

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Erdinç HABALI

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE UYGULANAN TARIMI DESTEKLEME  
POLİTİKALARI; DÜNÜ, BUGÜNÜ VE GELECEĞİ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Süleyman ULUTÜRK

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2010

**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,**

Bu çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ OLARAK kabul edilmiştir.

İmza

Başkan: Doç. Dr. Selim Çağatay

Üye (Danışman): Yrd. Doç. Dr. Süleyman Ulutürk

Üye: Yrd. Doç. Dr. Adil Korkmaz

Üye: .....

Üye: .....

**Onay:** Yukarıdaki imzaların, adigeçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../....

İmza

Prof. Dr. Burhan Varkıvañç  
Müdür

## İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vii
ÖNSÖZ.....	viii
ÖZET.....	ix
ABSTRACT.....	x
GİRİŞ.....	1
1 TARIM KESİMİ VE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI.....	3
1.1 Genel Olarak Tarımsal Destekler .....	3
1.1.1 Tarım ve Destekleme Politikası Tanımı.....	3
1.1.2 Tarımsal Destekleme Politikası Kavramı, Nedenleri ve Amaçları .....	6
1.1.3 Tarım Kesiminin Genel Özellikleri.....	7
1.1.3.1 Tarım Ürünleri Piyasalarının Özellikleri.....	8
1.1.3.2 Tarımsal Politika Uygulamalarını Yönlendiren Diğer Etkenler .....	9
1.2 Tarımsal Ürünlere Devlet Müdahalesinin Amaçları .....	10
1.2.1 Tarımsal Ürün Fiyatlarındaki İstikrarsızlığı Azaltma .....	11
1.2.1.1 Tarımsal Ürünlerin Rekoltesindeki Yıllık Değişmelerden Kaynaklanan Fiyat Dalgalanmaları .....	11
1.2.1.2 Üretimin Fiyat Değişmelerine İntibakının Gecikmesinden Kaynaklanan Devresel Fiyat Dalgalanmaları (Örümcek Ağı Teoremi) .....	12
1.2.1.3 Konjonktürel Dalgalanmalar .....	15
1.2.1.4 Mevsimlik Fiyat Dalgalanmaları.....	15
1.2.1.5 Tarımsal Ürün Fiyatlarındaki İstikrarsızlığın Tarımsal İşletme Üzerindeki Olumsuz Etkileri .....	16

1.2.2	Tarım Sektörü Gelir Düzeyini İyileştirme .....	17
1.2.2.1	Tarımsal Ürün Fiyatları Genel Düzeyi Düşüklüğü .....	17
1.2.2.2	Tarımsal Ürünler Talebinin Gelir Esnekliğinin Birden Küçük Olması ..	17
1.2.3	Tarımsal Üretimi Ülke Çıkarları Açısından Yönlendirme.....	18
1.2.4	Tüketicilerin Çıkarlarının Korunması .....	20
1.2.5	Politik Amaçlı Müdahaleler .....	20
1.3	Destekleme Politikası Araçları .....	21
1.3.1	Fiyat Politikası.....	21
1.3.2	Yapısal Politika .....	22
1.3.3	Sosyal Politika.....	22
1.4	Destekleme Politikasında Karşılaşılan Uluslararası Kısıtlar .....	23
1.4.1	Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması.....	24
1.4.2	Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyum.....	25
1.4.3	IMF ile Yapılan Anlaşmalar.....	26
1.5	ABD ve AB Tarımsal Destekleme Politikaları .....	27
1.5.1	ABD’de Tarımsal Destekleme Politikaları .....	28
1.5.2	AB’de Tarımsal Destekleme Politikaları .....	33
2	TARIM SEKTÖRÜNÜN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ....	38
2.1	Tarımsal Yapı .....	38
2.2	Tarımsal Nüfus .....	40
2.3	Tarım Alanları .....	42
2.4	Tarımsal Üretim.....	43
2.5	Tarımsal İstihdam.....	50
2.6	Tarımsal İşletme Yapısı.....	52
2.7	Tarımın Gayri Safi Yurtiçi Hasıladaki Payı .....	55
2.8	Tarımın Dış Ticaretteki Payı .....	59

3	TÜRKİYE’DE PLANLI KALKINMA DÖNEMİNDE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI .....	62
3.1	Genel Olarak Tarımsal Desteklemeler .....	62
3.1.1	Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikası Amaçları .....	67
3.1.2	Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikası Araçları .....	68
3.1.2.1	Fiyatlar ve Alımlar Yoluyla Destekleme (Pazar Fiyatı Desteği) .....	69
3.1.2.2	Girdi Desteği .....	73
3.1.2.2.1	Kimyevi Gübre Desteği.....	74
3.1.2.2.2	Tohum Desteği .....	76
3.1.2.2.3	İlaç Desteği (Zirai Mücadele ve Veteriner İlaçları) .....	77
3.1.2.2.4	Sulama ve Elektrik Desteği .....	78
3.1.2.2.5	Yem Desteği .....	78
3.1.2.2.6	Damızlık Hayvan Desteklemesi .....	79
3.1.2.2.7	Suni Tohumlama Desteği .....	79
3.1.2.2.8	Faiz İndirimli Tarımsal Kredi Desteği .....	80
3.1.2.2.9	Mazot ve Toprak Analizi Desteği .....	82
3.1.2.3	Doğrudan Ödemeler (Teşvikler) .....	82
3.1.2.3.1	Süt Teşvikleri .....	82
3.1.2.3.2	Et Teşvikleri .....	83
3.1.2.4	Tazminatlar.....	83
3.1.2.4.1	Çayda Budama Tazminatı .....	84
3.1.2.4.2	Tütünde Kota Ödemesi.....	84
3.1.2.4.3	Fındıkta Söküm Masrafı ve Gelir Farkı Ödemesi .....	85
3.1.2.4.4	Doğal Afet Ödemeleri .....	85
3.1.2.5	Diğer Destekler .....	86
3.1.2.5.1	Fark Ödemesi (Prim).....	87
3.1.2.5.2	Genel Hizmet Desteklemeleri .....	89

3.1.2.5.3	Tarım Ürünleri İthalatındaki Korumalar .....	90
3.1.2.5.4	İhracat Sübvansiyonları .....	90
3.1.2.5.5	Vergi Kolaylıkları ve Yatırım Destekleri .....	92
3.1.2.5.6	Doğrudan Gelir Desteği .....	93
3.1.2.5.7	Alternatif Ürün Desteği .....	96
3.1.2.5.8	Organik Tarım ve İyi tarım Uygulamaları ile Bombus Arısı Kullanımı Desteği .....	96
3.1.2.5.9	Ürün Sigorta Ödemeleri .....	96
3.1.2.5.10	Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri .....	97
3.2	Planlı Kalkınma Döneminde Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları .....	98
3.2.1	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967) .....	99
3.2.2	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972) .....	102
3.2.3	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977) .....	104
3.2.4	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983) .....	106
3.2.5	Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989) .....	108
3.2.6	Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994) .....	110
3.2.7	Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000) .....	111
3.2.8	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005) .....	113
3.2.9	Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2007-2013) .....	115
3.3	Kalkınma Planlarında Tarım Politikalarının Genel Değerlendirmesi .....	116
	SONUÇ .....	120
	KAYNAKÇA .....	122
	EK 1: Destekleme Ödemesi Birim Miktarları .....	129
	EK 2: Tarımsal Kredi Konuları İtibariyle Cari Faiz İndirim Oranları .....	130
	EK 3: Tarım Destekleme Bütçesinin Dağılımı .....	131
	Ö Z G E Ç M İ Ş .....	132

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1 King Kanunu.....	12
Şekil 1.2 Cobweb Teoresi (Sürekli Dalgalanma).....	13
Şekil 1.3 Cobweb Teoresi (Dengeye Yönelik-Dengeden Uzaklaşan Dalgalanma).....	14
Şekil 1.4 OECD Ülkelerinde Üretici Destek Tahminleri Ortalaması (2006-2008).....	37
Şekil 2.1 Türkiye’de Toplam Nüfus, Şehir Nüfusu ve Kırsal Nüfusun Gelişim Seyri....	42
Şekil 2.2 Türkiye’de Arazi Kullanım Oranları.....	45
Şekil 2.3 Sektörlerin Gayri Safi Milli Hasıla İçindeki Payları .....	57
Şekil 2.4 Tarım Sektörünün Büyüme Hızı.....	58
Şekil 2.5 Toplam İhracat İçerisinde Tarımsal İhracatın Payı.....	60
Şekil 3.1 Müdahale Alımı.....	71
Şekil 3.2 Girdi Desteği.....	73
Şekil 3.3 Fark Ödeme ( Prim ) Sistemi.....	88
Şekil 3.4 İhracat Teşviği Uygulaması.....	92
Şekil 3.5 Doğrudan Gelir Desteği.....	95

## TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2.1 Tarım (Kırsal) Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı.....	41
Tablo 2.2 Türkiye’de Tarım Alanlarının Dağılımı.....	43
Tablo 2.3 Türkiye’de Arazi Kullanımı.....	45
Tablo 2.4 Türkiye’de Tarımsal Alet ve Makine Sayısı.....	47
Tablo 2.5 Türkiye’de Temel Tarımsal Üretim Değerleri.....	48
Tablo 2.6 Türkiye’de 2000-2008 Yılları Et ve Süt Üretimi.....	49
Tablo 2.7 Türkiye’de Cins ve Irklarına Göre Hayvan Sayıları.....	50
Tablo 2.8 Türkiye’de Kimyasal Gübre Fiyatı ve Zirai İlaç Tüketimi.....	50
Tablo 2.9 Tarım Sektöründe İstihdam.....	51
Tablo 2.10 İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Sayısı ve Tasarrufunda Bulunan Arazi Büyüklüğü.....	53
Tablo 2.11 Sektörlerin Gayri Safi Milli Hasıla İçindeki Payları.....	56
Tablo 2.12 Tarımsal Gayri Safi Yurt İçi Hasıla 1998-2007.....	58
Tablo 2.13 Türkiye’de Tarımın Dış Ticaret İçindeki Payı.....	59
Tablo 3.1 2006-2010 Dönemi Tarımsal Destekleme Araçları Bütçe Payları.....	66
Tablo 3.2 Türkiye’de Kimyevi Gübreyeye Verilen Sübvansiyon Miktarları.....	76
Tablo 3.3 Türkiye’de Zirai İlaç Kullanımı.....	77
Tablo 3.4 Türkiye’de Tarımsal İlaç Destekleme Miktarları.....	78
Tablo 3.5 Türkiye’de Tarımsal Krediler.....	81
Tablo 3.6 Kalkınma Planlarında Tarım Sektörü Büyüme Hızları ve Yatırım Payları	116



## KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
ARİP	Agricultural Reform Implementation Project (Tarım Reformu Uygulama Projesi)
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
ÇATAK	Çevre Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması
ÇKS	Çiftçi Kayıt Sistemi
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DFİF	Destekleme Fiyat İstikrar Fonu
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
FAO	Gıda ve Tarım Örgütü
GATT	Dünya Ticaret Örgütü
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GTS	Genel Tarım Sayımı
IMF	Uluslararası Para Fonu
KKDF	Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
RG	Resmi Gazete
SAPARD	Aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Tarım ve Kırsal Kalkınma Fonu
TCZB	Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası
TKB	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TSKB	Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
WB	Dünya Bankası
WTO	Dünya Ticaret Örgütü
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

## ÖNSÖZ

Tez çalışmamın her aşamasında bana yol gösteren, değerli bilgilerini ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen, gösterdiği sabır ve anlayıştan dolayı danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Süleyman ULUTÜRK'e, çalışmaya ait kaynaklara erişmemde gösterdikleri yardımlar için TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Antalya Şube Başkanı Sayın Vahap TUNCER'e ve T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın Dairesi çalışanlarına, ilgileri ve önerileri için Sayın Doç. Dr. Cengiz SAYIN'a ve Sayın Prof. Dr. A.Ali KOÇ'a, bu zorlu süreçte hep yanımda olan aileme ve değerli jüri üyelerime teşekkürü bir borç bilirim.

## ÖZET

Tarım sektörü stratejik öneme sahip bir sektördür, bu nedenle gelişmiş olsun ya da olmasın tüm ülkeler tarafından değişik şekillerde desteklenmektedir. Bu çalışmada, tarımsal destekleme politikalarının teorik analizi yapılarak, tarım kesiminin genel özellikleri incelenmiş, sektörün destekleme politikalarına neden ihtiyaç duyduğu sorusuna cevap aranmıştır. Bununla birlikte, tarım sektörünün desteklenmesinde karşılaşılan uluslararası kısıtlar ve destekleme politikası araçları üzerinde durulmuştur.

Bu çerçevede Türkiye'nin güncel tarımsal yapısı ortaya koyularak çalışmanın ana materyalini oluşturan kalkınma planları ve uygulanan destekleme politikaları ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Araştırma sonucunda; ülkemizde tarım kesimine yönelik etkili ve sistemli politikalar uygulanmadığı, çözümlerin daha çok günün ekonomik ve siyasi koşullarına göre şekillendiği görülmüştür. Türkiye'de uygulanan destekleme politikaları zaman içerisinde çok sayıda değişiklik göstermiştir. Ancak tarımın mevcut yapısal sorunları çözümlenmeden uygulanan destekleme politikalarının tam anlamıyla hedeflerine ulaşması ve işlevlerini yerine getirmeleri mümkün görünmemektedir.

**AGRICULTURE SUPPORT POLICIES ADOPTED DURING THE PLANNED  
PERIOD IN TURKEY;**

**PAST, PRESENT AND FUTURE**

**ABSTRACT**

Agricultural sector has a strategic significance and consequently it has been supported diversely by all of the developed or underdeveloped countries. In this study, the general features of agricultural sector have been studied through theoretic analysis to find out an answer why it is necessary for this sector to adopt such support policies. However in this study, international restrictions and the means of support policies that this sector involves in have also been focused on.

To accomplish our goal we have studied the development plans and the support plans adopted in detail, which formed the main material of this study, by putting forth the nature of current agricultural structure. Our study revealed that effective and systemic policies have not been adopted in agriculture in Turkey and solutions have taken shape according to the economic and political conditions. The support policies adopted in Turkey have varied a lot in due course. Unless a solution is found for the current structural problems of the agriculture, it seems impossible for the support policies adopted to reach its target completely and accomplish its functions.

## GİRİŞ

Tarımsal üretim insanlık tarihinin en eski iktisadi faaliyetidir. Tarımsal devrimle birlikte, avcılık ve toplayıcılıktan yerleşik hayata geçen insanlar çeşitli medeniyetler kurmuşlardır. Bu nedenle tarım tarihi insanlık tarihi ile başlamış ve medeniyetlerin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Tarımın ilk insanlardan günümüze kadar aralıksız yerine getirdiği en önemli işlevi kuşkusuz insanoğlunun besinsel gereksinimlerini karşılamasıdır. Bunun yanında tarım dışı sektörlerle hammadde üretme, işgücü sağlama ve kalkınmanın finansmanını sağlamak gibi önemli işlevleri söz konusudur.

Tarım sektörü tüm ülkeler için, stratejik ve vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Bununla birlikte tarım sektörünün kendine has birtakım özellikleri vardır ve taşımakta olduğu önemden dolayı, gelişmiş olsun ya da olmasın dünyadaki tüm ülkeler tarafından ekonomik koşul ve beklentiler doğrultusunda değişik şekillerde desteklenmektedir.

Tarımsal destekleme politikaları öncelikle ulusal amaçları gerçekleştirmek için uygulamaya konulmaktadır. Destekleme politikasının amaçları ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, ekonomik ve siyasi tercihlerine göre değişebilmektedir. Bununla birlikte destekleme politikalarının genel amacı üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlamak, tüketicilere ise uygun fiyatlı yeterli ürün arzını garanti etmek olarak özetlenebilir.

Tarımsal destekleme politikaları ülkelerin ekonomik koşul ve beklentilerine göre değişmekle birlikte, ülkeler bu politikaları uygulama konusunda tam anlamıyla bağımsız değildirler. Ülkelerin taraf oldukları uluslararası anlaşmalar ve birlikler, uygulayacakları tarım politikalarında belirleyici olmaktadır. Sektörün desteklenme şekli, oranı ve desteklemenin sosyo-ekonomik etkileri ulusal ve uluslararası pek çok kriterle belirlenmektedir.

İkinci Dünya Savaşından sonra gelişmiş ülkeler hammadde kaynağı olarak gördükleri gelişmekte olan ülkelerdeki tarımsal faaliyetleri Marshall yardımı vb. çeşitli programlarla desteklerken, 1970'li yıllarda tarımsal teknolojideki olumlu gelişmelerle ve aşırı desteklemeye bağlı olarak tarımsal üretimde sağlanan artışlar üretim fazlalığı sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu tarihten sonra tüm dünyada tarımsal kaynakların kullanımını ve üretimi sınırlayıcı politikalar gündeme gelmiştir. Bu korumacı eğilimler başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği (AB) olmak üzere, devlet desteklerini kullanarak tarımsal üretim fazlalarını dünya piyasalarında eritme çabasında olan ülkeleri karşı karşıya getirmiştir.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de tarım sektörü cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren korunmuş ve desteklenmiştir. Özellikle cumhuriyetin ilk yıllarında Atatürk’ün tarıma olan ilgisi ve desteğinin sonucunda, tarımın kalkınmayı teşvik edeceği inancı ile tarım sektörü önemli bir büyüme göstermiştir.

Türkiye’de 1963 yılından itibaren, ekonomiye ve ekonomik birimlere yol göstermek amacıyla, planlı döneme geçilmiştir. Ekonomiyi bir bütün olarak ele alan, izlenecek yol ve alınabilecek önlemleri içeren beşer yıllık makro çalışmalarda, doğal olarak tarım sektörü de yerini almıştır. Bu nedenle planlı döneme geçiş ile birlikte Türkiye’de uygulamaya konulan tarımsal destekleme politikalarının analizi önem taşımaktadır.

Bu çalışmanın amacı Türk tarımının Planlı dönemde uygulanan politikalar sonucunda gösterdiği gelişimi incelemek ve bundan sonra uygulanacak tarımsal destekleme politikaları için çıkarsamalarda bulunmaktır. Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde genel olarak tarımsal destekleme kavramı üzerinde durulmuş ve tarım sektörüne devlet müdahalesinin gerekçeleri, amaç ve araçları ile ortaya konmuştur. Bu bölümde ayrıca destekleme politikalarında karşılaşılan uluslararası kısıtlar ve dünya piyasalarının iki egemen gücü olan ABD ve AB tarımsal destekleme politikalarına yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise tarımın Türkiye ekonomisindeki yeri ve önemi üzerinde durularak tarımın nüfus, üretim, istihdam, işletme büyüklükleri, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) ve dış ticaretteki yeri vurgulanmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, Türkiye’de geçmişten günümüze uygulanan tarımsal destekleme politikaları teorik çerçevede incelendikten sonra Planlı kalkınma döneminde uygulanan tarımsal destekleme politikaları ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

## **1 TARIM KESİMİ VE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI**

Pek çok ülkede tarım, stratejik önemi nedeniyle ülkelerin kendi ekonomik yapısına özgü bir tarım politikası ve olanakları ölçüsünde destekledikleri bir sektördür. Tarım kesiminde uygulanmakta olan politikalarda temel amaç, kaynakların etkin kullanımının sağlanmasına yönelik olarak ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan, örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulmasıdır (Abay vd., 2005, s. 2).

Bu bölümde tarımsal destekleme politikalarına geçmeden önce genel olarak tarımsal destekleme kavramı üzerinde durularak, destekleme politikasına neden ihtiyaç duyulduğu, tarım kesiminin genel özellikleri ile açıklanmıştır. Yine bu bölümde tarımsal destekleme politikasının araçları, tarımsal desteklemede karşılaşılan uluslararası kısıtlar ile tarımsal desteklemede ABD ve AB uygulamalarına yer verilmiştir.

### **1.1 Genel Olarak Tarımsal Destekler**

Tarımsal ürünlere devlet müdahalesinin çok eski zamanlarda da uygulandığı ve bu müdahalelerin daha çok tüketicileri koruma amaçlı olduğu bilinmektedir. Tarımsal ürün fiyatlarına ilk devlet müdahalesinin tarım ürünleri fiyatlarındaki dalgalanmaların önüne geçmek ve kıtlık yıllarında halkın aç kalmasını önlemek amacıyla Milattan 28 yüzyıl önce Mısır'da, Beşinci Sülale zamanında yapıldığı saptanmıştır. Mısır'da ürünün bol olduğu yıllarda mahsul devletçe satın alınıyor ve saklanıyor, ürünün kıt olduğu yıllarda piyasaya sürülüyordu. O yıllarda Mısır bu politika ile kalıcı bir "hububat ambarı" halini almıştır. Mısır'dakine benzer uygulamalara Milattan 10 asır önce Çin'de, yine milattan önce eski Roma ve Atina'da rastlanmıştır (Dinler, 2008, s. 275).

#### **1.1.1 Tarım ve Destekleme Politikası Tanımı**

Ekonomik olayların tümünde olduğu gibi tarım kesimindeki olaylar da makro ve mikro olarak ele alınabilir. Tarımsal üretimin ülke ihtiyaçlarına göre yönlendirilmesi, tarımsal ürünlerin yurtiçi ve yurtdışı pazarlanması, tarım kesiminde gelir ve refah düzeyinin yükseltilmesi, bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması, fiyat hareketleri, devletin alımlar aracılığı ile piyasalara müdahaleleri gibi konular makro düzeyde çözümü aranan ekonomik ve sosyal konulardır. Tarım ekonomisinin mikro düzeydeki konuları ise tarım işletmelerinin

yönetimi, organizasyonu, planlaması, bunlara yapılan yatırımlar, bu yatırımların finansmanı, örgütlenme ve üretim ekonomisidir (Eraktan, 2001, s. 3).

Tarım politikası genel olarak tarım ekonomisinin makro düzeydeki sorunları ile ilgilidir. Tarım kesimine yön vermek, tarım ve tarım dışı sektörler arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla alınan kararlar, önlemler ve uygulamalar tarım politikasının konuları arasında yer almaktadır. Bununla birlikte tarım politikalarına yön verebilmek için mikro düzeyde araştırmalar yapılarak ilgili konulara yönelik sorunların ortaya konması ve çözüm yollarının aranması da tarım politikaları aracılığıyla olmaktadır (Eraktan, 2001, s. 3).

Tarımsal destekleme politikaları her ülkede, farklı biçimlerde belirlenmekte ve uygulama ülkenin konjonktürüne göre şekillenmektedir. Tarımsal destekleme politikası uygulanırken ülkenin genel ekonomik durumu ve politik yapısı da bu konuda temel belirleyici unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla beraber destekleme politikalarının genel amacı, üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlamanın yanında, tüketicilere de uygun fiyatla yeterli ürün arzını garanti etmek olarak açıklanabilir. Ülkelerin belirledikleri amaçlara ulaşabilmek için ortaya koyacağı politikalar ve uygulamalar sadece tarım kesimini etkilemez. Bu politikaların etkileri tarım kesimi ile beraber tarım dışı kesimlerde de farklı şekillerde ve oranlarda kendini gösterebilmektedir. Ayrıca ülkenin dışa açıklık derecesi ile bağlantılı olarak dünya pazarlarına da etki edebilmektedir.

Ulusal amaçların ön planda tutulduğu, ülkeler arasında gerek amaç gerekse yöntem bakımından önemli farklılıklar gösteren destekleme uygulamalarının en önemli belirleyicisi, ülkenin içinde bulunduğu konjonktürdür. Açıkçası destekleme politikalarının amaç, yöntem ve kapsamı bu politikaların uygulandıkları ekonomik, sosyal ve siyasi ortama göre şekillenmektedir. Bu nedenledir ki ülkeler arasında destekleme politikası kapsamında önemli farkların ortaya çıkması doğaldır (Ağırbaş, 2006, s. 41).

Her ülkede devletin uyguladığı tarım politikası, ülkenin kendine özgü sorunlarının çözümüne dönüktür. Ancak tarımın evrensel sorunları, her ekonomide, birbirine oldukça benzer politikalara başvurulmasına neden olmuştur: Ürün, fiyat ve gelir istikrarsızlığı, talep ve gelir esnekliğinin düşüklüğü, göreceli gelir düzeyi düşüklüğü vb. nedenler bu politikaları yaygınlaştırmıştır. Bununla birlikte azgelişmiş-sanayileşmiş ekonomi ayrımının bir noktada, çok farklı politikaları gerektirdiği de bir gerçektir. Örneğin ABD ve AB gibi sanayileşmiş ülkelerde, uzun vadeli tarım politikası açısından başlıca sorun, tarımsal üretimdeki ve ithalattaki artışın ürün fiyatlarını ve üretici gelirlerini düşürmemesi amacıyla gerekli önlemlerin alınmasıdır. Oysa gelişmekte olan ülkelerde tarıma yönelik politikalar üç amaca



dönüktür: üretimi artırma, istikrar sağlama ve kişi başına geliri yükseltmedir (Kazgan, 2003, s. 336).

Politika, bir amaca ulaşmak için mevcut olan yollar arasında seçim yapmak veya belirli alanlarda izlenecek stratejileri seçmek anlamına gelmektedir. Politik güç ise hukuk düzeni içerisinde belli kurum ve organlara yetki verilmesi ile ortaya çıkar. Ulusal anlamda politikaların belirlenmesinde diğer örgütlenmeler yanında büyük oranda devlet rol almaktayken, uluslararası politikaların belirlenmesinde uluslararası örgütler (WTO, FAO, IMF, WB vd.) önemli rol almaktadırlar (Eraktan, 2001, s. 4).

Ekonominin bir parçası olan tarım sektörü de ulusal düzeyde kamu politikaları tarafından yönlendirilen, ancak bazı anlaşmalar gereği uluslararası ve/veya uluslararası politikaların da etki ve yönlendirmesi ile karşı karşıya olan önemli bir sektördür. Genel anlamda tarım politikası denilince konunun bu kısmı göz ardı edilerek, ulusal düzeyde kamuyu simgeleyen organların tarım üzerindeki önlem ve düzenlemeleri akla gelmektedir (Eraktan, 2001, s. 5).

Tarıma ilişkin kararların tamamı ulusal düzeyde politika yürütücüleri tarafından ele alınmazlar. Ulusal politika yürütücüleri bazı konularda uluslararası merkezlerde alınan kararları dikkate almak ve doğrudan uygulamak durumunda kalabilirler. Bu nedenle ulusal ve uluslararası tarım politikalarının uygulama ve çalışma alanları ile yürütücüleri birbirinden farklıdır. Ulusal tarım politikasının yürütücüleri Tarım Bakanlığı başta olmak üzere kamu kuruluşları, kooperatifler, çiftçi ve meslek kuruluşları ile diğer örgütlerdir. Uluslararası tarım politikası yürütücüleri ise; dünya çapında bilinen kuruluşlar (WTO, FAO, WB vd.) çeşitli bölgesel birleşmeler (AB, OECD vd.) ile mal anlaşmalarıdır. Tarım politikalarında reform arayışlarını gündeme getiren önemli bir konuda bu uluslararası kuruluşların izlemiş olduğu politikalarıdır. Dünyadaki pek çok ülke gibi Türkiye’de ulusal politikalarının şekillenmesinde uluslararası politikaları ve bu politikaların yürütücülerinin yönlendirmelerini uygulamak durumunda kalmıştır (Sayın, 2003, s. 2).

Ulusal tarım politikasının çalışma alanı oldukça geniştir. Tarım ürünlerinin üretimini planlamak ve düzenlemek, tarım kesimindeki üretim faktörlerinden en rasyonel şekilde yararlanmak, kırsal kesimde yaşayan ve tarımdan geçimini sağlayan kesimin her türlü gereksinimlerini karşılayabilmek için çözüm yolları aramak, ülke ekonomisinde tarımın katkısını artırıcı önlemler getirmek vb. ulusal tarım politikasının konuları arasında yer almaktadır.

Ulusal tarım politikası, uygulama alanlarına göre; tarımsal üretim politikası, pazar politikası, sosyal politikalar, gelir politikası, bölgesel politikalar, kırsal kalkınma politikaları vd. politikaların tamamından oluşmaktadır. Uygulama ve çalışma alanı bu derece geniş olan ulusal tarım politikasının sağlıklı yürütülmesi ve belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde, bir araç olarak destekleme politikalarından büyük ölçüde yararlanılmaktadır. Tarım politikası ana kavram ve bir bütün olarak düşünülürse destekleme politikası da yardımcı kavram ve onun bir parçasıdır. Bu da tarım politikası kavramının destekleme politikasını kapsadığını göstermektedir (Sayın, 2003, s. 2).

### **1.1.2 Tarımsal Destekleme Politikası Kavramı, Nedenleri ve Amaçları**

Genel anlamda kamuoyunda çok sık konuşulması ve çeşitli yönleri ile gündeme gelmesi nedeniyle tarım politikası önlemlerinin sadece destekleme politikası önlemlerinden oluştuğu sanılmaktadır. Gerçekte “destekleme kavramı; tarımın korunması, tarımsal faaliyetin özendirilmesi ve sürdürülmesinin teşviki amacıyla alınan önlemlerin bütünü” şeklinde tanımlanmakta (Eraktan, 2001, s. 88) olup, tarım politikası kavramına oranla daha sınırlı kalmaktadır.

Devletin tarım kesimine yapmış olduğu harcamaların tümü, tarımı destekleme amacına yönelik olmaları nedeniyle destekleme politikaları içerisinde yer alır. Bu açıklamadan yola çıkarak, fiyat ve alım desteği, tarım ürünleri dış ticaretine ilişkin düzenlemeler, girdi desteği, kredi desteği, fark ödeme sistemi, üretimi teşvik ödemeleri veya üretimi kısma amaçlı ödemeler, tarıma yönelik altyapı yatırımları, araştırma, yayım, koruma ve kontrol hizmetleri, pazarlama ve tanıtım gibi alanları içeren devlet harcamaları tümüyle tarımsal destekleme içerisinde ele alınabilir.

Dünya üzerinde ekonomisi tarıma dayalı gelişmekte olan ülkeler ile birlikte gelişmiş ülkelerde tarımı desteklemektedir. Tarıma en fazla destek sağlayan ülkelerin başında ise AB ülkeleri yer almaktadır. Destekleme politikaları ile hedeflenenler ve desteklemeye götüren nedenler ülkelere göre çeşitli farklılıklar göstermektedir. Tarımsal destekleme politikasının amaçlarını ve desteklemenin nedenlerini yönlendiren çeşitli nedenler vardır bunlardan bazıları tarımın ülke ekonomisindeki önemi, tarımsal üretimde yeterlilik düzeyi, üreticilerin sosyo ekonomik düzeyleri ve tarımsal yapıda yaşanan sorunların boyutları vd. örnek olarak verilebilir (Sayın, 2003, s. 4).

### 1.1.3 Tarım Kesiminin Genel Özellikleri

Tarım kesimini sanayi, inşaat, hizmetler gibi üretim faaliyetlerinden ayıran özellikleri evrensel ve kurumsal özellikler olarak ayrıma tabi tutulabilir. Tarımın evrensel özellikleri, ekonominin gelişme düzeyinden bağımsız olarak gözlenir; doğal koşullarla ilgili olduklarından dolayı her ekonomide geçerlidirler. Tarımın ayırıcı özellikleri, kısmen toplumsal ve kurumsal niteliktedir bununla birlikte ekonominin gelişme durumuna göre de değişebilmektedir. Tarımın evrensel özelliklerine; mevsimlik iş hacmi değişmesinden tarımda arz fonksiyonuna, tarımda gelir ve fiyat istikrarsızlığından talep artış hızına kadar birçok alanda etkisini gösterir. Ekonominin kurumsal yapısı ve gelişme düzeyi, doğaya egemen olmayı etkiler, ancak teknolojinin doğal koşulları tamamen ortadan kaldırması söz konusu değildir (Kazgan, 2003, s. 3).

Tarım kesiminin zorunlu ihtiyaçları karşılayacak ürünleri üretmek ve diğer sektörlerle hammadde sağlamak gibi çok önemli görevleri vardır. Bu kesimin gelişmekte olan ülkeler için önemi daha da büyüktür. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde tarım kesiminin büyüklüğü ve ulusal gelirdeki payı daha fazla ancak üretim teknolojisi ve ürün verimliliği ise daha düşüktür. Tarım dışı sektörlerin bu ülkelerde yeterince gelişmemiş olması ise tarıma kalkınmanın itici gücünü oluşturma konusunda önemli sorumluluklar vermektedir (Ören, 1994, s. 12).

Tarımın büyümeye olan katkısı ile önemi daha da artmaktadır. Kırsal işgücünün istihdamı, ürünlerin dışsatımı ile döviz girişi, doğal kaynakların kullanımı ve korunması, diğer sektörlerle hammadde temini, kalkınma sermayesinin oluşturulması, ticaret, ulaştırma, depolama vb. gibi pek çok sektörle ilişki içinde olması, milli hâsılanın büyümesine katkı sağlamaktadır (Kıymaz, 2008, s. 6).

Tarım sektörüne yönelik uygulamalar sadece bu sektörde bulunan nüfusu değil, aynı zamanda ilişki içinde bulunduğu tüm sektörleri etkilemektedir. Bu nedenle tarımsal destekleme politikaları doğrudan veya dolaylı olarak toplumun tüm kesimlerini etkisi altına almaktadır. Zaman zaman bu etkiler hoşnutsuzlukla karşılanırsa da hiçbir ülke tarım sektörünü tek taraflı ve korumasız olarak dünya piyasalarının rekabetine terk etmek istememektedir. Liberal ekonomi politikaları uygulayan ve bu politikaları çevresindeki gelişmekte olan ülkelere öneren ABD ve AB'de tarım sektörü yüksek fiyat ve ihracat sübvansiyonları ile desteklenmektedir (Ören, 1994, s. 12).

Eksik rekabetin olduğu her piyasanın normal karların üzerinde rantlara yöneleceği düşünülürse, serbest rekabet koşulları oluşuncaya kadar kaynak dağılımını düzenleme adına

devletin bu kesimlere müdahalesi kaçınılmazdır. Bununla birlikte piyasada oluşan fiyatların toplumun orta ve uzun vadedeki hedeflerini göstermemesi veya dışa açık bir ekonomide fiyatların yapay bir biçimde belirlenmesi de devlet müdahalesini gerektirmektedir.

Tarımda desteklemenin, korumacılığın ya da müdahalenin asıl amacının bu kesimi korumaya muhtaç olmayacak düzeylere getirmek olduğu dikkate alındığında, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ne kadar önemli olduğu anlaşılabilir. Çünkü bu ülkelerde tarımsal üretimdeki istikrar, yarattığı katma değer, istihdama katkısı ve dışsatım gelirleri bakımından oldukça önemlidir (Ören, 1994, s. 14).

### **1.1.3.1 Tarım Ürünleri Piyasalarının Özellikleri**

Tarım ürünleri piyasasının temel ayırıcı özellikleri üretim, piyasa-fiyat ilişkileri ve pazarlama-tüketim yönleriyle ele alınabilir.

Tarımsal üretimde birincil girdi olan toprak sabit faktör olarak kabul edilecek olursa, bu durum sektörler arası faktör geçişinin esnek olmaması ve tarımsal girdilerde “Azalan Getiriler Kanunu”nun geçerli olması sonucunu doğurmaktadır. Üretim faktörleri teknik anlamda diğer faktörlerle ikame edilemediğinde, yani faktör arz fonksiyonları esnek olmadığında, alternatif ürüne kayma olanağı bulunmamaktadır. Bu da tarımsal fiyatların artması veya azalmasının çıktıda benzer oranda değişiklik göstermemesine neden olmaktadır. Yukarıda ifade edilenler sonucunda tarımsal üretim ve dolaylı olarak istihdamda döngüsellik ve risk ortaya çıkmaktadır (Kıymaz, 2008, s. 9).

Piyasa ve fiyat etkileşimi yönünden incelendiğinde, üretici örgütlerinin ve güçlü lobilerin bulunmadığı durumlarda tarım sektöründe ki üreticiler tam rekabete yakın bir ortamda bulunmaktadırlar. Açıkçası üreticilerin girdi ve çıktı piyasalarında pazar güçleri zayıftır, arz ve talebin fiyat esnekliklerinin düşük olmasının beraberinde getirdiği dönemsel dalgalanmalar fiyat ve üretici gelirinde istikrarsızlık yaratmaktadır.

Tüketim ve pazarlama açısından bakılırsa, tarımsal ürünlerde talebin gelir esnekliği düşüktür. Engel kanununda belirtildiği gibi, hanehalkı geliri arttıkça, gıda harcamalarına gelirden ayrılan pay azalmaktadır. Böyle bir durumda talep ancak nüfus artışı ya da ürün çeşitlendirmesine bağlı olarak artış gösterebilir.

Tarım Piyasalarının yukarıda açıklanan özelliklerine bağlı olarak ortaya çıkan farklılıklar üç ana grupta toplanabilir (Kıymaz, 2008, s. 9);

1. Piyasaların üretim açısından doğal koşulların etkisine açık olması ile arz ve talebin fiyat esnekliklerinin düşük olmasının neden olduğu arz-talep dengesizliğine bağlı fiyat dalgalanmalarından kaynaklanan istikrarsızlık ve öngörülemezlik.
2. Üretimde kullanılan toprak gibi önemli bir girdinin sabit olması arzı teknolojik gelişmelere karşı hassas kılarken bu gelişmenin yarattığı arzın talepten hızlı artması ile talebin gelir esnekliğinin düşük olmasından dolayı tarımda fiyat ve gelirlerin düşüş eğilimine girmesi.
3. Tarımsal fiyatların artması veya azalmasının çıktıda benzer değişiklik göstermemesi, yani tarımsal arz tepkisinin asimetrik (irreversible) oluşu.

### **1.1.3.2 Tarımsal Politika Uygulamalarını Yönlendiren Diğer Etkenler**

Üretim, tüketim ve ticaret ulusal ekonomik sistemin birbiriyle yakın ilişkili sacayağıdır. Dolayısıyla, hükümetlerin bu sacayağını oluşturan politikalardan birisinde yapacakları değişiklik diğerlerini de etkileyecektir. Örneğin, üretim politikasındaki değişiklikler, üretimin fiyatlar üzerinde yaratacağı etkiyle tüketime yansırken, yaratılacak ürün arz fazlasının ülkede tüketilemeyen kısmı ticareti etkileyecektir. Belki de üretim politikalarının hedeflerine ucuz ithalatı kısıtlayan gümrük tarifeleri ya da başka ticari kısıtlamalarla ulaşılabilecektir (Tarrant, 1980, s. 47, akt. Kıymaz, 2008, s. 19).

Tarım politikalarının amaçlarının niteliği, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterebilmektedir. Gelişmekte olan ülkeler için gıda güvencesi ve fiyatlar ile tarımsal gelirdeki istikrarsızlığın giderilmesi ön plandayken, gelişmiş ülkelerde gelir ve refahın korunması, gıda güvenliği ve tarımda sürdürülebilir kapasitenin devamı önem taşımaktadır. Politika amaçlarının zaman içerisinde, iç ve dış koşullarda meydana gelen değişikliklere göre yeniden ele alınabileceğini vurgulamak gerekir. Örneğin, AB’de Ortak Tarım Politikası(OTP) için ekonomik unsurlar 1990’lı yıllara kadar ön plandayken günümüzde artık çevre, insan ve hayvan sağlığı ve kırsal mirasın korunması gibi ekonomi dışı unsurlar politikaların yönünü belirlemektedir (Şahinöz, 2003, s. 137).

Tarımın desteklenmesini gerektiren unsurlardan bir tanesi de etkin kaynak kullanımının sağlanmasıdır. Bireylerin gereksinim duyduğu mallar sonsuz, fakat üretim kaynakları sınırlıdır. Kaynakların kısmen veya tamamen üretim faaliyeti dışında kalması, ürünün talep edilenden fazla üretilmesi ya da talep edilenden az üretilmesi kaynakların etkin kullanılmadığını gösteren başlıca örneklerdir (Eraktan, 2001, s. 30).

## 1.2 Tarımsal Ürünlere Devlet Müdahalesinin Amaçları

Tarım sektörüne kamu müdahalesinin gerekçelerini tarım sektörü piyasa yapısını diğerlerinden ayıran özelliklerde bulabilmek mümkündür (Zemheri, 2009, s. 15).

Tarımsal Piyasaların temel ayırıcı özellikleri;

- Üretim Koşulları bakımından;
  - En önemli girdisi olan toprağın sabit olması,
  - Doğal şartlardan etkilenmesi.
- Piyasa fiyat etkileşimi bakımından;
  - Tam rekabet şartlarında üreticilerin fiyat alıcı durumunda olması,
  - Fiyat esnekliği düşük arz ve talep yapısı,
  - Fiyatlarda oluşan aşırı mevsimsel dalgalanmalar.
- Tüketim ve Pazarlama bakımından;
  - Talebin gelir esnekliğinin düşük olması,
  - Ürünlerinin miktar açısından çok ve bozulabilir olması sonucu yüksek stoklama maliyetleri.

Tarım sektörünün kendine özgü yapısı iki önemli sorunsalı oluşturur. Bunlardan birincisi, arz ve talep esnekliklerinin düşüklüğü ile üretimin doğal koşullara aşırı duyarlılığı sonucunda, piyasalarda aşırı fiyat istikrarsızlıklarının oluşmasıdır. İkincisi ise, sabit faktör yapısının üretimi teknolojik gelişmelere duyarlı kılması, talebin gelir esnekliğinin düşük olması nedeniyle fiyatlar ve gelirin aşağıya doğru baskılı olmasına dayalı bir uyum sorunudur. Teknolojik gelişme sonucu büyüyen arz yapısına ve stok oluşumlarına talebin aynı oranda yanıt verememesi nedeni ile bu sorun ortaya çıkmaktadır (Zemheri, 2009, s. 15).

Tarımsal ürünleri destekleme politikasının en önemli amacı, tarımla uğraşanların gelirlerini ve dolaylı olarak da yaşam standartlarını iyileştirmektir. Ancak tarıma müdahale yalnızca üreticilerin gelirlerini iyileştirme amacı ile sınırlı değildir. Tarım sektörünün ve bununla birlikte ülke ekonomisinin gelişmesini sağlamak amacı ile de devlet tarım sektörüne müdahale etmektedir.

### **1.2.1 Tarımsal Ürün Fiyatlarındaki İstikrarsızlığı Azaltma**

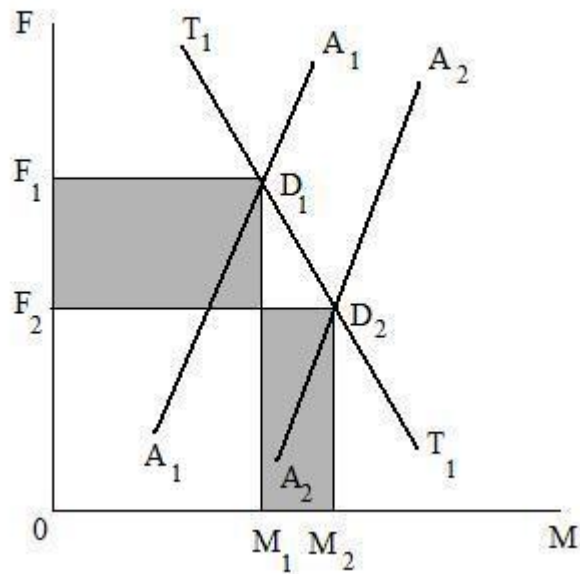
Tarımsal ürün fiyatları, diğer sektörlerdeki ürün fiyatlarına göre daha istikrarsızdır. Mevsimlik ve yıllık fiyat dalgalanmaları, tarımsal işletmeleri ve tarım sektörünün gelişimini olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Bu olumsuz etkileri ortadan kaldırmak ya da azaltmak için müdahale kaçınılmaz olmaktadır (Dinler, 2008, s. 277).

#### **1.2.1.1 Tarımsal Ürünlerin Rekoltesindeki Yıllık Değişmelerden Kaynaklanan Fiyat Dalgalanmaları**

Tarımsal üretim üzerinde doğal koşulların dolaysız etkisi söz konusudur. Üretim dönemi süresince bazı yıllar hava koşullarının çok kötü olması ya da tam tersine hava koşullarının çok uygun olması sonucunda rekolte normal bir yıl değerlerinin çok altında ya da üzerinde olabilmektedir. Dış faktörlerin etkisi ile rekoltenin normal ürün yılının üzerinde olması, arzın artmasına neden olmaktadır. Bu şekilde, dışsal etkenler nedeniyle rekoltede meydana gelen değişiklikler, yıllar içerisinde önemli fiyat dalgalanmalarına yol açmaktadır (Dinler, 2008, s. 260).

Tarım sektöründe üretim kararlarının talebe cevap verebilmesi üretim şekli nedeniyle geç olmaktadır. Coğrafi olarak dağılmış ve birbirinden habersiz üreticilerin nasıl davranacağı bilinmediğinden tarımsal üretimde dalgalanmalar yaşanması kaçınılmazdır. Bu durumlarda, fiyat dalgalanmalarını azaltmaya yönelik devlet müdahaleleri, doğrudan destekleme alımı yapan ya da üretici örgütlenmesini zorunlu hale getiren politikalara dönüşmektedir (Kıymaz, 2008, s. 7).

Şiddetli verim değişimleri özellikle Yakın Doğu ve Türkiye, Hindistan, Akdeniz ülkeleri gibi kurak bölgelerde ve üretim tekniğinin ilkel olduğu ekonomilerde sıklıkla görülmektedir.



**Şekil 1.1 King Kanunu**

**Kaynak : Dinler, 2008, s. 261.**

Ürünün bol olduğu yıllarda tarımla uğraşanların gelirlerinin düşmesi diye tanımlanan King Kanununa, aynı zamanda “bolluk paradoksu” da denilmektedir. Hem tarımsal ürün fiyatlarındaki, hem de tarımsal gelirdeki dalgalanmaları ortaya koyan King Kanunu’nu Şekil 1.1 aracılığı ile açıklamak gerekirse; herhangi bir t döneminde bir tarımsal ürünün (arpa) arzının  $A_1A_1$  ve talebinin  $T_1T_1$  olduğu kabul edilmiştir.<sup>1</sup> Bir üretim dönemini izleyen dönemde (t+1 döneminde), hava şartlarının iyi olması sonucunda rekoltenin bir önceki yıla göre daha fazla olduğunu ve arzın arttığını (arz eğrisi sağa kayarak  $A_2A_2$  konumunu aldığını) kabul edelim. Talepte bir değişme yokken, söz konusu ürünün fiyatı  $F_1$ ’den  $F_2$ ’ye düşecektir. Burada talep esnekliği oldukça önemlidir, esneklik ne kadar az olursa arz artışı sonucu fiyattaki düşüş o denli büyük olacaktır (Dinler, 2008, s. 261).

### 1.2.1.2 Üretimin Fiyat Değişmelerine İntibakının Gecikmesinden Kaynaklanan Devresel Fiyat Dalgalanmaları (Örümcek Ağı Teoremi)

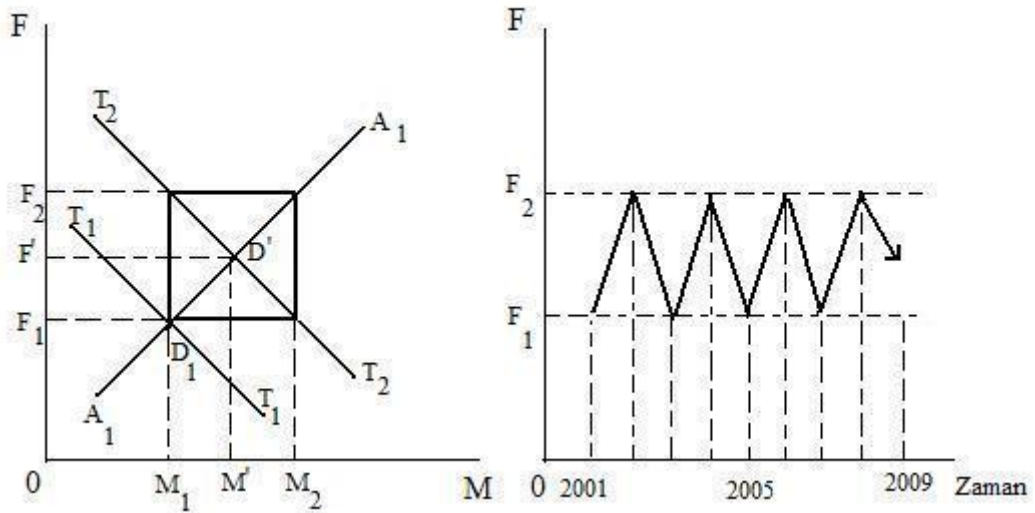
Tarımsal ürünlerin arzında üreticiler o yıl hangi ürünü üreteceklerine karar verirken bir yıl önceki piyasa fiyatlarını göz önüne alırlar, bu da üretim dönemleri arasında tarımsal ürünlerin fiyatlarında dalgalanmalara neden olur. Dönemler arasındaki fiyat dalgalanmaları, arz ve talep

<sup>1</sup> Modelde arz ve talep esnek değildir, kapalı ekonomi şartları altında ve ürünün bir yıldan fazla muhafaza edilemeyeceği varsayımı üzerine kurulmuştur.



eğrilerinin esnekliğine ve dolaylı olarak eğimine bağlı olduğu için, sürekli bir dalgalanma olabileceği gibi, dengeye yönelik ve dengeden uzaklaşan dalgalanma da olabilir (Dinler, 2008, s. 264).

Tarımsal ürün talebinin cari üretim yılı ürün fiyatının bir fonksiyonu olmasına rağmen arzının bir üretim dönemi önceki fiyatın fonksiyonu olması, ürün fiyatlarında devresel dalgalanmalara yol açmaktadır. Arz ve talebin zaman içindeki değişme hızlarının aynı olmadığı ve dengeye gelmelerinin zaman alması Örümcek Ağı (Cobweb) Teoresi ile açıklanmaktadır. Yine bu teoremde kapalı ekonomi ve stoklanamayan ürünler için geçerli olabileceği ve üreticilerin uzun dönem fiyatlar konusunda bilgi sahibi olmadıkları varsayımı yapılmaktadır. Geçerliliği ise daha çok küçük, dışa kapalı ve aile tipi işletmelerin bulunduğu ve borsaların gelişmediği piyasalarda gözlenmektedir (Kıymaz, 2008, s. 13).

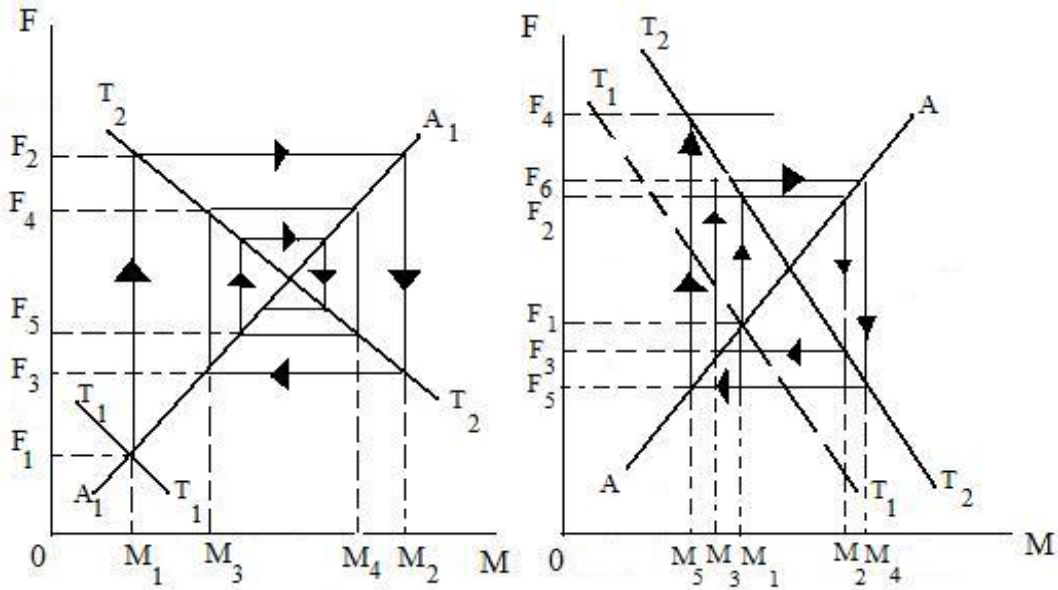


**Şekil 1.2 Cobweb Teoresi (Sürekli Dalgalanma)**

**Kaynak : Dinler, 2008, s. 263.**

Belirli bir piyasada belirli bir dönemde, herhangi bir tarımsal ürünün, arzının  $A_1A_1$  ve talebinin  $T_1T_1$  olduğunu düşünelim. Piyasa fiyatı  $F_1$  ve alışveriş hacmi  $M_1$  kadar olacaktır. Dönem içinde herhangi bir nedenle talebin artarak,  $T_2T_2$  konumunu alması sonucunda, değişen koşullara göre, piyasa fiyatının  $F'$  düzeyine ve alışveriş hacminin  $M'$  düzeyine çıkması gerekirken, ilgili dönemde üretim hacmi  $M_1$  kadardır ve üretimin  $M'$  düzeyine çıkabilmesi için, bir üretim dönemi geçmesi gerekmektedir.

İlgili dönemde üretim hacmi  $M_1$  kadarken, talep  $T_1T_1$ 'den  $T_2T_2$ 'ye yükselince arz  $M_1$ 'den  $M_2$ 'ye hemen yükselmediği için, fiyat  $M_1$  miktarına bağlı olarak  $F_2$  düzeyine yükselecektir. Arz, bir dönem önceki piyasa fiyatına bağlı olduğundan, üreticiler bir yıl sonra topraklarına hangi ürünü ekeceklerine karar verirken,  $F_2$  fiyatını esas alarak, üretimlerini  $M_2$  düzeyine çıkarırlar.  $M_2$  kadar malın piyasaya sürüldüğü sonraki dönemde ise, piyasa fiyatı yeniden  $F_1$ 'e düşecektir. Çünkü  $M_2$  kadar malın tamamı ancak  $F_1$  fiyatından satılabilecektir. Bu süreç şekildeki gibi bir döngü halinde devam edecektir.



**Şekil 1.3 Cobweb Teoresi (Dengeye Yönelik-Dengeden Uzaklaşan Dalgalanma)**

**Kaynak : Dinler, 2008, s. 265.**

Eğer bir tarımsal ürünün arz eğrisinin eğimi, talep eğrisinin eğimine göre daha az ise piyasa fiyatı, herhangi bir nedenle dengeden ayrılırsa, bu malın fiyatı her geçen yıl giderek dengeye yönelen bir şekilde dalgalanacaktır. Ürün olarak patatesin uzun dönem arzı  $A_1A_1$  ve talebinin  $T_1T_1$  iken, piyasa fiyatı  $F_1$  ve alışveriş hacmi  $M_1$ 'dir. Herhangi bir nedenle piyasa fiyatının  $F_1$ 'den  $F_2$ 'ye çıktığını varsayarak, bir sonraki dönem üreticiler  $F_2$  fiyatını göz önünde bulundurarak üretimlerini  $M_2$  'ye çıkaracaklardır. Piyasaya  $M_2$  kadar ürün geldiğinde, piyasa fiyatı  $F_3$ 'e düşecektir. Tekrar üreticiler üretimlerini  $M_3$ 'e düşürecekler bu şekilde dengesizliğin şiddeti giderek azalmaktadır. Bu durum dengeye yönelik dalgalanma olarak adlandırılır (Dinler, 2008, s. 265).

Eğer bir tarımsal ürünün arz eğrisinin eğimi, talep eğrisinin eğimine göre daha büyükse fiyat herhangi bir nedenle denge noktasından bir defa uzaklaştığında tekrar denge noktasına dönmeyecektir. Bu durum dengeden uzaklaşan dalgalanma olarak bilinmektedir.

### 1.2.1.3 Konjonktürel Dalgalanmalar

Konjonktür dalgalarında toplam tarımsal ürünlerin fiyatları, farklı oranlarda, ancak aynı yönde değişir. Konjonktürün yükselme aşamasında, diğer kesimlerdeki fiyatlara oranla tarım fiyatları daha hızlı artar; konjonktür alçalırken, aksine hızla düşer. Refah dönemlerinde tarımsal ürünlerin satın alma gücü yükselir, ticaret hadleri lehe döner; depresyon dönemlerinde ise satın alma gücü zayıflar, ticaret hadleri aleyhe döner (Kazgan, 2003, s. 239).

Konjonktür dalgaları gelişmiş sanayi ülkelerinin tarım dışı kesimlerinde, üretim ve istihdam hacminde ki değişmelerle ortaya çıkar; bu kesimlerin satın alma gücündeki değişmeler, aynı zamanda bu dalgaların tarım kesimine de ulaşmasına neden olur. Gelişmekte olan ülkeler kendi finansal hareketleri kadar, küresel konjonktürdeki hareketlerinde etkisi altında kalırlar.

“Konjonktür dalgalarının, gelişmiş liberal kapitalist ülkelerin tarım dışı kesimlerinde arz ya da talep şoklarının neden olduğu üretim ve istihdam hacimlerindeki değişmelerden kaynaklandığı bilinmektedir” (Dinler, 2008, s. 266).

### 1.2.1.4 Mevsimlik Fiyat Dalgalanmaları

Tarımsal ürünlerin bir kısmının üretimleri mevsimlidir. Tüketim ve talep ise yılın bir döneminden diğerine farklı olabilse de, temel gıda maddeleri için genellikle süreklidir. Bazı ürünleri kısa bir süre için bile olsa muhafaza etmek çok zordur. “Turfanda” üretim maliyetinin yüksek olduğu mevsimlerde fiyatlar zirveye ulaşır; mevsim ilerledikçe, birçok bölgede ürün piyasaya arz oldukça fiyatlar düşer. Sebzeler, meyveler vb. ürünler için çeşitli mevsimlerde bu fiyat iniş çıkışları her yıl tekrarlanır. Yılda sadece bir defa alınan ürünlerde, fiyat hasat dönemi sonunda en aza iner; yılın izleyen aylarında, saklama maliyetlerini karşılayacak biçimde yükselir. Ulaştırma maliyeti diğer pazarlama giderlerine kıyasla daha düşükse, tüketim merkezinin hasat dönemi farklı iklim bölgelerinden beslenmesi mümkündür (Kazgan, 2003, s. 244).

Mevsimlik fiyat değişmelerinin arızı gözükmeye nedeni, ürünlerin yıldan yıla verimle ilgili fiyat değişmelerinin şiddetli olabilmesidir. Mevsim başında fiyatlar hemen uyum göstermez; ancak zaman içinde bu gerçekleşir. Ürünün kıt olduğu yılda, başlangıç fiyatı hemen yükselmez, bir süre yükselen fiyatlarla gerçekleşir bunun nedeni, bilgi eksikliğidir. Bu durum yani hasat aylarında fiyatın fazla düşmesi üretici aleyhine, faiz ve kar hadlerinin yüksekliği nedeniyle gıda fiyatlarının yıl içinde yükselmesi tüketici aleyhinedir (Kazgan, 2003, s. 244).

### **1.2.1.5 Tarımsal Ürün Fiyatlarındaki İstikrarsızlığın Tarımsal İşletme Üzerindeki Olumsuz Etkileri**

Tarımsal ürün fiyatlarında görülen istikrarsızlık, tarımsal işletme üzerinde olumsuz etkilerini göstermektedir. Bu olumsuz etkiler az gelişmiş ülkelerde daha büyük boyutlardadır ve ekonomik gelişmeyi de sınırlayan etkenlerdendir.

Tarımsal ürün fiyatlarında çeşitli nedenlerden kaynaklanan dalgalanmalar ve bunların olumsuz etkileri tarımsal işletmeleri korunmak amacı ile birtakım önlemler almaya iter. Bu önlemlerden bazıları;

Üreticilerin oto konsumasyona yönelik üretim yapmaları kısaca kendi tüketimleri için üretmeye başlamalarıdır. Bu tarz bir üretimin iki önemli dezavantajı vardır, birincisi tarımcıların belirli ürünlerin üretiminde uzmanlaşmadan uzaklaşmasıdır. İkincisi ise ülke ekonomisi açısından önemlidir, piyasa için üretimin azalması, tarımcıların piyasaya daha az ürün arzı ve daha az mal satın almaları tarım sektörünün ülke ekonomisine olan katkısını azaltır (Dinler, 2008, s. 271).

Tarımsal ürün fiyatlarındaki istikrarsızlıklar ve tarımsal gelirin belirsizliği tarımla uğraşan kesimin yatırımlarını da önemli ölçüde etkiler. Bunun nedeni yeni yatırımda bulunacakların gerekli finansmanı sağlamak için, ya mevcut birikimlerine yöneleceklerdir ya da kredi kullanım yoluna başvuracaklardır. Bu sistemin yani düşük verim ve düşük gelir bileşiminin birikimi imkânsız kılması sonucu yatırımlar ancak kredi ile gerçekleştirilebilir. Ancak kredinin zamanında geri ödenmemesi toprağın kaybını beraberinde getirecektir, tarımla uğraşanlar böyle bir riski göze almaktansa yatırımdan vazgeçmeyi yeğlerler.

Tarımsal ürün fiyatlarındaki istikrarsızlıklar ve dolaylı olarak gelir belirsizliği tarım işletmelerini üretimde emek yoğun bir teknoloji seçmeye zorlar. Bu tarz bir üretimde tarım işletmeleri daha az kapital ve daha fazla emek kullanarak kapital yükünden kaçmış olurlar. Ancak bu tarz bir üretim teknolojisinin seçimi hem toplam üretimin hem de emeğin veriminin düşmesine neden olacaktır.

Tarımsal işletmeler fiyat istikrarsızlıklarından dolayı yatırımlara gitmeyi riskli görürler bununla birlikte işletmelerinin üretim ölçeklerini büyütmeyi, daha modern ve verimli yöntemlerle üretimi ertelerler. Çünkü işletme büyüdükçe pazara dönük bir üretim yapmak gerekir, bu da riskli ortamda işletme sahiplerini korkutan bir durumdur.

Tarımsal ürün fiyatlarındaki istikrarsızlıklardan kaynaklanan bu olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması, tarımsal gelişmenin hızlanması için devletin tarımsal ürün fiyatlarına, en önemlisi istikrarı sağlamak amacıyla, müdahale etmesi gerekmektedir (Dinler, 2008, s. 279).

## **1.2.2 Tarım Sektörü Gelir Düzeyini İyileştirme**

Tarım sektöründe faaliyet gösterenlerin gelirleri, tarım dışı sektörlerde faaliyet gösterenlerin gelir düzeyinin altındadır. Bunun nedenlerini iki başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi tarımsal ürün fiyatları genel düzeyinin, tarım dışı sektörler ürün fiyatlarına göre daha düşük olması ile ürünlerini düşük fiyattan satmak zorunda kalan üreticilerin bu satıştan elde ettiği gelir de düşük olacaktır. İkinci neden ise tarımsal ürün talebinin gelir esnekliğinin, tarım dışı ürünlerin talebinin gelir esnekliğinden küçük olmasıdır.

### **1.2.2.1 Tarımsal Ürün Fiyatları Genel Düzeyi Düşüklüğü**

Tarım dışı sektörler, genellikle aksak rekabet piyasası koşullarında faaliyette bulunurken tarımsal ürünler, tam rekabet piyasası koşullarına benzer özellikleri olan piyasalarda işlem görmektedirler. Tarımsal işletmeler ürünlerine ortalama maliyete yakın fiyatlardan alıcı bulurken çoğu zaman da aracılar vasıtası ile düşük fiyatlara razı gelmektedirler. Bundan dolayı tarım sektöründe faaliyet gösterenlerin gelirleri, ürünlerini pazarladıkları piyasaların özellikleri nedeni ile tarım dışı sektörlerde faaliyet gösterenlerin gelirlerinden daha düşüktür (Dinler, 2008, s. 280).

Tarımsal ürünler arzının artış hızının, tarımsal ürünler talebinin artış hızından daha büyük olması da tarımsal ürünler fiyatının arz fazlası nedeni ile düşmesi sonucunu getirmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler bu sorunla er ya da geç karşı karşıya kalacaktır.

### **1.2.2.2 Tarımsal Ürünler Talebinin Gelir Esnekliğinin Birden Küçük Olması**

Tarımsal ürünler talebinin gelir esnekliğinin birden küçük olması ve tüketicilerin gelir düzeylerinin artması ile de giderek küçülmesi, tarımsal ürünler talebinin artış hızının, tarım dışı sektör ürünlerinin talebinin artış hızının altında kalmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte talep hızı farklılıkları tarım dışı sektörlerin tarım sektöründen daha hızlı bir gelişme göstermesini sağlamaktadır. Milli gelir içerisinde tarım sektörünün payı yıldan yıla azalırken, tarım sektöründe faaliyet gösterenlerin gelirleri de tarım dışı sektörlerle oranla giderek azalmaktadır (Dinler, 2008, s. 280).

Çeşitli ürün gruplarının gelir esnekliği farklıdır. Gelir esnekliği daha yüksek ürün gruplarının (meyve, sebze, hayvansal ürünler vb.) hububat gibi ürünlere oranla arz şartları veri iken daha hızlı büyümesi ve tarımsal gelirden daha fazla pay alması beklenir. Ekonomi gelişirken milli gelirin içeriği gibi tarımsal gelirin içeriği de değişir (Kazgan, 2003, s. 272).

### 1.2.3 Tarımsal Üretimi Ülke Çıkarları Açısından Yönlendirme

Ülke çıkarlarının korunması devletin asli görevlerinden bir tanesidir. Devletin bu çıkarları tarım aracılığı ile koruduğu da görülür. Nüfusunun büyük bölümü tarımsal faaliyetle uğraşan, endüstrisi yeterince büyümemiş olan az gelişmiş ülkelerde, ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için en önemli sektör tarım sektörüdür. Bunun için bu sektör desteklenmeli verimliliğin ve üretimin artırılması gerekmektedir. Bu kalkınmanın finansmanını sağlamak açısından ön koşuldur (Dinler, 2008, s. 281).

Tarım ürünleri üretim ve ticaretinde son dönemde önem kazanan bir kavram da gıda güvenliğidir.<sup>2</sup> Tüketici tercihlerinin sağlık açısından risk içermeyen, güvenli ürünlere yönelmesi ve bu yönde artan kamuoyu uluslararası tarım ticaretinde gıda güvenliği ölçütünün dikkate alınmasını ve tarım sektöründe önemli düzenlemeleri kaçınılmaz kılmaktadır. Tarım, özellikle kırsal hayatın devamlılığı ve gıda güvencesinin sağlanması açısından stratejik bir sektör olarak görülmektedir.

Uzun dönemde mal ve hizmetlerin fiyatları farklı oranlarda artabilir ya da azalabilir. Tarım ürünlerinin daha çok iç ve dış piyasada sanayi mamullerine göre ticaret hadleri konu olmaktadır. Dünya piyasalarında bu hadlerin tarım ürünleri aleyhine seyri özellikle gelişmekte olan ülkelerin temel sorunudur. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren ticaret hadleri tüm dünyada tarım ürünleri aleyhinde bir düşüş trendi göstermiştir. Ticaret haddi; bir dönemin tarımsal ürünler fiyat endeksinin sanayi ürünleri fiyat endeksine bölünmesiyle bulunan oranın bir önceki dönemde bulunan endeks oranına bölünmesi ile ortaya çıkar. Ticaret hadleri iç piyasayla ilgili ise iç ticaret hadleri olarak adlandırılır ve ülkenin tarım ve sanayi kesimi fiyat

---

<sup>2</sup>Güvenli gıda, amaçlandığı biçimde hazırlandığında ve fiziksel, kimyasal ve mikrobiyolojik özellikleri itibarıyla tüketime uygun ve besin değerini kaybetmemiş gıda maddesi olarak tanımlanabilmektedir. Gıda güvenliği ise güvenli gıda üretim koşullarının oluşması için gerekli teorik ve teknik gereklilikleri tanımlayan bir sistemi tanımlar.

Birleşmiş Milletler (BM) Tarım ve Gıda Örgütü (FAO)'nın tanımına göre gıda güvencesi, bütün insanların her zaman aktif ve sağlıklı bir yaşam için gerekli olan besin ihtiyaçlarını ve gıda önceliklerini karşılayabilmek amacıyla yeterli, sağlıklı, güvenilir ve besleyici gıdaya fiziksel ve ekonomik bakımdan erişmeleri ve sürdürmeleri durumudur.

endeksleri oranlarını kapsar. Dış piyasa ile ilgili kullanıldığında, tarım ürünleri ihraç fiyatları endeksinin, ithal edilen sanayi mamulleri fiyat endeksine oranı olarak hesaplanır (Kazgan, 2003, s. 253).

Ticaret haddi denklemi için, TiH ticaret haddini,  $F_T$  tarımsal ürünler fiyat endeksi,  $F_S$  sanayi ürünleri fiyat endeksi olarak alınır. 0 ve 1, zaman dönemlerini (genelde yıl) gösterirse,

$$TiH = \frac{\frac{F_{Ti}}{F_{Si}}}{\frac{F_{T0}}{F_{S0}}}$$

TiH kavramı iç piyasa ile ilgili ise, aynı ülkedeki tarım ile sanayi kesimi fiyat endeksleri oranlarını kapsar ve iç ticaret hadleri (İTiH) olarak anılır. Dış piyasa ile ilgili kullanılıyorsa, tarım ürünleri ihraç fiyatları endeksinin, ithal edilen sanayi ürünleri fiyat endeksine oranı söz konusudur; buna da dış ticaret hadleri (DTiH) denir (Kazgan, 2003, s. 254).

Piyasaya dönük geniş köylü kitlesinin görece ekonomik durumundaki değişmelerin bir göstergesi olarak tarım ticaret hadleri kullanılmaktadır. Bilindiği üzere çiftçinin eline geçen fiyatlarla çiftçinin (sanayi ürünleri için) ödediği fiyatlar arasındaki makasın açılıp açılmadığını tarım ticaret hadleri göstermektedir. Tarıma dönük destekleme politikalarının kapsam ve hacim olarak daralması, tarımın kullandığı sanayi girdilere verilen sübvansiyonların kaldırılması veya azaltılması, iç ticaret hadlerinin doğrudan etkilenmesine neden olmuştur (Boratav, 2008, s. 165).

Singer-Prebisch hipotezi dış ticaret hadlerindeki düşüşü açıklamaya çalışan önemli görüşlerden biridir. Bu hipoteze göre, birincil (işlenmemiş, hammadde durumundaki) ürünlerin sanayi ürünleri karşısında görece fiyatları azalma eğilimindedir. Gelişmekte olan ülkeler tarımsal ürünleri de içeren birincil ürünlerde karşılaştırmalı üstünlüklerini kullanarak uzmanlaşmakta ve bunları uluslararası piyasalarda pazarlama imkânı bulmaktadırlar. Teknolojik ilerleme ise sanayi sektöründe daha yoğun bir biçimde yaşanmakta ve sanayileşmiş ülkeler zenginleşmektedir. Gelişmiş ülkelerde verimin ve üretimin hızla artmasına karşın bu ülkelerde talep artışı gerek nüfus artışının yavaş olması gerekse gelir esnekliğinin çok düşük olması nedeniyle sınırlı kalırken ürün stoklarının artmasına neden olmuştur. 1980'li yıllarda dünya piyasalarında yaşanan "sübvansiyonlar savaşı"nın, sert rekabet ve tarımsal ürün fiyatlarındaki düşüşün gerisinde tarımsal arzın talebi aşması vardır (Kıymaz, 2008, s. 16).

### 1.2.4 Tüketicilerin Çıkarlarının Korunması

Tarımsal ürünlere devlet müdahalesi daha öncelerde tüketiciyi koruma amacına yönelikken şimdilerde üreticiyi korumaya yönelik bir nitelik kazandığı açıktır. Ancak yine de temel gıda maddeleri gibi ürünlerin fiyatlarının çok yükselmesini önleyici önlemler ile, gelir düzeyi yüksek olmayan kesimlerin dengeli beslenmesini sağlamak gerekmektedir. Birbirine taban tabana zıt olan bu iki öğeden birini desteklerken diğerini mağdur etmemek gerekir (Dinler, 2008, s. 282).

Tarım, insanların besin gereksinimlerini karşılamak yanında ülkeler tarafından stratejik bir sektör olarak da algılanmaktadır. Gıda fazlası olan ülkelerin uluslararası politikaya, özellikle ithalatçılara yönelik olarak, gıdayı bir araç olarak kullandıkları görülmektedir. ABD gibi bir serbest piyasa ekonomisinde dahi 1930'lerden itibaren tarımsal piyasalara devlet müdahalesi önemli bir politika aracı olarak kullanılmıştır (Tarrant, 1980, s. 45, akt. Kıymaz, 2008, s. 5).

### 1.2.5 Politik Amaçlı Müdahaleler

Tarım sektörüne yapılan müdahalelerin bir başka nedeni ise kırsal nüfusun yoğun olduğu ülkelerde, üreticilerin önemli bir oy potansiyeli oluşturmalarıdır. Gelişmiş ülkelerde her ne kadar nüfusun büyük bölümü tarım dışı sektörlerde istihdam edilse de kökleri çok eskilere dayanan tarımsal lobiler güçlü ve yönlendiricidir.

Gelişmekte olan ülkelerde tarımsal nüfusun toplam nüfus içindeki payının yüksek olduğu bilinmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde tarımsal nüfus daha da fazla ve oy potansiyeli de oldukça yüksektir. Bu özellikleri çoğu zaman tarım sektörüne yapılan müdahalelerin popülist bir karakterde olmasını beraberinde getirmektedir. Bu politikalar uzun vadede çiftçiye yarar sağlamadığı gibi, demokrasinin işleyişini de güçleştirebilmektedir (Dinler, 2008, s. 283).

Tarımda desteklemenin, korumacılığın ya da müdahalenin asıl amacının bu sektörü korumaya muhtaç olmayacak duruma getirmek olduğu dikkate alınır, bu tür politikaların az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için ne kadar önemli olduğu anlaşılabilir (Ören, 1994, s. 14).

Tarımsal destekleme politikaları, öncelikle ve ağırlıklı olarak ulusal amaçları gerçekleştirmek için belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu amaçlar genel tarım politikası



amaçlarından ve ekonomi politikaları amaçlarından ayrı düşünülemez. Politikalar belirlenirken ekonomik, sosyal bazen de politik amaçlar baskın olabilmektedir.

### **1.3 Destekleme Politikası Araçları**

Piyasa koşullarının tarımsal gelir üzerinde oluşturduğu olumsuz etkileri azaltmak amacıyla kamu müdahalelerini içeren tarımsal destekleme politikaları devreye girmektedir. Tarımsal amaçlara ulaşmak için kullanılan araçları genel olarak üç grupta toplamak mümkündür. Bunlara fiyat politikası, yapısal politika ve sosyal politika olarak aşağıda değinilecektir.

#### **1.3.1 Fiyat Politikası**

Fiyat politikası, devletin veya kamu kurumlarının bazen üreticileri bazen de tüketicileri korumak amacı ile fiyatlara müdahale etmesidir. Daha çok kısa vadeli olarak uygulanan bu politika, alınan tedbirlerle tarımsal geliri arttırmada kullanılan etkili bir araçtır. Fiyat politikası, aşırı üretimi önleyen, pazarlarda arz ve talep arasındaki dengeyi sağlamayı hedefleyen bir politika olarak da tanımlanmaktadır (Özgüven, 1983, s. 244, akt. Memiş, 2005, s. 51).

Fiyat politikası ile fiyatlara müdahale iki şekilde olmaktadır:

- Fiyat dışı müdahale
- Fiyatlara müdahale

Fiyat dışı müdahale yönteminde arz ve talep faktörleri aracılığı ile fiyatlar etkilenmeye çalışılır. Tarımsal üretim fazlalığı ve bu ürünlerin piyasaya sürülmesi, çiftçinin yararına olmamakta, bazı durumlarda üreticinin geliri azalabilmektedir. Bu durumlarda düşük fiyat politikası uygulanarak arzı kısıtlayıcı önlemler alınmaktadır. Talebi artırmak suretiyle de piyasaya müdahale edilebilmektedir. Örnek olarak destekleme alımı şeklinde görülen ve devletin alıcı olarak piyasaya girmesi, reklam ve tanıtıcı öğelerle talep meydana getirme gibi araçlar kullanılmaktadır (Memiş, 2005, s. 51).

Fiyatlara doğrudan yapılan müdahale, üretimi arttırmak ve çiftçi gelirlerini yükseltmek amacıyla yöneliktir. Tarımsal üretim doğa koşulları ile birebir bağlantılı olduğu için mevsimlere ve yıllara göre üretimde dalgalanmalar görülmektedir. Tarım ürünlerinde talebin fiyat esnekliğinin düşük olması ve üretim istikrarsızlıkları devletin tarımsal ürün fiyatlarına doğrudan müdahalesini zorunlu kılmaktadır (Memiş, 2005, s. 51).

### 1.3.2 Yapısal Politika

Yapısal politika, geleneksel anlamda yürütülen tarımın, modern ve verimli bir hale getirilmesi, tarımsal işletmelerin geliştirilmesi amacıyla uygulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda tarım işletmelerinin önemli kısmını küçük ölçekli işletmelerin oluşturduğu bilinmektedir. Bu tarz işletmelerde modern üretimin gerektirdiği gübre, tohum, ilaç vb girdileri kullanmak, işletme sermayesinin kısıtlı olması nedeni ile zordur. Bu nedenle küçük ölçekli işletmelerin yapısal değişime ihtiyacı vardır. Toprak kullanımı ve mülkiyet şeklinin düzenlenmesi yapısal politika uygulamaları arasında yer almaktadır. Düzenlemeler işletmelerin miras yolu ile parçalanmasını önlemeye çalışmaktadır. Toprak ve tarım reformu ile arazi toplulaştırması yapısal politikalara örnek gösterilebilir (Memiş, 2005, s. 51).

Üretim artışını teşvik için, ürünlere ve ülkenin özel toprak kullanımı koşullarına göre farklı politikalar uygulanabilir. Üretim artışı sulamayı gerektirirken, topraklar çok parçalı ise, toprak birleştirmesi (konsolidasyon) önem kazanır ya da pek çok gelişmiş ülkenin uygulamaya koyduğu gibi toprakların miras yolu ile parçalanmasını önlemek amacıyla miras hukukunda radikal önlemler alınabilir. İkinci bir önlem grubu çevre sorunlarına ilişkindir. Hava, su, toprak kirlenmesinin önlenmesi gibi ve son olarak da teknolojinin değiştirildiği durumlarda üreticilerin bu alanda eğitilmesi ve gizli işsizlerin tarımda yığılmaması amaçlı yapısal politikalar (Kazgan, 2003, s. 346).

### 1.3.3 Sosyal Politika

Sosyal politika, çiftçilerin mali yüklerini en azından üretim vergilerini hafifletmek, tarım gelirlerini tatmin edici bir düzeyde tutmak amacıyla uygulanmaktadır. Bununla birlikte tarım sigortaları konusunda bilgilendirme ve tarım kesimine sosyal güvenlik açısından haklar tanımak da sosyal politika içerisinde yer almaktadır. Sosyal politika bu konularda oluşabilecek sorunları gidermek ve hem üreticiye hem de tüketiciye yardımcı olma amacı ile oluşturulan politikalar.

Tarımın görece azalan etkinliğine karşı uygulamaya konan politikalar fiyatların önceden belirlenmesi vb. şekillerde oluşmakta, ancak bunlarda tarımsal gelirdeki düşüşe engel olamamaktadır. Tarımsal verimliliğin artırılması için tarımsal istihdamdan kopanların başka işlere kaydırılması gerekmektedir. Tarımsal işgücü tarım dışı alanlara hızlı bir biçimde kaydırılmadığı için tarımsal gelirden azalma kaçınılmaz olmaktadır. Bu sorun tarımsal destekleme politikalarının ortaya çıkışında önemli bir neden olarak görülmektedir (Kıymaz, 2008, s. 19).

#### 1.4 Destekleme Politikasında Karşılaşılan Uluslararası Kısıtlar

Tarım sektörü gelişmiş olsun ya da olmasın tüm ülkeler tarafından çeşitli şekillerde desteklenmektedir. Bu desteklerde kullanılacak tarımsal politika amaç ve araçlarının belirlenmesinde, ülkelerin bağımsız bir biçimde hareket etmesi mümkün değildir. Ülkelerin var olan uluslararası gelişmeleri göz önünde bulundurmaları gerekmektedir. Bu nedenle destekleme politikalarında karşılaşılan uluslararası kısıtlar başlığı altında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), AB OTP'sı ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi aktörlerin dünya piyasaları üzerindeki etkileri ve yaptırımları incelenmiştir.

Dünyada serbest piyasa fetişizmi çok güçlüdür. DTÖ aracılığı sayesinde endüstriyel tarım modeli ile yoğun girdi kullanan, çevreyi kirleten ve yoğun desteklemelerle üretim yapan gelişmiş ülkeler; gelişmekte olan ülkelerin bu zamana kadar kısmen gümrüklerle korunan pazarlarını açarak tarımsal ürünlerine pazar bulmak istemektedirler. Bu durum gerçekleştiğinde gelişmiş ülkelerdeki 90 milyon çiftçi gelişmekte olan ülkelerdeki 2,5 milyar çiftçiyi işsiz bırakacaktır. Uluslararası sermaye, yerel iş çevrelerini koruyan uygulamaları bir yandan etki altına alabileceği özerk kuruluşlar, diğer yandan da DTÖ, IMF, AB gibi kuruluşların kurallarıyla sınırlamayı hedeflemektedir (Boratav, 2008, s. 176).

Destekleyici-koruyucu politikaların yüksek maliyeti vergi mükellefleri ve tüketicilerin itirazlarına neden olmaktadır. Bu politikalardan vazgeçilmesi ve tarım ürünleri ticaretinde serbest rekabetin hakim olması yönündeki eğilimler gittikçe güçlenmektedir. Ancak bu durum bütün ülkelerin tarım sektörüne yönelik, yurtiçi destekleme politikalarını değiştirmeden, dış ticaretteki koruyucu önlemlerin ve ihracat sübvansiyonlarının kaldırılmasının ve tarım ürünlerinde de serbest piyasa uygulamalarına geçilmesinin pek de mümkün olmadığı açıktır (Ertuğrul, 1999, s. 30).

Tarım politikalarının ve destekleme programlarının doğuşunda ve gelişiminde arz-talep dengesizliğini gidermek temel amaçtır. Ancak, bu hedefi gerçekleştirmeye yönelik politik süreçlerin her zaman ekonomik rasyonalite ile uyum sağlayacağı düşünülemez. Çünkü politika sürecinde etkili olan aktörler, ekonomik rasyonaliteden uzak farklı yaklaşımlar içinde olabilirler ve kendi tercihlerine öncelik verilmesi yönünde tavır sergilerler. Örnek vermek gerekirse kamu fonları yöneticilerinin stokların artmasından, tüketicilerin kıtlıktan, üreticilerin ise tarım ürünleri fiyatlarının düşmesinden korktuğu bilinmektedir.

### 1.4.1 Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması

Bretton Woods Konferansı'ndan sonra kurulan IMF ve DB gibi DTÖ'de İkinci Dünya Savaşından büyük güç ve saygınlık kazanmış olarak çıkan ABD'nin öncülüğündeki oluşumun, dünya düzeni ile ilgili olarak belirlediği sorunların çözümü amacıyla kurulmuştur. DTÖ'nün temel hedefi dünya ticaretinde liberalizasyonu sağlamaktır (Ertuğrul, 1999, s. 35).

Dünya tarım ürünleri ticaretinde bir takım düzensizliklerin mevcut olduğu ve bunların kaynağının da sektöre yapılan yoğun müdahalelerden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu amaçla DTÖ tarafından yurt içi ve uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi, tarım sektöründe koruma politikalarının dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılması yönünde kararlar alınmıştır.

DTÖ gözetiminde yapılmakta olan ve tarımsal ticaretin liberalizasyonunu amaçlayan çok taraflı müzakerelerin son aşaması 2000 yılında Katar'ın Doha kentinde başlamış ve 2004 yılında Tarım Çerçeve Anlaşması ortaya çıkmıştır. Tarım Çerçeve Belgesi, tarımsal destekleri zaman içinde tümüyle ortadan kaldırmayı ve tarım ticaretinin serbest rekabet şartlarında yürütülmesini hedeflemektedir. Anlaşmanın temel ilkeleri şu şekilde sayılabilir (Acar, 2006, s. 58);

- İhracat sübvansiyonlarının kaldırılması: DTÖ anlaşması, özellikle AB'nin tarımdaki ihracata verdiği desteği belli bir süreç içerisinde kaldırılması gerektiğini kabul etmiştir. AB'de ABD'nin ihracata yönelik verdiği kredilerin azaltılmasını istemiş, ABD'nin ihracatçıya verdiği bu kredilerin dönme süresinin altı ayla sınırlı tutulması karara bağlanmıştır.
- Tarifelerin İndirilmesi: Gümrük tarifeleri anlaşmanın önemli konularındandır, gelişmiş ülkeler bu konuları kendileri için hassas saydıkları için bir takım ayrıcalıklar elde etmişlerdir.
- Hassas Ürünler: Üye ülkeler kendileri için hassas olan ürünleri belirleyebilecekler; ancak bunların sayısı gerektiğinde tartışmaya açık olacaktır ve bu ürünlerin tarife oranları indirilecektir. Örneğin Japonya için pirinç, Avrupa için süt, şeker ve sığır eti ayrıcalıklı ürünler kapsamındadır.
- İç Desteklerin Azaltılması: Bir ülkenin tarıma verdiği destek miktarı, toplam tarım üretimi değerinin %5'ini aşamayacaktır.

- Pamuk için özel komite: Pamuğa sağlanan destek ve pamuk ticareti konusunda ABD ve Afrikalı pamuk üreticisi ülkelerin çıkarlarını dengelemek için özel bir komite kurulması kararı alınmıştır.

Tarımsal ürünlerin uluslararası ticaretinde AB ile ABD arasında büyük bir anlaşmazlık söz konusudur. Bu anlaşmazlık tarımsal ürünlerin üreticilerini, ithalatçısını, tüketicilerini, hükümetleri yani tüm piyasa aktörlerini etkilemektedir. Dünyanın bu iki önemli ticaret bloğu arasındaki anlaşmazlık, üçüncü ülkeler için de önemli sonuçlar doğurmaktadır.

Cairns grubu<sup>3</sup> tarım ürünleri dışsatımcısı ülkelerin tutumu tarımsal ürünlerin ticaretinde liberalizasyonu sağlamaktan yanadır. Nispeten daha düşük ulusal gelire sahip ülkeler de, tarımsal ürünlerini gelişmiş ülkelerin pazarlarına sokabilmek için liberalizasyon taraftarı bir tutum içinde olmuşlardır. Japonya dünyanın önde gelen tarım ithalatçılarından ve geleneksel yüksek korumalı tarım politikasını sürdürmektedir. Güney Kore ve İskandinav ülkeleri ise yüksek korumaya sahip tarımsal yapıları nedeniyle liberalizasyona karşıdır. Bu konudaki genel görüş gelişmiş ülkelerin tarımsal korumacılığının faturasının, gelişmekte olan ülkelere çıktığıdır (Ertuğrul, 1999, s. 45).

#### 1.4.2 Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyum

AB'ni kuran Roma Anlaşması, Gümrük Birliği ve Ortak Pazarın gerçekleştirilmesinin yanı sıra belirli ortak politikalara uyulmasını da öngörmektedir. Tarım, AB'nin gıda ihtiyacını karşılayan önemli bir sektördür. II. Dünya Savaşı sırasında gıda maddelerinin kıtlığından kaynaklanan sıkıntılar yaşayan Avrupa ülkeleri, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nu kurarken, tarım sektöründe verimliliği arttırmayı ve kendi kendine yeterliliği gerçekleştirmeyi hedeflemişlerdir. Bu hedef doğrultusunda, 1962 yılında tüm üye ülkeler için uyulması zorunlu olan OTP<sup>4</sup> benimsenmiştir (Memiş, 2005, s. 83).

Dünya piyasasında OTP'den en fazla etkilenen ABD ve Cairns Grubu ülkeler dünya tarım ürünleri ticaretinde, fiyatlardaki düşüşle birlikte, talepte ortaya çıkan yetersizliğe, büyük ölçüde OTP'nin neden olduğunu ileri sürmüşlerdir. İkili ilişkiler ve DTÖ yoluyla, koruyucu-

---

<sup>3</sup> Cairns Grubu Ülkeler: Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Macaristan, Endonezya, Malezya, Filipinler, Yeni Zelanda, Tayland ve Uruguay.

<sup>4</sup> OTP'na AB'de Tarımsal Destekleme Politikaları başlığı altında ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

destekleyici politikalardan vazgeçmesi için topluluğa artan bir biçimde baskı yapma başlamışlardır.

Topluluk tarımsal üretimi artırmak, üreticilere daha iyi bir yaşam seviyesi yaratmak ve piyasaları istikrara kavuşturmak üzere tesis edilmiş ve topluluk tercihi, ortak bir pazar kurulması ve mali dayanışmadan oluşan üç ana prensibe dayandırılmıştır. Topluluk tarafından uygulanan tarım ürünleri ihracatına yönelik destekler, tarım ürünleri ihracatçısı ülkeler tarafından, topluluğun dünya tarım ürünleri ihracatından daha fazla pay almak amacıyla yaptığı bir destekleme politikası olarak görülürken, topluluk tarafından ise çiftçi gelirlerini artırmaya yönelik politikaların bir yansıması olarak tanımlanmıştır.

AB üyeliğine aday ülkeler için geliştirilen genişleme stratejisi çerçevesinde, bu ülkelerdeki tarımsal yapıyı yeniden şekillendirmek amacıyla, SAPARD (Special accession programme for agriculture and rural development) isimli bir katılım öncesi mali araç oluşturulmuştur. Bununla birlikte çevre ve ulaştırma altyapılarını geliştirmeyi hedefleyen ve yatırımları finanse etmeyi amaçlayan yardım programları da mevcuttur. Tüm bu programlar üyelik aşamasındaki ülkelere çeşitli şartlar öne sürmektedir. Bu nedenle AB uyum programları ve birlik politikaları tarımsal destekleme politikalarında karşılaşılan uluslararası kısıtlardan bir diğeridir.

### **1.4.3 IMF ile Yapılan Anlaşmalar**

Dünya’da uluslararası ticaretin giderek genişlemesi sonucunda bir takım yeni uluslararası organizasyonlar oluşturulması ihtiyacı gündeme gelmiştir. Küreselleşme olarak adlandırılan yeni yaklaşım ile uluslararası düzeydeki kurumsal yapılanmalar daha da ön planda yer almıştır. Tarımsal destekleme politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında ülkeler tamamen bağımsız bir şekilde hareket edememekte, üstlenmiş oldukları uluslararası yükümlülükleri de göz önünde bulundurmamak durumundadırlar. Bunlardan biri de, az gelişmiş ülkelerin bozulan makro ekonomik dengelerini tekrar kurabilmek amacıyla uyguladıkları, IMF destekli istikrar programları çerçevesinde üstlenmiş oldukları yükümlülüklerdir.

IMF’nin anlaşmalı olan ülkelerle olan ilişkileri, çoğunlukla istikrar paketleri ve yapısal uyum programlarının önerilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. İstikrar paketleri; acil müdahale gerektiren durumlarda kısa vadeli çözümlere yönelik olarak uygulanmaktadır. Yapısal uyum programları ise ekonomik büyümeyi engelleyen yapısal sorunların çözümünü amaçlamakta ve daha uzun vadeli bir uygulama olarak bilinmektedir. İlgili programların uygulanmasında IMF, denetleme görevini yerine getirmekte ve Dünya Bankası ile işbirliğine gidilmektedir. Yardım

talep eden ülkeden en üst düzeyde niyet mektupları ve taahhütler istenmektedir (Sayın vd., 2002, s. 1).

IMF sağlanan krediler çerçevesinde yapılan anlaşmalarda, kamunun sosyal harcamalarını kısıtlayarak, kamuda istihdam edilen personel sayısını azaltarak ve özelleştirme vb. araçlarla bütçede ki gelir kalemlerini arttırarak ülkelerin dış borçlarını ödeyebilecek yapıya kavuşturulmasını amaçlamaktadır. Ülkeler IMF'ye üye olurken oy haklarını belirleyen bir miktar para yatırmaktadırlar. En büyük hissedar olan ABD yönetim kurulunda oy hakkının büyük çoğunluğunu elinde tutmaktadır. Bu durum IMF'ye üye gelişmekte olan ve parasal sıkıntı içerisinde bulunan ülkelerin küresel güçlerin dayatmalarının bir parçası olacağını göstermektedir.

Az gelişmiş ülkelerin denetim altına alınmasında IMF'nin istikrar paketlerinin önemli katkısı olduğu bilinmektedir. Parasal sıkıntı içerisinde bulunan ülkelerin destekleme alımlarının durdurulması, gümrük duvarlarının kaldırılması vb. şartları taşıyan istikrar paketlerinin amacı; gelişmiş ülkelerin elindeki tarımsal ürün fazlalarına pazar bulmaya çalışmaktır.

IMF'nin istikrar paketleri ve yapısal uyum programları aracılığıyla anlaşmalı ülkelerde uygulamaya koyduğu düzenlemeler değerlendirildiğinde yukarıda söylenenleri destekleyen uygulamalar olduğu görülmektedir. Bunlardan bazıları (Sayın vd., 2002, s. 5);

- Tarıma yönelik düzenlemelerin, ülke tarımının yapısal sorunlarının çözümüne yönelik olmaması, çoğunlukla destekleme politikalarında değişiklik öngörmesi.
- Konunun sadece ekonomik boyutlarının ele alınması ve sosyal yönlerinin gözardı edilmesi.
- Tarım sektörü ile ilgili kararlar alınırken üretici örgütlerinin devre dışı bırakılması.

### **1.5 ABD ve AB Tarımsal Destekleme Politikaları**

ABD dünyanın en büyük gıda üreticisi ve ihracatçısıdır. Aynı zamanda tarım sektörüne çoğunluğu federal bütçeden karşılanan çok sayıda destekte bulunmaktadır. 1980'ler süresince ABD hükümeti hızla büyüyen tarım programlarına ulaşabilmek için desteklemelere yılda yaklaşık olarak 30 milyar \$ harcamıştır. Buna paralel olarak federal hükümetin bütçe açıkları da artış göstermiştir. 1979 yılında 40 milyar \$ olan açık, 1986 yılında 220 milyar \$ çıkmıştır. Bu dönemde tarım, hükümet harcamaları içinde karşılaştırma yapıldığında %182 büyümüştür.

Örnek vermek gerekirse aynı dönemde çok daha önemli ve stratejik olan savunma harcamaları %135 kadar büyüyebilmiştir (Stoeckel vd., 1989, s. 45).

Toplum için önemli olan ürünlerin fiyatlarının desteklenmesi amacıyla kamu kuruluşlarınca yapılan doğrudan alımlar, destekleme veya müdahale alımları olarak ifade edilmektedirler. Küçük üreticilerin üretimlerine devam etmeleri ve üretim fazlalarının piyasayı bozucu etkilerinin azaltılması amacıyla ürün fiyatlarının desteklenmesi yöntemiyle müdahale alımları uygulanmaktadır. Gelişmiş ülkelerden ABD’de Ürün Kredi Kuruluşu (Commodity Credit Corporation) ve AB’de ulusal müdahale programları aracılığıyla müdahale alımları uygulanmıştır. Üretimi destekleyen diğer destek türlerinin tersine müdahale alımları arz fazlası üretimin meydana getirdiği olumsuzlukları ortadan kaldırmak yolunda bir araçtır ve genellikle tahıl piyasalarında uygulama alanı bulmaktadır (Colman ve Young, 1989, s. 280).

ABD’de ve AB’de tarımsal destekleme politikaları aşağıda ana hatlarıyla ele alınacaktır.

### **1.5.1 ABD’de Tarımsal Destekleme Politikaları**

ABD’nin tarım sektörüne yönelik destekleme politikalarının başlangıcı 1930’lu yıllara kadar uzanmaktadır. Bu tarihlerde baş gösteren 1929 Ekonomik Buhranı tarımsal gelirlerin düşmeye başlamasına ve çok sayıda üreticinin topraklarını terk etmesine neden olmuştur. Bu kötü gidişatın ancak devlet yardımıyla durdurulabileceği anlaşıldığından bir yasa çıkarılarak, uygulamaya konulan önlemlerle fiyatların düşmesi engellenerek, çiftçilerin topraklarına dönmesi sağlanmıştır (Öğüt, 1999, s. 67).

ABD, idari ve hukuki olarak eyalet sistemi ile yönetilmesine karşın, bu ülkede tarım politikaları eyalet bazında değil, ulusal bazda oluşturulmaktadır. Tarımsal işletme açısından bakıldığında ortalama arazi büyüklüğünün yaklaşık olarak 180 hektar olması, çiftçi gelir düzeyinin yüksekliği, bununla birlikte ileri teknoloji kullanımı, üretim planlamasının ve piyasalarda fiyat istikrarının sağlanması ABD’nin dünya piyasalarında söz sahibi olmasını sağlayan önemli etkenlerdir (Şahinöz vd., 2005, s. 32).

1930 Tarım Kanununun yürürlüğe koyduğu tedbirlerle olumlu sonuçlar elde etmesi sonucunda ABD hükümeti 1938 yılında Tarımsal Uyum Kanununu, Ürün Kredi Şirketi kurulmasına dair kanunu ve 1949 yılında Tarım Çerçeve Kanununu yürürlüğe koymuştur. Bundan sonraki süreçte de tarım politikaları her beş yılda bir Kongre tarafından çıkarılan “Tarım Kanunu” ile belirlenmektedir (Öğüt, 1999, s. 67).



ABD'nin federal tarım politikası, üç genel amaç doğrultusunda yapılandırılmıştır.

- Tarımsal geliri, tarım dışı gelirlerle dengede tutmak,
- Tüketicilere makul fiyatlardan gıda ve diğer ürünleri sağlamak,
- Bu iki amaca ulaşırken vergi mükelleflerine en az yükü getirmek.

ABD'de 1930 yılında çıkarılan ilk kanun devletin tarım ürünlerinin üretim ve pazarlamasına üst düzeyde müdahalesini öngörürken, 1985 Kanunu ile tarım politikalarının kapsamı genişletilmiş, fiyat yoluyla yapılan müdahaleler ve pazar müdahaleleri azami düzeye indirilmiştir. Pek çok gelişmiş ülke gibi ABD'de çıkardığı son kanunlarda desteklemeler ile birlikte gıda güvenliği, toprak muhafaza, çevre koruma ve kırsal kalkınma gibi konularda önemli adımlar atmıştır (Öğüt, 1999, s. 68).

ABD tarım kanunlarından bir tanesi de "1990 Gıda, Tarım, Muhafaza ve Ticaret Kanunu" kısa adı (FACTA) olan kanundur. 1991-1995 yılları arasında orta vadeli bir plan gibi hazırlanarak uygulanmıştır. ABD tarımsal destekleme politikalarını düzenleyen önemli kanunlardandır. Tarımsal destekleme ile birlikte tarımsal ticaret, krediler, araştırmalar vb. alanlarda tedbirler getirmiştir. Tarımsal ürünlerin fiyatlarına müdahale ve üreticilere gelir desteği sağlayarak, ürünlerin arz miktarlarında düzenlemelere gidilmiştir 1980 Tarım Kanunu ile uygulamasına başlanılan bu tedbirler, birtakım değişikliklerle yeniden uygulamaya konulmuştur. Bu düzenlemelere aşağıda kısaca yer verilmiştir (Öğüt, 1999, s. 68).

**a-) Fiyat Yoluyla Yapılan Desteklemeler–Taban Fiyat Politikası:** Bu sistemde temel amaç ürün fiyatlarının belirlenen asgari seviyelerin altına inmesini engellemektir. Taban fiyat düzeyi Tarım Bakanlığı tarafından belirlenir. Bu fiyatlar piyasa fiyat düzeyinin de altında olan seviyelerdedir. Çiftçiler taban fiyatlardan ürünlerini satmak istemedikleri için genelde bu fiyatlardan devlet alımı gerçekleşmemektedir. Bunun yerine "Ürün Rehin Kredisi Fiyat Seviyesi" olarak da anılan bu sistem ile üreticilere, açıklanan fiyatlar üzerinden devlete rehine bıraktıkları ürünle orantılı olarak kredi açılmaktadır. Üreticiler piyasa fiyatlarını takip ederek, en uygun zamanda ürünlerini pazara sunmaktadır. Şart olarak üreticiler aldıkları kredileri 9 ay gibi bir süre içinde ödemek zorundadır, ödeme bu sürede gerçekleşmezse kredi açılırken ürün taban fiyatı olan rakamdan devlet stoklarına girmektedir Bu uygulamada amaç çiftçinin pazar fiyatlarını takip ederek ürünü pazarlamasını sağlamaktır (Öğüt, 1999, s. 69).

**b-) Gelir Destekleme Programları–Telafi Edici Ödeme:** Gelir destekleme programları üreticiyi koruma amacıyla devlet, üreticilere belirli bir fiyatı garanti eder, ancak ürün

ticaretinin piyasa fiyatından yapılmasını serbest bırakır. Eğer ürünün piyasa fiyatı, devletin garanti ettiği fiyatın altına inerse, aradaki fark, üreticiye ödenir. Bu sistem üreticiyi korumayı amaçladığı kadar aynı zamanda tüketiciyi de koruma amacına yöneliktir (Dinler, 2008, s. 287).

Normal piyasa şartlarında üreticilerin ürünlerini pazarda sattıkları fiyat, taban fiyatın üzerinde olmak şartıyla, pazar fiyatı ile hedef fiyat arasındaki fark üreticilere ödenir. Buna “Fark Giderici Ödeme (Prim)” sistemi adı verilmiştir. Pazar fiyatlarının, hedef fiyatın altına düşmesi durumunda bu ödeme hedef fiyat ile taban fiyat arasındaki farka eşit olacaktır (Öğüt, 1999, s. 69).

**c-) Ekilişlerin Azaltılması Programı:** Devlet arzın kontrol edilmesine yönelik olarak çeşitli ürünlerin ekiliş alanlarında kısıtlamalara gitmiştir. Örnek olarak buğday, yemlik tahıllar, pamuk ve çeltik için son 5 yıla ait ekimlerin ortalaması alınmıştır. Stok, pazar durumu, ihracat imkânları da göz önünde bulundurularak değerler açıklanmıştır. Üreticilere bu programa katılma şartıyla destekleme imkânlarından yararlanma hakkı tanınmıştır. Uygulama çerçevesinde ekilmeyen araziler için rüzgar ve su erozyonunu önleyecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

1996 yılında yürürlüğe giren Tarım Kanunu (Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act) uzun zamandır ürün programlarının mali yükü ve devletin isteği doğrultusunda şekillenen üretim yapısının getirdiği olumsuzluklar, serbest piyasanın tam anlamıyla sağlanmasını isteyen çevrelerde huzursuzluk meydana getirmiştir. Uzun süren çalışmalar sonucunda ortaya çıkan bu kanun “Fark Giderici Ödeme” olarak bilinen uygulamayı ve üretim planlama müdahalelerini uygulamadan kaldırmıştır. Bunların yerine “Taban Fiyatı” uygulamasının devamını öngörmüştür. Kanunla yürürlüğe konulan destekleme modelinin temel unsurları aşağıda verilmiştir (Öğüt, 1999, s. 71).

**1-) Üretim Esnekliği Sözleşmesi:** ABD yönetimi bir yandan GATT tarım anlaşması gereklerini yerine getirmek diğer yandan da bütçe harcamalarını ve hükümet kontrollerini azaltmak amacı ile üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri sistemine geçmiştir. Sistemle üreticinin geliri korunurken aynı zamanda piyasa güçlerinin üretim ve ticaret üzerindeki etkisini arttırmak amaçlanmıştır. Bu strateji ile piyasaların serbestleşmesi sağlanırken, dünya ekonomik büyümesini hızlandırıp tarım ve gıda ürünleri talebini arttırarak ve böylelikle tarımsal üretim ve lojistik sektöründe ABD’nin mukayeseli üstünlüğü sayesinde dünya talebinden artan oranda pay alma amacı vardır. Yeni kanun, gelir destek ödemeleri ile destekleme fiyatları arasındaki bağı kaldırarak, 1996 yılında üreticilerle “esnek üretim

sözleşme ödemeleri” adı ile 1 kerelik ve 7 yıl süreli her yıl için sabit ancak azalan miktarda destekleme ödemeleri sunan bir sözleşme olan doğrudan gelir ödemeleri sistemini getirmiştir (Babacan, 1999, s. 5).

Kanun ile doğrudan gelir ödemelerine ayrıca “pazarlama kredi programı” adı altında üreticilere kolaylık sağlamaktadır. Pazarlama kredi programı, bir ürüne verilen kredi oranının dünya fiyatı ya da farklı bir ülkedeki fiyatın altına düşmesi durumunda, üreticinin bildirilen kredi oranından daha düşük bir oranda krediyi geri ödemesine olanak tanımaktadır. Bununla birlikte sözleşmeyi imzalayan üreticiler, yürürlükte ki çevre koruma planlarına, sulak alanlarla ilgili tedbirlere, ekim esneklik tedbirlerine, arazilerini tarımsal üretimde tutma şartlarına uymak ve ekonomik değeri olan her bir ürün için en azından afetlere karşı ürün sigortası yaptırmak zorundadırlar (Babacan, 1999, s. 6).

ABD’de tarımsal destekleme faaliyetleri 1933 yılında kurulan ve 1948 yılından itibaren Tarım Bakanlığı’na bağlı federal bir kuruluş olarak faaliyet gösteren, Ürün Kredi Kurumu (Commodity Credit Corporation, CCC) tarafından gerçekleştirilmektedir. CCC, krediler, satın almalar, ödemeler ve diğer faaliyetler yoluyla tarım ürünlerinin fiyatlarını desteklemek, üretim ve pazarlama konusunda çeşitli imkanlar sağlamak, tarım ürünlerini iç ve dış piyasalarda değerlendirmek, gerektiğinde gıda yardımlarında bulunmak ve tarım ürünleri fazlası için yeni dış pazarlar bulmak gibi görevler üstlenmiştir (Acar, 2003, s. 105).

1990 sonrasında uygulama biçimi değişmiş ve nadir uygulanır duruma gelmiş olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerden ABD’de Ürün Kredi Kuruluşu (Commodity Credit Corporation) ve AB’de ulusal müdahale kurumları aracılığıyla ürün fiyatlarının serbest piyasa fiyatlarının üzerine çıkması amacı doğrultusunda müdahale alımları uygulanmıştır. Müdahale alımları üretimi destekleyici diğer destekleme politikalarının aksine arz fazlası üretimin oluşturduğu olumsuzlukları giderme aracı olarak görülmektedir (Colman ve Young, 1989, s. 280).

**2-) Fiyat Desteği–Taban Fiyatı Uygulaması-Ürün Rehin Kredileri:** Önceki kanunlarda uygulanan rehin kredilerine (taban fiyat) baklagiller de eklenerek, 2002 -2007 dönemi için “pazarlama kredileri” adıyla yürürlükte kalmıştır. Buğday, yemlik tahıllar, pamuk, çeltik ve yağlı tohumlu bitkiler için üreticilere taban fiyat üzerinden kredi verilecektir. Taban fiyatlar, her ürün için pazarlama dönemi öncesinde Tarım Bakanlığınca belirlenerek açıklanacaktır. Son beş yılda o ürün için üretici eline geçen fiyatların ortalaması bulunarak bu ortalamanın % 85’i taban fiyat olacaktır. Bu krediler için uygulanacak faiz oranı %1 olarak belirlenmiştir. Pazarlama kredileri 9 ay vadeli olacaktır (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 57).

Bu uygulamaya dahilinde krediden faydalanan üreticiler ürünlerini 9 aylık sürede borsada satıp rehini bozdurabileceklerdir. Bu durumda kredi geri ödeme fiyatı olarak taban fiyatı baz alınmaktadır. Bunun üzerine faiz bedeli eklenerek, kredi geri ödeme tutarı hesaplanmaktadır. Bu ödemelerin 2002 Tarım Kanunu döneminde bir üretici için yıllık 75.000 ABD \$'ını aşamayacağı da belirlenmiştir. Üçten fazla çiftlik için ödeme yapılmaması da karara bağlanmıştır.

**a-) Süt Destekleme Fiyatları Programı:** Tarım Bakanlığı önceki kanunlardan süregelen süt destekleme fiyatları programının devamını öngörmüştür. Bakanlık süt ürünleri işleme tesislerinden, süt tozu, tereyağı, peynir gibi ürünlerde müdahale alımları yaparak talep fazlası ürünü çekmektedir. 2002 Tarım Yasası ile, bu destekleme aracının uygulamada kalması öngörülmüş ve süt müdahale alım fiyatının, %3,67 yağ oranındaki sütler için, 20 Cent/lit olarak belirlenmiştir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 57).

**b-) Federal Süt Pazarlama Yönetmelikleri:** Bu yönetmeliğin amacı hem üretici hem de tüketici yararına işleyecek pazar şartlarının oluşturulmasına dayanmaktadır. Süt piyasasında önceki yıllarda aracılardan görece üstün olduğu durumlar üretici ve tüketiciler için gelir kayıplarına neden olmuştur. Bu yüzden üretici ve tüketici faydasını artırmak için 1996 FAIR Kanunu hükümlerine göre, 2000 yılı itibariyle ABD genelinde 11 ayrı süt pazarlama bölgesi belirlenmiş, her biri bölge için çeşitli kalite standartlarına göre, minimum süt alım fiyatlarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Buna göre, aracılardan etkinliği azaltılarak pazarlama marjının düşmesi ile tüketici fiyatının azaltılması ve üreticinin eline geçen fiyatın artırılması hedeflenmiştir. Bu uygulamanın 2002 Kanunu döneminde de sürdürülmesi karara bağlanmıştır (Yeni ve Dölekoğlu, 2003 s. 57).

ABD tarımsal destekleme politikaları uygulamaya konduğu zamandan itibaren, pazarın işleyişini bozduğu ve üreticiye yükselen oranlarda gelir desteği sağladığı gerekçesiyle eleştiriler almıştır. Ancak programlar her ne kadar arzın kontrolünde etkili olamasa da, üreticilerin gelirlerinin arttırılmasında amaçlarına ulaşmıştır. 1993 yılında üretici gelirlerinin %26'sı desteklemelerden elde edilmiştir. Bununla birlikte desteklemelerin yarattığı olumsuzluklardan, tarım sektörüne aktarılan gelir desteğinin büyük bir kısmı az sayıdaki yüksek gelirli üreticilerde toplanmıştır, bazı ürünlerin şeker ve yer fıstığı gibi iç pazar fiyatları yükselmiştir, desteklemelerin zirai ilaç ve kimyasal gübreyle bağımlı üretim tekniklerini teşvik ettiği bunun da fazla üretim ile gereksiz stokların oluşmasına ve çevreye olumsuz etkilerde bulunduğu söylenmektedir (Öğüt, 1999, s. 74).

### 1.5.2 AB’de Tarımsal Destekleme Politikaları

AB ortak tarım politikası tarım sektörü değişiminin sağlanmasında büyük rol oynamıştır. Topluluk önceden bölgenin en büyük tarım ürünleri ithalatçısıyken, dünyanın en büyük ikinci ihracatçısı konumuna gelmiştir. Bu dönüşüm oldukça yüksek bir maliyeti de beraberinde getirmiş ve ekonominin diğer alanları göz ardı edilerek sağlanmıştır. Kısmen bu yüksek maliyetli tarımsal desteklerin sonucunda topluluğun makroekonomik performansı ABD ve Japonya gibi diğer OECD ülkelerinin gerisinde kalmıştır (Stoeckel vd., 1989, s. 94).

19. yüzyılın son çeyreğinde tarımsal üretimde ki artış dünya fiyatlarının hızla düşmesine ve ekonomik durgunluğa neden olmuştur. Bu durgunluktan etkilenen Avrupa ülkelerinde başta Benelüks<sup>5</sup> olmak üzere tarım desteklenmeye başlanmıştır. İlk zamanlarda gümrük vergileri ve yurtiçi fiyatların dünya fiyatlarından yüksek olması ile başlayan desteklemeler, dünya ekonomik bunalımı ile birlikte ithalatta miktar kısıtlamalarıyla devam etmiştir. Birinci Dünya Savaşı sonrasında müttefik ülkelerde yaşanan ekonomik sıkıntılar sonucunda fiyat aracılığı ile piyasalara müdahalede bulunularak tarımsal ürün fiyatlarına ve üretimlerine istikrar kazandırılmaya çalışılmıştır. Avrupa’nın yeniden güçlenmesi ve istikrarın sağlanması amacıyla AET ve topluluk içinde OTP oluşturulmuştur. Kurulduğu günden itibaren topluluğun en önemli ve vazgeçilmez organı olarak faaliyetine devam etmektedir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 46).

Batılı ülkelerde özellikle AB’de tarıma çok sayıda ve çeşitli şekillerde müdahalelerde bulunmaktadır. Üreticilerin piyasada karşılaştıkları fiyatlara müdahale ve diğer destekleme programlarından bazıları; fark ödeme sistemi, müdahale alımı, değişken ya da sabit gümrük vergileri, doğrudan ödemeler, ithalat kotası, girdi desteği, üretim kotası, yatırım destekleri, ithal girdilere fiyat destekleri ve ar-ge destekleridir. Koşulların değişmesi gibi durumlarda eskiler kaldırılarak yerlerine yeni destekleme politikası araçları eklenmektedir böylece kurallar hedeflere ve dengeye ulaşmak için değiştirilmektedir (Colman ve Young, 1989, s. 268).

---

<sup>5</sup> Benelüks, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un coğrafi olarak birlikteliğini ifade eden, politik ve resmi bir işbirliği temeline oturan birliktir. İşbirliği 1944 yılında malların, hizmetlerin ve ülke halklarının serbest dolaşımını sağlamak amacıyla adı geçen üç ülkenin aralarındaki sınırları kaldırmaları sonucu başlamıştır.

Temelde destekleyici ve koruyucu niteliklere sahip bir tarım politikası olan AB OTP'si dünyada halen yürürlükte olan en kapsamlı, karmaşık ve en korumacı tarımsal destekleme politikası olarak adlandırılabilir. OTP esasen 1950'li yılların sonlarındaki sorunları çözmek ve tarımda üretkenliği artırmak için oluşturulmuş bir politikadır. Bu dönemde birlik tarımındaki yapısal sorunlar, çiftçi gelirlerinin düşüklüğü yanında, savaş sonrasında ortaya çıkan gıda yetersizlikleri Avrupa için stratejik bir düzenleme olarak OTP'nin oluşumunda etkili olmuştur. Ancak bir süre sonra politikalar etkisini fazlası ile gösterdiği için OTP fazla üretimi yönetme programı halini almıştır.

OTP ölçüsünde uygulanmakta olan ortak piyasa düzenleri, iç ve dış piyasada uygulanan piyasa düzenleri olarak ikiye ayrılabilir. Bu düzenlemeler birbirleriyle bağlantılı olmakla birlikte, iç piyasada uygulanan düzenlemelerin temel ölçütleri gerçekleşmesi beklenen fiyatlar ve iç destekleme fiyatlarıdır. Gerçekleşmesi beklenen fiyatlar ile anlatılmak istenen üreticilerin eline geçmesi hedeflenen fiyatlar olup, ürün veya ürün gruplarına göre farklı(hedef fiyat, yönlendirme fiyatı, norm fiyat ve temel fiyat gibi) adlar alabilmektedirler. İç piyasada uygulanan destekleme araçları ise, müdahale fiyatı, geri çekme fiyatı, satın alma fiyatı, minimum fiyat, üretim yardımları ve fark ödemeleridir. Dış ticarete uygulanan fiyat destekleri ithalatta uygulanan destekler ve ihracatta uygulanan destekler olarak ayrılmaktadır. İthalatta birincil koruma mekanizması tarifeler, ihracatta uygulanan destekleme aracı ise ihracat sübvansiyonlarıdır. Bunlar dışında uygulanan diğer pazar ve fiyat düzenlemeleri imalatçılara verilen sübvansiyonlar, tüketici yardımları, üretici kotaları, ortak sorumluluk vergisi ve ihracat vergileridir. 1967 yılında açıklanan Manshold Planı fiyat desteklerinden ziyade arazi toplulaştırmasını ön planda tutarak kırsal ve tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısında iyileştirme öngörmüştür (Acar, 2003, s. 106).

OTP ile tarım sektöründe verimlilik artışı, tarımsal yapıda iyileşmeler sağlanması, gıda güvenliği ve tüketicinin korunması gibi hedefler ortaya konmuş ve üç temel ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler; tek pazar ilkesi, mali dayanışma ilkesi ve topluluk tercihi ilkesidir. OTP'nin yapısı gereği karmaşık olması ve bütçe üzerindeki artan yükü yeniden yapılanma ihtiyacı doğurmuştur. OTP yüksek fiyat, koruma ve uyguladığı tarifelerle tarımı güvence altına almaya çalışmıştır. Ancak 1980'lerde talep ve ihracattaki azalmaya üretim fazlası eklenince tarımın bütçeye olan yükü daha da artmış bu baskı gruplarınca eleştiri konusu olmuştur. Böylelikle 1985 yılında yayınlanan ve yeni politikaları da içeren Yeşil Kitap'ta tarımsal desteklerin düzenlenmesine yer verilmiştir. Daha sonra gerçekleşen GATT Uruguay Turu görüşmelerinde Çok Taraflı Ticaret Anlaşması ile de Birliğin 1995-2000 yılları arasında tarımsal destek ve ihracat sübvansiyonlarında kısıtlamalara gitmesi kararı alınmıştır. İstenen

başarı sağlanamayınca Uruguay Komitesi'nin beklentilerini karşılamak ve bütçe sorunlarını çözmek amacıyla MacSharry reformu 1992 yılında gündeme gelmiş ve 1993-1995 yılları arasında uygulanmıştır (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 46).

1992 yılındaki MacSharry reformları ile tahıl, yağlı tohumlar, tütün, sığır ve koyun etinde destekleme fiyatlarının düşürülmesi ve ortaya çıkabilecek gelir kaybının bir kısmını telafi edebilmek için de fark ödeme sistemine benzer “işlenebilir alan ödemesi” uygulamasına geçilmiştir (Çakmak vd., 1998, s. 19). Yağlı tohumlarda (ayçiçeği, soya fasulyesi ve kanola) reformdan bir yıl önce fiyat destekleme uygulaması sonlandırılmıştır, baklagillerde ise 1993-1994 döneminde aynı uygulamaya son verilmiştir. Aynı zamanda tahıllar için üç yıllık geçiş dönemi süresince müdahale fiyatının %35 düşürülmesi kararı alınmış ve bu fiyat düşürülmesi işlenebilir alan ödemesi ile telafi edilmiştir. Tahıllarda uygulama; fiyat desteğinde azaltılmayla oluşan gelir kaybının giderilmesi için “ikili destek” şeklinde devam ettirilmiştir. İkili destek uygulamasında dünya fiyatı ile OTP bazındaki müdahale fiyatı arasındaki fark, ihracat sübvansiyonu ile giderilmekte, reform öncesi müdahale fiyatı ile bundan daha düşük olan hedef fiyat arasındaki fark ise işlenebilir alan ödemesiyle telafi edilmektedir (Swinbank, 1997, akt. Demirci, 2001, s. 11).

OTP ekonomik olmaktan çok, toplumsal ve siyasal yönü ağır basan bir tarım politikasıdır. AB sanayi ürünlerinde gümrük birliği aracılığıyla gerçekleştirdiği serbest dolaşımı, tarım ürünlerinde OTP ile gerçekleştirmiştir. OTP yalnızca ticari hedefler değil aynı zamanda bazı özel ekonomik ve sosyal hedefler de içermektedir. OTP'nin üç temel ilkesinden tek pazar ilkesi; ürünlerin üye ülkeler arasındaki serbest dolaşımını ifade eder. Topluluk tercihi ilkesi; topluluk içi piyasalarda ve topluluk sınırlarında, üye ülkelerce üretilen ürünlere öncelikli bir rejim uygulanmasıdır. Mali dayanışma ilkesi ise, tek pazar ve topluluk tercihi ilkeleri doğrultusunda uygulanacak ortak politikaların, ortak bir bütçeden bütün üye ülkelerin katılımı ile karşılanmasını hedeflemektedir (Ertuğrul, 2002, s. 294).

AB içinde ve dışında pek çok çevre tarafından çeşitli yönleriyle uzun süredir eleştirilen, bazı çevrelerce AB'nin gelişim sürecinde yer almış önemli aktörlerden biri olarak tanımlanan, bazı çevrelerce ise ekonomik mantıktan uzak olan OTP bu aktörlerin de etkisiyle sürekli bir değişim ve yenilenme süreci içerisinde olmuştur. Özellikle 1967, 1985, 1992, 1998 OTP'de ki bu değişimin öne çıktığı yıllardır. Dünya piyasalarında OTP'den en fazla etkilenen ülkeler ABD ve Cairns grubu ülkeler dünya tarım ürünleri ticaretinde, tarım ürünleri fiyatlarındaki düşüş ile talepte ortaya çıkan yetersizliğin büyük ölçüde OTP'den kaynaklandığını ileri sürmektedirler. Gerek ikili ilişkileri gerekse Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması

(GATT) aracılığıyla koruyucu ve destekleyici bu politikaları azaltması için topluluğa baskı yapmaktadırlar (Ertuğrul, 2002, s. 294).

AB OTP'sı 1999 yılında yürürlüğe giren Gündem 2000 kararlarından sonra, 1992 yılında başlayan reform sürecini büyük oranda tamamlamıştır. Gündem 2000'de politikaların belirlenmesinde birlik içinde ve dışında tarım sektörünün rekabet gücünün gelişmesini sağlamak, tarım kesimine eşit bir yaşam standardının sağlanması, çevreye duyarlı üretim tekniklerinin yaygınlaştırılması, sürdürülebilir tarım ve kırsal kalkınmanın sağlanması ilkeleri ön plandadır. Genel olarak reform, başlangıçtaki ilkeleri korumakla birlikte maliyetler, çevre ve kırsal kalkınma, gıda güvenliği, dış pazar konuları üzerinde durmuştur (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 47).

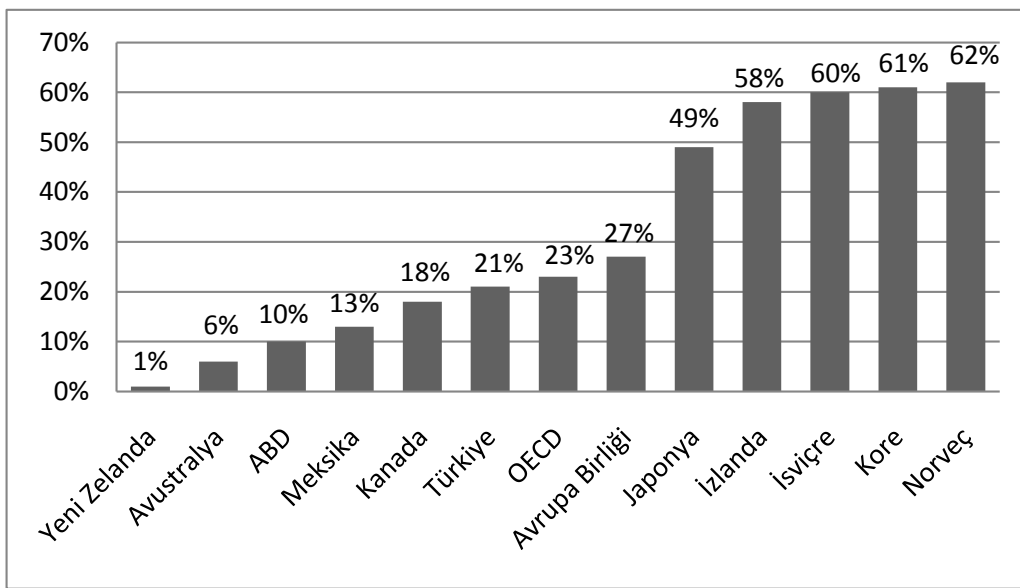
Gündem 2000 kapsamında öngörülen reformun önemli düzenlemeleri;

- Topluluk içi ve Topluluk dışı piyasalarda rekabet gücünün geliştirilmesi için daha düşük müdahale fiyatları uygulanması.
- Tarımsal nüfusa eşit bir yaşam standardının sağlanması.
- Uluslararası ilişkilerde ve ticarete AB'nin pozisyonunun güçlendirilmesi.
- Gıda güvenliği ve kalitesi ile birlikte, çevreye duyarlılık ve hayvan sağlığını da kapsayan kaliteli üretim üzerinde yoğunlaşması,
- Çevre ile ilgili hedeflerin OTP ile uyumlaştırılması,
- Kırsal Kalkınmanın çerçevesi çizilerek OTP ile uyumunun sağlanması,
- Politika yönetilirken merkezîyetçi olmayan bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve desteklerin ihtiyaçlar dikkate alınarak dağıtılması,
- Program yönetmeliklerinin daha yalın ve anlaşılır hale getirilmesi.

Gündem 2000 çerçevesinde belirlenen tarım politikaları ile OTP'de üç amaç ön plana çıkmaktadır. Bu amaçlar; rekabetçi, sürdürülebilir ve kalite odaklı bir tarım sektörüne ulaşmaktır. Bu hedefleri gerçekleştirmek üzere yeni düzenlemeler yapılmış ve tarımsal bütçe yılda ortalama 38 milyar euro piyasa politikalarına ve 4.3 milyar euro kırsal gelişme harcamaları olmak üzere, toplam 42,3 milyar euro ile sınırlandırılmıştır (Çakmak ve Kasnakoğlu, 2001, s. 16).



AB komisyonunda 2003 yılında gerçekleşen anlaşma gereği kısmi üretimden bağımsız desteğin uygulanması kararlaştırılmıştır. Haziran 2003 Anlaşması ile, OTP kapsamında çiftçilere ödenen prim destekleri yerine Çiftlik Bazında Tek ödeme (single farm payment) yapılması, bu ödemelerin büyük miktarının üretimle ilişkilendirilmemesi benimsenmiştir. Yeni OTP'na göre, gelecekte desteklerin çok büyük bir kısmı üretimden bağımsız olacaktır. Ancak üretimden vazgeçmeleri önlemek için, üye ülkeler sübvansiyonlar ile üretim miktarları arasında sınırlı bir ilişkinin olduğu programlar dahilinde tercih yapabileceklerdir. AB son reform paketi ile OTP'nın karmaşık mekanizmalarını terk ederek, yerine daha basit ve üretimden bağımsız ödemelere dayalı bir sistem getirilmiştir.



**Şekil 1.4 OECD Ülkelerinde Üretici Destek Tahminleri Ortalaması (2006-2008)**

**Kaynak:** <http://www.oecd.org>

OECD ülkelerinde üreticilere verilen desteklerin genelinde bir azalma görülmektedir. 2008 yılında çiftçilerin ortalama %21 brüt gelirleri vardır ve bu oran 1980'lerin ortalarından itibaren en düşük seviyesindedir. Bu düşüşün büyük ölçüde ülkelerin yerel fiyatları ve dünya tarım ürünleri fiyatları arasındaki farktan meydana geldiği düşünülmektedir. Tarımın ekonomik konjonktüre tepkileri diğer sektörlere oranla daha yavaştır, bunun nedenlerinden bir tanesi talebin gelir düşüşlerine daha az duyarlı olmasıdır. Birçok ülkede mevcut destekleme politikalarının ekonomik krizlerin etkisini azaltmak amacıyla düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Hükümetler sıkı mali koşullarla karşı karşıyadırlar ve muhtemelen tarım da dahil olmak üzere destekleme politikalarını gözden geçireceklerdir (OECD, 2009, s. 2).

## 2 TARIM SEKTÖRÜNÜN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Tarım sektörü, özellikle iktisadi kalkınmanın başlangıç aşamasında ekonomiye önemli katkılarda bulunmaktadır. Türkiye ekonomisinde tarımın görece önemi azalmış olsa da yurtiçi gıda talebine katkısı, sanayi sektörüne girdi temin etmesi, ihracat içindeki payı ve istihdama katkısı önemini sürdürmektedir. Bu bölümde tarım sektörünün Türkiye ekonomisindeki yeri ve önemi başlığı altında tarımın nüfus, istihdam, GSYİH ve dış ticaret içerisindeki payları incelenecektir.

### 2.1 Tarımsal Yapı

Türk tarımı, görece önemi azalmakla beraber ekonomi içinde çok önemli bir sektör konumundadır. Başta ülke nüfusunun beslenmesi, nüfusun yarısının geçim kaynağı olması, sektörler arası ilişkileri, ulusal hasıla ve ihracattaki payı, ekonomiye olan katkısının birer örneğidir. Bu nedenle ekonomik gelişme sürecinde tarım göz ardı edilemeyecek kadar önemli ve stratejik bir sektördür.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun tüm dünyada tarım sektörü desteklenmektedir. Bu desteklemeler öncelikle sektörün yapısal sorunlarının giderilmesini hedeflerken daha sonraki adımlarda üretim ve verimlilik artışlarına yönelmiştir. Türkiye’de tarım sektörü ise yapısal sorunları ve çözüm gerekleri bilinmesine rağmen; önemli ölçüde finansal kaynak ihtiyacı duyması ve politik tercihler nedeni ile yeniden yapılandırılmamaktadır. Oysaki sektör bugünlere dek taşıdığı önemini, gelecekte de koruyacağı için ilgiyi ve desteği fazlasıyla hak etmektedir (Yıldız, 2006, s. 77).

Tarımsal işletmelerin küçük ve çok parçalı olması, rekabet edebilirlik özelliklerinin bulunmaması, pazarlama ağlarının yetersizliği, üretici örgütlenmesinin düşük olması, tarımsal eğitim, öğretim ve yayında yaşanan yetersizlikler, üretim faaliyetlerinin pazar koşullarına uygun olarak gerçekleşmemesine, üretim faktörlerinin etkin kullanılmamasına ve sonuç olarak verimlilik ve üretici gelirlerinin giderek azalmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de tarım sektörü, tüm dünyada etkisini gösteren küreselleşmeden en olumsuz şekilde etkilenen sektör olmuştur. 1980 sonrasında küreselleşme sürecinde kurallar, gelişmiş ülkelerin istekleri ve ihtiyaçları doğrultusunda şekillenirken Türkiye’nin de uymak durumunda kaldığı bu kurallar Türk tarım sektörünün yapısal sorunlarını çözmeye yetmemiştir. Hızlı ve yaygın erozyon ve buna bağlı olarak verimli toprak kaybı, tarımsal

işletmelerin hala çok küçük ve parçalı yapısı, ekonominin diğer sektörlerinde kullanılamayacak kadar düşük vasıftaki emek gücünün tarımda yığılması, sermaye birikimin olmayıp finansal kaynağa ihtiyacının yoğun olması sektörün en başta gelen sorunları arasındadır (Yıldız, 2006, s. 78).

Tarımın milli gelirdeki oransal payı, ekonomi gelişirken azalma eğilimi göstermektedir. Bunun nedeni, diğer üretim kesimlerindeki orana, tarım gelirin daha yavaş artmasıdır. Her üretim kesimi farklı oranda büyüdüğü için, milli gelirin bileşimi de sürekli değişmektedir. İlgi çekici diğer bir konuda tarım da kişi başına düşen gelirin, diğer kesimlere oranla geçirdiği değişmedir. Tarımın, gelir gibi, gelişme sürecinde aktif nüfus oranı da azalır. Bu ikisinden hangisinin daha hızlı azalacağı, ülkenin koşullarına bağlıdır ve tarımda kişi başına verimin ve gelirin, diğer kesimlerdekine oranla değişimini belirlemektedir (Kazgan, 2003, s. 271).

Ekonomik gelişme sürecinde, tarımın, sosyo-ekonomik açıdan görece öneminin azalması her ülkenin karşılaştığı bir olgudur. Ancak, Türkiye’de tarım kesiminin ekonomik açıdan bu zayıf görünümü, “ekonomik gelişme sürecinde tarımın ekonomi içerisindeki görece öneminin azalması” kuramı ile açıklanabilir bir durum değildir. Tarımsal istihdamın, tarımsal katma değere ve tarımsal ihracata göre üç katlık bir ağırlığa sahip olması, tarımın, özellikle son yıllarda karşı karşıya kaldığı bir daralma olgusuna işaret etmektedir. Gayri safi milli hasıla (GSMH) da tarımın payı son 5-6 yıldır mutlak olarak azalmış ve neredeyse 1990’lı yılların başındaki düzeylere gerilemiştir. Tarımsal gelişme dinamiklerini etkisizleştirerek tarımın son yıllarda genel ekonomik yapı içerisinde hızlı bir biçimde marjinalleşmesine neden olan en önemli unsur, yüzyılımızın başında Ekonomik İstikrar Programı’nın bir parçası olarak uygulamaya giren “tarım reformu”dur. Türk tarımının yapısal sorunlarından ve değişim dinamiklerinden kopuk bir zeminde oluşturulan söz konusu reform uygulamaları, tarımsal gelişmeyi, ister istemez olumsuz bir biçimde etkilemiştir (Şahinöz vd., 2005, s. 5).

Ekonomik gelişme sürecinde tarımın görece öneminin azalması, aslında evrensel bir olgudur. “Ekonomik gelişme sürecinde tarımın önemi ne kadar hızlı gerilerse, ekonomik büyümeye katkısı o kadar güçlü olur” (de Lauwe ve Chombart, 1979, s.11) Bu cümle, kaçınılmaz bir ekonomi yasasının yani, “tarımın azalan görece öneminin” en yalın anlatımıdır. Ekonomik gelişme sürecinde tüm faaliyet kolları, tüm kesimler değişim halindedir. Tarım kesimi bu süreçte gelişme göstermekle birlikte, sanayi ve hizmet kesimleri çok daha hızlı büyüdüğü için, tarımın ekonomi içerisindeki görece önemi giderek azalmaktadır (Şahinöz vd., 2005, s. 5).

Tarım sektörünün Türkiye Ekonomisi'ne katkılarına geçmeden önce, bu sektörü tanımlayıp, sınırlarını çizmekte fayda vardır. Dar anlamda tarım; arazide ekim, dikim, bakım ve yetiştirme yollarıyla bitki, hayvan ve hayvansal ürünler üretilmesi veya bunların üreticileri tarafından işlenip değerlendirilmesi faaliyetleridir (Karluk, 2007, s. 173).

Geniş anlamda tarım; bitkisel ve hayvansal ürünler üretiminin yanında, bu ürünlerin yetiştiricileri tarafından işlenmesi, ormancılık ve balıkçılık faaliyetleri, tarımsal ürünlerin yetiştiricileri tarafından taşınması ve saklanması, mağazalara devredilmeden üreticileri tarafından satılması ile tarım alet ve makinelerinin diğer tarım üreticilerinin üretimle ilgili faaliyetlerine bir bedel karşılığında kullanılarak da kapsamaktadır (Karluk, 2007, s. 173).

Tarım sektörü Türkiye ve AB ülkelerinin de içinde olduğu birçok ülkede; nüfusun gıda maddeleri gereksinimini karşılaması, tarıma dayalı sanayinin hammadde kaynağını oluşturması, belli bir kesime istihdam olanağı sağlaması, dışa bağımlılığın önlenmesi ve ödemeler dengesi üzerinde etkilerinin olması nedeniyle, ekonomide önemli bir sektör olma özelliğini korumaktadır (Bayraç ve Yenilmez, 2006, s. 2).

Gerçek anlamda tarımın genel ekonomi içindeki önemini belirlemek kolay değildir. Her ne kadar kimi istatistiksel veriler tarımın ülke ekonomisi içindeki yeri hakkında bir fikir verebilirse de, bunu ölçmeye yarayan tek bir ölçüt henüz bulunamamıştır. Bununla beraber nüfus, ulusal hasıla, iç ve dış ticaretteki paylar dikkate alınarak tarımın ülke ekonomisi açısından durumunun belirlenmesi sıkça başvurulan bir yaklaşım şeklidir (Talim vd., 1995, s. 1).

## **2.2 Tarımsal Nüfus**

Tarımsal nüfus geleneksel anlamı ile kırsal kesimde yerleşmiş, (mevsimsel ve gerektiğinde kentsel alanlarda da çalışabilen), kendilerine özgü sosyal, ekonomik, kültürel özellikleri ve eğilimleri olan, gündelik gereksinimlerini birbirine bağlı bir ilişkiler sistemi ile gideren ve büyük ölçüde kendi kendine yetmeye çalışan insan topluluğudur (TKB, 2004(b), s. 9).

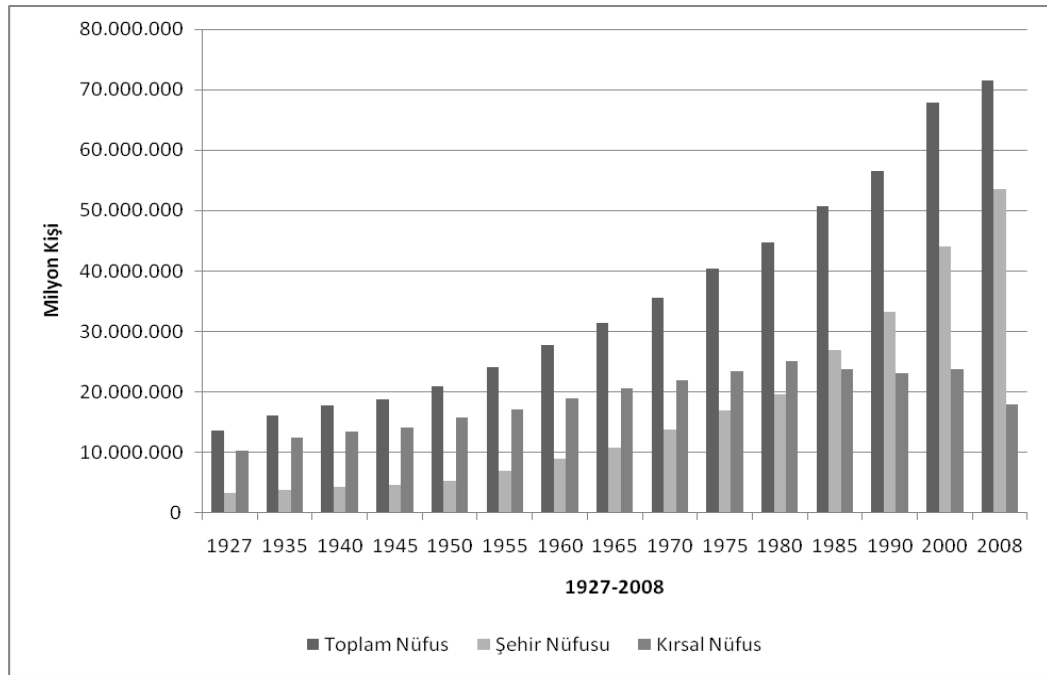
Türkiye'de tarımsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı, ekonomik gelişme ve hızlı şehirleşme ile birlikte giderek azalmıştır. Türkiye'de kırsal (tarımsal) nüfusun yıllar içerisinde gelişimi konusunda, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından çeşitli araştırmalar ve incelemeler yapılmıştır. Çalışmalardan derlenen sonuçlar Tablo 2.1'de gösterilmiştir.

**Tablo 2.1. Tarım ( Kırsal ) Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı**

Yıllar	Toplam Nüfus	Şehir Nüfusu	Kırsal Nüfus	Kırsal Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (%)
1927	13.648.270	3.305.879	10.342.391	75,78
1935	16.158.018	3.802.642	12.355.376	76,47
1940	17.820.950	4.346.249	13.474.701	75,61
1945	18.790.174	4.687.102	14.103.072	75,06
1950	20.947.188	5.244.337	15.702.851	74,96
1955	24.064.763	6.927.343	17.137.420	71,21
1960	27.754.820	8.859.731	18.895.089	68,08
1965	31.391.421	10.805.817	20.585.604	65,58
1970	35.605.176	13.691.101	21.914.075	61,55
1975	40.347.719	16.869.068	23.478.651	58,19
1980	44.736.957	19.645.007	25.091.950	56,09
1985	50.664.458	26.865.757	23.798.701	46,97
1990	56.473.035	33.326.351	23.146.684	40,99
2000	67.803.927	44.006.274	23.797.653	35,10
2008	71.517.100	53.611.723	17.905.377	25,04

**Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 2009, s. 7**

Tablo 2.1 incelendiğinde yıllar içerisinde tarımsal nüfusun çok büyük bir değişim içerisine girdiği görülmektedir. İlk nüfus sayımından bu yana kırsal nüfus miktarı oransal olarak azalma göstermekte ve bu azalış 1985 yılından sonra mutlak azalma sürecine girmektedir. 1927 yılında toplam nüfusun %75,78'ini oluşturan tarımsal nüfus, 1955'li yıllara kadar %70 dolaylarında seyretmiştir. Bu yıllardan sonra tarımda makineleşmeye geçiş, ekonomik yapıda ki değişimler ve kentlere göç ile birlikte 1980'lerde bu oran %50'lere düşmüştür, 2008 yılına gelindiğinde ise kırsal nüfusun toplam nüfus içerisinde ki payı yarı yarıya azalarak %25,04'e gerilemiştir. Bu süreçte şehir nüfusu ise ters orantılı olarak artış göstermiştir.



**Şekil 2.1 Türkiye’de Toplam Nüfus, Şehir Nüfusu ve Kırsal Nüfusun Gelişim Seyri**  
**Kaynak: Tablo 2.1 den oluşturulmuştur.**

Ekonomik gelişme süreci, her zaman, tarımsal nüfus ve işgücü sayısında mutlak bir azalma sonucunu doğurmayabilir. Özellikle gelişmenin ilk dönemlerinde, tarımsal göçe karşın yüksek düzeyli doğal nüfus artışı tarımsal göç oranını aşıp tarımsal nüfus sayısının artmasına neden olabilmektedir. Örneğin, hızlı bir ekonomik büyüme göstermesine karşın Japonya’nın tarımsal nüfusu XX. Yüzyılın ilk yarısında aynı düzeyde kalmış ancak 1950’lerden sonra belirli oranda bir azalma göstermiştir. Burada Japonya’nın kalkınmasının büyük ölçüde tarım ile gerçekleşmesi büyük etkindir. XIX. Yüzyılda önemli bir tarımsal ve endüstriyel gelişme yaşayan Fransa ve ABD’de tarımsal nüfusun gerilemeye başlaması ancak XX. yüzyılın başlarında gerçekleşmiştir. Ekonomik gelişme ve tarımsal dönüşüme uygun olarak 1950’lerden sonra önemli bir tarımsal göçe tanık olan Türkiye’de tarımsal nüfus ancak 1980’lerden sonra azalmaya başlamıştır (Şahinöz vd., 2005, s. 7).

### 2.3 Tarım Alanları

2003-2008 yılları itibariyle tarım alanları Tablo 2.2’de yer almaktadır. 2006 yılından itibaren TÜİK tarafından AB’nin faaliyetlere göre Ürünlerin İstatistikî Sınıflaması olan (FÜS 2002) kullanılmaya başlanmıştır.

**Tablo 2.2 Türkiye’de Tarım Alanlarının Dağılımı (Bin Hektar)**

Tarım Alanı	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ekilen Tarım Alanı	17.563	18.110	18.148	17.440	16.945	16.460
Nadasa Bırakılan Tarım Alanı	4.991	4.956	4.876	4.691	4.219	4.259
Sebze Bahçeleri	818	805	806	853	815	836
Meyve Ağaçlarının Kapladığı Alan	1.501	1.558	1.598	1.670	1.671	1.693
Bağ Alanı	530	520	516	513	485	483
Zeytin Ağaçlarının Kapladığı Alan	625	644	662	712	753	774
Orman Alanı	20.703	21.189	21.189	21.189	21.189	21.189

**Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 2009, s. 7**

Tablo 2.2’de görüldüğü üzere 2003-2008 yılları arasında ekilen tarım alanları ve nadasa bırakılan tarım alanlarında büyük miktarda bir değişim olmamıştır, Bu miktarın, 16,9 milyon hektarını ekilen, 4,2 milyon hektarını nadasa bırakılan, 0,8 milyon hektarını sebze yetiştirilen ve 3 milyon hektarını ise meyve, zeytin ağaçları ve bağcılık için ayrılan alanlar oluşturmaktadır. Zeytin ağaçlarının kapladığı alan 2006 ve 2007 yılında önemli artış göstermiştir. Ancak bağ alanlarının son yıllarda giderek azaldığı görülmektedir. Bununla birlikte 2001 Genel Tarım Sayımı Sonuçlarına göre Türkiye’de son 10 yılda değişikliğe uğrayan koruluk ve orman arazisinin %16’sının yapılaşma ve turizm alanı haline geldiği ifade edilmektedir. Türkiye’de toplam arazinin %33,13’ü tarımsal faaliyetlerde kullanılmaktadır.

Toplam tarım alanlarına baktığımızda dikkate değer bir gelişme görülmemektedir. Bu da tarım alanlarına yeni alanlar kazandırılmadığı, başka bir ifade ile tarım alanı olarak kullanılmaya uygun alanların tamamen kullanıma açıldığı anlamına gelmektedir

Türkiye’de ekilen ve nadasa bırakılan tarla arazisinin tamamı üretken tarıma elverişli değildir. Çünkü bu alanların bir kısmı özellikle 1948-56 yılları arasında, traktör sayısının hızla artması sonucu, çayır ve mera alanları bozularak genişleyen tarla arazileri olup, engebeli ve meyilleri yüksek arazilerdir.

## 2.4 Tarımsal Üretim

TÜİK’ in 2007 yılı verilerine göre Tarım Sektörü Türkiye Gayri Safi Milli Hâsılasının yaklaşık yüzde 9’unu oluşturmakta ve nüfusun önemli bir kesimi hala geçimini tarımla sağlamaya devam etmektedir. Türkiye’nin tarımsal üretimi Genel Tarım Sayımları kapsamında yapılan tarımsal işletme anketlerinde, her yıl cari tarım istatistikleri ile derlenemeyen; yasal durum, işletmenin bitkisel üretim ve/veya hayvancılık faaliyetinin yanında yaptığı diğer faaliyetler, arazi kullanımı, arazi parça sayısı, ürün bazında ekili alan, sulama yapılan alan, sulama kaynakları ve sulama sistemi, üretim sistemi, kimyasal gübre ve zirai mücadele ilacı kullanımı, hayvan sayıları, tarımsal alet ve makine varlığı, tarımsal amaçlı

kullanılan binalar ve diğer yapıların varlığı, hanehalkı kompozisyonu ile istihdama ilişkin bilgilerle incelenmektedir (Saçlı, 2009, s. 45).

Türkiye’de tarımsal işletmelerin yapısına ilişkin bilgiler, genel tarım sayımları kapsamında yapılan Tarımsal İşletmeler (hanehalkı) anketleri ve Tarımsal İşletmelerde Ücret Yapısı anketleri ile derlenmektedir. Tarım sayımlarının amacını; Türkiye’nin tarımsal yapısını belirlemek, tarımsal yapıda zaman içerisinde ortaya çıkan değişimleri ölçmek, cari tarım istatistiklerindeki tutarlığı kontrol etmek ve uluslararası karşılaştırmalara uygun istatistik verileri elde etmek olarak açıklamak mümkündür.

Daha güncel bir ifade ile Türkiye’nin Kalkınma Planlarının “Kaynakların Etkin Kullanımı” amacı ve daha önceki Kalkınma Planlarında olduğu gibi Dokuzuncu Kalkınma Planında da ifade edildiği üzere “ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulabilmesi” hedefi, tarım sektörüne ilişkin sağlıklı, güvenilir ve ayrıntılı tarımsal verilerin derlenmesine yönelik olarak her yıl cari tarım istatistikleri derlenmekte ve 10’ar yıllık dönemlerde Genel Tarım Sayımı yapılmaktadır.<sup>6</sup>

Türkiye, gerek coğrafi ve gerekse iklim şartları yönünden tarım ürünleri üretmeye uygun bir ülke olduğu için, tarımsal üretimde ve özellikle gıda maddeleri üretiminde dünya üzerinde sayılı ülkelerden biridir. Sektördeki üretim artışı, özellikle planlı dönemle birlikte hızlanmıştır. Bu süre içinde, tarım sektörü katma değeri %3,3 oranında büyümüştür. Planlı dönem öncesinde üretim artışı, büyük ölçüde ekim alanlarının artmasına ve hayvan sayısının çoğalmasına bağlı iken, 1963’den sonra artış tarım tekniklerinde ve girdi kullanımındaki olumlu gelişmelere ve dolayısıyla verimlilikteki yükselişe bağlıdır. Verimlilik, ikinci üretim, üretim tekniğinin gelişmesi, tohum, kimyasal gübre, tarımsal ilaçlar, sulama, yem, suni tohumlama, damızlık hayvan sayısı ile mekanizasyon gibi üretim girdilerindeki artışa bağlı olarak zaman içinde artmıştır (Karluk, 2007, s. 190).

2001 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre Türkiye’de toplam arazi kullanım durumu aşağıda tablo ve grafik olarak yer almaktadır.

---

<sup>6</sup> Türkiye’de bugüne kadar 1927, 1950, 1963, 1970, 1980, 1991 ve 2001 yıllarında olmak üzere toplam 7 adet Genel Tarım Sayımı uygulanmıştır. Bunlardan en sonuncusu olan 2001 Genel Tarım Sayımı uygulaması Haziran-Ekim 2001 tarihleri arasında TÜİK tarafından gerçekleştirilmiş olup, ayrıca 1984 yılında Genel Hayvancılık Sayımı uygulanmıştır.

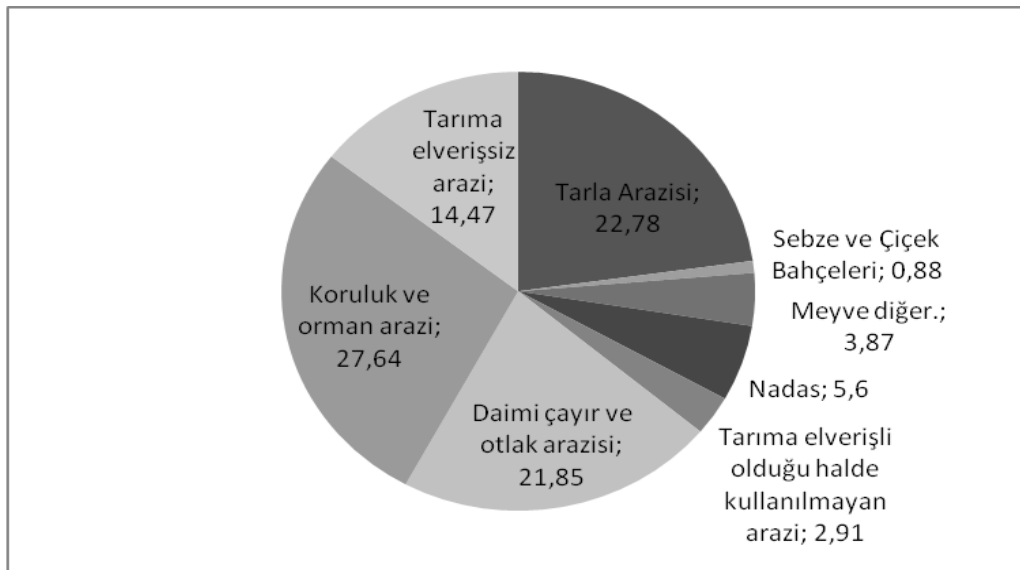


**Tablo 2.3. Türkiye’de Arazi Kullanımı ( Bindekar )**

	2001	yüzde
Toplam	688.819	100
Tarla Arazisi	152.376	22,78
Sebze ve Çiçek Bahçeleri ( örtü altı dahil )	5.867	0,88
Meyve diğer uzun ömürlü bitkilerin kapladığı alan (kavaklık ve söğütlük dahil )	25.865	3,87
Nadas	37.460	5,6
Tarıma elverişli olduğu halde kullanılmayan arazi	19.443	2,91
Daimi çayır ve otlak arazisi	146.167	21,86
Koruluk ve orman arazisi( fundalık ve makilik dahil )	184.846	27,63
Tarıma elverişsiz arazi ( taşlık, bataklık, kurak vb.)	96.795	14,47

**Kaynak: TÜİK, 2001 Genel Tarım Sayımı, 2004, s. 34**

Tablo 2.3. de görüldüğü üzere toplam kullanılan arazi 668.819.000 dekadır. Toplam arazinin %14,47’si tarıma elverişsiz, %2,91’i kullanılamaz, %27,63’ü koruluk ve orman, %21,86’sı mera, %5,60’ı ise nadas arazisidir. Bununla birlikte tarla arazisi %22,78, meyve ve bitkiler için kullanılan arazi %3,87, sebze ve çiçek bahçesi arazisi oranı ise %0,88’dir.



**Şekil 2.2 Türkiye’de Arazi Kullanım Oranları**

**Kaynak: Tablo 2.3’den oluşturulmuştur.**

Her ekonomik faaliyette makine kapitalinin kapsadığı yer giderek önem kazanmakta, hatta en önemli yeri almaktadır. Tarımsal faaliyetin de bunun dışında kalması düşünülemez. Tarımda makinenin genelleşmesi traktörle birlikte başlamıştır. İlk traktör 1905 yılında Amerika’da piyasaya çıkmıştır. ABD’de 1935 yılında 1 milyon traktör varken, bu rakam 1955 yılında 5 milyona ulaşmıştır. Rusya’da 1938-39 yıllarında hiç traktör yokken, 1964 yılında traktör sayısı 1,5 milyon olmuştur. Fransa’da 1939 yılında 300 bin traktör varken, bu rakam 1960’da 650 bine, 1964’de 950 bine yükselmiştir. 1989 yılı verilerine göre dünya’daki tüm

traktörlerin %18'ine 4,6 milyon traktörle ABD'leri, ardından %10 payla eski SSCB, %7,6 ile Japonya, Türkiye ise 654 bin traktörle %2,2'sine sahiptir (Dinler, 2008, s. 195).

Verilen rakamların yanıltıcı olmaması açısından bu ülkelerde traktör başına düşen tarımsal alanın ne kadar olduğunu da belirtmek gerekir. Türkiye'de bir traktöre düşen tarımsal alan 1989 yılı verilerine göre 42 hektar olmasına karşın, Suriye'de 100 hektar, Irak'ta 139 hektar, Bulgaristan'da 77 hektardır. Aynı rakam İngiltere'de 13 hektara, Fransa'da 12 hektara, Japonya'da 3 hektara düşmektedir. Tarımsal makineleşme gelişmiş ülkelerde, az gelişmiş ülkelere göre yüksek düzeydedir. Gelişmiş ülkeler makineleşme sayesinde tarım dışında ihtiyaç duyulan işgücünü, tarım sektöründen karşılamışlardır (Dinler, 2008, s. 197).

Tarımda makine kullanımının çeşitli avantajları vardır bunlar iş gücünden tasarruf sağlaması, engelleri ortadan kaldırması, ağır işlerde kullanılması, kullanılmayan toprakların tarıma açılması ve toprağın veriminin artması olarak sayılabilir. Tüm bu yararlarına karşın gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunlarının ortaya çıkması gibi dezavantajları da vardır.

Tarımda makineleşmenin en önemli sonuçlarından bir tanesi makineleşme ile işgücü veriminin artması sağlanırken, tarımda çalışan işgücü sayısı da bu artışa paralel olarak azalmaktadır. Dolayısıyla daha önce tarım sektöründe faaliyette bulunan işgücünün önemli bir kısmı serbest kalmaktadır. Tarımda makineleşmeye gidilirken, makineleşme politikalarının sınırlarını çizenler, serbest kalacak işgücünün, kent kesiminde istihdam edilip edilmeyeceklerini göz önüne almak durumundadırlar.

**Tablo 2.4 Türkiye’de Tarımsal Alet ve Makine Sayısı ( Bin adet )**

Yıl	Karasaban	Traktör	Biçer döver
1952	1.981.550	31.415	3.222
1955	2.123.750	40.282	5.618
1960	1.991.259	42.136	5.554
1965	2.031.400	54.668	6.540
1970	1.994.722	105.865	8.568
1975	1.381.142	243.066	11.245
1980	953.292	436.369	13.667
1985	706.324	583.974	13.615
1990	500.834	692.454	11.741
1995	316.717	776.863	12.706
2000	152.744	941.835	12.578
2001	146.768	948.416	12.053
2002	129.169	970.083	11.539
2003	125.335	997.620	11.721
2004	110.486	1.009.065	11.519
2005	103.578	1.022.365	11.811
2006	91.213	1.037.383	12.359
2007	84.304	1.056.128	12.775
2008	77.175	1.070.746	13.084

**Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 2009, s. 215**

Tarım sektöründe makineleşmenin en önemli göstergelerinden bir tanesi traktör kullanımınıdır, ayrıca tarımsal alet ve makine sayıları içinde biçerdöverlerin sayısı dikkat çekmektedir, 2008 yılı itibari ile 13.084 biçerdöver ile Türkiye ekili alanlarındaki hububatın yaklaşık olarak %70’i hasat edilmektedir.

Nüfusun büyük çoğunluğunun tarım kesiminde yer aldığı az gelişmiş ülkelerde tarım dışı sektörler yeterince gelişme göstermediğinden ve makineleşme sonucu tarım sektörü dışına çıkan işgücünü istihdam edemeyeceği için işsizlik artacaktır. Kentlerde, düşük ücrete razı, gecekondularda yaşayan gizli ve açık işsizler, yaygın bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 2.5 Türkiye'de Temel Tarımsal Üretim Değerleri**

	( Bin Ton )						( Yüzde Değişim )				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008(*)	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Hububat</b>											
Buğday	19.000	21.000	21.500	20.010	17.234	17.821	10,5	2,4	-6,9	-13,9	3,4
Arpa	8.100	9.000	9.500	9.551	7.307	5.959	11,1	5,6	0,5	-23,5	-18,4
Mısır	2.800	3.000	4.200	3.811	3.535	4.185	7,1	40,0	-9,3	-7,2	18,4
<b>Baklagiller</b>											
Mercimek	485	480	520	580	508	110	-1,0	8,3	11,6	-12,4	-78,3
Nohut	600	620	600	552	505	536	3,3	-3,2	-8,0	-8,4	6,1
Kuru Fasulye	250	250	210	196	154	155	0	-16,0	-6,7	-21,3	0,3
<b>Sanayi Bitkileri</b>											
Şeker Pancarı	12.623	13.517	15.181	14.452	12.415	15.235	7,1	12,3	-4,8	-14,1	22,7
Pamuk	903	945	862	982	876	538	4,7	-8,8	13,8	-10,8	-38,5
Tütün	112	134	135	98	75	100	19,4	1,0	-27,4	-24,0	34,1
<b>Yağlı Tohumlar</b>											
Pamuk Tohumu	1.443	1.510	1.378	1.568	1.399	1.535	4,7	-8,8	13,8	-10,8	9,7
Ayçiçeği	800	900	975	1.118	854	1.025	12,5	8,3	14,7	-23,6	20,0
Yerfıstığı	85	80	85	77	86	77	-5,9	6,3	-8,9	11,6	-10,8
<b>Yumru Bitkiler</b>											
Patates	5.300	4.800	4.090	4.397	4.228	4.199	-9,4	-14,8	7,5	-3,9	-0,7
Soğan(kuru)	1.750	2.040	2.070	1.765	1.859	2.076	16,6	1,5	-14,7	5,3	11,6
<b>Meyvesi Yenen Sebzeler</b>											
Karpuz - Kavun	5.950	5.575	5.795	5.571	5.458	5.727	-6,3	3,9	-3,9	-2,0	4,9
Domates	9.820	9.440	10.050	9.855	9.945	10.924	-3,9	6,5	-1,9	0,9	9,8
<b>Meyveler</b>											
Üzüm ve İncir	3.880	3.775	4.135	4.290	3.823	4.131	-2,7	9,5	3,8	-10,9	8,1
Turunçgiller	2.488	2.708	2.913	3.220	2.989	3.019	8,8	7,6	10,6	-7,2	1,0
Fındık	480	350	530	661	530	765	-27,1	51,4	24,7	-19,8	44,3
Elma	2.600	2.100	2.570	2.002	2.458	2.557	-19,2	22,4	-22,1	22,8	4,0
Zeytin	850	1.600	1.200	1.767	1.076	1.592	88,2	-25,0	47,2	-39,1	48,0
Çay	869	1.105	1.192	1.121	1.145	1.100	27,2	7,9	-5,9	2,2	-4,0

**Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2008 Yıllık Ekonomik Rapor, 2008, s. 22**

Tablo 2.5'de görüldüğü üzere buğday ve arpada istenilen beklenen büyüme gerçekleşmemiştir, mısır ve pirinç de ise giderek artan bir dışalım söz konusudur. Bu dışalım mısırdaki büyük ölçüde ABD ve Arjantin'den yapılmıştır.

Ülke genelinde yaşanan kuraklığın etkisiyle 2008 yılında önceki yıllara göre tahıl, meyve ve sebze üretiminde düşüş görülmüştür, bahar yağışlarının yetersizliği nedeniyle ise arpa üretiminde %23,5, tütün üretiminde %24, ayçiçeğinde %23,6 ve zeytinde %39,1 tabloda dikkat çeken üretim düşüşleridir.

Türkiye’de ağırlıklı olarak bitkisel üretim önemsense de hayvancılık, seracılık ve tarıma dayalı sanayi gibi alternatifler belli bir destek görmeleri halinde, hem sosyal hem de ekonomik olarak pekçok yarar sağlayacak potansiyele sahiptir.

**Tablo 2.6 Türkiye’de 2000 – 2008 Yılları Et ve Süt Üretimi**

	2000	2002	2004	2006	2007	2008
<b>Et Üretimi ( ton )</b>						
Sığır	176.253	142.152	365.000	340.705	431.963	370.619
Dana	178.383	185.478	-	-	-	-
Koyun	61.495	42.165	69.715	81.899	117.524	96.738
Kuzu	49.193	33.663	-	-	-	-
Kıl Keçisi	20.931	15.167	10.182	14.077	24.136	13.753
Tiftik Keçisi	463	287	118	56	-	-
Domuz	274	37	174	-	-	-
<b>Süt Üretimi ( bin ton)</b>						
İnek	8.732	7.490	9.609	10.026	11.279	11.255
Koyun	774	657	771	789	782	746
Kıl Keçisi	216	206	255	250	234	207
Tiftik Keçisi	3	3	3	3	2	2

**Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 2009, s. 219**

Tablo 2.6’da Türkiye’nin et ve süt üretim değerleri verilmiştir görüleceği üzere, beş yıllık süreçte, dana etindeki bir miktar üretim artışına karşılık, sığır- koyun- kuzu- kıl- tiftik keçisi ve domuz eti üretimlerinde önemli azalmalar mevcuttur. Yine aynı dönemde sadece koyun sütü üretiminde artış görülmüş diğerlerinde gerileme yaşanmıştır, sığır varlığında meydana gelen azalmanın nedenlerinden biri olarak genetik iyileştirme gösterilebilir. Ancak hayvan varlığında meydana gelen azalışı, bilinçli olarak uygulanan teknik ve ekonomik politikalarla açıklamak mümkün değildir. Özellikle meraların yok edilmesi hayvansal üretim açısından büyük kayıplara yol açmaktadır. Bu azalışın temel nedenleri, başta yem fiyatları, kredi ve finansman zorlukları nedeni ile üreticilerin üretimden uzaklaşmalarıdır.

**Tablo 2.7 Türkiye'de Cins ve Irklarına Göre Hayvan Sayıları ( Bin Baş )**

Yıllar	Küçükbaş			Büyükbaş (sığır)			Toplam	Kanatlı Hayvanlar
	Koyun	Keçi	Toplam	Kültür	K.Melezi	Yerli		
1999	30.256	7.774	38.030	1.782	4.826	4.446	11.054	246.476
2000	28.492	7.201	35.693	1.806	4.738	4.217	10.761	264.451
2001	26.972	7.022	33.994	1.854	4.620	4.074	10.548	223.141
2002	25.174	6.780	31.954	1.860	4.358	3.586	9.803	251.101
2003	25.432	6.772	32.203	1.941	4.285	3.563	9.788	283.674
2004	25.201	6.565	31.766	2.109	4.395	3.565	10.069	298.574
2005	25.304	6.517	31.821	2.355	4.538	3.633	10.526	317.497
2006	25.617	6.643	32.260	2.772	4.694	3.405	10.871	344.819
2007	25.304	6.286	31.590	2.841	4.853	3.342	11.036	269.368
2008	23.974	5.593	29.567	2.987	4.805	3.153	10.945	247.510

**Kaynak: DPT, Temel Tarımsal Göstergeler, 2008, s. 14**

Türkiye, önemli hayvancılık potansiyeli olan bir ülke olmasına karşın, özellikle son yıllarda hayvan varlığında önemli azalmalar görülmektedir. Hayvan varlığında bir gerileme olduğu açıktır ancak genetik yapıda oluşacak iyileştirmelerin üretim yapısına olumlu yansıma olasılığının gözden geçirilmesi gerekmektedir bu konuda TÜBİTAK tarafından gerçekleştirilen kültür ırkları projesi önem taşımaktadır.

Tarımsal üretimde verimi artırmak, ürünü hastalık ve zararlılardan korumak için gerekli olan en önemli iki girdi kimyasal gübre ve zirai mücadele ilacı kullanımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Bu iki girdi kullanımının artışı tarımsal faaliyetin gelir getirici özellikler göstermesi ve ürüne rahat pazar bulabilmesi ile birlikte artış göstereceği muhakkaktır.

**Tablo 2.8 Türkiye'de Kimyasal Gübre Fiyatı ve Zirai İlaç Tüketimi**

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007
Ortalama Kimyevi Gübre Fiyatı (Ağırlıklı TL / ton)	7,6	11,4	31,9	84,1	224,6	335,9	375,5	491,2
Kimyevi Gübre Tüketimi ( Bin ton )	3.998	4.596	5.465	5.294	4.529	5.094	5.367	5.150
Aktif Madde Miktarı ( ton )	13.370	13.976	13.931	12.257	11.109	13.440	23.390	19.856
Zirai İlaç Tüketimi ( ton )	33.924	36.123	35.487	33.548	30.792	35.123	53.860	28.544

**Kaynak: DPT, Temel Tarımsal Göstergeler, 2008, s. 45**

## 2.5 Tarımsal İstihdam

Türkiye'de işgücüne katılım zaman içerisinde azalmaktadır. Bunun temel nedeni tarım sektöründe ortaya çıkan istihdam daralmasıdır. Tarım sektöründe istihdamda yer alan nüfusun bir kısmı tarım dışı alanlar söz konusu olduğunda işgücü piyasasının dışına çıkmaktadır. Bu

durum özellikle de eğitim düzeyi düşük kadınlar ve belirli bir yaşın üzerindeki erkeklerde geçerlidir. Kırsal kesimde tarımla uğraşan bu grup kente göçle birlikte, kentlerdeki işlerin gerektirdiği eğitim ve deneyime sahip olmadıkları için, iş arama sürecine hiç girmeden işgücü piyasası dışına çıkmaktadır (TÜİK, 2008, s. 5).

Tarım sektöründeki istihdam ve bu istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı Tablo 2.9'da verilmiştir.

**Tablo 2.9 Tarım Sektöründe İstihdam (Bin Kişi)**

Yıllar	Toplam İstihdam (Milyon)	Tarım Sektöründeki İstihdam (Milyon)	Toplam İstihdamda Tarımın Payı (%)
1923	5.371	4.850	90,3
1930	6.372	5.605	88,0
1940	7.745	6.699	86,5
1950	9.363	7.939	84,8
1960	11.945	8.490	71,1
1970	13.768	8.835	64,2
1980	16.523	8.960	54,2
1985	17.547	8.837	50,4
1990	19.323	9.233	47,8
1995	20.394	9.538	46,8
1996	20.894	9.379	44,9
1997	20.505	8.584	41,9
1998	21.084	8.918	42,3
1999	21.391	9.152	42,8
2000	20.578	7.187	34,9
2001	21.524	8.089	37,6
2002	21.354	7.458	34,9
2003	21.147	7.165	33,9
2004	21.791	7.400	34,0
2005	22.046	6.493	29,5
2006	20.954	5.713	27,3
2007	21.189	5.601	26,4
2008	21.194	5.016	23,7

**Kaynak: Maliye Bakanlığı: 2009 Yıllık Ekonomik Rapor, 2009, s. 43**

Tarımsal istihdama, küçük çiftçiliğin yaygınlığı, kişi başına gelir seviyesinin düşüklüğü ve tarımsal destekleme politikalarının etkisi bulunmaktadır (Yükseler, 1999, s.14).

Toplam istihdam içindeki pay açısından bakılacak olursa 2008 yılında, tarım sektörünün toplam istihdam içerisindeki payının %23,7'ye düştüğü görülmektedir, yine aynı yıl tarım sektöründe istihdam edilenlerin sayısı 5 milyon 16 bin kişiye düşmüştür. Bu da Türkiye'de

tarım sektöründen diğer sektörlerle istihdam kayması yaşandığını göstermektedir. 1923-2008 yılları arasında tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payının sürekli bir düşüş göstermiştir.

Bu nedenle, bu nüfusun, ilk etapta %20'lere, uzun vadede ise %10'lara düşürülerek fazla nüfusun, ekonomik ve sosyal politikalarla birlikte, destekleme politikaları ve yapısal değişimi sağlayacak politikalar arasında yer alan; Bölge Kalkınma Projeleri, Kırsal Kalkınma Projeleri ve Toprak ve Tarım Reformu Uygulamalarıyla sanayi, turizm ve hizmetler sektörüne kademeli olarak aktarılmasını gerektirmektedir (DPT, 2000, s. 7).

Ulusal gelire yaptığı katkı gibi, tarımın istihdam içerisindeki payı da ekonomik gelişmeye paralel olarak azalmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde %30-40 arasında bulunan bu oran gelişmiş ülkelerden ABD ve İngiltere'de %2'lere, Fransa ve Almanya'da ise %4-5'lere düşmüş durumdadır. Teknolojik gelişme özellikle de makineleşme tarımsal işgücünün bir bölümünü açığa çıkarmıştır. Açığa çıkan işgücünün kırsal alanın dışına yönelmesi çok büyük ölçüde, tarım dışı ekonomik kesimlerin yeni istihdam alanları yaratabilme yeteneğine bağlıdır. Başka bir anlatımla, eğer ülke ekonomisi tarımsal göçü özendirerek düzeyde bir büyüme ve sosyo-ekonomik yaşam koşulları gerçekleştirmezse, tarımsal üretim sürecinin dışına çıkmış bulunan ya da nihai üretime net bir katkısı olmayan işgücünün önemli bir bölümü tarım kesiminde kalarak "gizli işsizliğe" dönüşecektir. Nitekim II. Dünya Savaşını izleyen çeyrek asırlık makineleşme döneminde, OECD ülkeleri arasında tarımsal işgücü artan iki ülkeden birinin Yunanistan diğerinin de Türkiye olması yukarıdaki varsayımı doğrulamaktadır (Şahinöz vd., 2005, s. 6).

Tarımsal fiyatlarda gözlenen bozulma, tarımsal istihdamda da çok çarpıcı bir daralmayla birlikte gerçekleşmiştir. 1998-2007 yılları arasında tarım kesiminde istihdam 9 milyondan 5,6 milyona gerilemiştir. Dokuz yıl süresince gerçekleşen 3,4 milyonluk tarımsal istihdam kaybının, Türkiye ekonomisinin sektörel yapısında gecikmiş bir olgunlaşma belirtisi olarak yorumlanamayacağı çok açıktır. (Boratav, 2008, s. 200).

## **2.6 Tarımsal İşletme Yapısı**

2001 Yılı Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler Anketi sonuçlarına göre, Türkiye'de 3,9 milyon tarımsal işletme ve 17,6 milyon hektar arazi bulunmaktadır. İşletmelerde uzmanlaşma yaygın olmayıp, genelde bitkisel ve hayvansal üretimin birlikte yapıldığı karma işletme tipi ağırlıklı olarak görülmekte ve bunların da büyük bir kısmını aile tipi işletmeler oluşturmaktadır.



**Tablo 2.10 İşletme büyüklüğüne göre işletme sayısı ve tasarrufunda bulunan arazi büyüklüğü**

İşletme Büüklüğü (dekar)	1991				2001			
	İşletme Sayısı		Arazi		İşletme Sayısı		Arazi	
( dekar)	Yüzde(%)	Bin Adet	Yüzde(%)	Bin Dekar	Yüzde(%)	Bin Adet	Yüzde(%)	Bin Dekar
Arazisi Olmayan	2,50	101,61			1,77	54,52		
< 5	6,19	251,69	0,28	667	5,79	178,01	0,26	482
5 - 9	9,37	381,29	1,07	2.511	9,44	290,46	1,06	1.952
10 - 19	18,49	752,16	4,28	10.043	17,55	539,82	4,00	7.378
20 - 49	31,33	1.274,61	16,49	38.669	30,91	950,84	16,02	29.532
50 - 99	17,53	713,15	19,94	46.751	18,20	560,05	20,68	38.127
100 - 199	9,42	383,32	20,99	49.217	10,64	327,36	23,81	43.884
200 - 499	4,27	173,77	19,82	46.487	5,00	153,69	22,82	42.075
500 - 999	0,59	24,20	6,39	14.982	0,57	17,43	6,09	11.219
1000 - 2499	0,25	10,27	5,91	13.857	0,14	4,20	2,97	5.477
2500 - 4999	0,05	1,93	2,79	6.538	0,01	0,22	0,38	696
5000 +	0,01	0,44	2,04	4.789	0,00	0,06	1,91	3.526
Toplam	100,00	4.068,43	100,00	234.511	100,00	3.076,65	100,00	184.348

**Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 2009, s. 219**

Türkiye’de bulunan tarımsal işletme profiline baktığımızda bu işletmelerin büyük çoğunluğu 500 dekarın altındadır bu da yaklaşık olarak toplam oranın %80’ine karşılık gelmektedir. Kırsal tarım nüfusunun çok büyük kısmı, bu küçük tarımsal aile işletmelerinde yaşamaktadır. Hızlı nüfus artışı, tarım alanlarının tarım dışı kullanımı, erozyon ve miras yoluyla parçalanma, giderek işletme sayısının artmasına ve küçük parçalara ayrılmasına yol açmaktadır.

Tarım işletmelerinin büyüklüğü modernizasyon, gübre, sulama gibi faktörlerin yanı sıra, üretim kapasitesini yakından ilgilendirmektedir. Tarım işletmelerinin küçülmesi, önemli ölçüde ölçek ekonomisi problemlerine neden olmaktadır. Veri teknoloji altında, üretimin artması halinde ortalama maliyetlerin düşmesi durumunu ifade eden ölçek ekonomileri, tarım işletmelerinin küçülmesi ile giderek önemini kaybetmekte ve üretim azalan verimlere doğru yönelmektedir (Bayraç ve Yenilmez, 2004, s. 5).

Türkiye’de son yıllarda ortalama işletme genişliği 77 dekardan 64 dekara düşmüştür. Bu düşüşün nedenlerine bakıldığında 500 dekardan büyük olan işletmelerin yüzdesinin yarı yarıya azalmasının büyük etkisi olmuştur. Tarım arazilerinin bölünmesi ve parça sayısının artması rasyonel girdi kullanımı ve makineleşmeyi önleyerek verim artışına engel olmaktadır. Küçük işletmelerde tarım teknolojisinin zayıf olması nedeni ile fazla işgücü kullanımı vardır ve tarımsal verim düşüktür, gelirler yetersizdir, sektördeki gizli işsizleri üreten ve üretimde verimliliği sağlayan bir konuma getirmek gerekmektedir (Karluk, 2007, s. 193).

Bu işletmelerde sermaye yetersiz, tarımsal teknoloji seviyesi düşük ve fazla işgücü kullanımı vardır. Dolayısıyla, tarımsal verim düşük ve buna bağlı olarak çiftçi gelirleri yetersizdir. Bu durum, tarımın ulusal gelire katkısını azaltmaktadır. Ekonomik üretim yapmaya uygun olmayan ölçekte gerçekleştirilen üretim sonucuna bağlı olarak, piyasa ilişkileri zayıftır. İçe dönük ve fakir bir tarım kesimi varlığını devam ettirmektedir (Karluk, 2007, s. 197).

AB’de tarım politikalarının sağlıklı yönlendirilmesine katkı sağlayan tarım alanı, üretici ve hayvan gibi unsurları kapsayan kayıt sistemi konusunda sorun yaşanmamaktadır. Bu durum politikaların sonuçlarının izlenmesini ve yeni yönelimlere gidilmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak Türkiye’de belirtilen konuya yönelik sağlıklı kayıt sistemi konusunda sorunlar mevcuttur. Üstelik tapu ve kadastro faaliyetleri konusunda çeşitli noksanlıklar bulunmaktadır. Bu konudaki noksanlıkların giderilmesi amacıyla ülkede Çiftçi Kayıt Sistemi<sup>7</sup> Projesi’nin hayata geçirilmiş olması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Sayın, 2003, s. 127).

2001 Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler (hanehalkı) Anketi sonucuna göre toplam 3.075,516 adet tarımsal işletmenin %67,42’sinde bitkisel üretim ve hayvan yetiştiriciliği %30,22’sinde sadece bitkisel üretim, %2,36’sında ise sadece hayvan yetiştiriciliği yapılmaktadır.

---

<sup>7</sup> Çiftçi Kayıt Sistemi: Sağlıklı tarım politikalarının oluşturulması, güncellenmesi, geliştirilmesi ve tarımsal desteklemelerin denetlenebilir, izlenebilir bir şekilde yürütülmesini sağlayan kayıt sistemidir. Sistem ilk defa 2001 yılında doğrudan gelir desteğinin uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla Tarım Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur.

## 2.7 Tarımın Gayri Safi Yurtiçi Hasıladaki Payı

Sanayileşme ve kalkınma sürecinin doğal sonucu olarak tarımın Türkiye ekonomisindeki payı görece olarak küçülmekte olsa da önemini korumaktadır. Batı Avrupa ülkelerinde de görüldüğü üzere sanayi yatırımlarındaki artış nedeniyle ekonomideki büyüme ve gelişme, tarımın genel üretim içindeki payının azalmasını beraberinde getirmektedir.

Tarım sektörü ulusal hasılaya besin ve tarımsal hammadde kaynakları aracılığı ile katkıda bulunmaktadır. Tarımın GSYİH'ya olan oranının düşmesi, tarım sektörünün görece önemini azalması ile açıklanabilir. Tarımın ulusal hasıla içindeki payının azalmasına neden olan iki faktör vardır, birincisi tarım sektörünün büyüme hızının diğer sektörlerdekine göre düşük olması, ikincisi ise iç ticaret hadlerinin tarım sektörü aleyhine gelişmesidir (Talim vd., 1995, s. 1).

Tarım sektörünün üretim hacmi, ekonomik kalkınma ile birlikte miktar olarak artarken, tarımsal gelir de artmaktadır. Fakat tarımsal gelirin GSYİH içindeki payı azalmaktadır. Ekonomik gelişme ile birlikte tarımın ülke ekonomisi içindeki payının görece olarak azalması, pek çok çalışmada ortaya konulan iktisadi bir yasa niteliğindedir. Üç sektör teorisi olarak bilinen bu görüşü şöyle özetlemek mümkündür: Bir ülkede milli gelir arttıkça tarım sektörünün milli gelir içindeki payı azalırken, endüstri sektörünün payı artmakta, hizmet sektörünün payı ise artmakla beraber ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Dinler, 2008, s. 77).

Ekonomistler kalkınma sürecinde tarım sektörünün önemini vurgulamışlar ve ekonomik büyüme için tarımsal dönüşümün gerekliliği ile artan tarım dışı fazlaya ihtiyaç duyulduğunu belirtmişlerdir. Ancak uygulama her zaman böyle olmamış, 1950'lerin kalkınma politikaları kentsel sanayinin büyümesi üzerine kurulmuştur. Son yıllarda ise tarımın uluslararası piyasalarda önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Bununla birlikte 1960'lı yıllarda "dengeli büyüme"nin önemi ortaya atılınca tarım sektörüne doğru kayma gözlenmiştir (Colman ve Young, 1989, s. 1).

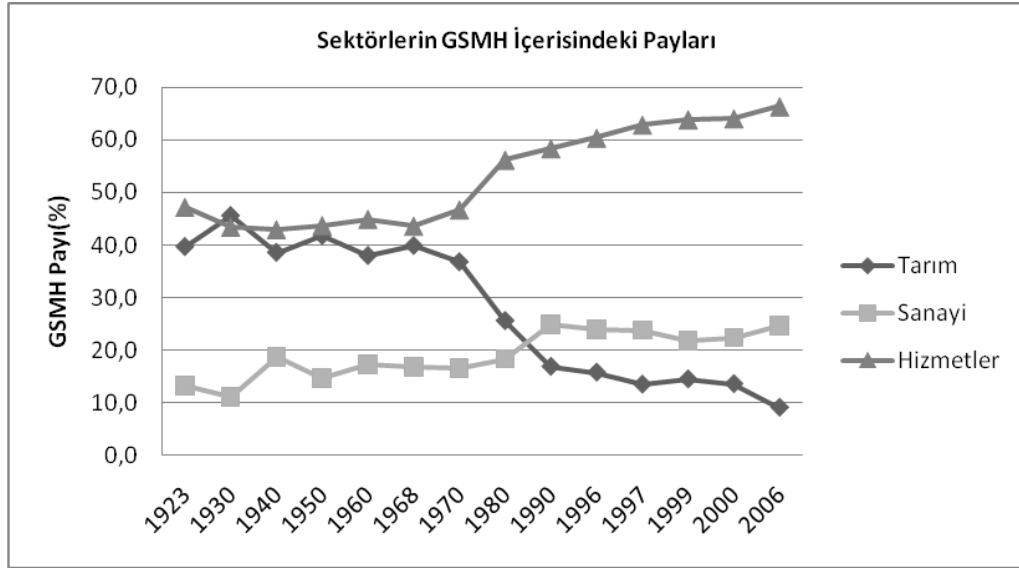
**Tablo 2.11. Sektörlerin Gayri Safi Milli Hasıla İçindeki Payları (yüzde)**

Yıllar	Cari Fiyatlarla			Sabit Fiyatlarla		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1923	39,6	13,2	47,2	43,1	10,6	46,3
1930	45,5	11,1	43,4	46,8	10	43,2
1940	38,5	18,6	42,9	44,8	14,6	40,6
1945	38,3	16,1	45,6	39	15,6	45,4
1950	41,7	14,6	43,7	40,9	13,1	45,9
1955	39	16	45	37,5	14,7	47,8
1960	37,9	17,2	44,9	37,5	15,7	46,8
1965	39,8	20	49,2	30,9	19,4	49,8
1968	39,8	16,7	43,6	33	17,1	49,8
1970	36,7	16,6	46,7	30,7	17,5	51,7
1975	32,7	16,7	50,6	24,5	20,6	55
1980	25,5	18,3	56,2	24,2	20,5	55,4
1985	19,7	21,9	58,4	19,4	23,6	57
1990	16,8	24,8	58,4	16,3	25,9	57,9
1995	14,8	25,5	59,7	14,4	27,7	57,9
1996	15,7	23,9	60,4	14	27,7	58,3
1997	13,4	23,7	62,9	12,7	28,1	59,2
1998	16,5	20,9	62,6	13,4	27,6	59
1999	14,4	21,7	63,9	13,4	27,9	58,7
2000	13,5	22,3	64,1	13,1	27,8	59
2001	11,6	24,4	64	13,6	28,5	57,9
2002	11,5	24,5	64,1	13,6	28,8	57,6
2003	11,7	24	64,3	12,5	29,3	58,2
2004	11,1	23,9	65	11,6	29,2	59,2
2005	10,1	24,4	65,5	11,4	28,9	59,7
2006	9	24,6	66,4	11,1	29,3	59,6

**Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 2009, s. 692**

Not: 1923-1947 dönemi 1948 fiyatlarıyla, 1948-1967 dönemi 1968 fiyatlarıyla, 1968-2006 dönemi 1987 fiyatlarıyla verilmiştir.

Tarımsal gelirin milli gelir içindeki payı, ekonomik gelişme ile birlikte azalma göstermektedir. Ancak Türkiye’de tarım dışı sektörlerin ve özellikle endüstriyel sektörün kalkınma hızını tarımsal malların talebinin gelir esnekliği ile açıklamak oldukça güçtür. Çünkü ülkemizde hızlı bir nüfus artışı vardır ve besinsel malların talebinin gelir esnekliği de oldukça yüksektir. Bu nedenle, tarımın, endüstriye göre daha yavaş büyümesinin nedeni, tarımda kullanılan üretim teknolojisinin gelişmemiş olması ve endüstrileşmeyi özendiren politikaların izlenmesi olarak gösterilebilir. Tarım dışı sektörlerin büyüme hızının, tarım sektörünün büyüme hızının üzerinde olması, tarımsal gelirin milli gelir içindeki payının azalmasına neden olmuştur (Dinler, 2008, s. 94).

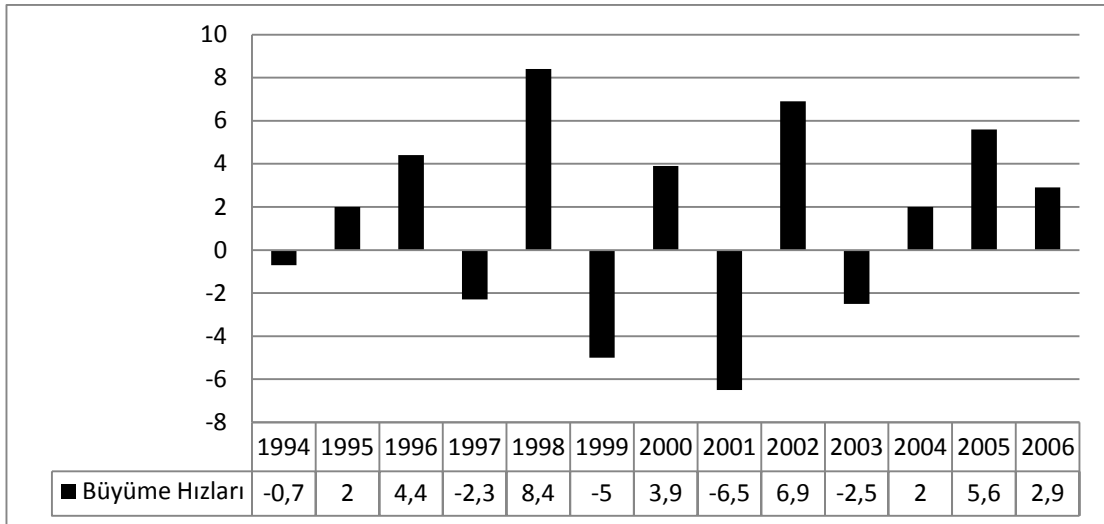


**Şekil 2.3 Sektörlerin GSMH İçerisindeki Payları ( % )**

**Kaynak: Tablo 2.11'den oluşturulmuştur.**

Genel ekonomi içinde tarımın yerine bakıldığında, uzun bir durağan dönemden sonra, hızlı bir gerileme gözlenmektedir. 1920'li yılların başında GSMH'nin yaklaşık % 45'i tarımdan elde edilirken, yarım yüzyıl sonra 1960'ların sonunda, bu oran % 40'lar düzeyindedir. 1980'e gelindiğinde %25'lere gerileyen tarımın GSMH içindeki payı 2000'li yıllara gelindiğinde %13'lere gerilemiş, 2003 yılında kısmi bir yükseliş göstermiş daha sonra düşüşüne devam etmiştir, son birkaç yıldır da %10 un altında seyretmektedir.

Teorik olarak, ulusal ekonomiler güçlendikçe büyüyen GSMH içerisinde tarımın payı görece olarak azalır. Bu durum, tarımda yaratılan katma değer, diğer sektörlerle oranla daha düşük olması ve gelir arttıkça tüketim harcamalarının sınırlı mallara ve hizmetler sektörüne kayması ile açıklanır. Türkiye GSMH'sinin son 30 yıllık değişiminde, bu gerçeklik etken olmuştur. Bununla birlikte, 1980'li yıllardan itibaren tarımın gelişme hızının yavaşlaması ve bazı yıllarda negatif büyüme rakamlarının gerçekleşmesi, yukarıda ki değerlerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Aynı dönemde sanayinin de istenen gelişmeyi gösterememesi, Türkiye'nin üretimden kopuşuna işaret etmektedir. 1970 sonrası 30 yılı aşkın sürede; tarımın GSMH'ya katkısı %40'lar seviyesinden %13'ler seviyesine inerken, sanayinin GSMH'ya katkısı %17 seviyesinden %24 seviyesine yükselmiştir.



**Şekil 2.4 Tarım Sektörü Büyüme Hızları.**

**Kaynak: DPT, Temel Tarımsal Göstergeler, 2008, s. 5**

Katma değer yaratma kapasitesinin görece düşüklüğü ve genel yönelimin hizmetler sektörü ve bilgi teknolojilerine doğru olması nedeniyle, günümüzde tarımın GSYİH'daki payı son derece düşüktür. Gelişmiş ekonomilerin büyük çoğunluğunda bu pay genellikle %5'in altındadır (Acar, 2006, s. 76).

**Tablo 2.12 Tarımsal Gayri Safi Yurt İçi Hasıla 1998-2007**

Yıl	GSYİH		Tarım		
	Değer (Bin TL)	Gelişme Hızı (%)	Değer (Bin TL)	Tarımın Payı (%)	Gelişme Hızı (%)
1998	70.203,14	-	8.520,61	12,1	-
1999	104.595,91	49,0	10.682,74	10,2	25,4
2000	166.658,02	59,3	16.430,76	9,9	53,8
2001	240.224,08	44,1	20.737,53	8,6	26,2
2002	350.476,08	45,9	35.434,61	10,1	70,9
2003	454.780,65	29,8	44.179,95	9,7	24,7
2004	559.033,02	22,9	51.782,66	9,3	17,2
2005	648.931,71	16,1	59.027,01	9,1	14,0
2006	758.390,78	16,9	60.819,44	8,0	3,0
2007	843.178,42	11,2	64.331,71	7,4	4,7
2008	950.098,19	12,7	72.561,22	7,6	12,8

**Kaynak : TÜİK, İstatistik Göstergeler, 2009, s. 44.**

Ancak, tarımın ulusal gelir içindeki payının düşük olması mutlaka tarımsal açıdan kendine yetmezlik anlamına gelmemektedir. Nitekim gelişmiş ülkeler, tarımın GSYİH içindeki düşük payına rağmen, gelişmekte olan ülkelere göre tarımda kendine yeterlilik açısından daha iyi durumdadırlar.

## 2.8 Tarımın Dış Ticaretteki Payı

Ülkelerin kalkınma sürecinde tarım sektörünün ekonomiye yaptığı bir diğer katkı da dış ticaret ile gerçekleşmektedir. Toplum gereksinimleri karşılandıktan sonra, ihtiyaç fazlası tarım ürünleri ihraç edilerek döviz geliri elde edilmektedir. Elde edilen bu gelir ile de kalkınma için ihtiyaç duyulan teknoloji ve yatırım malı taleplerinin karşılanması sağlanır.

Dış Ticaret Müsteşarlığının Uluslararası standart sanayi sınıflamasına göre yayınladığı veriler Tablo 2.13’de 1988-2007 dönemleri itibari ile görülmektedir.

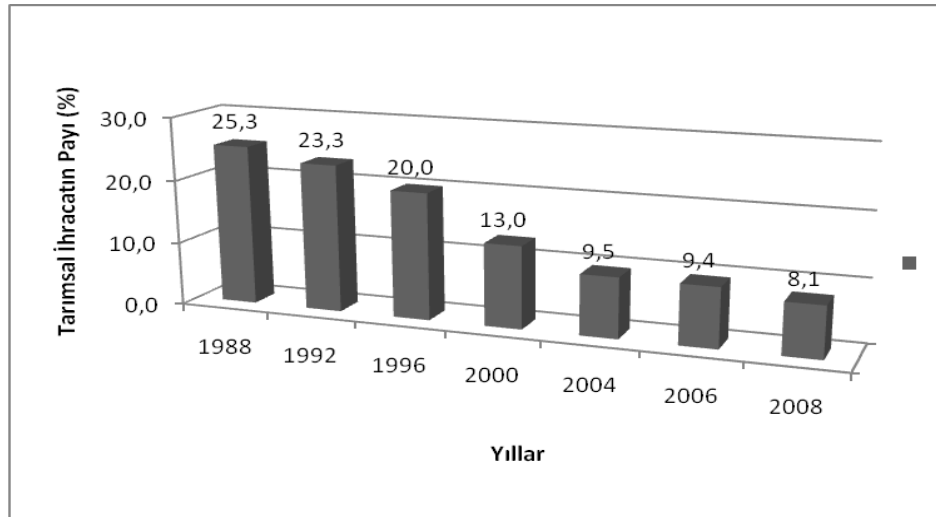
**Tablo 2.13 Türkiye’de Tarımın Dış Ticaret İçindeki Payı ( Bin \$ )**

Yıllar	İthalat			İhracat		
	Toplam İthalat	Tarımsal İthalat	Tarımsal İthalat Payı (%)	Toplam İhracat	Tarımsal İhracat	Tarımsal İhracat Payı (%)
1988	14.335	638	4,5	11.662	2.954	25,3
1989	15.792	1.282	8,1	11.624	2.762	23,8
1990	22.302	1.895	8,5	12.959	3.013	23,3
1991	21.047	1.314	6,2	13.593	3.622	26,7
1992	22.870	1.407	6,2	14.714	3.424	23,3
1993	29.429	1.707	5,8	15.345	3.535	23,0
1994	23.270	1.191	5,1	18.105	4.056	22,4
1995	35.708	2.567	7,2	21.637	4.353	20,1
1996	43.627	2.924	6,7	23.224	4.650	20,0
1997	48.559	2.731	5,6	26.261	5.226	19,9
1998	45.921	2.411	5,3	26.973	4.778	17,7
1999	40.671	2.123	5,2	26.587	4.173	15,7
2000	54.503	2.218	4,1	27.774	3.619	13,0
2001	41.399	1.552	3,7	31.334	4.071	13,0
2002	51.554	2.005	3,9	36.059	3.752	10,4
2003	69.340	2.915	4,2	47.252	4.845	10,3
2004	97.540	3.237	3,3	63.167	6.009	9,5
2005	116.774	3.463	3,0	73.476	7.828	10,7
2006	139.576	3.685	2,6	85.534	8.048	9,4
2007	170.063	5.393	3,2	107.184	9.139	8,5
2008	201.963	6.433	3,4	132.027	10.468	8,1

**Kaynak: TÜİK, Tarım İstatistikleri Özeti, 2008, s. 47**

Tablo 2.13 incelendiğinde 1988-1996 yılları arasında tarım ürünlerinin genel ihracat içindeki payı %25,3’den %20’ye gerilemiştir. Bu oran 2008 yılına geldiğimizde %8,1’dir. Aynı dönemde ithalat ise %3,2’den %3,4’e yükselmiştir. İthalatın ise 1980-2008 yılları

arasında tutarlı bir seyir izlemediği görülmektedir. Bazı yıllar artmış bazı yıllar azalma eğilimi göstermiştir. Bunun nedeni tablodan da görüleceği üzere toplam ithalat artışı ihracat artışından daima yüksek olmuştur. Türkiye'nin toplam ihracatı içinde tarımın payı yıllar itibariyle yorumlandığında büyük miktarda bir düşüş görülmektedir.



**Şekil 2.5 Toplam İhracat İçerisinde Tarımsal İhracatın Payı.**

**Kaynak: Tablo 2.13'den oluşturulmuştur.**

Tarım kesiminin ekonomi içerisindeki görece öneminin gerilediğine işaret eden bir başka temel gösterge, tarımsal ürünlerin dış ticarete yaptığı katkıdır. Büyük savaşlar ve ekonomik bunalım dönemleri dışarıda tutulacak olursa, tarım ürünleri uluslararası ticaretinin son iki asırdır çeşitlenerek arttığı görülmektedir. Tarım ürünleri ihracatı, yalnızca son otuz yıl içerisinde, 1970'lerin başından günümüze, değer olarak on kat artarak 50 milyar dolardan 500 milyar dolara yükselmiştir. Ancak dış ticaret değerlerindeki bu mutlak artışlar tarımsal ürünlerin dünya ticaretindeki görece öneminin azalmasına engel olamamıştır. Yüzyılımızın başında dünya ticaretinin yarısını oluşturan tarım ürünlerinin payı II. Dünya Savaşı sonrasında %40'a, 1970'lerde %20'ye ve günümüzde %10'lara gerilemiş durumdadır.

Dış ticarete tarım ürünlerinin işgal ettiği yerin görece olarak daralması, her şeyden önce, tarımın genel ekonomi içerisindeki yerinin daralması ile ilgili bir olgudur. İstikrarsız bir üretim yapısı, korumacı ulusal tarım politikaları, adil olmayan gelir dağılımı ve tarım aleyhine gelişen dış ticaret hadleri de tarımsal ticaretin gelişimini büyük ölçüde engellemiştir (Şahinöz vd., 2005, s. 8).

Türkiye, tarım ürünleri ihracatında AB ve ABD başta olmak üzere çok sayıda ülkeye fındık, kuru incir, çekirdeksiz kuru üzüm, Antep fıstığı, kuru kayısı, tütün, zeytinyağı, pamuk, bakliyat, yaş meyve-sebze ihracatı yapmakta ve bu ürünlerin ihracatında sayılı ülkeler



arasında yer almaktadır. Ancak 1980'li yıllardan sonra tarımsal ürünlerin genel ihracat içindeki payında düşüşler meydana gelmiştir. 1980'lerde %60 düzeyinde olan tarım ürünlerinin toplam ihracat değeri içindeki payı 1990'lı yılların başında %20'lere ve günümüzde %10'lara kadar gerilemiştir. Türkiye kendi ekolojisinde yetişmeyen ürünlerin dışalımını yapmak durumundadır ancak yüksek miktarlarda dışalımı yapılan mısır, ekmeklik buğday, pamuk ve çeltik Türkiye'nin ekolojisi ile özdeşleşen ve doğru tarım politikaları uygulandığında ihracatçı ülke olmamız gereken ürünlerdir.

### 3 TÜRKİYE’DE PLANLI KALKINMA DÖNEMİNDE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI

#### 3.1 Genel Olarak Tarımsal Desteklemeler

Dünyada gelişmiş ülkeler başta olmak üzere hemen her ülke tarımı desteklemektedir. Ancak destekleme politikalarının amaç, yöntem ve kapsamı bu politikaların uygulandıkları ekonomik, sosyal ve politik ortama göre şekillendirilmektedir. Bu nedenle tarım sektörüne yönelik destekleme uygulamalarında ülkeler arasında farklılıklar ortaya çıkması olağandır. Birçok gelişmiş ülkede tarım politikalarının temel amacı gıda güvenliği ve çiftçi gelir düzeyinin iyileştirilmesine yöneliktir, gelişmekte olan ülkelere ise temel amaç diğer sektörlerin gelişmesi amacıyla, tarımı vergilendirmek ve tarımsal ürün fiyatlarını piyasa fiyatları altında tutmaktır.

Tarım sektörü Türkiye’de, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren korunmuş ve desteklenmiştir. Tarım sektöründe destekleme uygulamasına ilk defa 1932 yılında buğday ve üzüm piyasasına müdahale ile başlanmıştır. O yıllarda hükümet tüm illerde kurulan satınalma ofisleri aracılığıyla piyasa fiyatının oldukça üzerindeki fiyatlardan buğday almıştır. Bu uygulamayı Ziraat Bankası ile yürütecek olan kurumun adı 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) olarak verilmiştir. Programın amaçlarından bir tanesi buğday üreticisini teşvik etmek diğeri ise devleti temel buğday alıcısı haline getirmektir. Daha sonraki yıllarda tarımsal üretim gittikçe artan bir biçimde desteklenmiştir. Hububat ve afyon sakızı ile başlayan destekleme alımlarını, çay ve tütün (1940), şeker pancarı (1956), kütlü pamuk ve zeytinyağı (1966), çığit ve ayçiçeği (1969) gibi ürünler için yapılan alımlar izlemiştir. Bu uygulamaların yürürlüğe girmesinde her ne kadar ekonomik ve sosyal zorunluluklar olsa da politik baskıların rolü de gözardı edilemez (Karluk, 2007, s. 197).

Türkiye’de politika uygulayıcıları çeşitli amaçlarla tarım sektörüne müdahale etmektedirler. Bu amaçlar kalkınma planlarında belirlenmekle birlikte, ülkenin içinde bulunduğu konjonktür ve diğer nedenlerle zamanla değişebilmektedir. Planlı dönemin başlangıcına kadar (1963), 11 ürün destekleme kapsamındayken, 1970’li yıllarda bu rakam 30’a yükselmiştir. 1980’li yıllarda ise uygulanan liberal ekonomi politikaları çerçevesinde desteklemedeki bu yoğunluğun azaltılması amaçlanmıştır. 1988 yılında desteklenen ürün sayısı 10’a düşürülmüştür (Karluk, 2007, s. 197).

Türkiye’de geçmişten günümüze kadar uygulanan destekleme politikaları da zamanla değişim göstermiştir. Bunun nedenlerini iki başlık altında toplamak mümkündür, birincisi Türkiye’nin üyesi olduğu ya da ilişki içerisinde bulunduğu uluslararası organizasyonlar ikincisi ise ülkenin içerisinde bulunduğu koşullar ve tarım kesiminde yaşanan sorunlardır.

Türkiye’de 1990’lı yılların sonuna doğru tarım politikalarında reform ihtiyacının gündeme gelmesi, ülkedeki iç gelişmeler ve bu dinamiklerden kaynaklanan tartışmalar kadar, üyesi olduğu ve birtakım taahhütler altına girdiği DTÖ, IMF, ve AB gibi uluslararası kurum ve organizasyonların politikalarının etkisinin (veya baskısının) bir sonucudur (Abay vd., 2005, s. 2). Bu kurumların Türk tarım politikaları üzerindeki etkilerini inceleyecek olursak;

Bu kurumlardan birincisi DTÖ’dür. Türkiye DTÖ’nün yaptığı sınıflandırmada gelişmekte olan ülkeler grubunda yer almaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelere tanınan avantajlardan yararlanabilecektir. Gelişmiş ülkelerin ihracat sübvansiyonlarını azaltmaları, gümrük vergilerini indirmeleri ve iç desteklerini kısımları, Türk tarım ürünlerinin dış pazarlardaki rekabeti açısından önemlidir. Türkiye’nin DTÖ Tarım Anlaşması Çerçevesinde üstlenmiş olduğu taahhütlerin başlıklarına bakılacak olursa;

Pazara giriş önlemleri çerçevesinde Türkiye, 2004 yılına kadar ürün bazında en az %10, gümrük tarifelerinde ortalama %24 oranında indirimde bulunmayı taahhüt etmiştir.

İç tüketimin en az %3-5’i oranında ithalat yapma zorunluluğu getiren Asgari Pazara Giriş Kuralı, Türkiye’nin ithalatında ek bir artışa neden olmayacaktır. Tarım ürünlerinde önemli miktarda ithalat yapan Türkiye, DTÖ’nün 600-700 bin ton tahıl ithalat zorunluluğunu, iç pazardaki açığı gidermek ve hammadde ihtiyacını karşılamak amacıyla yerine getirecektir (DPT, 2000, s. 44).

İç Destekler; Anlaşmanın en önemli özelliklerinden birisi de dış ticarete olumsuz etkisi olan ulusal destekleme politikalarına getirilen kısıtlamalardır. Tarımsal üretime sağlanan tüm iç destekler, 1986-88 dönemi temel alınarak, gelişmiş ülkelerde 6 yılda %20, gelişmekte olan ülkelerde 10 yılda %13,3 oranında azaltılacaktır. Ürün esasına göre iç desteklere, üretim değerinin %5’ini, gelişmekte olan ülkelerde %10’unu geçmeyecek şekilde izin verilmektedir.

Türkiye’de destekleme alımları ile yapılan destek miktarı üretim değerinin %10’unu geçmemekte, dolayısıyla de-minimis<sup>8</sup> kapsamına girmektedir. Yatırım ve girdi desteği gibi diğer iç destekler ise indirim kapsamı dışındadır. Bu kapsamda yapılan taahhüt, gelecekte bu üst sınırın aşılmayacağı yönündedir (DPT, 2000, s. 44).

Bir diğer uluslararası kuruluş ise AB’dir. Tarım alanında Türkiye ve AB ilişkileri 1963 yılında Ankara Anlaşması ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile 1/80, 1/95 ve 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları çerçevesinde yürütülmektedir. Katma Protokol’de geçiş döneminde ticari ve ekonomik ilişkiler, tarımsal ürünlerin serbest dolaşımının sağlanmasının Türk tarım politikasının OTP’ye uyumuna bağlı olduğu şartı getirilmiştir ancak, Türk tarımının OTP’ye uyumu konusunda bugüne kadar beklenen gelişmeler sağlanamamıştır. Bunun temel nedeni, finansman sorunu ve iki tarafın tarım sektörünün yapısal, sosyal ve ekonomik açıdan gösterdiği farklılıklardır. AB doğal olarak, destekleme ve koruma politikalarını kendi şartlarına göre oluşturmuştur. Örnek vermek gerekirse, halen OTP reformu çerçevesinde uygulamaya konulan tedbirlerin bir kısmı üretimin düşürülmesini amaçlarken, Türkiye tarım sektörünü kendi şartları doğrultusunda ele almakta ve pekçok ürün için üretimin artırılması temel politika hedeflerinden biri olarak belirlenmektedir (DPT, 2000, s. 48).

IMF ile imzalanan stand-by anlaşmasında, tarımsal destekleme politikalarında birtakım değişiklikler öngörülmektedir. Söz konusu anlaşma kapsamında esas olarak, mevcut sistemin kısa bir zaman içerisinde değiştirilerek, hedef üretici kitlesine yönelik Doğrudan Gelir Ödemeleri uygulamasına geçilmesi, bütçe harcamalarının azaltılması, kredi ve girdi desteklerinin azaltılması ile Tarım Satış Kooperatiflerinin özerkleştirilmesi önerileri yer almaktadır (DPT, 2000, s. 50).

Tarımda yeniden yapılanma arayışları çerçevesinde 2000 yılında itibaren Tarım ve Köyişleri Bakanlığı sorumluluğunda Çiftçi Kayıt Sistemi ve Doğrudan Gelir Desteği Projesi devam etmektedir. IMF’ye verilen Niyet Mektuplarında öngörülen hedefler göz önünde bulundurularak yürütülen projede Dünya Bankası da destekçi olarak yer almaktadır (Acar, 2006, s. 83).

---

<sup>8</sup> Bir ülkenin üreticilerine her bir ürün için sağladığı destek, toplam ürün değerinin belli bir oranını (Gelişmiş ülkeler için %5’ini, Gelişmekte olan ülkeler için %10’unu) geçmiyorsa, destekleme indirimi taahhüdü istenmemektedir, bu uygulamaya “de minimis” denilmektedir.

Bazı önemli ürünlerin alımından sorumlu olan kurumların tamamen özelleştirilmesi altyapının yetersiz, pazarlama sorunlarının yoğun olduğu kırsal kesimde yeni ekonomik ve sosyal sorunlara yol açacaktır. Bu kurumların bu bölgelerde işlevini devam ettirecek şekilde yeniden yapılandırılmaları konusu değerlendirilmelidir. Diğer taraftan, ısrarla üzerinde durulan konu tüm desteklemelerin doğrudan gelir ödemeleri şeklinde uygulanmasına ilişkin yaklaşımdır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde doğrudan gelir ödemelerinin diğer politika araçları ile beraber kullanıldığı gözlenmektedir (DPT, 2000, s. 50).

IMF'ye verilen Niyet Mektuplarında yer alan ifadeler dikkat çekicidir (Aysu, 2002, s. 58);

*“Reform programlarımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir”.*

*“Tarım politikalarının reformunda, tüm dolaylı destekleme politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği sisteminin uygulanmasına geçilmesi amaçlanmaktadır”.*

Mevcut ifadelerden de anlaşıldığı üzere Türkiye IMF'ye, mevcut tarımsal destekleme politikalarıyla ilgili köklü değişimler taahhüt etmiş ve reform paketleri hazırlamıştır.

Bu bağlamda, kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslar arası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması temel amaç olarak kabul eden Tarım Stratejisi (2006-2010) hazırlanmıştır. Bu belgede bahsedilen temel ilkelere bazıları, tarımsal destekleme araçları ve bu araçların tarımsal destekleme bütçesi içindeki payı belirlenmiştir.

Temel İlkeler;

- AB Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına Uyum ve DTÖ Tarım Anlaşması esas alınacaktır.
- Piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçları uygulanacaktır.
- Tarımsal destek yöntemlerinin uygulanmasında ekonomik ve sosyal etkinliğin yanısıra, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, sektörel sürdürülebilirlik ve gıda güvencesinin sağlanması esas alınacaktır.

- Destekler belirlenirken ödeme miktarı, şekli ve zamanı önceden ilan edilen usul ve esaslara dayalı olarak düzenlenecektir.
- Tarım ürünlerinin pazarlanmasında, adil rekabet şartlarına dayalı, üretici ve tüketicilerin yararına işleyen, etkin ve verimli bir yapının oluşturulması esas alınacaktır.

Bütçe imkânlarının kısıtlı olması, tarımsal destekleme ödemelerinde gerek ilave yükümlülükler gerekse Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemelerinin zamanında bitirilememesi nedeniyle, cari yıl bütçe yükümlülüklerinin sonraki yıllara taşınması sorunu beraberinde getirmektedir. Tarım sektörü desteklemeleri için ayrılan kaynağın GSMH'nın %1'inin altına inmemesine, sektörün önem ve özellik arz etmesi nedeniyle, özen gösterilecektir. Tarımsal destekleme araçları; DGD Ödemeleri, Fark Ödemeleri, Hayvancılık Destekleri, Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri, Telafi Edici Ödemeler, Ürün Sigortası Ödemeleri, Kırsal Kalkınma Destekleri ve diğer desteklerdir (TKB, 2004(a), s. 5).

30.11.2004 tarih ve 2004/92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile tarımsal destekleme araçlarının, tarımsal destekleme bütçesi içerisindeki payı aşağıdaki şekilde olacağı kararlaştırılmıştır.

**Tablo 3.1 2006-2010 Dönemi Tarımsal Destekleme Araçları Bütçe Payları**

<b>Tarımsal Destekleme Araçları</b>	<b>Bütçe Payı (%)</b>
DGD Ödemeleri	45
Fark Ödeme Uygulaması	13
Hayvancılık Destekleri	12
Kırsal Kalkınma Destekleri	10
Telafi Edici Ödemeler	5
Ürün Sigortası Ödemeleri	5
ÇATAK Programı Destekleri	5
Diğer Destekler	5
Toplam	100

**Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarım Stratejisi Belgesi, 2004**

### 3.1.1 Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikası Amaçları

Ülkemizde cumhuriyetin ilk yıllarında izlenen tarım politikalarının amacı önce Dünya Ekonomik Krizi, daha sonra İkinci Dünya Savaşı nedeniyle dünya piyasalarında yaşanan olumsuzluklardan iç piyasaları korumak olmuştur. 1950’li yıllarla birlikte çok partili sisteme geçilmesiyle tarımda kamu kuruluşlarının yanında özel işletmelerinde güçlendirilmesine öncelik verilmiştir. İlgili dönemde ilk önce traktör kullanımının yaygınlaştırılmasıyla öncelikle yurtiçi talebin karşılanması ve dışsattım pazarlarının sağlamlaştırılması, bunun içinde mevcut üretim düzeyinin korunması ve üretimin artırılması temel amaç olmuştur (Ören, 1994, s. 27).

Cumhuriyetin ilanından planlı dönemin başlangıcına (1963) kadar olan süreçte, tarımsal ürünlere pazar garantisi veren ve bu amaca yönelik olarak mevcut kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığı ile destekleme alımı öngören politikalar ile temel tarım girdilerinin sübvansiyonlu fiyattan üreticiye verilmesine yönelik politikalar izlenmiştir. Sanayileşme için gerekli olan yatırımlar, öncelikle tarımsal ürün dış satımı ile sağlanan döviz olanakları ile oluşturulmuş ve ilerleyen yıllarda hammaddenin ülkede işlenmesi amacı ile hammadde yoğun bölgelerde pek çok tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) kurulmuştur. Bunlardan bir kısmı mevcut hammaddeyi devlet adına satın alarak işlenmesi görevini yürütürken bir kısmı da tarımsal üretim için gerekli olan girdilerin (tohum, gübre, damızlık hayvan, karma yem, çeşitli alet ve makineler vd.) üreticilere uygun koşullarla sağlanması amacını taşımaktadırlar (Sayın, 2003, s. 13).

KİT’ler, özel sektöre yol göstermek, uzman yetiştirmek, ülkedeki mevcut hammaddenin değerlendirilmesini sağlamak, sanayinin gelişmesini teşvik etmek gibi amaçlarla kurulmuş, ancak 1980’li yıllardan itibaren özel sektörü ön planda tutan politikalar nedeniyle özelleştirilme kapsamına alınmış ve büyük kısmı özelleştirilmiştir. Özelleştirme nedenleri arasında kuruluş amaçlarını tamamladıkları, her yıl bu kurumlara bütçeden yapılan görev zararı ve sermaye transferi gibi nedenler yer almaktadır. Ancak KİT’lerin piyasadaki boşluğu henüz doldurulamamıştır. Örnek olarak Et Balık Kurumu, Süt Endüstrisi Kurumu, YEMSAN gibi KİT’lerin özelleştirilmesi hayvancılık sektörü için büyük sorunlara yol açmıştır (Sayın, 2003, s. 13).

Destekleme politikasının amaçları, ilke ve stratejileri Tarım Kanununda aşağıdaki gibi tanımlanmıştır;

- a) Tarım politikasının amaçlarına ulaşmasına katkıda bulunmak,
- b) AB mevzuatı ve uluslar arası taahhütlere uyum sağlamak,
- c) Üreticilerin piyasa koşullarında faaliyetlerini yürütmesini sağlamak,
- d) Kullanılacak kaynağın, adil ve etkin bir şekilde üreticilere yansıtacak yapıda olmasını sağlamak,
- e) Tarımın alt sektörlerinde dengeli bir dağılım göstermesini sağlamaktır (RG, 2006, s. 26149).

Tarım sektörünün desteklenmesine yönelik politikalarda bugüne kadar üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla üreticilerin üretimini sürdürmesi, üretimin artırılması ve yeni ürünlerin üretiminin teşvikine yönelik uygulamalar çeşitli araçlar aracılığı ile kullanılarak yürütülmektedir.

### **3.1.2 Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikası Araçları**

Destekleme politikası; üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla üreticinin üretimini artırmasını ve yeni ürünleri üretime katmasını özendirmek amacıyla yürütülmelidir. Ülkelerin özelliklerine göre değişmekle birlikte, destekleme politikası araçları temelde aşağıdaki gibi gruplandırılabilir:

- 1) Fiyatlar ve Alımlar Yoluyla Destekleme (Pazar Fiyatı Desteği),
- 2) Girdi Destekleri (Gübre, İlaç, Tohumluk, Ana Materyal, Ekipman vb.),
- 3) Doğrudan Ödemeler,
- 4) Tazminatlar,
- 5) Diğer Destekler.



### 3.1.2.1 Fiyatlar ve Alımlar Yoluyla Destekleme (Pazar Fiyatı Desteği)

Destekleme alımları, devletin bir kurum veya kuruluğu kendi adına alım yapması amacıyla görevlendirmesi şeklinde oluğu bir müdahale türüdür. Ürün piyasasına aynı zamanda destekleme kuruluşunun da alıcı olarak girmesi ile piyasadaki talep artırılmaktadır. Bir alıcı olarak devlet yine kendisinin belirlediği herhangi bir fiyattan piyasaya girmekte, bu şekilde yaratılan talep artışı ile piyasa fiyatının belli bir limitin altına düşmesi engellenmektedir. Devletin işlevi pazar güvenliği, fiyat dengesi ve destekleme alımı yapan kurumun bu görev nedeni ile uğrayabileceği zararın karşılanmasıdır. Bununla birlikte destekleme görevini yapan kuruma alımlarda kullanılmak üzere destekleme kredileri açılması da beklenir (Eraktan, 2001, s. 77).

Türkiye’de fiyat yoluyla destekleme ve müdahale alımlarına ilk defa 1932 yılında tarım ürünleri fiyatlarının belirli düzeyin altına düşmemesi ve üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi amacıyla buğdayda başlanmıştır. Daha sonraki yıllarda ürün kapsamı genişletilerek şekerpancarı, pamuk, tütün, çay, fındık vd. ürünler de destekleme alımına dahil edilmiştir (Sayın, 2003, s. 18).

Destekleme alımı kapsamına dahil edilecek olan ürünlerin, büyük üretici kitlesine hitap eden ürünler olması, stratejik öneme sahip olması, üretiminin fiyat dalgalanmalarına bağlı olması ve depolanabilir özelliklere sahip olması gibi özellikleri taşıması gerekmektedir. Destekleme fiyatları belirlenirken; genellikle maliyet fiyatları, borsa fiyatları, arz talep durumu, gerçekleşen enflasyon ve dünya fiyatları gibi kriterler önem arz etmektedir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 18).

Destekleme kapsamına alınan tarım ürünleri sayısı yıldan yıla devamlı değişim göstermiştir. Desteklenen ürün sayısı 1960 yılında 5 adetken, 1970 yılında bu rakam 15 olmuş, 1980 yılında 24 ve 1990 yılında ise 10 adet ürün destekleme kapsamına alınmıştır.<sup>9</sup> 1991 yılında desteklenecek ürün sayısı tekrar 24’e çıkmış ve 1992 yılında ise 26 olarak belirlenmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren hem destekleme politikalarının kapsamı oldukça daraltılmış hem de tarım ürünlerinin fiyat artışları sınırlandırılmıştır (Eraktan, 2001, s. 77).

---

<sup>9</sup>Türkiye’de seçim dönemlerinde destekleme alımları en yüksek düzeye çıkmıştır. 1979-1998 döneminde taban fiyatları 1983, 1987, 1991, 1995 ve 1999 yıllarında en yüksek düzeydedir ve bu yıllar genel seçim yıllarıdır.

Destekleme alımı yapan kuruluşlar, her yıl Bakanlar Kurulu'nca belirlenen fiyatlardan alım gerçekleştirmişlerdir. Bunlar; hububat için Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), şekerpancarı için Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ), yaprak tütün için Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Anonim Şirketi (TEKEL) gibi KİT ya da görev verilmesi ve desteklenmesi halinde devlet adına alım yapan Tarım Satış Kooperatifi Birlikleri (TSKB)'dir.

Bazı yıllarda destekleme alımı yapılan ürün sayısında değişikliklere neden olan, oldukça etkili üç dönem olmuştur;

Bunlardan ilki 1980 yılı 24 Ocak kararlarıdır. Bu kararlardan sonra ürün sayısı azaltılmış ve 1990 yılında 10 ürün (Buğday, Arpa, Çavdar, Mısır, Çeltik, Yulaf, Tütün, Şekerpancarı, Haşhaş ve Nohut) destekleme kapsamına alınmıştır. 1991 yılında yeniden kapsama alınan ürün sayısı 24'e, 1992 yılında ise 26'ya yükselmiştir.

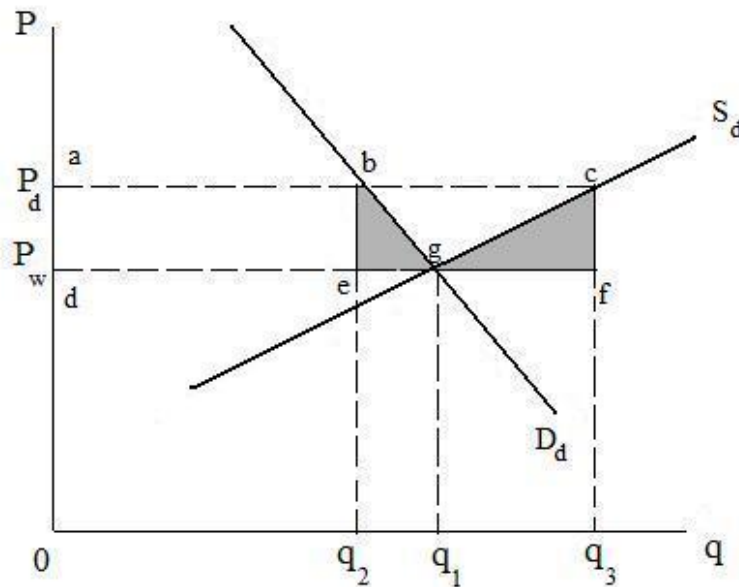
Diğer etkili dönem ise 5 Nisan 1994 kararlarıdır. Desteklenen ürün kapsamı daraltılarak 4 ürün grubuna indirilmiş ve bu gruptaki (hububat, şekerpancarı, haşhaş, ve tütün) ürün desteklenmiştir. 1994 yılından 2002 yılına kadar destekleme kapsamında olan ürün sayısında değişme olmamış, 2002 yılında ise destekleme alımı uygulamasına son verilmiştir.

Üçüncü etkili dönem ise DTÖ anlaşmalarıdır. DTÖ Tarım Anlaşması kuralları çerçevesinde (İç destekler-kırmızı kutu kapsamında) fiyat yolu ile desteklemelerin azaltılacağı hükmü yer almaktadır. Aynı zamanda IMF ile yapılan Stand By Anlaşması sonucu 2001 yılından itibaren ülke genelinde uygulanmaya başlanan DGD ile destekleme alımı uygulamasına son verilmiştir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 19).

Özellikle 1980'li yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerin üretim fazlalarını dünya piyasalarına akıtmaya başlamaları ve dünya piyasalarında ortaya çıkan arz baskısı nedeniyle bu satışları ancak destekleme fiyatları ile yapabilmeleri, dünya tarım ürünleri fiyatlarının çok hızlı bir biçimde gerilemesine neden olmuştur. Bununla birlikte Türkiye'de düşük verim düzeyleri nedeniyle üretim maliyetleri artan üreticilere dünya fiyatlarının oldukça üzerinde fiyat verilmesi, tarım üreticisinin varlığının devamı açısından şart olmuştur. Bu da bir yandan dünya fiyatlarının üstünde bir fiyattan gıda maddesi tüketen tüketicilerin aleyhine olmuş ve tarım politikalarının finansmanına katılımlarını beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak destekleme politikaları için bir taraftan devletin, diğer taraftan tüketicilerin yaptığı harcamalardan beklenen verim ve refah artışı yaratılamamıştır (Eraktan, 2001, s. 78).

Destekleme alımı fiyatları çoğunlukla hasat sonrası veya hasattan hemen önceki dönemlerde açıklandığından, üreticiye ekim anındaki tercihlerinde yol gösterici olamamış, mevcut üretim, pazarlama ve değerlendirme sorunlarını ortaya çıkarmış ve bazı yıllarda birtakım ürünlere yönelik stoklar oluşmuştur. Destekleme kurumlarının ödemeleri zamanında yapmaması, gecikmelerin yaşanması gibi nedenler de üretici gelirlerinde dalgalanmalara neden olmuştur. Destekleme yapılan ürün miktarlarının üretime oranları 1990 yılından bu yana, buğdayda %5-25 arasında, şekerpancarında %80-100 arasında, tütünde %50-80 arasında, kütlü pamukta %15-30 arasında, fındıkta %30-40 civarında ve ayçiçeğinde ise %40-50 dolaylarında seyretmiştir (Sayın, 2003, s. 19).

Şekilde piyasa fiyatının ( $P_d$ ) dünya fiyatına ( $P_w$ ) eşit olduğu noktada dengeye ulaşıldığı varsayılabilir. Müdahaleci kuruluş tarafından uygulanan  $P_d$  fiyatı fazla üretimi özendirir. Uygulanan müdahale politikasının sosyal maliyeti stokta bekleyen ürünün saklanma ve elden çıkarılma koşulları ile ilişkilidir. Stok ve taşıma maliyetlerinin bulunmadığı ve müdahale alımı yapılan ürünün dünya piyasa fiyatlarında ihraç edildiği varsayımlarıyla müdahale alım maliyeti  $bcef$  alanı kadardır. Bu değer ihracat teşviği olarak verilebilecek olan  $(P_d - P_w) * (q_3 - q_2)$  değerine eşittir. İhracat teşviki verilmesi halinde müdahale alım maliyetinin  $q_2efq_3$  kadar olan kısmı ihracat geliri olarak geri kazanılabilecektir (Kıymaz, 2008, s. 57).



**Şekil 3.1 Müdahale Alımı**

**Kaynak : Colman ve Young, 1989, s. 281.**

Normal şartlarda müdahale kuruluşlarının stok maliyeti varsayıldığı gibi sıfır değil, tam tersine oldukça yüksektir. Bu ürünlerin dış piyasaya satış fiyatı stokta bekleyerek kalitesini az da olsa yitirdiği için dünya fiyatlarının altındadır. Bu şekilde oluşan maliyetler müdahale alım politikası nedeniyle ekonomide refah kaybına yol açmaktadır. Tüketicilerin müdahale alım fiyatının dünya ortalama fiyatının üzerinde olması nedeniyle uğramış olduğu kayıp, tüketici artığındaki azalma ile gösterilebilecektir. Bu azalma *abdg* alanı kadardır. Yüksek alım fiyatı nedeniyle üretici artığındaki artış ise *acdg* alanı kadardır. Ekonomideki toplam refah kaybı ise koyu renkli alanların toplamına (*beg+cfg*) karşılık gelmektedir (Kıymaz, 2008, s. 58).

Destekleme alımları nedeniyle, destekleme yapan kamu kuruluşlarının büyük borçlar altına girmesi, ürün fiyatlarının dünya fiyatları üzerinde belirlenmesi, bu kuruluşların stokları eritememesine neden olmaktadır. Her yıl büyük zarar eden ancak “görev zararı” olarak nitelendirilen destekleme kuruluşlarının geri dönüşü olmayan borçlarının kamu tarafından üstlenilmesi, enflasyonun en önemli nedenlerinden birisini oluşturuyordu (Dinler, 2008, s. 297).

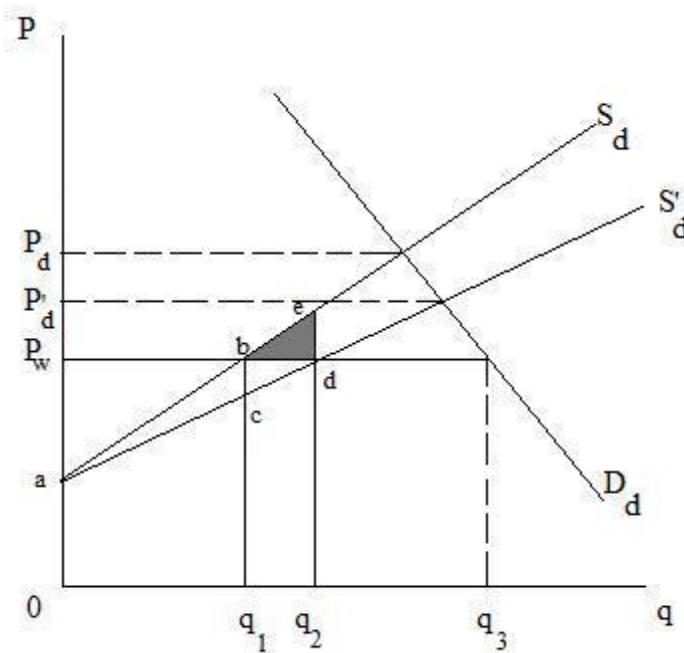
Destekleme alım politikalarının olumsuz etkileri şu şekilde sıralanabilir (Eraktan, 2001, s. 79):

- Devletin alımlar aracılığıyla tarım piyasalarına müdahale etmesi ve bu yolla suni bir denge oluşturması, var olan piyasa dengelerini etkileyebilmektedir.
- Her ürünün ya da çok sayıda ürünün destekleme kapsamına alınması gerçekte desteklenmesi gereken ürünlerin zararına ve desteklemelerin etkisinin azalmasına neden olmaktadır.
- Üreticilerin özellikle destekleme alımı yapılan ürünlerin üretimine yönelmesi ile kaynak kullanımının da o yöne kaymasına neden olmaktadır. Bununla birlikte destekleme fiyatları belirlenirken politik amaçlar gözetilmesi kaynak israfına yol açmaktadır.
- Destekleme alımı için yapılacak olan harcamalar, devlet bütçesinde oluşturduğu yükün yanısıra ekonomiye başka etkiler de getirebilmektedir. Bunlar rasyonel olmayan bir destekleme ile oluşan enflasyonist etki ve parasal kaynakların tutarsızca kullanılması anlamına gelmektedir.

Destekleme alım politikasının yararları ile bu amaçla ayrılan fonlar, fiyat sübvansiyonu ve depolamaya ilişkin cari harcamaların bütçeye getirdiği yük ve oluşturduğu olumsuz sonuçlar arasında karşılaştırma yapmak gerekmektedir.

### 3.1.2.2 Girdi Desteği

Üreticilere üretim maliyetlerini düşürmek ve tarımsal üretim verimliliğini yükseltmek amacıyla verilen destekleme türüdür. Bu destekler suni gübre, ilaç, tohum, fide, fidan, makine, sulama, ithal damızlık, suni tohumlama, elektrik, tarım sigortası prim desteği gibi farklı girdi türlerine uygulanabilir. Dünya fiyatlarının üzerinde veya tüketicinin alım gücü açısından yüksek üretim maliyeti söz konusu olan ülkelerde, ürün fiyatını azaltıcı yönde olması ve verimlilik ile kalitenin artırılmasındaki payı ölçüsünde rekabeti olumlu etkileyen bir üretim yardımındır. Daha çok az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır. Girdi destekleri tarımda girdi kullanımını teşvik ederken, girdi temin eden sanayilerinde üretimini ve dolaylı olarak da karlılığını olumlu etkilemektedir. Ancak girdi destekleri, üretimi yönlendirici etkisi ve sanayiye dolaylı destek oluşturması nedeniyle üretim ve ticaret yapısını bozan bir destekleme türü olarak da kabul edilmektedir (Schmitz vd., 2002, akt. Kıymaz, 2008, s. 59).



**Şekil 3.2 Girdi Desteği**

**Kaynak : Colman ve Young, 1989, s. 274.**

Şekilde görüleceği üzere girdi desteği öncesinde arz eğrisi S<sub>d</sub>, talep eğrisi D<sub>d</sub>, P<sub>d</sub> fiyatında dengede olduğundan ticaret hacmi sıfırdır. Dünya fiyatı, P<sub>w</sub> piyasa fiyatı olarak geçerliyken, girdi desteği olmaksızın, yurtiçi arz q<sub>1</sub> ve talep q<sub>3</sub>'tür. İthalat q<sub>3</sub>-q<sub>1</sub> kadardır. Gübre desteği uygulandığında marjinal üretim maliyeti azalır ve arz eğrisi S'<sub>d</sub>'ye kayar. Daha yüksek üretim

amacıyla daha fazla gübre kullanılacağı varsayımı ile girdi desteğinin birim üretim başına düşen değeri üretimle beraber doğrusal olarak artar.

Girdi desteği piyasa fiyatı olan  $P_w$  'de değişiklik yaratmaz. Talep  $q_3$  de kalırken arz  $q_2$  'ye kayar. Girdi desteğinin maliyeti  $ade$  alanıdır. Bununla birlikte üretici artığı  $adb$  kadar artmıştır. Üretici artığının  $acb$  kadarı  $q_1$  'in üretimi için harcanan kaynak maliyetine uygulanan desteğin yansımasıdır,  $bcd$  alanı ise kaynak maliyeti karşılığı ödenen girdi desteğidir. Fiyat  $P_w$  iken, bu ödeme hem piyasa fiyatı hem de girdi desteği yoluyla iki kere yapılmaktadır. Şekildeki  $bde$  alanı ise girdi desteği ile artırılan üretimin neden olduğu refah kaybı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu uygulama ile  $q_1bdq_2$  alanı kadar ithalat azalmaktadır ve  $q_1beq_2$  kadar kaynak ek olarak üretime dahil olmuştur. Girdi desteği verilmesiyle vergi verenler bakımından oluşan maliyet, ithalatın azaltılması ile oluşan döviz kazancını elde edenler tarafından tam olarak karşılanamayacak ve refah kaybına neden olacaktır (Colman ve Young, 1989, s. 276).

Türkiye'de oldukça yoğun bir şekilde uygulanmış olan girdi destekleri 2000 yılından sonra büyük oranda azalmıştır. Son yıllarda, tarım sigortası primine destek verilmeye başlanırken, mazot ve gübrede üretim alanı ölçüsünde doğrudan ödemelere geçilerek desteklemenin şekli değiştirilmektedir. Girdi desteklerinin fazla girdi kullanımını teşvik ederek çevreye zarar veren bir politika aracı haline geldiği de unutulmamalı, girdi desteklerinin bilinçsiz kullanımı engellenmelidir.

### 3.1.2.2.1 Kimyevi Gübre Desteği

Tarım sektörüne verilen girdi destekleri içerisinde en fazla pay kimyevi gübreyle verilen sübvansiyon desteklerindedir. Örnek verilecek olursa TCZB aracılığı ile tarıma sağlanan toplam girdi sübvansiyonlarının 1990 yılında %82'si, 1995 yılında %74'ü ve 1999 yılında ise %80'i gübreyle ait bulunmaktadır. Gübreyi, zirai mücadele, veteriner ilacı ile süt için verilen sübvansiyon desteklemeleri izlemektedir. Bununla birlikte son yıllarda elektriğe verilen destekleme tutarındaki artış da dikkati çekmektedir (Sayın, 2003, s. 33).

Kimyevi gübrelere verilen sübvansiyon, gübre üretici ve dağıtıcı kuruluşları aracılığı ile çiftçiye ulaştırılmaktadır. Çiftçi kimyevi gübreyi gübre türlerine göre farklı olmak kaydıyla kilogram başına yapılan ödemeler sayesinde indirimli fiyattan satın almaktadır. Gübre üreticisi fabrikalar üçer aylık dönemler itibarıyla yapılan avans ödemelerinden yararlanarak, normal satış fiyatından daha altında yaptıkları satışlardan kaynaklanan zararlarını

karşulamakta, gübre dağıtıcıları da sattıkları gübrelere ait geri ödemeleri bir ay içinde geri almaktadırlar (Eraktan, 2001, s. 80).

Bitkisel üretim faaliyetine yönelik olarak maliyet azaltıcı en önemli girdi desteği olan kimyevi gübre sübvansiyonunun iki temel nedeni olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi uygun çeşitte, miktarda ve zamanda kullanılmak koşuluyla verimlilik üzerindeki olumlu etkisine karşın birim alana kullanımda ülke ortalaması olarak (yaklaşık 80kg/ha bbm) gelişmiş ülkeler ortalamasınının (AB’de ortalama 150kg/ha bbm) gerisinde kalınmış olmasıdır. Diğer neden ise kimyevi gübre üretiminde hammadde payının %70-80 dolayında olup bunun da büyük kısmınının dış alımlardan sağlanması ve artan döviz fiyatlarınının zorunlu olarak gübreye yansıtılmasıdır (Sayın, 2003, s. 35).

Kimyevi gübre ticaretininin 1986 tarihinden sonra liberalize edilmesi üzerine gübre üreticisi firmalar ve dağıtım yapan şirketlere satış bedelinin ortalama %25-39’u oranında yapılan ödeme, 1994 yılında gübreyi tüketen çiftçilere gübre faturaları tutarının başlangıçta %30’u daha sonra %50’si oranında destekleme ödemesi yapılacak şekilde değiştirilmiş, 1997 yılında ödemelerin gübre türlerine göre beher kg için maktu olarak belirlenmesi ve ödemelerin gübre üretimi yapan fabrikalar, dağıtıcı kuruluşlar ve ithalatçılar aracılığı ile ödenmesi kararlaştırılmıştır. Toplam girdi destekleri arasında gübre desteğinin oranı %85 olup, sistemin değişmesiyle birlikte gübrede ödenen miktar 1998’de %37 iken, 1999’da %24’e, 2001 yılında resmi gazetede yayınlanan 2001/2960 sayılı BKK ile gübrede destekleme uygulamasına son verilmiştir (DPT, 2000, s. 27).

Türkiye’de ürünlerin özelliklerine göre değişmekle birlikte ürün maliyeti içinde gübre bedeli %10-20 arasında pay almaktadır. Türkiye’de tüketilen gübrenin yaklaşık olarak %55’lik kısmı tahıl üretiminde, %17’si de meyve–sebze üretiminde kullanılmaktadır. Yıllara göre kimyevi gübreye verilen sübvansiyon miktarları Tablo 3.2’de verilmiştir.

**Tablo 3.2 Türkiye’de Kimyevi Gübreye Verilen Sübvansiyon Miktarı (Milyon \$)**

Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar
1974	81,7	1981	636,2	1988	362,7	1995	360,2
1975	153,1	1982	464,1	1989	461,3	1996	545,4
1976	163,8	1983	580,6	1990	467,1	1997	479,1
1977	137,8	1984	459,3	1991	355,1	1998	539,6
1978	191,5	1985	363,9	1992	359,1	1999	233,3
1979	809,3	1986	357,9	1993	420,5	2000	150,7
1980	520,3	1987	440	1994	236,4	2001	59,8

**Kaynak: Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 22**

Dünya da çevreye uyumlu tarımsal üretimi öngören yaklaşımın da etkisiyle, hem toprağa ve çevreye olumsuz etkileri bulunan hem de üreticinin masraflarını artıran kimyevi gübrenin, Türkiye’de de toprak analizine dayalı kullanımının yaygınlaştırılmasına yönelik politikalar izlenmektedir Gübre desteğinden yararlanmak isteyen çiftçilere toprak analizi yaptırmaları için destek verilmektedir (Sayın, 2003, s. 35).

Son Kimyevi gübre destekleme ödemeleri ürün gruplarına göre farklı miktarda olmak üzere üç ana ürün grubuna göre alan bazlı olarak yapılmaktadır. Birinci ürün grubunda; süs bitkileri, özel çayır mera ve orman emvali alanlar, ikinci ürün grubunda; hububat, yem bitkileri, baklagiller, yumru bitkiler, sebze ve meyve alanları, üçüncü ürün grubunda yağlı tohumlu bitkiler ile endüstri bitkiler yetiştirilen alanlar yer almaktadır. Çiftçi Kayıt Sistemi’ne kayıtlı 50 dekar ve üzeri her bir tarım arazisinin kimyevi gübre destekleme ödemesinden yararlanabilmesi için, her 50 dekarlık alan için bir analiz olmak üzere Bakanlıkça yetkilendirilmiş laboratuvarlarda toprak analizi yaptırılması zorunlu tutulmuştur. 50 dekarın altındaki tarım arazileri için herhangi bir şart yoktur (RG, 2009(d), s.27403).

### **3.1.2.2.2 Tohum Desteği**

Türkiye’de tohum 1985 yılında Resmi Gazetede yayınlanan kararla destekleme kapsamına alınmış, uygulama destekleme kapsamına alınmış tohum cinslerine göre belirlenen destekleme miktarı ölçüsünde üretici kuruluşlara yapılmaktadır. Bu şekilde verimli ve kalitesi yüksek tohumluk üretiminin teşvik edilmesi hedeflenmiştir.

Destekleme kapsamına alınmış tohumlardan başlıcaları; hibrit ayçiçeği, soya, çeltik, pamuk ve çeşitli yem bitkileri tohumlukları (yonca, korunga, fiğ, sudan otu vd.) ile çayır mera tohumlarıdır. Tohum desteği ile birlikte sertifikalı meyve ve asma fidanları da desteklenmiş ve desteklenmeye devam edilmektedir. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, çeşitli projeler ve



finansman olanakları ile belirtilen tohumlukların bazı yıllarda bizzat dağıtımını da üstlenmiştir (Sayın, 2003, s. 35).

1985 yılında uygulamaya konulan tohum destekleme sisteminde 2001 yılına kadar herhangi bir değişiklik olmamış; ancak 2001 yılında Resmi Gazetede yayınlanan 2001/3488 sayılı BKK ile tohum desteği uygulamasına son verilmiştir (DPT, 2000, s. 27).

### 3.1.2.2.3 İlaç Desteği (Zirai Mücadele ve Veteriner İlaçları)

Tarım sektöründe ki bir diğer girdi desteği uygulaması da ilaç desteğidir. Bitki ve hayvan hastalıklarına karşı devletin aldığı genel koruma önlemleri içinde veya çiftçilerin kendi yaptıkları korunmada kullandıkları ilaçlara destek verilmesi ile gerçekleşmektedir. Devletin bizzat üstlendiği ilaçlamalarda çiftçi ilaç veya ilaçlama bedeli üstlenmemektedir. Ancak çiftçinin kendisi tarafından kullanılan tarımsal mücadele ve hayvan tedavisinde kullanılan ilaçlarda, kullanılan ilacın niteliğine ve çeşidine bağlı olarak, ilaç bedelinin %30'una kadar kısmı çiftçiye ödenmiştir (DPT, 2000, s. 27).

**Tablo 3.3 Türkiye'de Zirai İlaç Kullanımı (Ton)**

	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Aktif Madde Miktarı	13.976	13.931	12.257	11.109	13.440	23.390
İlaç Tüketim Miktarı	36.123	35.487	33.548	30.792	35.123	53.860

**Kaynak : DPT, Temel Tarımsal Göstergeler, 2008, s. 45**

Tarımsal üretimde etkinliği artırmak amacı ile kullanılan zirai mücadele ilaçları ve hayvan sağlığının korunmasına yönelik ilaçların desteklenmesine 1987 yılında başlanmıştır. Uygulama fatura bedelinin %20'si oranında desteklemeyi öngörmüş ve çevreye daha az zarar veren biyolojik ilaçların kullanılması amacıyla kararnamede değişiklik yapılarak parazit, predatör ve biopreparatlar da destekleme kapsamına alınmıştır. 1999 yılından itibaren ilaç desteği; ilaçların zehirli madde ihtiva etme durumuna göre % 0-% 30'u oranında fatura bedeli üzerinden yapılmıştır. Yine 2001 yılında Resmi Gazetede yayınlanan 2001/3488 sayılı BKK ile ilaç desteği uygulamasına son verilmiştir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 24).

Türkiye'de gübre kullanımında olduğu gibi ilaç kullanımında da çiftçilerin bilgilendirilmesi gerekmektedir, yanlış ve bilinçsiz ilaç kullanımı doğayı ve yaban hayatını tehdit etmektedir. Çevreye uyumlu tarımsal üretim faaliyetinin sağlanabilmesi için çiftçilerin bilinçli üretim yapması ve entegre mücadele ön plana çıkmaktadır. Aşağıdaki tabloda yıllara göre tarımsal ilaç desteği verilmiştir.

**Tablo 3.4 Türkiye'de Tarımsal İlaç Destekleme Miktarları (Milyon \$)**

Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar
1987	10,3	1991	18,6	1995	24,8	1999	24,6
1988	5,6	1992	20,9	1996	31,6	2000	19,7
1989	5,7	1993	10,1	1997	24,9	2001	14,8
1990	28,1	1994	5,9	1998	32,9	2002	22,6

**Kaynak: Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 22**

#### 3.1.2.2.4 Sulama ve Elektrik Desteği

Türkiye’de bazı istisnalar dışında bütün su hakları 167 sayılı yasa gereğince devlete aittir. Büyük ölçekli sulama yatırımları yatırım programları dahilinde devlet eliyle yürütülmekte ve bu yatırımlar için kullanıcılardan katılım bedeli iştiraki aranmamaktadır. Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından yapılan ve işletilen sulama yapılarının yıllık bakım ve onarım bedelleri, bir sonraki yılın sulama bedelinin hesaplanmasında dikkate alınmaktadır. Açıkçası çiftçiler kullandıkları su için değil, sulama faaliyetinde yararlandıkları yapıların bakım ve onarımı için katkıda bulunmaktadırlar. Sulama pompalarında kullanılan elektrik ücretleri de diğer kullanımlara göre %50-60 daha ucuz belirlenmektedir (DPT, 2000, s. 28).

Sulama desteği ile birlikte, 1997 yılında Elektrik Tarifeleri Yönetmeliği’nde yapılan bir değişikliğe göre, kültür balıkçılığı ve kümes hayvanı çiftliklerinde kullanılan elektrik enerjisinde indirimli tarife uygulamaya konmuştur. 2001 yılında ise indirimli elektrik tarifesi uygulamasına son verilmiştir.

#### 3.1.2.2.5 Yem Desteği

Hayvancılığı geliştirmek ve desteklemek, yem giderlerini azaltmak ve sanayi geliştirmek için 1985 yılında, tescile tabi karma yem satın alan hayvan yetiştiricilerine fatura karşılığında, fatura bedelinin %20’si oranında sanayi yemi desteği uygulanmaya başlanmıştır. Sonraki yıllarda destekleme oranı ve verilme şeklinde (üreticiye veya satıcı bayiine) değişiklikler yapılmış, ancak yeterli çiftçi kayıt sisteminin olmaması gibi nedenlerle desteklemelerin tarım alanı dışına taşması gibi sorunlar baş göstermiş ve 1989 yılında uygulamaya son verilmiştir. Karma yemde yaşanan yüksek maliyet ve fiyat sorunu devam etmektedir. Bununla birlikte aynı kalitedeki fabrika yemin AB ve Türkiye’deki fiyatları karşılaştırıldığında Türkiye’de ki fiyatların AB’den %50 daha yüksek olduğu görülmektedir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 25).

Hayvancılıkta yemin önemi göz önünde bulundurulduğunda maliyetin yaklaşık olarak %60-75’ini yem oluşturmaktadır. Bu da çiftçinin kullandığı yem fiyatlarının desteklenmesinin

gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. 2000/467 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Kararı ve buna ek bazı kararlarla yem bitkileri üretimi ve karma yemin desteklenmesi amaçlanmıştır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca Tarım İl Müdürlüklerine 164 adet silaj makinesi gönderilerek yurt genelinde silaj yapımının arttırılması hedeflenmiştir. Ayrıca Alternatif Ürün Projesi kapsamında, üretim fazlalığı nedeniyle alan sınırlaması olan ürünlerin yerine yem bitkilerinin alternatif ürün olarak gösterilmesinin temelinde hayvancılığın yem ihtiyacının sağlanması amacı yer almaktadır (Sayın, 2003, s. 36 ).

### **3.1.2.2.6 Damızlık Hayvan Desteklemesi**

Hayvancılık sadece ürettiği ürünler itibariyle değil, ekonomiye sağladığı katma değer ve istihdam olanakları bakımından da tarımın diğer alt sektörlerine göre oldukça önemli bir konumdadır. Hayvancılık bir yandan kendi üretim faaliyetlerini sürdürürken, diğer yandan da yem bitkileri üretimi gibi gereksinim duyulan girdi üretimini de yönlendirmekte ve teşvik etmektedir.

Ülkede yüksek verimli hayvan varlığının artışında, 1982 yılında ABD'nin aldığı bir karar sonucunda mevcut hayvan varlığını azaltma politikasını uygulamaya koymuş olmasının ve gelişmekte olan ülkelere ucuz ve uzun vadeli kredilerle hayvan ihracatının payı büyüktür. Türkiye'de 1987 yılından bu yana yoğun bir biçimde Avrupa ülkelerinden ve ABD'den hayvan ithalatına başlamış ve bu ithalat 1996 yılına kadar devam etmiştir (DPT, 2000, s. 28).

Tarım Bakanlığınca 1996 yılından itibaren damızlık canlı hayvan dışalımına izin verilmemektedir. Ancak Bakanlık özel izni ile, en az 100 baş kapasiteli sabit yatırımlarını tamamlamış üreticilere, beş yıl süreyle satış yapmama taahhüdü ve teminatı koşuluyla damızlık düve getirmeleri olanağı sağlanmış ve bu uygulama çerçevesinde 3733 damızlık düve getirilmiştir (Sayın, 2003, s. 37).

### **3.1.2.2.7 Suni Tohumlama Desteği**

Hayvancılığın desteklenmesine yönelik bir diğer girdi desteği türü de suni tohumlama desteğidir. Bu uygulamaya 1985 yılında başlanmış olup, başarılı olan döllemeler için üreticilere destekleme primi verilmiştir. Bakanlık tarafından ücretsiz olarak yapılan ve özel sektöre de suni tohumlama yapma olanağı tanıyan düzenlemelerle birlikte ülkedeki verimli hayvan varlığında artış gözlenmiştir.

Türkiye sığır mevcudu bakımından büyük bir potansiyele sahip olmasına rağmen, hayvan başına et ve süt verimi oldukça düşüktür. Anadolu'ya özgü yerli sığır ırklarının ıslah yolu ile

yüksek verimli ırklara dönüştürülmesinde suni tohumlama çok önemlidir. Kültür ırkı hayvan sayısının artırılması ve yerli ırkların iyileştirilmesi amacıyla suni tohumlama ile gebe kalan hayvan başına destekleme ödemesi yapılmıştır. 2009 yılı itibarıyla TÜBİTAK, İstanbul (İÜ) ve Uludağ Üniversiteleri iş birliğinde yürütülen Anadolu Yerli Sığırlarının Klonlanması projesi kapsamında dünyada ilk defa Anadolu yerli sığırlarından biri olan Boz ırkı klonlayarak bu konunun önemine dikkat çekmiştir.

2000 yılından itibaren beşer yıllık dönemler itibarıyla uygulanan hayvancılık desteklemeleri, 2008 yılından itibaren yıllık olarak uygulanmaktadır. Bu desteklerin toplam destekleme bütçesi içerisinde 2004 yılında % 7 olan payının 2009 yılında % 22 olacağı ve 2010 yılında ise aynı düzeyde kalacağı tahmin edilmektedir (DPT, 2009(b), s. 148).

Suni tohumlama faaliyeti daha sağlıklı ırkların neslinin devamı için önemlidir. Ancak hayvancılığın desteklenmesinde uygulanan 2005/8503 sayılı Kararname, 2008 yılında 26848 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2008/13489 sayılı BKK ile yürürlükten kaldırılmış, bu uygulama ile verime göre değil hayvan başına destek uygulamasına geçilmiştir. Yeni uygulama ile suni tohumlama desteği, süt desteği, aşılama ve soğutma tankı gibi destek başlıkları kaldırılmış saf ırk hayvan başına 350 TL destek ile uygulama sınırlandırılmıştır (RG, 2008(a), s. 26848).

### **3.1.2.2.8 Faiz İndirimli Tarımsal Kredi Desteği**

Tarımsal faaliyetle uğraşanlara sağlanan bir diğer destek türü de kredi sübvansiyonlarıdır. Girdi maliyetlerinin düşürülmesinde etkili olan tarımsal kredilere uygulanan düşük faiz oranları da girdi destekleri başlığı altında yer almaktadır. Kredi desteği, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası (TCZB) ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) kredileri olarak ikiye ayrılmaktadır. DFİF kredileri, 1995 yılından Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'ne (TSKB) yapmış oldukları ürün alımlarının finansmanının sağlanması amacı ile verilmektedirler. Bu krediler bütçe kaynaklı olup, %50 basit faizle kullanılmaktadırlar. Ancak, basit faizli ve piyasa faiz haddinin çok altında verildikleri halde diğer ticari kredilere göre geri ödemelerinde zorluklar yaşanmaktadır (Eraktan, 2001, s. 80).

Tarım işletmelerinin küçük, parçalı yapısı ve tarımda sermaye birikiminin düşüklüğü üreticileri, üretimin devamlılığı için işletme dışı finansman kaynaklarına yöneltmiştir. Tarımsal üretimi geliştirmek ve üretici refahını arttırmak amacıyla üreticilere cari faiz hadlerinin altında kredi desteği verilmesi sağlanmıştır. Ancak, tapu ve kadastro çalışmalarının yeterince yapılmamış olması, arazi varlığına göre kredilendirme ve bürokrasinin yoğunluğu

gibi nedenlerden dolayı uygulama etkinliğini yitirmiştir. 1970-80 döneminde takipte ve vadesi geçmiş kredilerin oranı ortalama %28,5 olmuştur. Bu oran 1971-1972 yıllarında %40 seviyelerine kadar çıkmış fakat 1979-1980 döneminde %15 civarına gerilemiştir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 18).

Üreticilerin finansman ihtiyaçlarının uygun koşullarda karşılanması, tarımsal üretimin geliştirilmesi, verimliliğin ve kalitenin artırılması amacıyla T.C Ziraat Bankası A.Ş ve Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK)'nin kredi kullandırmasına ilişkin usul ve esaslar 2008 yılında Bakanlar Kurulunca karara bağlanmıştır (RG, 2008(c), s. 27097).

Türkiye'de en önemli tarımsal kredi kaynaklarının başında gelen TCZB tarım sektörünü desteklemek amacı ile toplam kredilerinin %85-90'ını tarım kesimine düşük oranlarla tahsis etmiştir. Tarıma yönelik transferlerin büyük bölümünü tarımsal krediler ve bu yolla verilen kredi sübvansiyonları oluşturmaktadır. Örneğin 1999 yılında tarıma yönelik toplam transferler içerisinde krediler ve sübvansiyonların payı %54 dolayında olmuştur (Eraktan, 2001, s. 80).

**Tablo 3.5 Türkiye'de Tarımsal Krediler**

(cari fiyatlarla, bin YTL)

	1994	1998	2000	2001	2002	2004	2006	2007
Doğrudan Üreticilere Kullandırılan Krediler	19.608	439.106	832.370	541.309	449.934	1.218.036	3.378.130	4.154.677
Tarım Kredi Koop'ine Kullandırılan Krediler	19.725	278.487	703.909	213.198	145.626	72.717	259.860	408.990
Tarımsal KİT'lere Kullandırılan Krediler (1)	83.924	268.614	133.390	14.986	9.615	2.326	706	795
<b>Banka Kaynaklı Krediler Toplam</b>	123.257	986.207	1.669.669	769.493	599.175	1.293.079	3.638.696	4.564.462
Fon Kaynaklı Krediler (2)	0	316.850	1.739.084	2.179.001	2.284.976	2.723.831	1.733.121	1.354.359
<b>Tarımsal Krediler Genel Toplam</b>	123.257	1.303.057	3.408.753	2.948.494	2.884.151	4.016.910	5.371.817	5.918.821
Tarımsal Kredi Ortalama Faiz Oranları (yüzde) (3)	43	62	41	94	68	30	18	18

**Kaynak : DPT, Temel Tarımsal Göstergeler, 2008, s. 46**

(1) Tarım Satış Kooperatifleri, TMO, TIGEM, Çay-Kur, Et Balık Kurumu vb. tarımsal KİT'lere kullandırılan kredilerden oluşmaktadır.

(2) Destekleme Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) başta olmak üzere, değişik fonlardan kullandırılan tarımsal krediler.

(3) Tarımsal kredi faiz oranları, 1997 yılı öncesinde kredi konusu ve miktarı, 1997-2000 döneminde ise kredi konusunda değişiklik olduğu için, bitkisel ve hayvansal üretim konularında doğrudan üreticilere kullandırılan kısa vadeli kredilere uygulanan faiz oranları ortalaması esas alınarak ortalama faiz oranı bulunmuştur.

Yükselen enflasyon, dış baskılar ve bütçe kısıtları nedeniyle tarım kredilerine verilen sübvansiyon oranları gittikçe düşürülmüş, tarım kredilerinden alınan faiz oranları da artmış ve kredi almak çiftçi için büyük yük olmuştur. Mart 2000 tarihinde tarımsal kredi faiz oranlarındaki sübvansiyon uygulamadan kaldırılmış ancak 2004 yılında uygulamaya tekrar devam edilmiştir.

Ülkemizde uygulanan tarımsal finansman ve kredi politikalarında, ilgili kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon yetersiz düzeydedir. Kredilerin uygun alanlarda ve amacına uygun kullanımının kontrolünde önemli sorunlar bulunmaktadır. Kredilerin, tarımsal yapının iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve verim artışı amacıyla kullanılması gerekmektedir. Özellikle projeli kredi uygulamasının yaygınlaştırılması ve yörelerde istenilen üretim desenine ulaşılmasında kredi politikalarından yararlanılmalıdır.

### **3.1.2.2.9 Mazot ve Toprak Analizi Desteği**

Tarımsal üretimde üretim maliyetlerini önemli ölçüde etkileyen girdiler olan mazot ve kimyevi gübre için 2009 Yılı Çiftçi Kayıt Sistemine dahil olan çiftçilere alan bazlı olarak mazot, kimyevi gübre ve toprak analizi destekleme ödemesi yapılmaktadır. Her bir tarım arazisinin kimyevi gübre desteğinden yararlanabilmesi için Tarım ve Köyşleri Bakanlığınca yetkilendirilmiş laboratuvarlarda toprak analizi yaptırılması zorunludur. Toprak analizi yaptıran çiftçilere dekar başına 2,5 TL destekleme ödemesi yapılmaktadır. Bununla birlikte Bakanlar Kurulunun 02.11.2009 tarihinde aldığı karar ile Mazot ve Kimyevi Gübre Desteği birim alana farklı oranlarda verilmektedir. Bu oranlar ve destekleme miktarları ek'ler bölümünde ayrıntılı olarak verilmiştir.

### **3.1.2.3 Doğrudan Ödemeler (Teşvikler)**

#### **3.1.2.3.1 Süt Teşvikleri**

Süt teşvik primi uygulaması 1987 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Uygulama ile; sanayiciye, üreticiye ve tüketiciye dönük desteklemeler öngörülmüştür. Sanayicinin yeterli hammaddeye ulaşması, sütün sağlıklı koşullarda işlenmesi ve tüketiciye ulaştırılması, üreticilerin gelir durumlarının iyileştirilmesi desteklemenin amaçlarının başında gelmektedir. Uygulama belirli kapasite ve özellikteki işletmelere satışı yapılan sütün litresine teşvik primi ödenmesi uygun görülmüştür.

2001 yılında Resmi Gazetede yayınlanan 2001/3488 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile süt teşvik primi uygulamasına son verilmiştir. Daha sonra 2000/467 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkındaki Karar'ın 2. Maddesine (e) bendi eklenerek süt teşvik primi desteklemesine tekrar devam edilmiştir. Ortalama prim tutarı 10 bin TL/LT olarak belirlenmiştir. Daha sonra 2003/5513 sayılı karar ile (e) bendi tekrar değiştirilerek, prim miktarları 20.000 ve 40.000 TL/LT olarak düzenlenmiştir (Sayın, 2003, s. 43).

### 3.1.2.3.2 Et Teşvikleri

Et teşvik primi uygulamasına 1990 yılında Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararı ile başlatılmıştır. Desteklemede pek çok amaç gözetilmiştir bunlardan bazıları kırmızı ve beyaz etin pazarlanmasını etkinleştirmek, teknoloji ve sağlık koşullarına uygun hayvan besiciliğini ve kesim şartlarını geliştirmek, tüketiciye sağlıklı et arz edilmesini sağlamak, besiciliği ve hayvancılığı teşvik etmek olarak sayılabilir.

Yasaya göre Et Balık Kurumu Kombinaları ile 2687 sayılı kanuna göre kurulmuş özel sektör kombinalarında ve kanatlı hayvan mezbahalarında kestirilen hayvanlardan elde edilen et için teşvik primi uygulamasına başlanmıştır (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s . 27).

Teşvik primlerinde yıllara göre gerekli artışlar sağlanamamış ilk uygulama kırmızı et için 400TL/Kg, sadece kesim (fason) yaptıranlar için 100TL/kg, beyaz et için 160TL/Kg teşvik primi olarak belirlenmiş. Uygulama son bulmadan önce ise kırmızı et için ödenecek teşvik primi 4000TL/Kg'a, fason kesim için ödenecek rakam da 1000TL/Kg'a çıkarılmıştır. Et teşvik primi ilk uygulamaya konduğu yıl olan 1990 yılında yüksek miktarda ödenmiş, sonraki yıllarda giderek azalmıştır. 1994 yılında da et teşvik primi uygulamasına son verilmiştir (Sayın, 2003, s. 42).

Ülkede kontrollü et kesim oranının toplam et üretiminin %50'si olduğu düşünüldüğünde, et teşvik primi her yönüyle uygulanması gereken bir destekleme türüdür. Ülke hayvancılığının gelişmesi ve insan sağlığını tehdit eden kaçak kesimlerin önlenmesi açısından ne kadar önemli olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Bu durum ülkedeki en önemli alıcı konumunda olan ve üretici lehine fiyat takdirine olanak tanıyan TSEK ve EBK gibi önemli kuruluşların özelleştirilmesi hayvancılık sektörünün büyümesini engellemiştir.

### 3.1.2.4 Tazminatlar

Seçilmiş tarımsal ürünlere ait üretim miktarlarının fazla olmasının neden olduğu kalite düşüklüğü ve destekleme alımlarının sonucu oluşan mali kayıplar birtakım ürünlerde örnek vermek gerekirse, tütünde kota, çayda ıslah ve kaliteli ürün için budama, fındıkta ise ekim alanlarının daraltılması faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan üretici gelir kayıplarının karşılanması tazminat şeklinde olmuştur.

### 3.1.2.4.1 Çayda Budama Tazminatı

Çayda budama tazminatı 1993 yılında Resmi Gazete’de yayınlanan 93/506 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulamaya konulmuştur. Çay bahçelerinin her yıl 1/5’inin budanması şeklinde ve 1993-2003 yıllarını kapsayan uygulamaya yönelik son düzenleme 2001 yılında 2001/2493 sayılı BKK ile yapılmıştır. Kararda 1993 yılında ruhsata bağlanmış olan 767.800 dekar alandan elde edilen dekar başına ortalama 1000 kg çay yaprağı dikkate alınarak, bunun 1/5’ine karşılık gelen miktarın %70’i esas alınır.

2004 yılında Resmi Gazete’de yayınlanan 2004/7758 sayılı BKK ile Çay tarım alanları içindeki ruhsatlı çay bahçelerinin her yıl 1/7’sinin budanmasından doğacak gelir kaybı üreticilere yedi yıl için ödenmesi ve. Gelir kaybının hesaplanmasında, 1994 yılında ruhsata bağlanmış 767.800 dekar alanda Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAY-KUR) tarafından dekar başına tespit edilen ortalama üretim olan 1000 kg çay yaprağı baz alınarak, bunun 1/7’sine isabet eden miktarın %70’i esas alınır (RG, 2004, s. 7758).

Çayda üretim fazlasının ve kalite düşüklüğünün giderilmesi için gençleştirme budamasının yapılması gereklidir. Ancak, kota tazminatında beklenen hedeflere ulaşmak için üreticinin alacağı olan budama tazminatının zamanında ödenmesi gerekmektedir.

### 3.1.2.4.2 Tütünde Kota Ödemesi

Tütünde kota uygulamasına 1993 yılında 93/4988 sayılı BKK ile başlanmıştır. Tütün ekicilerinin sayısının artışı, ekim alanlarının genişlemesi ve kalitenin düşmesi tütün stoklarının artmasına neden olmuş bu sebeple kota uygulamasına karar verilmiştir. 1997 yılında tütünde kota uygulamasının kaldırılması sonucunda üretim 340 bin tona çıkmıştır. Kota uygulaması gidilirken mevcut stok durumu, iç harman ihtiyacı, ihraç imkânları dikkate alınarak bölgeler ve menşeler itibari ile kota uygulanmalıdır (DPT, 2000, s. 27).

Yaprak tütünün alımında devlet adına alım yapması için TEKEL görevlendirilmiştir. TEKEL hem kendi sigara üretimi için hem de üreticilerin desteklenmesi amacı ile devlet adına alım gerçekleştirmiştir. Ancak çeşit ayrımı yapılmadan, üretilen tüm tütünler destekleme kapsamına alınmıştır. Bu tütünler sigara üretiminde kullanılmadığı için yakılmış, destekleme uğruna bütçeye önemli oranda mali yük oluşturmuştur. 2002 yılında Resmi Gazete’de yayınlanan Tütün Yasası ile tütün piyasasının serbestleştirilmesi ve Türk tütün üreticilerinin, dünya tütün üreticileri ile rekabeti öngörülmüştür (Sayın, 2003, s. 45).



### 3.1.2.4.3 Fındıkta Söküm Masrafı ve Gelir Farkı Ödemesi

Fındık üretiminin sınırlandırılması amacıyla, fındık alanlarını kontrol altına almak için 13 ilde fındık üretimine izin verilmiştir. Belirlenen alanların dışında kalan fındık bahçelerinin sökülmesi ve söküm masraflarının karşılanması şeklinde uygulanmaktadır. Aynı zamanda “Alternatif Ürün Projesi” kapsamında söküm yapılan fındık alanlarında önerilen alternatif ürünleri eken üreticilere gelir kaybını telafi etmek amacıyla ödeme yapılmaktadır.

2009 yılında Resmi Gazete’de yayınlanan 2009/50 sayılı BKK’na göre, 2001/3267 sayılı BKK ile belirlenen ve ruhsat verilen sahalarda fındık yetiştiriciliği yapan fındık üreticisi belgesine sahip gerçek ve tüzel kişilere 2009, 2010 ve 2011 yıllarında her yıl için dekar başına 150 TL alan bazlı gelir desteği ödemesi yapılacağı belirtilmiştir. Yine aynı kararda telafi edici ödemeler başlığı altında 2009-2012 yılları arasında sonbahar ve ilkbahar ekim/dikim dönemlerinde; 2001/3267 sayılı Karardaki il ve ilçelerdeki 1 inci, 2 nci ve %6’dan daha az eğimli 3 üncü sınıf tarım arazilerinde ve rakımı 750 metrenin üzerindeki ruhsatsız fındık bahçelerini sökerek yerine alternatif ürün ya da ürünlere geçen gerçek ve tüzel kişi üreticilere, birinci yıl, 2009-2010 dönemi başvurularında; ilk yıl 300 TL/da, ikinci ve üçüncü yıllar için 150 TL/da olarak 3 yıl için toplam 600 TL/da telafi edici ödemede bulunulur (RG, 2009(c), s. 27331).

### 3.1.2.4.4 Doğal Afet Ödemeleri

Ülkede meydana gelen doğal afetlerden zarar gören üreticilere 1948 tarihli 5254 sayılı (Muhtaç Çiftçilere Tohumluk Verilmesi) ve 1977 tarih 2090 sayılı (Tabi Afetlerden Zarar gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar) yasaları gereğince borç erteleme, hayvan temini ve tohumluk yardımı gibi yardımlar yapılmıştır. Doğal afet ödemeleri adı altında yapılan ödemelerle, muhtaç ve doğal afetlerden zarar görmüş çiftçilere ödünç tohumluk verilmekte, çiftçi borçları ertelenmekte, hayvan sağlanmaktadır. Bu ödemeler, afetlerden % 40 oranında zarara uğramış çiftçilere yapılır. Bu durumun saptanmasında, yerel mülki amirin başkanlığı altında, Tarım ve Köyişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlıkları ve Ziraat Bankası Müdürlerinden ve varsa Ziraat Odası temsilcisi, yoksa belediye başkanı tarafından seçilen bir çiftçiden oluşan ihtiyaç komisyonları sorumludur (Eraktan, 2001, s. 84).

Türkiye’de uzun yıllar hasar tespiti için yeterli istatistik verilerin olmaması, riskin yüksekliği ve yetersiz ilgi gibi nedenlerle tarımda sigorta sistemi tam anlamıyla oturmamıştır. 2005 yılında Resmi Gazete’de yayınlanan 2005/5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu ile üreticilerin kanunda belirtilen riskler nedeniyle uğrayacağı zararların tazmin edilmesini temin

etmek üzere, tarım sigortaları uygulamasına ilişkin usûl ve esasların belirlenmiştir (RG, 2005, s. 5363).

### 3.1.2.5 Diğer Destekler

Tüm dünyada tarım ticareti liberalleşme sürecine girmiştir. Rekabet gücünü korumak ve artırmak için elde kalan araçlar; her türlü altyapı yatırımları, pazarlama faaliyetleri, AR-GE faaliyetleri, kırsal ve bölgesel gelişme planları ile çevre ve doğal kaynaklar yönetimi olarak sıralanabilir.

Tarım üreticisinin ve tarımsal üretimin yabancı ülkelerden gelecek rekabete karşı korunabilmesi ve üreticinin teşviki için devlet gelirlerinden fedakarlık edilerek gümrüksüz ilaç hammaddesi ya da daha önce yapıldığı gibi gümrüksüz damızlık hayvan getirilmesi söz konusu olabilir. Bununla birlikte üreticinin korunması amacıyla, DTÖ kurallarıyla sınırlı olmakla birlikte, dışarıdan gelecek rekabetin azaltılması ve yerli üreticinin korunması için yüksek gümrük vergileri uygulanmakta, dünya piyasalarındaki hareket ölçüsünde ithalat vergilerinde değişiklikler olabilmektedir. İhracata yönelik teşvikler ise DTÖ kurallarıyla sınırlanmıştır (Eraktan, 2001, s. 83).

Bu politikalar geliştirilirken dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta da liberalleşme eğilimine girmiş olan özellikle ABD ve AB gibi dünya tarım ticaretinde önemli paya sahip ülkelerin uyguladıkları politikaları gözetmek olmalıdır. Bu ülkelerin uyguladıkları özellikle ihracat sübvansiyonları ve giriş fiyatı uygulamalarının iç piyasada istikrarsızlık yarattığı çok açıktır. İhracat sübvansiyonları, dünya fiyatları artış gösterdiğinde azalmaktadır. Diğer taraftan giriş fiyatı uygulanan ürünlerde AB'ne dönemsel olarak ihracat imkansız hale gelmektedir. Türkiye'nin iç piyasalardaki değişkenliği azaltmak için net ithalatçı olduğu ürünlerde, DTÖ'ne verilen tarife taahhütlerini de dikkate alarak, tarifeleri ihracatçı ülkelerin fiyat bozucu politikalarını izole etmek amaçlı kullanması gerekebilir. Genellikle Türkiye'nin net ihracatçı olduğu ürünlerde uygulanan giriş fiyatı taviz görüşmelerinde ağırlıklı olarak gündeme alınmalıdır. Aksi takdirde AB'ne tam üyelik gerçekleşene kadar Türkiye'nin diğer üyelere ihraç edebileceği ürünlerin üretiminde düşüşler olabilir. Dinamik bir perspektifle AB'ne uyum sürecinde bu tür önemli noktaların dikkate alınması gerekir (DPT, 2000, s. 52).

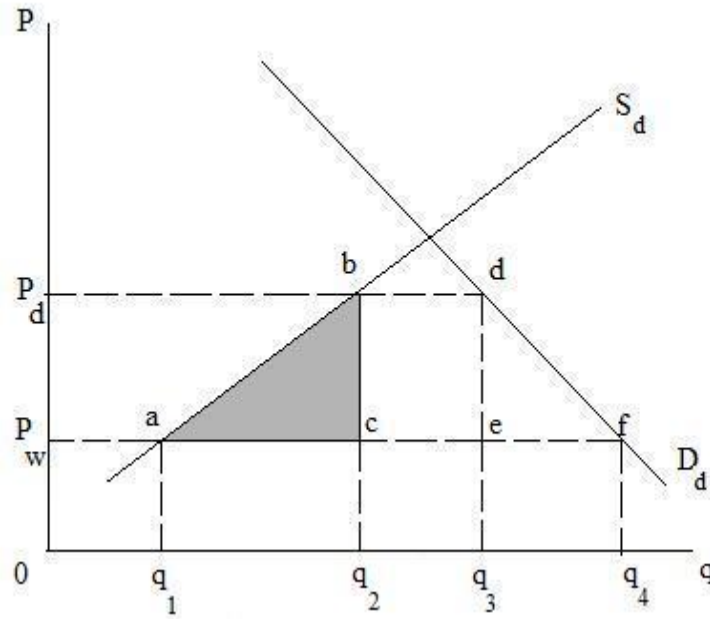
### 3.1.2.5.1 Fark Ödemesi (Prim)

Üretici fiyatı ile piyasa fiyatı farkını ifade eden “fark ödeme” sistemi, fiyat desteği sistemini, en az kayıpla ikame edebilecek özelliklere sahip bir destek türüdür. “Fark ödeme” sistemi, tarımsal fiyatların piyasa koşullarında oluşmasını sağlayarak dünya piyasa fiyatlarına uyumu kolaylaştırmakta ve tüketiciye düşük fiyatlarda ürün sunulmasını sağlayarak refah artışına katkıda bulunmaktadır. Fark ödeme sisteminin uygulanabilirliği; vergi gelirleri ile gelişen, güçlü bir kamu maliyesi, tarımda ayrıntılı ve tutarlı bir kayıt sistemi, bilinçli bir üretici örgütlenmesi, üreticilerin teknolojiye bakış açısının olumlu olması, girdi piyasalarının rekabetçi bir yapıda olması ve ürün borsaları-vadeli işlem piyasaları gibi gerekli yapısal, kurumsal ve hukuki şartların oluşması ile mümkündür (Şahinöz vd., 2005, s. 27).

Ürün bazlı olarak uygulaması devam eden ve “prim” olarak da adlandırılan, fark ödemesi desteklemeleri, arz açığı olan yağlı tohumlar ile çay ve 2005 yılından itibaren hububata uygulanmakta olup, 2009 yılında bakliyat da destekleme ödemeleri kapsamına alınmıştır. 2004 yılında destekleme bütçesinin % 11’ini oluşturan fark ödemesi desteklemelerinin, 2009 yılındaki payının % 40 ve 2010 yılında ise % 32 olacağı tahmin edilmektedir (DPT, 2009(b), s. 148).

Prim ödemeleri, kullanımındaki kontrol güçlükleri nedeniyle sürekli bir araç olma özelliğini gösterememiştir. Örneğin pamuğa prim ödenmesi bir tür değişen yardım olarak 1993’te gündeme gelmiş, bir yıllık uygulamadan sonra uygulamadan kaldırılmış, 1998’de ve 2000 yılında yeniden uygulamaya konulmuştur. 1999 yılı bütçesinden zeytinyağı ve yaş ipek kozasına prim ödenmiş, 2000 yılında yağlık ayçiçeği ve soyaya da prim ödemeleri yapılmasına karar verilmiştir (Eraktan, 2001, s. 83).

Şekilde  $P_w$  dünya fiyatını,  $0q_1$  yurtiçi üretim miktarını ve  $q_1q_4$  serbest ticaret şartlarında ithalat miktarını göstermektedir. Tarımsal destek politikası olarak fark ödemesi uygulandığında  $P_d$  üreticinin garanti edilmiş fiyatıdır. Bu yurtiçi tüketimin artarak  $0q_2$  olmasını sağlar. Değişimle birlikte üretici  $P_wP_dbc$  ( $= (P_d - P_w) \times 0q_2$ ) kadar fark ödemesi geliri elde eder. Böylece  $q_1acq_2$  kadar döviz tasarrufu sağlanmaktadır. Bu şekilde arz eğrisi üretimde kullanılan girdilerin marjinal sosyal maliyetinin yansımaları olarak kabul edilirse pek çok yorum ortaya çıkacaktır. Örnek vermek gerekirse  $q_1abq_2$  alanı fark ödeme sistemi ile tarımda kullanıma giren girdilerin değerine eşdeğerdir.  $P_wP_dba$  alanı ise üretici artığında veya ekonomik rantta oluşan artışı göstermektedir ve tarım sektörüne bir gelir transferi yerine geçmektedir. Bu politikanın neden olduğu toplumsal net etkinlik kaybı  $abc$  alanına eşittir. Tüketici fiyatları  $P_w$  seviyesinde kalırken, ithalat miktarı  $cf$  olmaktadır.



**Şekil 3.3 Fark Ödeme ( Prim ) Sistemi**

**Kaynak : El-Agraa, 2001, s. 240 , Baldwin, 2004, s. 214, akt.**

**Kıymaz, 2008, s. 55**

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 2009 yılı itibariyle fark ödemesi desteklerini kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola desteği, dane mısır desteği, zeytinyağı, aspir, çay, hububat ve baklagil ürün gruplarına vermektedir.

Fark ödeme sistemi sayesinde ürünün depolama ve elden çıkarma maliyetlerinden kurtulmak olasıdır. Ayrıca, ürün fiyatına bir müdahalede bulunulmadığı için, tüketiciler ve tarımsal ürünü işleyen sanayiler ürünleri piyasa fiyatından satın alma olanağına sahip olmaktadır. Fark ödeme sisteminin finansmanı tüketiciler yerine vergi mükelleflerince üstlenildiğinden, tarımsal desteklemeyi, bütçede ayrı bir kalem olarak gösterme imkânı da yaratılmış olmaktadır (Şahinöz vd., 2005, s. 31).

Prim ödemelerinin, üretim miktarı ve ekim alanlarında istenen artışı sağlamadığı, buna karşılık üretim miktarının belirli düzeyde tutulmasında, üretimin kayıt altına alınmasında ve üreticilerin gelir seviyelerinin korunmasında etkili olduğu görülmektedir. Prim ödemelerinde iki nokta dikkat çekmektedir. Birincisi, prim ödemelerinin giderek azalması, ikincisi ise ödemelerin üç yıla yayılarak gecikmeli ödenmesidir.

Fark ödeme sisteminde devlet, üreticilerin üretim maliyetleri piyasa fiyatının üzerinde olduğunda, tüketicilerin ödediği fiyatları etkilemeden üreticilere tazmin edici bir ödemede

bulunmayı taahhüt etmektedir. Tazmin edici ödeme, devletçe saptanan hedef fiyat (üretici fiyatı) ile piyasa fiyatı arasındaki farktan oluşmaktadır. Hedef fiyatın saptanmasında bir ölçüt olarak, cari nakit maliyetler ile geçmiş beş yılın ortalama nakit maliyetler farkının, geçmiş beş yılın ortalama fiyatına eklenmesi formülü kullanılabilir (Tektaş, 2006, s. 14).

### **3.1.2.5.2 Genel Hizmet Desteklemeleri**

Bu destek türü tarıma yönelik genel kamu hizmetleri şeklinde olabileceği gibi devletin diğer genel görevleri nedeniyle dolaylı olarak tarımın desteklenmesine, iyileştirilmesine yönelik faaliyetleri biçiminde de olabilmektedir. Bunlardan bazıları; tarımsal üretim faaliyetine dönük araştırma, eğitim ve yayım faaliyetleri, denetim, kontrol ve laboratuvar hizmetleri, hastalık ve zararlılara karşı koruma, altyapı ve yapısal hizmetler, pazarlama tanıtımı gibi hizmetlerdir (Sayın, 2003, s. 48).

Genel hizmetler olarak belirtilen bu destekler, uzun dönemde maliyetleri düşürücü, verimi artırıcı etki yaratan, fakat doğrudan üreticilerin eline geçmeyen temel desteklerdir. Bu hizmetlerin pekçoğunu Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olmak üzere Başbakanlığa bağlı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Enerji Bakanlığına bağlı DSİ Genel Müdürlüğü ve çok sayıda bakanlık ve müsteşarlık üstlenmiştir. Ancak bu şekilde pekçok kurumun görev üstlenmiş olması ve yetkilerin bakanlıklara paylaştırılmış olması tarım politikalarının belirlenmesi aşamasında sorun oluşturmaktadır.

Türkiye’de tarıma yönelik hizmetlerin ve bunlarla ilgili kurumsal yapının genişliği ve karmaşıklığı yasal yapılanmada da zorluklar yaratmaktadır. Tarımla ilgili düzenlemelerin takibi oldukça güç olmaktadır. Amerika’da uygulaması devam eden kapsamlı Tarım Yasası gibi bir yasanın ülkemizde de en kısa zamanda güncel yasanın yenilenerek uygulamaya konulması gerekmektedir (Sayın, 2003, s. 49).

### 3.1.2.5.3 Tarım Ürünleri İthalatındaki Korumalar

Tarımsal ürünlerin ticareti özellikle gelişmiş ABD ve AB gibi ülkelerin gündemini uzun süre meşgul etmiş ve halen de etmektedir, bu nedenle GATT Uruguay Turu 8 yıl gibi uzun bir zaman sürecinde ve sıkı pazarlıklar sonucunda anlaşma imzalanmıştır.

Türkiye Tarım Anlaşması çerçevesinde, tarım ürünlerinin tümünü DTÖ'ne bildirerek belirli oranlarda gümrük vergisi uygulayacağını taahhüt etmiş, fakat herhangi bir tariflendirmeye gitmemiştir. Bunun iki nedeni vardır birincisi, Türkiye'nin dış ticaretinin daha önceki yıllarda önemli ölçüde liberalleşmiş yani ithalatta alınan vergilerin tek bir vergiye dönüştürülmüş olması, ikinci neden ise harmonize sisteme geçilmiş olmasıyla birlikte 1986 yılında tanımlanmamış yeni ürünlerin ortaya çıkmasıdır. Türkiye tarifeleştirmeye gidememesinden ötürü asgari ve cari giriş kotaları belirleyememiş, bu nedenle özel koruma tedbirlerine de başvuruda bulunamamıştır (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 35).

Anlaşmaya göre gelişmiş ülkeler daha önce üst sınır koymadıkları ürünler için, 1986 Eylül seviyesini kabullenmek durumundayken, gelişmekte olan ülkeler üst sınırı kendileri belirlemekte serbest bırakılmışlardır. Böylece Türkiye temel ve/veya hassas ürünlerde en yüksek düzeyi, diğerleri için ise gelişmekte olan ülkelerin uyguladığı indirimleri uygulamaya başlamıştır (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 35).

### 3.1.2.5.4 İhracat Sübvansiyonları

Türkiye'de tarım ürünleri ihracatına yönelik teşvikler ürün bazında yapılan ve işletmelere yönelik verilen teşvikler olarak iki grupta sınıflandırılabilir. Ürün bazında verilen ihracat teşvikleri 2003/1 sayılı Tebliğ ile (14.4.2003 tarih ve 25079 sayılı Resmi Gazete) işlenmemiş ürünlerde (elmada 40 Dolar/ton, yumurtada 6 Dolar/1000 adet gibi) ve ağırlıklı olarak da işlenmiş tarım ürünlerinde (bal, jöle, reçel, zeytinyağı, konserve edilmiş balıklar gibi) uygulanmaktadır. İşletmelere yönelik yardımlar ise; uluslar arası nitelikteki yurt içi ihtisas fuarlarının desteklenmesi, çevre maliyetlerinin desteklenmesi, pazar araştırması desteği, yurtdışında ofis, mağaza açma, işletme ve marka tanıtım faaliyetlerinin desteklenmesi, patent, faydalı model belgesi ve endüstriyel tasarım tescili harcamalarının desteklenmesi, araştırma geliştirme, istihdam yardımı, ihracat, ihracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetlerde vergi, resim ve harç istisnası, eğitim yardımı, Türk ürünlerinin yurt

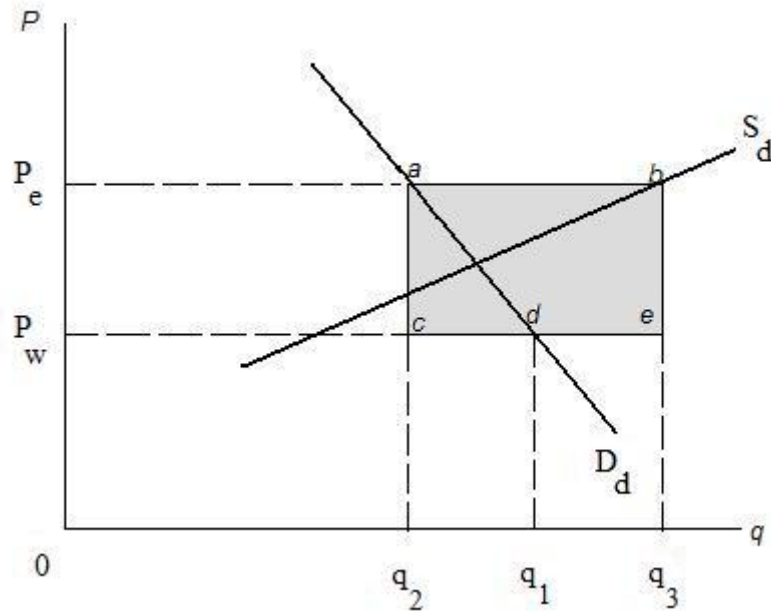
dışında markalaşması ve yurt dışında milli ve bireysel düzeyde gerçekleştirilen fuar katılımlarının desteklenmesi çerçevesinde yapılmaktadır (Abay vd., 2005, s. 12).

DTÖ taahhütleri, içsel sorunlardan daha etkili biçimde hızlı bir tarım politikası değişimini tetiklemiştir denilebilir. İç nedenlerden daha etkili olan bu dışsal nedenlerin politikaların belirlenmesindeki rolleri açısından taşıdıkları özel önem, Türkiye’de tarımsal destekleme uygulamalarında reform arayışını hızlandırmıştır (Ağırbaş, 2006, s. 84).

İhracatta rekabet gücünün artırılması amacıyla ihracat sübvansiyonlarının dış ticarete konu, katma değeri yüksek, markalı ve nihai tüketiciye yönelik ürünlere yönlendirilmesi ve kıt kamu kaynaklarının etkin kullanılması ihtiyacı devam etmektedir (DPT, 2009(b), s. 149).

AB dünya’da en yaygın ve yoğun ihracat desteğini uygulamaktadır. Dünya fiyatlarının oldukça üzerinde belirlenmiş olan tarımsal ürün fiyatlarında arz fazlası üretim gerçekleştiren AB ülkeleri, bu fazla stoklarını elden çıkarmak amacıyla yoğun bir şekilde ihracat teşviki yapmaktadırlar. Türkiye gibi kırktan fazla ülkede her ne kadar AB ülkelerinde ki gibi olmasa da rekabet gücü yaratmak amacıyla ihracat desteği uygulanmaktadır. Halen uygulanmakta olan bu politikaların DTÖ görüşmeleri çerçevesinde 2013 yılına kadar kaldırılması beklenmektedir (Kıymaz, 2008, s. 65).

İhracat teşviki politikası aşağıdaki şekil aracılığıyla değerlendirilirse;  $P_e$  gibi bir fiyat geçerli olduğunda talep  $0q_2$ ’a düşerek tüketici artığında  $P_e adP_w$  kadar azalma yaratmaktadır. Arz  $0q_3$ ’e yükseldiğinden  $0q_3-0q_2$  kadar bir ürün miktarının piyasadan çekildiği yani müdahale alımı gerçekleştirildiği kabul edilirse. Ülkelerin en sık başvurduğu politika uygulaması olan müdahale alımları ile oluşan stoğun dünya piyasalarına yine dünya fiyatlarından satılması şeklinde olmaktadır. İhracatçı ülkenin küçük ülke olduğu varsayımıyla,  $P_e$  ile  $P_w$  arasındaki fark ihracat teşviki olarak verilerek vergi mükelleflerine  $acbe$  kadar bir kaynak aktarılacaktır. Ekonomideki refah kaybı ise  $acd$  kadardır. Üreticinin malını bu fiyattan satması sonucu elde edilen toplam gelir  $0P_e b q_3$  kadardır. Üretici artığı ise  $P_e b f P_w$  kadar artmaktadır.



**Şekil 3.4 İhracat Teşviği Uygulaması**

**Kaynak : Molle, 2001, s. 227 , Baldwin vd., 2004, s. 225, akt. Kıymaz, 2008, s. 65.**

### 3.1.2.5.5 Vergi Kolaylıkları ve Yatırım Destekleri

Tarım sektörünün desteklenmesinde kullanılan bir diğer araç grubu da vergi kolaylıkları ve yatırım destekleridir. Vergi kaynaklı desteklemelerin oranı her yıl Maliye Bakanlığınca düzenlenmekle beraber kapsamında; küçük çiftçi muafiyeti, en az geçim indirimi, Katma Değer Vergisi İadesi, Gelir Vergisi indirimi gibi düzenlemeler bulunmaktadır (Sayın, 2003, s. 49).

Tarımsal üretimi artırıcı ve devamını sağlayıcı yönde etkili olan bu uygulamalar birer sübvansiyon olarak kabul edilmekle birlikte, bu tür sübvansiyon miktarlarının hesaplanmasındaki güçlükler diğer sübvansiyon türlerinde olduğu gibi net bir rakam vermeyi güçleştirmektedir. Vergi bağışıklıkları ve vergi kolaylıkları gibi sübvansiyonlar ise bütçe giderlerinde yer almadığından ve doğrudan bir ödeme olmadıklarından hesaplamaları da ancak dolaylı yollardan yapılabilen gizli sübvansiyonlar olarak nitelendirilirler (Ören, 1994, s. 68).

Ülke hayvancılığını ve tarımın diğer bazı alt sektörlerinde modern işletmelerin kurulmasını teşvik amacıyla 1986 yılında ve 86/10716 sayılı BKK ile öz kaynakla gerçekleştirilen projeli hayvancılık yatırımları için Kaynak Kullanımı Destekleme Fonundan



(KKDF) prim ödemesi yapılmıştır. Bu fondan yapılan ödemeler başta tavukçuluk sektörü olmak üzere seracılık ve su ürünleri sektörünün gelişmesine önemli katkıda bulunmuştur. Tarımın alt sektörleri, özellikle üretimi gerileyen ve potansiyeli yüksek olanlar için bu teşvikler önemlidir (Yeni ve Dölekoğlu, 2003, s. 40).

Tarım sektörüne yönelik yatırımlar Hazine Müsteşarlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası aracılığıyla verilen yatırım kredileri ile de desteklenmektedir.

### 3.1.2.5.6 Doğrudan Gelir Desteği

Ülke tarımının içerisinde bulunduğu durum ve “Enflasyonla Mücadele Programı” gereği Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca “Tarımda Yeniden Yapılanma ve Reform Programı” (Haziran 1999) oluşturulmuş, yasal ve kurumsal yapıda birtakım düzenlemelere gidilmiştir. Düzenlemelerde temel amaç desteklemelerin doğrudan üreticiye destek veya devlet yardımları şeklinde olması hedeflenmiştir (Sayın, 2003, s. 50).

DGD genellikle sosyal bir politika aracı olarak kullanılmasına karşın Türkiye’de 2001 yılından sonra temel tarım politikası olarak kullanılmıştır. Ancak 2006-2010 dönemi tarım strateji planında toplam destekleme içerisinde DGD’nin payı % 45 olarak yer almıştır. Destek toprak sahiplerine verildiği için ve Türkiye’de kadastro veri sisteminin tam anlamıyla oluşmamasından dolayı çiftçilerin bir bölümü bu destek türünden yararlanamamış, çiftçi kayıt sisteminin tam oturmamış olması nedeniyle de bir kısım çiftçiye ödemeler tekrarlanmış ve kaynak savurganlığına neden olunmuştur. Toprak dağılımının düzensiz olduğu Türkiye’de, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, çiftçilerin yaklaşık %40’lık bir bölümü topraksız olduğu için bu desteklerden yararlanamazken, toprak sahibi çiftçilerde %3 gibi bir bölümü toprakların %40’ına ve dolaylı olarak da desteklerin %40’ına sahip olabilmektedirler (Şahinöz vd., 2005, s. 28).

Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destekleme Politikaları çerçevesinde, tarımda yeni yaklaşımları hayata geçirmek, yapısal değişiklikler yaparak çiftçilere iyi bir yaşam standardı sağlamak amacıyla pek çok proje başlatılmıştır. Mevcut destekleme sisteminin çok kısa bir zaman dilimi içinde yerini bütünüyle DGD modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı BKK ile 2000 yılında Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Özkaya vd., 2000, s. 16).

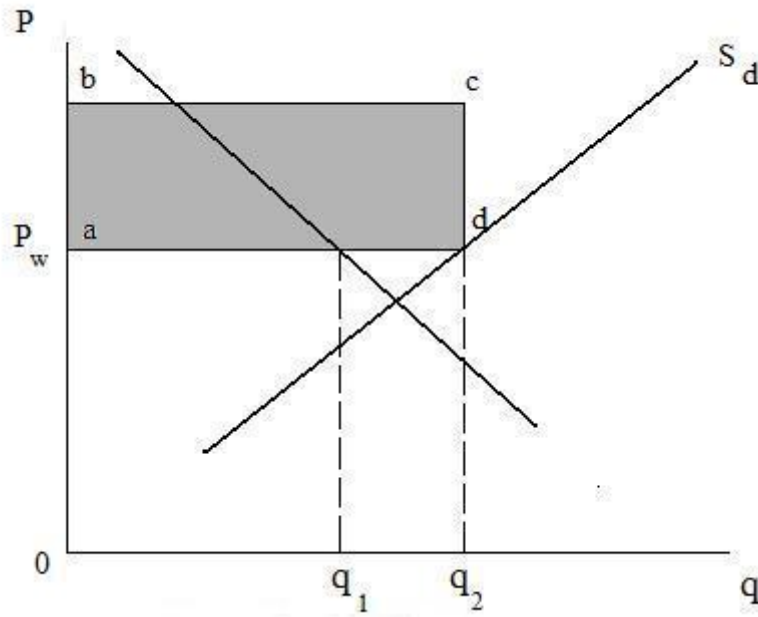
DGD üretimden bağımsız ve üretimi en düşük düzeyde etkileyen, sadece üretici gelirini artırmaya yönelik politikalar olarak tanımlanmışlardır. Bu politikalar, DTÖ Tarım Anlaşmasında yeşil kutu olarak adlandırılan ve tüm ülkelerin serbestçe uygulayabildiği ve herhangi bir sınırlamaya tabi olmayan desteklemeleri içermektedir. Gelişmiş ülkeler destekleme sistemlerini doğrudan gelir desteğine doğru kaydırmayı amaçlamaktadır. Doğrudan gelir desteğinin piyasa işleyişini bozucu etkisi bulunmadığı için ticaret bakımından olumlu politika olarak görülmektedir (Kıymaz, 2008, s. 55).

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinin amacına ulaşması için ödemeler sabit ekim alanı ve verime bağlanmalı, ödemeler yapılırken aynı yıl içindeki üretim miktarları göz önüne alınmamalı ve ödemeler önceden belirlenerek verim ve piyasa fiyatlarındaki değişimlere bırakılmamalıdır (Babacan, 1999, s. 3).

Bu sistemle çiftçiler, aracı olmadan doğrudan destekleneceği için destek maliyetleri düşecek, tarıma ayrılan kaynaklar da farklı alanlara değil, doğrudan üreticiye ve tarım sektörüne ulaştırılmış olacak, stok ve stoklama maliyetinin oluşmasına neden olan üretim, önlenmiş olacaktır. Ayrıca doğrudan gelir desteği ile tarımsal üretim yapılan araziler desteklendiğinden, tarım arazilerinin boş kalması da önlenecektir (Eraktan vd., 2004, s. 65).

DTÖ, Tarım Anlaşması sonucu ortaya çıkan koşullar gereği, gelişmiş ülkelerin uyguladıkları politikaların piyasa düzenini bozan desteklemelerden arındırılması ve bu ülkeleri doğrudan gelir desteği sistemine geçmeleri konusunda eleştirmektedir.

Mevcut ve tahmin edilen üretim düzeyinden bağımsız olarak verilen doğrudan gelir desteğinin devlet tarafında üreticilere doğrudan sağlanan bir ödeme olduğu öngörüsüyle, ödemeye esas oluşturan üretim miktarı dünya piyasa fiyatının geçerli olduğu (müdahalenin olmadığı) durumda beklenen üretim düzeyi olarak belirlenecektir. Uygulamada önceki yıllarda gerçekleşen üretim ya da bölgesel üretim verileri kullanılmaktadır. DGD'nin özelliği üreticinin üretim kararlarından bağımsız olması hatta üretici üretim yapmasa da ödeniyor olmasıdır. Ödemeye esas miktar  $q_2$  olarak kabul edilirse, doğrudan gelir desteği *abcd* ile gösterilen ve üreticinin elde etmesi beklenen gelir toplamı olarak alınan alandır.



**Şekil 3.5 Doğrudan Gelir Desteği**

**Kaynak :OECD, 1995, s. 35, akt. Kıymaz, 2008, s. 56.**

Gerek taban fiyatı gerekse prim desteği sisteminde, çiftçilere yapılan ödemeler, üretim miktarına bağlı olarak değiştiğinden, bu destekten büyük çiftçiler, küçük olanlara oranla daha fazla yararlanmaktadırlar. Diğer taraftan tarımsal ürün fiyatlarının oluşmasının piyasaya bırakılmadığı, piyasa fiyatından daha yüksek olarak belirlendiği taban fiyat politikası sonucunda üretimi piyasaya göre yönlendirmek mümkün olmamaktadır. Başta ABD, Meksika ve AB olmak üzere birçok ülkede “Doğrudan Gelir Desteği” sistemi uygulanmaktadır. Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri sistemi, küçük köylü aile işletmelerinin gelirlerini yükseltirken, yapılan yardımların yaptıkları üretimden bağımsız olması, üretim kararlarının alınmasında piyasada ki gerçek fiyatlar örnek alınmaktadır (Dinler, 2008, s. 288).

Doğrudan gelir desteği sisteminin uygulamaya konulması için gerekli üretim ve piyasa koşulları göz ardı edilse dahi, kendi başına kamu maliyesinin kısıtları bile bu destek türünün uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Müdahalenin maliyetini devlet bütçesine yükleyen bir politikanın uygulanabilme olasılığı, özellikle bütçe kısıtlarının yoğun olduğu dönemlerde çok zayıftır. Bu şekilde yeni bir takım politikalarla fiyat desteğinin zamanla terk edilerek, diğer destek türlerinin de sınırlı bir şekilde uygulanması sonucunda tarımsal desteklerde köklü bir aşınma yaşanabilecektir. Türk tarımı için destekler yaşamsal bir öneme sahiptir. Bu nedenle politikalar seçilirken tarımın geleceği ve nüfusun gıda güvencesini tehlikeye atmayacak kararların alınması gerekir (Şahinöz vd., 2005, s. 29).

### 3.1.2.5.7 Alternatif Ürün Desteği

Ülkede üretim fazlalığı bulunan ürünlerden; tütün, şekerpancarı ve fındık ekim alanlarının daraltılması ve bu alanlarda ülkenin üretim açığı olan mısır, ayçiçeği, soya, yem bitkileri ve kırmızı mercimek gibi ürünlerin üretilmesinin yönlendirilmesidir. Bu ürünleri yetiştiren üreticilere alternatif ürünlere geçiş desteği yapılmaktadır. Bu şekilde alternatif ürünlere yönelen üreticilerin gelir kayıplarının telafi edilerek teşvik edilmesi ve bu sayede aşırı arz problemlerinin önlenmesi temel amaçtır.

Tütün Üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştirmeyi tercih eden ve TEKEL'in Yaprak Tütün Alım ve İşletme Müdürlükleri ile 2008 yılında sözleşme imzalamış olan Adıyaman, Batman, Bitlis, Burdur, Diyarbakır, Hatay, Mardin, Muş ve Trabzon illerindeki üreticilere yılda bir defaya mahsus olmak üzere 2009, 2010, 2011 yıllarında destekleme ödemesi yapılır. Bu ödeme 2009 yılı için 108 TL/da olarak tespit edilmiştir (RG, 2009(a), s. 27121).

Fındık üreticilerinden ruhsat verilen sahalarda üretim yapanlar ile ruhsatsız alanlarda fındık bahçelerini sökerek alternatif ürüne geçen üreticilerin desteklenmesine ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulunun 2009 yılında aldığı karar ile düzenlenmiştir. Karara göre fındık üretici ruhsatına sahip gerçek ve tüzel kişilere yılda bir defaya mahsus olmak üzere 2009, 2010 ve 2011 yıllarında her yıl için 150 TL/da alan bazlı gelir desteği ödemesi yapılmaktadır (RG, 2009(b), s. 27289).

### 3.1.2.5.8 Organik Tarım ve İyi tarım Uygulamaları ile Bombus Arısı Kullanımı Desteği

Çevre, insan ve hayvan sağlığına zarar vermeyen kalıntısız ve kaliteli bir tarımsal üretimin yapılması, doğal kaynakların korunması, tarımda sürdürülebilirlik, izlenebilirlik ve gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla, organik tarım ve iyi tarım uygulamaları yapan çiftçiler ile bombus arısı kullanan çiftçilerin desteklenmesine ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulunca 2009 yılında karara bağlanmıştır.

Organik tarım uygulamaları yapan çiftçilere 20 TL/da, meyve ve sebze ürünleri üretiminde iyi tarım uygulamaları yapan çiftçilere 75 TL/da ve bombus arısı kullanan çiftçilere 50 TL/koloni destekleme ödemesi yapılmaktadır (RG, 2009(e), s. 27418).

### 3.1.2.5.9 Ürün Sigorta Ödemeleri

Tarım üreticilerinin üretim, fiyat ve gelir risklerine karşı korunmasında tarımsal sigorta ve risk yönetim araçlarının geliştirilmesi hedeflenmiştir. Ürün sigorta destek programı, gerekli

teşviklerin sağlanması için başlangıç aşamasında sigorta priminin belirli bir oranının desteklenmesini içermektedir. Tarımsal sigorta sisteminde devlet tarafından karşılanacak prim destek oranı azami %50 ile sınırlandırılacaktır (DPT, 2004, s. 3).

İlk kez 2006 yılında başlatılan %50 devlet destekli Tarım Sigortaları Uygulamaları kapsamında; 81 il, 807 ilçe ve yaklaşık 16 Bin köyde devlet destekli tarım sigortası ile toplam 791 Bin poliçe kesildiği ve 139 Milyon TL prim desteği ödemesi yapıldığı ifade edilmiştir.

5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu uyarınca, 2009 yılında dolu, don ve hayvan hayatı konuları başta olmak üzere, teminat altına alınacak risklerle ilgili yıl sonu itibarıyla toplam 310 bin poliçe kesileceği ve 61 milyon TL destek sağlanacağı tahmin edilmektedir. Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010)'da ifade edildiği üzere tarım sigortasının geliştirilmesi amacıyla başlangıçta uygulanması gereken sigorta prim destek ödemeleri için bütçeden giderek artan oranda kaynak ayrılmaktadır. Sigorta sisteminin belirli bir derinlik kazanması için gerekli görülen prim desteklerinin, sistemin sürdürülebilirliği için aşamalı olarak azaltılması gerekmektedir (DPT, 2009(b), s. 149).

### **3.1.2.5.10 Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri**

Erozyon ve olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, işlemeli tarım yapan üreticilerin, arazilerini doğal bitki örtüleri, çok yıllık yem bitkileri, organik tarım ve ağaçlandırma gibi yöntemleri kullanmaları konusunda teşvik etmek üzere talep etmeleri durumunda tarım tüzel kişileri/üretici grupları ile devlet arasında en az beş yıl süreyle ve birim alan başına belirlenen yıllık ödemelere dayalı sözleşme karşılığında yem ve örtü bitkileri ile ağaçlandırma faaliyetleri yapılacağı tarım stratejisi (2006-2010) belgesinde belirtilmiştir (DPT, 2004, s. 3).

5488 Sayılı Tarım Kanunu çerçevesinde; ÇATAK Programı ile tarımsal arazilerde toprak ve su kalitesinin korunması, yenilenebilir doğal kaynakların sürdürülebilirliği ve yoğun tarımsal faaliyetlerin etkilerini azaltılmasına yönelik gerekli kültürel tedbirlerin alınması amacıyla, Çanakkale, Isparta, Kahramanmaraş, Karaman, Kayseri, Kırşehir, Nevşehir ve Niğde illerinde programa katılan ve hibe sözleşmesi imzalayan çiftçilere Tarım ve Köyşleri Bakanlığı tarafından tarımsal destekleme ödemesi verilmektedir. Destekleme yapılacak alanlarda, iki ayrı kategoride belirlenen uygulamalara 3 yıl süreyle ödeme yapılmaktadır. Bu kapsamda arazinin boş bırakılması uygulamalarına 60 TL/da, çevre dostu tarım teknikleri ve kültürel uygulamalara ise 135 TL/da ödeme yapılır (RG, 2008(b), s. 27054).

### 3.2 Planlı Kalkınma Döneminde Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları

Planlı dönemde uygulanan politikalar sonucunda, Türk tarımının gösterdiği gelişim incelendiğinde, geçmişten gelen bir takım özelliklerle beraber, bazı değişiklikler sağlandığı ancak, genel özelliklerinin değişmediği görülmektedir.

Türkiye’de 1963 yılından itibaren, ekonominin ve ekonomik birimlerin yönlendirilmesini sağlamak amacıyla, planlı döneme geçilmiştir. Ekonominin tümü için izlenecek yol ve alınacak önlemleri kapsayan devlet politikasının çerçevesini oluşturan bu makro çalışmalarda tarım sektörü de yerini almıştır (Abay vd., 1995, s. 47).

Türkiye’de özel bir yasa ile belirlenmiş bir tarım politikası uygulaması olmamıştır. Ancak 2004 yılında “Tarım Stratejisi”<sup>10</sup> ve 2006 yılında “Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi”<sup>11</sup> kabul edilerek yayınlanmıştır. Bu stratejiler yayınlanıncaya kadar ülkemizde tarım politikaları “Kalkınma Planları” aracılığı ile belirlenmiştir. Kalkınma Planlarının tamamında tarım politikasının temel amaçlarına yer verilmiştir. Bu nedenle Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının değerlendirilebilmesi için kalkınma planlarının incelenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de 1963 yılında uygulamaya konulan kalkınma planları bilindiği üzere beşer yıllık dönemleri kapsamaktadır, bu planlar dönemlerinin ekonomik ve sosyal koşullarına göre oluşturulmuştur. Bu nedenle, planları kendi içlerinde değerlendirmek olasıdır, ayrıca farklı dönemlere ilişkin planları, çeşitli politikalar bakımından bir bütün olarak da değerlendirmek mümkündür.

---

<sup>10</sup> Tarım Strateji Belgesi: Kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması amacı doğrultusunda, 2006-2010 yılları arasında, Avrupa Birliğine uyumu da gözeterek, tarım sektörü ile ilgili kesimlerin karar almalarını kolaylaştırmak, sektörün kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesini sağlamak ve Tarım Kanunu ile bu kanuna dayalı olarak hazırlanacak ikincil mevzuatın temelini oluşturmak için hazırlanmıştır.

<sup>11</sup> Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Belgesi: Kırsal kalkınma faaliyetlerine bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, bu kapsamda “Ulusal Kırsal Kalkınma Planı”na esas teşkil etmek, ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlamak amacıyla oluşturulmuştur.

### 3.2.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; tarım sektörünün geliştirilmesi, sanayileşme yoluyla kalkınmanın bir aracı olarak kabul edilmiş ve tarıma önem verilmiştir.

Planda Türkiye’de söz konusu döneme kadar bütün tarım ürünleri artışlarının yaygın tarımdan doğduğunu ve yoğun tarıma gidilemediği ifade edilmektedir. Tarımda oldukça zor bir gelişme dönemine girilmesi ile büyük yatırımlara ihtiyaç duyulduğu ve tarım reformunun kaçınılmaz olduğu planda açıkça ortaya konmaktadır.

Geçmişteki hızlı nüfus artışı ile tarım ve tarım dışı sektörlerde yaratılan iş hacminin doğurduğu istihdam arasındaki dengesizlik, tarımda hızla artan bir gizli işsizlik problemi meydana getirmiştir. Planda ekonomik ve sosyal maliyeti oldukça yüksek olan açık işsizliğin önlenmesi için şehirlere akımın, yaratılacak yeni iş alanlarıyla dengeli olmasının sağlanması ve tarım bölgelerinde tarım dışı faaliyet imkânlarını artıracak programlar hazırlanması amaçlanmıştır (DPT, 1963, s. 36).

Ayrıca planda sanayileşme hareketindeki başarının, tarımsal üretim hacminde bir artışın sağlanmasına bağlı olduğu, nüfus artışı ve hızlı şehirleşmenin gıda maddelerine olan talebi artırması ile gıda maddeleri arzında meydana gelebilecek tıkanıklıklara engel olmak için tarım sektörünün piyasa ekonomisine açılması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Planda toplum kalkınmasının her şeyden önce tarımda verimliliğin artması, gelirin yükselmesi, insan gücü ve diğer kaynaklardan yararlanılması yollarını arayacağı belirtilmiştir. Devletin tarımsal üretimin artması için bu sektöre sulama, enerji, yol, haberleşme tesisleri, kredi ve pazarlama imkanları sağlaması, teknik yardımda bulunması ve toprak reformu gibi bazı temel değişimleri gerçekleştirmesi gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 1963, s. 60).

Plan dönemine kadar ekiliş alanlarının genişletilmesi sonucunda ve fazla yatırım yapılmadan gelişmiş olan tarım sektöründe entansif (dış hava şartlarından bağımsız) tarımın gerektirdiği yatırımlara planda önem verilmiştir. Tarım yatırımlarının yüksek tutulmasında ilgili döneme kadar tarımın ihmal edilmiş olması, gizli işsizlik ve sanayileşmenin başarılı olması için tarımda mahsul fazlası beklenmesi gibi sebeplerde etkili olmuştur. Bu dönemde tarıma ayrılan payın toplam yatırımlar içerisindeki payı % 17,7’dir. Tarımla ilgili birimlerin yatırım kapasitelerini birdenbire yükseltmeleri mümkün görülmediğinden tarım sektöründeki yatırımların tedricen artırıldığı belirtilmiştir (DPT, 1963, s. 136).

Birinci Beş yıllık Kalkınma Planında (1963) tarım politikası için tespit edilen amaçlar da yukarıda belirtilen hususları vurgulamaktadır:

- Enflasyon yaratmadan, milli gelirden %7 gelişme hızını sürdürmek, aynı zamanda tarım üretimini çoğaltarak sanayileşmeyi gerçekleştirmek için ihracatı geliştirmek ve sanayinin artan hammadde ihtiyacını karşılamak.
- Beslenme düzeyini düzeltmek için diyetle, proteinli, özellikle hayvani proteinli besinleri artırmak.
- Planın sosyal amaçlarını gerçekleştirmek.
- Arazi kullanımında uzun süreli dengeyi sağlayarak planın uzun süreli amaçlarını gerçekleştirmek. Bu husus yalnızca kaynakların saklanması değil, aynı zamanda kaynaklardan en iyi şekilde yararlanmayı hedeflemiştir.

Türkiye’de köy kalkınması ile toplum kalkınmasını özdeş gören Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı toplum kalkınmasını; “ekonomik, sosyal ve kültürel koşulları geliştirmek, toplulukları ulusun bütününde kaynaştırmak ve milli kalkınmaya katılmalarını sağlamak için halkın çabalarını devletin çabaları ile birleştirme süreci” olarak tanımlamaktadır (Günaydın, 2006, s. 271).

Birinci Beş yıllık Kalkınma Planında tarım politikası çerçevesinde üretim hedefleri kapsamında geniş bir üretici kesimini ilgilendiren ve stratejik öneme sahip belli başlı ürünler ile bunlara ilişkin hedefler ele alınmıştır, seçilen ürünler tarım kesiminin toplam gayri-safi üretim değerinin %70’inden fazlasını oluşturduğunu göstermiştir.

Hedefler arasında tarımsal koruma hizmetlerinin güncel durumuna göre %60 artırılması, arpa ve buğday üretiminde kimyasal gübre ve iyileştirilmiş tohum kullanımı ile üretim artışı sağlamak, pamuk ekim alanlarında sulama olanaklarının artırılması, hayvansal ürünlerin üretimini desteklemek amacıyla fiyat politikasının düzenlenmesi ve plan dönemindeki yem açığının kapatılması amacıyla Amerikan artık üretiminden de yararlanılması vardır.

Birinci Beş yıllık Kalkınma Planında yatırımlar toplamının %45,3’ü sulama işlerine, %15,0’i traktör ve donatımına, %6,1’i arazi iyileştirilmesine, %8,8’i ormancılığa, %4,2’si hayvancılığa, %2,6’sı balıkçılığa, geri kalan %18’i de öteki hizmetlere harcanacağı belirtilmiştir. Oranlardan görüldüğü üzere yatırımların büyük çoğunluğu mevcut sulama şebekelerinin iyileştirilmesi ve yeniden yapılacak sulama tesislerine ayrılmıştır. Sulamanın



tarımdaki hayati önemi göz önünde bulundurularak ve özellikle hedeflenen %7 gelişme hızını sağlayabilmek için, bu oranda bir yatırımın sulama konusuna ayrılması uygun görülmüştür (DPT, 1963, s. 163).

Plân döneminde tarım kesimine yapılacak yatırımların %13,8'i veya yaklaşık olarak 1,5 milyar liralık kısmı dövizle sağlanacak çeşitli makine, donatım, âlet gereç ve damızlık ithaline harcanacaktır. Yıllara göre bu oranlar 1963 de %15,1'den gittikçe azalarak 1967'de %13,3'e inmektedir (DPT, 1963, s. 163).

Bununla birlikte plan döneminde Tohum Üretme Merkezlerinin tam kapasite ile çalışmaları sağlanacak ve T.C. Ziraat Bankası bu amaçla Tarım Bakanlığının bildireceği miktara göre kredi fonu ayıracaktır. Plân döneminde tarımsal mücadele bakımından Devletin birinci derecede rol oynaması ilkesi kabul edilmiştir.

Plânda tespit edilen tarımsal hedeflere ulaşabilmek için, tarımsal üretimin çiftçiler tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle, çiftçilerin çalışmalarını bu hedeflere doğru yönlendirmek gerekmektedir. Tarım kredilerinin bu konuda tesirli bir araç olarak kullanılacağı ve işletmeleri geliştirmek için yapılacak yatırımların desteklenerek, aynı zamanda verimliliği yükseltecek girdilerin daha çok kullanılmasını sağlamak için tarım kredisinden yararlanılacağı belirtilmiştir. Özellikle gübre, iyi tohum gibi girdilerin aynî (madde yardımı) olarak verilmesi sağlanacaktır (DPT, 1963, s. 187).

Birinci Beş yıllık Kalkınma Planında genel olarak kooperatifleşmenin tarımımız için yararlı olduğu kabul edilmiştir. Buna göre çiftçilerin kooperatifleşmelerini önleyici sebeplerin bulunup bulunmadığı incelenerek, özellikle, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin, üretimde ve ürünlerinin değerlendirilmesinde büyük işletmelerin sahip oldukları avantajlardan yararlanmalarını sağlamak amacıyla; kooperatifleşmelerin destekleneceği üzerinde durulmuştur (DPT, 1963, s. 188).

Planda fiyat politikasının, gelirin transferini etkileyecek bir araç olarak kullanılması yerine üretkenlik artışını destekleyecek şekilde kullanılacağı belirtilmiştir. Bu konuda izlenecek amacın daha ziyade girdiler için fiyat desteklemesi yapmak olacağı, buna göre yem, gübre ve iyi tohumluk gibi girdilerin çiftçinin eline ucuz geçmesi için tedbir alınacağı planda destekleme konusunda üzerinde durulan konulardan bazılarıdır. Fiyat dalgalanmalarının önlenmesi için dikkate alınması gereken bir başka husus da başlıca tüketim merkezlerinde kurulacak büyük silolardan çok, küçük merkezlerde satın alma depoları yapılmasıdır. Bu konuda kooperatif teşkilâtlarından yararlanılması amaçlanmıştır, özellikle kolay çözülebilen

taze meyve, sebze, süt gibi ürünlerin çiftçiye ödenen fiyatlarının istikrarı bakımından üreticilerin teŖkiltlanması desteklenecektir (DPT, 1963, s. 190).

### 3.2.2 İkinci BeŖ Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)

İkinci beŖ yıllık kalkınma planında ekonominin kalkınmasında sürükleyici sektör olarak sanayileŖme ön planda tutulmuŖtur. Tarım ikinci sırada önem arz eden sektör olarak deęerlendirilmiŖtir.

İkinci beŖ yıllık kalkınma planında tarım politikasının temel ilkelerinin, politikanın hedef ve araçları bakımından temelde Birinci BeŖ Yıllık Kalkınma Planındaki temel ilke ve araçlardan önemli lde benzerlik gösterdiği söylenebilir. Birinci planda köy kalkınması ile toplum kalkınmasını bir gören yaklaŖım kentsel alanları kapsam dıŖında bırakması ve yöntemsel sorunları nedeniyle bazı eksiklikler taŖıyordu. İkinci planda bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla ‘‘Köy ve Köylü Sorunları’’ adıyla yeni bir baŖlık aılmıŖtır.

İkinci beŖ yıllık kalkınma planında (1967) yer alan tarım politikası ve onun bir parçası olan destekleme politikası ile ilgili temel ilkeleri özetlemek gerekirse;

- Ekonominin genel yapısı tarımsal bir karakterden sanayi sektörünün hakim olduğu bir düzene geçerken tarımsal üretimin hava Ŗartlarına bağlılık derecesinin azaltılması amalanmıŖtır.
- Tarım sektörünün doğası gereği yaŖanan dalgalanmaların ekonomik geliŖmeyi engellediği bu durumdan kurtulabilmek için ancak tarım sektörünün tüm ekonomi içindeki nispi öneminin azaltılması ve tarım dıŖı faaliyetlerin, özellikle sanayi sektörünün payının yükseltilmesi ile mümkün olacağı ifade edilmiŖtir.
- Tarım sektörü için öngörülen geliŖme hızı aracılığıyla, artan nüfus ve gelir nedeniyle yükselen gıda talebini karŖılayarak, enflasyona neden olmadan ve tarım ürünleri ithalatına gerek kalmaksızın yurtiçi üretim hedeflerini gerekleŖtirmelidir.
- Fiyat politikasının gelir dağılımına olan etkileri dikkate alınarak, kamu kesiminin tarımsal ürünlere uygulanan destekleme alımı ve kamu iktisadi teŖebbslerinin fiyat politikaları ile de adil gelir dağılımı hedeflenmiŖtir. Ayrıca destekleme alımları ile üretici gelirlerindeki belirsizlikler nlenerak, ihraç mallarımızın dıŖ pazarlarda dalgalanmasının da önlenmesi amalanmıŖtır.

- Tarımda ve tarım dışı sektörlerde kullanılmayan kapasitenin bulunduğu alanlarda teşvik tedbirleri ile iş imkanları yaratılması hedeflenmiştir.
- Tarımsal üretimin artırılmasını kısıtlayan engeller ortadan kaldırılarak küçük ve orta ölçekli tarım işletmelerinin ihtiyaçlarını temin ve mallarını satmak için kooperatifler halinde örgütlenmelerinin destekleneceği belirtilmiştir.
- Planın sosyal amaçlarının gerçekleşmesine yardımcı olmak için, tarım içi istihdam yaratma imkanları üzerinde durulacak ve sektör içi ve diğer sektörlerle gelir farklarının azaltılmasının sağlanması amaçlanmıştır.
- Tarımsal kaynakların uzun sürede dengeli kullanımını temin ederek muhafaza ilkesi ile birlikte tarımda geleneksel, görgüye dayanan devrin kapanıp bilgiye dayanan devrin başlaması gerçekleşmiş olacaktır. Bunu gerçekleştirmek için tarımsal yayıma önem verilecektir.
- Tarım kredi kooperatifleri teknik bakımdan desteklenerek, gerçekleştirecekleri projelere kredi verilmesi sağlanacaktır, ayrıca ortaklarına modern girdi sağlamaları da desteklenecektir.
- Tarım reformu tarımsal bünyenin temelindeki aksaklıkları gidermeye yönelmiş tedbirler olarak kabul edilecektir. Tarım kredilerinin kullanımında çiftçinin eline nakit yerine doğrudan doğruya girdinin geçmesini sağlayacak bir anlayış yerleşmektedir. Bu anlayış teknolojik ilerlemeyi desteklemek açısından önemlidir.
- **Önlemler**
- Tarımda fiyat politikası, üretkenliği artırıcı bir araç olarak kullanılacaktır. Üretimde verimliliği artıran girdilerin fiyat yükselmesini önlemek hedeflenmiştir. Fiyat dalgalanmalarının önlenmesi esas olacak; destekleme alımlarının buna göre yürütülmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.
- Tarımda teknolojik gelişme sağlanarak verimlilik artırılacak, iyi tohum, yem, gübre, ilaç gibi girdilerin kullanımı teşvik edilecek ve üreticilere yeterli miktarda arzı sağlanacaktır.
- Tarımsal gelişmeyi sağlayacak önemli araçlardan olan tarımsal kredilerin plan hedefleri dahilinde düşük faizli olarak verilmesi amaçlanmıştır. Kredi uygulamalarında iç talebi

tam olarak karşılanmayan ürünlerle ihracatında önemli artışlar beklenen ürünlere öncelik tanınacaktır.

Plan hedeflerinden de görüleceği üzere iktidardaki hükümetlerin izlediği temel ekonomik politikalara göre tarıma verilen önem ve ağırlıkta farklılıklar olduğu dikkat çekmektedir. Nitekim Birinci Plan döneminde tarım ve sanayi sektörlerinin dengeli büyümesi ilkesi esas alınırken, İkinci Plan döneminde sanayi sektörünün ekonominin sürükleyici gücü olması hedeflenmiştir (Abay vd., 1995, s. 49).

### **3.2.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)**

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında da, uzun dönemde tarımın arz ve talep bakımından gelişme hızını kısıtlayan bazı faktörler üzerinde durularak, hızlı kalkınmanın ve milli gelir de refah artışlarının, ancak sanayi gibi tarım dışı sektörlerle gerçekleştirilebileceği esas kabul edilmiştir.

Tarım ürünlerine olan talebin gelir esnekliği genellikle 1'in altındadır ve ekonomik gelişme ile de giderek azalmaktadır. Bunların sonucu olarak tarım sektörünün milli gelir içerisindeki payı kalkınma ile azalma eğilimi göstermektedir (DPT, 1973, s. 208).

Plan çerçevesinde tarım sektöründe talebin yurtiçi üretimle karşılanması esas alınmıştır. Tarımda hava koşullarına duyarlılığı en aza indirecek ürün cinsleri ve teknolojilerin seçilmesi, işlenebilir toprakların sınırına yaklaşılması nedeniyle daha yoğun bir teknoloji kullanılarak birim alan ve hayvan başına verimliliğin artırılması esas alınmıştır.

Tarımın arz ve talep anlamında gelişmesinin önünde engel olan faktörler belirtilmiştir. Bunlardan doğal ve teknolojik faktörler arz yönünde gelişmeyi engellemektedir. Doğal faktör tarım alanlarının belirli bir noktada sınıra ulaşacağını, teknolojik faktör ise herhangi bir tarım arazisine yapılacak yatırımın ne boyutta olursa olsun bir noktadan sonra azalan verimler kanununun etkisine gireceğini ifade etmektedir. Tarımın talep yönünden gelişmesini engelleyen faktör ise tarım ürünlerine olan talebin gelir esnekliğinin düşük olmasıdır. Tüketicinin geliri arttıkça tarım ürünlerine olan talep artışının gelirindeki artış oranının altında kalmasıdır.

Tarım yatırımlarının %43,1'i su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesi için yapılacak projelerden ve geçmiş planlarda başlatılan ve devam eden projelerin tamamlanmasından oluşmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının da (1973) “Tarımsal Destekleme Politikası” başlığı ile çeşitli tedbirler alınması kararlaştırılmıştır. Bu tedbirlerden bazıları;

- Tarımsal fiyatların kendine has özellikleri ve tarımsal üretimin ekonomi bakımından önemi göz önünde bulundurularak destekleme politikası uygulanması gerekmektedir. Destekleme politikasının amacı tarımsal fiyat ve gelirlerde istikrarı korumak, pazarlama kolaylıkları sağlamak, ekilebilir arazinin özelliklerine ve iç-dış talebe uygun bir üretim yapısı içinde verimliliğin artmasına yardımcı olmak olarak belirlenmiştir.
- Üretimi teşvik edilmek istenen ürünlerde öncelikle düşük fiyatla girdi ve gerekli yayın hizmeti sağlanacak, yeterli miktarda kredi uygun şartlarla ve üretimi doğrudan doğruya etkileyecek şekilde kullanılacaktır.
- Tarımsal üretim içerisinde oldukça önemli yer tutan ve talep şartları uygun olan ürünler dışında, talebinin sınırlı olması nedeni ile devamlı üretim fazlasına yol açan ürünlerden desteklenmekte olanlar varsa alternatif üretim teşvik edilerek uygulama kapsamı dışına çıkarılacaklardır. Bu amaç doğrultusunda gerekirse üretimden vazgeçme karşılığı olarak belirli bir süre için bütçeden doğrudan doğruya sübvansiyon verilmesi sağlanacaktır.
- Desteklenen ürünlerde belirli bir kalitenin aranması şartı getirilmiştir. Üretimi teşvik edilen ürünlerde fiyat, diğer ürünlere oranla daha avantajlı olarak belirlenecektir.
- Destekleme fiyatları ürünün özelliğine bağlı olarak ekimden veya hasattan önce ilan edilerek belirlenecektir.
- Tarımsal destekleme araçlarından fiyat politikası kullanılırken tarım fiyatları ile tarım dışı fiyatlar arasındaki ilişkinin makul bir ölçüde olması gerekmektedir. Normalin üzerindeki fiyat artırımlarının enflasyonist etkileri de beraberinde getireceği ve küçük çiftçilerden ziyade büyük üreticilere yarar sağlayacağı unutulmamalıdır.
- Destekleme ile görevlendirilmiş kurumların yaptıkları fiyat tespitinden ve alımlardan doğan zararlarının zaman kaybetmeksizin karşılanacağı belirtilmiştir.
- Tarım sektörünü, üretimden tüketime kadar bütün aşamalarında bir reform tutumu içinde diğer sektörlerle net kaynak aktarabilecek güce ulaştırmak; tarımdaki gelişmeyi ekonominin ihtiyaçlarına yeterli bir duruma getirmek esas olacaktır.

- Desteklemede ekonomik ve sosyal amaçlar göz önünde bulundurularak ürün destekleme fiyatı, yörelere, ürün kalitesine ve satın alınacak miktara göre farklılaştırılacaktır.

### 3.2.4 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)

Türkiye, IV. Kalkınma Planının ikinci yılı olan 1980 yılından itibaren liberal ekonomi politikasının benimsendiği bir döneme girmiştir. Bu dönemde hızlı bir sınai kalkınma hedeflenmekle birlikte, bu kalkınmada kimyasal gübre, ilaç gibi tarıma girdi sağlayan sanayiler ile gıda sanayinin geliştirilmesine de özel bir önem verilmiştir. Dördüncü plan döneminde ekonomik kalkınmanın tarımda ve sanayide verimlilik artışı ile sağlanacağı üzerinde durulmuştur (Abay vd., 1995, s. 50).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında destekleme fiyat politikası, tarımsal planlamanın etkin bir aracı olarak kabul edilmiş, tarımsal ve sınai ürünlerde göreceli fiyat ilişkilerinin göz önüne alınacağı ilke olarak benimsenmiştir. Tarımsal ürünlerin destekleme fiyatlarının tespitinde, üretici gelirinde istikrar sağlayan ve üretimi yönlendiren bir yol izleneceği ve fiyatlar oluşturulurken ekonominin genel dengeleri ile, yurtdışı fiyatlarında dikkate alınacağı belirtilmiştir (Abay vd., 1995, s. 50).

Planda temel amaç, hayvansal ürünlerde yeterliliği sağlamak ve bununla birlikte toplumun beslenme düzeyini iyileştirmek olarak belirlenmiştir. Dördüncü planın destekleme politikasına ilişkin amaçları incelendiğinde; geçmişten farklı olarak Tarım Satış Kooperatiflerinin yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalara devam edileceği ve tarımda ürün sigortası sisteminin geliştirileceği fikri üzerinde durulduğu görülmektedir (Abay vd., 1995, s. 50).

Planlı dönemde tarım sektöründe devlet desteği uygulamalarının daha çok altyapının geliştirilmesi, özellikle sulamanın yaygınlaştırılması, modern girdi kullanımını özendirerek sübvansiyonlu fiyat ve kredi uygulamaları, ürün fiyatı desteklemeleri gibi destek türlerinden oluştuğu görülmektedir. Dördüncü planda, “tarımda devlet düzenlemeleri” başlığı altında bir önceki dönemin devlet desteği politikaları yorumlanarak radikal düzenlemelere gidilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Destekleme alımlarının üreticiye yüksek karlılık sağladığı durumlarda, üretim alanları tütün, çay ve fındıkta olduğu gibi doğal yetişme alanları dışına taşarak ürün fazlalarına neden olmuştur. Buna karşılık yağlı tohumlar, çeltik, arpa vb. ürünlerin üretimi uygulanan

destekleme fiyatlarının yetersizliğinin de etkisiyle yeterince artırılamamıştır (DPT, 1979, s. 122).

Planlı dönemde tarımsal amaçlı kooperatif sayısında gözlenen artışa rağmen kooperatiflerin küçük üretici ve düşük gelir gruplarına hizmet sunma konusunda eksik kaldıkları üzerinde durulmaktadır. Planda (1979) öne çıkan hedefler ise;

- Tarımsal üretim yılda ortalama %5,3 oranında arttırılacaktır.
- Tarım sektöründe nüfusun dengeli beslenmesi, sanayinin desteklenmesi, dışsatımın artırılması ve çeşitlendirilmesi göz önünde bulundurularak talebin yurtiçi üretimle karşılanması amaçlanmıştır.
- İşlenebilir toprakların sınırına yaklaşılması nedeniyle, üreticilerin örgütlenmesi, kaynakların dengeli ve akılcı kullanımı, tarım teknolojisinin çağdaştırılması ve yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir.
- Üretime yön vermede temel kurumsal araçlardan biri olarak kooperatifleşmeden yaygın ve etkin biçimde yararlanılacağı üzerinde durulmuştur.
- Uygulamada çiftçilere çoğunlukla kişisel kredi veren T.C. Ziraat Bankası'nın küçük çiftçileri örgütleyen, tarımsal ürünlerin üretiminden pazarlamasına görev alan, üretken kooperatifleştirmeyi özendiren bir yapı kazanması amaçlanmıştır.
- Tarımda verim ve üretim artışının hızlandırılması amacıyla tarımsal makine ve ekipman ile sulanan alanları ve ekilebilir toprakları genişletici, toprak aşınmasını önleyici yatırımlara öncelik verilecektir.
- Tarımda tarımsal üretim hedeflerini gerçekleştirecek, dar ve orta gelirli üreticileri koruyan bir destekleme politikası belirlenerek, fiyat desteklemesi kapsamına girecek olan tarımsal ürünler, tarımsal üretim stratejisi göz önünde bulundurularak her yıl yeniden belirlenecektir.
- Tarımsal destekleme politikası uygulamasında fiyat ve müdahale alımlarının yanı sıra, tarımsal eğitim, tarımsal örgütlenme ve teknolojik gelişme olanaklarının artırılması, ucuz ve yeterli girdi ile düşük faizli kredi sağlanması gibi fiyat dışı destekleme araçlarına da ağırlık verilecektir.

- İhracata konu olan ürünlerin destekleme alım fiyatları belirlenirken dünya fiyatları da dikkate alınacaktır.
- Destekleme alımlarının finansmanında açık finansmana gidilmemesi ve destekleme politikası sonucunda ekonomide enflasyonist baskılar oluşmaması amaçlanmıştır.
- Tarım kesiminde faaliyet gösteren kamu girişimlerinin etkinlik alanlarına giren üreticilerle ve üretici kooperatifleriyle doğrudan üretim sözleşmesi yapmalarını sağlayan uygulamaya ağırlık ve yaygınlık getirileceği belirtilmiştir.
- Tarımdaki gelişmeyi plan hedefleriyle tutarlı bir şekilde sürdürebilmek için, tarımsal üretimde verimliliğin artırılması, kalitenin yükseltilmesi, tarımın hava koşullarına bağlılığını en aza indirecek teknolojilerin geliştirilmesi, dengeli beslenme açısından iç talebin gerektirdiği ürünler ile ihracat potansiyeli olan ürünlerin üretimine öncelik verilmesi, gıda maddeleri arzının, ekonomide bu mallara ilişkin enflasyonist baskıların doğmasını önleyecek düzeyde tutulması hedeflenmiştir.

### 3.2.5 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da destekleme fiyat politikasının, tarımda geniş dalgalanmaların olumsuz etkilerini giderici ve üretimi yönlendirici tarzda uygulanacağı belirtilerek, destekleme kapsamına giren ürünlerin önceliklerinin tespitinde talepteki gelişmelerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte destekleme politikasının uygulamasında da daha çok ucuz ve yeterli girdi, kredi, tarımsal eğitim, tarımsal örgütlenme ve teknolojik gelişme olanaklarının artırılması gibi destekleme araçlarına da yer verilmiştir (Abay vd., 1995, s. 50).

Planda (1985) tarımsal destekleme politikası başlığı altında öne çıkan hedefler ise (DPT, 1985, s. 37);

- Tarımsal destekleme politikasının temelinde; tarımsal fiyat ve gelirlerde istikrarı korumak, pazarlama kolaylıkları sağlamak, ekilebilir arazinin özellikleri ile iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısı içinde verimliliğin artmasına yardımcı olmak hedeflenmiştir.
- Tarımsal üretimin teşvikinde fiyat politikası yanında ucuz ve yeterli girdi, tarımsal eğitim, tarımsal teşkilatlanma ve teknolojik gelişme imkânlarının artırılması gibi fiyat dışı destekleme araçlarına da yer verileceği belirtilmiştir.



- Tarımsal destekleme fiyatlarının daha gerçekçi bir şekilde belirlenmesine yardımcı olmak amacıyla, rekolte tahminlerinin daha sağlıklı yapılması ve tarım istatistiklerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.
- Destekleme ürün hedeflerinin kanunlarda belirtilen istisnalar dışında T.C. Ziraat Bankası'na üreticiye doğrudan ödenmesine devam edilecek ve ödemelerin zamanında yapılmasına özen gösterilecektir.
- Tarımda verimliliğin artırılması, bitki deseninin çeşitlendirilmesi ve ileri teknolojilerin uygulanması amacı ile sulama yatırımlarına verilmekte olan ağırlık sürdürülecek, tarla içi ve toprak muhafaza hizmetleri ile özellikle küçük su kaynakları ve yeraltı su kaynaklarının geliştirilmesi hızlandırılacak ve bu yatırımlar kurak bölgelerde yoğunlaştırılacaktır. Sulama şebekelerinde tarla içi geliştirme hizmetlerine çiftçi katkısı artırılacak, sulama yatırım ve hizmetlerinin faydalananlar tarafından geriye ödenmesi konusu düzenlenecektir. Sanayinin özel haller hariç verimli tarım alanlarına, özellikle sulama alanlarına yayılması önlenecektir.
- Tohumluk, fidan, fide ve bağ çubuğu temini ile meyve ve bağ tesislerinin teşvikinde tarıma dayalı sanayilerin ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak, tarımsal işletme kredileri ile destekleneceği ifade edilmiştir.
- Tarımsal üretimin yılda ortalama %3,6 arttırılması hedef alınmıştır. Tarımsal destekleme politikası uygulamasında ucuz ve yeterli girdi, kredi, tarımsal eğitim, tarımsal teşkilatlanma ve teknolojik gelişme imkânlarının artırılması gibi fiyat dışı destekleme araçlarına da yer verilecektir.
- Beşinci Plan Döneminin en önemli tarımsal gelişme yatırımı olan Güneydoğu Anadolu Projesinin birinci safhasını teşkil eden Atatürk Barajı ve sulaması her türlü imkân kullanılarak aksatılmadan yürütülecektir.

Üreticilere girdi ve kredi temini ile tarımsal ürünlerin işlenmesi, pazarlanması gibi konulara yönelik kooperatifçilik desteklenecektir. Tarım kredilerinin başlıca ürünlerin durumu dikkate alınarak, önceliklere göre dağılımı her yıl programlarla belirlenecek; aynı kredi ve kontrollü kredilerin miktarı arttırılacaktır. Teminat sistemi makul esaslara bağlanacak ve kolaylaştırılacak, tarım ürünlerinin değerlendirilmesi için kredi ve pazarlama desteği arttırılacaktır (DPT, 1985, s. 39);

### 3.2.6 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında tarımda, üretim yöntemlerini modernleştirerek üretimin hava şartlarına bağımlılığını azaltmak, artan nüfusun gıda maddeleri ihtiyacını karşılamak ve tarımsal ürünlerin ihracatını geliştirmek temel amaçtır.

Bu plan döneminde tarımsal ürünlerin destekleme fiyatları belirlenirken, üretici gelirinde istikrar sağlayan ve üretimi yönlendiren bir yolun izleneceği ve bu fiyatların tespitinde ekonominin genel dengeleri ile birlikte, yurtdışı fiyatlarının da dikkate alınacağı belirtilmiştir. Altıncı planın destekleme politikasına ilişkin hedefleri incelendiğinde; geçmiş dönemlerden farklı olarak Tarım Satış Kooperatiflerinin yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalara devam edileceği ve tarımda ürün sigortası sisteminin geliştirileceği üzerinde durulduğu görülmektedir. Planda ayrıca tarım reformu uygulamalarının teknolojik gelişmeyi ve verimliliği hedefleyen bir yapı içinde sürdürüleceği de amaçlar arasında yer almıştır (Abay vd., 1995,s. 50).

Altıncı planda (1990) tarımsal destekleme politikası başlığı altında verilen kalemlere bakılacak olursa;

- Tarımsal destekleme politikasında; tarımsal gelirden istikrarı korumak, pazarlama kolaylıkları sağlamak, ekilebilir arazinin özelliklerine, iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısı içinde verimliliğin artmasına yardımcı olmak esastır.
- Tarımsal desteklemenin kapsamı ortaya konulurken ekonomik ve sosyal kriterlerin göz önünde bulundurulmasının gerektiği. Destekleme alımlarının finansmanında enflasyonist baskıların yaratılmamasına dikkat edileceği diğer planlarda olduğu gibi altıncı kalkınma planında da ortaya konmuştur.
- İhracata konu olan ürünlerle ilgili destekleme alımı uygulamalarında ürünün dünya piyasalarındaki rekabet imkanlarını korumak ve artırmak amacıyla, kaliteli ve standart ürün lehine fiyat farklılaştırmasının etkin bir şekilde sürdürüleceği, bu ürünlerin fiyatlarının tespitinde dış fiyatların da göz önünde bulundurularak karar verileceği belirtilmiştir.
- Tarımsal üretimin artırılmasında ve teşvikinde fiyat politikası yanında ucuz ve yeterli girdi, kredi, tarımsal eğitim, tarımsal teşkilatlanma ve teknolojik gelişme imkânlarının artırılması gibi fiyat dışı destekleme araçlarına da ağırlık verilecektir

Plan döneminde tarım sektörü katma değerinin sabit fiyatlarla yıllık ortalama %4,1 hızla artması öngörülmüştür. Ayrıca GSYİH'da tarım sektörünün payının %15,8 'den %13,9'a düşeceği ve yatırımlar arasındaki payının da %7,9 olacağı ifade edilmiştir. Tarım reformu uygulamalarının, teknolojik gelişmeyi ve verimliliği artırmayı esas alan, çiftçi gelirlerinin yükseltilmesini amaçlayan bir yapı içinde sürdürüleceği de planda yer alan politikalar arasındadır (DPT, 1990, s. 4).

Altıncı planda da bir önceki planda yer bulan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) çalışmalarının devam edeceği ve Avrupa Topluluğu (AT)'na üyelik konusundaki gelişmeler çerçevesinde mevzuat ve yapısal uyum için gerekli çalışmaların tamamlanacağı belirtilmiştir. AT ve Türkiye ilişkileri V. Plan döneminde giderek hızlanan bir canlanma sürecine girmiştir. Türkiye, 1987 yılında AT'na tam üyelik için başvuruda bulunmuş ve AT Türk tarım ürünlerine uyguladığı gümrük vergilerini 1987 yılında tamamen kaldırmıştır. Türkiye-AT ilişkilerinde süreç, üreticilerin kooperatif, birlik ve üst kuruluşlarının AT ile uyum sağlayacak bir yapıya kavuşturulabilmeleri için gerekli çalışmaların yapılması ile devam ettirilecektir (DPT, 1990, s. 337).

### **3.2.7 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000)**

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001) tarım sektörü ile ilgili aşağıdaki değerlendirmelere yer verilmiştir.

- Tarım Politikaları, Uruguay Turu sonunda imzalanan DTÖ Kuruluş Anlaşması'nın tarımla ilgili hükümleri çerçevesinde Türkiye'nin yükümlülüklerine ve AT Ortak Tarım Politikasında beklenen gelişmelere uygun olarak düzenlenecektir.
- Tarımsal destekleme politikaları, üretimin serbest rekabet şartlarında pazar sinyallerine uygun gelişmesi esas alınarak ve bu amaçla ayrılan kamu kaynaklarının daha rasyonel kullanılması gözetilerek yeniden yapılandırılacaktır.
- İlk defa bu planda tarımsal destekleme uygulamaları arasında yer alan DGD ödemesinden ilk kez söz edilmiştir. Planda tarım ürünleri fiyatlarına olan devlet müdahaleleri azaltılarak bunun yerine kayıtlı üreticilere doğrudan gelir desteği verilmesi yoluna gidileceği, girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılarak, arz fazlası olan ürünlerin üretimleri, ürün kalitesi ve tipleri ile arazi durumu gibi kriterler de göz önüne alınmak suretiyle ekim alanlarının sınırlandırılarak veya benzeri tedbirler

alınarak azaltılacağı ve bunların yerine iç ve dış talebi olan ürünlerin üretimine yönelme sağlanacağı ifade edilmiştir.

- Yine planda GAP kapsamında sulamaya açılan alanlarda arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinin etkinleştirilerek sulama yatırımları ile uyumu sağlanacak, ürün deseninin tespitinde karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğumuz ürünlere ağırlık verileceği belirtilmiştir.
- Tarımsal üretimin yönlendirilmesi, pazarlanması ve üreticilere hizmet götürülmesi konularında faaliyet göstermek üzere üretici birliklerinin kurulmaları ve kooperatiflerin geliştirilmeleri özendirilecektir. Ayrıca, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yönetimleri özerkleştirilecek, üretim, değerlendirme birimleri ve iştirakleri özelleştirilecektir.
- Tarımsal sigortaların temel amacı çiftçi gelirine istikrar kazandırmaktır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bu konuya değinilmiş tarım ürünlerinde zaman kaybetmeden sigortalama sisteminin geliştirilmesi amaçlanmıştır.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında özellikle üreticilerin kayıtlı olmaları ve işletme sahiplerinin işletmeleri ve üretim faaliyetleri hakkında kayıt tutması hususu üzerinde durulmuştur. Burada ki temel amaç tarımsal politikaların düzenli olarak yürütülebilmesi ve istatistiklerin güvenilir hale gelmesini sağlamak, ayrıca geçilmek istenen DGD sisteminin de olmazsa olmazlarında olan Çiftçi Kayıt Sistemine geçişin temellerini atmaktır.
- Tarım sektörünün yapısal sorunlarının çözüme kavuşturulması ve belirlenen tarım politikası amaçlarına ulaşılabilmesi amacıyla, bu sektörde politikaları belirleyen ve faaliyetleri yönlendiren ilgili kamu ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinden oluşan Tarımda Yeniden Yapılanma Kurulu oluşturulacaktır.
- Birinci ve İkinci Plan döneminde kalkınmanın tarım aracılığı ile sağlanması amacıyla kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili Yedinci Kalkınma Planında radikal kararlar alındığı görülmektedir. Bunlar; kaynak tüketen müessese ve işletmelerin kapatılarak ve müesseseler arasında işgücü, makine-teçhizat transferi yapılarak güçlendirilen ve yaşayabilir duruma getirilen tesislerin özelleştirilmeye hazırlanacağı belirtilmiştir. Özellikle tarımsal destekleme görevini yürüten ve sosyal amaçlı faaliyetleri öne çıkan kuruluşların, bu faaliyetlerinin finansmanı sağlıklı kriterlere

dayandırılacak ve kamu finansmanı politikası içerisinde bu faaliyetler yeniden tanımlanacaktır.

- Tarımsal destekleme ile görevli kuruluşların alım faaliyetleri parasal genişlemeye yol açmayacak ve piyasa koşullarına uygun bir şekilde finanse edilecek, destekleme görevinin kamu kesimine maliyetinin asgari düzeyde tutulmasına özen gösterilecektir. Yatırım, ihracat ve tarımsal destekleme alanlarında uygulanan devlet destekleri bütçeleştirilerek sınırlandırılmaya çalışılacaktır.
- Tarımda, gelirleri artırıcı ve istikrar kazandırıcı politikalar yanında kayıtlı küçük üreticilere doğrudan gelir desteği sağlanarak gelir dağılımının iyileştirilmesine çalışılacağı da belirtilmiştir.

### **3.2.8 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005)**

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında daha önceki planların aksine tarım politikaları ve tarımsal destekleme politikaları için ayrı bir bölüme yer verilmemiştir. Tarım sektörü ile ilgili var olan bölümler ise daha önceki planların özeti ve eleştirisi şeklindedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001) tarım ve tarımsal destekleme ile ilgili olarak;

Girdi destekleri ile piyasa fiyat oluşumu üzerinde olumsuz etkileri olan ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine, üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçlarının devreye sokularak, DTÖ tarım anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler ile AB'ye tam üyelik sürecine girerken AT OTP'na ve uluslararası gelişmelere uygun bir tarım politikası izlenmesi önem kazanmaktadır. Bununla birlikte örgütlü çiftçi kesiminin oluşturulması ve desteklenmesi, ürün borsalarının geliştirilmesi ve tarımla ilgili kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması çalışmaları hızlandırılacaktır.

İlgili döneme kadar uygulanan destekleme politikaları ile üretici gelirinde istikrar sağlanamamış, dünya fiyatları üzerindeki destekleme alım fiyatları bazı ürünlerin ekim alanlarının genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin fazla mal alımı yaparak yüksek stok maliyetine katlanmasına neden olmuştur. Bu ve diğer olumsuzlukları önlemek amacıyla, yeni bir tarımsal destekleme aracı olarak; 2000 yılında çiftçilere yönelik DGD uygulanması yönünde bir pilot proje başlatılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre uygulama 2001 yılında ülke genelinde yaygınlaştırılacaktır.

Tarımsal girdi kullanan sanayilerde, özel sektör öncülüğünde tarım-sanayi işbirliği ve bütünleşmesinin geliştirilmesi, yüksek katma değerli mamul üretiminin artırılması ve rekabetçi bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır.

Tarımsal ürün destekleme alımı yapmakta olan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yüksek alım fiyatları nedeniyle özkaynaklarının yetersizliği ve stok devir hızlarının düşüklüğü yabancı kaynak kullanımını zorunlu bir hale getirmiş ve bu kuruluşların yüksek finansman yükleri stok maliyetlerinin de artmasını beraberinde getirmiştir.

Bir önceki plan döneminde tarımsal destekleme kapsamındaki ürünlerin sayılarının arttırılmamasına özen gösterilmiş ve hububat, şekerpancarı ve tütün dışındaki ürünler devlet destekleme alımı kapsamı dışında tutulmuştur. Tarımsal destekleme alımlarının finansmanında Bütçe Kaynakları ile birlikte Destekleme Fiyat İstikrar Fonu (DFIF) Kaynakları da kullanılmıştır.

Tarım sektöründe uygulanan destekleme politikaları ile üretici gelirinde istikrar sağlanamamış, dünya fiyatlarının üzerinde belirlenen destekleme alım fiyatları bazı ürünlerin ekim alanlarının kontrolsüz bir biçimde genişlemesine, bu şekilde oluşan üretim fazlasının alımı gerçekleştiren KİT'ler üzerinde büyük yük oluşturmasına neden olmuştur.

Plan dönemi sonunda tarımın GSYİH'da ki payının %17,2'den %14,0'e düşmesi, ayrıca tarımsal katma değerdeki yıllık artışın ise %2,1 oranında olması beklenmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payının %45 olduğuna dikkat çekilerek, tarım sektöründe geniş bir işgücü barındırılmasının işgücü piyasasının etkinliğinin sınırlanmasına yol açacağı belirtilmiş, bu oranın gelişmiş ülkelerde %5 dolaylarında olduğuna dikkat çekilmiştir (DPT, 2001, s. 35).

Piyasa fiyat oluşumu üzerinde olumsuz etkileri olan ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine, üretim maliyetlerini azaltıcı ve teknolojik gelişimi hızlandırıcı tedbirler uygulamaya konulacaktır.

Kırsal kalkınma projelerinde yerel kaynakların harekete geçirilmesine öncelik verilecek, projelere sivil toplum örgütlerinin katılımı sağlanacak; üretken istihdamın artırılması, kooperatifleşme ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere destek verilecektir.

### 3.2.9 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2007-2013)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında tarımda reform çalışmaları kapsamında şeker ve tütün gibi arz fazlası olan ürünlerden alternatif ürünlere geçiş sağlanarak üretimin taleple uyumlu hale getirilmesi için düzenlemeler yapılmıştır.

2001 yılından itibaren tarımsal destekleme kapsamında girdi ve destekleme alımları yoluyla verilen fiyat desteklerinden vazgeçilerek üreticiler doğrudan gelir desteği aracılığıyla desteklenmeye başlanmıştır. Çiftçi Kayıt Sistemi oluşturularak, çiftçilerin, doğrudan gelir desteği başta olmak üzere, tarımsal desteklerden faydalanabilmeleri bu sisteme kayıtlı olmalarına bağlanmıştır.

Tarım satış kooperatifleri ve birlikleri yeniden yapılandırılarak özerk hale getirilmiştir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2006) tarımsal yapının etkinleştirilmesi başlığı altında belirtilenlere göre;

2002 yılından itibaren fiyat desteği yerine uygulanmakta olan DGD ödemeleri ile üretici gelirlerinde belirli bir istikrar sağlanması amaçlanmıştır. 2004 yılında Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile “Tarım Stratejisi 2006-2010” belgesi kabul edilmiştir. Bu doğrultuda 2006 yılında çıkarılan 5488 sayılı Tarım Kanunu ile, üreticiler için, üretim planlaması yapabilmelerini sağlayacak öngörülebilir ve istikrarlı bir ortam oluşturulması amaçlanmaktadır. Üretici ve üretim düzeyini risklere karşı korumak amacıyla 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu 2005 yılında çıkarılmıştır. Piyasaların oluşması ve risk yönetimine katkı sağlamayı amaçlayan Tarım Ürünlerinde Lisanslı Depoculuk Kanunu da 2005 yılında yürürlüğe girmiştir (DPT, 2006, s. 31).

Son on yılda tarım dışına çıkarılan yüksek verimli tarım alanları toplamı 1,26 milyon hektara ulaşmış iken, 2005 yılında çıkarılan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu toprak kaynaklarının etkin kullanımı konusunda önemli bir gelişme sağlamıştır (DPT, 2006, s. 31).

Tarım Kanunuyla çerçevesi belirlenen tarımsal destekleme politikalarının, üretimde verimliliği artırmaya yönelik yeni uygulama unsurlarıyla zenginleştirileceği ve tarım ürünleri ihracatında rekabet gücünün artırılması amacıyla, ihracat destekleri dış ticarete konu olan ve markalı ürünlere yönlendirileceği belirtilmiştir. Tarımsal kredi sübvansiyonları ile destekleme ödemelerinin üreticilere çeşitli yollardan ulaştırılması sağlanarak tarım sektörüne yönelik finansal hizmetlerin çeşitlendirilmesi amaçlanmıştır (DPT, 2006, s. 77).

### 3.3 Kalkınma Planlarında Tarım Politikalarının Genel Değerlendirmesi

Kalkınma planları ile tüm sektörlerde olduğu gibi tarım sektörünün de ilgili plan döneminde ne ölçüde büyüyeceği öngörülmüştür. Ancak içinde bulunulan konjonktürün getirdiği gerçekleştirmeler ile beklenen büyüme oranları arasında sapmalar da gerçekleşmiştir. Her plan döneminde belirtilen tarımsal büyüme hedefleri ve gerçekleştirmeler ile tarım sektörüne ayrılan yatırım payları Tablo 3.6'da özet olarak yer almaktadır.

**Tablo 3.6 Kalkınma Planlarında Tarım Sektörü Büyüme Hızları ve Yatırım Payları (yüzde)**

Kalkınma Planları	Tarım Sektörü			
	Büyüme Hızı		Yatırım Payı	
	Plan Hedefi	Gerçekleşme	Plan Hedefi	Gerçekleşme
I.Plan(1963-1967)	4,2	3,0	17,7	13,9
II.Plan(1968-1972)	4,1	1,8	15,2	11,1
III.Plan(1973-1977)	3,7	1,2	11,7	11,8
IV.Plan(1979-1983)	5,3	0,3	12,2	10,0
V.Plan(1985-1989)	3,6	0,8	11,3	7,4
VI.Plan(1990-1994)	4,1	1,6	7,9	6,2
VII.Plan(1996-2000)	2,9-3,7	1,7	5,9	4,9
VIII.Plan(2001-2005)	2,1	1,0	3,9	7,7
IX.Plan(2007-2013)	3,6	-	10,2	-

**Kaynak : DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006), Ankara, 2004**

Kalkınma planları hazırlanırken tarım sektörü ile ilgili olarak ilk dört kalkınma planı döneminde (1963-1983) sabit sermaye yatırımlarının %10-%14'ünü sektöre tahsis etmiştir. 1984-1988 Döneminde tarımın toplam sabit sermaye yatırımları içerisindeki payı ortalama %8'in altına inmiş, 1989-1993 yıllarında %6,8, 1995-1998 döneminde ise %5,1 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlar tarım sektörünün yatırımlardan giderek azalan bir pay aldığını ve azalan yatırım paylarının tarım sektörünün yapısal sorunlarını çözmek açısından yetersiz kalacağını göstermektedir.

İlk üç plan döneminde, özellikle tarımda verimliliğin artırılması amacıyla uygun olarak, gübre, akaryakıt, mücadele ilaçları, yüksek verimli tohumluk vb. verim artırıcı girdilere çeşitli destekler sağlanması yoluna gidilmiştir. Bununla birlikte altyapı eksikliklerinin giderilmesine özellikle sulama yatırımlarının artırılmasına özen gösterilmiştir. Ayrıca mekanizasyon çalışmalarının yaygınlaştırılmasına çalışılmış, kooperatifleşme ve tarımsal eğitime önem verilmiştir (Abay vd., 1995, s. 51).



Kalkınma planları incelendiğinde ilk üç plan döneminde tarımın yönlendirilmesinde kullanılan en etkili aracın destekleme alımları olduğu görülmektedir. 1972-1980 yılları arasında destekleme alımlarının kapsamında 29 ürün yer almaktadır. İlerleyen yıllarda ülkenin ekonomi politikasında meydana gelen değişiklikler ve piyasa ekonomisine geçişin etkisiyle, uygulanan tarımsal destekleme politikalarında birtakım reformlara gidilmiştir. 1980 sonrasında başta gübre sübvansiyonu ve destekleme alımları olmak üzere sektöre verilen desteklerde önemli azalmalar olmuştur. Örnek vermek gerekirse 1980 öncesinde sayıları 29’u bulan desteklenen ürün sayısı, 1980 sonrasında değişmekle beraber 9 ürüne kadar inmiştir (Abay vd., 1995, s. 52).

Planlı dönem ayrıntılı bir biçimde incelendiğinde tüm kalkınma planlarında tarımsal yapının iyileştirilmesine yönelik toprak ve tarım reformu ile ilgili ilkeler yer almasına karşın, tarımda yeterli büyüklüğe erişmiş işletmeler yaratılmasına ve verimliliğin artırılmasına yönelik yapısal iyileştirmeler tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Bununla birlikte yine kalkınma planlarında yer alan üretim politikası bakımından bazı olumlu gelişme ve uygulamalar olmasına karşın, tarımda öngörülen üretim artışları hedefleri gerçekleştirilememiştir.

Planlı kalkınma dönemleri süresince destekleme politikası kapsamında ilke olarak, fiyatlar yerine maliyetleri oluşturan girdileri destekleme prensibi kabul edilerek, genellikle yoğunluk fiyat dışı desteklemelere yönlendirilmeye çalışılmış ise de, uygulamada destekleme politikası fiyat desteği biçiminde giderek daha yaygın duruma gelmiştir. Destekleme politikaları ile Türk tarımında önemli gelişmelerin yaşandığı bir gerçektir. Ancak fiyatların kendiliğinden makul düzeylerde olduğu dönemlerde dahi devletin piyasaya girmesi istenmiş veya gerekmiş, bu şekilde yersiz müdahaleler sonucunda ise tarım sektörünü ve tüm ekonomiyi olumsuz etkileyecek birtakım gelişmelere konu olunmuştur (Abay vd., 1995, s. 55).

Tarımsal ürün destekleme alımlarında önemli bir olgu da destekleme alım fiyatları düzeyinin, bazı dönemlerde gelir, fiyat gibi ekonomik değişkenlere bağlı bir eğilim göstermemiş olmasıdır. Bu konuda önemli bir nokta destekleme fiyatlarının, 1971’i izleyen yıllarda artırılmamasına karşın, seçim yılları olan 1974’de, 1979’da, 1989 ve 1991’de büyük sıçramalar göstermiş olmasıdır. Buradan da görüleceği üzere tarımsal ürün destekleme fiyat artışlarına ekonomik nedenlerden ziyade, toplumsal ve politik nedenlerin etkili olduğu görülmektedir (Abay vd., 1995, s. 56).

Önemli bir noktada yüksek tutulan destekleme fiyatları nedeniyle, bazı ürünlerin (findık, tütün, çay) ekolojilerinin dışında üretilmesine neden olmaktadır, dış fiyatların yüksek olduğu yıllarda verilen yüksek taban fiyatı, dış fiyat düşüşlerine bağlı olarak düşürülemede ve bu durum üreticinin gelirini artırmakla birlikte, ürünlerde aşırı stok oluşmasına ve devlet adına bu ürünlerin alımını yapan kamu iktisadi teşebbüslerinin yüksek stok maliyetlerine katlanmasına neden olmaktadır.

Planlı dönemde uygulanan politikalar sonucunda, Türk tarımının yapısal değişimi incelendiğinde, geçmişten gelen birtakım özellikler yanında bazı değişiklikler sağlanmış ancak genel anlamda değişim olmamıştır. Planlarda öngörülen düzeyde olmasa da tarımsal üretim artmış ancak modern girdi kullanımındaki artışın verimliliğe tam anlamıyla yansıtılmamıştır.

Tarım politikasının kısa dönemli ve seçim ekonomisi tercihlerine göre oluşturulan politikalar yerine, ekonominin diğer sektörleri ile uyumlu ve tarımda köklü değişimler getirebilecek yapısal politikalar şeklinde tasarlanması gerekmektedir. Türkiye’de ekonominin diğer aktörleriyle bütünleşen, dengeli ve uyumlu bir tarım sektörünün geliştirilmesi ulusal ekonominin gelişimi için oldukça önemlidir (Abay vd., 1995, s. 60).

Tarımsal üretim artışları öncelikle “verimlilik” ile ilgili bir konudur. Türk tarımı son 40 yıldır işlenebilir tarım alanlarının sınırlarına ulaşmıştır. Bu nedenle üretimi artırmanın yolu, birim alandan elde edilen ürün miktarını, açıkçası verimliliği artırmaktan geçmektedir. Verimlilik artışı ise, yeterli ölçüde gübre, iyi cins tohumluk, uygun makine-teçhizat kullanmaktan ve yeterli ölçüde sulama ve ilaçlamadan geçmektedir. Ancak yukarıda verilen verim artırıcı girdilerin etkili bir biçimde kullanılması çiftçilerin eğitimi ve işletmelerin ölçekleri dahil olmak üzere tarımsal altyapının geliştirilmesine bağlıdır. Bu nedenle tarımsal üretimi ve verimliliği artırırken olumsuz dışsallıklara neden olmamak için tarımsal yayın ve eğitim çok önemlidir (Şahinöz vd., 2005, s. 13).

21. yüzyılda, temel sosyo-ekonomik ve teknolojik yapısal sorunlarını tam anlamıyla çözememiş, büyük bir hızla kentleşmeye devam eden ve yetersiz beslenen bir nüfusa sahip, ekonomik büyümesi daha çok ithal girdilere bağlı olan Türkiye için çözüm olabilecek tarım politikalarını beş temel amaç çerçevesinde vermek gerekirse (Şahinöz vd., 2005, s. 25):

- Sosyo ekonomik ve teknolojik yapısal sorunlarını çözüme henüz kavuşturamamış bir tarım için; tarımsal verimliliği artırmak ve üreticilerin yaşam düzeylerini yükseltmek,
- Tarımsal piyasalara istikrar kazandırmak,

- Hızla artmaya devam eden ve kentleşen, ancak yetersiz beslenen nüfus için; gıda güvencesinin sağlanması ve beslenme seviyesini iyileştirmek,
- Sınırlı bir ihracat kapasitesine karşın büyümesi büyük oranda ithalata bağlı bir ekonomi için; tarımsal ihracat oluyla ödemeler dengesine katkıda bulunarak,
- Kırsal kalkınmayı sağlamak ve bölgesel dengesizlikleri azaltmak.

1963 yılından bu yana geçen süreç içerisinde tarım politikasına ilişkin uygulamaların tümü değerlendirildiğinde, yıllar bazında değişiklikler olmakla birlikte, daha çok taban fiyatları ve destekleme alımları üzerinde yoğunlaştığı, sübvansiyon ve prim gibi araçlara da zaman zaman başvurulduğu görülmektedir. Buna karşın, Türkiye’de tarımsal yapıyı iyileştirmeye yönelik iyi organize edilmiş ve kurumsal anlamda önlemlerin alınmadığı anlaşılmaktadır. Özellikle destekleme politikası belirlenirken üzerinde durulması gereken önemli bir konu üretim planlamasının gerekliliğidir. Planlamadan yoksun bir tarım sektörü için verilen destekler, geçici ve üreticinin yapısal sorunlarına çözüm olmayan bir özellik taşıyacaktır. Türkiye’de destekleme politikaları çoğunlukla ürünün pazarlama aşamasında devreye girmektedir, ancak önemli olan desteklemelerin üretim planlaması ile koordine bir şekilde yürütülmesidir.

Türkiye gibi tarım sektörü ve tarımsal alt yapısı tam anlamıyla gelişmemiş, ekonomisi tarıma dayalı ve istihdam edilen nüfusun %25’inin tarım kesiminde olduğu gelişmekte olan ülkeler için tarımsal destekleme politikalarını kısa dönemde değiştirmek oldukça zordur. Bu nedenle Türkiye’de tarımsal desteklemeler konusunda üretimin ve çiftçilerin gelirinin düzenli hale getirilmesi ile birlikte gerekli reformların yapılarak, ar-ge ve teknoloji kullanımının desteklenmesi gerekmektedir (Saraçoğlu ve Bulut, 2004, s 61).

## SONUÇ

Dünyada tarım teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak tarımsal üretimde sağlanan artışlar, üretim fazlalığı sorununu ortaya çıkarmış ve daha önce uygulanan politikaların aksine gelişmiş ülkelerde tarımsal kaynakların kullanımı ve üretimini kısıtlayıcı politikalar gündeme gelmiştir. Dünya piyasalarında ticaret hadlerinin tarım ürünleri aleyhine gelişmesi tarımsal gelirden azalmayı da beraberinde getirmiş ve tarım sektörünün desteklenmesi sosyal bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.

Türk tarımının sorunları yapısaldir ve bu sorunlar çözülmedikçe tarımın gelişmesi mümkün görünmemektedir. Yapısal sorunların konjonktürel sorunlara yönelik önlemlerle çözülmesi beklenemez. Bu nedenle kaynakları geçici rahatlatmalara yarayacak uygulamalara tahsis ederek sektör için gerekli olan yatırımları ihmal etmek yanlış bir politika seçimi olacaktır. Tarım sektörünün kurumsal nitelikli sorunları için bürokrasi ve siyasetten arındırılmış, yalın ancak etkili bir politika oluşturulması ön koşuldur.

Son yıllarda giderek küreselleşen ve gelişen uluslararası koşullar tarım sektöründe yeni yaklaşımlarla beraber reform gereğini de ortaya koymaktadır. AB üyelik süreci, DTÖ kuralları ve IMF kriterleri tarım politikalarının oluşumunda belirleyici rol oynarken, artık Türkiye karar verme sürecinde yalnız değildir. İç kısıtlar yanında saydığımız bu dış kısıtlar da politika belirlemede seçenekleri sınırlamaktadırlar.

1999 yılında IMF ile imzalanan Stand By Anlaşması ve 2001 yılında DB ile imzalanan “Tarım Reformu Uygulama Projesi”nin (ARİP) hükümleri gereğince doğrudan gelir desteği uygulanmaya başlanmıştır. DGD sistemi dünya üzerinde az sayıda ülkede üretimle bağlantılı ve verimliliği destekleyen bir biçimde uygulanmaktadır. Ancak Türkiye’de uygulamaya konulan DGD sistemi ise üretimden bağımsız (de-coupled), arazi sahipliğine yönelik bir nitelik taşımaktaydı. Tapu ve kadastro işlemlerinin tam anlamıyla tamamlanmadığı, tarımsal yapı konusunda birçok eksiği olan bir ülkede ortakçılık ve kiracılık uygulamalarını gözardı ederek bu sistemi uygulamak mümkün olmamıştır. Bu nedenle hükümet eylem planlarında tarımda uygulanan DGD’nin kaldırılarak, araziye değil, ürüne destek verileceği belirtilmiştir.

Devlet, sosyal devlet anlayışı ile siyasi tercihlerle ve popülist yaklaşımlarla değil sürekli ve istikrarlı bir politika ile tarım sektörüne belirli ölçüde müdahale etmelidir. Bu müdahale uzun dönemde tarımsal altyapıyı iyileştirerek, verimliliği artıracak, doğal kaynakları ve çevreyi koruyacak ulusal ve uluslararası piyasada rekabet sağlayacak bir tarım politikasına kavuşturulmalıdır.

Tarım kalkınmanın başlangıcında stratejik olarak kullanılması gereken çok önemli bir sektördür. Ancak teorik olarak ulusal ekonomiler güç kazandıkça GSMH içerisinde tarımın payı görece olarak azalmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken nokta her ne kadar ekonomiler geliştikçe tarımın GSMH'ya olan katkısı azalsa da stratejik önemini hiçbir zaman yitirmeyeceğidir. Örnek vermek gerekirse gelişmiş ülkelerden ABD'nin GSMH'sında tarımın payı %1,5 -2 dolaylarında olmasına rağmen taşıdığı önem çok büyüktür ve ABD ile AB arasında destekleme konusunda sıkı pazarlıklar devam etmektedir.

Planlı kalkınma dönemleri ayrıntılı incelendiğinde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde tarıma özel önem verildiği ve kalkınma için tarımın gerekliliğinin kavrandığı görülmektedir. Ancak İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemlerinde tam tersi bir uygulama ile sanayileşme temel amaç olarak ele alınmış özellikle tarımdan sağlanan gelirin istikrarsız olduğu gerekçesiyle tarımın GSMH içerisindeki payının azaltılması gerektiği ifade edilmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Türkiye'nin artık AET ile ilişkileri başlamış ve Türk tarımının topluluğun tarım sektörüne uyumunun araştırılması isteği planda yer almıştır. Daha sonra yapılan kalkınma planlarında ise tarıma yönelik politikaların giderek azalan bir biçimde yer aldığı görülmektedir. Bu durum bize Türk tarımının artık kendi kalkınma planlarımızla değil IMF, DB ve AB'nin anlaşma ve çerçeve metinleri ile belirlendiğini göstermektedir.

Bu bakış açısıyla uluslararası mali kuruluşları tek başına sorumlu göstermek de büyük yanlış olacaktır. Türkiye tarımsal üretim için gerekli olan üretim faktörleri açısından oldukça zengin bir ülke olmasına karşın, tarımsal destekleme politikalarında bu imkânlarını yeterince kullanamamıştır. Tarım kesiminin oy deposu olarak görülmesi ve tarımsal desteklemelerde popülist politikaların uygulanması sonucunda, destekleme politikaları ne desteklemeyi aldığı söylenen kesimi, ne de desteğe kaynak transfer ettiği ileri sürülen tüketici kitleyi memnun etmemiştir. Bu nedenle tarım politikalarının biran önce değiştirilmesi, ulusal ve uluslararası gelişmeleri dikkate alan etkin destekleme politikalarının belirlenmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

Abay C., Akgüngör S., Artukoğlu M., Demirbaş N., Çağlayan L., “Planlı Dönemde Tarım Politikaları”, Türkiye Ziraat Mühendisliği IV. Teknik Kongresi 9-13 Ocak 1995, T.C. Ziraat Bankası Kültür Yayınları No:26, Ankara, s.47-61.

Abay C., Olhan E., Uysal Y., Yavuz F., Türkekul B., “Türkiye’de Tarım Politikalarında Değişim”, TZOB Yayını, Ankara, 2005.

Acar M., **DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği**, Orion Yayınevi, Ankara, 2006.

Acar M., “Fiyat Desteğinden Doğrudan Desteğe: Dünyada Tarımsal Destekleme Politikalarında Yeni Yönelimler”, Sosyal Bilimler Dergisi, Kırıkkale, 2003, 101-116.

Ağırbaş N. C., “Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Türkiye’de Tarımın Desteklenmesinde Kullanılabilirliği Üzerine Bir Araştırma”, Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı, İzmir, 2006.

Aysu A., 1980-2002 **Türkiye Tarımında Yapılanma (ma) Tarladan Sofraya Tarım**, Su Yayınevi, İstanbul, 2002.

Babacan A., Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1999.

Baldwin R., Wyplosz C., **The Economics of European Integration**, McGraw-Hill, 2004.

Bayraç N. H. ve Yenilmez F., Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası, Eskişehir, 2006.

Boratav K., **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2007**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

Colman D. ve Young T., **Principles Of Agricultural Economics - Markets and Prices in Less Developed Countries**, Cambridge University Press, 1989.

Çakmak E. H., Kasnakoğlu H., Tarım Sektöründe Türkiye ve Avrupa Birliği Etkileşimi: Türkiye’nin AB’ye Üyeliğinin Analizi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 68, Ankara, 2001.

Çakmak E. H., Kasnakoğlu H., Yıldırım T., Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 9, Ankara, 1998.

Demirci S., **Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamalar: Literatür incelemesi**. Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Proje Raporu 2000-1, Yayın No: 40, Ankara, 2000.

de Lauwe ve Chombart J., **L'aventure agricole de la France**, PUF, Paris, 1979.

Dinler Z., **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008.

DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006), <http://www.dpt.gov.tr> erişim tarihi: 01/12/2009.

DPT, Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta ve Uzun Dönem Stratejileri, Ankara, 1999, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/strateji.html>

DPT, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000.

DPT, Temel Tarımsal Göstergeler, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, 2008.

DPT(a), Temel Ekonomik Göstergeler, Ankara, 2009, <http://www.dpt.gov.tr>, erişim tarihi: 01/12/2009.

DPT(b), 2010 Yılı Programı, Ankara, 2009, <http://www.dpt.gov.tr>, erişim tarihi: 09/11/2009.

DPT, "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1963-1967", Ankara, 1964.

DPT, "İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1968-1972", Ankara, 1968.

DPT, "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1973-1977", Ankara, 1973.

DPT, "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1979-1983", Ankara, 1979.

DPT, "Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1985-1989", Ankara, 1985.

DPT, "Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1990-1994", Ankara, 1990.

DPT, "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1996-2000", Ankara, 1995.

DPT, "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005", Ankara, 2000.

DPT, "Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2007-2013", Ankara, 2006.

El-Agraa M.A., **The European Union-Economics and Policies**, Prentice Hall, 2001.

Eraktan G., Abay C., Miran B., Olhan E., “Türkiye’de Tarımın Teşvikinde Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Sonuçları” İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2004-53, İstanbul, 2004.

Eraktan G., **Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası**, Uzel Yayınları, İstanbul, 2001.

Ertuğrul C., “Dünya’da ve Türkiye’de Tarım Politikalarına Yeni Yaklaşımlar” TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Haftası Sempozyum, 7-8 Ocak 1999, Ankara, s. 30-63.

Ertuğrul C., “Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye”, Planlama dergisi 42. Yıl Özel Sayısı, Ankara, 2002, s. 293-309 <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ertugruc.pdf>.

Ertuğrul C., “Planlı Dönemde Üretim Hedefleri ve Gerçekleşme Oranları”, Türkiye Ziraat Mühendisliği IV. Teknik Kongresi 9-13 Ocak 1995, T.C. Ziraat Bankası Kültür Yayınları No:26, Ankara, s.83-95.

Günaydın G., “Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar” Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Ana Bilim Dalı, Ankara, 2006.

Karluk R. S., **Cumhuriyet’in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi’nde Yapısal Dönüşüm**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.

Kazgan G., **Tarım ve Gelişme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

Kıymaz T., **Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansıması**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi. Yayın No: 2754, Ankara, 2008.

Maliye Bakanlığı, 2008 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara, 2008. Erişim Tarihi: 08.05.2009 (<http://www.sgb.gov.tr>).

Maliye Bakanlığı, 2009 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara, 2009. Erişim Tarihi: 01.12.2009 (<http://www.sgb.gov.tr>).



Memiş H., “Türkiye’de Uygulanan Uluslar Arası Para Fonu (IMF) Destekli İstikrar Programlarının Tarım Sektörüne Etkileri”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İktisat Ana Bilim Dalı, İstanbul, 2005.

Molle W., **The Economics of European Integration-Theory, Practice, Policy 4th Edition**, Ashgate, ABD, 2001.

OECD, Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation, OECD Paris, 2009, [http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en\\_2649\\_33773\\_43202422\\_1\\_1\\_1\\_37401,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33773_43202422_1_1_1_37401,00.html) erişim tarihi: 20.10.2009.

OECD, Adjustment in OECD Countries-Issues and Policy Responses, Paris, 1995.

Öğüt H., **Türkiye’de Destekleme Politikaları, Dünyada ve Türkiye’de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar**, TMMOB Ziraat Müh. Odası, Tarım Haftası 99 Sempozyum, Ankara, 1999.

Ören N., “Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamaları, Bu Uygulamalar Sonucu Ortaya Çıkan Üretici ve Tüketici Transferleri ve Bunun Çukurova Tarımına Etkileri”, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı, Adana, 1994.

Özgüven A., **Tarım Ekonomisi ve Politikası**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1983.

Özkaya T., Oyan O., Işın F., Uzmay A., “Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü – Bugünü – Geleceği”, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, 2001.

RG, Çay Bahçelerinin Islahı ve Kaliteli Çay Üretiminin Temini Amacıyla Budamaya Tabi Tutulan Çaylıklar Nedeniyle Üreticilerin Uğradığı Gelir Kaybının Tazminine İlişkin Karar, Tarih: 27/08/2004, Sayı: 25566.

RG, Tarım Sigortaları Kanunu, Tarih: 14/06/2005, Sayı: 5363.

RG (a), Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkındaki Karar, Tarih: 15/04/2008, Sayı: 26848.

RG (b), Çevre Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması Programını Tercih Eden Üreticilerin Desteklenmesine İlişkin Karar, Tarih: 14/11/2008, Sayı: 27054.

RG (c), T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Karar, Tarih: 31/12/2008, Sayı: 27097.

RG (a), Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, Tarih: 25/01/2009, Sayı: 27121.

RG (b), Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği ve Alternatif Ürüne Geçen Üreticilere Telafi Edici Ödeme Yapılmasına Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin Karar, Tarih: 15/07/2009, Sayı: 27289.

RG (c), Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği ve Alternatif Ürüne Geçen Üreticilere Telafi Edici Ödeme Yapılmasına Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ, Tarih: 26/08/2009, Sayı: 27331.

RG (d), Çiftçi Kayıt Sistemine Dahil Olan Çiftçilere Mazot, Kimyevi Gübre ve Toprak Analizi Destekleme Ödemesi Yapılması, Bitkisel Üretim Faaliyetinde Sertifikalı Fidan/Fide Kullanımının Desteklenmesi ve Hayvancılığın Desteklenmesine İlişkin Karar, Tarih: 11/11/2009, Sayı: 27403.

RG (e), Organik Tarım ve İyi Tarım Uygulamaları ile Bombus Arısı Kullanımına Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair Karar, Tarih: 26/11/2009, Sayı: 27418.

Saçlı Y., **Türkiye’de Tarım İstatistikleri – Gelişimi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2792, Ankara, 2009.

Saraçoğlu M., Bulut E., “Tarımın Kalkınmadaki Rolü ve Türkiye’de Tarımsal Teşvikler” Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1, Bahar 2004, 47-62.

Sayın C., **Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları “Reform Arayışları, IMF, GATT ve AB Yansımaları”**, TOBB Yayını, 2003.

Sayın C., Mencet M.N., Taşcıoğlu Y., “IMF İstikrar Politikalarının Türk Tarımına Etkisi”, Türkiye V. Tarım Ekonomisi Kongresi, Erzurum, 2002.

Schmitz T.G., Highmoor T., Schmitz A., “**Factor Market Distortions: Input Subsidies and Compensation**” Arizona State University Working Paper, 2002.

Stoeckel A. B., Vincent D., Cuthbertson S., **Macroeconomic Consequences of Farm Support Policies**, Duke University Press, Durham and London, 1989.

Swinbank A., “The new CAP” Ritson C., and Harvey D.R. “**The Common Agricultural Policy**” CAP International, London, 1997.

Şahinöz, A., Çağatay, S., Teoman, Ö. ve Kıymaz, T., **Tarımda Yeni Politika Arayışları “Fark Ödeme”**, TZOB Yayını, Ankara, 2005.

Şahinöz A., “AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Değişim Eğilimleri”, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Haftası Sempozyum, 8-9 Ocak 2003, Ankara, s. 134-143.

Talim M., Saner G., Atış E., “**Ulusal Ekonomide Tarımın Yeri ve Önemi**”, Türkiye Ziraat Mühendisliği IV. Teknik Kongresi 9-13 Ocak 1995, T.C. Ziraat Bankası Kültür Yayınları No:26, Ankara, s.1-20.

Tarrant J. R., **Food Policies**, John Wiley & Sons Ltd., 1980.

Tektaş M., Tarımsal Desteklerin Gelir Etkileri: Sosyal Hesaplar Matrisi Uygulaması, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı, Ankara, 2006.

TKB(a), Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010), Ankara, 2004.

TKB(b), II.Tarım Şurası, Tarımsal Girdi ve Destekler, Tarımsal Destekler Alt Komisyon Raporu, Ankara, 2004.

TUIK, Tarım İstatistikleri Özeti 1988-2007, Ankara, 2008.

TUIK, İstatistik Göstergeler 1923-2008, Ankara, 2009.

TUIK, 2001 Genel Tarım Sayımı, Ankara, 2004.

TUSİAD, “DTÖ ve AB’deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı”, İstanbul, Yayın No: 397, 2005, <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>., erişim tarihi: 20.10.2008

Yeni R. ve C.Ö. Dölekoğlu. **Tarımsal Destekleme Politikasında Süreçler ve Üretici Transferleri**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayın No:98. Ankara, 2003.

Yıldız E., “Türkiye’de Uygulanan Para ve Maliye Politikalarının Tarımsal Üretime Olan Etkilerinin Ekonomik Analizi”, Trakya Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı, Edirne, 2006.

Yükseler Z., Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi, DPT, Ankara, 1999.

Zemheri O., **AB’ye Üyelik Yolunda Tarımda Devlet Yardımlarının Düzenlenmesi.** İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Yayın No: DPT: 2793. Ankara, 2009.

**EK 1: Destekleme Ödemesi Birim Miktarları**

<b>DESTEKLEME KONUSU</b>	<b>Birime Destek Miktarı</b>
<b>ALAN BAZLI DESTEKLEMELER</b>	
<b>Mazot Desteği</b>	
Süs Bitkileri, Özel Çayır, Mera ve Orman Emvali Alanları	2 TL / dekar
Hububat, Yem Bitkileri, Baklagiller, Yumru Bitkiler, Sebze Meyve Alanları	3,25 TL / dekar
Yağlı Tohumlu Bitkiler ve Endüstri Bitkileri Alanları	5,5 TL / dekar
<b>Kimyevi Gübre Desteği</b>	
Süs Bitkileri, Özel Çayır, Mera ve Orman Emvali Alanları	3 TL / dekar
Hububat, Yem Bitkileri, Baklagiller, Yumru Bitkiler, Sebze Meyve Alanları	4,25 TL / dekar
Yağlı Tohumlu Bitkiler ve Endüstri Bitkileri Alanları	5,5 TL / dekar
<b>Toprak Analizi Desteği</b>	2,5 TL / dekar
<b>SERTİFİKALI FİDAN DESTEĞİ</b>	
<b>DESTEKLEME ŞEKLİ ( TL / da )</b>	
Bodur ve Yarı Bodur Meyve Fıdanı Türleri ile Bahçe Tesisi	Standart / Sertifikalı 150/300
Narenciye Bahçelerinde Aşılama ile Çeşit Değiştirme	0/250
Zeytinde Gemlik Çeşidi ile Bahçe Tesisi	25/50
Zeytinde Diğer Çeşitler ile Bahçe Tesisi	50/100
Bağ ve Diğer Meyve Fıdanı Türleri ile Bahçe Tesisi	100/200
Sertifikalı Antep Fıstığı Anacı ile Bahçe Tesisi	0/50
Virüsten Arı Fıdanlara İlave Olarak	50/100
<b>HAYVANCILIK DESTEKLERİ</b>	
<b>Yem Bitkileri</b>	
Yonca (Sulu)	115 TL / dekar
Yonca (Kuru)	70 TL / dekar
Korunga	75 TL / dekar
Tek Yıllıklar	30 TL / dekar
Sılablık Tek Yıllıklar	45 TL / dekar
Sılablık Mısır (Sulu)	45 TL / dekar
Sılablık Mısır (Kuru)	30 TL / dekar
Yapay Çayır - Mera	75 TL / dekar
<b>Arıcılık</b>	6 TL / kovan
<b>Su Ürünleri</b>	
Alabalık	0,65 TL / kg
Çıpura - Levrek	0,85 TL / kg
Yeni Türler	1 TL / kg
Midye	0,10 TL / kg
Yavru (adet)	0,05 TL / adet
<b>Süt Primi</b>	
Büyükbaş	0,04 TL / litre
Küçükbaş	0,10 TL / litre
<b>Hayvan Başı Odeme</b>	
Sığır	225 TL / baş
Manda	250 TL / baş
Sığır Soykütüğü İlave	50 TL / baş
Koyun Keçi	10 TL / baş
<b>Tiftik Üretimi Desteği</b>	
Oğlak Tiftiği	12 TL / kg
Ana Mal (İnce, İyİ)	11 TL / kg
Tali	8 TL / kg
<b>İpekböceği Desteği</b>	
Tohum	22 TL / kutu
I.Sınıf Koza	12 TL / kg
Diğer	11 TL / kg
Damızlık Koza	15 TL / kg
<b>Buzağı Desteği</b>	
Brusella S-19 Aşısı	20 TL / baş
Suni Tohumlama	60 TL / baş
<b>Kuzu, Oğlak Rev - I Aşısı</b>	4 TL / baş
<b>Hayvan Gen Kaynaklarını Koruma</b>	
Büyükbaş Koruma	400 TL / baş
Küçükbaş Koruma	70 TL / baş
Arı	10 TL / baş
Elit Sürü	45 TL / baş
Taban Sürü	40 TL / baş

Kaynak : RG, 2009, s. 27403

**EK 2: Tarımsal Kredi Konuları İtibariyle Cari Faiz İndirim Oranları**

<b>KREDİ KONULARI</b>	<b>UYGULANACAK İNDİRİM ORANI (%)</b>
<b>İYİ TARIM UYGULAMALARI</b>	
İyi tarım uygulama kredisi (İşletme-Yatırım)	60
<b>ORGANİK TARIM</b>	
Organik Tarım (İşletme-Yatırım)	60
Organik Girdi Üretimi (İşletme-Yatırım)	60
<b>SERTİFİKALI TOHUM KULLANIMI/SERTİFİKALI TOHUM, FİDE ve MEYVE FİDANI ÜRETİMİ/KULLANIMI</b>	
Sertifikalı tohum kullanımı (işletme)	60
Sertifikalı tohum ve fide üretimi (işletme-yatırım)	50
Sertifikalı meyve fidanı üretimi /kullanımı (işletme-yatırım)	50
<b>ARGE</b>	
Tarımsal ARGE (yatırım)	40
<b>HAYVANSAL ÜRETİM</b>	
Süt sığırcılığı (işletme-yatırım)	60
Büyükbaş hayvan yetiştiriciliği (sığır-manda) (işletme- yatırım)	40
Küçükbaş hayvan yetiştiriciliği (koyun-keçi) (işletme-yatırım)	50
Kanatlı sektörüne yönelik bio güvenlik (işletme)	60
Arıcılık (işletme)	50
Damızlık düve yetiştiriciliği (işletme-yatırım)	60
<b>BÖLGELERİNDE YAPILACAK HAYVANSAL ÜRETİM FAALİYETİ</b>	
Besicilik (işletme-yatırım)	60
Süt hayvancılığı (işletme-yatırım)	60
<b>SU ÜRÜNLERİ</b>	
Su ürünleri yetiştiriciliği (işletme-yatırım)	50
<b>TARIMSAL SULAMA</b>	
Tarla içi modern basınçlı sulama sistemleri (damla sulama, yağmurlama sulama) (yatırım)	100
Diğer sulama sistemleri (derin kuyu açılması vb.) (yatırım)	60
<b>TARIMSAL MEKANİZASYON</b>	
Tarımsal mekanizasyon (traktör ve biçerdöver hariç) (yatırım)	40
<b>KONTROLLÜ ÖRTÜALTI TARIMI</b>	
Kontrollü örtüaltı yetiştiriciliği (işletme-yatırım)	40
<b>İHRACATI YAPILAN DOĞAL ÇİÇEK SOĞANLARININ ÜRETİMİ</b>	
İhracatı yapılan doğal çiçek soğanlarının üretimi (işletme-yatırım)	50
<b>TIBBİ AROMATİK BİTKİ YETİŞTİRİCİLİĞİ</b>	
Tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliği (işletme-yatırım)	40
<b>DİĞER İŞLETME VE YATIRIM KREDİLERİ</b>	25

Kaynak: RG, 2008, s. 27097

**EK 3: Tarım Destekleme Bütçesinin Dağılımı (1) (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)**

	2005	2006	2007	2008	2009 (2)	2010 (3)
<b>Alan Bazlı Tarımsal Destekleme Ödemeleri</b>	<b>2.353</b>	<b>2.653</b>	<b>2.525</b>	<b>2.040</b>	<b>1.227</b>	<b>2.190</b>
Doğrudan Gelir Desteği	1.673	2.653	1.640	1.140	0	0
Alan Bazlı Ek Ödeme (Org. Tarım, İyi Tarım, Toprak Analizi)(4)			10		32	106
Mazot	410	0	480	492	469	555
Gübre	270	0	345	352	596	704
Sertifikalı Tohum ve Fidan Kullanımı			50	56	119	60
Çevre Amaçlı Tarım Alanlarının Korunması (ÇATAK)					7	9
Fındık						706
Alternatif Ürün Ödemeleri					4	49
Tütün					4	8
Fındık						41
<b>Fark Ödemesi Destekleme Hizmetleri</b>	<b>897</b>	<b>1.292</b>	<b>1.797</b>	<b>1.848</b>	<b>1.790</b>	<b>1.818</b>
Arz Açığı Olan Ürünler Ödemeler (6)	622	1.085	1.273	1.135	948	1.058
Hububat	205	120	435	610	670	630
Çay	70	87	89	103	113	115
Bakliyat ( Kuru Fasulye, Nohut, Mercimek)					59	15
<b>Hayvancılık Destek Ödemeleri</b>	<b>345</b>	<b>661</b>	<b>741</b>	<b>1.095</b>	<b>1.003</b>	<b>1.252</b>
<b>Kırsal Kalkınma Amaçlı Tarımsal Dest. (7)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>80</b>	<b>109</b>	<b>277</b>	<b>155</b>
<b>Tarım sigortası Destekleme Hizmetleri</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>40</b>	<b>47</b>	<b>61</b>	<b>70</b>
<b>Telafi Edici Ödemeler</b>	<b>56</b>	<b>67</b>	<b>79</b>	<b>80</b>	<b>85</b>	<b>76</b>
Patates Siğili Desteği	13	14	23	24	22	11
Çay Budama Tazminatı ve Masrafları	43	53	56	56	63	65
<b>Kuraklık Desteği</b>			<b>266</b>	<b>547</b>		
<b>Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler</b>	<b>57</b>	<b>72</b>	<b>26</b>	<b>43</b>	<b>55</b>	<b>44</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>3.708</b>	<b>4.747</b>	<b>5.555</b>	<b>5.809</b>	<b>4.498</b>	<b>5.605</b>
<b>GAP Eylem Planı Kırsal Kalkınma ve Hayvancılık Destekleri (8)</b>					<b>85</b>	<b>108</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>					<b>4.852</b>	<b>5.713</b>

**Kaynak : Devlet Planlama Teşkilatı, 2010 Yılı Programı**

(1) 2004-2008 arası Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bütçesi kesin hesap verileridir.

(2) Gerçekleşme Tahmini

(3) Program

(4) 2005 ve 2006 yıllarında DGD ödemelerine dahildir. 2007 ve 2008 yıllarında alan bazlı ödemelerde "İyi Tarım" uygulamaları yoktur.

(5) 2007 ve 2008 yıllarında Tarım Reformu Uygulama Projesi kapsamında yürütülmüştür.

(6) Kütlü Pamuk, Zeytinyağı, Ayçiçeği, Soya fasulyesi, Kanola, Aspir ve Dane Mısıra verilmektedir

(7) 2010 Bütçe tutarının 5,01 Milyon TL'si TKKDK hibe karşılığıdır.

(8) 2010 tutarının 87,6 Milyon TL'si GAP EP-Kırsal Kalkınma ve Hayvancılık Projeleri; 20 Milyon TL'si DAP Hayvancılık içindir.

**Ö Z G E Ç M İ Ş**

Adı ve SOYADI : Erdiñç HABALI

Doğum Tarihi ve Yeri : 18.09.1984 / Kırşehir

Medeni Durumu : Bekar

**Eğitim Durumu**

Mezun Olduğu Lise : Muratpaşa Lisesi / Antalya

Lisans Diploması : Gazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

Yükseklisans Diploması :

Tez Konusu : Türkiye’de Planlı Dönemde Uygulanan Tarımı Destekleme  
Politikaları; Dünü, Bugünü ve Geleceği.

Yabancı Dil / Diller : İngilizce

**Bilimsel Faaliyetler****İş Deneyimi**

Stajlar : T.C Merkez Bankası, T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı  
Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik Stajı

Projeler : Tarım Sektöründeki Yapılanmanın Dinamikleri, Türkiye’de Tarımın  
Vergilendirilmesi ve Kalkınmada Japonya Örneği.

Çalıştığı Kurumlar : Balart Danışmanlık Denetim YMM Ltd. Şti.

Adres : Meltem Mah. 3818 Sok. Anadolu Apt. 4/11 ANTALYA

Tel. no : (242)237 02 50