

## AVRUPA BİRLİĞİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI VE DESTEKLEME SİSTEMLERİ KONUSUNDA YAPILMASI GEREKENLER

**Osman TEKİNEL**  
KSÜ, Ziraat Fakültesi  
Tarımsal Yapılar ve Sulama Bölümü  
Kahramanmaraş

**Onur DENİZ**  
KSÜ, Ziraat Fakültesi  
Zootečni Bölümü  
Kahramanmaraş

### ÖZET

AB Ortak Tarım Politikası esasta “üye ülke üreticilerinin diğer ülke üreticilerine karşı korunması” ilkesine dayanmaktadır. Bu amaçla iç piyasadaki fiyatlara müdahale edilmekte, ithalat ve ihracat uygulamaları buna göre düzenlenmektedir. Günümüzde, tarım kesimine yönelik politikaların en müdahaleci olanı AB Tarım Politikasıdır. Bu politikalar, üye ülkeler arasında yoğun ilişkiler ve ortak çalışmalar sonucu oluşturulmaktadır. Ülkemiz üreticilerinin doğrudan yaşam standardını ölçü alan AB Ortak Tarım Politikası ilkeleri Türk çiftçisi ve Türk tarımı için de güçlü bir güvence oluşturabilecek niteliktedir. Bu bağlamda AB Ortak Tarım Politikasına uyum çalışmaları üzerinde özenle ve önemle durulmalı “geçiş dönemi” gerekleri hiçbir nedenle sapma olmaksızın sürdürülmelidir. Konu ulusal çıkarlarımız bakımından da büyük önem taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** AB, OTP, Türkiye, Tarımsal Destekleme Politikaları.

### *THE NEEDED CHANGES IN TURKISH AGRICULTURAL POLICIES AND SUBSIDY SYSTEMS THROUGH THE PARTICIPATION PROCESS WITH THE EUROPEAN UNION*

### ABSTRACT

The common agricultural policy of the European Union is based on the principle that protecting the producers of member countries from foreign competition. For this purpose, domestic price levels are many times interfered to exports and imports. Nowadays, among agricultural policies in different countries, the CAP is the one with the highest interferences. The policies are implemented through intensive relationships and common work among the countries. The principles of common agricultural policy which directly take the living standards of our producers as a criteria, provide a strong confidence for Turkish agriculture and farmers. For this reason, the adaption studies should be given great importance and the necessities in adaption process should be completed with no deviation. This subject is also extremely important for our national benefit.

**Key Words:** EU, CAP, Turkey, Agricultural Subsidies.

### GİRİŞ

Küreselleşme boyutunda ülkeler daha fazla ve işbirliği içinde sanayileşme kavramlarından bahsederken insanların temel ihtiyaçlarını karşılayan tarım sektörünün 1999 yılı itibarıyla GSYİH içindeki payı yüzde 15 olmasına karşılık,

tarımsal istihdamın toplam sivil istihdam içindeki payı yüzde 45.1'dir. Tarımın milli gelirdeki ağırlığı azalırken, nüfusun önemli bir kısmı hala geçimini tarımla sağlamaya devam etmektedir.

1991 Genel Tarım Sayımına göre ülkemizde 4.1 milyon tarımsal işletme bulunmaktadır. İşletmelerin yaklaşık yüzde 3.6'sı hayvancılık ve yüzde 96.4'ü bitkisel üretim ve hayvancılıkla uğraşmaktadır. Söz konusu işletmelerin yaklaşık yüzde 35'i 0-2 hektar, yüzde 32'si 2-5 hektar, yüzde 28'i 5-20 hektar arasında ve yüzde 5'i 20 hektarın üzerinde arazi büyüklüğüne sahiptir. Ancak 0-2 hektar arasında bulunan işletmelerin işledikleri alan oranı yüzde 6, 2-5 hektar arasında yüzde 16, 5-20 hektar arasında yüzde 41 ve 20 hektarın üzerinde ise yüzde 37 olarak belirlenmiştir. Ortalama işletme büyüklüğü yaklaşık olarak 5.9 hektardır. Aynı sayım sonuçlarına göre; büyükbaş hayvancılık işletmelerinin yüzde 71.9'u 5 başın altında, küçükbaş hayvancılık işletmelerinin ise yüzde 31.6'sı 20 başın altında bir büyüklüğe sahiptir.

Tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelirleri diğer sektörlerle nazaran düşük olup, sektör içerisinde de gruplar arası gelir dağılımında büyük ölçüde farklılıklar mevcuttur. VII. Plan döneminde tarımsal üretimin yılda ortalama yüzde 1.8, ihracatın yüzde 4, ithalatın yüzde 3.9 oranında artması beklenmektedir. Bu olumsuzlukları kısmen gidermek üzere, yeni bir tarımsal destekleme aracı olarak, 2000 yılında Çiftçilere Yönelik Doğrudan Gelir Desteği uygulanması yönünde bir pilot proje başlatılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre uygulama 2001 yılında ülke genelinde yaygınlaştırılacaktır. Gelişen ve değişen ülkesel konjonktürde ülkemiz tarım politikaları saptanırken 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 temel amaç olmalı; gıda güvenliği ilkesi çerçevesinde artan nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesi esas alınmalıdır. Bu bağlamda milenyum başlangıcında piyasa fiyat oluşumu üzerinde olumsuz etkileri olan ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine, üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçları devreye sokulmalı, üretici gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrar esas alınmalıdır. Öte yandan tarım politikalarının esaslarının, Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler ile AB Ortak Tarım Politikası ve uluslararası ticaretteki gelişmeler çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir (1,2).

I. Dünya Savaşının sona ermesiyle dünya ticareti hızla genişlemiştir. Daha sonra ard arda yaşanan petrol krizlerinin etkisiyle bu genişlemenin yerini durgunluğa bırakmasıyla, dünyada korumacı eğilimler başlamış ve giderek yaygınlaşmıştır. 1980'li yılların başında en yüksek düzeye ulaşan bu eğilimler, dünya ticaretini olduğu kadar tarım ürünleri ticaretini de olumsuz etkilemiştir. Bu ise başta ABD ve AB olmak üzere her türlü devlet desteğini kullanarak ürün fazlalıklarını dünya piyasalarında eritmeye çalışan ülkeleri karşı karşıya getirmiştir. Diğer taraftan, bu destek ve korumalar küreselleşme denilen büyük değişim sürecine de ters düşmektedir. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak, sübvansiyon ve korumacılık politikaları, başta GATT ve OECD Bakanlar Konseyi olmak üzere, son yıllarda dünya kamuoyunda sıkça tartışılır hale gelmiştir. Bu tartışmalar sonucunda önemli

bir gelişme kaydedilememiş, ancak desteklerin azaltılması, üretim ve dağıtımın etkisi en az ve ölçülebilir araçlarla yürütülmesi eğilimi açıkça ortaya konulmuştur.

Bu amaçla, 1982 yılında, tarımsal desteklerin boyutunu ölçmek ve bunların ülkeler arasında objektif karşılaştırmasını yapabilmek için ortak ölçütlerin geliştirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu şekilde destek ve korumaların boyutu ortaya konulacak ve bunlar belirli bir takvime bağlanarak zaman içerisinde azaltılması yoluna gidilecektir. Bu arada GATT'ın elli yıllık geçici statüsüne son verilerek Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) şeklinde kurumsallaşmasıyla da bu kararların bağlayıcılığı artmıştır. Bütün bu gelişmeler, ulusal politikaların kararlaştırılmalarının devlet sınırları dışına taşması anlamına gelmektedir.

Bu gelişmelere bağlı olarak, 1980'li yıllardan sonra tarımsal destekler ülkemizde de sıkça tartışılır hale gelmiştir. Ancak Türkiye, ABD ve AB ölçüsünde tarıma destek sağlayacak mali olanaklardan yoksun olduğundan bu tartışmaların genelde dışında kalınmıştır. Bununla beraber, Türkiye bir taraftan DTÖ görüşmelerine belirli ölçülerde katılmış ve ticaretin giderek serbestleştirilmesi yönünde, diğer taraftan AB ile ilişkiler çerçevesinde Birliğin normlarına uyum konusunda önemli yükümlülükler altına girmiş bulunmaktadır. Son olarak ta IMF'ye tarım politikalarının reformu konusunda bir niyet mektubu sunulmuştur. Bu bakımdan, tarım sektörüne yönelik uygulamaların bundan böyle bu çerçevede ele alınması ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

### 1. TÜRKİYE'DE TARIMIN MEVCUT DURUMU VE ÖNEMİ

Tarım sektörü, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar, ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişmesinde çok önemli görevler üstlenmiş ve bu görevini günümüze kadar sürdürmüştür.

Tarım sektörünün önemi; Ülke nüfusunun beslenmesini sağlaması, Milli gelire ve istihdama katkı sağlaması, Sanayi sektörünün hammadde ihtiyacını karşılaması, Sanayiye sermaye aktarması, İhracata doğrudan ve dolaylı katkıda bulunması gibi nedenlerden dolayı ekonomimizde vazgeçilmez bir sektördür.

Milli ekonomiye olan yukarıda belirtilen katkıları yanında tarım sektörü: stratejik bir silah olan gıda ürünlerini üretmesi, giyinme, beslenme, sağlıklı çevrenin oluşması ve korunması, ekolojik dengenin kurulması ve sürdürülebilirliği gibi nedenlerden dolayı tüm ülke halkını ilgilendirmesi, sektörün ne derecede önemi bir sektör olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

1999 yılı verilerine göre, tarım sektörü; milli gelirin % 14'ünü, Toplam İstihdamın % 45'ini, toplam ihracatın %11'ini oluşturmaktadır.

Ancak toplam ihracattaki tarımsal sanayi ürünleri payı da tarım ihracatı olarak değerlendirildiğinde, tarım sektörünün, toplam ihracattaki payı % 60'lar gibi yüksek bir orana ulaşmaktadır.

Ayrıca tarım sektörünün; toplam nüfusumuzun %35'inin kırsal kesim de yaşaması, köyden kente göçün azaltılması, kırsal alanlardaki işsizliğin önlenmesi gibi sosyal faydaları da bulunmaktadır.

Tarım sektörünün bu önemi zaman zaman diğer sektörler karşısında zayıflamış, kamu yatırımları azalmış, özel sektör yatırımları da teşvik edilememiştir. Günümüzde tarımsal destekleme politikaları yetersiz olsa da; fiyat müdahaleleri, girdi destekleri, zirai kredi faiz sübvansiyonları, doğal afet ödemeleri, ürün teşvik

pirimi gibi nakdi desteklerle; araştırma, eğitim, yayım ve kontrol gibi genel hizmetler ve büyük ölçüde kamu tarafından sürdürülen tarımsal alt yapı yatırımları ve ithalatta uygulanan korumalar ve ihracat teşvikleri ile sürdürülmektedir. Genelde, koordine yapılamayan ve birbirlerinden kopuk yürütülen bu uygulama, destek ve teşvikleri verimli kılmamaktadır.

## 2. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI UYGULAMALARI

Türkiye'de tarım politikaları; Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ana amaç olarak belirtilen; yeterli besin seviyesinin sağlanması, tüketicilere uygun fiyattan gıda temin edilmesi ve tarımda çalışanların düzenli ve yeterli gelir temin edilmesi gibi amaçlar çerçevesinde yürütülmektedir. Bu amaçlar diğer OECD ülkeleriyle büyük benzerlikler göstermektedir. Türkiye'nin ekonomik ve demografik gelişmesi dikkate alındığında politika tercihlerindeki ağırlığın tarımsal verimliliğin artırılması ve gıda üretiminin devamlı genişleyen iç pazar taleplerini karşılamaya yönelik geliştiği söylenebilir.

Dünyanın hemen her ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de tarım sektörünün geliştirilmesinde belirlenen amaç ve ilkeler aşağıda maddeler halinde özetlenebilir;

- Çiftçi gelirlerinin artırılması
- AB ve diğer rakip ülkeler ile rekabet olanaklarının yükseltilmesi
- Tarım kesiminin ulusal gelire katkısının artırılması
- Tarımsal üretimin, çeşitliliğin ve tarım ürünleri dış ticaretinin artırılması
- Stratejik ürünlerde üretim arzının garanti altına alınması
- Gıda güvenliği ve güvenilirliğinin sağlanması
- Yaşanabilir bir çevrenin yaratılması
- Doğal kaynakların korunması
- Yatırım ve yeniden üretimin sürdürülebilirliğinin sağlanması
- Üretici gelirlerinin istikrara kavuşturulmasının sağlanması
- Bilgi ve teknolojinin üretilip yaygınlaşabildiği bir ortamın sağlanmasıdır.

Bu hedeflere ulaşırken; verimlilik, sürdürülebilirlik, katılımcılık, örgütlülük, saydamlık ilkeleri geçerli kılınarak, tarım sektöründe yapının; çok sayıda küçük işletmelerden, entansif yetiştiriciliğe doğru yönlendirilmesi esas alınacaktır.

Türkiye'de tarım politikalarıyla ilgili kuruluşları ise aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;

- Bakanlıklar: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ile Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin bazı faaliyetlerini düzenleyen Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
- Mali Kurumlar: T.C. Ziraat Bankası,
- Tarım Satış Kooperatifleri,
- Kamu İktisadi Teşekkülleri: Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Şeker Fabrikaları (TŞFAŞ), Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL) ve Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR).

### 2.1. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları Araçları

Ülkemizde tarım politikası uygulamaları; ekonomik sosyal ve siyasal tercihlere bağlı olarak, ağırlık, kapsam ve kullanılan araçlar bakımından zaman içerisinde önemli değişiklikler göstermiştir. Bununla beraber, söz konusu politikalar

uygulanış biçimleri ve etki alanlarını gözönüne alınarak dört grup altında toplanabilir.

- Pazar Fiyatı Destekleri
- Dolaylı Gelir Destekleri
- Doğrudan Gelir Destekleri
- Diğer Destekler

### 2.1.1. Pazar Fiyatı Destekleri:

Üretici eline geçen fiyatları etkilemeye yönelik ve genellikle sınır önlemleriyle birlikte uygulanan desteklerdir. Ancak bu gruba giren önlemler üretim, tüketim ve ticarete de yansıyan piyasa dengelerini bozucu etkileri nedeniyle tarım dışı kesimlerde rahatsızlık yaratmaktadır. Türkiye’de ürün fiyat desteği en yaygın olarak kullanılan araçlardan bir tanesidir. 1932 yılında buğday ile başlayan destekleme alımları, 1992’de azami rakam olan 26 ürüne ulaşmıştır. 1994’ten beri destekleme alımları;

- Hububat alanında alımlar TMO tarafından
- Şekerpancarı alanında alımlar TŞFAŞ ile 3 özel şeker fabrikasınınca,
- Tütün alanında alımlar TEKEL Genel Müdürlüğüne ve özel sektörlerce,
- Çay alanında alımlar ÇAYKUR aracılığıyla yapılmaktadır.
- Süt alanında ise 1986’dan beri “süt teşvik primi”ödenmektedir.

### 2.1.2. Doğrudan Gelir Destekleri:

Doğrudan üretici gelirlerini hedefleyen yardımlardır. Piyasa mekanizması üzerinde bozucu etkisi en az olan bu gruba giren önlemler, sosyal gerekçelerle tarım dışı kesimlerde kabul görmektedirler. Doğrudan gelir destekleri sağlama yolunda dört ayrı ödeme yapılmaktadır. Bunlar sırasıyla;

- Fiyat Farkı Ödemesi : Kütlü pamuk ve zeytinyağı üreticilerine destek primi 1998’den beri ödenmektedir.
- Doğal Afet Yardımı : Beklenen üretimin en az %40’ı zarara uğramışsa doğal afet olarak tanımlanır ve bedelsiz tohum dağıtımından faydalanılabilir.
- Ürün Değişirme Ödemeleri : 1983 yılından beri Nadas alanlarının daraltılması için mercimek, soya fasulyesi, nohut, yem bitkileri..vb ürünlerin ekimi için ucuz krediler, teknik yardımlar ve yayım hizmetleri verilmiştir.
- Alan ve Hayvan Başına Yapılan Ödemeler : Bu ödeme şekli uygulanamamıştır.

### 2.1.3. Dolaylı Gelir Destekleri:

Girdi ve kredi sübvansiyonları gibi üretim giderlerini azaltıcı etkiye sahip önlemlerdir. Bu destekler 1994 yılından beri bazı bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretiminde, verimliliği arttırmak üzere gübre, kaliteli tohum ve tarımsal mücadele ilaçlarına ödemeler şeklinde gerçekleşmiştir. Destek içerisinde yer alan yardımlar şunlardır;

- Gübre Desteği: 1961’den beri bu destek devam etmektedir.
- Tohum ve Fidan Desteği: 1985 yılından beri devam eden desteklemede; sertifikalı çeltik, hibrit ayçiçeği, soya, delinte edilmiş pamuk, patates, yem bitkileri tohumlukları ile meyve ve asma fidanları ile bunların anaçlarına destekleme yapılmaktadır.

- Zirai İlaç Desteği
- Vergi Desteği
- Kredi Desteği
- Sulama Yardımları, Enerji Desteği
- Yem Desteği

#### 2.1.4. Diğer Destekler:

Doğrudan üreticilere yönelik olmayan bu yardımlar; Araştırma, eğitim ve yayın hizmetleri, İnceleme hizmetleri, Haşere ve hastalık kontrol hizmetleri, Yapısal/Altyapısal hizmetler, Rasyonelleştirme gibi uzun dönemde tarımsal yapıları iyileştirici ve genel hizmetler başlığı altında da toplayabileceğimiz önlemlerdir.

Türkiye’de tarım kesimine yönelik politikalar ve bu kapsamda kullanılan araçlar konusunda bir kararlılık olmamakla beraber, yukarıda sözü edilen dört grup araçtan da yararlanılarak yürütüldüğü söylenebilir. Ancak, bu önlemlerden özellikle pazar fiyatı destekleri ile üreticilere girdi ve kredi gibi yollarla dolaylı gelir desteği sağlamaya yönelik önlemler ülkemiz tarım politikalarının esasını oluşturmaktadır.

Pazar fiyatı destekleri, pazar yapısını bozucu etkileri nedeniyle DTÖ Tarım Antlaşmasında indirim yükümlülüklerimiz kapsamında yer almaktadır. Girdi desteklerinin de piyasa dengelerini bozucu etkilerine karşın, Tarım Antlaşmasında gelişmekte olan ülkeler için tarımsal kalkınma programları çerçevesinde uygulanmaları koşuluyla, bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. Bununla beraber, son yıllarda girdi sübvansiyonlarının kapsamı daraltılmış, tarımsal kredi faiz oranları ise yükseltilmiştir. Doğrudan gelir desteği önlemleri, vergi ödeyenlerden üreticilere yapılan transferlerden oluşmaktadır. Fiyat ve pazarlar üzerinde direkt bozucu etkisi olmadığından Tarım Antlaşmasında indirim yükümlülükleri dışında tutulmuştur. Ancak, ülkemizde üreticilere doğrudan gelir desteği sağlamaya yönelik önlemler, tarımsal destekleme sistemi içerisinde oldukça önemsiz düzeydedir. Bu kapsamda değerlendirilebilecek önlemler son yıllarda sınırlı ölçülerde kullanılmaya başlanmıştır. Genel hizmetler, ülkemizde Cumhuriyetin kuruluşundan beri devlet eliyle yürütülmekle beraber, bugüne kadarki uygulamaların ülkemiz tarımının ve kırsal toplumunun ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak ve yetersiz olduğu söylenebilir. Bununla beraber, sözü edilen uygulamalar Tarım Antlaşmasının “üretim ve ticaret üzerinde bozucu hiç bir etki yapmama veya hiçe yakın etkide bulunma” esasına uygun programlardır. Diğer bir anlatımla, söz konusu desteklerin; tüketicilerden yapılan transferleri içermeyen kamu destekli devlet programları çerçevesinde veriliyor olması ve üreticilere fiyat desteği sağlamada doğrudan bir etkisinin olmaması bakımından Tarım Antlaşmasının indirim hükümleri kapsamında dışında tutulmuş iç desteklerdir(3,4). Ülkemizde tarım politikalarının neden olduğu transferler, düzeyleri ve kaynakları itibarıyla şu şekilde belirlenmiştir.

Tablo 1. Türkiye ve OECD Ülkelerinde Toplam Üretici Destekleri Bileşimi (%), 1998\*

	TÜRKİYE	OECD ÜLKELERİ
Pazar Fiyat Destekleri	86	68
Girdi Kullanımına Dayalı Destekler	13	8
Doğrudan Gelir Destekleri	-	17
Diğer Destekler	1	7
TOPLAM	100	100

\* Kaynak: OECD,1999.

Türkiye’de ve OECD ülkelerindeki üreticilere yapılan tarımsal destekler sırasıyla 11.3 ve 251.2 Milyar \$’dır. 25 batılı ülkeden oluşan OECD toplamına kıyasla Türkiye için belirtilen 11.3 milyar \$ düzeyindeki tarımsal destekler azımsanmayacak boyuttadır. Tablo I’de belirtilen destekler bileşim bakımından irdelendiğinde “Pazar fiyat destekleri” Türkiye’de % 86 oranla OECD ülkelerinden %18 daha yüksek düzeydedir. “Girdi kullanımına ilişkin destekler”de Türkiye, OECD ülkelerine göre % 6 oranında daha yüksek, “diğer destekler” de ise OECD ülkeleri Türkiye’ye kıyasla % 6 daha yüksek düzeydedir. ABD ve AB ülkeleri dahil pek çok sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerde son yıllarda uygulamasına geçilen ve Türkiye’de de 14 Mart 2000 tarih ve 23993 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak uygulanmasına karar verilen hedef çiftçilere yönelik birim alan başına doğrudan gelir desteği (DGD) sağlanması ve bu amaçla oluşturulacak çiftçi kayıt sistemi uygulamalarının olası sonuçlarını belirlemek amacıyla pilot proje uygulaması başlatılmıştır. Bu amaçla ilk etapta Adıyaman, Ankara, Antalya ve Trabzon’da sınırlı sayıda üreticiye dekar başına 5 dolar olmak kaydıyla en fazla 200 dekara kadar ödeme yapılmıştır. Buradan elde edilecek deneyimlerle uygulamanın aşama aşama ülke çapına yaygınlaştırılması düşünülmektedir (5).

Öte yandan üretici (çiftçi) başına toplam tarımsal destekler Türkiye’de 2.200 \$; OECD ülkelerinde ise 18.000 \$’dır. Ancak bu durumun Türk çiftçisinin çok dağınık ve çok küçük ünitelere ayrılmasından kaynaklandığı söylenebilir. Nitekim, Türkiye’de Genel Tarım Sayımı sonucuna göre 4.1 milyon tarımsal işletme mevcut olup, söz konusu işletmelerin % 67’si 0-5 ha arasında bir büyüklüğe sahiptir. Hektar başına destekler ise Türkiye’de 196 \$, OECD ülkelerinde ise 360 \$ düzeyindedir.

### 3. TARIM POLİTİKALARINDA SON GELİŞMELER

Dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de tarım sektörü uzun yıllardan beri ekonomik, sosyal ve siyasal tercihlere bağlı olarak değişen programlar çerçevesinde desteklenmektedir. Ancak 80’li yıllardan sonra tarım sektörüne yönelik uygulamalar dünya kamuoyunda sıkça tartışılır hale gelmiştir. Bu gelişmelerden ülkemiz de etkilenmiş ve tarım politikalarının yeniden değerlendirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bunda iç dinamiklerin yanında uluslararası gelişmeler de etkili olmuştur.

Piyasa kurallarına zaten ters düşen tarımsal destekler, bu dönemde yaşanan yüksek enflasyonun da temel nedeni olarak değerlendirilince, devlet müdahalesini en düşük düzeyde tutmayı amaçlayan yeni bir dönem başlamıştır. Uygulanan politikadaki ani ve köklü değişim, Türk tarımının üretken kapasitesini olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü 1960’larda başlayan devlet desteklerinde modernizasyon süreci henüz tamamlanamamış ve işletmeler de ileri teknolojiyi yeterince özümseyememişlerdi. Nitekim 1980 öncesi yirmi yıllık dönemde %3’ün üzerinde gerçekleşen ortalama yıllık tarımsal üretim artışları 1980 sonrası yirmi yıllık dönemde yaklaşık olarak yarı yarıya azalarak % 2’nin altına inmiştir.

Politikalarla üreticilere sağlanan destekler, özellikle bazı yıllar ülkemiz koşullarında azımsanamayacak miktarlara (GSYİH’nin % 6 ile 10’u arası) ulaşmakla beraber, bu kaynakların önemli bir kısmı üretici eline geçmemekte; aracı kurumların çalışma etkinsizliği, aşırı istihdam, faiz gibi faktörlerin etkisiyle kaybolup gitmektedir. Bu da başta üreticiler olmak üzere, vergi ödeyenler ve tüketicilerde rahatsızlık yaratmaktadır. Pazar fiyatlarına yapılan müdahaleler, bir

tarafından bütçe ve tüketici harcamalarını olumsuz etkilerken diğer taraftan da hammadde maliyetlerini yükseltmekte, dışsatım güçleşirken dışalım cazip hale gelmektedir. Hükümetler tarımsal desteklerin bütçe üzerinde ağır yük oluşturarak enflasyona neden olduğunu belirtirken üretici eline geçen fiyatlarla üreticinin ödediği fiyatlar makasının çoğunlukla üretici aleyhine geliştiği gözlenmektedir. Ürün ve girdi fiyatlarına müdahale sonucu ortaya çıkan kaynak kullanım etkinsizliği ve bunun toplumsal refah üzerindeki olumsuz etkisinden toplumun haberdar olduğunu söylemek olası değildir.

Ekonomi politikalarının tümünde olduğu gibi, tarım politikalarında da etkinlik, herşeyden önce iç ve dış koşullara gösterilen uyuma bağlıdır. 1980'lerden bu yana dışa açık bir büyüme stratejisi izleyen Türkiye'nin tarım politikalarını oluştururken uluslararası gelişmelere kayıtsız kalınması düşünülemez. Ekonomik küreselleşmenin yoğun bir biçimde yaşandığı bir dönemde, bu gelişmeler hiç şüphesiz tüm politikalarda hesaba katılması gereken bir kıstasa dönüşmektedir. Tarım kesimi ile ilgili kısıtlar bilindiği gibi, 1994 yılında Uruguay Round sonrasında imzalanan Tarım Anlaşmasında yer almaktadır. Söz konusu anlaşmanın uygulanması, 1995 yılından beri Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından sıkı bir biçimde izlenmektedir.

DTÖ Tarım Anlaşması'nda genel eğilim, tarım politikalarını devlet müdahalesinden arındırarak üretim ve ticari piyasa mekanizmasının yönlendirilmesine bırakma yönündedir. Bu bağlamda, ithalatta tarife dışı engeller tamamen ortadan kaldırılacak, gümrük vergileri hafifletilerek pazara giriş kolaylaştırılacak, ihracatta sağlanan sübvansiyonlar azaltılarak uluslararası piyasalarda daha adil bir rekabet ortamı yaratılacak ve nihayet tarım kesimine verilen iç desteklere sınırlama getirilerek, müdahalecilik, kaynağında denetim altına alınacaktır. Piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu bir niteliği bulunan fiyat müdahaleleri aşamalı olarak, çiftçilere doğrudan gelir desteğine dönüştürülecektir. Bu bağlamda DTÖ kuralları geçerli olmaktadır. DTÖ kurallarına göre tarıma sağlanan desteğin azaltılması ve mevcut desteğin, fiyatlara müdahaleden, doğrudan gelir desteğine kaydırılması hedeflenmektedir. Ancak hemen belirtilmelidir ki DTÖ'nün , tarım reformunda aldığı şekliyle ne destekleme fiyatlarında ne de kredi ve girdi sübvansiyonlarında bu denli hızlı bir dönüşüm ya da bu ölçüde bir kısıntıya gitme talebi bulunmamaktadır. Tarımsal reform, genel çerçeve olarak, Türkiye'nin Gümrük Birliği ve tam üyelik bağlamında uyum sağlamak zorunda olduğu AB Ortak Tarım Politikası (OTP)'na da uygunluk göstermektedir.

Tarım reformu, iç koşul ve kısıtlar açısından değerlendirildiğinde ise, ancak kısmi bir uyumdan söz edilebilir. Tarımsal desteklerin finansmanı sorunu, Türkiye'nin en önemli makro ekonomik iç kısıtını oluşturmaktadır. Bilindiği gibi, son onbeş yıldır uygulanmakta olan açık bütçe politikaları, kamu maliyesinin bir "borç maliyesine" dönüşmesine yol açmıştır. Yılda yıla bir çıkış gibi büyüyen iç borç stokları için yapılan faiz ödemeleri, günümüzde toplam bütçe harcamalarının yanısına, toplam vergi gelirlerinin ise %90'ına ulaşmış durumdadır. Bu mali koşullarda, tarımsal desteklerin de içinde bulunduğu transfer ücretlerinin kısılması, ekonomik istikrar ve büyüme için kaçınılmaz bir durumdur. Kaldı ki istikrarsız bir makro ekonomik ortam, orta vadede tarım kesiminin gelişme dinamiklerinin de zaafa uğraması sonucunu doğuracaktır. Bu bağlamda, tarım reformunun kamu



finansmanı yükünü azaltmaya yönelik boyutu, iç kısıtlara ve makro ekonomik politikaların genel dokusuna uygun düşmektedir.

Öte yandan Türkiye'deki geleneksel tarım politika ve destekleme sistemleri artık etkinliklerini kaybetmişlerdir. Tarımsal desteklerin ekonomik etkinlikleri kadar sosyal etkinlikleri, yani desteğin hedef kitlelere ulaşabilme durumları da artık şüpheli bir görünüm vermektedir. Bugünkü tarımsal destekleme sistemi iki tür ekonomik israfı bünyesinde barındırmaktadır. Bunlardan ilki, destekleme araçlarının yetersizliği, tarımsal destekleme kurumları arasında eşgüdüm eksikliği, destekleme maliyetlerinin yüksekliği ve destekleme hedeflerinin belirsizliği gibi doğrudan destekleme mekanizmasının yapısına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. İkincisi ise; destekleme sisteminin işleyişine bağlı olarak tarımsal destek kapsam ve düzeylerinin belirlenmesinde politik kaygıların sıkça ön plana çıkması, başka bir anlatımla, tarımsal destekleme sisteminin "politik rant" yaratmasıdır.

Tarım kesimine aktarılan toplam 3-3.5 milyar dolarlık bir destek için kamu maliyesinin 10-12 milyar dolarlık bir mali yük ile karşı karşıya kalması, üretim fazlaları kronikleşen çay, fındık ve tütün gibi tarımsal ürünlerde köklü bir sistem değişikliğinden kaçınılarak mevcut fiyat destekleme sisteminin ısrarla sürdürülebilmesi ve tarımsal desteklemenin kapsamı ile müdahale fiyatlarının politik konjonktüre göre siyasi iktidarlarca belirlenmesi yıllardır uygulanan destekleme sisteminin karşı karşıya kaldığı ekonomik israfı ve politik istismarı yansıtan sayısız örnekten yalnızca bir kaçıdır. Nitekim yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını olumsuz bir biçimde etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü oluşan parçalı yapı nedeniyle tutarlı olmadığı ve sonuçta mevcut destekleme politikalarının değiştirilmesinin zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Tarım politikalarında yeniden yapılanmayı zorunlu kılan bu iç faktörlerin yanında, hatta ötesinde diğer bir faktör olarak da uluslararası gelişmeler, kısıtlar ve antlaşmalar sayılabilir. Günümüz koşullarında, tarım politikalarının sadece ulusal verilere göre belirlenmesi mümkün olmadığı gibi doğru da gözükmemektedir. Geline nokta, artık politika tercihi olanakları çok daha kısıtlıdır. Diğer bir anlatımla, ülkeler ulusal politika tercihi konusunda artık uluslararası gelişmeleri de dikkate almak durumundadırlar. Nitekim ABD, 1973 yılında uygulamaya koyduğu fark ödeme sistemini, 1996 yılında terkedip yakın bir gelecekte tamamen doğrudan gelir desteğine geçecektir. ABD ve AB, 1992 OTP reformunun ardından yüksek düzeyli destekleme fiyatlarını aşamalı olarak dünya piyasa fiyatları düzeyine çekip, tarımsal üreticilerin uğradıkları gelir kayıplarını doğrudan yardımlarla telafi etmeye başlamıştır. Nitekim, reform öncesinde başta fiyat telafileri olmak üzere tarımsal üreticilere yapılan ödemelerin, FEOGA (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu) -Garanti Harcamaları içerisindeki 1/3'lük payı 1990'lı yılların sonlarına doğru 2/3'ünün üzerine çıkmış bulunmaktadır.

Doğrudan destek sistemi, desteğin amacına bağlı olarak üç değişik yöntemle uygulanabilmektedir. Bunlar, "fark ödeme", "pirim sistemi" ve "doğrudan gelir sistemi"dir. Fark ödeme sistemi; ortalama ürün maliyetlerine belirli bir oranda kar eklenerek saptanan "hedef fiyat" ile piyasalarda serbestçe oluşan fiyatlar arasındaki farkın üreticiye ödenmesi, pirim sistemi; özendirilmek istenen ürünlerin üreticilerine

birim ürün başına verilen ek ödeme, doğrudan gelir desteği ise; üretim miktarından ve fiyatlardan bağımsız olarak çiftçilere yapılan karşılıksız devlet yardımlarıdır.

Yeni destekleme sistemi tarım kesiminde bir takım hukuki ve kurumsal düzenlemelere de gereksinim duymaktadır. Bunların başlıcaları; VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörüldüğü gibi, tarım satış kooperatiflerini özerk bir yapıya kavuşturacak yasal değişikliklerin yapılması, üreticilerin piyasa koşullarına uyumunu kolaylaştıracak ve tarımsal politikalara katılımını sağlayacak ürün temeline dayalı “üretici birlikleri” yasaının çıkartılması, tarım işletmelerinin küçülmesini ve arazilerin parçalanmasını önleyecek miras yasasında düzenlemelerin yapılması, parçalanmış arazilerin süratle toplulaştırılıp ürün ve bölge temeline optimal ölçekli işletmeler oluşturmak ve nihayet doğrudan destek sistemini yaşama geçirebilmek için gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması şeklinde sıralanabilir. Söz konusu tarım reformu metninde, sınıai tarımsal ürünlerin destekleme alımlarını yapacak tarım satış kooperatifleri ve birliklerine özerklik sağlayacak yasal düzenlemenin, 2000 yılı sonuna kadar öncelikle parlamentodan geçirilmesinin belirtilmesi, bu alandaki eksikliklerin en azından ayırdın da olunduğunun bir göstergesidir. Bu arada çiftçilere genel ve mesleki eğitim verilmesi tarımsal faaliyetlerin kayıt sistemine sokulması ile ilgili çabalar yine devletin sorumluluk alanına girmektedir. Zaten güvenilir verilere dayalı sosyo-ekonomik ve tarımsal bir kayıt sistemi oluşturmadan doğrudan destekleme modeline geçmek olanaklı değildir. Mevcut sistem AB ile olası bir entegrasyona olanak tanımadığı gibi Türkiye'nin yükümlülüklerine ve uluslararası gelişmelere ters düşmektedir.

Tarıma müdahalenin üretim, tüketim ve ticarete de yansıyan piyasa dengesini bozucu etkisi bir gerçektir. Ancak, ülkeler bunu bir zorunluluk olarak görmekte ve her gün yeni yeni sosyo-ekonomik gerekçelerle ve yöntemlerle destekleyici-koruyucu bu müdahaleleri sürdürmektedirler. Söz konusu politikalar tarım teknikleri geri, verimlilik potansiyelini henüz yeterince değerlendirememiş, dolayısıyla gelirlerin de düşük olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomiler açısından daha büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte, geline nokta, bir taraftan tarım dışı kesimlerin mevcut destekleme sisteminden rahatsızlıklarını giderek daha yüksek sesle dile getirmeleri, diğer taraftan küreselleşmenin getirdiği zorunluluklar, politika tercihi olanaklarını oldukça kısıtlamıştır.

1994 Nisanında antlaşmayla sonuçlanan Uruguay Görüşmeleri, uluslararası ekonomik ilişkilerde yeni bir dönemin başlangıcı sayılmaktadır. Destek ve korumaların azaltılarak uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi yönünde önceliklere göre çok daha somut ve bağlayıcı kararların alındığı bu görüşmeler, dünya ticareti konusunda ulusların üzerinde anlaşmaya vardıkları ortak kurallar getiren en kapsamlı antlaşmadır. Kararlara işlerlilik kazandırmak amacıyla da GATT'ın elli yıllık geçici statüsüne son verilerek geniş yetkilerle donatılmış Dünya Ticaret Örgütü kurulmuştur. DTÖ, IMF ve Dünya Bankasıyla işbirliği halinde ve onlarla birlikte dünya gündemindeki yerini almış bulunmaktadır.

Bu bakımdan, fiyat ve destekleme alımlarının kapsamının daraltılması, yurtiçi fiyatların dünya fiyatları düzeyine çekilmesi ve girdi sübvansiyonlarının aşamalı olarak kaldırılması gerekmektedir. Son yıllarda, bu yönde oldukça önemli sayılabilecek uygulama değişikliklerine gidilmiştir. Bu yaklaşımla ekonomik etkinlik, tüketici refahı, uluslararası yükümlülükler ile AB'ne uyum

amaçlanmaktadır. Ayrıca, desteklerin kısa ve orta vadede üretim ve piyasa dengesini bozucu etkisi en az ve bugün başta ABD ve AB’de olmak üzere birçok ülkede farklı isimler altında ve küçük değişikliklerle uygulanan “Doğrudan Gelir Destekleri (DGD)”ne dönüştürülmesiyle işlevsizleşen tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi, kooperatiflerin ise gerçek sahibi olan üreticilere devredilmesi olanaklı hale gelecektir. Böylece bütçe harcamalarının da önceden kestirilebilir belirli bir düzeyde tutulabilmesi, desteklerin doğrudan ve arzu edilen hedef kitleye ulaştırılmasıyla politikaların transfer etkinliğinin artırılması amaçlanmaktadır(6,7).

#### 4. DGD SİSTEMİ VE TÜRKİYE İÇİN UYGULANABİLİRLİĞİ

DGD, üretim miktarı ile destek arasında doğrudan bir ilişki kurmaksızın, hedef üretici kitlesine vergi ödeyenlerden yapılan gelir transferleri şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle DGD, ürünlerin fiyat yapısında çarpıklığa yol açmadan ya da tüketici fiyatlarını yükseltmeksizin kamu kaynaklarından hedef üretici gruplarına yapılan gelir transferleridir. DGD, hedef üretici kitlesinin desteklenmesi ve/veya yönlendirilmesi için, diğer desteklerin tamamen veya kısmen kaldırılmasıyla ortaya çıkan gelir kaybını karşılamak ya da varolan desteklere ek olarak uygulanmaktadır. DGD sisteminde ödeme iki şekilde yapılmaktadır.

*Üretimden Bağımsız DGD* : Bu sistemde mevcut ve gelecekteki üretim miktarı, girdi kullanımı veya gelir düzeyiyle ilişkilendirmeksizin belirli bir ödeme yapılmaktadır. Bu ödemeler geçmişteki, mevcut ya da gelecekteki üretim ve girdi kullanımıyla ilişkilendirilmediği gibi, yararlanacakların sahip oldukları koşullardan ve kısıtlardan da bağımsızdır. Üretimden bağımsız DGD, üreticilere yapılan gelir ödemelerinin piyasa fiyatları ve üretimden olmasını gerektirir. Üreticiler üretim kararlarını beklenen piyasa fiyatları üzerinden elde edecekleri gelirlere göre verirler. Üretimden bağımsız DGD’nin üretimi etkilememesi için 3 koşul gerekmektedir.

Ödemeler, ekim alanlarının genişletilmesi veya daha fazla ve kaliteli girdi kullanımı sonucu üretimde artış yaratmaması için sabit bir ekim alanı ve verime bağlanmalıdır. Örneğin buğdayın 300 kg/da verimi ve 9 milyon ha ekim alanı varsa DGD bu veriler esas alınarak yapılmalıdır. Verimde ve ekim alanında dolayısıyla buğday üretimindeki artışlar ya da azalışlar buğday üreticilerine yapılacak ödemeleri değiştirmemelidir. Ödemeler piyasa fiyatlarını baz alan üretim kararlarının oluşmasını sağlamak için cari yıl üretim miktarından bağımsız olmalıdır. Ödemelere konu olan ürünlerin üretim düzeyi hiç bir şekilde gözönüne alınmamalıdır. Ödeme miktarı önceden belirlenmeli, verim veya piyasa fiyatlarındaki dalgalanmalara bağlanmamalıdır. Örneğin, devlet 1999 yılında toplam ödeme miktarı olarak 1 katrilyon tahsis etmekte ve bu miktar zamanla azaltılmaktadır.

*Üretime Belirli Ölçülerde Bağımlı DGD*: Bu sistemde hedef grupların gelir desteklerinden yararlanmaları belirli koşullara bağlanmaktadır. Bu koşullara bağlı olarak üreticilere *telafi edici ödemeler (compensatory payments)* ya da piyasa fiyatı ile hedef fiyat arasındaki farkın *fark ya da prim ödemeleri (deficiency payments)* şeklinde ödenmesi söz konusudur. Bu ödemeler, yararlanacak grubun koşulları, girdi-çıktı ve gelir düzeyleri ile belli derecede ilişkilendirilmiş olup, mevcut ve gelecekteki üretim düzeylerini de dikkate alır.

Özet olarak DGD iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlar üretimden bağımsız ve üretime belli derecede bağımlı gelir ödemeleri şeklindedir. Dünyada üretime

belirli ölçülerde bağımlı DGD uygulaması daha yaygındır. DGD sisteminde ürün yerine üretici esas alınmakta, peşin gelir ödemesiyle de fiyat riski hükümetten üreticilere geçmektedir. Diğer bir ifadeyle ödemelerin sabit ve piyasa fiyatlarına bağlı olmaması nedeniyle tarım politikalarının temel amaçlarından biri olan fiyat istikrarını sağlama amacı bu sistemde gözardı edilmektedir.

DGD, ulusal politikalarda Tarım Antlaşmasında öngörülen düzenlemeler için tanınan sürelerle bağılı olarak dünya kamuoyunda ve ülkemizde sıkça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Önümüzdeki yıllarda, bu konunun daha sık tartışılır hale geleceği söylenebilir. Bu kapsamda, birçok ülke, diğer destekleme programlarının yanında DGD sistemine geçmiş ya da geçiş çalışmalarını başlatmıştır. Genel uygulama DGD sistemlerini diğer destek mekanizmalarıyla birlikte uygulamak şeklindedir. Örneğin ABD’de 1996 yılına kadar üretime bağılı DGD uygulanırken bu tarihten sonra üretimden bağımsız DGD uygulamasına geçilmiştir. AB’de ise her iki sistemin karışımı ya da birarada uygulandığı görülmekle beraber üretime bağılı ödemeler daha yaygındır. Meksika, Norveç, Bulgaristan, Romanya, Kanada da bu sistemi uygulayan ülkelerden bir kısmıdır.

Ülkemizde de bir süreden beri mevcut uygulamaların yarattığı sorunların giderilmesi ve üretimin serbest rekabet koşullarında piyasa sinyallerine göre yönlendirilebilmesi için Doğrudan Gelir Desteği Sistemine geçilmesi gerekliliği toplumun çeşitli kesimlerince dile getirilmekteydi. Nihayet, bu karar 14 Mart 2000 tarih ve 23993 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, hedef çiftçilere doğrudan gelir desteği sağlanması ve bu amaçla oluşturulacak çiftçi kayıt sistemi uygulamalarının olası sonuçlarını belirlemek amacıyla pilot proje uygulaması başlatılmıştır. Bu amaçla ilk etapta Adıyaman, Ankara, Antalya ve Trabzon’da sınırlı sayıda üreticiye dekar başına 5 dolar olmak kaydıyla en fazla 200 dekara kadar ödeme yapılmıştır. Buradan elde edilecek deneyimlerle uygulamanın aşama aşama ülke çapına yaygınlaştırılması düşünülmektedir. Halen pilot uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi sürdürülmektedir.

DGD sisteminde girdi ve ürün piyasalarına doğrudan bir müdahale olmamakla beraber, piyasalar ve üretim kararları üzerine hiç bir etkisinin olmadığı da söylenemez. DGD dolaylı da olsa üretici davranışlarında değişikliğe yol açabilir, faktör kullanımı ve bileşimi ile ürün ve girdi pazarlarını etkiler. Ancak bu etki açıkça görülemeyeceği gibi ölçülmesi de son derece güçtür. Diğer taraftan, sistemin etkili olabilmesi için çok iyi planlanması ve izlenmesi gerekir. Aksi takdirde, diğer destekleme araçlarına alternatif olarak düşünülen ya da önerilen bu sistemin topluma maliyeti çok daha yüksek olacaktır. Bunların başında hedef kitlenin çok iyi tanımlanması gelir. Doğrudan gelire destek uygulamasında; desteğin düzeyi, süresi ve hangi koşula ya da koşullara bağlanacağı, yararlananların uyması gereken koşullar gibi açılardan sistemin çok iyi programlanması, uygulamaların da yakından izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekir. Bu ise, geniş kapsamlı bir veri tabanı ve kayıt sistemine süreklilik kazandırmakla mümkündür(7).

### **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Elde edilen bulgular değerlendirildiğinde şu sonuçlar ortaya konulabilir. Türkiye’de çok önemli bir kamu finansmanı sorunu bulunduğu ve bu sorunun, ülke ekonomisinin temel sorunu haline gelen kronik enflasyonu beslediği tartışması bir

gerçektir. Bu nedenle yeni destekleme önerilerinin tarımda yapısal sorunlar çözülmediği ve kamu maliyesinde istikrar sağlanamadığı sürece uygulanabilme olanağının bulunmadığı da bir gerçektir. Bu durumda yeni tarım politikalarının oluşturulmasında dış ve iç genel ekonomik kısıtlar kadar tarımsal yapıdan kaynaklanan kısıtların da hesaba katılması gerekmektedir. Tüm bu koşul ve kısıtlar ile birlikte, uygulanacak tarım politikalarının öncelikleri ve başlıca amaçlarının açık bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü tarım için seçilecek politikanın içeriği, iç ve dış kısıtlar kadar bu politikalara tanınan önceliklere ve uygulamalar için öngörülen beklentilere de bağlı olacaktır. Örneğin, piyasa istikrarına öncelik tanıyan bir politikanın içeri ile tüketici refahı, gelir dağılımı ya da gıda güvenliği amaçlarını ön planda tutan politikaların içerikleri birbirinden elbette farklı olacaktır.

Dünyada ve Türkiye’de en yaygın biçimde uygulanan tarımsal destekler, fiyat desteği, girdi,-kredi sübvansiyonları ve doğrudan desteklerdir. Şu ana kadar daha çok iç talebi karşılama, yani gıda güvenliğini sağlama kaygısı ile tarım politikalarını oluşturan Türkiye, fiyat desteği ile girdi-kredi sübvansiyonu araçlarından yararlanmıştır. 1962 yılında uygulamaya giren OTP’da, aynı doğrultudaki amaçlar için fiyat desteği sisteminden yararlanmıştır. Tarımsal gelişmesi belirli bir düzeyin üzerinde olan AB ülkeleri, bir destekleme aracı olarak girdi sübvansiyonlarından fazla yararlanmamışlardır.

Piyasa mekanizmasının işleyişini engellediği ve kaynakların etkin kullanımını bozduğu için her zaman eleştiri konusu yapılan fiyat desteği, sonuç itibarıyla tüketici refahının da aşınmasına neden olmaktadır. ABD’de tarımsal açıkların bulunduğu ve hızlı ekonomik büyüme sayesinde toplumsal bir refah sürecine girildiği bir dönemde başarılı bir biçimde uygulanabilen fiyatlara müdahale sistemi, elbette nüfusun çok küçük bir bölümünün henüz yıllık 1000-1500 \$’lık bir gelir düzeyiyle yetinmek durumunda olduğu ve çok sayıda üründe üretim fazlasının bulunduğu Türkiye’de yaygın ve sürekli bir destekleme aracı olmamalıdır. Ancak, gelir dağılımının zaten çok büyük ölçüde adaletsiz olduğu ülkemizde fiyatlar yoluyla destekleme sisteminin tüketiciye yansıttığı mali yükün en büyük bölümü yine yoksul kitlelerin üzerinde kalmaktadır. Fakat tüm bu olumsuzluklara karşın daha çok iç talebe yönelik olarak üretilen ve ülkenin gıda güvenliği açısından stratejik önem taşıyan temel tarım ürünlerinde fiyat desteğinin terk edilmesi çok uzun bir zaman dilimine yayılmalıdır. Aksi takdirde Türkiye nüfusunun beslenmesini yabancı üreticilere teslim etmek durumu ile karşı karşıya kalınabilir.

Fiyat desteği sistemini ikame edebilecek doğrudan destek sistemlerinden fark ödeme sisteminin uygulanabilmesi için ise, gerekli mali, sosyo-ekonomik, teknolojik, kurumsal ve hukuki koşullar henüz yeterince oluşmamıştır. Bu bakımdan, fiyat desteğinden fark ödeme sistemine geçiş mutlaka aşamalı bir biçimde gerekli koşullar oluşturuldukça gerçekleştirilmelidir. Uygulamaya geçiş, gerekli koşullara şu an en fazla uygunluk gösteren ve Türkiye’nin dış satımı için en önemli sınai dalının da hammaddesi olan pamuktan başlamalıdır. Gerekli koşulların oluşmasına bağlı olarak pamuğu sırasıyla sanayi bitkileri, baklagiller, tahıllar ve diğerleri izlemelidir. Fark ödeme sistemi çerçevesinde saptanacak hedef fiyatlar, dünya piyasa fiyatları düzeyinden çok yerli üretim maliyetlerine göre oluşturulmalıdır. Çünkü, Türk tarımı henüz ileri sanayi ülkelerinin ekonomik ve teknolojik gelişmişlik düzeyinin henüz çok gerisinde bulunmaktadır.

Türk tarımın yapısından kaynaklanan çok geniş bir hedef kitlenin varlığına karşın ekonomi çok büyük bir kamu finansmanı kısıtı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu durumda doğrudan gelir desteği uygulamasına aşamalı bir biçimde geçme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Uygulamada öncelik, çok büyük bir ekonomik israfa ve aynı zamanda politik istismara açık olan ve arz fazlası bulunan ürünlerin başka üretim alanlarına kaydırılma işlemine verilmelidir. Çünkü tarımsal desteklerden kaynaklanan ekonomik israf, yeni tarım politikası araçlarının uygulanmasında karşımıza çıkan mali kısıtı besleyen önemli unsurlardandır.

Fiyat desteği sisteminden doğrudan destek sistemine geçiş, tarım politikalarında her şeyden önce siyasi tercihte bir değişiklik anlamına gelmektedir. Söz konusu politika değişikliği, tarımsal desteklemenin faturasını tüketicilerden vergi mükelleflerine aktarmaktadır. Gerçi yapılan hesaplamalar göstermektedir ki israfçı yapısından ötürü Türkiye’de de fiyat desteği sistemi tüketiciler kadar vergi mükellefleri içinde bir mali yük oluşturmaktadır. Kamu maliyesi kısıtlarının çok yüksek bir düzeyde bulunduğu bir dönemde tarımsal desteklerin yükünü tüketicilerden vergi mükelleflerine, yani bütçeye aktarmak isabetli bir strateji de olmaması gerekir. Teknolojik düzey üretim faktörlerinin etkinlik ve verimliliği yönünden ülke karşılaştırmalarının diğer ülkelerin düzeyine göre ayarlandıktan sonra yapılması ve bu çerçevede politikaların oluşturulması rekabet edebilirlik açısından önemli görülmektedir. Azalan dünya fiyatları karşısında küçük ölçekli işletmelerin dünya piyasalarında rekabet gücü yüksek ülkelerle aynı koşullarla rekabet etme yeteneği olası görülmemektedir.

Girdi fiyatları ile ürün fiyatları arasındaki farkın uzun yıllar dar tutulduğu ve başta enflasyon olmak üzere yapısal problemler nedeniyle kar marjının giderek azaldığı bir dönemde girdi ve üretim desteklerinin tamamen kaldırılması çoğunluğu ticari işletmelere sahip olmayan üreticilerin üretim yapmasını ve uluslar arası rekabete girmesine olanak vermeyecektir.

Yukarıda verilen unsurların bir sonucu olarak üretim maliyet yapısı bozulan tarım sektöründe bazı ürünlerde (buğday, pamuk) yüksek oranda ithalat gereği ortaya çıkabilir. Coğrafi özellikler ve pazarlama kanallarının yanısıra ulaştırma ve diğer altyapının gelişmediği bölgelerde piyasa koşullarının serbest piyasa temeline dayanan bu sisteme tepki vermesi beklenmemelidir.

Pazar sinyalleri, serbest piyasa, küreselleşme söylemleri ile, sektörün artan fiyat ve üretim riskine karşı mekanizmaların devreye sokulmadan aniden uluslararası rekabete açılması, ülkenin temel ürünlerde gıda güvenliği açısından zor bir konuma girmesine neden olacaktır. Arazi mülkiyeti ve kullanımı ile ilgili bazı bölgelerdeki yapısal problemler büyük arazi sahiplerinin daha fazla desteklenmesine yol açmaktadır.

Sonuçlar ışığında sıralanabilecek öneriler ise şunlardır:

Türkiye’nin içinde bulunduğu bütçe zorlukları ve kısıtları nedeniyle sadece bütçe harcamalarını azaltmaya yönelik kısa sürede ve basit bir uygulama ile sistemin başlatılması uygun görülmemektedir. Ancak detaylı bir uygulama çerçevesinin belirlenmesi de geciktirilmemelidir. Doğrudan gelir ödemeleri, piyasa fiyatları üzerinde düşük oranlarda bozucu bir etkiye sahip olması, geniş bir politika değişkenleri seti kullanmaya izin vermesi ve belirli bir hedef kitleye yönelik olması nedeniyle tarım politikaları reformu konusunda önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmalarının öngördüğü geçiş döneminin gelişmekte olan ülkeler için bitiş tarihi olan 2004 yılından önce tarım politikaları esaslarının belirlenmesi ve buna dayalı bir Tarım Kanunu çıkarılarak reformun başlatılması gerekli görülmektedir. Bu uygulamanın amacından sapma ve telafisi mümkün olmayan sonuçlara ulaşmaması için, belirli bir süre için geçerli olacak bir çerçeve “Tarım Kanunu” içerisinde yer alması uygun olacaktır. Kanunda temel hedeflerin belirlenmesi ve her bir politika aracının belirlenmiş bir amaca yönelik olması ve diğer etkileşim içinde olan politikalar üzerinde olumsuz etkilerin en aza indirilmesi ve diğer politika araçlarının hedefleri ile çakışmaması sağlanmalıdır.

Tarım politikaları ve esasları ile politika araçlarının yer alacağı Tarım Kanunu, doğrudan gelir ödemelerinin de yer aldığı gelir ve fiyat destekleri, tarım arazilerinin kullanımı, kredi-yatırım teşvikleri, ürün ve gelir sigortası, çevre ve doğal kaynaklar, kırsal kalkınma, iç ve dış ticaret uygulamaları, pazarlama kanalları ve alt yapısının geliştirilmesi, gıda güvenliği ve beslenme, ihracat ve ithalat politikaları, araştırma, eğitim ve yayım konuları entegre bir biçimde ele alınmalıdır. Tarımın serbest piyasa koşullarında faaliyet göstermesi ve dünya ile entegrasyon sağlanması hedefi ile yaklaşılacak bu sisteme geçmeden önce, kurumsal yapının rekabetçi bir biçimde oluşturulması gerekmektedir. Kamu kurumlarında üst düzey yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarını belirlemek üzere bir düzenleme yapılması, istikrarlı personel politikalarının uygulanması, kamu yatırım ve genel bütçe harcamalarında etkinlik ve rasyonelitenin sağlanması ön koşul olarak görülmektedir.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması Hususunda Tedbirler gereği, Tarım ve Köy İşleri Başkanlığı ile diğer tarımla doğrudan ilgili kurumların etkin olarak yapılandırılması gerekmektedir. Bakanlık ve bağlı kuruluşlarda fonksiyonel olmayan birimlerin yeniden düzenlenerek işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Bazı önemli ürünlerin alımından sorumlu kurumların (TMO gibi) etkin olarak işlevlerini görmeleri açısından yeniden yapılandırılmaları sağlanmalıdır. Bu kurumların tamamen özelleştirilmeleri veya devre dışı bırakılmaları pazarlama kanalları ve altyapının gelişmediği bölgelerde, üretim ve üretici açısından çok olumsuz sonuçlar doğuracağından, pazarlama kanalları ve altyapısı gelişmiş bölgeler haricinde bu kurumların devre dışı bırakılmaması gerekmektedir. Tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesinde; Et ve Balık Kurumu, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu ve Yem Sanayii A.Ş.’nin aynı dönemde özelleştirilmesinin, piyasalar üzerinde yarattığı olumsuz etkiler unutulmamalıdır. Tarımsal programların uygulanmasından sorumlu kuruluş(lar) belirlenmeli ve bu çerçevede yapılandırılmalıdır. Tarımsal destekleme ile ilgili diğer kurumlar (Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri) da kooperatifçilik ilkeleri doğrultusunda yapılandırılmalıdır.

Kamu yatırımlarının uzun ve kısa dönem hedefleri ile uyumlu ekolojik-ekonomik dengeleri sağlayan bir yaklaşımla ele alınması kaçınılmazdır. Büyük sulama yatırımlarının sınırlandırılması ve kaynakların diğer alt sektörlerle tahsisinin marjinal etkiler göz önüne alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Kırsal Kalkınma Projelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında çiftçilerin katılımını ve sorumluluğunu esas alan, doğrudan üreticilere finansman sağlayan ve sağlanan kredilerin geri dönüşünü garantileyen yaklaşımlar ya da alt projeler geliştirilmelidir.

Aynı şekilde kamu yatırımları finansmanında belirli oranda çiftçi katkısının sağlanması yönünde tedbirler alınmalıdır.

Kurulacak olan Üretici Birlikleri araştırma, eğitim ve yayım konusunda etkin olarak kullanılmalıdır. Araştırma kurumları ve araştırma fonlarının tahsisi yeniden düzenlenmeli, araştırma önceliklerinin belirlenmesinde çiftçilerin katılımının sağlanması gerekmektedir. Bütçe ve Hazine kaynaklarının tahsisinde sektörel öncelikler ve sürdürülebilirlik ilkesinin esas alınması gerekmektedir. Bütçe harcamalarını esas alan ve uzun dönem sektörel etkilenmeleri göz ardı eden yaklaşımlar terk edilmelidir. Stok yönetimi kavramı çerçevesinde, ürün (örnek, tahıllar) alım fiyatı ile satış fiyatı arasında belirli bir fiyat aralığının belirlenmesi gerekmektedir. Özel sektörü ve kısmen çiftçileri silo ve depo yatırımlarına yönlerecek uygun politika ve teşvik araçlarının belirlenmesi ve uygulamaya geçilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde tarımsal işletmelerin rekabet güçlerinin artırılması ve çiftçi örgütlerinin etkin olarak işlevlerini yerine getirmesi de bir ön koşul olarak algılanmaktadır.

Üretici birlikleri ve tarımsal amaçlı kooperatiflerin yönetimlerinde bağımsız ve demokratik ilkelerin geçerli olduğu, kuruluş ve işleyişinde tamamen üreticilerin söz sahibi olduğu ve üreticilerin bilgi alanına giren ürünlerin üretimi ve pazarlanması konularında üreticilere hizmet verebilecek bir örgütlenme biçimi ile en kısa zamanda tarım sektörü içerisinde hak ettikleri yeri almaları için yasal düzenlemelerin tamamlanması ve faaliyete geçmesi reformun temel noktalarından biri olarak görülmelidir. Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin etkin olarak faaliyet göstermesi için gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu uygulamada bazı önemli ürünlerde (buğday, pamuk ve şeker pancarı) bir geçiş dönemi baz alınarak belli ölçüde üretime bağlı doğrudan gelir ödemeleri şeklinde ya da alternatif politikalarla uygulanmalı, üretici ve üretimi risklere karşı korumak amacıyla mekanizmalar geliştirilmelidir. Ürün borsaları, tarım ürünleri sigorta sistemi, sözleşmeli tarım ve stok yönetimi gibi risk yönetimi araçlarının etkin şekilde uygulanmalıdır. Ayrıca, gelir sigortası sisteminin uygulanabilirliği konusunda çalışmalar başlatılmalıdır. Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin uygulanması, izlenmesi ve denetimi açısından kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Sistemin uygulanması ve kontrolü için Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesinde bir birim bu amaç doğrultusunda yapılandırılmalıdır. Ayrıca, Avrupa Birliği'nde olduğu gibi uzaktan algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemi (Geographic Information System, GIS) uygulamalarının süratle ele alınıp, bu amaç doğrultusunda en kısa sürede organizasyonu ve kullanımı sağlanmalıdır. Avrupa Birliği'nde kullanılan sisteme uygun olarak, 1998 yılında DİE bünyesinde başlatılan "Çiftçilik Muhasebe Veri Tabanı Sistemi" oluşturulması yönündeki projenin hızlandırılması, projeye Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın katkısının sağlanması ve ayrıca destekleme alımı yapan kamu kurum ve kuruluşlarının veri tabanlarının süratle derlenerek kullanıma uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Doğrudan gelir ödemeleri sisteminden yararlanacak hedef kitle, hedef ürün ve hedef bölge tespitinde diğer ülkelerde yaşanan deneyimlerden yararlanılması önemli bir unsur olarak görülmektedir. Doğrudan gelir ödemelerine karşılık verilecek çek, kupon gibi belgelerin "çarpan" etkisini sağlamak üzere, hesaplama sonucu bulunacak belirli bir yüzdesinin (mesela yüzde 30) sektörün altyapı ve



yapısal problemlerinin çözümüne yönelik kullanılması yönünde tedbirler önemli görülmektedir. Çiftçi tanımı ile ürün bazında küçük ölçekli işletme ve büyük ölçekli işletme kavramlarının tespit edilmesi gerekmektedir. Belirli işletme büyüklüğü üzerindeki üreticilere yapılacak ödemelere bir sınırlama getirilmelidir. Ödemeler üreticilerin tarım arazisi büyüklüğüne göre belirlendiğinde ve sınırlandırıldığında arazilerin yapay olarak büyütülmesi veya küçültülmesi konusunda gerekli önlemler alınmalıdır. Uygulama öncesi, ödemeye konu olacak alanların en az son üç yıl içerisindeki kullanım durumlarının tespit edilmesi gerekmektedir.

Bölgesel farklılıkların giderilmesi ve bölgesel nitelikli programların önemi nedeniyle, "Tarımda Sorunlu ve Öncelikli Alanları" kavramının geliştirilerek bölgesel ve yerel düzeyde bu alanları tespit çalışmalarına başlanmalıdır. 1996 yılında DPT tarafından yapılan illerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması benzeri bir çalışmanın tarım sektörüne yönelik olarak ve gelir, çevre-doğal kaynaklar, istihdam, tarımsal altyapı, pazarlama başta olmak üzere ekolojik-ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili değişkenlerin belirlenmesi ve bu doğrultuda belirlenecek bölgelere özel programlarla; talebe uygun üretim yönlendirme, hayvancılık-yem bitkileri üretiminin geliştirilmesi, orman-ağaçlandırma ve uzun dönem örtü bitkilerinin tesisi, sektör içi ve sektörler arası alternatif iş ve yatırım imkanlarının geliştirilmesi yönünde uygulamaların hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Girdi desteklerinden gübre desteğinin giderek azaltılması ve kaldırılması, kredi desteklerinin makroekonomik koşullar çerçevesinde zaman içerisinde ayarlanmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Arz fazlası olan bazı ürünlerde (tütün) yukarıda verilen esaslar çerçevesinde üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinin uygulanmasına ve diğer arz fazlası olan ürünlerde (çay, fındık) alternatif programlara (kota sistemi, çevre koruma amaçlı ağaçlandırma) öncelikle başlanılabileceği düşünülmektedir. Her yıl ürün destekleme fiyatlarının tespitinde ele alınan kriterlerden biri olan maliyet hesabına göre yaklaşımda yüzde 30 kar marjı esas alınmalıdır. Bu ya da daha yüksek oranda bir gelir ödemesinin doğrudan çiftçiye hektar başına yıllık kira sözleşmesi olarak verilmesi ve bu sözleşmenin uzun vadeli (10-15 yıl) yapılması, bu ödemeye karşılık özellikle erozyon başta olmak üzere doğal kaynakların koruma gereği olan bölgelerde arazinin uzun vadeli ağaçlandırılması veya örtü bitkilerine tahsis bir alternatif olarak değerlendirilebilir. Yıldan yıla düzensiz fiyat artışları nedeniyle sapmalar gözlenmesine rağmen genel olarak yurt içi arz ve talep dengesinin bulunduğu ancak, üretim maliyet yapısındaki bozukluklar nedeniyle dünya fiyatlarından uzaklaşmış olan ve bütçe harcamalarında önemli çalışmalar sonrasında alınacak önlemler doğrultusunda, üretime belli derecede bağlı doğrudan gelir ödemelerine başlanması gerekmektedir. Talep yetmezliği olan ürünlerde (ayçiçeği, soya, mısır) gerekli kurumsal ve pazarlama altyapısı başta olmak üzere yine yukarıda verilen esaslar çerçevesinde ve bölgesel ekim alanı çapraz arz esnekliği sonucu, üretimi azalan arz fazlası ürünlerin yetiştigi alanlara kayması sağlanabilir (7,8).

**KAYNAKLAR**

1. YÜCEL, F., 2000. AB Ortak Tarım Politikası ve Değerlendirme, Yeni Türkiye Dergisi Avrupa Birliği Özel Sayısı,36(II):1411-1428.
2. ANONİM, 2000. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT, S. 257, Ankara.
3. ANONİM, 2000. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde İktisadi Sektörlerde Gelişmeler 1996-2000, DPT, S. 295,Ankara.
4. ANONİM, 1999. Zirai ve İktisadi Rapor 1997-1998, Aydoğdu Ofset, S. 391, Ankara.
5. ANONİM, 2000. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yay.No: DPT: 2516-ÖİK:534,Ankara.
6. ŞAHİNÖZ, A., 2000. “Tarım Reformu:Made in IMF”, H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1):287-305.
7. BABACAN, A., 2000. Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
8. ANONİM , 1999. Avrupa Birliği ve Türkiye, Dış Ticaret Müsteşarlığı, 4. Baskı, S.495, Ankara.