

TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKASI

Fahri YAVUZ*

ÖZET: Mevcut tarım politikalarını değerlendirebilmek ve muhtemel politikalara yön verebilmek için geçmişte uygulanan politikaları bilmek gerekmektedir. Tarihin eski çağlarında değişik şekillerde uygulandığı bilinen tarım politikaları, özellikle tüketimi garanti etmeğe yönelik olmuştur. Osmanlı döneminde arazilerin tahsisi, kullanımı ve İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerin ve ordunun gıda ihtiyacını karşılamaya yönelik politikalar uygulanmıştır. Özellikle devlete ait arazilerin Has, Zeamet ve Timar şeklinde tahsisi dikkati çeken en önemli tarım politikası olmuştur. Cumhuriyet döneminde Medeni Kanunun yürürlüğe girmesiyle toprakların dağıtım politikası değişmiştir. 1945'de Çiftçi Topraklandırma, 1973'de Toprak ve Tarım Reformu ve 1984'de Sulanan Alanlardaki Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunları ile arazilerin tahsisinde yeni düzenlemeler getirilmeğe çalışılmıştır. 1930'lu yıllarda buğdayla başlayan destekleme politikaları, günümüze kadar artarak günümüzde 20 ürünün üzerine çıkmıştır. Planlı dönemde yapılan yedi ayrı beş yıllık kalkınma planındaki tarım politikaları, hedeflerinin çoğu zaman gerisinde kalmıştır. Tarım politikaları başta Tarım ve Köyleri Bakanlığı olmak üzere Maliye ve Sanayi Bakanlığı ve bağlı kuruluşlar tarafından yürütülmüştür. Bu politikaların finansmanı büyük çoğunlukla bir kamu kuruluşu olan Ziraat Bankası tarafından karşılanmıştır. Türkiye'de uygulanan politikaların başında destekleme alımları, girdi sübvansiyonları ve ürün bazında primler gelmektedir. Ülkedeki tarım politikalarının başarısı, ülkenin genel sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmişliği ile alakalı olup, bu sahalardaki olumsuzluklardan etkilenmektedir. Tarım politikalarının uygulanmasındaki yanlışlıklar ve muhatap kitle olan çiftçilerin durumlarındaki eksiklik ve yetersizlikler yine tarım politikalarını olumsuz yönde etkilemektedir. O halde Türkiye'de tarım politikalarını başarılı olması ve tarım sektörünün kalkınması, bir bütün olarak ülkenin gelişmesi ve kalkınması ile alakalı görülmektedir.

AGRICULTURAL POLICY IN TURKEY

SUMMARY: To understand the current structure of farm programs and what form legislation is likely to take in the future, it is good to know the policies of the past. Various agricultural policies in the old times were to guarantee food consumption. The policies in the time of Ottoman Empire were focused on allocation and use of lands and providing necessary food for army and the people in the cities like Istanbul. The most prevailing agricultural policy was the allocation of lands belong to the empire as Has, Zeamet and Timar. Land allocation policy was changed with Civil Law after Republic of Turkey was founded. Land Allocation to Farms, Land and Agriculture Reform and Agriculture Reform Related to Land Allocation in Irrigated Areas Laws were enacted in 1945, 1973 and 1984 respectively to improve land use. Commodity support policies started with only wheat in 1930's and have increased to more 20 commodities today. In most cases, the things succeeded were lagged behind the targets planned in agricultural policies in planned period. Agricultural policies in Turkey were conducted under the responsibility of Ministry of Agriculture, Finance and Industry with their institutes. All these policies are mostly financed by the Bank of Agriculture which is also a public institute. The agricultural policies applied in Turkey have been mainly supporting purchase, input subsidies and commodity premiums. Success of agricultural policies is closely related to and affected by the social, political and economic developments in the country. Inappropriate agricultural policies and farm conditions also have affected the success of these policies in a negative way. Therefore, the success of agricultural policies and development of agricultural sector depend on the development of the country as a whole.

GİRİŞ

Mevcut tarım politikalarının yapısını ve gelecekte takip edilmesi muhtemel politikaları iyi bir şekilde anlamak için tarihteki gelişmeleri incelemek yararlı olacaktır. Bu nedenle tarım politikalarının mevcut durumu ele alınmadan önce geçmişte ne gibi gelişmelerin olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Hükümetlerin tarıma müdahaleleri çok eski devirlere kadar gitmektedir. Bu politikalar, üreticilerle ilgili

olmaktan ziyade tüketicilere ve tüketimi garanti etmeyi amaçlamışlardır. Fakat günümüz tarım politikaları, tüketici isteklerini dikkate alsa da genellikle üreticilerin durumunu iyileştirmeye yöneliktir.

Tarıma yapılan ilk hükümet müdahaleleri, ilgili ürünlerin arzında meydana gelen dalgalanmaları önleme şeklinde olmuştur (Çivi, 1977). Milattan önce 18. yüzyılda Mısır hükümdarlığı tarafından

* Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, 25240, ERZURUM

hububat, bol olduğu yıllarda alınarak depolanıyordu ve Mısır o yıllarda hububat ambarı gibi faaliyet gösteriyordu. Yine milattan önce 10. yüzyılda Çin'de devlet adamlarından biri olan Li-ko, bol ürün yıllarında üreticilerin, kıt ürün yıllarında ise tüketicilerin zarar gördüğünü belirterek, bol ürün yıllarında ürün devlet tarafından alınıp depolanarak ve kıt ürün yıllarında piyasaya sürülerek her iki tarafında zararının önleneceğini belirtmiş ve bu öneri, Çin hükümet yetkilileri tarafından uygulamaya konulmuştur. Milattan önce 6. yüzyılda çok sık görülen kıtlıklardan dolayı zamanın Çin filozofu Konfüçyüs, dokuz yıldan az bir zaman için yetecek ürün stokunun yeterli olmadığı, altı yıldan az bir süre için yetecek stokların gerekli olduğu ve üç yıldan fazla yetmeyecek stoklar olduğunda o devletin ayakta kalmaya devam edemeyeceği gibi devlet adamlarına bazı öğütler vermiştir.

Hindistan'da 1770 ve 1886 yıllarında, İngiltere'de 1804-1846 yılları arasında Mısır Kanunları" adı altında tarım ürünlerindeki fiyat dalgalanmalarına müdahale edilmiştir. Liberal akımların 19. yüzyılın ikinci yarısında yaygınlaşması, tarıma müdahaleyi unutturmuş ve fiyatların büyük pazarlarda arz-talep etkisi altında serbestçe oluşmasını sağlamıştır. Fakat 20. yüzyılın başlarında özellikle 1. Dünya Savaşı nedeniyle müdahale zorunluluğu tekrar gündeme gelmiş ve savaştan sonra da bu müdahaleler devam etmiştir. Günümüzde özellikle gelişmiş ülkelerin başında gelen Kuzey Amerika, Avrupa Birliği ve Japonya gibi ülkeler, tarıma müdahale etmekte ve yüksek düzeylerde desteklemektedirler. Bu ülkelerin tarıma müdahaleleri, Türkiye ile kıyaslandığında çok yüksek olduğu görülmektedir.

TARİHİ GELİŞİM

Osmanlı Dönemi

Osmanlılarda fethedilen araziler, mülk olarak dağıtılabılır ve bu topraklarda oşür vergisi alındığından "Oşür Topraklar" denirdi (Demirci ve Özçelik, 1986). Yenik düşen ülkelerin toprakları kendilerine bırakılıp bu topraklardan haraç alındığından, söz konusu topraklara da "Haraç Topraklar" denirdi. Fakat toprakların büyük bir kısmını oluşturan ve çıplak mülkiyeti

devlete ait olan, kullanma hakkı komutanlara verilen bu topraklara ise "Miri Topraklar" denirdi. Gelirlerine göre gruplara ayrılan bu topraklara Dirlik denir ve Has, Zeamet ve Tımar sınıflarına ayrılırdı (Aksoy, 1984). Has, 100 bin akçeden fazla geliri olan ve padişah ve vezirlere tahsis edilen ve mirasçılara verilmeyen arazilerdi. Zeamet, geliri 20-100 bin akçe arasında olan, babadan erkek evlada intikal eden, emir ve sancak beylerine veriliirdi. Tımar, geliri 2-20 bin akçe arasında olan, babadan erkek evlada geçen ve sipahi beylerine verilen arazilerdi. Bu arazilerin gelirleri karşılığında belli sayılarda asker temin edilmesi Dirlik sahiplerinden istenirdi.

Ekonomisi toprak ve tarımsal üretime dayanan Osmanlı İmparatorluğu'nda halkın ihtiyaçları, ordunun ihtiyaçları ve devletin gelirleri tarımsal üretime bağıllık arz etmiştir (Çivi, 1977). Devletin en önemli gelir kaynağı olan tarımdan, çeşitli isimler altında vergi alınmıştır. Hububattan tahsil edilen Oşür ve Salariye, ordunun sefer sırasında ihtiyacını karşılamak üzere alınan Nüzül ve Sürsat vergileri çiftçilerden alınan vergi türleri olmuştur. Hububat ihracatı yasaklanmış ve bölgeler arasında taşınması sıkı kayıt ve sınırlandırmaya tabi tutulmuştur. Ordunun, şehirlerin, kasabaların ve başkent in gıda maddeleri ihtiyacını karşılamak, Osmanlı İmparatorluğunun ekonomik politikasında önemli bir problem olmuştur. Tarımsal ürünlerin üretildiği bölgelere civar şehir ve kasabaların ihtiyaçlarını karşılama sorumluluğu verilmiş, ürün fazlası ise büyük şehirlerin özellikle İstanbul'un ve ordunun ihtiyacını temin için tüketim merkezlerine gönderilmiştir. Ürünlerin nakliyesi, nakliye için izin almış tüccarlara verilmiş ve bunların faaliyetleri sıkı kontrol ve kayıt altında tutulmuştur. Ayrıca devlet memurları aracılığıyla ve hazinenin parasını kullanarak ürün satın alıyor ve bu ürünleri acil durumlarda kullanmak üzere İstanbul'da Tersane-i Amire'de depolanıyordu. Zahir-i Nezareti adında 1793 yılında kurulan örgüt, ordunun ihtiyacını karşılamak üzere, kendilerine ayrıcalık verilmiş tekel niteliğindeki araçların yaptığı işi yüklenmiş ve bu özel kuruluşların faaliyetlerine son vermiştir

Osmanlı İmparatorluğunun tarım ürünleri ile ilgili müdahalesi sadece bu ürünlerin taşıma ve ticareti üzerinde olmamıştır (Çivi, 1977). Esas

amaç, gıda maddeleri fiyatlarını belli bir seviyede tutmak ve devletten maaş alan askeri personel ve memurların şikayetlerini ortadan kaldırmaktır. Bu amaca ulaşmak için, bir taraftan üretim merkezlerinde ilgili mülki amir veya komisyonlar tarafından fiyatlar belirlenirken, diğer taraftan tüketim merkezlerinde de fiyat kontrolleri yapılmıştır. Bu fiyat belirleme ve kontrollerini yapanların devlet memurlarından oluşması ve daha sonra komisyonlara satıcı ve üretici temsilcilerinin alınmasına rağmen, bunların etkin olamaması, uygulanan politikaların asıl amacının fiyatların düşük tutulması olduğunu ortaya koymaktadır. Bu fiyatları kabullenmeyen üretici ve satıcılar, ürünleri depolayarak el altından karaborsaya sürüyordu. Bu durumu önlemek için komisyonlara tarafsızlığıyla biline din adamları katılmasına rağmen, anlaşma sağlanamamış ve durum merkeze bildirilmiştir. Bu defa fiyatlar komisyonlar yerine, merkezi otoriteler tarafından belirlenmeğe başlanmıştır.

Osmanlı döneminde farklı bir uygulama olarak, 19. yüzyılın başlarından itibaren Mısır'da Kavalalı Mehmet Ali Paşanın tarıma bir dizi müdahalesi belirtilebilir. Bazı kurum ve kuruluşlara ait araziye el konulmuş ve bunların tarıma elverişli olanları çiftçilere dağıtılmış ve böylece bir toprak reformu gerçekleştirmiştir. Batıda tekstil sektörünün geliştiğini dikkate alınarak, pamuk üretimine önem vermiştir. Çiftçileri ne ekecekleri konusunda serbest bırakmış fakat korunması gereken ürüne yüksek fiyat vererek, belirlenen amaçlara ulaşılma istenilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğunun izlediği tarım politikası, tarımsal ürün üreticilerini korumaktan ziyade, tüketicilerin gıda ihtiyacını düşük fiyatlardan almasını garanti etmeyi amaçladığı şeklinde özetlenebilir. Bu doğrultuda piyasaya yapılan müdahaleler, tavan fiyatı veya narh fiyatı şeklindedir. Bu politikaların en önemli amaçları, ordunun ihtiyaçlarının sağlanması, devlete gelir temin edilmesi ve büyük şehirlerin gıda ihtiyaçlarının karşılanması olmuştur.

Cumhuriyet Döneminin İlk Kırk Yılı (1923-1963)

Cumhuriyet döneminin tarımla ilgili ilk önemli politikaları, 1925 yılında Aşar vergisinin

kaldırılması ve 1926 yılında Medeni Kanunun kabulü ile çiftçilerin toprak mülkiyeti hakkının resmen gerçekleştirilmesidir. Bu iki politika da başlangıçta çiftçiler için yararlı politikalar olarak kabul edilmiştir. Fakat son yıllarda Medeni Kanunun, miras yoluyla arazilerin parçalanmasına ve dolayısıyla küçük ve ekonomik olmayan işletmelerin ortaya çıkmasına neden olması sebebiyle mahsurları ortaya çıkmıştır. Yine ilk yıllarda tüketicilerin yararına ucuz buğday ve ekme politikası, buğday fiyatlarının yükselmemesi için İktisat Bakanlığı tarafından buğday ithal edilip piyasaya sürülerek devam ettirilmiştir.

Tüm dünyayı olumsuz yönde etkileyen ve 1929 yılında başlayan ekonomik buhran, Türkiye'yi de etkilemiş ve bu yılda 12.8 kuruş olan buğday fiyatı 1933 yılında 4.3 kuruşa düşmüştür (Çivi, 1977). Bu durum karşısında hükümet, zor durumda kalan çiftçileri korumak için, 1932 yılında 2056 sayılı Buğday Koruma Kanununu çıkarmış ve bir ay sonra 13204 sayılı kararname ile Ziraat Bankası'na, belirlenen yerlerde 5.5 kuruştan buğday satın alma yetkisini vermiştir. Daha sonraları korunmaya, buğdayın yanında diğer hububatların da alınmasıyla bu yetki 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisine (TMO) verilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerinin olduğu 1940'lı yıllarda, savaş şartlarının da etkisiyle tarımsal ürün fiyatları sürekli yükselme göstermiştir. Bu dönemde hükümetler, tarımsal ürün fiyatlarını düşürmeye çalışıyordu ki bu yıllara narh uygulama yılları denilebilir. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu 11.6.1945 tarih ve 4753 sayılı kanun ile çıkmış ve bu kanunla vakıf, özel idare ve belediyelere ait araziler ve 5 bin dönümü geçen özel mülk araziler kullanılarak topraksız çiftçilerin topraklandırılması amaçlanmıştır (Eraktan, 1989). Bu kanunla hazine arazileri dağıtılmış, fakat yan tedbirler alınmadığından yeterli başarı sağlanamamıştır. İlk taban fiyat uygulaması bu yıllarda 1947 yılında toplam üretimin %13'ü alınarak tütünde başlamıştır.

Enflasyon yılları olarak bilinen 1950'li yıllarda, dünya fiyatlarının ülke içindeki fiyatların altına düşmesi nedeniyle, ihracatta teşvik uygulamaları başlamıştır. Fiyat artışlarının hızlandığı bu

dönemde tüketiciyi korumak amacıyla hayvansal ürünler, pirinç, ekmek ve yağlar gibi tanmsal ürün ve mamulleri fiyatlarına müdahale edilmiştir. Planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılına gelinceye kadar, bazı özel amaçlarla bir dizi tarımsal politikalar takip edilmiştir. Şekerpancarı ve çay gibi ürünlerin üretiminin ülkede yaygınlaştırılması ve bu ürünlere ait sanayinin kurulması yoluyla ekonomiye katkılarının olması amacıyla, tarımsal destekleme ve fiyat politikaları takip edilmiştir. Uluslararası ticarete gerekli olan döviz talebini karşılamak yani gerek yatırıma yönelik teknoloji ve gerekse zorunlu tüketim ürünlerini satın almak için gerekli olan yabancı parayı temin etmek için, fındık, kuru üzüm, kuru incir ve zeytinyağı gibi ürünler desteklenmeye başlanmıştır. Ayrıca haşhaş ve tütün gibi kendine has özelliği olan ürünlerin üretiminin sınırlanması ve planlanması yönünde politikalar takip edilmiştir.

Planlı Dönem (1963-2000)

Birinci beş yıllık kalkınma planında (1963-1967), fiyatlara müdahale yerine üretim girdilerinin desteklenmesi ön plana çıkmaktadır (DPT, 1963). Bu planda tarımsal destekleme için tarım satış kooperatiflerinin geliştirileceği, destekleme kapsamına sadece kooperatif üyelerinin alınacağı ve bu desteklemelerin ancak acil durumlarda bütçeden sübvansiyon verilmesi şartıyla yapılacağı ifade edilmektedir. İhraç ürünlerinde ise dünyadaki fiyatlar dikkate alınarak alımların yapılacağı ve ihracatı olumsuz yönde etkileyecek fiyat politikalarından kaçınılacağı belirtilmektedir. Yine bu dönemde, çayda standartlaşmaya gidilmesi ve kaliteye göre farklı fiyat uygulanması, şeker pancarı ile buğday fiyatları arasındaki oransal dengenin korunması, fındıkta dış talep ve fiyatların dikkate alınması, pamukta ihracat ürünü olması ve gelişen tekstil sanayinin hammaddesi olmasının göz önünde bulundurulması, tütünde kaliteye önem verilmesi, ekonomiye yük olacak fiyat düzenlemelerinden kaçınılması ve aşırı stoklama yapılmaması, yemlik hububat ve yağlı tohumların fiyatlarının nispi olarak daha iyi bir duruma getirilmesi, Et ve Balık Kurumunun sözleşmeli alanlara yönelttiği randıman, gençlik gıda primlerin uygulanması

genişletilerek besiciliğin teşvik edilmesi programları yapılmıştır.

İkinci beş yıllık kalkınma planında (1968-1972), tarımın desteklenmesine ve tarımsal fiyat politikalarına daha az önem verildiği görülmektedir (DPT, 1967). Tarım sektörünün fiyat politikalarıyla sürekli desteklenmesinin, fiyatların yükselmesine, yapısal bozuklukların meydana gelmesine ve kaynakların tahsisinde israflara neden olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle gerek tarımsal destekleme politikasında ve gerekse bu politikaların finansmanında değişiklik yapılmasının gerektiği vurgulanarak, bazı önlemler ortaya konulmaktadır. Bu önlemler, iç ve dış piyasada yeterli talebi olan ürünlerin, gereksiz stoklara neden olmadan artırılması, tarımsal desteği zamanla azaltacak yapısal değişimin sağlanması, fiyat dışı teşviklerin öne çıkarılması ve buna göre örgütlenmenin yapılması olarak sıralanmaktadır. Henüz belirgin bir destekleme ve fiyat politikasına ulaşılmadığı ve yeni örgütlenmelerden bahsedildiği görülmektedir.

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında (1973-1977), tarımsal destekleme ve fiyat politikası daha detaylı bir şekilde ele alınmıştır (DPT, 1973). Tarımın kendine has özellikleri nedeniyle aşırı fiyat ve gelir dalgalanmalarına muhatap olacağı belirtilmiştir. Dış satım, sanayi girdisi ve alt ve orta gelirli grupların tüketimi içinde önemli yer tutan tarımsal ürünlerin fiyatlarındaki artışlar enflasyonist baskıya neden olması, dışarıyla rekabet şartlarını olumsuz yönde etkilemesi bu dalgalanmaların teşkilatlanma eksikliği nedeniyle üretici ve tüketicileri olumsuz yönde etkilerken, araçlara fayda sağlaması ve ayrıca tarımsal üretimin ekonomik önemi, destekleme politikalarının uygulanmasını gerekli kılmaktadır diye ifade edilmektedir. Destekleme kapsamına alınan ürünlerde ve özellikle pamukta yüksek fiyat politikasının uygulanması, iç fiyatlarla dünya fiyatları arasında büyük bir fark oluşmasına neden olmuş ve bunun kapatılması için fon kurulması önerilmiştir. Bu dönem içinde, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu 1973 tarih ve 1757 sayılı kanunla çıkarılmış olup, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'ndan farklı olarak kamulaştırılacak topraklar ilk sırada yer alırken, bunu takiben kullanılmayan hazine arazileri, mera, yaylak ve

kışlaklar gelmektedir (Eraktan, 1989). Kamulaştırmaya ilk olarak arazi dağılımının çok dengesiz olduğu Şanlıurfa ilinde başlanmış, fakat reform çalışmaları sürdürülürken Anayasa Mahkemesi'nin kamulaştırmada emlak değerlerinin piyasa bedeli üzerinden ödenmesi esasını getirmiştir. Bu durum kamulaştırmanın imkansız hale gelmesine neden olduğundan faaliyetler önemli ölçüde sekteye uğramıştır.

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında (1979-1983), tarımsal üretim hedeflerine ulaşmak için dar ve orta gelirli üreticilerin destekleneceği, destekleme fiyatlarının ürünün özelliğine göre ekimden ve hasattan önce açıklanacağı, fiyat ve müdahale alımları yanında tarımsal eğitim, örgütlenme ve ucuz girdi teminine de önem verileceği belirtilmektedir (DPT, 1979). Diğer taraftan normalin üzerindeki fiyat artışlarının enflasyonu körüklemesiyle gelir dağılımını küçük çiftçi aleyhine ve büyük çiftçiyi lehine değiştireceği hususunun fiyat belirlenmesinde dikkate alınacağı ifade edilmektedir. Dışarıya konu olan ürünlerde dünya fiyatlarının dikkate alınacağı, üretimde ve dünya piyasalarında meydana gelen dalgalanmalardan çiftçi gelirinin etkilenmemesi yönünde politikaların izleneceği belirtilmektedir. Tarımsal desteklemenin finansmanının, prensip olarak kurulması öngörülen Tarım Ürünleri Destekleme Kurumu ve TMO tarafından sağlanacağı, Tekel, Türkiye Şeker Fabrikaları AŞ ve Et ve Balık Kurumu (EBK) tarafından yapılan destekleme alımları, söz konusu plan döneminde bu kurumlar tarafından devam ettirileceği ve destekleme alımları yapan tüm kuruluşların finansman ihtiyacının karşılanması açısından öz kaynak artırımına gidileceği vurgulanmaktadır.

Beşinci beş yıllık kalkınma planında (1984-1989), tarımsal fiyat ve gelirlerde istikrarı sağlamak, pazarlamayı kolaylaştırmak, mevcut arazinin özelliklerine, iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısıyla verimliliği artırmaya yardımcı olmak esas olarak kabul edilmiştir (DPT, 1985). Tarımda uygulanan fiyat politikası yanında ucuz girdi, eğitim, teşkilatlanma ve teknolojik gelişme imkanlarının artırılması gibi fiyat dışı destekleme politikalarına da önem verileceği belirtilmektedir. Dışarıya konu olan ürünlerin desteklenmesinde rekabet açısından kalite, standart ürün ve farklı

fiyat politikalarının izleneceği ve tarımdaki gelir istikrarsızlıklarına karşı ürün sigortası çalışmalarının yapılacağı vurgulanmaktadır. Destekleme alımlarının finansmanında enflasyon baskısına neden olunmaması ve desteklemede ilgili kuruluşların öz kaynak katkısının artırılması esastır denilmektedir. Tarımsal destekleme fiyatlarının daha gerçekçi bir şekilde belirlenmesi amacıyla kullanılan rekolte tahminlerinin daha sağlıklı yapılması ve tarım istatistiklerinin iyileştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmektedir. Tarımsal ürünlerin en iyi şekilde değerlendirilmesi için Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin amaçlarına uygun hizmet vermelerinin sağlanacağı ve kanunlardaki istisnalar hariç, ödemelerin doğrudan ve zamanında çiftçiye yapılacağı belirtilmektedir. Bu dönem içerisinde, kamuoyunda 1973 yılında çıkarılan Toprak Reformu ve bu yasanın yürürlükten kalkması ile ilgili tartışmalar devam ederken, 22.11.1984 tarih ve 3083 sayılı Sulama Alanlarındaki Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu çıkarılarak aynı yıl yürürlüğe girmiştir (Eraktan, 1989). Dağıtılan topraklar bölünemez ve mirasçılar dışında kimseye devredilemez ilkesi getirilirken sadece devletçe sulamaya açılan alanlarda geçerli olması nedeniyle uygulama sahası sınırlı kalmıştır.

Altıncı beş yıllık kalkınma planında (1990-1994), beşinci planda olduğu gibi istikrar sağlayacak, pazarlamayı kolaylaştıracak ve ekilen araziye, iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısıyla, verimliliğin artırılması esastır denilmektedir (DPT, 1990). Tarımsal desteklemenin kapsamının, ekonomik ve sosyal kriterler dikkate alınarak tespit edileceği belirtilmektedir. İhraç ürünleri, enflasyon, fiyat dışındaki desteklemeler ve Tarım Satış Kooperatifleri ile ilgili takip edilecek politikalar çok benzerlik arz etmektedir.

Yedinci beş yıllık kalkınma planında (1996-2000) "Tarımsal Politikalar ile İlgili Yapısal Değişim Projesi" başlığı altında tarım sektörü ile ilgili (a) mevcut durum, (b) amaçlar, ilkeler ve politikalar ve (c) hukuki ve kurumsal düzenlemeler ele alınmıştır (DPT, 1996). Tarım sektörü ile ilgili özet bilgiler vermesi ve güncel olmasından dolayı bu kısım aynen aktarılmıştır.

Mevcut Durum

Tarım sektörünün GSYİH içindeki payı 1990 yılında % 17.5 iken, bu oran son yıllarda % 15 seviyesine düşmüştür. Buna karşılık tarımın sivil istihdamdaki payı ise % 45 ile ağırlığını sürdürmektedir. Altıncı plan döneminde (1990-94) tarım sektörü, üretiminde yıllık ortalama % 1.7 artış, ihracatında % 1.3, ithalatında ise % 5 azalış olmuştur. 1994 yılı verilerine göre tarımsal üretimin % 66.7'si bitkisel ürünler, % 25.2'si hayvancılık, % 2.7'si ormancılık ve % 5.3'ü su ürünleri üretiminden oluşmaktadır.

Arazi kullanım planlarının bulunmaması, tarım arazilerinin tarım dışı kullanımının artışı ve erozyon gibi nedenlerle tarım arazileri azalmakta, arazi mülkiyetindeki dağılımın bozukluğu sonucunda küçük işletmelerin sayısal oranı artmaktadır. 1980 Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre 3 milyon 434 bin olan tarımsal işletme sayısı 1991 yılında 4 milyon 92 bine yükselmiştir. Bu işletmelerin % 99.0'ı 50 hektarın altında bulunmaktadır. 1980 yılında 5 hektarın altında bulunan işletmelerin toplam işletmeler içindeki payı % 61.1 iken bu oran 1991 yılında % 65.4'e yükselmiştir. 1991 yılında bu işletmelerin % 96.4'ünde hem bitkisel hem de hayvancılık, % 3.6'sında ise yalnızca hayvancılık faaliyeti yürütülmektedir. Bu yıldaki Tarım Sayımı sonuçlarına göre, büyükbaş hayvancılık yapan işletmelerinin % 71.9'u 5 başın altında, küçükbaş hayvancılık yapan işletmelerinin ise % 31.6'sı 20 başın altında bir büyüklüğe sahiptir. Bu nedenlerle tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelirleri diğer sektörlerle nazaran düşüktür. Ayrıca tarım sektörünün kendi içerisinde de gelir dağılımı büyük ölçüde farklılık arz etmektedir.

Uygulanan destekleme politikaları ile üretici gelirlerinde istikrar sağlanamadığı gibi, dünya fiyatlarının üzerinde seyreden destekleme fiyatları, bazı ürünlerde ekim alanlarının aşırı genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin fazla alım yaparak yüksek stok maliyetine katılanmasına neden olmuştur. İlgili kuruluşlarda ve işletme düzeyinde yeterli ve düzenli kayıt tutulmaması nedeni ile istatistikî bilgilerin sağlanamaması tarım sektörü ile ilgili politikaların oluşturulmasında önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Tarım sektöründe eğitim, araştırma ve yayım hizmetleri yeterli düzeyde

bulunmamaktadır. Üretimim yönlendirilmesi, pazarlanması, fiyat oluşumu ve üreticilere hizmet götürülmesine yönelik üretici düzeyinde örgütlenme yetersizdir. Kamu kesiminde yetki dağılımı ve koordinasyon yetersizliği devam etmektedir.

Hayvancılık üzerine bazı olumlu çalışmalara rağmen, arzulanan seviyeye erişememiştir. Ülkemizde hayvan sayıları tarımda gelişmiş ülkelerin çoğundan fazla olduğu halde birim hayvan başına verim düşüktür. Sığır mevcudunun %65.0-70.0'ı, koyun mevcudunun %90.0-95.0'ı yerli ırklardan oluşmaktadır. Hayvan popülasyonunda yerli ırkların çoğunlukta olması, hayvan barınakları, bakım ve besleme şartlarıyla, üreticilerin teknik bilgi ve pazarlama imkanlarının yetersizliği, ticari işletmelerin gelişmesi için gerekli sermaye birikiminin ve hayvan sağlığı hizmetlerinin istenen seviyede olmaması, hayvancılık birlik ve kooperatiflerinin ülke genelinde yaygın olmayışı diğer başlıca sorunlardır. Meraların bilinçsizce kullanımları ve tarla haline dönüştürülmeleri neticesinde alanlar daralmış ve vasıfları büyük oranda bozulmuştur. Ülkemizde toplam ekilebilir alanın %2.5-3.0'ü oranında olan yem bitkileri ekim alanları ise yeterli düzeye getirilememiştir. Hayvancılığı gelişmiş ülkelerde yem bitkileri ekim alanları toplam ekilen alanların % 25-30'unu oluşturmaktadır.

Su ürünleri üretiminde 1988 yılına kadar artış, daha sonraki yıllarda ise azalmalar olmuştur. Üretimdeki azalmalar aşırı avlanma, kirlenme ve ekolojik değişimlerden kaynaklanmaktadır. Bunun sonucunda ihracatta azalmalar, ithalatta ise büyük artışlar görülmüştür. 1988 yılında 676.2 bin ton olan su ürünleri üretimi 1991 yılında 364.7 bin ton olmuş, 1993 yılında 556 bin tona ve 1994 yılında da 601 bin tona yükselmiştir. Su ürünleri üretiminde görülen azalmalarda önemli etkisi olan kirlenmenin önlenmesi için Karadeniz ülkeleri arasında anlaşma imzalanmıştır. Ayrıca Karadeniz'de balıkçılığın korunması ve geliştirilmesi için çalışmalar, ülkemiz koordinatörlüğünde sürdürülmektedir. Ayrıca su ürünleri üretimi ile iç su ürünleri yetiştiriciliği faaliyetlerinin masiv planlarını yapılarak, su ürünleri ıslah projeleri ile gerçekleştirilmesi

sağlanacaktır. Su ürünleri kaynaklarının yıllık üretim potansiyelinin ve bunları etkileyen faktörlerin iyi bilinmemesi, bu kaynakların korunması, geliştirilmesi, etkin ve sürdürülebilir biçimde kullanılmasını engellemektedir. Planlı dönemde 1994 sonu itibarıyla toplam 127 adet balıkçı barınağı, 44 adet barınma yeri, 58 adet çekek yeri inşaatı tamamlanmıştır. Yalnızca altıncı plan döneminde bu rakamlar sırasıyla 14, 17 ve 23 olmuştur.

Su ürünleri sektöründe hastalık ve parazitler dahil, koruma ve kontrol hizmetlerinin etkinlikle yürütülememesi, yetiştiriciliğin ve açık deniz balıkçılığının yeterli düzeyde geliştirilememiş olması, iç sular ve denizlerde araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin yetersizliği, üretici altyapı eksiklikleri, pazarlama aşamasında soğuk ve donmuş zincirin geliştirilememesi, üreticilerin yeterli ve etkin olarak teşkilatlanamaması ve kamuda yönlendirici ve kaynakları yönetici ve geliştirici yeterli bir yapının bulunmaması sektörün önemli sorunlarını oluşturmaktadır.

Amaçlar, İlkeler ve Politikalar

Artan nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesini sağlamak, mukayeseli üstünlüğe sahip olduğumuz ürünlere ağırlık vererek üretimin ve ihracatın artırılması ve üretici gelirlerinde artış ve istikrarın sağlanması temel amaçtır.

Ülkemizde tarımsal alanların marjinal sınırlara ulaştığı göz önüne alındığında üretimin artırılması, verimin artırılması ile mümkün olacaktır. Bu sebeple sulama alanlarının genişletilmesi amacıyla Konya Ovası ve Orta Anadolu bölgesi başta olmak üzere sulanabilir alanların sulanmaları, modern sulama sistemleri ile çevre şartlarına uygun olarak gerçekleştirilecektir. Sulanan alanların artırılması yanında, yüksek verimli ve iyi kaliteli tohumlukların ve damızlıkların çiftçilerce kullanımının yaygınlaştırılması, toprak analizlerinin yapılması, bilinçli gübre kullanımı, uygun ekipman seçimi ve tarımsal mücadele yapılması, yayım ve araştırma sonuçlarının çiftçilere götürülmesi sonucunda, üretimde verim ve kalite artışı sağlanacaktır. Ayrıca teknik eleman ve çiftçi eğitimine ağırlık verilecektir.

Tarım politikaları, Uruguay Turu sonunda imzalanan Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş

Anlaşmasının tarımla ilgili hükümleri çerçevesinde ülkemizin yükümlülükleri ve AB 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. Bu çerçevede, tarım ürünleri fiyatlarına olan devlet müdahaleleri azaltılarak bunun yerine kayıtlı üreticilere doğrudan gelir desteği verilmesi yoluna gidilecek, girdi destekleri aşamalı olarak kaldırılacak, arz fazlası olan ürünlerin üretimleri, ürün kalitesi ve tipleri ile arazi durumu gibi kriterler de göz önüne alınmak suretiyle ekim alanları sınırlandırılarak veya benzeri tedbirler alınarak azaltılacak ve bunların yerine iç ve dış talebi olan ürünlerin üretimine yönelme sağlanacaktır.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) çerçevesinde, sulamaya açılan alanlarda arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri etkinleştirilecek ve sulama yatırımları ile uyumu sağlanacak, ürün deseninin tespitinde nispi üstünlüğe sahip olunan ürünlere ağırlık verilecektir. Bu plan döneminde, kimyasal gübre kullanımının yıllık % 4.5 oranında artarak 1995 yılı düzeyi olan 5.1 milyon tondan 2000 yılında 6.4 milyon tona yükseleceği tahmin edilmektedir. Bitkisel üretimin artırılmasında çevre boyutuna önem verilerek, gübre ve ilaç kullanımında çevreye zarar verilmemesi esas olacaktır. Yedinci plan döneminde tarımsal üretimin yıllık ortalama % 2.9-3.7 oranları arasında artacağı tahmin edilmektedir.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri et, süt ve yumurta gibi hayvansal protein içeren maddelerin tüketim miktarları ile yakından ilgilidir. Tarımda hayvancılık sektörünün payının artırılması, hayvansal protein eksikliğinin giderilmesi ve üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi amacıyla hayvancılığa özel önem verilerek özellikle damızlık hayvan yetiştiriciliği, süt ve besi sığırcılığı geliştirilecek, üretim ve verimliliğin artırılması sağlanacaktır. Aynı zamanda hayvansal üretim, ülkemizin coğrafi ve sosyo-ekonomik koşulları çerçevesinde ırk ıslahı, daha iyi bakım, besleme şartları sağlanarak ve ticari hayvancılık geliştirilerek artırılabilecektir. Ayrıca tüm meraların

yetiştiriciye açılmasına ve ıslahına, yemlerin dünya fiyatlarıyla üreticiye verilmesine, yem bitkileri üretiminin artırılmasına ve hayvan hastalıklarıyla mücadeleye önem verilecektir.

Yüksek verimli kültür ırkı damızlık hayvanlar, ülke içinden ve ithalat yoluyla karşılanarak genel hayvan popülasyonu içerisindeki payı artırılacak, ayrıca suni tohumlama yoluyla yapılan melezleme çalışmaları etkinleştirilecektir. Yerli ırk hayvanların belirli yerlerde, belirli sayılarda yetiştirilme yolu ile gen kaynağı olarak korunmaları sağlanacaktır. Sözleşmeli yetiştiricilik yaygınlaştırılacaktır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde uygulamaya konulacak besicilik projeleri ile bölgedeki hayvancılığın geliştirilmesi hedef alınacaktır. Hayvancılıkta sermaye şirketlerinin kurulması desteklenecektir.

Serbest piyasada oluşan fiyatlardan üreticilerin daha fazla pay alabilmeleri ve tarım ürünlerinin rekabet ortamı içinde pazarlanabilmesi için, ürün borsaları, haller ve bunlarla ilgili altyapı geliştirilecek, vadeli işlem borsaları kurulacaktır. 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 ve değerlendirme birimleri ve iştirakleri özelleştirilecektir. Çiftçi gelirlerine istikrar kazandırmak amacıyla tarım ürünlerinin sigortalanması sistemi getirilecektir. Tohumculuk, suni tohumlama ve tarımsal mücadelenin özel sektör tarafından yürütülmesi yaygınlaştırılacaktır. Tarımsal politikaların düzenli olarak yürütülebilmesi ve istatistiklerin güvenilir hale gelmesi için üreticilerin kayıtlı olmaları ve işletme sahiplerinin işletmeleri ve üretim faaliyetleri hakkında kayıt tutması sağlanacaktır. Tarım sektörü faaliyetlerinde Uzaktan Algılama Yönteminden yararlanılacaktır. İstatistikî bilgilerin toplanması ve yayım çalışmaları belli bir sisteme kavuşturulacaktır.

Su ürünleri sektöründe, doğal ortamların korunması ve kontrolü, kaynakların sürdürülebilir şekilde kullanılarak üretimin artırılması, yetiştiricilik ve açık denez balıkçılığının geliştirilmesi, ayt yapının tamamlanması, kurumsal

yapının etkin bir şekilde oluşturulması, uluslararası anlaşmaların tamamlanması, pazarlamada soğuk ve donmuş zincirin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. İstihdamı geliştirmek için, sektör iyi değerlendirilecek ve ihracat özendirilecektir. İç sular, lagünler ve denizlerde kaynak potansiyelini artırmak amacıyla araştırma ve geliştirme faaliyetlerine devam edilecektir.

Hukukî ve Kurumsal Düzenlemeler

Hayvancılığın özel önem verilerek geliştirilmesi için, gerekli bütün çalışmaları yapmak üzere Başbakanlığa bağlı Hayvancılık Müsteşarlığı kurulacaktır. Su ürünleri sektörünün gelişmesi için de Su Ürünleri Genel Müdürlüğü kurulacaktır. Tarım sektörünün yapısal sorunlarının, çözüme kavuşturulması ve belirlenen tarım politikası amaçlarına ulaşılmasına yönelik olarak, bu sektörde politikaları belirleyen ve faaliyetleri yönlendiren kamu ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinden oluşan, tarımda yeniden yapılanma kurulu oluşturulacaktır. Tarım ve Köyşleri Bakanlığının kanunla kendisine verilmiş görevleri daha etkin bir şekilde yerine getirmesi amacıyla bakanlık, yeni bir yasa ile yeniden düzenlenecektir. Ancılığın geliştirilmesine katkıda bulunmak üzere Merkez Ancılık Araştırma Enstitüsü kurulması için çalışmalar yapılacaktır.

Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin ortaklarına daha iyi hizmet verebilecek ve kooperatifçilik hizmetlerini daha etkin bir şekilde yerine getirebilecek özerk bir yapıya kavuşturulması, kooperatifçilik ve işletmecilik faaliyetlerinin birbirinden ayrılması için, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerine ilişkin 3186 sayılı ve 2834 sayılı kanunlarda değişiklik yapılacaktır.

Ülkemizde hayvancılığın meralara bağımlı olması nedeniyle, maliyet düşürücü bir unsur olarak meraların önemi büyüktür. Bugüne kadar, meraların tespiti, tahsis ve amaçlarıyla ilgili olarak yasal bir düzenleme yapılmamış, bu konudaki düzenlemeler diğer yasalardaki ilgili hükümlere göre yürütülmüştür. Yasal boşluğu doldurmak, mera, kışlak ve yaylakların tespit, tahsis ve amacına uygun kullanımını düzenlemek amacıyla yeni bir mera kanunu çıkarılacaktır. (Bu kanun 31

Temmuz 1998 tarih ve 23419 sayılı resmi gazetede Mera Yönetmenliği başlığı altında çıkararak yürürlüğe girmiştir. Meralann kullanımı, kiraya verilmesi ve tahsis amacının değiştirilmesi konularını içermektedir).

1177 sayılı Tütün Tekeli Kanunu, 1196 sayılı Tütün Tarım Satış Kooperatifleri ve Bölge Birlikleriyle Türkiye Tütün ve Satış Kooperatifleri Genel Birliği Kanunu ve 196 sayılı Ekici Tütün Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanunlar günün şartlarına uygun hale getirilecektir. TEKEL Genel Müdürlüğünün, yaprak tütün işletmeleri ile sigara sanayii faaliyetlerinin ayrı birimler halinde örgütlenmesini sağlamak üzere, gerekli kurumsal düzenlemeler yapılacaktır. Üretici Birlikleri yasası çıkarılarak üreticilerin ilgi alanlarına giren ürünlerin üretimi, pazarlanması konularında üreticilere hizmet verilebilmesi ve yapısal uyum çerçevesinde önerilen gelişmelerin sağlanabilmesi için gerekli altyapı oluşturulacak, üretici birliklerinin kurulması sağlanacaktır.

Ziraat odalarının demokratik bir yönetim yapısına kavuşması ve görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesine ortam sağlamak amacıyla 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği yasasında değişiklik yapılacaktır. Tarım ürünlerinin serbest pazar koşullarında daha fazla işlem görmesini sağlamak ve mevcut borsaların yeniden düzenlenmesi ve Ürün İhtisas Borsalarının kurulması için, 5590 sayılı Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununda değişiklik yapılacaktır. Özellikle taze sebze ve meyve üreticilerinin ve üretici birlik ve kooperatiflerinin ürünlerini pazarlayabilmeleri, pazar sinyallerini kolaylıkla algılayarak üretimlerini yönlendirebilmeleri ve Pazar fiyatlarından daha fazla pay alabilmeleri için Üretici Bölgesi Halleri Yasası hazırlanacaktır. Şeker Kanununun ihtiyaca cevap vermeyen maddeleri, özel kesimin şeker sanayiinde etkin faaliyet göstermesini sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir. Ülkemizde yurtiçi arz açığını kapatabilmek, çölleşme ve toprak erozyonunu önlemek amacıyla, milli ağaçlandırma ve erozyon kontrolü seferberlik kanunu çıkarılacaktır.

TARIM POLİTİKASI İLE İLGİLİ KURUMLAR VE FİNANSMAN KAYNAKLARI

Tarım politikası kuruluşları, karar organları ve etki organları olmak üzere iki ana grupta toplanır (Çalgüner, 1979). Karar organları ulusal ve uluslararası düzeyde olabilir. Ulusal düzeyde olanları, TBMM, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklara bağlı kuruluşlar olarak sıralanabilir. Etki organları ise bu kararları yayan ve bunlar üzerinde etkili olmak amacıyla ortaya çıkan üretici ve tüketiciler birlikleri ve meslek organizasyonlarıdır. Türkiye'de tarımsal kuruluş ve organizasyonlar, kamu, yarı kamu ve özel kuruluşlar olarak sınıflandırılmaktadır (Gürgen, 1988). Kamu kurumları içerisinde, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Köy Hizmetleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü gibi bağlı kuruluşlar ve TMO ve EBK gibi ilgili kuruluşlar bulunmaktadır. Yarı kamu kuruluşları içerisinde Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri ele alınırken özel kuruluşlar olarak da Ziraat Odaları ve Birlikleri ve Çiftçi Birlikleri sıralanmaktadır.

Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarıyla ilgili kararlar başlıca üç kurul tarafından alınmaktadır (Ören, 1994). Bunlar Bakanlar Kurulu ve yetki verdiği kurullar, Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi Koordinasyon Kuruludur. Ayrıca, Tarım, Sanayi ve Maliye Bakanlıkları tarımsal destekleme ile ilgili kararların alınmasında önemli etkiye sahiptirler. Bakanlar kurulunun aldığı kararları, 29.6.1956 tarih ve 6747 sayılı "Şeker Kanunu", 2.1.1961 tarih ve 196 sayılı "Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanun", hububat ve baklagil alımları ve Ziraat Bankasına olan borçların ertelenmesi ile ilgili 233 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 35. Maddesi ve 85/10151 sayılı tohumculuğu teşvik hakkındaki kararnameye uygun kararlar olarak sıralanabilir. Bu kararlar, fiyat tespiti, destekleme alımları, borçların ertelenmesi ve kredi faiz oranlarının belirlenmesi ile ilgili olup her yıl ilgili bakanlığın teklifi ile bakanlar kurulu tarafından alınır. Yüksek Planlama Kurulu kararları ise 3186 sayılı "Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkındaki Kanun" uyarınca destekleme fiyatı ve destekleme kapsamına alınan ürünler ile ilgili kararlar ve finansmanı Geliştirme ve Destekleme Fonundan sağlanan hayvancılığı teşvik ile ilgili

kararlar olarak sıralanabilir. Para-Kredi Koordinasyon Kurulu ise tarımsal girdilerin sübvansiyonu, süt üreticilerine teşvik primi uygulaması, gübre kredilerine uygulanan düşük faizden dolayı ortaya çıkan fark ve ihracata teşvik primlerinin Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan karşılanmasıyla ilgili kararları almıştır.

Bu kanun ve kararnamelere dayalı olarak tarımsal ürünlerin desteklenmesinde görev alan kuruluşların 4'ü İktisadi Devlet Teşekkülü (sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşekkülü), 2'si Kamu İktisadi Kurumu (sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan kamu hizmeti ağır basan kamu iktisadi teşekkülü) ve 1'i Tarım Satış Kooperatifleri Birliğidir.

İktisadi Devlet Teşekküllerinden ilk üçü olan TMO, EBK ve TSEK Tarım Bakanlığına, diğeri olan Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) Sanayi Bakanlığına bağlıdır (Çivi, 1977). 1938 yılında 3491 sayılı yasa ile kurulan TMO'nun amacı, "yurt içinde başta buğday olmak üzere, icabına göre muhtelif hububat nevelerinin alım ve satım işlerinin gerek müstahsil ve gerekse müstehlik bakımından fiyatların tanzimi, işlenmesi, standartlaştırılması, bu suretle ihraç kabilyetlerinin artırılması ve aynı zamanda bu mahsullerin istihşalleriyle sıkı alakayı halz afyon mahsulü ihracı işleriyle uğraşmak" şeklinde belirlenmiştir. 2.8.1952 tarih ve 781 sayılı kanun ile kurulan ve 16.5.1964 tarih ve 6/3093 sayılı kararname ile Kamu İktisadi Teşekkülü (KİT) olan EBK'unun amacı, "et ve balık işlerini tertip ve tanzim etmek, bu maddelerin üretim, ticaret ve sanayii ile meşgul olmak ve bunlarla ilgili her türlü etüt ve araştırmaları yapmak" olarak ifade edilmektedir. TŞFAŞ, 6.7.1935 tarih ve 6747 sayılı şeker yasası ile kurulmuş olup amaçları, "pancar üretmek, çiftçinin pancar üretimini organize etmek, her çeşit şeker istihşalinde bulunmak, çiftçiye avans vererek gübre ve çeşitli tohum ve araçların teminini kolaylaştırmak, bunların kullanımını ve münavebeli tarımı yerleştirmek amacıyla çalışmalar yapmak, pancar üreticilerini kooperatiflerde toplamak suretiyle yardımlaşmayı teşvik etmek ve şirketin alım ve

satımı ile ilgili bütün işlerini yönetmek" şeklinde sıralanmaktadır.

Kamu İktisadi Kurumu olan TEKEL ve ÇAYKUR, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlıdır. Tekel Genel Müdürlüğü, 1947 yılına kadar farlı şirketler tarafında yürütölen tütün üreticilerini destekleme görevini Millî Koruma Kanuna dayanarak almıştır. Bu kanunun yürürlükten kalkmasıyla 7.1.1961 tarih ve 196 sayılı Ekici Tütün Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanunla bu görev TEKEL'e verilmiştir. Kendine ait fabrikalarının ihtiyacını karşılamak ve üreticiyi desteklemek amacıyla serbest tüccarla rekabet halinde tütün satın alır. Tekel tarafından satın alınan yaş çay alımı, 1973 yılında 1497 sayılı kanunla kurulan ÇAYKUR'a devredilmiştir. Bu kurumun amaçları, çay üreticilerini desteklemek, ürünlerin alımı, işlenmesi, tüketicilere arzı, ekim alanlarının kontrolü ve teknik bilgilerin üreticilere ulaştırılmasıdır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı tarım satış kooperatifleri birlikleri, Tarış (pamuk, zeytinyağı, çekirdeksiz kuru üzüm, kuru incir), Antbirlık (pamuk), Çukobirlik (pamuk), Fiskobirlik (findık), Trakyabirlik (ayçiçeğı), Karadenizbirlik (soya, ayçiçeğı), Kolzabirlik (kolza), Güneydoğubirlik (zeytinyağı, antep fıstığı, fasulye, mercimek, kırmızı biber), Tiftik ve Yapağı T.S.K. (tiftik, yapağı), Yerfiskobirlik (yerfıstığı) ve Gülbirlikten (gülçiçeğı) oluşmaktadır (Ayyıldız, 1992 ve Ören, 1994). 21.10.1935 tarih ve 2834 sayılı kanunla kurulan ve tüzel kişiliğe halz olan Tarım Satış Kooperatiflerinin amaçlarını, ortaklarının ürünlerine satış garantisi vermek, gerektiğinde işlemek ve pazarlamak, bu yolla üreticilerin gelirlerini artırmak ve ortaklarına gerekli girdileri uygun bir şekilde temin etmektir.

Tarımsal desteklemelerle ilgili finansman kaynakları, teşkilatlanmış kredi kaynakları, teşkilatlanmamış kredi kaynakları, fonlar ve bütçe olarak dört grup altında toplanabilir (Ören, 1994). Türkiye tarımını finanse eden teşkilatlanmış kredi kaynakları içerisinde en önemli ikisi Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleridir. Bunların dışında kredi kaynağı olarak bazı bankaları saymak mümkünse de bunların yekun içindeki payları düşük ve süreklilik arz etmemektedirler. Toplam tarımsal krediler içindeki payı %98.9 olan Ziraat Bankasının ana

amacı 3202 sayılı kanuna göre "Türk çiftçisinin kalkınmasına, tarımsal üretimin artırılmasına ve tarım sektörünün gelişmesine yönelik kredileri düzenlemek, dağıtmak, denetlemek ve tarımın gelişmesine katkıda bulunacak her türlü kuruluşu kurmak, korumak ve gereğinde bu kuruluşları sermayesine katılmaktır" şeklinde ifade edilmektedir. Ziraat Bankasının kaynak kullanımını, tarımsal üretim kredileri, Tarım Satış Kooperatifleri Birliğine açılan krediler, tarımsal sanayi kredileri, tarımsal ihracat kredileri, tarımsal kamu kuruluşları, Toprak Mahsulleri Ofisi ve diğerleri olarak sınıflandırılmaktadır. Bu kaynak kullanımının % 50.0'dan fazlasını tarımsal üretim kredileri oluşturmaktadır. Tarım Kredi Kooperatifleri 1920 yılında 1470 sayılı kanunla kurulmuş olup, 8.6.1984 tarih ve 237 sayılı kanun hükmünde kararname ve 7.6.1985 tarih ve 3223 sayılı kanun ile değişikliğe uğramış ve halen faaliyetlerini 2474 kooperatif, 16 bölge birliği ve 1 merkez birliği ile sürdürmektedir.

Teşkilatlanmamış kredi kaynağı ise akrabalardan veya diğer şahıslardan yüksek faiz karşılığı alınan kredilerdir. Fonlar, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu ve Kaynak Kullanımı ve Destekleme Fonu olarak sıralanmaktadır. Bu fonlar, girdi sübvansiyonu, teşvik primi ve ucuz kredi temini gibi desteklemelere kaynak sağlamaktadırlar. Diğer bir finansman kaynağı olan bütçe, görev zararları, sermaye transferler ve ödenmeyen vergi ve fonlara kaynak aktarımı sağlamaktadır. Bu kaynak aktarımında en fazla payı sırasıyla TSBK, TMO ve TEKEL gibi kuruluşlar almaktadır.

TARIMSAL DESTEKLEME BİÇİMLERİ VE UYGULAMALAR

Tarım kesimine uygulanan destekleme politikası biçimlerini, piyasa fiyatı, doğrudan gelir, dolaylı gelir ve diğer destekler şeklinde dört grup altında ele almak mümkündür (Ören, 1994). Sınır müdahalelerini de gerekli kılan piyasa fiyatı desteği kapsamında fiyat sübvansiyonları, fiyat primleri, ithalat kotaları, tarifeler, ithalat vergileri, ihracat iade ve kredileri sayılabilir. Doğrudan gelir desteği kapsamında, doğal afet ödemeleri, zarar ödemeleri, birim hayvan ve tarım alanı başına yapılan ödemeler ve stoklama yardımları yer almaktadır. Üretim masraflarını azaltan dolaylı

gelir destekleri, girdi sübvansiyonları, ayrıcalıklı krediler, sermaye bağışları, sigortalama ve depolamadır. Diğer destekler grubu içinde tarımsal eğitim, araştırma ve yayım, tarımsal yapıyı iyileştirme, bölgesel kalkınma, ürün işleme ve pazarlamaya yönelik uzun dönemli politikalar ele alınmaktadır. Direk yardım desteği hariç diğer tüm politikalar yaygın olarak uygulanmaktadır. Türkiye'de bu politikalar içinde en yaygın olarak kullanılan ikisi destekleme fiyatlarıyla birlikte uygulanan destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarıdır.

Fiyat belirleme ve destekleme alımı yapma politikalarında amaç, ilgili ürünün üretiminde yönlendirici olmaktır. Burada fiyat belirlendikten sonra hükümet gerektiğinde yani piyasa fiyatları belirlenen fiyatın altına düştüğünde, bu fiyattan alıcı olarak piyasaya girer ve destekleme alımı yapar. Bu durumda yüksek fiyat belirlemeden dolayı üretim artarken, piyasa talep miktarı serbest piyasa şartlarına göre düşer. Piyasa talebinin üzerindeki miktar belirlenen fiyattan devlet tarafından satın alınır. Bu uygulama sonucu üreticiler, serbest piyasaya göre daha fazla ürettiği ürününü daha yüksek fiyatla satarak gelirini artırırken, tüketici olumsuz yönde etkilenir. Piyasaya müdahale olduğundan dolayı kaynakların etkin kullanılamaması, toplumun tümü açısından refah kaybına sebep olmaktadır. Girdi sübvansiyonu ise üretim maliyetlerini düşürdüğünden dolayı ürün arzını artırıcı bir rol oynar. Arzın artması, hem fiyatların düşmesine hem de üretim miktarının artmasını sağlar. Bu durum maliyetlerin düşmesinden dolayı üreticiyi, fiyatların düşmesinden dolayı tüketiciyi olumlu yönde etkilerken politikanın uygulama maliyeti devlet tarafından karşılanmaktadır.

Türkiye'deki tarımsal destekleme politikaları uygulamalarını destekleme alımları, girdi sübvansiyonları, ürün bazında verilen sübvansiyonlar, kredi sübvansiyonu ve tarım kesimine yönelik diğer sübvansiyonlar olarak ele alınabilir (Ören, 1994). Destekleme kapsamına alınan bitkisel ürün sayısı, yıllar itibarıyla değişiklik göstermektedir. 1970'li yıllarda 20 civarında ürün desteklenirken, 1980'li yıllarda serbest piyasa ekonomisi politikaları etkisiyle giderek 10'a kadar düşmüş fakat bu rakam 90'lı yıllarda tekrar 20'nin üzerine çıkmıştır. Türkiye'de

sürekli olarak desteklenen ürünler, buğday, arpa, çavdar, haşhaş kapsülü, şeker pancarı ve tütündür. Ara verilen birkaç yıl dikkate alınmadığı takdirde pamuk, ayçiçeği, çekirdeksiz kuru üzüm, kuru incir ve fındıkta da sürekli destekleme alımı yapılmıştır. Son yıllarda nohut, mercimek ve çeltik yeniden, zeytin ve çöprü kırmızı biber ise ilk defa destekleme kapsamına alınmıştır. Girdi sübvansiyonları gübre, tohumluk, yem, tarımsal ilaç, sulama, damızlık hayvan ve suni tohumlamada uygulanmıştır. Bu sübvansiyonlar süreklilik arz etmeyip yıldan yıla değişiklik göstermiştir. Ürün bazında verilen süt ve et teşvik primi gibi sübvansiyonlar, hayvancılık sektöründe uygulanmış, fakat süreklilik arz etmemiştir. Kredi sübvansiyonu ise genellikle girdi temininde kullanılmış ve piyasa şartlarından çok daha ucuza sağlanmıştır. Diğer sübvansiyonları, ucuz elektrik enerjisi satışı, ucuz akaryakıt, işlenmiş ürünlerin dışsatımının teşviki, gelir vergisinde çiftçi muafiyeti ve benzeri destekler sayılabilir.

TÜRKİYE'DEKİ TARIM POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir ülkede tarım sektörünün kalkınması o ülkenin ekonomik gelişmişliği ile yakından alakalıdır. Dünya ülkeleri dikkate alındığında, gelişmiş ülkelerde tarım, gelişmekte olan ülkelere göre daha fazla desteklenmektedir. Bunun nedeni, stratejik öneme sahip olan tarım sektörünü desteklemede bu ülkelerin ekonomik güce sahip olmalarıdır. Gelişmiş hiç bir ülke gösterilemez ki tarım sektörü mevcut tarımsal kaynakları ölçüsünde gelişmemiş olsun. O halde tarım sektörünün gelişmesi ve tarım politikalarının etkin bir şekilde uygulanması, o ülkenin ekonomik gelişmişliğine ve tüm sektörlerin kurum ve kuruluşlarında etkinliğin sağlanmış olmasına bağlıdır. Bu kurum ve kuruluşların etkinliği, doğrudan o ülkenin demokratik ve serbest piyasa ekonomisinin işlediği bir ortama sahip olması ve böylece halkın dinamizmini arkasına alan bir sistemi kurmuş olmasına bağlıdır. Yani halkla barışık ve iç içe olan bir sistem ancak gelişmiş ülkelerdeki etkin kurum ve kuruluşların oluşturulabilir. Türkiye'de bu sistemin tam anlamıyla oluşturulamaması ve siyasi istikrarsızlığın had safhada olması, diğer

sektörlerde olduğu gibi tarım sektörünü de olumsuz yönde etkileyen temel makro problemlerdir. Bu makro problemlerin çözülememesi, tarım sektöründeki olumsuzlukların da ortadan kaldırılmasını engellemektedir.

Tarımda her ne kadar bilimsel araştırmalarla durmadan yenilenen tarım tekniği metodlarının üreticiye ulaştırılması, verimliliğin temel şartlarından biri ise de tarım tekniği meselelerinin çözümünde de bütün güçlükler, siyasi, sosyal ve ekonomik problemler üzerinde düğümlemektedir (Ülkümen, 1966). Tarımsal ürünler için uygun fiyat ve pazar emniyeti sağlanmadan, üretime yöneltilmiş tarım tekniğini iyileştirme tedbirlerini almak mümkün olmayacağı gibi, köylünün ve çiftçinin toptan maddi ve manevi gücünü harekete geçirecek teşkilatlan kurmadan ve yeni sistemler vücuda getirmeden ve hele köyün alt yapı imkanlarını iyileştirmeden tarım sektörünün gelişmesi mümkün olmayacaktır. Bunların yanı sıra, kırsal alana götürülen altyapı yetersizliği, tarımsal problemlerin en önemlilerinden birini oluşturmaktadır.

Cumhuriyet döneminde yürütülen tarım politikaları gözden geçirildiğinde dikkati çeken en önemli problemlerin, bu politikalarda sürekliliğin olmaması, desteklenen ürünlerin seçiminde dengenin sağlanamaması, politikaları oluşturan ve uygulayan kurumlar arasında uyumun olmaması, politika oluşturma ve uygulama mekanizmasının bilimsellikten ziyade, politize olmuş olması ve politikaların uygulanmasında ortaya çıkan kaynak yetersizliğidir. Tarım politikalarının kapsamına giren ürünlerin seçiminde ve destekleme yöntemlerinde belli bir istikamette olmayan sürekli değişimler olmuştur. Bunlara ilave olarak ortaya atılan eleştiriler, ağırlığın fiyat desteğinde olması, fiyatların ekim mevsiminden önce ilan edilmemesi, destekleme ve örgüt düzeninin dağınık olması, desteklemelerin iyi planlanamaması sonucu stok, ihracat tikanıklığı ve iç üretim açıklarının oluşması ve finansmanın tamama yakınının kamu tarafından sağlanması sonucu enflasyonist baskıların ortaya çıkması şeklinde sıralanmaktadır (Türkbal, 1973 ve Çivi, 1977).

Örneğin destekleme kapsamına alınan ürünlerin sayısında bazı dönemlerde artma bazen azalma olurken, bazen destekleme alımları ve fiyat müdahaleleri ön plana çıkarken bazen girdi sübvansiyonlarına ağırlık verilmektedir. Bu durum Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarının nasıl olacağı konusunda bir karara henüz ulaşamadığı ve devlette devamlılık ilkesinin sık sık değişen siyasi iktidarlar tarafından tam uygulanmadığını ortaya koymaktadır. Destekleme kapsamına alınacak ürünlerin seçiminde hayvansal ürünler aleyhine bir dengesizlik mevcuttur. Hayvansal ürünlerin desteklenmesinde bir süreklilik olmadığı gibi bu sektörün gelişmesinde amaca ulaşacak bir politika olan taban fiyatı ve destekleme alımı politikaları bitkisel üretimde olduğu gibi uygulanamamıştır. Bu dengesizlik, hayvancılık sektörünün toplam tarımsal üretim değeri içerisindeki payını son 30 yılda % 29.7'den % 23.3'e düşürmüştür. Belli politikaların uygulanmasında birden fazla kurumun sorumlu olması ve bundan dolayı kurumlar arasında da uyum olmaması, ilgili politikaların oluşturulması ve uygulamasını olumsuz yönde etkilemektedir. Politikaların oluşturulmasında bilimsel temellere dayanma yani yapılacak araştırma ve analiz sonuçlarına göre hareket etme yerine politik kararlarla hareket etme ve uygulamalarda politik müdahalelerin olması destekleme politikalarının amacına ulaşmasını engellemektedir. Oluşturulan politikaların uygulanmamasında yeterli kaynak ve finansmanın olmaması, bu politikaların uygulamasını aksatmakta, etkin uygulanmasını engellemekte ve amaca ulaşamamasına sebep olmaktadır.

Tarımsal politikaların muhatabı olan çiftçilerin durumu da bu politikaların uygulama başarısında önemli bir yer tutmaktadır. Çiftçilerin eğitim seviyelerinin düşük olması, iyi örgütlenememesi, gençlerden çok yaşlı kişilerden oluşmaları ve sermaye yetersizliklerinin olması gibi problemler tarımsal politikaların uygulanmasında zorluklar çıkarmaktadır. Türkiye geneline göre çiftçilerin eğitim seviyelerinin düşük olması, yeni tarım tekniklerinin tarıma uygulanmasını geciktirirken piyasaya göre üretimde bulunabilme şanslarını azaltmakta ve örgütlü bir şekilde hareket etmelerini engellemektedir. Örgütlenememe,

çiftçilerin hem girdi temininde hem de ürünlerin satımında piyasa gücünün zayıf olmasına neden olmaktadır. Çiftçilerin yaşlılardan oluşması, tarım sektörünün gelişmesinin önündeki en büyük engel olarak ifade edilebilir. Ayrıca çiftçilerin yaşlı olmaları, eğitim seviyelerinin düşük olmasının bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaşlı çiftçilerin gençlere göre geleceğe yönelik plan yapma oranı düşük olduğundan, çalışma şartlarını düzelterek çiftliği geliştirme ve hayat standardını yükseltme konusunda fazla istekli değildirlir. Bu durum gelir seviyesinin düşük olmasına dolayısıyla sermaye yetersizliğine neden olmaktadır. Sermaye yetersizliği ise üretim faktörlerinin orantılı kullanımını engelleyerek verimliliğin dolayısıyla üretimin düşmesine neden olmaktadır. Görüldüğü gibi çiftçilerle ilgili problemler, birbiriyle iç içe ve birbirini önemli şekilde etkileyerek ortaya çıkmaktadır. Çiftçilerle ilgili bu problemlere yönelik çözümler, uygulanacak politikaların daha etkin olmasını sağlayacaktır.

Tarımsal eğitim, araştırma ve faaliyetleriyle ilgili politikaların koordineli yapılmaması ve bu politikaların yürüten kurumlar arasında yeterli bir bağın olmaması, tarımsal eğitim, araştırma ve yayım zincirinin oluşmasını engellemektedir. Bu yüzden, yapılan araştırma sonuçları çiftçiye ulaştırılmadığı gibi, çiftçilerin karşılaştıkları sorunlarda araştırmacılara ulaştırılmamaktadır. Buna bağlı olarak, tarımsal eğitim teori ağırlıklı ve uygulamadan uzak bir şekilde yapılmaktadır. Ayrıca, tarım kesimine yönelik olarak uygulanmış olan kırsal kalkınma projelerinde uygulanan politikalar, yukarıdan aşağı olduğu ve çiftçinin katılımını sağlayamadığı için istenen ölçüde başarılı olamamıştır.

KAYNAKLAR

- Aksoy, S., 1984. Tarım Hukuku. Ankara Üniv. Ziraat Fak. Yayınları No: 907. Ankara.
- Ayyıldız, T., 1992. Tarım Politikası, Genel Politikalar ve Türkiye'deki Durum. Atatürk Üniv. Ziraat Fak. Yayınları No: 286. Erzurum.
- Çalgüner, C., 1979. Ziraat Politikası, T.C. Ziraat Bankası Yayınları, Ankara.
- Çivt, H., 1977. Tarımsal Ürünlerde Taban Fiyatlar ve Türkiye'de Taban Fiyat Politikası, Atatürk Üniv. İşletme Fak. Yayınları No: 59. Erzurum.

Türkiye'de Tarım Politikası

- Demirci, R., A. Özçelik, 1986. Tarım Tarihi, Ankara Üniv. Ziraat Fak. Yayınları No: 976. Ankara.
- DPT. 1963. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1963-1967). Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.
- DPT. 1967. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1968-1972). Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.
- DPT. 1973. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, (1973-1977). Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları No: 1272. Ankara.
- DPT. 1979. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1979-1983). Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları No: 1664. Ankara.
- DPT. 1985. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1985-1989). Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları No: 1974. Ankara.
- DPT. 1990. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1990-1994). Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları No: 2174. Ankara.
- DPT. 1996. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996-2000). 25 Temmuz 1995 Sayılı Resmi Gazete No: 22554. Ankara.
- Gürgen, 1988. Tarımsal Kuruluş ve Organizasyonlar. Çukurova Üniv. Ziraat Fak. Ders Kitabı No: 83. Adana.
- Ören, N., 1994. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamaları, Bu Uygulamalar Sonucu Ortaya Çıkan Üretici ve Tüketici Transferleri ve Bunun Çukurova Tarımına Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Çukurova Üniv. Fen Bilimleri Enstitüsü, Adana.
- Eraktan, G., 1989. Tarım Politikası I. Ankara Üniv. Ziraat Fak. Yayınları No: 1163. Ankara.
- Ülkümen, L., 1996. Tatbiki Bir Görüşle Ziraat Politikamız, Ana Hatlarıyla Ziraat Reform - Ziraat Organizasyon. Ajans - Türk Matbaası. Ankara.
- Türkbal, A., 1973. Türkiye'de Muhtelif Ziraat Mahsul Fiyatlarının Analizi ve Ziraat Fiyat Politikası. Atatürk Üniv. İşletme Fak. Yayınları No: 21. Ankara.