

TÜRKİYE'DE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TARIMSAL DESTEKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ



EVALUATION OF AGRICULTURAL SUPPORTS IN TURKEY AND EUROPEAN UNION



DOI: 10.25204/iktisad.419325

Gökçen ÖZKAN¹
Fırat KARAKÖY²

Öz

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği ve Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikalarını değerlendirmektir. Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye'nin karşılaştırmalı analizinin yapıldığı bu çalışmada, 2006-2016 yılları arası tarım sektörünün GSYH ve istihdamdaki payı, tarımsal desteklerin ise bütçedeki payı esas alınmıştır. Elde edilen verilere göre, Türkiye ekonomisindeki payı giderek azalmış olmasına karşın hala toplam istihdamın beşte birine sahip olan tarım sektörüne ciddi destekler verildiği ancak son yıllarda tarımsal desteklerin bütçedeki tutarı artmasına rağmen payının azaldığı gözlemlenmektedir. İlk ortak politikasını tarım sektöründe oluşturan Avrupa Birliği'nde ise tarımsal desteklere önemli kaynaklar ayrılmaktadır. Avrupa Birliği bütçesindeki payı azalmasına karşın Ortak Tarım Politikası harcamalarının AB harcamaları içindeki payı %40 seviyelerindedir. Türkiye bütçesinde %2 paya sahip olan tarımsal desteklerin artırılması oldukça gerekli görülmektedir. Bu sayede tarım sektörünün rekabet edebilirlik düzeyinin yükseltilmesi ve dışa bağımlılığın azaltılması mümkün olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Tarım, Tarımsal Destekler, Türkiye, Avrupa Birliği.

Jel Kodları: Q10, Q18, Q19.

Abstract

This study aims to evaluate the applied agricultural supports policy in Turkey and European Union. In this study based on share of agricultural supports in the budget and share of agriculture sector in GDP and employment in 2006-2016 and made comparative analysis of European Union countries and Turkey. According to obtained data, although share of agricultural sector reduced in the economy it has one of five of employment that is supported seriously in Turkey. It is observed that agricultural supports amount has increased, but its share reduced in Turkey budget recently. In European Union which established first common policy in agriculture and allocated significant fund for agricultural supports. Despite declining the share in European Union budget, share of expenditures of common agriculture policy is about %40 in total European Union expenditures. It is quite necessary increase agricultural supports which has %2 share in budget of Turkey. In this respect, it will be possible to increase the level of competitiveness of the agricultural sector and to reduce the foreign dependence.

Keywords: Agriculture, Agricultural Supports, Turkey, European Union.

Jel Codes: Q10, Q18, Q19.

¹ Doç. Dr., Gaziantep Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, ozkang@gantep.edu.tr
ORCID: 0000-0001-6139-251X

² Doktora Öğrencisi, Gaziantep Üniversitesi, SBE, İktisat ABD, firatkarakoy@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1811-7832

1. GİRİŞ

Tarım, insan hayatının devamlılığını sağlayan en temel unsur olan beslenme ihtiyacını karşıladığı için tüm toplumlar ve ülkeler için vazgeçilmez bir sektördür. Ayrıca, sektörün tarıma dayalı sanayiye hammadde sağlaması, önemli bir kesime istihdam sağlıyor olması ve dışa bağımlılığı azaltması tarımın ekonomi için önemli bir sektör olarak nitelendirilmesine neden olmaktadır. Dış etkenlerden fazlasıyla etkilenen ve belirsizliklerin yoğun olduğu tarım, bu özellikleri nedeniyle sürekli kontrol altında tutulması gereken ve sık sık müdahalelerin söz konusu olduğu bir sektördür. Nitekim hem Türkiye hem de Avrupa Birliği geçmişten bugüne çeşitli politikalarla tarım sektöründe etkinliği sağlamaya çalışmışlardır.

Bugün Türkiye'nin bulunduğu coğrafya, tarih boyunca tarım yoğun ekonomilere ev sahipliği yapmıştır. Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren, ekonomik özgürlüğün de elde edilebilmesi amacıyla dışa bağımlılığı azaltıcı politikalar izlenmiştir. Tarım sektörünü geliştirmek adına kamu destekleri ön plana çıkmıştır. Zaman içerisinde ekonomide meydana gelen yapısal dönüşüm, tarım sektörünün ülke ekonomisinde daha az paya sahip olduğu bir düzeni getirmiştir. Hizmet sektörünün lider sektör olduğu ve onu sanayinin takip ettiği bir ekonomik yapı ortaya çıkmıştır. Yapısal dönüşümün sonucu ortaya çıkan sorunların yanı sıra ülkede uygulanacak tarım politikalarında AB, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası oluşumlar ile yürütülen ilişkilerden kaynaklanan gerekliliklerin de uygulamaya geçirilmesi, tarım sektöründe alışlagelmiş uygulamaların değiştirilmesini gündeme getirmiştir. Avrupa'da ise İkinci Dünya Savaşı'nın öncesinde ve sonrasında yaşanan gıda yetersizlikleri tarıma yönelişi tetiklemiştir. O dönem itibarıyla Avrupa'da birlik fikri hayata geçirilmiş ve tarım sektöründe etkinliği arttırmak adına ortak bir tarım politikası oluşturulmuştur. Bütün bu gelişmeler hem Türkiye hem de Avrupa Birliği için tarımın ne denli önemli olduğunu ortaya koymaya yeterlidir.

Bu çalışmada, Türkiye'de ve Avrupa Birliği'nde tarım sektörünün genel özellikleri temel göstergelerle desteklenmek suretiyle ortaya koyulmuş ve uygulanan tarımsal destekler değerlendirilmiştir. Seçilmiş istatistiksel veriler ışığında tarım sektörü özelinde Türkiye ve Avrupa Birliği tarımsal destekleme politikaları karşılaştırılmıştır.

2. LİTERATÜR

Türkiye'de ve Avrupa Birliği'nde tarım sektörüne ve uygulanan destekleme politikalarına ilişkin literatür taraması yapıldığında, tarım sektörünün ölçeğinin çeşitli istatistikler ile ortaya koyulduğu ve uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaların karşılaştırıldığı görülmektedir.

Yalçınkaya vd. (2006), çalışmalarında ülkemizin ekonomik göstergelerinde tarımın payı, tarım sektörüyle ilgili seçilmiş göstergeler ve tarımsal destekleme türlerinin dağılımını ortaya koymak suretiyle teorik bir çalışma yapmışlardır. Bu çalışmanın sonuç bölümünde ise Ortak tarım politikasının (OTP) uygulanması için Türkiye'nin ciddi bir finansman ihtiyacı olduğu ancak son OTP reformlarıyla birlikte bu fonun AB bütçesinden karşılanamayacağı ortada olduğu vurgulanarak bu finansman açığının ne şekilde kapatılacağı konusunda ise Türkiye tarafından net bir açıklama yapılmadığı, kayda değer bir strateji üretilmediği ifade edilmiştir.

Can ve Esengün (2007), çalışmalarında Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetlerine sağlanması öngörülen mali yardımı ve AB'nin aday ülkelere uyguladığı Kırsal Kalkınma Programlarının uygulandığı ülkelerdeki örnek uygulamaları incelemişlerdir. Türkiye ve AB'ye üye olan son 10 ülke arasında uygulamalar açısından ilişki kurulması esas alınmıştır.

Acar ve Bulut (2009), çalışmalarında tarımsal destekleme ödemeleri, desteğin GSYH'ye oranı AB bütçe harcamalarının dağılımı ve tarım için harcanan miktarın dağılımı, dönemler itibarıyla ihracat ve GSYH'de meydana gelen yıllık ortalama artış gibi istatistiklerle Türkiye'deki ve Avrupa

Birliği'ndeki tarım sektörünün mevcut durumunu ortaya koymuşlardır. Çalışmalarının sonuç bölümünde ise Türkiye'deki destek araçlarının ticaret saptırıcı ve iç fiyatları dünya fiyatlarından uzaklaştırıcı yönde olmayan, daha ziyade çiftçinin gelir kayıplarını telafi edici ve verimliliği teşvik edici yönde olmasına özen gösterilmesi gerekliliğine vurgu yapmışlardır.

Civan (2010), çalışmasında, tarım sektörünün ekonomik/politik büyüklüğü ile desteklenme oranı arasında doğrusal olmayan bir ilişki olduğunu varsayan Becker modeli ile test etmiştir. Türkiye'deki tarıma bağlı 12 üretim dalının verilerinin bu modeli doğruladığını ortaya koyan çalışmada, ayrıca ülke geliri arttıkça ve seçimler yaklaştıkça tarım üretim dallarının daha fazla desteklendiği sonucu bulunmuştur.

Çoban vd. (2010), Türkiye'de önemli bir yere sahip olan tarım sektörünün AB ülkeleri karşısındaki rekabet gücünü ortaya koymayı amaçladıkları çalışmalarında, ürün grupları açısından Türkiye'nin Avrupa Birliği üyesi ülkeler karşısındaki rekabet gücü değerlendirilmiştir. Türkiye'nin rekabette üstün olduğu ürün grupları olmasına rağmen özellikle tarım sektöründe var olan sorunlar dikkate alınmadan uygulanan popülist politikalar yerine rekabet gücünün sürdürülebilirliğin sağlanması için üretici ve üretici örgütlenme sorunlarını dikkate alan çözüm odaklı politikalar uygulanmasının gerekliliği sonuç bölümünde ifade edilmiştir.

Kandemir (2011), çalışmasında bazı AB ülkeleri ile Türkiye'de tarımın sektörünün GSYH ve istihdam içindeki payı tarımsal desteklemelerin GSYH ve bütçe içindeki payı hane halkı fertlerinin çalıştığı sektöre göre yoksulluk oranları kişi başına günlük et ve süt üretimi, tarım sektörünün dış ticaret dengesi gibi istatistiki göstergeler üzerinden teorik bir çalışma yapmıştır. 2000 yılından sonra Dünya Bankası'nın talebiyle uygulanan ve OTP'na uyumun anahtarı olarak gösterilen doğrudan gelir desteğine yönelik politikaların, kendi kendine yeterli Türk tarımını olumsuz etkilediği, nüfusun %25'inin istihdam edildiği tarım sektöründe, DGD uygulamaları ile desteklerin üretim yerine arazi büyüklüğüne göre verilmesi, kırsal kesimde yoksulluğu arttırarak kentlere göç sürecini hızlandırdığı değerlendirilmiştir.

Doğan vd. (2015), çalışmalarında, tarımsal üretim değerleri, tarımsal GSYH, GSYH'nin sektörel dağılımını yıllar itibariyle ortaya koyarak tarım sektörünün ekonomik kalkınma üzerindeki etkileri ile içinde bulunduğu sorunlar üzerinde durmuşlardır. Tarım sektörünün diğer sektörlere nazaran daha vazgeçilmez ve stratejik öneme sahip bir sektör olması nedeniyle, büyük ölçekli hatta çok uluslu işletmelerin tarım sektörüne ya da bu sektöre bağlı yan sektörlerle olan ilgisinin arttığını ve tarımsal faaliyetlerin büyük ölçekli ve alanında uzman tarım işletmeleri tarafından, modern tarımsal yöntemler ile sürdürülmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Semerci (2016), çalışmasında AB ve Türkiye açısından temel göstergeler üzerinden tarım sektörünü çeşitli yönlerden değerlendirmiştir. Türkiye'de tarımsal üretimde devamlılığın, istikrarın sağlanması ve daha yüksek verim düzeylerine ulaşılabilmesi için, 2006 yılında kabul edilen Tarım Kanununun 21. Maddesinde belirtilen "ülke gayri safi milli hasılasının %1'inin tarım sektörünün desteklenmesine ayrılır" hükmüne işlerlik kazandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Tunçer ve Günay (2017), çalışmalarında AB ve Türkiye'de tarım sektörünü, tarımsal nüfus, tahıl üretimi ve verimliliği, tarımsal istihdam, tarımın GSMH içindeki payı ve tarım destekleme bütçesinin dağılımı gibi göstergeler ışığında değerlendirmişler ve AB ve Türkiye'de güncel olarak uygulanan tarımsal destekleme metotlarını ve politikalarını karşılaştırmışlardır. Sonuç bölümünde ise Türkiye'de yıllardan beri tarımsal destekleme metotlarında değişikliklere gidilmesine rağmen, tarımın bütçe içindeki payının AB ülkelerinin gerisinde oluşunun eleştirilmesi gereken bir konu olduğu ancak son yıllarda iyi tarım, organik tarım, bitki sağlığı, hayvan refahının korunması ve kırsal kalkınma gibi konularda önemli adımlar atıldığı vurgulanmıştır.

Yıldız (2017), çalışmasında tarımsal desteklemelerin tarımsal üretim düzeyindeki etkilerini Türkiye özelinde analiz etmiştir. 2006 – 2016 dönemi için, eş bütünleşme analizi, hata düzeltme

modeli, nedensellik testi, VAR modeline dayalı etki-tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırma yöntemleri kullanılmıştır. Yapılan analizlerin sonuçlarına göre, merkezi yönetim bütçesinden yapılan tarımsal destekleme ödemeleri ile tarımsal üretim düzeyi arasında uzun dönemli ilişki bulunmuştur. Bu ilişkinin nedensellik testine göre ise tarımsal destekleme ödemeleri ve tarımsal üretim düzeyi arasında çift yönlü, yani karşılıklı bir etkileşim bulunduğu belirtilmiştir.

3. MATERYAL VE YÖNTEM

Türkiye'deki tarımsal destekleri ve uygulanmakta olan politikaları Avrupa Birliği ile mukayese etmek amacıyla yapılan çalışmanın materyalini ikincil veriler oluşturmaktadır. Bu kapsamda temel istatistiki göstergelerin elde edilmesi Türkiye için TÜİK, Avrupa Birliği verileri için EUROSTAT ve Dünya Bankası verileri temel kaynak olmuştur. Aynı zamanda başta Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olmak üzere çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından yayınlanan Türk ve AB tarımı ile ilgili rapor ve çalışmalardan yararlanılmıştır.

Literatüre dayanan bu çalışmada, tarım sektörüne ilişkin temel ekonomik göstergeleri, uygulanan destekleme politikalarını ve bütçedeki paylarını ortaya koymak suretiyle Türkiye ve AB tarım sektörü karşılaştırılmıştır. Türkiye ve Avrupa Birliği'ne ait tarımsal istatistikler tablo ve grafik halinde zaman serileri itibarıyla sunulmuş ve elde edilen veriler yorumlanarak karşılaştırma yapılmıştır.

4. BULGULAR VE TARTIŞMA

4.1. İnsanlığın Vazgeçemediği Sektör: Tarım

Sınırlı kaynakların, bireylerin sonsuz ihtiyaçlarını karşılamak üzere nasıl kullanılacağını inceleyen bilim dalı, ekonomidir (Gürler, 2008: 1). Ekonomik sektörler ise ülke ekonomilerini oluşturan faaliyet kolları olarak ifade edilmektedir. Bu çerçevede tarım sektörü, ülkelerin ekonomilerini oluşturan temel sektörlerden biri olarak nitelendirilmektedir (Doğan vd., 2005: 30). Bitkisel ve hayvansal üretim olarak ifade edilen tarım, içerisinde tarımsal ürünlerin işlenmesi, hammadde üretimi ve ürünlerin pazarlanması gibi çeşitli faaliyetleri barındırmaktadır (Gürler, 2008: 1). İlk çağlardan bugüne toplumlar için vazgeçilmez olan tarım, birçok değişime uğramış ve bugünkü halini almıştır. Toplayıcılık ve avcılık ile başlayan faaliyetler, günümüzde teknoloji ve bilginin hakim olduğu uzmanlaşmış işletmeciliğe uzanan bir süreçten geçmiştir. İnsanın en temel ihtiyacının gıda olması, insanın var olduğu her yerde tarımsal faaliyetlerin söz konusu olmasını kaçınılmaz kılmıştır. Tarımın, ilk olarak Asya kıtasında daha sonra Afrika ve Avrupa kıtasında ve son olarak da Amerika'da ortaya çıktığı düşünülmektedir (Direk, 2012: 46).

İlk çağlardan günümüze önemini kaybetmeyen tarım, gelişmiş ve gelişmekte olan her ülke için üzerinde dikkatle durulması gereken bir sektördür. Toplumların sağlığına ve kalkınmasına büyük etkisi olan tarım, dünyanın bugünkü düzeyine erişmesinde önemli rol oynamıştır. Ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla toplumu yakından ilgilendiren tarım sektörünün özellikleri, doğal şartlara bağlı olması, arz ve talep esnekliğinin düşük olması, üretimin dönemsel ve konjonktürel dalgalanmalardan bağımsız olması, iş ve aile kavramının iç içe olması, iş bölümü ve uzmanlaşmanın sınırlı olması, piyasayla olan ilişkisinin diğer sektörlerle nazaran zayıf olması şeklinde sıralanabilir (Tunçer ve Günay, 2017: 17-18).

Tarım sektörünün vazgeçilmez olması, bu sektörün işlevlerinden kaynaklanmaktadır. İlk insanlardan bu yana insanoğlunun besin ihtiyacını karşılama işlevinin yanı sıra, tarım dışı sektörlerle hammadde sağlama, sağlıklı işgücü oluşturma, ruhsal denge unsuru olma ve kalkınmanın finansmanı

olma gibi çeşitli işlevleri de yerine getirmesi ülkeler için bu sektörü oldukça önemli kılmaktadır (Dinler, 2008: 37).

4.2. 20.Yüzyılın Başından Günümüze Türk Tarımının Tarihsel Gelişimi

Tarım ağırlıklı ekonomik yapı, 600 yılı aşkın bir süre varlığını sürdüren Osmanlı Devleti'nin temel özelliklerinden biri olmuştur (Pamuk, 2005: 35). 20. yüzyıl başlarında Osmanlı ekonomisi, tarım ağırlıklı, dünya pazarlarına ve yabancı sermayeye açılmış bir yapı göstermekte, tarımsal ürünlerin ihracat içerisindeki payı %90 düzeyine ulaşmaktaydı (Pamuk, 2005: 242). 1299 yılında küçük bir beylikken dünyanın en büyük imparatorluklarından biri haline gelen Osmanlı İmparatorluğu'nun başarısının en başta gelen sebebi olarak, uyguladığı toprak düzeni gösterilebilir. Bu düzen sayesinde kuvvetli bir orduya sahip olan İmparatorluk, Batı Avrupa'da ortaya çıkan önce ticari ve tarımsal gelişme, daha sonra da endüstriyel gelişmeleri kendi ülkesinde başlatamamış, fakat bu ülkelerle ticari ilişkilerini sürdürmüştür. Zamanla Batıya hammadde sağlayan bir yarı sömürge haline gelirken, idaresindeki toprakları yavaş yavaş kaybetmiştir. Tüm bu olumsuz gelişmelerin sonucunda, toprak düzeni devamlı bozulmuş, devlet mülkiyetinden özel mülkiyete doğru geçilirken köylüyü koruyacak yeni düzenlemeler yapılamadığından köylü devamlı daha kötü duruma düşmüş, ezilmiştir. Bu koşullarda, tarımda verimin artırılması için en küçük bir imkân bulunamamış, tarımsal üretim en az sermayeyle ve geleneksel yöntemlerle sürdürülmüştür (Dinler, 2008: 22). Osmanlı'nın son yıllarında milli hâsılanın %55'i tarımdan elde edilmekteydi ve nüfusun ise %80'i tarımsal üretimle geçinmekteydi. 1899-1911 yılları arasında pamuk, fındık ve tütün başta olmak üzere sınaî bitkilerin üretiminde artış gerçekleşmiştir. Sınaî bitkilerin üretiminde hükümet ve Duyun-u Umumiye İdaresi teşvik edici olmuştur. Bu teşvikler sonucunda tarımsal ürünlerin ihracat geliri içerisindeki payı 1899 yılında %12 iken, önemli bir artış olarak nitelendirilemeyecek olsa da 1914 yılında %14'e yükselmiştir. 1900-1914 dönemi devletin tarımı kalkındırmak amacıyla uyguladığı teşvikler, üretimde yeni tekniklerin uygulanması, sağlanan tarımsal krediler, açılan tarım okulları ve örnek çiftlikler sayesinde tarımsal üretimde küçümsenmeyecek artışlar gerçekleşmiştir. Fakat bu gelişmelere rağmen tarımda modernleşme anlamında Avrupa'nın gerisinde kalmıştır (Şahin, 2007: 9). Birinci Dünya Savaşı döneminde tarımla uğraşan nüfus askere alınırken, büyükbaş hayvanlarda askeri birliklerin emrine girmiştir. Bu durum sonucunda tarımsal üretimdeki azalma devletin dikkatini çekmiş ve tarımda çalışma, ekme yükümlülüğü getirilmiştir. Bu uygulama Kurtuluş Savaşı yıllarında da devam etmiştir. Savaş sonrası dönemde ilkel teknolojiyle yapılan ve hava koşullarına bağımlı tarımda pamuk, tütün, afyon, tiftik, fındık, üzüm, incir gibi yerel ürünler ihraç edilmiştir. Ayrıca bu dönemde toprak alımlarında serbestliğin söz konusu olması ve Türklerin de yoksul olması geniş toprakların azınlıkların elinde toplanmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla Müslümanlar, azınlıkların çalışmanı konumuna gelmiştir (Tokgöz, 1997: 4).

Anadolu'da uzun yıllar süren bir varoluş mücadelesinin ardından Türkiye Cumhuriyeti kurulmuştur. On yılı aşkın süren savaşlar sonunda geride kalan 13 milyon civarındaki nüfusun yarısından çoğu kadınlardan, erkeklerin de büyük çoğunluğu çocuk ve yaşlılardan oluşmaktadır. Şehirli nüfus %20, okur-yazar nüfus ise ancak %1,1 kadardır. Müslüman halkın büyük çoğunluğu çiftçilerden oluşmakta, bir kısmı ise asker ve memur olarak görev yapmaktadır. Girişim gücü gerektiren ticaret, bankacılık, finans ve sanayi alanlarında ise daha çok azınlıklar veya Avrupalılar faaliyet göstermektedirler (Kazgan, 2008: 512). Tarımsal üretim teknolojisi ilkeldir. Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımda makineleşme devlet tarafından çeşitli vasıtalarla özendirilse de yaygınlaşmamıştır. Ulaşım olanaklarının olduğu bölgelerde ve sınaî ürünlerde üretim her ne kadar pazar için yapılsa da tarımsal üretim çok büyük oranda geçimlik düzeydedir. Millî Mücadele sonrası, siyasi bağımsızlığın yanı sıra ekonomik bağımsızlığın kazanılması temel amaç edinilmiştir. Bu hedef doğrultusunda yapılacakların belirlenmesi ve tarafların görüşlerinin alınmasına yönelik olarak daha Cumhuriyet ilan edilmeden, Şubat 1923'te İzmir İktisat Kongresi toplanmış, tüccar, çiftçi, sanayi ve

işçi olmak üzere 4 gruptan katılım sağlanmış ve sorunlar gündeme getirilmiştir. Çiftçi grubu tüccar grubu kadar hazırlıklı olmamakla birlikte, o yıllarda nüfusun %80'inden fazlasını temsil etmesine bağlı olarak çoğunluğu oluşturmuştur. Çiftçiler aşarın ve tütün tekelinin kaldırılmasını, kredi olanaklarının artırılmasını ve güvenlik sorununun çözümünü istemişler, ayrıca tarım makine ve araçları, eğitim, ormancılık ve ulaşım konularında da taleplerde bulunmuşlardır (Kepenek ve Yentürk, 2007: 44). İzmir İktisat Kongresi, yapılan görüşmeler ve alınan kararlarla birlikte yeni kurulacak devlet için bir öz değerlendirme ve eylem planı oluşturma niteliği taşımıştır. Nitekim Cumhuriyetin ilanının ardından tarım alanında atılan ilk adımlardan biri 1925 yılında aşarın kaldırılması olmuştur. Toprak üzerinde özel mülkiyeti yaygınlaştırmak üzere yasal düzenlemelere gidilmiş, bazı tarım ürünlerinin üretiminin özendirilmesi, sulama, gübre ve tohumluk sağlama ile teknik eğitim konularında kamu yardım önlemleri geliştirilmiştir. Ek olarak 1927 ve 1929 yıllarında çıkarılan yasalarla topraksız köylülere toprak dağıtımı yoluna gidilmiştir. Tarımın finansman gereksiniminin karşılanması amacıyla Ziraat Bankası yeniden yapılandırılmış, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) ve Tarım Kredi ve Satış Kooperatifleri kurulmuştur (Şahinöz, 2001: 95). 1930'lu yıllarda 1929 yılındaki Küresel Ekonomik Buhanın da etkisiyle hemen tüm dünyada görülen müdahaleci uygulamalar Türkiye'de de politikaların merkezine oturmuştur. Devletçi uygulamaların yürürlükte olduğu bu dönemde ve sonraki yıllarda toprak mülkiyetiyle ilgili yasal düzenleme söz konusu olmazken daha çok devletin sahip olduğu toprakların topraksız köylülere ve göçmenlere dağıtımı devam etmiştir. Ancak kişi başına dağıtılan arazi, geçimlik arazi miktarının çok altındadır. Ayrıca dönem süresince tarımsal ürün fiyatlarının piyasa koşullarına bırakılması ve iç ticaret hadlerinin tarım ürünleri aleyhine işlediği göz önüne alınırsa, bu yolla tarım kesiminden diğer kesimlere kaynak aktarıldığı söylenebilir. Buna ek olarak Aşar'ın kaldırılmasıyla vazgeçilen tarımsal fazla, kırsal kesimin satın aldığı sınaî ürünlerin vergilendirilmesiyle dolaylı yoldan geri alınmıştır denilebilir. Savaşla birlikte ise tarım kesiminin yükümlülüğü daha da artmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2007: 73).

Uygulanmakta olan tarım ve iktisat politikaları İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte değişim göstermiştir. Olağandışı koşullar bilhassa tarım sektörü için olağanüstü bazı önlemleri gündeme getirmiştir. 1939-1946 yılları tarımsal politikalar açısından çok farklı bir dönem olmuştur. Bu zaman diliminde sayısı milyonu bulan ordunun ve özellikle büyük şehirlerin ihtiyaçlarının karşılanmasında sorunlar yaşanmıştır. Bu durumun yanı sıra tarımsal üretimde önemli bir düşüş söz konusu olmuştur. Bu süreçte ihtiyaçların karşılanabilmesi adına hükümet tarafından Milli Korunma Kanunu çıkarılmış, hububatın devlete satılması zorunluluğu, el koymalar, üretim vasıtalarının verimli kullanılmasını sağlamaya yönelik uygulamalar, boş duran iş gücü için iş mükellefiyeti ve Toprak Mahsulleri Vergisi gibi birçok olağanüstü uygulamalara başvurulmuştur. TMO'nun savaş döneminde uygulayıcısı olduğu tarım eksenli iktisadi politikalar özellikle küçük ve orta ölçekli çiftçileri olumsuz etkilemiştir. 1944 yılına gelindiğinde savaşın etkilerinin Türkiye için azalmış olması ve 1946 yılında da savaşın bitmesiyle uygulanan tarım politikalarında da değişim söz konusu olmuştur (Şener, 2004: 77). 1960 yılına kadar uygulanacak ekonomi politikaları hakkında ipucunu 1947 Kalkınma Planı, 1960 yılına kadar, dönem boyunca uygulanacak ekonomi politikaları konusunda ipucu vermiştir. Plan, tarım, ulaştırma ve enerji yatırımlarına ve kırsal kesime öncelik vermesiyle dikkat çekmektedir. Ayrıca plan daha liberal politikalar ve özelleştirme öngörmektedir. Dönem içerisinde yapılan yatırımlarda yoğun dış kaynak kullanımı görülmektedir. Kredi alım imkânının artması, traktör sayısında meydana gelen artış, karayolu ulaşımındaki gelişmeler, ürün dokusu ve tarım tekniğindeki niteliksel değişimler de yine bu dönemde gerçekleşmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2007: 73). Ancak altyapısı hazırlanmadan gerçekleştirilen tarımsal makineleşme, önemli bir teknik sermaye israfının yanı sıra göç olgusunun da doğmasına neden olmuştur (Şahinöz, 2001: 96). II. Dünya Savaşı sonrası Sovyetler Birliği tehdidi altında olan Türkiye'ye Truman Doktrini kapsamında Amerika Birleşik Devletleri'nin özellikle askeri alanda yardım yapması öngörülmüştür. 1947 yılından 1949 yılına kadar Truman Doktrininin öngördüğü askeri yardım da dahil olmak üzere Türkiye'ye 152,5 Milyon

Dolar ekonomik yardım ABD tarafından gönderilmiştir (Ertem, 2009: 390). Truman Doktrininin yanı sıra Marshall Planı kapsamında 1948 yılından 1952 yılına gelinceye kadar Türkiye ABD'den ekonomik yardım almıştır. Alınan yardımların %60'ının tarımda kullanıldığı o dönemde Türkiye'ye gönderilen ABD'li uzmanlar tarafından dile getirilmiştir. 1950'li yılların başında Türkiye, buğday üretiminde dünyanın önde gelen ülkeleri arasında yer almıştır. Tarımsal üretimde kullanılan ekipmanların yurtdışından alınması neticesinde, bakım, onarım ve yedek parça harcamaları dış ticaret dengesini ciddi düzeyde etkilemiştir. Uzun dönemde alınan yardımların büyük bir bölümü bu nedenle ABD ekonomisine geri dönmüştür (Ertem, 2009: 394-395). Planlı dönemde, yani 1960-1980 yılları arasında temel hedef tarım dışı sektörlerin, özellikle sanayi sektörünün geliştirilmesi olmuş, tarım ise ikinci plana itilmiştir. Buna rağmen hazırlanan beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde tarım sektörü için de eylemler belirlenmiştir. İşlenebilir toprakların sınırına ulaşılmış olmasına bağlı olarak 1960'lı yıllardaki planlarda tarımda verimliliğin artmasına yol açacak yatırımların yapılması hedeflenmiştir. Tarımda modernizasyon devlet eliyle desteklenmiştir. Kimyasal gübre, ilaç ve verimli tohumların kullanımı teşvik edilmiş, sulama imkânlarının artırılması hedeflenmiştir. Ancak teşviklerin büyük bölümünü taban fiyatı belirlenmesi ve buna bağlı olarak yapılan destekleme alımları oluşturmuştur. 1932'de buğday ve afyon sakızı ile başlayan destekleme alımlarına bu dönemde yeni ürünler eklenmiş ve desteklenen ürün sayısı dönem içerisinde zaman zaman yirminin üzerine çıkmıştır (Öztürk, 2008: 80).

1970'lerde ardı ardına yaşanan krizlerin kamu maliyesini zora sokması ve yaşanan kaynak sıkıntısı nedeniyle 1980 yılı başında, 24 Ocak Kararları adıyla bilinen ve ekonomi politikalarında köklü bir değişimi öngören bir dizi karar hayata geçirilmiştir. Başlıca amacı ekonomide liberalleşme, piyasa sisteminin işlerlik kazanması ve küresel ekonomik sisteme entegrasyon olan yeni politikaların temel önermeleri mali disiplinin sağlanması ve özelleştirme uygulamalarıyla kamuda küçülmedir. Bütün bunların tarım sektörüne etkisi; destekleme kapsamının daraltılması, tarımsal ürün fiyatlarının baskılanması ve iç ticaret hadlerinin Cumhuriyet döneminde görülmemiş ölçüde tarımın aleyhine dönmesi şeklinde kendini göstermiştir. 1981 yılından itibaren destekleme alımlarına konu olan ürün sayısı azaltılmış, hatta 1990 yılına gelindiğinde sadece 10 üründe destekleme alımı yapılmıştır. 1991 yılının seçim yılı da olması nedeniyle, daha önceki daralmanın tam tersi bir politika benimsenmiş ve desteklenen ürün sayısında artış söz konusu olmuştur. Bu politika seçim sonrası koalisyon hükümetince de benimsenmiş ve 1992 yılına gelindiğinde desteklenen ürün sayısı 26'ya ulaşmıştır (Yalçınkaya vd., 2006: 104). Literatürde "5 Nisan Kararları" olarak da ifade edilen 1994 yılı Ekonomik Önlemler ve Uygulama Planı'nda temel ilke olarak, üreten ve sübvans eden devlet anlayışından, piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurullarıyla işlevsel olmasını sağlayan, sosyal dengeyi dikkate alan devlet anlayışına geçiş esas alınmıştır. Bu bağlamda, tarım sektörü için bazı düzenlemeler öngörülmüş ve tarımsal ürünlere ayrılan kaynağın üç ürün ve/veya ürün grubu ile sınırlandırılacağı ifade edilmiştir. Bu açıklama doğrultusunda, hububat, şeker pancarı ve tütün gibi büyük üreticilerce üretilen ve son derece stratejik olan ürünler için destekleme alımı yapılması kararlaştırılmıştır (Yalova, 2007: 93). 1994 ekonomik krizi sonrası tarım ürünlerinin destekleme fiyatı üzerinden alım görevi kamu kurumlarının yanı sıra Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri'ne de verilmiş, alım ve satım arasındaki tüm masraflar görev zararı kabul edilerek Hazine kaynaklarıyla karşılanmıştır (Kıymaz, 2000: 60).

2000'li yıllara gelindiğinde, kimi ürünlerde arz fazlası, kimi ürünlerde ise arz açığı sektördeki dengesizliği ve planlama eksikliğini gözler önüne sermiştir. Sektörler arası ekonomik dengenin korunmasına yönelik uygulanan tarım destekleri, kamu maliyesi açısından önemli bir yük olmuş, değişim kaçınılmaz hale gelmiştir. Bunun yanı sıra tarım sektöründe reform konusunun gündeme gelmesinde yaşanan iç sorunların yanı sıra küresel organizasyonlar ve AB ile ilişkiler de önemli rol oynamıştır (Yalçınkaya vd., 2006: 105). 2006 yılında çıkartılan Türkiye'nin ilk Tarım Kanunu'yla, üreticilerin, istikrarlı bir ortamda risklerden uzak bir şekilde üretim planlaması yapabilme özgürlüğüne kavuşturulması öncelikli olarak hedeflenmiştir (Şanlı ve Gülbahar, 2008: 147). 2007

yılında ise 2000’li yıllarda Ortak Tarım Politikasında önemli bir yeri olan kırsal kalkınmaya ilişkin politikaları Türkiye’de yürütebilmek adına Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. 2000’li yılların kırsal kalkınma politikasında kırsal alanlarda tarım dışı sektörlerle doğru bir yöneliş söz konusudur. Burada esas amaç, tarım sektöründe meydana gelen yapısal değişim sonucu ortaya çıkan işsizliğin ve kırsal alanlardan kentlere gerçekleşen göçün önüne geçebilmektir. Kırsal kalkınma politikası aslında tarım sektörünün gelinen noktada, sanayi ve hizmet sektörleri karşısında nasıl eridiğini ortaya koymaktadır (Övgün, 2010: 106).

4.3. Avrupa Birliği’nde Tarım

İkinci Dünya Savaşı yıllarında ortaya çıkan gıda yetersizliğinin Avrupa’da ciddi bir sorun teşkil ettiği görülmektedir. Kıtada, gıda arzının istenilen düzeyde sağlanması gerekliliğine dair bir fikir birlikteliği oluşmuş ve bu bağlamda gıda alanında dışa bağımlılığı ortadan kaldırma bilinci hasıl olmuştur. Gıda ihtiyacının o dönemde Topluluk bünyesinden karşılanması yönünde bir karar alınmıştır. Üretim yeterli düzeye çıkarılması ve bu düzeyin korunması adına tarımda ortak bir politika oluşturulması gündeme gelmiştir. Tarımsal ürünlerin yaşam standardı üzerinde önemli bir etkisinin olması, Avrupa Ekonomi Topluluğu’nun kurucuları olan Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg’un tarımsal politikalarını ve pazarlarını birleştirmesini gerekli kılmıştır. Bahsi geçen ülkelerde 1960’lı yıllarda genel nüfusun beşte biri tarım sektöründe çalışanlardan oluşmaktaydı. Bu önemli nüfusun, gelir düzeyinin korunması hatta yükseltilmesi gerekliydi. Tarım sektörünün piyasadaki fiyat dalgalanmalarından olabildiğince az etkilenmesi için de piyasaya belirli aralıklarla müdahale edilmesi gerekmektedir. Müdahalenin etkinliğini artırabilmek de ülkelerin ortak hareket etmesi, ortak bir politika etrafında birleşmesiyle mümkündür. Ortak politika oluşturulmadan önce, mevcut tarımsal yapıları, Avrupa ülkelerinin tarım politikaları üzerinde etkili olmaktadır. Almanya’da tarım sektörünün diğer sektörlerle nazaran ekonomide daha az yer tutuyor olması, sektörün ithalat vergileri ve kotalarıyla korunması gerekliliğini ortaya çıkarırken, tarımsal faaliyetlerin önemli yer tuttuğu Fransa’da ise ihracat vergi ve kotaları ile destekleme fiyatları ile koruma mekanizmaları müdahale aracı olarak kullanılmaktaydı. Farklı müdahale araçlarının etkin olduğu piyasalar arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılmasının sadece ortak bir politika izlenmesiyle mümkün olacağı için Avrupa Ekonomi Topluluğu’nu kuran ve 1958 yılında yürürlüğe giren Roma Anlaşması’nda Ortak Tarım Politikası’nın genel çerçevesi ortaya konmuştur (Candan, 2004: 6).

Ortak Tarım Politikasının uygulanmasıyla birlikte ilerleyen yıllarda gıda arzı yeterli seviyeye ulaştırılmıştır. Ancak artan üretim miktarı beraberinde fiyatları düşürmüş ve dolayısıyla sektörde çalışanların gelirinde azalma meydana gelmiştir. Bu sorunlara çözüm bulabilmek için reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Üretimde kota uygulamasına geçilmesi suretiyle arz talep dengesinin sağlanması amaçlanmış ve çok sayıda çiftçinin ve küçük işletmenin üretim yapmaması öngörülmüştür. Başta Fransa olmak üzere, üye ülkelerin büyük tepki gösterdiği bu düzenlemeler yumuşatılarak gerçekleştirilecek diğer reformlara temel olmuştur. Yapılan düzenlemelerin üretimi istenilen düzeye düşürmemesi neticesinde kota kapsamına alınan ürün sayısının artırılması ve kota aşımı söz konusu olduğunda vergi alınması sonucuyla karşı karşıya kalınmıştır. Ancak bu uygulamalarda arzu edilen sonucu getirmemiş ve yeni reformların yapılması bir zaruret olmuştur (Acar ve Bulut, 2010: 6). Avrupa Birliği’ndeki genişlemeler sonucu tarım sektörüne yönelik harcamaların bütçedeki payının oldukça yükselmesi ve ürün fazlasının ciddi boyutlara ulaşması söz konusu olmuştur. Bu durum sadece Birliğe üye ülkeleri değil tüm dünyayı etkilemiştir. Bütün dünyayı etkileyen bu duruma ilişkin Dünya Ticaret Örgütü ile yürütülen görüşmeler de reform yapılmasını kaçınılmaz kılmıştır. İzlenen politikaların bütçe üzerindeki yükü oldukça artırıyor olmasının yanı sıra yüksek fiyatlardan daha fazla yararlanmaya çalışan ve giderek uzmanlaşan tarımsal işletmelerin daha

fazla girdi kullanmak suretiyle toprağı yorması, kirletmesi ve bunun bir sonucu olarak ekolojik yapının bozulması reformları tetikleyen bir diğer önemli unsur olmuştur (Eraktan, 2009: 50-52).

Reform süreçleri sonucu bugün gelinen noktada Avrupa Birliği, ortak tarım politikası kapsamında tahsis ettiği desteklerde önemli ölçüde üretime bağlı olmayan, proje odaklı ve kırsal alanları teşvik edici bir anlayışı benimsemiştir (Acar ve Bulut, 2010: 8).

4.4. Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde Tarımın İstihdamdaki Yeri

2006 – 2016 yılları arasını esas almak üzere son 10 yılda istihdam içerisinde tarım sektörünün payı Türkiye ve Avrupa Birliği açısından incelendiğinde oldukça farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre, 2006 yılında Türkiye’de %24,1 olan tarımın toplam istihdam içindeki payı, 2016 yılına gelindiğinde %4,1 gerileme göstermiş ve %20’lik bir paya sahip olmuştur. Her geçen yıl yeni bir iş bulma hayaliyle binlerce insanın büyük şehirlere göç etmek suretiyle köyden ayrılması ve tarımsal faaliyetleri terk ediyor olması tarım sektörünün istihdam içerisindeki payının azalmasının en büyük nedenlerindedir. Bu durum, tarımsal faaliyetlerin geçimlik ya da pazar odaklı üretim olmak üzere iki ayrı yapının doğmasına neden olmuştur. Bu çözülme neticesinde uygulanan politikalar küçük çiftçilik faaliyetlerini ortadan kaldırırken, piyasada orta ve büyük ölçekli işletmeleri egemen kılmıştır (Susam ve Bakkal, 2008: 346).

Tablo 1: AB-28 ve Türkiye’de Tarım Sektörünün Toplam İstihdamdaki Payı (%)

Ülkeler/Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Türkiye	24,1	23,5	22,8	22,9	23,7	24,2	23,6	22,9	21,1	20,5	20,0
AB-28	5,9	5,6	5,4	5,1	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7	4,6	4,5
Romanya	30,6	29,5	28,7	29,1	30,1	28,6	29,0	28,5	28,3	26,4	26,1
Yunanistan	11,7	11,3	11,3	11,9	12,5	12,4	13,0	13,7	13,6	13,2	13,1
Polonya	15,7	14,7	14,0	13,3	12,8	12,7	12,6	12,0	11,5	11,3	11,1
Hırvatistan	14,2	12,2	13,3	13,4	14,3	14,6	12,3	10,8	9,6	9,5	9,3
Slovenya	9,6	9,9	8,6	9,2	8,8	8,6	8,3	8,5	9,6	9,1	9,0
Litvanya	13,7	11,2	7,9	9,2	9,0	8,7	8,9	8,4	9,2	9,1	8,9
Portekiz	11,9	11,8	11,5	11,2	10,9	9,9	10,5	9,9	8,7	8,3	8,1
Letonya	11,3	10,2	7,9	8,7	8,8	8,9	8,4	8,1	7,5	7,6	7,4
Bulgaristan	8,1	7,5	7,5	7,1	6,8	6,8	6,4	6,7	7,0	6,9	6,7
İrlanda	5,6	5,4	5,8	4,9	4,5	4,5	4,7	5,7	5,7	5,4	5,0
Avusturya	5,2	5,5	5,4	5,3	5,2	5,3	4,9	4,7	4,8	4,8	4,7
Macaristan	4,7	4,5	4,5	4,6	4,5	4,8	5,2	4,9	4,7	4,5	4,4
Finlandiya	4,6	4,5	4,5	4,6	4,4	4,2	4,1	4,1	4,3	4,3	4,2
G. Kıbrıs Rum Y.	4,1	4,2	4,3	3,9	3,8	3,8	2,9	3,1	4,5	4,1	4,1
İspanya	4,8	4,5	4,3	4,2	4,3	4,2	4,4	4,4	4,2	4,1	4,0
Estonya	4,7	4,5	3,9	4,0	4,2	4,4	4,7	4,3	3,9	3,8	3,8
İtalya	4,3	4,0	3,8	3,7	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6
Slovakya	4,4	4,2	3,8	3,6	3,2	3,0	3,2	3,3	3,5	3,4	3,3
Fransa	3,7	3,4	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	3,1	2,8	2,8	2,7
Çekya	3,8	3,6	3,3	3,1	3,1	3,0	3,1	3,0	2,7	2,6	2,6
Danimarka	3,0	2,9	2,6	2,6	2,4	2,4	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Hollanda	3,3	2,9	3,0	2,7	3,1	2,8	2,7	2,1	2,3	2,3	2,2
İsveç	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
Almanya	2,3	2,3	2,3	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4

Lüksemburg	1,8	1,8	1,7	1,3	1,1	1,2	1,3	1,6	1,4	1,4	1,4
Belçika	1,9	1,8	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2	1,2
Birleşik Krallık	1,4	1,4	1,5	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,3	1,2	1,2
Malta	1,7	1,6	2,0	1,4	1,3	1,1	1,0	1,3	1,3	1,3	1,2

Kaynak: <https://data.worldbank.org> (05.01.2018).

Her ne kadar tarımsal istihdamdaki bu azalış ciddi bir oranda gerçekleşmiş olsa da Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin tarımsal istihdam oranıyla mukayese edildiğinde hala ciddi bir tarımsal istihdamın söz konusu olduğu gerçeği tartışma götürmeyecek bir durum olarak nitelendirilebilir. Tablo 1 incelendiğinde, 28 üyeye sahip Avrupa Birliği'nde toplam istihdamda tarım sektörünün payı Türkiye'den yüksek olan tek ülke olarak Romanya göze çarpmaktadır. %26,1 oranında tarımsal istihdama sahip olan bu ülkeyi %13,1 ile Yunanistan ve %11,1 ile Polonya izlemektedir. Toplam istihdam içerisinde tarımın payına ilişkin AB ortalaması ise 2006 yılında %5,9 iken 2016 yılına gelindiğinde %4,5 olarak gerçekleşmiştir. Tarımsal istihdamın Birlik genelindeki payının böylesine düşük olması başta Almanya, Fransa, İtalya gibi Birliğin lokomotif ülkeleri olmak üzere üye ülkelerin önemli bir kısmında tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payının oldukça düşük olmasından kaynaklanmaktadır.

Son 10 yıla ilişkin Dünya Bankası verileri incelendiğinde, her ne kadar Türkiye ve AB üyesi ülkelerdeki istihdam içerisinde tarım sektörünün payına ilişkin inişli çıkışlı bir grafik dikkat çekiyor olsa da başlangıç yılı olarak baz aldığımız 2006 yılına göre tüm ülkelerde tarımın istihdamdaki payı düşüş göstermiştir. Ancak Türkiye'de hala tarım sektörünün istihdamın beşte birini bünyesinde barındırıyor olması bu sektörün desteklenmesinin ne ölçüde önemli olduğunu ortaya koyarken gelişmiş ülkelerdeki istihdam yapısıyla ülkemizdeki istihdam yapısı arasındaki farkında ne kadar ciddi boyutlarda olduğunu gözler önüne sermektedir.

4.5. Türkiye'de ve Avrupa Birliği'nde Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'da Tarım Sektörü

Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı içinde oldukça önemli bir yeri bulunan tarım sektörünün gayri safi yurt içi hasıladaki payı geride kalan 10 yıl açısından değerlendirildiğinde inişli çıkışlı bir seyrin söz konusu olduğu söylenebilir. TÜİK verilerine göre, 2006 yılında toplam GSYH içerisinde %8,2 paya sahip olan tarım sektörü 2016 yılında %6,2 paya sahip olarak toplam içerisinde %2 oranında bir kayba uğramıştır. Tablo 2 incelendiğinde 2016 yılına kadar geçen süreçte 2007 yılından itibaren bir düşüş söz konusu olduğu ancak 2009 ve 2010 yıllarında bir yükseliş trendine girdiği görülmektedir. Tarımın GSYH içerisindeki payının bu yükselişi uzun sürmemiş ve 2011 yılında başlayan düşüş 2015 yılındaki oldukça kısıtlı artışa rağmen önemli ölçüde devam etmiştir.

Tablo 2: AB-28 ve Türkiye'de Tarım Sektörünün GSYH'deki Payı (%)

Ülkeler/Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Türkiye	8,2	7,5	7,5	8,1	9,0	8,2	7,8	6,7	6,6	6,9	6,2
AB-28	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
Bulgaristan	7,2	5,4	7,0	4,9	4,8	5,3	5,3	5,3	5,3	4,8	4,7
Macaristan	4,0	4,0	3,9	3,5	3,5	4,6	4,6	4,6	4,7	4,4	4,4
Romanya	8,7	5,5	6,6	6,0	6,3	7,3	5,3	6,1	5,3	4,8	4,3
Yunanistan	3,6	3,4	3,2	3,1	3,3	3,4	3,7	3,6	3,8	4,2	4,0
Hırvatistan	5,1	4,8	5,0	5,0	4,9	4,7	4,5	4,4	4,1	4,2	4,0
Letonya	3,7	3,7	3,3	3,7	4,4	3,9	3,7	3,7	3,8	4,1	3,9
Slovakya	3,6	4,0	4,1	3,3	2,8	3,4	3,5	4,0	4,5	3,8	3,7
Litvanya	4,3	3,9	3,7	2,8	3,3	3,9	4,4	3,9	3,8	3,6	3,3

İspanya	2,6	2,7	2,5	2,3	2,6	2,5	2,5	2,8	2,7	2,8	2,8
Polonya	3,0	3,4	2,9	2,8	2,9	3,2	3,0	3,2	2,9	2,5	2,7
Finlandiya	2,3	2,7	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7	3,0	2,8	2,5	2,7
Estonya	3,1	3,5	2,7	2,4	3,2	3,9	3,7	3,4	3,5	3,1	2,6
Çekya	2,3	2,2	2,1	1,8	1,7	2,4	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5
Portekiz	2,6	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,4	2,3	2,4	2,2
Slovenya	2,3	2,1	1,9	1,9	2,0	2,3	2,1	2,1	2,3	2,3	2,2
İtalya	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1
G.Kıbrıs Rum Yön.	2,6	2,3	2,4	2,3	2,4	2,5	2,2	2,3	2,1	2,1	2,1
Hollanda	2,1	2,0	1,8	1,7	1,9	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8
Fransa	1,7	1,8	1,7	1,5	1,8	1,8	1,8	1,6	1,7	1,8	1,6
Malta	2,2	2,0	1,4	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4
İsveç	1,4	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3
Avusturya	1,5	1,6	1,5	1,3	1,4	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2
İrlanda	1,0	1,2	0,9	0,6	1,1	1,3	1,1	1,2	1,4	1,0	1,0
Danimarka	1,4	1,4	1,0	1,0	1,4	1,5	1,9	1,5	1,6	0,9	0,9
Belçika	1,0	1,0	0,8	0,7	0,9	0,7	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7
Almanya	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,8	0,8	1,0	0,8	0,6	0,6
Birleşik Krallık	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Lüksemburg	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3

Kaynak: <https://biruni.tuik.gov.tr> - <https://data.worldbank.org> (05.01.2018).

Avrupa Birliği'nde tarım sektörünün GSYH içerisindeki payına ilişkin Dünya Bankası verilerine göre, 2016 yılı için en yüksek orana %4,7 ile Bulgaristan'ın sahip olduğu görülmektedir. Bu ülkeyi sırasıyla Macaristan, Romanya ve Yunanistan izlemektedir. Bahsi geçen ülkelerden Bulgaristan ve Romanya'da başlangıç yılı olarak değerlendirmeye alınan 2006 yılında sektörün payının daha yüksek olduğu hatta Romanya'da mevcut durumun iki katından fazla bir paya sahip olduğu görülmektedir. Almanya, Fransa ve İtalya gibi AB'nin lokomotif ülkelerinde tarım sektörünün GSYH içerisindeki payı oldukça düşüktür. Genel oran ise 2006 yılında %1,7 iken 2016 yılında %1,6 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: Türkiye'de ve AB'de GSYH (Milyar Dolar)

Ülkeler/Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Türkiye	548	677	777	647	772	832	871	950	935	862	863
AB-28	15.405	17.796	19.137	17.101	16.992	18.352	17.290	18.026	18.632	16.410	16.487
Almanya	3.002	3.440	3.752	3.418	3.417	3.757	3.544	3.752	3.890	3.375	3.477
Birleşik Krallık	2.692	3.074	2.890	2.382	2.441	2.619	2.662	2.739	3.022	2.885	2.647
Fransa	2.325	2.663	2.923	2.693	2.646	2.862	2.681	2.808	2.849	2.433	2.465
İtalya	1.942	2.203	2.390	2.185	2.125	2.276	2.072	2.130	2.151	1.832	1.859
İspanya	1.264	1.479	1.635	1.499	1.431	1.488	1.336	1.361	1.377	1.198	1.237
Hollanda	726.6	839.4	936.2	857.9	836.4	893.7	829	866.7	879.6	758	777.2
İsveç	420	488	514	430	488	563	544	579	574	498	514
Polonya	344.8	429.2	533.8	440.3	479.2	528.7	500.3	524.2	545	477.3	471.3
Belçika	409.8	471.8	518.6	484.5	483.5	527	497.9	520.9	531	455.2	467.9
Avusturya	336	388.7	430.3	400.1	392	431	409	430	441.9	382	390.8
Danimarka	282.9	319.4	353.4	321.2	322	344	327.1	343.5	353	301.3	306.9
İrlanda	232	270	275	236.3	222	239	225.6	239.4	258.1	290.6	304.8
Finlandiya	216.5	255.4	283.7	251.5	247.8	273.6	256.7	270	272.6	232.4	238.5

Portekiz	208.5	240.2	262	243.7	238.3	244.9	216.4	226	229.6	199.4	204.8
Çekya	155.4	189.2	235.7	206.2	207.4	227.9	207.4	209.4	207.8	186.8	195.3
Yunanistan	273.3	318.5	354.5	330	299.4	287.8	245.7	239.9	237	195.5	192.7
Romanya	123.5	171.5	208	167.4	168	185.3	171.6	191.5	199.4	178	187.6
Macaristan	115.3	139.8	158	130.6	131	140.8	127.9	135.2	140.1	122.9	125.8
Slovakya	70.6	86.3	100.3	89	89.5	98.2	93.4	98.5	101	87.5	89.7
Lüksemburg	42.4	50.9	55.8	51.4	53.2	60	56.6	61.7	66.3	57.8	58.6
Bulgaristan	34.3	44.7	54.4	51.9	50.6	57.4	53.9	55.7	56.7	50.2	53.2
Hırvatistan	50.4	60.1	70.5	62.7	59.7	62.2	56.5	57.8	57.1	48.9	50.7
Slovenya	39	48	55.6	50.2	48	51.3	46.3	48	49.9	43	44.7
Litvanya	30.2	39.7	47.8	37.4	37.1	43.5	42.8	46.5	48.5	41.4	42.7
Letonya	21.4	31	35.6	26.1	23.7	28.2	28.1	30.3	31.4	27	27.5
Estonya	17	22.2	24.2	19.6	19.5	23.2	23	25.1	26.2	22.6	23.3
G.Kıbrıs Rum Y.	20.4	24	27.8	25.9	25.6	27.4	25	24.1	23.3	19.7	20
Malta	6.7	7.9	8.9	8.5	8.7	9.5	9.2	10.1	11.2	10.3	11

Kaynak: <https://biruni.tuik.gov.tr> - <https://data.worldbank.org> (05.01.2018).

Hizmet sektöründeki gelişmeler neticesinde Türkiye'deki gayri safi yurtiçi hasıladaki payında bir düşüş gerçekleşmiş olsa da tarım sektörünün. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin mevcut durumu ve genel ortalamasıyla mukayese edildiğinde hala önemli bir payı muhafaza ettiği söylenebilir.

4.6. Türkiye'de Tarımsal Destekler

Türkiye'de tarım sektörüne tahsis edilen destekler, üretimin devamlılık arz etmesi, çiftçilerin istikrarlı bir gelir düzeyine sahip olması, çevrenin korunması, gıda güvenliğinin sağlanması ve verimlilikte arzu edilen seviyelere ulaşılabilmesi amacını taşımaktadır (Tunçer ve Günay, 2017: 25). 25 Nisan 2006 yılında Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Tarım Kanunu, bugün Türkiye'de tarımsal desteklerin çerçevesini çizmektedir. Bu kanunla tarım sektörünün ve kırsal alanların geliştirilmesi ve desteklenmesi adına politikalar ve bu politikaları gerçekleştirebilmek adına kullanılacak araçlar ortaya konmuştur. Şeffaf, katılımcı ve yerinden yönetimi benimseyen uluslararası taahhütlere uygun, çevreye duyarlı, özel sektörün rolünü artırmayı amaçlayan ve sürdürülebilirliği esas alan tarım politikaları, esas olarak tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmeyi hedeflemektedir. Söz konusu politikaların etkinliğini artırabilmek ve tarım sektörünün politikalara uyumunu kolaylaştırmak amacıyla tarımsal destekler verilmektedir. Avrupa Birliği müktesebatıyla uyumlu olmasına özellikle dikkat edilen bu destekler için adil ve etkin olunması, dengeli bir dağılımın esas alınması ilke olarak benimsenmiştir (Resmî Gazete, 2018). Bugün yürürlükte olan ve tarımsal destekleri tahsis ederken kullanılan araçlar aşağıda özetlenmiştir (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2018).

Alan bazlı destekler kapsamında iyi tarım uygulamalarına, organik tarıma, mazot, gübre, toprak analizine ve fındık üreticilerine alternatif ürün desteği verilmektedir. Dekar başına ilgili yıl için belirlenen tutarlar üzerinden bu destekler verilmektedir. 2016 yılında bu kapsamda 2.7 Milyar TL destek ödemesi yapılmış olup 2017 yılında Ekim ayı itibariyle 2.6 Milyar TL ödeme gerçekleştirilmiştir.

Fark ödemeleri, stratejik önemi olan ve arz açığı bulunan ürünlere prim ödenmesidir. İç ve dış piyasa fiyatları ve üretim maliyetleri göz önünde bulundurularak bu destek verilmektedir. 2017 yılında yürürlüğe giren "Havza Bazlı Tarımsal Üretimin Desteklenmesi Modeli" aracılığıyla yapılan fark ödemeleri 2016 yılında 3.1 Milyar TL tutarına ulaşmıştır. 2017 yılında ise Ekim ayı itibariyle 3.2 Milyar TL fark ödemesi yapılmıştır.

Biyolojik ve biyoteknik mücadele desteği, bitkisel üretimde zararlı olan organizmalara karşı mücadelenin yaygınlaştırılması ve kimyasal ilaç kullanımının asgari seviyelere çekilmesi amacıyla verilmektedir.

Hayvancılık destekleri, ırkların ıslah edilmesi, yem üretiminin yeterli seviyeye çıkarılması, işletmelerin uzmanlaşması, hayvan sağlığı ve refahının temin edilmesi ve nihayetinde verimliliğin sağlanması adına verilmektedir. Hayvan başına yapılan ödeme, aşı desteği, buzağı desteği ve süt primi de bu destekler arasında yer almaktadır. 2017 yılında Ekim ayı itibariyle 3.1 Milyar TL hayvancılık desteği ödenmiştir.

Tarım sigortası ödemeleri, üreticilerin ürünlerini ya da üretimde kullandıkları araçları sigortalatmalarını özendirmek amacıyla primlerin bir kısmının devlet tarafından üstlenilmesi esasına dayanarak verilen desteklerdir. 2017 yılında Ekim ayı itibariyle bu alanda 406 Milyon TL destek ödemesi yapılmıştır.

Çevre amaçlı tarımsal arazilerin korunmasına yönelik destekler, erozyon vb. çevresel bazı olumsuz etkenlere maruz kalan toprağın, üreticilerce çayır, mera ya da organik tarım için kullanılmalarını teşvik etmektedir. Üç farklı kategoride dekar başında belirlenen tutarda sağlanan bu destek çerçevesinde 2017 yılında Ekim ayı itibariyle 20 Milyon TL ödeme yapılmıştır.

Kırsal kalkınma destekleri, kırsal alanların gelişmesi ve sosyal yapının güçlenmesi adına kırsalda yürütülecek yatırım projelerinin desteklenmesini esas almaktadır. 2006 yılından bu yana Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) tarafından yürütülen “Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı (KKYDP) kapsamında 3.4 Milyar TL hibe ödenmiştir. Bu anlamda belirlenen yatırım konularına yönelik projelere tahsis edilen ulusal kaynakların yanı sıra ülkemizde uygulanmakta olan AB programlarına eş finansman sağlamak suretiyle de destek verilmektedir. Genç çiftçilere de desteklerin verildiği bu alanda 2017 yılında Ekim ayı itibariyle 380 Milyon TL ödeme yapılmıştır.

Bahsi geçen desteklerin yanı sıra, AR-GE, tarımsal yayım, özel depolamaya dair yardımlar ve pazarlamaya ilişkin çeşitli teşviklerin yanı sıra piyasaya müdahale araçları da kullanılmaktadır.

Tablo 4: Türkiye’de Tarımsal Desteklere Dair Bütçe Verileri

Veri Seti/Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tarımsal Destekleme Ödemeleri (Milyon TL)	4.747	5.555	5.809	4.495	5.817	6.961	7.553	8.684	9.148	9.971	11.489
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin GSYH İçindeki Payı (%)	0,6	0,6	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Merkezi Bütçe İçindeki Payı (%)	2,7	2,7	2,6	1,7	2	2,2	2,1	2,1	2	2	2
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Faiz Hariç Merkezi Bütçe İçindeki Payı (%)	3,6	3,6	3,3	2,1	2,4	2,6	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	28	17	4,6	-22,6	29,4	19,7	8,5	15	5,3	9	15,2

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr> (05.01.2018).

2006-2016 yılları arasında tarımsal destekleme ödemelerine dair verileri içeren Tablo 4 incelendiğinde, 2006 yılında 4.7 Milyar TL olan destek ödemelerinin, 10 yıl sonra 2016 yılında 11.5

Milyar TL seviyelerine çıktığı görülmektedir. Meydana gelen %242 oranındaki artış dikkat çekici olmasına karşın aynı dönemde bu desteklerin GSYH içindeki payının %0,6'dan %0,4'e düştüğü görülmektedir. Benzer şekilde tarımsal desteklerin merkezi bütçe içindeki payının da azaldığı görülmektedir. Sektöre tahsis edilen destekler her ne kadar 2016 yılında bir önceki yıla göre %15,2 oranında artmış olsa da başlangıç yılı olarak baz alınan 2006 yılında sağlanan artış oranının çok altında bir artışın söz konusu olduğu ifade edilebilir. On yıllık dönemde tarımsal destekleme ödemelerinin artış oranında bir standart söz konusu olmadığı da göze çarpan başka bir husustur. Çalışma, her ne kadar 2006-2016 yılları arasını esas alıyor olsa da son durumu ortaya koymak adına ifade etmek gerekirse, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2018 yılı Bütçe Sunuşunda, 2017 yılında tarım sektörüne toplam 12.8 Milyar TL nakit destek sağlandığı belirtilmiştir. 2018 yılında ise 14.5 Milyar TL desteğin Türk tarım sektörüne sunulmasının planlandığı ifade edilmiştir (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2018).

4.7. Avrupa Birliği'nde Tarımsal Destekler

Avrupa'da tarım sektörü, ekonominin diğer üretken sektörlerinin aksine son 50 yılda sürekli olarak kamu kesimince desteklenmiştir. Kamu malları arzının temini adına piyasa ekonomisinde müdahalenin ne denli mubah olduğu yaygın şekilde tartışılmasına karşın son dönem OTP reformlarıyla birlikte rekabet gücü ve pazar payı artan sektör desteklenmeye devam etmektedir (Cooper vd., 2009:1).

Ortak Pazar, piyasa bütünlüğü ve tarımsal ürünlerin üye ülkelerde serbest dolaşımını temel ilkeler olarak esas alan ortak tarım politikası, Avrupa Birliği'nin bütün üyelerinin uymak durumunda olduğu ilk ortak politika olarak 1962 yılında tüm üye ülkelerce zorunlu olarak benimsenmiştir. Söz konusu temel ilkeler aracılığıyla, Topluluk içerisindeki ticareti engelleyici düzenlemeleri ve rekabeti bozucu sübvansiyonları ortadan kaldırmak suretiyle üye ülkelere ait tarımsal ürünlere öncelik verilmesi amaçlanmıştır (Tan ve Dellal, 2003: 2-4). İlk etapta belli hedeflere ulaşılmasına karşın bu ortak politikanın ilk yıllarından itibaren reform ihtiyacı hep söz konusu olmuştur. Ortak tarım politikası, iç ve dış baskılar sonucu 1990'lı yıllarda temel bir reform sürecinden geçmiştir. Ortak politikanın oluşturduğu iç bütçe baskısı ve Uruguay görüşmeleri sonrası imzalanan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) ile oluşan dış baskı reformu kaçınılmaz kılmıştır (Josling vd., 1998: 1). 2000'li yıllara kadar gerçekleştiren reformlar fiyat desteğinin azaltılmasını ve doğrudan ödemelerin ağırlık kazanmasını, bunların yanı sıra kırsal alanların kalkınmasına yönelik desteklerin verilmesini temel almıştır (Bayraktar ve Bulut, 2016: 53). 2010 yılına gelindiğinde ise 2020 stratejisinin bir gereği olarak ortak tarım politikası revize edilmiş ve sürdürülebilir bir anlayışla doğal kaynakların yönetimi, bölgesel kalkınmanın dengeli bir şekilde gerçekleştirilmesi, üretimin yeterli seviyede olması ve desteklerin tahsisinde eşit ve dengeli bir anlayışın benimsenmesi yeni amaçlar olarak belirlenmiştir (Çalışkan, 2011: 141-146).

Üye ülkeler arasındaki eşitsizliği en aza indirebilmek, çiftçilerin gelir istikrarını sağlamak, Topluluğu tarım sektöründe rekabet açısından üstün kılmak, ürün arzını teşvik etmek ve kırsal alanlarda kalkınmayı sağlayabilmek amacıyla Avrupa Birliği'nde tahsis edilen tarımsal destekler aşağıda özetlenmiştir (Tunçer ve Günay, 2017: 23-24).

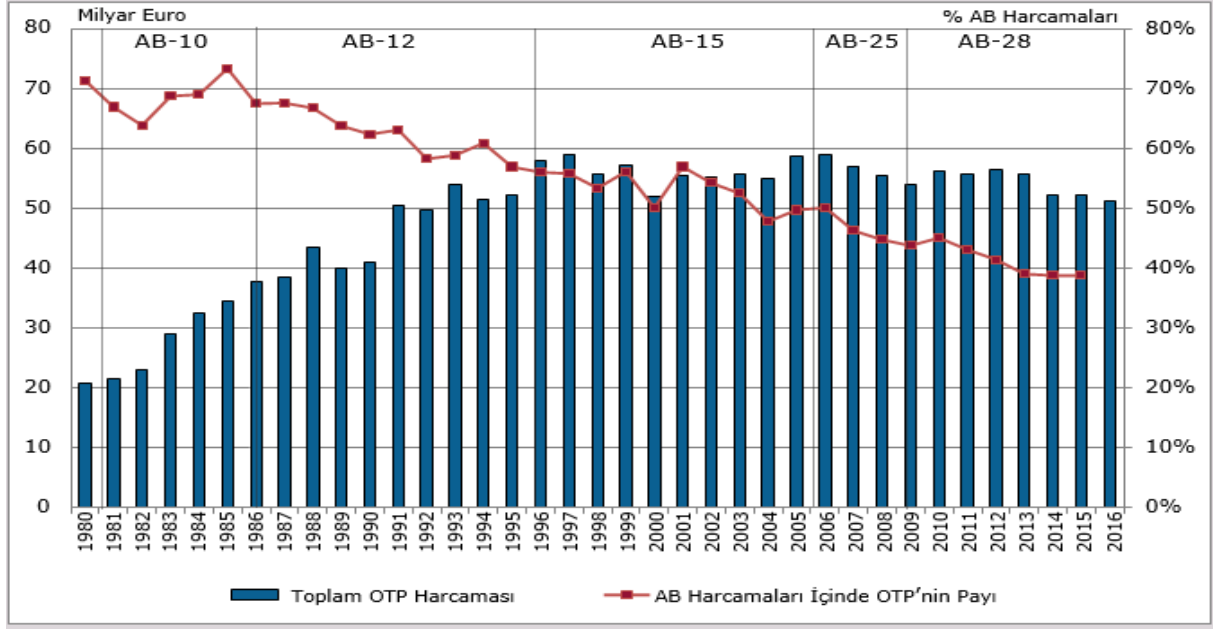
Doğrudan ödemeler, piyasada meydana gelen dalgalanmaların bir sonucu olarak üreticilerin gelirlerinde oluşan istikrarsızlığı ortadan kaldırmaya yönelik AB bütçesinden yapılan ödemelerdir. Çiftçilerin belirli düzeyde gelire sahip olmasını temin etmeyi amaçlayan bu destek 2014-2020 dönemi OTP harcamalarının %70'i gibi çok önemli bir paya sahip olmasıyla dikkat çekmektedir.

Piyasa önlemleri, pazarda istikrarın sağlanması, tarımda ürün arzını temin ederken çiftçilerin de yaşam standardını belirli düzeyde tutmayı amaçlayan müdahale, kural, dış ticarete ve üretici

örgütlenmelerine dair hususları içermektedir. Bu tedbirlere ilişkin yapılan ödemeler, 2014-2020 Ortak Tarım Politikası bütçesinin %5'ini oluşturmaktadır (European Parliament, 2018:12).

Bahsi geçen destekleri bünyesinde bulunduran ortak tarım politikası kapsamında yapılan harcamaların toplam Birlik harcamaları içerisindeki payı düşmesine karşın hala oldukça önemli seviyededir.

Grafik 1: Ortak Tarım Politikası (OTP) Harcamaları ve AB Harcamaları İçindeki Payı



Kaynak: <https://ec.europa.eu/agriculture> (05.01.2018).

Grafik 1 incelendiğinde, 1980'li yıllarda AB harcamalarının %70'inden fazlasına sahip olduğu görülen OTP harcamalarının 2016 yılına gelindiğinde %40 seviyelerine gerilediği görülmektedir. Ancak Türkiye'de 2016 yılı bütçesi içinde tarımsal desteklerin payının %2 olduğu göz önüne alındığında tarım sektörüne dair harcamaların Avrupa Birliği bütçesindeki %40'lık payının ne kadar ciddi olduğu net bir şekilde görülebilmektedir.

Türkiye'de ve Avrupa Birliği'nde uygulanmakta olan destekleme politikaları arasında bütçeden aldıkları payın dışında da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Tarımsal ve mali koşulların yanı sıra sosyoekonomik farklılıklar Türkiye ve AB tarımsal destekleme politikalarının bazı farklılıklar göstermesine neden olmaktadır. Avrupa Birliği'nde artan stoklar destekleme politikalarında belirleyici durumda iken Türkiye'de ise arz açığı bulunan ürünlerin üretimini teşvik edici desteklemeler öne çıkmaktadır. Türkiye ve Avrupa Birliği tarımında göze çarpan bir başka farklılık ise verimlilik düzeyidir. Teknoloji kullanımının yetersizliği, az sayıda büyük işletmeden ziyade çok sayıda küçük işletmenin ölçek ekonomisinin getireceği avantajlardan yararlanamıyor olması ve üreticinin gelir düzeyinin yetersiz kalması Türkiye'yi verimlilik konusunda AB'nin gerisinde bırakan unsurlar olarak sıralanabilir (Tunçer ve Günay, 2017: 27). Avrupa Birliği'nde üreticiler, kooperatif ve birlik çatısı altında örgütlenmekte ve ihtiyaç duydukları kaynağı da bu kapsamda oluşturulan fonlardan temin edebilmektedir. Oysaki Türkiye'de hala çiftçilerin etkin bir örgütlenmeye gidemedikleri görülmektedir (Ercan, 2010: 5). Türkiye sahip olduğu tarım potansiyeli ve tarımsal nüfusun aksine tarımsal desteklemelerde Avrupa Birliği'nin gerisinde kalmıştır. Tarımsal destekleme politikaları aracılığıyla sermaye birikiminin ihtiyaç duyulan seviyeye çıkarılması ve verimlilikte ciddi bir artış kaydedilmesi sektörün rekabet gücünü arttıracak unsurlar olarak nitelendirilebilir. Bütün bu farklılıklara rağmen Türkiye geçmişten bugüne uyumun sağlanması adına

önemli adımlar atmaya da devam etmektedir. Bu bağlamda özellikle Ortak Tarım Politikasına uyumun sağlanması hedeflenmektedir (Tunçer ve Günay, 2017: 27).

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarım sektörü, tüm toplumlar için tarih boyunca önemini korumuştur. İnsanlığın vazgeçilmezi olan beslenme ihtiyacı bu sektörün her daim ülkelerin ekonomi politikaları içerisinde önemli bir yer tutmasının temel kaynağıdır. Dışa bağımlılığı azaltmasının yanı sıra istihdama, gelir düzeyine ve dolayısıyla da ekonomiye büyük katkı sağlamaktadır. Bu özellikleriyle gerek Türkiye gerekse de Avrupa Birliği için tarım geçmişten günümüze stratejik bir değer taşımaktadır.

Türkiye'nin bugün var olduğu coğrafya da tarımsal faaliyetler, ekonomik yapı içerisinde hep önemli bir paya sahip olmuştur. Bugün her ne kadar Türkiye'nin GSYH'si içerisinde %6,2, istihdam içerisinde ise %20 ile en düşük paya sahip olsa da sektör bir dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun ihracatının %90'ını oluşturmuş, Cumhuriyetin ilk yıllarında da nüfusun %80'inden fazlasını temsil etmiştir. İlerleyen yıllarda izlenen politikalar ile tarım sektörü ikinci plana atılmış ve sanayi sektörü teşvik edilmiştir. Bugün ise gelinen noktada hizmet sektörü hem istihdam hem de GSYH içerisinde %50'nin üzerinde sahip olduğu pay ile lider sektör konumundadır. Tarım sektöründe meydana gelen bu gerileme sektörün önemini yitirdiği anlamına gelmemektedir. 2016 yılı verilerine göre hala istihdamın beşte birini muhafaza ediyor olması tarımın Türkiye için ne denli önemli olduğunun anlaşılabilirliği için yeterlidir. Avrupa Birliği ise İkinci Dünya Savaşı yıllarında yaşanan gıda yetersizliğinden sonra tarım sektörüne odaklanmıştır. Hatta bu yetersizlik AB'nin ilk ortak politikasının tarım sektörü çerçevesinde oluşturulmasına sebep olmuştur. Üye ülkelerin sahip olduğu ekonomik yapıları birbirinden farklı olması ve meydana gelen genişlemelerin yeni düzenlemeleri elzem kılması sık sık AB'nin ortak tarım politikasında reform yapması sonucunu beraberinde getirmiştir. 2016 yılı verilerine göre 28 üyeli Avrupa Birliği'nde tarım sektörünün GSYH'deki payı %1,6 iken istihdamdaki payının ortalaması %4,5'tir. Söz konusu oranların Türkiye'deki mevcut duruma kıyasla oldukça düşük olmasına karşın Birlik harcamaları içerisinde tarımsal desteklemelerin payının %40 seviyelerinde olması bu sektörün vazgeçilmezliğini gözler önüne sermektedir.

Türkiye'de büyük ölçüde alan bazlı desteklerden, fark ödemelerinden, hayvancılık ve kırsal kalkınma desteklerinden oluşan tarımsal desteklerin son on yılda tutar açısından bütçede artış göstermiş olmasına karşın GSYH ve bütçe içerisindeki payının azaldığı görülmektedir. Doğrudan ödemeler, piyasa önlemleri ve kırsal kalkınma desteklerinden muhteva eden Avrupa Birliği tarımsal desteklemelerinin birlik bütçesindeki payı dikkate alındığında Türkiye'de sektöre verilen desteklerin yetersiz olduğu net bir şekilde ifade edilebilir. Farklılıklar sadece istihdamdaki ve tarımsal desteklerdeki pay ile sınırlı olmayıp yapısal bazı hususlarda da görülmektedir. Avrupa Birliği'nde artan stokların yönetimine, çiftçilerin gelir düzeyinin belirli bir seviyede tutulmaya çalışılmasına ve kalkınmanın dengeli bir şekilde sağlanmasına odaklanıldığı görülmektedir. Türkiye'de ise daha çok stratejik ürünlerde arz açığını gidermeye yönelik bazı arayışların olduğu söylenebilir. Ancak bunun yanı sıra kırsal kalkınmaya, iyi tarım uygulamalarına, organik tarıma, hayvan refahı ve bitki sağlığına dair önemli politikaların tarımsal destekler vasıtasıyla uygulamaya geçirildiğini de belirtmek gerekir.

Son yıllarda başlatılan bazı uygulamaların eksik yanlarının giderilmesi ve yüksek düzeyde hedeflere ulaşılması amacıyla bu politikaların devam etmesi Türkiye'nin yararına görünmektedir. Tarım sektörüne tahsis edilen desteklerin bütçe içindeki payının oldukça ciddi düzeyde artırılmasının yanı sıra sektörün mevcut parçalı ve küçük yapısının, büyük ve kurumsal bir yapıya dönüşümünün sağlanması bir süredir verimliliği ve yeterliliği eleştirilen sektörü arzu edilen noktaya taşıyacaktır. Türkiye, sahip olduğu insan kaynağı, coğrafi yapı ve ürün çeşitliliğiyle ihtiyacı olan politikaları uyguladığı takdirde tarımsal ithalatı minimuma indirecek, ihracatı artıracak ve diğer sektörleri de destekleyecek bir tarıma kavuşacak potansiyele sahiptir.

KAYNAKÇA

- Acar. M. ve Bulut. E. (2009). Türkiye’de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikalarında Son Gelişmeler. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi. 9(17):1-19.
- Acar. M. ve Bulut. E. (2010). AB Ortak Tarım Politikası Reformları Işığında Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları: Eleştirel Bir Yaklaşım. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 1: 1-23.
- Bayraktar. Y. ve Bulut. E. (2016). Tarımsal Desteklerin Değişen Yapısı Ve Yüksek Tarımsal Desteklerin Nedenleri: Türkiye İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz. İktisat Fakültesi Mecmuası. 66(1):45-66.
- Can. M. ve Esengün. K. (2007). Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye’nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi. 24 (2): 43-56.
- Candan. A. (2004). 15 soruda 15 AB Politikası. Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları. İstanbul.
- Civan. A. (2010). Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 25(1):127-146.
- Cooper. T., Hart. K. & Baldock. D. (2009). Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development. Contract No 30-CE-0233091. Institute for European Environmental Policy. London.
- Çalışkan. Ö. (2011). 2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası: Avrupa Komisyonu’nun Reform Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme. Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi (38):137-164.
- Çoban. O., Peker. A.E. ve Kubar. Y. (2010). Türk Tarımının Avrupa Birliği Ülkeleri Karşısındaki Sektörel Rekabet Gücü. SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. 10(20):247-266.
- Dinler. Z. (2008). Tarım Ekonomisi. 6.Baskı. Ekin Kitabevi. Bursa.
- Direk. M. (2012). Tarım Tarihi ve Deontoloji. 2. Baskı. Eğitim Yayınevi. Konya.
- Doğan. Z., Arslan S. ve Berkman. A. N. (2015). Türkiye’de Tarım Sektörünün İktisadi Gelişimi ve Sorunları: Tarihsel Bir Bakış. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 8(1):29-41.
- Eraktan. G. (2009). Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikası. Ankara.
- Ercan. M. (2010). Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası ve Türkiye’deki Gelişmeler. Akademik Bakış Dergisi. (22):1-13.
- Ertem. B. (2009). Türkiye-ABD İlişkilerinde Truman Doktrini ve Marshall Planı. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 12(21): 377-397.
- European Commission (2017). CAP post-2013: Key graphs&figures. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf (Erişim Tarihi: 05.01.2018).
- European Parliament (2018). The Impact of the Common Agricultural Policy on Developing Countries. Directorate General for External Policies. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU_2018_603862_EN.pdf (Erişim Tarihi: 01 Mart 2018).
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2018). Tarımsal Destekler <https://www.tarim.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler> (Erişim Tarihi: 05.01.2018) <https://www.tarim.gov.tr/Sayfalar/Detay.aspx?SayfaId=30> (Erişim Tarihi: 05.01.2018)

- Gürler. Z. (2008). Tarım Ekonomisi. 1. Baskı. Nobel Yayın Dağıtım. Ankara.
- Josling. T., Kelch. D., Liapis. P. & Tangermann. S. (1998). Agriculture and European Union Enlargement. Market and Trade Economics Division. Economic Research Service. U.S. Department of Agriculture. Technical Bulletin. No: 1865: 1-49.
- Kandemir. O. (2011). Tarımsal Destekleme Politikalarının Kırsal Kalkınmaya Etkisi. Ekonomi Bilimleri Dergisi. 3(1):103-113.
- Kazgan. G. (2008). İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi. 13. Baskı. Remzi Kitabevi. İstanbul.
- Kepenek. Y. ve Yentürk, N. (2007). Türkiye Ekonomisi. 19. Baskı. Remzi Kitabevi Y. İstanbul.
- Kıymaz. T. (2000). Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Ham Madde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri. DPT Y. Yayın No: 2504. Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2017). 2018 Yılı Bütçe Gerekçesi. http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10849.2018yilibutce-gerekcesipdf.pdf?0&_tag1=65C5B65F743DF9F51BE11D44DA3104D0D49CD1FE (Erişim Tarihi: 05.01.2018).
- Övgün. B. (2010). Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Bir Çıkmaz: Politika Transferi Açısından Tarım Sorunu. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi.9(1): 91-109.
- Öztürk. F. (2008). "Türkiye'de Tarımsal Yapı ve Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarihsel Gelişim Süreci". (Ed.) Arslan. G. E.. Çeşitli Yönleriyle Cumhuriyetin 85. Yılında Türkiye Ekonomisi. Gazi Üniversitesi Hasan Ali Yücel Araştırma ve Uygulama Merkezi Y.. Yayın No: 4. Ankara.
- Pamuk. Ş. (2005). Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500–1914. İletişim Yayınları. İstanbul.
- Resmî Gazete (2006). Tarım Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060425-1.htm> (Erişim Tarihi: 04.01.2018).
- Semerci. A. (2016). Tarımsal Verimlilik Düzeyleri ile Avrupa Birliği-Türkiye Tarımı. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi. 33(3):203-213.
- Susam. N. ve Bakkal. U. (2008). Türkiye'de Tarım Politikalarındaki Dönüşümün Kamu Bütçesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri. Afyon Kocatepe Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 10: 327-357.
- Şahin. H. (2007). Türkiye Ekonomisi. 9. Baskı. Ezgi Kitabevi. Bursa.
- Şahinöz A. (2001). "Tarım Sektörü". Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz. İmaj Yayıncılık. Ankara. ss.73-104.
- Şanlı. B. ve Gülbahar. O. (2008). 1980 Sonrası Dönemde Türkiye'de Tarımın Gelişimi ve Uygulanan Tarım Politikaları. Journal of Qafqaz University. 22:134-152.
- Şener. S. (2004). İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye'de Tarım Politikası Arayışları. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı: 7: 73-92.
- Tan. S. ve Dellal İ. (2003). Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası. Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Bakış Dergisi. 2: 1-4.
- Tokgöz. E. (1997). Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-1997). İmaj Yayınevi. Ankara.
- Tunçer. M. ve Günay H.F. (2017). Türkiye'de Tarıma Yönelik Desteklerin Avrupa Birliği Perspektifinden Değerlendirilmesi. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi. 4(8): 15-30.

- Türkiye İstatistik Kurumu (2018). Uluslararası Seçilmiş Göstergeler. <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/degiskenlerUzerindenSorgula.do> (Erişim Tarihi: 05.01.2018).
<https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/degiskenlerUzerindenSorgula.do> (Erişim Tarihi: 05.01.2018).
- World Bank (2018). <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?end=2016&locations=EU-TR&start=2006> (Erişim Tarihi: 05.01.2018). <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2016&locations=EU&start=2006> (Erişim Tarihi: 05.01.2018).
<https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2016&locations=EU&start=2006> (Erişim Tarihi: 05.01.2018). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=EU&start=2006> (Erişim Tarihi: 05.01.2018).
- Yalçınkaya. N., Yalçınkaya, M. H. ve Çılbant. C. (2006). Avrupa Birliği'ne Yönelik Düzenlemeler Çerçevesinde Türk Tarım Politikaları ve Sektörün Geleceği Üzerine Etkisi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. 13(2): 97-118.
- Yalova. Y. (2007). *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye*. 1.Baskı. Alp Yayınevi. No:54. Ankara. ss. 183.
- Yıldız. F. (2017). Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Tarımsal Üretim Üzerindeki Etkisi: 2006-2016 Dönemi. *Sayıştay Dergisi*. 104: 45-63.