

TÜRKİYE'DE TARIMSAL EKONOMİ VE “DESTEKLEMEME” POLİTİKASININ BİR ARACI OLARAK DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİ*

Sinem YAPAR*

Özet

Tarım sektörü, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren ülke kalkınmasında büyük rol oynamıştır. 1980'lere kadar değişik araçlarla desteklenen sektör, zamanla önemini yitirmiş ve korumasız bırakılmıştır. 2000 yılında gerçekleştirilen Tarım Reformu ile doğrudan gelir desteği sisteminin, mevcut tüm destekleme araçlarının yerine geçmesi amaçlanmıştır. Tarımın Türkiye ekonomisi içerisindeki yerini ve doğrudan gelir desteği uygulamasını ortaya koymak bu çalışmanın amacıdır.

Anahtar Kelimeler: Türk Tarımı, Destekleme Politikası, Tarım Reformu, Doğrudan Gelir Desteği Sistemi.

Abstract

Agriculture sector has taken an important role in national development since the beginning years of Republic. This sector, which was supported with various tools up to 1980's, has lost its importance in the course of time and has been left unprotected. With the Agriculture Reform in 2000, it was expected that direct income support would take the place of all existing support tools. The aim of this study is to evaluate the position of agriculture in Turkish economy and the application of direct income support.

Key Words: Turkish Agriculture, Support Politics, Agriculture Reform, Direct Income Support.

1.Giriş

Tarım sektörü, hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde korumacı politikaların en yaygın olarak uygulandığı sektör durumundadır. Tarım sektörünün diğer sektörlerden farklı ekonomik, sosyal, teknik ve politik özellikleri ve önemi, ayrıcalıklı bir uygulama ile tarım politikalarının amaç ve uygulama şekillerini de diğer sektörlerden farklı kılmaktadır. Nitekim, tarım sektörü, bütçeleri olumsuz yönde etkilese de, özellikle gelişmiş ülkelerde, en çok desteklenen ve korunan sektör durumundadır. Tarım sektörüne yönelik olarak uygulanan bu politikalar, ülke içi ve ülkeler arası düzeyde, önemli sorunlara ve anlaşmazlıklara neden olmasına ve değiştirilmesi yönünde ciddi gayretlerin (bu gayretlerden en önemlisi Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması'dır) gösterilmesine rağmen, özellikle AB ve ABD'de varlığını halen sürdürmektedir. Türkiye'de ise tarım sektörü 1980'den itibaren korumasız bırakılmış ve gözardı edilmiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren ülke ekonomisine büyük katkılarda bulunan bu sektörde, 2000 yılı istikrar programı ile yeniden yapılanmaya gidilmiştir. IMF imzalı Tarım Reformu'nun getirdiği en önemli yenilik, sektörün aşırı mali yük getirdiği gerekçesi

* Sinem Yapar'ın “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Türk Tarımına Etkileri” isimli yüksek lisans tezinin bir özeti'dir.

* Arş.Gör., Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF İktisat Bölümü

ile, uygulamadaki destekleme araçlarının kaldırılıp yerine “doğrudan gelir desteği” (DGD) sisteminin ikame edilmesidir.

Amacı, tarımın ülkemiz açısından önemini ve DGD'nin sistem içerisindeki yeri ve sorunlarını ortaya koymak olan bu çalışmada, ilk olarak tarımın ülkemiz ekonomisi içerisindeki yeri çeşitli göstergeler (üretim, milli gelir, istihdam ve dış ticaret) ile açıklanacaktır. Daha sonra, geçmişte uygulanan ve günümüzde de uygulanmakta olan destekleme araçlarının başlıcalarına değinilecek, son olarak ise sisteme yeni katılan DGD modeli incelenecek ve AB ile bir karşılaştırma yapılacaktır. Çalışma sonuç bölümü ile son bulacaktır.

2.Tarım Sektörünün Türkiye Ekonomisi İçerisindeki Yeri

Ekonomik kalkınma sürecinde, tarım kesiminin ekonomi içindeki göreceli öneminin giderek azaldığı, dünyanın her yanında geçerli olan genel bir ekonomik olgudur. Tarımın zaman içerisinde ekonomi içerisindeki göreceli öneminin azalması, tarım dışı kesimlerin tarım kesiminden çok daha hızlı büyümesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'de tarım dışı kesimlerin tarımdan daha hızlı büyümesinin nedeni ise “sanayileşen bir ülkede tarımın yeri yoktur” gibi yanlış bir mantık çerçevesinde üretilen tarımsal politikalardır. Türkiye ekonomisi içerisinde tarım sektörünün yerini ortaya koyabilmek için (üretim, milli gelir, dış ticaret ve istihdam gibi) bazı büyüklüklere bakmak yeterlidir.

2.1.Tarımsal İşletmeler ve Üretim

2002 yılı istatistik verilerine göre, ülkemizde toplam 26.579 bin hektar tarımsal alan mevcuttur (TKB;2004a:1). 2001 yılı itibariyle toplam tarımsal alanın; %38,5'i ekili alan, %10,3'ü nadas alanı, %5,4'ü meyve-zeytin-bağ alanı, %1,7'si sebze bahçeleri alanı ve %44,1'i orman alanıdır (DİE;2002:1). 1991 Genel Tarım Sayımına göre ülkemizde 4.1 milyon tarımsal işletme bulunmaktadır. İşletmelerin yaklaşık %3,6'sı hayvancılık ve %96,4'ü bitkisel üretim ve hayvancılıkla uğraşmaktadır. Söz konusu işletmelerin yaklaşık %35'i 0-2 hektar, %32'si 2-5 hektar, %28'i 5-20 hektar ve %5'i 20 hektarın üzerinde arazi büyüklüğüne sahiptir. Ancak 0-2 hektar arasında bulunan işletmelerin işledikleri alan oranı %6, 2-5 hektar arasında %16, 5-20 hektar arasında %41 ve 20 hektar üzerinde ise %37 olarak belirlenmiştir. Ortalama işletme büyüklüğü ise yaklaşık 5,9 hektardır (DPT;2000:160). Bu rakamlar, hayvancılığın yaygın olmadığını ve üretimin büyük kısmını gerçekleştiren işletmelerin orta ölçekte olduklarını göstermektedir.

Toplam tarımsal ürünler içerisinde en büyük payı bitkisel ürünler almaktadır (2003 yılı itibariyle birinci sırada buğday, ikinci sırada şekerpancarı). 2000 yılı itibariyle, toplam tarımsal üretimimiz 986.716 Milyar TL iken, bu rakamın %71,6'sını bitkisel ürünler, %21,8'ini hayvancılık, %2,5'ini ormancılık ve %4,1'ini ise su ürünleri üretimi oluşturmaktadır (TKB;2004d:1). 1994-2000 yılları arasında bitkisel ürünlerin üretim miktarında yaşanan artış, hayvancılık, ormancılık ve su ürünleri üretiminde görülmemektedir.

2.2.Tarım ve Milli Gelir

Türkiye'de Cumhuriyet sonrası ekonomik gelişmede genellikle sanayiye ağırlık verilmesine karşın, tarım sektörü ekonomideki önemini birçok bakımdan korumaya devam etmektedir. Ülkemizdeki ekonomik gelişmeye tarımın ve diğer sektörlerin katkısı farklı dönemlerde farklı düzeyde olmuştur. Nitekim, 1923-1924 yıllarında GSMH içinde

tarımın payı %43 (cari faktör fiyatlarıyla) iken, bu oran 1925-1929 döneminde ortalama %44 olmuştur. 1930'lu yılların başından itibaren sanayiye daha fazla ağırlık verilmesi nedeniyle GSMH'da tarımın payı 1939 yılında %40'a düşmüştür (Karluk;1999:178-179). Tarımın GSYİH'deki payı ortalama olarak, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) döneminde %35'e, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) döneminde %30'a ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) döneminde %24'e gerilemiştir (Şahinöz;2001b:91).

Tablo 1.: Tarımsal GSMH Değerleri (Milyon \$)

YILLAR	GSMH	TARIMSAL GSMH	TARIMIN GSMH İÇİNDEKİ PAYI (%)
1980	59.418	15.323	25,78
1985	61.586	12.039	19,54
1990	152.306	23.303	15,30
1995	171.841	25.776	14,99
1996	184.608	28.060	15,19
1997	194.094	29.114	14,99
1998	206.552	33.116	16,03
1999	185.267	26.328	14,21
2000	200.002	26.441	13,22
2001	145.693	17.540	12,03
2002	181.885	21.360	11,74
2003	238.051	28.087	11,79

Kaynak: TKB, 2004c, Tarımsal GSMH Değerleri, www.tarim.gov.tr.

Tablo 1. incelendiğinde, tarım kesiminin GSYİH içerisindeki payının, 1980 sonrası da azalmaya devam ettiği, 1985 yılında %20'ye, 2000 yılında %13'e ve nihayet 2003 yılında ise %11'lere kadar düştüğü görülmektedir. Bu rakam, Türkiye'de milli gelirin, Cumhuriyet'in ilk yıllarından 1960'lara kadar uzanan dönemde olduğu gibi, artık tarım kesimine bağlı olmadığını göstermektedir. 1980 sonrası tarım sektörüne sağlanan kaynaklardaki düşüşe rağmen, son 13 yılda tarımın GSMH içerisindeki payının ortalama %15 civarında direnmesi, tarımın ekonomi içerisindeki payının önemini ortaya koymaktadır.

2.3. Tarımın Dış Ticaretteki Yeri

Gelişmekte olan bir ülke ekonomisinde tarım, yatırım malları ithalatı için gerekli döviz gelirlerinin en büyük kaynağını oluşturmaktadır. Ancak, ülkemizde tarımın ekonomiye olan döviz katkısı da diğer katkıları gibi azalma eğilimine girmiştir. 1980'li yıllara kadar, Türkiye'de, ihracatın ürün bileşiminde tarımsal ürünlerin çok ağırlıklı bir yeri olmuştur. Planlı dönemin başlangıcında ihracat gelirlerinin yaklaşık %80'i tarımsal ürünler ihracatından elde edilmekte idi.

Tablo 2.: Türkiye'nin Dış Ticareti ve Tarımın Dış Ticaretteki Payı (Milyon \$)

Yıllar	İHRACAT			İTHALAT			1-2
	Genel İhracat	Tarım Ürünleri İhracatı (1)	Tarımın Genel İhracattaki Payı (%)	Genel İthalat	Tarım Ürünleri İthalatı (2)	Tarımın Genel İthalattaki Payı (%)	
1980	2.910	1.672	57,46	7.909	51	0,64	1.621
1981	4.703	2.219	47,18	8.933	125	1,4	2.094
1982	5.746	2.140	37,24	8.843	176	1,99	1.964
1983	5.728	1.881	32,84	9.235	138	1,49	1.743
1984	7.134	1.749	24,52	10.757	418	3,89	1.331
1985	7.958	1.719	21,6	11.343	375	3,31	1.344
1986	7.457	1.886	25,29	11.105	457	4,12	1.429
1987	10.190	1.853	18,18	14.158	782	5,52	1.071
1988	11.662	2.341	20,07	14.335	499	3,48	1.842
1989	11.627	2.126	18,29	15.792	1.041	6,59	1.085
1990	12.959	2.347	18,11	22.302	1.318	5,91	1.029
1991	13.594	2.683	19,74	21.047	808	3,84	1.875
1992	14.719	2.204	14,97	22.870	1.178	5,15	1.026
1993	15.348	2.365	15,41	29.429	1.664	5,65	701
1994	18.105	2.457	13,57	23.270	1.209	5,2	1.248
1995	21.636	2.133	9,86	35.708	2.444	6,84	-311
1996	23.224	2.455	10,57	43.627	2.885	6,61	-430
1997	26.261	2.679	10,20	48.559	3.093	6,37	-414
1998	26.974	2.700	10,01	45.921	2.597	5,66	103
1999	26.588	2.394	9,00	40.671	1.814	4,46	580
2000	27.775	1.998	7,19	54.503	2.129	4,40	-131
2001	31.334	2.264	7,23	41.399	1.413	3,41	851
2002	36.059	2.089	5,79	51.554	1.707	3,31	382
2003	47.068	2.545	5,41	68.808	2.567	3,73	-22

Kaynak: TKB, 2004g, Türkiye'nin Dış Ticareti ve Dış Ticaretindeki Tarımın Payı, www.tarim.gov.tr.

Tablo 2.'de görüldüğü gibi; son yıllarda tarımsal ürünlerin ihracat içindeki payında düşüşler kaydedilmektedir. 1980 yılında tarımın toplam ihracatımızdaki payı %57,46'lık bir pay ile 1.672 milyon \$ olarak gerçekleşmiştir. Yıllar itibariye tarımsal ihracatımız dalgalanmalar göstererek, yükselme eğilimine girse de, toplam ihracatımız içerisindeki payı giderek düşmüş ve bu oran, 1985'de %21,6, 1990'da %18,11, 1995'de %9,86, 2000'de %7,19 ve 2003 yılında ise %5,41 olarak gerçekleşmiştir.

İhracatın tarım ağırlıklı bir yapıdan sanayi ağırlıklı bir yapıya geçmesi, 1980 sonrası sanayi ürünleri ihracatının uzun yıllardır arttırılmamasından kaynaklanmaktadır. Bir başka ifade ile, ihracatın yapısal dönüşüm sürecine girdiği dönemin başından bugüne kadar geçen süre içerisinde (1980-2000), genel ihracat yaklaşık 9,5 kat artarken, tarım

ürünlerinin ihracat artışı %17 ile sınırlı kalmıştır. Bu durum aşağıda yer alan Tablo 3. aracılığı ile de ortaya konulabilir.

Tablo 3.: İhracatın Sektörel Dağılımı (%)

Yıl	Tarım	Sanayi	Madencilik
1990	18,4	79,0	2,6
1991	20,1	77,8	2,1
1992	15,4	82,8	1,8
1993	15,5	82,9	1,6
1994	13,6	84,9	1,5
1995	10,7	87,4	1,9
1996	11,7	86,6	1,7
1997	10,7	87,7	1,6
1998	10,1	88,1	1,8
1999	9,7	89,3	1,0
2000	7,8	91,2	1,0

Kaynak: Necdet Serin, "Dış Ticaret ve Dış Ticaret Politikası", s.312.

1980 sonrası tarım ürünleri ithalatı ise, dış ticaretin büyük ölçüde serbestleştirilmesinin de etkisi ile çok önemli artışlara tanık olmuştur. İhracatın yerinde saydığı bir dönemde ithalatın hızla

artması, Türkiye'nin tarımsal konumunda köklü bir değişikliğe neden olmuştur. 1980 yılında 51 milyon \$ olan tarımsal ithalatımızın, 1981 yılında, yaklaşık 2,5 kat artarak, 125 milyon \$'a yükselmesi bu köklü değişikliğin bir göstergesidir. Toplam tarımsal ihracatımız gibi, tarımsal ithalatımız da yıllar itibarıyla dalgalanmalar gösterse de, ele aldığımız yıllar içerisinde (1980-2003) ilk yılda gerçekleşen miktarın (51 milyon \$) çok üstüne çıkarak, 2000 yılında 2.399 milyon \$'a ve 2003 yılında ise 2.567 milyon \$'a yükselmiştir. 2000'den sonra, 2001 yılında gerçekleşen düşme 2000 yılında yaşanan ekonomik krizin etkisi ile açıklanabilir.

Ekonomik büyümenin önce yavaşlayıp ardından daralmasına tepki gösteren söz konusu ithalat, 1998 yılında 2,6 milyon \$'ın ve 1999 yılında 2 milyon \$'ın altına düşmüştür. 2000 yılında ekonominin kendini toparlayıp yeniden büyüme sürecine girmesi ile ithalatın da %32'lik bir artış ile 2,2 milyon \$'a yaklaşması, yabancı tarım ürünlerinin iç talebin artık vazgeçilmez bir unsuru olduğunu açık bir biçimde ortaya koymuştur (Şahinöz;2001b:94). Bir başka ifade ile Türkiye, son yirmi yıl içerisinde net tarım ürünü ihracatçısı konumundan net tarım ürünü ithalatçısı konumuna düşmüştür.

Tarımın ekonomi içerisindeki yeri değerlendirilirken üzerinde durulması gereken bir gösterge de tarımsal ürünler ihracatından elde edilen döviz gelirlerinin yatırım malları ithalatını ne derecede finanse ettiği ile ilgilidir. Konu ile ilgili istatistik bulgular, tarımın bu yöndeki ağırlığının da giderek azaldığını göstermektedir. 1985 yılında tarımsal ürünler ihracatının yatırım malları ithalatını karşılama oranı %65'in üzerinde idi. Bu oran 1990'da %40 ve 1997'de %24 olarak hesaplanmıştır. Söz konusu oranın düşmesi ekonominin yatırım malları talebinin tarımsal ürünler ihracat gelirinden çok hızlı artması ile açıklanabilir (Şahin;2001:247-248).

2.4.Tarımın İstihdamdaki Yeri

Tarım sektörünün Türkiye ekonomisi içerisindeki yerini anlayabilmek için bu sektörün istihdam yapısının da incelenmesi gerekmektedir. Bunun nedeni, tarım sektörünün GSMH içindeki payı ortalama %15'ler seviyesine düşerken, aktif nüfusun yaklaşık yarısının hala tarımda istihdam ediliyor olması, tarımın ülkemiz açısından belirleyici özelliğini ortaya koymasındadır (Fisunoğlu;1998:65-66). Ekonomik gelişme süreci boyunca tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payı düzenli olarak azalmaktadır. Bunun nedeni; "tarımsal ürünlerin büyük çoğunluğunun gelir esnekliğinin birden küçük

olmasıdır. Bir başka ifade ile, tarım ürünlerine olan talep artışı gelir artışından daha düşük olmaktadır” (Gürsel, vd.;2002:63). Ülkemizde aktif nüfusun gelişmiş ülkelere göre (ABD’de %3,1, İngiltere’de %2,6, Fransa’da %7,3) büyük oranda tarım sektöründe istihdam edilmesi gelişmişlik göstergesi açısından olumlu görünmese de işsizliğin ciddi bir problem olduğu ülkemizde kırsal nüfusa istihdam sağlaması gelişme yolundaki ülke insanına katkı sağlaması açısından önem arz etmektedir (Kıral-Akder;2002:1).

Tarımsal istihdam, kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı ve toplam istihdamda tarımın payı olarak iki ayrı büyüklükle açıklanabilir. Kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı; 1927’de %75,78, 1950’de %74,96, 1980’de %56,47, 1990’da %40,99 ve 2000’de ise %34,00 olarak gerçekleşmiştir (TKB;2004e:1). Türkiye’de kentleşmenin 1950’li yılların başında hız kazanması, kendiliğinden oluşan bir süreç değildir. Tarım, ithal teknoloji ürünü makinelerle tanışmış, makineleşmeyle beraber kırsal nüfusu kır dışına atacak yapısal dönüşümlerinin de kapısı aralanmıştır. Kentleşmenin itici nedenlerinden sayılan ulaşım ağı ise, dış destekli karayolları politikası ile kırsal kente taşıyacak altyapıyı oluşturmuştur. Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında, geri bir tarım ülkesi olan, nüfusunun büyük bir kısmını kırsal barındıran Türkiye’nin bu yapısı çeyrek yüzyılda hızla değişmeye başlamıştır. Modernleşme ve tarımda kapitalistleşme çabaları kentli bir topluma geçişe neden olurken, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan itibaren GSMH içinde tarım sektörünün payını düşürme hedeflenmiştir. Daha sonra açıklanacağı gibi 1980 sonrası uygulanan tarımsal politikalar nedeni ile desteklemelerin zamanla azaltılması da kente göç olgusunun nedenleri arasında gösterilebilir. Ancak, Kepenek ve Yentürk’e göre; “ekonomik gelişme sürecinde tarım kesiminin işgücü fazlası yaratması ve bu fazlanın ise kentlere kayması kaçınılmazdır” (Kepenek-Yentürk;2000:331).

Aşağıda yer alan Tablo 4.’de ise, toplam istihdam ve tarımsal istihdamın toplam istihdamdan aldığı pay yer almaktadır. 1980 yılında %54,22 seviyesinde olan, başka bir ifade ile, toplam istihdamın yarısından fazlasını oluşturan tarımsal istihdam, 1990’da %47,78’e, 1995’de %46,77’e, 2000’de %34,93’e ve 2003 yılında ise %34,26’ya düşmüştür. Tarımsal istihdamdaki bu düşüşe rağmen, %34,26’lık bir pay hala yüksek bir paydır denilebilir.

Tablo 4.: Tarımsal İstihdam (12 + Yaş / Bin Kişi)

YILLAR	TOPLAM İSTİHDAM	TARIM SEKTÖRÜNDEKİ İSTİHDAM	TOPLAM İSTİHDAMDA TARIMIN PAYI (%)
1980	16.523	8.960	54,22
1985	17.547	8.837	50,36
1990	19.323	9.233	47,78
1995	20.394	9.538	46,77
1996	20.894	9.379	44,89
1997	20.505	8.584	41,86
1998	21.084	8.918	42,30
1999	21.391	9.152	42,78
2000	20.578	7.187	34,93
2001	21.524	8.089	37,58
2002	21.354	7.458	34,93
2003	20.970	7.185	34,26

Kaynak: TKB, 2004b, Sivil İstihdam, www.tarim.gov.tr.

Köy nüfusunun gelişimi tarımsal istihdam verileriyle büyük ölçüde örtüşmektedir. Buradaki gelişme, istihdam verilerine kıyasla tarihsel olarak önce daha yavaş, sonra

daha hızlı bir kırsal nüfus gerilemesine işaret etmektedir. 1935'te köy nüfusu oranının %76,47 olduğu ve bunun 1950'de ancak %74,96'ya gerilediği dikkate alınır, 1950 öncesi kentleşme olgusunun oldukça durgun olduğu saptanabilecektir. Ancak 1990'ların ortasından itibaren köy nüfusunun toplam nüfus içindeki payı %35'e düşmüştür. DİE 1996 verilerine göre, kırsal nüfusun %76,8'i tarımda çalışmaktadır. Buna karşılık kent nüfusunun yalnızca %5,2'si tarımda çalışmaktadır. Böylece "kırsal yörelerde bile önemli tarım-dışı sektörler vardır" sonucuna ulaşılmaktadır (Oyan;2004:49). Ayrıca bu sektöre çok büyük ölçüde aile tipi işletmeler hakimdir. Tarımın bu özgün yapısının bir sonucu, tarım istihdamının hemen hemen tamamına yakın bölümünün "kendi hesabına çalışanlar" ile "ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlardan" oluşması iken, diğer bir sonucu ise sektörde gizli işsizliğin yoğun olarak yaşanmasıdır.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren ciddi bir görev üstlense de, tarım sektörünün zamanla Türkiye ekonomisindeki nispi payı giderek azalmış ve son yıllarda yerini sanayi ve hizmet sektörlerine bırakmıştır. Ancak, böyle bir düşüş yaşanmasına rağmen, bugün ülkemiz ekonomisinde tarım sektörünün payı, diğer gelişme yolundaki ülkeler ile karşılaştırıldığı zaman hala yüksek düzeydedir.

3. Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları ve Araçları

Tarım politikaları dendiği zaman kastedilen müdahaledir, desteklemedir. Çünkü, tarım piyasaları istikrarsızdır (Şahinöz;2001a:1). Tarım sektörü, doğal koşullara bağlılığından ve insan yaşamının sürdürülebilmesi açısından zorunlu olmasından dolayı, diğer sektörlerden farklı olarak kendine özgü problemlere sahiptir. Bu problemler arz ve talep katılığıdır. Tarımsal ürünlerin arz ve talep esnekliklerinin çok düşük olması, tarım ürünlerinin fiyatlarında ve üretici gelirlerinde çok büyük dalgalanmalara ve istikrarsızlığa yol açabilmektedir. Tarım sektörünün bu temel problemleri, ülkemiz tarım kesimi için de geçerlidir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, nüfusun önemli bir büyüklüğünün tarım sektöründe istihdam edildiği düşünüldüğünde, bu sektörün istikrarlı bir yapıya kavuşturulması için devlet müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır.

Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürü Yavuz Selim Köşger bu konuda şöyle demektedir (Anonim;2003:9): "Günümüzde tüm dünya ülkelerinde tarım, dolayısıyla çiftçi değişik şekillerde desteklenmektedir. Tarım stratejik ve insanların beslenmesi ile ilgili bir alan olduğundan, bundan asla vazgeçilemez. Kısacası tarım olmazsa olmaz bir alandır. Dolayısıyla tarımın bir şekilde desteklenmesi gerekmektedir".

3.1. Tarımsal Destekleme Politikalarına Genel Bir Bakış

Cumhuriyet'in ilanında 1980 yılına kadar olan dönemde uygulanan tarımsal destekleme politikalarını şu şekilde özetlemek mümkündür: 1923-1950 yılları arası devletin köylüden yana politikalar izlediği bir dönem olmuştur. Mustafa Kemal Atatürk'ün "Köylü Milletin Efendisidir" sözü bu dönemin en önemli sloganıdır. 1950-1960 yılları arasında, liberal ekonomi yaklaşımları benimsenmiş olmakla birlikte, tarıma dönük devlet desteği ve korumacılık devam etmiştir.

Planlı dönemde de bazı politika değişikliklerine rağmen tarım yönelik destekler sürdürülmüştür. 1960-1970 yılları arasında, Türkiye tarımında önemli gelişmeler olmuş, özellikle tarımsal girdilerin planlı bir şekilde kullanımı teşvik edilmiş, sulama alanında büyük yatırımlar yapılmıştır. Ayrıca, bu dönemde pazara dönük üretimde artış olmuştur. 1970-1980 dönemi, tarımsal ürünlerin fiyat yoluyla en fazla desteklendiği dönem

olmuştur. Bu dönemde destekleme kapsamına alınan ürün sayısı 24 olarak gerçekleşmiştir (TKB;2000:7).

1980 sonrası 24 Ocak kararları ile birlikte her alanda olduğu gibi tarımsal destekleme politikalarında da dönüşümler yaşanmıştır. İlk olarak, destekleme alımlarının finansmanında kullanılan Ziraat Bankası ve Merkez Bankası kaynakları daraltılmıştır. Daha sonra, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) ve TEKEL dışında Merkez Bankası'nın doğrudan kredi uygulaması kaldırılmıştır. Zamanla, destekleme alımlarında bulunan kuruluşların özkaynak katkılarının artırılmasının amaçlandığı ileri sürülerek, bu kuruluşlara da kredi verilmemeye başlanmıştır. İkinci olarak, bu dönemde destekleme alım koşullarını belirlemede Para Kredi Kurulu, fiyatların belirlenmesinde ise Ekonomik İşler Koordinasyon Kurulu görevlendirilmiştir. Üçüncü olarak, destekleme politikasının enflasyonist etkiler yarattığı iddiasıyla, desteklenen ürün sayısı azaltılmıştır. (Kendir;2003:288). Ayrıca, bu dönemden sonra, destekleme alım fiyatlarının genellikle enflasyonun altında belirlenmesi de dikkat çekicidir. 1980'li yıllarda uygulamaya konan ürün bedellerinin peşin ödenmemesi yönteminin de destekleme ödemelerinin alım gücünü azaltmasında büyük etkisi vardır.

Türkiye'de tarımsal desteklemenin uygulama araçları KİT'ler ve tarımsal kooperatiflerdir. Tarımla doğrudan ilişkili KİT'lerden TMO, TEKEL, Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ), Çaykur aynı zamanda tarımsal destekleme politikalarının da merkezinde bulunan destekleme kuruluşlarıdır. 5 Nisan 1994 kararlarıyla bu kuruluşlardan ilk üçünün faaliyet ürünleri (tahıl, tütün ve şeker pancarı) Hazine garantili destekleme kapsamı içinde bırakılmışken, zamanla bundan vazgeçilerek ilgili kuruluşlar için özelleştirme süreci başlatılmış bulunmaktadır. Tarıma dönük tek finansman kuruluşu olan Ziraat Bankası'nın özelleştirme programı içine dahil edilmesi ve bunun bir takvime bağlanması konusunda IMF/DB ikilisinin talepleri sonuç vermiştir. Tarımsal desteklemenin finansmanında 1995 sonrasında artan bir rol oynayan bir diğer finansman aracı olan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'nun (DFİF) tasfiyesi de programa alınmış bulunmaktadır (Özkaya, vd.;2002:54).

2000 yılında, IMF ile yapılan anlaşma gereği yürürlüğe konan istikrar programının içerisinde yer alan tarım reformu, 1980 sonrası azaltılma eğilimine girmiş olan tarımsal destekleme araçlarının tedricen kaldırılmasını ve bu araçların yerine DGD sisteminin getirilmesini öngörmüştür. Bu, Türkiye tarım sektörü için bir dönüm noktası niteliğindedir. Mevcut destekleme modelinin çok kısa bir zaman dilimi içinde yerini bütünüyle DGD modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. DGD, daha sonra destekleme araçları dahilinde değil, ayrı bir başlık altında incelenecektir.

3.2. Tarımsal Destekleme Araçları

Ülkeler tarım sektörlerini hemen aynı amaçlarla, fakat farklı araçlarla destekleme yoluna gitmektedirler. Türkiye'de de destekleme araçları çeşitlidir. Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikası araçları ikili bir ayrıma tabi tutularak incelenecektir. Bunlar; destekleme fiyatı ve destekleme alımları yolu ile yürütülen pazar fiyat desteği, girdilere yönelik olarak uygulanan sübvansiyonlar ve diğer desteklerdir.

3.2.1. Tarımsal Destekleme Alımları (Pazar Fiyat Desteği)

Tarım sektörüne yapılan desteklemeler incelendiğinde desteklemelerin yoğun olarak fiyat desteği ile sürdürüldüğü dikkati çekmektedir. Fiyat desteğinin de özellikle seçim dönemlerinde yükseldiği ve siyasi hedeflere ulaşmada araç olarak kullanıldığı bilinen bir gerçektir. Türkiye'de fiyat desteği ve destekleme alımları genelde bitkisel ürünlere yönelik olup, hayvansal ürünler geri planda kalmıştır.

Pazar fiyat desteği sistemi; alım amacıyla ilgili KİT'in görevlendirilmesi, ürün alım fiyatının Bakanlar Kurulu'nca belirlenmesi ve görevlendirme nedeniyle ortaya çıkan KİT zararının Hazine tarafından karşılanması şeklinde işletilmiştir (Sayın;2003:14).

Fiyat yoluyla destekleme veya müdahale alımlarına ilk defa 1932 yılında buğdayla başlanmış ve o yıl buğday alımları T.C. Ziraat Bankası tarafından yapılmıştır. 1938 yılında TMO hububat alımına başlamıştır. Planlı dönemin başlangıcına kadar sadece 11 ürün destekleme kapsamına alınmışken, planlı dönemden sonra destekleme kapsamına alınan ürün sayısı hızla artmış, 1970'li yılların sonunda desteklenen ürün sayısı 30'a ulaşmıştır. 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri Kararları'ndan sonra desteklenen ürün sayısında azalma olmuş, 1990 yılında desteklenen ürün sayısı 10'a düşmüştür. 1991 yılında tekrar destekleme kapsamına alınan ürün sayısı 24'e yükseltilmiş, 1992 ve 1993 yıllarında ise 25-26 ürün destekleme kapsamına alınmıştır (Nogay;1994:22). 5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Kararları ile, hububat, şeker pancarı ve tütün dışındaki ürünlerin devlet destekleme alımları kapsamına dahil edilmeyeceği açıklanmıştır. Böylece, destekleme kapsamındaki ürün sayısı 1994 yılında 8'e, 1995 yılında 7'ye indirilmiştir.

5 Nisan kararları ile sadece destekleme alımı politikasına tabi ürünler sınırlandırılmamış, önceki yıllarda Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB) tarafından da yapılabilen destekleme alımları sadece tarımsal KİT'ler (hububatta TMO, tütünde TEKEL, şeker pancarında TŞFAŞ) vasıtasıyla yapılmaya başlanmıştır (Orhan;1999:73).

Tablo 5'de pazar fiyat desteği yolu ile yapılan tarımsal destekleme alımlarının 1995-2002 yıllarına dair tutarları yer almaktadır. KİT'lerin alım tutarları incelendiğinde toplam tutar içerisinde 1997 yılına kadar TŞFAŞ'nin alım tutarlarının en fazla olduğu, bu yıldan sonra azaldığı ve 2000 yılından itibaren tekrar arttığı görülmektedir. 1997 yılından sonra TEKEL ve TMO'nun alım tutarları da giderek büyük miktarlarda artış göstermiştir.

Tablo 5.: Fiyat Desteği Yolu İle Yapılan Destek Tutarları (Trilyon TL)

Ürünler/Kuruluşlar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hububat (TMO)	2	30	190	407	417	352	345	410
Tütün (TEKEL)	11	20	48	140	206	237	229	147
Şeker Pan.(TŞFAŞ)	37	54	180	312	369	525	484	1.002
TOPLAM	50	104	418	859	992	1.114	1.058	1.559

Kaynak: TKB, 2004f, Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler, www.tarim.gov.tr.

Türkiye'de tarımsal destekleme alımlarının finansmanı fonlar, bütçe ve T.C. Ziraat Bankası kaynaklarından sağlanmaktadır. Tarımsal destekleme alımlarının finansmanında kullanılan fonlardan en önemlisi DFİF'dur.

Destek fiyatlarının ve satın alımlarının miktarı yıldan yıla değişmesine rağmen tahıl satın alımlarının toplam tahıl üretimindeki oranı %5 - %30 arasında değişmiştir. 1985 - 1990 yılları arasında şeker pancarı fiyatlarının reel yükselişi %100, pamuğun %93, tütünün %74, pirincin %77 ve tahılların ise %50 - %58 civarlarında gerçekleşmiştir.

1990'dan sonra ise destekleme fiyatlarındaki yükseliş %5 - %50 arasındadır (Doğruel, vd.;2003:622).

Bu uygulamada devlet, piyasada taban fiyatı oluşumunu sağlayarak, fiyatların belli düzeyin altına inmesini önlemeye çalışmaktadır. Ancak Türkiye'de genellikle destekleme alımı yapılan ürün sayıları, destekleme alımı fiyat düzeyleri, fiyatların açıklanma zamanları devamlı tartışma konusu olmuştur. Destekleme alımı fiyatları genelde hasat sonrası veya hasattan hemen önce ilan edildiğinden; üreticiye ekim anındaki tercihlerinde yol gösterici olmamış, mevcut üretim, pazarlama ve değerlendirme sorununu ortaya çıkarmış ve bazı yıllarda çeşitli ürünlere yönelik stoklar oluşmuştur. Değerlendirme kurumlarının ödemeleri zamanında yapmaması, gecikmelerin yaşanması gibi nedenler de üretici gelirlerinde dengesizliğe yol açmıştır (Sayın;2003:19).

3.2.2. Tarımsal Girdi Sübvansiyonları ve Diğer Destekler

Tarımsal girdilerle ilgili sübvansiyonlar 1994 yılından itibaren bütçe kapsamına alınmıştır. Ülkemizde en önemli girdi sübvansiyonu kimyevi gübreye uygulanmaktadır. Gübre ile birlikte zirai ilaç, tohum ve prim için gerekli finansman bütçeden karşılanmaktadır. Bütçedeki tarımsal destekleme ödenekleri Hazine Müsteşarlığı Bütçesinde yer alan DFİF'nun alt harcama kalemlerini oluşturmaktadır (Yükseler;2004:1). Ülkemizde tarım sektöründe; gübre sübvansiyonu, süt üretimini teşvik primi, zirai ilaç desteği, tohumluk ve fidan primi gibi girdi destekleri uygulanmaktadır (Ülgüray;2002:1).

Tablo 6'da 1995-2002 yılları arasında tarımsal girdi sübvansiyonları için yapılan ödemeler yer almaktadır. Tablodan da görüleceği gibi, girdi desteklemeleri içerisinde gübre sübvansiyonu en büyük paya sahiptir ve 2002 yılından itibaren uygulamadan kaldırılmıştır.

Tablo 6.: Tarımsal Girdi Sübvansiyonları İçin Yapılan Ödemeler (Trilyon TL)

Destek Türü.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gübre	10	45	84	124	99	95	76	0
İlaç	1	3	4	9	10	12	18	0
Tohum-Fidan	0	0	1	2	1	3	1	0
TOPLAM	11	48	89	135	110	110	93	0

Kaynak: TKB, 2004f, Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler, www.tarim.gov.tr.

Ülkemize tarımsal girdi sübvansiyonu dışında piyasa faiz oranından daha düşük düzeyde olmak üzere uygulanan kredi sübvansiyonu da söz konusudur ve tamamına yakını T.C.Ziraat Bankası vasıtası ile yapılmaktadır. Bunun yanında, et teşvik primi 1994'de, süt üreticilerine süt teşvik primi uygulaması da 2001 yılına kadar uygulanmakla birlikte, 2002 yılında kaldırılmıştır. İhracat sübvansiyonu uygulaması ise devam etmektedir.

4. Doğrudan Gelir Desteği Sistemi (DGD)

Kısaca DGD olarak adlandırılan bu sistem, IMF destekli gerçekleştirilen tarım reformu ile gündeme gelmiş ve uygulama geçmiştir. Son yıllarda mevcut tarımsal destekleme politikalarının yarattığı sorunların giderilmesi için ve uluslararası uygulamalara uyum açısından, DGD'ye geçilmesi gerektiği ifade edilse ve uygulamaya geçilse de birçok çevreler tarafından halen tartışılan bir konudur.

4.1.DGD Nedir?

DGD, en basit tanımıyla, kamu kaynaklarından üreticilere yapılan ödemelerdir. Geniş anlamda ise üretimden bağımsız ve üretime belli derecede bağımlı (telafi edici ödemeler ve fark ödeme sistemi) gelir ödemelerini ifade eder.

Doğrudan gelir ödemeleri için bazı ön koşulların sağlanması gerekmektedir. Bunlar (Babacan;1999:3):

- Hedef grupların veya hedef bölgelerin tespit edilmesi,
- Hedef değişkenlerin belirlenmesi; ki bunlar üretici gelirlerini etkilemek, çevre içerikli bir politika, erozyon mücadelesi ve sosyal kriterler olabilir.
- Programın uygulanma süresinin tespit edilmesi,
- Dorudan gelir ödemesine karşılık bu programdan faydalananların uyması gerekli olan şartların belirlenmesi gereklidir. Programa katılım için gerekli koşullar çiftçinin belirli özelliklerine dayandırılabilir gibi bölgesel ya da yerel konum da olabilir.
- Doğrudan gelir ödemesi sabit tutulmalı ya da bir üretim değişkeni ile bağlantılı ise üreticilerin kontrolünün dışında (mesela, bir baz yıla göre) tutulmalıdır.

4.2.Türkiye'de DGD Sistemine Geçişin Arkasında Yatan Nedenler ve Sistemden Beklenenler

Son yıllarda mevcut tarımsal destekleme politikalarının yarattığı sorunların giderilmesi ve uluslararası uygulamalara uyum açısından, Türkiye'de DGD sistemine geçilmesi gerektiği toplumda birçok kesim tarafından ifade edilmiştir. Türkiye'de DGD'ye yönelmeye yol açan başlıca nedenler iç ve dış etkenlere dayandırılabilir (Sayın;2003:142-143).

Bunlardan iç etkenler;

- Desteklemelere yönelik yasal, kurumsal ve finansal yapının farklılık göstermesi,
- İşletme, hayvan ve üreticiye yönelik çiftçi kayıt sisteminin yetersizliği gibi sorunlar nedeniyle destek ödemelerinin amacına ve gerçek üreticiye ulaştırılamaması,
- Uygulamaların izlenememesi sonucunda desteklemeden kaynaklanan mali yükün artış göstermesidir.

Dış etkenler ise;

- AB Ortak Tarım Politikası'na (OTP) uyum,
- DTÖ Tarım Anlaşması'na uyum,
- IMF ve DB anlaşmalı ekonomik istikrar programı taahhütlerine uyumdur.

DGD'ye geçişin arkasında yatan nedenler incelendiğinde dışsal faktörlere uyum konusu dikkat çekmektedir. Türkiye tarımsal destekleme siyasalarının değişimi ve buna yönelik olarak gerçekleştirilen Tarım Reformu, 1999 sonlarında başlayan İstikrar Programı'nın en önemli bölümlerinden birini oluşturmaktadır. İçsel sorunların, DGD ile birlikte ortadan kaldırılacağı konusunda ise bir kesinlik olmamakla birlikte, ileride açıklanacağı gibi benzer sorunlar halen günümüzde de yaşanmaktadır.

DGD, DTÖ'nün, tarımsal destekleme aracı olarak tanımlanmasına karşın, niyet mektuplarında da belirtildiği gibi tarımsal destek olmayıp bir yoksulluk yardımıdır

(Günaydın;2003:143). Tarım sektöründe gerçekleştirilecek olan reform uygulaması, niyet mektubunda şu şekilde ifade edilmiştir (IMF'ye Verilen Niyet Mektubu;1999:1): "Halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının bir çok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar, son yıllarda ortalama olarak GSMH'nin %3'ü gibi bir maliyet ile vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir. Bu, ilk öncelikle 2000 hasat yılı için bir pilot program uygulamaya konarak yapılacaktır. Bu pilot çalışmanın sonuçlarına göre, doğrudan gelir desteği sistemi 2001 yılında ülke çapına yaygınlaştırılacak ve bu sistem 2002 yılı sonuna kadar tamamlanacaktır. Bu sistem, 2001 yılı Mart ayına kadar tamamlanacak olan çiftçi kayıt sistemi üzerine kurulu olacaktır". Hedeflenen sisteme geçmeden önce, tarım politikaları rasyonalize edilecektir. Bu kapsamda, hububat ve şeker pancarı destekleme fiyatı, bütçe dengeleri ve uluslararası fiyatlar gözetilerek belirlenecektir. Çiftçilere verilen kredi sübvansiyonları uygulaması da aşamalı bir şekilde sona erdirilecektir. Bu amaçla, Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın tarımsal kredi uygulamalarında değişiklikler yapılacaktır. Bunların yanında, gübre ve diğer girdi sübvansiyonları da 2000 ve 2001 yıllarında sabit tutulacaktır.

DB'ye verilen 10 Mart 2000 tarihli Kalkınma Politikası başlıklı mektup da aynı kararlılığı vurgulamaktadır. "Tarım alanında, Hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvansiyon ettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri giderek daha fazla hedefleyecek DGD programı ile değiştirilmesidir". Aynı metinde, "tarımsal reform programı, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol almaktan çekilmesine yönelik orta vadeli hedef doğrultusunda, sektördeki devlet varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini kapsamaktadır" (DB'ye Verilen Kalkınma Politikası Başlıklı Mektup;2000:1) ifadesiyle özelleştirmenin de temel hedeflerden biri olduğu vurgulanmaktadır.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemelerine yönelmede, kuvvetli bir piyasa sinyaline ihtiyaç duyulması, gelir dağılım bozukluğu veya çarpıklığını azaltması-düzeltilmesi ve üretimdeki toplam desteğin azaltılması amaçları güdülmüştür. Bu destek sisteminin belirli alt grup çiftçilere yoğunlaştırılmış gelir desteği ya da politika seçeneklerini daha iyi şekillendirecek araçlar içerdiği ve böylece toplam destek seviyesini azaltarak daha etkin bir desteklemeye imkan vereceği düşüncesi ile tercih edilmiştir (Demirci;2003:1). DGD ile amaçlananlar rasyonel olsa da uygulamada aksaklıklar yaşanması, istikrar programında finansman ve dış güçlerin isteklerine uyum kaygısı taşınması ve birçok önemli destekleme araçlarının tamamen ortadan kaldırılması, Tarım Reformu'nun reform özelliği taşımadığını ortaya koymaktadır.

4.3.Türkiye'de DGD Sistemi Uygulaması

2000 ve 2001'de öngörülen ve asıl amacı diğer tüm desteklerin aşamalı bir şekilde kaldırılarak yerine DGD'nin getirilmesi olan tarım reformu kapsamında gerçekleştirilen konuları aşağıdaki şekilde maddeleştirmek mümkündür (Gürsel, vd.;2002:65-66):

- 2000 yılı başında Ziraat Bankası aracılığı ile kullanılan kredi sübvansiyonu kaldırılmıştır.
- 2000 yılında dört bölgede DGD pilot uygulaması yapılmıştır.
- 2001 yılı sonu itibariyle girdi destekleri kaldırılmıştır.
- DGD ödemeleri 2001 yılı sonunda yapılmaya başlanmıştır.
- 2002 yılı bütçesine son defa prim ödemeleri için kaynak konulmuştur.
- Destekleme alımları kaldırılarak TEKEL'in özelleştirilmesini sağlayacak (destekleme fiyatının açıklanmamasına ilişkin) 4733 Sayılı Tütün Kanunu çıkarılmıştır.
- Şeker rejimini yeniden düzenleyen (destekleme fiyatının açıklanmamasına ilişkin) 4634 Sayılı Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Mevcut destekleme modelinin çok kısa bir zaman dilimi içinde yerini bütünüyle DGD modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 2001 yılında 84, 2002 yılında 1.092 trilyon tutarında DGD ödemesi gerçekleştirilmiş olup, 2003 yılına ait ödemeler devam etmektedir (TKB;2004f:1).

2000 yılında dört bölgede DGD pilot uygulaması yapılmıştır. Tarım kesiminde DGD sisteminin beklenen olumlu sonuçları vermeyeceğini belirten Prof. Dr. Oğuz Oyan, pilot uygulama bölgelerinden biri olan Polatlı'daki durumu şöyle özetlemektedir (Oyan;2001:38): "Polatlı'da görüldüğü gibi, başvuruların beklenenin üç katına çıkmış olması, köylülükle ilgisi bulunmayan tapu sahiplerinin -arazi spekülâtörleri, yapı konut kooperatifleri, kuyumcu, avukat, doktor, tüccar, otelci, un fabrikatörü, serbest meslek sahipleri, ticaret erbabı vb.nin- gelir desteği talep etmeleri bu tehlikenin ciddiyetini göstermektedir".

DGD'nin uygulama kıstası, tapulu olmak kaydı ile 1-500 dekar kadar olan tarım topraklarıdır; dekar başına yılda 5 dolar ödenir; daha büyük toprakların da 500 dekar kadar olan kısmı sisteme dahildir. Kıstas tapulu topraklar olunca kiralama, ortakçılık/yarıcılık esasına göre toprak işleyenler, tapusu olmadan toprağı işleyenler DGD alamayacaklardır. Bu ödeme sistemi, işletmelerin daha büyük ölçekli olması, verimi artırması yönünde hiçbir dürtü sağlamadığı gibi, 500 dekar ve daha büyük olanların bölünmesine de yol açabilecektir (Kazgan;2003:404).

Doğrudan gelir ödemeleri, devletin fiyat ilanı dolayısıyla tüketicilerin finanse ettikleri destekleri, doğrudan vergi ödeyen kesime yüklemektedir. Tarım reformunun amacı olan tarımsal desteklemede maliyetleri azaltma düşüncesi aslında yüksek maliyetleri gündeme getirecektir. DGD sistemi için şart olan çiftçi kayıt sistemi ise Mart 2001'de tamamlanması öngörüldüğü halde, halen gerçekleştirilebilmiş değildir. Bu olumsuzluk ise DGD'nin toprağı işleyene yani üretimi yapana değil, tapu sahibine aktarılmasına neden olabilecektir. Sonuç olarak, bu sistemin, kamu finansman yükünü artırması ve dolaylı vergilerin seçilmesi durumunda, düşük gelirli tüketicilerin refahını azaltma ve denetimsizlikten kaynaklı olumsuz etkileri vardır.

4.4.AB'deki Uygulama İle Bir Karşılaştırma

AB içerisindeki ülkelerin tarımsal politikalarını ekonomik ve siyasi anlamda bütünleştiren OTP, belirlenen ortak hedeflerin ve fiyatların korunması amacıyla oluşturulmuş geniş kapsamlı bir politikadır. OTP, AB'nin kuruluşundan bu yana sürekli reformlara konu olmakla birlikte işleyiş mekanizması açısından istikrarlı ve dinamik bir yapıya sahiptir. Türkiye-AB ilişkilerinde en önemli unsurlardan biri, Türk tarımının OTP'ye uyumu konusudur. DGD de bu uyumun gerçekleştirilebilmesi için atılmış bir adım olarak görülmektedir. Ancak AB ve Türkiye arasında doğrudan ödemeler açısından farklılıklar bulunmaktadır.

AB'de DGD uygulamasına yönelik başlıca karakteristikler, 1992 yılı "Mac Sharry" ve 1997 sonrası "Gündem 2000 Reformları" kapsamında ortaya çıkmıştır. Bu karakteristikler açıklandığında AB ve Türkiye'de uygulanan DGD arasındaki farklılıklar açıkça görülebilmektedir. Bunlardan başlıcaları şu şekilde açıklanabilir (Sayın;2003:147-148): AB'de desteklemelere yönelik finansman FEOGA (Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu) tarafından sağlanmaktadır. Türkiye'de ise finansman sağlayıcı vergi mükellefleridir. AB gelir desteği uygulamasına hemen geçmemiş, müdahale alım fiyatlarını kademeli olarak azaltmış ve bu nedenle oluşan üretici gelir kaybı telafi edilmeye çalışılmıştır. Buna karşılık Türkiye'de DGD uygulamaya geçer geçmez diğer destekler bir kısmı kaldırılmıştır.

AB'de tarım işletmelerinin refah düzeyi ve istihdam oranı dikkate alınarak bazı şartlar altında doğrudan ödeme yapılması sağlanmıştır. Reform önlemleri nedeniyle ortaya çıkan gelir kayıplarının karşılanması yanında yapısal önlemlerle de reformlar desteklenmiştir. Doğrudan ödemelere geçiş ilke olarak benimsenmiş olmakla birlikte, Birlik genelinde sadece bunun uygulanması yoluna gidilmemiş, üretici geliri, üretimde devamlılık, gıda güvenliği, çevreye uyumlu tarım gibi konular ön plana çıkarılmıştır. Ülkemizde ise DGD yanında yapısal önlemlere gidilmediği gibi, DGD için gerekli olan çiftçi kayıt sistemi de tam olarak uygulamaya geçirilememiş, toprak sahibi ile toprağı işleyenler kayıt altına alınamamıştır.

Mevcut destekleme uygulamalarını bütünüyle ikame etmesi tasarlanan DGD sistemi tek başına hiçbir ülkede uygulanmamaktadır. AB'de toplam destekleme içinde DGD %30'luk bir paya sahip bulunmakta, pazar fiyat desteği %55'lik bir önem derecesinde bulunmakta, girdi desteği de %8 boyutunda olmaya devam etmektedir. Ayrıca, DGD ödemelerinin AB destekleme sistemi içinde payının artırılmasının, kısa/orta vadede daha fazla kaynak emeceği hesaplanmakta ve bunun önlemi aranmaktadır (Emre;2003:160).

Görüldüğü gibi Türkiye'de, IMF eşliğinde gerçekleştirilen istikrar programı ile altyapı oluşturulmadan ve diğer desteklerin aşırı bir mali yük oluşturduğu gerekçesi ile getirilen DGD sistemi AB'de uygulanan doğrudan ödemeler uygulaması ile yakınlaştırılmamıştır. DGD modeli diğer desteklerin tasfiyesi neticesinde onların yerine geçmemeli, ancak telafi edici destek bir şekilde, onların tamamlayıcı bir unsuru olarak kullanılmalıdır.

5.Sonuç

Tarım kesimi için yeni politika oluşturma gerekliliği, uzun yıllardır Türkiye'de genel kabul gören bir görüştür. Türk tarımının kendi bünyesinde gerçekleşen teknik, ekonomik ve sosyal dönüşümler kadar, iç ve dış ekonomik koşul ve politikalar da yeni bir tarım politikasına yönelme düşüncesini beslemiş ve IMF imzalı bir reform sürecine girilmiştir. Ancak bu reform paketi, Türk tarımının gerçek sorunlarını bir yana bırakarak sadece finansal sorunları çözmeye yönelmiştir. Bu finansal problemleri çözmenin yolunun da uygulanan destekleri zaman içerisinde kaldırarak, yerine, DTÖ'nün önerisine ve AB OTP'sine paralel olarak, DGD sisteminin ikame edilmesinden geçtiği kabul edilmiştir.

DGD sisteminin esas amacı yoksul çiftçiye yardımdır ve üretim fazlalığı yaşayan ülkelerde uygulanmaktadır. Türkiye'de bir üretim fazlalığı sorunu bulunmamaktadır. Türkiye'nin DGD sistemini getirmekteki amacı, çiftçiye yardım ise ve bu niyet gerçekten tam olarak uygulanırsa, bu durum kamuya ve tüketiciye daha çok yük getirecektir. Eğer çiftçiye rahatlık kazandırılması gibi bir amaç güdülmemekte ise, böyle bir sistemi uygulamanın gereği kalmamaktadır.

Türkiye'nin finansman sıkıntısı bir yana bırakılsa da, DGD'nin uygulanması için gerekli şartlar da gerçekleştirilebilmiş değildir. Şimdiye kadar yapılan ödemelerde çok fazla sorunla karşılaşmıştır. Bunun nedenleri; çok parçalı toprak sistemi, tapu ve çiftçi kayıt sisteminin yetersizliği ve ortaklık-kiralama gibi özelliklerdir. Toprağı işleyen ya da üretimi gerçekleştiren ile tapu sahibinin farklı olması, uygulamada ve sektörde daha büyük sorunlara neden olabilecektir.

Türkiye'de, 1980'den itibaren, tarım gözardı edilmeye başlamıştır. Destekleme alımı kapsamındaki ürün sayısı ve destekleme fiyat seviyeleri zaman içerisinde giderek düşmüştür. Bazı destek türleri (girdi sübvansiyonları) uygulamadan kaldırılmış, yerine doğrudan ödeme niteliğindeki sistem getirilmiştir. Ayrıca, tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesine dair çalışmalar sürmektedir. Bütün bunlar IMF imzalı tarım reformuna, AB'ye ve DTÖ Tarım Anlaşması'na uyum için gerçekleştirilen uygulamalardır. Ülkemizde, giderek azalsa da, hala ekonomi içerisinde geniş bir yeri olan ve çok büyük önem taşıyan tarımı bu şekilde serbestleştirme çabaları esasen bu sektörü kaderine terk etme çabalarıdır.

KAYNAKÇA

- Anonim (2003), "Tarım Desteklenmelidir", *Tarım Kredi*, Ağustos.
- Babacan, A. (1999), **Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**, DPT Yayını, Ankara.
- DB'ye Verilen Kalkınma Politikası Başlıklı Mektup (2000), http://www.belgenet.com/eko/kpm_2.html.
- Demirci, S. (2003), "Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamalar: Literatür İncelemesi", <http://www.aeri.org.tr/main.htm>.
- DİE (2002), **Tarım İstatistikleri Özeti 1982-2001**, DİE Yayını, Ankara.
- Doğruel, F., Doğruel, A. S. ve Yeldan, E. (2003), "Macroeconomics of Turkey's Agricultural Reforms: An Intertemporal Computable General Equilibrium Analysis", *Journal of Policy Modeling*, 25, ss.617-637.
- DPT (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara.

- Emre, E. (2003), "Yeniden Yapılanma Sürecinde Türkiye'de Tarım: Söylem ve Gerçek", *Özgür Üniversite Forumu*, Şubat, ss.155 171.
- Fisunoğlu, M. (1998), "Tarımsal Üretim, Nüfus ve Çevre", **Nüfus, Çevre ve Kalkınma Konferansı**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, ss.55 70.
- Günaydın, G. (2003), "Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü", *Özgür Üniversite Forumu*, Şubat, ss.128 154.
- Gürsel, S., Levent, H., Taştı, E., Yörükoğlu, A., Erçevik, A. S. ve Tercan, P. (2002), **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- IMF'ye Verilen Niyet Mektubu (1999), <http://www.belgenet.com/eko/mektup.html>.
- Karluk, R. (1999), **Türkiye Ekonomisi**, Beta Yayınları, 6.B., İstanbul.
- Kazgan, G. (2003), **Tarım ve Gelişme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.B., İstanbul.
- Kendir, H. (2003), "Küreselleşen Tarım ve Türkiye'de Tarım Reformu", *Praksis*, 9, ss.277-300.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2000), **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 10.B., İstanbul.
- Kıral, T. ve Akder, H. (2002), "Makro Ekonomik Göstergelerle Tarım Sektörü", <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/5tk02/01.pdf>.
- Nogay, M. S. (1994), "Destekleme Politikaları", *Tarım ve Köy*, 98, ss.21 23.
- Orhan, O. Z. (1999), **Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- Oyan, O. (2001), "Tarımda Yapısal Uyarılama ve Türkiye'nin Çıkarları", *İktisat Dergisi*, 412, ss.28-40.
- Oyan, O. (2004), "Tarımsal Politikalardan Politikasız Bir Tarıma Doğru", **Neoliberalizmin Tahribatı**, Neşecan Balkan ve Sungur Savran (Ed.), Metis Yayınları, 1.B., İstanbul, ss.44 67.
- Özkaya, T., Uzmay, A. ve Adanacioğlu, H. (2002), "Türkiye Tarım Ekonomisinin 1980-2002 Dönemindeki Gelişimi", **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, ss.39 59.
- Sayın, C. (2003), **Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları**, TOBB Yayını, Ankara.
- Serin, N. (2001), "Dış Ticaret ve Dış Ticaret Politikası", **Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz**, Ahmet Şahinöz (Ed.), İmaj Yayıncılık, Ankara, ss.305 321.
- Şahin, H. (2001), **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, 6.B., Bursa.
- Şahinöz, A. (2001a), "Tarım Politikaları ve Rekabet", <http://www.rekabet.gov.tr/nisan2001.html>.
- Şahinöz, A. (2001b), "Tarım Sektörü", **Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz**, Ahmet Şahinöz (Ed.), İmaj Yayıncılık, 1.B., Ankara, ss.73 104.
- TKB (2000), **Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.
- TKB (2004a), "Tarım Alanlarının Kullanışına Göre Dağılımı", <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=\uretim\istatistikler&fl=bazitarimsal/kullanisdagilimi.htm>.
- TKB (2004b), Sivil İstihdam, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=\uretim\istatistikler&fl=bazitarimsal/sivilistihdam.htm>.
- TKB (2004c), Tarımsal GSMH Değerleri, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=\uretim\istatistikler&fl=bazitarimsal/milligelir.htm>.

- TKB (2004d), Tarımsal Üretim Değerleri, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=uretim\istatistikler&fl=bazitarimsal/uretimdegerleri.htm>.
- TKB (2004e), Toplam Nüfus ve Kırsal (Tarımsal) Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Payı, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=uretim\istatistikler&fl=bazitarimsal/nufuspayi.htm>.
- TKB (2004f), Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=uretim\istatistikler&fl=destek/destek.htm>.
- TKB (2004g), Türkiye’nin Dış Ticareti ve Dış Ticaretindeki Tarımın Payı, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=uretim\istatistikler&fl=disticaret/disticaret.htm>.
- Ülgüray, D. (2002), “Türk Tarım Politikaları İle İlgili Reform Önerileri”, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/5tk02/02.pdf>.
- Yükseler, Z. (2004), “Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/yukselez/gelirdes.html>.