



## Türkiye’de 2000-2020 Döneminde Tarımsal Destekleme Politikalarının Gelişiminin İncelenmesi

Sema Ezgi YÜCEER<sup>1\*</sup>

Sibel TAN<sup>2</sup>

Arif SEMERCİ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ÇOMÜ, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, 17020, Çanakkale

\*Sorumlu yazar: semaezgiyuceer@comu.edu.tr

### Özet

Bu çalışmada Türkiye’de 2000 yılından günümüze kadar olan tarımsal destekleme politikalarında yaşanan değişimler ve gelişmeler incelenmiştir. Çalışmanın ana materyalini ikincil kaynaklardan elde edilen veriler oluşturmuştur. Değerlendirilen bulgulara göre; 2019 yılında Türkiye’nin tarımdan elde edilen gayri safi üretim değerinin yaklaşık %13’ü uygulanan tarım politikaları sonucunda oluşmaktadır. Bu değer AB ve OECD ortalamalarının altında iken; ABD’nin üzerinde seyretmektedir. Türk tarım sektörü; uluslararası kuruluşlar tarafından belirlenen politikalar sonucunda olumsuz olarak en fazla etkilenen sektörlerden biridir. Türkiye’nin olumsuz etkilenmemesi yönünde etkili olacak tedbirler alınması ve mevcut durumun ülkenin kendi iç dinamikleri özelinde değerlendirmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Tarım Politikaları, Değişim, Tarımsal Desteklemeler, Türkiye

### Examining 2000-2020 Periods of Agricultural Support Policies in Turkey

#### Abstract

The changes in agricultural support policies from 2000 to the present have been examined in this study. The main material of the study was the data obtained from the source. According to the evaluated findings, about 13% of Turkey’s gross agricultural production value is derived from implemented agricultural policies in 2019. While the value is below the EU and OECD averages; it is above the USA. Turkish agricultural sector is one of the most negatively affected sectors as a result of the policies determined by international organizations. It is thought to need special assessment that will not affect Turkey’s own internal dynamics will not be impair the direction of taken measures.

**Keywords:** Agricultural Policies, Change, Agricultural Supports, Turkey

## **Giriş**

Tarım sektörünün istihdam, milli gelir ve dış ticarete katkısı, artan nüfusun gıda maddeleri gereksinimini karşılama ve sanayiye hammadde sağlamasından dolayı önem arz eden sektörlerin başında gelmesi sebebiyle sektörde verimlilik ve süreklilik sağlayabilmek için çeşitli tarım politikaları geliştirilmiştir (Sayın vd., 2015; Yıldız, 2017). Uygulanan tarım politikaları, ülkelerin ekonomisine ve tarım sektörünün problemlerinin çözümüne yönelik olmaktadır. Böylelikle tarımsal destekleme politikalarında belirleyiciler ülkelere göre farklılaşabilmektedir (Doğan ve Gürler, 2015). Bazı ülkeler tarım ürünlerinin gıda güvenliği üzerine politikalar geliştirirken, bazı ülkeler ise sektörün ülke ekonomisine katkısını arttırmak amaçlı tarım politikaları uygulamaktadır (Arslan ve Solak, 2019). Türkiye’de ise 2000’lerden sonra tarım politikaları araçlarında birtakım değişiklikler yapılmış, dolayısıyla ve bu değişikliklerin beraberinde getirdiği uygulamalar tarımda da bir dizi değişikliğe sebep olmuştur (Sayın vd., 2015). Tarımsal destekleme politikalarındaki değişimin temel gerekçeleri olarak belirtilen Avrupa Birliği ile birlikte yürütülen tam üyelik müzakereleri, Dünya Ticaret Örgütüne verilen taahhütler, siyasi gelişmeler sonucunda yaşanan istikrarsızlıklar, ikili anlaşmalar, Türkiye’nin mali disiplin ve fiyat istikrarı gibi makroekonomik politika sorunları, iklim değişiklikleri, tarımsal yapıdaki sorunlar, kırsal alanlarda meydana gelen sosyal, kültürel, ekonomik değişimler ile çevresel sorunlar gibi faktörlerin uygulanacak olan tarım politikalarını büyük oranda şekillendirdiği bilinmektedir (Ataseven vd. 2020).

Bu çalışmanın amacı; yukarıda izah edilen iç ve dış dinamiklerin etkisiyle oluşan Türkiye tarım politikalarının ve en önemli politika aracı olan desteklemelerin 2000 yılından günümüze kadar zaman içerisindeki değişiminin incelenmesi, politikalarda meydana gelen aksaklıkların belirlenerek çözüm önerilerinin sunulmasıdır.

## **Materyal ve Metot**

Çalışmanın ana materyalini tarımsal desteklemeler konusunda Türkiye’de Tarım ve Orman Bakanlığı birimlerinden alınan resmi veriler ile Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Avrupa Birliği (AB) ve Amerika Birleşik Devletleri’ne (ABD) ait veriler oluşturmaktadır. Toplam Destek Tahmini (TDT) ve Üretici Destek Tahmini (ÜDT) verileri OECD kaynaklarından elde edilmiştir. Tarımsal destekleme politikalarının ayrıntılı değerlendirilmesi açısından 2000 ile 2018 yıllarına ait zaman serilerinden faydalanılmıştır. Bu serilerde meydana gelen dalgalanma ve değişimler uygulamada olan politikaların değerlendirilmesi için yorumlanmıştır.

### ***Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikalarının Gelişim Seyri (2000-2020 Dönemi)***

Türkiye’de tarım politikalarına yönelik yapılan en kapsamlı değişikliğin sebebi, 2000’li yıllarda oluşan iç ve dış dinamiklerdir. Geçmiş politika araçlarının kademeli olarak kaldırılıp yeni sistemlerle ikame edilmesine yol açan dış dinamikler; Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Antlaşması’ndan doğan yükümlülükler, Avrupa Birliği’ne (AB) uyum çalışmaları, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) ile yapılan anlaşmalar ve sunulan niyet mektuplarıdır (Güresinli, 2015). Ulusal tarım politikalarının oluşmasında AB, DTÖ, DB, IMF, gibi dış dinamiklerin etkisinin oldukça büyük olması ve bu oluşumların politikaları çerçevesinde tarım politikalarının şekillendiği bilinmektedir. Diğer taraftan ülke içerisindeki desteklemelerin bütçe üzerinde yarattığı mali yük, cari açık ve giderek artan dış borçlar, ülkenin tarım sektöründeki süregelen yapısal problemleri ve siyasi istikrarsızlıklar da ulusal tarım politikalarını etkileyen iç dinamikler olarak karşımıza çıkmaktadır (Ataseven, 2020; Koç vd. 2015). Bu süreçte en önemli gelişme olarak Dünya Bankası finansman desteği ile IMF’na verilen taahhütleri gerçekleştirmek için “Ekonomik Reform Kredisi” Anlaşması kapsamında 2001 yılında başlayan ve 2008 yılının bitimine kadar devam eden “Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agricultural Reform Implementation Project-ARIP)” ile politikalarda önemli değişiklikler yaşanmıştır (Ataseven vd., 2020, Tan vd., 2010). Bu anlaşma çerçevesinde uyumlu ve rekabet edebilir bir tarımsal yapının

oluşturulması hedeflenirken, aynı zamanda tarım sektörünün bütçe üzerinde yarattığı baskının azaltılmasının gerekliliği vurgulanmıştır (Tan vd., 2010). Tarım Reformu Uygulama Projesinin 3 temel bileşeni bulunmaktadır. Bunlar, (1) Doğrudan Gelir Desteği (DGD), (2) çoğunlukla büyük ölçekli işletmelerin gelirlerini arttırmasını sebep olan fiyat desteklerinin ve kredi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması, (3) tarım sektöründeki devlete ait olan işletmelerin özelleştirme ile tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması faaliyetlerindeki devlet müdahalelerini azaltma şeklinde belirlenmiştir (Yavuz, 2005). Sonuç olarak; ARIP kapsamında girdi sübvansiyonları, fiyat desteklemeleri, kredi desteklemeleri kaldırılarak ve desteklerin tek bir kalemden verilmesi amacıyla Doğrudan Gelir Desteğine (DGD) geçilmiştir (Tan vd., 2010; Aktaş ve Tan., 2007). 2001 ile 2005 yıllarını içeren Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Doğrudan Gelir Desteğinin uygulamasına yönelik pilot projenin başlatıldığı belirtilmiştir (Anonim, 2001).

Ekonomik İstikrar Programı kapsamında Türkiye’de 2000 yılında uygulanmaya başlanan ve tarımsal destekleme politikalarını hem nitelik olarak hem de nicelik bakımından da farklılaştıran DGD sistemine geçiş yapılmıştır. Doğrudan Gelir Desteği, ürünün fiyatından ya da üretilen ürüne bağlı olmadan (decoupled) alana göre verilen ödemelerdir. Ayrıca üretim ile belirli ölçüde ilişkide olan ödemeleri içererek piyasayı bozan müdahalelerin yerini almıştır (Ataseven vd., 2020; Ataseven, 2016; Ateş vd., 2017). 2008 yılına kadar uygulanabilen Doğrudan Gelir Desteği fiyat, girdi ve kredi destekleri yerine verilmesi amaçlanmıştır. Desteğin en önemli katkısı ise sistemin uygulanmasının ön koşulu olan Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)’dir (Ataseven vd. 2020; Ataseven, 2016).

İncelenen süreçte yine önemli bir adım olan “Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010)” Türkiye’de 2004 yılında tarımla ilgili olarak ulusal düzeyde hazırlanan ilk belgedir. Söz konusu belge ARIP projesi dışında tarım politikaları tarihindeki diğer bir önemli gelişme olarak kabul edilebilir. Tarım Stratejisi Belgesi ile AB ile uyum çalışmalarını da göz önüne alarak, sosyal, çevresel ekonomik ve uluslararası gelişmeleri kaynakların etkin bir şekilde kullanımı ilkesiyle bir bütün olarak ele alan, üretici örgütlenmesinin sağlanabildiği, tarımsal pazarlama altyapısının iyileştirilerek üreticilerin pazarlama imkanlarına kolayca ulaşımının arttırıldığı, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım kesiminin meydana getirilmesi amaçlanmıştır (Koç vd. 2015).

Tarım Stratejisi Belgesinin ardından tarım politikalarının amacını, kapsamını ve konularını belirleyen 25 Nisan 2006 tarihinde 5488 sayılı “Tarım Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Kanunda ayrıca tarımsal destekleme politikalarının amaçları ve ilkeleri ile destekleme programlarının tanımlanarak desteklemelerin temelini oluşturulması sağlanmıştır (Anonim, 2006; Demirdöğen ve Olhan, 2014).

İncelenen süreçte tarım piyasalarını önemli düzeyde etkileyecek gelişmeler arasında 2001 yılında Şeker Kanunu, 2004 yılında Organik Tarım Kanunu, 2005 yılında Tarım Sigortaları Kanunu, 2006 yılında Tohumculuk Kanunu ve 2010 yılında Biyogüvenlik Kanununun çıkarılmış olması sayılabilir (Demirdöğen ve Olhan, 2014).

Diğer taraftan Türkiye’de kırsal kalkınma politikaları 2000’li yıllardan itibaren yeni bir yaklaşımla yürütülmeye başlanmış, kırsalda tarım sanayi entegrasyonunu güçlendirmeye dönük projeye dayalı kırsal kalkınma modeli yaygınlaşmıştır. Bu yaklaşımın temel sebebi tarımsal sübvansiyonların niteliğinin değişmesi, tarımsal destek araçlarındaki çeşitlenme, kırsal alana ve tarıma verilen çok işlevlik, bölgesel politikadaki kurumsallaşma ile AB uyum sürecinin de olumlu etkilidir. Bu doğrultuda, kırsal kalkınma için Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde (2007-2013) Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi ve Kırsal Kalkınma Planı adında ilk defa politika belgeleri yayımlanmıştır (Anonim, 2015).

Fark ödemeleri destekleri ise ilk olarak 2002’de tohumlar, zeytinyağı ve pamuk için başlatılmış, bu ürünleri takiben çay (2004), hububat ve çeltik (2005) ve bakliyatlar (2008) da kapsamına almıştır. Fark ödemesi desteğinin ödemesi, piyasa fiyatı ile üretim ve pazarlama maliyeti baz alınarak hesaplanan

hedef fiyat arasındaki farkı içermektedir. Bu destekleme ile hükümet, ekolojik koşulları takip ederek ürün desenini değiştirmeyi ve bazı ürünlerdeki arz fazlasını azaltırken, arz açığı bulunan ürünlerin üretimini arttırmayı hedeflemiştir (Anonymous, 2020).

Türkiye’nin 2000’lerin ortasından beri, AB müktesebatına doğru izlenen yol kapsamında, bazı kırsal kalkınma politika çerçeveleri ortaya çıkmıştır. Böylece üyelik öncesi dönemde, kırsal kalkınma alanında ülkenin ihtiyaçlarını belirlemek hedeflenmiştir. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı ile 2011 yılından itibaren yatırımlara hibe desteği verilmektedir. Bu bağlamda IPARD programının 1. kısmı 2013 yılında tamamlanmış, 2020 yılında kadar sürecek programın 2. dönemi başlamıştır (Anonymous, 2020).

Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından 2009 yılında “Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli” uygulamaya konulmuştur. Bu kapsamda; iklimi, coğrafi şartları, ekolojisi benzer, ülkenin yönetsel yapısına elverişli olan, tarım ürünlerinin ekonomik anlamda en müsait yetiştirilebildiği ve yönetilebilir büyüklükte olan bölgeler açısından 30 havzaya ayrılarak tarıma ayrılan alanlarda üretim planlanmasının yapılması amaçlanmıştır (Doğan ve Gürler, 2015, Oğuz vd., 2012). Söz konusu model ile hangi havzada hangi ürünler daha verimli üretilecekse o ürünün sadece belirlenmiş havzada destekleneceği öngörülmüştür. Dolayısıyla havza bazlı destekleme modeli ile ilk kez destekleme primi verilen ya da destekleme primi verilmeyen bir ürün bulunmamakta, her ürün her havza da desteklenmekte olduğu için önceki desteklerin bir benzeri durum ortaya çıkmaktadır (Olhan, 2012).

2017 yılında başlatılan Milli Tarım Projesi ile sürdürülebilir tarımsal üretim ve gıda güvencesini garanti altına almak, çiftçilerin refah düzeylerini arttırmak, küresel rekabet ortamında daha fazla yer edinebilmek ve sonraki kuşaklara daha yaşanabilir bir ülke bırakmak hedeflenmiştir. Milli Tarım Projesi; Hayvancılıkta Yerli Üretimi Destekleme Modeli ve Havza Bazlı Destekleme Modeli olmak üzere iki ana başlık altında toplanmıştır (Anonim, 2018). Bu kapsamda Havza Bazlı Destekleme Modeli ile, Türkiye’de stratejik öneme sahip, arz açığı bulunan, bölgesel açıdan önem arz eden, hayvansal üretim, beslenme ve insan sağlığı açısından önemli olan 21 üründe (yağlık ayçiçeği, çavdar, aspir, buğday, zeytinyağı, arpa, fındık, yulaf, mercimek, dane mısır, nohut, çeltik, tritikale, kuru fasulye, patates, kanola, soya, pamuk, soğan (kuru), yem bitkileri ve çay) 941 tarım havzasında fındık alan bazlı gelir desteği, sertifikalı tohumluk kullanımı, mazot-gübre, yem bitkileri ve fark ödemesi desteklemeleri ile uygulamalar yürütülmeye başlanmıştır (Anonim, 2019a). Tarımsal Havza Bazlı Destekleme Modeli çok zengin iklim çeşitliliğine sahip Türkiye’de bölgeler arası mukayeseli üstünlük prensibi dikkate alınarak bir bölgede ekonomik bakımdan en avantajlı veya en az dezavantajlı durumda bulunan ürünlerin öncelikli desteklenmesi hedefi olarak uygulanmaya çalışılan bir modeldir ve özellikle bölgelerin üretim potansiyelinin değerlendirilebilmesi açısından çok önemlidir (Anonim, 2019b; Tan vd., 2015). Havza Bazlı Destekleme Modeli kapsamında 2020 yılında tarım havzaları 945’e çıkarılarak desteklenecek ürün desenleri belirlenmiştir (Anonim, 2020a).

### ***Tarımsal Destekleme Gruplarının Toplam Destekler İçindeki Dağılımı***

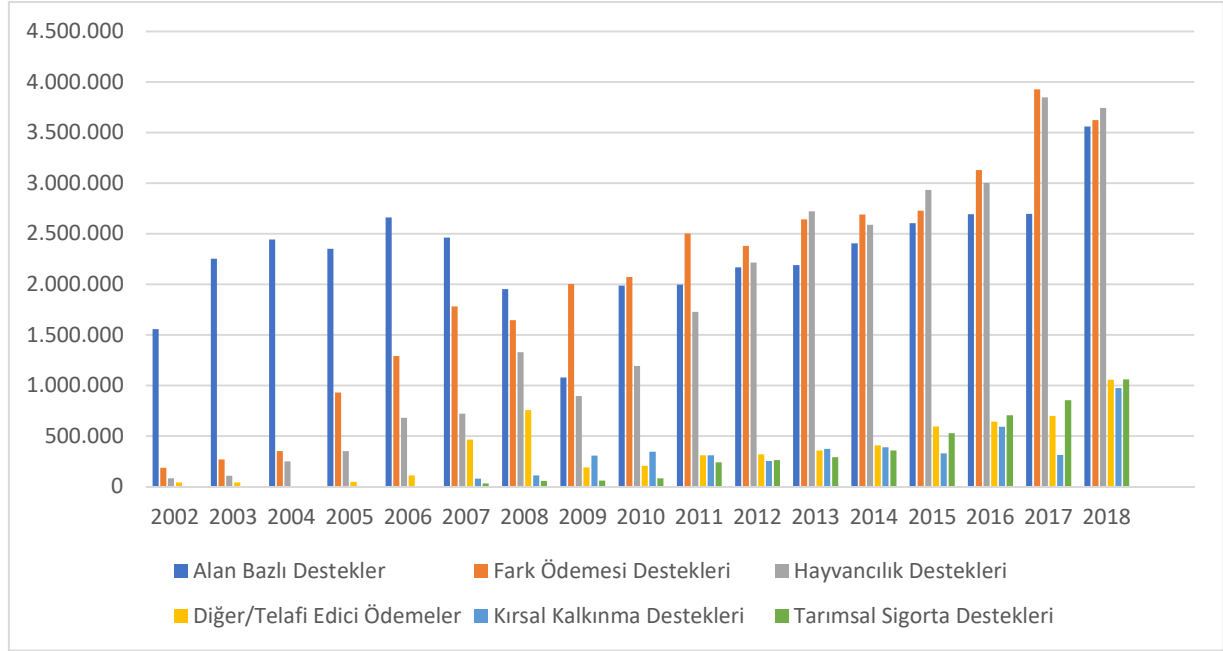
Tarım Kanunu’nda tarıma bütçeden ayrılacak olan kaynak miktarının Gayri Safi Milli Hasılanın %1’inden az olmaması öngörülmektedir (Semerci, 2019). Fakat Kanunun çıkarıldığı dönem sonrasında günümüze kadar bu oranda bir kaynak ayrılmamıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yıllar itibariyle tarımsal üretimin geliştirilmesine yönelik olarak verilen destekler Tablo 1’de verilmiştir. Tarımsal destekler 2002 yılından 2018 yılına kadar sürekli artarak yaklaşık 1,8 Milyar TL’den 15,5 Milyar TL’ye yükselmiştir. Bu dönem içerisinde en çok dikkat çeken gelişmelerden birisi toplam tarımsal destekler içerisinde hayvancılık desteklerinin payında artış görülürken, bitkisel üretim desteklerinin payında azalış görülmüştür. Hayvancılık destekleri 2002 yılında yaklaşık 83 Milyon TL iken 2018 yılında yaklaşık 4 Milyar TL’ye yükselmiştir. Bitkisel üretim destekleri kapsamında uygulanan alan bazlı destekler 2002 yılında yaklaşık 1.5 Milyar TL iken 2018

## Türkiye’de 2000-2020 Döneminde Tarımsal Destekleme Politikalarının Gelişiminin İncelenmesi

yılında 3.5 Milyar TL’ye yükselmiştir; fark ödemesi desteği ise 2002 yılından 2018 yılına yaklaşık 186 Milyon TL’den 3.6 Milyar TL’ye yükselmiştir.

Tablo 1. Toplam Destekleme Türlerinin Dağılımı (Bin TL)



Kaynak: Anonim, 2020a

Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından tarımsal üretimin geliştirilmesine yönelik olarak verilen destekler Tablo 2’de verilmiştir. Tablo incelemesi yapıldığında reel fiyatlarla destek miktarında bir önceki yıla göre artış oranının en yüksek olduğu yıl %83,75 ile 2016 yılı iken; oranın en düşük olduğu yıl 2004’tür. Cari fiyatlarla destek miktarı yıllar itibariyle düzenli olarak artarken; reel fiyatlarda son 16 yılda dalgalanmalar yaşandığı gözlemlenmiştir. Tarımsal desteklerin son 16 yılda cari değeri yaklaşık 8,05 kat arttığı tespit edilirken, reel değeri hesaplandığında TL cinsinden 2,15 kat artmıştır.

## Türkiye’de 2000-2020 Döneminde Tarımsal Destekleme Politikalarının Gelişiminin İncelenmesi

Tablo 2. Tarım Sektörüne Verilen Destekler

Yıllar	Cari Fiyatlarla Destek Miktarı (TL)	Reel Fiyatlarla Destek Miktarı (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Değişim (%)	Baz Yılına Göre Değişim (%)
2002	1.868.856.000	8.069.345.982	100,00	
2003	2.669.484.000	8.741.701.521	108,33	108,33
2004	3.049.376.000	8.078.521.707	100,11	92,41
2005	3.681.976.000	9.614.358.746	119,15	119,01
2006	4.743.709.000	11.521.905.674	142,79	119,84
2007	5.541.993.000	12.489.401.079	154,78	108,40
2008	5.850.504.000	11.763.676.083	145,78	94,19
2009	4.530.945.000	8.932.669.652	110,70	75,93
2010	5.881.069.000	9.656.261.801	119,67	108,10
2011	7.084.727.000	11.137.077.165	138,02	115,34
2012	7.676.371.000	11.460.584.531	142,03	102,90
2013	9.229.491.000	13.978.608.128	173,23	121,97
2014	10.091.185.000	13.808.036.639	171,12	98,78
2015	10.719.257.000	13.180.140.217	163,34	95,45
2016	12.424.661.000	14.827.087.995	183,75	112,50
2017	12.859.241.000	13.598.524.020	168,52	91,71
2018	15.042.538.000	17.377.534.056	215,35	127,79

Kaynak: Anonim 2020a

Merkezi Yönetim Bütçesi tarafından 2019 yılında tarıma ayrılan kaynak 26,5 milyar TL’ye çıkarılmıştır. Bu ayrılan kaynak içerisinde; 16,1 Milyar TL’si tarımsal destek programları için, 5,3 Milyar TL’si tarımsal kredi sübvansiyonu, müdahale alımları, tarımsal KİT’lerin finansmanı ve ihracat destekleri için ve 5,1 Milyar TL’si tarım sektörü yatırım ödenekleri için ayrılmıştır (Anonim 2020b).

Tablo 3. Türkiye’de Tarıma Ayrılan Kaynaklar

Tarıma Ayrılan Kaynaklar	2019 Yılı (Milyar TL)
Tarımsal Destek Programları	16,1
Tarımsal Kredi Sübvansiyonları, Müdahale Alım, İhracat ve Tarımsal KİT’lerin Finansmanı	5,3
Yatırımlar	5,1
<b>Toplam</b>	<b>26,5</b>

Kaynak: Anonim 2020b

### **Üretici Destek Tahmini**

Dünyada tarımsal destekleme amacıyla tarıma yapılan transferlerin maliyeti bütçe aracılığıyla vergi mükellefleri ya da gümrük vergileri nedeniyle dünya fiyatlarından daha yüksek piyasa fiyatlarının uygulandığı ürünlerde, tüketiciler tarafından karşılanmaktadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) bunun için Üretici Destek Tahmini (Producer Support Estimate; PSE) adlı bir değişken belirlemiştir. Dolayısıyla OECD’ye göre PSE, vergi mükellefleri ya da tüketicilerden gelen oranın belirli bir yüzdesi gayri safi üretim değeri içerisinde yer almakta ve bu oran belirli bir tarım politikası neticesinde oluşmaktadır. PSE döviz kuru farklılığından doğan hataları önlemek için çoğunlukla yüzde olarak ifade edilir (Bayramoğlu vd., 2014). Hesaplama şekli ise; tarımsal desteklemelerin toplam tarımsal gelire bölünmesiyle elde edilmektedir (Semerci, 2019). PSE; doğrudan ödemeler, pazar fiyat desteği, girdi destekleri, genel hizmetler, teşvikler ve faiz sübvansiyonları ile ilgili ödemeleri

içermektedir (Bayramoğlu vd., 2014). Tablo 4 incelendiğinde; 2019 yılında Türkiye’nin tarımdan elde edilen gayri safi üretim değerinin %13,52’sinin uygulanan tarım politikaları sonucunda oluştuğunu göstermektedir. Türkiye’nin destekleme düzeyi yıldan yıla değişiklik göstermekte olup, 2006 yılından 2017 yılına kadar olan dönemde AB’nin üzerinde seyrederken 2018 yılından sonra hızla düşüş gösterdiği söylenebilir. Bununla beraber son yıllar hariç destek seviyesi OECD ortalamasının üzerinde seyretmektedir fakat destekler çoğunlukla piyasayı bozucu niteliktedir (Anonymous, 2015).

Tablo 4. Dünyada Üretici Destek Tahminleri (%)

Yıllar	Üretici Destek Tahmini (%)			
	Ülkeler			
	TR	ABD	AB	OECD
2000	32,4	22,7	33,2	32,2
2001	16,9	21,4	30,7	28,8
2002	26,0	17,9	34,3	30,5
2003	30,9	14,8	34,2	29,1
2004	30,3	16,0	33,3	29,0
2005	29,0	15,1	31,1	27,5
2006	30,9	11,1	29,5	25,5
2007	24,6	9,7	23,2	20,7
2008	28,0	8,6	22,9	20,4
2009	27,2	10,1	23,7	21,6
2010	29,7	8,6	20,1	19,8
2011	24,2	8,0	18,3	18,5
2012	21,3	8,5	19,5	19,0
2013	21,4	6,9	20,2	17,9
2014	25,1	9,3	17,7	17,2
2015	25,7	9,5	19,0	17,7
2016	27,7	9,6	20,8	19,0
2017	22,9	9,9	18,3	17,8
2018	15,0	11,4	19,5	19,2
2019	13,5	12,1	19,0	-

Kaynak: Anonymous, 2020

### ***Tüketici Destek Tahmini***

OECD tarafından politika analizlerine yardımcı olması için kullanılan bir diğer destek ölçüm göstergesi Tüketici Destek Göstergesi (Consumer Support Estimate; CSE)’dir. Bir yıl içerisinde uygulanan politikalar neticesinde tüketicinin tarım mallarına ulaştığı fiyat ile olması gereken piyasa fiyatı arasındaki farktan oluşan marjdan hesaplanarak Tüketici Destek Tahmini elde edilir (Anonim, 2008). Tüketici Destek Tahmini içerisindeki kalemler; tüketiciden üreticiye yapılan transferler (ulusal üretimin tüketimine yapılan piyasa fiyat desteği), tüketiciden yapılan diğer transferler (tüketimin ithal edilen kısmından bütçe ve/veya ithalatçılara yapılan transferler), vergi mükelleflerinden tüketiciye yapılan transfer (piyasa fiyat desteğine yaptıkları katkıya karşılık olarak tüketicilere yapılan ödemeler) ve aşırı yem kullanımından oluşmaktadır. Tablo 5 incelendiğinde Türkiye’nin Tüketici Destek Tahmininin negatif yüzde değerler aldığı görülmektedir. Bunun anlamı; tüketiciye yüklenen izafi vergiyi ifade etmektedir. Bir başka deyişle üreticilere ödenen pazar fiyatı desteği, zımni olarak vergilendirilerek tüketiciye transfer edilmektedir (Yeni, 1999). Tabloda da görüldüğü gibi 2018 yılından itibaren tüketici destek tahmini hızla azalış göstermiştir. Belirtilen yıllardan önce üretici fiyatları dış piyasa fiyatlarının üzerinde tutulduğundan Tüketici Destek Tahmini negatif yönde ve yüksek yüzde

değerlerde seyretmiştir. Bu durum Türkiye’nin tüketicisinden üretici kesimine daha fazla bir destek aktarıldığı şeklinde açıklanabilmektedir.

Tablo 5. Dünyada Tüketici Destek Tahmini (%)

Yıllar	Tüketici Destek Tahmini (%)		
	Ülkeler		
	TR	ABD	AB
2000	-33,28	1,19	-19,14
2001	-15,16	0,80	-15,85
2002	-23,89	4,23	-20,05
2003	-30,53	7,56	-18,96
2004	-29,82	6,71	-18,87
2005	-26,92	9,61	-15,82
2006	-28,97	12,49	-13,07
2007	-21,51	6,69	-8,81
2008	-25,22	13,15	-7,82
2009	-26,38	16,77	-6,82
2010	-28,13	14,37	-3,20
2011	-21,56	15,43	-2,31
2012	-18,28	14,62	-4,19
2013	-17,83	17,43	-5,63
2014	-21,30	13,43	-4,44
2015	-24,41	13,91	-3,66
2016	-23,84	15,39	-4,67
2017	-20,18	13,48	-4,08
2018	-10,00	12,55	-4,19
2019	-8,39	9,97	-3,83

Kaynak: Anonymous, 2020

## Sonuç

Bu çalışmada Türkiye’de 2000 yılından günümüze kadar uygulanan tarımsal destekleme politikalarının gelişim seyri incelenmiştir. İncelemeler sonucunda günümüze kadar tarımsal destekleme politikalarının iç dinamiklerden çok, dış dinamiklerin etkisinde olduğu gözlemlenmiştir. Dünyada yaşanan gelişmeler neticesinde Türkiye’de tarım politikalarında köklü değişiklikler yaşanmış fakat destekleme politikalarının bütçesinde yıllar itibariyle yeterince bir değişiklik olmadığını, cari değer 8,05 kat, reel değer hesaplandığında ise yalnızca 2,15 kat artmış olduğundan anlaşılmaktadır. 2019 yılında tarım sektörüne uygulanan tarım politikaları sonucunda elde edilen gayri safi üretim değerinin Türkiye’de %13’ü, ABD’de %12’si ve AB’de ise %19’u oluşmaktadır.

Tarımsal destekleme gruplarının toplam destekler içindeki paylarına bakıldığında 2018 yılında desteklemelerin oranı sırasıyla %27,0’ı hayvancılık destekleri, %26,0’ı fark ödemesi desteği, %25,0’ı alan bazlı desteklemeler, %8,0’ı diğer/telafi edici ödemeler, %8,0’ı tarımsal sigorta destekleri ve %7,0’ı ise kırsal kalkınma destekleridir. Son zamanlarda hayvancılık desteklerinin paylarında artış olduğu gözlemlenmiştir. Arz açığı olan ve stratejik öneme sahip olan ürünlere uygulanmakta olan fark ödemesi desteğinin payının azalmış olmasının aksine desteklemelerin artırılması gerektiği düşünülmektedir. Tarımsal desteklerde çok sayıda destekleme kaleminin olması, politika yapıcılar için desteklemelerin idaresinin güçleşmesine de neden olabileceği düşünülmektedir.

Bu kapsamda tarımsal destekleme politikalarının temelinde iç ve dış dinamiklere uyum sağlayabilen, tarımsal yapının iyileştirildiği, sürdürülebilir rekabet gücünün sağlanabildiği, teknolojiyi



## Türkiye’de 2000-2020 Döneminde Tarımsal Destekleme Politikalarının Gelişiminin İncelenmesi

ve kaynakların en etkili biçimde değerlendirilmesine göre değişiklikler yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Makale, araştırma yayın etiğine uygun olarak hazırlanmıştır. Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

## Kaynakça

- Aktas, E., ve Tan, S. 2007. Tarım Politikasındaki Değişiklikler ve Bağıcılık: Çanakkale İli Örneği. University Library of Munich, Germany.
- Anonim, 2001. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.Pdf> Erişim Tarihi: 05.05.2020.
- Anonim, 2006. Tarım Kanunu, Erişim: <https://www.resmigazete.gov.tr/Eskiler/2006/04/20060425-1.Htm> Erişim Tarihi: 05.05.2020.
- Anonim, 2008. T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Temel Tarımsal Göstergeler, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Erişim: [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Temel\\_Tarimsal\\_Gostergeler\\_Main-Agriculturel-Indicators.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Temel_Tarimsal_Gostergeler_Main-Agriculturel-Indicators.pdf) Erişim Tarihi: 05.05.2020
- Anonim, 2015. Tarım ve Orman Bakanlığı Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020). Erişim: [https://kcp.tarim.gov.tr/Ukks%20\(2014-2020\).Pdf](https://kcp.tarim.gov.tr/Ukks%20(2014-2020).Pdf), Erişim Tarihi: 05.05.2020.
- Anonim, 2018. Tarım ve Orman Bakanlığı 2018-2022 Stratejik Plan. Erişim: [https://www.tarimorman.gov.tr/Sgb/Lists/Duyuru/Attachments/87/2019\\_2023%20stratejikplan.Pdf](https://www.tarimorman.gov.tr/Sgb/Lists/Duyuru/Attachments/87/2019_2023%20stratejikplan.Pdf) Erişim Tarihi: 05.05.2020.
- Anonim, 2019a. Tarım ve Orman Bakanlığı. Erişim: <https://www.tarimorman.gov.tr/Bugem/Haber/536/2020-Yili-Tarim-Havzalarinda-Desteklenecek-Urun-Listeleri> Erişim Tarihi: 05.05.2020.
- Anonim, 2019b. Tarım ve Orman Şurası, 2019.
- Anonim, 2020a. Tarım ve Orman Bakanlığı 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Erişim: <https://www.tarimorman.gov.tr/Sgb/Belgeler/Bakanl%C4%B1k-Faaliyet-Raporlar%C4%B1/2019%20yili%20faaliyet%20raporu.Pdf> Erişim Tarihi: 05.05.2020.
- Anonim, 2020b. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/Tarim/> Erişim Tarihi: 05.05.2020
- Anonymous, 2015. OECD-FAO Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015. Erişim: [https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2015\\_agr\\_pol-2015-en](https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2015_agr_pol-2015-en) Erişim Tarihi: 06.06.2020
- Anonymous, 2020. OECD Erişim: <https://www.Oecd.Org/Turkey/>, Erişim Tarihi: 05.05.2020.
- Arslan, E. ve Solak, A. 2019. Tarım Politikası ve Türkiye’de 2002 Yılı Sonrası Uygulanan Tarımsal Destekler. International Social Mentality And Researcher Thinkers Journal, 5(19): 790-804.
- Ataseven, Y., 2016. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları: Genel Bakış ve Güncel Değerlendirmeler. Türkiye Ziraat Odaları Birliği Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, 375, 54-59.
- Ataseven, Y., Arısoy, H., Gürer, B., Demirdöğen, A., ve Olhan, N. Ö. E. 2020. Küresel Tarım Politikaları ve Türkiye Tarımına Yansımaları. Türkiye Ziraat Mühendisliği 9. Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1, 11.

- Ates, H. C., Yılmaz, H., Demircan, V., Gul, M., Ozturk, E., ve Kart, M. Ç. O. 2017. How Did Post-2000 Agricultural Policy Changes In Turkey Affect Farmers? A Focus Group Evaluation. *Land Use Policy*, 69, 298-306.
- Bayramoğlu, Z., Oğuz, C., Arısoy, H., ve Karakayacı, Z. 2012 Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Desteklerin Tarım İşletmelerinin Ekonomik Sürdürülebilirliğine Etkisi: Konya İli Örneği. TÜBİTAK Projesi.
- Demirdöğen, A., ve Olhan, E. 2014. Türkiye ve Rusya Tarımsal Ticaretinin Politika Değişimi Açısından Değerlendirilmesi. *Turkish Journal Of Agricultural Economics*, 20(2).
- Doğan, H., ve Gürler, A. 2015. Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Kapsamında Yeşilirmak Tarım Havzasında Yetiştirilen Tarım Ürünlerinin Arz Duyarlılığı. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, 25(3), 231-243.
- Güresinli, C. N. 2015. Avrupa Birliği ve Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları ve Yapısal Politikalarının Tarihi Gelişiminin Değerlendirilmesi. Danışman: Kürşad İmga, T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı AB Uzmanlık Tezi, Ankara, Eylül, 16-23.
- Koç, A. A., Dede, İ., Bayaner, A., Kıymaz, T., Yavuz, F., Dellal, İ., ve Başarır, E. P. 2015. Dünya’da ve Türkiye’de Tarım Politikalarında Değişimler ve Arayışlar. Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII. Teknik Kongresi (TÜMMOB), 33-61.
- Oğuz, H., Öğüt, H., ve Gökdoğan, O. 2012. Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modelinin Biyodizel Sektörüne Etkisinin İncelenmesi. *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 2(2, Ek: A), 77-84.
- Olhan, E. 2012. Türkiye’de Reformlar Kapsamında Yoksullaşan Tarım Sektörü. X. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 1, 145-152.
- Sayın, C., Gülçubuk, B., Bozoğlu, M., Koçak, A., Özalp, A., İlbasmış, O. S. E., ve Ceylan, M. 2015. Türkiye’de Tarımsal Yapıda Değişim ve İzlenen Politikalar. Türkiye Ziraat Mühendisliği 8. Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1, 9.
- Semerci, A. 2019. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Uygulamaları. *ÇOMÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 7(1), 181-186.
- Tan, S., Hasdemir, M. ve Everest, B. 2015 Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları, International Conference on Eurasian Economies. Erişim: <https://avekon.org/papers/1444.pdf> Erişim Tarihi: 05.05.2020
- Tan, S., Kumuk, T., Savran, F., ve Everest, B. 2010. Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Tarım Politikaları: Tarım Reformu Uygulama Projesi–ARIP. Türkiye 9. Tarım Ekonomi Kongresi, Şanlıurfa.
- Yavuz, F. 2005. Türkiye’de Tarım. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1-252.
- Yeni, R. 1999. Tarımsal Desteklemelerle Tarım Sektörüne Aktarılan Kaynaklar, ZMO. Erişim: [https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/5df63609809c7a2\\_ek.pdf?sube=](https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/5df63609809c7a2_ek.pdf?sube=) Erişim Tarihi: 05.05.2020
- Yıldız, F. 2017. Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Tarımsal Üretim Üzerindeki Etkisi: 2006–2016 Dönemi. *Sayıştay Dergisi*, 104, 45-63.