



**TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TARIMSAL MALİ DESTEKLERİN
KARŞILAŞTIRILMASI¹**

Filiz ACAR²

Levent Yahya ESER³

ÖZET

İnsanoğlunun besin kaynaklarının temelini oluşturan tarım sektörü, bilgi ve iletişim sektörünün ön plana çıktığı küreselleşen dünyada, hizmetler sektörünün gölgesinde kalmış gibi görünse de ekonomik anlamda ilgi çekmeye devam etmektedir. Bu kadar önemli olan bir sektörün karşılaştığı en önemli sorun ise iklim koşullarından aşırı etkilenmesi ve bu alanda faaliyet gösteren çiftçilerin gelirlerinin düşük olmasıdır. Bu özelliklerinden dolayı tarım çeşitli araçlarla sürekli desteklenen bir sektör olmuştur. Bu noktada ise verilen desteklerin çeşitleri ve etkileri tartışılmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde tarıma verilen mali destekleri karşılaştırarak Türkiye için çıkarım yapmaktır. Bu amaçla hazırlanan çalışmada, öncelikle tarım sektörünün ekonomideki payı veriler eşliğinde ele alınmış, ardından Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde tarıma verilen mali destekler incelenmiş, daha sonra ise bir karşılaştırma yapılmıştır. Çalışmanın sonucunda, AB’nin temel ilke olarak üretici bazlı, Türkiye’nin ise ürün bazlı destekleme sistemini benimsediği görülmüştür. Ayrıca, Türkiye’nin tarımdaki yapısal sorunları çözerek üretici bazlı destekleme sistemine geçmesinin gerektiği vurgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Tarım, Mali Destek, Türkiye, Avrupa Birliği.

Jel Kodları: H20, H25, O13, Q10.

COMPARISON OF AGRICULTURE SUBSIDIES IN TURKEY AND THE EUROPEAN UNION

ABSTARCT

The agricultural sector, which constitutes the basis of the food resources of human beings, continues to attract economic attention, although it seems to be in the shadow of the services sector in the globalizing world where the information and communication sector comes to the fore. The most important problem faced by such an important sector is that it is extremely affected by climatic conditions and the income of farmers operating in this field is low. Because of these features, agriculture has been a sector that is constantly supported by various tools. At this point, the types and effects of the subsidies to be discussed. The aim of this study was to compare Union's financial support to agriculture in Turkey and the European and to make inferences for Turkey. The study prepared for this purpose, firstly discussed in the accompanying data, the share of agriculture sector in the economy, then examined the fiscal subsidies given to agriculture in the European Union and Turkey, after that a comparison was made. As a result of the study, the EU adopted the manufacturer-based support system as the basic principle when Turkey has adopted a product-based premium support payments. In conclusion, Turkey's first solving structural problems in agriculture, and then must go to the manufacturer-based subsidies.

Keywords: Agriculture, Fiscal Subsidies, Turkey, The European Union.

JEL Codes: H20, H25, O13, Q10.

¹ Bu makale Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, Maliye Anabilim Dalında Doç. Dr. Levent Yahya ESER danışmanlığında Filiz ACAR tarafından hazırlanan “Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Desteklerin Avrupa Birliği İle Karşılaştırılması” adlı yayınlanmamış yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

² Maliye Bilim Uzmanı, filizacar88@gmail.com

³ Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, leventyahyaeser@gmail.com

**1. GİRİŞ**

Tarım, insanoğlunun varlığından günümüze kadar var olmuş ve gelecekte de var olmaya devam edecek önemli sektörlerden biridir. Tarım sektörünü bu kadar önemli kılan şey; insanoğlunun varlığını sürdürebilmek için temel ihtiyaç olan besin maddelerinin ana kaynağı olmasıdır. Ayrıca tarım sektörü, istihdam oluşturmaya, milli gelire ve dış ticarete katkı sağlaması bakımından oldukça önemli bir sektördür. Diğer sektörlerle işgücü, girdi ve sermaye gibi kaynak aktarımı sağlayan tarım aynı zamanda iktisadi kalkınma için tasarruf ve sermaye birikimi kaynağıdır. Bu yüzden tarım sektörü, ekonomik anlamda stratejik öneme sahiptir.

Tarım sektörünün öneminden dolayı ülkeler tarım alanında faaliyetler sürdürmektedir. Ancak özellikle gelişmiş ülkelerde, sanayi devrimiyle birlikte tarım sektörünün ekonomi içindeki payı küçülmeye başlamıştır. Bu durum, tarım sektörünün öneminin azalmasından değil diğer sektörlerin daha hızlı gelişme göstermesinden kaynaklanmaktadır. Gelişmemiş ülkelerde ise tarım, işgücü yoğunluğunun fazla olduğu ve ulusal ekonomiye sağladığı katkıdan dolayı hala önemi düzeyde ekonomide yer kaplamaktadır.

Tarım sektörü, birtakım riskleri ve sorunları da bünyesinde barındırmaktadır. Tarımsal faaliyetlerin doğa koşullarına bağlı olması, üretim sürecinin uzun olması, azalan verimler kanununun geçerli olması, teknik yeniliklerin sınırlı olması gibi özellikler tarım sektörünü, diğer sektörlerle göre daha riskli hale getirmektedir. Bu riskler, üretim miktarlarını ve fiyatlarını etkileyerek bu alanda faaliyet gösteren çiftçilerin düşük ve istikrarsız gelirle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle ülkeler tarımın önemini de göz önünde bulundurarak tarım sektörünü çeşitli politikalarla desteklemektedirler.

Ülkeler tarımsal faaliyete müdahale etmek için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçlara; fiyat politikaları, girdi destekleri, ihracat sübvansiyonları, üretim kotaları, vergi politikaları ve doğrudan gelir destekleri örnek olarak verilebilir. Her bir politika ilgili ülke özelinde etkinlik göstermektedir. Türkiye özelinde de bakıldığında son yıllarda tarımsal üretimin bazı alanlarında sorunlar yaşandığı, ürün arzının yetersiz kaldığı, maliyetlerin yüksek kaldığı ve bu nedenle ithal ürün girişlerine izin verildiği görülmektedir. Bu sorunlar, Türkiye’de uygulanan tarımsal desteklerin etkinliğini güncel veriler eşliğinde tartışmayı gerektirmektedir. Bu nedenle ele alınan bu çalışmanın amacı; Türkiye’de uygulanan tarımsal destekler ile Avrupa Birliği’ndeki destekleri karşılaştırarak, 2009-2018 dönemi için Türkiye’de uygulanan tarımsal desteklerin veriler eşliğinde analizini yapmaktır. Bu kapsamda TÜİK, T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı gibi resmi kurumlardan elde edilen veriler işlenerek betimsel olarak analiz yapılmıştır.

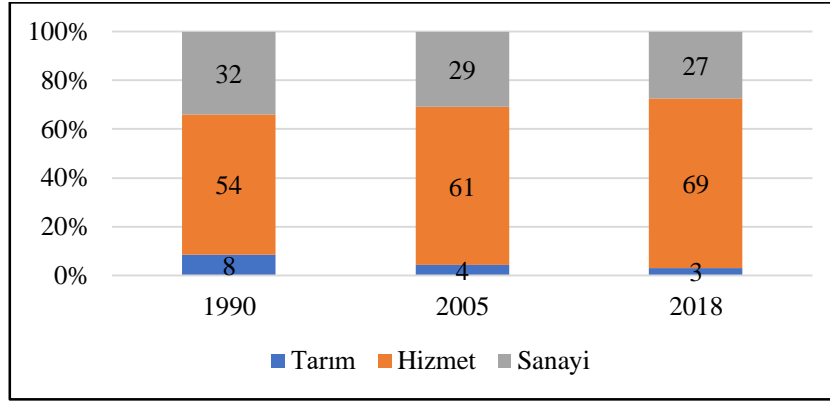
2. TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDEKİ PAYI

Tarım, bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretilmesi, kalite ve verimlerinin yükseltilmesi, uygun koşullarda korunması, işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2020). Tarım, fonksiyonu bakımından oldukça önemli olup ilk çağlardan beri de önemini koruyan bir sektördür. Bu fonksiyonların başında insanoğlunun besinsel ihtiyaçlarını karşılamak gelmektedir. Diğer önemli fonksiyonları ise; insanlığın yaşamını devam ettirebilmesi için gerekli olan endüstriyel sektörlerle hammadde sağlama, istihdam oluşturma, toplumun ruhsal sağlığını koruma ve kalkınmaya finansman kaynağı olma sayılabilir (Dinler, 2008: 37). Ayrıca tarım, ekonomik büyüme ve kalkınma sürecine ürün, istihdam, katma değer ve ihracat olmak üzere çeşitli alanlarda katkıda bulunmaktadır. Buradan hareketle tarım sektörünün ekonomik katkısını anlamak için aşağıda tarımın GSYH içindeki payı, istihdam içindeki payı ve ihracat içindeki payına yer verilmiştir.

2.1. Tarımın GSYH İçindeki Payı

Tarım sektörünün ekonomideki yeri ve önemini bir takım ekonomik göstergelerle ortaya koymak mümkündür. Sektörlerin GSYH içindeki payları, ekonominin performansını ölçmede önemli rol oynamaktadır (Türkiye İhracatçılar Meclisi, 2016: 17). Dünya Bankası’nın verilerine göre 2018 yılında toplam dünya GSYH’si yaklaşık olarak 86 trilyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Sektörler bazında ise tarım sektörünün yaklaşık 3,5 trilyon dolar, sanayi sektörünün yaklaşık 23,5 trilyon dolar, hizmetler sektörünün ise yaklaşık 59 trilyon dolar olarak en fazla paya sahip olduğu görülmektedir (World Bank, 2020).

Üç temel sektörün milli gelir içerisindeki payları bu sektörlerin ekonomideki katkıları hakkında yorum yapılabilmesini sağlamaktadır. Geçmişten günümüze bakıldığında, sanayi ve hizmet sektöründeki hızlı gelişmeye bağlı olarak tarım sektörünün milli gelir içerisindeki payında azalma yaşanmıştır. Şekil 1'de dünyada GSYH'nin sektörel dağılımı verilmektedir.



Şekil 1. Dünyada GSYH'nin Sektörel Dağılımı (%)

Kaynak: World Bank, 2020

Şekil 1'e bakıldığında, dünyada GSYH'nin sektörel dağılımında, tarım sektörünün payının diğer sektörlerden oldukça az olduğu ve yıllar itibarıyla da azaldığı görülmektedir. Sanayi sektöründe de azalma söz konusu iken hizmet sektöründe artış yaşandığı görülmektedir. Tarım ve sanayi sektörü hizmet sektörünün gerisinde kalmıştır. Hizmet sektörü, ekonomik gelişme sürecinde oldukça önemli ilerleme katetmiştir. Bu tablo tarım sektörünün önemini yitirdiği anlamına gelmemekte, diğer sektörlerin hızlı geliştiğini göstermektedir. Aşağıdaki Tablo 1'de çeşitli ülkelerde tarımsal GSYH verilmektedir.

Tablo 1. Çeşitli Ülkelerde Tarımsal GSYH (2018)

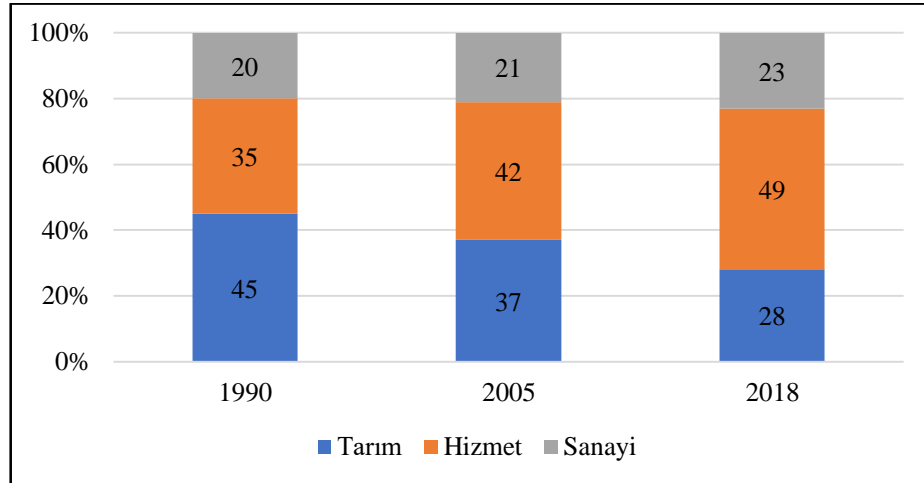
	Ülke/Ülke Grupları	Tarımsal GSYH (Milyon Dolar)	Tarımın Toplam GSYH İçindeki Payı (%)	Tarımın Dünya Tarımsal GSYH'si İçindeki Payı (%)
Gelişmiş Ülkeler	AB (28)	260.586	1,63	7,75
	ABD	178.580	0,96	5,31
	Avusturalya	35.205	2,5	1,04
	Hollanda	14.903	1,6	0,44
Gelişmekte Olan Ülkeler	Çin	978.615	7,2	29,13
	Hindistan	396.988	14,6	11,8
	Endonezya	133.480	12,8	3,97
	Türkiye	44.873	5,8	1,33
Az Gelişmiş Ülkeler	Pakistan	71.888	22,9	2,14
	Etiyopya	26.314	31,2	0,78
	Uganda	6.648	24,2	0,19
	Afganistan	3.946	20,5	0,12
Dünya		3.383.794	3,5	

Kaynak: World Bank, 2020

Tablo 1'e bakıldığında tarımın dünya tarımsal GSYH'si içindeki payı en yüksek olan ülkeler Çin, Hindistan ve AB olarak sıralanmaktadır. Bu ülkeler, dünya tarımsal GSYH'ye en yüksek katkıyı sağlamaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde tarımın GSYH içindeki payının gelişmiş ülkelere kıyasla yüksek olduğu görülmektedir. Gelişmekte olan ülke kategorisinde yer alan Türkiye ise tarımsal GSYH'nin payı aynı kategorideki ülkelere göre düşük fakat gelişmiş ülkelere göre oldukça yüksektir. Sonuç olarak ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arttıkça tarımsal GSYH'nin payı azalma göstermektedir.

2.2. Tarımın İstihdam İçindeki Payı

Dünya Bankası verilerine göre 1990 yılında dünya nüfusu yaklaşık 5,3 milyar iken 2018 yılında 7,5 milyara yükselmiştir. 1990 yılında dünya toplam nüfusun %60'tan fazlası kırsal alanda yaşamlarını sürdürmekteydi. Bu oran yıllar itibariyle azalış göstererek 2018 yılında %45'lere kadar düşmüştür. Kırsal nüfus yıllar itibariyle düşmesine rağmen dünya nüfusunun yarısına yakını henüz kırsal alanlarda yaşamlarına devam etmektedir. Dünya'da toplam istihdam 1990 yılında 2,2 milyar kişi iken 2018 yılında ise yaklaşık 3,3 milyar kişiye ulaşmıştır (World Bank, 2020). Şekil 2'de dünyada istihdamın sektörel dağılımı verilmektedir



Şekil 2. Dünyada İstihdamın Sektörel Dağılımı

Kaynak: ILOSTAT, 2020

Şekil 2'ye göre 1990 yılında dünya toplam istihdamın yaklaşık yarısı tarım sektöründe istihdam edilmekteyken 2018 yılına gelindiğinde ise dünya istihdamının yarısı hizmet sektöründe, %28'i ise tarım sektöründe istihdam edildiği görülmektedir. Tarım sektöründe istihdamın azalmasında; tarımda makineleşmenin artması, diğer sektörlere geçiş ve kırdan kente göçün artması gibi sebepler gösterilebilir

Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre sektörler arasında istihdam oranı değişmektedir. Tarımdaki istihdam oranı ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arttıkça azalmaktadır (Acar ve Aytüre, 2014: 98). Tarımsal faaliyetlerden elde ettiği gelirle yaşamını sürdüren nüfus, gelişmekte olan ülkelerde toplam istihdamın daha fazla kısmını oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise tarımla uğraşan nüfus, tarımdaki makineleşme ve diğer gelişmiş tarım tekniklerinin kullanılmasıyla toplam istihdamın daha az bir kısmını oluşturmaktadır. Aşağıdaki Tablo 2'de çeşitli ülkelerde tarımsal istihdam verilmektedir.

Tablo 2. Çeşitli Ülkelerde Tarımsal İstihdam (Bin, 2018)

	Ülke/Ülke Grupları	Toplam İstihdam	Tarımsal İstihdam	Tarımsal İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Payı (%)
Gelişmiş Ülkeler	AB (28)	233.861,71	9.414,501	4,5
	ABD	159.235,556	2.181,556	1,4
	Avustralya	12.510,724	0.327,367	2,6
	Hollanda	8.786,915	0.184,35	2,1
Gelişmekte Olan Ülkeler	Çin	768.734,478	200.658,235	26,1
	Hindistan	461.64,013	200.025,467	43,3
	Endonezya	126.754,834	37.563,513	26,7
	Türkiye	29.258,365	5.393,528	18,4
Az Gelişmiş Ülkeler	Pakistan	69.104,164	25.856,315	37,4
	Etiyopya	50.346,804	33.584,865	66,7
	Uganda	15.569,938	11.411,401	72,9
	Afganistan	9.191,246	3.987,492	43,4
Dünya		3.263.439,795	889.339,263	27,2

Kaynak: ILOSTAT, 2020

Tablo 2'ye göre dünya genelinde 889 milyon kişinin tarımda istihdam edildiği ve bu rakamın yaklaşık 3,3 milyarlık toplam istihdamın %27'sine karşılık geldiği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde tarımsal istihdamın payı oldukça düşük, gelişmekte ve az gelişmiş olan ülkelerde ise bu oran çok daha yüksektir. Uganda gibi az gelişmiş ülkelerde tarımsal istihdamın payı oldukça yüksek olmasına rağmen dünya tarımsal GSYH içindeki payı oldukça düşüktür. Bu ülke gruplarında, tarım kesiminin gelir seviyesinin çok düşük olduğu söylenebilir. Türkiye'de ise tarımsal istihdam oranlarında düşüşler yaşanmış olsa da hala gelişmiş ülkelerdeki tarımsal istihdamın payından oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bu durum gelişmiş ülkelerdeki istihdam yapısıyla ülkemizin istihdam yapısının oldukça farklı olduğunu göstermektedir.

2.3. Tarımın Dış Ticaret İçindeki Payı

Globalleşen dünyada, ekonominin gelişim aşamalarında önemli katkısı olan dış ticaret, ülkelerin gayri safi milli hasıllarında da önemli bir yer tutmaktadır. Dünya mal ticareti hacmi 2014 yılında 18,5 trilyon dolar iken 2016 yılına kadar 15,9 trilyon dolara düşmüştür. 2017 yılında ise 2016 yılına göre %11 artarak 17,7 trilyon dolar seviyesine gelmiştir. 2018 yılında ise 19,5 trilyon dolara yükselmiştir (UNCTAD, 2019: 16). Tarımsal ürünler de ülkelerin dış ticaretlerinde önemli bir paya sahiptirler. Aşağıdaki Tablo 3'te tarımsal ürünlerin en büyük 10 ihracatçısı ve ithalatçısı verilmektedir.

Tablo 3'e bakıldığında, 2018 yılında dünya tarım ürünleri ihracatında en büyük on ülkenin payının %71,5 olduğu görülmektedir. Dünya ithalatında ise en büyük on ülkenin payı %71,8'dir. AB (28) hem ihracatta hem de ithalatta ilk sırayı almaktadır. Türkiye ise dünya ihracatında %0,9'luk, dünya ithalatında %1'lik paya sahiptir.

Tablo 3. Tarımsal Ürünlerin En Büyük 10 İhracatçısı ve İthalatçısı (2019)

İhracatçı Ülkeler	Değer (Milyar Dolar)	Dünya İhracatındaki Payı (%)	İthalatçı Ülkeler	Değer (Milyar Dolar)	Dünya İthalatındaki Payı (%)
AB	639	35,9	AB	595	33,3
ABD	165	9,3	Çin	199	11,2
Brezilya	89	5,0	ABD	181	10,1
Çin	82	4,6	Japonya	83	4,6
Kanada	65	3,7	Birleşik Krallık	71	4,0
Tayland	43	2,4	Kanada	41	2,3
Endonezya	42	2,4	Kore Cumh.	37	2,1
Arjantin	37	2,2	Rusya	31	1,7
Hindistan	37	2,1	Meksika	28	1,6
Meksika	36	2,0	Hong Kong, Çin	28	1,1
Toplam	1239	69,6	Toplam	1284	72,0
*Türkiye	18,1	1,0	Türkiye	18,2	0,9

Kaynak: WTO, 2020a: 92; *WTO, 2020b, Türkiye için 2018 yılı.

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UYGULANAN TARIMSAL MALİ DESTEKLER

Avrupa Birliği, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından kalıcı barışı tesis etmek ve birçok alanda ortak hareket etmek amacıyla altı kurucu ülke (Almanya, Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda) öncülüğünde oluşturulmuştur. Avrupa Birliği'nde İkinci Dünya Savaşı sonrasında, gerek savaşın getirdiği olumsuzluklar gerekse gübreleme sorunları nedeniyle gıda yetersizliği önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu yüzden 1960'lı yıllarda tarımsal üretimi artırmak ve çiftlik gelirlerini desteklemek için Ortak Tarım Politikası (OTP)'nin temelleri atılmıştır (Lovec, 2016: 1-74). Avrupa Birliği, sahip olduğu hukuk mevzuatı gereği tarım pazarlarını koruyucu önlemleri alabilmektedir (Aksoy ve Şentürk, 2018: 93). Devletin ekonomilerde kamu harcamalarını yönlendirici olarak kullandığı bilinen bir gerçektir (Keyifli ve Akdede, 2020: 323). Bu bağlamda OTP, tarımsal ürünlerin birlik içeriğinde serbest ticaretinin yapılmasına izin vermek amacıyla oluşturulmuştur. Bu anlamda OTP önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

OTP sistemi ilk çıkarıldığı günden sonra değişen ekonomik ve sosyal koşullara bağlı olarak değişime uğramıştır. İlk zamanlarda OTP kapsamında, tarımsal üretimi artırmak için ilgili kurumlar, üreticiye belirlenen müdahale fiyatından alım garantisi sunmuştur. Bu dönemde, üretim artışlarına güçlü bir teşvik verildiği için kısa sürede tarım ürünleri stoklarının oluşmasına sebep olmuştur. Hatta AB tarım ekonomisi literatürü "tahıl dağları", "süt gölleri", "et buzulları", "şarap ırmakları" gibi kavramlarla tanışmıştır (Şahinöz, 2003:3). Bu gelişmeler OTP'de reformlar yaşanmasına neden olmuştur.

İlk olarak 1968'de Mansholt planı kapsamında; ihtiyatlı fiyat politikası, aşırı üretimi kırmak için garanti eşikleri, ortak tarım vergisi ve süt kotaları getirilmiştir. Fakat reform girişimi arz fazlalıklarını azaltmakta ve bütçe yükünü hafifletmekte etkili olamamıştır. Bu yüzden 1992 MacSharry reformunda tarımsal fiyat desteklerinde ciddi kesintiler yapılmış ve devlet desteğinin temel aracı olarak doğrudan gelir desteği benimsenmiştir. Bu dönemde bir de tarımsal çevre önlemleri alınmaya başlanmıştır. Gündem 2000 reformuyla doğrudan gelir desteğine devam edilmesinin yanı sıra OTP bağlamında nispeten yeni olan kırsal kalkınma politikası uygulanmaya başlanmıştır. 2003 Fischler reformuyla doğrudan verilen destekler tek bir çiftlik ödemesi adı altında üretimden bağımsız bir şekilde verilmeye başlanmıştır. 2008 yılında OTP'nin basitleştirilmesi, modernize edilmesi ve daha verimli hale gelmesi için değerlendirme yapılmış ve son olarak 2013 sonrası OTP uygulamasına geçilmiştir (Korkmaz, 2015: 139-142).



3.1. 2013 Sonrası OTP

2013 sonrasında uygulanan yeni OTP, yeni zorlukları ve hedefleri karşılamak için geçmişteki reformları örnek almıştır. OTP 20 yıldan fazla bir süre boyunca gelir desteği ve güvenlik ağı mekanizmaları sağlayarak tarımsal rekabeti artıran başarılı reformlar geçirmiştir. Tarım alanlarında çevresel entegrasyon sağlanmış ve AB genelinde kırsal kalkınmaya yönelik destekler güçlendirilmeye devam edilmiştir (European Commission, 2013: 2). OTP için belirlenen sorunlar ise; güvenilir gıda, doğal kaynaklar ve dengeli bölgesel kalkınmadır. Bu bağlamda OTP için belirlenen hedefler; güvenilir gıda üretimi, doğal kaynakların ve iklim politikalarının sürdürülebilir yönetimi ve dengeli bölgesel kalkınma olarak belirlenmiştir (Kruzslıcika, 2014: 94). Tarım sektörünün rekabet gücünü ve uzun vadede sürdürülebilirliğini artırmak için tasarlanmış daha etkili politika araçları hedeflenmiştir. Bu kapsamda aşağıda belirtilen destekleme araçları öngörülmüştür.

3.1.1. Doğrudan Ödemeler

Avrupa Birliği çiftçileri; insan ve hayvan sağlığı, bitki sağlığı ve çevre ile alakalı katı kurallara uymaları şartıyla doğrudan ödeme şeklinde destek almaktadırlar. Doğrudan ödemeler, ürettikleri miktarlarla bağlantılı olmayıp AB çiftçilerine değişken piyasa fiyatlarına karşı bir güvenlik ağı sağlamak için tasarlanmıştır. Doğrudan ödemeler, Avrupa Birliği genelinde yaklaşık 7 milyon çiftliğe fayda sağlamakta ve çoğu zaman tarımsal gelirlerinin önemli bir kısmını temsil etmektedir (ortalama olarak, son on yıldaki çiftçilerin gelirinin neredeyse yarısı bu doğrudan destekten sağlanmıştır). Ayrıca 2013 sonrasında doğrudan ödemelere, çevresel korumanın ötesine geçen tarım yöntemleri için yeşil ödeme denilen ek ödemeler de eklenmiştir (European Commission, 2017: 1).

2013 sonrası doğrudan ödeme kapsamında; harcamalarda eşitliği, kaliteyi ve katma değeri artırmak ve vergi mükellefleri bakımından daha basit, şeffaf ve anlaşılır olması için ödemelerin yeniden dağıtımı, tasarımı ve hedeflere daha iyi odaklanması gerektiği üzerinde durulmuştur (Çalışkan, 2011: 153). Bu bakımdan, doğrudan ödemelerin “üretimden bağımsız destek” anlayışından “hedeflenmiş destek” anlayışına doğru kaydırıldığı söylenebilir. Bu anlayış doğrultusunda, “aktif çiftçi” tanımlanarak tarımla uğraşmayan ancak toprak sahibi olduğu için destekten yararlanan kişilerin ayrıştırılması hedeflenmiştir. Ancak aktif çiftçiyi tanımlamak yerine aktif çiftçinin kim olmadığını tanımlamak daha kolaydır. Aktif olmayan çiftçi; hayvan olatmaya veya işlemeye elverişli arazisi üzerinde üye ülkeler tarafından belirlenen asgari faaliyetlerde bulunmayanlara denilmektedir (Akder, 2018: 286). Doğrudan gelir desteğinden kimlerin faydalanacağı bu şekilde belirlenmeye çalışılmaktadır.

Üretimden bağımsız doğrudan ödemeler çiftçiler için ana gelir kaynağı meydana getiren güvenlik ağı düzeneği olup zorunlu ve gönüllü olmak üzere uygulanmıştır (Çalışkan, 2011: 153). Çiftçilerin uymak zorunda olduğu birtakım kurallar sonucunda alacakları ödemeler arasında Temel Ödemeler, Yeşil Ödemeler ve Genç Çiftçi Ödemeleri; gönüllü uyum sonucunda alacakları ödemeler arasında ise Üretime Bağlı Destek, Doğal Kısıtlı Alanlar Desteği ve Yeniden Dağıtıcı Destek yer almaktadır (European Commission, 2017: 6).

3.1.2. Piyasa Önlemleri

Yeni reformla birlikte, piyasa önlemleri kapsamında, kamu müdahalesi araçlarının kademeli olarak azaltılmasını ve çiftçilerin öngörülemeyen piyasa dalgalanmalarından korumasını amaçlayan kriz yönetim araçları oluşturulmuştur (Atılgan, 2013: 13). Önceki reformların da hedefi olan çiftçilerin üretim kararlarını piyasa sinyallerine göre şekillendirilmesine bu dönemde de yeni önlemler olarak devam edilmiştir. Komisyon bu yeni önlemleri “yeni kriz yönetimi araçları” olarak tanımlamaktadır. Yeni kriz yönetimi araçları kapsamında; üreticilere piyasaya sürülecek ürün miktarı için geçici olarak yetki verebilmekte, kriz rezervi sağlanabilmekte ve kırsal kalkınma programları kapsamında üye devletler, çiftçileri risk önleme mekanizmalarında yer almaya ve belirli sorunlarla karşılaşan sektörler için uygulanan alt programlar tasarlamaya teşvik edebilmektedir (Downing, 2013:19).

Yeni piyasa önlemleri kapsamında ayrıca gıda zincirindeki etkinliklerinin artırılması ve üretici örgütlerinin ve kuruluşların (profesyonel kuruluşlar) çiftçiler için potansiyeli olan tüm sektörlerle tanınmasının



yaygınlaştırılması amaçlanmıştır (Çalışkan, 2011: 155). Ayrıca daha duyarlı ve verimli olması için şeker kota rejiminin sona erdirilmesi, yeni asma ekimi için yetkilendirme yapılması, tüm sektörleri kapsayacak koruma tedbirleri alınması, üretici organizasyonların tanınmasının artırılması, mevcut kamu müdahale ve özel depolama yardım sistemlerinin gözden geçirilmesi, okul meyve düzeni ve okul süt düzeninin genişletilmesi, bazı küçük veya kullanılmayan programların kaldırılması amaçlanmıştır (Downing, 2013: 5-6). 2013 sonrası OTP reformu piyasa önlemleriyle, çiftçinin üretim kararlarını piyasa sinyallerine göre şekillendirilmesi, piyasa mekanizmasını bozan müdahale araçlarının kaldırılması gibi önlemlerle AB tarımının piyasa yönelimini geliştirmek amaçlanmıştır.

3.3.3. Kırsal Kalkınma Destekleri

Kırsal kalkınma destekleriyle; tarımda rekabeti sağlamak, yenilikçiliği artırmak ve dengeli bir kalkınma sağlamak amaçlanmıştır. Kırsal kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi için aşağıdaki yer alan altı öncelik belirlenmiştir. Bu öncelikler Avrupa 2020 stratejisi ile uyumludur ve stratejinin en önemli alanlarından biri birlik içerisinde tarımsal üretim ve üretim verimliliği artıracak politika ve stratejilerin desteklenmesidir. 2014-2020 Kırsal Kalkınma Programı kapsamında ele alınan öncelikler aşağıdaki gibi sıralanmıştır (European Commission, 2014: 50-51):

- ✓ Tarım, ormancılık ve kırsal alanlarda bilgi transferini ve yenilikçiliği teşvik etmek.
- ✓ Tüm bölgelerdeki her türlü tarım türünün çiftlik varlığını sürdürmek ve rekabet edebilirliğini arttırmak ve yenilikçi çiftlik teknolojilerinin ve ormanların sürdürülebilir yönetimini teşvik etmek.
- ✓ Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, tarımda hayvan refahı ve risk yönetimi dâhil olmak üzere gıda zinciri örgütlerini teşvik etmek.
- ✓ Tarım ve ormancılıkla ilgili ekosistemlerin yenilenmesi, korunması ve güçlendirilmesini teşvik etmek.
- ✓ Kaynak verimliliğini teşvik etmek ve tarım, gıda ve ormancılık sektörlerinde düşük karbonlu ve iklime dirençli bir ekonomiye geçişi desteklemek.
- ✓ Kırsal alanlarda yoksulluğu azaltmak ve ekonomik kalkınmayı teşvik etmek.

4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIMSAL MALİ DESTEKLER

Türkiye'de tarım geçmişten beri önemini koruyan bir sektör olmuştur. Bunda Türkiye'nin geçmişte tarım toplumu ağırlıklı bir yapıya sahip olmasının etkisi bulunmaktadır. Tarım, yarattığı katma değer ve istihdamdan dolayı Türkiye için önem arz etmektedir. Türkiye'de tarımın desteklenmesine 1938 yılında buğday için destekleme alımı ve fiyat politikası uygulanarak başlanmıştır. 1960-1980 döneminde tarım sektöründe modernleşme için makine kullanımına yönelik destekler, girdi sübvansiyonları, kredi kolaylıkları gibi destekleme araçları kullanılmıştır. 2001 yılına kadar fiyat politikaları, girdi sübvansiyonları, kredi kolaylıkları, fark ödemesi, ürün teşvik primi, doğal afet ödemeleri gibi nakdi ödemelerle birlikte araştırma, yayım ve kontrol, eğitim gibi genel hizmetler, tarımsal alt yapı yatırımları, ithalat korumaları ve ihracat teşvikleri gibi destekler uygulanmıştır. 2001-2008 yılları arasında DTÖ anlaşmaları ve AB'ye uyum çabalarının etkisiyle tarımsal desteklerde bir reform gerçekleştirilerek doğrudan gelir desteğine geçilmiştir. Doğrudan gelir desteğiyle ödemeler, üretimden bağımsız bir şekilde alan bazlı olarak verilmiştir. Ayrıca yaşanan reformla birlikte girdi destekleri, fiyat destekleri gibi piyasaya doğrudan müdahale eden politikalar kademeli olarak azaltılmıştır. Bu desteklerin yerine doğrudan gelir desteği, alternatif ürün destekleri gibi destekler gündeme gelmiştir. Ancak 2009 yılında doğrudan gelir desteği sisteminden vazgeçilerek tekrar üretimi dikkate alan fark ödeme desteğine geçilmiştir. Ağırlıklı olarak alan bazlı destekler, fark ödemesi, hayvancılık destekleri, kırsal kalkınma gibi destekler uygulanmıştır.

Türkiye'de mevcut dönem içinde tarımsal üretimi istikrarlı hale getirmek, verim ve kaliteyi üst seviyeye çıkarmak, üretim maliyetlerini minimuma indirmek, tarımda sürdürülebilirliği sağlamak, tarımın kayıt altına alınmasını sağlamak ve çevreye saygı duyan alternatif tarım yöntemlerinin yayılmasını sağlamak gibi amaçlar doğrultusunda çiftçilere destekleme yapılmaktadır. Belirlenen amaçlara ulaşmak için fark ödemesi desteği, alan bazlı destekler, hayvancılık destekleri ve diğer tarımsal amaçlı destekler gibi tarımsal destekleme araçları

kullanılmaktadır. 5488 sayılı Tarım Kanununun 19. maddesi gereğince 24/10/2019 tarihinde kararlaştırılan 2019 yılında yapılacak tarımsal desteklemeler aşağıdaki Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4. Türkiye'de Uygulanan Mevcut Tarımsal Destekler (2020)

1. Alan Bazlı Destekler <ul style="list-style-type: none">✓ Mazot, Gübre ve Toprak Analizi Desteği✓ Organik Tarım✓ İyi Tarım Uygulamaları Desteği✓ Bitkisel Üretim Yapan Küçük Aile İşletmesi Desteği✓ Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği
2. Fark Ödeme Destekleri <ul style="list-style-type: none">✓ Yağlık Ayçiçeği✓ Kütlü Pamuk✓ Soya Fasulyesi✓ Kanola✓ Aspir✓ Dane Mısır✓ Buğday, Arpa, Yulaf, Çavdar, Tritikale✓ Çeltik✓ Kuru Fasulye, Nohut, Mercimek✓ Zeytinyağı✓ Yaş Çay
3. Hayvancılık Destekleri <ul style="list-style-type: none">✓ Yem Bitkileri Üretim Desteği✓ Buzağı/Malak/ Manda Desteği✓ İpekböceği Desteği✓ Arıcılık Desteği✓ Atık Desteği✓ Hastalıktan Ari İşletme Desteği✓ Aşı Desteği✓ Biyolojik ve Biyoteknik Mücadele Desteği✓ Su Ürünleri Desteği✓ Hayvan Gen Kaynaklı Desteği✓ Geleneksel Kıyı Balıkçılığının Kayıt Altına Alınması ve Desteklenmesi
4. Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler <ul style="list-style-type: none">✓ Yurt İçi Sertifikalı Tohum Kullanım Desteği✓ Yurt İçi Sertifikalı Fidan/Fide ve Standart Fidan Kullanım Desteği✓ Yurt İçi Sertifikalı Tohum Üretim Desteği✓ Yurt İçi Sertifikalı Fidan Üretim Desteği✓ ÇATAK Desteği✓ Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Desteği✓ AR-GE desteği✓ Çiftlik muhasebe veri ağı desteği

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691

Tablo 4'te yer alan destekleme araçları sırasıyla kısaca aşağıda açıklanmıştır. Alan bazlı destek kapsamında beş ana destek başlığı yer almaktadır. Birincisi, 2019 yılında Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli kapsamında olan ürünler için farklı miktarda verilen Mazot ve Gübre Desteği ayrıca Toprak Analizi Desteğidir. Mazot fiyatlarında artış olması durumunda belirtilen mazot destekleri artırılarak uygulanabilir. Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı çiftçilerin yararlandığı Mazot, Gübre ve Toprak Analizi Desteği; süs bitkileri, orman emvali, özel çayır, mera alanları, hububat, sebze, meyve, yumru bitkiler, yem bitkileri, baklagillerin yetiştiği alanlar, yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkileri alanlarında verilmektedir. Toprak Analizi Desteği,



asgari 50 dekar ve üzeri tarım arazilerinde, her 50 daraziye kadar bir analiz için T.C. Tarım ve Orman Bakanlığınca yetkilendirilmiş Toprak analiz laboratuvarlarına analiz başına 40 TL olarak yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691).

İkincisi, Organik Tarım Desteği uygulamasıdır ve 4 kategoriye ayrılarak her kategori için farklı miktarda ödeme yapılmaktadır. Organik hayvancılık desteği kapsamında olan arılı kovan için kovan başına 10 TL ödeme yapılmaktadır. Meyve, sebze, süs bitkileri, tıbbi aromatik bitkiler, örtüaltı, çeltik, su ürünleri sertifikalı bireysel ve grup olarak iki ayrı kategoride farklı miktarlarda ödeme yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691).

Üçüncüsü ise, İyi Tarım Uygulamaları Desteğidir. Tarımsal faaliyetleri çevreye duyarlı, daha kaliteli bir şekilde gerçekleştirmeyi amaç eden iyi tarım uygulamaları desteği kapsamında; sebze-meyve, tıbbi aromatik bitkiler, süs bitkileri, çeltik, su ürünleri, örtüaltı ürünler, alabalık, çipura, levrek gibi ürünlere belirlenen fiyatlar çerçevesinde destekleme yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691).

Dördüncüsü ise, bitkisel üretim yapan küçük aile işletmelerinin desteklenmesi kapsamında dekar başına 100 TL ödenmesidir. Son olarak ise, Fındık üreticilerine alan bazlı gelir desteği, 22/11/2001 tarihli 2001/3267 sayılı Fındık Alanlarının Tespitine Dair Karar ile belirlenen ve ruhsat verilen alanlarda fındık üretimi yapan üreticilere Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme modeli kapsamında belirtilen havzalarda dekara 170 TL ödeme yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691).

Fark ödeme desteği, 2009 yılı itibarıyla Türkiye'nin temel destekleme aracıdır. Fark ödeme desteği, arzi artırımlar istenen bitkisel ürünler için kullanılmaktadır (Tarım Kanunu, 2006). Ayrıca fark ödemesi desteğinden yararlanmak için çiftçiler alım satım belgesi (fatura, müstahsil makbuzu vb) göstermeleri gerekmektedir. 2018 yılında, 17 ürün (yağlık ayçiçeği, kütlü pamuk, soya fasulyesi, kanola, aspir, dane mısır, buğday, arpa, yulaf, çavdar, tritikale, çeltik, kuru fasulye, nohut, mercimek, zeytinyağı ve yaş çay), 2019 yılında ilk defa dane zeytine de prim ödemesi verilecektir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691). Alan bazlı destek ve fark ödemesi desteği, bitkisel ürünleri desteklemek için kullanılmaktadır.

2019 yılında hayvancılık alanı kapsamında olan sübvansiyonlar ise; buzağı-malak desteği, çoban istihdam desteği, GAP, DAP, DOKAP ve KOP kapsamındaki illerde e-ıslah veri tabanına kayıtlı sığırlara ödeme, koyun-keçi desteği, tiftik üretim, süt primi, ıslah amaçlı süt kalitesinin desteklenmesi, ipekböceği, arıcılık, su ürünleri, balıkçı gemi desteği, yem bitkileri, hayvan hastalık tazminatları, hayvan başı ödeme, aşı desteği, atık desteği, hayvan gen kaynakları, besicilik erkek sığır desteği, biyolojik ve biyoteknik mücadele desteği, çiğ sütün değerlendirilmesi alanında destek verilmektedir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019).

Diğer amaçlı tarımsal destek kapsamında ise Yurt İçi Sertifikalı Tohum Kullanım, Yurt İçi Sertifikalı Fidan/Fide ve Standart Fidan Kullanım, Yurt İçi Sertifikalı Tohum Üretim, Yurt İçi Sertifikalı Fidan Üretim Destekleri için belirlenen kategorilerde farklı miktarlarda ödeme yapılır. Çiftlik muhasebe veri ağı sisteminin 81 ilde uygulanmasına devam edilmektedir. Ayrıca 2017 yılında kayıt altına alınan 6000 işletmede işletme başına 600 TL olarak ödenir. Bakanlığın ve tarım sektörünün ihtiyaç duyduğu öncelikli konulara ilişkin bilgi ve teknolojilerin geliştirilmesi ve bunların çiftçiler ile tarımsal sanayicilere aktarılması amacıyla uygun görülen araştırma geliştirme projelerine destekleme ödemesi yapılır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691).

4.1. Türkiye'de Uygulanan Tarımsal Desteklerin Analizi

Çalışmanın bu başlığında, Türkiye'de 2008 yılında DGD sistemin kaldırılmasıyla 2009-2018 dönemleri arasında uygulanan tarımsal desteklerin bitkisel üretim ve hayvansal üretim üzerinde etkisi betimsel olarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada TÜİK, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan elde edilen veriler grafiklerle yorumlanmıştır. Çalışmada ilk olarak, desteklenen bitkisel ürünlerin üretimi için en fazla destekleme ödemeleri yapılan fark ödeme desteği ve alan bazlı desteklerin görünür bir etkiye sahip olup olmadığı ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Daha sonra hayvancılık destek ödemelerinin seçilmiş hayvansal ürünlerin üretimi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Tablo 5'te Türkiye'de tarımsal desteklere dair bütçe verileri verilmiştir.

Tablo 5. Türkiye’de Tarımsal Desteklere Dair Bütçe Verileri

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Tarımsal Destekleme Ödemeleri (Milyon TL)	4.495	5.817	6.961	7.553	8.684	9.148	9.971	11.489	12.722	14.552	16.972
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Merkezi Bütçe İçindeki Payı (%)	1,7	2	2,2	2,1	2,1	2	2	2	1,9	1,8	1,7
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	-22,6	29,4	19,7	8,5	15	5,3	9	15,2	10,7	14,4	16,6
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin GSYH içindeki payı (%)	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2020 Yılı Bütçe Gerekçesi, 2019: 8-9; * Gerçekleşme Tahmini

Tablo 5 incelendiğinde, Türkiye’de tarımsal destekleme ödemelerinin bir önceki yıla göre artış oranı 2009 yılı hariç diğer yıllarda farklı oranlarda artış göstermiştir. Ancak tarımsal destekleme ödemelerinin merkezi bütçe içindeki payı ve GSYH içindeki payı genellikle düşmüştür. Tarımsal destekleme ödemeleri yıllar itibariyle artış göstermesine rağmen merkezi bütçe içindeki payı azalma göstermektedir. Ayrıca Tarım Kanunu kapsamında tarımsal destek miktarı, GSMH’nin %1’inden az olamaması ibaresi yer almasına (madde 21) rağmen bu orana uyulmadığı görülmektedir (Tarım Kanunu, 2006).

4.1.1. Bitkisel Üretime Verilen Desteklerin Analizi

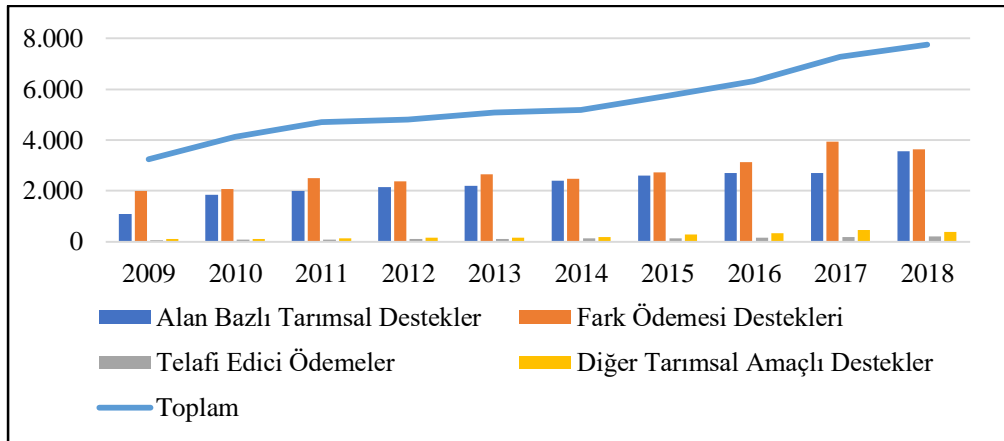
Bitkisel üretimde arz açığı olan ürünler için 2009 yılında ülke genelinde 30 adet tarım havzası oluşturulmuştur. Bu havzalar iklim özelliği, toprak özellikleri açısından benzer bölgelerde ve tarım ürünlerinin ekolojik olarak yetiştirilmesine en uygun bölgelerden oluşmaktadır. 2017 yılından beri 945 tarım havzası belirlenmiştir. Model kapsamında arz açığı olan bitkisel ürünlerde 21 ürün destek kapsamına alınmıştır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020). Aşağıdaki Tablo 7’de destek kapsamındaki bitkisel ürünler verilmiştir. Türkiye tarımsal faaliyet değerinin %65’ni bitkisel üretim oluşturmaktadır (Acar ve Aytüre, 2014: 397) ve bu yüzden bitkisel üretime ayrılan destek miktarının da fazla olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 6. Destek Kapsamındaki Bitkisel Ürünler

Hububat	Arpa, Buğday, Çavdar, Çeltik, Mısır (Dane), Triticale, Yulaf
Baklagiller	Kuru Fasulye, Mercimek, Nohut
Yağlı Tohumlu Bitkiler	Aspir, Ayçiçeği (Yağlık), Kanola, Pamuk (Kütlü), Soya
Diğer Ürünler	Çay, Fındık, Zeytinyağı, Patates, Soğan (Kuru)
Yem Bitkileri	Yonca, Korunga, Ak Üçgül, Çayır Üçgülü, Gazal Boynuzu, Fiğ, Macar Fiği, Burçak, Mürdümük, Sorgum, Sudan Otu, Hayvan Pancarı, Yem Şalgamı, Yem Bezelyesi, Yem Baklası, İskenderiye Üçgülü, İtalyan Çimi, Mısır (Silaj), Çavdar (Yeşil ot), Yulaf (Yeşil ot), Triticale (Yeşil ot), Buğday (Yeşil ot), Arpa (Yeşil ot), Sorgum- Sudan Otu Melezi, Yapay Çayır Mera, Çayır otu, Kılçıksız Brom, Domuz Arığı, Çok Yıllık Çim (Lolium Perenne), Kamışsı Yumak, Otlak Ayrığı

Kaynak: T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020

Çalışmanın bu başlığında yem bitkileri hariç yukarıda yer alan diğer ürünlere verilen destek ödemelerinin toplam üretime etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bitkisel ürünlere verilen destek ödemeleri içinde en fazla paya sahip olan alan bazlı ödeme desteği ve fark ödeme desteğinin toplam üretimi nasıl etkilediği üzerinde değerlendirme yapılmıştır. Değerlendirme 2009-2018 yılları arasındaki 9 yıllık dönemi kapsamaktadır. Şekil 3'te bitkisel ürünlere verilen destekler verilmektedir.

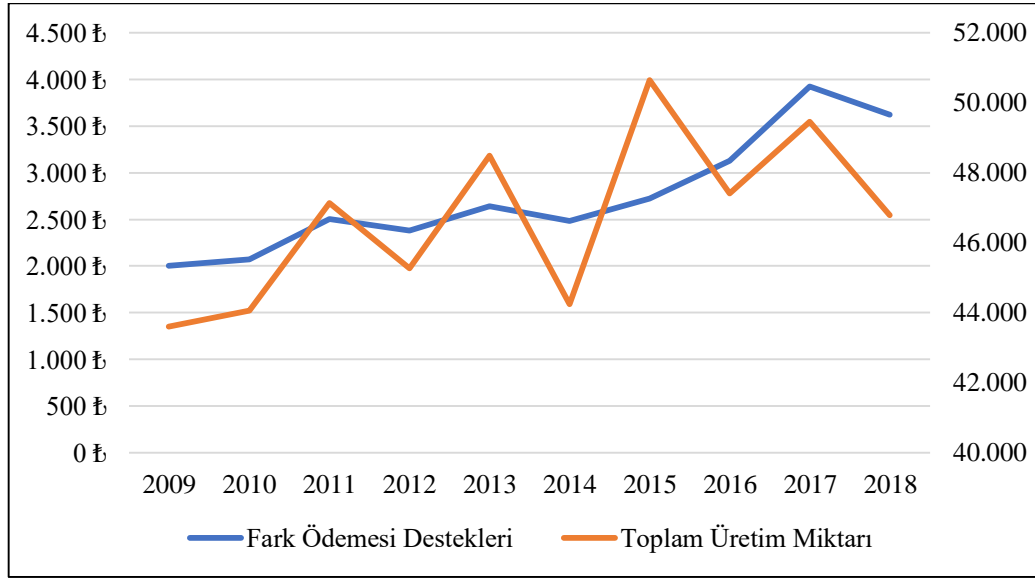

Şekil 3. Bitkisel Ürünlere Verilen Destekler (Milyon TL)

Kaynak: T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020

Şekil 3 incelendiğinde 2009-2018 yılları arasında bitkisel ürünlere verilen destek miktarının %139 oranında artış gösterdiği görülmektedir. Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri ve fark ödemesi desteği ise en yüksek paya sahip destekleme araçları olduğu görülmektedir. Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri, 2009 yılından 2018 yılına kadar %230 oranında artış göstermiştir. Toplam tarımsal destekleme ödemeleri içindeki payı ise 2009 yılında %33 civarında iken 2018 yılında %46'ya yükselmiştir.

Bitkisel ürünlere verilen destekleme ödemeleri içinde en yüksek paya sahip olan fark ödemesi desteği de yıllar itibarıyla genel olarak artmış, fakat 2018 yılında %8 oranında azalmıştır. Ayrıca 2009 yılında toplam tarımsal destekleme ödemeleri içindeki payı %67 iken 2018 yılında %47'ye düşmüştür. Bu dönem içerisinde alan bazlı desteklere daha fazla önem verildiği söylenebilir.

Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri ve fark ödeme desteğinden sonra toplam tarımsal destekleme ödemelerin içinde en yüksek paya sahip olan telafi edici ödemeler de yıllar itibariyle artış göstermiştir. Son olarak diğer tarımsal amaçlı destekler de yıllar itibariyle artış göstermiştir. Toplam destek içindeki payı ise son yılda %5 civarındadır. Görüldüğü üzere destek kapsamındaki bitkisel ürünlere verilen destekleme ödemelerinin içinde en baskın destekleme aracı alan bazlı tarımsal destek ve fark ödemesi desteğidir. Şekil 4'te Türkiye'de verilen fark ödeme desteği ve üretim miktarı karşılaştırılması verilmiştir.



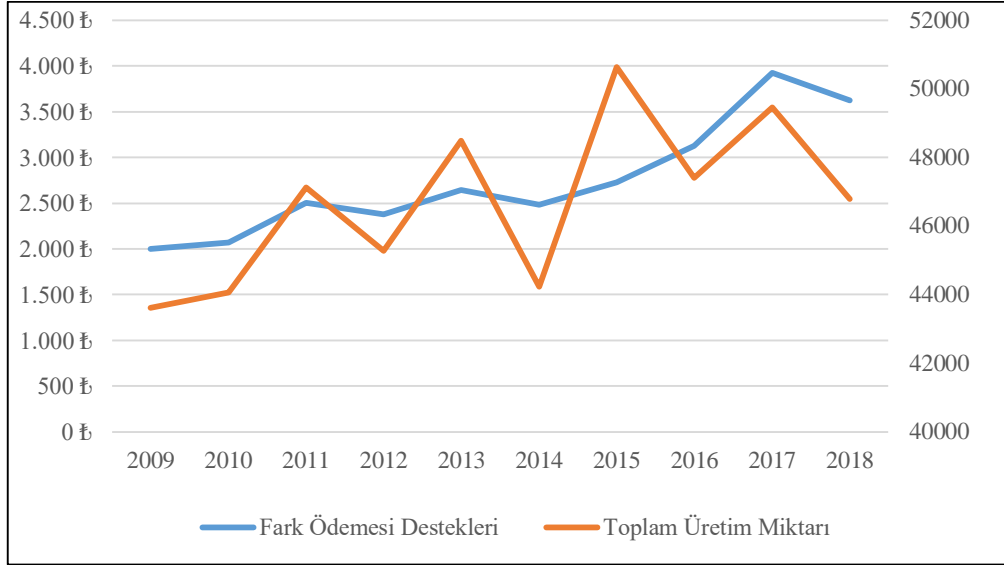
Şekil 4. Türkiye'de Fark Ödemesi Desteği ve Bitkisel Üretim Miktarı Karşılaştırılması
(Milyon TL/ton)

Kaynak: T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020; TÜİK, 2020

Şekil 4 incelendiğinde 2009- 2018 yılları arasında verilen fark ödeme destek miktarı ve üretim miktarı arasında kısmen uyum olduğu görülmektedir. Fark ödeme desteği miktarı arttırıldığında üretim miktarının arttığı ve düştüğünde üretim miktarının da düştüğü görülmektedir. Fark ödeme desteğinin destek kapsamında olan bitkisel ürünlerin üretiminde etkili olduğu söylenebilir. Ancak 2016 yılında fark ödeme desteği artmasına rağmen üretim miktarı ciddi oranda düşmüştür. Ayrıca bitkisel üretimde istikrar yakalanamadığı görülmektedir.

Fark ödemesi desteklerinin üretime etkisi olumlu olduğu söylenebilir. Ancak fark ödemesi desteklerini yürütürken 2000'li yıllar öncesinde ortaya çıkan destekleme politikalarındaki sıkıntıların (desteklerin bütçeye olan yükü, kaynakların etkin kullanılamaması, hedef kitleye ulaşmaması ve piyasa mekanizmasını bozması vb) tekrarlanmaması için kontrollü bir şekilde sürdürülmesinin önemine vurgu yapılması gerekmektedir (Doğan vd., 2018: 950). Aşağıdaki Grafik 5'te Türkiye' de verilen alan bazlı tarımsal destekleri ve üretim miktarı karşılaştırılması verilmiştir.

Şekil 5 incelendiğinde, alan bazlı tarımsal destekler ile üretim miktarı arasında anlamlı bir ilişki bulunmadığı görülmektedir. Alan bazlı tarımsal destek miktarı sürekli artış gösterirken üretim miktarı dalgalı seyir göstermiştir. Türkiye'de destek miktarları artmasına rağmen bitkisel üretimde istikrar yakalanamaması, tarımın yapısal sorunları üzerinde durulması gerektiğini vurgulamaktadır.



Şekil 5. Türkiye’de Alan Bazlı Tarımsal Destekler ve Bitkisel Üretim Miktarının Karşılaştırılması (Milyon TL/ ton)

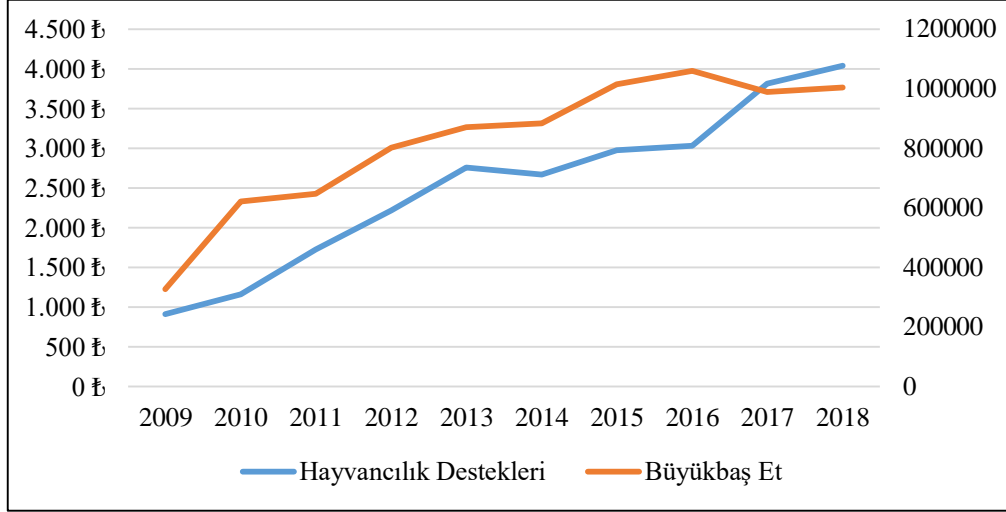
Kaynak: T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı ve TÜİK, 2020

Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri kapsamında en fazla paya sahip olan destekleme aracı mazot ve gübre desteğidir. Türkiye’de tarımsal üretimin verimliliğini ve ürün kalitesini artırmak için gübre desteği verilmektedir. Ancak gübre fiyatlarının yüksek olması ve gübre desteğinin kullanılan gübreye göre belirlenmemesi bu desteğin yetersiz kalmasına neden olmakta ve alınan destek kullanılan gübre miktarında çok fazla bir değişikliğe yol açmamaktadır. Ayrıca gübre desteği ödemesinin üreticilerin gübreyi satın aldığı tarihlerde yapılmaması da destek için verilen ödemelerin üreticiler tarafından gübre alımında kullanımını engellemektedir (Aydın ve Özkan, 2017: 309).

Türkiye’de tarıma ayrılan bütçe genel olarak azımsanmayacak miktarda olmasına rağmen verilen desteklerden hedef kitleler yeterince yararlanamamaktadır. Yapılan bir araştırmaya göre desteklerin kullanımıyla ilgili özellikle mazot, gübre ve fark ödemesi desteklerine talep %90’larda, sertifikalı tohum fidan da destek oranı %41, tarımsal yayım ve danışmanlık desteğinden yararlanma oranı ise %2 olarak hesaplanmıştır. Yararlanma oranları düşük olan desteklerin artırılmasının çiftçi için çok faydalı olmayacağı; aksine çiftçinin daha çok ilgi gösterdiği mazot, gübre, fark ödemesi ve hayvancılık gibi desteklerin üzerinde durulmasının ve piyasa koşullarına göre değiştirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Abay vd., 2017: 136). Ayrıca tarımsal desteklerin tarım sektörünü harekete geçirmesi için tarım üreticileri bilinçlendirilerek modern tarıma yönlendirilmesi, üreticilere devlet tarafından ücretsiz eğitim verilmesi, üniversitelerin tarımla ilgili bölümleri desteklenerek modern tarımın sağlam bir alt yapısı oluşturulması gibi adımların atılmasının faydalı olabileceği söylenebilir (Şaşmaz ve Özel, 2019: 62-63).

4.1.2. Hayvansal Üretime Verilen Desteklerin Analizi

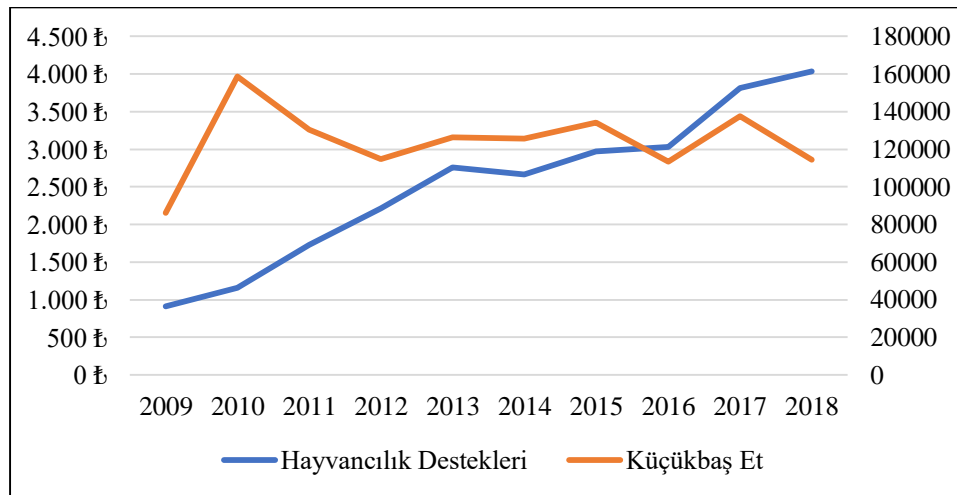
Tarımsal faaliyetin bir kolu olan hayvancılık, insan yaşamı için oldukça büyük öneme sahiptir. Türkiye hayvancılık için oldukça elverişli coğrafyaya sahiptir. Bu başlık altında hayvancılık faaliyetinin büyük çoğunluğunu oluşturan büyükbaş ve küçükbaş hayvandan elde edilen et ve süt üretimini, verilen hayvancılık destek ödemeleri nasıl etkilediği değerlendirilmiştir.



Şekil 6. Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Büyükbaş Et Üretimi Karşılaştırılması (Milyon TL/ ton)

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020; TÜİK, 2020

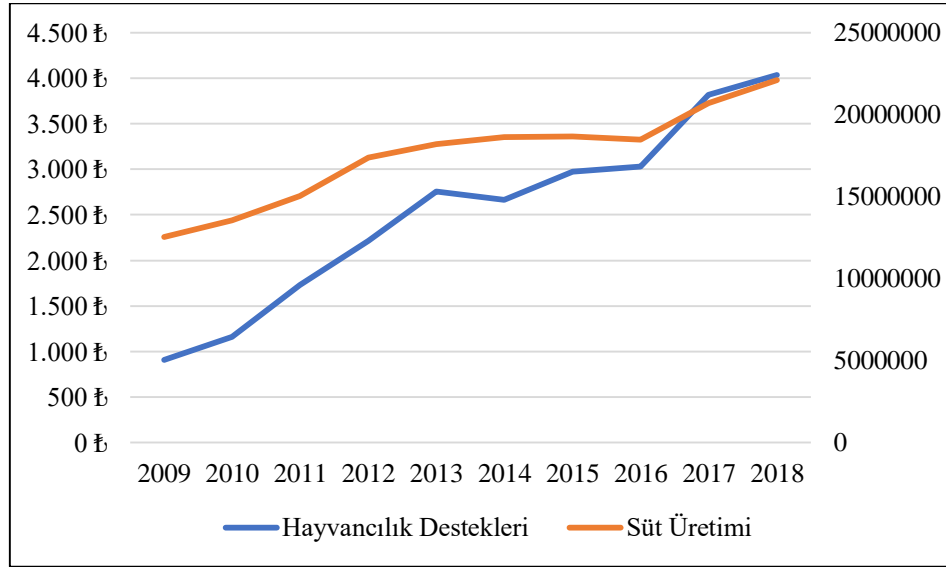
Şekil 6 incelendiğinde hayvancılık destekleme ödemeleri ve büyükbaş et üretimi arasında uyumlu ilişki olduğu görülmektedir. 2009 yılından 2016 yılına kadar verilen desteklerle üretim doğrusal olarak devam etmiştir. Ancak 2016 yılından 2018 yılına kadar ise ters ilişki söz konusudur. Bu duruma yem bitkilerinin büyük çoğunluğunun ithalata bağlı olması ve artan döviz kurunun etkisiyle üretim maliyetlerin artmasının neden olduğu söylenebilir. Ayrıca bilgi birikiminin de önemli olduğu hayvancılık sektöründe genç nesillerin sektörden uzaklaşması da üretimi olumsuz etkilemektedir (Çevik, 2018:30). Genel itibariyle hayvancılık destekleri büyükbaş et üretiminde etkin rol oynamaktadır. Ayrıca büyükbaş hayvan eti 2009 yılından 2018 yılına %207 oranında artmıştır. Büyükbaş hayvan sayısındaki artış oranıyla et üretimi artış oranı kıyaslandığında hayvan başına verimin arttığı kanısına varılabilir. Şekil 7’de Türkiye’de hayvancılık destek ödemelerinin küçükbaş et üretimiyle karşılaştırılması verilmiştir.



Şekil 7. Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Küçükbaş Et Üretimi Karşılaştırılması (Milyon TL/ ton)

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020; TÜİK, 2020

Şekil 7 incelendiğinde hayvancılık destekleme ödemeleri ve küçükbaş et üretimi arasında doğrusal bir ilişki olmadığı söylenebilir. Hayvancılık tarımsal destek ödemeleri genel olarak artış eğiliminde iken küçükbaş et üretimi inişli çıkışlı seyir göstermiştir. Hayvancılık destek ödemeleri kapsamında küçükbaş hayvana yönelik yeterli düzeyde destek verilmediği yorumu yapılabilir. Şekil 8’de Türkiye’de hayvancılık destek ödemeleri ve süt üretimi karşılaştırılması verilmiştir.



Şekil 8. Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Süt Üretim Miktarı Karşılaştırılması (Milyon TL/ ton)

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020; TÜİK, 2020

Şekil 8 incelendiğinde hayvancılık destek ödemeleri ile büyükbaş hayvan ve küçükbaş hayvandan elde edilen toplam süt miktarı arasında doğrusal bir ilişki olduğu söylenebilir. Süt üretiminin 2009 yılından günümüze genel olarak %76 oranında artış gösterdiği görülmektedir. Hayvancılık destek ödemeleri süt üretiminde etkisi olduğu söylenebilir

Ülkemizde hayvancılığa verilen destek kalemlerinin çoğu büyükbaş hayvancılık üzerine kurulmuştur. Bu yüzden küçükbaş hayvancılıkta ciddi bir artış kat edilememiştir. Büyükbaş hayvan eti üretiminde ve süt üretiminde 2014 yılına kadar ciddi artışlar yaşanmıştır. Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olunursa hem hayvan sayılarındaki artışların hem de hayvansal ürünlerin üretim miktarındaki artışların yaşanması hayvancılıkla ilgili gelişmelerin iyi ve doğru yönde olduğu söylenebilir.

Türkiye’de son on yıllık dönemde tarımsal desteklerin üretime etkisi değerlendirildiğinde bitkisel üretimde arz oynaklığı söz konusu olup istikrarsız bir süreç geçirdiği görülmektedir. Hayvansal üretimde ise olumlu sonuçlar yaşanmakta fakat istenilen düzeye henüz ulaşamadığı görülmektedir. Tarımsal desteklerin yıllar itibarıyla artmasına rağmen tarımsal üretimde istikrar sağlanamaması Türkiye’de tarım sektörünün yapısal sorunlarını gün yüzüne çıkarmaktadır. Son 15 yılda TÜİK verilerine göre gıda enflasyonundaki yükselmeler, gıda fiyatlarının istikrarsızlığı; üretim planlamasından tarımsal politikalara, tedarik zinciri yapısından ticaret dengesine varan aşılamayan birtakım sorunun olduğunu göstermektedir. Gıda fiyatlarının yüksek olması ise girdi maliyetlerinin düşürülmemesinden ve perakende sektöründeki sorunlardan da kaynaklanmaktadır (Eren, 2019: 50).

2018 yılına baktığımızda gıda enflasyonunda özellikle patates ve soğandaki yıl içindeki fiyat artışı göze çarpmaktadır. 2018 yılı Üçüncü Enflasyon Raporu’nda belirtilen yapısal sorunların başında dönemsel arz açıkları, stoklama, tedarik zincirinin örgütlenememesi yer almaktadır. 2018 yılındaki yaşanan sıkıntılar yapısal



sorunların var olmasının yanı sıra modern ve iklim değişikliğine uyumlu üretim yapılamaması üretimde ciddi kayıplara neden olmuştur (Eren, 2019: 49-50).

Türkiye’de yapısal sorunlardan ziyade devlet tarımsal desteklerinin yıldan yıla kısa dönemde değişmesi ve üretim yılı başladıktan sonra ödeme miktarını açıklamaması, hedeflenen sonuçlara ulaşamamasına neden olurken, üretim yılının fiyatlarına dair öngörülerin sağlıklı bir şekilde yapılmasına da engel olmaktadır. Veriye ve stratejiye dayalı etkili üretim planlamaları yapılmaması, üretimdeki belirsizliklerin devamına neden olan faktörlerin arasında önemli yer tutmaktadır (Eren, 2019: 58).

Verilerin kayıt altına almadaki eksiklikten dolayı tarımsal destekleme ödemelerinin sonuçlarına ilişkin etki analizi yapılamaması ve sağlanan katkıların izlenmesine yönelik bir sistemin olmaması tarımsal destek sisteminde hedef ve sonuç arasında herhangi bir bağlantı olmadığını ortaya koymaktadır (Eren, 2019: 59). Sonuç olarak tarımsal desteklerin özellikle bitkisel üretimde istikrarlı bir etkisi olmadığı söylenebilir. Hayvancılık sektöründe olumlu sonuçlar alınmış ancak yeterli düzeyde değildir. Özellikle verilerin kayıt altına alınmasında ciddi sıkıntıların yaşanması tarım sektörünün şeffaflığına engel olmaktadır. Türkiye’de tarım sektöründe istenilen düzeye ulaşılması için öncelikle yapısal sorunları minimuma indirme çabalarına girilmesi gerekmektedir.

5. TÜRKİYE’DE VE AB’DE UYGULANAN TARIMSAL MALİ DESTEKLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu başlık çerçevesinde, Türkiye ile AB arasında tarımsal destekleme araçları kapsamında farkları ve benzerlikleri ortaya koyacak bir karşılaştırma yapmak amaçlanmaktadır. Bu çerçevede yapılacak bir karşılaştırmadan çıkarılacak sonuç Türkiye için politika önerisi olarak sunulmaya çalışılacaktır. Türkiye ve AB kendi tarımsal yapılarına ve ihtiyaçlarına göre tarım sektörünü yönlendirmek için çeşitli araçlarla müdahalede bulunmaktadır. Yukarıda verilen veriler doğrultusunda, Türkiye’de ve AB’de uygulanan temel tarımsal destek araçlarında farklılıklar yaşandığı görülmektedir. Genel olarak AB, üretimden bağımsız ve çevre standartlarına uyum şartı getirilmiş doğrudan gelir desteği aracını kullanmaktayken Türkiye ise 2009 yılından itibaren pazar fiyat desteğini ağırlıklı olarak kullanmaktadır. Bu durum AB ile Türkiye’nin en belirgin farklılaştığı nokta olarak görülmektedir.

Türkiye ve AB’de benzer tarımsal destek araçları olarak pazar fiyat desteği, arz kontrolleri, kırsal kalkınma destekleri ve dış ticaret önlemleri yer almaktayken farklılık gösteren destekleme araçları ise doğrudan gelir desteği, girdi sübvansiyonları ve çevre amaçlı desteklerdir.

Öncelikli farklılık yaratan alanlardan biri temel destekleme araçlarında görülmektedir. Önemli destekleme araçlarından biri olan doğrudan gelir desteği günümüzde AB’de kullanılmaktadır. Türkiye’de ise 2000 yılında iç ve dış baskılardan dolayı uygulanmaya başlanmıştır. Fakat istenilen hedeflere ulaşamamış ve 2008 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. AB’de ise fiyat politikalarında kısıtlamaya gidilmesiyle üretimden ayrıştırılmış doğrudan gelir desteği aracına önem vermeye başlamış ve zamanla OTP kapsamında temel destekleme aracı olmuştur. AB doğrudan gelir desteğini öncelikle üretim fazlasını azaltmak ve çevreye duyarlı sürdürülebilir tarıma olanak sağlamak için uygulamaktadır. Son reformla birlikte daha yeşil, daha hedef odaklı doğrudan gelir desteği oluşturulması hedeflenmiştir.

Pazar fiyat politikası hem Türkiye’de hem de AB’de uygulanmaya başladığı dönemlerde en önemli destekleme araçlarından biri olmuştur. Türkiye’de tarımsal destekleme süreci, 1932 yılında buğday için destekleme alımı ve fiyat politikası uygulanarak başlanmıştır. AB’de ise 1962 yılında OTP’nin kurulmasıyla tahıl, domuz eti, kümes hayvanı eti, yumurta, meyve-sebze ve şarap gibi ürünler için yüksek fiyat politikası ve müdahale alımları uygulanmaya başlanmıştır. Ancak uygulanan pazar fiyat politikası, belli başlı sorunlara neden olmuştur. Bundan dolayı Türkiye’de 2000-2008 yılları arasında fiyat politikalarına ara verilmiştir. 2009 yılında ise tekrar üretimi ve ürünü baz alan fiyat politikası uygulanmaya başlanmıştır. AB’de ise 1992 MacSharry Reformuyla fiyat politikalarında kısıtlamaya giderek OTP bütçesindeki payı azaltılmaya başlanmıştır. Günümüzde AB’de piyasa önlemleri kapsamında; müdahale alımları, özel depolama desteği ve sektörlere özel destekler uygulanmaktadır. Özel depolama desteği; tarımsal ürünlerde aşırı üretim sorunu yaşanması durumunda, ürünlerini satmak yerine depolamaları konusunda çiftçileri teşvik ederek, geçici olarak piyasanın dengelenmesine yardımcı olmak için uygulanmaktadır. Özel depolama desteği genelde büyük ölçekli işletmeciler için daha uygundur (AB’de Piyasa Müdahalesi ve Özel Depolama, 2018).



Girdi sübvansiyonları ise sadece Türkiye’de uygulanmakta ve günümüzde fiyat politikalarından sonra önemli destekleme aracı olarak kullanılmaktadır. Girdi sübvansiyonları kapsamında olan imtiyazlı krediler, tohum desteği, gübre ve mazot desteği gibi destekleme araçları OTP kapsamında yer almamaktadır. AB girdi sübvansiyonları gibi destekleme araçlarını kullanmamaktadır.

Bir diğer önemli destekleme aracı ise arz kontrolleridir. Hem Türkiye’de hem de AB’de üretimi fazla olan tarımsal ürünleri kısıtlamak için uygulanmaktadır. Türkiye’de üretimi fazla ürünlerin arzını azaltmak için kota uygulaması ve alternatif ürün ödemeleri gibi destek araçları kullanılmaktadır.

Dış ticaret önlemleri kapsamında; ihracat iadeleri ve ithalat kısıtlamaları yer almaktadır. Türkiye ve AB kendi iç piyasalarını korumak ve döviz elde etmek için bu araçları kullanmaktadır. Hem AB hem de Türkiye ülke dışı ürünler için gümrük vergileri ve kota gibi araçlar uygulayarak ithalatı kısıtlamaya çalışmaktadır. İthalatı kısıtlarken özellikle arz fazlası yaşanan ürünlerde ise ihracat teşvik edilmek istenmektedir. Ancak AB’de DTÖ müzakereleri sonucunda, ihracat geri ödeme sistemi şu anda uygulanmamaktadır (AB Tarım Sektörü Ticaret Politikası, 2018).

Önemli destekleme araçlarından biri olan kırsal kalkınma desteği, AB ve Türkiye’de uygulanmaktadır. AB’de 1992 MacSharry reformuyla gündeme gelmiş ve sonraki reformlarla OTP bütçesindeki payı artırılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de ise 2000 yılı yaşanan reform doğrultusunda 2006-2010 Tarım Stratejisiyle gündeme gelmiştir. Her iki ülkede kırsal kalkınma için çeşitli hibe programları oluşturularak çiftçinin eğitim seviyesini üst seviyelere çıkarmak, kırsal kesimi canlandırmak, tarımda teknolojiyi geliştirmek amaçlanmaktadır.

Çevre amaçlı destekler sadece Türkiye’de ÇATAK desteği kapsamında uygulanmaktadır. AB’de ise çevreyle alakalı ayrı bir destekleme aracı bulunmamaktadır. Ancak AB doğrudan gelir desteğinden yararlanmak isteyen çiftçilerin çevreye duyarlı faaliyet göstermeleri için çapraz uyumluluk standartlarına tabi tutmuş ve ayrıca doğrudan gelir desteği kapsamında Yeşil Ödeme olarak yer alan çevre dostu tarımsal uygulamalar getirmiştir. Türkiye’de ÇATAK desteği belirli bölgelerde uygulanırken AB’de doğrudan gelir desteğinden yararlanmak isteyen tüm çiftçiler çevreye duyarlı faaliyet yapmak zorundadırlar. Bu yüzden Türkiye çevre amaçlı tarımsal desteklerin kapsamını genişletmesi gerekmektedir.

Türkiye ürün bazlı (üretim) prim destekleme ödemelerini benimserken AB ise üretici bazlı destekleme sistemini temel ilke olarak benimsemektedir (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015: 27). Yani destekler, Türkiye’de üretimi artırmaya yönelik iken AB’de ise sektörün iyileştirilmesine ve kapasitesini artırmaya yönelik olarak verilmektedir. Bu uygulama Türkiye ile AB arasındaki temel farkı oluşturmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere AB ile Türkiye’de uygulanan tarımsal destek araçları farklılık göstermektedir. Ayrıca AB 7 yıllık tarımsal politikaları belirten stratejik planları yayınlanmakta ve çiftçi üretim yapmadan önce alacağı destekleme miktarını bilmektedir. Türkiye’de ise böyle bir plan mevcut olmamakla beraber çoğu zaman çiftçi üretime başladıktan sonra bile ne kadar destekleneceğini bilmemektedir. Bu durum çiftçiler için oldukça dezavantajlı olabilmektedir.

Türkiye ve AB’nin tarım sektörüne oldukça önem verdikleri görülmektedir. Ancak AB, günceli yakalama konusunda oldukça başarılı konumdadır. Türkiye ise aksine araştırma geliştirme ve dijitalleşme ile daha yeni tanışan, teknolojiyi etkin bir şekilde kullanamayan geleneksel bir yapıya sahiptir. Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu teknolojik gelişmeler konusunda AB’nin ayak izlerini takip etmesi gerekmektedir. Türkiye su israfının azaltılması, sera gazı salınımının ve toprak kaybının en aza indirgenmesi, kırsal kesim ile kentsel kesim arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesi, kırsal bölgelerde kadın ve gençlere daha fazla fırsat sunulması ve iklim değişikliğine karşı dirençli üretim modellerinin benimsenmesi konularında gerekli adımları atması beklenmektedir (Eren, 2019: 83).

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tarım sektörü, insanlığın devam etmesi için gıda gereksinimini sağlayan, istihdam yaratan, milli gelire katkı sağlayan bir sektör olduğu için gelişmiş, gelişmemiş tüm ülkelerde oldukça büyük öneme sahiptir. Ancak tarım



sektörü, doğa koşullarından etkilenmesi nedeniyle desteklenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda çoğu ülke çeşitli destekleme araçlarıyla sektöre müdahale etmektedir.

Avrupa Birliği oluşturduğu OTP kapsamında tarım sektörüne çeşitli araçlarla destek vermektedir. Günümüzde AB, doğrudan gelir desteği, piyasa önlemleri ve kırsal kalkınma desteklerini kullanmaktadır. Doğrudan gelir desteği kapsamında; çapraz uyumluluk, yeşil ödeme, genç çiftçi ve küçük çiftçi destekleme planı gibi önlemler uygulanmaktadır. Piyasa önlemleri kapsamında; müdahale alımları, özel depolama desteği ve sektörler için özel destekler uygulanmaktadır. Kırsal kalkınma kapsamında ise kırsal alanları hem çevresel hem de teknolojik olarak geliştirmeye yönelik birçok önlemler uygulanmaktadır. Türkiye ise üretimi artırmaya yönelik fark ödeme desteği, girdi sübvansiyonları, alan bazlı destekler, hayvancılık desteklerini kullanmaktadır. Bunun yanı sıra çevre amaçlı destekler ve kırsal kalkınma desteği kullanılmaktadır.

AB, üretimden bağımsız ve çevre standartlarına uyma şartı getirilmiş doğrudan gelir desteği aracını kullanmaktayken Türkiye 2009 yılından itibaren pazar fiyat desteğini ağırlıklı olarak kullanmaktadır. AB ve Türkiye’de benzer tarımsal destek araçları pazar fiyat desteği, arz kontrolleri, kırsal kalkınma destekleri ve dış ticaret önlemleri iken farklılık gösteren destekleme araçları ise doğrudan gelir desteği, girdi sübvansiyonları ve çevre amaçlı desteklerdir.

Türkiye ürün bazlı (üretim) prim destekleme ödemelerini benimsemektedir. AB ise ürün bazlı destekleme yerine üretici bazlı destekleme sistemini temel ilke olarak benimsemektedir. Yani tarımsal destekler, Türkiye’de üretimi artırmaya yönelik verilmekteyken AB’de ise sektörün iyileştirilmesine ve kapasitesini artırmaya yönelik olarak verilmektedir. Bunlara ek olarak, AB ülkeleri 7 yıllık “Çoklu Mali Çerçeve” belirleyerek çiftçinin üretim yapmadan önce ne kadar destekleneceğini bilmekte fakat Türkiye’de böyle bir sistem yoktur. Üstelik üretici üretim dönemine geçtiklerinde bile ne kadar yardım alacağını bilmeden üretim yapmaktadır. Bu durum üreticinin güvenini olumsuz etkilemektedir.

Türkiye’de son on yıllık dönemde tarımsal desteklerin üretime etkisi değerlendirildiğinde bitkisel üretimde arz oynaklığı söz konusu olup istikrarsız bir süreç geçirdiği görülmektedir. Hayvansal üretimde ise olumlu sonuçlar yaşanmasına rağmen son beş yıldır arzu edilen üretimin gerçekleşmediği görülmektedir. Tarımsal desteklerin yıllar itibarıyla artmasına rağmen tarımsal üretimde istikrar sağlanamaması Türkiye’de tarım sektörünün yapısal sorunlarını gün yüzüne çıkarmaktadır. Türkiye tarımının yapısal sorunları çözülmeden verilen desteklerin çok da etkili kullanılamayacağı aşikârdır. Ayrıca verilerin kayıt altına alınmasındaki eksiklikten dolayı, tarımsal destekleme ödemelerinin sonuçlarına ilişkin bir analiz yapılmaması tarımsal desteklerin etkinliğini değerlendirmeyi de başarısız kılmaktadır.

Verilen destek miktarı itibarıyla da bakıldığında da AB ve Türkiye arasında önemli farklılık olduğu göze çarpmaktadır. 1980’li yıllarda AB bütçesinde OTP için harcanan paranın toplam harcamalara oranı %70’ler seviyesinde iken 2016 yılında bu oranın %40’lara indiği görülmektedir. Ancak Türkiye’de bu oranın %2’ler seviyesinde olduğu düşünüldüğünde AB’de tarıma ayrılan desteğin boyutlarının ne kadar ciddi olduğu görülmektedir (Özkan ve Karaköy, 2018: 153).

Sonuç olarak yapılan bu çalışma güncel veriler eşliğinde Türkiye’deki tarımsal üretimi değerlendirmesi bakımından önemlidir. Çalışmanın sonucunda Türkiye ile AB’nin temel destekleme araçlarında farklılık olduğu görülmektedir. AB’nin tarımsal alanda birçok yapısal sorunu çözdüğü bu nedenle de üretici bazlı bir destekleme sistemini seçtiği görülmektedir. Türkiye ise ürün bazlı destekleme sistemini tercih etmektedir. Fakat tarımsal üretimde yeterince üretim sağlanamadığı görülmektedir. Türkiye’de uygulanan tarımsal desteklerin etkilerinin yetersiz kalmasının en önemli sebebi içinden çıkamadığı yapısal sorunlardır. Bu yüzden Türkiye, politikaları AB’ye uydurmak yerine öncelikle yapısal sorunlarını giderici bir politika geliştirmelidir. Yani Türkiye, üretimi baz alan fark ödeme destekleri ve yapısal sorunlarını çözücü politikaları birlikte kullanarak üretimde istikrar kazandıktan sonra AB gibi DGD sistemini uygulayabilir. Ayrıca Türk tarımı, AB’de olduğu gibi teknolojiyi kullanma, kırsal kalkınma ve çevresel faaliyetler konularında çaba sarfetmelidir. Türkiye’de uygulanan tarımsal desteklerin etkinliğini ve analizlerini yapabilmek için öncelikle tarımsal verilerin daha sağlıklı, güncel, gerçeğe yakın bir şekilde elde edilmesi ve tarım envanterlerinin çıkarılması gereklidir.

**KAYNAKÇA**

AB TARIM SEKTÖRÜ TİCARET POLİTİKASI (2018). “Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi”, <http://opdproje.org/dokumanlar> (15.05.2020).

AB'DE PİYASA MÜDAHALESİ VE ÖZEL DEPOLAMA (2018). “Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi”, opdproje.org/Contents/Upload/docs/14052018_Market%20Intervention%20Brochure.pdf (20.05.2020).

ABAY, Canan vd. (2017). “Türkiye’de Üreticilerin Tarımsal Desteklerden Faydalanma Durumu Üzerine İnceleme”, **Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi**, 3(1), 131-136.

ACAR, Mustafa & Selma AYTÜRE (2014). **Dünyada ve Türkiye’de Tarım ve Tarım Politikalarının Geleceği**, Ekin Basım Yayın, Bursa.

AKDER, Ahmet Halis (2018). “Ortak Tarım Politikası: Dün-Bugün-Yarın”, **ATAUM 30. Yıl Armağanı**, 273-298.

AKSOY, Metin & Suat H. ŞENTÜRK (2018). “Avrupa Birliği Ekonomi Politikasının Uyumlaştırılması”, **Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi**, 7(13), 90-97

ATILGAN, Gülizar Şahika (2013). “Ortak Tarım Politikası Reformu”, **Uzman Gözüyle**, (7), 9-13.

AYDIN, Başak & Erol ÖZKAN (2017). “Gübre ve Toprak Analizi Desteğinin Üreticiler Açısından Değerlendirilmesi: Kırklareli İli Örneği”, **Türk Tarım ve Doğa Bilimleri Dergisi**, 4(3), 302- 310.

ÇALIŞKAN, Özgür (2011). “2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası: Avrupa Komisyonu'nun Reform Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 0(38), 137-164.

ÇEVİK, Bora (2018). **Büyükbaş Hayvancılık Sektörü**, Türkiye İş Bankası, https://ekonomi.isbank.com.tr/contentmanagement/Documents/tr11_sektor_rap/sr201804_bu_yukbashayvanciligi.pdf (30.07.2019).

DİNLER, Zeynel (2008). **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

DOĞAN, Hasan Gökhan vd. (2018). “Türkiye’ de Fark Ödemesi Desteklemelerinin Bazı Hububat Ürünlerinin Üretici Kararlarına Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6(6), 945-951.

DOWNING, Emma (2013). **CAP Reform 2014-2020: Reaching Agreement**, <https://www.files.ethz.ch/isn/168820/SN06693.pdf> (12.09.2020)

EREN, Selvi (2019). **Türkiye ve AB’ de Tarım Sektöründeki Güncel Gelişmeler**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul.

EUROPEAN COMMISSION (2013). “Agricultural Policy Perspectives Brief Overview of CAP Reform 2014-2020”, http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/index_en.htm (28.01.2019).

EUROPEAN COMMISSION (2014). **Commission Implementing Regulation, No 808/201**, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0808&from=en> , (01.11.2020)

EUROPEAN COMMISSION (2017). “CAP Explained Direct Payments for Farmers 2015-2020”, <https://euroalert.net/publication/610/cap-explained-direct-payments-for-farmers-2015-2020> (11.08.2019).

ILOSTAT, <https://ilostat.ilo.org/data/> (02.03.2020).

KEYİFLİ, Nazlı & Sacit H. AKDEDE (2020). “Politik Kutuplaşma ve Devletin Ekonomik Boyutu”, **Sosyoekonomi**, 28(44), 319-335.

KRUZSLIČKA, Mihaela (2014). “Challenges of the New Common Agricultural Policy Reform 2014- 2020”, **Agricultural Economics and Rural Development**, (1), 93-98.



KORKMAZ, Volkan (2015). Tarım Ürünlerini Destekleme Politikaları: Türkiye ve AB Karşılaştırılması, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü-İktisat Anabilim Dalı.

LOVEC, Marko (2016). **European Union's Common Agricultural Policy Reforms**, Palgrave Macmillan, London.

ÖZKAN, Gökçen & Fırat KARAKÖY (2018). "Türkiye'de ve Avrupa Birliği'nde Tarımsal Desteklerin Değerlendirilmesi", **İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi**, 3(6), 139-157

ŞAHİNÖZ, Ahmet (2003). AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Değişim Eğilimleri, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye-Tarımsal ve Kırsal Politikalar Sempozyumu**, Ankara, Kozan Ofset, https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/32b81fa223a1b1e_ek.pdf?tipi=14 (26.08.2019).

ŞAŞMAZ, Mahmut Ünsal & Öznur ÖZEL (2019). "Tarım Sektörüne Sağlanan Mali Teşviklerin Tarım Sektörü Gelişimi Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (61), 50-65.

T.C. AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI (2015). Avrupa Birliği Sürecinde 11 no'lu Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı.

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARI, 24.10.2019, 2019/ 1691.

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI, (2020). Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 Yılı Bütçe Gerekçesi (2019). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/2020_Yili_Butce_Gerekcesi-1.pdf (29.10.2020)

T.C. HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI (2020). İstatistikler, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri> (30.10.2020)

T.C. TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (2020). "Bitkisel Üretim Verileri", <https://www.tarimorman.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/BUGEM.pdf> (15.05.2020).

TARIM KANUNU (2006). T.C. Resmi Gazete, 5488, (18.04.2006).

TDK (2020). Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/> (10.07.2020)

TÜRKİYE İHRACATÇILAR MERKEZİ (2016). Tarım Raporu, Küçük Mucizeler Yayıncılık ve İletişim Hizmetleri, http://www.tim.org.tr/files/downloads/Raporlar/Tarim_Raporu_2017 (12.07.2018).

TÜİK (2020). İstatistik Veri Portalı, <https://data.tuik.gov.tr/tr/> (16.06.2020).

UNCTAD (2019). 2019 Handbook of Statistic, New York, <http://unctadstat.unctad.org/> (31.05.2020).

WORLD BANK (2020). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN> (18.01.2020).

WTO (2020a). "World Trade Statistical Review 2020", https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020_e.pdf (16.05.2020).

WTO (2020b). <https://data.wto.org/>, (16.05.2020).