

**Bir Tarımsal Destekleme Politikası Olarak TARSİM'in Sosyal Politika  
Analizi**

*As a Agricultural Support Policy TARSİM'S Social Policy Analysis*

**Öğr. Gör. Dr. Ergün METİN**

*Manisa Celal Bayar Üniversitesi*

*Kırkağaç MYO*

*Manisa Celal Bayar University*

*Kırkağaç Vocational School*

*ergun.metin@cbu.edu.tr*

Ocak 2023, Cilt 14, Sayı 1, Sayfa: 114-131

*January 2023, Volume 14, Number 1, Page: 114-131*

P-ISSN: 2146-0000

E-ISSN: 2146-7854

©2010-2023

[www.dergipark.org.tr/cider](http://www.dergipark.org.tr/cider)

**İMTİYAZ SAHİBİ / OWNER OF THE JOURNAL**

Kenan YAVUZ  
(ÇASGEM Adına / On Behalf of the ÇASGEM)

**EDİTÖR / EDITOR IN CHIEF**

Dr. Elif ÇELİK

**EDİTÖR YARDIMCISI/ASSOCIATE EDITOR**

Dr. Berna YAZAR ASLAN  
Esra TAŞÇI

**TARANDIĞIMIZ İNDEKSLER / INDEXES**

ECONLI T - USA  
CABELL'S DIRECTORIES - USA  
ASOS İNDEKS - TR  
INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL  
KWS NET LABOUR JOURNALS INDEX - USA

**YAYIN TÜRÜ / TYPE of PUBLICATION**

PERIODICAL - ULUSLARARASI SÜRELİ YAYIN  
YAYIN ARALIĞI / FREQUENCY of PUBLICATION  
6 AYLIK - TWICE A YEAR

**DİLİ / LANGUAGE**

TÜRKÇE ve İNGİLİZCE - *TURKISH and ENGLISH*

**PRINT ISSN**

2146 - 0000

**E - ISSN**

2146 - 7854

**YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD**

Prof. Dr. Mustafa Necmi İLHAN – Gazi Üniversitesi  
Prof. Dr. Özlem ÇAKIR – Dokuz Eylül Üniversitesi  
Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN- Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Dr. Öğretim Üyesi Nergis DAMA – Yıldırım Beyazıt Üniversitesi  
Dr. Elif ÇELİK – ÇASGEM

**ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD**

Prof. Dr. Yener ALTUNBAŞ *Bangor University - UK*  
Prof. Dr. Mehmet DEMİRBAĞ *University of Sheffield – UK*  
Prof. Dr. Shahrokh Waleck DALPOUR *University of Maine – USA*  
Prof. Dr. Tayo FASOYIN *Cornell University - USA*  
Prof. Dr. Paul Leonard GALLINA *Université Bishop's University – CA*  
Prof. Dr. Douglas L. KRUSE *Rutgers, The State University of New Jersey - USA*  
Prof. Dr. Özay MEHMET *University of Carleton - CA*  
Prof. Dr. Theo NICHOLS *University of Cardiff - UK*  
Prof. Dr. Yıldırım YILDIRIM *Syracuse University - USA*  
Doç. Dr. Kevin FARNSWORTH *University of Sheffield - UK*  
Doç. Dr. Alper KARA *University of Hull - UK*  
Dr. Sürhan ÇAM *University of Cardiff - UK*

**ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD**

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi  
Prof. Dr. Cihangir AKIN Yalova Üniversitesi  
Prof. Dr. Yusuf ALPER Uludağ Üniversitesi  
Prof. Dr. Onur Ender ASLAN Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi  
Prof. Dr. İbrahim AYDINLI Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi  
Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ Kırklareli Üniversitesi  
Prof. Dr. Mehmet BARCA Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi  
Prof. Dr. Aydın BAŞBUĞ İstanbul Gelişim Üniversitesi  
Prof. Dr. Eyüp BEDİR YÖK  
Prof. Dr. Erdal ÇELİK YÖK  
Prof. Dr. Toker DERELİ Işık Üniversitesi  
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Prof. Dr. E. Murat ENGİN Galatasaray Üniversitesi  
Prof. Dr. Bülent ERDEM Cumhuriyet Üniversitesi  
Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ Yıldız Teknik Üniversitesi  
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ Gençlik ve Spor Bakanlığı  
Prof. Dr. Seyfettin GÜRSEL Bahçeşehir Üniversitesi  
Prof. Dr. Nükhet HOTAR Dokuz Eylül Üniversitesi  
Prof. Dr. Erdal Tanas KARAGÖL Yıldırım Beyazıt Üniversitesi  
Prof. Dr. Aşkın KESER Uludağ Üniversitesi  
Prof. Dr. Muharrem KILIÇ Yıldırım Beyazıt Üniversitesi  
Prof. Dr. Tamer KOÇEL İstanbul Kültür Üniversitesi  
Prof. Dr. Metin KUTAL Gedik Üniversitesi  
Prof. Dr. Adnan MAHİROĞULLARI Cumhuriyet Üniversitesi  
Prof. Dr. Ahmet MAKAL Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU Çankaya Üniversitesi  
Prof. Dr. Sedat MURAT Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi  
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi  
Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU Fenerbahçe Üniversitesi  
Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER Selçuk Üniversitesi  
Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU Atılım Üniversitesi  
Prof. Dr. İnsan TUNALI Boğaziçi Üniversitesi  
Prof. Dr. Fatih UŞAN Yıldırım Beyazıt Üniversitesi  
Prof. Dr. Cavide Bedia UYARGİL İstanbul Üniversitesi  
Prof. Dr. Recep VARÇIN Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Erinç YELDAN İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi  
Prof. Dr. Kemalettin AYDIN Sağlık Bilimleri Üniversitesi  
Prof. Dr. Yücel UYANIK Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Prof. Dr. Erdiñç YAZICI Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ Pamukkale Üniversitesi  
Dr. Gökçe OK İçişleri Bakanlığı

**Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazar(lar)ına aittir.  
Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.**

*All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors.  
The published contents in the articles cannot be used without being cited.*

## Bir Tarımsal Destekleme Politikası Olarak TARSİM'in Sosyal Politika Analizi<sup>1</sup>

### As a Agricultural Support Policy TARSİM'S Social Policy Analysis

Ergün Metin<sup>2</sup>

#### Öz

Bu çalışmada, bir tarımsal destekleme politikası olarak tarım sigortalarının geçmişten günümüze Türkiye'deki tarihsel gelişim süreci ve çiftçiler için doğurduğu sonuçların ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Analiz yöntemi olarak kamu politikası analizi yöntemlerinden "politika süreci analizi" kullanılmıştır. Bu kapsamda tarım sigortalarının Türkiye'deki tarihsel gelişimi ve devlet destekli tarım sigortacılığına geçiş süreci detaylı olarak incelenmiştir. Çalışma sonucunda, Türkiye'de 2005 yılında uygulamaya başlanan devlet destekli tarım sigortalarıyla birlikte tarımdaki sigortalı çiftçi sayısının ve tarım sigortaları prim üretiminin önemli ölçüde arttığı, devlet destekli tarım sigortaları uygulamasıyla tarım sektörüne ciddi kaynak aktarımı yapıldığı, Tarım Sigortaları Havuzu'nun ürünleri doğal afetler nedeniyle zarar gören çiftçilerin zararlarını önemli ölçüde karşılayarak gelir güvencesi sağladığı bulgusuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Tarım Sigortaları, Tarım Sigortalarında Devlet Desteği, Tarım Sigortaları Havuzu, Sosyal Politika Analizi

#### Abstract

In this study, it is aimed to reveal the historical development process of agricultural insurance as an agricultural support policy in Turkey from past to present and its consequences for farmers. "Policy process analysis", one of the methods of public policy analysis, was used as the method of analysis. In this context, the historical development of agricultural insurance in Turkey and the transition to state-supported agricultural insurance have been analysed in detail. As a result of the study, it was found that the number of insured farmers in agriculture and agricultural insurance premium production increased significantly with the state-subsidised agricultural insurance introduced in Turkey in 2005, significant resources were transferred to the agricultural sector with the implementation of state-subsidised agricultural insurance, and the

<sup>1</sup> Bu makale, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ danışmanlığında yürütülen "Türkiye'de Tarımda Bağımsız Çalışanların Sosyal Güvenliği: Manisa Örneği" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Öğr. Gör. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Kırkağaç Meslek Yüksekokulu, ergun.metin@cbu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1997-6196

**Atıf:** Metin, E. (2023). Bir Tarımsal Destekleme Politikası Olarak TARSİM'in Sosyal Politika Analizi. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, 114-131.

Başvuru Tarihi:02.08.2022  
Yayına Kabul Tarihi:29.12.2022

Agricultural Insurance Pool provided income security by covering the losses of farmers whose products were damaged due to natural disasters to a significant extent.

Keywords: Social Security, Agricultural Insurance, State Support in Agricultural Insurance, Agricultural Insurance Pool, Social Policy Analysis

## GİRİŞ

Tarımsal faaliyet kuraklık, don, sel, dolu, fırtına, fiyat dalgalanmaları ve satış riski gibi pek çok riski içermektedir. Tarım sektörünün karşı karşıya olduğu söz konusu risklerin üstesinden sadece devletin yapacağı yardımlarla gelmek mümkün değildir. Bu noktada tarım üreticilerinin karşılaştığı risklere karşı koruma sağlayan ve riski paylaştıran bir enstrüman olarak tarım sigortaları ön plana çıkmaktadır. Tarım sigortalarıyla riskler belirli bir bedel karşılığında çiftçilerin üzerinden alınarak sigorta sistemine aktarılmaktadır. Tarım sigortaları çiftçilere riskler karşısında korunma imkânı sağlamakla birlikte devletin destek vermediği bir tarım sigortası sistemi kapsam olarak dar, koruma olarak yetersiz ve uygulama olarak verimsiz olmaktadır. Çiftçilerin prim ödeyebilmesi için prim oranlarının düşük tutulma zorunluluğu teminat sağlanan risklerin de çok sınırlı kalmasına neden olmaktadır (Sümer ve Polat, 2016:257-259). Bu sebeplerden dolayı tarım sigortalarının yaygınlaştırılması, teminat sağladığı risklerin genişletilmesi ve çiftçiye olan maliyetinin azaltılması amacıyla devletler tarım sigortaları sistemine dâhil olmakta ve üreticilere prim desteği vermektedir. 2005 yılında, Türkiye’de tarım sigortalarına devlet katkısını düzenleyen 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunuyla Tarım Sigortaları Havuzu (TARSİM) kurulmuştur.

Kamu politikası analizi yöntemlerinden “politika süreci analizi” yönteminin kullanıldığı çalışmada, Türkiye’de devlet destekli tarım sigortalarının tarihsel gelişim süreci ve çiftçilerin sosyo-ekonomik durumuna etkisi incelenmiştir. Kamu politikası analizi; politika oluşturulmasına neden olan problemin tanımlanmasıyla başlayan, problemin çözülmesi için oluşturulan politikanın öncesi, uygulanması ve hedef kitle üzerindeki etkisinin ölçülmesine kadar devam eden süreci ifade eder (Gül, 2015: 8). Devlet destekli tarım sigortalarının çiftçilere gelir güvencesi sağlama iddiası bu sigortaları bir sosyal politika aracı, yapılacak analizi de bir sosyal politika analizi haline getirmektedir. Sosyal politika analizi, hak temelli veya ihtiyaç temelli yaklaşımları esas alarak kamusal eylemlerin sonuçlarını ve toplumun farklı kesimlerine yönelik etkilerini anlama çabasıdır. Gelir güvencesine sahip olmanın en temel insan hakkı olması göz önünde bulundurularak, çalışmada hak temelli bir yaklaşım benimsenmiştir. Hak temelli yaklaşım; ihlal edilen veya çeşitli sorunlardan etkilenen bir hakkın tanımlanmasını (çiftçilerin gelir güvencesine sahip olma hakkı), sorunun tarihsel süreçlerinin analiz edilmesini, sorunun çözümü için uygulanan politikaların (tarım sigortalarına devlet desteği) etkilerinin incelenmesini, politikanın paydaşlarının, hak sahiplerinin ve yararlanıcılarının belirlenmesini ve hesap verebilirlik ve eşitlik ekseninde analizini ifade etmektedir (Gabel, 2016:1-12).

Çalışmada tarım sigortalarının Türkiye’deki gelişim süreci, TARSİM öncesi tarım sigortaları, TARSİM’e geçiş süreci ve TARSİM uygulaması şeklinde üç başlık altında ele alınmıştır.

## 1. Tarım Sigortaları

Tarım sigortalarının Batı Avrupa'da 1700'li yıllara dayanan uzun bir geçmişi vardır. İlk olarak Almanya'da dolu sigortası ve hayvancılık sigortası şeklinde ortaya çıkan tarım sigortaları 19. yüzyılın sonlarında birçok Avrupa ülkesine, Amerika Birleşik Devletleri'ne ve özellikle son 50 yılda da tüm dünyaya yayılarak hızlı bir gelişim göstermiştir (Smith ve Glauber, 2012: 363-364). Tarım sigortalarının ülkemizdeki gelişimi ise ancak 1950'li yıllarda başlayabilmektedir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 1401. Maddesinde sigorta sözleşmesini özetle kişinin para ile ifade edilebilen varlıklarının herhangi bir tehlike nedeniyle zarara uğraması halinde belirli bir prim karşılığında sigortacı tarafından tazmin edilmesinin taahhüt edildiği bir sözleşme olarak tanımlamıştır (Resmi Gazete, 2011). Genel olarak sigorta, aynı risklere maruz kalanlar arasında sorumluluğun paylaşılması esasına dayanan ve bunun karşılığında belirli miktarda ücret ödenen bir sistemdir. Tarım sigortası ise, ağırlıklı olarak doğal riskler nedeniyle ürünleri zarar gören üreticinin mali kayıplarını telafi ederek tarımsal faaliyetin devam etmesini sağlayan hem ekonomik hem de sosyal bir araçtır.

### 1.1. Tarım Sigortaları Havuzu Öncesi Tarım Sigortaları

Türkiye'de tarım sigortaları ile ilgili çeşitli kurum ve kuruluşların yaptığı çalışmalar Cumhuriyetin ilk yıllarında başlamıştır. Bunun ilk örneğini Türk çiftçisinin finansman ihtiyacını devlet destekli düşük faizli kredilerle karşılamaya çalışan T.C. Ziraat Bankası tarafından yapılan çalışma oluşturmuştur. Aynı dönemde tarım sigortaları yasal olarak Türk Ticaret Kanunu'nun 1316, 1317, 1318 ve 1319. Maddelerinde düzenlenmiştir. 1940 yılında Ticaret Bakanlığı tarafından Zirai Sigorta Kanun Tasarısı hazırlanmış ancak olumlu sonuçlandırılmamıştır. Bu tasarıdan sonra; 1960 yılında Turhan Feyzioğlu ve arkadaşları, 1976 ve 1980 yılında Tarım Bakanlığı, 1988 yılında Orhan Şendağ ve arkadaşları, 1993 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 1995 yılında Hazine Müsteşarlığı, 1999 yılında ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarım Sigortaları Vakfı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından tarım sigortaları, tarım sigortaları kurumu ve tarım sigortaları teşviki gibi hususları düzenleyen pek çok kanun tasarıları hazırlanmış ancak hiçbirisi yasalaştırılmamıştır (Çetin ve Turhan, 2013: 45; Sümer ve Polat, 2016: 251).

Tarım sigortası uygulaması Türkiye'de ilk kez 1957 yılında Şeker Sigorta'nın şeker pancarı üreticilerine yönelik olarak uygulamaya koyduğu dolu sigortası ile başlamıştır. Bu uygulamanın hemen ardından Başak Sigorta da çiftlik hayvanlarına yönelik sigortayı uygulamıştır. Daha sonra 1984'te kümes hayvanları hayat sigortası, 1990'da su ürünleri hayat sigortası ve 1991'de üzüm bağlarını kapsayan don sigortası uygulanmaya başlanmıştır. Ancak henüz tarım sigortaları alanını düzenleyen bağımsız bir yasal mevzuat olmadığından ve bugünkü gibi etkili bir teşvik sistemi oluşturulmadığından başarılı sonuçlar elde edilememiştir (Özçelik, 2018: 35-36; Özdemir ve Baylan, 2017: 96).

Türkiye'de tarım sigortalarının uygulamasına 1957'de başlanmasına rağmen 1995 yılına kadar hiçbir zaman devlet tarım sigortalarına prim desteği vermemiştir (Ertan ve Gök, 2012: 69). Tablo 1 incelendiğinde 1963-1995 yılları arasında Türkiye genelinde tarım sigortaları için ödenen prim ve hasar miktarlarının çok düşük seviyede olduğu görülmektedir.

**Tablo 1: 1963-1994 Yılları Arasında Türkiye’de Tarım Sigortası**

Yıllar	Prim (Bin TL)	Ödenen Hasar (Bin TL)	Hasar/Prim Oranı (%)	Yıllar	Prim (Bin TL)	Ödenen Hasar (Bin TL)	Hasar/Prim Oranı (%)
1963	1.288	388	30	1979	63.668	28.730	45
1964	1.394	581	42	1980	122.387	30.992	25
1965	2.282	2.039	89	1981	214.325	100.547	47
1966	2.189	1.170	53	1982	329.185	197.024	60
1967	3.826	1.724	45	1983	388.168	320.671	83
1968	5.711	3.552	62	1984	701.610	167.250	24
1969	9.499	5.693	60	1985	912.138	480.272	53
1970	10.922	4.092	37	1986	1.436.040	857.464	60
1971	10.647	8.097	76	1987	2.880.840	1.474.666	51
1972	10.389	14.468	139	1988	6.366.369	3.120.302	49
1973	15.420	11.504	75	1989	11.033.264	5.983.712	54
1974	23.528	13.542	58	1990	22.938.685	12.880.530	56
1975	37.246	26.530	71	1991	48.986.474	32.536.061	66
1976	49.678	43.845	88	1992	76.930.000	46.340.000	60
1977	64.892	31.008	48	1993	136.113.000	79.123.000	58
1978	62.532	30.585	49	1994	161.500.000	108.548.000	67

**Kaynak:** Tanrıvermiş, 1994: 78’den aktaran Sevim, 2010: 116.

Bu dönemde tarım sigortalarına gereken önem verilmemiş, devletin çiftçilere desteği daha çok doğal afetlerden sonra yardım şeklinde olmuştur. 1948 yılında 5254 sayılı Muhtaç Çiftçilere Ödünç Tohumluk Verilmesi Hakkında Kanun ve 1977 yılında 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun yürürlüğe konmuştur, ancak devletin verdiği doğal afet yardımlarının yetersiz olması sorunları çözmeye yetmemiştir. Doğal afetlerin yol açtığı zararlar nedeniyle çiftçi borçlarının ertelenmesi, devlete çok büyük miktarlarda görev zararları olarak yansımıştır (İşbeceren, 2018: 37). Tarım sigortalarının sadece sigorta şirketlerince yürütülecek bir faaliyet olarak görüldüğü bu dönemde devletin sisteme hiçbir katkısı olmamıştır. Sigortalılık oranının çok düşük olması nedeniyle doğal afetlerden kaynaklanan riskler transfer edilemediği için gerek çiftçiler gerekse de devlet yüksek miktarlarda zararlara maruz kalmışlardır (Dinler, Yaltrık ve Çetin, 2005: 9).

## 1.2. Tarım Sigortaları Havuzuna Geçiş Dönemi (1995-2006)

1995 yılında, dünyada MPCİ olarak bilinen birden fazla riske karşı teminat sağlayan ürün sigortası sistemine geçilebilmesi için havuz sisteminin kurulması gereği üzerinde durulmuş ve mevcut dolu sigortalarının alt yapısının geliştirilmesi yönünde çalışmalara başlanmıştır. Bu kapsamda, öncelikle hali hazırdaki dolu sigortaları uygulamalarında karşılaşılan sorunların çözülmesi, tarım sigortalarının geliştirilmesi, uygun alt yapıların oluşturularak sigorta faaliyetlerinin tek bir merkezden bağımsız olarak yürütülebilmesi amacıyla Tarım Sigortaları Vakfı Kurulmuştur. Tarım sigortacılığı faaliyeti yapan tüm sigorta ve reasürans şirketlerinin Tarım Sigortaları Vakfı’na üye olmasıyla tarım ürünlerinde meydana gelen hasarı tespit edecek bilirkişilerin TSV tarafından görevlendirilmesi ve hasar tespit işlemlerinin bağımsız uzmanlarca tek merkezden yürütülmesi sağlanmıştır. Bunun sonucunda objektif kriterlerle çalışan bağımsız bir hasar havuzu oluşturulmuştur (Güngör, 2006: 58-59).

Bu dönemde tarım sigortası sistemine ilişkin görüşler kalkınma planlarında da yer almıştır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1985-1989) "Tarımsal Destekleme Politikası" başlığı altındaki 172. Maddesi'nde; "Tabii şartlardan doğan gelir istikrarsızlığına karşı tarım ürün sigortası kurulması için çalışmalar yapılacaktır." denilmiştir (DPT, 1984: 37). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, tarımsal sigorta sisteminin geliştirilmesi gerektiğine değinilmiştir (DPT, 1989: 36). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, çiftçilere istikrarlı bir gelir güvencesi sağlamak amacıyla tarımsal sigorta sisteminin geliştirilmesinden söz edilmiştir (DPT, 1995: 61). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise; çiftçileri korumak amacıyla risk yönetimi araçlarının geliştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılarak, sözleşmeli tarım ile stok yönetimi araçlarının yaygınlaştırılması ve tarım sigortaları sistemi ile vadeli işlemler borsasının kurulması belirtilmiştir (DPT, 2000: 133).

Kalkınma planlarından sonra tarım sigortaları tarım şuralarında daha kapsamlı olarak ele alınmıştır. Özellikle devlet destekli tarım sigortaları sisteminin önemine vurgu yapılması, tarım sigortalarına ilişkin sorunların derinlemesine incelenmesi ve çözüm önerileri üretilmesi açısından I. Tarım Şurası, Türkiye'de devlet destekli tarım sigortalarının gelişimine önemli katkı sağlamıştır. I. Tarım Şurası'nda, devletin prim desteği vereceği üçlü bir organizasyona dayalı sistemin bir an evvel kurulması gerektiği dile getirilmiş ve günümüz devlet destekli tarım sigortaları sisteminin teorik alt yapısı oluşturulmuştur (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 1997: 114).

II. Tarım Şurası Sonuç Raporu'nda da tarım sigortaları ile ilgili hedef ve stratejiler belirlenmiştir. Kısa vadede (2004-2005) TBMM'de görüşülmekte olan Tarım Sigortaları Kanun Tasarısı'nın en ideal haliyle kabul edilmesi ve uygulanmasının sağlanması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nda kurulacak tarım sigortaları birimleri ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin tarım sigortaları konusunda deneyimli elemanlarından oluşturacağı birimlerin en kısa zamanda çalışmalara başlaması, havuza dâhil olacak şirketlerin pazarlama ağlarını genişletecek projeleri uygulamaya koymaları, Bakanlığın teknik elemanları için yürüttüğü tarım sigortaları eğitimlerini çiftçileri de kapsayacak şekilde genişletmesi ve üniversitelerin ilgili fakültelerinin ders programlarında "Tarımda Risk Yönetimi ve Tarım Sigortaları" konusuna yer vermeleri gerektiği belirtilmiştir.

Orta vadede (2006-2010), tarım sigortalarının ülke geneline yayılmasını hedefleyen çalışmalar yürütülmesi, ürün sigortalarıyla birlikte çiftlik hayvanlarını kapsayan tarım sigortalarının da aynı bütünlük içinde geliştirilmesi ve tarım ürünleri sigortaları yaygınlaştıktan sonra verime bağlı sigorta ve gelir sigortasının başlatılmasının hedeflenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Uzun vadede (2010-2025) ise; tarımda risk yönetiminin tüm paydaşlarca bilinip uygulanması, ürün ve çiftlik hayvanları sigortaları sisteminin kurulması, mal, ürün, hayvan, makine, tesis sigortalarına hayat sigortası, ferdi kaza sigortası ve emeklilik sigortası eklenerek oluşacak paket poliçe ile çiftçilere gelir ve yaşam garantisi sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Raporun sonuç bölümünde ise; tarım sigortaları sisteminin ivedilikle kurulması, ülke geneline yaygınlaştırılması, bitkisel ürünlerin yanı sıra çiftlik hayvanlarına yönelik sigortaların geliştirilmesi ve çiftçilerin sadece mal güvenliğinin değil can güvenliğinin de sağlandığı bir geleceğin hedeflenmesi gerektiği belirtilmiştir (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2004: 422-423). 1998 yılı Hükümet Programı'ndaki "Tarımsal Politikalarla İlgili Yapısal Değişim Projesi" devlet desteğini içeren tarım sigortaları yasasının çıkarılmasını



öngörmektedir. Proje kapsamında Hazine Müsteşarlığı, “Tarım Sigortaları Teşviki Hakkında Kanun Tasarısı”nı hazırlamıştır. Tasarı havuz sisteminin kurulmasını ve tarım sigortalarına devletin destek vermesini öngörmektedir. Ancak, yeterli devlet desteğinin sağlanamayacağı gerekçesiyle söz konusu tasarı yasalaştırılamamıştır (Dinler ve ark., 2005: 10; Güngör, 2006: 62; Özçelik, 2018: 36).

2000 yılında ekonomik kriz öne sürülerek, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından Dünya Bankası ve IMF’in hazırladığı ve kredilendirdiği Tarımsal Reform Uygulama Projesi-TARUP (Agricultural Reform Implementation Project - ARIP) kapsamında devletin destek verdiği tarım sigortaları uygulamasının başlaması öngörülmüştür. Program kapsamında tarım sigortaları sisteminin kurulmasının önünde önemli bir engel teşkil eden, devletin doğal afetler sonrasında tohumluk yardımı yapmasını öngören 5254 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. 2090 sayılı yasa yürürlükte olmasına rağmen hasar ödemelerinin yapıldığı fon iptal edildiğinden aktif olarak uygulanma imkânı kalmamıştır. 2002 yılına gelindiğinde çiftçiye karşılıksız yardım yapılmasını öngören tüm uygulamalar sona ermiştir. Ancak karşılıksız yardımların yerine getirilmesi planlanan tarım sigortaları sistemi de henüz uygulamaya konulmadığından bu dönemde çiftçiler tamamen korumasız kalmışlardır (Dinler vd., 2005: 10-11; Tümtaş, 2007: 46).

Tarım sigortalarının geliştirilmesine ilişkin gelecek projeksiyonu 2002 yılı sonunda 58. Hükümetin Acil Eylem Planı’nda da çizilmiş, Tarım Ürünleri Sigortası Kanunu çıkartılması ve uygulama planının hazırlanması gerektiği belirtilmiştir (Özçelik, 2018: 37). 2003 yılında Hazine Müsteşarlığı tarafından ARIP projesi kapsamında tarım sigortaları kanun taslağı hazırlanmıştır. Dünya Bankası’nın güdümünde hazırlanan söz konusu taslakla Türkiye’de mevcut sistemlerin kaldırılması, yerine ülke koşullarına uygun sigorta uygulamalarının getirilmesi ve sistemin bir Kamu İktisadi Teşekkülü vasıtasıyla yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak, başta Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve ilgili tüm kuruluşların karşı çıktığı bu taslak Başbakanlık tarafından reddedilmiştir (Sevim, 2010: 38). 2004 yılında yeni bir kanun taslağı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’nca hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuş, Başbakanlık da tasarıyı 12 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’ye göndermiştir (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2004: 422).

TBMM’ye gönderilen kanun tasarısının genel gerekçesi incelendiğinde; gelişmiş ülkelerin don, dolu, sel, kuraklık gibi risklerin doğal afete dönüşmesini engellemek için tarım sigortası olarak tanımlanan risk transfer sistemlerini kurduğu ifade edilmiştir. Dünyada “Crop Insurance” olarak adlandırılan bitkisel ürün sigortalarının başlangıçta sadece dolu riskine karşı teminat sağlamasına karşın sonraki yıllarda diğer riskler (don, kuraklık, sel) için de güvence sağlamaya başladığı belirtilmiştir. Dolu bölgesel bir risk olduğundan çiftçilerin düşük prim ödeyerek dolu riskine karşı ürünlerinin sigortalatılabildiğinden ve sigorta şirketlerinin de bu riski tek başlarına üstlenebildiklerinden bahsedilmiştir. Ancak don, sel, kuraklık riskleri büyük hasarlara yol açtığından primlerinin de yüksek olduğu, birden fazla riskin sigortalandığı ülkelerde çiftçilerin ürünlerini sigortalatabilmesi için devletin destek verdiği vurgulanmıştır. Son olarak, risklere karşı daha akılcı bir çözüm yolu bulunması ve üreticilerin mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla, geleneksel tarım sigortaları ve Avrupa Birliği’nde başarılı bir şekilde uygulanan havuz modeli (Agroseguro) örnek alınarak kanun tasarısının hazırlandığı belirtilmiştir (TBMM, 2004).

TBMM’de 5363 sayılı Tarım Sigortası Kanun Tasarısı’nın görüşmeleri 1-2-9 ve 14 Haziran 2005 tarihlerindeki 106., 107., 110 ve 111. birleşimlerde yapılmıştır. Kanun

tasarısının görüşmeleri sırasında muhalefet tarafından çeşitli hususlarda önerge verilmiş ve değişiklik teklifleri yapılmıştır. Ancak yapılan oylamaların sonucunda muhalefetin esaslı değişiklik içeren önergeleri reddedilmiş, kanun maddesinin kendi içerisinde yeniden düzenlenmesini amaçlayan ve/veya küçük eklemeler yapan 9. 12. ve 16. Maddeleri'ne ilişkin üç önergesi kabul edilmiştir.

Yasa tasarısının TBMM'de yapılan görüşmeleri sırasında muhalefet tarafından tarım sigortalarına ilişkin kanunun çıkarılmasının ve bir an evvel hayata geçirilmesinin önemine yönelik sürekli vurgu yapılmıştır. Ayrıca yasa tasarısının içeriğine ilişkin önemli eleştiriler de getirilmiş ve değişiklik tekliflerinde bulunulmuştur. TBMM'de yapılan görüşmeler sonucunda yasa tasarısı 279 kabul oyuna karşılık 1 ret oyuyla kabul edilmiştir. Muhalefet tarafından dile getirilen eleştirileri ve değişiklik taleplerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (TBMM, 2005a; 2005b; 2005c; 2005d);

- Tarım sigortalarının hiçbir ülkede tamamen sigortalıların primine bağlı olarak yürütülmediği, %50 ile %80 arasında devletlerin katkılarının bulunduğu, bu katkıların Amerika'da %60, İspanya'da %50 olduğu, bu yasada da 13. maddenin birinci fıkrasından sonra "söz konusu prim desteği çiftçinin ödediği sigorta priminin %40'ından aşağı olamaz" ifadesinin eklenmesi gerektiği, geçmişte tarım sigortaları var olmasına rağmen devletin herhangi bir prim desteği olmadığından ülke genelinde yaygınlaşamadığı,
- Tasarıyla zorunlu sigortalılığın getirilmediği, tarım sigortalarının zorunlu olması ve devlet katkısı miktarının artırılması gerektiği,
- Çiftçinin tarım sigortalarına alışması için belirli bir süre tarım sigortası primlerinin tamamının devlet tarafından ödenmesi gerektiği,
- Bakanlık tarafından küçük çiftçi tanımı yapılması ve bu çiftçilerin tarım sigortası primlerinin belirli bir süre devlet tarafından ödenmesi gerektiği, geçimini sağlamakta zorluk çeken küçük çiftçilerin büyük çoğunluğunun tarım sigortası yaptıramayacağı,
- Tasarının 17. maddesinde yer alan tarım sigortası yaptırmayan üreticiye 2090 sayılı Kanunun da uygulanamayacağı hükmünün yanlış olduğu, tasarının bu şekliyle yasalaşması halinde tarım sigortası yaptıramayan küçük çiftçilerin doğal afetlerden zarar görseler dahi devletten hiçbir yardım alamayacakları, bu hükmün sosyal devlet anlayışından geriye gidiş ve verilen hakkın geri alınması olduğu,
- Ülke genelinde özellikle iklim şartlarında önemli farklılıklar olduğu, Doğu ve Güneydoğu Bölgesi'nde yılda bir defa mahsul alınabiliyorken batıda yılda üç defa mahsul alındığı, sigorta primlerinin bölge farklılıkları göz önünde bulundurularak belirlenmesi gerektiği,
- Primlerin bölge, ürün ve riskler dikkate alınarak tespit edilmesi, primlerin hasat döneminde alınması, çiftçilerin bilinçlendirilmesi ve sigortalamaya teşvik edilmesi için gerekli eğitim ve yayınların yapılması, üreticilerin sisteme ve hasar halinde tatmin edici düzeyde ödeme yapılacağına inandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Muhalefetin yukarıda özetlemeye çalışılan eleştirilerine ve değişiklik taleplerine ilişkin iktidarın vermiş olduğu cevapları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (TBMM, 2005a; 2005b; 2005c; 2005d);

- Tarım sigortalarıyla çiftçilerin kendi geleceklerini kendilerinin kuracakları bir kültürün önünün açıldığı, devlete muhtaç olmayan, her şeyi devletten beklemeyen ve kendi ayakları üzerinde durabilen bir çiftçi profili oluşturulmaya çalışıldığı,

- Sadece dolu sigortası ve hayvan hayat sigortası ile sınırlı olarak sağlanan korumanın, bu yasayla devlet desteği sağlanmasıyla kuraklık, don, sel, deprem gibi alanlara da genişletilmesiyle çiftçilerin tüm ihtiyaçlarını karşılayacak bir sigorta teminatı oluşturulduğu,
- Prim desteğinin Kanunda sabit bir oran olarak belirlenmediği, Tarım Bakanlığı'nın belirleyeceği esaslar çerçevesinde Bakanlar Kurulu tarafından her yıl belirleneceği, daha esnek bir yapı olacağı, böylece bazen %90, bazen %50 belki bazı yörelerde duruma göre %100'e varan destekler verilebileceği,
- Türkiye'de sigortacılık konusunda genel bir iyileşme ve bilgilendirme olduğu, Kanunun 10. Maddesi'nin de bilgilendirme ve tanıtım görevini Tarım Bakanlığı'na verdiğini, başta Bakanlık olmak üzere sektörde görevli olan tüm kurum ve kuruluşların Yasa'nın tanıtılması konusunda üzerlerine düşeni yapması gerektiği,
- Mevcut durumda Türkiye'de tarım sigortaları dalında 13 şirketin faaliyet gösterdiği, ekili alanların sadece %1,8'inin dolu riskine karşı sigortalandığı, hayvan varlığının ise sadece %0,3'ünün sigortalı olduğu ve 2004 yılında sigorta yaptıran çiftçi sayısının yaklaşık 150.000 olduğu belirtilmiştir.

2005 yılına gelene kadar tarım sigortalarının Türkiye'deki gelişimi incelendiğinde özel sigorta şirketlerinin sadece dolu sigortasına teminat sağlayan çok sınırlı girişimlerinin olduğunu ve devletin bu alana gerekli ilgiyi göstermediğini söylemek mümkündür. 1980'li yılların sonlarında başlayan bu alandaki çalışmalar, tarım sigortaları konusunda Türkiye'de ciddi bir boşluğun olduğunu ve devletin bu alanla ilgilenmesini gerektiğini göstermektedir. Nitekim yıllar itibarıyla prim ve hasar ödemelerini gösteren Tablo 1 ve Tablo 2'deki veriler de bu durumu istatistiki olarak kanıtlamaktadır.

Tablo 2 incelendiğinde 1995 yılında toplam prim tutarının 604 Milyar TL olduğu görülmektedir. Bu tutar 1994 yılındaki toplam prim tutarının yaklaşık dört katıdır. Bu artışın temel nedeninin 1995 yılında Tarım Sigortaları Vakfı'nın kurulmasının olduğu düşünülmektedir. Tarım sigortaları prim üretiminin toplam sigorta primleri içerisindeki payı incelendiğinde bu dönemde tarım sigortalarının sektörde çok küçük bir paya sahip olduğu görülmektedir. 1998 - 2005 yılları arasında tarım sigortaları prim üretimi sektörün %0,35'i ile %0,62'si arasında gerçekleşmiştir. Bu olumsuz tablonun tarım sigortalarının sadece dolu, hayvan hayat ve sera sigortalarını kapsaması, çiftçinin bilinçsizliği ve devletin prim desteği vermemesinden kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

**Tablo 2: 1995 – 2005 Yılları Arasında Türkiye’de Tarım Sigortası**

Yıllar	Toplam Prim (Milyar TL)	Toplam Ödenen Hasar (Milyar TL)	Hasar/Prim Oranı %	Toplam Sigortalar İçindeki Payı
1995	604	317	52	-
1996	1.741	2.290	126	-
1997	2.173	2.659	122	-
1998	3.000	2.671	89	0,54
1999	3.937	3.414	87	0,40
2000	6.566	2.421	37	0,37
2001	8.564	3.145	48	0,34
2002	15.424	9.288	60	0,41
2003	20.586	23.262	113	0,40
2004	29.417	15.488	53	0,43
2005	48.530	42.405	87	0,62

**Kaynak:** Sevim, 2010: 117; TSRB, 2019.

2005 yılı itibariyle Türkiye’deki 62 sigorta şirketinden sadece 15’i tarım sigortaları için çalışma ruhsatına sahipti ve sadece 9 sigorta şirketi aktif olarak poliçe düzenlemekteydi. Bu dönemde ürün ekilmiş alanların yalnızca %1,8’i dolu riskine karşı sigortalanmıştır. Çiftlik hayvanları hayat sigortası bakımından ise mevcut hayvan varlığının sadece %0,3’ü sigorta kapsamındadır. 2004 yılı itibariyle tarım sigortası yaptıran çiftçi sayısının ise yaklaşık 150.000 olduğu bilinmektedir (TBMM, 2005a: 270). Bu dönemde tarım sigortası yaptırmak gönüllülük esasına dayanmakta, devletin teşvik ya da prim desteği gibi bir müdahalesi bulunmamaktadır. Sadece banka kredisi kullanılarak edinilen çiftlik hayvanları için hayat sigortası yaptırma zorunluluğu bulunmaktadır. Poliçeler sigorta şirketleri ve acenteleri tarafından düzenlenirken, hasar tespiti ve hasar tespiti için gerekli tüm organizasyon Tarım Sigortaları Vakfı (TSV) tarafından yapılmaktadır. TSV tarafından sağlanan bağımsız hasar tespit organizasyonu sayesinde her şirket aynı hasara aynı oranlarda ve gerçek değerlerde hasar ödemesi yapabilmektedir. Reasürans hizmeti ise Milli Reasürans T.A.Ş., Münih Re ve Partner Re şirketleri tarafından sağlanmıştır. Tarım Sigortaları Vakfı’nın 2005 yılı öncesinde oluşturduğu tarım sigortaları alt yapısı, Tarım Sigortaları Havuzu’na geçişin sorunsuz bir şekilde tamamlanmasını sağlayan en önemli unsur olmuştur. Nitekim 2002 yılı Kasım ayında çeşitli ülkelerdeki tarım sigortaları sistemlerini inceleyen sigorta sektörü ve devlet temsilcilerinin hazırladıkları raporlardaki ortak görüş; “Tarım Sigortaları Vakfı’nın sigorta ve reasürans şirketleri ile oluşturduğu havuza prim havuzunun da eklenmesi suretiyle Tarım Sigortaları Havuzu’nun yönetimini üstlenmesi beklenmektedir.” Şeklinde (Mumcu, 2009: 41- 42).

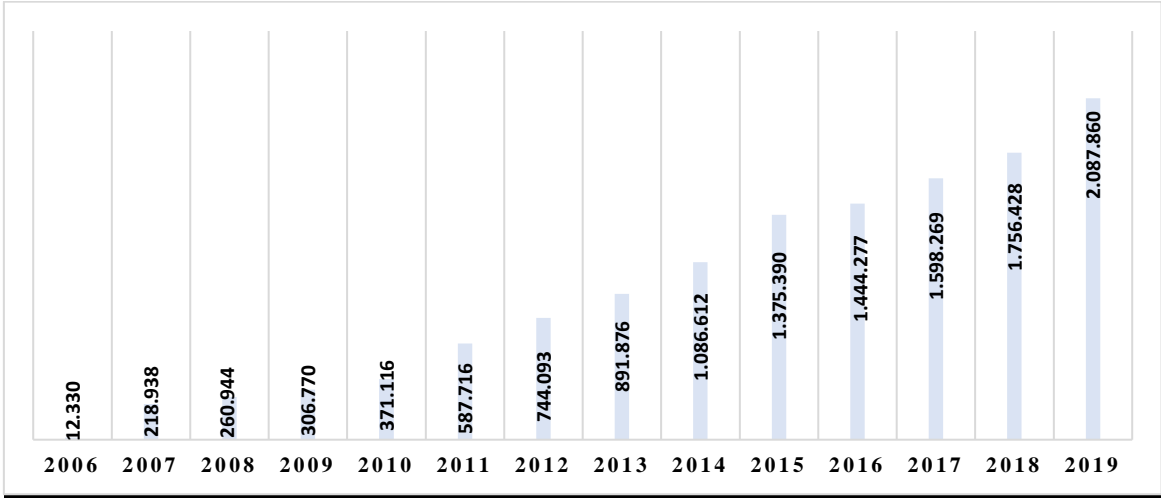
## 2. Tarım Sigortaları Havuzu (TARSİM)

Çiftçiler hasat ettikleri ürünün miktarı ile doğru orantılı bir gelir elde ederler. Çünkü çiftçilerin geliri hasat ettikleri ürünlerin satışından elde ettikleri paradan oluşmaktadır. Çiftçilerin tarımsal faaliyetinin iklim koşullarından etkileniyor olması, olası kötü iklim koşulları sonucunda gelir güvencesi sorunuyla karşılaşmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle, 2005 yılında yürürlüğe giren 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu, iklim koşullarından zarar gören çiftçilerin zararını tazmin etmeyi amaçlamıştır (Karadeniz,

2006: 111). Tarım sigortaları verim kaybı ya da fiyat istikrarsızlığı gibi sorunları çözemese de çiftçilere önemli bir gelir güvencesi sağlamaktadır. Sigorta sayesinde, ödenen küçük miktarda primlerle büyük zararlardan korunma sağlanmaktadır (Kazgan, 2013: 211). Çiftçilerin ödediği primin önemli miktarının devlet tarafından karşılanıyor olması ise bu sistemin en önemli özelliğini teşkil etmektedir. İlk poliçenin 1 Haziran 2006'da oluşturulduğu havuz sistemi, Avrupa'daki en başarılı tarım sigortası uygulamalarından biri olan İspanya modeli örnek alınarak oluşturulmuştur (F. Çukur, Saner, T. Çukur ve Uçar , 2008: 105).

Şekil 1, 2006 - 2019 yılları arasında düzenlenen poliçe adedini göstermektedir. Tarım sigortası primlerine devlet desteği uygulanmaya başlamasıyla birlikte yıllar içinde poliçe adedinin hızla yükseldiği görülmektedir. 2006 yılında sadece 12.330 olan poliçe sayısı 2019 yılında 2 Milyon adedin üzerine çıkmıştır.

**Şekil 1: Yıllar İtibariyle Düzenlenen Poliçe Sayısı (Adet)**

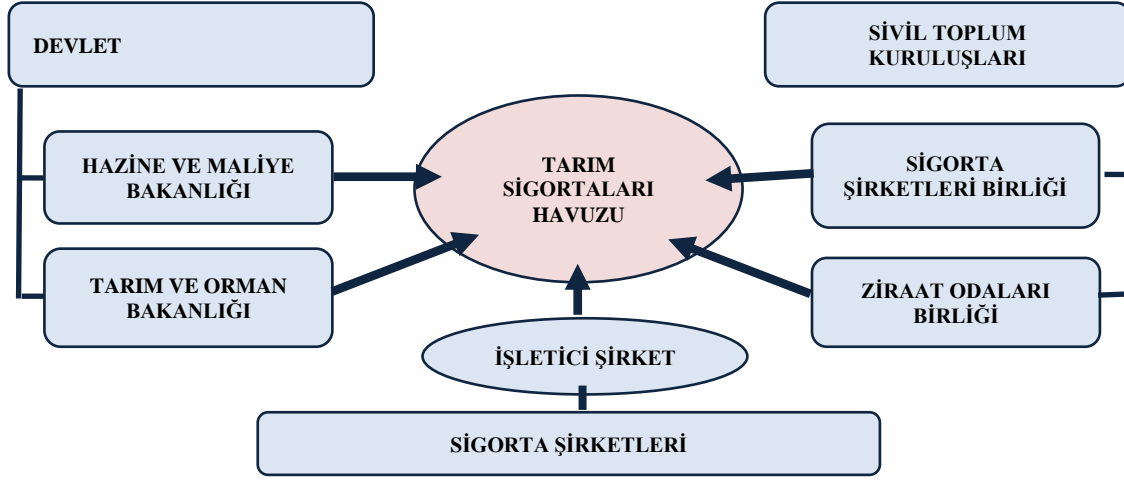


Kaynak: TARSİM, 2020.

## 2.1. Tarım Sigortaları Havuzu ve Yönetimi

Türkiye'de tarım sigortaları havuzunun uygulama usul ve esaslarını belirleyen 5363 sayılı Kanun, Havuz'un kuruluşunu, sigorta şirketlerinin görevlerini, yetkilerini ve sorumluluklarını, havuzun gelirleri ve giderleri ile teminat sağladığı riskleri, sigorta ve reasürans sözleşmelerini kapsamaktadır (Resmi Gazete, 2005).

Şekil 1: Devlet Destekli Tarım Sigortaları Sistemi'nin Kurumsal Yapısı



Kaynak: TARSİM, 2021.

Tarım Sigortaları Havuzu, sigorta poliçelerinde standardın sağlanması, risklerin en uygun şartlarla transfer edilmesi, tazminat ödemelerinin tek merkezden yapılması, tarım sigortalarının geliştirilmesi ve ülke geneline yaygınlaştırılması amacıyla kurulmuştur. Tarım Sigortaları Havuz İşletmesi A.Ş., sigorta şirketlerinin eşit hisselerle ortak olarak kurdukları Tarım Sigortaları Havuzu'nun görev alanına giren işlemleri yapmakla yetkilidir. Havuz tarafından belirlenmiş standart içeriğe sahip sigorta poliçeleri, sigorta şirketleri tarafından Havuz adına düzenlenir, risk de prim de havuza devredilir. Sigorta şirketleri, Havuza aktardıkları primler üzerinden TARSİM'den komisyonlarını alır (Durgut ve Dumanoglu, 2016: 96; TARSİM, 2021).

Tarım Sigortaları Kanunu Havuz'un yönetimi görevini 7 kişiden oluşan Havuz Yönetim Kurulu'na vermiştir. Havuz Yönetim Kurulu, Tarım Bakanlığı'ndan iki, Hazine Müsteşarlığı'ndan iki, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Tarım Sigortaları Havuz İşletmesi A.Ş.'den bir üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu, havuzun işleyişine ilişkin esasları belirlemek, prim desteğinin belirlenmesiyle alakalı çalışmalar yaparak Bakanlığa sunmak, uygulamadaki sorunları tespit etmek ve bu sorunların çözümü için çalışmalar yapmak, hizmet alımlarının kararını vermek, sigorta şirketleri ve Havuzun işletmecisi olan şirketle sözleşme yapmakla görevlidir (Resmi Gazete, 2005).

## 2.2. Havuz Tarafından Teminat Sağlanan Riskler ve Sigorta Branşları

Tarım sigortalarına devlet desteği verilmesinin temel amacı; önlenmesi ve yönetilmesi çok güç olan doğal afetlerin neden olduğu zararların tazmin edilerek tarımsal üretimin devamını sağlamaktır (Engürülü ve Yaşar, 2015: 657).

5363 sayılı Kanun 12. Maddesi'nde Havuzun teminat sağladığı riskleri;

*"Kapsama alınacak bitkiler, bitkisel ürünler ve seralar, tarımsal yapılar, tarım alet ve makineleri ile çiftlik hayvanları için kuraklık, dolu, don, sel, taban suyu baskını, fırtına, hortum, deprem, heyelan, yangın, kaza ve zararlılar ile hayvan hastalıklarının neden olacağı zararlar ve/veya tarım sektörü bakımından önemli görülecek diğer risklere ilişkin teminatlar Cumhurbaşkanınca belirlenir."*

şeklinde düzenlemiştir.

*Tablo 3, Devlet Destekli Tarım Sigortaları'nın, üreticilerin bitkisel ürünlerine, tarımsal yapılarına, tarım aletlerine ve çiftlik hayvanlarına, akla gelebilecek her türlü doğal afete karşı teminat sağlandığını göstermektedir. Oysa geleneksel tarım sigortaları bitkisel ürünlere sadece dolu ve yangın teminatı sağlamakta, seralarda ise bu teminatlara ek olarak fırtına ve sel risklerine teminat vermekteydi. Havuz sistemi kapsamı altına alınan varlıkları ve üreticilere teminat sağlanacak riskleri genişletmiş, Kanunla sağlanan devlet desteğiyle de ödenecek prim tutarını azaltmıştır.*

**Tablo 3: Havuz Tarafından Teminat Altına Alınan Riskler**

Kapsam Altına Alınan Varlıklar	Teminat Sağlanan Riskler
Bitkiler	Kuraklık, dolu, don, sel, taban suyu baskını, fırtına, hortum, deprem, heyelan, yangın, kaza, zararlılar, hayvan hastalıkları ve/veya tarım sektörü için önemli görülecek diğer risklere ilişkin teminatlar Cumhurbaşkanınca belirlenir.
Bitkisel Ürünler	
Tarımsal Yapılar	
Tarım Alet ve Makineleri	
Çiftlik Hayvanları	

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Havuz tarafından teminata alınan risklere ilişkin sigorta branşları; arıcılık sigortası, küçükbaş ve büyükbaş hayvan hayat sigortaları, kümes hayvanları hayat sigortası, sera sigortası, su ürünleri hayat sigortası ve bitkisel ürün sigortalarıdır. Türkiye’de prim üretiminin tarım sigortası branşlarına göre dağılımına bakıldığında, Tablo 4’te de görüldüğü üzere toplam prim üretiminin %71’ini bitkisel ürün sigortaları, %22’sini ise büyükbaş hayvan hayat sigortalarının oluşturduğu görülmektedir. Diğer sigorta branşlarının tamamının toplam prim üretiminden aldıkları pay ise sadece %8’dir. Üretimin büyük bir bölümünün açık alanda yapıldığı bitkisel ürün yetiştiriciliğinin doğal afetlerden en çok etkilenen branş olması nedeniyle prim üretimin ağırlığını teşkil etmesi beklenen bir sonuçtur.

**Tablo 4: Prim Üretiminin Branşlara Göre Dağılımı (Bin TL)**

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019
<b>Bitkisel Ürün</b>	46.775	72.668	95.090	272.515	456.725	974.001	1.160.546	1.317.031	1.526.003
<b>Büyükbaş</b>	14.197	20.090	80.763	169.891	160.443	239.537	353.246	567.141	675.353
<b>Sera</b>	1.991	3.758	5.775	15.529	28.329	47.780	65.784	90.744	120.659
<b>Küçükbaş</b>	-	-	-	25.314	30.396	27.591	35.985	58.504	106.065
<b>Su Ürünleri</b>	798	1.166	2.520	13.631	3.139	4.054	5.869	6.974	6.232
<b>Arılı Kovan</b>	-	-	-	-	3.035	5.549	5.345	6.770	7.492
<b>Kümes Hay.</b>	342	761	1.283	2.466	1.466	1.470	1.777	3.468	5.257
<b>Genel Toplam</b>	<b>64.103</b>	<b>98.443</b>	<b>185.433</b>	<b>499.348</b>	<b>683.535</b>	<b>1.299.986</b>	<b>1.628.553</b>	<b>2.050.635</b>	<b>2.447.064</b>

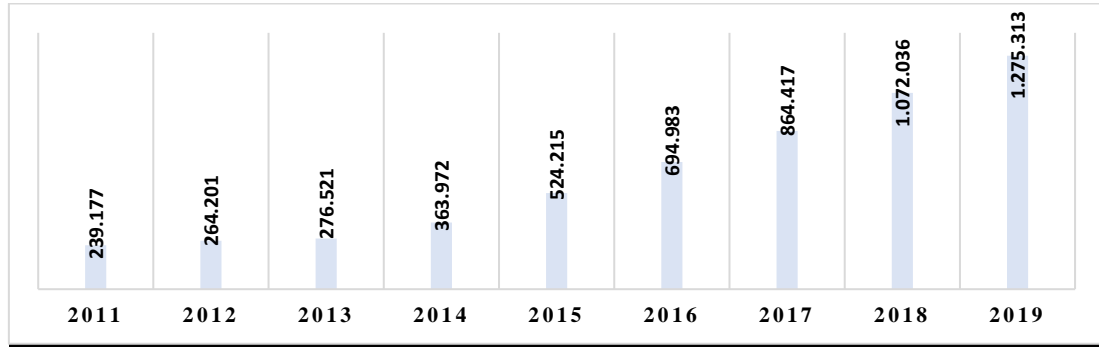
**Kaynak:** TARSİM, 2020.

### 2.3. Devletin Prim ve Hasar Fazlası Desteği

Her yıl Tarım ve Orman Bakanlığı'nın teklifiyle, devletin vereceği prim desteğinin miktarı Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Prim desteği için belirlenmiş ödenek Bakanlık bütçesine eklenir. Bakanlık, sigorta şirketleri tarafından düzenlenen poliçeleri göz önünde bulundurarak, prim desteğini Havuzun hesabına aktarır (Resmi Gazete, 2006). 2018 yılı itibariyle çiftçilerin ödeyecekleri tarım sigortaları primlerinin %50'si devlet tarafından karşılanmaktadır. Bu oran don teminatında %67, köy bazlı kuraklık verim sigortasında %60 olmaktadır (Tarım Sigortaları Havuzu, 2021). Üreticilerin söz konusu prim desteğinden yararlanabilmesi için faaliyet alanlarına uygun kayıt sistemine kayıt yaptırılmaları ve kayıtlarını her yıl güncellemeleri gerekmektedir. Ayrıca üreticilerin 1977 tarihli 2090 sayılı tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanundan yararlanabilmeleri için tarım sigortaları yaptırmış olmaları zorunluluğu getirilmiştir (Engürülü ve Yaşar, 2015: 656-657).

Şekil 3, devletin tarım sigortalarına yapmış olduğu prim desteğinin son on yıl dikkate alındığında katlanarak arttığını göstermektedir.

Şekil 2: Yıllar İtibariyle Devletin Prim Desteği Tutarları (TL)



Kaynak: TARSİM, 2020.

Hasar fazlası desteği ise, Tarım Sigortaları Havuzu tarafından teminat altına alınan risklerin üçüncü kuruluşlara aktarılması için ulusal ve uluslararası piyasalardan elde edilen korumanın yetersiz olması halinde, Havuz tarafından hesaplanacak tahmini hasarın korumasız kalan tutarının Cumhurbaşkanınca belirlenecek kısmının devlet tarafından taahhüt edilmesidir (Resmi Gazete, 2005; 2006).

Havuz sigorta şirketlerince kendisine devredilen riskleri dağıtmak amacıyla başka sigorta şirketleriyle risk paylaşım anlaşmaları yapar. Havuzun risk paylaşımı yoluyla aktaramadığı riskler ise her yıl yeniden hesaplanan hasar prim oranı baz alınarak devletçe taahhüt edilir. Devletin sağlamış olduğu bu garanti tarım sigortalarının sürdürülebilirliği açısından önemli bir güvence olsa da uzun vadede primlerle tüm risklerin karşılanabildiği bir seviyeye gelmek hedeflenmektedir (Karaca, Gültek, İntişah, Engürülü ve Karlıoğlu, 2010: 6).

### 2.4. Hasar Tazminatı Ödemeleri ve Denetim

Tazminat ödemelerini TARSİM, Havuz kaynaklarını kullanarak yapmaktadır. TARSİM, hasar dosyaları ile ilgili gereken çalışmaları yaptıktan sonra, sigortalılar adına yapması



gereken ödemeleri ilgili bankaya gecikmeksizin ödemek zorundadır. Havuz ve işletici şirketin denetimi, sigortacılık faaliyetleri açısından Hazine Müsteşarlığı tarafından, diğer tüm işlemler ise Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yapılmaktadır (Engürülü ve Yaşar, 2015: 657). Hasar/prim oranlarını gösteren Tablo 5 incelendiğinde, toplanan primlerin hasar ödemelerini karşılamış olması olumlu bir durum olmakla birlikte, toplanan primlerin en az %50'sinde devlet desteğinin de bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle sistemin sürdürülebilirliğinin garanti altına alınması için ülke genelinde tarım sigortalı üretici sayısının mutlaka artırılması gerekmektedir.

**Tablo 5: Yıllar İtibariyle Prim Üretimi, Ödenen Hasar Miktarı ve Hasar Prim Oranları**

Yıllar	Prim Miktarı (TL)	Ödenen Hasar Miktarı (TL)	Hasar/Prim Oranı (%)
2006	4.450.852	894.938	20
2007	64.103.579	43.905.527	68
2008	98.443.549	44.100.874	45
2009	120.348.681	95.231.940	79
2010	185.433.744	121.399.481	65
2011	440.879.023	225.227.838	51
2012	499.348.870	280.266.706	56
2013	526.835.325	410.857.897	78
2014	683.535.994	532.284.864	78
2015	965.772.197	724.802.873	75
2016	1.299.986.302	840.963.512	65
2017	1.628.553.789	833.085.483	51
2018	2.050.635.088	1.065.106.035	52
2019	2.447.064.788	1.226.860.024	50

Kaynak: TARSİM, 2020.

Tablo 6, Türkiye’de tarım sigortalı sistemi kapsamında yıllar itibariyle gerçekleşen hasarları karşılama oranlarını göstermektedir. Tablodaki veriler incelendiğinde ilgili yıllar için hasar karşılama oranının genel olarak %80’nin altında gerçekleşmediği görülmektedir.

**Tablo 6: Yıllar İtibariyle Gerçekleşen Hasar, Ödenen Hasar ve Hasar Karşılama Oranları**

Yıllar	Gerçekleşen Hasar (TL)	Ödenen Hasar (TL)	Hasar Karşılama Oranı (%)
2006	1.492.938	894.938	60
2007	51.191.779	43.905.528	86
2008	50.843.382	44.100.874	87
2009	109.813.159	95.231.940	87
2010	155.344.643	121.399.481	78
2011	280.900.299	225.227.838	80
2012	332.121.235	280.266.706	84
2013	469.980.057	410.857.897	87
2014	579.352.079	532.284.864	92
2015	779.921.162	724.802.873	93
2016	919.929.913	840.963.512	91
2017	922.260.746	833.085.483	90
2018	1.245.924	1.065.106	85
2019	1.395.949	1.226.860	88

Kaynak: TARSİM, 2020.

Neo-liberal politikaların bir sonucu olarak tarımsal üretim yapan çiftçiler de sermaye akımlarının yarattığı olumsuzluklarla ve serbest piyasa ekonomisinin sebep olduğu rekabet koşullarıyla mücadele etmek zorundadır. Her ne kadar devletler uyguladıkları tarımsal destekleme politikaları ile tarımsal üretimi sürdürülebilir kılmaya çalışsalar da bu politikaların köylüleri ve çiftçileri serbest piyasa koşullarına karşı koruması mümkün görünmemektedir (Keyder ve Yenal, 2018: 39). Bu noktada çiftçilere önemli bir gelir güvencesi sağlama potansiyeli olan tarım sigortalarının çok önemli bir görevi üstleneceği düşünülmektedir.

## SONUÇ

Tarım Sigortaları Vakfı'nın kuruluşuna kadar olan dönemde; devletin tarım sigortalarına destek vermemesi, tarım sigortalarını düzenleyen yasal mevzuatın oluşturulamaması, çiftçilerin ve sigorta şirketlerinin tarım sigortalarına ilişkin yeterli bilgiye sahip olmamaları ve primlerin yüksekliği gibi faktörlerin etkisiyle tarım sigortaları kayda değer bir gelişme gösterememiştir. 1995 yılında Tarım Sigortaları Vakfı'nın kurulmasıyla hasar tespit işlemlerinin bağımsız uzmanlarca tek merkezden yürütülmesi sağlanmış ve objektif kriterlerle çalışan bağımsız bir hasar havuzu oluşturulmuştur. Ancak bu dönemde de tarım sigortalarına ilişkin yasal bir düzenleme, uygulamaya konmuş bir politika ya da devlet desteği olmaması nedeniyle prim üretimi çok düşük düzeyde kalmıştır.

2005 yılında tarım sigortalarına devlet desteği uygulamasının başlamasıyla her geçen yıl tarım sigortası yaptıran üretici sayısı ve prim üretimi miktarı artmıştır. 2010-2019 yıllarını kapsayan on yıllık süreçte prim üretimi 185 Milyon TL'den 2,5 Milyar TL'ye çıkmıştır. Ayrıca tarım sigortaları prim üretiminin toplam sigorta prim üretimi içerisindeki payı 2005 yılı öncesi ortalama %0,5 civarında gerçekleşirken, 2019 yılında bu oran %3,5'e yükselmiştir. Bu rakamlar devlet desteğiyle birlikte tarım sigortalarına olan ilginin arttığını göstermektedir. Ancak rakamsal olarak bu artışların meydana gelmiş olması Türkiye'de tarım sigortalarının yaygın olduğunu göstermemektedir. 2019 yılında

2 Milyon adet poliçe üretilmiş olmasına karşın Türkiye'deki tarımsal işletme sayısının yaklaşık 3,1 milyon adet olduğu göz önüne alındığında tarımsal işletmelerin önemli bir bölümünün tarım sigortası yaptırmadığı ortaya çıkmaktadır. Hatta bir işletmenin birden fazla poliçe yaptırdığı düşünüldüğünde işletme başına düşen poliçe sayısı daha da düşmektedir.

Hâlâ kat edilmesi gereken çok mesafe olmasına karşın, Türkiye'de 2005 yılında uygulamaya başlanan devlet destekli tarım sigortalarıyla birlikte tarımdaki sigortalı çiftçi sayısı ve tarım sigortaları prim ödemeleri önemli ölçüde artmıştır. Bu artış 2005 yılı öncesi devlet desteği olmadan hayata geçirilen tarım sigortalarındaki başarısızlığın da kanıtı niteliğindedir. 2005 yılından sonra çiftçilere gelir güvencesi sağlamak amacıyla hayata geçirilen devlet destekli tarım sigortaları uygulamasıyla tarım sektörüne ciddi kaynak aktarımı yapılmaya başlanmıştır. Uygulamanın başlamasından bugüne yaklaşık 6 Milyar TL prim desteği, aynı tutarda da hasar ödemesi yapılmıştır. Bu veriler, Tarım Sigortaları Havuzunun tarımsal üretim yapanlar için önemli bir gelir güvencesi sağladığını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Devletin verdiği prim desteği miktarı, hasar fazlası desteği ve hasar/prim oranları açısından bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'de devlet destekli tarım sigortalarının başarılı bir şekilde uygulandığı bulgusuna ulaşılmıştır.

## Kaynakça

- Çetin, B. ve Turhan, Ş. (2013). *Tarım Sigortaları*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Çukur, F. vd., (2008). "Malatya İlinde Kayısı Üreticilerinin Riskin Transferinde Tarım Sigortasına Bakış Açılarının Değerlendirilmesi: Doğanşehir İlçesi Polatdere Köyü Örneği". *Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 45(2), 103-111.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1984). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990 - 1994*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996 - 2000*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001 - 2005*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Dinler, T., Yaltırık, A. ve Çetin, B. (2005). "Tarımda Risk Yönetimi ve Tarım Sigortaları". Web: [http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/3a115cbd6f47889\\_ek.pdf](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/3a115cbd6f47889_ek.pdf) (Erişim: 18 Eylül 2020).
- Durgut, İ. ve Dumanoglu, P. (2016). "Türkiye'de Tarım Sigortalarına Devlet Desteğinin Etkileri". *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 6(1), 94-99.
- Engürülü, B. ve Yaşar, A. (2015). *Tarım Sigortaları*. E. Kırkbeşoğlu (Editör), *Risk Yönetimi ve Sigortacılık İçinde*, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 646-666.
- Ertan, A. ve Gök, M. (2012). "Eğirdir İlçesi Tarım Üreticilerinin Tarım Sigortası Yaptırmaya Karar Verme Sürecinde Etkili Olan Faktörlerin Analizi". *ODÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 3(5), 66-76.

- Gül, H. (2015). "Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri". *Yasama Dergisi*, (29), 5-31.
- Güngör, M. (2006). *Türkiye'de Tarım Sigortası Uygulamaları ve Devlet Destekli Tarım Sigortası*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, İstanbul.
- Gabel, S. G. (2016). *A Rights-based Approach to Social Policy Analysis*. New York: Springer.
- İşbeceren, V. (2018). *Tekirdağ İli Süleymanpaşa İlçesi Ziraat Odasına Üye Çiftçilerin Tarım Sigortasına Olan Eğilimleri Üzerine Bir Araştırma*. Yüksek Lisans Tezi, Namık Kemal Üniversitesi, Tekirdağ.
- Karaca, A., Gültek, A., İntişah, A. S., Engürülü, B. ve Karhoğlu, A. (2010). *Türkiye'de Tarım Sigortaları Uygulamaları*. Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi, Ankara.
- Karadeniz, O. (2006). "Türkiye'de Çiftçilerin Sosyal Güvenliği ve Sosyal Güvenlik Reformunun Çiftçiler Üzerine Olası Etkileri". *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(4), 91-127.
- Kazgan, G. (2013). *Tarım ve Gelişme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keyder, Ç. ve Yenal, Z. (2018). *Bildiğimiz Tarımın Sonu*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mumcu, İ. (2009). *Tarımı Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Uygulamalarında Tarım Sigortalarının Yeri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Namık Kemal Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Tekirdağ.
- Özçelik, A. (2018). *Tarım Sigortaları*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Özdemir, A. ve Baylan, G. (2017). "Türkiye'de Tarım Sigortacılığının Gelişimi ve Yarattığı Etkiler". *Kesit Akademi Dergisi*, (12), 89-115.
- Resmi Gazete (2005). *Tarım Sigortaları Kanunu*. Sayı: 25852, No: 5363 (Erişim: 29 Eylül 2020).
- Resmi Gazete (2006). *Tarım Sigortaları Havuzu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Sayı: 26172 (Erişim: 29 Eylül 2020).
- Resmi Gazete (2011). *Türk Ticaret Kanunu*. Sayı: 27846, No: 6102 (Erişim: 19 Eylül 2020).
- Sümer, G. ve Polat, Y. (2016). "Dünyada Tarım Sigortaları Uygulamaları ve TARSİM". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 236-263.
- Sevim, U. (2010). *Türkiye'de Tarım Sigortalarında Tarım Sigortaları Havuzu ve TARSİM Uygulaması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Smith, V. ve Glauber, J. (2012). "Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where are We Going?". *Applied Economic Perspectives and Policy*, 34(3), 363-390.
- Tanrıvermiş, H. (1994). *Tarım Sigortaları*. Ankara: Matsa Basımevi.

- TARSİM (Tarım Sigortaları Havuzu) (2019). “Sigortacılığın Anatomisi”. Web: <http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf> (Erişim: 4 Ocak 2020).
- TARSİM (Tarım Sigortaları Havuzu) (2020). “2011-2019 Yılları Faaliyet Raporları”. Web: [https://web.tarsim.gov.tr/havuz/subPage?\\_key\\_=0C006981E0842E8D6235913E60C5E96777615612P3GUH0F96WW8JT4TA616062015](https://web.tarsim.gov.tr/havuz/subPage?_key_=0C006981E0842E8D6235913E60C5E96777615612P3GUH0F96WW8JT4TA616062015) (Erişim: 17 Kasım 2020).
- TARSİM (Tarım Sigortaları Havuzu) (2021). “Tanıtım Sunumu”. Web: [https://web.tarsim.gov.tr/havuz/subPage?\\_key\\_=6D7415BE31795E0576A7CE18FEDB4F2E24092871D550AH4D5776KR4OZG17062015](https://web.tarsim.gov.tr/havuz/subPage?_key_=6D7415BE31795E0576A7CE18FEDB4F2E24092871D550AH4D5776KR4OZG17062015) (Erişim: 23 Ekim 2020).
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (1997). *I. Tarım Şûrası Çalışma Belgesi*. Ankara.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2004). *II. Tarım Şûrası Sonuç Raporu*. Ankara.
- Tümtaş, H. (2007). *Tarım Sigortaları Havuzu Modeli'nin Geleceği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) (2004). “Tarım Sigortaları Kanunu Tasarısı”. Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss879m.htm> (Erişim: 5 Eylül 2020).
- TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) (2005a), Dönem 22, Toplantı 106, *TBMM Tutanak Dergisi*, C.86, s. 213-362.
- TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) (2005b), Dönem 22, Toplantı 107, *TBMM Tutanak Dergisi*, C.86, s. 363-446.
- TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) (2005c), Dönem 22, Toplantı 110, *TBMM Tutanak Dergisi*, C.87, s. 81-188.
- TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) (2005d), Dönem 22, Toplantı 111, *TBMM Tutanak Dergisi*, C.87, s.189-501.
- TSB (Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği) (2018). “Faaliyet Raporları 2002 - 2017”. İstanbul.
- TSB (Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği) (2019). “2019 Yılı Faaliyet Raporu”. Web: <https://www.tsb.org.tr/Document/Yayinlar/2019 Yılı Sektor Raporu.pdf> (Erişim: 4 Ocak 2020).