

**KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TARIMIN STRATEJİK ÖNEMİ VE
TARIMSAL ARZ GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDA DEVLETİN ROLÜ***
**THE STRATEGIC IMPORTANCE OF AGRICULTURE IN THE
GLOBALIZATION PROCESS AND THE ROLE OF THE STATE IN ENSURING
AGRICULTURAL SUPPLY SECURITY**

Prof. Dr. Mircan TOKATLIOĞLU

Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
Bursa/TÜRKİYE, E-mail: miryildiz@uludag.edu.tr

Doç. Dr. Ufuk SELEN

Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
Bursa/TÜRKİYE, E-mail: uselen@uludag.edu.tr

Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA

Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
Bursa/TÜRKİYE, E-mail: reyhan@uludag.edu.tr

| MAKALE BİLGİSİ | ÖZET |
|--|--|
| <p>Makale Geçmişi: Geliş: 5 Ekim 2018 Kabul: 22 Ekim 2018</p> | <p>Tarım sektörünün stratejik bir öneme sahip olduğu yaygın olarak kabul edilmektedir. Artan nüfusun gıda ihtiyacının karşılanması, gıda güvenliğinin sağlanması ve doğal kaynakların korunması gibi hususlar tarım sektörünün önemini artırmaktadır. Tarım sektörünün bu özelliği tarımsal arz güvenliğinin garanti altına alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk tarım sektörünün devlet tarafından öncelikli sektör olarak kabul edilip, uygun politikalarla desteklenmesini gerektirmektedir. Çalışmanın amacı tarımın stratejik önemine ve arz güvenliğinin sağlanması gerekliliğine dikkat çekmektir. Bu amaç çerçevesinde tarım sektörüne yönelik devlet müdahalesinin genel özellikleri ortaya koyularak, küresel düzeyde tarım politikalarındaki değişimin Türkiye tarım politikalarına yansımaları değerlendirilmiştir. Küresel ölçekte de gözlemlendiği gibi, Türkiye’de tarımsal üretim önemli ölçüde</p> |
| <p>Anahtar Kelimeler: Stratejik Tarım, Arz Güvenliği, Küreselleşme, Kamu Müdahalesi, Türkiye’de Tarım</p> | |
| <p>DOI: 10.15637/jlecon.267</p> | |

* Bu çalışma 26-28 Nisan 2018 tarihleri arasında Nevşehir-Türkiye’de düzenlenen 4th SCF International Conference on "Economic and Social Impacts of Globalization and Future of Turkey-EU Relations", sempozyumunda özet tebliğ olarak sunulmuştur.

JEL Kodları: F6, H23, H25, H40, H41, Q11, Q15, Q18

piyasalaştırılmıştır. Piyasalaşmaya bağlı olarak gıda ve arz güvenliğine ilişkin önemli sorunların var olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle tarımsal arz güvenliğini sağlanmaya yönelik politika değişikliklerinin stratejik biçimde ele alınarak uygulamaya sokulması kaçınılmazdır.

| ARTICLE INFO | ABSTRACT |
|--|---|
| <p>Article History: Received: 5 October 2018 Accepted: 22 October 2018</p> | <p><i>It is widely accepted that the agricultural sector has a strategic importance. The requirement to meet the food needs of the growing population, to ensure food security and to preserve natural resources are increasing the importance of the agricultural sector. This feature of the agricultural sector requires the security of agricultural supply. This necessity requires the agricultural sector to be accepted as the priority sector by the state and supported by appropriate policies. The aim of the study is to draw attention to the strategic importance of agriculture and the need to ensure the security of agricultural supply. In this purpose, manifesting the general characteristics of state intervention in the agricultural sector, the reflection of Turkey's agricultural policy changes in agricultural policies at the global level are evaluated. As observed on a global scale, agricultural production has significantly marketization in Turkey. It is observed that marketization has caused significant problems regarding food and supply security. For this reason, it is inevitable that the policy changes aimed at ensuring the security of agricultural supply will be addressed and implemented in a strategic way.</i></p> |
| <p>Keywords: Strategic Agriculture, Security of Supply, Globalization, Public Intervention in Agriculture in Turkey</p> | |
| <p>DOI: 10.15637/jlecon.267</p> | |
| <p>JEL Codes: F6, H23, H25, H40, H41, Q11, Q15, Q18</p> | |

1. GİRİŞ

Tarım sektörünün stratejik bir öneme ya da konuma sahip olduğu yönünde yaygın bir görüş bulunmaktadır. Son zamanlarda dünyada tarımın stratejik önemini doğrudan ya da dolaylı etkileyen gelişmeler yaşanmakta, bu da tarımla ilgili tartışmaların artmasına neden olmaktadır. Birçok ülkede tarımın milli gelir ve istihdamdaki payı azalmasına rağmen, tarımsal faaliyetlerin ekonomi dışında sosyal ve çevresel etkilerinin bulunması bu tartışmalarda devletin rolünü gündeme getirmektedir. Tarım, insanların en temel ihtiyacı olan beslenme için gerekli gıdayı sağlayan bir sektör olduğundan, devletin toplumun gıda güvenliğini ve daha da ötesinde tarımsal arz güvenliğini sağlaması gerekmektedir. Ancak tarımsal faaliyetlerin doğa ve iklim koşullarına bağlı olması, dünyada artan çevre sorunları ve iklim değişikliğinin doğal kaynakların kullanımı ile ilgili kısıtlar dikkate alındığında tarımsal üretimin sürdürülebilirliği önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Özertan, 2014: 210-211). Dolayısıyla gittikçe artan nüfusun gıda ihtiyacını karşılamanın devletler açısından güçlüğü daha da anlaşılır hale gelmektedir.

Küreselleşmenin etkisiyle değişime uğrayan tarım sektörü birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de devlet müdahalesinin sınırlandığı piyasa ekonomisi dinamiklerine daha açık bir faaliyet alanı haline gelmiştir. Tarım sektörüne yönelik tartışmalar, “tarımsal arz güvenliğinin sağlanması” konusundan çok, tarımsal fiyatların yüksekliği, tarımda verim düşüklüğü, tarımda dışa bağımlılığın artması ve kendi kendine yeten ülke olma özelliğinin yitirilmesi gibi konular etrafında yapılmaktadır. Aslında tüm bu konuların arz güvenliği konusu ile yakından ilgisi vardır. Devletin tarım politikalarını bu temelde belirlemesine ihtiyaç vardır. Bu çalışma Türkiye’de tarım sektörünün arz güvenliğini sağlamaya dönük stratejik işlevini yerine getirmesinde devletin rolünü incelemektedir. Çalışmanın çerçevesi şöyle ifade edilebilir: ilk olarak, tarımın stratejik önemi ve tarımsal arz güvenliği kavramları üzerinde durulacak ve devlet müdahalesinin gerekçeleri ele alınacaktır. İkinci olarak, devletin tarım sektöründeki rolünün değişimi Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB)

ve Avrupa Birliği (AB) gibi küresel yönetim unsurlarının yaklaşımları dikkate alınarak açıklanacaktır. Üçüncü olarak Türkiye’de devletin tarım sektöründeki rolü ve tarımın bugünkü durumu veriler üzerinden ortaya konmaya çalışılacaktır. Dördüncü olarak devletin tarım kesiminde arz güvenliğini sağlamaya yönelik alabileceği önlemler üzerinde durulacaktır.

2. TARIMIN STRATEJİK ÖNEMİ, TARIMSAL ARZ GÜVENLİĞİ VE DEVLET MÜDAHALESİ

Tarım, toprağı ve tohumu kullanarak bitkisel ve hayvansal ürünler üretmek ve bu ürünlerden daha değerli mamuller elde etmek için yapılan iktisadi faaliyeti ifade etmektedir (TÜİK, 2008: 1) Tarımın ekonomideki önemi ve rolü insanlık tarihi kadar eskilere dayanır. Toprağı dayalı ekim dikim ve hasat etme çabalarını ifade eden tarımsal üretim ve faaliyetlerin, göçebe düzenden yerleşik düzene geçişte önemli bir rolü olmuş ve sanayi devrimine kadar neredeyse yaklaşık on bin yıllık bir süre boyunca da insanlığın kaderini belirlemiştir (Şahin, 2016: 293; Mazoyer, 2010). Tarım hemen her ülkede tümüyle piyasa ekonomisi koşullarına terk edilemeyen ve devlet müdahalesini gerektiren stratejik öneme sahip bir sektör olarak görülmektedir. Tarımın stratejik bir sektör (Özertan, 2014: 210-211) olarak görülmesinde nüfusun beslenmesi, gıda güvenliği, sanayiye kaynak aktarma ve gelir dağılımı faktörleri öne çıkmaktadır. Bu faktörlerin yanı sıra tarıma devlet müdahalesini gerektiren başka nedenler de söz konusudur.

İnsanlarda en güçlü dürtü olan açlık hissinin tatmin edilmesi ya da karın doyurma ihtiyacının karşılanması hayatta kalma mücadelesiyle doğrudan ilgili olduğundan, bir toplumun en öncelikli sorunu nüfusun beslenmesidir. Güvenlik, sağlık, eğitim, kültür ve eğlence gibi ihtiyaçlar ancak beslenme meselesinin halledilmesinden sonra gündeme gelmektedir. Dolayısıyla her toplumun zorunlu tüketim maddesi olan gıda üretiminde bulunması kaçınılmazdır. Her ülke kendi sosyal yapılarına ve ekonomik kalkınma düzeyine göre tarımla uğraşmak durumundadır. Yaşamın devamı için beslenmenin zorunlu olması, beslenmeyi mümkün kılan gıda maddelerini üreten tarım sektörünü stratejik bir konuma oturtmakta, bu amaçla tarım sektörü gerektiğinde büyük miktarda kaynak aktarmak suretiyle devlet tarafından desteklenme yoluna gidilmektedir (Acar, 2003: 103; Özgüven, 1977: 41).

Aslında nüfusun beslenmesi sorunu yerli üretim yerine, gıda ürünleri ithalatı yoluyla da çözülebilir. Ancak insan toplulukları veya ülkeler arasındaki ilişkilerin bozulması ve aradaki gerginliğin zaman zaman savaşa dönüşebilmesi gerçeği karşısında ülkeler genellikle tarımsal açıdan yabancı devletlere bağımlı olmayı arzu etmemektedirler. Bu nedenle kıtlık, doğal felaket ve savaş gibi olağanüstü durumlarda ihtiyaç duyabilecekleri gıda stoklarını hazır durumda bulundurmaları istemektedirler. Bu da ihtiyaç fazlası ürün üretme gereğini doğurmaktadır, böylece tarımsal açıdan kendine yeterli olma ve gıda güvenliğini garantiye alma ihtiyacı devletin tarım sektörünü desteklemesine neden olmaktadır (Acar, 2003: 103-104).

Gıda güvenliği kavramı iki şekilde ele alınabilir. Birincisi yenilen gıdaların güvenliği, ikincisi ise temel gıda ürünlerinde ülkelerin bu ürünleri dışarıya bağımlı kalmadan kendilerinin ne ölçüde ürettiğidir (Tokalak, 2010: 247). Bir ülkenin tarım alanında kendi kendine yeterli olması ve gıda güvenliğini sağlaması “tarımsal arz güvenliği” kavramı ile ifade edilebilir. Tarımsal arz güvenliği, tarımsal üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardının sağlanmasının yanı sıra, tüketicilere uygun fiyatla yeterli ürün arzının garanti edilmesidir (DPT, 2000: 53). Diğer bir ifadeyle tarımsal üretim açısından kendine yeterlik ve olağanüstü durumlarda zorda kalmamak için gıda güvenliğinin sağlanmasıdır. Tüketicilere uygun fiyatla yeterli miktarda ürün arzının garanti edilmesi ve bunun sürdürülebilirliğinin sağlanması hedefi, devleti tarım sektörüne müdahaleye yöneltmektedir (Acar, 2003: 103; Dinler, 2000: 271-275; Gaytancıoğlu, 2009: 12-14). Ayrıca artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için tarımsal verimlilik artışları

kaçınılmaz olduğuna göre, devletin bu amaçla tarım sektörüne bilgi ve teknoloji desteği sağlaması da kaçınılmazdır.

Tarımsal üretimin doğa ve iklim koşullarına bağlı ve dönemsel olması, tarımsal ürün fiyatlarında istikrarsızlığa yol açtığından, tarımsal gelirlerde meydana gelen dalgalanmalar tarımsal üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardının sağlanmasını güçleştirir. Özellikle basit teknolojinin kullanıldığı, kötü hava koşullarından ve tarım zararlılarından etkilenmeye fazlasıyla açık olan, tarımsal altyapının yetersiz olduğu gelişmekte olan ülkelerde tarım riskli bir faaliyet alanı olarak görülür. Bu nedenle potansiyel kazançlarla birlikte yüksek riskler de söz konusudur. Çiftçilerin bu riskten kaçınan kişiler olduğu düşünülür. Fiyat dalgalanmalarına açık bir sektörün, piyasa ekonomisi koşullarına bırakılması, çiftçilerle yarı topraksız işçilerin çoğunu sürekli bir güvensizlik ve belirsizlik ortamında yaşamaya mecbur bırakabilir (Oya, 2007: 222-223). Dolayısıyla tarımsal ürün fiyatlarındaki istikrarsızlığı azaltmak ve düşük tarımsal gelirleri iyileştirmek üzere devletin destekleyici faaliyetleri ve politikaları uygulaması gerekmektedir.

Tarımın diğer bir işlevi, ülkelerin sanayileşmesine ve dolayısıyla kalkınma sürecine katkıda bulunmasıdır. Sanayileşme sürecinde tarımın milli gelir içindeki payı azalmasına rağmen, diğer sektörlerle ilişkisi ve piyasa bağlantıları nedeniyle tarım stratejik önemini korumaya devam etmektedir. Tarımın piyasa ekonomisi ile bağlantıları; artan gelirle birlikte çoğalan nüfusa yiyecek üretmek, tasarrufların sanayi yatırımlarına akışını sağlamak, endüstriyel ürünlerin piyasalarını genişletmek, ithal sermaye malları satın alabilmek için ihracattan kazanç elde etmek ve imalat sanayinde işlenmek üzere temel tarımsal girdiler üretmek gibi çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir (Saraçoğlu ve Bulut, 2004: 48; Ertuğrul, 2004: 1; Şahin, 2016: 293). Sanayi ve tarım arasındaki bir diğer bağlantı da iş gücü hareketliliği üzerinden kurulmaktadır. Tarımın GSYH içindeki payının azalmasıyla birlikte, gizli işsizliğin hakim olduğu tarım sektöründen sanayi sektörüne doğru emek göçü, sanayi için ucuz iş gücü kaynağı oluşturmaktadır. Bu sonuç tarım sektöründe verimliliği düşük olan emek gücünün sanayide daha verimli çalışmasına imkan sağlayarak, kalkınmanın önemli bir sorunu olan verimlilik ihtiyacına cevap vermektedir.

Sanayileşme tarımdan destek alırken, kendisi de tarım sektöründe önemli değişikliklere yol açmakta, bir yandan tarımın ekonomideki ağırlıklı rolüne son verirken; öte yandan tarımda makineleşme, suni gübre ve tarımsal ilaç kullanımına geçilmesi ve bunların yaygınlaşmasına olanak sağlayarak, tarımda önemli verimlilik artışlarını beraberinde getirmektedir (Kafaoğlu, 2002: 11-12). Öte yandan sanayileşme ve kentleşme ile birlikte artan çevre sorunlarının tarımsal faaliyetler üzerindeki olumsuz etkilerini (negatif dışsallıklar) gidermek için devlet müdahalesi gerekli olmaktadır.

Devletin tarım sektörüne müdahalesinin diğer önemli bir gerekçesi, piyasa sistemi sonucu ortaya çıkan gelir dağılımıdır. Bu anlamda, tarım sektöründe çoğu zaman düşük gelir grubunda yer alan nüfus aleyhine ortaya çıkan eşitsiz/adaletsiz dağılımın düzeltilmesi için devletin/kamunun müdahalesi kaçınılmazdır (Gönel, 2010: 208). Kırsal kesimde yaşayıp tarımla uğraşan nüfus ile kentsel bölgelerde yaşayan ve sanayi ve hizmetler gibi daha yüksek katma değer yaratan sektörlerde çalışan nüfus arasındaki gelir eşitsizliğinin düzeltilmesi ile ilgili kaygılar devletin tarım sektörüne müdahalesinde önemli bir neden oluşturur. Tarım sektöründe verimliliğin ve katma değer yaratma imkanlarının sanayi ve hizmet sektörlerine kıyasla oldukça düşük olduğu iyi bilinen bir gerçektir. Devletin yeniden dağıtımcı bir rol üstlenerek gelir dağılımına müdahale etmemesi halinde, tarımla uğraşan kesim milli gelirden giderek daha az oranda pay alabilmektedir. Gelir dağılımının iyice bozulması ise toplumsal barış ve huzuru bozma, istikrarsızlıklara yol açma ve siyasal ve ekonomik krizleri tetikleme riski taşımaktadır. Bu gibi durumlarla karşı karşıya kalmamak için devletler, toplumun farklı

kesimlerinin milli gelirden daha dengeli bir pay almasını sağlamak üzere tarım sektörünü destekleme yoluna gitmektedirler (Acar, 2008: 162-163). Geçmişteki tecrübeler yüksek tarımsal büyüme oranlarının kırsal yoksulluğu azalttığını göstermektedir. Güçlü bir tarımsal büyüme gıda fiyatlarında düşmeye, gıda üreticileri ve kırsalda çalışanların gelir imkanlarını artırmaya, göçü azaltma ve verimliliği artırma gibi sektörler arası olumlu etkilere yol açmaktadır. 1996'daki DB Raporu, tarım sektöründe %3'lük bir büyümenin yoksullukta %1'lik bir azalışa neden olduğunu belirtmiştir (Saraçoğlu ve Bulut, 2004: 48-49).

Devletin tarım sektörüne yönelik müdahaleleri piyasa başarısızlığı dediğimiz bazı alanların varlığı nedeniyle de gerekli olmaktadır. Birincisi, tarımsal üretimin gerektirdiği sulama hizmetlerinin kamusal nitelik göstermesidir. Birçok ülkede devletin sulama projelerine kaynak ayırması ve tarımsal üreticilere bu hizmeti sunması söz konusudur. İkincisi, eksik enformasyon ve/veya asimetrik bilgi sorunudur. Kamunun tarım sektörü ile ilgili sunduğu enformasyonu da bir kamu malı olarak değerlendirmek mümkündür. Tarım sektöründeki bir kişinin elde edip de kullanmaya başladığı bilginin, geleneksel formlar içinde bir hayat süren toplum içerisinde, komşusu tarafından da kullanılmaya başlaması kaçınılmazdır. Ortaya çıkan bu pozitif dışsallık, özellikle yeni teknolojilerin massedilmesinde, çiftçilere sağlanan desteklemelerin rasyonalitesinin sağlanmasında kullanılmaktadır. Sigorta ve kredi alanlarındaki eksik rekabet piyasası koşulları da tarıma devlet müdahalesini gerektiren bir diğer neden olarak görülebilir. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde tarım sektöründe çalışanlar, karşı karşıya kaldıkları üretim ve fiyat risklerine karşı, tam sigorta kapsamında yer almazlar. Kırsal kesim kredi piyasaları da, tarımsal sigorta piyasaları gibi, eksik rekabet koşullarının geçerli olduğu piyasalardır (Gönel, 2010: 208).

Devlet tarımsal arz güvenliğinin sağlanmasına yönelik müdahalelerinde regülasyon, mali ve parasal nitelikli çeşitli önlemlere başvurabilir: Regülasyon nitelikli önlemler; arz planlamasına yönelik bilgi akışının sağlanması, tarımsal mülkiyet yapısının düzenlenmesi, tarım ürünlerinin fiyat politikası, tarımsal üretime yönelik kota ve yasaklamalar gibi uygulamalarda somutlaşmaktadır. Mali nitelikli önlemler ise destekleme politikası bağlamında sağlanan sübvansiyonlar, kamu altyapı yatırımları, sağlanan vergisel avantajlar, tarımsal kredi ve sigorta politikası uygulamaları biçiminde sayılabilir. Ayrıca bütün bunlara tarımsal kamu iktisadi teşebbüslerini de ilave etmek gerekir.

Devlet tarımsal destekleri çeşitli biçimlerde uygulayabilir (Kepenek, 2012: 377). Bunlar;

- 1) Üretime, taban fiyatı ve satın alma güvencesini de içeren "fiyat desteği" sağlanması,
- 2) Üretim ve satış maliyetini azaltıcı destekler,
- 3) Bazı ürünlerin üretiminin sınırlandırılması amacıyla sağlanan destekler, 4) ticaret politikalarıyla kimi ürünlerde ithalatın sınırlandırılması, 5) araştırma-geliştirme, sigortalama, fuar ve tanıtım katkıları, aşılama, zararlılara karşı koruma önlemleri gibi hizmetler, 6) yol, elektrik, sulama, toprak ve su kaynaklarının korunması gibi alt yapı olanaklarının iyileştirilmesi şeklinde sayılabilir.

3. KÜRESELLEŞMENİN DEVLETİN TARIM SEKTÖRÜNDEKİ ROLÜNE ETKİSİ

Devletin tarıma yönelik müdahaleleri ve politikaları kapitalizmin küreselleşmesine paralel olarak değişikliğe uğramıştır. Kapitalizmin küreselleşmesini kapitalist ekonomik sistemin dünyaya yayılma süreci ve dünya egemenliği olarak (Tokatlıoğlu, 2005: 53; Savaş, 2004: 5) ele aldığımızda, bu süreçte tarım sektörünün de piyasa koşullarında işleyen bir sektör konumuna gelmesi, gıda üretimi, tedariki ve dağıtımının (uluslararası gıda rejiminin) da küreselleşmesi söz konusudur (Aysu, 2015: 28; Bernstein, 2010: 86).

Kapitalizmin ilk küreselleştiği 1870’den Birinci Dünya Savaşı’na kadar olan dönemde, fetih ve sömürgeleştirme hareketi ile ekonomik reformlar ve uluslararası sistemlerin gelişmesinin etkisiyle (Savaş, 2004: 13), 18. yüzyıl sanayi devriminin teknolojik gelişmelerine (dokuma tezgahlarında yeni teknolojilerin ortaya çıkması, demiryolu taşımacılığının ve buhar gücüne dayalı gemi taşımacılığının gelişmesi), ticaretin, sermaye hareketlerinin ve finansal sistemlerin liberalleşmesi eşlik etmiştir (Tokatlıoğlu, 2005: 54). Bu zamana kadar, küresel ekonominin beş yüzyılı boyunca tarımsal ürünlerin taşınması çoğunlukla su yolu ulaşımına dayanırken, karayolu ulaşımındaki demiryolu taşımacılığı devrimi, uluslararası tarımsal mal ticaretini büyük ölçüde yaygınlaştırmış, “yaşamın temel gereksinimleri alanında, fiyatları ilk kez (uluslararası) piyasaların belirlediği bir durum” birinci uluslararası gıda rejimi olarak nitelenmiştir (Bernstein, 2010: 86). Bu dönemde uluslararası tarımsal ürün ticareti serbest piyasa koşullarında yürütülse de Avrupa merkezli sömürgeciliğe dayalı bağımlı ilişkiler söz konusu olmuştur. Özellikle Avrupa’nın gıda ve hammadde ihtiyacını düşük fiyatlı tarımsal ürün ithalatı ile karşılaması, teknoloji ve üretim örgütlenmesindeki gelişmelerle birlikte küçük çiftçilikten büyük toprak sahiplerinin hakim olduğu büyük ölçekli tarıma geçişte önemli rol oynamıştır. Az gelişmiş ülkelerin bu dönemde henüz gıdada ithalata bağımlılığı söz konusu değildir (Aysu, 2015: 29). Birinci ve İkinci Dünya Savaşları ve 1929 Bunalımı’nın etkisiyle ABD’de, devletin tarım sektörüne yönelik müdahale ve tarımsal destekleme politikalarına geçtiği görülmüştür. Tarımı destekleme yaklaşımının diğer sanayileşmiş kapitalist ülkelerce benimsenmesi ve uygulamaya konmasıyla birinci uluslararası gıda rejimi sona ermiştir (Köymen, 2007: 211; Bernstein, 2010: 90-91).

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ABD ve diğer gelişmiş ülkelerin tarım politikaları sanayileşme ile birlikte değişmeye başlamıştır. Avrupa’da savaş sırasında yaşanan kıtlığın yarattığı endişe ve ardından aktif nüfusun çok önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörü çalışanlarının gelir düzeyinin korunması ve üye ülkelerin ulusal tarım politikaları arasındaki derin farklılıkların giderilmesi öncelikli bir konu olmuştur. Dolayısıyla entegrasyon sürecinde uygulanmaya başlanan Ortak Tarım Politikası, ABD’nin tarımsal destekleme politikasına benzer bir yaklaşımı benimsemiştir. Üye ülkelerin tarım politikalarının ortak bir çerçevede yönetilmesi ve karar alma sürecinde fiyat ve pazar mekanizmalarının Birlik ölçeğinde belirlenmesini içeren Ortak Tarım Politikası ile tarımsal üretimin rasyonelleştirilmesi ve üretim faktörlerinin özellikle işgücünün optimal kullanımının ve verimliliğin artırılması, tarımsal nüfusun yaşam düzeyinin yükseltilmesi, piyasalarda istikrar sağlanması, Birlik içinde olası gıda yetersizliklerinin önüne geçmek üzere düzenli bir ürün arzının garanti altına alınması, böylece gıda alanındaki dışa bağımlılığın ortadan kaldırılması, tarım ürünlerinin tüketicilere uygun fiyatlarla ulaştırılması, sağlıklı ve çevre dostu bir üretim altyapısının oluşturulması hedeflenmiştir (Balkır, 2010: 308).

Gelişmiş ülkelerin uyguladığı politikalar tarım sektöründe kapitalist üretim ilişkilerinin egemen kılınmasını sağlamış ve tarımsal üretim modelinin yoğun enerji ve kimyasal kullanımına dayalı hale getirilmesine yol açmıştır. Tahıl üretimi ile hayvancılık birbirinden ayrılarak yeni bir iş bölümü ve uzmanlaşmaya gidilmiş ve büyük tarımsal-gıda şirketleri piyasalarda egemen bir konuma gelmiştir. Bu şirketler daha sonra hem üretim girdilerine egemen olan ve hem de tarım ürünlerinin dünyadaki dış ticaretini elinde bulunduran çok uluslu şirketlere dönüşmüştür. Büyük tarımsal gıda şirketleri yüksek katma değeri olan hayvansal ürünler ile dayanıklı yiyeceklerin kitlesel üretiminin ve tüketiminin teşvik edilmesinde önemli rol oynamıştır (Köymen, 2007: 211-212; Kafaoğlu, 2002: 21-22). ABD tarımında pazar için üretimin desteklenmesine dayanan bu yaklaşım, “yeşil devrim” adıyla küresel ölçekte de yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Tarımsal ürünlere taban fiyat uygulaması getirilmiş, tarımsal desteklemeler uygulanmıştır. Bütün bunlar tarımsal üretimin artmasına ve yeni pazar arayışlarına yol açmıştır (Aysu, 2015: 30). Yeni pazarlar da gelişmekte olan ülkeler olmuştur.

Gelişmekte olan ülkeler bir yandan sanayilerini geliştirme ve kalkınma çabalarını sürdürürken, diğer yandan devlet öncülüğünde kalkınma politikaları kapsamında tarım sektörlerini modernleştirmek ve desteklemek için büyük çaba içinde olmuşlardır. Tarım politikaları sömürgecilik döneminden kalan bazı çelişkileri ve sosyal gerginlikleri çözmek için kullanılmış, toprak reformları gerçekleştirilmiştir. Bazı ülkelerde DB ve ABD destekli kırsal kalkınma programları ile kırsal kesime eğitim, sağlık ve iktisadi hizmetlerin götürülmesi sağlanmıştır. Bu dönemde geniş bir çeşitlilik içinde uygulanan tarım ve kırsal kalkınma politikaları, “ister küçük işletmeler ister büyük çaplı işletmeler, ister devlet, isterse özel sektör aracılığıyla olsun piyasa ilişkilerini derinleştirerek daha verimli bir tarımın teşviki” amacına yönelmiştir. Ancak yeşil devrim uygulamaları bazı ülkelerde (Hindistan’da) başarılı olurken, bazı ülkelerde başarıya ulaşamamıştır (Bernstein, 2010: 95-98). Bu arada gelişmiş ülkelerin tarımsal ürün stoklarını azaltmak üzere uyguladığı dampingler, gelişmekte olan ülkelerin tarım politikalarını etkilemiş, sanayi ve tarım sektörlerini aynı anda geliştirme güçlerine sahip olamayan birçok ülkenin gıdada kendine yetebilirliklerini kaybetmesine, ithalatçı ve bağımlı konuma gelmesine yol açmıştır. Doğal olarak bu ülkelerin beslenme kültürleri de ithal ürünlere göre değişmeye başlamıştır (Aysu, 2015: 31).

Tarımda liberalleşme politikalarına geçiş, 1970’lerdeki ekonomik kriz (stagflasyon) ve petrol fiyatlarındaki artışla birlikte enerji maliyetlerinin yükselmesi ve yoğun enerjiye dayalı hale getirilen tarımsal üretimin olumsuz etkilenmesinin ardından gelmiştir. Ekonomik krizden çıkışın çözümü olarak görülen “liberalleşme politikalarına geçiş ve devletin ekonomideki rolünün azaltılması” yaklaşımının tarım politikalarına yansması, İkinci Uluslararası Gıda Rejiminin sonu ve Üçüncü Gıda Rejiminin başlangıcı olarak görülmüştür. Birçok gelişmekte olan ülkede tarımsal faaliyetlerin geçimlik düzeyden ekonomik faaliyet düzeyine taşınması ve piyasalaştırılması yönünde atılan adımlar ve liberalleşme politikaları, sektörde sermaye birikiminin artırılması, üretimde verimlilik artışının sağlanması, büyük ölçekli tarımsal faaliyet alt yapılarının kurulması esasına dayalı arz yönlü politikalar olarak uygulanmıştır. 1980’lerden itibaren, ülke ekonomilerinin uluslararası piyasalar ile eklemlendiği ve bütün iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleri ile belirlendiği, dünya ticaretinin serbestleştiği, finansal piyasaların kuralsızlaştırıldığı ve finansallaşma denen finansın ekonomik yaşamın her yönüne sızmasının söz konusu olduğu bu süreçte (Tokatlıoğlu, 2005: 100), tarım politikaları da değişikliğe uğramıştır.

Tarım ve sanayi alanında faaliyet gösteren çok uluslu şirketlerin üretim, satın alma, satış stratejileri ve teknolojileri değişmiş, dünyadaki etkinlikleri artmıştır. Özellikle iktisadi faaliyetlerin organize edilmesinde ve kitlesel iletişim alanında bilgi teknolojilerinin önemi artmıştır (Bernstein, 2010: 100). Ayrıca küreselleşmenin etkisiyle tarım sektörü ürün ekimi ve pazarlamasının serbest piyasa ve rekabet koşullarına göre belirlendiği bir üst hukuk sistemiyle güvence altına alınmıştır. Bu bağlamda, uluslararası sistemde çok taraflı anlaşmalar, uluslararası tahkim, ürün kotası belirleme kriterleri gibi kontrole katkıda bulunan yöntemler geliştirilmiştir (Talas, 2009: 107-108). Çok taraflı anlaşmaların en önemlisi Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması’dır. Serbest piyasa koşullarında işleyen bir tarım ticaret sistemi yaratmak ve bunun için tarım sektörüne yönelik destek ve korumalarda aşamalı indirimler sağlayarak daha etkili ve iyi işleyen GATT kuralları oluşturma amacı taşıyan Tarım Anlaşması (1994), taraf ülkelerin pazara giriş, iç destekler ve ihracat sübvansiyonları konusunda indirim taahhütlerinde bulunmasını kapsamaktadır (Özkaya vd., 2001: 47-48). Pazara giriş taahhüdü tarım ürünleri ticaretinde uygulanmakta olan tüm tarife dışı engellerin gümrük tarifelerine dönüştürülmesi, indirilmesi ile ilgilidir. İç destek taahhütleri, tarım ürünlerine yönelik uygulanan iç desteklerin azaltılmasını içermektedir. İhracat sübvansiyonlarına ilişkin taahhütler ise tarım ürünleri ihracatını arttırmaya yönelik tüm ihracat sübvansiyonlarındaki indirimleri kapsamaktadır (Şahinöz, 2006).

Gelişmekte olan ülkelerin tarımda liberalleşme, piyasa ekonomisine açılma ve devlet desteklerinin azaltılması politikası sadece DTÖ Tarım Anlaşması kapsamında gündeme gelmemiştir. Ayrıca IMF ve DB destekli ekonomik istikrar ve yapısal uyum programları kapsamında borç yükümlülükleri artan hükümetlere önerilen ticaretin serbestleşmesi, özelleştirme ve “devletin küçültülmesine” yönelik politika reformları adı altında da uygulamaya girmiştir. Söz konusu programlarda yer alan tarım sektörü ile ilgili önlemler; tarım sektörüne yönelik kamu yatırımlarının azaltılması, tarımsal girdi ve gıda fiyatlarında sağlanan sübvansiyonların kaldırılması; sanayileşme ve yerli pazar için üretime dayanan kalkınma politikasının rekabetçi olmayan alanlarda sürmesi, ancak dünya piyasalarındaki fiyatlara göre ithal malın yerli üretimden daha ucuz olması durumunda ithalatın serbest bırakılması, tarım alanında rekabetçi piyasaların oluşturulması ve devletin kısmen ya da tamamen denetim altında tuttuğu pazarlama ve ürün işleme kuruluşlarının kapatılması ya da köklü bir reforma tabi tutulması; tarım ürünleri fiyatlarıyla ilgili düzenlemelerin kaldırılması ve fiyatların serbest bırakılması; tarımın finansmanını sağlamak üzere “sürdürülebilir” finansal kurumlar oluşturulması, finansal piyasalarda istikrarı sağlamak ve sübvansiyonlu tarımsal kredilerinin yerini “alternatif” önlemlerin alması; tarımın piyasa ekonomisi dinamiklerine daha iyi uyum sağlaması için tarımsal işletmelerin ölçeğinin artırılması, küçük aile işletmelerinden orta ve büyük kapitalist çiftçilere ve bazı durumlarda şirketleşmiş tarım işletmelerine kadar, değişik çiftçilerin ürün üretme süreçlerinin derinleştirilmesi ve uzmanlaşmalarının sağlanması olarak ifade edilebilir (Bernstein, 2010: 107-18; Oya, 2007: 216-217).

Küreselleşme sürecinde IMF, DTÖ ve AB tarafından kural haline dönüştürülen liberal tarımsal politikalar, Türkiye dahil birçok gelişmekte olan ülkenin tarım sektöründe kendi kendine yeten ülke olma özelliğini yitirmesinde ve dışa bağımlı hale gelmesinde önemli bir rol oynamıştır (Talas, 2009: 114).

4. TÜRKİYE’DE DEVLETİN TARIM SEKTÖRÜNDEKİ ROLÜNDE DEĞİŞİM

Türkiye’de devletin tarım sektöründeki rolü, her ülkede olduğu gibi, toplumun gıda ihtiyacının karşılanması, tarımsal ürün fiyatlarındaki belirsizliğin azaltılarak çiftçi gelirlerine istikrar kazandırılması, yeni istihdam olanaklarının sağlanması ve ihracat olanaklarının artırılması amacına yönelik tarım politikalarının yürütülmesi esasına dayanmaktadır. 1980 sonrası dünyadaki gelişmelerin Türkiye’ye yansımalarının bir sonucu olarak, devletin tarımın geçimlik düzeyden çıkmasını ve piyasa ekonomisi ilişkileri içerisinde tüm sektörlerle bağlantısı olan bir sektör konumuna gelmesini sağlayacak bir yaklaşımı benimsediği görülmektedir. Bu yaklaşım kendisini özellikle tarımsal destekleme ve kredi politikalarında ve tarımsal regülasyonlarda göstermektedir.

4.1. Tarımsal Destekleme Politikası

Türkiye’de tarım hem toplum hem de ekonomi açısından diğer sektörlerden farklı özellikleri nedeniyle korunması ve desteklenmesi gereken bir sektör olarak görülmüş ve Cumhuriyetin ilk yıllarından 1980’li yıllara kadar devletin uyguladığı tarım politikalarına bu düşünce egemen olmuştur (Aruoba, 1992: 42). Bu bağlamda tarımsal destekleme politikaları da yatırım ve ihracat destekleri gibi genel ekonomi politikasının bir yansıması niteliğindedir. Tarımsal desteklemenin amaçları; iç pazarın büyümesi, kırsal kesimin gelirden daha fazla pay alması, buna karşılık kentlerin uygun fiyatla ya da ucuz gıda maddeleri alabilmesi, tarıma dayalı sanayiye ucuz girdi sağlanması olarak ifade edilebilir. Tarımsal desteklemenin biçimi ise daha çok üretime verilen fiyat desteği ile girdi sübvansiyonu şeklinde gerçekleşmiştir. (Kepenek, 2012: 377-378).

1980 ve özellikle 1990 sonrasında ise, giderek egemen kılınan devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması, serbest piyasa koşullarının geçerli kılınması ve dış piyasalarla daha fazla bütünleşme ve bunun sonucu olarak gerek sanayi girdilerinin gerekse gıda maddelerinin ithal edilmesinin kolaylaşması; bunlara paralel olarak tarımsal desteklemenin bütçeye yük oluşturduğu görüşü ve tüm bunların IMF ve DB destekli programların bir parçası olarak empoze edilmesi, tarımsal desteklemelerin hem sayısal olarak azaltılmasını hem de niteliğinin değiştirilmesini beraberinde getirmiştir (Kepenek, 2012: 377). Bunun yanı sıra, Türkiye’de uygulanan tarımsal destekleme politikalarındaki değişikliklerde, 1995 yılında yürürlüğe giren, DTÖ Tarım Antlaşması’nın ve AB Ortak Tarım Politikası’na uyum sürecinin de etkili olduğu söylenebilir (Oyan, 2004: 44-45).

24 Ocak 1980 Kararları ile uygulamaya konan neoliberal ekonomik politikalar tarım sektörüne yönelik önemli uygulamaları içermektedir. Bu uygulamalarda tarıma yönelik temel yaklaşım, 1980 öncesi görülen yüksek enflasyonun en önemli nedeninin tarımsal destekleme politikaları olduğu ve dolayısıyla bütçe üzerinde yük oluşturduğu, bu nedenle de tarımsal desteklemenin kapsamının daraltılması gerektiği yönündeydi. Desteklemelerin azaltılması politikasının uygulanması, ayrıca, dönemin anlayışına uygun olarak, iç pazarın daraltılıp sanayi üretim fazlası oluşturulmasına ve tarımsal girdi kullanan sanayi ürünlerinin maliyetinin düşürülmesine katkıda bulunacak ve tarımsal sanayi ürünlerinin ihracatının teşvikine imkan sağlayacaktı. Bu bağlamda 1980-89 döneminde desteklemeye konu olan ürünlerin sayısı 24’ten 10’a düşürülmüştür. Ayrıca destekleme alımlarının toplam üretim miktarı içindeki payı da azaltılmış, kamu kurumlarınca yapılan ürün bedeli ödemeleri de bu dönemde büyük gecikmelerle gerçekleştirilmiştir (Ulukan, 2009: 109-110).

1990’lı yıllarda tarımsal desteklemelerde dalgalı bir seyir söz konusudur. Seçim dönemlerinin sıklaşması bunda önemli bir rol oynamıştır. 1991-93 dönemi tarımsal desteklemenin genişlediği bir dönem iken, 1994-95 daralma dönemi, 1997-98 yeniden genişleme dönemi ve 1999-2000 yeniden daralma dönemidir. Tarımsal desteklemede 1994-95 daralması, 1994 mali krizinin sonrasında yine IMF ile ilişkili olarak alınan 5 Nisan kararları ile yürürlüğe konulmuştur (Oyan, 2004: 52). Tarımsal desteklemenin sonu 1999 ve özellikle 2001 krizi sonrasında gelmiştir. Bu bağlamda DB’nda 600 milyon dolar borçlanılarak, 2000 yılında TRUP- Tarım Reformu Uygulama Projesi yürürlüğe konulmuştur. Projeye fiyat ve girdi desteğinin kaldırılması, arz fazlası olduğu öne sürülen ürünler yerine diğer ürünlerin üretilmesi gündeme gelmiştir. Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri’nin de yeniden yapılandırılması istenmiştir (Kepenek, 2012: 384).

Ayrıca 1999 yılında IMF’ye verilen niyet mektuplarında tarım kesimine yönelik olarak “reform programının orta vadeli amacı, uygulanan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir” şeklinde taahhütte bulunulmuştur. Bir diğer niyet mektubunda, “tarım alanında, hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için.” vurgusu yapılarak bu politikanın amacı açık bir şekilde ortaya konmuştur. Böylece inişli çıkışlı bir görünüm sergileyen fiyat ve girdi desteklerine dayalı tarımsal destekleme sistemi, IMF ve DB gözetimindeki programların uygulamaya konması ile birlikte kaldırılmış ve yerine 2001 yılında “doğrudan gelir desteği” sistemi getirilmiştir (Oyan, 2004: 53).

Doğrudan gelir desteği, üretim miktarı ile destek arasında doğrudan bir ilişki kurmaksızın, hedef üretici kitlesine hükümet tarafından yapılan gelir ödemesi sistemidir. Ödeme miktarı, sistem ilk çıktığında tarımsal üretimle uğraşan her çiftçi için, yılı içinde işledikleri tarım arazisi toplamı dikkate alınarak 200 dekara kadar olan (200 dahil) arazi miktarına, dekar başına 10 milyon TL olarak belirlenmiştir. Daha sonra ödemelere esas arazi

200 dekardan 500 dekara ve destek tutarı da dekar başına 13,5 milyon TL'ye çıkarılmıştır (Öztürk, 2003: 48). Doğrudan gelir desteği ödemelerinin yapılabilmesi için çiftçi kayıt sisteminin kurulması gerekli görülmüş ve bu yönde uygulamaya geçilmiştir. Doğrudan gelir desteği, çiftçiye üretim yapıp yapmamasına bakılmaksızın, bir parasal ödemeyi öngörüyordu. Bu uygulamanın en önemli sakıncası, üretim miktarına değil, toprak büyüklüğüne bağlı olmasıdır. Burada üretim ile gelir arasındaki ilişki ortadan kaldırılmış, arazi büyüklüğü kazancın kaynağı haline gelmiştir (Kepenek, 2012: 385). Bir anlamda doğrudan gelir desteği üretimden yalıtılmış bir “sosyal destek” sistemi olmuştur. (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008: 114). Bir başka nokta, Türkiye'nin tüm tarımsal desteklemesini doğrudan desteğine dayandırmasıdır. Oysa tarımını destekleyen başka ülkelerde doğrudan gelir desteği, diğer destekleme politikaları ile birlikte yardımcı bir unsur olarak uygulanmaktadır. AB'de bile bu sistem uygulanan destekler içinde %30'luk bir paya sahiptir. Fakir çiftçileri desteklemesi ve arz açığı olan ürünlerin üretimini teşvik etmesi amacıyla uygulanması öngörülen bu destekleme biçimi, DB ve DPT'nin raporlarında da tespit ettiği başarısız uygulama sonuçları nedeniyle yürürlükten kaldırılmıştır (Oyan, 2011: 65-66). 2001-2007 yıllarını kapsayan yedi yıllık uygulama döneminin toplamı olarak üreticiye 13,1 milyar TL'lik doğrudan gelir desteği ödemesi yapılmıştır. Bu tutar tek bir yılın, 2008 yılının GSMH'nin %1,4'ü oranındadır. Oysa 2006 yılında çıkarılan Tarım Kanunu'na göre, tarıma yönelik desteklerin yıllık düzeyi GSMH'nin %1'inden az olmamalıdır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 161).

Türkiye'de bugün yürürlükte olan tarımsal destekleme sistemi, 2006 yılında kabul edilen Tarım Strateji Belgesi (2006-2010) ile yine aynı yıl çıkarılan ve 2006 sonrası tarım politikalarının çerçevesini belirleyen 5488 Sayılı Tarım Kanunu ile düzenlenmiştir. Tarım Kanunu, tarım politikalarının yürütülmesinde “tarımsal üretimde verimlilik, ürün çeşitliliği, kalite ve rekabet gücünün yükseltilmesi” ve “yeterli ve güvenilir gıda arzının sağlanması” gibi günümüz anlayışlarını yansıtan yeni amaçlar ortaya koymuştur (Keyder ve Yenal, 2013: 203).

Tarım Strateji Belgesi ve Tarım Kanunu kapsamında, Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına uyum ve DTÖ Tarım Antlaşması esas alınarak, piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının uygulanması kararlaştırılmıştır. Buna göre temel tarımsal destekleme araçları; alan bazlı destekler (doğrudan gelir desteği ödemeleri bu kapsama dahil edilmiştir), fark ödemeleri, hayvancılık destekleri, Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı destekleri, telafi edici ödemeler, ürün sigortası ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri olarak belirlenmiştir (Hatunoğlu ve Eldeniz; 2012: 43-44). Böylece 2006 Tarım Kanunu ile yapılan düzenlemede, tarımsal destekleme araçlarının çeşitlendirildiği, fark ödemesi desteğinin getirilmesi ile üretime bağlı destek türüne dönüldüğü ve tarım politikalarını yönetenlere daha mikro temelde karar alma imkanı getirildiği söylenebilir (Keyder ve Yenal, 2013: 204).

4.2. Tarımsal Kredi Politikası

Tarımın piyasalaşma sürecine girmesi ölçek ekonomilerinden yararlanmayı zorunlu kılmış ve tarımsal işletmeler ölçek büyütme gereksinimi içine girmiştir. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş sürecinde yaşanan dönüşüm tarım sektöründe maliyetlerin artmasına, verim kayıplarının ortaya çıkmasına ve gelirlerin azalmasına neden olmuştur. Tüm bu gelişmeler ve tarım toplumlarının sahip olduğu sosyal ve kültürel özellikler tarım sektörünün finansman gereksinimini canlı tutmaktadır. Literatürde tarımın finansmanını ve kredi mekanizmalarının şekillenmesine etki eden unsurlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Özçelik Günş ve Artukoğlu, 2005: 2). Bunlar, tarımın büyük ölçüde hava koşullarına bağlı olması, gelir dalgalanmalarının yüksek olması, küçük aile işletmeciliğinin ve geçimlik tarımın yaygın olması, tarım ürünleri piyasalarının gelişmemesi nedeniyle maliyet fiyat ilişkisinin kurulamamış olması, tarım kredi piyasasının genişliğinin ve derinliğinin olmaması, sermaye ve

teknolojik yetersizliklere bağlı verim sorunlarının olması ve tarım sektöründe marjinal tasarruf oranının düşük olması biçiminde sayılmaktadır.

4.3. Tarımsal Dış Ticaret Politikası

1985 yılında Türkiye ve DB arasında “Tarım Sektörünün Yapısal Uyumunun Sağlanması” amacıyla sektörel kredi anlaşması gerçekleştirilmiştir. Bu anlaşma ile hem kamu kuruluşlarında önemli düzenlemelere gidilmiş hem de tohumluk ve gübre fiyatları ile bu ürünlerin dış ticareti serbest bırakılmıştır (Ulukan, 2009: 110-111).

Ayrıca, ihracata dayalı sanayileşme politikalarına geçilmesiyle iç pazarın daraltılması ve bu amaçla sanayi üretim fazlası oluşturma ve tarımsal girdi kullanan sanayi ürünlerinin maliyetinin düşürülmesi ve bu yolla sanayi ürünlerinin ihracatının kolaylaştırılması yoluna gidilmiş, tarımsal ürün ithalatına uygulanan vergi ve harçlar da indirilmiştir.

4.4. Tarımsal Vergilendirme Politikası

Türkiye’de devletin vergi politikası yoluyla tarım sektörünü yönlendirici bir yaklaşımı söz konusu değildir. Bilindiği gibi vergi, hükümetlerin mali amacın yanında sosyal ve ekonomik amaçlarla kullandığı önemli bir politika aracıdır. Bu özelliği ile ekonomide kaynak tahsisi ve gelir bölüşümünün düzenlenmesinde önemli bir işleve sahiptir. Tarımın vergilendirilmesi konusuna bu çerçeveden bakıldığında hassas bir konu haline gelmektedir. Çünkü tarım, kendine has özellikleri olan stratejik bir sektördür. Tarımın doğal şartlara diğer sektörlerle göre daha fazla bağımlı oluşu, tarımsal gelirin hesaplanmasında yaşanan teknik zorluklar, tarımda yıldan yıla gelir dalgalanmalarının fazla oluşu gibi nedenler tarımın vergilendirilmesini güçleştirmiştir (Hayran, 2013: 70). Türkiye’de 1960’lı yıllara gelinceye kadar tarımın vergilendirilmesi konusunda önemli bir düzenleme söz konusu değildir. 1961 yılına kadar zirai kazançlar, tarım sektöründe kayıt sisteminin yerleşmemiş olması nedeniyle vergilendirmede güçlük yaşanacağı öngörülerek, vergi dışında tutulmuştur.

Tarım sektörü kazançları, 1961 yılında 193 sayılı Vergi Usul Kanunu kapsamına alınarak, sistematik biçimde vergilendirilmeye başlanmıştır. Gelir vergisi açısından zirai kazançlar, büyük oranda stopaj usulüyle vergilendirilmektedir. Tarım sektöründe yaşanan iktisadi ölçek sorunu zirai kazançların gerçek usulde vergilendirilmesini güçleştirmektedir. Çoğunlukla küçük ölçeklerle çalışan mükellefler kazançlarının gerçek usulde vergilendirmesi için aranan şartları sağlamaktan uzaktır. Ayrıca, sektörde kayıt dışı istihdamın yaygın olması da gerçek kişi zirai kazançlarının beyan sistemi içinde vergilendirilmesini zorlaştırmaktadır.

Ölçek sorunu yaşayan tarım sektöründe kazançlar ağırlıklı olarak stopaj usulüyle (kaynakta kesinti yoluyla) vergilendirilmektedir. Zirai kazançlardan yapılacak stopaj oranları ürün ve ürünün satış alanına bağlı olarak farklılık göstermektedir. Aynı ürün grubunda farklı stopaj oranı kullanım amacı sektörü olabildiğince kayıt altına almak olarak ortaya koyulabilir. Şöyle ki, ürün borsalarında yapılan satışlarda düşük stopaj oranı kullanılırken, borsa dışı alanlarda yapılan satışlarda stopaj oranı daha yüksek uygulanmaktadır. Böylece vergi yükünden kurtulmak isteyen çiftçiler ürün borsalarına yönelmekte ve kayıt altına girmektedir.

Tarım sektörünün ağırlıklı olarak beyan dışında, stopajla, vergilendiriliyor olması ilk etapta artan oranlı tarife etkisinden kurtulduğu için vergi yükünün düşük olduğu biçiminde değerlendirilebilir. Ancak, stopajın brüt kazanç üzerinden yapılır olması fiili vergi yükünün daha yüksek olmasına neden olmaktadır. Gelirin elde edilmesi aşamasında katlanılan maliyetler indirildikten sonra kalan gelir ile ödenen vergi kıyaslandığında vergi yükü daha yüksek orana çıkmaktadır. Bu husus dikkate alındığında tarım sektörünün vergi kolaylıkları yoluyla desteklendiğini söylemek doğru olmayacaktır.

4.5. Tarımsal Regülasyonlar ve Arz Planlaması

Gerek kullanılan politika araçlarındaki değişiklikler ve gerekse tarımsal destek uygulamaları ile Türkiye’de tarım geçimlik bir alan olmaktan çıkarılarak, diğer sektör ve politikalarla ilişkilendirilmeye çalışılmaktadır.

Bu bağlamda kullanılan tarım politikası araçlarında bazı değişiklikler olmuştur (Demir ve Kaya, 2017: 131). Örneğin, Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS), Toptancı Halleri ve Hal Kayıt Sistemi (HKS), Lisanslı Depoculuk Sistemi ve tarımsal desteklemeler gibi araçlardan yararlanılmaya başlamıştır. Bu araçların ortak noktası sektörün kayıt altına alınarak sağlıklı veri ve bilgi akışının sağlanmasıdır. Böylece sektörler arası koordinasyonun güçlendirilmesi ve gerçek ve yeterli bilgiye dayanan karar süreçlerinin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu amaç, 2006-2010 yıllarını kapsayan, Tarım Strateji Belgesi’nde de “kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan, örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması” biçiminde ortaya koyulmuştur (Hatunoğlu ve Eldeniz, 2012: 43).

Piyasaların gücü, kararlara yön veren bilginin üretilmesi ve erişilebilirliğin sağlanmasına bağlıdır. Bu amaçla sektörün piyasalaşma sürecinde arz planlamasına yönelik bilgi akışının sağlanmasına yönelik çalışmalar artmıştır. Bilgi akışının eksik ve asimetrik olması piyasa aksaklığı olarak kabul edilmektedir. Tarım sektörünün gerek sosyal yapısı ve gerekse eğitim düzeyi sağlıklı veri üretimine imkan vermemektedir. Bu nedenle devlet müdahalesi zorunluluk arz etmektedir. Tarım sektöründe bilgi akışını sağlamak ve veri üretimini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak amacıyla “Çifti Kayıt Sistemi” oluşturulmuştur[†]. Çiftçilerin her türlü tarımsal faaliyetlerine ilişkin bilgilerin merkezi veri tabanında toplanmasını zorunlu kılan bir kayıt sistemidir. Devlet desteklemelerinden yararlanmanın önkoşulu sisteme kayıt yaptırmak olarak belirlenmiştir. Burada ana amaç tarımsal üretimin tüm ülke çapında takip edilerek sağlıklı tarım politikası oluşturulmasına yardımcı olmaktır.

Tarım sektöründe arz planlamasına yönelik, regülasyon niteliğinde, doğrudan müdahaleler yapılmaktadır. Özellikle arz fazlası olan ve tarımsal fiyatlama desteği kapsamında yer alan tütün, pancar şekeri, fındık üretim alanlarının sınırlandırılmasına yönelik kota uygulamaları bulunmaktadır. Bu ürün gruplarındaki kota uygulamaları tarımın stratejik önemi açısından sorgulanabilir bir noktada durmaktadır. Şöyle ki, bu ürünler arz fiyat esneklikleri düşük ve sanayi girdisi mallar olup, gerek kalkınma ve gerekse gelir dağılımı açısından oldukça önemli ürünlerdir. Mukayeseli üstünlüğe sahip olan şeker pancarı ekim alanlarının sınırlandırılırken yabancı sermaye kaynaklı üretime dayanan nişasta bazlı şeker sektörünün geliştirilmesine yönelik politikaların izlenmesi önce ekonomik, sonrasında ise politik ekonomi açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

5. TÜRKİYE’DE TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİ VE BÜTÇE İÇİNDEKİ YERİ

5.1. Tarımın GSYH ve Toplam İstihdam İçindeki Yeri

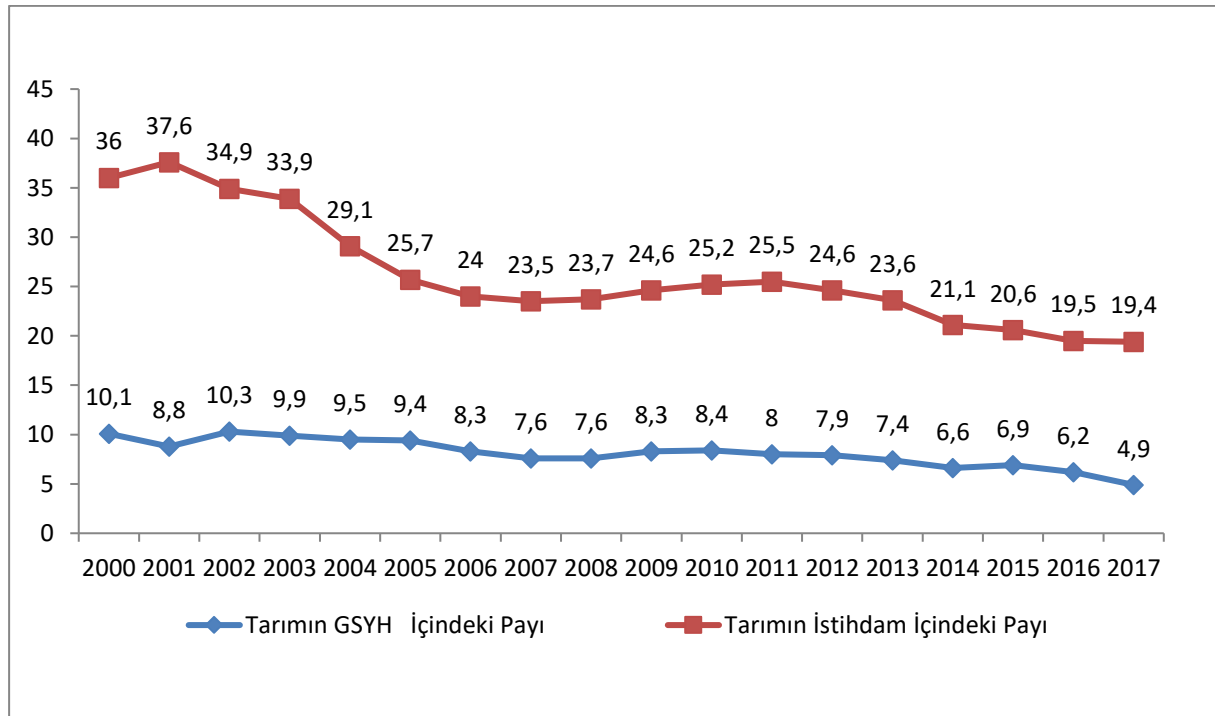
Türkiye’de tarım sektörünün ekonomideki yerini ifade etmeden önce tarımsal nüfusun durumuna bakmakta fayda vardır. 1980’lerin başında nüfusun %56,1’i kırsal kesimde yaşamakta ve tarımla uğraşmaktayken, 2012 yılında bu oran % 22,7, 2013 yılında %8,7 ve 2017 yılında ise %7,5 olarak gerçekleşmiştir. Tarımın ülke ekonomisindeki yerini belirleyen önemli göstergelerden biri sektörün milli gelir içindeki payıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımın milli gelirdeki payı %40’lar düzeyinde iken, 1980’lerde %25’lere düşmüştür (Şengül ve

[†] Çiftçi kayıt sistemi kuruluş ve çalışma esasları 16/04/2005 tarih ve 25788 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Sarıbal, 2013: 135). 2000’li yıllarda ise bu oran %10’un altına inmiştir. Aşağıdaki Grafik 1 tarımın GSYH içindeki payını 2000-2017 yılları itibariyle ortaya koymaktadır.

Grafik 1 incelendiğinde, son 15 yılda Türkiye’de tarımın GSYH içindeki payının 2000 yılında %10,1 iken 2016 yılında %6,2’ye ve 2017 yılında %6,1’e düştüğü görülmektedir. Bu gelişmenin nedenleri iki noktada ifade edilebilir. Bunlardan ilki izlenen yapısal dönüşüm temelli kalkınma politikaları olarak belirtilebilir. Kaynakların, gizli işsizliğin ve dolayısıyla düşük verimlilikle çalışmanın hakim olduğu tarım sektöründen, verimliliğin görece yüksek olduğu sanayi ve hizmet sektörlerine kaydırılmasını amaçlayan politikalar tarımın GSYH ve istihdam içindeki payının azalmasına neden olmuştur. İkinci neden ise sanayi ve hizmet sektörlerindeki büyümenin tarım sektörüne oranla daha yüksek gerçekleşmesidir. Hızlı büyüyen bu sektörler tarım sektörünün büyüklüğünün görece olarak düşük kalmasına neden olmuştur. Bu oranın ABD, Fransa, Hollanda gibi bazı ülkelere göre (bkz. Tablo 1) yüksek olması da söz konusudur. Ancak Türkiye İhracatçılar Meclisi’nin 2016 Yılı Tarım Raporu’na göre Türkiye’nin tarımsal katma değer yaratma gücü dünya sıralamasında gerilemiştir (Türkiye İhracatçılar Meclisi, 2016: 18). 1995 yılında 5. sırada olan Türkiye 2014 verilerine göre 9. sıraya düşmüştür. Burada dikkat çekici olan nokta, tarım sektörü iş gücü ve arazi verimliliğinin artmış olmasıdır. İş gücü ve arazi verimliliğinin artmasına rağmen dünya katma değer sıralamasındaki gerileme, Türkiye’nin tarım sektörünün uluslararası rekabet gücünün zayıfladığı biçiminde yorumlanabilir. Tarım sektörünün uluslararası rekabet gücünün azalması tarımın stratejik önemi açısından oldukça düşündürücüdür.

Grafik 1. Tarımın GSYH ve İstihdam İçindeki Payı (%)



Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2013*, Ankara, 2014: 641; tuik.gov.tr, 2018’den alınan verilerden oluşturulmuştur.

Tarım sektörünün ekonomideki yerini ortaya koyan göstergelerden biri de tarımsal istihdamın toplam istihdamdaki payıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımsal istihdam toplam istihdamın önemli bir kısmını (%90) oluştururken, 1980’lerde bu oran %50’ye, 2000’lere gelindiğinde ise %36’ya düşmüştür. Grafik 1’e bakıldığında 2000-2017 yılları itibariyle bu düşüşün devam ettiğini görmek mümkündür. 2016 yılında tarımın milli gelirdeki payı %6,2 olarak gerçekleşmiş iken, toplam istihdam içindeki payı %19,5 olarak gerçekleşmiştir. 2017

yılında ise bu oran %19,4'e gerilemiştir. Görüldüğü gibi her beş çalışandan biri hala tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Birkaç ülke ile karşılaştırıldığında (Tablo 1) Romanya hariç bu oranın oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 1. Bazı Ülkelerde Tarımın GSYH ve İstihdam İçindeki Payı (%)

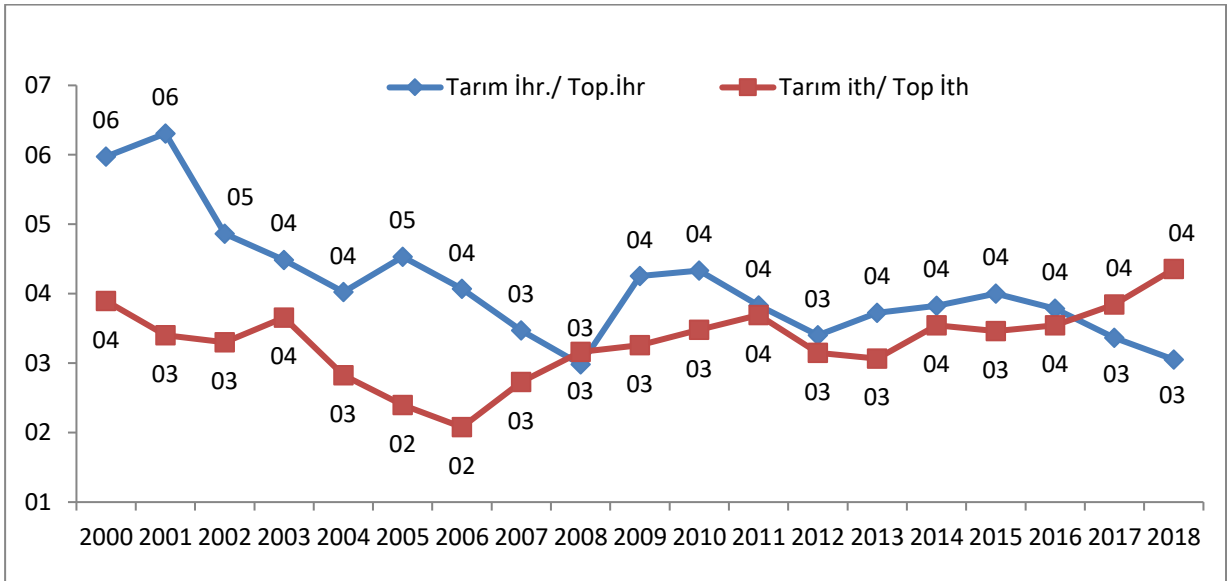
| Ülkeler | Yıl | Tarımın GSYH İçindeki Payı | Tarımın İstihdam İçindeki Payı |
|----------------|------|----------------------------|--------------------------------|
| ABD | 2015 | 1,1 | 1,6 |
| Fransa | 2016 | 1,5 | 2,8 |
| Hollanda | 2015 | 1,8 | 2,1 |
| İspanya | 2016 | 2,6 | 4,2 |
| İtalya | 2015 | 2,3 | 3,8 |
| Romanya | 2015 | 4,7 | 25,6 |
| Türkiye | 2016 | 6,2 | 19,5 |

Kaynak: (tuik.gov.tr, 2018)

5.2. Tarımın Dış Ticaret İçindeki Yeri

Tarım sektörünün dış ticaretimizdeki yerine gelince, Grafik 2, 2000-2018 yılları itibariyle tarım ürünleri ihracatının toplam ihracata oranı ile tarım ürünleri ithalatının toplam ithalata oranını göstermektedir.

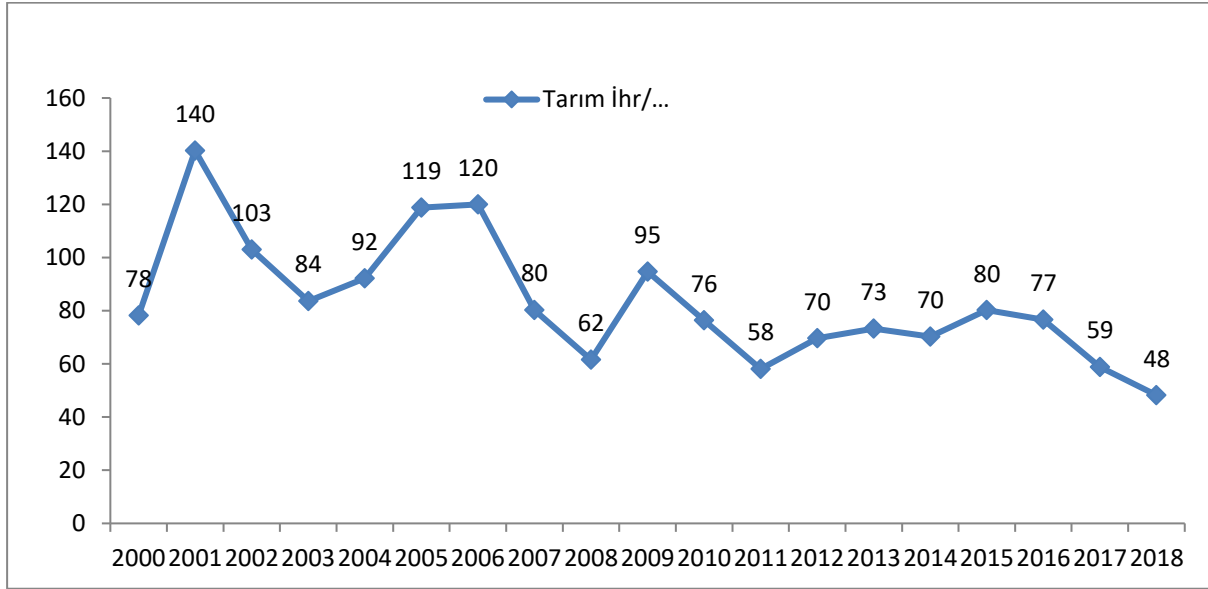
Grafik 2. Tarım Ürünleri Dış Ticareti (%)



Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do> 'dan alınan verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır. 2018 yılı ilk sekiz aylık verilerine dayanmaktadır.

Grafik 2'ye göre dönemin genelinde ihracat fazlası verildiği gözlenmektedir. Ancak tarım ürünleri ithalatı ve ihracatı arasındaki makas 2011-2016 yılları arasında kapanmış görünmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında toplam ithalat içinde tarım ürünleri ithalatının görece artmasının yanı sıra, toplam ihracat artışı içinde tarım ürünleri ihracatının görece azalmasının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Grafik 3 ise 2000-2018 yılları itibariyle tarım ürünleri ihracatının tarım ürünleri ithalatını karşılama oranlarını göstermektedir.

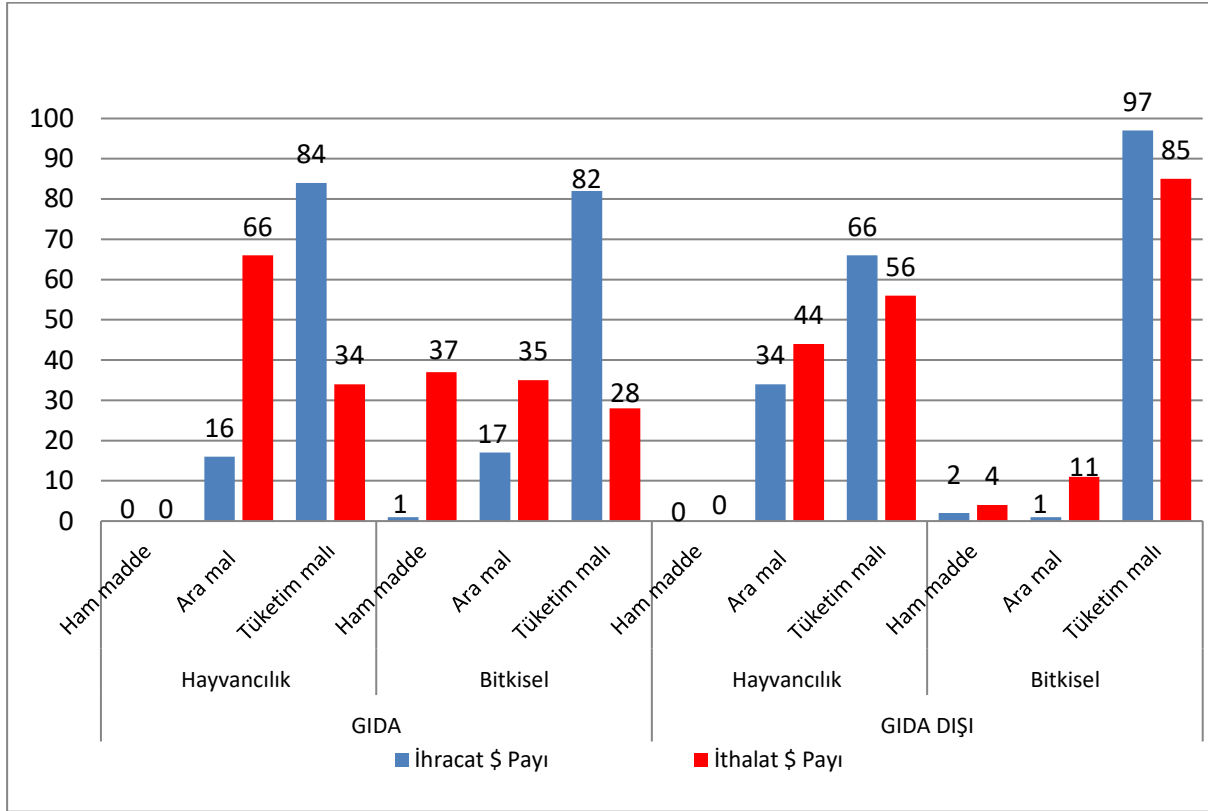
Grafik 3. İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%)



Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do>'dan alınan verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır. 2018 yılı ilk sekiz aylık verilere dayanmaktadır

Grafik 3'e göre 2000-2010 yılları arasında ihracatın ithalatı karşılama oranı istikrarsızlık göstermekle birlikte 2010 sonrası dönemde görece bir istikrarın yakalandığı söylenebilir. Ancak bu istikrar ihracatın ithalatı karşılama oranının düşmesi yönünde sağlanmıştır. 2011 yılında dönemin en düşük seviyesine ulaşmış ve ilk döneme oranla daha düşük gerçekleşmiştir. Bu gelişimde kur ve dış ticaret etkisinden bahsedilebilir. Özellikle 2005 yılından sonra genişleyen iç piyasa ve ucuzlayan döviz, ithalat artışını tetiklemiş ve tarım ürünü ithalatı da bundan payını almıştır. Ucuzlayan kurlar ve canlı iç piyasa tarım ürünü ihracatının görece olarak düşük kalmasına neden olmuştur. Dış ticaret etkisi ise üretim ve ihracat yapısının ithal girdi kullanımına dayanmasıdır. Gerek küresel ölçekli doğrudan yabancı sermaye yapısı ve gerekse izlenen ihracat teşvik politikaları ithal girdi kullanımına dayanan üretim yapısının oluşmasında etkili olmuştur. Özellikle ihracata yönelik üretim sürecinde ucuz hammadde ve ara malı kullanımını esas alan dahilde işleme rejimi çerçevesinde sağlanan kolaylıklar dışa bağımlı bir üretim yapısının oluşmasına neden olmuş ve tarım sektörü de bu gelişmelerden etkilenmiştir.

Grafik 4: Tarım Ürünlerinin Sanayi girdi Yönüyle Dış Ticaretteki Payı (%)



Kaynak: Türkiye İhracatçılar Meclisi, **Tarım Raporu 2016**, Ankara, 2016: 125'den yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tarım ve sanayi sektörü arasındaki ilişki ağırlıklı olarak ara malı ve hammadde girdisi sağlama yönüyle özellikle gıda sanayi üzerinden kurulmaktadır. Tarım sektörü, gıda sanayisinin en önemli girdi kalemidir. Grafikte 4'te tarım ürünlerinin sanayi girdi yönüyle dış ticaretteki payını göstermektedir.

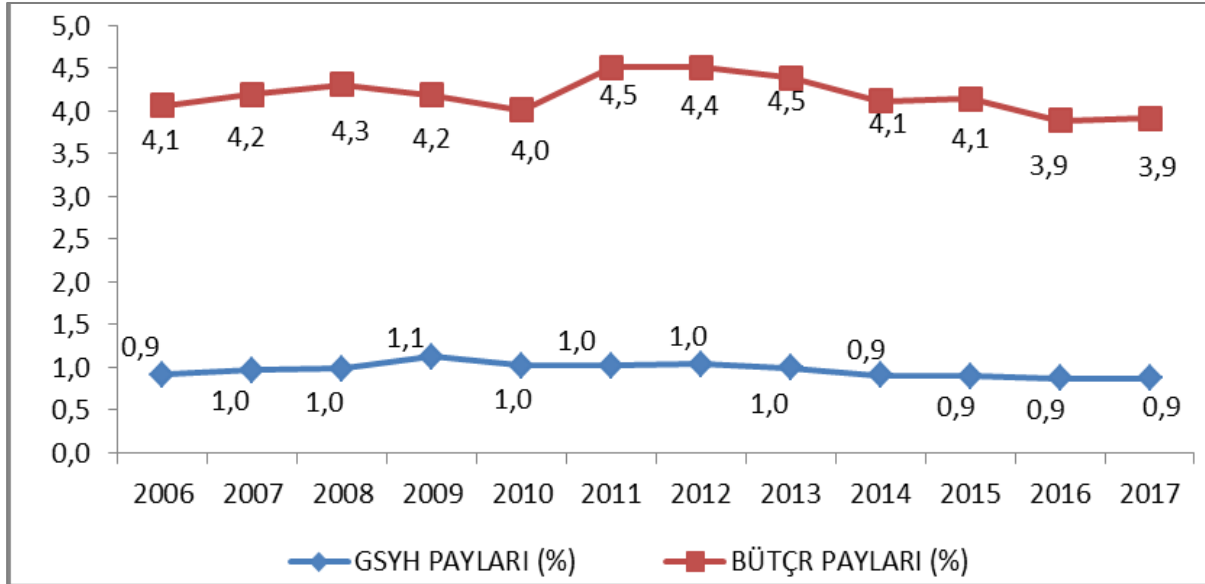
Grafik 4'ten hareketle hayvansal gıda ihracatı açısından ağırlıklı olarak işlenmiş hayvansal gıda ihracatının ön planda olduğu söylenebilir. Hammadde olarak hayvansal gıda ithalat ve ihracatının olmadığı, hayvansal gıda ihracatının %84'lük kısmını tüketim malları oluştururken, %16'lık kısmını ara malları oluşturmuştur. Hayvansal gıda ithalatı açısından %66 oranında ara malı ithalatı gerçekleştirilirken, %34 oranında tüketim malı ithal edildiği görülmektedir. Bu veriler hayvansal gıda ihracatının belli ölçüde ara malı ithalatı ile gerçekleştirildiği biçiminde yorumlanabilir. Bu özelliği ile katma değerli bir üretim ve ihracat yapısının olduğu söylenebilir. Bitkisel gıda piyasası için de benzer bir yorum yapmak mümkündür. Ham madde ve ara malı niteliğinde girdi ithalatı ağırlıklı olup, tüketim malı ithalatı görece daha düşüktür. Bu bitkisel gıda ihtiyacının ithal girdi ile karşılandığını göstermektedir. Burada olumlu ve olumsuz iki nokta dikkat çekicidir. Bu durum düşük artı değerli girdi ile yüksek değerli üretim gerçekleştiriliyor olması açısından olumlu olarak değerlendirilebilir. Ancak, bitkisel gıda üretiminin dışa bağımlı yapıda olması gıda arz güvenliği açısından riskli bir duruma işaret etmektedir. Bitkisel gıda ihracatı açısından bakıldığında üretim yapısının ithal girdi kaynaklı olduğu daha net biçimde görülmektedir. Bitkisel nitelikli gıda ihracatının %18'ini hammadde ve ara malı oluştururken, %82'lik kısmını tüketim malı oluşturmaktadır. Gıda sektörünün bu yapısı ile net ihracat fazlası yaratarak ödemeler dengesine olumlu katkı yaptığı söylenebilir. Gıda dışı sektörlerle yönelik tarımsal girdi düzeyinin dış ticaret içindeki yerine bakıldığında şunlar söylenebilir: Gıda dışı sektörlerde

hayvansal girdi ihracatının ara malı ve nihai mamul ağırlıklı; bitkisel nitelikli girdi ihracatı açısından ise %97 oranında nihai mamul ihracatı yapıldığı görülmektedir. Gerek hayvansal ve gerekse bitkisel nitelikli girdi ihracatında net artı değer üreten bir konumda bulunduğu söylenebilir. Gıda dışı sektörlerde tarımsal girdi ithalatı açısından bakıldığında nihai mamul ithalatının ağırlıklı olduğu görülmektedir. Hayvansal girdi ithalatında belli ölçüde ara malı ve nihai mal dengesi korunmakla birlikte, bitkisel girdi ithalatında nihai mal ithalatının payı oldukça yüksektir. Gıda dışı tarımsal girdi ithalatının %85'ini nihai mal oluştururken, %15'lik kısmını hammadde ve ara malı ithalatı oluşturmaktadır. Bu durumda gıda dışı sektörlerde bitkisel girdi ithalatçısı bir konumda olduğumuzu söylemek yanlış olmayacaktır.

5.3. Tarımsal Kamu Harcamalarının Bütçe İçindeki Yeri

Kamu bütçeleri, fiyat mekanizmasının yanında, ekonomide kaynak tahsis işlevini yerine getiren önemli bir araçtır. Bütçe bu işlevini kamu harcamaları yoluyla yerine getirmektedir. Aşağıdaki Grafik 5, 2006-2017 yılları itibariyle bütçeden tarım sektörüne yapılan harcamaları göstermektedir.

Grafik 5. Bütçe Tarım Sektörüne Yapılan Harcamalar (%)



Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2017.html>, 2018'den alınan verilerden oluşturulmuştur.

Kaynak tahsis işlevi açısından düşünüldüğünde Türkiye'de bütçe harcamalarının %4-%4,5'lik kısmının tarım sektörüne ayrıldığı gözlenmektedir. Bu tahsisin GSYH içindeki oranı ise %1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Toplam nüfusun yaklaşık %20 oranında kırsal alanda yaşadığı dikkate alındığında, bütçe'den tarım sektörüne yeterli pay ayrılmadığı değerlendirilmesi yapılabilir. Ayrıca bütçeden tarıma ayrılan bu payın bir kısmı tarımsal girdi kullanan alt sektörlerde taşıma etkisi göstermektedir. Örneğin, tarım sigortası prim destekleri çiftçiler üzerinden sigorta sektörüne kaynak aktarımını sağlamaktadır.

Tablo 2. Tarım Sigortaları Verileri: Türkiye Geneli Sigorta İstatistikleri (2006 – 2017)

| | |
|--------------------------------|-------------------------|
| Toplam Poliçe Sayısı (Adet) | 9.378.522 |
| Toplam Sigorta Bedeli | 130.654.203.568 TL |
| Toplam Prim | 6.928.005.332 TL |
| Toplam Devlet Prim Desteği | 3.684.722.140 TL |
| Ödenen Tazminat Miktarı | 3.953.474.296 TL |

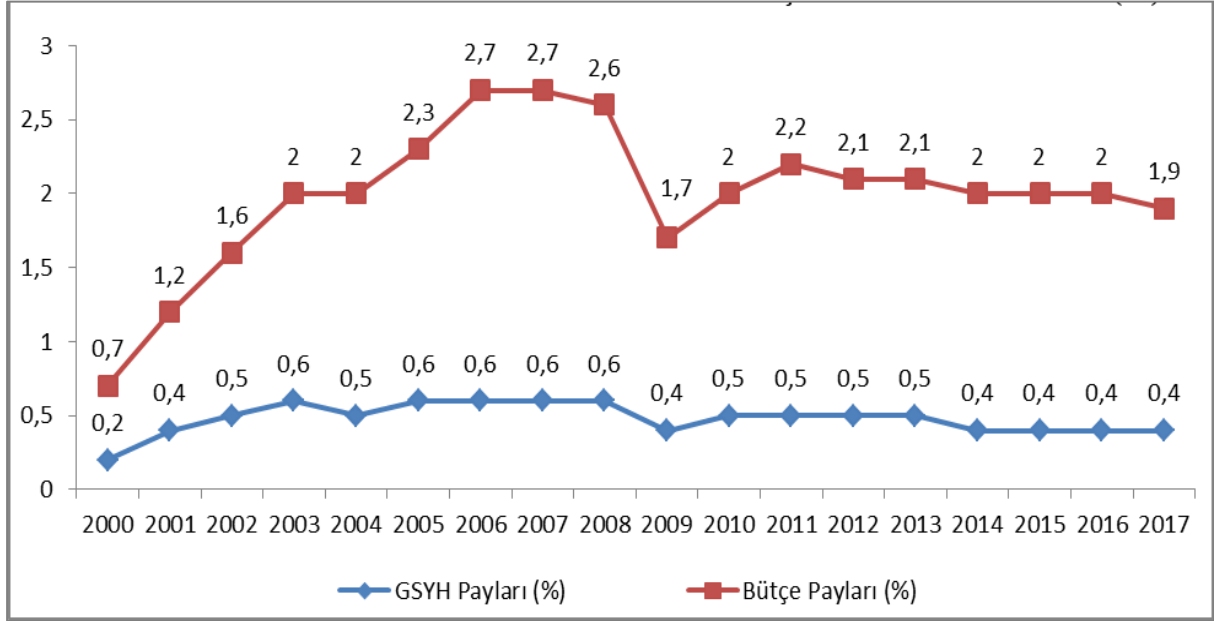
Kaynak: <https://www.tarim.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/TRGM.pdf>

Kamu harcaması niteliğindeki “sigorta prim desteği” ile ilgili veriler Tablo 2’de yer almaktadır. Buna göre 2006-2017 döneminde yaklaşık 7 milyar TL tarım sigortası yaptırıldığı, bu tutara devletin hibe olarak vermiş olduğu prim desteğinin ise 3,5 milyar TL olduğu ve 4 milyar TL tazminat ödendiği görülmektedir. Bu veriler değerlendirildiğinde devletin sisteme verdiği desteğin aslında tarım sektörüne net bir katkı sağlamadığı, devletin tasarrufu altında kaldığı gözlenmektedir. Sistemden ödenen tazminatların sistemde toplanan üretici primlerinden karşılandığı anlaşılmaktadır. Burada devletin rolünün daha çok sigorta piyasasının büyümesine ve derinleşmesine katkı sağlama biçiminde gerçekleştiği görülmektedir. Makro anlamda sistem, üreticiler tarafından işletilmektedir. Tarım sigortası pirim desteği örneğinden hareketle bütçeden tarım sektörüne gerçekleştirilen kaynak aktarımlarının önemli ölçüde sektörler arası bağlantıları güçlendirme amacına yönelik olduğu söylenebilir. Bu durum dikkate alındığında bütçeden tarım sektörüne ayrılan payın %4’ün altında gerçekleştiği değerlendirilebilir.

Aşağıdaki Grafik 6 ise 2000-2017 yılları itibariyle tarımsal destek ödemelerinin bütçe harcamalarına oranını göstermektedir. Buna göre, bütçe harcamalarından %2,7 ile %0,7 arasında değişen oranlarda tarımsal destek ödemesi yapıldığı görülmektedir. Destek ödemelerinin bütçe imkanlarına bağlı olarak şekillendiğini söylemek mümkündür. Grafik 7 ise 2000-2017 yılları itibariyle tarımsal destek ödemelerinin artış hızını göstermektedir. Grafik incelendiğinde destek ödemeleri artış hızında önemli yavaşlamanın olduğu gözlenmektedir.

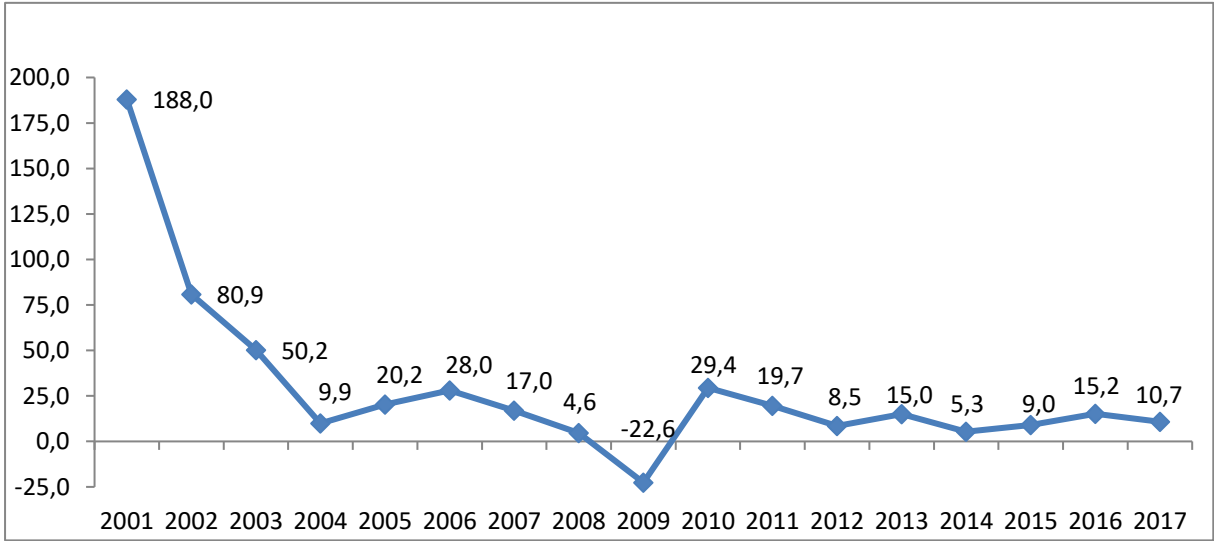
Grafik 8, üreticilere verilen toplam destek tutarının toplam tarımsal üretim değerine oranını vermektedir. Türkiye’de tarıma yönelik üretici desteklerinin AB ve OECD ülkeleri ile benzerlik göstermekle birlikte daha istikrarsız bir karaktere sahip olduğu görülmektedir. DTÖ, Tarım ve Sübvansiyon Anlaşmaları kapsamında getirilen yükümlülükler çerçevesinde tarıma yönelik destek uygulamaları azalmıştır. Ancak, 2003 yılından başlayan süreçte Türkiye’de üretici kesime verilen destekler OECD ortalamasının üzerinde gerçekleşmiştir. Benzer bir yapı 2006 yılından başlayarak AB açısından da geçerli olup, aradaki fark 2013 yılından başlayarak bariz biçimde açılmıştır.

Grafik 6. Tarımsal Destek Ödemelerinin Bütçe Harcamalarına Oranı (%)



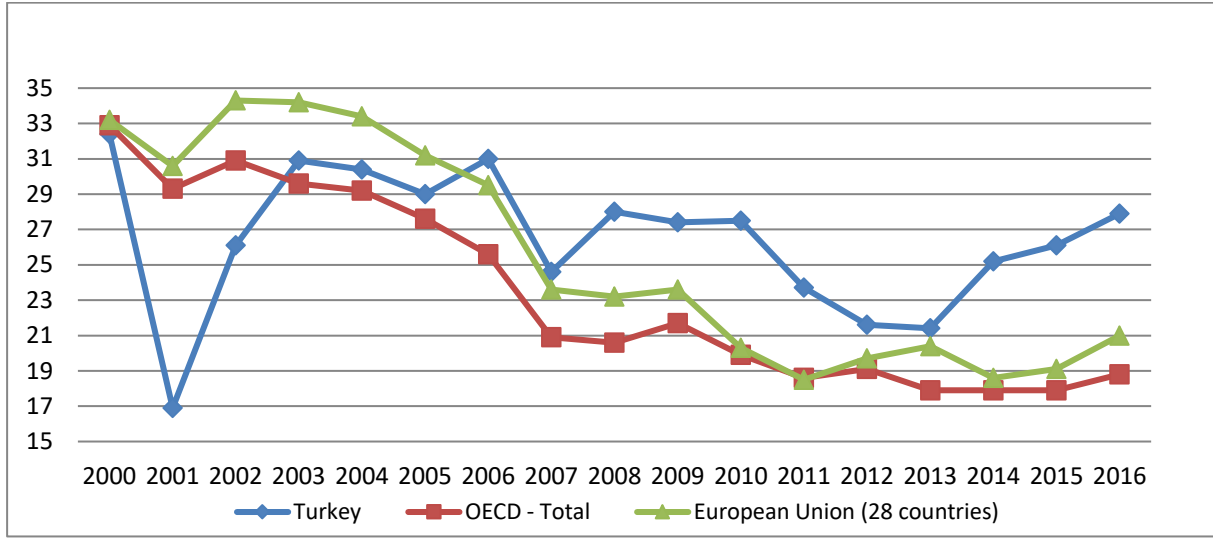
Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,185/merkezi-yonetim-butcesi.html>, 2018'den alınan verilerden oluşturulmuştur.

Grafik 7. Tarımsal Destekleme Ödemeleri Artış Oranları (%)



Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,185/merkezi-yonetim-butcesi.html>, 2018'den alınan verilerden oluşturulmuştur.

Grafik 8: Tarımsal Desteklerin Tarımsal Üretime Oranı 2000-2016 (% GSYH)

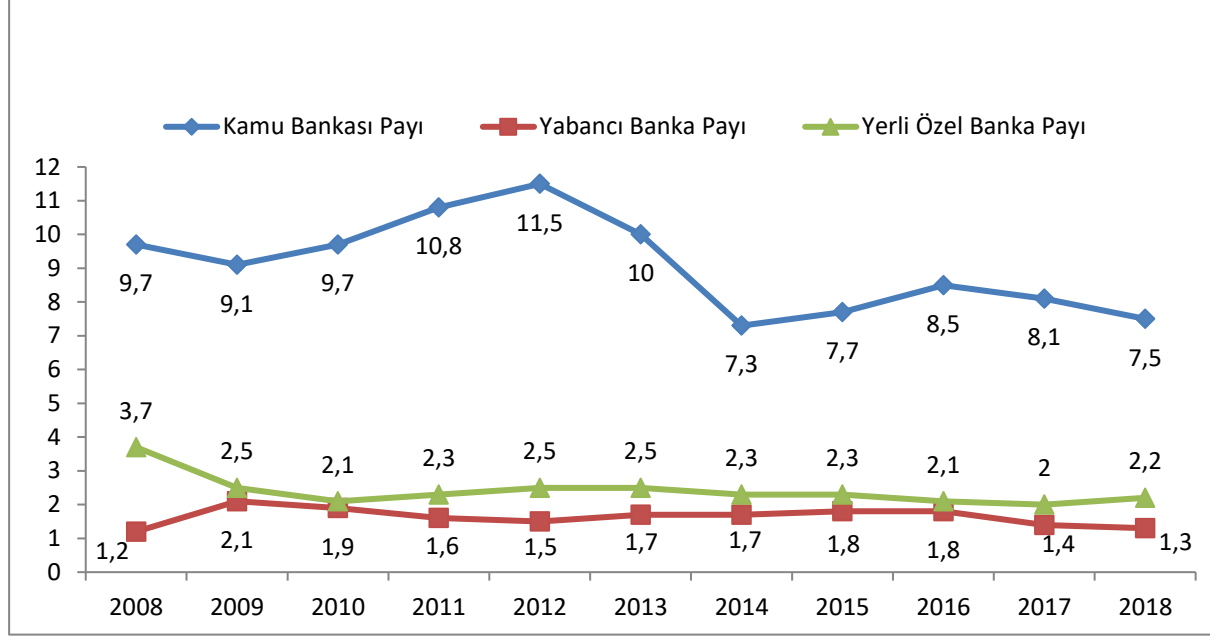


Kaynak: <https://data.oecd.org/agrpolity/agricultural-support.htm#indicator-chart>

5.4. Tarımsal Kredilerin Durumu

Tarım sektöründe kredi kullanımına ilişkin değerlendirmelerimizi aşağıdaki Grafik 9 üzerinden yapabiliriz. Grafik 9, 2008-2018 döneminde banka kredilerinden tarım sektörüne kullandırma oranlarını göstermektedir. Tarım sektörü son on yılda ağırlıklı olarak kamu bankaları tarafından kredilendirilmektedir. Kamu bankalarının tarım sektörüne kredi kullandırma oranı %11,5 ile %7,5 oranında gerçekleşmiştir. Kamu bankalarının tarım sektörüne yüksek oranda kredi kullandırmasının temel nedeni, devletin kamu bankaları aracılığı ile tarım sektörüne sübvansiyonlu kredi imkanı sunmasıdır. Kamu bankaları arasında en yüksek kredi kullandırma oranı Ziraat Bankasına aittir. Türk bankacılık sektörünün tümü dikkate alındığında, tarım sektörü kredi hacmindeki %96.6'lık payıyla Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası'nın tarımın ana finans kaynağı olduğu görülmektedir (Özçelik Güneş ve Artukoğlu, 2005: 5). Ziraat Bankası ana sözleşmesine göre, banka sermayesi içinde devlet hissesi %50'nin altına ininceye kadar, banka kaynak maliyetinin altında olmamak kaydıyla, tarım sektörünü kredilendirme bir görev olarak verilmiştir.

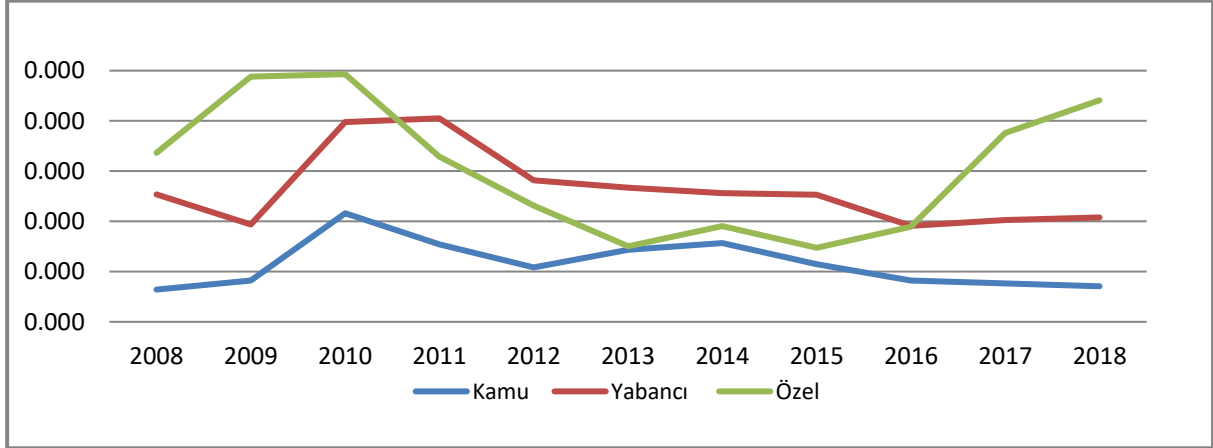
Grafik 9. Tarım Sektörüne Verilen Banka Kredilerinin Toplam Kredilere Oranı (%)



Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği İstatistikleri <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistik>

Tarım kredilerinin dönemsel gelişimine bakıldığında, tarım sektörünün kredi kullanımının makroekonomik gelişmelere duyarlılık gösterdiği izlenmektedir. Ekonomik büyümenin canlı olduğu dönemlerde kredi kullanım oranlarının arttığı, aksi durumda ise azaldığı görülmektedir. Örneğin, 2010-2012 yıllarında Türkiye son on yılın en yüksek büyüme hızını yakalamıştır. Aynı dönemde kamu ve özel sektör bankaları tarafından kullanılan kredilerin payının da arttığı görülmektedir. Yabancı bankaların tarım sektörüne kullandığı kredilere bakıldığında toplam içindeki payının fazla olmadığı görülmektedir. Yabancı bankaların kredi kullandırma oranları %1,2- %2,2 arasında değişirken yerli bankaların kredi kullandırma oranı %1,3 – %3,7 arasında değişmiştir. Dönemin genelinde yabancı bankaların kredi kullandırma eğiliminin ulusal bankalardan farklı bir gelişme gösterdiği söylenebilir. Ulusal bankaların kredi kullandırma oranları artarken, yabancı bankaların azaldığı gözlenmektedir. Öte yandan ulusal bankaların kredi kullandırma oranlarının azaldığı dönemlerde ise yabancı bankaların arttığı gözlenirken, 2016 yılından sonra bu ilişkinin kaybolduğu görülmektedir. Bu ayrışma özel bankalar açısından daha belirgindir. DTÖ Sübvansiyonlar Anlaşması ile Tarım Anlaşmaları kapsamında tarımını uluslararası düzeyde piyasalaştırılmasına yönelik politika izleme yükümlülüğü altına girilmiş olması, devletin tarım sektörüne kullandığı sübvansiyonlu kredi miktarının azalmasına neden olmuştur. İzlenen bu kredilendirme politikası, gelir akımının yavaş ve dalgalı olduğu tarım sektöründe daha istikrarlı olan harcamaların finansmanında özel sektör finansman kaynaklarına yönelmeye zorlamıştır.

Grafik 10. Takipteki Kredi Oranları (Onbinde)



Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği İstatistikleri <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/> banka-ve-sektor-bilgileri/istatistik

Kredi geri dönüşleri açısından bakıldığında kamu bankalarının kredi geri dönüşünün özel ve yabancı bankalara nazaran daha fazla olduğu söylenebilir. Kamu bankaları tarafından verilen kredilerin geri dönmeme oranı 0,001 ile 0,004 arasındadır. Bu oranlar özel ve yabancı bankalar açısından daha yüksektir. Yabancı bankaların verdiği kredilerin 0,004'ü ile 0,008'lik kısmı takibe düşerken, özel bankalarda takibe düşme oranı 0,003 ile 0,010 arasında değişmektedir. Kredilerin takibe düşme oranı açısından en istikrarsız kredi kaynağı özel bankalardır.

Tüm kredi kaynakları açısından, geri dönüş oranları paralel bir seyir izlerken, 2016 yılında ayrışma göstermektedir. Kamu bankaları açısından takibe düşme oranları azalma gösterirken, özel ve yabancı bankalar için artış eğilimi gözlenmektedir. Takibe düşme oranı açısından özel bankalar oransal büyüklük açısından oldukça istikrarsız bir yapıya sahiptir. 2015 yılından başlayarak özel banka kredilerinin takibe düşme eğilimi kamu ve yabancı bankalardan negatif yönlü olarak ayrılmaktadır. Bunun temel sebebinin özel bankaların agresif kredi pazarlama politikalarına bağlı olduğu söylenebilir. Özel bankalar ürün çeşitlemesi yoluyla tarım sektörüne görece daha kontrolsüz kredi pazarlamaktadır. Esas amaçları tarım sektörünü finanse etmek olmayıp, daha fazla para ticareti gerçekleştirmektir. Oysa kamu bankalarının tarım kredilerinde ana amacı tarımın finansal yapısını güçlendirmektir. Bu nedenle doğrudan tarımsal faaliyetlere duyarlı işletme ve yatırım kredisi şeklinde kredi kullanılmaktadır. Bu da kredilerin daha rasyonel dağıtılmasına imkan sağlamaktadır. 2015 yılı sonrası ayrışmada kamu bankalarının, özellikle Ziraat Bankası'nın kullandığı kredilerin, proje ve işletme kredisi şeklinde olduğu görülmektedir. Kamu bankaları tarafından kullanılan kredilerin takibe düşme oranının düşük olmasının belki de en önemli nedeni tarım sübvansiyonları ve ürün ödemelerinin ağırlıklı olarak kamu bankaları eliyle yapıyor olmasıdır. Çiftçi adına bir ödeme yapıldığında önce kredi borcu tahsil edildiği için takibe düşme oranı düşük gerçekleşmektedir. Özel bankalar tarafından kullanılan krediler açısından özel bankaların böyle bir imkanı bulunmaktadır.

6. SONUÇ

Türkiye'de uygulanan tarım politikaları, küresel dinamiklerin etkisiyle, ulusal gereksinimleri karşılamakta yetersiz kalan bir tarım kesimini ortaya çıkarmıştır. Başta ABD ve AB olmak üzere gelişmiş ülkeler kendi çıkarlarını ön plana alarak uluslararası alanda politika üretme çabasındadırlar. Bu kapsamda kendileri korumacı politikalardan vazgeçmemekle birlikte, gelişmekte olan ülkelere üretim kotaları, fiyat ve girdi desteklerinin kaldırılması gibi

konularda baskı yapmaktadır. Diğer bir ifadeyle dünya ekonomisine yön veren güçler daha liberal tarım politikalarının uygulanmasına çalışmaktadırlar.

Günümüzde tarımsal arz güvenliği büyük ölçüde piyasa dinamikleri tarafından belirlenir hale getirilmiştir. Türkiye’de bu süreçten etkilenmiş olup, bu bağlamda; tarım sektörü kalkınma planlarında stratejik öneme sahip sektör olmaktan çıkarılmış ve tarımsal arz güvenliği sorunlu bir noktaya gelmiştir.

Tarım sektörünün sorunlu bir yapıdan kurtarılması ve arz güvenliğinin sağlanması için tarım, öncelikli sektörler arasına alınarak, tarım politikaları siyasal tercihlerden ziyade ulusal önceliklere duyarlı şekilde uygulanmalıdır. Bu bağlamda tarım sektörünün küresel rekabette en az etkilenecek biçimde korunmasını amaçlayan politikalar uygulanmalıdır.

KAYNAKÇA

- ACAR, M., (2003), “Fiyat Desteğinden Doğrudan Desteğe: Dünyada Tarımsal Destekleme Politikalarında Yeni Yönelimler”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 2, ss. 101-116.
- ACAR, M., (2008), “Tarım ve Kalkınma”, *Kalkınma Ekonomisi*, Editörler: Sami Taban, Muhsin Kar; 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, içinde ss. 159-184.
- ARUOBA, Ç., (1992), “Tarım Sektörü”, *Türkiye Ekonomisi Sektörel Gelişmeler*, Haz. Çelik Aruoba, Cem Alpar; Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara içinde.
- AYSU, A., (2010), *Gıda Krizi, Tarım, Ekoloji ve Egemenlik*; Metis Yayınları, İstanbul.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2008), 2008 Kavşağında Türkiye, Siyaset, İktisat ve Toplum, Yordam Kitap, İstanbul.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2011), *Ücretli Emek ve Sermaye, Derinleşen Küresel Kriz ve Türkiye’ye Yansımaları*, Yordam Kitap, İstanbul.
- BALKIR, C., (2010), *Uluslararası Ekonomik Bütünleşme, Kuram, Politika ve Uygulama, AB ve Dünya Örnekleri*; İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- BERNSTEIN, H., (2010), *Tarımsal Değişimin Sınıfsal Dinamikleri*, Çeviren: Oya Köymen, Yordam Kitap, İstanbul.
- DEMİR, İ. C. ve KAYA, P. B.; (2017). *Çiftçilerin Vergi Algısı ve Vergi Uyumu: Ampirik Bir Çalışma. AKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi – C.: 19, S.: 2, ss: 127-141.*
- DİNLER, Z., (2000), *Tarım Ekonomisi*, 5. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- DPT, (2000), *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- ERTUĞRUL, C., (2004), *Tarımda Küreselleşme, Uruguay Görüşmeleri ve Sonrası*, Odak Yayınevi, Ankara.
- GAYTANCIOĞLU, O., (2009), *Türkiye’de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikası*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları No: 2009-14, İstanbul.
- GÖNEL, F. D., (2010), *Kalkınma Ekonomisi*, Efil Yayınevi, Ankara.
- HATUNOĞLU, E. E. ve ELDENİZ, F.; (2012), “2000 Yılı Sonrası Türk Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 86, (Temmuz-Eylül), ss.27-56.
- HAYRAN, S. (2013), *Türkiye’de Tarım Kesiminin Vergilendirilmesi*, *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 3(1): 69-72.
- KAFALOĞLU, A. B., (2002), *Tarım Bolluk İçinde Yoksulluk*, 2. Basım, Kaynak Yayınları, İstanbul.
- KEPENEK, Y., (2012), *Türkiye Ekonomisi*, 25. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- KEYDER, Ç. ve YENAL, Z. (2013), *Bildiğimiz Tarımın Sonu, Küresel İktidar ve Köylülük*; İletişim Yayınları, İstanbul.
- KÖYMEN, O., (2007), *Sermaye Birikirken, Osmanlı, Türkiye, Dünya*; Yordam Kitap, İstanbul.
- MAZOYER, M., and ROUDART, L. (2010), *Dünya Tarım Tarihi: Neolitik Çağ’dan Günümüzdeki Krize*, Çev. Şule Ünsaldı, Epos Yayınları, Ankara.

- OYA, C., (2007), “Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çiftçilere Sopa ve Havuç: Kuramda ve Uygulamada Tarımsal Neoliberalizm”, *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Hazırlayan: Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston; Çeviren: Şeyda Başlı, Tuncel Öncel; Yordam Kitap, İstanbul, ss.213-224.
- OYAN, O., (2004), “Tarımsal Politikalardan Politikasız Bir Tarıma Doğru”, *Neoliberalizmin Tahribatı 2: 2000’li Yıllarda Türkiye*, Haz. Neşecan Balkan, Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul, içinde ss.44-67.
- OYAN, O., (2011), “Tarımda IMF-DB Gözetiminde 2000’li Yıllar”, *Kriz ve Maliye Düşüncesinde Değişim*, İzzettin Önder’e Armağan, SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.
- ÖZÇELİK, A., E. GÜNEŞ ve M. M. ARTUKOĞLU, 2005. Türkiye’de Tarımsal Kredi: Sözleşmeli Tarım ve Üretici Örgütleri Üzerinden Kredi Uygulamaları”, Türkiye Ziraat Mühendisliği 6. Teknik Kongresi, 961-985, Ankara.
- ÖZERTAN, G., (2014), “Yeni Tarım Düzeni ve Türkiye Tarım Sektöründe Kalkınma İçin Teknoloji Kullanımının Rolü”, *Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar*, Yayına Hazırlayanlar: Ahmet Faruk Aysan, Devrim Dumludağ, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara içinde ss.209-242.
- ÖZGÜVEN, A., (1977), *Tarım Ekonomisi ve Politikası*, Bursa Üniversitesi Yayınları, Bursa.
- ÖZKAYA, T., OYAN, O., İŞİN, F. ve UZMAY, A., (2001), “Türkiye Tarım Ekonomisi Nereye Götürülüyor?”, *İktisat Dergisi*, Sayı 412 (Nisan).
- ÖZTÜRK, Y., (2003), “Yeni Yasal Düzenlemeler ve Tarım Sektörü”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, ss. 45-51.
- SARAÇOĞLU, M. ve BULUT, E., (2004), “Tarımın Kalkınmadaki Rolü ve Türkiye’de Tarımsal Teşvikler”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 1, ss.47-62.
- SAVAŞ, V. F., (2004), *Dünya Ekonomi Sistemi*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ŞAHİN, H., (2016), Türkiye Ekonomisi, 16.Basım, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- ŞAHİNÖZ, A., (2006), “Türkiye-AB Müzakere sürecinde Türk Tarımı”, *İşveren Dergisi*, (Ocak).
- ŞENGÜL, H. ve SARIBAL, O., (2013), “Makro-Ekonomik Göstergelerle Türkiye Tarımı”, Türkiye’de Tarımın Ekonomi-Politigi 1923-2013, Editör: Necdet Oral, Ziraat Mühendisleri Odası Bursa Şubesi ve Nota Bene Yayını, Ankara, içinde, ss.131-157.
- TALAS, M., (2009), “Türk Tarımının Küreselleşmesi ve Ortaya Çıkardığı toplumsal Problemler”, *Zeitschrift für die Welt der Türken, Journal of World of Turks*, Vol: 1, No: 1, s.107-108.
- TOKALAK, İ., (2010), *Küreselleşme Kıskaçında Türk Tarımı, Türk Tarımının Sorunları, Çözüm Önerileri ve Yatırım Fırsatları*, Gülerboy Yayıncılık, İstanbul.
- TOKATLIOĞLU, M. Y., (2005), *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, Alfa Aktüel Basım, İstanbul.
- TÜİK, (2008), *Tarım İstatistikleri*, Ankara.
- TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=3616&metod=IlgiliGosterge>
- <http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama>.

TÜİK, İstatistik Göstergeler 1923-2013,

Türkiye Bankalar Birliği İstatistikleri <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistik>.

Türkiye İhracatçılar Meclisi, (2016), *Tarım Raporu 2016 (Küreselleşen Dünyada Tarım-Gıda İlişkileri, Dış Ticareti ve Politikaları)*, Hazırlayanlar: Erol H. Çakmak, Haluk Kasnakoğlu, Ankara.

ULUKAN, U., (2009), *Türkiye Tarımında Yapısal Dönüşüm ve Sözleşmeli Çiftçilik: Bursa Örneği*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayını, İstanbul.