

TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ YENİDEN YAPILANMASI

Yard.Doç.Dr.Zeynep ERDİNÇ

T.C. Anadolu Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

ABSTRACT

In this study, the agriculture policies, objectives, means and relations, which are considered to have a crucial role in Turkish economy and agricultural sector, were taken into consideration and investigated. The importance of agriculture sector to the economics of the country, various subvention policies that are being put into effect, were closely examined. Proposals on agriculture policies were presented in order to bring about international competitiveness through increasing the production and quality. It was emphasized that rapid structuring in agriculture policies and restructuring in agriculture are of crucial significance.

ÖZET

Bu çalışmada; Türkiye ekonomisinde ve tarım sektöründe önemli role sahip olan tarım politikaları; amaçları, araçları ve ilişkileri

ele alınarak incelenmiştir. Tarım sektörünün ülke ekonomisi açısından önemi, uygulanan çeşitli destekleme politikaları ve sorunları değerlendirilmiştir. Üretimin ve kalitenin artırılarak uluslararası rekabetin sağlanabilmesi için tarım politikalarına öneriler sunulmuştur. Tarım sektörünün geleceği açısından tarım politikalarında düzenlemelerin hızla yapılması ve tarımda yeniden yapılanmanın gerekli olduğu vurgulanmıştır.

GİRİŞ

Tarım sektörü, Türkiye’de planlı dönemde sanayileşmeye ağırlık verilmesine rağmen ekonomideki önemini korumaktadır. Sosyal göstergeler açısından önemi devam etmektedir. Tarımın ulusal gelir içerisindeki katma değeri küçülüyor olmakla birlikte % 16’lık önemli bir payı temsil etmektedir. Ayrıca sivil istihdamın % 43’lük bir bölümünü içinde barındırması daha da büyük bir önem taşımaktadır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde nüfusun önemli bir bölümünün tarım sektöründe istihdam edilmesi, tarım üretiminin büyük ölçüde doğal şartlara bağlı olmasından kaynaklanan arz, buna karşılık talep esnekliğinin düşük olması, ayrıca tarımsal organizasyonunda yetersizliği tarım sektörünün istikrarlı bir yapıya kavuşturulabilmesi için devlet müdahalelerini zorunlu kılmıştır.

Tarım politikalarında yeniden yapılanma sadece Türkiye’nin gündeminde değildir. 1980 yılından sonra tüm ülkeler hızla konunun üstüne eğilmişlerdir. 1995 yılında imzalanan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)’nün Tarım Anlaşması (TA) arayışların somutlandığı uluslararası resmi bir belge olmuştur.

Tarım sektöründe uluslararası gelişmelerin dışında, Türkiye’nin 1999 yılında Avrupa Birliği’ne aday ülke statüsüne girmesi de tarım politikalarında yeni denge arayışına, uluslararası boyutta yeniden yapılanmaya gitmesini gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının yeniden yapılanması çalışmasında önce Türkiye’de tarım sektörünün yapısı, gelişimi ve

ekonomideki payına yer verilmiştir. Sonra tarım politikalarının amaçları, araçları ve aralarındaki ilişkiler incelenerek uygulanan tarım politikalarına alt yapı oluşturulmuştur. Ayrıca uygulanan tarım politikalarının sorunları ve bu sorunların çözülmesi amacıyla öneriler getirilmiştir.

1. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ

Tarım sektörü, Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesinde önemli görevler üstlenmiş ve ekonominin temel unsuru olmuştur. Ancak 1960'dan sonra gelişme önceliğinin sanayi sektörüne kaydırılması ve diğer sektörlerin buna paralel olarak gelişmesi ekonomi içindeki yüzde payının zaman içinde azalmasına neden olmuştur.

1.1. Tarım Üretiminin Yapısı ve Gelişimi

Türkiye'de gayri safi tarımsal üretim değerinin dörtte üçünü bitkisel üretim, dörtte birini ise hayvansal üretim oluşturmaktadır. Bitkisel üretim değerinin yaklaşık % 50'si tarla bitkilerinden % 30'u çok yıllık bitkilerden ve meyvelerden, % 20'si sebzelerden gelmektedir. Tarla bitkileri içinde en yüksek payı % 45 ile tahıllar almakta, bunu % 25 ile endüstri bitkileri, % 20 ile yağlı tohumlar ve kök bitkileri % 10 ile baklagiller izlemektedir.¹

Endüstri bitkileri içinde pamuk, tütün ve şeker pancarı, tahıllar içinde buğday, arpa ve mısır, baklagiller içinde nohut, kurufasülye ve mercimek, yağlı tohumlarda ayçiçeği ve kök bitkileri içinde de patates yer almaktadır.

Türkiye'nin toplam 78 milyon hektar alanının 28 milyon hektarı tarım alanı, 20 milyon hektarı orman arazisi ve 15 milyon hektarı daimi çayır ve mera alanı niteliğindedir. Bu kadar büyük tarım alanı,

¹Haluk KASNAKOĞLU, "The Impact of Agricultural Adjustment Programmes on the Agricultural Development and Performance in Turkey," FAO, Haziran, 1994, Ankara, s.30.

12 milyon tarımda aktif nüfusu ve 12 milyon büyükbaş, 38 milyon küçükbaş, 1 milyon keçi ve 175 milyon kümes hayvanı ile tarımsal üretim için büyük bir kaynak potansiyeline sahiptir.²

1.2. Tarımın Sosyal, Kurumsal ve Fiziksel Yapısı

Türkiye’de toplam tarım alanının yaklaşık üçte ikisi kamu mülkiyetinde, üçte biri de özel mülkiyettedir. Kamu mülkiyetinde olan arazilerin çoğu doğal meralar ve ağaçlık alanlardır. Özel mülkiyeti olan alanlarda 3.9 milyon bitkisel tarım işletmesi ve 148 bin hayvancılık işletmesi bulunmaktadır. Bu işletmelerin yaklaşık % 95’i işledikleri toprağın sahibi durumundadır. Türk tarımında hakim olan 5 hektarın altındaki küçük işletmeler, tüm işletmelerin % 68’ini oluşturmaktadır.³

1991 yılında yapılan Genel Tarım Sayımına göre, Türkiye’de toplam sulama alanı 3.7 milyon hektardır. Sulanan alanı 2.6 milyon hektarı tarla bitkileri, geri kalan 1 milyon hektarı meyve sebze üretiminde

kullanılmaktadır. Türkiye’de ekonomik olarak sulanabilir alanın bugün ancak yarısının sulandığı düşünülürse, tarım için çok önemli bir kullanılmamış girdi potansiyeli bulunduğu kolayca görülebilir. GAP’ın tamamlanması ile toplam sulanan alanın yaklaşık iki katına çıkarak 5 milyon hektara ulaşması beklenmektedir.⁴

1.3. Tarımın Nüfus ve İstihdam İçindeki Payı

1999 yılı sonunda Türkiye’nin toplam nüfusunun 65 milyonun üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. Bu nüfusun yaklaşık % 65’i şehirde, % 35’i ise köyde yaşamaktadır. Son yarım yüzyılda kırdan

² DİE, *Tarımsal Yapı, Üretim, Fiyat, Değer*, 1999, Ankara, s.42.

³ TUSİAD, *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, İstanbul, 1999, s.31.

⁴ GAP, *Agricultural Commodities Marketing Survey, Planning of Crop Pattern and Integration of Marketing and Crop Pattern Studies, Southeasten Anatolia Project Regional Development Administration*, 1992, Ankara, s.56.

kente önemli bir göç yaşanmış ve 1960'da % 70'lere varan kırsal nüfus 1990'lı yıllarda % 40'ın altına düşmüştür. Bu düşüş özellikle 1980 sonrası çok hızlı olmuş ve kırsal nüfus yalnız oransal olarak değil mutlak olarak da bir düşüş göstermiştir. Tarımın çalışan nüfus içindeki payı 1960'da yaklaşık % 75'lerden, 1990'lı yılların başında % 50'nin altına düşmüştür.⁵

Tablo 1: Sivil İstihdamın Sektörel Dağılımı (Bin Kişi)

Sektörler	Yıllar						Yıllara Göre Yüzde Dağılımı					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999(*)	1994	1995	1996	1997	1998	1999(*)
Tarım	8.886	9.538	9.379	8.584	8.918	9.705	44.8	46.8	44.9	41.9	42.3	45.1
Sanayi	3.223	3.111	3.327	3.529	3.536	3.284	16.4	15.3	15.9	17.2	16.8	15.2
Hizmetler	7.635	7.745	8.188	8.392	8.630	8.553	38.8	38.0	39.2	40.9	40.9	39.7
Toplam	19.664	20.894	20894	20.505	21.084	21.546	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **1999 Yıllık Ekonomik Rapor**, s.71.

(*) DİE, Nisan 1999 Hanehalkı İşgücü Anketi Geçici Sonuçları.

Nisan 1999 Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre tarımın toplam istihdam içindeki payında artış, hizmet ve sanayi sektöründe düşüş gözlenmiştir. Tarımın toplam istihdam içindeki payı % 42,5'ten % 45,8'e yükselirken, sanayinin payı % 23'ten % 20,5'e hizmetin payı ise % 34,5'ten % 33,7 gerilemiştir.

Tarımda makinalaşmanın artması, sanayi ve hizmetler sektörlerinin gelişmesi ve istihdam yaratması, oran olarak tarımsal istihdamın azalmasına neden olmuştur.

1960'lı yıllarda tarımdan insan gücünün yerine makina kullanımı, hızlı nüfus artışı ve toprakların miras yoluyla bölünmesi, kullanılabilir araziye marjinal sınıra yaklaştırmış işsizliğin artmasına ve gizli işsizliğe neden olmuştur. Dolayısıyla verimin düşmesinde

⁵ DİE, **İstatistiksel Göstergeler, 1923-1999**, Ankara, s.42.

kalkınmanın ve gelişme hızının yavaşlamasında önemli rol oynamaktadır.

1.4. Tarımın Büyüme Hızı ve GSMH İçindeki Payı

1980-1995 yılları arasında tarım sektörü yıllık ortalama % 1.05 oranında bir büyüme göstermiştir. 1980 sonrası dönemlerde tarım sektöründe istikrarlı bir büyüme politikası görülebilmiştir. Tablo 2’de görüldüğü gibi bazı yıllar yüksek bazı yıllar düşük, hatta eksi değerlerde bir büyüme performansı göstermiştir.

Tablo 2: Tarımın GSMH İçindeki Payı ve Büyüme Hızı (1987 Üretici Fiyatları İle Milyar TL.)

Yıllar	GSMH	Tarım	Tarımın Sektörel Payı %	Tarım Sektörünün Büyüme Hızı %
1985	63.989	12.396	19.4	-0.3
1986	68.315	12.837	18.8	3.6
1987	75.019	12.883	17.2	0.4
1988	76.108	13.911	18.3	8.0
1989	77.347	12.845	16.6	-7.7
1990	84.592	13.746	16.3	7.0
1991	84.887	13.663	16.1	-0.6
1992	90.344	14.249	15.8	4.3
1993	97.677	14.129	14.5	-0.8
1994	91.733	14.045	15.3	0.6
1995	99.028	14.230	14.4	1.3
1996	106.08	14.879	14.0	4.6
1997	114.874	14.550	12.7	-2.2
1998	119.209	15.621	13.1	7.4

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı, 1999 Yıllık Ekonomik Rapor, s.16.

Türkiye’de 1998 yılında GSMH 205 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. Kişi başına 3224 dolar olan gelir 1960 yılındaki düzeyinin yaklaşık dokuz katıdır. 1960’lı yılların başında, çalışan nüfusun % 75’ini barındıran ve ülke gelirinin % 40’ını üreten tarım sektörü 1990’lı yılların sonunda hala çalışabilir nüfusun % 40’ını barındırmakta ancak ülke gelirinin sadece % 16’sını üretmektedir.⁶

Tarımın GSMH içindeki payının yıldan yıla azalması, tarımın milli ekonomi içindeki öneminin azaldığı anlamına gelmez. Çünkü bu durum ekonomik gelişme sürecinin doğal bir sonucu ve olumlu bir gelişme olarak kabul edilir.

Tarım sektörünün sanayi kesimine sağladığı hammadde ve tüketiciye sağladığı gıda ürünleri ayrıca nüfusun büyük bir bölümüne sağladığı istihdam imkanıyla ulusal ekonomideki önemi devam etmektedir.

1999 yılının üçüncü döneminde GSMH sabit fiyatlarla % 6,6 azalmış, cari fiyatlarla ise % 48,1 oranında artmıştır. Bu oranlarla GSMH, 1987 fiyatlarıyla 35, 513 milyar liraya düşmüş, cari fiyatlarla ise 25, 671.788 milyar liraya yükselmiştir. Tarım, sanayi, inşaat ve hizmet sektörlerindeki sırasıyla % 3.8, % 8.3, % 8.9 ve % 7.4’lük düşüşler reel GSMH büyüme oranını negatif yönde etkilemiştir.⁷

1.5. Tarımın Dış Ticaretteki Payı

1980’li yıllara kadar tarımsal ürünlerin ithalatı büyük ölçüde yasaklanmış ve bazı temel tarım ürünlerinin yurt içi üretimlerinin yetersiz olduğu durumlarda sınırlı bir ithalata izin verilmiştir.

24 Ocak kararları içerisinde ithal ikamesi politikaları değiştirilerek, ekonomide ihracata dönük bir büyüme stratejisine yönelinmiştir. Bu uygulamanın sonucunda da ihracat ve ithalat serbestleştirildi ve tarım ürünleri ithalatında bir patlama yaşandı.

⁶ DİE, *Ekonomik Panorama*, Ankara, 1999, s.86.

⁷ DİE, *İstatistik ve Yorumlar*, Ankara, 2000, s.23.

İhracatın önemli bir artış kaydetmediği bu dönemde, ithalatın hızlı artışı Türkiye'nin tarımsal üretimde kendi kendine yetme özelliğini büyük ölçüde kaybetmesine neden olmuştur.

1998 yılında Türkiye'nin ihracatı yaklaşık 27 milyar dolar, ithalatı yaklaşık 46 milyar dolar, dış ticaret açığı ise 19 milyar dolar olmuştur. Tarım ve ormancılık ürünleri 2.7 milyar dolarla toplam ihracatın yaklaşık % 10'unu oluşturmaktadır. Tarım ve ormancılık ürünlerinin toplam ithalatı aynı yılda 2.1 milyar dolarla toplam ithalatın % 5'inde kalırken, toplam tarım ürünleri ihracatına yaklaşmaktadır. Bu rakamlar 1965 yılındaki tarımın ihracat içerisindeki payı olan % 75 ve ithalat içindeki çok küçük payı ile karşılaştırıldığında geçen süre içerisinde tarımın dış ticaretteki öneminin azaldığı ve tarımın önemli bir döviz kaynağı olma özelliğini yitirmekte olduğu izlenimini vermektedir.⁸

Yıllar	İhracat			İthalat		
	Genel İhracat	Tarım Ürünleri İhracatı	Tarımın Genel İhracattaki Payı (%)	Genel İthalat	Tarım Ürünleri İthalatı	Tarımın Genel İthalattaki Payı (%)
1965	464	352	75.86	672	241	35.86
1970	558	443	79.39	948	446	47.05
1975	1.401	793	56.60	4.739	1.961	41.38
1980	2.91	1.672	57.46	7.909	51	0.64
1985	7.958	1.719	21.60	1.134	375	3.31
1990	12.959	2.347	18.11	2.230	1.318	5.91
1995	21.636	2.307	10.66	3.570	2.444	6.84
1996	23.224	2.659	11.45	4.362	2.885	6.61
1997	26.261	2.893	11.02	4.855	3.093	6.37
1998	26.974	2.913	10.80	4.593	2.597	5.65

Tablo 3: Türkiye'nin Dış Ticareti ve Dış Ticarete Tarımın Payı (Milyon Dolar)Kaynak: DİE.

⁸ KASNAKOĞLU, "The Impact...", s.16.

İhracat; dışa açılma politikaları etkisini tarım ürünleri ihracatı üzerinde yeterince gösterememiştir. 1980 yılında 1.6 milyar dolar olan tarım ürünleri ihracatı yıllar itibariyle dalgalanma göstermekle birlikte, 1983 yılında 2.3 milyar dolara yükselmiştir. Yıllık ortalama 3.8'lik artışı ifade eden bu gelişmeyi yeterli görmek mümkün değildir. Ayrıca mutlak değer olarak artmasına rağmen toplam ihracat içinde tarımın payı 1980 yılında % 57.4 iken 1990'da % 18.4'e düşmüştür. 1995'te % 10.7 olmuştur.⁹

Türkiye'deki iç talep, nüfus artışına bağlı olarak sürekli artmaktadır. Üretimi yeterince arttırmadan ihracatı arttırmanın mümkün olmayacağı göz önünde bulundurularak, tüm üretim sürecine yaygınlaşan teşvikleri içeren yeni ihracat politikaları oluşturulmalıdır.

İthalat; Dış ticaretin serbestleşmesi yönünde izlenen politikalar etkisini tarım ürünleri ithalatında daha fazla göstermiştir. Gümrük Birliği Anlaşmasına göre, tarım ürünleri ve gıda maddelerinin ucuz ithaline, gümrük vergileri ve fonlar indirilerek izin verilmiş ve tarımda koruma oranları büyük ölçüde düşürülmüştür.

Tarım ürünleri ithalatındaki artışlar, tarım sektörünün sıkıntılarını arttırarak, işsizlik sorununda artmasında önemli rol oynayacaktır.

1980 yılında 63.2 milyon dolar olan tarım ürünleri ithalatı 1993'te 1.3 milyar dolara yükselmiştir. Bu ithalat artışına gerekçe olarak gösterilen, tarım ürünleri fiyatlarının düşürülmesi amacıdır. Oysa yaklaşım doğru değildir. Çünkü tarım ürünleri fiyatlarının yüksek olmasının nedeni üretici değil, aracılardan kaynaklanmaktadır. Bu yüzden de aracılardan ortadan kaldırılması gerekmektedir.¹⁰

⁹ DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1999, s.49.

¹⁰ Ali Yılmaz GÜNDÜZ, "Tarım Sektöründeki Son Gelişmeler, Sorunları ve İzlenen Politikalar," Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 35, S.11, 1998, s.60.

2. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI

Türkiye'de tarımsal politikalar, destekleme alımları, girdi destekleri, zirai kredi faiz sübvansiyonları, süt teşvik primi ödemeleri, doğal afet ödemeleri, destekleme primleri ve ekim alanlarının sınırlandırılmasıdır. Bu politikalar, araştırma, eğitim ve denetim gibi kamu hizmetleri, tarımsal altyapı yatırımları, yatırım teşvikleri, ihracat iadesi ödemeleri ve ithalat korumaları gibi araçlarla gerçekleştirilmektedir.

2.1. Tarım Politikalarının Amaçları

Genel amaçları tarımsal üretimin arttırılması, üretim tekniğinin iyileştirilmesi ve tarım bünyesinin (yapısının) yeniden düzenlenmesidir.

Türkiye'de tarım politikasının amaçları Beş Yıllık Kalkınma Planlarında şu şekilde yer almaktadır.¹¹

- Ülke endüstrisinin gittikçe artan hammadde ihtiyacını sağlamak,
- Toplumun beslenme ihtiyacını karşılamak,
- Tarımı modernleştirmek ve üretim teknolojisinin seviyesini yükseltmek üzere yeni girdi ve amaçların ve modern yöntemlerin kullanılmasını yaymak, bunların en elverişli tarzda birleşimini sağlamak ve böylece üretimde verimliliği arttırmak,
- Dengeli beslenme düzeyine ulaşmak için hayvansal proteinleri içeren besinlerin üretimini arttırmak,
- Tarım reformu yapmak,
- Doğal kaynakları etkin ve verimli bir biçimde kullanmak, aynı zamanda bunların korunmasını sağlamak, tahrip olmasını ve tüketilmesini önlemek,
- Tarım içi istihdamı arttırmak,
- Gelir farklılığını azaltmak,

¹¹ Koray BAŞOL, *Türkiye Ekonomisi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Yayını, Yayın No: 2, İzmir, 1983, s.97-99.

•İnsanın tabiata hakimiyetini arttıracak hava koşullarının elverişsiz ve istikrarsız etkilerini azaltacak önlemler almaktır.

Türkiye’de genel ve sektör politikalarının belirlendiği resmi belge, kalkınma planlarıdır. 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda diğer politikalar gibi tarım politikası da “Tarımsal Politikalar ile İlgili Yapısal Değişim Projesi” adıyla yer almıştır. Bu projeye göre;

Nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesi, mukayeseli üstünlüğe sahip olan ürünlere ağırlık vererek üretimin ve ihracatın artırılması, çiftçi gelirlerinde artış ve istikrarın sağlanması, temel amaçtır.

Üretim artışı, verim artışı ile sağlanacaktır.

Verim artışı; sulama alanlarını genişletme, bilinçli girdi kullanımını teşvik, araştırma-egitim-yayın hizmetlerini geliştirme yoluyla elde edilecektir.

Tarım politikaları, Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması’ndaki yükümlülüklerimiz ve DTP’na uygun olarak düzenlenecek Tarımsal Destekleme Politikası, serbest piyasa ilkeleri ve kamu kaynaklarının rasyonel kullanımı gözetilerek yeniden yapılandırılacaktır.

Ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri azaltılacak, bunun yerine doğrudan gelir desteği verilecek, girdi destekleri aşamalı olarak kaldırılacaktır.¹²

Bu planlarda tarım politikası hedefi olarak bütçe tasarrufu, enflasyonu önleyici önlemler alınırken diğer tarafta girdi verimliliği, desteklenen ürün sayısının azaltılması, görelî fiyatların korunması, yayın ve istatistik, pazarlama alt yapısının geliştirilmesi gibi araçlar amaç olarak belirlenmiştir.

¹²“Türkiye Tarım Raporu,” AB-Türkiye Karma İstişare Komitesi 5. Toplantısı, Brüksel, Ocak, 1998, s.16.

Diğer bir çelişkide dünya fiyatlarının hesaba katılması hedeflenirken, görelî fiyat yapısının değişmesi de hedeflenebilmektedir.

2.2. Tarım Politikası Araçları

Tarım politikası araçlarını genel olarak üç gruba ayırabiliriz. Bunlar fiyat müdahaleleri, doğrudan destekler ve miktar sınırlamalarıdır. Türkiye’de hükümetler tarım politikası çerçevesinde çok çeşitli, zaman zaman da birbirleriyle çelişen karmaşık araçlar kullanmışlardır.

Değişik tarım politikası araçlarının, değişik değişik amaçlara nasıl hangi yönde ve ne boyutta etki ettikleri, başta tüketici talebi esneklikleri olmak üzere birçok etmene bağlıdır.

Araçların bileşimleri tüketici ağırlıklı olabileceği gibi üretici ağırlıklıda olmaktadır. Girdi kullanım ve üretim vergileri, arazi, tüketici sübvansiyonları ve serbest dış ticaret politikaları bileşimi tüketici refahı öncelikli olarak uygulanırken, girdi sübvansiyonları, ürün fiyatı destekleri, ihracat destekleri ve ithal sınırlamaları politikaları bileşimi üretici refahını desteklemektedir.

2.3. Tarım Politikalarında Amaç, Araç İlişkileri

Tarım politikaları uygulanırken hedeflenen amaçlarla seçilmiş politika araçları arasında bir ilişki kurulmaya çalışılır. Ayrıca kullanılan araçların hangi amaçları birincil olarak hangi amaçları da ikincil olarak hedeflediği belirlenmektedir.

Girdi piyasalarında uygulanan girdi sübvansiyonları politikasının birincil hedefi üreticiler, ikincil hedefi ise tarım ürünü tüketicileridir. Sulama yatırımları, AR-GE faaliyetleri öncelikle büyümeyi sonra üretici ve tüketici refahını hedeflemektedir. Çıktı piyasalarındaki fiyat oluşumunda önemli rol oynayan taban fiyatı

politikalarının birincil hedefleri üretici ve tüketici gelirlerinde, ikincil etkileri de gelir ve fiyat istikrarına yönelik olacaktır.

Piyasa etkinliğini arttırmaya yönelik tarım politikaları, uygun tarım politikası araçları ile başta büyüme, üretici ve tüketici refahı olmak üzere birden fazla hedefi etkileyebilecek politikalardır.

3. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI

1980 sonrası serbest piyasa düzenine ağırlık veren ekonomi politikası, tarım politikalarını da yeniden şekillendirmiştir. Türkiye'de uygulanan tarım politikalarını şu başlıklar altında inceleyebiliriz.

3.1. Fiyat Politikası

Türkiye'de en çok kullanılan tarımsal politika aracı tarımsal destekleme fiyatlarıdır. Tarım politikası kararlarında görece öneminin yanında merkezi bir rol oynamaktadır. Tarımsal destekleme fiyatları 1932 yılında buğday ile başlamıştır. 1960'lı yıllara kadar tarımsal destek alımları haşhaş, tütün ve şekerpancarı ile sınırlı iken 1960'lı yılların sonunda bu sayı 17'ye yükselmiştir. 1970'te sayı 22 oldu. 1981'de ürün sayısı azaltıldı. 1990'da ise yalnız 10 ürün kalmıştır. 1992'de tekrar 26 ürüne yükselirken 1994'teki 5 Nisan kararları ile birlikte resmen desteklendiği dünyaya ilan edilen ürün sayısı hububat, tütün ve şeker pancarı olmak üzere üçtür.

Tarımsal ürünleri destekleme fiyatlarının belirlenmesinde ülkelerin tarımsal yapısı, üretilen ürünlerin cinsi, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyokültürel koşullar önemli rol oynamaktadır.

Destekleme fiyat politikalarında, taban veya asgari fiyat uygulamasına giderek tarımsal üreticiler korunmaktadır. Taban fiyat uygulaması ile tarım ürünleri piyasa fiyatının belli bir düzeyin altına indirilmeyeceğini garantileyen bir politika uygulanmaktadır.

Tarım ürünlerinde fiyat politikası izlenirken ürün fiyatları ile girdi fiyatları arasında belirli bir dengenin bulunması gerekmektedir. Girdi fiyatları ürün fiyatlarından daha yüksek olursa üretici aleyhine gelişme göstermiş olur ki buda üretimin olumsuz yönde etkilenmesidir.

1932'lerden beri devlet tarafından uygulanan ve günümüzde de devam eden taban fiyat ve destekleme alımları yerini 24 Ocak 1980'den sonra piyasa koşullarına bırakmıştır. Belli başlı ürünlerde uygulanan taban fiyatları sözde enflasyonist baskı meydana getirmemek amacıyla bir yandan düşük tutulmuş, diğer yandan da geç ilan edilerek üreticilerin ürününün değerlendirilmesi önlenmiştir.¹³

Türkiye'de tarımsal ürünleri destekleme amacıyla görevli kuruluşların sayısı oldukça fazla, örgütsel yapıları birbirinden son derece farklıdır. Bu durum desteklemeci kuruluşların aralarında koordinasyon sağlanmasını güçleştirici bir etki yapmaktadır.

Tarımsal destek fiyatları her yıl kararnameyle açıklanır. Fiilen destekleme alımı yapan TEKEL, TMO ve TŞFAŞ olmak üzere üç KİT vardır. Türkiye'de destekleme alımları Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4: Destekleme Alım Tutarları (Trilyon TL.)

KURULUŞLAR	1994	1995	1996	1997	1998
TMO	7.8	2.4	29.5	190.3	407.3
TEKEL	9.4	7.0	6.3	23.8	140.0
TŞFAŞ	19.6	37.1	54.2	180.3	319.9
Toplam Destekleme Alımları	36.8	46.5	90.0	394.4	867.2

Kaynak: DPT, Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa, Orta ve Uzun Dönem Stratejileri, Ankara, Ocak, 1999, s.10.

¹³Yaşar UYSAL, "1980 Sonrası İzlenen Tarım Politikalarının Değerlendirilmesi," Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.8, S.1, s.32.

3.2. Sübvansiyon Politikası

Türkiye’de girdi sübvansiyonları tarım destekli politikalarının ikinci önemli unsurudur. Bu politikanın en önemli kalemlerini şu şekilde sıralayabiliriz.¹⁴

Sermaye Yardımı: Gümrük vergilerinde indirimler, teşvik kredileri, gelir vergi indirimleri ve Kaynak Kullanım Destekleme Primi,

Faiz İndirimleri: Enflasyonun ve ticari faiz oranlarının çok altında yatırım ve kısa vadeli krediler,

Gübre Sübvansiyonu: İç üretim ve tüketimi sübvansiyonu 1961’de başlamıştır. Tüm kimyasal gübre çeşitleri için fabrika çıkışı ve çiftçi fiyatları hükümet kararıyla belirlenir.

Tohum Sübvansiyonları: Devlet kontrolünde tohum üretim ve dağılımı.

Tarım İlacı Sübvansiyonlar: Salgın hastalıklı ve haşere istilası durumunda devletçe alınan ücretsiz koruma önlemleri.

Sürüm Hizmetleri: Şekerpancarı tohumlarını eker ve sözleşmeli şekerpancarı üreticilerinin makine ve ekipmanlarının bakım ücretlerini öder.

İzlenen sübvansiyon politikalarında asıl amaç üreticileri fiyat dalgalanmalarına karşı korumak ve gelir düzeylerini yüksek tutmaktır. Ayrıca tarımsal üretimi kararlı bir düzeyde tutmak öncelikli bazı ürünlerin üretimlerini artırarak iç ve dış piyasada meydana gelen farkları kaldırmaktır. Bu ekonomik nedenlerle birlikte tarımsal kesimde gelir artışlarını sağlamak gibi siyasi nedenlerde izlenmektedir.

¹⁴TÜSİAD, a.g.e., s.37.

Kamu kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda tarım sektörünün alt gruplarının sübvansiyonu, diğer sektörlerin refahını azaltmaktadır. Kamu açıklarının para arzının artırılması ile finansmanı durumunda enflasyon hızlanacak ve bu durum, desteklenen kesimin gelir artışının çok kısa sürmesine ve geçici olmasına yol açacaktır. Gelir dağılımı yönünden yapılacak sübvansiyonlarda hangi alt gelir grubunun destekleneceği açıkça belirlenmelidir.¹⁵

3.3. Kredi Politikası

Tarım sektörü, kâr marjının düşüklüğü ve sermaye birikiminin yetersizliğinden dolayı tarımsal kredilere büyük önem vermektedir. Ziraat Bankası tarımsal kredilerde kaynak sağlayan tek kurumdur. Tarım sektöründe kullanılan kredilerin % 99.9'unu karşılamaktadır. Fakat kredi ve destekleme konusunda yeterli olmamaktadır. Tarımsal ürünlerin kredi faiz oranları 1980 yılından sonra artarken tarımsal krediler çiftçinin ihtiyacına yetmemektedir.

1998 yılında 1.274.5 trilyon TL. olan toplam tarımsal krediler içinde, tarım sektörüne tahsis edilen kredilerin payı % 81'dir. Bu kredilerin % 83'ü kısa vadeli olup bunun % 51'i tarımsal işletme kredileri, % 49'u ise destekleme alımları için kullanılmıştır.¹⁶

3.4. Vergi Politikası

Tarıma yönelik vergi politikalarında 1985 yılında başlayan KDV uygulaması tarımsal ürünlere göre farklı şekilde uygulanmıştır. 1986 yılından itibaren geçerli olmak üzere hayvanlar ve bunların ürünleriyle kara ve su avcılığı ürünleri için % 3, diğer tarımsal ürünler için ise % 1 olarak belirlenmiştir. 20 şubat 1988 tarihinde bu oranlar birinci gruptakiler için % 2, diğerleri için ise % 4 olarak değiştirilmiştir.

¹⁵S.Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*, İstanbul, 1999, s.201.

¹⁶DPT, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, Ocak, 2000, s.19.

Tarım sektöründe üretilen ürünlerin büyük bir çoğunluğundan gelir vergisi alınmaz. Gelir vergisinin yerine ürün satışta % 5 oranında bir stopaj tatbik edilir. Sadece büyük çiftçilerin vergilendirme için gelir beyan etme zorunlulukları vardır.

4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ SORUNLARI

Türkiye tarımı ve tarım politikası açısından en önemli sorun tarım sektörünün elindeki işgücü, sermaye, toprak bileşimi gibi mevcut kaynaklarla ulaşabileceği üretim düzeyinin çok altında kalarak istenilen ihracata ulaşamamasıdır.

Türkiye'de ele alınan tarım politikası amaçlarının önceliğinin belirsizliği ya da amaçların birbirleriyle tutarsızlığıdır.

Tarım politikasında önemli bir role sahip olan araçların etkisini kaybetmiş olmasıdır.

Tarım politikalarında izlenen tarımsal desteğin yüksek olmasından çok desteğin getiri ve yükünün dağılımının eşitsizliği.

Türkiye'de tarım sektörünün milli gelir içindeki payı düşerken nüfus payının yüksek kalması da önemli bir sorundur.

Verimi düşük, küçük ve parçalanmış işletmeler diğer taraftan üretimi arttıracak girdi kullanımının düşüklüğü ile beklenen rekolte elde edilememektedir.

Türkiye tarımının rekabet gücünün azalıyor olması da önemli bir sorundur.

Tarım politikaları açısından önemli bir sorunda politika oluşturma süresinin aksamasıdır.

Tarım sektöründe kullanılan teknolojinin eski olması ve yeni teknolojilerin yeterince etkin olarak kullanılmamasıdır.

Tarımsal kuruluşlar arasında örgütlenmenin gelişmemiş olması, koordinasyon eksikliğinin yaşanmasıdır.

Tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılması, tarım faaliyetlerini engelleyen yapısal sorundur. Ayrıca toprak mülkiyeti (kadastro) kesinleşmemiştir.

Tarım sektörüne kredi sağlayan T.C. Ziraat Bankası, kredi faizleri tarımsal işletmeler için yüksektir. Üreticiler için kredi kullanmak sorun olurken bankanın fonksiyonunu yerine getirmesinde de sorunlar vardır.

Üreticilere üretimle ilgili karar almalarına yardımcı olacak pazar bilgilerinin ulaşamamasıdır.

İzlenen tarım politikaları sağlanan desteklerin üreticiye yeteri kadar yansımaması nedeniyle sosyal amaçların gerçekleştirilememesi ve kamu kaynaklarına önemli ölçüde yük getirmesidir.

5. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARINA ÖNERİLER

Tarım sektörünün serbest piyasa koşullarında rekabet edebilmesi için devletin fiyat müdahaleleri yerine ürün borsalarını geliştirmesi, gerekmektedir.

Tarım sektörünün ürün ve bölge düzeyindeki yapısı dikkate alınarak tarım politikaları uygulanmalıdır.

Girdi ve çıktı piyasalarında fiyat müdahalelerine bağlı dağılım politikalarının yerine, üretimi potansiyel seviyesine ulaştıracak, etkinliği ve toplumsal refahı artırıcı üretken politikalara ağırlık verilmelidir.

Çiftçilerin başarılı bir şekilde örgütlenmeleri, ülkenin tarım kaynaklarını rasyonel kullanarak, oluşturacakları tarım politikaları ile hem devletin yükünü hafifletecek hem de tarımın ülke ekonomisine katkısını arttıracaktır.

Üretim artışı, verim artışı ile sağlanacaktır. Verim artışında sulama alanlarını genişletme, bilinçli girdi kullanımını teşvik, araştırma eğitime yayın hizmetlerini geliştirme ile sağlanacaktır.

Tarımsal politikaların tespit ve uygulamasında karar mekanizmasına doğru bilgileri ulaştıracak tarımsal veri tabanı oluşturulmalıdır.

Tarım sektöründe uygulanan, girdi, kredi, altyapı, pazar fiyat desteği gibi destekler gözden geçirilerek prim sistemi, doğrudan gelir desteği gibi alternatif destekler üzerinde çalışılmalıdır.

Tarım ve dış ticaret politikalarının düzenlenmesinde, Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmasının tarımla ilgili hükümleri doğrultusunda Türkiye'nin yükümlülükleri ve AT Ortak Tarım Politikası'nda ve tarım alanında Türkiye-AT ilişkilerinde beklenen gelişmelerin dikkate alınması gerekmektedir.

İç ve dış talebi yüksek olan ürünlerin üretimi arttırılırken arz fazlası olan ürünlerin üretimleri sınırlandırılmalıdır.

Kırsal kalkınmaya önem vererek, tarımsal üretim için doğal kaynakların, çevrenin korunması ve geliştirilmesi gerekmektedir.

Üreticilerin hayat standartlarını yükseltmek, gelirlerinde istikrar sağlamak için hedef kitleye Doğrudan Gelir Desteği ödeme sistemine geçerek, kırsal gelirin çeşitlendirilmesine yönelik önlemler alınmalıdır.

İhracat potansiyeli olan ürünlerde uygun politikalar geliştirerek ihracatta yeni pazar imkanları yaratılmalıdır.

SONUÇ

Tarım sektörünün ekonomiye katkısı açısından baktığımızda öncelikle net ihracatçı konumunda olduğunu görürüz. İstihdam içindeki payı yüksektir. Milli gelire ve diğer sektörler girdi ve talep katkısı hiç de azımsanamaz. Büyümeye katkısı diğer sektörler kadar yüksek olmasa da daha istikrarlıdır. Ekonomiye katkılarını arttırabilmek için tarım politikalarının doğru amaçlara doğru araçlarla zamanında uygulanması gerekmektedir.

Tarım politikalarının uzun dönemdeki amacı sektördeki üretkenliği arttırmak olmalıdır. Çünkü iç ve dış gelişmelere baktığımızda uluslararası rekabete hazır olmamız gereklidir. Bu doğrultuda yeni politika arayışları içerisine girilmelidir. Bu doğrultuda girdi ve çıktı piyasalarında fiyat müdahalelerine bağlı dağılım politikalarının yerine, üretimin potansiyel seviyeye ulaşmasını sağlayacak toplumsal refahı artırıcı üretken politikaların ağırlık kazanması gerekmektedir.

Türkiye’de tarımsal politikalar belirlenirken dünyadaki gelişmeler yakından izlenerek uluslararası serbestleştirme düzenlemeleri doğrultusunda çok taraflı anlaşmalara aktif katılarak politika değişikliklerine uyum sağlanabilmelidir.

Tarımsal ürün ihracatında temel amaç; üretim fazlasını eriten ve döviz kazancı sağlayan bir araç olarak değil, yüksek katma değeri yüksek ürünler için, istikrarı esneklik göstermeyen dış pazarlardan pay kapmak ihracatın gelişme hızını arttıracaktır.

Türk tarımının üretim ve pazarlama sorunlarının giderilmesi ve gelişmiş ülkelere uyum sağlaması tarım politikalarında izlenen yapısal sorunlara çözüm getirilmez ise oldukça zordur.

Türkiye'nin imzaladığı uluslararası anlaşmalarla, tarım sektörünün dünya ile rekabet eder duruma gelmesi, üretimin artırılması kalitenin iyileştirilmesi için, yeniden yapılanma kaçınılmaz bir gerçektir. Bu düzenlemenin hızla yapılması Türkiye ve tarım sektörünün geleceği açısından zorunludur.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ARIKBAY Canan, Avrupa Topluluğu'na Tam Üyeliğin Türkiye'nin Tarımsal Ürünler Üretimi, Fiyatları ve Dış Ticaretinde Yaratacağı Olası Değişmeler, Ankara, 1992.

BAŞOL Koray, Türkiye Ekonomisi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Yayını, Yayın No: 2, İzmir, 1983.

DİE, Ekonomik Panorama, Ankara, 1999.

DİE, İstatistiksel Göstergeler, 1923-1999, Ankara, 1999.

DİE, İstatistik ve Yorumlar, Ankara, 2000.

DİE, Tarımsal Yapı, Üretim, Fiyat, Değer, Ankara 1999.

DPT, Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi, Ocak, 2000.

DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1999.

DPT, Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa ve Orta Dönem Stratejileri, Ankara, Ocak, 1999.

GAP, Agricultural Commodities Marketing Survey, Planning of Crop Pattern and Integration of Marketing and Crop Pattern Studies, Southeasten Anatolia Project Regional Development Administration, Ankara 1992.

GÜNDÜZ Ali Yılmaz, “Tarım Sektöründeki Son Gelişmeler, Sorunları ve İzlenen Politikalar,” Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 35, S.11, 1998.

KARLUK S.Rıdvan, Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim, İstanbul, 1999.

KASNAKOĞLU Haluk, “The Impact of Agricultural Adjustmen Programmes on the Agricultural Development and Performance in Turkey,” FAO, Haziran, 1994, Ankara.

T.C.Maliye Bakanlığı, 1999 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara.

“Türkiye Tarım Raporu,” AB-Türkiye Karma İstişare Komitesi 5. Toplantısı, Brüksel, Ocak, 1998.

TÜSİAD, Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, İstanbul, 1999.

UYSAL Yaşar, “1980 Sonrası İzlenen Tarım Politikalarının Değerlendirilmesi,” Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.8, S.1.