

# **TÜRK TARIMININ YAPISAL SORUNLARI ÇERÇEVESİNDE TARIM REFORMUNUN UYGULANABİLİRLİĞİ**

**Yard.Doç.Dr. Güler GÜNŞOY**  
Anadolu Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
İktisat Bölümü

## **ABSTRACT**

The agriculture sector has a lot of problems because of its distinctive characteristics. These basic problems of the agriculture sector are also valid for Turkey's agriculture sector. This fact leads the necessity for the government to intervene and to stabilize it, as a high proportion of the population is employed in the agriculture. This study has researched the structural problems of Turkey's agricultural sector while analysing its economy. In this connection, this study discusses the proposed solutions embodied in the Agricultural Reform which aims to stabilize the sector.

## **ÖZET**

Tarım sektörü, kendine özgü niteliklerinden dolayı çok sayıda sorunlara sahiptir. Tarım sektörünün bu temel sorunları büyük ölçüde

Türkiye'deki tarım sektörü için de geçerlidir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda olduğu gibi Türkiye'de de nüfusun önemli bir kısmının tarım sektöründe istihdam edilmesi, tarım sektörünün istikrarlı bir yapıya kavuşturulması için devlet müdahalesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'de tarım sektörünün ekonomik analizini yaparken sektörün yapısal sorunlarını incelemiştir. Bu bağlamda, Türkiye'de tarım sektörünün yeniden yapılanması için gerekli çözüm önerileri Tarım Reformu kapsamında irdelenerek çözümü içeren sonuçlara ulaşılmaktadır.

## GİRİŞ

İnsanoğlunun en temel uğraşlarından biri olan tarım insanlık tarihi boyunca en önemli üretim sektörlerinden biri olmuştur. Ekonomik gelişmeyle birlikte sanayi ve hizmet sektörlerinin gelişmesi ile nihai olarak üretimdeki payı azalmış olmakla birlikte, temel gıda maddelerinin üretimi ve diğer sektörlerle sağladığı hammadde girdisi, işgücü katkısı, kalkınmanın finansmanı bakımından tüm ekonomiler açısından önemini sürdürmektedir.

Fakat bu üretimin yanında, diğer üretim sektörlerinden farklı olarak ve kendine özgü genel özelliklerinden dolayı çok sayıda problemlere de sahiptir. tarımsal üretim doğrudan doğa koşullarına bağlı olduğu için ve üretim doğrudan üreticinin elinde olmadığı için tarımsal üretimde önemli sonuçlar doğurur. Üretim faktörleri dışında üretimin beklenenden çok fazla ya da az olmasına neden olan bu doğal koşullar, tarımsal fiyatların da önemli ölçüde dalgalanmasına yol açmaktadır. Fakat tarımsal ürünlerin arz ve talep esnekliğinin çok düşük olması, tarımsal ürün fiyatları ve gelirlerinde çok büyük değişimlere ve istikrarsızlığa yol açabilmektedir.

Tarım kesiminin bu temel sorunları büyük ölçüde Türk tarım sektörü içinde geçerlidir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde nüfusun önemli bir kısmının tarım sektöründe istihdam edilmesi de göz önüne alındığında, tarım sektörünün istikrarlı bir yapıya kavuşturulması için devlet müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır.

Bu ve bazen bu gibi sebeplerden dolayı, ülkemizde ve tüm dünyada, tarım sektörü çeşitli politikalarla desteklenmektedir. bu destekleme politikaları sonucunda da ülke ekonomisi üzerinde önemli ekonomik sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunları ortadan kaldırmak ya da en aza indirmek amacıyla da çeşitli önlemler ya da politikalar izlenmektedir.

Bu çalışmamızda, tarım sektörünün ülke ekonomisi açısından önemi, temel yapısal sorunları, tarımsal reform ve tarımda yeniden yapılanma, Türk tarımının Dünya Tarımına Entegrasyonu, Doğrudan Gelir Desteği Reformu ve Uygulanabilirliği: daha sonra Tarım Reformunun Uygulanmasında Karşılaşılabilecek sorunlar analiz edilmiş ve bazı değerlendirme ve sonuçlara ulaşılmıştır.

## 2. Tarımın Ülke Ekonomisi İçindeki Yeri

İlk insandan günümüze tarım, insanların zorunlu gereksinmelerinin başında gelen gıda maddelerinin üretimini üstlenmiştir. bu görevi o kadar iyi yerine getirmiştir ki, bunun sonucu olarak dünya nüfusu bugünkü düzeye erişebilmiştir. böylece dünya nüfusundaki artışın önümüzdeki yıllarda da hızlı bir şekilde devam edeceğini söylemek fazla iyimserlik olmayacaktır. Zira gelişmiş ülkelerde tarımda verimlilik öyle artmıştır ki, tarımda çalışan her bir kişi, kendi karnını doyurduktan sonra, tarım dışında çalışan onbeş yirmi kişiyi daha doyurabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, tarımda çalışan her iki kişi, kendi karınlarını doyurduktan sonra, ancak tarım dışında faaliyette bulunan çok az kişiyi doyurabilmektedir.<sup>1</sup>

Tarım sektörünün ekonomideki önemi, bu sektörden yerine getirilmesi beklenen işlevlerden kaynaklanmaktadır.<sup>2</sup> Bu işlevlerden en önemlisi de, daha önce bahsettiğimiz gibi toplumun besinsel gereksinmelerini karşılamadır. İnsan neslinin devamını mümkün kılan bu önemli işlev yanında tarım sektörünün, tarım dışı sektörlerle hammadde üretme, sağlıklı işgücü sağlama, ruhsal denge unsuru olma

<sup>1</sup> Zeynel DİNLER, **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Dördüncü Basım, Bursa, 1996, s.v-vii.

<sup>2</sup> DİNLER, s.33.

ve en son olarak da kalkınmanın finansmanını sağlama gibi işlevleri de çok önemlidir.

Tarım, insanın dünyada görüldüğü ilk günden beri insanların besinsel gereksinmelerini sağlama işlevini aralıksız sürdürmektedir. Ancak, günümüzde dünya nüfusunu açlar ve toklar diye ikiye ayrıldığını düşündüğümüzde, uluslararası örgütler, açların sorununa çare ararken, dünya nüfusu çığ gibi büyümekte, her elli yılda iki katına çıkmaktadır. Bu artış hızı karşısında, dünyanın tarımsal besinler üretme kapasitesinin ne olduğu, bu nüfus artış hızı karşısında gelecekte beslenmenin sorun olup olmayacağı, en kaygısız kişileri bile tedirgin etmektedir.

Bu tedirginlik bir yandan mevcut ekilebilir alanlarda üretimi artırıcı yeni teknikler uygulanarak, öte yandan bugün verimsiz kabul edilen topraklar üretime açılarak, halihazırdaki tarımsal ürünler üretim hamini artırmak da mümkün hale gelmiştir. Böylece, tarımdaki en gelişmiş üretim teknolojilerinin genelleştirilmesi ve dolayısıyla en modern tarımsal araçların kullanılması halinde, mevcut üretimi, beş-altı katı artırmak mümkün olacaktır.

Tarımın ülke ekonomisi içindeki önemini ortaya koyan önemli diğer bir işlevi ise, endüstriye hammadde sağlamasıdır. Endüstri devriminden önce, tarımsal ürünler, beslenme amacı dışında, ev yapımında, giyimde, temizlikte vb. birçok alanda yaygın bir şekilde kullanılıyordu. Endüstri derimi ile birlikte, tarımsal ürünlere dayalı endüstrilerin gelişmesi, endüstriyel hammadde üretimine yönelik tarımsal mallara olan talepte, büyük artışların ortaya çıkması sonucunu doğurdu.

Ekonomik kalkınmada tarımın rolü ülkenin gelişmişlik düzeyine göre farklılık gösterir. Bu gerçekle de ekonomik kalkınmayı tarıma ya da sanayiye öncelik verilerek gerçekleştirme tartışması da hep gündemde olmuştur. Ama şu da gerçektir ki, ekonomik kalkınmada tarımın ve sanayinin yadsınamaz rolüne rağmen az gelişmiş ülkelerde hakim sektör tarımdır ve ekonomik kalkınmayı başlatmak için gerekli

alt-yapının özellikle, yollarının yapılarak, ülkedeki bölgesel pazarların ulusal pazarlara açılması gerekir. Bu temel alt yapıların öncelikle yapılabilmesi için gerekli finansmanın sağlanacağı sektör, nüfusun %80'inden fazlasını istihdam eden ve milli gelirin önemli bir kısmını gerçekleştiren tarım sektörüdür.

Tarımın yukarıda bahsetmiş olduğumuz ve ekonomi içindeki önemini ortaya koyan işlevlerinden bir diğeri ise, tarım dışı sektörlerle sağlamış olduğu işgücü katkısıdır. Endüstriyel sektör ihtiyaç duyduğu ucuz işgücünü kırsal kesimden sağlamaktadır. Kırsal kökenli göçmenlerin boğaz tokluğuna çalışmaları, endüstriyel sektörde maliyetlerin düşmesini sağlamaktadır. Böylece endüstriyel sektörde kuşkusuz sermaye birikiminin bir kısmını, tarımdan dışarıya itilmiş olan ucuz işgücünün sırtından elde etmektedir.

Bu açılardan bakıldığında, tarım sektörünün ekonomik kalkınmanın finansmanı için yaptığı en önemli katkının, bu sektöre ucuz işgücü sağlaması olduğu söylenebilir.

### **3. Türkiye'nin Tarımsal Yapısı ve Türk Ekonomisi İçindeki Önemi**

Tarım sektörü, Cumhuriyetimizin kuruluşundan günümüze kadar, ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişmesinde çok önemli görevler üstlenmiş ve bu görevini günümüze kadar etkin bir şekilde sürdürmüştür.<sup>3</sup>

Tarım sektörü bu zaman içinde, daima ekonominin temel unsuru olmuş, ancak 1960'dan sonra gelişme önceliğinin sanayi sektörüne kaydırılmasından ve diğer sektörlerin buna paralel olarak gelişmesinden sonra ekonomi içindeki aynı zaman içinde azalmaya başlamıştır. Ancak, tarım sektörü bu gelişmelere rağmen yine de halkımızın büyük bir çoğunluğuna gelir ve istihdam sağlaması açısından tarihi önemini sürdürmektedir. Nitekim kırsal alanda

<sup>3</sup> "Tarımda Değişim ve Gelişmeler", Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, (<http://www.tarim.gov.tr>), s.10.

yaşayan insanımızın en başta gelen istihdam kaynağı tarımdır. Ülke genelinde halkın yaklaşık %35'i tarım sektöründe bulunurken, aktif işgücünün de halen %45'i bu sektörde istihdam edilmektedir.

Tarım sektörü katma değeri 1990-98 döneminde ortalama olarak GSYİH'nin %15.9'un, tarım sektörü istihdamı ise bu dönemde toplam istihdamın %44.9'unu oluşturmaktadır.

Tarım sektöründe istihdam edilen kişi başına katma değer, tarım dışı sektörlerde istihdam edilen kişi başına katma değer, bu dönemde ortalama %23.3'ü kadardır.<sup>4</sup>

Tarım sektörü ekonomik gelişme süreci içerisinde çok önemli bir işleve sahiptir. Daha önce de bahsedildiği üzere, ekonomik gelişmenin ilk safhalarında tarım sektörü hakim sektör konumundadır. Ancak iktisadi gelişme düzeyinin yükselmesi ile birlikte tarım sektörü sanayi ve hizmetler sektörüne göre milli gelir içerisinde yükselmesi daha az bir yer işgal etmeye başlamıştır.

Planlı dönemin başladığı ilk yıllarda tarım kesiminin GSYH içindeki payı %38 dolaylarında iken, bu pay 1980'de 924'e, 1985'te %19.5 ve 1995'te %15'e inmiştir. Buna karşılık, sanayi ve hizmetler sektörlerinin GSYH içindeki payları sürekli artış göstererek 1983 yılında ilk defa sanayinin payı tarımın payını aşmıştır.<sup>5</sup>

Türkiye'de tarım sektörünün GSYH içindeki payı sürekli bir gerileme göstererek 25 yıl içinde %30'lardan %15'lere inmiştir. bu durum sanayileşmenin doğal bir sonucudur. Ancak gelişmiş ülkelerde tarım kesiminin bu oranı daha da düşüktür. Bu Almanya, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde tarımın GSYH içindeki payı %2-%3

---

<sup>4</sup> Zafer YÜKSELER, **Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT Çalışma Raporları, Ağustos 1999, s.14.

<sup>5</sup> Osman Z. ORHAN, **Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası**, İTO Yayın No: 1999-62, İstanbul, s.25.

dolaylıdır. Buna bakarak Türkiye'nin sanayileşme yolunda daha önemli adımlar atması gerektiğini söyleyebiliriz.

**Tablo 1. Tarımın GSMH'deki Payı ve Büyüme Hızı  
(1987 Üretici Fiyatları ile Milyar TL)**

Yıllar	Tarımın GSMH'deki Payı (%)	Tarımın Büyüme Hızı (%)	GSMH
1980	24,2	1,3	50,870
1981	22,6	-1,8	53,317
1982	22,7	3,3	54,963
1983	21,6	-0,8	57,279
1984	20,3	0,6	61,350
1985	19,4	-0,3	63,989
1986	18,8	3,6	68,315
1987	17,2	0,4	75,019
1988	18,3	8,0	76,108
1989	16,6	-7,7	77,347
1990	16,3	7,0	84,592
1991	16,1	-0,6	84,887
1992	15,8	4,3	90,323
1993	14,5	-0,8	97,677
1994	15,3	-0,6	91,733
1995	14,4	1,3	99,028
1996	14,0	4,6	106,080
1997	12,7	-2,2	114,874

**Kaynak:** DİE, T.C. Maliye Bakanlığı, 1994, 1997 ve 1998 Yıllık Raporlarından Düzenlenmiştir, s.14.

Tarımın GSYH içindeki payının Tablo 1'de görüldüğü gibi yıldan yıla azalması tarımın milli ekonomi için, önemini azaldığı anlamına gelmemektedir. Bu durum ekonomik gelişme sürecinin doğal bir sonucudur. Tarımın sanayi kesimine sağladığı hammadde ve tüketiciye sağladığı gıda ürünleri yanında nüfusun önemli bir kesimine sağladığı istihdam imkanıyla da ulusal ekonomideki önemini sürdürmektedir.

Bu arada şu noktaya değinmekte de fayda var. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin karşılaştırılmasında başvurulan kıstasların başında, sektörlerin milli gelirden aldıkları paylar ve çalışan nüfusun sektörler arasındaki dağılımı gelir. Türkiye ile birlik üyesi ülkeleri bu

yönleriyle karşılaştırdığımızda, ülkemizin Avrupa Birliği'nin ne kadar gerisinde olduğu ortaya çıkmaktadır.<sup>6</sup>

### 3.1. Tarım Sektörünün İstihdam Açısından Değerlendirilmesi

İşgücü arzını büyük ölçüde 15-64 yaş grubuna giren ve aktif nüfus olarak tanımlanan kesim meydana getirmektedir. tarım kesimi için toplam işgücünün büyük bir kısmı, ücretsiz aile işgücünden oluşmaktadır.

Ülkemizde 1960'lı yıllardan itibaren makineleşmenin başlaması ve giderek artan ölçüde insan gücünün yerine kullanılması ile hızlı nüfus artışı ve toprak parçalanması sonucunda kullanılabilir arazi marjinal sınırına gelmiş ve bu kesimde işsizlik giderek yaygınlaştığı gibi gizli işsizlik oranı da hızla yükselmiştir.

DİE'nin 1997 yılı Nisan ayı verilerine göre ülkemizde işgücü 21.201 milyon kişi olarak belirlenmiştir. İstihdam edilen 21.201 milyon kişinin 9.607 milyonu (%45.31) tarımda, kalanı sanayi ve hizmetler sektöründedir.

Tarım kesiminde bulunan nüfusun miktarını saptamak için kırsal nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranı önemli bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

**Tablo 2: Kent-Kır Nüfusu**

Yıl	Toplam Nüfus	Kent Nüfusu (1)	%	Kır Nüfusu (2)	%
1970	35.605.156	11.550.644	32.4	25.054.512	67.6
1975	40.347.719	15.181.918	37.6	25.165.801	62.4
1980	44.736.957	18.824.957	42.1	25.912.000	57.9
1985	50.664.458	23.926.262	47.2	26.738.196	52.8
1990	56.473.035	30.515.681	54.0	25.957.354	46.0
1995 (2)	62.171.000	37.853.969	60.9	24.317.031	39.1
2000 (2)	67.332.000	47.549.543	70.6	19.782.457	29.4

**Kaynak:** DİE, DPT

(1) Kent 20.000 ve daha fazla nüfusu olan yerleşmedir.

(2) yıl sonu itibariyle tahmini

<sup>6</sup> ORHAN, s.27-28.



1980 yılına kadar tarımsal kesimde yoğunlaşan nüfus, bu yıldan itibaren azalma sürecine girmiştir. Bunun en önemli sebebi, kırsal kesimden kentlere olan göçlerin artış göstermesidir.

Tarım kesiminde makineleşmenin artması, sanayi ve hizmetler sektörlerinin gelişmesi ve istihdam yaratması, oran olarak tarımsal istihdamın azalmasına yol açmıştır. 1960'lı yıllardan itibaren tarımda hızlı bir makineleşmenin başlaması ve giderek artan miktarlarda insangücünün yerine kullanılmaya başlaması, hızlı nüfus artışı ve toprakların miras yoluyla parçalanması sonucu kullanılabilir arazi marjinal sınırına yaklaşmış ve bu kesimde işsizliğin artması yanında, gizli işsizlik de hızlı bir şekilde artmaya başlamıştır.<sup>7</sup>

Tarım kesiminde oluşan işgücü fazlası, tarımsal üretimin kendi tabiatından kaynaklanan mevsimlik işsizliğe, gizli işsizliği de ekleyerek büyük bir verim düşüklüğüne sebep olmaktadır. bu gizli işsizlik de dolayısıyla verim düşüklüğü tarımsal kesimin kalkınma ve gelişme hızını yavaşlatmaktadır.

**Tablo 3: Sivil İstihdamın Sektörel Dağılımı (Bin kişi)**

	1994	1995	1996	1997	1998
Tarım	8.807	9.538	9.380	8.584	8.684
Sanayi	3.224	3.112	3.327	3.529	3.577
Hizmetler	7.635	7.745	8.188	8.392	8.488
Toplam	19.666	20.395	20.895	20.505	20.749
Tarım %	44.8	46.8	44.9	41.9	41.9
Sanayi %	16.4	15.3	15.9	17.2	17.2
Hizmetler %	38.8	38.0	39.2	40.9	40.9

Kaynak: DPT, DİE

Not: 15 ve üzeri yaş grubunda bulunan Türkiye toplam istihdamın sektörel dağılımıdır.

Gelişmiş ülkelerde sektörler itibariyle, nüfus dağılımına bakıldığında, nüfus %10'dan daha az bir kesimin tarımla uğraştığı, geri kalan kesimin sanayi ve hizmetler sektöründe çalıştığı görülmektedir.

<sup>7</sup> ORHAN, s.29.

Türkiye’de planlı dönemin başlarında istihdamdaki Payı %76.8 olan tarım yıldan yıla gerileyerek %40'lara düşmüşse de bu oran, gelişmiş ülkelere göre oldukça yüksek bir orandır. tarımda istihdam edilen kişi başına düşen arazi büyüklüğü Avrupa Topluluğu’nda 6.9 hektar, ABD’de 55 hektar, Türkiye’de ise 2.8 hektardır.

Bu oranlar, Türkiye’de kırsal nüfusun fazlalığı ve birim alan başına düşen nüfus yükünün çok fazla olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

### **3.2. Tarım Sektörünün Dış Ticaret Açısından Değerlendirilmesi**

Tarım sektörünün dış ticaretteki önemini incelerken daha çok bu sektörün ihracata sağladığı katkı ve bu katkının yıllara göre izlediği değişim sürecine bakmak gerekir. Çünkü tarımsal üretim potansiyeli bakımından büyük ölçüde kendi kendine yeten bir ülke olarak Türkiye 1980’li yıllara gelinceye kadar tarımsal ürünlerin ithalatını büyük ölçüde yasaklamış ve bazı tarım ürünlerinin yurtiçi üretimlerinin yetersiz olduğu durumlarda sınırlı bir ithalata izin vermiştir.

1980 sonrası ise dış ticaretin önemli ölçüde serbestleşmesinin de etkisiyle tarım ürünleri ithalatında bir patlama yaşanmıştır. İhracatın önemli bir artış kaydetmediği bu dönemde, ithalatında bu denli hızla artması Türkiye’nin tarımsal üretimde kendi kendine yeten ülke olma özelliğini büyük ölçüde kaybetmesine neden olmuştur.

Ülkemizde dışa açılma politikaları ile birlikte toplam ihracat içerisinde tarımsal ürünlerin görece önemi artmış ise de bu konudaki gelişmeler yeterli değildir. Nitekim 1980 yılında 1.6 milyar dolar düzeylerinde gerçekleşen tarım ürünleri ihracatı, yıllar itibariyle dalgalanmalar göstermektedir. 1983 yılında tarım ürünleri ihracatı 2,3 milyar dolara yükselmiştir.<sup>8</sup> Yıllık ortalama 3,8’lik bir artışı ifade eden bu gelişme yeterli değildir. Ayrıca mutlak değer olarak artmasına rağmen toplam ihracat içerisinde tarımın payı, 1980 yılında %57.4

<sup>8</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı..., s.11.

iken 1990'da %18.4'e gerilemiştir. 1995 yılında ise %10.7 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bu arada, 1996 yılında 23,2 milyar dolar olan Türkiye'nin toplam ihracatı, 1997 yılında bir önceki yıla göre %13 oranında artarak 26,2 milyar dolara ulaşmıştır. 1997 yılında tarım ürünlerinde bir önceki yıla göre %8,8 oranındaki artışla 2,9 milyar dolara ulaşmıştır. 1998 yılının ilk altı ayında da tarım ürünleri ihracatı 91.8 oranında artış kaydetmiştir.<sup>9</sup>

#### **4. Türkiye'nin Tarımsal Yapısındaki Bozukluklar**

Tarım sektöründe yukarıda ifade edilmeye çalışılan tüm bu olumlu gelişmeler yaşanmış olmasına rağmen, uygulanan politikalar zamanla sektör ve milli ekonomi için bazı olumsuzluklar doğurmaya başlamış, en önemlisi, tarımsal üretim yapısında dengesizlikler meydana gelmiştir. Yani tarımsal üretim iç ve dışpazar taleplerine göre değil de, siyasi tercihlerle yönlendirilmiş, bu da kamu kaynaklarının dengeli ve etkili kullanılmamasına yol açmıştır. Daha sonra her ne kadar tarımsal pazarda serbest rekabet şartları uygulanmaya çalışılmış ise de, bugün sorun ortadan kalkmış değildir.

Günümüzde, tarımsal destekleme politikaları; fiyat müdahaleleri, girdi destekleri, zirai kredi, faiz sübvansiyonları, doğal afet ödemeleri, ürün teşvik primi gibi nakdi desteklerle; araştırma, eğitim, yayım, koruma ve kontrol gibi genel hizmetler ve büyük ölçüde kamu tarafından sürdürülen tarımsal altyapı yatırımları ve ihracat teşvikleri ile sürdürülmektedir.

Bu durumda genel olarak ülke tarımının yapısındaki bozuklukları şöyle sıralayabiliriz:<sup>10</sup>

1) Tarım işletmeleri teknik ve ekonomik açıdan belirlenen optimum büyüklüğün altındadır ve çok parçadan oluşmaktadır.

---

<sup>9</sup> ORHAN, s.35.

<sup>10</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s.20-21 TÜSİAD, **Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye**, Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, Aralık 1999, s.11-18.

2)Küçük işletme yapısından da kaynaklanan sorunlar nedeni ile tarım sektöründe sermaye birikimi sağlanamamış, kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenme, üreticileri güçlü kılacak şekilde gerçekleştirilememiştir.

3)Tarımsal pazar ve pazarlama faaliyetleri yeterince gelişmediği için bu durum üreticilerin potansiyel gelir kaybına neden olmaktadır. Bu sorunu çözecek pazarlama organizasyonları ve ürünün serbest piyasada değer bulacağı ürün borsaları istenen seviyede gerçekleştirilememiştir.

4)Ürün planlaması/yönlendirilmesi yapılamamaktadır. Tarımsal destekleme politikalarının en önemli aracı olan fiyat müdahaleleri;

a)Üretimin pazar sinyallerine uygun olarak gelişmesini engelleyici,

b)Üretici gelirlerinde istikrarsızlık yaratıcı,

c)Çiftçinin gelir dağılımını bozucu etkiler yapmakta,

d)Bazı ürünlerde iç ve dış pazarlarda değerlendirilemeyen stokların oluşmasına, yol açmaktadır.

Destekleme sisteminin yönlendirici olması, aktarılan kaynakların istenen seviyede üreticilerin eline geçmemekte ve dolayısıyla ürün planlaması yapılamamaktadır.

5)Destekleme politikalarında tarımın alt sektörleri itibariyle de denge kurulamamış, bitkisel üretim sektörü öncelikle desteklenmiş, hayvancılık sektörü genelde ihmal edilmiştir.

6)Tarımsal politikalar öncelikle destekleme politikaları günün değişen şartlarına cevap veremediği gibi, devamlılık da arz etmemekte ve dağılmış olan yetkiler koordine edilememektedir.

7)Sektörde görev alan kamu kurumlarının fazlalığı ve bu nedenle yetkilerin çok dağınık olması, hizmetlerin bir bütünlük içinde sunulmasını engellemektedir.

8)Tarımda arazi kullanımı belli bir plana dayanmadığından, toprak kullanımında verimsizliğe ve doğal kaynağın kaybına neden olan yanlışlar yapılmaktadır. Bugün toprak kullanımı ile ilgili yetkiler de Tarım ve Köyişleri Bakanlığı dışındaki kurumlardır.

9)Tüm gelişme ve iyileştirmelere rağmen, tarımın yapısından kaynaklanan nedenlerle, hala tarım sektöründe modern teknoloji ve

girdi kullanımını yetersizdir. Buna bağılı olarak da, araştırma-geliştirme çalışmalarında etkinlik yaratılamamış, araştırma-yayım bağı güçlendirilememiştir.

10) Tarım sektörü, doğruluğı tartışılan istatistiki rakamlar üzerinden hazırlanan projeler ve destekleme programlarına göre yönlendirilmektedir. Bu sorunu ortadan kaldıracak tarımsal veri tabanı sistemi ülkemize hala getirilememiştir.

11) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı halen 1991 yılında çıkarılan 441 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yönetilmekte olup, yasası yoktur. Bu nedenle, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın günün şartlarına göre, tarım sektöründe var olan dağımıklığı ve görev karmaşasını çözecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

## **5. Tarımsal Reform ve Tarımda Yeniden Yapılanma**

1980 yılından sonra uygulamaya giren makro-ekonomik politikalar ve giderek şiddetlenen makro-ekonomik istikrarsızlık, tarımsal destekleme politikalarını etkilemektedir; öyle ki, etkileri bu politikaların amacıyla çelişebilmekte, bazen de bunları önemsizleştirmektedir. Ayrıca, tarımın sorunlarının bir kısmını tarım içinde ve tarım politikalarıyla çözümlenemeyenlerdir. Bu sorunların çözümü tarım-dışı kesimlerdeki gelişmelere de bağılıdır. bu nedenledir ki, tarım politikalarının sağlayabileceğı çözümler sınırlanmaktadır.<sup>11</sup>

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz sorun ve ayrıca genelden geçmişe devralınan ve kısa sürede ya da tek başına tarım içinde çözümü bulunmayan ya da çözümü çaba ve zaman gerektiren yapısal sorunlardır. Ayrıca tarım politikalarının artık serbestçe belirlenemeyeceğı, GATT-Uruguay Round görüşmeleri ve Türkiye'nin AB'ne Gümrük Birliğı çerçevesinde katılması ile yeni kısıtların ortaya çıkmış olması da dikkat çekicidir. Çünkü her ikisi de, uygulamada ve uygulama ilerledikçe tarım politikasında değışme yapmayı gerekmenin ötesinde zorunlu hale getirmiştir. İşte bu gelişme ile birlikte Türk tarımının birçok yapısal sorunlarının çözümü

<sup>11</sup> Friedrich Ebert Vakfı, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Tarım, Ekonomi Forumu, 8 Nisan 1995, İstanbul, s.12.

ve ileriye dönük iyileştirmeler yapmak amacıyla tarımda yeniden yapılanma ve tarımda reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Dünyanın hemen her ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de tarım sektörünün geliştirilmesinde belirlenen amaç ve ilkeleri şöyle özetleyebiliriz:

- Çiftçi gelirlerinin artırılması
- AB ve diğer rakip ülkeler ile rekabet olanaklarının yükseltilmesi
- Tarım kesiminin ulusal gelire katkısının artırılması
- Tarımsal üretimin, çeşitliliğin ve tarım ürünleri dış ticaretinin artırılması
- Stratejik ürünlerde üretim arzının garanti altına alınması
- Gıda güvenliği ve güvenilirliğinin sağlanması
- Yaşanabilir bir çevrenin yaratılması
- Doğal kaynakların korunması
- Yatırım ve yeniden üretimin sürdürülebilirliğinin sağlanması
- Üretici gelirlerinin istikrara kavuşturulmasının sağlanması
- Bilgi ve teknolojinin üretilip yaygınlaşabildiği bir ortamın sağlanması.<sup>12</sup>

Bu hedeflere ulaşırken, verimlilik, sürdürülebilirlik, katılımcılık, örgütlülük, saydamlık ilkeleri geçerli kılınarak, tarım sektöründe yapının; çok sayıda küçük işletmelerden, entansif yetiştiriciliğe doğru yönlendirilmesi esas alınacaktır.

2000 yılı Kalkınma Programı'nda tarımla ilgili konular "Tarımsal Politikalar ile İlgili Yapısal Değişim Projesi" başlığı yanısıra, "Tarım Ürünleri destekleme Fiyat alımları" başlıkları altında ele alınmakta ve Tarım Reformu kapsamında, tarım sektöründe reform gereksinimi, zaman zaman unutulmuş gözükse bile, bu atılan adımla reform önemini korumaya devam etmektedir.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı..., s.21.

<sup>13</sup> "2000 Programı: Tarıma Tırpan", **Ekonomik Forum**, Yıl: 7, Sayı: 2, Şubat 2000, s.6.

Hemen her hükümet programında tarım reformuna yer verilmekte, fakat şimdiye kadar hiçbir iktidar gerçek anlamda bir tarım reformu yapacak gücü kendisinde bulamamıştır.<sup>14</sup> Fakat son zamanlarda konu yine gündeme gelmiştir. Çünkü IMF ve Dünya Bankası'nın tarım kesiminde reform yapması için baskıları sözkonusu olduğu için bu konu gündeme oturmuştur.

Tarım reformunun gerçekleşebilmesi için, başta Medeni Kanun'un miras hükümleri olmak üzere, ilgili diğer yasalarda da tarım arazilerinin parçalanmasını önleyecek değişiklikler yapılmalıdır. Ayrıca, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Teşkilatı'nın yeniden düzenlenmesine yönelik gerekli kanunun düzenlenmesi gerekecektir. Tarım Çerçeve Kanunu, Tarım Birlikleri Kanunu, Tarım Ürünleri Sigortası Kanunu, Toprak Kanunu gibi kanunların da yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

### **5.1. Tarımsal Reform ve Türk Tarımının Dünya Tarımına Entegrasyonu**

Türkiye için tarım sektörü gerçekten çok önemli bir yere sahiptir, bunun yanında tarım sorunları ise, yalnız kırsal kesimi değil, fakat tüm toplumu ilgilendiriyor. İnsanlarımızın yarısından çoğunun yaşamı doğrudan ya da dolaylı tarımsal üretime dayalı. Buna karşılık tarım kesiminin karşılaştığı sorunlar ise çok, çözümler ise çok güç. Yapısal bir çok sorunun yanında, devletin tarım kesiminde yürüttüğü politikalar da, destekleme uygulamalarından fazla ileriye gitmediği için, yıllar içinde destekleme, ekonomik ve toplumsal amaçlardan çok, siyasal amaçlara yönelik hale gelmiş durumdadır. Ayrıca yanlış destekleme politikaları, kamu kesiminin finansman sorununun büyümesine yol açmaktadır.

Bu sorunların yanısıra Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, Türk Tarımının da, tam üye olmadan veya ortak tarım politikasına

---

<sup>14</sup> Baran TUNCER, "Kimin Tarım Reformu", **Radikal Gazetesi**, 7 Mayıs 2000, s.12.

uyumu için bazı reformlar yapması gereği ortaya çıkmış ve artık Türk Tarımının da Dünya tarımına entegrasyonu söz konusu olacaktır.

Yapılacak Tarımsal Reform sonucunda:<sup>15</sup>

-Desteklerin hedefine ulaştırılabilmesi açısından tarımsal veri tabanı ve çiftçi kayıt sistemi kurulacak

-Tarımsal ekonomi kayıt altına alınacak

-Destekler verimliliğe ve üretim artışına yönelik olacak, buna bağlı olarak üreticinin gelirleri yükselecek

-Dış pazarlarda rekabet edebilecek üretim çeşitliliği ve kalitesi yakalanacak

-Tarım ürünleri dış ticaret dengesinin ihracat lehine gelişmesi sağlanacak

-Destekleme sistemleri yönlendirici olacak, önceden belirlenen paritelerle üreticilerin üretimini planlamasını sağlanacak, kaynak israfı da önlenecek

-Tarım kaynaklarının yanlış ve amaç dışı kullanımının önüne geçilecek

-Tarım sektörü uluslararası anlaşmaların getirdiği yükümlülükler çerçevesinde rekabet edebilecek yapıya kavuşacak

-Tarım-sanayi entegrasyonu alınacak desteklemelerle sağlanacak

-Tarımsal sanayi yatırımları desteklenecek, kırsal alana kaydırılacak, tarımdaki fazla nüfusun bu alanlarda istihdamı sağlanacak

-Sanayi sektörüne yeterli, sürekli, kaliteli, standart ve uygun fiyattan hammadde sağlanacak.

Bu yeniliklerle beraber, IMF ve Dünya Bankası'nın tarım destek sistemindeki değişiklik önerilerinin amacı, mümkün olan en kısa zamanda tarım destekleri ve finansmanının devlete olan yükünü azaltmaktır. birkaç yıl içinde sınır müdahaleleri de dahil olmak üzere devlet müdahalelerinin tarımdan hemen hemen tamamen kaldırılması

---

<sup>15</sup> "Şimdi Sıra Tarım Reformunda", **Para Dergisi**, S.16, 22 Ocak 2000.



ve bunun yerine üreticilere desteğin sadece, doğrudan gelir desteğiyle yapılması önerilmektedir.<sup>16</sup>

Ayrıca yukarıda bahsettiğimiz radikal politika değişiklikleri ile beraber, aşağıda belirtmiş olduğumuz değişiklikler de 2003 yılına kadar tamamlanacaktır.

**-Girdi piyasası:**Gübreye yapılan nominal sübvansiyon 2002 yılında sona erdirilmektedir. Tarım kredi faiz oranları sabit tutulmakta ve makro ekonomik istikrar politikalarının sonucunda faizlerin düşmesiyle sübvansiyon kendiliğinden ortadan kalkmaktadır.

**-Çıktı piyasası:** Tahılda dünya artı cif dikkate alınarak 2000'de 935, 2001'de 95 gümrük vergisi uygulanmakta ve 2002'de TMO özelleştirilmektedir. Tekel, Çaykur, TŞFAŞ'nin özelleştirilmesi 2003 yılına kadar tamamlanmaktadır. Pamukta uygulanan, yağlı tohumlarda 2000 yılında uygulamaya konacak olan fark ödemeleri 2002 yılında sona erdirilmektedir. Tarım Satış Kooperatifi Birlikleri'ne bir kereye mahsus 500 trilyon kaynak transfer edilmekte ve Birlikler üyelerine devredilmektedir.

-Üreticilere doğrudan gelir desteği 2000-2001 üretim döneminde pilot, daha sona yaygın olarak uygulamaya konmaktadır.<sup>17</sup>

Türkiye'nin yeni tarım politikası arayışı çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına ilişkin alternatiflerini de şöyle sıralayabiliriz. 1-Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması'na uyum göstermek, ancak Ortak Tarım Politikası'na uyum göstermek, ancak Ortak Tarım Politikası'na yönelik yükümlülük üstlenmemek; 2-Hem Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması'na, hem Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına uyum sağlamak; 3-Avrupa Birliği'ne tam üyelik; 4-tam üye olmadan AB ile tarımda gümrük birliği sağlamak.<sup>18</sup> Bu alternatifler aslında birbirlerini dışlamıyorlar.

---

<sup>16</sup> TÜSİAD..., s.122.

<sup>17</sup> Programla ilgili bilgiler çeşitli basın-yayın organlarından derlenmiştir.

<sup>18</sup> H.AKDER, "Implementation of the World Trade Organizations Agreement on Agriculture in Turkey: Issues and Prospects", T.Yıldırım, a. Schmitz ve W.H.Furtan (der) World Agricultural Trade içinde, Boulder: Westview: 129-46. 1998.

Gerçekçi bir tartışma, bu alternatiflerin nasıl sıraya konulacağı üzerine olabilir. ayrıca, Yunanistan, İspanya gibi Türkiye ile kıyaslanabilir ülkeler uyum için tam üyelikten sonra önemli bir süreye gereksinim duymuşlardır. Yani tam üye olmadan Ortak Tarım Politikası uygulanabilir mi? sorusunun cevabını bu deneyimle açıklanabilir. Şimdiye kadar gerçekleştirilen AB genişlemelerinde Ortak Tarım Politikası'na uyum tam üyelik öncesi gerçekleşmemiştir.

## **5.2.Tarımsal Girdi Fiyatlarının Dünya Fiyatlarına Uyumu Projesi**

Tarımsal üretimde kullanılan girdiler, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde değişik şekillerde ve belirli oranlarda desteklenmiş ve halen desteklenmeye devam edilmektedir. Tarım sektöründe tüm girdi fiyatları üzerinden yapılan bir değerlendirmede, ülkemizde kullanılan girdilerin özellikle gelişmiş ülkelere göre çok pahalı olarak çiftçilere ulaştırıldığı görülmektedir.

Desteklenen tarımsal girdilerin başında kimyevi gübre, sertifikalı tohum ve fidan, zirai mücadele ve veteriner sağlık ilaçları, sulama suyu, mazot, yem, damızlık hayvan ve tarımsal kredi gelmektedir. Bu balamda Reform Paketi içerisinde, “Tarımsal Üretimde Çiftçilerin Kullandığı Girdilerin Ucuzlatılması projesi” adı altında bir çalışma başlatılmıştır.<sup>19</sup>

**Bu Projenin Gerekçesi:** Ülkemizde bitkisel ve hayvansal üretimde birim alandan ve hayvan başına elde edilen verimler düşük, üretimde kullanılan girdiler diğer ülkelere göre pahalıdır. Tarımsal üretimde verimin düşük, kullanılan girdi fiyatlarının yüksek olması ürün maliyetlerinin artmasına sebep olmakta, tarımsal üretimde verimliliği düşürmekte, dış pazarlarda rekabet şansını azaltmakta ve işletme gelirlerinin yeterli olmamasına sebep olmaktadır.

**Projenin Amacı:**Bitkisel ve hayvansal üretimde kullanılan girdilerin üreticiye daha ucuz fiyatla sunulması, üretim maliyetlerinin

<sup>19</sup> Tarım ve Köyşleri Bakanlığı..., s.28.

düşürülmesi ve üretici gelirleri ile beraber tüketici alım gücünün de artırılmasıdır.

Projede tarımsal faaliyetler, bitkisel, hayvansal ve su ürünleri üretimi olarak üç grupta değerlendirilecektir. Bitkisel ve hayvansal üretimde maliyete etki eden masraf unsurları önemli bitkisel ürünlerde, küçükbaş, büyükbaş ve kanatlılarda belirlenecek maliyete etki eden masraf unsurları tespit edilerek önceliklendirilecektir. Bitkisel ve hayvansal üretimde kullanılan girdiler içerisinde maliyete en fazla etki eden girdilerden başlanarak, bu girdilerin çiftçilere daha az maliyetle iletilmesi sağlanacaktır.

Ayrıca bu çalışmada, girdi maliyetlerinin ucuzlatılması için girdileri üreten kuruluşlar, girdi maliyetlerinin artmasına neden olan diğer faktörler ve pazarlama kanalları da incelenecektir.

Tarımsal ürünler üretimindeki maliyeti düşürmeyi hedefleyen bu çalışmada ilk önemli bir girdi olan mazot ele alınmıştır. Maliyette bu derece önemli yer tutan mazot girdisinin belli oranlarda düşürülmesi, ürün maliyetini düşürecek, dolayısıyla ürün fiyatlarının artmamasını sağlayacaktır. Bu durum uzun yıllardan beri Türkiye’de var olan yüksek enflasyonun düşmesini de sağlayacaktır.

Örneğin 1999 yılında yaklaşık 70 bin TL/kg olan buğday maliyetinin yine yaklaşık olarak 17.500 TL/kg’ı mazot’tan meydana gelmektedir. Mazotta alınmakta olan akaryakıt Tüketim Vergisinin (AT) sıfırlanması durumundaki bu miktar toplam fiyatın yaklaşık %45’idir, buğday maliyetindeki 17.500 TL/lt olan mazot maliyetinin 9625 TL’sına düşmesini sağlayacaktır. böylece bir kg buğdayın maliyeti 70 bin TL yerine 62.125 TL/kg olacaktır. Eğer 1999 yılında buğdayda kullanılan mazot için destek (ATV, sıfırlanarak destek uygulanmış olsaydı) toplam buğday üreticisinin eline yaklaşık 115 trilyon daha fazla geçmiş olacaktı ve buğday üreticisi 115 trilyon TL daha az masraf yapacaktı. Benzer hesaplamalar diğer ürünler içinde geçerlidir.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı..., s.31.

Tarımsal girdilerin düşürülmesinde ele alınan bir diğer girdi de, tarımsal kredi faiz oranlarının diğer kredi faizlerine göre daha düşük tutulması üzerinedir. Ziraat bankası ve Halk Bankası tarafından sağlanan kredi sübvansiyonlarının toplam maliyeti,1999 yılı için milli gelirin yüzde 1.2'si düzeyine ulaşırken bu oran 2000 yılında yüzde 0,6'ya indirilecek. Sübvansiyonla kredi miktarındaki artış 2000 yılında yüzde 55'i geçemeyecek. Gübre ve diğer girdi sübvansiyonları ise hem 2000 hem de 2001 yılında nominal olarak sabit tutulacak.

Diğer taraftan, kullanılacak tarımsal kredilerinde kontrollü olarak verilmesinin sağlanması, hem kullanılan kredilerin etkisini artıracak ve üretiminin alt sektörler itibariyle yönlendirilmesini sağlayacak hem de kredilerin geri dönüşümünü hızlandıracaktır.

### **5.3.Doğrudan Gelir Desteği Reformu ve Uygulanabilirliği**

Tarımın gelişmesini sağlamak (ekonomik amaç) ve nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan tarımcıların gelir düzeylerini iyileştirmek (sosyal amaç) için tarıma devlet müdahalesi fikri tartışma götürmez şekilde benimsenmiştir. Ne var ki, tarıma devlet müdahalesinin dozu ve şekli oldukça dikkatli bir şekilde saptandıktan sonra, uzun dönemde müdahalenin en aza indirilmesini gerektiren bir tarımsal yapının oluşmasını sağlayıcı politikanın izlenmesi gerekmektedir.<sup>21</sup>

İşte bu durumda Türkiye ekonomisi 2000'li yıllarda, artık destekleme politikasının yükünü taşımayacak hale gelmiştir. Enflasyonla mücadele konusunda da yapılan çalışmalar sonucunda, destekleme politikalarının yüksek enflasyona neden olduğu ortadadır ve enflasyonun düşürülmesi için de kapatılması gerekli beş kara delikten biri de destekleme politikalarıdır.

---

<sup>21</sup> Zeynel DİNLER, **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Beşinci Basım, Bursa 2000, s.304.

Bu tespitlerden gidilerek Bülent Ecevit Başkanlığındaki koalisyon hükümeti, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da öngörüldüğü gibi, 2000 yılından başlayarak, "Destekleme Politikaları"ndan vazgeçilerek, yerine çiftçilere doğrudan gelir desteği sağlamaya yönelik bir politika izleme kararı almıştır.

Doğrudan gelir desteği sistemi, üretim miktarı ile ilişkilendirmeksizin hedeflenen tarım üreticilerine doğrudan transferi yapılmasını ve tarımsal ürün fiyatlarının piyasa güçleri tarafından belirlenmesini önermektedir. Böylece, tarımsal sübvansiyonların hedeflenen kitleye gitmesi sağlanırken, mevcut uygulamaların ortaya çıkardığı etkinsizliklerde giderilmiş olacaktır.<sup>22</sup>

Doğrudan Gelir Desteği reformunun esasları şu şekilde özetlenebilir:

-Fiyat ilanı uygulamasına son verilmesi; fiyat destekleme uygulamalarına son verilerek ve devlet gerçekten yardıma muhtaç durumda olan çiftçilere doğrudan gelir desteği sağlayacak,

-Uygulamaya geçişte pilot bölge uygulaması; Gelir desteği sistemi öncelikle 2000 hasat yılı için, bir pilot bölge belirlenerek uygulanacak ve olumlu sonuç alınması halinde, bu uygulama 2001 yılında ülke çapında yaygınlaştırılacak ve nihayet 2002 yılı sonuna kadar uygulama tanımlanacaktır.

-Uygulama için öncelikle kayıt sisteminin hazırlanması; Doğrudan gelir desteğinin uygulanabilmesi için çiftçinin ülke ölçeğinde kayıt altına alınması gerekmektedir. Bu kayıt sistemi için, Dünya Bankası'nca geliştirilecek olan "bilgisayarlı veri programı"ndan yararlanılacaktır.

-Doğrudan Gelir Desteğinin Şekli; Doğrudan gelir desteği, ekilen alana, ürüne ya da hane halkının gelir düzeyine göre üç konuda verilecektir.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> YÜKSELER, s.17.

<sup>23</sup> DİNLER, Tarım Ekonomisi, 2000, s.306.

Bu konuda ABD’de, Meksika’da, Norveç’de ve AB ülkelerinde doğrudan gelir desteği uygulamaları yapılmaktadır. Bu uygulamalar genellikle ekilen alana ya da ürüne yöneliktir.

Ülkemizde ise, bu uygulamaların yanısıra hane halkının gelir düzeyi de ilave edilmiştir ki, bu durum, İsveç’te uygulanan “düşük gelir ödeneği”nin ülkemizde uygulanmak istendiğini göstermektedir.

Doğrudan gelir desteği daha önce de bahsettiğimiz gibi yardıma ihtiyacı olan fakir çiftçilerin durumlarının iyileşmesini hedefleyen bir sistemdir ve bu destek, doğrudan vergi mükellefleri tarafından finanse edilecektir.

Doğrudan gelir desteğinin Türkiye şartlarında uygulanabilirliği için, hedef kitlenin nasıl belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Tarım sektörünün yapısı incelendiğinde tarımsal istihdam ve işletme sayılarının fazlalığı, küçük üreticiliğin yaygınlığı ve tarımsal gelir seviyesinin düşüklüğü, temel özellik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yapı ile birlikte, çiftçi kayıt sisteminin yetersizliği ve kadastro işlemlerinin büyük ölçüde tamamlanamamış olması hedef kitlenin belirlenmesinde ciddi sorunlar ortaya çıkarabilecektir.

Ayrıca, hedef kitlenin belirlendiğini varsaydıgımızda bile, tarım sektörüne yapılan transferlerin finansmanı için GSMH’nın %2,5’u kadarlık bir fona ihtiyaç vardır. Bu fonun, vergi yükü artırılarak finanse edilmesi halinde bile, ilave vergilerin yükünün kimlere yansıtılacağı da önem arz etmektedir.<sup>24</sup> Ancak doğrudan gelir desteğiyle birlikte, tarımsal ürün fiyatlarının piyasada oluşması nedeniyle, tüketicilerin daha düşük fiyattan ürün satın alabilmelerinin söz konusu olması ve ilave vergi yükünün de yüksek gelirlilere yansıtılacağı gözönüne alınırsa, böyle bir uygulama, hem tarım kesimindeki hem de tarım dışı kesimdekilerin lehine olabilecektir.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> YÜKSELER, s.17-18.

<sup>25</sup> DİNLER, 2000, s.307.

Fakat destek alacak hedef kitle sağlıklı bir şekilde belirlenemezse, doğrudan gelir yardımından, yardıma muhtaç olmayanların, yardıma muhtaç olanların önüne geçerek daha fazla yararlanmaları sonucu, sistemi tıkayabilecekleri olasılığının söz konusu olmasını da göz ardı etmemek gerekir.

## **6. Tarım Reformunun Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Sorunlar**

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz ülke tarımının ve dolayısıyla ülke ekonomisinin iyileştirilmesi için uygulanacak olan politikalar ya da reformlar, eğer siyasi sorunlar nedeniyle bu süreç kesintiye uğramaz ya da yarıda kalmazsa, neredeyse çeyrek yüzyıldır kronik yüksek enflasyon yaşayan Türkiye iki yıl içerisinde bu sorundan kurtulmuş olacak.

Ayrıca, önerilen politikaların amaçlarının hükümet harcamalarını kısmak olduğu açıkça ortadadır. Fakat önerilere kısmen katılmak mümkün olacak, çünkü uygulanmasında bazı sorunlarla karşılaşılacak, bunlardan bir tanesi de, zaman perspektifi olmayışı. Yani politika uygulaması için geçici (kısa vadeli) politikalar ve orta/uzun dönemli politikalar ayırımının yapılması daha sağlıklı olabilir.

IMF ve Dünya Bankası önerilerinde, yapılması istenen değişiklikler için öngörülen süre genellikle iki yıl. Bu kadar, önemli değişiklikleri iki yıllık bir süreye sığdırmanın sakıncalarını gözden uzak tutmamak gerekir. Örneğin doğrudan gelir desteğine esas olacak kayıt sisteminin iki yıllık bir süre için tamamlanması çok zor gibi görünüyor.<sup>26</sup>

Doğrudan gelir desteği sistemi ilk bakışta nispeten fakir çiftçilere gelir sağlayacağı için çekici gözüküyor. Fakat, böyle bir uygulama kaçınılmaz olarak başka sorunları gündeme getirecektir. Bu

---

<sup>26</sup> Baran TUNCER, “Tarım Reformu Ne Getiriyor”, **Radikal Gazetesi**, 14 Mayıs 2000, s.12.

sistemde, çiftçiye yapılacak destek üretimden tamamen soyutlanmakta ve tapuya dayandırılmaktadır. Tapusu olan çiftçi gelir desteği görece, olmayan bir yerde destek göremeyecektir. İşletme ne kadar küçük olursa, destek ona göre büyüyecektir. bu durumda işletmelerin bölünmesi ve daha da küçülmesi nasıl önlenebilecektir? Oysa ki, Türkiye tarımında önemli sorunlardan birisi, işletmelerin büyük bir bölümünün optimal büyüklüğün altında olmasıdır.<sup>27</sup>

Eğer doğrudan destek, anlamlı miktarlarda yapılacak olursa, devlete getireceği mali yük çok yüksek rakamlara ulaşabilir. Bu yük nasıl finans edilecektir? Popülist politikacıların elinde doğrudan gelir desteğinin belli bir sınırdan tutulması da nasıl sağlanacaktır. bu tür sorunlar uygulamayla birlikte karşımıza çıkmaktadır. ayrıca, doğrudan gelir desteği, uygulandığı ülkelerde diğer destek mekanizmaları ile birlikte kullanılmaktadır. Bizde önerildiği gibi tek başına uygulandığı ülke de yok gibi.

Ayrıca yaşamsal önemi bu kadar büyük olan bir sektörde yapılacak köklü değişiklikler üzerinde IMF ile anlaşmadan önce yalnız tarım Bakanlığı'nın değil, ilgili bütün kuruluşların görüşü alınmalıdır.

Doğrudan Gelir Desteği ile ilgili bir diğer sorun da, mevcut uluslararası anlaşmalara göre, doğrudan gelir desteği sürekli olamaz. başka bir deyişle, eskiden uygulanmakta olan politikaları maddi değer olarak birebir ölçüde doğrudan gelir yardımına dönüştürülebilir ancak sürekli uygulanamaz. Doğrudan gelir desteği bir geçiş süreci için olmak zorundadır. Böyle olmadığı takdirde eski politikalardan daha büyük sorunlar yaratabilir. Desteğin tümünün bütçeden sağlanması, tarımsal desteğin siyasete alet edilmesine, istismarlara eskiden çok daha elverişli bir ortam yaratabilir.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> TUNCER, s.12.

<sup>28</sup> Halis AKDER, "Yeni Tarım Politikaları Zamana Yayılmalı", *Ekonomik Forum*, Yıl:7, Sayı:2, Şubat 2000, s.11-12.



## 7.Değerlendirme ve Sonuç

Tarım sektörünün çeşitli yollarla desteklenmesine ve bu amaçla çeşitli politikalar uygulanmasına karşılık, tarımda var olan yapısal sorunlar halen çözüm beklemektedir. Bunun temel nedeni ise;

- İnsan kaynakları ve eğitim,
- Organizasyon ve koordinasyon,
- Teknolojik gelişim, verimlilik-etkinlik,
- Finansman, yatırım ve gelir-kâr

başlıkları altında yer alan zincirin etkin olarak işlemediği ya da eksik işlediği görülmektedir. tarım sektörünün içinde bulunduğu bu kısır döngü özellikle, üretimin yıldan yıla geniş dalgalanmalar göstermesi, yüksek tarımsal istihdam oranına göre tarım katma değerinin azalan bir değer göstermesi, tarımsal yatırımların düşük ve kamu yatırım tahsislerinin yetersizliği ve tarım kesimi kredilerinin kullanımı ekli ve dağılımı ile genel ekonomik problemler nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, üretim açığı olan ürünlerde kendine yeterliğin sağlanması,buna karşın üretim fazlası veren ürünlerde talebe uygun üretim yapılmasını sağlayacak önlemlerin alınması ve gerekli programların uygulanması gerekmektedir. Bu amaçla da gerçek destekleme politikalarının yetersizliği, gerekse ekonomi üzerinde bir yük oluşturmaya başlamasıyla birlikte bir takım tedbirlerin ya da reformların alınması gereği ortaya çıkmıştır. Özellikle de IMF ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde de, destekleme alternatifleri arasında önerilen sistemin kısa vadede uygulanması güç görünmektedir. Çünkü sistem kurumsal yapıda birçok değişiklikleri ve karmaşık bir uygulamayı beraberinde taşımaktadır. Ayrıca genel hatlarıyla ortaya çıkan bu önerilerin dikkatli incelenip uygulanması, ürün bazında test edilmesi ve zamana yayarak, ileri düzeylerdeki çalışmalarla güçlendirilmesi gerekmektedir.

Ancak, mevcut durumda uygulanan denetleme politikalarının yetersizliği gözönüne alındığında, orta vadede bu tür bir sistemin gerekli düzenlemelerden sonra uygulanabileceği ve olumlu sonuçlar

doğurabileceği ihtimalini de unutmamak gerekir. Ayrıca program, finansman ve teşkilat bazında da reform nitelikli düzenlemelere de gerek duyulmaktadır.

Ülkemizde tarımsal politikalar belirlenirken, dünyadaki gelişmeler yakından izlenmelidir. Kronik yapısal sorunlar giderilmeden sonuçlarının ne ölçüde üretici ve piyasaya yansıdığı bilinmeyen bir sübvansiyon politikası ile, üretimden kopuk dikey bütünleşmeden yoksun tarıma dayalı sanayi ile, Türk tarımının üretim ve pazarlama sorunlarının giderilmesi ve özellikle gelişmiş ülkelere uyum sağlaması oldukça zordur.

Doğrudan gelir ödemeleri, belli bir politika amacına yönelik en uygun araç olmayabileceği gibi, politika seçenekleri arasında tek yaklaşım olmayabilir. Alternatif politika araçları ile karşılaştırılması ve bunun sonucunda bir politika aracı olarak değerlendirilmesi gerekir.

Gelişmiş ülkelerde tarım sektörünün marjinal sınırlara yaklaşması, geçmişten gelen elverişli altyapı ve dünya pazarlarında sahip olduğu rekabet gücü, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri sistemini uygun bir seçenek durumuna getirebilir (ABD örneği).

Ancak ülkemizde sektörel yapının güçlendirilmesi için doğrudan gelir ödemeleri sisteminin, yapısal ve çevre-doğal kaynak kullanımı ile ilgili sorunların çözümünü de hedefleyen bir politika demeti çerçevesinde yürütülmesi, ayrıca makroekonomik ve sektörler arası politikalarla gelir dağılımının ve sektörel gelişmenin iyileştirilmesi esas alınmalıdır.

Türkiye'nin içinde bulunduğu bütçe zorlukları ve kısıtları nedeniyle, sadece bütçe harcamalarını azaltmaya yönelik kısa sürede ve basit bir uygulama ile sistemin başlatılması doğru görülmemektedir. Ancak detaylı bir uygulama çerçevesinin belirlenmesi ile geciktirilmemelidir. Doğrudan gelir ödemeleri, piyasa

fiyatları üzerinde düşük oranlarda bozucu bir etkiye sahip olması, geniş bir politika değişkenleri seti kullanmaya izin vermesi ve geliri bir hedef kitleye yönelik olması nedeniyle tarım politikaları reformu konusunda önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Ayrıca Dünya Ticaret örgütü tarım Anlaşması'nın öngördüğü geçiş döneminin gelişmekte olan ülkeler için bitiş tarihi olan 2004 yılından önce tarım politikaları esaslarının belirlenmesi ve buna dayalı bir tarım kanunu çıkarılarak reformun başlatılması gerekli görülmektedir.

Bu uygulamanın amacından sapma ve telafisi mümkün olmayan sonuçlara ulaşmaması için, belirli bir süre geçerli olacak bir çerçeve "Tarım Kanunu" içerisinde yer alması uygun olacaktır.

Kanunda temel hedeflerin belirlenmesi ve her bir politika aracının belirlenmiş bir amaca yönelik olması ve diğer etkileşim içinde olan politikalar üzerinde olumsuz etkisinin en aza indirilmesi ve diğer politika araçlarının hedefleri ile çakışmaması sağlanmalıdır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

DİNLER, Zeynel, **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Dördüncü Basım, Bursa, 1986.

"Tarımda Değişim ve Gelişmeler", Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, <http://www.tarim.gov.tr>

YÜKSELER, Zafer, **Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT Çalışma Raporları, Ağustos 1999.

ORHAN, Z. Osman, **Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası**, İ.T.V. Yayın No: 1999-62, İstanbul.

**TÜSİAD, Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye**, Yayın No: TÜSİAD-T/99/12/275, Aralık 1999.

Friedrich Ebert Vakfı, **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Tarım**, Ekonomi Forumu, 8 Nisan 1995, İstanbul.

“2000 Programı: Tarıma Tırpan”, **Ekonomik Forum**, Yıl:7, Sayı: 2, Şubat 2000.

TUNCER, Baran, “Kimin Tarım Reformu”, **Radikal Gazetesi**, 7 Mayıs 2000.

“Şimdi Sıra Tarım Reformunda”, **Para Dergisi**, S:16, 22 Ocak 2000.

AKDER, H, “Implementation of the World Trade Organizations Agreement on Agriculture in Turkey: Issues and Prospects”, T. Yıldırım, A. Schmitz ve W.h. Rurtan (der.) **World Agricultural Trade** içinde: Boulder: Westview: 129-46, 1998.

DİNLER, Zeynel, **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Beşinci Basım, Bursa 2000.

TUNCER, Baran, “Tarım Reformu Ne Getiriyor”, **Radikal Gazetesi**, 14 Mayıs 2000.

AKDER, Halis, “Yeni Tarım Politikaları Zamana Yayılmalı”, **Ekonomik Forum**, Yıl: 7, Sayı: 2, Şubat 2000.