

Buğday: Beslenme Kültürü ve Politikalar*

Abdullah Aysu**

Bazı ülkelerin beslenmesinde öyle ürünler vardır ki vazgeçilmezdir. Asyalılar için pirinç böyle bir üründür. Onlar için pirinçsiz yaşam, katlanılmaz, kabul edilemezdir. Kimi ülkeler için patates, bazı ülkeler için mısır temel gıda maddelerinden birisidir. Bazı ülke halkları için nohut vazgeçilmezdir. Temel gıda maddesi olan o ürün olmayınca, o ülkenin köşe taşları adeta yerinden oynar. Bu kadar önemli ve yaşamsal bir ürün olan buğdayın üretimini dünyada ve Türkiye’de başlıkları altında ele alıp Türkiye’deki buğday üretimini de Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri olmak üzere iki başlık altında aktarmaya çalışacağım.

Dünyada

Tarım, insan ve insanların yetiştirdiği hayvanların beslenmesinin ana kaynağıdır. Dünyada yerleşik yaşam tarımsal üretimle başlamıştır. Ticaret de ilk önce tarımsal ürünlerle yapılmıştır. İlk yazılı anlaşmalara tarımsal ürünlerin girdiği bilinmektedir. Sanayi devrimiyle fabrikalar kurulurken tarım, tarıma dayalı sanayiyle önemini korumuştur. Günümüzde bu önem artan nüfus, daralan tarım alanları, açlık sorunu, tarımsal ürünlerin lojistik değeri gibi nedenlerle artarak sürmektedir.

Dünyadaki nüfusun günlük olarak gereksinim duyduğu enerjinin yaklaşık yarısı, cins, tür ve çeşit bakımından zengin ve çok geniş adaptasyon yeteneğine sahip olması nedeniyle hububattan sağlanır olmuştur. Hububatın işlenmiş hali un ve unlu mamuller olarak üretilip gıda olarak değerlendirilmektedir. Undan yapılan ekmekek ve diğer ürünler hâlâ insanların ihtiyacını karşılayan önemli temel gıda maddelerindedir. Bu nedenle dünyada hububat üretiminin önemi tartışmasız kabul görmektedir. Kutuplar ve çöller hariç dünyanın tüm ülkelerinde hububat üretimi yapılmaktadır. Buna karşın kendi hububat üretimiyle iç tüketimini karşılayabilen ülke sayısı çok sınırlıdır. Hububat bu nedenle dünya ticaretinde de tartışmasız önemdedir.

Dünya hububat tarımının rakamsal dili şöyle: Toplam tarım alanı 1,5 milyar hektar, tahıl ekim alanı 711 milyon hektardır. Dolayısıyla dünya tarım alanının %47’si, yani yaklaşık yarısı tahıl ekim alanıdır. Dünya sıcak iklim tahılları 424 milyon hektar, serin iklim tahılları 288 milyon hektardır. Dünya sıcak iklim tahılları 1,8 milyar ton (%67), serin iklim tahılları 912 milyon tondur (%33). Dünya tahıl verimliliği ortalaması 389 kg/dekardır (kg/da). Verimlilik sıralamasında ise Fransa 706 kg/da ile birinci, Almanya 685 kg/da ile ikinci, ABD 673 kg/da üçüncü durumdadır. Dünya tahılının 1974 sonrası verim artışında Almanya 274 kg/da ilk sırayı almakta, onu 265 kg/da ile Fransa ve 261 kg/da ile Çin Halk Cumhuriyeti izlemektedir. Türkiye’deki verimlilik artışı 70 kg/da düzeyindedir.¹ Gelişmiş ülkelerin 1974 sonrasındaki verim artışı Türkiye’nin toplam verimliliğini aşmaktadır. Başka bir deyişle gelişmiş ülkeler sanayilerini geliştirirken, yurttaşlarının temel gıda ihtiyacını karşılamaya da aynı önemi göstermiş, tarımsal üretimlerini geliştirmiştir.

Dünya tahıl üretiminin dörtte üçü gelişmiş ülkeler tarafından yapılıyor. Dünyadaki ihracatçı ülkeler Kuzey Amerika ve Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ile Avustralya ve Yeni Zelanda’dır. En çok tahıl tüketenlerse az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler.

* İzmir Akdeniz Akademisi’nin Buğdayın Akdeniz’deki Yolculuğu üst başlığı ile düzenlediği konferanslar dizisinin 9 Aralık 2017’de yapılan “Buğdayın Başına Gelenler” başlığını taşıyan beşinci ve son konferansında sunulan bildiriye dayanmaktadır.

** Hububat Üreticileri Sendikası, Çiftçi Sendikaları Konfederasyonu

1 Veriler için bkz. Temel Gençtan, Abdullah Öktem, Melahat Avcı Birsin, Oğuz Bilgin, Hakan Ulukan, Alpay Balkan, Halil Sürek, İzzet Özseven, “Yurdumuzun Tahıl Üretim Potansiyeli, Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII. Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1* içinde (Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 2015), 352-358.

Dünya Buğday Üretimi ve Başlıca Üretici Ülkeler (Milyon Ton)

Ülkeler	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017*
AB (28)	118	150,7	138,3	136,8	137,4	131,6	143,2	156,1	159,7	144,4
Çin	109,3	112,5	115,1	115,2	117,4	120,8	121,9	126,2	130,2	128,9
Hindistan	75,8	78,6	80,7	80,8	86,9	94,9	93,5	95,9	86,5	86
ABD	55,8	68,4	60,1	58,9	54,2	61,3	58,1	55,1	56,1	62,9
Rusya	49,4	63,8	61,7	41,5	56,2	37,7	52,1	59,1	61	72,5
Avustralya	13,6	21,4	21,8	27,4	29,9	22,9	25,3	23,7	24,2	33,5
Pakistan	23,3	21	24	23,9	24,2	23,3	24,2	26	25,5	25,5
Kanada	20,1	28,6	26,8	23,3	25,3	27,2	37,5	29,4	27,6	31,7
Türkiye**	17,2	17,8	20,6	19,7	21,8	20,1	22,1	19	22,6	20,6
Ukrayna	13,9	25,9	20,9	16,8	22,3	15,8	22,3	24,7	27,3	26,8
Arjantin	16,3	8,4	9	15,9	14,5	8	9,2	13,9	11,3	15,5
Kazakistan	16,5	12,5	17,1	9,6	22,7	9,8	13,9	13	13,8	17
Diğer	80,1	77,3	86	84	86,6	84	92,9	88	90,6	86,3
Dünya	609,3	686,9	682,1	653,8	699,4	657,4	716,2	730,1	736,4	751,6

* AB verileri 2012-2013'e kadar AB (27), 2013-2014'ten itibaren AB (28) içindir.

** Türkiye verileri TÜİK, diğer veriler Uluslararası Hububat Konseyi (International Grains Council) kaynaklıdır.

Kaynak: Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, *2016 Yılı Hububat Raporu* (Ankara: TMO, 2016), 32.

Türkiye'de

Türkiye, birçok ürünün yetiştirilmesine olanak veren iklim ve ekolojik özelliklere sahip bir ülkedir. Bu özellikleri nedeniyle, tarımsal üretim açısından Türkiye'nin avantajlı bir ülke olduğunu söyleyebiliriz.

Buğday ekim alanları ve üretimindeki ilk önemli artış, 1934'te çıkarılan Buğdayı Koruma Karşılığı Vergisi Kanunu sayesinde gerçekleşmiştir. Ekim alanları 1951-1955 döneminde 6, 1961-1965'te 7,8, 1976-1980'de 9,3 milyon hektara ulaşmış; 1991-1995 döneminde 9,6 milyon hektara yükselmiştir. Daha sonra küresel kapitalizmin krizini kırsal bölgeler üzerinden aşma kurgusuna koşut olarak, Türkiye tarım toprakları hızlı bir tahribata uğramış; bundan buğday ekim alanları da nasibini almış ve gerileme içine girmiştir.

Türkiye'de 1950'lerdeki hububat artışının kaynağı o dönemde ekim alanlarındaki genişleme, 1970'lerden sonrası verimdeki artıştır. 1986-1990 döneminde 18,9 milyon ton olan üretimin 2005-2010 ortalaması yıllık yaklaşık 19 milyon ton olarak gerçekleşmiştir. Yani otuz yıldan bu yana buğday verimliliğinde bir arpa boyu yol alınmamış, üretim yerinde saymıştır. Başka bir deyişle, bu rakamlar tahıllar için son derece uygun koşullara ve olanaklara sahip bir ülke olmasına karşın, Türkiye'nin üretim bakımından istenilen düzeyde olmadığına tanıklık etmektedir.

Türkiye'de Ekmek Politikası

Dünyada ve ülkemizde en çok tüketilen besin maddesi, ekmektir. Kişi başına günlük enerji ihtiyacının %40'ı sadece ekmekten karşılanmaktadır. Fakir kesimlerde bu oran %60-70'lere kadar çıkabilmektedir. Ekmekle ilgili politikalar önemlidir. Önemsenmelidir. Çünkü Türkiye'de 18 milyon yoksul, bir milyon aç insanın bulunduğu TÜİK verilerinde yer almaktadır.

Türkiye Buğday Ekim Alanında Değişim

Türkiye’de buğday ekilmesi gereken alan, 9-9,5 milyon hektar. Ancak, buğdayda uygulanan ve maliyeti zor karşılayan fiyat politikaları sonucunda, çiftçiler buğday ekiminden önemli ölçüde vazgeçti. 1,5 milyon hektar arazide şu an buğday ekilmiyor. Bir milyon hektar arazi hiç ekilmiyor. 500 bin hektardaysa, çiftçiler buğday ekimi yerine başka ürünlere yöneldi.

Türkiye’nin Buğday İhtiyacı

Türkiye’nin buğday ihtiyacı 19 milyon ton. Türkiye’de her bir milyon hektar arazide, iki milyon tonun üzerinde buğday elde edilmektedir. Eğer Türkiye’de tarım gelişmiş ülkeler oranında desteklenir, çiftçinin ürünü için maliyetin altında fiyatlar belirlenmezse yani çiftçi buğday ekiminden yanlı ve yanlı politikalarla vazgeçirilmezse, Türkiye buğday konusunda kendisine yeterli olabilecek potansiyele sahiptir.

Türkiye Buğday Tüketimi

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) verilerine göre, Türkiye buğday tüketimi 19 milyon tondur. Bunun kişi başına 155-160 kilogram tüketim üzerinden 12-13 milyon tonu gıda; 2,4 milyon tonu hububat işleme sanayisinde un, makarna, irmik, bisküvi, nişasta yapımında; hektar başına 200 kilogram üzerinden iki milyon tonu tohumluk; 1,5-2 milyon tonuysa hayvan yemi olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye’de Hububatın Durumu

Hububat üretimi gıda ihtiyacının karşılanmasının yanı sıra sanayiye hammadde oluşturması nedeniyle hemen her ülke için stratejik öneme sahiptir. Türkiye’de hububatın ve buğdayın durumu rakamların diliyle şöyle özetlenebilir:²

Türkiye buğdayın anavatanı, 2. Dünya Savaşı sonrasında yıkılan, yıkılan Avrupalıları besleyen bir ülkedydi. Şu an tahıl üreten ülkeler arasında 12. sırada yer alıyor. Tahıl verimliliğinin on yıllık durumu 212-284 kg/da arasında değişmiş. Tarım alanı 24 milyon hektar. Tahıl üretim alanı 11,5 milyon hektar. Tahıl üretimi tarım alanların %48’ine (yaklaşık yarısına) tekabül ediyor. Tahıl üretimi 37,5 milyon ton. Serin iklim tahılları alanı 10,8 milyon hektar ve tahıl ekiminde %93 paya sahip. Serin iklim tahılları üretimi 30,2 milyon ton ve toplam tahıl üretimdeki payı %81,8. Sıcak iklim tahılları alanı 774 bin hektar. Sıcak iklim tahıl üretimi 6,8 milyon ton ile toplam üretimde %18,2 paya sahip.

10 yıllık buğday üretim miktarı 17,7-22 milyon ton arasında değişmiş. Buğday ekim alanları, toplam ekim alanlarının %67’sini, serin iklim tahıl ekim alanlarının ise %72’sini oluşturuyor.

Osmanlı’da Buğday Politikaları

Osmanlı ülkesinde “sapan girip ziraat yapılan yerler mülk olmaz.”³ Tarla, bağ ve bahçe haline getirilemez. Tarlaların devamlı işletimi kanunla güvence altına alınmıştır. Yani Osmanlı buğdaya özel önem vermiştir. Hatta sadece bu amaca hizmet etmesi için Zahire Nezareti kurmuştur.

Osmanlı’da Zahire Nezareti ve Hububat Fiyat Politikaları

Osmanlı’da, 19. yüzyılın ilk yarısında, devletin iktisadi alana müdahalesinin en önemli örneklerinden birisi, İstanbul’un iaşesini, daha çok da hububat ihtiyacını sağlamak için bir dizi çabalara girişmesidir. Bu girişim ve çabaları yürütmek için de 18. yüzyılın sonunda Zahire Nezareti’ni kurmuştur.⁴

2 Temel Gençtan, Abdullah Öktem, Melahat Avcı Birsin ve diğ., “Yurdumuzun Tahıl Üretim Potansiyeli, Sorunları ve Çözüm Önerileri”.

3 Sencer Divitçioğlu, *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumı: Marksist Üretim Tarzı Kavramı* (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2003), 56.

4 Tefvik Güran, “İstanbul’un İaşesinde Devletin Rolü (1793-1839)”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası* 44 (1986): 245-275.

İmparatorluğun genel nüfus sayımı 1830'da yapılmıştır. İstanbul'un 1830'lardaki nüfusunun 353.616 kişi olduğu, askeri kadrolar ve eksik sayımı da göz önüne alındığında bu rakamın 450 bin dolayında olduğu düşünülebilir.⁵

Tevfik Güran⁶ bu nüfusa göre İstanbul'un ipe ihtiyacını şöyle belirlemektedir: Bir kişinin buğday ihtiyacının ortalama olarak 205 kg (yaklaşık sekiz kile) olduğu kabul edilirse, 450 bin kişilik bir nüfusun yıllık buğday ihtiyacı 3,6 milyon kile (92,4 bin ton) olacaktır. Güran, gerçekten de 18. yüzyılın sonlarında yapılan İstanbul fırınlar sayımına göre, İstanbul fırınlarının yıllık ekmek yapma kapasitesinin bu dolaylarda olduğunu belirtiyor. Bunu da şu hesaba dayandırıyor: İstanbul'da 1790'larda fırınların işleyebilecekleri buğday miktarını belirleyen taş sayısı 1.152,5'dir. Her taşın işleyebileceği buğday miktarı ise günde dokuz kiledir. Güran, buna göre, İstanbul fırınlarının işleyebilecekleri buğday miktarının 3,8 milyon kile (97 bin ton) olduğu sonucuna ulaşıyor. Böylece fırın sayı ve kapasitesi ile İstanbul tahıl ihtiyacının sağlanmasını yapıyor.

Zahire Nezareti'nin Kuruluşu ve Görevleri

İstanbul'un ipe işlerini yürütmek üzere kurulan, başına sadece ondan sorumlu bir nazır ataması yapılan Zahire Nezareti 25 Ekim 1793 tarihli talimnameyle şu görevleri üstlenmiştir:⁷

- 1- Kapanın⁸ ve diğer tüccarın zahire işlerini denetlemek ve onların zahire getirmelerine yardımcı olmak,
- 2- Zamanı içinde Eflak, Boğdan, Tuna ve Karadeniz sahillerinden ve gerekirse Akdeniz'den büyük miktarlarda zahire getirerek miri depolarda en azından iki milyon kile zahire bulundurulmasını sağlamak,
- 3- Zahire Nezareti'nin ayrıntılı gelir ve gider hesaplarını tutmak,
- 4- Tüccarın gerek mahallinde mubayaa fiyatlarını ve gerekse İstanbul'da fırıncılara satış fiyatlarını izleyerek ekmek fiyatlarını buna göre belirlemek,
- 5- Fırınların çıkardıkları ekmeklerin fiyat ve kalitesini denetlemek,
- 6- Gerek tüccarın ve gerekse nezaretin fırıncılardan olan alacaklarını takip ederek tahsilini sağlamak,
- 7- Zahire taşıyan gemilerin sayısını arttırmak ve zahire nakliyle ilgili deniz trafiğini düzenlemek,
- 8- Her bölgeden zahirenin öncelikle İstanbul'a gönderilmesini sağlamak, Rumeli'den Anadolu'ya zahire taşınmasını ve yabancılarla zahire satışını önlemek.

Ayrı bir bütçesi ve 2.553.500 kuruş kuruluş sermayesiyle⁹ bağımsız hazineye sahip oluşu, müstakil bir nazıra sahip olan Nezaret'i bu siyasi güçten sonra ekonomik bir güçle de desteklemiş, daha da güçlendirmiştir. Zahire Nezareti, Nizam-ı Cedit'in kaldırılmasıyla birlikte kapatılmışsa da kısa bir süre sonra tekrar kurulmuş ve Tanzimat Dönemi'ne kadar varlığını devam ettirmiştir.

Zahire Nezareti'nin Çalışma Alanları

Zahire Nezareti'nin birinci sıradaki görevi kapan tüccarının faaliyetlerini düzenleyici ve daha çok da destekleyici çalışmalar yapmaktır. Bunlar:

- Kapan tüccarının satın aldığı malları İstanbul'a taşıyabilmesi için tedbir almak,

5 Vak'anüvis Ahmed Lütfi Efendi, bu tarihlere İstanbul nüfusunun 359.089 kişi olduğunu yazmaktadır. Bkz. *Vak'anüvis Ahmed Lütfi Efendi Tarihi*, Cilt 2 (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1999), 63.

6 Tevfik Güran, *19. Yüzyılda Osmanlı Ekonomisi Üzerine Araştırmalar* (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2014), 18.

7 Yavuz Cezar, "Osmanlı Devleti'nin Mali Kurumlarından Zahire Hazinesi ve 1795 (1210) Tarihli Nizamnamesi", *Toplum ve Bilim* 6-7 (Yaz-Güz 1978), 111-156.

8 Osmanlı Devleti'nin ilk devrinden beri un, tahıl, yağ, bal vb. malların tartıldığı ve toptan alınıp satıldığı devlet kontrolündeki pazar yeri.

9 Güran, *19. Yüzyılda Osmanlı Ekonomisi Üzerine Araştırmalar*, 18.

Kapan tüccarının gittiği bölgede bol ve ucuz mal bulmasına yardımcı olmak,
Zahire kaçakçılığını önlemeye çalışmak, mal arzının bol olmasını sağlamaya gayret sarf etmek,
Fiyatların karşılıklı pazarlıkla tespitinde üretici ve kapan tüccarı arasında hakem (!) rolü üstlenmek,
Gerektiğinde tüccara sermaye vererek mali bakımdan desteklemek,
Tüccarın fırıncılardan olan alacaklarının tahsiline yardımcı olmak,
Zahirenin İstanbul'a taşınması için, gemilerin seferlerini düzenlemek, hatta devlet gemilerinin bazılarını bu işe tahsis etmektir.

Zahire Nezareti'nin kapan tüccarına yardım olarak yaptığı işler, onun en önemli işlevidir. Kapan tüccarı Osmanlı'da devlet koruma ve kollanmasına alınmıştır. Günümüzde de hükümetlerin tüccar ve sanayiciyi koruma ve kollama politikaları artarak sürmektedir. Tüccara kol kanat geren Zahire Nezareti, devlet adına doğrudan doğruya mubayaa yaptığı gibi, İstanbul'a gelen Rus buğdaylarından da mubayaa yaparak, İstanbul'daki fırınlara ihtiyaçları halinde veriyordu. Zahire Nezareti, bütün bu mubayaaları yaparken, daha önce yalnız askeri amaçlarla kullanılan miri mubayaa yönteminden 18. yüzyılın ikinci yarısına doğru İstanbul'un işe sorunun çözümü konusunda da yararlanılır. Çoğunlukla Rumeli bölgelerinde uygulanan bu miri mubayaa yönteminin işleyişi şöyledir:

Mubayaa yapılacak zahire miktarı belirtilir. Halkın bu miktardaki zahireyi, devletçe tayin edilen mubayaacılara teslim etmesi istenir. Miri mubayaa üreticiye ödenecek fiyatlar buğday için 20, arpa için 10 paradır. 18. yüzyılın ikinci yarısında belirlenen bu fiyat, yaklaşık 100 yıl boyunca değişmeksizin insafsızca uygulanır. Üretici köylüye ödenen miktarın sabit tutulması nedeniyle fiyat artık sembolik olmuş, piyasa fiyatlarının yanında değeri iyice düşmüş; köylü, bu miri mubayaa yönteminin uygulanmasıyla acımasız, hunharca bir sömürüye tabi tutulmuştur. 1830'larda yapılan bir zamlı fiyatlar beş katına, yani buğday 100, arpa 50 paraya çıkarılmış; bu rakamlar bile o günkü piyasa fiyatlarının çok gerisinde kalmıştır. Bu durum bize buğday üreticisi köylülerin, yıllar yılı nasıl acımasızca sömürüldüğünü açıkça göstermektedir. Köylülere ve tarım alanına hiç yatırım yapılmadan, yapılmasına fırsat tanınmadan köylülerin sürekli olarak yoğun sömürüye tabi tutulması, kırsal alanın gelişmesinin önündeki en büyük engel olmuştur.

Miri Mubayaa Yerine, Rayiç Mubayaa

18. yüzyılın sonlarında Nizam-ı Cedit hareketinin bir parçası olarak, miri mubayaa sisteminin yol açtığı haksızlıkları önlemek için rayiç mubayaa yöntemine geçilmiştir.

Rayiç mubayaa, miri mubayaadan temelden farklıdır. Rayiç mubayaa sisteminde fiyatın esas olarak gerçek piyasa fiyatı olması gerekiyorken, uygulamada rayiç mubayaa fiyatı da gerçek piyasa fiyatı olarak uygulanmaz. Başlangıçta rayiç mubayaa uygulamasıyla, piyasa fiyatına yakın olarak tespit edilen fiyatlar (Cumhuriyet'ten sonra "taban fiyat", "referans fiyat" olarak adlandırılan uygulama) "rayiç-i mutedile" denilen yeni fiyat belirleme sisteminde tüccardan yana politikaların uygulanması nedeniyle zamanla piyasa fiyatlarının çok gerisinde kalır. Nizam-ı Cedit'in sona ermesiyle birlikte, rayiç mubayaa da kaldırılarak yeniden miri mubayaa dönülmüş; uygulamada miri mubayaa yanında rayiç mubayaa da sürdürülmüş, İstanbul'un işesinin temininde bu iki mubayaadan birlikte yararlanılmıştır.

Rayiç ve miri mubayaa sistemlerinin bir arada uygulanması, 1830 yılına kadar sürdürülmüş ve bu tarihten sonra yine kaldırılmıştır. 1839'da Tanzimat'la birlikte miri mubayaa tamamen kaldırılmış; İstanbul'un işesi bu tarihten sonra serbest piyasa şartlarına bırakılmış, zaten Osmanlı ticareti de bu tarihten sonra daha çok dışarıdan belirlenir olmaya başlamıştır.

Cumhuriyet Dönemi Buğday Politikaları

Cumhuriyet dönemi buğday politikalarından söz ederken buğdayın geliştirici ve öncü kuruluşu, bugünkü adı Tarımsal İşletmeler Genel Müdürlüğü (TİGEM), geçmiş adları Zirai Kombinalar İdaresi (ZK) ve Devlet Üretme Çiftlikleri (DÜÇ) olan kuruluşlardan söz etmemek olmaz. Ayrıca buğday piyasasını üretici ve tüketici lehine düzenlemek üzere kurulan Toprak Mahsuller Ofisi'nin (TMO) geçmiş işlevini ve bugünkü işlevsizliğini aktarmak gerekmektedir.

ZK - DÜÇ - TİGEM

1930'lu yıllar devlet işletmeciliğinin egemen olduğu, buna yönelik ekonomi politikalarının uygulandığı yıllardır. Bu politikalar gereği, 1937'de 14 adet ZK kurulmuş; 1938'de Atatürk'ün halka bağışladığı çiftlikler, Devlet Ziraat İşletmeleri (DZİ) adıyla kurumsallaştırılmıştır. Verimi artırmak, üretimi çeşitlendirmek ve ürün kalitesini yükseltmek amacıyla DTİ ile ZK'ler 1949'da 5433 sayılı KHK ile DÜÇ adı altında tek kurumda birleştirilmiştir. Bu birleşme sonucunda DÜÇ, tarımsal üretimin çiftçilerin ihtiyacı olan damızlık girdilerini (tohumluk, fide, fidan, damızlık hayvan) karşılamak gibi bir kamusal işlev yüklendi. 1960'dan başlayan 1970'li yılların ilk yarısına kadar geçen süreçte DÜÇ alet, ekipman ve arazi ıslahına daha fazla yoğunlaşmış, Ar-Ge hizmetlerine önem vermiştir. Bu hizmetler sonucu, "Çeşit Deneme Servisi"nde "Berkman", "Kıraç", "Kunduru" ve "Cumhuriyet" gibi buğday çeşitleri üretilmiştir. Bezostia gibi yabancı çeşit uyum denemeleri yapılmıştır. 1984'te 233 sayılı KHK ile DÜÇ, Hara ve İnekhaneler'le bir çatı altında birleşip TİGEM olarak yeniden örgütlenmiştir.¹⁰

DÜÇ'e verilen görevler şöyleydi:

Türkiye'nin bitkisel ve hayvansal üretimini artırmak, çeşitlendirmek ve ürün kalitesini iyileştirmek için yetiştirdiği, damızlık hayvan, tohum, fidan, fide ve benzerlerini yetiştiricilere intikal ettirmek; bitkisel ve hayvansal üretim, yetiştirme ve ıslah konularında araştırmalar yapmak; çevre çiftçilere tarımsal teknoloji ve girdi kullanımında öncülük, öğreticilik yapmak...

DÜÇ, bu gelişmeyi sağlayacak organizasyondur. Ama Menderes hükümetleri tarafından yukarıda belirtilen amaçlar ve görevlerden çok, Marshall Planı'nın amaçları doğrultusunda yabancı tekel-lerin, şirketlerin ve gelişmiş ülkelerin üretim girdilerinin denendiği demonstrasyonların yapıldığı, Türkiye'ye uygun "satılabilecek" üretim girdilerinin belirlendiği yer olarak kullanıldı.

Diğer hükümetler de DÜÇ'ü asıl kuruluş amaçları doğrultusunda kullanmayı hiç düşünmediler. 2000'e gelindiğinde kuruluş amacı göz ardı edilip, ülke yararı hiç düşünülmeden, bir kısmı satışı bile yapılmadan bedelsiz olarak sermayeye peşkeş çekildi. Buna da "yap-işlet-pay ver" adını verdiler. Peşkeşin adı, yap-işlet-pay ver oldu.¹¹

TMO

Türkiye'de hububat ürünlerinin iç ticareti TMO, tüccarlar ve sanayi kuruluşları tarafından yürütülüyor. 1932'de çıkarılan yasayla, devlet, üretici lehine fiyatların belli bir düzeyin altına düşmemesi için buğday alım satımına Ziraat Bankası aracılığıyla müdahale eder. Tahıl alımları için Ziraat Bankası'na altı milyon lira kredi açılır. Ziraat Bankası'na üreticinin buğdayını satın alma yetkisi verilir. Buğdayla birlikte diğer hububat türlerinin de pazar sorunundan ötürü destekleme kapsamı içine alınmaları gereği duyulmuştur. Bu ürünlerin alım işleri Ziraat Bankası'nca yürütülemeyecek kadar kapsamlı olduğundan, 1938'de 3491 sayılı yasayla TMO kurularak bu görevi devralır.

TMO'ya üreticilerden tahıl satın almak, alınan tahılları iç ve dış pazara sürmek, devlet tahıl yedeklerini oluşturmak, iç pazar ürün fiyatlarını düzenlemek, tahıl standardizasyonunu izlemek, un değirmenleri, ekmek fabrikaları, tahıl ambarları kurmak, sınaî şirketler kurmak ve benzeri görevler verilmiştir. TMO'nun kuruluşunda asıl olarak amaçlanan çiftçilerin tüccara karşı korunması yani çiftçinin pazar sorununun çözülmesidir.

TMO'ya ait olmak üzere, 1950 ve 1957 arasında Marshall Planı çerçevesinde Amerika'nın kredi yardımlarıyla(!), savaş sonrası Avrupa ülkelerinin gıda ihtiyacının karşılanması hedefli, çeşitli yerleşim alanlarında 450 adet tahıl ambarı inşa edilmiştir. TMO'nun 1958'deki tüm tahıl ambarlarının hacmi 1,7 milyon tondur.

10 T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, "Osmanlı'dan Günümüze Tarım ve Tarıma Hizmet Veren Kurumların Teşkilatlanma Süreçleri" (2004), 55.

11 Abdullah Aysu, *Tarladan Sofraya Tarım: 1980-2002 Türkiye Tarımında Yapılanma(ma)* (İstanbul: Su Yayınları, 2002), 230-232.

Bugün TMO'nun depolama kapasitesi, 4.425.450 tona ulaşmıştır (atıl durumdaki depolama kapasitesi, 4.314.050 tondur). TMO depolarının, %67,9'luk bölümü halen dünyada sağlıklı depolamaya olanak sağlayan birçok ülkede de kullanılan havalandırma sistemlerine sahiptir. Bu önemli, önemli olduğu kadar yüksek bir orandır. Doğal havalandırma yapan sistemlerin yanı sıra, yirmi dört adet mevzi soğutma cihazı bulunmaktadır.

Türkiye'de önce IMF'nin dayatmasıyla taban fiyatları maliyetin altında belirlendi. Destekleme alımı piyasayı regüle edecek düzeyde yapılmadığı gibi ödemeler de peşin yapılmadı. Girdi fiyatları ve zirai kredi faizleri yüksek tutuldu. Bu kökü dışarıda politikaların uygulanması sonucunda orta ve küçük toprak sahibi köylü ile ortaklık ve kiracılık yapan bir bölüm köylünün üretecek güçleri kalmadı. Buğday ithal eder duruma geldik. Daha sonra dayatılan serbest piyasa politikaları ve Dünya Ticaret Örgütü normları sonucunda devletçe tahıl yedeği oluşturulmadı. Destekleme alımları yerine TMO siloları kiraya verilerek amacından uzaklaştırıldı. 1980'den sonra uygulanan bu politikalar nedeniyle çiftçilerimiz tüccara ve sanayiye örgütsüz teslim edilmiş durumdadır.¹² Bunun en bariz örneklerinden biri 2005'te çıkarılmış 5300 sayılı Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu'dur. Üstelik bu yasa, ABD'deki yasadaki kötü bir biçimde kopyalanmış bir yasadır.

ABD'deki "Lisanslı Depoculuk Yasası" ile Çiftçiler

ABD'de üretici ürettiği ürünü depoya teslim eder. Teslim ettiği ürünün karşılığında, ürünün miktarını ve kalitesini gösterir bir belge alır. Alınan bu belgeyle istenirse, bankaya başvurulur. Banka o yıl için belirlenmiş olan ürün taban fiyatı üzerinden, ürün tutarının %70'inin karşılığı kadarını çiftçiye kredi olarak hemen öder. Verilen bu kredinin faizi yok denecek kadar düşüktür. Böylece çiftçiler, ürün hasadının hemen ardından, hem ihtiyacı olan nakit paraya kavuşmuş hem de nakit ihtiyacı için ürününü düşük fiyata elden çıkarmamış olur.

Üretici ürün piyasada taban fiyatından daha yüksek fiyata ulaştığında, depoya teslim etmiş olduğu ürünün tamamını belgeye dayalı olarak satabilir. Satıştan elde ettiği parayla önce bankaya kredi borcunu öder. Ürünü piyasada en yüksek değere ulaştığında satarak aradaki farkı kazanç olarak alır.

ABD'de lisanslı depoculuk kurumu çiftçinin sorununu çözmeye ve çiftçiye kazandırmaya yönelik çalışır.

Türkiye'de Çıkarılan "Lisanslı Depoculuk Yasası"

Çiftçi, ürettiği ürünü depoya teslim edecek. Depoya teslim ettiği ürünün karşılığında kendisine bir belge verilecek. Ancak, o belgeyle ABD'de olduğu gibi bankalardan düşük fiyatla kredi alamayacak.

Ürün için taban fiyat belirlenmeyecek. Çiftçi, "kendine bir tüccar bul, kaçta satarsan sat" denererek piyasaya karşı korumasız bırakılacak. Ayrıca ürününü sattığı zamanla, teslim ettiği zaman arasındaki sürenin depo kirası da çiftçiden alınacak.

AKP hükümetinin çıkardığı Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu, ABD'deki yasanın aksine çiftçinin sorununu çözmeye değil, şirketlere kazandırmaya kurguludur. Kanunların yetişmediği yerlerde şirketlere yönetmeliklerle ön açıcılık yapıyor. TMO'nun 2008 tarihli Hububat Alım ve Satış Esaslarına İlişkin Uygulama Yönetmeliği bu konuda en çarpıcı örnek.

Hububat Alım ve Satış Esaslarına İlişkin Uygulama Yönetmeliği

AKP hükümeti, küçük çiftçilerin ürünlerini TMO'ya satmalarına çıkardığı yönetmeliklerle engel oluyor. Ürünlerini, piyasada satmaya zorluyor. Hububat Alım ve Satış Esaslarına İlişkin Uygulama Yönetmeliği'ne göre ekmeçlik buğday, arpa, çavdar, tritikale, yulaf ve mısır için asgari alım miktarı, 2009 yılından başlayıp 2018 yılına kadar kademelendiriliyor. 2010'da üç ton, 2011'de beş ton, 2012'de 10 ton, 2013'te 15 ton, 2014'te 25 ton, 2015'te 40 ton, 2016'da 60 ton, 2017-2018'de 80 tondan daha az ekmeçlik buğday, arpa, çavdar, tritikale, yulaf ve mısır üreten üretici ürününü

¹² Aysu, *Tarladan Sofraya Tarım*, 131-139.

TMO'ya satamayacaktır. Makarnalık buğdayda asgari miktar 2009-2011 için üç ton, 2012 için beş ton, 2013 ve sonrası için 10 tondur.¹³ Bunun altında üreten üreticinin makarnalık buğdayı “TMO tarafından alınmayacaktır” diye yönetmelik çıkarılarak, küçük ölçekte buğday üretmeleri tasfiye etmeye yol açacak politikalar uygulanmakta tereddüt edilmemiştir.

Ne buğdayı yönetebiliyoruz ne de buğdayı una dönüştürerek elde ettiğimiz ekmeğimizi yönetmeyi beceriyoruz. Buğday üretiminin girdileri olan, tohum, mazot, gübre, ilaç ve su fiyatları sürekli yükselirken, buğday fiyatına göstermelik artış yapılarak çiftçi sürekli oyalanıyor. Dayanamayan, zarar eden çiftçiler, birer birer buğday üretiminden, ekiminden vazgeçiyor. Çiftçilerimiz son 10 yılda 27 milyon dekar tarım arazisini ekmekten vazgeçti. Bu alan Ermenistan ya da Arnavutluk yüzölçümüne eşdeğer; Belçika'nın yüzölçümüne yakın, İsrail'den %23, Slovenya'dan %35 daha büyük bir alandır.

Ekmeklik ve makarnalık buğdayda mevcut durum şöyle: Ekmeklik buğday, İç Anadolu'da %36, Marmara'da %15, Güneydoğu Anadolu'da %14. Makarnalık buğdayın %46'sı Güneydoğu Anadolu Bölgesi, %28'i İç Anadolu Bölgesi, %13'ü Ege Bölgesi'nde üretilmektedir. Dünya makarnalık buğday üretiminin %8'ini Türkiye üretmektedir. Buğday verimliliği on yılda 213-278 kg/da arasında değişmiştir.

Buğday Üretim Alanı

Türkiye buğday alanı on yılda 9,3 milyon hektardan, 7,5 milyon hektara gerilemiş. Buğday üretim alanları, daha da azalacak. Öngörüler, buğday üretim alanlarının Akdeniz Bölgesi'nde %10, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde %15, Ege Bölgesi'nde %10 oranında daha da azalacağı biçimindedir.

Bunun ilk nedenleri arasında, kıyı bölgelerinde, mısıra ve pamuğa verilen desteğin artması; Trakya Bölgesi'nde kanolaya verilen desteğin artması; kıyı bölgelerinin genel olarak ranta özel olarak turizm, maden ve enerji şirketlerine açılması yer alır.

İkincil nedenleri arasında, girdi fiyatlarındaki artışların ürün fiyatlarına tam olarak yansımaması; dolayısıyla buğday yetiştiriciliğinin, kazançlı bir uğraşı olmaktan çıkmaması, çıkarılması vardır. Bu konuda dönemler itibarıyla sadece buğday-mazot paritesine baktığımızda durum açık seçik bir biçimde görülmektedir: 1974'te 1 kg buğday ile 1 litre mazot; 1985'te 5 kg buğday ile 1 litre mazot; 1998-1999'da 1,34 kg buğday ile 1 litre mazot; 2018'de 6 kg buğday ile 1 litre mazot alınabilmektedir.¹⁴

Üçüncül nedenler, buğday üretiminin çok büyük bir bölümünün yarı kurak ve kurak iklim özelliklerine sahip olması; buğday üretiminde yağışlara bağlı olarak dalgalanmaların yaşanması ve küresel iklim değişikliğinin neden olduğu kuraklık ve zamansız yağışlardır.

Tarım, Gıda, Ekoloji

Türkiye'de buğday kurak ve yarı kurak iklim etkisinde bulunan İç Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, bitkisel üretimin tek ve vazgeçilmez ürünü niteliğindedir. Bu bölgelerde yapılan tarımsal üretim halk dilinde “Buğday ile koyun, gerisi oyun” şeklinde özetlenmektedir. Neden “buğday ile koyun, gerisi oyun”? Bunun için buğdayın ekolojisine bakmamız lazım. Tarım, gıdanın sağlandığı uğraşı, iş. Gıda, insanların yaşamını sürdüren besin. Ekoloji, tarımın yapılabileceğine, neyin yetiştirilip, neyin yetiştirilmeyeceğini belirleyen ana öğe.

Avrupa-Türkiye Ekoloji Karşılaştırması

Avrupa'nın kuzey bölgelerinin ekolojisi, sığır yetiştirmeye elverişli. Yağmur bol; otların boyu yüksek. Yüksek boylu otlar, sığırın beslenebilmesine olanak sunuyor. Onlar da sığır yetiştiriyorlar; doğru yapıyorlar. Bu doğruyla, tarımlarını iyi yönetmiş oluyorlar. Bilindiği üzere sığırların

13 TMO Genel Müdürlüğü, “Hububat Alım ve Satış Esaslarına İlişkin Uygulama Yönetmeliği”, <http://www.tmo.gov.tr/upload/document/ab/hububatalmesas.pdf>, erişim tarihi 17 Ekim 2018.

14 1974'te CHP-MSP, 1985'de ANAP, 1998/99'da DSP-MHP-ANAP, 2018'de AKP hükümetleri yönetiyordu.

laktasyon (süt verim) dönemi, koyunlara göre uzun. Bu sayede yılın her ayında Avrupa'da süt bulunabiliyor. Sütü işleyip olmadığı zamanlarda kullanılmı diye bir çabaları da pek olmuyor. Dolayısıyla onların hayvansal ürünlerle beslenme kültürleri, Türkiye'ye göre farklı.

Türkiye ekolojisi, koyun yetiştirmeye elverişli. Çünkü Türkiye kurak iklim kuşağında; yıllık yağış ortalaması düşük ve istikrarsız. Az yağmur yağdığı için otların boyu kısa; kısa boylu otlar sığırların beslenmesine olanak vermiyor, ancak koyun yetiştiriciliğine el veriyor. Koyunların da süt verim dönemi sığıra göre daha kısa; koyun sütünün kesildiği dönemlerde hayvansal ürün tüketimi sürebilsin diye sütün olduğu dönemlerde süttten peynir yapılır Türkiye'de. Peynir, yılın on iki ayı tüketilir. Bu da Türkiye'nin beslenme kültürü ve doğrusu.

Neden “Buğday ile Koyun Gerisi Oyun?”

Buğday üreticisi çiftçi, ekimde buğday tohumunu toprağa saçar. Aralık sonuna doğru toprağa saçılan tohumlardan buğday çimlenir, yaklaşık on santimlik bir boya erişir. Bu aşamada koyunlar bu ekili tarlaya salınır otlatılır; buradan koyunlar beslenir. Koyunlar tarlada otlarken, tarlaya bir miktar gübre bırakır. Aynı zamanda bastıkları yerlerde buğdayların kardeşlenmeyle çoğalmasını sağlar ve tarlanın seyrek yerlerini tamamlar. Hasat döneminde biçer buğdayı biçtikten sonra, bir kez daha koyunlar tarlaya salınır. Koyunlar bu kez kalan sapları yiyerek karnını doyurur, biçerdenden dökülen daneleri toplar, yediği sapa katık yapar, böylelikle bir sonraki yıl ekilecek toprakta buğdayı ayıklamış olur. Bu esnada bir kez daha koyunlar tarlaya gübrelerini bırakarak, beslendiği tarlanın toprağını besler.

Türkiye'de politikacılar, koyun yerine sığıra destek vererek koyunların ekolojide sahip olması gereken sayısını azalttılar. Buğday fiyatlarını maliyetin altında belirleyerek, çiftçileri buğday ekiminden caydırdılar. Türkiye'yi buğdayda ihracatçı olabileceken, ithalatçı konuma getirdiler.

Çözüm, buğdayla koyunun ekolojisini yeniden inşa etmek. Üretim girdilerini doğal yollarla karşılama yoluna giderek, hem ürünleri yeniden sağlıklı hale kavuşturmak hem de toprağı ve suyu koruyarak kürenin ısınmasına değil, soğumasına katkı sunmaktır.