



2021

TE - 401
Tarım Politikası
Ders Notları

Prof. Dr. Fahri YAVUZ

Tarım Ekonomisi Bölümü



Erzurum – 2015

ÖNSÖZ

Toplumların refaha bağı mutlulukları, buldukları ülkelerin sosyal, kültürel ve ekonomik yönden kalkınmış olmasına bağlıdır. Ülkelerin kalkınması ise, sahip oldukları kaynaklara ve bu kaynakların doğru bir şekilde kullanılmasıyla mümkündür. Mevcut kaynaklarını doğru politikalar geliştirerek bilinçli bir şekilde kullanan ve gelişmeleri yakından takip eden ülkeler, kalkınmada başarı sağlamış ve dünyada söz sahibi olmuşlardır. Bu açıdan dünyadaki gelişmiş ülkelere bakıldığında, sahip olunan kaynakların zenginliği yanında, doğru tasarlanan ve disiplinli bir şekilde yürütülen politikaların önem arz ettiği görülmektedir.

Toplum adına politika yapan hükümetler, toplumdaki fertlerin menfaatleri ve istekleri yönünde politikalarını yürütmektedirler. Dolayısıyla, politikalar oluşturulurken muhatap kitlenin yani ilgili kesimlerin düşünceleri, eğilimleri ve çıkarlarının iyi bir şekilde tespit edilerek göz önüne alınması gerekir. Bu yapıldığı takdirde hem başarı şansı yükselecek hem de toplumdaki bu tarafların çıkarları korunmuş olacaktır.

Küreselleşen dünyada piyasa ekonomisi, kabul gören ve yaygınlaşan bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ekonomik sistemde, hükümetlerin rolü daralmakta ve sadece düzenleyici, destekleyici ve denetleyici olarak belirlenmektedir. Serbest piyasa ekonomisinin başarısız olduğu konularda hükümetler, bu rollerini kullanarak piyasaya müdahaleci olmaktadır. Ayrıca, tarım sektörünün kendine has özelliklerinden dolayı diğer sektörlerle göre dezavantajlı olduğu belirtilerek dünyanın gelişmiş ülkeleri başta olmak üzere, hemen her ülkesinde tarım sektörüne özellikle destekleme anlamında müdahale edilmektedir. Bu müdahaleler yani tarım politikaları ve bunların uygulamaları, bu ders notlarının konularını oluşturmaktadır.

Bu ders notları, politika ve tarım politikası temel kavramlarını, ekonomik teori ile tarım politikası ilişkisini, tarım politikalarının gerekçeleri olan tarımda istikrarsızlık ve düşük getiri problemlerini, tarım politikası analizlerini, dünyada ve Türkiye’de uygulanan tarım politikaları konularını içermektedir. Yaklaşık yirmi beş yıl boyunca verdiğim Tarım Politikası dersleri için uluslararası çalışmalar başta olmak üzere çok sayıda kaynaktan yararlanarak hazırladığım bu ders notları, konuların sürekli değişen dinamik yapısı nedeniyle hemen her yıl tarafımdan revize edilmekte ve güncellenmektedir.

Ders notlarının öğrencilerime ve konuyla ilgilenen okurlara yararlı olmasını dilerim.

Fahri Yavuz

Ocak 2021, Erzurum

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ i

İÇİNDEKİLER iii

I. TARIM POLİTİKASINA GİRİŞ

1.1. Politika Nedir?	1
1.2. Politikaları Etkileyiciler ve Belirleyiciler	2
1.3. Politikalarda İşbirliği ve Fedakarlığın Önemi	5
1.4. Ekonomi, Ekonomi Bilimi ve Tarım Politikaları	6
1.5. Tarım Politikasının Kapsamı	8
1.6. Tarım Politikasının Amaçları	10
1.7. Tarım Politikalarında Ekonomistlerin Rolü	10

II. MİKROEKONOMİ VE TARIM POLİTİKASI

2.1. Mikroekonomiye Yeniden Bakış	13
2.2. Talep, Talep Esnekliği ve Piyasa Talebi	13
2.3. Arz, Arz Esnekliği ve Piyasa Arzı	16
2.4. Girdi Talebinin Oluşumu	17
2.5. Piyasa, Piyasa Oluşumu ve Piyasa Tipleri	19
2.6. Üretici ve Tüketici Rantı	21
2.7. Fiyat Mekanizmasının Başarısızlığı	23

III. MAKROEKONOMİ VE TARIM POLİTİKASI

3.1. Makroekonomiye Yeniden Bakış	27
3.2. Mali Politikalar	29
3.3. Parasal Politikalar	32
3.4. Yapısal Politikalar	35
3.5. Makroekonomi Politikalarıyla Tarım Arasındaki İlişki	37

IV. TARIMDA İSTİKRARSIZLIK

4.1. Giriş	41
4.2. İstikrarsızlık	41
4.3. İstikrarsızlığın Kaynakları	43
4.4. İstikrarsızlığın Ortalama Arz ve Ortalama Talebe Etkisi	44
4.5. İstikrarsızlığı Azaltma Yöntemleri	45
4.6. Sonuç	47

V. TARIMDA DÜŞÜK GETİRİ

5.1. Düşük Getiri Gerçeği	49
5.2. Treadmill Teorisi	50
5.3. Teknoloji, Verimlilik ve Dinamik Etkinlik	51
5.4. Teknoloji ve Statik Etkinlik	52
5.5. Sabit Kaynak Teorisi	53
5.6. Kaynak Sabitliğinin Tarımsal Üretim ve Gelir Üzerine Etkileri	56
5.7. Azalan Maliyet Teorisi	57
5.8. Değerlendirme	58

VI. TARIM POLİTİKASI ANALİZLERİ

6.1. Giriş	61
6.2. Ekonomiye Yön Veren Politikalar ve Sonuçları	62
6.3. Müdahaleci Politikalar ve Sonuçları	68
6.4. Kantitatif Analiz Örnekleri	73

VII. AVRUPA BİRLİĞİ TARIM POLİTİKALARI

7.1. Avrupa Birliğinde Tarım Sektörünün Yapısı	75
7.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası	76
7.3. Ortak Tarım Politikası Reformları	78
7.4. Ortak Tarım Politikasının Finansmanı	82
7.5. Avrupa Birliği Bütçesinin İdaresi	85
7.6. Avrupa Birliği Bütçesinin Kaynakları	87

7.7. Bütçe Harcamaları	88
7.8. Reformlar Sonrası Bütçenin Dağılımındaki Değişim	90

VIII. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ TARIM POLİTİKALARI

8.1. Giriş	91
8.2. ABD Tarım Politikasının Amaçları	91
8.3. Fiyat ve Gelir Politikaları	93
8.4. Stok Politikası ve Ürün Rezervleri	95
8.5. Üretim Sınırlamaları	96
8.6. Tarımda Hükümetin Rolüne Tarihsel Bir Bakış	98
8.7. Tarım Yasaları (Farm Bills)	103
8.8. Tarım Politikalarının Dönüşümü	105

IX. TÜRKİYE TARIM POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

9.1. Giriş	107
9.2. Osmanlı Dönemi	108
9.3. Cumhuriyet Döneminin İlk Kırk Yılı (1923-1962)	110
9.4. Planlı Dönem (1963-1999)	111
9.5. Tarım Politikalarıyla İlgili Kurumlar ve Finansman Kaynakları	113
9.6. Geçmişteki Temel Tarımsal Destekleme Biçimleri ve Uygulamalar	116
9.7. Türkiye'nin Geçmiş Tarım Politikalarının Bir Değerlendirilmesi	119

X. TÜRKİYE TARIM POLİTİKALARI

10.1. Giriş	123
10.2. Tarım Politikalarında Değişim	124
10.3. 2000'li Yılların İlk Tarım Politikaları	128
10.4. Tarım Kanunu ve Tarım Stratejisi 2006-2010	139
10.5. Mevcut Tarımsal Destekleme Politikaları	146
10.6. Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Tarım Politikaları	155
10.7. Dünya Ticaret Örgütü Kurallarına Uyum Açısından Tarım Politikaları	158
10.8. Türkiye Tarım Politikalarının Geleceği	160

XI. KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI

11.1. Giriş	161
11.2. Türkiye’de Kırsal Alan	161
11.3. Kırsal Kalkınma Politikaları	168
11.4. Kırsal Kalkınma Destekleri	174
11.5. Avrupa Birliğine ye Uyum Sürecinde Kırsal Kalkınma Politikaları	176
11.6. Kırsal Kalkınma Uygulamalarının Değerlendirilmesi	181

XII. DOĞAL KAYNAKLAR VE ÇEVRE POLİTİKALARI

12.1. Giriş	183
12.2. Doğal Kaynaklar ve Çevre Politikalarının Kapsamı	183
12.3. Doğal Kaynaklar Kullanımına Bazı Ortak Yaklaşımlar	186
12.4. Tarımın Çevresel Etkileri	188
12.5. Türkiye’de Çevre Koruyucu Politikalar	190
12.6. Çevre Koruyucu Tarım Politikaları	193
12.7. Ormancılık Politikaları	198
12.9. Tarım, Doğal Kaynaklar ve Çevre Politikalarının Geleceği	201
KAYNAKLAR	203

Toplumun değerlerini dikkate almayan politikaların veya toplumun değeri haline gelmeyen politika amaçlarının başarılı olma şansı yoktur.

I. TARIM POLİTİKASINA GİRİŞ

1.1. Politika Nedir?

Dünya üzerindeki devletler, temelde adalet, savunma, iç güvenlik, eğitim, sağlık, ekonomi ve sosyal alanlarda söz sahibidirler. Adaletin sağlanması, savunma ve iç güvenliğin sağlanması hükümetlerin asli görevleri arasında sayılırken, eğitim ve sağlık alanlarında faaliyetlerini, özel sektöre de alan açarak sürdürmesinin gerekli olduğu kabul edilmektedir. Devlet mekanizmasını çalıştıran hükümetlerin ekonomi üzerindeki etkisi ise, ülkenin piyasa ekonomisine yakınlığına veya uzaklığına bağlı olarak değişik seviyelerde olabilmektedir. Aynı zamanda piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını gidermek için hükümetler güçlerini kullanarak ülkenin ihtiyaçlarına göre ekonomide düzenleyici, destekleyici ve denetleyici rol oynamaktadırlar.

Hükümetlerin ülke ekonomisine, daha dar kapsamıyla tarım sektörüne destekleme anlamında müdahalesi konusunda değişik görüşler vardır. Örneğin hükümet, düşük tarımsal getiri için ne yapmalıdır ve nasıl bir çözüm bulmalıdır sorularına bu görüşlerde cevap verilmektedir? Bazı ekonomistlere göre hükümet bu işlere karışmamalı, çünkü piyasa ekonomisi içerisinde fiyat mekanizması zaten bu sorunu çözer. Örneğin, düşük tarımsal fiyatlar arzın fazla olmasından kaynaklanır. Eğer düşük fiyatlara bir müddet izin verilirse üretim azalacak, tüketim ise artacaktır. Azalan üretim ve düşen fiyatlardan dolayı oluşan talep miktarındaki artış, fiyatların yükselmesini ve peşinden daha yüksek tarımsal getiriyi sağlayacaktır. Yani, piyasanın kendi başına işlemesine izin verilirse, sorun kendiliğinden çözülecektir. Diğer ekonomistlere göre ise, yukarıdaki çözüm önerisi çok ağırdır ve tarımsal üretimi garanti etme hedefini riske sokabilir. Dolayısıyla stratejik olan tarımsal ürünlerin üretimi piyasa şartlarına terk edilemeyecek kadar önemlidir. Devlet desteği olmadan sadece büyük ve etkin tarım işletmeleri ayakta kalabilir. Küçük aile işletmeleri hükümetler tarafından desteklenmeli ki de ayakta kalabilsinler. Böylece aile işletmeleri tarım dışı sektörlere yakın bir tarımsal getiri seviyesine sahip olabilsinler, tarımsal işgücü ve sermaye sektörü terk etmesin ve rekabet edebilme şansına kavuşsunlar.

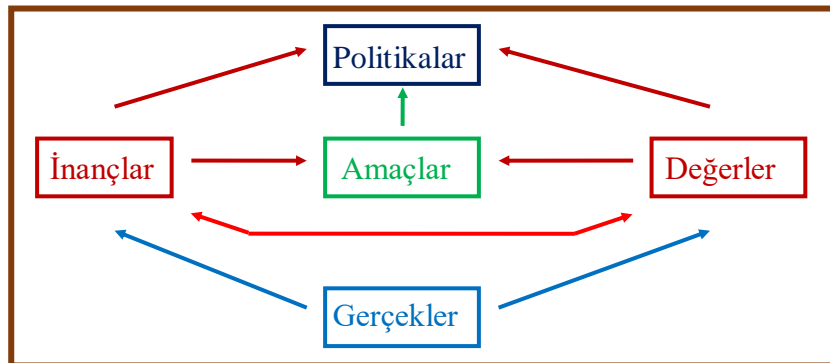
Politika, hükümetler tarafından sürdürülen bir faaliyet süreci veya yönlendirici prensiplerdir. Kabul edilen bir politika anlayışı hükümetin faaliyetlerini ve kararlarını etkiler ve hatta belirler. Ekonomi politikası, ulusal ekonominin idaresi ile ilgili prensipleri ve faaliyetleri kapsar. Örneğin, serbestliğin uluslararası ticarete prensip olması bir ekonomi politikasıdır. Serbest ticaret politikasını kabullenmiş bir idare, ürün ithalatını sınırlama ve ihracatı destekleme gibi müdahalelere karşı çıkar. Böyle bir

ekonomi politikası ticareti azaltan müdahaleleri kaldırır, uluslararası ticari faaliyetleri yakından aktif bir şekilde takip eder ve rekabetçiliği teşvik eder.

Bu bağlamda tarım politikası, tarımsal üretim, tarımsal ürünlerin pazarlanması, gıda tüketimi ve hatta tarımsal altyapıya yönelik ekonomi politikasının adıdır. Üretim, geniş manada üretim faktörlerinin bir araya getirilerek istenen ürünlerin ihtiyaç duyulan miktarda üretilmesini içerir. Pazarlama, tarımsal ürünlerin üreticiden tüketiciye ulaşması sırasındaki organizasyonun hem ulusal hem de uluslararası boyutunu dikkate alır. Tüketim ise perakende fiyatları, gıda maddelerinin dağıtımını ve sağlıklı beslenme gibi konuları içine alır. Burada üretim gıda güvencesi yani yeter gıda üretimi tüketim gıda güvenliği yani kimyasallardan uzak sağlıklı ve hijyenik gıda, pazarlama değer zinciri, tarımsal altyapı ise kırsal kalkınma ile ilgilidir. Tüm bu konularla ilgili politikalar tarım politikası kapsamında içerisinde yer alır. Tarım sektörü ve çiftçiler tarım politikaları ile iç içedir ve birbirinden etkilenir. Tarımın sektörünün gelişmesi ve çiftçilerin gelir seviyeleri tarım politikaları ile yakından alakalıdır. Tarım sektörünün diğer sektörlerle göre daha düşük getiriye sahip olması, tarımın hükümetler tarafından daha fazla desteklenmesine ve dolayısıyla tarım politikalarının daha çok gündemde olmasına neden olmaktadır.

1.2. Politikaları Etkileyiciler ve Belirleyiciler

Politikaların oluşturulmasında gerçeklerden çok muhatap kitlenin sahip olduğu inançlar, değerler ve amaçlar belirleyicidir. Firma, kurum veya hükümet sorumlularının politikalar geliştirip uygulamalarında bu belirleyicilerin dikkate alınması gerekir. Bir politika, toplumun veya toplum içindeki bir kesimin belli bir sorununa veya ortaya çıkan sorunlarına karşı hükümetin rolünün ne olması gerektiğini gösteren bir karardır. Dolayısıyla politikalar, toplumun sahip olduğu inançlar, değerler ve amaçlar doğrultusunda belirlenmelidir. Politikaların, Şekil 1.1'deki şemada gösterilen etkileşimler sonucu oluşması gerektiği söylenebilir.



Şekil 1.1. Politikaların etkileyicileri ve belirleyicileri

Bir firma veya kurumda geliştirilebilecek politikaların öncesinde toplumun inançları, değerleri ve amaçları konusunda fertler arasındaki farklılıklar tartışılmalı ve genel bir kabul görececek hale getirilmelidir. Diğer bir ifadeyle toplumun ilgili kesimleri arasında kamuoyu oluşturulmalı ve uzlaşma sağlanmalıdır. Bu da genellikle uzun bir eğitim sürecini, karşılıklı anlayış ve toleransı gerektirir. Şunu kabul etmek gerekir ki, bütün politikalar meşrudur ve bu meşruluk, toplumun inançlar, değerler ve amaçlar hakkındaki anlayışları dikkate alınarak varılan uzlaşmaya dayanır. Bu uzlaşma sağlanmadığı takdirde politikaların başarıya ulaşma şansı çok düşük olur.

Gerçekler

Gerçek; kesin olarak bilinen bir olgudur. Objektif olarak ispatlanabilir ve mantıklı insanlar bir gerçek üzerinde kolayca anlaşma sağlayabilirler. Gerçekler var olanın ne olduğunu belirtir. Fizik, kimya, matematik ve biyoloji gibi fen bilimlerinde, gerçekler daha kolay ve kesin bir şekilde ifade edilir. Sosyal bilimlerde ise bu kesinlik yoktur. Örneğin, çiftçi gelirinin tanımlanması sosyal bilimlerdeki “gerçek” kavramına bir örnek olarak verilebilir. Çiftçi gelirini hesap ederken belirlenen tarımsal gelir, tarım dışında elde edilen geliri de kapsar mı? Tarım işletmesine ait arazinin ve çiftçiye ait malların değerlerindeki değişimler çiftçi gelirine ilave edilmeli midir? Görüldüğü gibi bu soruların cevabını kesin olarak vermek çok mümkün görünmemektedir.

Neden-sonuç ilişkileri matematik, fizik, kimya ve biyoloji gibi bilimlerde daha nettir. Örneğin, belirli bir yabancı ot ilacı belli yabancı otları öldürür. Hâlbuki sosyal bilimlerde sebep-sonuç ilişkileri daha muğlak, daha az ölçülebilir ve daha zor inanılabilir özelliktedirler ve her zaman geçerliliği sorgulanabilir bir nitelik taşırlar. Örneğin bir ekonomist, tarımsal ürün fiyatları üzerine hükümet müdahalesinin ve küçük aile işletmelerinin ayakta kalabilmesi için yapılacak doğrudan gelir desteğinin doğru olmadığı ve hatta bu tarım işletmelerinin kaynakları etkin kullanmadıkları için ayakta kalmalarına gerek olmadığı fikrine de sahip olabilir.

Bir ekonomik gerçeğin çok açık bir şekilde ortaya çıkmaması, gerçeğin doğru gözlemlenmediği ya da ekonomi prensiplerinin kullanışsız olduğu anlamına gelmez. Bu durum, ekonomik teori prensiplerinin ve ilişkilerin tanımlanmasına, analiz edilmesine, ölçülmesine ve değerlendirilmesine daha fazla ihtiyaç olduğunu gösterir. Gerçeklere değişik açılardan bakmak, bir politik meselenin analizinde, değerlendirilmesinde ve anlaşılmasında bize yardımcı olur. Buna ilave olarak, gerçeklerle ilgili çok yönlü bilgiler politika kararlarının alınmasında objektif olmak açısından daha çok gereklidir.

İnançlar

İnsanların asıl gerçek olarak düşündükleri, genelde onların inançları olarak tanımlanır. İnanma, akli kanaat getirme, kabul etme, güven içinde olma veya inanç şeklinde tanımlanır. İnançlar tamamen doğru, kısmen doğru veya tamamen yanlış olabilirler. Bu yüzden inançlar, kısmen doğru bir gerçek üzerine veya tamamen temelsiz anlayışlar üzerine kurulmuş olabilirler. Genellikle gerçek temeline dayalı inançları diğer herhangi bir gerçeğe dayanmayan inançlardan ayırmak mümkündür.

Politikaların oluşmasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çoğu, tam doğru olmayan temeller üzerine kurulmuş inançlar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bu tip inançlar sadece anlaşmazlığı doğurmuyor, aynı zamanda aldatici da oluyor. Politika anlaşmazlıklarının kaynağında gerçeklerden ziyade efsanevi gelenek, değer ve alışkanlıklara dayalı normlar vardır. Tarihte oluşan ekonomik düşünce ekollerinin temelini oluşturan bazı inançlara örnek olarak fizyokratların arazinin bütün servetlerin kaynağı olduğu düşünce sistemi verilebilir. Hâlbuki diğer üretim faktörlerinden işgücü, sermaye ve müteşebbis gibi arazi de sadece bir üretim faktörüdür. Bu faktörler de üretimde en az arazi kadar önemlidir. Hatta fizyokratlar daha ileri giderek tarımda olan bir depresyonun bütün ekonomide bunalım doğuracağını iddia etmektedirler. Hâlbuki tarımın ekonomiye etkisi, onun ekonomideki payından fazla değildir.

Değerler

Neyin olması gerektiğini ifade eden normlar değerler olarak adlandırılırlar. Değerler, neyin iyi ve doğru olduğu anlayışını insanlara kazandırılırlar. Dolayısıyla değerler bazı şeylerin diğer bazı şeylerden daha iyi olduğunu ifade eder ve neyin olması gerektiğini gösterirler. Değerler, amaçlanan hedeflerin veya gerçekçi davranışların haklılığını ortaya koymada bir gerekçe veya gösterge olarak kullanılırlar.

Değerler, inançlar ve gerçekler tarafından etkilenirler. Aynı zamanda inançları da etkiler ve şekillenirler. Örneğin çiftçiler özel teşebbüse yani kendi arazisine ve işletmesine sahip olmaya değer verir. Bu değer, kişilerin kendi geleceğini kendi elleriyle hazırlayabileceği inancından kaynaklanır. Bu değerden hareketle insanların çalışmaya ve kendi işini kurmaya istekli iseler bunu başarabilecekleri ve hayatlarını kazanabilecekleri inancına çiftçilerin de sahip olabileceklerini söylemek mümkündür.

Amaçlar

Amaçlar, istenen nihai sonuçlar veya hedeflerdir. Bu hedeflere doğru yönelen arzulara amaç denir. Amaçlar genellikle uzun zaman karakterinde olduğundan, bu uzun zaman diliminde fertler faaliyetlerini bu amaçlar doğrultusunda yapmaya çalışırlar. Fertlerin

veya grupların amaçlarına ulaşamaması durumunda, bir tatminsizlik olur ve bunun nihai sonucu olarak fertler veya gruplar amaçlarına ulaşmak için hükümetlerin desteğini talep ederler. Örneğin çiftçiler belli bir hayat standardında yaşamlarını sürdürmeyi amaçlarlar. Fakat tarımın doğasında olan iklim ve piyasa şartlarında ortaya çıkma ihtimali yüksek olan olumsuzluklardan dolayı, çiftçinin bu hayat standardına ulaşması mümkün olmadığı takdirde, tarımın hükümetler tarafından desteklenmesi arzu edilir. Örneğin gelir sigortasının tarımsal destekler içinde yer alması bu amaca hizmet eder. Aksi halde bir zaman sonra bu insanlar, tarım sektörünü terk edebilirler.

Amaçlar, çiftçinin değer ve inançlarından etkilenirler. Bu amaçlara ulaşmadaki başarı, amacın kamuoyuna mal olmuş bir konu olup olmamasına, o amaca verilen öneme, bu amaçla ilgili gurubun kamuoyuna etkileme başarısına ve bu konudaki özel sektör ve hükümet desteklerinin etkinliğine bağlıdır. Bu belirtilen hususlar doğrultusunda bir çiftçinin sahip olabileceği amaçları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

- Her insan gibi hayatını sürdürebilecek bir gelir seviyesi temin etmek
- Hayat standardını yükseltmek
- Özgür ve bağımsız olabilmek için işlediği araziye sahip olmak
- İncancıyla uyumlu bir iş hayatı içinde etkin bir gelişme sağlamak
- Arzu edilen düzeyde bir tarım eğitimine sahip olmak

Tarım politikalarında sadece çiftçilerin değil, aynı zamanda tüketici olan toplumun tümünün de amaçları dikkate alınmalıdır. Bunlar, aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Makul fiyatlarla bol miktarda tarımsal ürün arzının sağlanması
- Yetersiz beslenme ve açlığın ortadan kaldırılması
- Sağlığın korunması ve sağlık felaketlerinin azaltılması
- Arazi ve su gibi doğal kaynakların hor kullanılmadan gelecek nesiller için korunması

1.3. Politikalarda İşbirliği ve Fedakârlığın Önemi

Belli bir gruba sahip insanlar aynı değer, inanç ve amaç doğrultusunda hareket etmeye meyillidirler. Bu öngörüye rağmen aynı grup içinde bile insanların inanç, değer ve amaçları aynı olmadığı gibi, gruptaki her bir bireyin bunlar üzerindeki yoğunluğu da farklı olabilir. Bir politikanın uygulanabilmesi yani bir karara varılabilmesi için, inanç ve değerler hususunda bir grup içindeki üyelerin bile uzlaşması ve karşılıklı tolerans göstermesi çoğu zaman gereklidir. Uzlaşmaya varmak için grubu oluşturan üyelere olan isteklilik, başarılı olmanın ilk şartıdır.

Uzlaşma olmazsa grup üyeleri arasında sürekli bir sürtüşme söz konusu olur. Bu sürtüşmeler ise belli bir politikanın belirlenmesini ve uygulanmasını zorlaştırır ve hatta engeller. Bu tip anlaşmazlıklar, bir ekonomik problemin çözümünde kullanılan araçlardaki farklılıklardan dolayı ortaya çıkmaktadır. Örneğin, devletin fiyatlara ve çiftçi gelirine müdahalesinin gerekliliğini düşünenlerin tam tersine hükümetin müdahalesine karşı olan, hür teşebbüse ve piyasa ekonomisine inananlar da toplumun içerisinde yer almaktadır.

Bütün bu amaç, değer ve inançlar zaman içerisinde değişebilmektedir. Bu değişimler, gelişmiş bir haberleşme ve karşılıklı iletişim sonucu yeni fikirlerle karşılaşılması, eğitim seviyesinin yükselmesi veya problemin yapısının değişmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Politikaların amaçları bile zaman içerisinde politikayı etkileyen fert ve grupların verdiği önemden dolayı değişebilir. Örneğin, verimlilik, üretim ve pazarlama problemlerini önemli ölçüde halletmiş bir ülke için artık doğal kaynakları ve çevreyi korumak, gıda güvenilirliği ve sağlıklı beslenme gibi hususlar daha önemli tarım politikası amaçları olmaya başlar.

1.4. Ekonomi, Ekonomi Bilimi ve Tarım Politikaları

Tarım ve tarım ürünleri ile ilgili politikaların geliştirilmesinde ülke ekonomisi önemli bir rol oynar. Aşırı üretim ve istikrarsızlık gibi geleneksel tarımsal problemlerin kökü ekonomiye dayanır. Dünya üzerindeki ülkelere bakıldığında ekonomik gelişmişliğin tarımı olumlu yönde etkilediği ve dolayısıyla gelişmiş ekonomiye sahip ülkeler aynı zamanda gelişmiş tarım sektörüne sahip olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde uygulanan tarım politikaları; iyi üretim şartları, gelişmiş kurumsal yapı, piyasa için üretim ve yeterli mali kaynak nedeniyle arzu edilen amaçlar doğrultusunda başarıya ulaşabilmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde ise bu şartların yeterli olmaması veya eksik olması nedeniyle uygulanan tarım politikaları sürdürülebilir olmamakta ve istenen düzeyde başarıya ulaşamamaktadır. Tarım sektöründeki gelişmeler ve tarımsal ürün politikaları, çiftçilerin üretim ve pazarlama kararlarını doğrudan etkilemektedir. Ekonomik gelişmeler, dünyanın gelecekteki gıda ihtiyacını sınırlı kaynaklardan karşılayabilme imkânı üzerinde etkili olmaktadır. Bu ekonomik gelişmeler, tarımda yeni teknolojilerin kullanılmasını ve dolayısıyla artan gıda ihtiyacı karşısında kıt kaynaklardan daha etkin faydalanılmasını temin etmektedir.

Ekonomi bilimi, ekonomik politikaya üç ana fonksiyonu ile katkı sağlar. (1) Ekonomik problemlerin kaynağını anlamada aydınlatıcı bir rol oynar. Bu aydınlatıcı rol makro seviyede olabildiği gibi mikro seviyede de olabilir. Problemlerin kaynağını anlamak, bu

problemlere çözüm getirmede hayati bir rol oynar. (2) Problemlerin çözümü için alternatif politikalar ve politika eylemleri geliştirmede yardımcı olur. (3) Uygulanan politikaların sonuçlarını analiz etmede kilit rol alır. Politik karar mekanizmalarını uyarmak için her şeyden önce politikaların meydana getirdiği neticeleri anlamak yani etki analizleri yapmak hayati bir önem arz etmektedir.

Politika oluşturan ve bu politikaları uygulayan birimlerin en önemli ihtiyacı, mümkün olabilecek alternatif politikaların sonuçlarının değerlendirilmesi yani analiz edilmesidir. Bunun içindir ki kamu ve özel sektörlerde ekonomik politika analizi yapan insanlar mevcuttur. Özellikle, hükümetin tartışmalı bir politika teklifi üzerinde iki veya üç ayrı ekonomik çalışma yapılması az rastlanan bir durum değildir. Ekonomik politika analizlerinin sonuçları, karar vermede önemli bir rol oynamasına rağmen, son karar yine siyasidir ve icra organları tarafından verilir. Karar verici merci, siyasi bir sorumluluk taşıdığından, uygulanacak politikanın sonuçlarını çiftçiler, firmalar, tüketiciler ve vergi verenler açısından ele alarak karar vermek zorundadır. Ekonominin ve ekonomistin rolü, politikacı olan icra merciinin karar vermesiyle sona ermektedir. Siyasi karardan sonra ilgili politika uygulamalarının ekonomik etkilerini ortaya çıkarmak, politikanın uygulanması sırasında gerekli olan değişiklikleri yapmak ve ilerideki değişiklik kararlarına yön vermek için politikaların değerlendirmesi yapılmalıdır. Bu aşamalarda ekonomi bilimi ve ekonomist süreçlerde tekrar rol alır.

Ekonomik teorinin araçları, ekonomik sorunların kaynağını bulmada ve bu sorunlar için ortaya atılan alternatif politikaların sonuçlarını detaylı bir şekilde incelemesinde önemli katkılar sağlanmasına rağmen, bu araçlar hangi alternatifin en iyi olduğuna karar vermede sınırlı bir yararlılığa sahiptir. Bir ekonomistin alternatif politika önerilerinden herhangi birinin daha iyi olduğunu söyleyebileceği tek yer, vergi ödeyenler dâhil herhangi bir kişiyi veya grubu hiç kimseyi daha kötü duruma sokmadan iyi duruma getirmektir. Bu tip değişiklikler “pareto optimuma” yönlendiren hareketler olarak kabul edilir. Bir “pareto optimum” durumu, herhangi birinin durumunu kötüleştirmeden diğerlerini iyi etmenin mümkün olamayacağı noktayı ifade eder ki bu optimum denge noktasıdır.

Bu denge noktasına taşıyan politika eylemleri çok nadir olduğundan “pareto kriterleri” birçok politik kararlarının alınmasında uygun araç değildir. Dolayısıyla, bazı ekonomistler politika kararlarının alınmasında telafi etme prensibini kullanmayı önermektedirler. Bu prensip, bir politika değişiminin sonucu kazançlı çıkan grubun kazancı, kayba uğrayan grubun kaybından fazla olduğu müddetçe bu politika eyleminin

gerekliliğini ifade etmektedir. Diğer taraftan bu telafi prensibinin kullanılabilirliği üzerinde dikkate değer ölçüde tartışmalar vardır. Bu tartışmalar; (1) kazanç ve kayıpların büyüklüğünün nasıl ölçülebileceği, (2) bu telafinin yani kazançlı olanlardan kaybı olanlara bir gelir transferinin gerekli olup olmadığı ve (3) gerekli ise bunun nasıl olacağı gibi konular üzerine devam etmektedir.

Bu tartışmaların çözümü, doğal olarak politika değişikliğinden etkilenen toplumun farklı kesimleri arasında karşılaştırma yapılarak sağlanabilir. Örneğin, çiftçilere daha yüksek destekleme fiyatı verilmesi, çiftçilerde yükseltilmiş, tüketici ve vergi ödeyenlerde ise düşürülmüş ve parasal olarak ölçülebilen bir hayat standardı sonucunu doğurabilir. Ekonomistler, kazanç ve masrafın büyüklüğü açısından kaynak akışını değerlendirmede yardımcı olabilmesine rağmen, seçilmiş veya atanmışlar kararların verilmesi ve uygulanmasından sorumludurlar. Eğer politikacılar bu tip kararlar verirken sürekli hata yaparlarsa, seçmenlerde onların siyasi hayatlarına son verirler.

1.5. Tarım Politikasının Kapsamı

Tarım politikasının çalışma veya ilgi alanı, tarımsal üretim, tarımsal pazarlama, tüketim ve altyapı başlıkları altında irdelenebilir. Hükümetler, bu alanlarda doğrudan veya dolaylı olarak bir takım politikaları yürürlüğe sokarak tarım sektörüne müdahale etmektedir. Bu müdahaleler, düzenleyici, destekleyici veya denetleyici olabilmektedir.

Üretim (Gıda Güvencesi): Tarımsal üretim şartları, biçimi ve deseni yanında verim açığının giderilmesi gibi konular, gıda güvencesi başlığı altında ele alınabilir. Üretim şartları denildiğinde, işletmelerin büyüklüğü, arazilerin parçalı olma durumu, işletmelerin mülkiyet durumu, sermaye durumu gibi hususlar akla gelmektedir. İşletmelerin sürdürülebilir büyüklüğe ulaştırılması, parçalı arazilerin toplulaştırılması veya parçalanmanın önlenmesi, arazi mülkiyetlerinin belirgin hale getirilmesi, kiracı ve ortakçı ilişkilerinin düzenlenmesi ve yeterli sermayenin sağlanmasına yönelik politikalar bu kapsamda ele alınabilir. Üretim biçiminden kasıt, hangi üretim faktörlerinin ne ölçüde üretime sokulduğudur. Tarım sektöründeki nüfus fazlalığı, bu üretim faktörünün sermayeye oranla daha fazla kullanılmasına neden olmaktadır. Bu da fert başına verimliliği ve dolayısıyla geliri düşürmektedir. Tarım sektöründeki nüfus fazlalığının uygun bir biçimde diğer sektörlere kaydırılmasıyla ilgili politikalar hükümetler tarafından yürütülebilir. Hangi ürünlerin ne kadar üretileceği konusu üretim deseni olarak ifade edilmektedir. Üretim miktarının gerek iç ve gerekse dış talebe uygun olacak şekilde ayarlanması, piyasada oluşacak aşırı fiyat dalgalanmalarını önleyecektir. Üretim deseninin belirlenmesi, birtakım merkezi planlamalardan ziyade, tarım

politikalarının yönlendirmesiyle sağlanabilir. Tarım politikaları, mevcut ile olması gereken verim arasındaki açığın giderilmesini sağlayan teknolojilerin kullanımını teşvik ederek gıda güvencesini temin etmeye çalışır.

Pazarlama (Gıda Tedarik Zinciri): Tarımsal ürünler piyasasında istikrarı ve etkinliği sağlayarak üretici ve tüketicileri olumsuz yönde etkileyecek dalgalanmaları ortadan kaldırmak için uygulanan tüm piyasa müdahaleleri bu kapsamda ele alınabilir. Hedef fiyat ve fark ödeme sistemine dayalı pirim ödeme, bol ürün yıllarında ürünü satın alma veya ihracat imkânlarını artırma, kıt ürün yıllarında depolardan veya ithalat yoluyla piyasaya ürün sürme gibi politikalarla, piyasada fiyat istikrarın sağlanması, üreticilere yeterli gelir temin edilmesi ve üretici ve tüketicileri aşırı fiyat dalgalanmalarından korunması amaçlanır. Bu bağlamda hükümetler, tarımsal girdi piyasasına da hem girdi teminini garanti etmek hem de girdi maliyetlerini düşürmek amacıyla müdahale ederler. Örneğin, eğer gübre, tohum ve ilaç gibi girdiler piyasada yeterince bulunmuyorsa bunların ithalatı veya üretiminin desteklenmesi yanında bu girdilerin çiftçiler tarafından daha ucuz temin edilmesi için sübvansiyon da yapılabilir. Çiftçilerin örgütlenerek hem ürün hem de üretim faktörleri piyasasında güç oluşturmalarını, ürettiğinin ve satın aldığı ticaretinde olmasını teşvik eden politikalar da tarımsal pazar politikaları içinde yer alabilir. Ayrıca dikey bütünleşme sağlamak için anlaşmalı çiftçiliği desteklenmesi de bir pazarlama politikası olarak düşünülebilir.

Tüketim (Gıda Güvenliği): Sağlıklı ve güvenilir gıda tüketimi, bir toplumun en önemli ihtiyaçlarından biridir. Bunun için yapılan düzenlemeler, iyi tarım uygulamaları ve denetimler yani gıda güvenliğini temin eden müdahaleler en önemli tarım politikalarındandır. Gün geçtikçe daha büyük önem kazanan bu politikadaki gelişmeler, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde daha da hızlanmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı gıda ile ilgili tüm yetkileri Sağlık Bakanlığından alarak gıda güvenliğini önemli bir tarım politikası yapmıştır.

Alt yapı (Kırsal Kalkınma): Kırsal alana götürülen yol, su, elektrik ve haberleşme gibi ekonomik, sağlık ocağı, hastane, süpermarket ve sosyal tesisler gibi sosyal, okul, kütüphane gibi kültürel alt yapı hizmetleri, yani kırsalda iş ve yaşam şartlarının iyileştirilmesine yönelik hizmetler kırsal kalkınma politikalarıdır. Bu politikaların sağlayacağı iyileşmeler, tarımsal üretim ve pazarlamayı dolaylı olarak olumlu yönde etkiler. Ayrıca bu altyapı hizmetleri ile köyden kente olan ve hem kırsal kesimi hem de kenti olumsuz yönde etkileyen göçün önüne belli ölçüde geçilmesi amaçlanır.

1.6. Tarım Politikası Amaçları

Genelde tüm dünya ülkelerinde tarım politikasının üç temel hedefi vardır. Bunlardan birincisi, tarımsal faaliyetin doğası gereği diğer sektörlere göre tarım sektöründe daha düşük getiriyle çalışıldığı için, bu sektörde çalışanların gelir seviyesinin diğer sektörlerin gelir seviyesine yaklaştırılması veya çıkarılmasıdır. İkincisi, toplumun beslenmesiyle alakalı olduğu için stratejik öneme sahip olan tarımsal ürünlerin üretilmesinin garanti edilmesidir. Üçüncüsü ise, tarım kesiminin önemli bir kısmını oluşturan ve tarımı bir yaşam biçimi olarak kabul etmiş olan küçük aile işletmelerinin büyük işletmelerin rekabeti karşısında ayakta kalabilmesi için desteklenmesidir.

Bunlara ilave olarak her ülke, kendisine ait tarımsal yapıya bağlı olarak ortaya çıkan problemlerden dolayı farklı tarım politikası amaçlarına sahip olabilir. Örneğin, gelişmiş ülkelerde, üretim ve pazarlama ile ilgili problemler önemli ölçüde halledildiğinden, tarım politikası amaçları içerisinde çevrenin korunması, kırsal kesimin sosyal problemleri ve gıda güvenliği ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla doğal kaynakların ve çevrenin korunması, tarım politikası amaçları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Hâlbuki gelişmekte olan ülkeler, daha çok üretim ve pazarlamayla ilgili problemlere yönelik politikaları gündemde tutmaktadır. Ekonomisi önemli ölçüde tarıma dayalı ülkelerde ise ihracat gelirlerini artırmak ve diğer sektörlere hammadde ve sermaye sağlamak için tarım politikaları geliştirilmektedir.

Bu bağlamda Türkiye'deki tarım politikası amaçlarını aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Halkın beslenmesi için gerekli temel tarımsal ürünlerin üretimini garanti ederek kendine yeterliliği sağlamak
- Tarımsal ürün piyasasındaki istikrarsızlığı azaltmak
- Çiftçilerin gelir seviyesini yükseltmek
- Tarıma dayalı sanayinin ihtiyaç duyduğu hammadde ihtiyacını sağlamak
- Tarımsal ihracat gelirlerini artırmak
- Tüketicilere uygun fiyatlarla gıda ürünlerini temin etmek
- Tarımda oluşacak sermaye birikimiyle ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak,
- Doğal kaynakların ve çevrenin korunmasını temin etmek

1.7. Tarım Politikalarında Ekonomistlerin Rolü

Kamunun vereceği karar sürecinde ekonomistler, bilgiyi üreten ve yayanlar arasında yer almaktadır. Herhangi bir politika için bilgi üreten ve yayan kesimler farklı kurumlarda olabilirler. Kanun koyucular, idareciler, resmi kurumlarda çalışanlar, gazeteciler, danışmanlar, kamuoyuna bilgi sunan medya yazar ve eleştirmenleri ve gerçeği

gördükleri gibi serbestçe ortaya koyan, kişisel çıkarlardan bağımsız ve etik ölçülerde hareket eden bilim insanlarını bu kapsamda sıralayabiliriz.

Ekonomi eğitimi almış insanlar, bu grupların herhangi birinde yer alabilirler. Ayrıca burada ekonomistten kastedilen, ekonomi alanında çalışan bilim adamı ve araştırmacıdır. Ekonomist, politika karar sürecinde ihtiyaç duyulan bilgiyi üretmeye çalışan farklı alanlarda eğitim almış, analiz yapabilen araştırmacı vasfı olan kişidir.

Prensip olarak bilim insanları, bazı özelliklerinden dolayı politika sürecine katkı veren diğer insanlardan ayrılırlar. Bilim insanları herhangi bir çalışma alanında uzmanlık seviyesinde bilgi, birikim ve itibar sahibidir. Bilimsel etik çerçevesinde kişisel çıkarlardan uzak durur ve doğrunun yapılması için düşünce üretmeye ve bu düşünceleri yaymaya ve uygulamaya sokulmasına çalışır. Bunları yapabilmek, yüksek ahlaki değerlere sahip olmayı ve çok büyük çabayı gerektirir. Ele alınan problemi çözmek için en mantıklı analiz metotlarını ve sağlanabilir en iyi verileri kullanmak gerekir. Analizler, ortaya çıkan problemi çözüme hedeflenen bir sonuca ulaşmak için yapılır. Çalışma sonuçları analizi yapanın hipotezleriyle uyumlu olmayan bir sonucu da işaret edebilir. Hipotezler, mantıklı ve tutarlı bir analitik çerçevede uygun verilerle ihtimamlı bir şekilde oluşturulur ve test edilir. Üretilen fikir, oluşturulan analitik çerçeve, veriler ve sonuçlar başkalarının incelemesine ve eleştirisine açık olmalıdır. Bu yolla bilimsel objektiflik aktif bir şekilde sağlanmış olur.

Akademik çevrelerde değer yargılarını içeren normatif bilimsel yaklaşımı dışlayıp, sadece pozitif bir yaklaşımla problemlerin ele alınmasında ısrar eden bir eğilim vardır. Bu gelenek bilim insanlarının normatif inançlarını ilgili alanda derin bilgiye sahip olmayan savunmasız halka ve/veya hükümetlere dikte ettirebileceği korkusuyla oluşmuştur. Aslında normatif bakış açıları, bilim insanının profesyonel itibarını çok fazla artırmadığı ve becerilerini kullanmanın iyi bir yolu olmadığı söylenebilir. Fakat eğer toplum güçlü bir eleştiri geleneği oluşturmuş ise normatif çıkarımlardan özellikle bu çıkarımlar bilim adamlarından geliyorsa korkmamak gerekir.

Aslında normatif bilgi, toplumda temel ve önemli bir role sahiptir. Eğer bir toplum ortak hiçbir şeyi paylaşmayan ve basitçe bir araya gelen bir oluşumun ötesinde daha ileri bir olgu ise, o toplum, kendini bir amaçlar sistemine ve geniş bir rıza ve saygıya yönlendiren temel bir inanca sahip olmalıdır. Yeni teknolojiler ve değişen kısıtlar dolayısıyla sürekli zorluklarla karşılaşan bir toplumda değer ve inanç problemleri sürekli olarak ortaya çıkar ve eğer toplumun kargaşa çıkmadan ilerlemesi isteniyorsa ortaya çıkan bu problemlerin çözülmesi gereklidir. Tabii ki bilim insanları ve kanat önderleri bu konuda

tek söz sahibi değildir. Eğer modası geçmiş bilimsel etik, toplumdaki aydınların bir kısmının problemlerin normatif çözümüne çare olacak katkısının men edilmesine neden olacaksa, bu doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

Bilim insanlarını normatif alandan uzaklaştırıcı sosyal bir baskıya gerek yoktur. Çünkü böyle bir sınırlama, bilim insanlarında samimiyet ve güven kayıpları meydana getirebilir. Tüm bunlara rağmen, her halükarda objektif pozitif yaklaşımlarla sübjektif normatif yaklaşımlar arasındaki kategorik ayırım faydalı ve kullanışlı olmaktadır.

Ekonomist, ekonomi bilimi üzerine ihtisaslaşmış eğitimi ile bilim dünyasının bir üyesidir. Ekonomi, bir kıtlık ortamında seçimle ilgili davranışları inceleyen çalışma alanı olarak tanımlanmaktadır. Kıtlık olmadan yapılan seçimin hiçbir önemi yoktur. Fakat kıtlık durumunda, mümkün olan her seçimin bir maliyeti vardır. A faaliyeti B faaliyetini engelleyecektir. A'nın maliyeti, B'nin seçilmiş olması durumunda B'den elde edilmiş olacak olan kazanca eşittir. Bu tip bir ortamda her bir seçim bir takım sonuçlara sahiptir ve en iyi seçen fert, imkânların verdiği ölçüde mümkün olan en yüksek doyuma ulaşacaktır. İyi seçim yapan toplumlar, kendi yurttaşları için daha geniş bir seçim alanı sağlayarak daha yüksek refaha ulaşacaktır.

Toplumsal değer haline gelmeyen bir gerçek, başarılı bir politika amacı olamaz!

Bir politika kararı, doğrudan gerçeklere dayanılarak alınmaz. Bu gerçeğin toplumun inanç, değer ve sonra da amacı haline gelecek bir eğitim ve olgunlaşma sürecine ihtiyaç olduğunu bilinmektedir. Bununla ilgili bir örnek, konunun daha iyi anlaşılmasına neden olacaktır. O zamanki adıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 1998 yılında sıhhi nedenlerle ekmeğin plastik poşete koyulması zorunluluğu getirdi. Bu zoraki uygulama nedeniyle ekmeğin bir süre poşete girdi, fakat kısa bir süre sonra uygulamaya son verildi. Sıhhi şartların yerine getirilmesi doğru bir düşünce, fakat Türkiye'de çoğunlukla somun şeklinde üretilen ve sıcak tüketilen ekmeğin poşete girmesi uygun değildi. Poşete sıcak giren ekmeğin yumuşuyor ve toplumun damak zevkine uygun olmayan bir sonuç ortaya çıkıyordu. Gelişmiş ülkelerde plastik ambalaja koyulan ekmeğin, farklı bir şekilde üretilmekte, dilimlenmekte ve bir hafta rafta kalabilmektedir. Somun biçiminde sıcak tüketilen İtalyan tipi ekmeğin ise kâğıt poşete koyulmaktadır. Zamanla bu tip politika uygulamaları, toplumun değeri haline geldiğinde Türkiye'de de olacaktır, hatta süpermarketlerde bu tip ambalajlı ekmeğin sınırlı da olsa sunulmaktadır. Sonuç olarak, politika gerekli olsa bile uygulama süreci ve biçimi yanlış olduğunda başarıya ulaşamamaktadır.

Temelde üretici ve tüketicuyu hedef alan tarımsal destekleme politikaları, arz ve talebi etkileyerek piyasada arz edilen yönde değişim yapmayı amaçlar.

II. MİKROEKONOMİ VE TARIM POLİTİKASI

2.1. Mikroekonomiye Yeniden Bakış

Tarım politikası çalışılırken ve politika analizleri yapılırken ilgili mikroekonomi prensipleri sık sık kullanılmaktadır. Bazı temel mikroekonomi prensipleri var ki bunlar tarımdaki ekonomik problemlerin kaynağını anlamak için gerekli olmaktadır. Burada çalışılacak ve politika analizleri ile ilgisi kurulacak prensipler, bundan sonra ki konuları daha iyi anlamaya yardımcı olacaktır. Ayrıca, aşına olunan bu prensiplerin uygulamada nasıl kullanıldığı gösterilerek daha iyi öğrenilmesi sağlanacaktır.

Genelde tarım politikaları, tarım ürünlerinin arz ve taleplerini etkilemek amacıyla uygulanır. Örneğin, uluslararası pazarı genişletme programları, dış talebi artırmak ve dolayısıyla ülke içindeki fiyatları yükseltmek için uygulamaya koyulur. Arzı kontrol programları, üretimi sınırlayarak fiyatları yükseltir. Diğer bazı programlar, arz ve talep değişmelerinin olumsuz sonuçlarından kaçınmak için yapılabilir. Örneğin, hedef fiyat ve fark ödeme programları, üretilen birim üründen elde edilecek belli bir miktardaki geliri, piyasa fiyatına bakmaksızın garanti eder. Hükümet, oluşan piyasa fiyatı ile hedef fiyat arasındaki farkı doğrudan ödeyerek çiftçiyi destekler. Bu durumda çiftçiler piyasa fiyatına göre değil de hükümetin belirlediği hedef fiyatına göre ne üreteceğine karar verir. Ayrıca, uygulamaya sokulacak tarım politikalarının uygunluğu konusunda yapılan analizlerde arz ve talep kavramları çok sık olarak kullanılmaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı, tarımsal ürünlerin talebini, arzını ve bunların oluşturduğu piyasayı bilmek ve belirleyicilerini anlamak, bu ürünlerle ilgili politikaları iyi bir şekilde kavramak, etki analizlerini yapabilmek ve sonuçlarını yorumlamak için gereklidir.

2.2. Talep, Talep Esnekliği ve Piyasa Talebi

Talep eğrisi aşağı ve sağa doğru giden ve fiyat düştükçe tüketicinin daha çok satın alacağını ifade eden bir eğridir. Her bir kişi kendine ait bir piyasa talebi eğrisine sahiptir. Piyasa talebi ise bütün fertlerin talepleri toplamıdır. Bu talep eğrisinin eğimi, tüketicinin fiyat değişmeleri karşısında tüketimde ne kadar bir değişiklik yaptığını ifade eder. Ekonomistler bu duyarlılığı talebin fiyat esnekliği olarak tanımlarlar. Talebin fiyat esnekliği, ürün fiyatının % 1 oranında değişmesiyle ortaya çıkan talep miktarındaki yüzde değişimdir. Tarım ürünleri için talep, yurt içi ve yurt dışı piyasalarda olmak üzere iki kısımdır. Genelde yurt içindeki alıcılar tarımsal ürünlerdeki fiyat değişimlerine karşı

yurt dışındakilere göre daha az tepki gösterirler. Bu yüzden, eğer bu piyasalar birbirinden tamamen ayrılabilirlerse çiftçiler fiyatları arttırdığında yurt içinde yurt dışından daha çok gelir elde ederler.

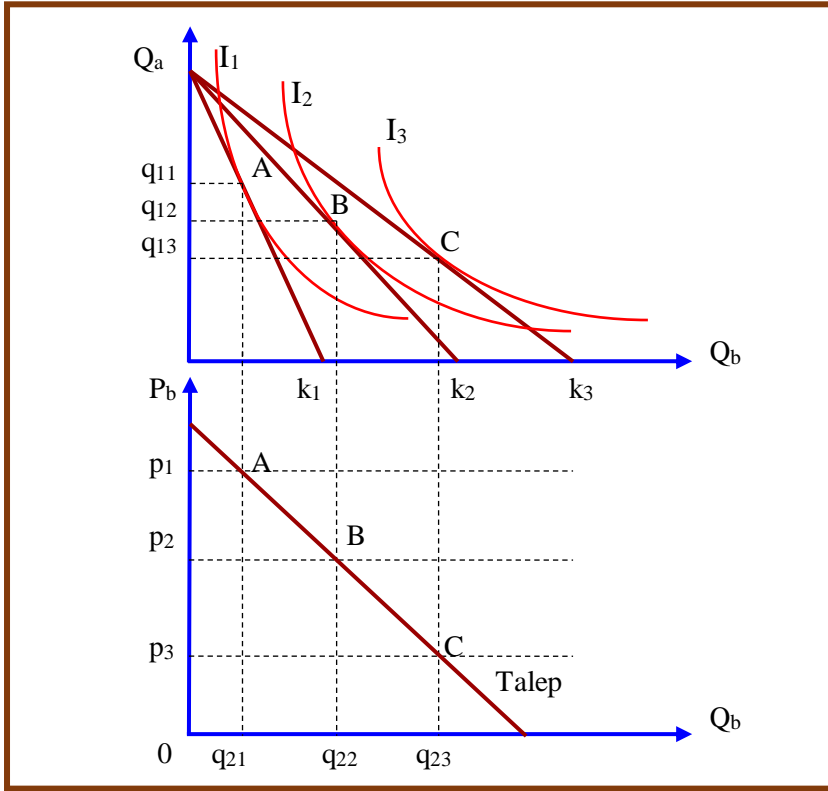
Talep esnekliği, üründen ürüne de farklılık gösterir. Örneğin ekmeğin talebinin fiyat esnekliği, etinkinden daha azdır. Çünkü ekmeğe göre daha temel bir gıda maddesidir. Diğer taraftan et yerine ikame edilebilecek çeşitli ürünler vardır. Talebin fiyat esnekliğinin büyüklüğü, politika analizleri açısından büyük bir öneme sahiptir. Örneğin, eğer talep esnekliği 1,0'den küçük ise fiyat artışı çiftçilerin gelirin artıracaktır. Çünkü fiyattaki yüzde artış talep miktarındaki yüzde düşmeden fazla olacağından çiftçilerin gelirinde bir artma söz konusu olacaktır. Dolayısıyla daha az elastik talep eğrisine sahip ürünlerin fiyatlarında meydana gelecek artışlar, çiftçiye daha fazla gelir sağlayacaktır.

Talep, gelir, nüfus, ikame ve tamamlayıcı malların fiyatları ve tüketici tercihlerine bağlı olarak değişir. Gelir arttığında genel olarak talep de artar. Gelir ve talep deki değişmelerden dolayı ortaya çıkan ilişki, gelir esnekliği olarak ifade edilir. Yani gelirdeki değişimin tüketim seviyesine etkisinin rakamsal ifadesi, talebin gelir esnekliği olarak tanımlanır. Talebin gelir esnekliği bir gıda maddesinden diğerine olduğu gibi, tüketiciden tüketiciye de değişebilir. Gelirlerinde artış olduğunda gıda tüketimi ile ilgili harcamaları daha fazla artacağından, düşük gelirli ailelerin gelir esnekliği, yüksek gelirlilerinkinden daha fazladır. Bu nedenle, düşük gelirli ailelerin gelirindeki artış, tarım ürünlerine talep artışı olarak piyasaya yansıtacağından ve çiftçi eline geçen fiyatların artışına neden olacağından çiftçiler için daha önemlidir.

Piyasadaki bir tüketiciye ait talep eğrisinin nasıl oluştuğunu açıklamak, talep kavramının daha iyi anlaşılması ve yorumlanması açısından bu noktada önem arz etmektedir (Şekil 2.1). Eş marjinal gelir prensibine göre tüketiciler, optimum yani faydanın maksimum yapıldığı tüketim seviyesinde tüketilen farklı mallara ödenen en son bir ₺'nin sağladığı marjinal faydaları eşitleyerek ulaşırlar.

Bu durum, $MF_1/p_1 = MF_2/p_2 = \dots = MF_n/p_n$ formülü ile ifade edilebilir. Formüldeki mal sayısını 2'ye indirip içler dışlar çarpımı yapılırsa, bu formül $MF_1/MF_2 = p_1/p_2$ şeklinde ifade edilir ki burada eşitliğin sol tarafı marjinal ikame oranını, sağ tarafı ise fiyat oranını ifade etmektedir. Şekildeki grafik üzerinde gösterilirse, marjinal ikame ve fiyat oranlarının sırasıyla kayıtsızlık eğrilerinin (I_1, I_2, I_3) ve bütçe doğrularının (k_1, k_2, k_3) eğimini ifade ettiği görülmektedir. Bu oranların eşit olduğu noktalarda tüketici faydasını maksimum yaptığı tüketim seviyelerine ulaşmaktadır.

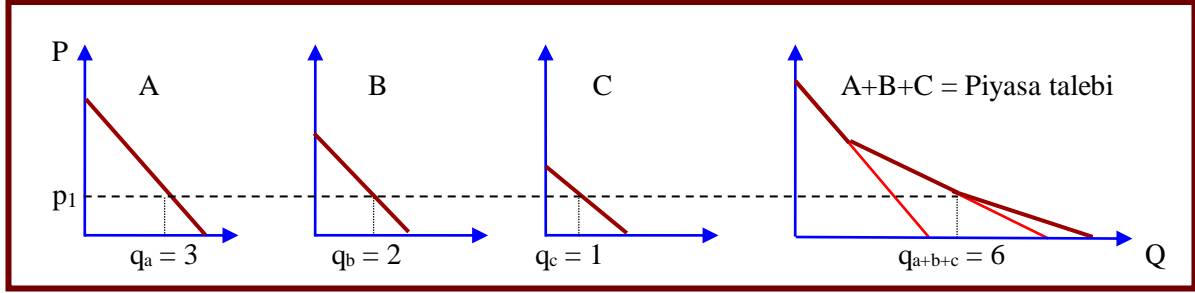
Grafikte bir malın fiyatındaki değişmeler karşısında ortaya çıkan değişik bütçe doğruları ve ulaşılan eş tatmin eğrileri verilmekte ve bu değişmelerin sonucu olarak optimum tüketim seviyeleri de değişmektedir. Birinci malın fiyatının sabit olduğunda ikinci malın değişik p_1 , p_2 ve p_3 fiyatları karşısında, her iki malın tüketim sevieleri faydanın maksimum yapılması için değiştirilmektedir. Böylece ikinci malın fiyatındaki değişmeler karşısında bu malın tüketilen miktarları olan q_{21} , q_{22} ve q_{23} seviyeleri, şekil 2.1'de sırasıyla A, B ve C noktalarında ortaya çıkmaktadır. Bu noktalar birleştirildiğinde, değişik fiyatlardan bir tüketicinin optimum tüketim seviyelerini veren talep doğrusu belirlenmektedir.



Şekil 2.1. Talep eğrisinin oluşumu

Ekonomik analizlerde çoğu zaman bir tüketicinin ait talep doğrusu yerine piyasaya yani tüm tüketicilere ait talep doğrusu kullanılır. Piyasa talep doğrusu, piyasadaki her bir tüketicinin ait talep doğrularının yatay olarak toplanmasıyla oluşur. Konuyu izah edebilmek için piyasada değişik gelir seviyelerine ve farklı tercihlere sahip üç tüketicinin olduğunu Şekil 2.2'deki gibi varsayalım. A tüketicisi fiyat p_1 olduğunda 3 birim, B tüketicisi 2 birim ve C tüketicisi ise 1 birim mal tüketmektedir. Aynı fiyat seviyesinde farklı tüketim seviyelerinin olmasının nedeni, o mala karşı olan farklı tercih

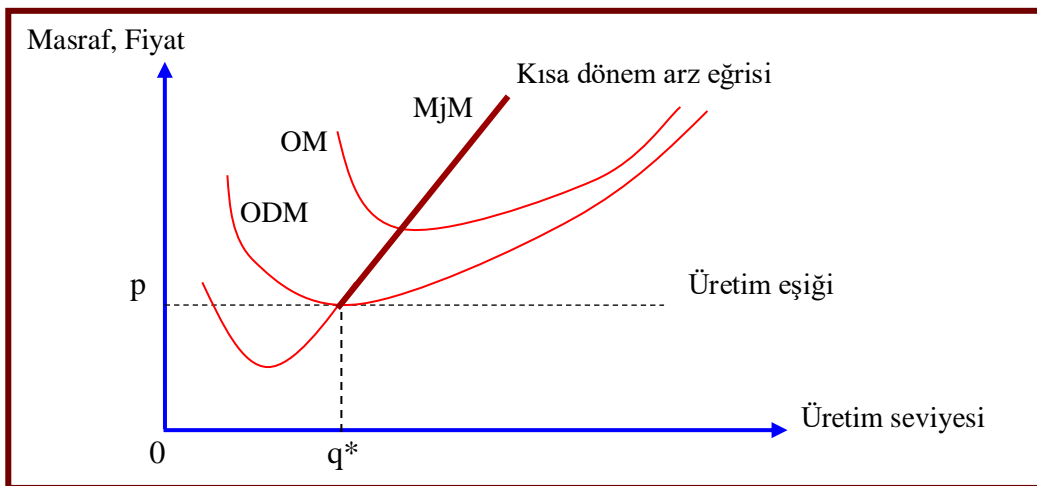
ve sahip olunan farklı gelir seviyelerinden kaynaklanmaktadır. Bu talep doğruları yatay olarak toplandığında aynı fiyattan piyasanın talep miktarı $A+B+C = 6$ birim olmaktadır. Böylece daha elastik bir piyasa talep doğrusu ortaya çıkmaktadır.



Şekil 2.2. Piyasa talep eğrisinin oluşumu

2.3. Arz, Arz Esnekliği ve Piyasa Arzı

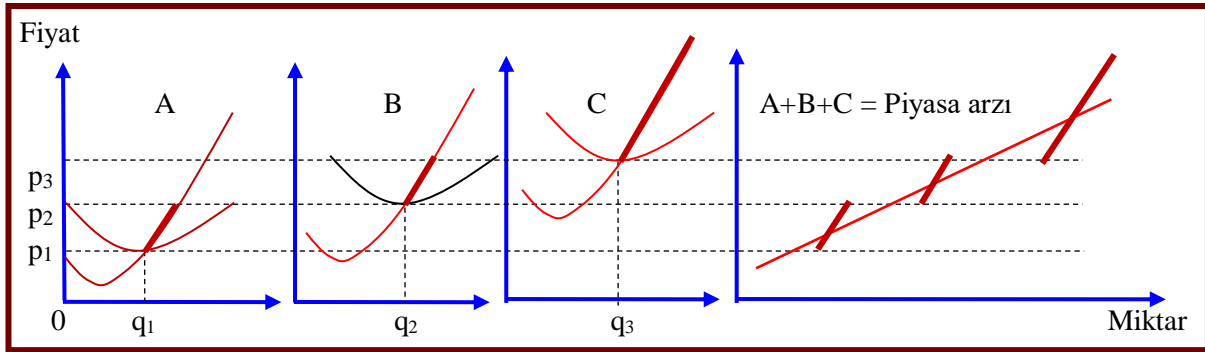
Arz eğrisi, yukarı ve sağa doğru meyillidir ve değişik fiyatlardan üreticilerin üretmek veya arz etmek istedikleri mal miktarlarını gösterir. Çiftçiler karlarını maksimum yapmak için son ilave bir birim ürün için elde ettikleri geliri, yani marjinal geliri, ilave birim üretim için yapılan masrafa, yani marjinal masrafa eşitlerler. Fiyat yükseldikçe, arz miktarı da yükselmektedir. Her tarım işletmesinin kendine ait arz eğrisi vardır ki bu kısa dönemde marjinal masraf eğrisinin ortalama değişen masraflarla çakıştığı noktanın üstünde kalan kısmıdır. Eğer firma ortalama değişen masrafları bile karşılayamazsa üretimini durdurur. Uzun dönemde arz eğrisi ise, marjinal masrafın ortalama masraf eğrisinin yukarısında kalan kısmıdır. Bu arz eğrisini Şekil 2.3'deki gibi gösterebiliriz.



Şekil 2.3. Arz eğrisinin oluşumu

Şekildeki kalın çizgi ile gösterilen marjinal masraf eğrisinin değişen masrafların üzerindeki kısmı bir firmanın arz eğrisidir. Bu eğri, değişik fiyatlardan işletmenin karını maksimum yaptığı optimum üretim seviyelerini verir.

Piyasadaki her bir firmaya ait bu eğrilerin yatay olarak toplanmasıyla, piyasanın arz eğrisini oluştur (Şekil 2.4). Varsayalım ki piyasada farklı kalitede kaynaklara sahip farklı büyüklüklerde ve farklı teknolojilerle çalışan ve dolayısıyla farklı maliyet eğrilerine sahip üç üretici firma vardır. Bunlar A, B ve C ile ifade edilip arz eğrileri grafikteki gibi kalın çizgilerle gösterilmiş olsun. Değişik p_1 , p_2 ve p_3 fiyatlarından bu firmaların üretim eşliğindeki optimum üretim seviyeleri q_1 , q_2 ve q_3 ile gösterilmektedir. Bu arz eğrileri yatay olarak toplandığında piyasanın daha elastik olan kesikli arz eğrisi ortaya çıkmaktadır. Firma sayısının 3 değil de çok sayıda olduğu düşünülürse bu kesikli arz eğrisi devamlı olacaktır.



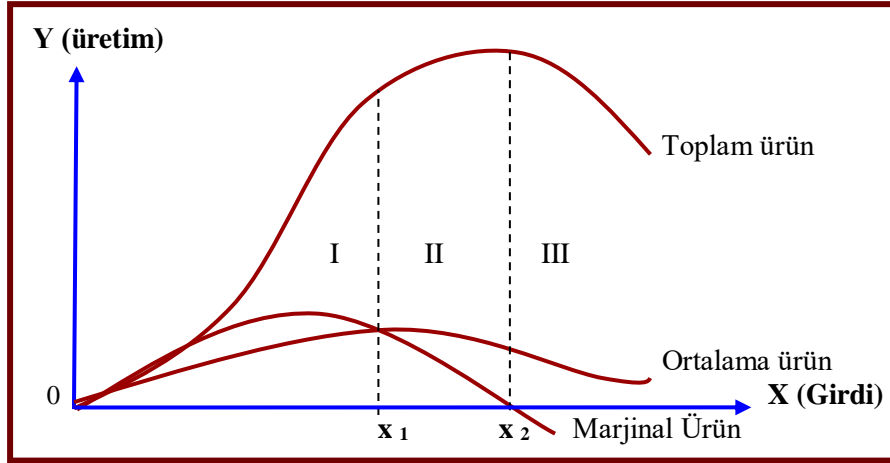
Şekil 2.4. Piyasa arz eğrisinin oluşumu

Arz esnekliği, fiyatlardaki değişmelerin arz miktarında meydana getirdiği değişmeği oransal olarak belirtir. Yani esneklik, fiyat değişmeleri karşısında üreticilerin tepki büyüklüğünün rakamsal olarak ifadesidir. Tarımda arz esnekliğinin büyüklüğü, zamanla yakından ilişkilidir. Tarımsal ürünler belli bir zaman sürecine bağlı olarak üretildiğinden çok kısa dönemde arz esnekliği sifıra yakındır. Uzun dönemde kısa döneme göre daha esnek olmakla beraber her iki dönemde de genelde esnek değildir. Arz esnekliği, ürünler arasında da ürünün özelliğine göre farklılık gösterir. Depolanabilir ve daha dayanıklı ürünlerin esnekliği, çabuk bozulabilen ve depolanması zor olan ürünlere göre daha esnektir.

2.4. Girdi Talebinin Oluşumu

Ürün piyasasında talep, tüketicilerin farklı fiyatlar karşısındaki davranışlarını ifade ederken, girdi (işgücü, sermaye, vs.) piyasasında talep ise, değişik fiyatlar karşısında firmaların davranışlarını ifade eder. Girdi piyasasında talep eğrisi, firmanın marjinal ürün değeri eğrisine eşittir. Marjinal ürün değeri, marjinal ürün ile ürün fiyatının

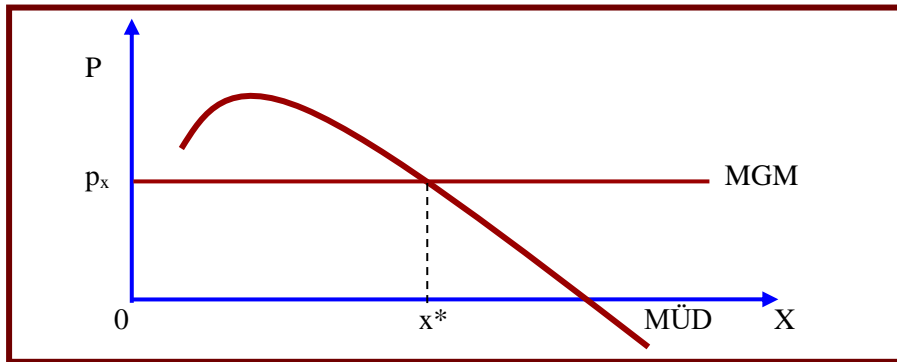
çarpımından elde edilir. Azalan getiriler kanununa göre, diğer üretim girdileri sabit olduğunda artırılan girdi kullanımı, toplam, ortalama ve marjinal ürün eğrilerinin ve I, II, III üretim alanlarının şekil 2.5'deki gibi oluşmasına neden olur. Fiziki değerlerden hareketle I. ve III. alanda üretim yapılmayacağını biliyoruz. Grafikteki II. Alanın hangi noktasında üretim kararı verileceği ise ürün ve girdi fiyatlarına bağlı olarak değişir.



Şekil 2.5. Azalan getiriler kanunu

Şekil 2.5'deki marjinal ürün ile ürün fiyatı çarpıldığında marjinal ürün değeri elde edilir. II. alanda yer alan marjinal ürün değerine (MÜD) ait eğri, girdi fiyatı (p_x) yani marjinal girdi maliyeti (MGM) ile birlikte şekil 2.6'da verilmiştir.

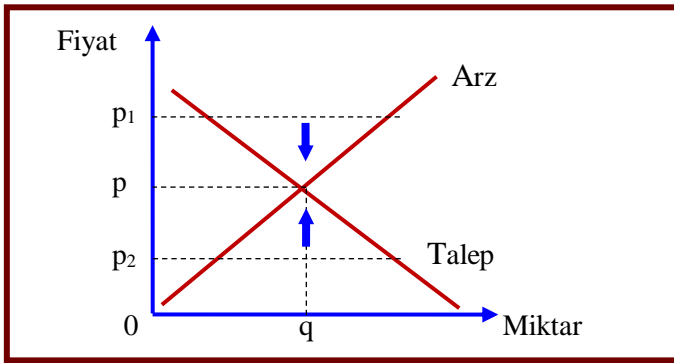
Şekil 2.6'da marjinal ürün değeri ile girdi fiyatının kesiştiği noktada optimum girdi kullanımı (x^*) temin edilmektedir. Bu noktanın solunda her noktada üretim karlı olurken, sağında net zarar söz konusudur. Daha yüksek girdi fiyatları daha az, daha düşük girdi fiyatları daha fazla girdi talebine neden olmaktadır. Bu marjinal ürün değeri eğrisi, değişik girdi fiyatlarından girdi talep miktarlarını verir. Böylece marjinal ürün değeri eğrisi, girdi talep eğrisi olarak ortaya çıkmış olmaktadır.



Şekil 2.6. Optimum girdi kullanımı ve faktör talebi

2.5. Piyasa, Piyasa Oluşumu ve Piyasa Tipleri

Üretici (arz eden, satıcı) ve tüketicilerin (talep eden, alıcı) bir araya geldiği ortama piyasa denilmektedir. Burada üretici, satıcı veya arz edenleri arz eğrisi, tüketici, alıcı veya talep edenleri ise talep eğrisi temsil etmektedir. İşte sırasıyla üreticiyi ve tüketiciyi temsil eden bu arz ve talep eğrilerinin kesiştiği piyasa fiyatı oluşmaktadır ki bu durum Şekil 2.7’de gösterilmektedir.



Şekil 2.7. Piyasa fiyatının oluşumu

Fiyatın p_1 seviyesinde olması durumunda arz fazlalığı fiyatın aşağı çekilmesine, fiyatın p_2 seviyesinde düşük olması durumunda talep fazlalığı fiyatın yukarı çekilmesine sebep olacak ve sonuçta fiyat p seviyesinde dengede olacaktır. Fiyatın dengede olması aslında teorik bir kavramdır. Değişik faktörlerin etkisi altında olan piyasa, dinamik bir yapıya sahip olup piyasadaki denge fiyatı ve miktarı sürekli değişmektedir.

Ekonomi dersini ilk defa alan öğrenciler için arz ve talep eğrilerinin kesiştiği denge noktası sihirli bir nokta gibidir. Fakat çoğu tarım ürünlerinde denge fiyatının olduğu pratik olarak kabul edilemez. Hele hükümetin müdahalesi söz konusu olduğunda uygulanan politika bu fiyatı üreticilerin lehine değiştirir. Hükümet müdahaleleri söz konusu olduğunda bu fiyat artık rekabet eden pazarın denge noktasında değildir. Fiyatın, taban, tavan, hedef ve müdahale fiyatı gibi tarımsal fiyat politikalarıyla belirlenmesi söz konusu olabilmektedir.

Değişik piyasa tipleri birçok faktörlerin etkisi altında oluşmaktadır. Bu piyasaların başında, piyasa fiyatını etkilemeyecek kadar çok sayıda alıcı ve satıcının bulunduğu, malların homojen olduğu, piyasaya giriş ve çıkışların engellenmediği ve piyasayla ilgili bilgilerin ulaşılabilir olduğu “tam rekabet” piyasası gelmektedir. Aslında tam rekabet piyasası teorik bir kavram olup piyasaların değerlendirilmesinde mihenk taşı olarak kullanılmaktadır. Fakat bu sayılan özelliklere yakın piyasalar vardır ki bunlara “çalışabilir rekabet” piyasaları denilmektedir. Burada çalışabilen rekabetten kasıt,

malların homojen değil standartlaştırıldığı, eksik fakat toplanabildiği kadar bilginin olduğu, kaynakların değişen derecelerde hareketliliğinin olduğu ve endüstrinin bir veya birkaç firma ile ekonomik büyüklüğe ulaşabildiği bir ortamdır. Çalışabilen bir rekabet, üretim kaynaklarının tam bir hareketliliğini gerekli kılmaz. Fakat bu kaynakların, kazançları maliyetlerini aşan diğer üretim alanlarında kullanımını gerektirir. Çalışabilen bir rekabet tam bir bilgiyi gerektirmez, fakat bilgi toplanmasını ve kullanılmasını gerektirir. Bu piyasada üretici ve tüketiciler piyasa fiyatını veri olarak kabul edip bu fiyata göre üretim ve tüketim seviyelerini belirlerler. Tarımsal ürün piyasalarının çoğu çalışabilir rekabet piyasasına örnek verilebilir.

Tek arz edenin ve çok sayıda talep edenin olması durumunda ortaya çıkan piyasaya “monopol” piyasa denilmektedir. Monopol piyasada firma piyasa fiyatını belirleme gücüne sahiptir. Firmanın malına olan talep piyasa talebi olduğu için üretilecek miktar bu talep tarafından belirlenir. Yani firma fiyatı düşürüp yükselterek üreteceği miktarı artırıp azaltabilir. Monopol piyasaya giriş çıkış serbest olmadığından bu piyasada uzun dönemde kâr söz konusudur. Monopol piyasaya örnek olarak, bir ilde elektrik veya doğal gaz dağıtımını yapan firmaların oluşturduğu piyasa verilebilir.

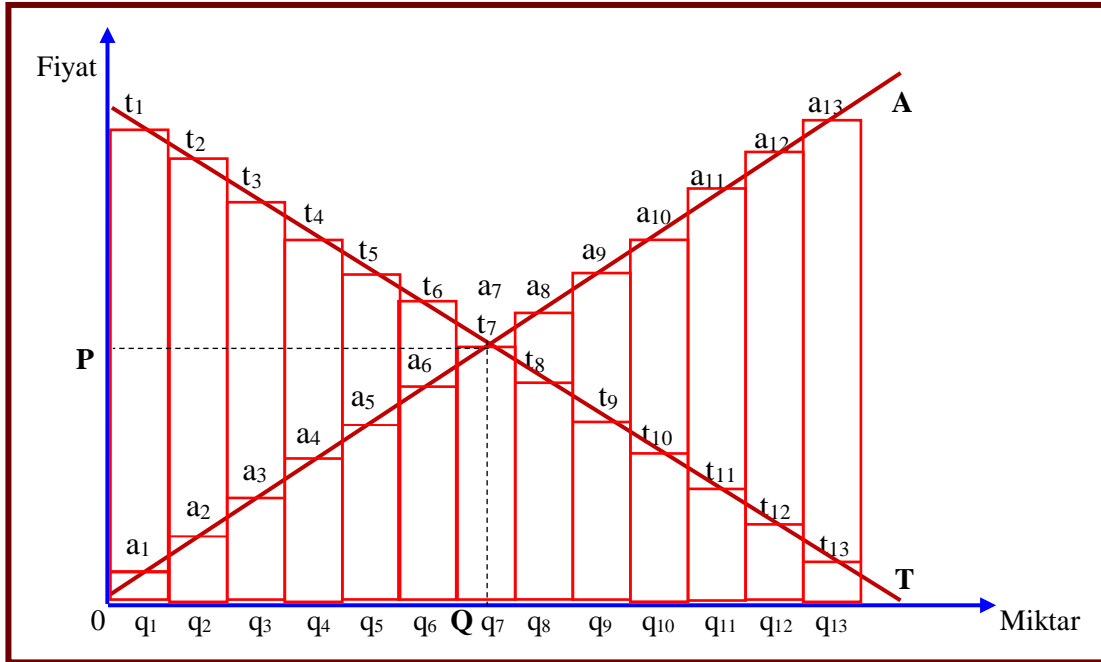
Bu iki piyasa arasında olan piyasa türlerini “monopol rekabet” ve “oligopol” piyasalar altında ikiye ayırabiliriz. Monopol rekabette firmalar mal farklılaştırması yaparak belli ölçüde kendi ürünleri için monopol oluştururlar ve fiyat belirlemede az da olsa söz sahibidirler. Fakat bu monopolleşme belli sınırlar içinde olur. Yani mal farklılaştırması olmasına rağmen, tüketicilerin başka firmaların mallarını bu firmanın malı yerine ikame etmesi ihtimali şartlar değiştiğinde mevcut olduğundan bu piyasada rekabet de mevcuttur. Böylece hem rekabet hem de monopol özelliği birlikte piyasada yerini alır. Belli bir ilde farklı tüketici gruplarına hizmet eden süper marketler ve giyim firmalarının oluşturduğu piyasa monopol rekabet piyasası olarak kabul edilebilirler.

Oligopol piyasada ise arz edenlerin sayısı bir elin parmakları kadar az iken çok sayıda alıcı mevcuttur. Aslında çok sayıda olan firmalardan birkaçı yoğunlaşma sonucu piyasanın büyük payını elinde bulundurarak oligopol piyasa oluştururlar. Bu piyasa tipinde firmalar rakip firmaların faaliyetlerini yakın takibe alırlar ve ona göre piyasayla ilgili kararlarını belirlerler. Bu piyasada, piyasaya giriş ve çıkışta belli sınırlamalar mevcut iken firmalar fiyat üzerine az da olsa etkili olmaktadır. Türkiye’deki otomobil, beyaz eşya, temizlik ürünleri, bisküvi ve çikolata sektörü bu piyasanın örnek sektörleri olarak verilebilir.

2.6. Üretici ve Tüketici Rantı

Politik kararları veren yöneticiler için seçenekler sunan kamu kurumlarında çalışan ekonomistler, belli bir sektörün gelir seviyesini, iş imkânlarını veya istikrarını artırmaya yönelik dar kapsamlı amaçlara hizmet edenler ayrıca toplumun hayat standardının yükselmesini de dikkate alan seçenekleri ortaya koymaya çalışırlar. Toplumun hayat standardını yükseltecek olan bir alternatif politikayı belirlemede kullanılacak yöntemin, bu politikanın ülkenin hayat standardını etkileyen kavramları içermesi gerekir. Bu kavramların başında bir anlamda sırasıyla kazanç ve maliyetleri ifade eden talep ve arz eğrileri gelmektedir.

Şekil 2.8’de herhangi bir piyasaya ait arz (A) ve talep (T) eğrileri kullanılarak yapılan bir analizle tam rekabet piyasasının etkinliği gösterilmektedir. Bir monopol firma, tam bir fiyat ayırımı ile bir ürünün ilk birimi için (q_1) maksimum bir fiyatı (t_1) tahsil edebilir ki burada ilk birim için elde edilen kazanç, $t_1 \cdot q_1$ ’dir. İkinci birim için maksimum fiyat t_2 ’dir ve elde edilen kazanç $t_2 \cdot q_2$ ’dir. Aynı zamanda 3. birimden elde edilen kazanç ise $t_3 \cdot q_3$ ’dür. Fiyat sıfır oluncaya kadar bu işleme devam edersek, talep eğrisinin marjinal kazanç doğrusu olduğunu görürüz. Bu talep doğrusunun (T) altında kalan kısım toplam kazançtır ve toplam kazanç fiyatın sıfır olduğu noktada maksimum olur.



Şekil 2.8. Arz ve talep eğrileri ile gelir ve maliyetler

Birinci birimde q_1 'in marjinal üretim maliyeti a_1 'dir. Böylece birinci birimin toplam maliyeti $a_1 \cdot q_1$ 'dir. Bunun gibi, 2. birimin marjinal masrafı a_2 , 3. birimin marjinal

maliyeti a_3 , ve toplam maliyetleri sırasıyla $a_2 \cdot q_2$ ve $a_3 \cdot q_3$ 'tür. Bu marjinal masrafların toplamı yani değişen masraf, Şekil 2.8'deki arz doğrusunun (A) altındaki alandır.

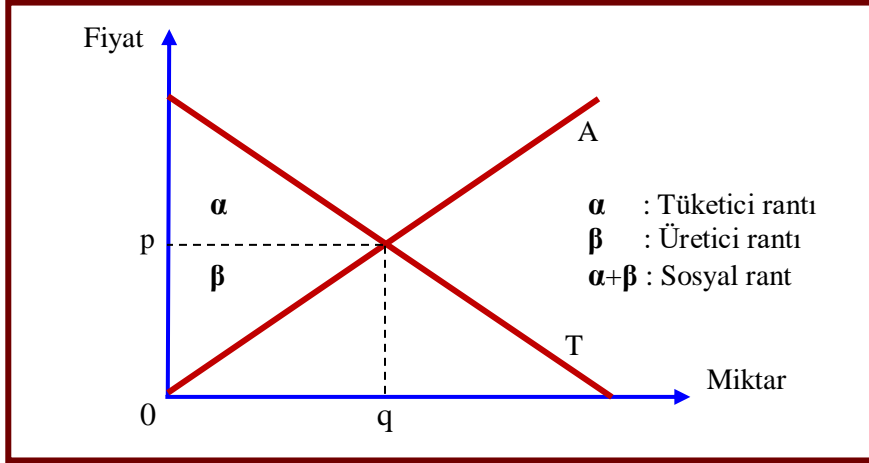
Net kazanç, fiyat (t) marjinal masraf (a) arasındaki farktır ve q_1 'den q_7 'ye kadar pozitif, q_7 'den sonra net kazanç negatiftir, çünkü marjinal masraf marjinal kazancı aşmaktadır. Burada tam bir fiyat farklılığı uygulayan bir monopol firma için maksimum net kazanç t_1 , t_7 , a_1 üçgenidir. Bu da yedi birim üretilip ve tüketildiği noktadır. Talep doğrusu bir malın farklı tüketim miktarları için tüketicilerin ödemeye istekli oldukları en yüksek fiyatları gösterir. Diğer bir ifade ile talep doğrusu, ilave olarak tüketilen maldan tüketicilerin elde ettiği ilave faydanın bir ölçüsüdür. Talep eğrisi üzerinde sağa kaydığımızda, fiyat düşer çünkü daha fazla tüketimden daha az marjinal fayda elde edilir.

Eğer üreticiler, rasyonel bir tavır içinde fiyatın marjinal masrafı karşıladığı sürece ilave mal arz ederlerse o zaman artan maliyetler a_1, a_2, \dots, a_{13} arz doğrusu üzerinde yer alır. Arz fiyatı, fırsat maliyeti veya diğer mal ve hizmetler yerine q malının üretimi için kaynakların kullanımının topluma maliyetidir. İlk birim tarımsal ürün, örneğin daha verimli bir arazide daha düşük bir masrafla üretilebilirken, daha fazla üretildikçe daha az verimli araziler üretime sokulduğundan, arz fiyatı (marjinal masraf) artmaktadır. İlave kaynaklar diğer malların üretiminden q'nun üretimine kaydırıldıkça, masraflar artacak ve q'nun dışındaki ürünler piyasada daha az olacaktır. Kaynaklar q'nun üretimine tahsis edildiğinden ve diğer ürünlerin üretimine tahsis edilmesi mümkün olmadığından sabit masraflardan q malının üreticisi etkilenmez.

Tam rekabet piyasasında, fiyat ve miktar q_7 noktasında yani T ve A'nın kesiştiği noktada oluşmaktadır. Böyle bir rekabet sonucu ortaya çıkmış olan kaynakların tahsisi noktası, net kazancı veya net sosyal kazancı en yüksek yapar. Eğer kazancın marjinal faydası sabit ise, bu durumda net kazancın her bir lirası fayda olarak yorumlanabilir. Böylece, kazancın marjinal faydasının sabit ve insanlar arasında eşit olduğu varsayımı altında tam rekabet piyasasında oluşan sonuç, net faydayı da en yüksek yapar.

Tam bir fiyat farklılığı oluşturabilen monopol bir firmanın elde edeceği bütün net kazancı yani net sosyal faydayı, tam rekabet piyasası tüketiciler ve üreticiler arasında dağıtır. Piyasa fiyatının üzerindeki ve T talep eğrisinin altındaki alan, yani tüketicilerin ödemeğe hazır oldukları fiyatla ödemeleri gereken fiyat arasındaki fark tüketici rantı olarak adlandırılır ve $t_1 t_7 p$ alanını içine alır. Piyasa fiyatının altında ve A arz eğrisinin üzerindeki alan, değişen üretim masraflarının üzerinde çiftçilere ödenen miktardır ve

üretici rantı olarak adlandırılan bu miktar $p - a_1$ alanı kadardır. Üretici fazlalığı toplam kazançtan toplam değişen masrafların çıkarılmasıyla elde edilir. Tüketici rantı artı üretici rantı net sosyal kazanç eşittir. Tüketici rantı (α), üretici rantı (β) ve sosyal rant ($\alpha + \beta$), şekil 2.9'daki gibi daha açık bir şekilde gösterilebilir.



Şekil 2.9. Üretici rantı, tüketici rantı ve sosyal rant

Net sosyal kazanç, çalışan rekabet şartları altında denge noktasında maksimum olur. Piyasa denge fiyat ve miktarı, ilk baştaki kaynakların dağılımına bağlıdır. Burada q_7 noktasındaki tahsis, pareto optimum, yani bu nokta öyle bir nokta ki bu noktada yapılacak yeni bir tahsis ile birilerinin durumunu kötüleştirmeden diğer birilerinin durumunu daha iyi yapmak mümkün değildir. Piyasa çalışmadan önceki kaynakların ilk dağılımına bağlı olarak çok sayıda pareto optimum noktasına varılabilir. Eğer kaynakların ilk baştaki tahsisinde bir denge varsa, net sosyal kazançların en son dağılımı da dengeli olacaktır. Verilen zaman içerisinde bütün kaynaklar değişken olur ise, denge ekonomik kâr ortadan kaldıracak şekilde belirlenir. Uzun dönemde üretici rantı sıfır iken, tüketici net sosyal kazancın tümünü elde eder. Bu sonuç ekonomide tüketicinin egemenliği olarak adlandırılır.

2.7. Fiyat Mekanizmasının Başarısızlığı

Arz, talep kavramlarının kullanımıyla değişik kesimler için hesap edilen rant, piyasa mekanizması içinde kalındığı ve piyasanın etkin ve başarılı olduğu varsayımlarından hareket edilerek hesaplanır. Bu varsayımlar yerine gelmediğinde, diğer bir ifade ile piyasa işlevleri açısından başarısız olduğu zaman bu hesaplar yanıltıcı olabilir.

Şahıslar ve firmalar geniş alanda kendi refahlarını yükseltmek için üretim ve tüketim ile ilgili kararlar alır ve takip ederler. Gerek kâr, gerek zenginlik ve gerekse itibar için bireysel amaçların takip edilmesinin sonucunda toplumun net olarak kötü duruma geçmesi mümkündür. İşte bu şekilde bireysel amaçlar ve bunların takibi ile ortaya çıkan toplumsal sonuçlar arasında ters bir ilişki olabilmektedir. Tarım politikalarında da bu tip hatalara düşülmektedir. Örneğin, geçmişte medeni kanunumuzdaki mülkiyet hakkından dolayı miras yoluyla kalan arazi mirasçılar tarafından eşit şekilde bölünebilmekteydi. Böyle bir politika bireyler arasında adaleti sağlamak açısından güzel görünmekteydi. Fakat konuya bütün olarak bakıldığında bu uygulama arazilerin parçalanmasına ve etkin bir tarımın yapılamamasına neden olmuş ve dolayısıyla tarımsal üretimi olumsuz yönde etkilediğinden kanunda değişiklik yapılmıştır.

Günümüzde birçok hükümet politika ve programların ortaya çıkmasının nedeni, piyasa ekonomisinin toplumun istediği bazı malların üretimi ve korunmasında aynı iticiliği sağlamamasıdır. Örneğin piyasa, mümkün olan en yüksek verim ile mevcut arazilerden en fazla gelir temin etmek hususunda çiftçileri teşvik eder. Fakat eğer arazi en yüksek verim elde etmek için sürekli işlenirse, üretim potansiyeli gelecekte düşer. Uzun dönemdeki bu gelir düşüşü, çoğu çiftçinin kısa dönem masraf (arz) ve kazanç (talep) unsurlarının etkisi altında üretim kararlarını verdikleri için ortaya çıkmaz. Diğer bir deyişle, bazı kazanım ve kayıplar piyasanın dışında meydana gelmekte ve o andaki alıcı ve satıcılardan ziyade üçüncü şahıslara ulaşmaktadır. Bu etkiler, piyasa oluşumlarının dışındaki fert ve grupların bir takım kazanım ve kayıplara sahip olmasına neden olurlar. Örneğin, bir çiftçi nakit para problemlerinden dolayı toprak koruma uygulamalarından vazgeçerek daha yüksek oranda toprak erozyonuna ve dolayısıyla aşırı toprak kaybı ve suların kirlenmesine neden olabilir. Bu kirlenme, balıkçılar, o suyu kullanan diğer çiftçiler ve sadece bu suların güzelliğinden yararlanmak isteyen insanlar için olumsuz bir etki meydana getirir.

Arz ve talebin açık olarak bütün kazanım ve kayıpları kapsamına almadığı durumlarda, fiyat sisteminden toplumun isteklerini en iyi tatmin edecek şekilde kaynakların değişik üretim alanlarına dağılımını sağlaması beklenemez. Bu yüzden, dış etkiler piyasanın işlevini yürütememesine sebep olur. Bu da kaynakların toplumun çıkarları doğrultusunda kullanılmaması demektir. Tarım piyasalarının dış etkileri temsil edememesinden dolayı ortaya çıkan boşlukları doldurmak için, hükümetin birtakım düzenleme, destek ve denetlemelerle müdahale ettiği durumlarla ilgili birçok örnek verilebilir. Hayvancılıkla uğraşan çiftçilerin yaptığı kirlenmeyi sınırlamak için kurallar

çıkarılmış olabilir. ABD’de olduğu gibi hükümet desteklerine karşılık olarak çiftçilerin belli toprak ve su koruma uygulamaları içine girmeleri gerekli kılınabilir. Hâlbuki diğer yanda, tarımsal desteklerin çoğu, toprak ve su korumayı sağlayacak zorunluluklar koymadığı için daha yüksek oranda erozyona sebep olacak daha fazla ve dolayısıyla daha yoğun tarımsal faaliyeti teşvik eder.

Dış etkilere güzel bir örnek, birbirine komşu elma üreticisi ile arıcılık yapan bal üreticisi verilmektedir. Elma üreticisinin çiçek açan elma ağaçları, arıcının arılarının bal üretmesi için arıcıya dışsal fayda sağlarken, arıcının arıları da elma üreticisinin elmalarının tozlanmasını yaparak elma üreticisine dışsal fayda temin eder. Diğer yandan elma ağaçlarını elma iç kurdu ve elma ağ kurdu için ilaçlayan elma üreticisi, arıcının arılarına zarar vererek arıcıya dışsal maliyete neden olur.

Dış etkiler, arıcı ve elma üreticisi örneğinde olduğu gibi sadece kayıpları değil aynı zamanda kazançları da toplumun diğer kesimlerine yayabilirler. Bu kazançların çok büyük olduğu ve bunları piyasanın sağlayamayacağı durumlarda kamu malları kavramı ortaya çıkmaktadır. Örneğin, geniş kapsamlı tarımsal araştırma ve yayım programlarını oluşturmak ne iş çevreleri ne de çiftçiler tarafından yapılacak bir iş olmadığından, bu işi yapan devlet tarafından kurulmuş üniversiteler ve araştırma enstitüleri vardır. Yine aynı şekilde, piyasa hakkında bilgi, bitkisel ve hayvansal üretim raporları, kırsal alanların altyapısının iyileştirilmesi ve tarımsal kredi gibi alanlarda, piyasa tarıma ve kırsal kesime yeterli hizmetleri sağlayamayacağı hükmüne varıldığından bu hususlarda hükümet programları açığı kapatmaktadır.

Piyasanın başarılı olup olmadığı, yani piyasanın belli bir takım işlevleri hükümetten daha iyi yapabileceğine güvenip güvenmeme ve hükümetin tarım sektöründeki rolü üzerine çok sayıda anlaşmazlıkları içeren tartışmalı konular ve sorular mevcuttur. Bu tartışmalı konuların ve soruların cevabı, kamu kurumları tarafından yürütülen tarımsal programların idaresinde iyi veya kötü olma durumuna göre ve zaman içinde öne çıkan problemlere göre değişebilir. İleri ki konularda tarım politikası analizlerinden elde edilen sonuçlar cevap anlamında yol gösterici olacak ve konuyu daha iyi anlamamızı sağlayacaktır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak daha rekabetçi, az müdahaleci ve fiyat mekanizmasının işlemesine izin veren düzenleyici, denetleyici ve destekleyici tarım politikalarını önceleyen bir yaklaşımla değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

Tarım politikalarının tarım işletmelerinin kararları üzerine etkileri

Gelişmiş ülkelerde çiftçiler tarım politikalarını yani tarımsal destekleme politikalarını çok yakından takip ederler ve bu politikaları veri olarak alıp işletmecilik kararlarını verirler. Çünkü destekleme politikaları, çiftçilerin yapacakları üretim faaliyetlerinin karlılık durumunu doğrudan ve/veya dolaylı olarak etkiler. Zaten tarımsal destekleme politikalarının amacı da politika hedefleri doğrultusunda çiftçileri yönlendirmek değil midir? O halde çiftçilerin tarım politikalarını yakın takip etmeleri, gelirlerini etkileyeceğinin bilinci içinde olmaları aynı zamanda bu politikaların hedeflerine ulaşmada önemli rol oynar.

Çiftçilerin destekleme politikalarını yakın takip etmediği ve destekleme politikalarının kendilerini etkilemeyeceği inancında olan ülkelerde, tarımsal destekleme politikalarının hedeflerine ulaşması çok zor olacaktır. Hele de işletmelerin küçük, çiftçilerin yaşlı ve genel eğitim düzeyinin çok düşük olduğu durumlarda destekleme politikalarının amaçlarına ulaşmak çok daha zor olacaktır.

Dolayısıyla bu ikinci durumun yaygın olduğu Türkiye’de çiftçi kararlarını etkilemek yani tarımsal destekleme politikalarının hedeflerine ulaşmak için, var olan tarımsal destekleme politikaları konusunda çiftçileri eğitmek, bilgilendirmek ve bu desteklerden nasıl yararlanacaklarına yönelik eğitim vermek gerekecektir

Erzurum’da 2005-2010 yılları arasında Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Erzurum valiliği ve Atatürk Üniversitesinin işbirliği ile “Erzurum İli Büyükbaş Hayvan Islahı Projesi” adında bir tarımsal yayım projesi yürütüldü. Bu tarihlerde bakanlık, projenin de hedeflediği suni tohumlamanın yaygınlaşmasına önemli destek veriyordu. İlk başlarda veteriner hekimleri yaptıkları suni tohumlama başına, daha sonra suni tohumlama yapılmış hayvan başına çiftçiye destekleyen bir destekleme politikası idi. Projenin eğitim çalışmaları doğrultusunda köyleri ve çiftçiler ziyaret ediliyor ve değişik şekillerde modern hayvancılık teknikleri, suni tohumlamanın yararlılığı ve nasıl yararlanılması konusunda eğitim çalışması faaliyetleri yapılıyordu.

Proje kapsamında yapılan bir köy ziyaretinde, bir çiftçi damızlık için yeni satın aldığı ve yüklü bir para ödediği boğayı övünerek gösterdi. Boğa gerçekten iri yarı görünümliydi. Çiftçiye damızlık için boğa satın almanın, yıl boyunca bakımını yapmanın çok pahalı olacağını ve bunun yerine suni tohumlama yaptırmanın çok daha ucuza geleceğini rakamlarla açıkladık. Bakanlığında suni tohumlamaya desteğinin olduğunu ve tüm bunların ötesinde damızlık boğanız ne kadar iri olur ise olsun, suni tohumlama yapılarak elde edilecek buzağuların verimliliğini daha yüksek olduğunu anlatınca, çiftçi “tüm bunları daha önceden bilseydim bu boğayı kesinlikle satın almazdım” dedi. Bu deneğim bize, politika amaçları doğrultusunda çiftçinin kararlarının yönlendirilmesi için, destekleme kararları yanında çiftçinin destekler konusunda bilgilendirilmesi gerektiğini net bir şekilde göstermektedir.

Bir ülkede makroekonomik göstergeler iyi olduğu sürece tarım sektörü de gelişir, çünkü ekonomisi iyi olan tüm ülkelerde tarım sektörü de gelişmiştir.

III. MAKROEKONOMİ VE TARIM POLİTİKASI

3.1. Makroekonomiye Yeniden Bakış

Makroekonomi, ekonomiyi bir bütün olarak ele alır ve onun nasıl çalıştığını inceler. Tarımın makroekonomisi ise genel ekonomi politikaları ile tarım arasındaki ilişkiyle ilgilenir. Hatta bazı ekonomistler bunu biraz daha geniş tutarak dünya ekonomisi ile tarım arasındaki ilişkinin de dikkate alınması gerektiğini belirtmektedirler. Makroekonominin tarıma olan etkisi son 40-50 yıl içerisinde daha açık olarak görülmeye başladı. Makroekonomi politikaları ve uluslararası ekonomi politikalarındaki değişimler tarımı yeni bir döneme taşımış bulunmaktadır. Ayrıca bu değişimler, 20. yüzyıla ait tarım politikalarını geride bırakmıştır. Bu ifadeler değişimlerin önemini belirtebilmek için biraz abartılmış olmasına rağmen, şurası açık ki makroekonomi politikalarının tarım üzerine önemli bir etkisi olmuştur ve olmaya da devam etmektedir. Bu bölümde;

- tarımın makroekonomi politikalarıyla ilişkisi belirlenecek,
- makroekonomi politikalarına temel oluşturan teoriler kısaca özetlenecek ve
- makroekonomi değişkenlerin tarıma etkisi izah edilecektir.

Tarımın ekonomi içerisindeki yeri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin Türkiye’de tarım sektörünün ekonomi içindeki payı % 6, AB’de % 2, ABD’de ise %1’dir. Ülkeler ekonomik anlamda geliştikçe, tarımın ekonomi içerisindeki payı azalmaktadır. Bu ifade, ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde tarımın öneminin azaldığı anlamına gelmemektedir. Çünkü bu ülkelerin bir kısmı Örneğin ABD kendi nüfusunun tarımsal ürünler açısından ihtiyacını karşıladığı gibi, diğer ülkelere de tarımsal ürün ihracatı yapmaktadır. Fakat tarımın ekonomideki payı azaldıkça, makroekonomi politikalarının hedefi daha çok tarım dışı sektörler olmakta ve böylece makroekonomi politikaları tarım sektörünü dolaylı etkilemektedir.

Makroekonomi politikaları, arzu edilen makroekonomi hedeflerine ulaşmak için mevcut ekonomi teorilerine uygun olarak üretilecek araçların kullanılmasıdır. Örneğin ekonomik teori, para hacminin artırılmasının enflasyonu körüklediğini söylüyorsa, enflasyonu durdurmak için yine teorinin önerdiği parasal ve mali politika araçlarını kullanmak gerekecektir. Bu durumda kamu harcamaları kısılrken vergi gelirlerini artırıcı mali politikalar, para arzı azaltılırken piyasadaki parayı çeken faiz ve karşılık oranlarını yükselten parasal politikalar takip edilecektir. Çünkü enflasyon oranının aşağı çekilmesi için, toplam talepteki artışın azaltılması, bunun içinde vergi ve faiz oranlarının

yükseltilerek bireylerin ve kamu kuruluşlarının tüketim harcamalarının azaltılması gerekmektedir.

Makroekonomik politikalar, toplam gelir, istihdam, genel fiyat seviyesi, ücretler ve döviz kurları gibi makro değişkenleri etkileyen parasal, mali ve yapısal politikalardır. Bu politikalar, özellikle enflasyon, işsizlik, ücret, mübadele ve faiz oranı ile ilgilidir. Tarımın ve ülkenin ihtiyaçlarını karşılayacak arzu edilen doğru makroekonomi politikalarına sahip olmak çok kolay değildir ve az sayıda ülke bu politikaları doğru olarak takip edebilmektedir. Çok sayıda ülke, makroekonomi politikalarının başarılı olmamasından dolayı;

- bütçe açıkları,
- yüksek enflasyon,
- paranın değer kaybetmesi,
- yüksek işsizlik veya gizli işsizlik oranı,
- aşırı bürokrasi,
- ticaret açıkları,
- yabancı para azlığı,
- zamanında ödenmeyen iç ve dış borçlar ve
- ekonomik ve politik istikrarsızlık problemleriyle mücadele etmeye çalışırlar.

Makroekonomik değişkenler tarımı büyük ölçüde etkilemektedir. Örneğin, enflasyondan dolayı fiyatların sürekli yükselmesi, yerli malların yabancı para cinsinden pahalılaşması ve yabancı malların ₺ cinsinden ucuzlaşması sonucu tarımsal ihracata olumsuz, tarım ürünleri ithalatına olumlu yönde bir etki yapar. İthal edilen daha ucuz tarımsal ürünler kentlerdeki tüketiciler tarafından tercih edildiğinden, sonuçta çiftçiler bu durumdan olumsuz yönde etkilenirken, tüketiciler kazançlı çıkarlar.

Makroekonomi ile tarım arasında güçlü bir bağ olması ve tarımla ilgili kurumların takip ettiği tarımsal politikaların etkisinin makroekonomik politikalar tarafından azaltılması gerçeğine rağmen, genel olarak ne tarımsal kuruluşlar ne de çiftçiler makroekonomi politikalarının oluşmasında herhangi bir etkiye sahip değildirler. Özellikle ekonomisinde tarımın önemli bir yer tuttuğu gelişmekte olan ülkelerde, makroekonomi politikalarının yalnızca ekonomistlerin ve tarımın dışındaki karar mercilerinin eline bırakılmayacak kadar büyük öneme sahiptir.

Makroekonomi politikaları, gelişme hedeflerine ulaşmadaki başarı ve başarısızlığın önemli bir belirleyicisidir. Bu gelişme hedefleri:

- istikrarlı fiyatların ve tam istihdam şartlarının olduğu bir ortamda ekonomik büyüme ve
- yeterli miktar ve kalitede gıda ve lif ürünlerini uygun fiyatlarla arz eden, fakirliği azaltan ve kişi başına geliri artıran etkin bir tarımdır.

Anlamli makroekonomi politikalarının neler olduğu, nasıl uygulanacağından çok daha iyi bilinmektedir. Tarımsal gelişme için uygulanacak makroekonomi politikaları nispeten basit ve açıktır. Gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı zorluk, anlamli politikalar geliştirmek için disiplin ve politik yapıyı bir araya getirmekte ortaya çıkmaktadır. Ancak güçlü oluşumlar yani güçlü ve istikrarlı hükümetler gelişmekte olan ülkelerdeki büyümeyi yavaşlatan, ekonomik istikrarsızlık ve eşitsizlik oluşturan anlamsız ve tutarsız makroekonomi politikalarından uzak durmayı sağlayabilir. Böylece, ülkenin ekonomik gelişmesinde rol alan ve makroekonomi politikalarından etkilenen fert, aile ve firmalar bu istikrarlı ortamda sağlıklı kararlar verebilirler.

Mali, parasal ve yapısal politika başlıkları altında önce bu politikaların tanımları yapılacak ve enflasyon, faiz oranı, ücret, işsizlik ve döviz kurları gibi ilgili değişkenlerle ilişkileri belirlenecektir. Daha sonra, bu makroekonomik politikaların tarımla olan bağı ve tarımsal ürün piyasasına etkileri tartışılacaktır.

3.2. Mali Politikalar

Mali politikalar, hükümetin gelir ve harcamalarının belirlenmesi, bütçe açık ve fazlalıkları arasındaki dengenin sağlanması ve milli gelir ve istihdam gibi değişkenlerle ilgilidir. Yirminci yüzyıl öncesinde ve ilk çeyreğinde ülkeler, her arz kendi talebini üretir anlayışını işleyen “**Say Kanunu**” teorisine güvenerek toplam arz-talep dengesine çok az dikkat ettiler. Joan Baptiste Say tarafından ortaya atılan ve “**Mahreçler Yasası**” olarak da ifade edilen bu kanuna göre; insanlar ellerindeki kaynakları kullanarak ürettikleri ürünleri sadece bunların karşılığında diğer ürünleri satın almak için piyasaya getirirler. Böylece, üretilen mal ve hizmetlerin toplam değeri olan çıktı akışı, girdi ödemeleri akışına (ücretler, maaşlar, kiralar, kârlar, patentler) eşit olur. İleriye dönük tüketim olarak ve bilinen planlanan tasarrufların, geleceğe ait çıktı akışını sağlayacak dayanıklı girdiler için yapılan yatırıma eşit olduğu varsayılır. Fakat tüketim ve yatırıma olan toplam talep akışı, üretilen mal ve hizmetlerin toplam arzından daha az olduğunda periyodik olarak ekonomik durgunluk ortaya çıkar. Bu durgunluğun en büyüğü 1930’lu yıllarda yaşanmıştır.

Ünlü İngiliz ekonomist John Maynard Keynes, ekonomide durgunluk olduğu zaman hükümetin likidite kolaylığını sağlayabileceğini ifade etmiştir. Çünkü arzu edilmeyen ekonomik beklentiler ve diğer sebeplerden dolayı insanlar, yatırımcıların yapmak istedikleri yatırımlardan çok tasarruf ederler. Yani tüketim ve yatırıma yönelik toplam talep, mal ve hizmetlerin toplam arzından daha az olduğu zaman, tam istihdamı sağlamak için hükümet harcamaları talebi artırıcı bir rol oynayabilir.

Toplam (aggregate) talep, gayri safi yurtiçi üretim (Y_d) olarak ifade edilebilir. Bu yurtiçi üretim, yurtiçi tüketim (C), yurtiçi yatırım (I), hükümet harcamaları (G), ihracat (X) ve ithalat (M) tarafından eşitlik 1'deki gibi oluşturulur.

$$Y_d = C + I + G + X - M \quad (1)$$

Tüketim, gelirin bir fonksiyonu olarak ifade edilebilir.

$$C = C_o + c Y_d \quad 0 < c < 1 \quad (2)$$

Burada C_o gelirin sıfır olduğu noktadaki tüketim miktarıdır.

Keynes modeline göre; mal ve hizmetleri arz edenlerin, her ne kadar talep edilirse onu arz etmeye istekli oldukları varsayıldığından, toplam talep kendi arzını üretir. Bu durumda denge noktasında milli gelir (Y) aşağıdaki gibi ifade edilebilir.

$$Y_d = Y_s = Y \quad (3)$$

Eğer c tüketim eğilimi olarak kabul edilirse, $s = 1 - c$ de tasarruf eğilimi olur. İki ve üçüncü eşitlik birinci eşitliğe ikame edilirse 4. eşitlik oluşur.

$$Y = A + G/s \quad 0 < s < 1 \quad (4)$$

Burada A, mali politika tarafından doğrudan etkilenmeyen tüm değişkenleri kapsar. Bu 4. eşitliğin ima ettiği iki önemli husus vardır. Bunlar;

- Toplam talep, tam istihdamdaki toplam talepten az olursa hükümet piyasa talebini artırarak var olan eksik talebi gidererek boşluğu doldurabilir.
- Ekonomiyi canlandırmak için hükümetin mali politikası, eğer tasarruf eğilimi 0'a ulaşıyorsa, geliri artırmada ve tam istihdama getirmede en etkili araç olacaktır.

Hükümet harcamalarındaki 1 ₺'lik artış, geliri $1/s$ kadar artıracaktır ki buna "**Keynes Çarpanı**" denilmektedir. Bu durumda, tüketim eğilimi 1,0'e yaklaştıkça yani üretilenin hepsi tüketildiğinde hükümet harcamaları geliri yükseltmede en etkili olur.

Yukarıda kısaca anlatılan Keynes Ekonomisi, yüksek orandaki işsizlik ve boş endüstri kapasitesi olarak tanımlanan durgunluk ve çöküşte ekonomiyi düzluğe çıkaracak kullanışlı ve kavramsal bir çerçeveyi çizmektedir. Fakat çoğu zaman, Keynes

Ekonomisi, yatırım yerine tüketim için yapılan kronik hükümet harcamalarını haklı çıkarmak için kullanılmıştır. Örneğin, tasarruf ve yatırım temeline dayanmayan ulusal emeklilik programları, anlamlı bir program olarak görünmektedir. Hâlbuki gerçekte olan ise genç insanlardan alınan vergilerle oluşan emeklilik programları vasıtasıyla yaşlı kişilerin emeklilik ödemelerinin yapılmasıdır. Bu tip politikalar tasarruf eğilimini azaltırken Keynes çarpanını yükseltir. Fakat eğer $s, 0$ 'a ve dolayısıyla birim hükümet harcamasından gelen gelir çarpanı $1/s$ sonsuza yaklaşırsa, üretilen her şey tüketilir ve sonsuz nominal gelirin sonucu enflasyon olur. Tasarruf olmadan yatırım yapılmaz, reel gerçek sermaye oluşmaz ve gerçek büyüme olmaz. Tam istihdam ekonomisinde geniş hükümet açıkları özelliğini taşıyan Keynes Ekonomisi, kaçınılması gereken bir durumdur. Keynes'e ait açık harcama iktisadi durgunlukta uygun olabilir. Fakat bu şekilde tüketim için para pompalama tam istihdam ekonomisinde devam ederse, enflasyon baskısını ve ekonomik durgunlukta enflasyon yani stagflasyon getirir.

Birinci petrol şokunun etkisiyle 1970'li yıllarda ABD'de ekonomik büyüme yavaşlarken enflasyonun artması, makroekonomik politikaların yeniden gözden geçirilmesi eğilimini artırdı. Toplam talebi canlandırıcı politikalar yerine, ekonomik büyümeği artırmak için üretim kapasitesini ve verimliliği artırıcı politikalar üzerinde durulmaya başlandı. İşte bu dönemde Keynes modelinin anlamsızlığına reaksiyon olarak çıkan arz yanlı makroekonomi politikaları, tam istihdam ekonomisinin uygulanmasını teşvik etmektedir. Bu ekonomi politikası, "**Harrod-Domar Büyüme Modeliyle**" temsil edilmektedir. Denge noktasında yatırım (I) tasarrufa (S) eşittir (Eşitlik 5). Yatırım, sermayedeki net değişim olarak kabul edilmektedir (Eşitlik 6). Ortalama ve marjinal çıktı-sermaye oranı, 7. eşitlikte gösterilmektedir. Bu oran, sistemin beşeri ve fiziki sermayeyi çıktıya çevirmedeki etkinliğinin bir ölçüsüdür. Ortalama ve marjinal tasarruf eğilimi 8. eşitlikte tanımlanmıştır.

$$I = S \quad (5)$$

$$I = \Delta K \quad (6)$$

$$(Y/K) = (\Delta Y / I) = g \quad (7)$$

$$S = sY; \quad s = (S/Y) \quad (8)$$

Burada r ($\Delta Y / Y$) üretimdeki büyüme olarak belirlenir ve yukarıdaki 7. eşitlik yeniden yazılırsa, aşağıdaki 9. eşitlik elde edilir.

$$r = (\Delta Y / Y) = (I / K) = (S / K) = (Y / K) * (S / Y) = gs \quad (9)$$

Milli hâsıla veya reel gelir $g*s$ oranında büyür. Eğer $g = 0,2$ ve $s = 0,3$ olarak varsayılırsa üretim, $0,2*0,3 = 0,06$ yani % 6 oranında yıllık olarak büyür. Yüksek orandaki tasarruf ve yatırım eğilimi (s), kaynakların etkin kullanımı yani yüksek “ g ” değeri ile birleşince yüksek büyüme oranı sonucuna varılır. Böylece Keynes modelinin tam tersi bir durum ortaya çıkar. Eğer planlanan tasarruflar, yatırımlarla aynı seviyede olmaz ise, kamu sektörü zorlayıcı tasarruf ve yatırımcı olarak ortaya çıkabilir. Bu müdahale durumuna göre ekonomik büyüme yüksek, düşük veya istikrarsız olabilir. Fakat hükümet tarafından zorunlu olarak yapılan tasarruf ve peşinden gelen yatırımlar, yukarıdaki en son eşitlikten alınacak derslere dikkat edilerek en fazla gelir getirecek en etkin yerlere yapılmalıdır.

ABD’de 1980’li yıllarda Reagan’ın iktidar olmasıyla yürürlüğe konulan bu arz yanlı ekonomik politikalara “**Reagonomics**” adı verilmiştir. Bu politikaların ABD’de daha sonra İngiltere’de uygulanması başarılı sonuçlar vermiştir.

Mali politikada öngörülen kural, hükümet bütçesinin ekonomik durgunlukta açık vermesi ve fakat tam istihdam ekonomisiyle dengede olmasıdır. Bütçe açığı, büyüyen bir yük olmadan, milli gelirdeki büyüme oranı ile aynı oranda büyüyebilir. Fakat bütçe dengede veya tam istihdamda fazlalık verir durumda olmalıdır. Sermaye yetersizliğini gidermek için dış kaynaklardan yapılacak borçlanma, sadece eğer bu borçlanmadan beklenen gelir alınan kredinin maliyetini aşarsa savunulabilir. Yoksa borçlanma gelecek nesiller için büyük bir yükür.

Kısaca tasarruf ve bu tasarruflardan yapılan yatırımın, yüksek gelir getiren altyapı, eğitim ve gelişmiş teknolojiyi icat edecek bilime yapılması ekonomik büyüme açısından çok önemlidir. Çoğu zaman geleceğe yönelik tüketim ve değerli yatırımlarda özel sektör kamu sektöründen daha iyi olduğundan, hükümetler harcamalarını, kamu mallarının yatırımına yani güvenlik, altyapı, eğitim, araştırma ve ihtiyacı olanlara sosyal devlet anlayışıyla gıda yardımı gibi konulara yönlendirebilir.

3.3. Parasal Politikalar

Para politikası, para arzının kontrolü ile ilgilidir. Para arzının kontrolü;

- para basarak,
- banka borç-depozit oranları ile iskonto ve reiskonto hadlerini belirleyerek,
- hükümet tahvillerini alıp satarak,
- yabancı yatırım ve krediler üzerinde düzenleme yaparak ve
- diğer yöntemlerle sağlanabilir.

Para arzı, reel mal ve hizmet üretim değeri artışından daha hızlı artırılırsa, genel fiyat seviyesinin yükselmesi olarak ifade edilen enflasyona sebep olur.

Keynes'in makroekonomik analizleri, enflasyon hakkında çok az ve hatta hiçbir bilgi vermez. İlave yatırım ve hükümet harcamaları, atıl kapasite olduğu müddetçe enflasyona sebep olmaz. Böylece önceki mal ve hizmetlerin şişirilmiş değerlerinden ziyade gerçek mal ve hizmetlerde ilave gelir ortaya çıkabilir. Keynes modeli üzerindeki güvensizlik, milli gelir ve enflasyonu açıklayan "**Para Miktarı Teorisinin**" ortaya çıkmasını sağlamıştır. Aşağıdaki 10. eşitlikte M para arzı, V paranın dönüşüm hızı, P genel fiyat seviyesi, Q reel mal ve hizmet üretimi ve Y ise nominal mal ve hizmet üretim değeridir.

$$M*V = P*Q = Y \quad \text{veya} \quad P = M*V / Q \quad (10)$$

Bu eşitlik basit bir denklik olmasına rağmen, enflasyonla ilgili çok önemli bilgiler verir. Burada P, ekonomideki bütün malların fiyat ortalamasıdır ve mal ve hizmetlerin ağırlıklı ortalaması alınarak hesap edilir. Bu yüzden P'deki bir artış bütün malların fiyatlarının arttığı manasına gelmez. Sadece fiyatların ağırlıklı ortalaması artmıştır denilebilir. Yukarıdaki eşitlikten de görülüyor ki genel fiyat seviyesi, paranın verilen belli bir devir hızında (V) para arzı ile doğru, mal miktarı ile de ters orantılıdır. Bu paranın devir hızı çok çeşitli faktörlerin etkisiyle değişir ve kolay tahmin edilemez. Fakat enflasyon baskısı ve güçlü beklentilerin olduğu zaman hızlanmaya meyillidir.

Örneğin petrolün daha yüksek fiyatlarla ithal edilmesi, cömertçe arttırılan işçi ücretleri veya tarımsal üretimde yaşanan olumsuzluklar enflasyonu artıran bir etkiye sahiptir. Fakat teorik olarak bunlar para arzındaki artışla desteklenmedikçe genel fiyat seviyesinde bir artışa sebep olmazlar. Para arzında değişme olmazsa, diğer fiyatlar aşağı doğru çekilerek genel fiyat seviyesini değişmeksizin bırakırlar.

Bu teoriye rağmen, enflasyona neden olan güçler enflasyon sonucunu doğurur. Çünkü ücretlerde veya petrol fiyatlarındaki artış, reel üretim seviyesini düşürmeye meyillidir. Buna ilave olarak hükümet, enflasyona neden olan güçlerle uzlaşmak için para arzını arttırmaya meyillidir. Aksi takdirde bunların alternatifi gizli işsizlik, atıl kapasiteli sektörler ve durgunluktur ki bu da sabit para arzıyla bazı malların fiyatlarını düşürerek yavaş uyum sağlayan bir ekonominin ortaya çıkmasına neden olur.

Parasal görüş, para arzına ağırlık vererek genel fiyat seviyesi, üretim ve istihdam gibi konuları işler. Parasal politikalar sürekli ve yalnız başına uygulandığında istenen

sonuçları veremeyen bir bakış açısidir. Tam gerçeği ifade etmemesine ve paranın devir hızındaki varyasyonun açıklanamaz olmasına rağmen "paranın miktar teorisinden" çok şey öğrenilebilir. Para arzı, enflasyona sebep verilmeden üretim seviyesinin büyüme oranında arttırılabilir. Belli seviyedeki bir enflasyona tolerans gösterilebilir çünkü, bu enflasyon seviyesi reel geliri ve fiyatları, nominal ücret ve fiyatları düşürmeden değiştirir ve böylece ücret ve fiyat esnekliğini arttırır. Para politikasında belirtilen yaygın kanaat, tolerans gösterilmesi istenen enflasyon oranı %3, gayrisafi yutiçi hâsılanın büyüme oranı %5 olduğunda para arzının %8 oranında arttırılabileceğidir. Bu

Enflasyon oranı ile işsizlik oranı arasındaki negatif güçlü bir ilişkiyi gösteren “**Philips Eğrisi Teorisi**” yıllar önce ortaya atılmış ve yayınlanmıştır. Bu eğride ifade edilmek istenen husus, eğer bir ülke enflasyona tolerans göstermek istiyorsa, düşük işsizlik oranlarına sahip olunabilir. Ortaya atılan bu fikir ve “**Keynes Ekolü**”, para ve mali politikaları kullanarak düşük işsizlik oranlarına ulaşmak için hükümetleri teşvik etmiştir. Bununla beraber, bu gibi makroekonomik politikaların kullanımıyla işsizlik oranını doğal olan uzun dönem denge oranının altında sürekli olarak tutmak mümkün değildir. Her bir ekonomi, mevcut yapısına bağlı olarak herhangi bir zamanda doğal bir işsizlik oranına sahiptir. Diyelim ki %6’lık işsizlik oranında insanlar, çeşitli nedenlerle veya iki iş arasında işsiz olabilirler. Dolayısıyla parasal politikalarla doğal işsizlik oranının altına işsizlik oranını düşürmek mümkün ve aynı zamanda doğru olmayabilir.

“**Rasyonel Beklentiler Teorisi**”, hükümetlerin niye makroekonomik politikaları kullanarak işsizliği doğal oranın altına düşürmek istediği zaman yüksek işsizlik oranı ve yüksek enflasyona (stagflasyona) neden olduklarını açıklamaktadır. Enflasyonun yükseldiği bir safhada parasal-mali teşvik unsurları, banknot para arzını ve toplam arza nispeten toplam talebi artırır. Daha fazla paraya sahip insanlar, mal ve hizmetleri satın almaya kendilerini yönlendirerek ürün fiyatlarının artmasına neden olurlar. Bu fiyat artışlarından dolayı firmalar, ilk başta satın aldıkları malların fiyatlarının arttığını fark edemeyen ve dolayısıyla aslında reel ücretleri artmayan işçilerden daha fazla istihdam etmek için nominal ücretleri artırırlar. Firmalar ve işçiler reel fiyat ve ücretlerin gerçekte artmadığını anlayınca ekonomi, daha önce mevcut olan dengedeki işsizliğe döner. Firmalar ve işçiler, ilk olarak ortaya çıkan parasal ve mali politikaların etkisinden dolayı aldanabilirler. Fakat “rasyonel beklentiler teorisine” göre firmalar ve işçiler bu hatayı sistematik olarak yapmazlar, çünkü parasal ve mali etkileyicilerin geçici etkilerine nasıl karşılık vereceklerini öğrenmiş olurlar.

Mevcut fiyatların aynen kalacağını varsayan saf beklentiler, davranışların her zaman rasyonel olmayacağını göstermektedir. Fakat insanlar zamanla öğrendiklerinden dolayı parasal ve mali etkenlerin çok tekrarlanması onların etkisini azaltacaktır. Bu durum, “rasyonel beklentiler teorisinin” doğruluğunu gösterir. Parasal-mali etkileyiciler, bir istikrar veya ekonomik daralma devresinin takip ettiği enflasyonun olduğu bir ekonomik genişleme ortamını hazırlarlar. Enflasyon baskısı altında oluşan ortalama gelir ve istihdam, anlamlı parasal ve mali politikalarla elde edilecek gelir ve istihdamdan büyük değildir ve hatta küçük bile olabilir.

Bu teorik çerçeveden alınacak ders, aşırı parasal-mali etkileyiciler, milli gelir ve istihdama ortalama olarak olumlu bir katkı yapmaz. Fakat bunun yerine ileriki konularda detaylı olarak ele alınacak olan ciddi maliyet-fiyat sıkışması, nakit-akışı sıkıntısı, reel servet kaybı ve istikrarsızlık gibi tarımsal problemlere neden olurlar. Doğal işsizlik oranını düşürmek için kullanılan parasal-mali politikalardan kaçınmak lazımdır, çünkü doğal işsizliği azaltmak ancak yapısal politikalarla mümkündür.

3.4. Yapısal Politikalar

Yapısal politikalar, makro değişkenleri etkileyen parasal, mali ve ticari ölçüler dışındaki diğer birçok kamu politikalarını içine alır. Yapısal politikalar;

- kaynakların tahsisinde özel ve kamu sektör seçimi,
- kamu İktisadi Teşekkülleri aracılığıyla ürün pazarlamak veya girdi arz etmek
- işçi ve endüstri monopollerini teşvik edici veya caydırıcı kural ve düzenlemeler,
- asgari ücret kanunu ve bunlara benzer diğer metotları içerir.

Bu politikalar, mevcut parasal-mali politikaları, geliri ve istihdamı da etkilerler. Gelişmekte olan ülkelerde hükümetler, kısa ömürlü olduğundan genellikle hiç de sağlıklı olmayan bilgilere dayanılarak kısa dönemli politikaları takip ederler. Bunun bir sonucu olarak hükümetler kısa dönemli gelişme faaliyetlerini yapmaya eğilimlidirler. Örneğin, gelişmiş ülkeler yüksek seviyede asgari ücret öderler. Neden gelişmekte olan ülkeler olarak bizler de asgari ücret kanunu çıkararak endüstriyi fazla ücret ödemeye zorlamayalım. Gelişmiş ülkeler traktör kullanıyor, neden biz de traktörü ve diğer işçiyi koruyan girdileri destekleyerek gelişmiş ülkelerdeki gibi işçi başına üretimi ve dolayısıyla yaşama standardını hızlı bir şekilde geliştirmeyelim. Gelişmekte olan ülkeler bunlar ve benzeri düşüncelerle yapısal politikalar oluşturulabilir. Buradaki sorun, bu ve buna benzer yapısal politikalar ve değerlendirmeler verimliliği olumsuz yönde

etkilemektedir. Örneğin, suni olarak yükseltelen ücretler, işsizliği ve sektörlerin atıl kapasitesini arttırırken, işçilerin verimliliğini arttıran insan ve fiziki sermaye yatırımlarının yeterli olmaması sonucu ekonomik büyümeyi yavaşlatır. Masrafi gelirini geçen sermaye ve teknolojinin üretimde kullanılması milli geliri düşürür. Bu yüzden bir makroekonomi politikası, mantıklı bir mikroekonomi politikasından ayırt edilemez.

Arzu edilen bir mikroekonomi politikası, bir makroekonomi politikası için gerekli olabilir fakat yeter şart değildir. İstenilen bir mikroekonomi politikası, teknik etkinlik, yani firmaların en yüksek üretim fonksiyonu, eş ürün eğrisi veya üretim imkânları eğrisi üzerinde mevcut kaynaklarla çalışılmasına önem verir. Bu politika aynı zamanda özel tasarrufların, iş gelirlerinin ve diğer kaynakların en yüksek getiriye sağlayacak kullanımlarına tahsis edilmesi üzerinde durur. İyi bir mikroekonomi politikası, piyasadaki aksaklıkların düzeltilmesi ve kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasına da önem verir. Bu konuda en kullanışlı kural, hükümetlerin gelir azaltıcı değil arttırıcı yapısal politikalar takip etmesidir.

Ayrıca, makroekonomik politika olarak kabul edilmeyen bazı politikalar vardır ki bunlar, ulusal ekonominin performansı üzerine güçlü etkilere sahip olabilirler. Örneğin özgür bir medya, verimsizliği ortadan kaldırma ve iş hayatındaki yolsuzlukları ortaya çıkarmada hazır ve önemli bir güçtür. İstenen makroekonomik sonuçlar, sadece uygun politikalara değil, aynı zamanda toplumdaki verimsizlik ve bozulmanın minimum bir seviyeye indirilmesine de bağlıdır. Görevlendirmede liyakat ve ehliyetin dikkate alınmaması, çalışanların işlerini sevmemesi yanında sevmediği işi bırakma gibi bir çaba içinde olmaması ve işini iyi yapanla yapmayan arasında bir ayırım yapılmaması gibi önemli problemler, ekonomide verimsizliğe neden olmaktadır. Kalite kültürü, iş ahlakı, ahlaki standartlar ve müteşebbislik arzusu da istenen makroekonomik sonuçların alınmasında önemli faktörlerdir.

Bir ekonomide, iş ahlakı, rasyonel çalışan kurumlar, kayıtlı ekonomi, rasyonel kişisel ilişkiler, teşvik edici ve caydırıcı mekanizmalar, özgür ve disiplinli bir çalışma ortamı ve işini sevmeye, benimsemeye ve önemsemeye gibi unsurlar olmadığı sürece makroekonomik politikaların etkileri sınırlı olacaktır. Bu ortam ve şartların oluşturulması ise uzun soluklu bir eğitim sürecini, doğru uygulamaların teşvik edilerek yaygınlaşmasını ve kalite kültürünün oluşmasını gerekli kılmaktadır. Bu süreci hızlandırmanın bir yolu ise, bu unsurlar açısından gelişmiş ekonomilerle temas kurmak, ikili ilişkileri arttırmak ve ülkeler arası hareketliliği arttırmaktır. Bu anlamda AB'ye üyelik süreci ve uluslararası ekonomik ilişkiler önemli bir fırsatlardır.

3.5. Makroekonomi Politikalarıyla Tarım Arasındaki İlişki

Önceki kısımlarda tartışılmak istenilen makroekonomik politikaların temel unsurları;

- para arzındaki artışın, öngörülen büyüme ve enflasyonun toplamı kadar olması,
- ekonomik durgunlukta hükümet bütçesinin açık vermesi fakat bu açığın, reel GSYH'deki artıştan büyük olmaması,
- tam istihdam durumunda bütçenin fazlalık vermesi veya dengede olması,
- doğal işsizlik oranını düşürmek için ticaret ve rekabet ile ilgili engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik yapısal politikaların takibi ve
- döviz kuru ve faiz oranlarının piyasada oluşmasına izin verilmesi veya en azından bunlara yapılan müdahalelerin sürekli olmaması olarak özetlenebilir.

Bu anlamlı politika ilkeleri çok nadir olarak takip edilebilmektedir. Mali ve parasal politikalar, ölçülü olma yerine genellikle daha çok genişleten ve kısıtlayan özellik taşıyorlar. Mali ve parasal politikaların genişleten ve kısıtlayan etkileri dikkate alındığında A, B, C ve D olarak kodlanan dört politika alternatifi ortaya çıkmaktadır. Bunları aşağıdaki gibi gösterebiliriz.

<u>Mali Politika</u>	<u>Para Politikası</u>	
	Genişleten	Kısıtlayan
Genişleten	A	B
Kısıtlayan	C	D

Hem mali hem de parasal politikaları genişleten özelliklere sahip politika A alternatifi çok yüksek bir enflasyona neden olduğundan geçici bir politikadır. Hem mali hem de parasal politikaları kısıtlayan özelliğe sahip D politika seçeneği, ekonomik durgunlukla sonuçlanır ve bu yüzden geçici bir politikadır. B ve C politika seçenekleri, A ve D seçeneklerine göre daha uzun bir süre uygulanabilen ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kullanılan politika alternatifleridir.

Toplam Talep ve Arz: Parasal ve mali politikalar toplam arz ve talebi etkileyerek milli gelir ve genel fiyat seviyelerini belirlerler. Milli gelirdeki büyüme oranı ve enflasyon oranı, bir ülkenin ekonomik performansını ölçmede kullanılırlar. B ve C politikaları özellikle ani olarak uygulanırsa toplam talebi, toplam arza oranla daha çok uyarıcı politikalarlardır. Hükümetler, B politikası seçeneği ile harcamaları artırarak doğrudan, C politikasıyla para arzını artırarak dolaylı olarak talebi etkilerler. Piyasaya artırılarak arz edilen bu para, kişi ve firmaların eline kullanılacak para olarak geçeceği için talebi etkiler. Mal ve hizmetlere oranla daha fazla para bulunması, piyasada para-mal

dengesizliğine dolayısıyla enflasyona sebep olur. Açılım döneminde bu politikalarla ekonomi uyarılarak istenen ekonomik sonuçlar elde edilebilir. Hedeflenen faktör getirileri ve ürün fiyatları gerçekleşmezse, istikrarlı dönemde meydana gelen kayıplar, açılma safhasındaki kazançlarla denkleşecektir. Kısa dönemin aksine uzun dönem büyüme oranı, mali ve parasal politikalara çok duyarlı değildir. Tarımsal ürünlere olan talep, tüketici gelirindeki büyümeden önemli ölçüde etkilenir. B ve C seçenekleri açılma döneminde çiftçi gelirini arttırmaya, istikrarlı dönemde tarımsal geliri geciktirmeye eğilimli olduklarından, tarım ekonomisinin istikrarsızlığına katkıda bulunurlar. Uzun dönemde ise çiftçi gelirini ve istihdamı azda olsa arttırırlar.

İşgücü: Ücretleri ve işsizlik oranlarını belirleyen işgücü piyasası ile B ve C seçenekleri ile ilişkilendirmek zor olacağından çıkarım yapmak pek mümkün olmayacaktır. Fakat sendikalar yoluyla organize olmuş işçilerin ekonomik güce sahip olmasına izin vererek veya kanun yoluyla elde edilecek olan yüksek asgari ücretlerle gelişme sürecini kısaltmak gibi bir düşünce, gelişmekte olan ülkelerin önemli bir problemi olduğu ifade edilebilir. Hâlbuki yüksek asgari ücret, gelişmekte olan ülkeleri mukayeseli bir üstünlük sağlayan ucuz işgücü avantajından uzaklaştırmaktadır. Bu avantaj yabancı yatırımları teşvik eder ve ülke içindeki istihdamı artırır. Tarımdaki ilerleme, gelişme sürecinde tarımdan ayrılacak işgücüne iş imkânları bulmaya önemli ölçüde bağlı olduğundan, endüstriyel büyümeye yardımcı olacak ortamın sağlanması, gelişmekte olan ülkeler açısından çok önemlidir. Yani kırsal alanlarda tarımsal sanayinin geliştirilerek, tarımsal faaliyetten ayrılacak işgücünün buralara yönlendirilmesi edilmesi gerekir.

Bu örneklerde ifade edilen ve benzeri durumlarda; örneğin büyümenin yavaş olması halinde, verimliliği arttıracak girdileri üreten hafif endüstriler tarımsal verimliliği arttıracaktır. Gelirdeki sürekli artış, beşeri sermaye ve materyal sermayesine yatırılarak, işgücü daha verimli hale getirilebilir. Bu yolla sermaye yoğun ve yüksek ücretli bir endüstri oluşumuna temel sağlanacaktır. Verimli bir tarım, sanayi işçileri için düşük maliyetli gıda, sanayi için ise hammadde sağlayarak piyasanın canlanmasını katkı verir. Tarım ve sanayide büyüme, fert başına düşen ulusal gelirdeki büyümeyi teşvik eder.

Finansman Piyasası ve Faiz Oranı: Uzun dönemde, faiz oranları iki temel güç tarafından belirlenir. Bunların birincisi, tüketicinin gelecekte yapacağı tüketimi bugün yapması için ödediği prim veya getiri oranı, ikincisi ise bugün tüketeceğini gelecekte tüketme arzusundan doğan yatırım için beklenen getiri oranıdır. İnsanların çoğu gelecekte ziyade bugün tüketmeye meyilli olduklarından dolayı getiri oranı pozitifdir. Firmalar ve fertler, gelecekteki tüketimlerini arttırmak için tasarruf ederek bir hizmet yaparlar ve bu

hizmet için bir karşılık ödenir ki bu faiz oranıdır. Faiz oranı, finansman piyasasında işlev gören arz ve talep güçlerinin bir sonucudur. Yüksek faiz oranı tasarrufu teşvik eder ve finansman sermayesinin arzını arttırır ki bu da ekonomik büyümeyi hızlandırır. Fakat yatırımı caydırır ve sermayeye olan talebi azaltır ki o da büyümeyi önler. Dolayısıyla tasarruf faizini arttıran, ancak yatırım faizini düşüren rekabetçi ve etkin çalışan bir finans sistemi ancak bunu başarabilir.

Reel piyasalarda borç verebilen finansal kaynakların kısa dönem arzı, sadece tasarruflardan değil aynı zamanda para arzı ve diğer faktörler tarafından da belirlenir. Borç verebilen finansman kaynakları için olan talep, sadece yatırım üzerine olan beklenen gelir tarafından etkilenmez, fakat aynı zamanda kullanılabilir nakit paraya duyulan ihtiyaç gibi faktörler tarafından da belirlenir.

Faiz olarak isimlendirilen getiri oranları ise işin içindeki riske göre değişir. Riskten kaçma daha çok olduğundan, getiri oranları riskli yatırımlarda güvenilir yatırımlardan daha fazladır. Yüksek faiz oranları, eldeki mevcut mal stoklarının maliyetlerini yükselterek rezervleri düşürürken fiyat istikrarsızlığını artırabilir.

İki çeşit faiz oranı kavramını bilmek önemlidir. Birincisi nominal yani cari faiz oranıdır. İkincisi ise, piyasa faiz oranından enflasyon oranı çıkarılarak elde edilen reel faiz oranıdır. Örneğin piyasa faiz oranı %17 ve enflasyon da %12 ise reel faiz oranı %5'dir. Yani bu demektir ki insanlar eğer %5 veya daha fazla reel bir gelir elde edebilirlerse, ilerisi için tasarruf veya yatırım yapacaklardır. Gelişmiş ekonomilerde faiz oranları çok düşük hatta sifira yakındır. Bu durum özellikle firmaları, paradan para kazanma yerine yatırıma yönlendirmektedir. Türkiye'de bunu başarmalıdır.

Genişleten (gevşek) mali ve kısıtlayan (sıkı) para politikasını (B) yürüten hükümet, açıklarını finanse etmek için yapılan tasarrufları talep eder, yani harcamaları artırır. Nispeten sınırlı olan finansman kaynaklarına olan bu talep, özel sektör talebi ile birleşir ve reel faiz oranını yükseltmeye neden olur. Bunun ilk ve hemen ortaya çıkan sonucu, firma ve fertlerin karşılaştığı yüksek faiz masrafıdır. Diğer etkilerden birisi de çiftçilerin reel servet kaybı ve nakit para akışı sıkıntısı çekme probleminin ortaya çıkmasıdır. Çünkü reel faizi oranındaki artış, arazi değerini düşürürken üretimdeki finansman maliyetini de önemli ölçüde artırır.

Beklenmeyen enflasyon getiren genişleten para ve kısıtlayan mali politika (C) altında, çiftçiler gerçek servet kazancının artmasından faydalanırlar. Orta ve uzun vadeli krediler üzerine olan faiz oranları sabit olduğu zaman beklenmeyen enflasyon, reel faiz oranını

düşürür ve dolayısıyla borçluların yükü azalır. Genelde bütün çiftçiler borçlu olduğundan kredi verenlerin zararına hem düşük reel faiz oranından hem de servetlerindeki artıştan dolayı bu sonuçtan kazançlı çıkarlar. Mevcut varlıkların değeri reel faiz oranı ile ters orantılıdır. Düşük reel faiz oranı bugünkü değeri yükseltirken, düşük faiz masrafları yanında, C politikasıyla reel servet kazancı da sağlanır.

Genişleten mali politikaya sahip olan seçenek B, reel anlamda servet kaybına sebep olur ve finansman açısından çiftçiyi sıkıntıya sokar. Çiftlik arazisinin bugünkü değeri, reel faiz oranı ile ters orantılı olduğundan B politikası altındaki yüksek reel faiz oranları çiftlik aktiflerinin değerini düşürür ve reel sermaye kayıplarına neden olur. Yüksek orandaki reel faiz masraflarının oluşması sonucu fiyat-masraf sıkışması ve dolayısıyla finansman stresi ortaya çıkar.

Türkiye’de makroekonomik politikaların tarım ile olan ilişkisine bir örnek

Türkiye’de 2009 yılında 17,00 ₺ olan perakende kırmızı et fiyatları, 2010’lu yıllarda 25.00 ₺’ye ve hemen peşinden 30,00 ₺’ye çok hızlı bir şekilde yükselerek dünya fiyatlarının çok üzerinde yerini aldı. Bunun nedenleri üzerine çok tartışmalar yapıldı. Bu fiyat artışlarında, damızlık hayvan sayısının azalması, besiciliğin fiyat dalgalanmaları ve girdi maliyetleri nedeniyle ekonomik faaliyet olarak cazibesini kaybetmesi gibi faktörlerin etkisi olduğu söylenebilir. Ancak en önemli etki, son 10 yılda (2003-2012) kriz yılları hariç Türkiye ekonomisinin yüksek oranlarda büyüyerek kişi başına gelir seviyesinin artmasıdır.

Türkiye’deki nüfus, et tüketimi açısından doyum noktasının çok altında ve çok sayıda insanın et tüketiminin çok düşük olduğu bilinmektedir. Son yıllardaki gelir seviyesindeki artışlar, hayvansal ürünlere ve özellikle tüketim açığı olan kırmızı ete olan talebi hızlı bir şekilde artırmıştır. Dış arzın (ithalat) izine bağlı olması ve iç arzın bu talebe hemen cevap verememesi fiyatların yükselmesine neden olmuştur. 2011 yılında et ithalatına izin verilmesi fiyatı 23,00 ₺’ye geriletmiştir.

Görüldüğü üzere ekonomik büyümeyi sağlayan makroekonomik politikalar, tarımdaki bir alt sektörü nasıl etkilemekte ve yönlendirmektedir. Türkiye’de artık tarım sektörü ekonominin lokomotifidir değildir. Diğer sektörlerdeki ekonomik gelişmeler tarımı yönlendirir duruma gelmiştir. Dolayısıyla genel ekonomik kalkınmanın hem de tarımsal ürünlerde iç talep artışını sağlayarak hem de tarım sektöründeki kurumları geliştirerek tarım sektörünü kalkındıracağını söyleyebiliriz.

Buradan hareketle şu genelleme yapılabilir. Tarım sektörünün gelişmesi, makroekonomik anlamda büyümeye ve ekonominin bir bütün olarak gelişmesine bağlıdır. Dünyanın hiçbir yerinde bir ülke yoktur ki ekonomisi gelişmiş ancak tarım sektörü gelişmemiş olsun. Bunun tersi de ifade edilebilir.

Tarım sektöründeki istikrarsızlık, sektörün yapısından kaynaklanır. Tarım politikalarının temel hedefi bu istikrarsızlığı mümkün mertebe azaltmaktır.

IV. TARIMDA İSTİKRARSIZLIK

4.1. Giriş

Tamamen tarımla uğraşan büyük çiftçiler bile yeterli veya yüksek gelir elde etmelerine rağmen, yıllık ve devresel istikrarsızlıktan olumsuz yönde etkilenmektedir. Diğer taraftan küçük aile işletmeleri de bu istikrarsızlıktan etkilenmelerine rağmen, tarım dışı gelirlerle belli ölçüde bu istikrarsızlığı hafifletebilmektedirler. Fiyat ve gelirdeki istikrarsızlıklar son yıllarda tarımın en önemli problemler olarak öne çıkmaktadır. İstikrarsızlık problemi dünyada 1930'larda düşük gelir, 1940'larda yüksek fiyatlara neden olmuş, 1950 ve 60'lı yıllarda da hükümetlerin tarıma yönelik destekleme programlarını gündeme getirmiştir. Daha sonra 2000'li yıllarda ise tarımdaki riske karşı çiftçileri koruyan sigorta programları ve destekleri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Uzun dönemde tarım sektörünün yeterli gelir elde etmek için kendini şartlara uydurabileceği varsayımına rağmen, tarımsal ürünler dengesinin yeterli depolama sisteminin olmadığı ve olmadığı ekonomik bir ortamda arz ve talep fazlalığı arasında gidip gelmesi, tarımdaki istikrarsızlığı önemli bir problem olarak gündemde tutacaktır.

Bu bölümde önce belirsizlik ve istikrarsızlığın ölçüleri ve tanımı üzerinde durulacak ve istikrarsızlığın kaynakları ve etkileri ortaya koyulacaktır. Ayrıca istikrarsızlığın ortadan kaldırılması için tampon stoklar, ileriye dönük piyasalar, tarımsal ürün ve gelir sigortaları başta olmak üzere uygulamaya koyulabilecek politikalar incelenmektedir.

4.2. İstikrarsızlık

Risk sonuçların değişken ancak bu sonuçların ihtimal dağılımının bilindiği, belirsizlik ise sonuçların değişken fakat bu sonuçların ihtimal dağılımının bilinmediği veya karar vericinin kafasında anlam ifade etmediği durumdur. Gelecekte ortaya çıkacak olayların ihtimal dağılımı ile ilgili parametrelerin bilinme derecesi, tama yakın ile yoka yakın arasında devamlılık arz eder. Aynı zamanda karar mercileri sonuçların ihtimal dağılımı konusunda sübjektif birtakım fikirlere sahip olabileceklerdir. Dolayısıyla belirsizlik arasındaki farklılık, değişik anlamlarda kullanılmasını gerektirecek kadar açık değildir. Bu nedenle, bu kavramlar birbirleri yerine kullanılabilirlerdir.

Karar verme stratejilerinde yararlanılan oyun teorisi, 1950'li yıllarda çok yaygın olarak kullanılmıştır. Bu teorideki analitik çerçeve, örneğin iklim gibi her bir doğal durum ve

piyasa şartları gibi her bir ekonomik durum bir tarafta, olası tarımsal üretim faaliyetleri için çiftçi kararları diğer tarafta iki yönlü sınıflandırmayı aşağıdaki gibi ele almaktadır.

Çiftçinin Alternatifleri	Doğal Durum	
	S ₁	S ₂
A ₁	10 ₺	50 ₺
A ₂	30 ₺	20 ₺

Eğer çiftçi A₁ alternatifini seçerse mevcut minimum kazancı 10 ₺, yok eğer A₂ alternatifini seçerse 20 ₺ olur. Doğal şartlardan en kötü durumu bekleyen veya parasal olarak en azından 20 ₺'lik bir gelir elde etmeyi hedef seçen çok tedbirli bir çiftçi, A₂ seçeneğini, en düşük olan kazancını maksimum yapmak ve en azından 20 ₺'lik geliri garanti etmeyi amaçlar. Her bir durum eşit ihtimalle ortaya çıkacağı düşünülürse A₁ seçeneğinden $0,5*(10+50) = 30$ ₺ ve A₂ seçeneğinden $0,5*(30+20) = 25$ ₺ elde edilir. Bu durumda A₁ seçeneği A₂'ye tercih edilir. Eğer S₁'in 0,4, S₂'nin 0,6 ihtimal ile ortaya çıkma durumu varsa, A₁'den $0,4*(10)+0,6*(50) = 34$ ₺, A₂'den $0,4*(30)+0,6*(20) = 24$ ₺ elde edilir. Bu durumda daha az tedbirli veya riski seven çiftçi, gelirini arttırmak için A₁ seçeneğini seçer. Yine bu durumda riski sevmeyen çiftçi tedbirli davranarak $34-24 = 10$ ₺ bir kayıp vermiş olur.

Şimdiye kadar ki olan varsayım, A₁ veya A₂'den sadece birinin mutlaka seçilmesi ve seçimde ısrar edilmesidir. Ama eğer tarımsal faaliyette doğru bilgiler dikkate alınarak A₁ ve A₂ arasında hareket esnekliği sağlanırsa, o zaman kazançlar daha fazla olur. Eğer S₁ 0,4'lük bir zaman diliminde S₂ ise 0,6'luk bir zaman diliminde ortaya çıkarsa, o zaman tam doğru bir tahminle kazanç $0,4*(30)+0,6*(50) = 42$ ₺ olabilir. Bu basit örnek, uygun olmayan tahminin ve riskten kaçınan davranışın sebep olduğu yüksek maliyetleri ve belirsiz ortamda riski azaltan metotların sağladığı potansiyel kazançları göstermektedir. Tarımda risk ve belirsizliğin hem tarımsal üretim hem de tarımsal ürünlerin özelliklerinden kaynaklandığı düşünülür ise, tarımda riski azaltan politikaların sektöre sağlayacağı potansiyel kazançlar açıkça görülür.

Ekonomik sistemdeki değişimlerin tümü belirsizlik veya ekonomik etkinsizliğin bir kaynağı değildir. Verilen kararların yüksek bir kesinlik derecesiyle tahmin edildiği bir üretim süreci tamamen belirsizlikten arı değildir. Fiyatlardaki değişimler, üretimde kullanılan kaynakların ekonomik etkinliğini arttırmak için daha yüksek değerli kullanımlara kaymasını sağlayabilir. Üretilen ve tüketilen mal ve hizmetlerde değer kaybı meydana getiren şansa bağlı olaylar önemli bir ilgi alanı oluşturmaktadır. Mal ve

hizmetlerin değer kaybının ekonomik etkinsizliğe neden olup olmadığının anlaşılması bir takım analizleri gerektirmektedir. Ekonomik faaliyet sonuçlarını istikrarlı hale getirmek için kullanılan yöntemler, riski azaltmadan dolayı ortaya çıkacak kazançların potansiyel riski düşürmek için kullanılan yöntemlerin ilave maliyetlerine denk olduğu noktaya kadar uygulanır. İstikrarı sağlama araçları bir maliyeti gerektirdiği için tüm belirsizlikleri ortadan kaldırmaya değmez. Belirsizlikten dolayı ortaya çıkan bazı değişim veya kayıplar, etkin ekonomilerde bile mevcuttur.

Ne maksimum net gelir ne de minimum risk, durulması gereken noktadır. Çiftçiler istikrar sağlamak için net gelirlerinin veya üretimlerinin bir kısmını feda ettiğinden toplam tarımsal üretim belirsizlik nedeniyle düşmektedir. Bu sonuç, etkinliğin ve dolayısıyla milli hâsılanın istikrarsızlığı düşürme politikalarıyla iyileştirilebileceği anlamına gelmemektedir. Çünkü istikrarsızlığı azaltan programlardan elde edilen kazançlara eşit ve hatta daha fazla masraf bu programlara yapılmaktadır. Tüm bunlara rağmen, belirsizliği düşüren faaliyetlere yapılan yatırımın getiri oranı kesinlikle yüksektir ve belirsizliğin düşürülmesi, ülke ekonomisinde etkinliği de arttıracaktır.

4.3. İstikrarsızlığın Kaynakları

İstikrarsızlık, doğal olayların ve insan faaliyetlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Çiftçilerin karşılaştıkları insan kaynaklı istikrarsızlık nedenlerini, aşağıdaki gibi üç grupta toplamak mümkündür.

- Ekonomik dalgalanmalar: Değişik dönemlerde meydana gelen ekonomideki açılım ve daralmalar, tarım sektöründe istikrarsızlığa neden olmaktadır. Bu durum çiftçi gelirlerini önemli ölçüde etkilemektedir.
- Yıllık ürün miktarındaki yani rekoltedeki dalgalanmalar: Üretim seviyesinde yıldan yıla çeşitli nedenlerle meydana gelen değişim, tarım piyasalarında fiyat dalgalanmalarına ve dolayısıyla istikrarsızlığa neden olmaktadır.
- Hükümet politikaları: İhracat ambargoları başta olmak üzere ticarete müdahaleler, fiyatlara müdahaleler, destekleme politikaları ve üretim kontrolleri gibi hükümet politikaları istikrarsızlığa neden olabilmektedir.

Hükümet politikaları, bazen doğadan kaynaklanan istikrarsızlığı önlemek için düzenlenmesine rağmen, bu müdahaleci politikalar çoğu zaman tarım sektöründe daha fazla belirsizliğe neden olabilmektedir.

Doğal şartların etkisiyle oluşan istikrarsızlık içinde iklim şartlarındaki anormal değişimler, doğal afetler, hastalıklar ve zararlılar sayılabilir. Doğal dengenin bozulması sonucu ortaya çıkan istikrarsızlıkların temelinde ise çoğu zaman insanların üretim ve tüketim faaliyetlerinin etkisi yatmaktadır.

4.4. İstikrarsızlığın Ortalama Arz ve Talebe Etkisi

Belirsizlik, tarımsal ürünler için oluşan ortalama arz ve talep eğrilerini sola kaydırır yani arz ve talebi düşürür. İstikrarsızlık aynı zamanda verilen ortalama arz ve talep eğrileri için piyasa fiyat ve miktarını denge noktasından da uzaklaştırır.

Tarımsal ürün piyasalarındaki fiyatlarda meydana gelen dalgalanmalar bu ürünlere olan talebi etkilemektedir. Fiyatlardaki yükselme tüketicinin reel gelirini düşürürken, fiyatlardaki düşme reel geliri yükseltici rol oynamaktadır. Bu durum tüketicinin fayda seviyesinde inip çıkmalara sebep olmaktadır. Tüketicinin bu istikrarsızlık dolayısıyla riski ortadan kaldırmak için belli bir maliyete katlanması gerekmektedir. Bu da tüketicinin fayda seviyesini düşürür. Tüketici faydasını maksimum yapmak için gıda ürünlerine harcadığı bir ₺'nin sağladığı marjinal fayda ile tarımsal olmayan ürünlere harcadığı bir ₺'nin sağladığı marjinal faydayı eşitler. İstikrarsızlıktan dolayı tarımsal ürünlerin marjinal faydası azaldığından, tarım ürünlerinden tarımsal olmayan ürünlere doğru bir kayma olacak ve dolayısıyla tarımsal ürünlerin talebi azalacaktır.

Tarımsal ürünlerin arzındaki azalma yani sola ve yukarı doğru kayma, tarımsal ürün fiyatları ve üretim seviyelerindeki değişkenlikten kaynaklanmaktadır. Belirsizlikler farklı üretim yöntemi, girdi kullanımı, işletme büyüklüğü ve farklı sermaye seçimine bağlı olarak değişen miktarlarda fazla girdi kullanımına ve ürün kaybına sebep olmaktadır. Çiftçiler riski azaltmak için çeşitlendirme, esneklik ve hazırda kullanılacak nakit para bulundurma gibi maliyeti yükselten ve verimliliği azaltan stratejilere önem vermek zorunda kalmaktadır. Sonuç olarak bu stratejiler, belli miktarda girdi kullanılarak temin edilecek üretim seviyelerini düşürmektedir.

Üretimde çeşitlendirmeye gidilerek gelirdeki değişkenlik azaltılabilir. Toplam gelirdeki değişiklik, eğer iki üründen elde edilen gelirler arasında negatif bir korelasyon söz konusu olursa daha fazla olabilir. Bu anlayış çiftçileri çeşitlendirmeye yönlendirir. Fakat bu çeşitlendirme de net geliri düşürür. Örneğin, Doğu Anadolu Bölgesinde süt inekçiliği yapan bir çiftçi, şeker pancarı üretimi de yaparak gelirdeki değişkenliği azaltabilir. Diğer bir çiftçi, çiftlik dışında da çalışarak işinde çeşitlendirmeye gidebilir. Fakat birinci

durumda çiftçinin net geliri azalırken, ikinci durumda ise çiftçinin üretimdeki etkinliği azalmaktadır.

Çeşitlendirmenin yanında belirsizliği önlemek için üretimde esneklik ve hazır para bulundurma da önemli iki stratejidir. Bir çiftçi, işletmenin yıldan yıla üretim desenini değiştirebilmesinde esneklik sağlamak için, uzmanlık isteyen büyük yatırımlardan vazgeçebilir. Esneklik yoluyla riski düşürmek için uygulanan strateji, çiftçiyi sermayeye oranla aşırı işgücü kullanımı gibi etkin olmayan bir üretim tekniğine yönlendirebilir. Belirsizlik, borçları ödeyebilmeye yönelik öz ve yabancı sermaye oranlarını da etkilemektedir. Borçları ve diğer sabit harcamaları ödemede kendinden emin olmak için gerekli nakit para miktarını artırmak gerekir. Elde hazır para bulundurmak da etkinliği azaltır. Çünkü tüm bu kaynaklar belirsizliğin olmaması durumunda verimli ve daha fazla kâr getiren girdilere yatırılabilir.

4.5. İstikrarsızlığı Azaltma Yöntemleri

Buraya kadar belirtildiği gibi, belirsizlik ortalama arz ve talebi düşürmektedir. Bu noktada istikrarsızlığı önlemenin yöntemleri önem kazanmaktadır. Mal stoku yanında istikrarsızlığı düşürmenin yöntemleri, tarımsal ürün fiyatı kontrolleri, ihracat ve ithalat kontrolleri, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi, tarımsal ürün fiyat destekleri, üretim kontrolleri ve doğrudan önlemler olarak sıralanabilir.

Tampon Stokları: Tampon stokları, bir ürünü satmak için marjinal ürün değerinin düşük olduğu yıllarda depolayarak, tüketmek için marjinal ürün değerinin yüksek olduğu yıllarda depolanmış ürünler bulundurularak doğrudan ekonomik etkinliği artırır yani zaman faydası sağlar. Tampon stokları, fiyatları istikrarlı hale getirerek hem çiftçi hem de tüketici seviyesinde istikrarsızlığı azaltır. Bu yolla hem ortalama arz hem de ortalama talep arttırılarak istikrarsızlığın sosyal maliyeti azaltılır. Tampon stokları, üretim dönemleri arasında istikrar sağlarken, mevsimlik stoklar ise üretim dönemi içinde istikrar sağlarlar.

Fiyat Kontrolleri: Çok kısa dönem uygulaması veya büyük bir savaş ve salgın gibi önemli zaruretlar hariç, fiyat kontrollerinin uygun olmayacağı bilinmektedir. Fiyat kontrolleri, rekabetçi bir tarım sektöründe verimliliği ve üretimi azaltıcı olduğundan fiyatların yükselmesine ve dolayısıyla tarımsal üretimde önemli düşmelere neden olur.

İhracat Kontrolleri ve Ürün Anlaşmaları: İhracat ambargoları tüketici fiyatlarını kontrol altına alabilir, fakat diğer ülkelerdeki ithalatçıları alternatif arz yolları araştırmaya teşvik

eder. Bu durum o ülkenin ihracatını kısa ve uzun dönemde azaltıcı rol oynar. Diğer yaklaşım ise üretici ülkelerin arzını, tüketici ülkelerin ise talebini garanti eden anlaşmalardır. İhracat kontrolü veya ürün anlaşmaları, istikrarı sağlayan diğer yöntemlerin yerine ikame edilecek önlemler olarak görülmemelidir. Yeterli mal stoku yapan bir program ile beraber ulusal gıda güvencesi politikası, ihracat kontrolü olmadan da istenen istikrarı sağlayabilir. Diğer bir deyişle ihracat kontrollerinin maliyeti, iç fiyat istikrarı sonucu ortaya çıkan potansiyel kazançları aşmaktadır.

Ticaretin Serbestleştirilmesi: Dünya tarımsal ürün fiyatlarındaki istikrarsızlığın çoğu, hükümetlerin ticarete müdahalesiyle ortaya çıkmaktadır. Serbest ticaret ihraç edilen malların talep esnekliklerini artırır ve dünya fiyat değişkenliğini azaltır. Serbest ticaretin yaygınlaşması, tarım ürünleri talep eğrisinin eğimini azaltır. Dolayısıyla dünyanın herhangi bir yerinde iklim şartları nedeniyle üretim seviyesindeki bir değişme, dünya etrafında daha az fiyat değişkenliğine sebep olur. Dünya piyasasına girişin serbestleşmesinin garanti edilmesi, ürün tampon stoklarına olan ihtiyacı azaltır ve stokların maliyetlerini düşürür. Daha serbest ticaret, ülkeleri mukayeseli üstünlüğe sahip oldukları ürünlerin üretimine teşvik ederek ekonomik etkinliği de artırır.

Fiyat Destekleri: Özellikle Batı Avrupa ve Japonya’da tüketiciler, ülke içindeki yüksek tarımsal ürün destekleriyle, dünya fiyatlarındaki dalgalanmalardan geniş ölçüde izole edilmişlerdir. AB’deki yüksek tarımsal ürün fiyatlarında istikrar dünya fiyatlarına bağlı olarak “**Değişen Levi**” sistemiyle sağlanmakta idi. Bu sistem, dünya fiyatı ile destekleme fiyatı arasındaki farkı kadar ithal edilen tarımsal ürünleri vergilendirmekte idi. Bu politika gıda ithalatçısı bu ülkeleri zamanla rekabetçi ve ithalatçı konuma taşıdı.

Vadeli İşlemler Piyasası ve Sigorta: Buğday üreten bir çiftçi, hasatta teslim şartıyla belli bir fiyattan belli miktardaki buğdayı için yerel buğday tüccarıyla hasadın aylar öncesinden ileriye dönük bir kontrat imzalayabilir. Yerel tüccar veya çiftçi, ileriye yönelik piyasalar yoluyla riski önleyebilir. Böylece risk spekülörlere kaydırılmış olur. Ayrıca çok sayıda çiftçi, dolu ve kuraklık gibi doğal afetlere karşı özel sektör veya resmi kurumlar aracılığıyla ürünlerini sigorta etmektedir veya gelir sigortası yaptırmaktadır. Bu da risk ve belirsizliği belli bir maliyet karşılığında azaltmaktadır.

Bu başlık altında ortaya çıkan önemli sonuç, istikrarsızlığı önlemek için yapılan vadeli işlemler, stoklama ve sigorta kamu politikası açısından topluma bir maliyet olarak yükler. Ürün değerindeki kayıplardan dolayı oluşan sorunları geçici olarak hafifletir. Bu yöntemler ortaya çıkan yükü, bir fert veya gruptan diğerine kaydırır. Ancak bu araçlar,

mali istikrarı sağladığı için arzu edilir ve uygulama açısından da kullanışlıdır. Ürün akışını ayarlayan ve çiftçi gelirini istikrarlı yapan tampon stoku ve tarımsal ürün ve gelir sigortaları gibi yöntemler gerçek istikrar için gerekli görülmektedir.

4.6. Sonuç

İstikrarsızlık ve belirsizlik, topluma potansiyel olarak yüksek bir maliyete sebep olur. Belirsizliği düşüren politikaların getirisi çok yüksektir. Değişen iklim, teknoloji, zevkler, tercihler ve kurumlara cevap olarak mal ve kaynak tahsisindeki kaymanın olduğu dinamik bir ekonomide fiyatlarda meydana gelen değişme etkinlik için gereklidir. Fakat fiyatlar sık sık ve aşırı bir şekilde dalgalanma göstererek, üretici ve tüketicilere maliyetler yüklemektedir. Dikkatli formüle edilen kamu politikaları, belli bir masrafla çiftlik ve perakende seviyesindeki belirsizliği ve ürünlerden elde edilen kârları düşürebilir. Bu nedenle, bu gibi programların ekonomik anlamda istenen sınırlarının iyi belirlenmesi gerekmektedir.

İster özel sektör tarafından ister hükümet tarafından gerçekleştirilen ürün stoku, piyasaları istikrara kavuşturmada ulusal gıda politikalarının kalbini oluşturur. Ürün stoklarının olmaması durumunda, tarım dışından yapılan transfer ödemeleriyle çiftçiler istikrarlı fiyat ve gelirlere sahip olabilirler. İhracat sınırlanarak tüketiciler istikrarlı fiyatlara sahip olabilirler. Yeterli miktarda depolanmış ürün varsa, yıldan yıla sağlanacak daha istikrarlı ürün arzı, bu istenmeyen alternatif politikalardan kaçınılmasını mümkün kılar. Örneğin, böyle bir yaklaşım hayvan besicilerini de kazançlı kılar. Bu besiciler yüksek veya düşük yem girdisi olan dane fiyatlarına uzun dönemde kendilerini ayarlayabilirler. Fakat dalgalanan mısır, arpa, buğday ve soya gibi dane fiyatlarından dolayı finansman durumlarının tehlikede olduğunu düşünürler.

Özel sektör ticaretinde beklenen fiyat kazanımları, risk ödemelerini de içine alan stoklama maliyetinden daha fazla ise stoklama yapılır. Aksi takdirde özel sektör stokları tek başına uygun olmayacağından kamu sektörünün bu alanda ya bizzat stoklama yapması ya da özel sektör stoklarını destekleme faaliyeti göstermesi gereklidir. Eski deneyimler, hükümetlerin yaptığı tampon stoku maliyetinin getireceği kazancı geçtiğini göstermiştir. Bu nedenle özel sektöre belli miktarda bir doğrudan ödeme yapılarak “lisanslı depoculuk” gibi stoklama işi yaptırılabilir. Ayrıca şu da bilinmelidir ki tampon stoklarında hükümetin rolü, uzun dönemde çiftçi gelirini arttırmak değil, fiyat değişkenliğini düşürmektir.

Tarımsal destekleme politikaları ve istikrarsızlık

Destekleme politikalarının önemli amaçlarından biri de tarım sektöründeki istikrarsızlığı önlemektir. Örneğin fiyatlardaki dalgalanmanın önüne geçmek için çeşitli destekleme ve/veya müdahale yöntemleri kullanılır.

Ancak bazen müdahaleler, istikrarsızlığı azaltacağına artırabilir. “Sosyal yaşama, ekonomiye ve siyasete müdahale, hedeflenenin aksine bir sonuç verebilir yani ters tepebilir” şeklinde ifade edilen yaygın bir kanaat vardır. Bu kanaati destekleyen örnekler çok yaşanmıştır. Çünkü bu müdahalelerin tümü, insanların inançları, değerleri, amaçları ve özgür kararlarını yönlendirmeye yöneliktir. İnsanoğlu doğası gereği özgürlüğü sever ve destekleyici bile olsa müdahaleden rahatsız olur. Genelde ekonomiye ve özelde tarıma yapılan müdahaleleri en az düzeyde tutmak ve çok gerektiğinde yönlendirici politikalar uygulamak en doğru yol olabilir.

Tarıma hiç müdahale etmeyen ve sektörü tamamen piyasa ekonomisine terk etmiş ve başarılı olmuş ülkeler mevcuttur. Buna en güzel örnek Yeni Zelanda’dır. Türkiye’de Tarımın geleceğini planlarken, gerekli alt yapıyı ve kurumsal hazırlıkları yaparak piyasa ekonomisine yakın rekabetçi bir tarım alternatifini öne çıkarabilir.



Kuraklık



Erken Donlar



Hastalık ve zararlılar



Sel ve taşkınlar

Tarımsal üretim faaliyetlerinde kullanılan üretim faktörleri diğer sektörlerle kıyasla daha düşük getiri sağladığından tarımsal üretimin desteklenmesi gerektiği ifade edilir.

V. TARIMDA DÜŞÜK GETİRİ

5.1. Düşük Getiri Gerçeği

Çiftçilerin sahip oldukları mevcut kaynaklardan elde ettikleri getirinin düşük olduğu bilinmektedir. Piyasalar tarım sektörü için uygun mudur? Mevcut piyasa bilgileriyle elde edilen tarımsal üretim girdilerini en uygun şekilde kullanarak tarım sektöründeki kaynaklardan elde edilen getirinin diğer sektörlerdeki kaynaklardan elde edilen getiri kadar olması mümkün müdür? Bu açıdan Uygun bir zaman dilimi içerisinde piyasalar dengeye ulaşır mı? Eğer böyleyse bu denge fırsat maliyetlerini karşılayacak gelir sağlar mı? Çiftçilere ekonomik anlamda adaleti ve tüketicilere uygun tarımsal ürün arzını sağlamayı garanti etmek için hükümetler fiyat ve gelir desteği ile piyasaya müdahale etmeli midir? Eğer tarımsal piyasalar, dengesizliği ortadan kaldırmada veya dengeye getirecek ayarlamayı yapmada etkin olarak çalışıyorsa, sürdürülebilir yeter gelirler elde etmek için hükümetlerin tarım sektörüne müdahaleleri ne çok gereklidir ne de etkindir.

Tarımdaki fiyat ve gelir problemi, çoğu zaman “**fiyat-maliyet**” sıkışması olarak tanımlanır. Fiyat-maliyet sıkışması, meydana gelen bir verimlilik ve dolayısıyla üretim artışından nedeniyle oluşan düşük reel fiyat söz konusu olsa bile, eğer tüm masraflar karşılanıyor ve yeterli bir gelir oranı sağlanıyorsa zarar vermez. Fakirlik ve düşük gelir büyük ticari çiftçiler için ekonomik bir problem olarak tanımlanmaz. Çünkü bunların çoğu yeterince gelir elde etmek için önemli miktarda kaynaklara sahiptirler. Fakat büyük çiftçiler, diğer sektörlerle göre birim kaynak başına tarımdaki getirinin düşük olduğunu iddia etmektedirler. Burada konu az servet, düşük gelir veya fakirlik değil, sahip olunan kaynakların kazandığı düşük getiridir. Tarımsal üretimin ve tarımsal ürünlerin kendine has özellikleri ve bu özelliklerden dolayı tarımsal kaynaklara kronik düşük getiri sağlayan ekonomik yapı bilinmektedir. Bu bilgilerden hareketle tarımsal faaliyetlerde kullanılan kaynak başına elde edilen getirinin sürekli düşük olmasını açıklayan hipotezler, iki aşamalı olarak aşağıdaki gibi ifade edilebilir.

- Piyasadaki güçler çiftçilerin ayarlama yapamayacağı bir hızda piyasa dengesizliği meydana getirir, ya da
- Çiftçiler uyum sağlar ve dengeyi yakalarlar. Fakat bu dengenin yapısı diğer sektörlerle göre kullanılan kaynak başına daha düşük getiriye neden olur.

Bu hipotezleri test etmek için, uygun büyüklükte ve iyi bir şekilde idare edilen bir tarım işletmesi tarafından sağlanan denge noktasının, marjinde ne kadar getiri sağlandığını bilmek gerekmektedir. Konu, küçük aile işletmeleriyle ilgili olmayıp büyük ticari

çiftliklerle ilgilidir. Aynı zamanda şunu da bilmek gerekiyor ki, etkin bir şekilde faaliyet gösteren bir tarım işletmesinin uzun dönem ortalama geliri diğer bir sektördeki ortalama gelire eşit olduğunda dengenin varlığı açıktır. Ortalamanın etrafında önemli ölçüde istikrarsızlık ve dalgalanma söz konusu olabilir. “**Teadmill**” ve “**Sabit Kaynak**” olarak adlandırılan teoriler, hipotezlerin testinde merkezi rol oynamaktadır. Teknolojinin merkezi rolünden dolayı, bu teorilerin anlaşılması için teknolojinin etkisinin nasıl olduğu üzerinde durmak gerekir. Bu teoriler, dengesizlik oluşturan ve bu dengesizlikle ilgili ayarlamaları engelleyen güçler üzerinde durmaktadır. Diğer taraftan “**Azalan-Maliyet Teorisi**”, gerçekte düşük getiri problemi olmamasına rağmen niye böyle görüldüğünü açıklamaktadır.

Piyasada birçok güçler dengesizlik oluşturmaktadır. Bunların içinde makroekonomik politikalar, ekonomik büyüme, politik kararlar ve iklim şartları sayılabilir. Tarımda kronik dengesizliğin en yaygın kaynağı olan teknolojinin düşük gelire sebep olduğu iddiası, Treadmill Teorisi üzerinden tartışılmıştır.

5.2. Treadmill Teorisi

Williard Corhrane tarafından 1965 yılında ortaya atılan bu teori özet olarak aşağıdaki gibi ifade edilebilir.

- Yıldan yıla yeni teknolojiler ortaya çıkmaktadır.
- Bu teknolojiler kârlı ve verimliliği artırıcı olduğundan hızlı ve kaçınılmaz bir şekilde çiftçiler tarafından uygulamaya koyulmaktadır.
- Çok yavaş artan ve esnek olmayan toplam tarımsal ürün talebine karşılık ürün arzının daha hızlı artması sonucu kısa dönemde tarımsal ürün fiyatları ve çiftçi geliri düşmektedir.
- Düşük getiri sonucu azaltılması beklenen tarımsal girdi kullanımları fiyatlardaki düşmeye karşı tepkisiz kalmakta, azalmamaktadır.
- Düşük fiyat baskısıyla belirli gelir seviyesinde kalmayı sağlama çabası, kronik üretim fazlalığını ortaya çıkarmaktadır.
- Ürün fazlalığı giderilmeden ve karlılık durumuna geçilmeden yeni teknolojilerin ortaya çıkması, bahsedilen süreci yeniden başlatmaktadır.

Treadmill Teorisi, dengesizliğin oluşmasında teknolojinin rolünü ifade etmekle kalmayıp, aynı zamanda sabit kaynak teorisinin açıkladığı dengesizlik durumuna yavaş uyumu da kabul etmektedir. Bu noktada bir süre konudan uzaklaşarak tarımsal

işletmelerin problemlerinin ve yeni fırsatların ortaya çıkmasında teknolojinin rolünü biraz derinlemesine incelemek yerinde olacaktır.

5.3. Teknoloji, Verimlilik ve Dinamik Etkinlik

Teknoloji, girdi ve çıktı ilişkisi ile ilgili metot ve teknikleri ifade eder. Teknoloji, mekanik, biyolojik, kimyasal, elektronik ve dijital olarak sınıflandırılır. Teknoloji ücretsiz değildir ve bir sermaye formundadır. Üretilmesi için kıt kaynakları gerektirir ve birkaç üretim döneminde kullanılabilir. Bu yüzden teknolojiyi üretme ve kullanma kararı ekonomik bir karardır. Teknoloji, verimlilik ve etkinlik farklı şeylerdir.

ABD’de tarımdaki teknolojik gelişmeler 1862’de “Land Grant” üniversitelerin kurulmasıyla başlamıştır. Diğer gelişmiş ülkelere aynı paralelde teknolojinin tarımda kullanılması hızlanmıştır. ABD’de daha sonra tarımsal deneme istasyonlarının 1887’de ve kooperatif yayım servisinin 1914’de kurulmasıyla tarımla ilgili araştırmaların yapılması ve üretilen bilgilerin çiftçilere aktarılması hızlı bir şekilde başlamıştır. Ayrıca 1850’de sanayi devriminin başlaması da bu gelişmeye katkıda bulunmuştur. Geliştirilmiş tohum çeşitleri, hibrit mısır, düşük maliyetli ticari gübre, tarım ilaçları, traktör gücü, elektriğin kırsal alanda kullanılmaya başlaması gibi temel teknolojik gelişmeler 1920’den sonra başlamıştır. Türkiye’de bu teknolojik gelişmeler cumhuriyetten sonra başlamışsa da hızlı ve yaygın teknoloji kullanımı 1950’li yıllarda başlamıştır. ABD’de teknolojik gelişmelerin etkisiyle oluşan tarımsal verimlilik göstergeleri Çizelge 5.1’de verilmiştir.

Çizelge 5.1. ABD’de teknolojik gelişmenin tarımdaki etkisiyle ilgili bazı göstergeler

Yıl	Tarımsal Üretim	Üretim Girdisi	Üretim Girdisi Başına Üretim	Bitkisel Üretim (da)	İşçi Başına Hay. Üretim	İşgücü Başına Çıktı
1910	36	87	42	18	12	13
1920	42	99	43	19	12	14
1930	43	102	42	17	13	15
1940	49	102	49	20	14	18
1950	61	106	58	22	19	31
1960	74	99	76	41	32	42
1970	84	96	87	70	64	74
1980	104	103	101	105	129	109
1985	119	94	127	136	175	140
Yıllık Büyüme	1,6	0,1	1,5	2,7	3,6	3,2

Çizelgede de görüldüğü gibi 1910 ile 1985 arasında örneğin işgücü başına üretim 10 misli artmış, kullanılan girdi başına üretim yıllık %1,5 artmıştır. Bütün bu rakamlar,

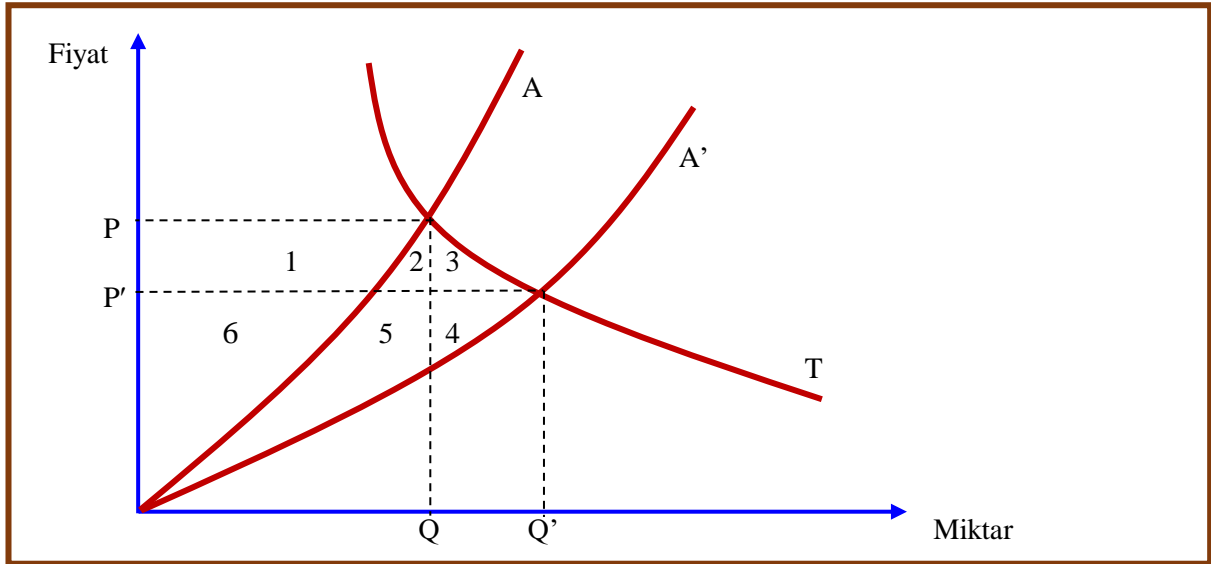
tarımda mutlak bir etkinlikten ziyade, zaman içerisindeki mukayeseli etkinliği göstermektedir. Bu hızlı verimlilik artışları, tüm dönemlerdeki kaynakların kullanımı ile tanımlanabilir. Bu veriler, dinamik etkinlikte de önemli bir gelişmenin sağlandığını göstermektedir. Çok faktörlü verimlilik indeksi, toplam tarımsal arz eğrisini 1910'dan beri %1,5'lik bir oranla 1960'dan beri %2,0'lik bir oranla sağa kaydırmıştır.

5.4. Teknoloji ve Statik Etkinlik

Statik ekonomik etkinlik birkaç yolla ölçülebilir, fakat bütün metotlar Şekil 5.1'deki kavramın değişik bir şeklidir. Araştırma ve yayım gibi geleneksel olmayan giderler (C), bitkisel ve hayvansal üretim arz eğrisini A den A'ne kaydırarak da fiyatı P den P'ne, miktarı Q dan Q' ne değiştirmektedir.

Bu değişimin net sosyal kazanç aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Tüketicinin kazancı:	1+2+3
Üreticinin kaybı:	1-(4+5)
<u>Vergi ödeyenlerin kaybı:</u>	<u>C</u>
Toplumun net sosyal kazancı:	2+3+4+5-C



Şekil 5.1. Tarım sektörü arz eğrisini S den S' ne yükselten verimliliğin ekonomik etkisi

Burada dikkate alınan zaman dilimlerinin çoğunda tarımsal ürünlerin talebi inelastik olduğundan verimlilikteki artış üreticilere kayıp getirir. Yani 1 numaralı alan, 4 ve 5 alanından büyük olur. İhracatın yani dış talebin toplam talep içindeki payı artar. Talep daha esnek hale gelirse, verimlilikten dolayı üreticinin zarara uğradığı kesin olarak ifade edilemez. Çünkü miktardaki artış fiyattaki düşüşe oranla daha fazla olur.

Tarımsal eğitim, araştırma ve yayıma yapılan C kadar yatırımdan toplumun elde ettiği kazanç uzun yıllar boyu sürer. Yapılan araştırmalar, bugün yapılan bir ₺ yatırımın, 8 yılda en yüksek kazancı ulaştığını ve 16 yıl gibi uzun bir sürede de etkisinin sona erdiğini belirtmektedirler.

Tarımsal eğitim, araştırma ve yayım gibi dolaylı üretim girdilerine yapılan yatırımlardan elde edilen statik ekonomik etkinliğin hesaplanmasının üç şekli yaygın olarak kullanılmaktadır. Burada 2+3+4+5 alanı, bu yatırımlardan her yıl için elde edilen kazançları ifade eder. Bu kazançları b_i ile ifade edip gelecekteki kazançların net bugünkü değerini (NBD) hesap etmek istersek, bunu eşitlik 1'deki gibi gösterebiliriz.

$$NBD = \sum_{i=1}^{16} \frac{b_i}{(1+r)^i} - C_0 \quad (1)$$

Eğer burada $C_0 = 1$ ₺ ise faiz oranı 0,1 veya %10 olduğu zaman $\sum \frac{b_i}{(1+r)^i} = 4$ ve böylece $NBD = 3$ ₺ olur. Diğer alternatif metod kazanç-maliyet oranıdır (B/C). Bu oran eşitlik 2'de verilmiştir.

$$\frac{B}{C} = \frac{\sum b_i}{C_0} \quad (2)$$

Tarımsal araştırma ve yayım için tipik bir kazanç-maliyet oranı, $r = 0,10$ veya %10 faiz oranı olarak kullanıldığında 4 ₺ değerini verir. Çok yaygın olarak kullanılan yöntemlerden biri de içsel getiri oranı (IGO) hesap etmektir. Eşitlik 3'de verilen net bugünkü değeri 0 eden orandır.

$$IGO = r : \left(\frac{\sum b_i}{(1+r)^i} \right) - C_0 = 0 \quad (3)$$

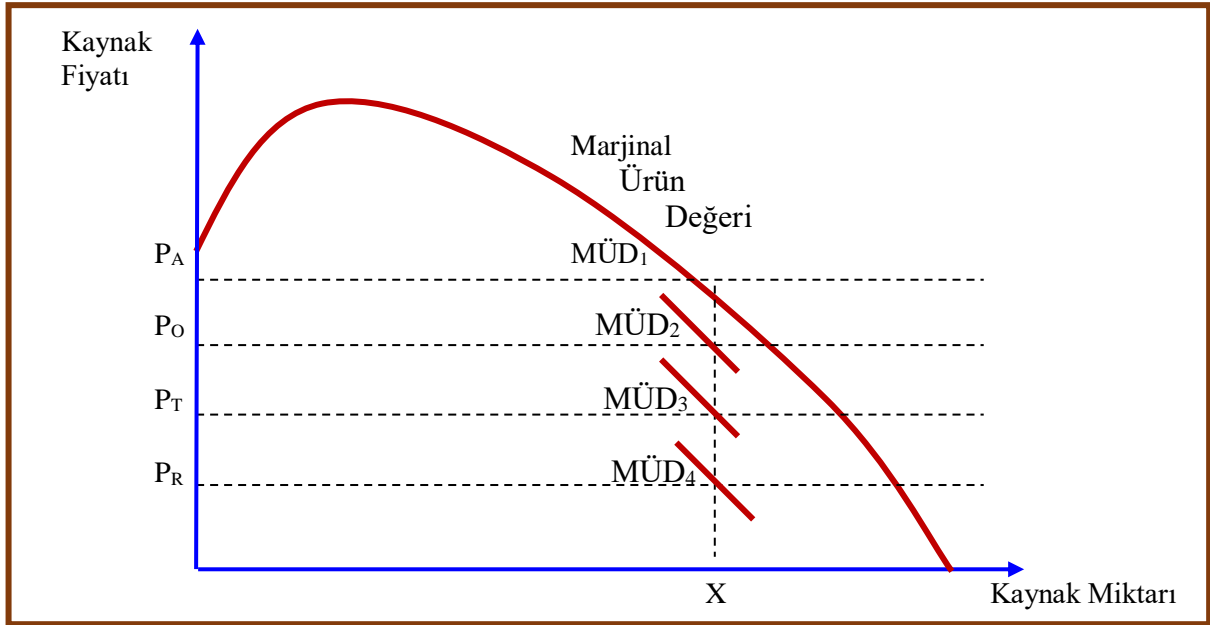
İçsel getiri oranı %25'den %50'ye değişmektedir. Bu da tarımsal verimliliği geliştirmek için kullanılan kaynaklara 16 yıl içinde %25 ile %50 arasında bir faiz oranının ödenebileceğini ifade etmektedir. Yapılan araştırmalara göre bu oranın araştırma için %25-50, genel eğitim için %10, teknik eğitim için %15 olduğu bulunmuştur. Ticari girdiler için ise işletme büyüklüğüne göre %15-20'den %5-10'a, hatta 0'a düşmektedir.

5.5. Sabit Kaynak Teorisi

Klasik ekonomik teoriye göre, verilen bir üretim faktörünün marjinal ürün değeri, tüm kullanımlarda onun piyasa fiyatına eşit olduğu noktada en etkin kaynak tahsisi

sağlanmış olur. Tarım ekonomisinin gerçek ve dinamik yapısı dikkate alınarak bu kavram iyi bir şekilde gözden geçirilmelidir. Şekil 5.2’de de görüldüğü gibi, yalnızca bir fiyat değil, dört farklı fiyat, tarımsal işgücü ile alakalıdır. P_A , tarım dışında işgücüne sahip olma fiyatıdır. Tarım dışı sektörlerden tarım sektörüne girişimcilerin çekilebilmesi için ihtiyaç duyulan getiri olarak kabul edilebilir. Tarım dışında istihdam edilen işgücünün tarım sektöründe çalışması için verilmesi gereken ücrettir. Tarımdaki optimum işgücü istihdam seviyesi verilen P_A ve $MÜD_1$ için X ’dir.

Şekil 5.2’deki ikinci fiyat olan P_0 , tarımdaki işgücünün fırsat maliyetidir. Bu değer, şu anda tarımda istihdam edilen işgücünün tarım dışı sektörde kazanacağı miktarı ifade eder. Tarımda çalışanlar daha az formal eğitim almış ve genellikle tarım dışında çalışanlardan daha yaşlıdırlar. Eğer çiftçiler tarım dışı sektörde istihdam edilmiş olsalar, ortalama kazançları tarım dışında çalışanlardan daha düşük olacaktır.



Şekil 5.2. Tarımda işgücünün marjinal ürün değeri

Genel eğitim, iş sahaları arasında transfer edilebilen becerileri artırır. Çiftçiler genellikle dışarıda çalışanlar tarafından kolaylıkla öğrenilemeyen yüksek derecede idari beceriye sahiptirler. Maalesef bu beceriler tarımın dışında çoğu zaman sınırlı bir değere sahiptir. Bir işten diğerine aktarılabilen az sayıda becerilere sahip olan çiftçiler için, tarımsal istihdama alternatif olarak çoğu zaman kentsel istihdam mevcuttur. Onlar için fırsat fiyatı olan P_0 ya sıfırdır ya da işsizliği telafi değerindedir.

Çiftçilerin yaş dağılımı da hareketliliği sınırlamaktadır. Gerçek şu ki tarımda çalışanların önemli bir kısmının ya çok genç ya da çok yaşlı olduğundan çok düşük kazanç elde etmeleri ve tarım dışında çok az istihdam edilme imkânına sahip olmaları düşük bir fırsat fiyatına neden olmaktadır ki bu da vasıfsız tarımsal işgücüdür. Bu fiyat tarımdaki işgücünün dışarıdaki değeridir. Türkiye geneline ortanca yaş 31 iken, kırsalda yaşayan ve tarımla iştegal eden ailelerde ortanca yaş 52'dir.

Ekonomik dengedeki ücret oranları, transfer maliyetinden dolayı farklılık arz eder. Tarımdaki ücret seviyesi, fırsat değeri eksi transfer maliyetinin altına düşmeli ki ekonomik olarak tarımdan işgücü transferinin gerekçesi olsun. Şekilde gösterildiği gibi fırsat fiyatı P_0 eksi transfer maliyeti, P_T işgücü faktör fiyatını vermektedir. Transfer maliyeti, potansiyel olarak tarım dışı sektörde kazanılacakları azaltıcı bir rol oynar. Genç insanların gelecekte kazanma potansiyelleri fazla olduğu için bunlar için transfer maliyeti önemli bir oran tutmazken, potansiyel kazanacakları düşük olan yaşlı işçilerde bu oran yüksek olabilir. Dolayısıyla tarımda kalmanın fiyatı daha düşük olabilmektedir.

Tarımdan işgücünün dışarı hareket etmesini teşvik eden fiyat, çiftlik yaşamına çok değer veren işçiler için P_T 'den önemli ölçüde daha düşük olabilir. Eğer alternatif iş bulma, bulunduğu topluluğu terk etmeyi gerektiriyorsa, çiftçi ailesi akraba ve arkadaşlarını terk etmektense daha düşük geliri kabul edebilir. Bu durumda tarım işgücü için rezervasyon fiyatı P_R olabilir. Bu öyle bir fiyat ki alternatif iş imkânlarının tarım iş gücünü çekici olması için tarım işgücü kazancının bu fiyatın altına düşmesi gerekiyor. Burada, tarım dışı işteki potansiyel kazançlar, transfer maliyeti, çiftçilikten fiziki olarak doyuma ulaşmış olma, gelecekteki tarım kazançları beklentisi ve şehirde yaşamak gibi etkenler veri olarak kabul edilmektedir.

Özet olarak tarım sektöründe çalışanların, eğitim seviyeleri ve becerilerinden dolayı, kaynakların marjinal değeri $MÜD_2$ 'ye düşse bile bu marjinal değer, tarımdan ayrılmayı gerektirmeyecektir. Buna transfer maliyeti eklendiğinden $MÜD_3$ 'e ve çiftlik şartlarında yaşamının arzu edilmesi nedeniyle $MÜD_4$ 'ün altına marjinal ürün değeri düştüğünde, tarımdan ayrılma söz konusu olacaktır. O zaman dışarıdaki iş gücü ücreti P_A olduğunda ancak belirtilen nedenlerle tarımdaki ücret P_R 'nin altına düştüğünde tarımdan diğer sektörlerle doğru bir kayma söz konusu olacaktır. Bütün bu nedenlerden dolayı $P_A - P_R$ kadar bir fark ancak iş gücünün tarımdan ayrılmasını sağlayacak ve tarımdan işgücünün ayrılması zorlaşacaktır. Tarımdaki istihdam seviyesi değişmeksizin, marjinal ürün değeri $MÜD_1$ ile $MÜD_4$ arasında değişmektedir. Eğer tüm tarımsal işgücü rezervasyon fiyatında (P_R) bir değere sahip ise, tarım ekonomisi daha az kaynak gerektiren bir

dönemde dengede olacaktır. Diğer herhangi bir fiyatın (P_A , P_O veya P_T) kullanımı, tarımda brüt gelirin tüm masrafları karşılamayacağını gösterecektir.

5.6. Kaynak Sabitliğinin Tarımsal Üretim ve Gelir Üzerine Etkileri

Tarımda düşük getirinin olduğunu açıklamada Sabit Kaynak Teorisinin gerçek rolünü ortaya koymadan önce, işgücüne ilave olarak tarımsal üretim kaynaklarının sabitliğini de açıklamak gerekmektedir. Tarımsal kaynaklar neden sabittir? Bu soruya cevap vermek için tarımsal kaynakları beş gruba ayırmak kullanışlı olacaktır. Bunlar (1) finansman kaynakları, (2) işletme sermayesi, (3) sabit sermaye, (4) reel servet ve (5) işgücüdür. Burada sabitliğin iki yönünü yani kaynakların sürekliliğini ve marjinal ürün değerinin daha önceden bahsedilen dört farklı fiyatla ilişkisini dikkate almak gerekiyor.

Para, banka depoziti, tahvil gibi finansman kaynakları kolay bir şekilde ve aynen tarım dışı yatırımlara transfer edilebilir ve sabitlikten ve düşük gelirden dolayı ortaya çıkan problemlerle herhangi bir ilişkisi yoktur.

Gübre, yakıt, tohum, tamir masrafları, ilaçlar ve malzeme gibi işletme sermayesi genellikle bir kere tarımda kullanılmaya başladığında düşük alternatif fırsat fiyatına sahip olmaktadır. Beklenen ürün fiyatı dikkate alınarak satın alınan bu faktörleri, ürün fiyatları hızlı bir şekilde düşse bile kullanılmak durumundadırlar. Fakat girdilerin çoğu hızlı bir şekilde bir üretim döneminde tüketilmektedir. Bu nedenle çiftçiler bu hatalarını gelecek üretim periyodu için daha az işletme sermayesi girdisi satın alarak düzeltebilirler. Ayrıca bu girdiler için çiftlik marjinal ürün değeri, bu ürünlere sahip olma fiyatının üzerinde olmaya meyilli olmuştur.

Tarımsal makineler gibi uzun ömürlü sermaye kalemleri, uzun bir dönemde hizmet vermekte ve tarım sektörü dışında düşük elden çıkarma değerine sahip olmaktadır.

Dördüncü girdi kategorisi olan arazi gibi gayri menkuller, şehirlerin etrafı hariç tarım dışı kullanımlarda düşük elden çıkarma değerine sahip olmaktadır. Arazinin sabitliği çok önemli olmakla beraber, arazi fiyatı tarımdaki ekonomik şartlara bağlı olarak belirlenmektedir. Tarımsal üretim seviyesi arazi fiyatlarıyla ilişkili olmadığı gibi aşırı kapasite kullanımı ve tarımdaki düşük getiri arazi fiyatlarına bağlanamaz.

Sabit kaynak teorisinin, düşük tarımsal kaynak getirisine bir açıklama sağlayıp sağlamadığını görmek için, problemleri kaynak olan işgücü tekrar ele alınabilir. İşgücü, süreklilik arz eden bir kaynaktır. Tarım dışı sektörlerden çok temin edilmediği halde

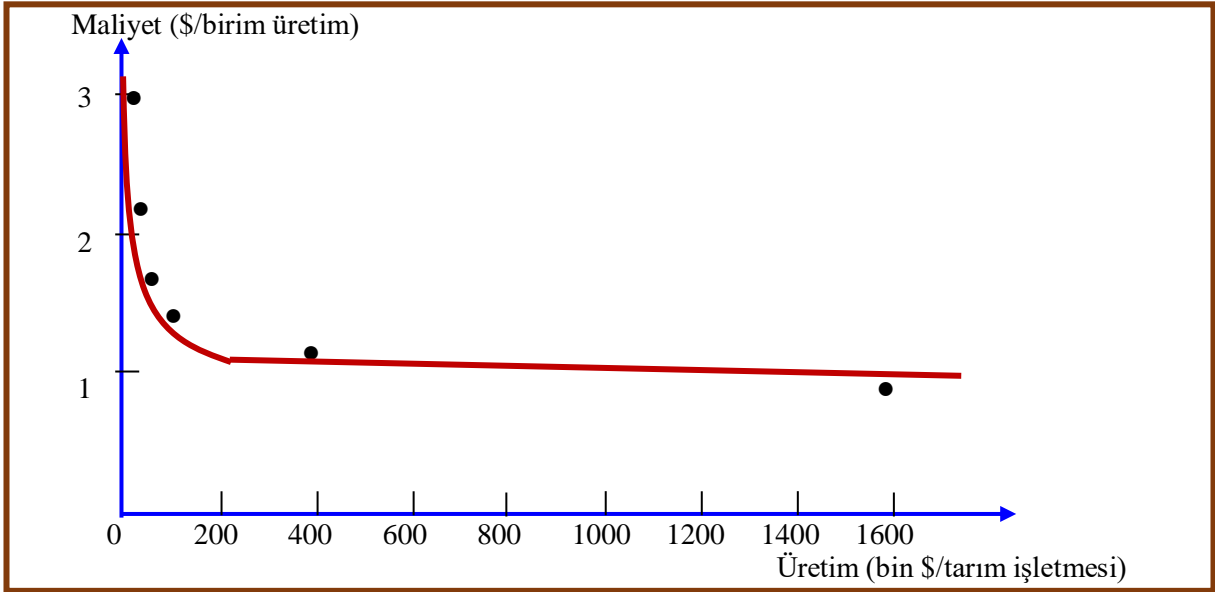
daha yüksek olan doğum oranı dolayısıyla kırsalda tarımsal işgücü arzı oluşmaktadır. İşgücü girdisinin kendindeki bir değişimin tarımsal üretim üzerine çok az bir etkisi olduğundan kaynak sabitliği tarımdaki aşırı kapasiteyi açıklayamayacaktır. Kısaca, Sabit Kaynak Teorisi ve onu destekleyen veriler, kısa ve orta vadede tarımsal kaynakların şoklara uyum sağlamadığını göstermektedir. Çünkü bu uyumu sağlamak ekonomik değildir. Sabit Kaynak Teorisi, düşük gelirler elde edilmesine rağmen sürekliliği devam eden tarımsal üretiminle bağlantılı çiftlik ekonomisindeki dairesel düşük getirileri açıklamaya yardım etmektedir.

5.7. Azalan Maliyet Teorisi

Etkin ticari tarım işletmelerinin arzu edilen seviyede yeterince gelir elde etmelerine rağmen, ticari çiftlikler kronik olarak düşük getiri elde ederler inancı neden çok yaygın bir kanaattir sorusu bu noktada önem arz etmektedir. “Azalan Maliyet” denge teorisi de bu olguyu açıklamaktadır. Azalan maliyet teorisi, tüm çiftçiler için ortalama getirileri tarım dışı standartlara çıkararak dengesizlik oluşturma teşebbüsleri, ifade edilen tüm iddiaları boşa çıkarmak ve suyu yokuşa akıtmak anlamına geldiğini göstermektedir.

İşletme büyüklüğüne bağlı olarak azalan maliyetleri ve artan getirileri gösteren çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu kavram tarım problemleriyle çok ilgili değildir. Burada ölçek yerine özellikle büyüklük kullanılmıştır. Ölçeğe göre getiri, tüm üretim kaynağı seviyelerindeki sabit oranlardaki değişimin tarımsal üretime etkisi olarak ifade edilir. Tarımsal işletmeler tüm üretim kaynaklarını aynı oranlarda artırmadıklarından, ölçeğe göre getiri kavramı yalnız başına akademiktir ve tarım politikası ile ilgili değildir. Tarım işletmelerinde büyüme, sermayenin işgücüne, değişen masrafların sabit masraflara oranının artması şeklinde karakterize edilebilir. Bu değişiklikler, büyüklük artışından dolayı birim üretim maliyetlerinde düşmeye neden olur. Büyüklüğe göre artan getiride birim azalan maliyetler olgusu şekil 5.3’de görüldüğü gibi çok açıktır.

Birim üretime (tarımsal ürün gelirleri, aynı gelirler ve hükümet ödemelerinin toplamı) düşen tüm girdi maliyetleri (aile işgücü ve müteşebbis sermayesinin fırsat maliyeti), 10 bin \$ ile 20 bin \$ arasında satış yapan işletmeler için 2,4 \$ iken, 500 bin \$ satışa sahip işletmelerde 0.83 \$ olmuştur. İşletme büyüklüğü 200 bin \$ satışın üzerine çıktığında birim maliyetler artık çok fazla düşmemektedir. İşletmelerin önemli kısmı, ABD’de ekonomik büyüklüğe ulaşmıştır. Şekil 5.3’ birim maliyetlerin işletme büyüklüğüne bağlı olarak düştüğü görülmektedir.



Şekil 5.3. ABD'de tarımsal işletme büyüklüğüne göre üretim başına kaynak maliyeti

5.8. Değerlendirme

Ne teori ne de ampirik rakamlar, hükümet müdahalelerinin olmaması durumunda pazara yönelik (ticari) tarım işletmelerinin tarımsal faaliyetlerde düşük getiri elde etme durumunda olduğu hipotezini desteklememektedir. Tarım sektörü, faaliyet gösterdiği belirsiz ortama uyum sağlamada dayanıklılık arz eder. Bu durum, iyi bir şekilde idare edilen ticari tarım işletmelerinin bazı yıllar bazen birkaç yıl peş peşe düşük gelir elde edeceği veya sermaye kaybına uğrayacağını inkâr etmek anlamına gelmemektedir.

Tarımsal problemlerle ilgili Treadmill ve Sabit Kaynak teorileri, aralıklı dönemlerdeki düşük gelir ve kaynaklardan elde edilen düşük getiri oranları tarafından tanımlanan devresel istikrarsızlığı açıklamaya yardım eder. Fakat ne bu teoriler ne de ampirik veriler, tarımdaki süreklilik arz eden düşük getiri efsanesini desteklemektedir. Ampirik veriler tarımdaki kaynaklardan elde edilen gelirin en azından diğer sektörlerdekilerle karşılaştırılabilecek durumda olduğunu ima etmektedir.

Bu bölümden çıkarılacak sonuç, tarımsal kaynaklardan elde edilen düşük getiri oranı problemi, Treadmill ve Sabit Kaynak teorileri tarafından tanımlandığı gibi kronik bir dengesizlik problemi değildir. Hâlbuki düşük getiri problemi, daha önce de açıklandığı gibi açıkça bir kronik denge problemidir. Küçük ve kötü idare edilen çiftliklerin kaynaklardan düşük getiri elde etmesi tamamen normaldir. Düşük devirli gelirler ve sermaye kayıpları ciddi problemlerdir. Sürekli düşük gelir elde eden tarım işletmeleri

tüm çiftçilerin, aslında gelir seviyesinin yükseltilmesi için sürekli bir hükümet desteğinden ziyade kaynak düzenleme (ayarlar) yardımına ihtiyaç duyarlar.

Azalan maliyet teorisi, tarım arazisi, iş gücü ve diğer kaynakların marjında dengede olduğu hipotezini ileri sürmektedir. Uygun büyüklükteki tarım işletmeleri, kaynaklarının fırsat maliyeti yükseldiğinde yüksek oranda getiri kazanırlar. Çünkü uygun büyüklükteki işletmeler için fiyatlar marjında belirlendiğinden dolayı, küçük ve etkin olmayan bir şekilde işletilen tarım işletmelerinin çoğunluğu için kaynak fiyatları çok yüksek olmaktadır. Bu durumda ister fiyatlar yüksek, isterse düşük olsun, yaklaşık tüm çiftçilerin % 90'ı, tüm kaynakların fırsat maliyeti dikkate alındığında düşük getiri elde ederler. Fakat kırsal hayatın sosyal imkânları ve vergi avantajları bu durumu telafi ettiğinden çoğu küçük işletmeler için toplam sosyal getiriler dengenin altında değildir.

Tarımın problemleri ile ilgili olan azalan-maliyet teorisi, teknoloji, eksik rekabet ve sabit kaynaklar ile ilgilidir. İşletmeyi büyütme kabiliyeti, çiftçilerin daha fazla arazi satın alabilme imkânı ile alakalıdır. Arazi satın alma ve çiftlikleri birleştirebilme ise komşu çiftliklerin tarım dışında iş bulma kabiliyetine bağlıdır. Ekonomik tarımsal işletmeler oluşturma yani işletmeleri büyütme sürecinin yavaş seyretmesinin sebepleri vardır. Bu sebepler (1) tarımsal işletmelerin sahip oldukları kaynakların daha etkin kullanımlarının farkına varmamaları, (2) tarımdan toplu olarak ayrılacak insanların yeterli eğitimle donanmış olmamaları, (3) düşük gelir elde edenlerin çiftçiliği hayat tarzı olarak benimsemeleri, (4) yüksek işsizlik oranındaki hareketlilik ve (5) arazi piyasasındaki fiyatların bile bilinmediği yoka yakın alım satımdır. Özellikle makineleşmeyi ve çiftlik idaresi yöntemini temsil eden teknoloji, işletme büyüdükçe birim maliyet eğrisine şekil verir ve onu sürekli ve yavaş bir şekilde sağa kaydırır.

Tarım ekonomisi hastalıkların başarılı bir tedavisi, doğru bir teşhisi gerektirir. Ticari tarımın en ciddi problemi olan yıllık ve devri istikrarsızlık, mevcudiyeti tartış kronik düşük gelir problemi ile karıştırılmamalıdır. Treadmill ve Sabit Kaynak teorileri, devresel düşük gelir, istikrarsızlık, sermaye kayıpları, finansman stresi ve para akışı sıkışmasını açıklamaya yardımcı olur. Fakat belli bir ölçüde iyi idare edilen uygun büyüklükteki çiftlikler ki bunlar tarımsal üretimin çoğunu yapar ve nispi olarak az sayıdaki bu büyük çiftlikler dengeye daha hızlı ulaşırlar. Tarımsal kaynaklardan elde edilen düşük getiri oranından kaçınmak için, ürün programları yoluyla yıllardan beri süren tarımsal destekler belli bir getiri oranının sürekliliğini sağlamada yeterince başarılı olamamaktadır. Eğer tarımsal destekleme programları gerçek istikrarsızlık, para akışı ve

diğer ticari tarımın problemlerini etkin bir şekilde çözmeye gerekli olduğu varsayılıyorsa, problemlerin hızlı olarak yeniden tanımlanması gerekir.

Bu bölümün sonuçlarının hükümetin hızlı bir şekilde ticari çiftçilere uygun gelir sağlamak için harekete geçtiğini gösterdiği iddia edilebilir. Burada destekleme programlarından yararlanmayan önemli sayıdaki çiftçiler ve piyasaya sinyallerine göre önemli dönüşümler yapan çiftçiler göz ardı ediliyor. İstikrarsızlık, hükümetin çiftçilere transfer ödemeleri yapmasının için tartışmasız bir kanıt değildir. Lokanta sahipleri, vadeli işlemler piyasalarındaki spekülasyonlar, Tahtakale yatırımcıları ve toplumun belki de diğer tüm sektörleri çiftçilerden daha fazla riskle karşı karşıyadır, fakat hükümet desteği almazlar. Tarımda ne destekler ne de müdahalelere yetersiz gıda arzına gerekçe olarak gösterilebilir. Gelecekte olabilecek gıda ve lif kıtlığını engelleyecek üretimi yapan ve çalışabilir rekabeti sağlayacak yeterince çiftçi olacaktır. Her şeye rağmen piyasa için üretim yapan çiftçiler ve toplum için istikrarsızlık önemli bir problemdir.

Tarım sektöründe düşük getiri her zaman geçerli midir?

Tarımda düşük getiri ile ilgili ele aldığımız teoriler dikkate alındığında, tarımda düşük getiri bir gerçek olsa bile, yeterli işletme büyüklüğü ve verimlilik önemli unsurlar olarak ortaya çıkıyor. Eğer tarımsal işletmeler bu özelliklere sahip ise, düşük getiri problemi kaynakların tarımda kalmasını engellemeyecektir. Teknolojik gelişmeler zamanında tarımsal üretime adapte edilir ve dolayısıyla üretimde verimlilik istenen düzeye yükseltirse kullanılacak kaynakların miktarı azalır, bu da maliyetleri düşüreceğinden düşük getirin etkisi belli ölçüde ortadan kalkacağından tarımın rekabet eden bir sektör olduğu çıkarımı yapılabilir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde geçmişte olduğu gibi bugün de hala tarımsal üretim devam ediyor ise, bu sektörde çalışanlar kazanıyor ve geçimlerini sağlıyor ise ve hatta bazı ülkelerde tarım sektörü diğer sektörlerle sermaye sağlıyor ise o zaman tarım sektörü kendi ayakları üzerine durabilme kabiliyetine sahiptir. Bu tespit, düşük getiriye rağmen kaynakları kendinde tutma anlamında tarım sektörü rekabet eden bir sektör olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla, tarım sektörünü destekleme anlamındaki politikalar olmadan, sadece sektörü rekabetçi kılacak daha iyi yapısal ve kurumsal şartları sağlamak belki de yeterli olacaktır. Bu durumda, geriye tek şey kalıyor o da diğer sektörlerle göre tarımda daha fazla var olan risk ve belirsizliği ve dolayısıyla istikrarsızlığı ortadan kaldıran tarımsal ürün ve tarımsal gelir sigortası gibi destekleme politikaları işleterek çiftçiyi korumak olacaktır.

Tarım politikası analizleri, yürürlüğe koyulması düşünülen veya devam eden politikaların toplum refahına katkısını ölçerek bu politikaların uygunluğunu belirler.

VI. TARIM POLİTİKASI ANALİZLERİ

6.1. Giriş

Tarım politikası analizlerine yönelik teorik ve uygulamalı başlangıç düzeyinde bilgi ve becerilerin verildiği bu bölümde;

- Kavramsal olarak tarım politikalarının ekonomik etkinliği anlamak,
- Ekonomik müdahalelerden ortaya çıkan gelir ve masrafların tüketiciler, üreticiler ve vergi ödeyenler arasındaki dağılımını ölçmede arz ve talebin nasıl kullanıldığını göstermek,
- Hükümetlerin piyasaya müdahalelerinin nerede uygun ve nerede uygun olmadığını gösteren örnekler sunmak ve
- Bu analizlerin grafiklerle açıklamasını yapmak ve destekleme politikalarıyla ilgili bir ampirik örnek sunmak amaçlanmaktadır.

Fiyat mekanizmasının başarısız olduğu bazı durumlar nedeniyle hükümetlerin piyasaya müdahalesi sonucu olumlu sonuçlar alınabilir. Bu müdahaleler daha çok piyasadaki tıkanıklığın önünü açar ve piyasayı yönlendirir. Bu yüzden piyasaya yapılan hükümet müdahaleleri, çoğu zaman aşağıdaki konular için uygundur.

- Tarımsal eğitim, araştırma, yayım ve alt yapı gibi kamu mallarını üretmek
- Özel kazanç ve kayıplarla sosyal kazanç ve kayıpları ilgili kesimler tarafından kabul edilebilir bir noktada buluşturmak
- Fiyat mekanizması içerisinde doğal olarak gerçekleşen monopolleşmeği önleyerek piyasada rekabeti temin etmek
- Yeterli üretim faktörüne sahip olmadıklarından üretimden yeter pay almayan düşük gelirlilere gelir desteği sağlamak

Bazen de hükümetler, toplumdaki bazı kesimleri desteklemek amacıyla fiyat mekanizmasının temin ettiği doğal akışa yani piyasaya müdahale ederler. Bu amaçla yapılan aşağıdaki hükümet müdahaleleri, ulusal geliri yani toplumun refahını düşürdüğünden ekonomik teori açısından uygun değildirler.

- Tarımsal ürün fiyatlarını piyasa ve sınır fiyatlarından aşağı veya yukarı çekmek
- Tarımsal ihracat ve ithalata kota koymak ve sınırlamalar getirmek
- Piyasada oluşan döviz kurlarına müdahale etmek
- Üretim girdilerini, ihracatı veya diğer mal ve hizmetleri desteklemek

Ayrıca, sosyal amaçlı bazı hükümet müdahaleleri vardır ki bunların kamu hizmeti olarak topluma sunulması gerekir. Arazi reformu gibi kazanç-maliyet oranı 1'in altında olan yatırım projeleri ve zenginden vergi olarak alınıp fakire destek olarak dağıtılması gibi hükümet müdahaleleri belli şartlarda uygun olabilir. Bunlar içinde en etkin dağıtım politikası doğrudan gelir transferidir. Ayrıca, gelir ve kaynak dağılımında adaleti öne çıkaran ve kamu politikalarının temelinde var olan eğitim ve sağlık hizmetleri de öne çıkmaktadır. Evrensel insan kaynağına yatırım olan bu hizmetler fırsat eşitliğini artıran tüm hususları ve ekonomik sistemi yönlendirecek kuralların oluşumuna katılım yeteneğini artırmayı içerdiğinden devlet tarafından garanti altına alınması gereklidir.

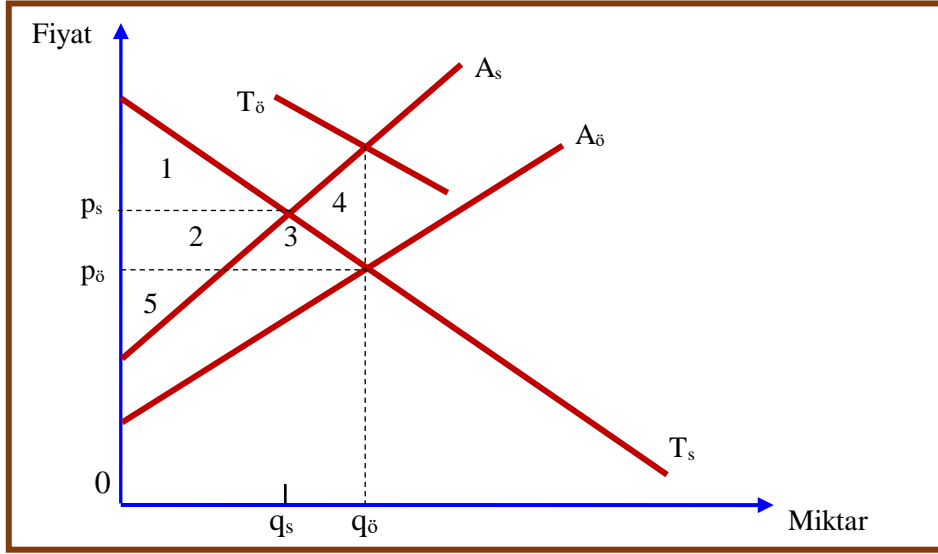
Çoğu durumlarda hükümetin piyasaya müdahale etmesinin uygun olup olmayacağı hususu çok açık değildir. Tarihi tecrübe ve geçmiş deneyimler en akıllı kararın çoğu zaman özel sektörün oluşturduğu piyasaya güvenmek olduğunu göstermiştir. Çünkü devlet müdahaleleri çoğu zaman piyasanın yetersizliğinin meydana getirdiği olumsuzluklardan daha büyük sosyal kayıplara neden olmuştur.

6.2. Ekonomiye Yön Veren Politikalar ve Sonuçları

Ekonomik çevre ile uyumlu çalışmayan ve kendi çıkarlarının peşinde koşan insanların toplumun hayat standardını her zaman yükselttiği söylenemez. Hem özel sektörü hem de kamu sektörünü belli ölçüde uyum içinde çalıştıran bir sistem gereklidir. Bunun için hükümetler piyasayı düzenleyici ve yönlendirici rol oynarlar. Piyasanın yalnız başına zaman zaman oluşan sosyal maliyeti minimum yapamamasından dolayı kamu sektörü potansiyel refah seviyesini yükseltmek için müdahaleler yapabilir. Bu müdahale alanları, dışsal etkilerin sosyal maliyetinin ortadan kaldırılması, piyasa rekabetini sağlama ve kamu mallarının üretilmesi gibi konuları içerir.

Dışsallık

Özel ve sosyal kazanç ve kayıpların etkileri, Şekil 6.1'de gösterilmektedir. Bir nehrin üst kısmında erozyona sebep olan çiftçi, nehrin yani akıntının alt kısmındaki çiftçiye masraf açması gibi bir dış etken dışsallığın oluşturduğu maliyete örnek verilebilir. Özel arz eğrisi A_s sadece yukarıdaki çiftçinin masrafını ifade eder. Fakat su ile kayan toprak parçacıkları aşağıdaki çiftçilerin ürünlerine verdiği zararın sebep olduğu maliyeti içermez. A_s ise bütün üreticilerin yüklendiği maliyeti yani arz eğrisini ifade eder. Üretilen ürün için sosyal talep eğrisi ise T_s 'dir. Net sosyal masraf, özel arz ve talep eğrilerinin kullanılması yerine sosyal arz ve talep eğrileri dikkate alınarak daha doğru bir şekilde ölçülür.



Şekil 6.1. Özel ve sosyal maliyetlerin dikkate alınması

Firmalar sosyal masraf eğrisinden ziyade özel arz eğrisine göre hareket ettiklerinden piyasa denge noktasında miktar $q_ö$ 'de, fiyat ise $p_ö$ 'de oluşur. Ancak sosyal arz ve talep eğrileri tarafından belirlenen etkin fiyat ve üretim seviyesi sırasıyla q_s ve p_s olacaktır. Bunun için hükümet, yönlendirici müdahalelerle piyasa fiyat ve miktarını, etkin olan yani sosyal maliyetlerin dikkate alındığı seviyeye çekecektir. Yani kişisel menfaatler güdülürken ortaya çıkan sosyal maliyetler de dikkate alınacaktır.

Etkin olmayan $q_ö$ seviyesinden ziyade etkin olan q_s üretim seviyesi dikkate alındığında elde edilen sosyal kazançların bunun dağılımı aşağıdaki gibi özetlenebilir. Piyasaya müdahale olmadığı zaman, akıntının altındaki üreticilerin masrafını da içine alan ve sosyal arz eğrisi dikkate alınarak hesaplanan toplam üretici artışı, fiyat $p_ö$ 'de iken 5-3-4'dür. Piyasa müdahalesinden sonra 2+5 alanı kadardır. Piyasaya müdahaleden sonra fiyat p_s 'den iken sonra üreticinin net kazancı 2+5-(5-3-4) veya 2+3+4 alanı kadardır. Tüketicilerin kaybı, üreticinin kazancı ile fazlasıyla karşılanmaktadır. Böylece toplum, müdahale ile aşağıdaki refah analizinde gösterildiği gibi daha iyi konuma gelmektedir.

	<u>a l a n</u>
Tüketicilerin kazancı	-2-3
Üreticilerin kazancı	<u>2+3+4</u>
Net sosyal kazanç	4

Özel masrafın sosyal masrafı geçtiği diğer bir durum ise Şekil 6.1'de ifade edilenin tersidir. Bunun için tarım ürünlerinin stoklama maliyetleri iyi bir örnektir. Özel sektörün depolama yoluyla yaptığı ticaret, yüksek riski karşılaması için yüksek getiri elde

edilmesini gerektirir. Bir bütün olarak toplum ele alındığında riskler daha düşüktür, çünkü çok sayıda olumlu ve olumsuz sonuçlar, çok büyük depolama işi için ortalama bir değer oluşturur. Özel sektördeki firmalar, tarımsal ürün fiyatlarında optimum istikrarın sağlanması için tek başına çok az miktarda stok sağlayabilirler.

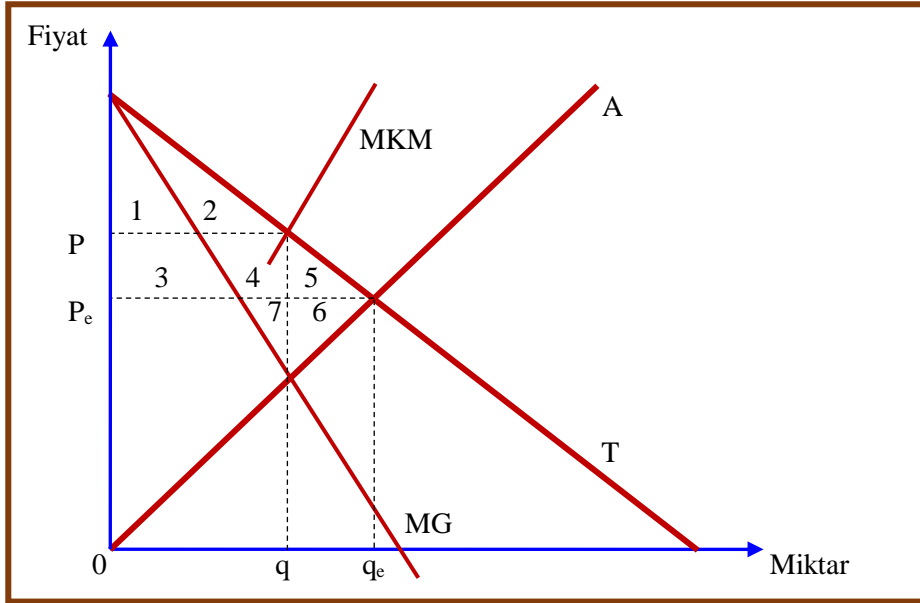
Diğer bir dış etken, özel kazançların sosyal kazançları geçmesi durumunda ortaya çıkar. Bu durumda Şekil 6.1’de olduğu gibi özel talep eğrisi T_o ve sosyal talep eğrisi T_s ’dir. Örneğin, üreticilerin bitkisel ürünler ve hayvansal üretimde kullandıkları tarım ilaçlarının gıda maddeleri üzerinde kalan kısmının tüketicide sağlık problemine sebep olması durumudur. Tüketiciler problemin kaynağını bilmemektedir ve optimum miktar q_s iken q_o kadar satın almaktadırlar. Gıda üzerinde tarım ilacı artıklarının kalması durumunda ilaçlamanın üretici üzerine kazancı tüketiciden daha fazla olmaktadır. Net sosyal masraf Şekil 6.1’deki 4 alanı kadardır.

Çok sayıda olay göstermektedir ki, üreticiler ve tüketiciler özel teşviklere göre hareket etmede rasyoneldirler. Bu yüzden, dış etkenleri düzelteren desteklemeler ve vergiler, özel ve sosyal kayıp ve kazançları dengeleyen ve üretici ve tüketicilerin kamu menfaatini dikkate alacak şekilde hareket etmesine sebep olan piyasa sinyallerini veren bir sistemdir. Diğer durumlarda, topluma yönelik etkin bir üretim seviyesinin sağlanması için kurallar ve yönetmelikler gereklidir. Ekonomiyi geliştirmek için gerekli olan bu düzenlemeler, reel milli hâsılayı yükseltecek fakat ulusal gelirin parasal değerini düşürecektir. Refah seviyesi ve büyüme için uygun hedefin gerçek ölçüsü, ulusal gelirin parasal değeri değil, fakat ulusal gelirin reel değeridir.

Eksik Rekabet

Eksik rekabet, piyasadaki diğer bir etkinsizliğin kaynağıdır. Tam rekabet piyasasına yakın yani çalışabilir bir rekabet piyasa oluşturulması sonucu elde edilecek sosyal kazanç Şekil 6.2’de gösterilmiştir. Monopol bir firma, marjinal gelirin (MG) marjinal masrafa eşit olduğu q_m miktarı ve p_m fiyatında üretim yapar. Böyle bir fiyat ve miktar toplumun değil firmanın net gelirini maksimum yapar. Tam rekabet fiyatı ve miktarı (p_e , q_e) tüketici artığını 3+4+5 alanı kadar artırır ve üretici artığını 3+4-6 alanı kadar azaltır. Tam rekabet piyasasıyla elde edilecek kazanç artışı 5+6 alanı kadardır.

	<u>a l a n</u>
Tüketicilerin kazancı	3+4+5
Üreticilerin kazancı	<u>-3-4+6</u>
Net sosyal kazanç	5+6



Şekil 6.2. Monopol piyasadan tam rekabet piyasasına geçişin etkileri

Diğer tarafta eğer ekonomik cesameti göz ardı edilemeyecek kadar öneme sahip ise, bu durumda çok sayıda satıcının olduğu parçalanmış bir sektörün şekil 6.2'deki p fiyatı seviyesinde T 'yi kesen bir arz eğrisine sahip olacaktır. Bu durumda monopol fiyat ve üretim seviyesi, rekabet piyasasındaki üretim ve fiyat seviyesinden daha az sosyal maliyete sebep olacaktır.

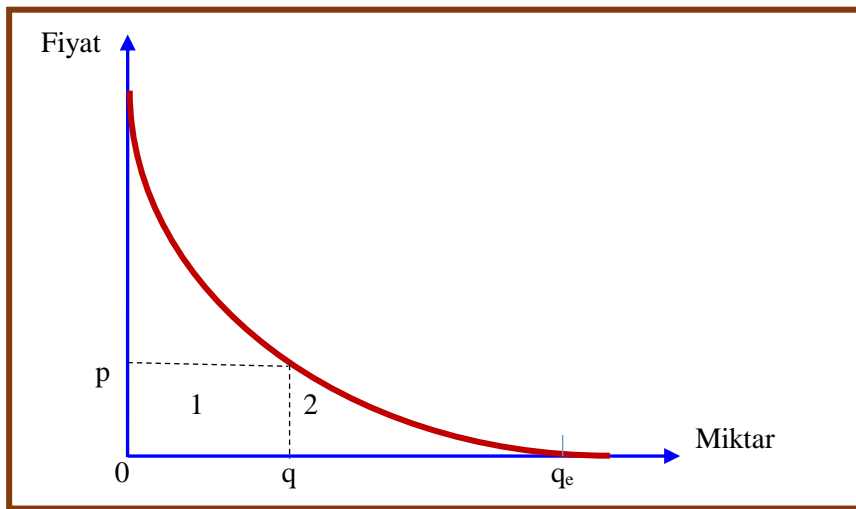
Şimdi tek satıcı (monopol) durumundan tek alıcı (monopson) durumuna gelelim. Bu durumda monopol firma q seviyesindeki bir kaynaktan yararlanır ki bu noktada marjinal kaynak maliyeti (MKM), marjinal ürün değeri olan T 'ye eşit olur. Miktar q ve arz edenlere ödenen fiyat p olur. Net sosyal masraf alanı ise $5+6$ olur. Piyasa etkinliği, tamamen firma sayısına bağlı değildir. Bir yerli firma ile oluşan piyasa, eğer yabancı rekabete karşı korunmamış veya diğer firmaların endüstriye girmesi engellenmemişse etkin olarak faaliyet gösterebilir. Kartel oluşumunun engellenmesi veya eksik rekabeti koruyan hükümet yönetmenliklerinin sona erdirilmesi yeterli olabilir.

Doğal monopol oluşması ihtimali durumunda, toplum için birçok alternatif mevcuttur. Sektöre düşük maliyetle sadece bir firmanın hizmet etmesi gerektiği durumlarda, kooperatifler, kamu kurumları ve uygun görülen özel firmalar cevap olabilir. Özel bir firma bu iş için uygun görülebilir ve gerekirse vergiden muaf tutulabilir veya devletin sahip olduğu bir kamu tesisi tarafından sektöre hizmet verilebilir. Örneğin, çiftçilerin kurduğu bir kooperatif tarafından alınan ve onlara hizmet veren bir biçerdöver, monopol bir firma tarafından çiftçilere biçerdöver kiralanması durumunda ortaya çıkacak yüksek

maliyeti ortadan kaldıracaktır. Bir sektörün bir firmadan çok sayıda firmalara bölünmesi üretim maliyetini öyle bir yükseğe çıkarır ki, bu yüksek maliyetten dolayı ortaya çıkan toplumun kaybı, monopol fiyat ve üretim seviyesi kaybından fazla olur. Fakat pratikte etkin olmayan bürokratik düzenlemelerin, kötü yönetilen kooperatiflerin veya kamu firmalarının sosyal maliyetleri çoğu zaman ortadan kaldırılmak için müdahale edilen özel monopollerin sosyal maliyetini geçebilmektedir.

Kamu Malları

Bir kişi tükettiğinde diğer birinin tüketmesi mümkün olmayan ve rekabet etme özelliği olan malların bulunduğu yerde fiyat mekanizması en iyi şekilde çalışır. Örneğin bir kg elmayı birisi tükettiğinde diğerinin tüketmesi mümkün değildir. Ancak bir kişinin tükettiği bir malı diğer bir tüketici de hiçbir eksiklik hissetmeden tüketebiliyorsa o mal için fiyat mekanizması çalışmaz. Örneğin, bir kişinin hizmetine sunulan ulusal savunma hizmeti, bir araba sürücüsüne sağlanan otoban veya bir köylü için inşa edilen köprünün diğer kişilere sağlanmasının yani ilave kullanımlarının marjinal masrafı sıfırdır. Şekil 6.3’de marjinal masraf sıfır olduğundan sosyal arz eğrisi yatay eksen üzerinde yer aldığı varsayılır. Köprüyü veya otobanı kullanan her bir kişiden keyfi olarak bir p fiyatı tahsil etmek, tüketim miktarını q_e ’den q ’ya çeker. Burada p ücretinin kaldırılması topluma hiç bir masraf getirilmeden kullanımı q ’dan q_e ’ye artırır. Etkin bir piyasada ürünün marjinal masraf değerinde bir fiyattan satılması yani q_e marjinal masrafın marjinal gelire eşit olması noktasında durumunda toplumun kazancı Şekil 6.3’de gösterildiği gibi aşağıdaki kısımlardan oluşur.



Şekil 6.3. Kamu mallarında fiyat belirlenmesi

	<u>a l a n</u>
Tüketicilerin kazancı	1+2
<u>Üreticilerin kazancı</u>	<u>-1</u>
Net sosyal kazanç	2

Bazı malların kazançlarının özel şirketler tarafından toplanması çok mümkün değildir. Piyasanın etkin olarak işlevini yerine getirebilmesi için x şahsına malı veriyorsanız, o malın y ve z şahsına verilmesinin mümkün olmaması gerekir. Eğer sonrakiler x'in satın aldığı malı parasız sağlayabiliyorlarsa, o malı arz edenler kazanç elde edemezler. Bu durumda herkes o malı karşılığını ödemededen kullanmak isteyecektir ve hiç kimse o malı üretmeyeceği için piyasa tarafından o mal yeterince üretilmeyecektir. Bazı durumlarda, örneğin, kaldırım veya sokak lambası için para almak mümkün ise de, bu kullanımdan dolayı yapılacak tahsilât, tahsilat masrafından daha az olacaktır. Yeni tohum çeşidi gibi içinde teknoloji bulunan ürünler, çiftçiler tarafından kolayca yeniden üretilebilir. Bu yüzden, geliştirilen teknolojinin masraflarını kapsayacak kazançları kullanıcılardan temini yeterince mümkün olmayacaktır. Fakat kamu malları denilen bu malların üretiminden çok büyük sosyal kazançlar sağlanır.

Tarımsal araştırma, yayım ve istatistik bilgileri temin etme gibi hizmetler tam olmasa da kısmi olarak kamu malları/hizmetleri özelliğine sahiptirler. Uygulamalı bilim sonuçları veya teknolojinin özel firmalar tarafından üretilmesinin etkin olmasına rağmen, temel araştırma ve bilimsel faaliyetlerin kamu tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Çünkü bunlar için kazanç elde etmek çok zordur.

Kaynakların Dağılımı ve Gelir Dengesizliği

Her toplumda kaynakların sahipliğinin dağılımında dengesizlikler vardır. Bu dengesizlik toplumdan topluma farklılık gösterir. Kaynakların toplumdaki fertler arasında dengesiz dağılımı yani fertlerin farklı miktar ve kalitelere kaynaklara sahip olması doğaldır. Çünkü insanlar dünyaya geldiklerinde farklı kabiliyetlere ve özelliklere sahiptirler ve farklı imkânlarla sahip olarak doğarlar. Örneğin bir insan yüksek zekâyâ, sağlıklı bir fiziksel yapıya ve fazla maddi imkânlarla sahip olarak doğabildiği gibi bunun tersi de olabilir. Bu farklı kabiliyet, özellik ve imkânlar, toplumdaki fertlerin farklı miktar ve kalitede kaynaklara ve dolayısıyla farklı gelir seviyelerine sahip olmalarını sağlar. Fiyat mekanizmasının etkin işleyişi, toplumda gelir dengesizliğini önemli ölçüde artırabileceği gibi bazı fertlerin çok yetersiz bir gelir seviyesine sahip olmasını veya hiç gelirlerinin olmamasına da neden olabilir. Ekonomideki kaynaklara sahip olmada

meydana gelen büyük uçurum yani çok büyük gelir dengesizliği, toplumda sosyal problemlere neden olur. Sosyal problemlerin toplumda olmaması için hükümetler kaynak dağılımındaki dengesizliği azaltmak yani gelir dengesizliğini gidermek için çaba gösterirler.

Kaynakların, dolayısıyla gelir dağılımında dengesizliğin giderilmesi, toplumdaki refah seviyesini yükseltecektir. Yüksek gelir grubundaki ailelerin gelirindeki artış, azalan fayda prensibine göre onların faydasına yani refah seviyesine fazla bir katkı da bulunmazken, düşük gelire sahip ailelerin gelirindeki küçük bir artış, bu ailelerin toplam faydasını yani refah seviyesini önemli ölçüde artıracaktır. Örneğin 15 bin ₺ aylık geliri olan birinin geliri, % 20 oranında bin ₺ artırılarak 18 bin ₺'ye çıkarılsa, o kişinin refah seviyesine bu değişimin gözle görülür bir katkısı olmayacaktır. Çünkü bu aile, tüm zorunlu ve lüks ihtiyaçlarını sahip olduğu gelir seviyesiyle zaten karşılamıştır. Ama bu 3 bin ₺, 1500 ₺ aylık geliri olan 10 aileye gelirini % 20 oranında artırarak şekilde 300'er ₺ dağıtılsa, bu ailelerin 1800 ₺'lik yeni aylık gelirleriyle refah seviyeleri önemli ölçüde artacaktır. Çünkü bu aileler henüz zorunlu ihtiyaçlarını karşılayacak gelir seviyesine dahi sahip değildirler. Böyle bir gelir dağılımını iyileştirme yani zenginden alıp fakire vermek, ekonomideki kişi başına gelir aynı kalması halinde bile toplumun refah seviyesini artıracaktır.

6.3. Müdahaleci Politikalar ve Sonuçları

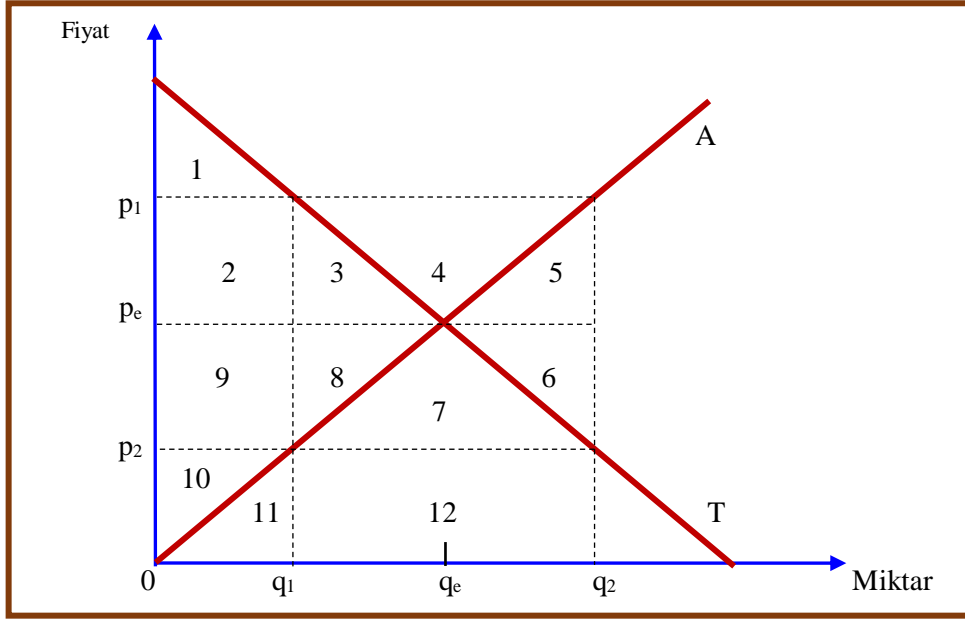
Ekonomik etkinliği ve ulusal geliri azaltan müdahalelerin kaldırılması ulusal geliri yükseltebilir, fakat tarımın ve tüketicilerin gelirini yükseltmeyebilir. Tarımsal ürün piyasasına ve uluslararası ticarete yapılan müdahaleler, ekonomik etkinliği azaltan müdahalelerdir. Bunların analizinde de piyasa arz ve talep eğrileri kullanılacaktır.

Tarımsal Ürün Müdahaleleri

Zorunlu arz kontrolü yoluyla yapılan müdahalelerin ve arz kontrolü olmadan farklı fiyat desteklerinin maliyetleri ve dağılımları Şekil 6.4'de gösterilmektedir. Bu grafikte P_e ve q_e serbest piyasa denge noktasından müdahaleler sonucu oluşan uzaklaşmalar analiz edilmiştir.

“**Üretim kotaları ve üretim sınırlaması**” gibi arz kontrolleri, üretim seviyesini q_1 'e düşürür ve piyasa fiyatını p_e 'den p_1 'e yükseltir. Tüketici rantındaki kayıp, serbest piyasayla karşılaştırıldığında 2+3 alanı kadardır. Üretici rantındaki artış ise 2-8 alanı kadardır. Bu üretici rantı değeri (2-8) eğer talep inelastik ise pozitifdir. Zorunlu üretim sınırlamalarının sonuçları aşağıdaki gibi ifade edilebilir. Toplumun net kaybı,

üreticilerin kazancı tüketicilerin kaybından az olduğundan dolayı 3+8 alanı kadardır. Bu müdahale politikasına Türkiye’de fındık alanlarının sınırlandırılması, şeker pancarı üretimine kota koyulması ve tütün üretiminin sınırlandırılması örnekleri verilebilir.



Şekil 6.4. Üretim kontrolü ve fiyat desteklemesi

	<u>alan</u>
Tüketicilerin kazancı	-2-3
<u>Üreticilerin kazancı</u>	<u>2-8</u>
Net sosyal kazanç	-3-8

Üretim kontrolü olmadan fiyat desteklerinden elde edilecek kazanç ve kayıpları ve bunların dağılımı da aynı grafikte ele alınabilir. Destekleme fiyatı p_1 seviyesine çıkarıldığında üretim q_2 kadar olur. Bu fiyat seviyesinde dengede olmayacak piyasayı dengelemenin en az iki yolu vardır. Birincisi $q_2 - q_1$ kadar ürünü piyasaya girerek satın almak, ikincisi ise arz fiyatı ile talep fiyatı arasındaki farkı çiftçiye ödemektir ki bu faaliyetler piyasayı dengeler.

İkinci politikayı yani “**hedef fiyat ve fark ödeme sistemini**” önce ele alalım. Bu sistem Türkiye’de havza bazlı destekler grubunda prim ödenerek uygulanmaktadır. Burada, p_1 üretici, p_2 tüketici fiyatını korumak için vergi ödeyenlerden yapılan transferden dolayı, $2+3+4+5$ miktarının üreticilere transferini gerektirir. Bu transfer üreticilerin rantını $2+3+4$ kadar artırır. Böylece bu transferin sosyal maliyeti 5 alanı kadar olurken etkinsizlik oranı $5/(2+3+4)$ olur. Tüketiciler için fiyatı P_e yerine P_2 'de tutmak için

6+7+8+9 alanı kadar tüketicilere bir vergi transferi gereklidir. Bu durumda tüketicinin rantı 7+8+9 kadar artmaktadır. Böylece sosyal maliyet 6 alanı kadar olurken etkinsizlik oranı $6/(7+8+9)$ olur. Hedef fiyat ve fark ödeme destekleme sisteminin sonuçları, çalışan rekabet piyasası denge noktasıyla karşılaştırdığımızda refah analizi sonuçları aşağıdaki gibi özetlenebilir. Bu politikadan dolayı toplam etkinsizlik, $(5+6)/(2+3+4+7+8+9)$ oranındadır.

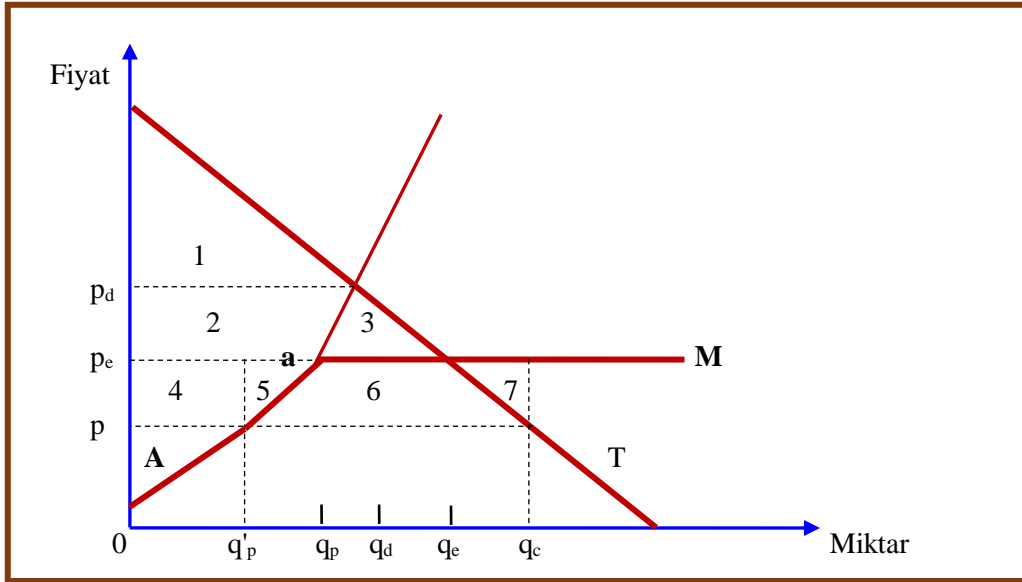
	<u>a l a n</u>
Tüketicilerin kazancı	7+8+9
Üreticilerin kazancı	2+3+4
<u>Vergi ödeyenlerin kazancı</u>	<u>-2-3-4-5-6-7-8-9</u>
Net sosyal kazanç	-5-6

Bütün ülkeler, tarımsal ürün fiyatlarında bir çıkmaz ile karşılaşmaktadırlar. Bu çıkmaz, serbest piyasada oluşacak denge noktası, çok düşük fiyatlara sebep olarak üreticiler arasında bir sıkıntı ve fakirlik; yine çok yüksek fiyatlara sebep olarak da tüketiciler arasında bir sıkıntı ve düşük gelir sonucunu doğurmasıdır. Tarımsal ürün fiyatlarında ortaya çıkan bu soruna çözüm bulmak için üretici ve tüketicilere verilen destekler her iki durumu da aslında daha kötude yapabilir. Çünkü vergi ödeyenler ya tüketicidir ya da üreticidir. Bu tür destekler negatif bir transfer oyunudur. Yani tüketici ve üreticiler, tüketici ve üretici olarak kazandıklarından daha çok vergi verenler olarak zarar ederler. Bütün bu yanlışlıklarına rağmen birçok ülke bu oyunu oynamaya devam etmektedir.

Diğer fiyat destekleme sistemi, fazlalıkları daha düşük değerlerdeki kullanımlara tahsis eden “**taban fiyat ve destekleme alımı**” politikasıdır. Bu destekleme yöntemi 2000 yılından önce Türkiye’de özellikle TMO ve Tarım Satış Kooperatifleri aracılığıyla yürütülen en önemli fiyat destekleme politikasıdır. Bu yöntemde q_2-q_1 kadar ürünü satın alma veya yok etmenin refah analizleri aşağıdaki gibidir. Buradaki kayıp, yukarıdaki hedef fiyat ve fark ödeme politika alternatifinden daha fazladır. Bunun nedeni, satın alınan ürünün yok edileceği varsayımıdır. Hâlbuki satın alınan ürün çoğunlukla yok edilmez, belki daha düşük kullanımlarda daha düşük bir fiyattan değer bulur. Bu politikanın transfer etkinsizliği $(3+5+6+7+8+12)/(2+3+4)$ oranındadır.

	<u>a l a n</u>
Tüketicilerin kazancı	-2-3
Üreticilerin kazancı	2+3+4
<u>Vergi ödeyenlerin kazancı</u>	<u>-3-4-5-6-7-8-12</u>
Net sosyal kazanç	3-5-6-7-8-12

Yukarıdaki analizler kapalı bir ekonomide yani ithalatın olmaması durumunda söz konusudur. Şekil 6.5’de serbest ticaret durumunda “**kendine yeterlilik**” sağlamak için hükümetin taban fiyatı ile piyasaya müdahale etmesinin sosyal maliyeti ve dağılımları verilmiştir. Yurt içi talebi T, yurt içi arzı ise A'dır. Tamamen elastik ithalat arz eğrisi M, küçük bir ülkenin p_e dünya fiyatını değiştirmeden istediği kadar ithal edeceğini gösterir. Toplam arz eğrisi ise, iç arz eğrisi ile ithalatı da içeren arz eğrisinden oluşur ve AaM olarak grafikte gösterilmektedir. İthalatın serbest olması durumunda piyasa denge miktarı q_e seviyesinde bir tüketime eşit olur. İç piyasadan gelen arz miktarı q_p iken ithal edilen miktar $q_e - q_p$ dir.



Şekil 6.5. İthalat durumunda taban ve tavan fiyat politikasının etkileri

Piyasa fiyatının kendine yeterlilik politika hedefi amacıyla p_d 'ye yükseltilmesi sonucu, yurt içi arz edilen miktarı $q_d - q_p$ kadar artırarak ve talep edilen miktarını $q_e - q_d$ miktarı kadar azaltarak hedeflenen kendi kendine yeterlilik sağlanır. Bu politikanın refah analizi aşağıdaki gibidir. Burada görüldüğü gibi tüketici kaybı, üretici kazancından fazla olduğu için toplum net olarak zarar etmektedir.

	<u>a l a n</u>
Tüketicilerin kazancı	-2-3
Üreticilerin kazancı	<u>2</u>
Net sosyal kazanç	-3

Bu bölümdeki refah analizlerinde, sadece ekonomik etkinlik dikkate alınarak, eşitlik ve istikrar gibi diğer amaçlar göz ardı edilmektedir. Eğer kendi kendine yeterlilik, dışa

bağımlı olarak yapılacaksa yani gübre, tarımsal mücadele ilaçları ve makine-ekipman gibi gerekli girdiler dışarıdan satın alınacaksa bu tarımsal üretimde istikrarsızlığı getirecektir. İstikrarsızlık ise gıda yetersizliği tehlikesini artıracaktır. Kendine yeterlilik politikası eşitlik amacına hizmet etmez. Çünkü yüksek fiyatlar, özellikle gelirin büyük bir kısmını gıda maddelerine harcayan toplumun fakir kesimini ezer.

Gıda fiyatları Şekil 6.5’de görüldüğü gibi p seviyesinin altında tutularak tavan fiyat politikası uygulanabilir. Bu politika, iç üretimi q'_p ye düşürürse, tüketimi q_c ’ye çıkartır. Bu durumda, $5+6+7$ kadar ithal desteği aşırı gıda yokluğundan kaçınmak için gereklidir. Bunun refah etkileri aşağıdaki gibi özetlenebilir.

	<u>a l a n</u>
Tüketicilerin kazancı	4+5+6
Üreticilerin kazancı	-4-5
<u>Vergi ödeyenlerin kazancı</u>	<u>-5-6-7</u>
Net sosyal kazancı	-5-7

Tüketicinin kazancının her bir ₺’sine düşen transferdeki etkinsizlik $(5+7)/(4+5+6)$, eğer “ p_e ” ile “ p ” arasındaki fark çok küçükse ve iç arz ve talep elastikiyeti çok inelastik ise küçük olmaya meyillidir.

Bazı durumlarda, etkin bir piyasa için hükümetin piyasaya müdahale edip etmemesine karar vermek çok kolaydır. Fakat çoğu durumlarda piyasaya müdahalenin doğru olup olmadığı açık değildir. Geçmişte ortaya çıkan önemli problemlerin çözümüyle ilgili deneyim, şüphe durumunda özel sektöre yani serbest piyasaya güvenin en uygun politika olacağını önermektedir. Piyasa başarısızlıklarını düzeltmeye çalışan hükümet müdahalelerinin de başarısızlığa uğradığı durumlar söz konusudur. Bunların birincisi, piyasada olup biten hakkında devletin görevlilerinin piyasadaki aktörlerden daha net fikre sahip olduğunu varsayma yanlışlığı, özellikle probleme teşhis koymak konusunda. İkincisi yapılan müdahalenin ikincil ve hatta üçüncül yan etkilerini devletin doğru bir şekilde kestirmesinin mümkün olmamasıdır. Üçüncüsü doğru teşhis koyulsa ve doğru bir politika şekillendirilse de uygulamadaki zayıflık ve yanlışlıklar politikanın hedeflere ulaşmasını engeller. Dördüncüsü müdahale etmektense hiç müdahale etmemenin ilgili kesimler ve toplum için daha iyi sonuçlar doğuracağını kestirilememesidir. Beşincisi sahadaki resmî uygulayıcılarda çeşitli nedenlerle var olan motivasyon eksikliği politikalarda başarısızlığa neden olabilir. Altıncısı ise her seviyeden uygulayıcıların

kamu çıkarından çok kendi çıkarını öne çıkarması ve yanlış yollara sapmasıdır. Dolayısıyla müdahalenin sosyal maliyeti, sağlayacağı kazançtan fazla olması düşük bir ihtimal değildir.

6.4. Kantitatif Analiz Örneği

Şimdiye kadar örneklerini sunduğumuz politika analizleri, müdahale süreçlerini ve etkilerini anlamak için kullanılan grafik yöntemiyle yapılmıştır. Ancak gerçek tarım politikası analizleri, sahadan elde edilen veriler kullanılarak tahmin edilen ekonometrik arz ve talep modelleriyle yapılır. Gerçek verilerle tahmin edilmemiş olsa da temsili arz ve talep modellerini kullanan basit bir uygulama örneği sunulacaktır.

Türkiye’de buğday piyasasının arz ve talep eğrilerinin ekonometrik analizlerle aşağıdaki gibi tahmin edildiğini varsayalım.

$$q_t = 160 - 3 p_b + 0,002 m$$

$$q_a = 55 + 2 p_b - 3 p_g$$

burada:

q_t : buğday talep miktarı m : gelir seviyesi (15.000 ₺)

q_a : buğday arz miktarı p_g : gübre fiyatı (5 ₺)

p_b : buğday fiyatı

Soru: Buğday üretiminde kullanılan kimyasal gübre fiyatlarını devletin % 40 oranında sübvansane etmesi durumundaki gerekli refah analizlerini yapınız.

Önce destekleme olmadan önceki piyasa dengesini bulalım.

$$q_t = q_a \Rightarrow 160 - 3 p_b + 0,002*(15.000) = 55 + 2 p_b - 3*(5)$$

$$\Rightarrow p_b = 30; \quad q_t = q_a = 100$$

Şimdi destekleme olduktan sonraki piyasa dengesini bulalım.

$$q_t = q_a \Rightarrow 160 - 3 p_b + 0,002*(15.000) = 55 + 2 p_b - 3*(5-(5*0,4))$$

$$\Rightarrow p_b = 28,8; \quad q_t = q_a = 103,6$$

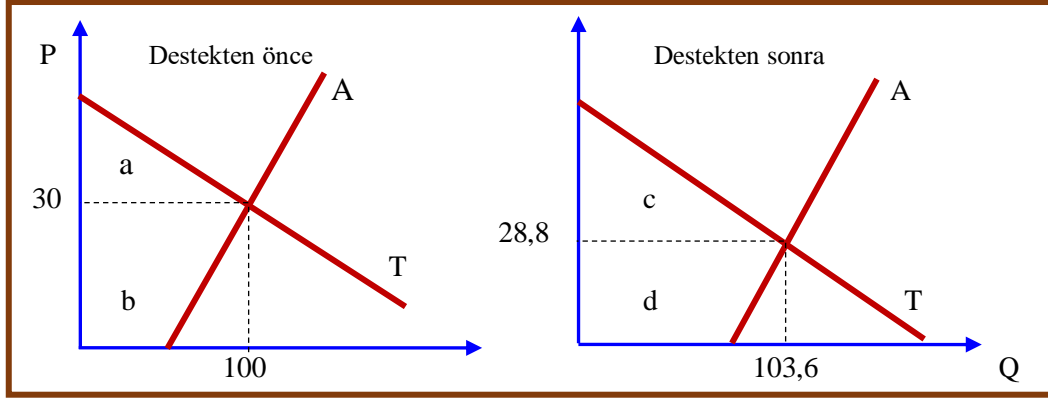
Bu sonuçları grafik üzerinde göstererek analizimize devam edelim.

Tüketici rantındaki değişme: $\Delta TR = c - a$

Üretici rantındaki değişme: $\Delta \ddot{U}R = d - b$

Vergi ödeyenlerin rantındaki değişme (devlet desteği): $\Delta VÖR = C$

Sosyal ranttaki değişme: $\Delta SR = (c - a) + (d - b) - C$



Şekil 6.6. Buğday üretiminde kimyasal gübre sübvansiyonunun etkileri

Şimdi bu alanları rakamsal olarak hesap edelim.

$$a = 1665, b = 2100, c = 1787, d = 2154$$

Bu durumda; $C = (1787 - 1665) + (2154 - 2100) = 176$ olarak elde edilir.

Bu analiz sonuçlarına göre, yapılan desteklemenin maliyeti 176'dan büyük ise hükümet bu destekleme politikasını uygulamamalıdır. Eğer yapılan tarımsal desteklerin maliyeti bu rakamdan küçük ise devlet bu politikayı uygulamaya koyabilir.

Uygulama zamanına göre politika analizleri

Politika analizlerini yapılış zamanına göre üç gruba ayırmamız mümkündür. Bunlar, politika uygulamaya koyulmadan önce, politikanın uygulanması sürecinde iken ve politika uygulandıktan sonra yapılan politika analizleridir.

Bir politika planlanırken, geçmişe ait veriler kullanılarak geleceğe yönelik kestirmeler yapılır. Uygulanması planlanan politikanın hedeflenen parametreler bu kestirmelerde kullanılarak sonuçları görülmeye çalışılır. Bu sonuçlar politikanın planlanmasının doğru yapılmasına önemli katkılar sağlar.

Politika uygulanırken, uygulamaların doğru yolda olup olmadığını görebilmek ve ara değerlendirmeler yapabilmek için politika analizleri yapılır. Analiz sonuçlarına göre, hatalar ve yanlış yönelimler düzeltilerek politikanın kalan kısmı daha doğru bir şekilde uygulanmaya çalışılır.

Politika uygulaması tamamlandıktan sonra, politikanın etkileri yapılacak analizlerle tespit edilmeye çalışılır. Elde edilen sonuçların istenilen doğruda olup olmamasına bağlı olarak sonuçlar ileride uygulamaya koyulacak politikalara ışık tutar.

Avrupa Birliğin tarım politikaları, önceleri kendine yeterli bir tarımı ve çiftçi gelirini korumayı, daha sonraları rekabet edebilirliği ve çevreye duyarlılığı hedeflemiştir.

VII. AVRUPA BİRLİĞİ TARIM POLİTİKALARI

7.1. Avrupa Birliğinde Tarım Sektörünün Yapısı

ABD gibi gelişmiş ekonomilerle kıyaslandığında, AB'deki tarım sektörü, toplam istihdama ve gayri safi yurtiçi hâsılaya (GSYH) daha büyük katkı sağlamaktadır. Fakat ABD'deki işletmeler ile kıyaslandığında AB'deki işletmelerin ortalama olarak daha küçük ve dolayısıyla daha az etkin olması, daha yüksek üretim maliyetleri ve bundan dolayı daha yüksek tarımsal ürün fiyatları sonucunu doğurmaktadır.

AB'deki toplam istihdamın yaklaşık % 4,2'sini tarımsal istihdam oluşturur ve tarım sektörü GSYH'ye % 1,2 oranında katkıda bulunur. Fert başına düşen brüt katma değer -burada fert başına düşen çiftlik gelirinin yaklaşık bir ortalaması kullanılmıştır- yılda 14.708 €'dur. Ortalama işletme büyüklüğü 2016 yılı rakamlarına göre 16,5 hektardır. Hâlbuki bu rakam ABD'de 178,9 hektardır yani AB'nin 10 mislinden daha fazladır. Türkiye'de ise tarımsal işletme büyüklüğü yaklaşık 6,0 hektar, yani AB'nin yaklaşık üçte biri kadardır. Temel tarımsal ürünler ise, süt, sığır eti ve hububat olup bunlar, 2018 yılında 365,5 milyar € olan toplam tarımsal ürün değerinin sırasıyla % 14,5, % 8,7 ve % 12,0'sini oluşturmaktadır. AB uygulamada yoğun bir şekilde süt, et ve hububat piyasalarına müdahale etmektedir. Bu nedenle daha çok Ortak Tarım Politikasının (OTP) bu ürünler ile ilgili uygulamaları üzerinde durulacaktır.

Bu genel verilerin arkasında, AB'ye üye çok sayıda ülkenin tarım sektörleri arasında büyük farklılıklar yatmaktadır. Özellikle tarımın daha gelişmiş olduğu İngiltere, Hollanda, Danimarka, Belçika, Fransa ve Almanya gibi kuzey Avrupa ülkeleri ile tarımı daha az gelişmiş İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi Güney AB ülkeleri arasındaki farklılığı ifade etmek gerekir. AB'nin Kuzey bölgesi, daha gelişmiş bir tarım sektörüne sahiptir. Güney bölgelere nispeten işletmeler daha büyük, daha makineleşmiş ve girdi olarak daha fazla kimyasal gübre ve ilaç kullanmaktadır. Hektara verimlilik Güneye nispeten daha yüksektir. Kuzeyde tarımın toplam istihdama ve GSYH'ye katkısı Güney ile kıyaslandığında daha azdır. Toplam GSYH içindeki payı en yüksek olan iki ülke sırasıyla % 4,3 ve % 4,0 ile Doğu Avrupa ülkeleri Romanya ve Bulgaristan olurken en düşük iki ülke ise sırasıyla % 0,3 ile Lüksemburg ve % 0,6 ile İngiltere'dir. Tarımsal gelir göstergeleri ve tarımsal işletme büyüklükleri dikkate alındığında benzer bir dağılım ortaya çıkmaktadır. Tarımsal gelir seviyesi Portekiz ve Yunanistan'da en düşük olurken, Hollanda, Danimarka, Belçika, Lüksemburg ve Fransa'da en yüksek olmaktadır. Yunanistan, Portekiz ve İspanya nispeten küçük tarım işletmelerine sahipken, İngiltere ve İsveç çok daha büyük tarım işletmelerine sahiptir.

AB’nde üretilen temel ürünler de bölgeler arasında farklılık göstermektedir. Buğday üretimi 2017 yılı verilerine göre Fransa, Almanya, İngiltere ve Polonya özellikle önemli yer tutmakta ve bu dört ülke AB buğday üretiminin % 62’sini üretmektedir. Diğer taraftan süt üretiminde en yüksek verime sahip ülkeler, 8717 kg ile İsveç, 8529 kg ile Danimarka ve 8098 kg Finlandiya’dır. Fakat Avrupa Birliğinde sütün çoğunu üreten ülkeler, Almanya, Fransa, İngiltere, Polonya, Hollanda ve İtalya’dır. 2017 verilerine göre toplam sütün % 69’unu bu altı ülke üretmektedir. Sığır eti, İrlanda ve Lüksemburg’da büyük öneme sahip iken, asıl sığır eti üreticisi ülkeler, Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere olup toplam sığır etinin % 60’ını üretmektedirler.

7.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

Tarımsal üretimde etkinliğin artırılması, çiftçilerin hizmet ve sanayi sektörlerinde çalışanlarla gelirlerinin dengelenmesi ve tüketicilerin tarımsal ürünleri uygun fiyat, kalite ve miktarda temin etmelerinin sağlanması amacıyla 1960 yılından itibaren OTP, uygulanmaya başlanmış ve üç ana prensibe dayandırılmıştır. Bunlar, tek bir pazar kurulması, topluluk tercihi ve mali dayanışmadır.



Tek Pazar, tarım ürünlerinin sanayi ürünlerinde olduğu gibi Topluluk iç piyasasında serbest dolaşımını amaçlamaktadır. Tek pazarın oluşturulması, ortak fiyat ve rekabet kurallarını, merkezi bir yönetimi, ortak sağlık ve bitki sağlığı kurallarını, üye ülkelerde dengeli bir döviz kurunu ve dış rekabete karşı ortak bir korumayı gerektirmektedir.

Topluluk tercihi ilkesi ile AB’de üretilen ürünlere öncelik tanınması amaçlanmaktadır. Bu ilkeyle AB’de üretilen tarım ürünleri, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata karşı korunurken ihracat söz konusu olduğunda bu ürünlere sübvansiyon verilmektedir.

Mali dayanışma ilkesi ise, tek pazar ve topluluk tercihi ilkeleri çerçevesinde uygulanacak ortak politikanın, ortak bir bütçeden ve bütün üye ülkelerin katılımı ile karşılanmasını amaçlamaktadır. Bu prensip doğrultusunda OTP bütçesi oluşturulmuş ve bu bütçenin fonu AB bütçesinden karşılanmaktadır. AB bütçesi yıllar itibariyle artmaya devam etmektedir. Bu bütçe 1980’de 15,9 milyar € iken, 2018 yılında 156,7 milyar €’ya yükselmiştir. Bütçenin % 73,6’sı 1980’de OTP için ayrılırken, yıllar itibariyle bu oran giderek azalmış, 2000 yılında % 44,5 oranına ve en son verilere göre 2018 yılında % 37,3’e düşmüştür.

Bu üç prensip çerçevesinde, tarımsal ürünler için sektör bazında “Ortak Piyasa Düzenleri” tesis edilmiştir. Söz konusu piyasa düzenleri; fiyat ve müdahale, topluluk içi serbest dolaşım, üçüncü ülkelerle ticaret, rekabet ve finansman politikalarını içermektedir. İlk ortak piyasa düzeni, 1962 yılında hububat sektöründe tesis edilmiş olup, halen 23 ürün ve/veya ürün grubu için “Ortak Piyasa Düzenleri” mevcuttur.

OTP, tarımsal fiyat desteklemeleri, ticaret sınırlamaları, araziyi tarımsal faaliyetin dışında tutma, üretim kotaları ve çiftçilere doğrudan yapılan ödemeler gibi bir dizi politikadan oluşmaktadır. Bazı ürünler için, normal piyasa şartları altında çiftçilerin alması gereken bir hedef fiyatı belirlenmektedir. Genellikle hedef fiyatının bir yüzdesi olarak hesaplanan müdahale fiyatı, garanti edilen minimum bir fiyattır. Müdahale fiyatı temel olarak, hububat, tereyağı, süttozu, şeker, zeytinyağı, sığır eti ve domuz eti için uygulanmaktadır. Bunlara ilave olarak sadece belirli bitkisel ürünlere uygulanan ödeme tipleri de vardır. Durum buğdayı üreticilerine dekar başına ödeme yanında koyun ve keçi yetiştiricilerine hayvan başına ödeme yapılmaktadır. Doğal olarak dezavantajlı şartları olan dağlık bölgelerde yaşayan çiftçilere, işledikleri alan ve/veya çiftliklerinde buldukları hayvan sayısına göre ödeme yapılmaktadır. Üretim kotası şeklindeki üretim kontrolleri, sadece şeker ve süt için uygulanmıştır. Özellikle hububat ve yağlı tohumlar gibi tarla bitkileri için 1992’den beri ekilen alan kontrol uygulaması artarak devam etmiştir. Tarımsal ithalatı düzenleyici ve tarımsal ihracatı sübvansiyon edici sınır politikaları, topluluk içindeki destekleme politikalarının bir sonucudur.

Bu politikalar, tüm AB tarım piyasaları için geçerli değildir. Yumurta ve tavuk eti gibi bazı ürünler için dış ticaret korumaları olmasına rağmen, dâhili destekleme mekanizmaları yoktur. Diğer tarafta, yağlı tohum, pamuk ve tütün gibi fark ödemesi

formunda destek alan ürünler, sınır koruması altında değildirler. Hububat, süt, sığır eti ve şeker gibi temel ürünler, iki politikadan da yararlanmaktadır. Bu piyasa düzenleme politikaları, ilk uygulandığı 1962 yılından bu yana önemli değişiklikler göstermiştir.

7.3. Ortak Tarım Politikası Reformları

AB tarım politikalarının gelişimi üç temel dönem ile özetlenebilir.

1. Dönem: Roma Anlaşmasının imzalanmasından 1985 yılına kadar olan dönemde kendine yeterlilik önceliğinin hâkim olduğu ürün destekleme dönemi,
2. Dönem: 1985 yılından Gündem 2000'ne kadar olan dönemde üretici gelirlerinin korunması önceliğinin hâkim olduğu üretici destekleme dönemi,
3. Dönem: Gündem 2000 ile başlayan dönemde gerek AB iç dinamikleri gerekse dış baskılar nedeniyle ürün desteklerinin rekabet edebilirlik önceliği ile nicelik yerine niteliğin desteklendiği dönemdir.

Hem AB içinde hem de dışında OTP ile ilgili eleştiriler çok fazla olmuştur. Bu eleştiriler, OTP'nin ekonomik olarak etkin olmamayı teşvik ettiğini ve tarım dışındaki vergi ödeyenler ve tüketicilerden çiftçilere, tarım arazisi sahiplerine ve tarımsal girdi arz edenlere çok büyük miktarlarda gelir transferi söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Bu eleştirilere rağmen AB, OTP reformunu geliştirmede yavaş davranmış, fakat yapılan yoğun tartışmalar sonrasında OTP'de reformlar yapılmaya başlanmıştır.

MacSharry Reformu

En önemli OTP reformu olan ve 1992 yılında başlayan MacSharry reformunun temel amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Üretim fazlalıklarını ve OTP harcamalarını düşürmek.
- AB ile ABD, Kanada ve Avustralya gibi büyük tarım ihracatçısı ülkeler arasında oluşacak tartışmalardan kaçınmak.
- Küçük tarım işletmelerine yardım etmeyi temel hedef olarak almak.

MacSharry reform paketi, daha çok hububat sektörünü hedeflemiş, belli bir miktarın üzerinde buğday üretkenlerin her yıl arazilerinin %15'ini boş bırakması şeklinde tarımdan zorunlu arazi ayırmaları ile birlikte önemli müdahale fiyatı düşüşlerini içermektedir. Bu reformdan dolayı meydana gelecek gelir kayıplarını telafi etmek için, işlenen arazi ve hayvan başına telafi ödemeleri zorunlu kılınmaktadır.

Gündem 2000

Mart 1999'da Berlin'de yapılan AB Tarım Bakanları toplantısında yürürlüğe giren ve Gündem 2000 olarak da isimlendirilen OTP reformları aslında MacSharry reformlarının genişleyen bir devamıdır. Gündem 2000, hububat, sığır eti ve süt için müdahale fiyatlarının 2000 yılından sonra daha ileri seviyede düşürülmesini zorunlu kılmakta ve dönüme ve/veya hayvan başına Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemelerini devam ettirmektedir. Bu yeni reform paketi, AB'nin doğuya genişleyerek ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) görüşmelerindeki beklenen politik baskının sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Tek Ödeme Planı (Haziran 2003)

Daha fazla pazara yönelik olan, ödemelerde bürokrasiyi aza indiren, piyasaya müdahaleyi azaltan, tarımsal desteklerin üretimle ilişkisinin kesilmesini sağlayan ve çiftçilerin çevre, bitki sağlığı, hayvan refahı ve iyi tarım uygulamaları çapraz uyumunu gerektiren bu destek sistemine Haziran 2003'de geçilmesine karar verilmiştir. Üye ülkelerde üretim fazlalıklarını önleyeceği düşünülen bu planın AB ülkelerinde çok iyi bir şekilde tanıtılmasına ve üretimin çevreye ve gıda, hayvan ve bitki sağlığına zarar vermeyecek şekilde planlanmasına önem verilmektedir. Referans yılları olan 2000-2002 yılı destek ödemeleri dikkate alınarak hesaplanan tek çiftlik ödemesi, ilk olarak 1 Ocak 2005'ten itibaren yürürlüğe girmiş ve uyumda zorlanan üye ülkelerin hazırlıklarını en geç Ocak 2007'ye kadar tamamlamaları istenmiştir.

Tek Ödeme Sistemi (2007)

Bu sistemle (1) tek ödeme planının basitleştirilmesi ve daha etkili hale getirilmesi, (2) piyasa desteği araçlarının yeni fırsatlar ve güçlükler ışığında gözden geçirilmesi ve (3) yeni fırsatların değerlendirilmesi ve güçlüklerle mücadele edilmesini hedeflemiştir.

Üretimden bağımsız destek sistemi "Tek Ödeme Planı" kapsamında çiftçi başına destek miktarı, ya her bir çiftçinin referans dönemde (2000-2002) almış olduğu destek miktarı bazında bireysel olarak ya da bir ülke veya bölgedeki tüm çiftçilerin aynı dönemde almış olduğu destek miktarının toplam tarımsal araziye bölünmesi yoluyla bölgesel olarak hesaplanmıştır.

Bununla birlikte, çevresel mülahazaların artmasıyla birlikte, çiftçilerin çevreye daha duyarlı hale getirilmesi amacıyla desteklerin verilmesi, çiftçilerin çapraz uyum olarak tabir edilen ve çevrenin korunması, bitki ve hayvan sağlığı ve hayvan refahıyla ilgili

“zorunlu yönetim gerekliliklerine” uyması ve tarımsal arazilerini “iyi tarımsal ve çevresel koşullarda” tutması koşuluna bağlanmıştır. Bunlara uyulmaması halinde ödeme miktarı azaltılmakta, hatta ciddi uyumsuzluk haline ödeme yapılmamaktadır.

Temel Ödeme (2013 ve Sonrası)

2013 reformunun tarımsal destekler açısından en önemli yansıması, bir taraftan desteklerin daha adil, daha yeknesak, daha yeşil ve daha çiftçi odaklı hale getirilmesi şeklinde olmuştur. Diğer yandan ise üye devletlerdeki farklı doğal koşullar ve üretim yapıları dikkate alınarak desteklerin uygulanması ve finansmanında bu ülkelere esneklik tanınmasıdır. Ayrıca, piyasa destekleriyle kırsal kalkınma destekleri arasındaki tamamlayıcılık ilişkisinin geliştirilerek tarım sektörünün daha bütüncül bir şekilde ele alınması amaçlanmıştır.

AB’deki tarımsal destekleri düzenleyen 1307/2013 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü doğrultusunda daha önceleri Tek Ödeme Planı ve belirli koşullar altında verilen üretimle bağlantılı destek ile sınırlı yapılan ödemeler, bu ödemeleri tamamlayacak birçok yeni ödeme kalemi içerecek biçimde genişletilmiştir. Bu çerçevede çiftçiler esas olarak üretimden bağımsız bir “Temel Ödeme” almakta ve bu ödeme, belirli amaçları veya çiftçi kategorilerini hedef alan diğer bazı ödeme planları ile tamamlanmaktadır. Burada 100 Avrodan az olan ödemeler ile bir hektardan az tarım arazisi olanlar ödeme kapsamı dışında tutulmuştur.

Yeşil ödeme, temel ödemeye ek olarak doğrudan ödemelerin daha çevreci hale getirilmesi kapsamında, çapraz uyum standartlarına ek olarak, ürün çeşitlendirmesi, kalıcı meraların muhafaza edilmesi ve arazilerin % 5'inin çitler, ağaç, çayır, tampon bölge gibi ekolojik odaklı alanlara tahsis edilmesi gibi bazı çevresel uygulamaların yapılması karşılığında çiftçilere ödenmektedir. Hâlihazırda çevreye yararlı uygulamalar yapan yani organik tarımla uğraşan veya tarım çevre tedbirlerini uygulayan çiftçiler, bu temel koşulları yerine getirmiş sayılmaktadır.

Genç çiftçiler için ödeme, tarımsal faaliyete yeni başlayan 40 yaşından genç çiftçiler için temel ödeme alması koşuluyla, ilk 5 yıl süresince, kırsal kalkınma kapsamındaki kurulum yardımını tamamlayıcı şekilde, ilave % 25'lik bir ödeme olarak yapılmaktadır.

Küçük çiftçi planı, katılımcılarına basitleştirilmiş, sabit bir ödeme sunan, daha esnek çapraz uyum koşulları getiren ve yeşil ödeme yükümlülüklerinden onları muaf tutan bir ödeme planıdır. Bu plana dâhil olan çiftçiler, üye devletler tarafından ödenen 500 ile 1250 € arasında belirlenen yıllık sabit bir ödeme alabilmektedir.

Gönüllü üretimle bağlantılı destek, sadece ekonomik, sosyal veya çevresel nedenlerle önem arz eden belirli tarım ürünlerinin üretildiği bölgelere veya belirli zorluklar yaşıyan belli tarım alt sektörlerine, sadece mevcut üretim seviyesini korumak üzere verilebilmektedir. Bu destek, yıllık ödeme olarak tanımlanmış miktar sınırlamaları dâhilinde sabit alan, verim veya hayvan sayısı dikkate alınarak verilmektedir.

Doğal kısıtları bulunan alanlara verilen destek, tarımsal üretimin zorlu koşullarda gerçekleştirildiği alanlarda üretimin devamlılığının sağlanması ve biyoçeşitliliğin korunması için verilebilmektedir.

Yeniden dağıtım ödemesi, küçük ve orta ölçekli çiftlikler için çiftçilerin ilk 30 hektarlık arazileri için % 30 oranına kadar yıllık ilave bir ödeme şeklinde verilebilmektedir.

Ayrıca, *alan desteği* olarak, Bulgaristan, Yunanistan, İspanya ve Portekiz’de “Pamuk İçin Ürüne Özgü Ödeme” verilmektedir.

Doğrudan ödemeler bağlamında verilen bu desteklerin yanı sıra, daha önce belirtildiği gibi ortak piyasa düzenleri kapsamında da belirli sektörlerin güçlendirilmesine yönelik destekler bulunmaktadır. Bu destekler arasında, özellikle meyve ve sebze, zeytinyağı ve şerbetçiotu üretimi yapan üretici örgütlerine sağlanan yardımlar, üye devletlerin şarap ve arıcılık faaliyetlerine yönelik olarak ulusal destek programlarına finansman yardımları, okul sütü ve okul meyvesi programı ile çeşitli alt sektörlerdeki devlet yardımları ve promosyon destekleri bulunmaktadır.

Son Gelişmeler

Son dönemde OTP yine bir reform arifesinde bulunmaktadır. 2017 yılında başlatılan tartışma ve kamu istişareleri sonucunda Komisyon, aynı yılın Kasım ayında “Gıda ve Tarımın Geleceği” başlıklı bir bildiri hazırlayarak tüm paydaşlara sunmuş ve gelen görüşleri de dikkate alarak 1 Haziran 2018 tarihinde OTP’nin geleceğine ilişkin mevzuat önerilerini yayımlamıştır. Önerilerin temelinde OTP’nin sadeleştirilmesi ile kurallara uygunluktan ziyade sonuç ve performansa yönelimi amaçlayan yeni bir uygulama sistemi olan OTP Stratejik Planları yer almaktadır.

Bu kapsamda üye devletler; (1) çiftçilere adil bir gelir sağlanması, (2) rekabetçiliğin artırılması, (3) çiftçilerin gıda zincirindeki rollerinin iyileştirilmesi, (4) iklim değişikliği, (5) çevre, doğal kaynaklar, (6) biyoçeşitliliğin korunması, (7) kırsal alanların geliştirilmesi, (8) genel yenilenme desteği ve (9) gıda kalitesi gibi gelecekteki OTP’ye ilişkin belirlenen dokuz hedefi gerçekleştirmek üzere belirledikleri politika tedbirlerini içeren bir OTP Stratejik Planı hazırlamıştır. Bu Stratejik Planlar, hem birinci sütun, yani

doğrudan destek ve piyasa tedbirleri hem de ikinci sütun, yani kırsal kalkınma tedbirlerini içermektedir. Dolayısıyla her bir üye devletin her iki sütun kapsamında uygulayacağı tedbirleri kapsayan tek bir stratejisi olacaktır. Söz konusu mevzuat önerilerinin 2019 ve 2020 yıllarında Konsey ve Parlamentoda tartışılması ve 2021 yılı başından itibaren uygulanmaya başlaması beklenmektedir.

AB Ufuk 2020 Programı Yeşil Mutabakat (**Green Deal**) Çağrısı, 2050 yılına kadar Avrupa kıtasını iklim nötr hale getirmek konusundaki genel hedefi ile bir dizi derinden dönüştürücü politikalar tasarlamayı, AR-GE ve yenilik projeleri yoluyla bu hedeflere katkı sunmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda sulama suyu başta olmak üzere tarımsal kaynakların döngüsel yönetimi öne çıkmaktadır.

7.4. Ortak Tarım Politikasının Finansmanı

AB Bütçesi

AB'nin tarım programlarını oluşturan OTP, AB bütçesinde bu amaç için oluşturulan Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu tarafından finanse edilmektedir. Tarımsal Garanti Fonu gelir ve fiyat politikalarını desteklerken, Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu kırsal kalkınma politikalarını finanse etmektedir. OTP harcamalarının büyük kısmı, piyasa düzenlemeleri için garanti fonu tarafından yapılmaktadır. 1980 yılında AB bütçesi 15,9 milyar € iken bunun % 73,6'sı OTP bütçesini oluşturmakta idi. Tam 38 yıl sonra 2018 yılında 28 ülkeden oluşan AB bütçesi, 156,7 milyar €'ya, OTP Bütçesi ise 58,5 milyar €'ya çıkmıştır. Ancak OTP bütçesinin AB bütçesindeki payı % 37,3'e düşmüştür. Garanti Fonunun OTP bütçesindeki payı bu 38 yıl içerisinde % 96,6'dan % 75,7'ye düşerken Kırsal Kalkınma Fonunun Payı % 24,3'e yükselmiştir (Çizelge 7.1).

Çizelge 7.1. Avrupa Birliği bütçesinde EAGGF'nin payı, 1980 – 2018

Yıllar	AB Bütçesi (Milyar €)	OTP Bütçesi (Milyar €)	Garanti Fonu (Milyar €)	Kırsal Kalkınma Fonu (Milyar €)	OTP'nin AB Bütçesine Oranı (%)	Garanti Fonunun OTP Bütçesine Oranı (%)	Kırsal Kalkınma Fonunun OTP Bütçesine Oranı (%)
1980	15,9	11,7	11,3	0,4	73,6	96,6	3,4
1992	58,2	34,1	31,2	2,9	58,6	91,5	8,5
2000	93,8	41,7	37,4	4,3	44,5	89,7	10,3
2007	120,3	52,0	42,1	9,9	43,2	81,0	19,0
2013	147,3	59,0	44,0	15,0	40,1	74,6	25,4
2018	156,7	58,5	44,3	14,2	37,3	75,7	24,3

Kaynak: European Union budget: http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_en.htm#budget

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu (EAGGF), 1 Ocak 2007 tarihinde Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu olarak değiştirilmiştir. Birincisi fon önceki Garanti bölümünün, ikincisi ise Yön verme fonunun yerini almıştır.

EAGF – Avrupa Tarımsal Garanti Fonu

EAGF, OTP'nin 1958 yılından beri en önemli destekleme aracı olmuştur. Fon, AB'nin belirlediği kurallar çerçevesinde, temel tarımsal ürünlerdeki piyasaların düzenlenmesini finanse etmektedir. AB, OTP çerçevesinde başlıca üç temel başlık altında toplanan alanlarda, piyasaların düzenlenmesine katkılarda bulunmaktadır. Bu harcama alanları;

- Bitkisel ürünler: Hububat, şeker, zeytinyağı, kurutulmuş yemler ve sebzeler, lif bitkileri ve ipekböceği, meyve-sebzeler, şarap, tütün ve diğer bitkisel ürünler.
- Hayvansal ürünler: Süt ve süt ürünleri, sığır ve dana eti, koyun ve domuz eti, yumurta ve kümes hayvanları eti, diğer hayvansal ürünler ve balıkçılık.
- Diğer harcamalar: Gıda yardımı, AB'deki fakirler için gıda yardımı, hilekârlığa karşı mücadele için yardımlar, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili pazar düzenlemeleri, gelir yardımları ve destekleme yardımları.

Garanti Bölümü, Topluluktaki tarım ürünleri fiyatlarında istikrar sağlamaya çalışmaktadır. Topluluk, bu amaçla, ithalat vergileri, iadeler diye adlandırılan ve tarım ürünleri ihracatında uygulanan ihracatta yardımlar ve fiyatların düşmesi halinde ulusal müdahale kurumları aracılığı ile ürünlerin depolanması veya satın alınması şeklinde fiyat destekleri sağlamak gibi mekanizmalar kullanmaktadır. Bu mekanizmalar, üye ülke hükümetlerinin tarım ve balıkçılık ile ilgili bakanlıkları ve her sektör için oluşturulan destekleme kurumları tarafından idare edilmektedir.

1962 yılında hububat, 1965 yılında süt ürünleri ve 1967 yılında bitkisel ve hayvansal yağlarda ortak piyasa organizasyonları kurulmuştur. Topluluğun gümrük birliğini gerçekleştirdiği 1 Temmuz 1968 tarihine kadar ise şarap ve tütün dışındaki bütün ürünlerde ortak piyasa düzenleri işlemeye başlamıştır. 1975 yılından itibaren tarımsal ürünler için üye ülkeler tarafından yapılan yardımlar geniş ölçüde kaldırılmıştır. Bunun yerini Topluluk bütçesinden sağlanan EAGGF Garanti Bölümü yardımları almıştır. Ancak, Fon yardımları, yapılması gereken masrafların tamamını karşılamıyorsa, üye ülkelerin ulusal bütçelerinden ek masraflar finanse edilmektedir.

Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru meydana gelen genişlemenin, Topluluğun Garanti Bölümü harcamalarında bir artışa neden olmaktadır. Ancak, gerek OTP'de gerçekleştirilen düzenlemeler, gerekse Topluluğun kuzeye doğru genişlemesiyle üye ülkeler kompozisyonunda meydana gelen değişiklikler ile Topluluk tarafından geliştirilen diğer politikalar ve nihayet Uruguay Turu sonucu tarım ürünleri ticaretinin de Anlaşma kapsamına alınması ile tarıma yapılan sübvansiyonlara getirilen kısıtlamalar sonucu, Topluluk bütçesinden Garanti Bölümüne yapılan harcamaların, önümüzdeki yıllarda da nispi olarak azalmaya devam edeceği tahmin edilmektedir.

EAFRD – Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu

2007'den önce EAGGF'nin Yön verme Bölümü, Avrupa Ekonomi Topluluğunu kuran Roma Antlaşmasınının 39'uncu maddesinde belirtilen genel ilkeler doğrultusunda, OTP'nin yapısal sorunlarını çözmek amacıyla yapılan yatırımların finansmanına katkıda bulunmaktadır. Fon, yardımlarında Topluluk tarafından tespit edilmiş kriterler çerçevesinde hareket etmiştir.

Fakat 2007'de hayata geçirilen ve 2007-2013 olarak planlanan EAFRD, tek bir kırsal kalkınma fonu, tek bir programlama sistemi, tek bir mali kurallar seti ve tek bir kontrol sistemini öngörmektedir. Bu yeni yapılanmada temel prensip, basit, sade, kolay anlaşılır ve uygulanabilirlik yanında AB'deki tüm alanlara hitap etmesidir. Program üç temel alana yoğunlaşmaktadır. Bunlar;

- Tarım ve ormancılık sektörlerinin iyileştirilmesi ve rekabetin artırılması,
- Çevre ve arazi yönetiminin geliştirilmesi,
- Kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin ve ekonomik çeşitliliğin artırılmasıdır.

Bu amaçların gerçekleşmesi için 4 yaklaşım öngörülmektedir. Bu eksenler,

- Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet gücünün artırılması
- Kırsal alanların ve çevrenin geliştirilmesi
- Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artırılması ve kırsal ekonominin çeşitlenmesi ve
- LİDER yaklaşımıdır.

Birinci eksenin temelinde rekabetçilik vurgusu yapılmaktadır. Bu eksenin çiftçiler, kooperatifler, üretici grupları, danışmanlık hizmeti verenler, Altyapıdan sorumlu özel ve kamu kuruluşları, ormancılıkta özel mülk sahipleri, belediyeler veya birlikler yararlanabilmektedir. Bu kapsamdaki faaliyetler aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir.

- İnsan potansiyeli: Mesleki eğitim, genç çiftçiler, erken emeklilik, yönetim, yardım ve danışmanlık hizmetleri.
- Fiziksel potansiyel: Yatırım desteği, işleme ve pazarlama.
- Kaliteli ürün ve üretim: yeni standartlar, gıda kalite sistemleri, teşvik
- Yeni üye ülkeler için 2008'e kadar geçiş tedbirleri

İkinci ekseninde yer alan kırsal alanların ve çevrenin geliştirilmesinden çiftçiler, arazi yöneticileri, ormancılıkta; özel mülk sahipleri, belediyeler veya birlikler yararlanmaktadır. Bu kapsamdaki yatırımlar aşağıda sıralanmıştır.

- Tarımsal arazilerin sürdürülebilir kullanımı açısından dezavantajlı bölgeler, Natura 2000 alanları, tarımsal çevre ve hayvan sağlığı, verimli olmayan yatırımlar.
- Ormanlık arazilerin sürdürülebilir kullanımı açısından ilk ağaçlandırma, tarımsal orman sistemleri, Natura-2000 alanları, orman-çevre, ormancılık üretim potansiyelinin yenilenmesi, verimli olmayan yatırımlar

Ekonomik faaliyetlerin çeşitliliği ve yaşam kalitesi ile ilgili olan 3. ekseninden çiftçiler, mikro işletmeler, özel/kamu kurumları ve birlikler yararlanmaktadır. Bu kapsamda faaliyet alanları aşağıdadır.

- Kırsal ekonominin tarım dışı iktisadi faaliyetlere yönlendirilmesi, mikro işletmelerin desteklenmesi, turizm, doğal mirasın korunması ve yönetilmesi
- Kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin artırılması: temel hizmetler, köylerin yenilenmesi/kırsal miras
- Eğitim ve kapasite geliştirme

Dördüncü Eksen olan Lider yaklaşımı aşağıdaki alanları kapsamaktadır.

- Lider yaklaşımının, diğer üç ekseninden biri ile birleşimi halinde yerel stratejilerin / projelerin uygulanması,
- Lokal gruplar arasında bölgeler ve uluslararası seviyede işbirliği,
- Yerel eylem gruplarının kapasite geliştirme ve eğitimi

7.5. Avrupa Birliği Bütçesinin İdaresi

AB Ödeme Kurumları, üye ülkelerde tarım Bakanlıkları bünyesinde görev yapan ve AB kurallarına göre ödeme kurumu olarak belirlenmiş kuruluşlardır. Ödeme kurumlarının

ana görevi, üye ülkelerde OTP'nin yürütülmesi için ayrılan finansmanın kullanılmasını sağlamaktır. EAGGF Garanti Bölümü'nden yapılan OTP harcamaları kullanıcılara üye ülkelerdeki ödeme kurumları yoluyla ödenmektedir. Bu bağlamda, ödeme kurumları temel olarak, söz konusu ödeme yapılmadan önce ödemeye konu olacak faaliyetlerin Topluluk kurallarına uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılıp, muhasebe kayıtlarına tam olarak geçirilip geçirilmediğini ve gerekli belgelerin zamanında ve AB normlarına uygun şekilde teslim edilip edilmediğini kontrol eder.

Üye ülkelerdeki toplam ödeme kurumu sayısı 90'dır. Bazı ülkelerde tek bir ödeme kurumu mevcut iken, diğer bazı ülkelerde bu sayı birden fazla olabilmektedir. Ancak, bu durumda üye ülke, söz konusu ödeme kurumlarının Topluluk kurallarını harmonize şekilde uygulamalarını sağlayacak önlemleri almaktadır. Akreditasyon sürecinin uzun zaman alması ve zor olması nedeniyle aday ülkelerin tek bir ödeme kurumu oluşturmaları önerilmektedir.

AB'ne aday ülkelerde, EAGGF Garanti Bölümü ve katılım öncesi araçları düzenleyen yönetmeliklerle paralel bir şekilde ödeme kurumu kurmaları öngörülmektedir. Ödeme Kurumu, yetkili Ulusal Fon tarafından akredite edilir ve AB Komisyonu da bu akreditasyonu onaylar. İlgili süreçler tamamlandıktan sonra ilk yılda Mali Memorandum imzalanır ve Topluluk finansmanı Ulusal Fona devredilecek duruma gelir. Ancak Ulusal Fon, hazine yönetimi, fonların alınması, ödeme kurumuna dağıtımı, bilgisayar güvenliği ve iç teftişe ilişkin bazı temel ölçütleri karşılayabilmelidir. Bu Fon bu aşamadan sonra, Komisyon ve Ödeme Kurumu arasında mali transferleri yapan ve iletişimi sağlayan bir birim haline gelecektir. Bu da; projelerin seçimi aşamasından, ödemelerin yapılması aşamasına kadar, üye devletlere tüm yönetim aşamalarının devredildiği adem-i merkezîyetçi uygulamaların da bir yansımasıdır. Aday ülkeler AB'ye tam üye olduğunda Komisyon ile ödeme kurumu arasındaki mali ilişkileri düzenleyen Ulusal Fon ortadan kalkacak, EAGGF'den karşılanacak finansman Tarım Bakanlıkları bünyesinde oluşturulan Ödeme Kurumuna aktarılacaktır. Ödeme kurumlarının oluşturulması, ulusal mevzuatın doğrudan ödemeye ilişkin AB mevzuatına uyumunu sağlayacak, AB gereksinimlerine uyacak bir doğrudan ödeme mekanizması ve kurumsal yapısının meydana gelmesini kolaylaştıracaktır. Aynı şekilde, Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) kapsamındaki düzenlemelerin yapılmasını da hızlandıracaktır. IACS düzenlemeleri, tarımsal üretici ve işletmelerin istatistikî kayıtlarının tutulması, tarımsal parsellerin tanımlanması, hayvanların kaydı için alfa numerik sistemlerin oluşturulması gibi konularla ilgilenmektedir.

Ödeme kurumlarının bünyelerinde sahip olması gereken beş birim vardır. Bunlar ödeme yapmaya yetkili birim, ödemelerin yönetimi ile ilgili birim, muhasebe birimi, iç denetim birimi ve teknik hizmetler birimidir. Ödeme yapmaya yetkili birimin yerine getirdiği hizmetler ile teknik hizmetler başka bir kuruma devredilebilir. Türkiye'nin de Ortak Tarım Politikasının gereklerini yerine getirmek adına, bir an önce altyapıyı oluşturması ve bunun yapı taşı kabul edilebilecek ödeme kurumunu oluşturması gerekmektedir. Faaliyetler, Türkiye henüz aday ülke statüsünde olduğundan Türkiye'deki diğer mali kurumlar bünyesindeki bazı birimleri kapsadığından söz konusu kurumlarla da koordineli bir şekilde faaliyetler sürdürülmelidir. Bu bağlamda adaylık sürecinde IPARD projeleri için Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) ödeme kurumu gibi faaliyetlerini sürdürmektedir.

7.6. Avrupa Birliği Bütçesinin Kaynakları

Gümrük Vergileri: Gümrük vergileri, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata uygulanmakta olan Ortak Gümrük Tarifesi'nden (OGT) elde edilen gelirler olup, 1 Ocak 1971 tarihinde yürürlüğe giren Konsey Kararı ile kademeli olarak Topluluk bütçesine devredilmiş ve 1975 yılından itibaren bütçenin öz kaynaklarından biri haline gelmiştir. Gümrük vergilerinin Topluluk Bütçesindeki payı yıldan yıla farklılıklar göstermekle birlikte, bütçenin yaklaşık % 14'lük kısmını teşkil etmektedir. İthalattan alınması nedeniyle, gümrük vergisi gelirlerinde sanayileşmiş ülkelerin payı daha yüksektir.

Tarım Ürünleri İthalatından Alınan Vergiler: Başlangıçta bir gümrük vergisi niteliğinde ve tarımsal "prelevman"lar adıyla uygulanmakta olan bu vergiler, GATT Uruguay Turu görüşmelerinin tarımda uygulanan değişken vergilerin kaldırılması ile sonuçlanması üzerine tarifeli vergilere dönüşmüştür. 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçenin öz kaynaklarına dâhil edilen tarım vergileri, OTP'nin uygulanmasından dolayı üçüncü ülkelerle yapılan tarım ürünleri ticaretinden alınan vergiler, telafi edici vergiler, ek vergiler ve primlerden oluşmaktadır. Tarımsal vergilerin Topluluklar bütçesindeki payı yaklaşık % 1 civarında olup, tarım üreticisi olmayan ve daha ziyade tarım ürünleri ithalatı yapan ülkelerin Topluluk bütçesine katkı payları daha yüksektir.

Şeker ve Glikoz Vergileri: 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçenin öz kaynaklarına dâhil edilen şeker vergileri ile ilgili olarak çeşitli tarihlere düzenlemeler yapılmıştır. En son 1994'de yapılan tüzükle; şeker üreticilerinden pazar düzenlemelerini desteklemek amacıyla alınan şeker ve izoglikoz üretim vergileri ve şeker depolama vergileri adı altında vergi alınması, kararlaştırılmıştır. Şeker vergilerinin bütçedeki payı % 1,7 olup şeker üreticisi ülkelerin katkı payları daha yüksektir.

Katma Değer Vergisi: 1970 yılından itibaren bütçenin öz kaynakları arasına dâhil edilen ve Topluluk tarafından belirlenen kurallar çerçevesinde tüm üye ülkelerde tek tip olarak tespit edilen KDV'nin % 1,4'ü Bütçenin öz kaynakları olarak kabul edilmiş, ancak 12 Kasım 1994 tarihinde yapılan değişiklikle GSMH hesabında kabul edilen % 55'lik oran ile % 1,4 olan katkı payı ise kademeli bir şekilde sırasıyla % 50 ve % 1'e indirilmiştir. KDV nedeniyle bütçeye en büyük katkı sanayileşmiş ülkeler tarafından yapılmaktadır. 2013 yılı itibariyle bütçe gelirlerinin yaklaşık % 9,45'lik kısmı KDV gelirlerinden oluşmakta ve KDV gelirleri bütçenin GSMH katkısından sonra ikinci en önemli kalemini oluşturmaktadır.

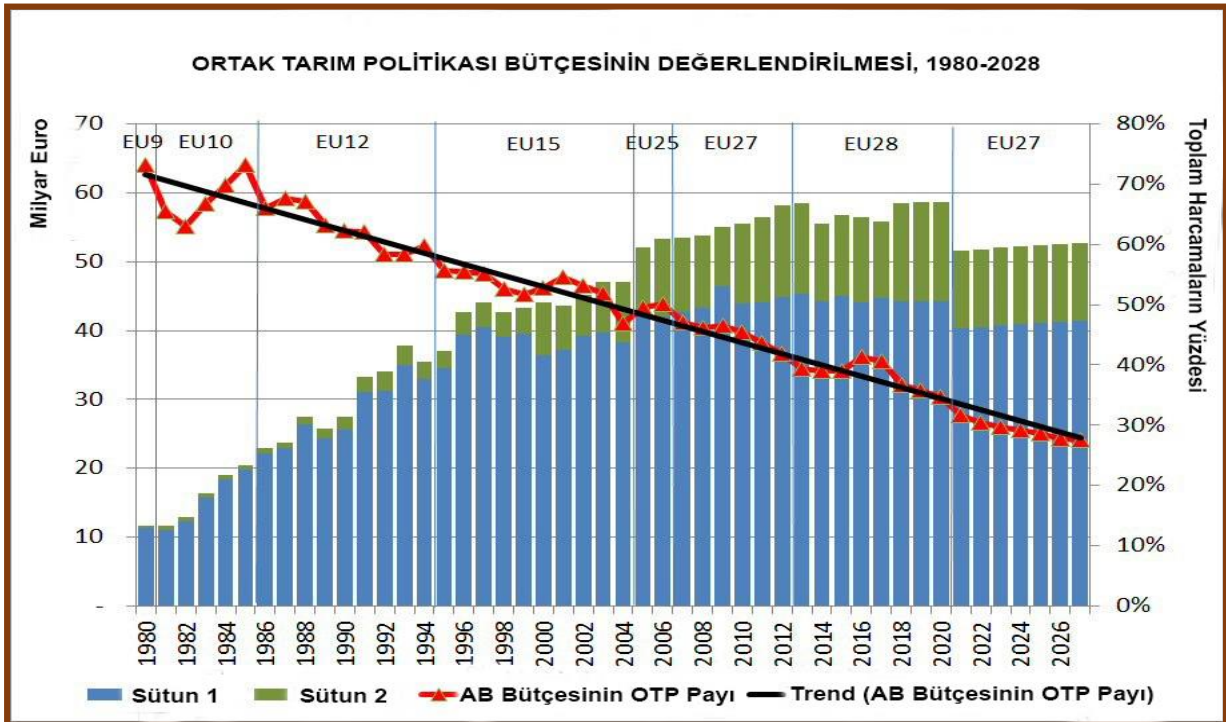
Gayri Safi Milli Hâsıla Katkısı: Avrupa Konseyinin Şubat 1988'deki toplantısında bütçenin mevcut kaynaklarının yetersiz olduğu kabul edilmiş ve hesaplanmasında üye ülkelerin GSMH'sini esas alan yeni bir kaynağın Topluluk bütçesinin öz kaynaklarına dâhil edilmesi benimsenmiştir. Alınan Karar gereğince; üye ülkelerin GSMH'lerinin 1988-1992 yılları arasında aşamalı olarak % 1,2'si bütçenin öz kaynakları olarak kabul edilerek gelir kalemlerine dâhil edilmiştir. Ancak, Konsey Kararı ile bu oran, 1995 yılından başlamak üzere 1999 yılına kadar aşamalı olarak % 1,27'ye yükseltilmiştir. Üye ülkelerin GSMH'lerine ilişkin verilerin birbirleriyle uyumlaştırılmaları ve böylece tespit edilecek ortak bir yöntemle katkı miktarlarının hesaplanması da ayrıca karara bağlanmıştır. GSMH katkılarının Topluluk bütçesindeki payı her geçen yıl artmakta olup, 2013 yılında % 74,3'lük payla birinci kalemi oluşturmuştur.

7.7. Bütçe Harcamaları

AB bütçesinin en büyük gider kalemini, başlangıçta ayrı ayrı bütçelere sahip olan üç Topluluğun (EEC, ECSC ve EURATOM) 1967 yılında yapılan Antlaşma ile organlarını birleştirmesi ve 1968 yılından itibaren tek bütçenin oluşturulması ile tarıma yapılan destekleme harcamaları veya bir başka ifade ile EAGGF Garanti Bölümü harcamaları teşkil etmektedir. Garanti Bölümü harcamalarının toplam Bütçe harcamaları içindeki payı 1970 yılında % 91,2 ile adeta bir tarım destekleme bütçesi haline gelmiştir. Bu tarihten sonra kabul edilen kararlar, bütçenin kendi öz kaynaklarına sahip olması ve aynı yıl Araştırma Politikası ile Topluluk Balıkçılık Politikasını kabulü, 1971 yılında Avrupa Sosyal Fonunun yeniden düzenlenerek güçlendirilmesi ve 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun oluşturulması ile EAGGF-Garanti Bölümünün bütçedeki payı, 1980 yılında % 71,1'e inmiştir.

Uluslararası genel eğilimde meydana gelen gelişmeler 1970 ve 1980'li yıllarda Topluluğun önce kuzeye, daha sonra iki defa güneye doğru genişlemesi ve Topluluk harcamalarının hızla büyümesi; Topluluk harcamalarının disipline edilmesine yönelik çalışmaları gündeme getirmiştir. Bu çalışmalar sonucunda, öncelikle bütçede çok önemli bir paya sahip olan tarım destekleme harcamalarının kısıtlanması ve zaman içinde Topluluk fiyatları ile dünya fiyatları arasındaki farkın azaltılması konusunda görüş birliğine varılmıştır. Meydana gelen bu gelişmeler sonucu EAGGF Garanti Bölümünün AB bütçesindeki payı 2013 yılında % 30'a gerilemiştir.

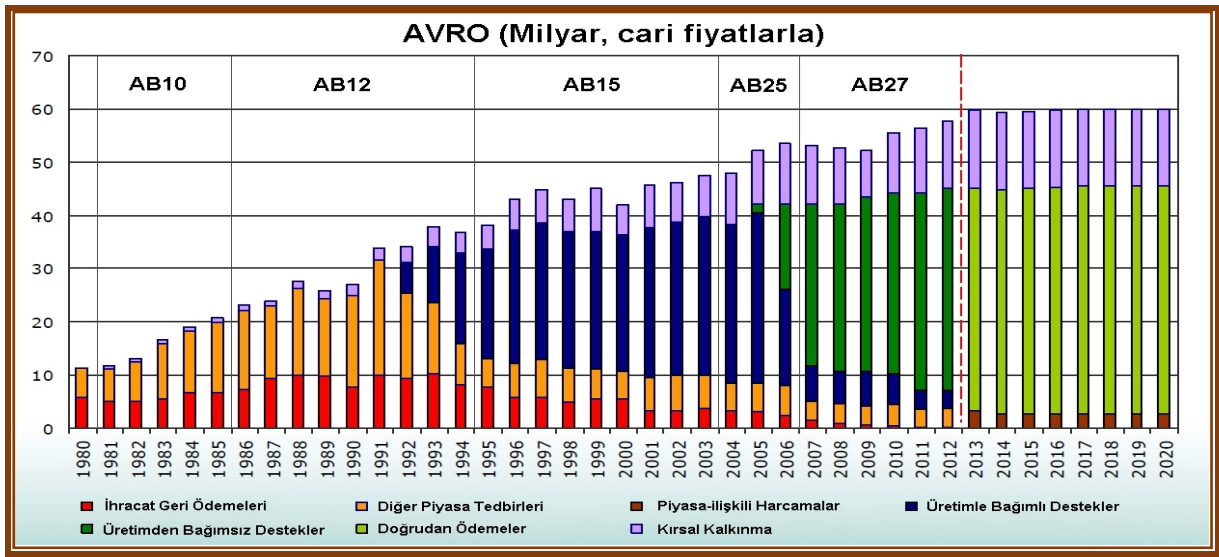
Avrupa Tek Senedinin 1992 yılında kabul edilmesi ile Tek Pazarın gerçekleşmesine yönelik yeni politikalar uygulamaya konmuştur. GATT Uruguay Turu görüşmelerinin 1994 yılında anlaşma ile tamamlanması ile tarıma yönelik gerek ülke içinde, gerekse ihracatta uygulanan sübvansiyonların azaltılmasının kabul edilmesi ve Birliğin yeniden kuzeye doğru genişlemesi sonucunda Garanti Fonunun, yani doğrudan destekler ve piyasa önlemleri ödemelerini içeren Sütun 1'in harcamalarının bütçedeki payı daha da azalmıştır. Bu azalmanın yerini Şekil 7.1'deki gibi OTP'nin Kırsal Kalkınma Fonu, yani Sütun 2 almıştır. Sütun 1 üretimden bağımsız ödemeleri, diğer doğrudan ödemeleri, müdahale önlemleri, pazarlama, üretim ve dış ticaret harcamalarını içerir. Sütun 2 ise kırsal kalkınma altında ulusal kalkınma programları harcamalarını içerir.



Şekil 7.1. Sütun 1 ve 2'nin OTP bütçesinde, OTP'nin AB bütçesindeki yeri (1980-2026)

7.8. Reformlar Sonrası Bütçenin Dağılımındaki Değişim

Reformlar sonrası OTP bütçenin bütçe kalemleri arasındaki değişimi Şekil 7.2’de verilmektedir. Genel eğilim olarak kırsal kalkınma ve doğrudan ödemeler artarken, piyasa desteği ve ihracat teşviklerinin azaldığı görülmektedir. 1980’lerde hiç olmayan kırsal kalkınma desteği yaklaşık 14 milyar €, doğrudan ödemeler 43 milyar € ve piyasa ilişkili harcamalar 3 milyar € ile sırasıyla % 24, % 72 ve % 4 paya sahip olmuştur.



Şekil 7.2. OTP desteklerinin gelişimi ve destekleme görünümü (1980-2020)

Avrupa Birliği tarım politikalarının kısa bir değerlendirmesi

AB’de yasalarla çerçevesi belirlenmiş tarım politikaları sistemi mevcuttur. Bu uzun dönemli yasalar, politikaları kurumsallaştırmaktadır.

Tarımsal yapı düzenlemeleri öncelikli yapılmakta, sonra tarımdan arazi ayırma ve çevreyi koruma gibi şartlara bağlı destekler bu çerçevede oluşturulmaktadır.

Tarım politikaları, ortaya çıkan problem ve şartlara göre değişikliğe uğramakla birlikte belli bir dönem istikrarlı bir şekilde devam etmektedir.

Tarım politikaları, dış ve iç dinamiklerin etkisiyle oluşan yeni ihtiyaçlara göre yeniden şekillenmekte, fakat politikaların devamlılığına dikkat edilmektedir.

İç dinamikler politika değişimlerinde daha etkiliyken, dış dinamiklerin etkilerine direnilmekte ve gerekirse bu değişim zamana yayılarak çok yavaş yapılmaktadır.

Politikaların mali desteği önceden bir merkez tarafından belirlenmekte ve bu çerçevenin dışına çıkılmayarak sıkı bir bütçe disiplini uygulanmaktadır.

Ekonomik gelişme, tarımın payını ulusal gelir ve istihdam açısından azaltmış ve bunun sonucu olarak, yapılan tarımsal destekler ekonomiler üzerine ağır bir yük olmaktan çıkmış ve tarım politikalarının finansmanı da kolaylaşmıştır.

ABD tarım politikaları öncelikli olarak toprak insan ilişkileri ve verimlilik gibi yapısal problemlere yönelik olmuş, daha sonra ortaya çıkan problemlere dayalı tarımsal destekleri kapsamına almıştır.

VIII. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ TARIM POLİTİKALARI

8.1. Giriş

Bu başlık altında tarımsal üretim ve pazarlama kararlarını doğrudan etkileyen ABD'deki bir dizi hükümet politikaları ele alınacaktır. Çiftçilerin ekonomik problemleri ABD'deki kamu politikasının dikkatini yaklaşık 90 yıldan beri çekmektedir. Bu yıllar içerisinde tarım politikası çok yavaş gelişmiştir. Bu süreçte ne tip politikaların başarılı olduğu ve ne tip politikaların başarısız olduğu hakkında deneyim kazanılmıştır. Politika önergelerinin tabiatında hatta politikaların kendinde bir dairesellik mevcuttur. Bu doğrultuda 1920'lerin sonunda tartışılan ve reddedilen politika düşünceleri 1980'lerde yeniden gündeme gelmiştir. Dolayısıyla tarih, politikaların gelişimini ve sonuçlarını anlamak açısından önem arz etmektedir.

Tarım politikaları, ya tarihi perspektif açısından ya da belirli hükümet politikalarının analizi yoluyla ele alınabilir. Burada her ikisi de yapılmaya çalışılacaktır. ABD tarım politikasının gelişimi, kronolojik bir yaklaşımla birbirinden ayrı zaman dilimine bölünerek incelenebilir. Ayrıca tarım politikası programları ve araçları, aşağıdaki çok genel program kategorileri altında detaylı bir şekilde tartışılabilir.

- Fiyat ve gelir desteği programları
- Ürün stoku politikası ve ürün rezervleri
- Üretim sınırlamaları

İlave olarak, kullanılan özel araçlar ve sonuçları bakımından politikaların nasıl geliştirildiği üzerine yorumlar bu konu içerisinde yapılmaya çalışılmıştır.

8.2. ABD Tarım Politikasının Amaçları

Tarım politikası amaçları, tarımın problemlerine bağlı olarak zaman içerisinde değişmektedir. Bu teorik anlamda böyle olmasına rağmen, politika amaçları inanılmaz bir şekilde sabit kalmıştır. Politikaların geliştirilmesinde aşağıdaki amaçlar sürekli bir rol oynamıştır. Bu amaçların zamanla nispi önemi ve uygulama biçimi değişmiştir.

- Tarımsal üretimi artırmak
- Tarımsal fiyat ve gelirleri istikrarlı hale getirmek ve desteklemek
- Tarımsal üretimi, piyasa ihtiyaçlarına göre ayarlamak
- Tarımsal ihracatı artırmak

ABD'nin bol olan tarımsal kaynaklarını kullanarak tarımsal üretimini artırmak, ilk toprak dağıtım programlarında yer alan teknoloji icat etme ve adaptasyonu sürekli

desteklendiği zaman diliminde en önemli amaç olmuştur. Toprak koruma programları, tarımın verim kapasitesinin devamlılığını sağlamak için geliştirilmiştir. Bu amaçtan faydalananlar sadece çiftçiler değil, aynı zamanda tarıma dayalı sanayiciler ve tüketiciler olmuştur. Gıda ürünleri üretimini artırmaya yönelik programlar, uygun fiyatlarla yeterli ve güvenilir bir gıda arzını sağlama amacına da katkıda bulunmuştur. Bu amaç, piyasada uygun fiyatlarla gıda maddelerini temin etme politikası karşılığında çiftçi gruplarının baskıları sonucu temin edilen desteklerin kaynağı olabilir. Uygun fiyatlarla yeterli bir gıda arzı olmadığı zaman, tarıma yönelik programların gerekçesi çarpıcı bir şekilde değişecektir. Belki de daha ileri düzeyde hükümet müdahalesi ve kontrolüne neden olabilecektir.

Tarımsal fiyatların ve gelirlerin desteklenmesi ve istikrara kavuşturulması bir politika amacı olarak ciddi bir şekilde 1930'lu yıllardaki kriz döneminde başladı ve günümüze kadar devam etti. Dünyanın ekonomik ve politik olaylarının ABD tarımı üzerine keskin ve istikrarsızlık sağlayan bir etkisi olunca tarımsal ürün fiyatlarının istikrara kavuşturulması 1970'li yıllarda bir politik amaç olarak yeniden gündeme geldi. Fakat halen fiyatların istikrarında hükümetin rolü tartışma konusu olurken aile işletmelerinin korunması, fiyat ve gelir politikasında yönlendirici bir güç olmuştur. Tarıma sağlanan desteklerin hemen hemen tamamı yakını aile işletmelerinin korunmasına yönelik olmasına rağmen, bu hususta çok az bir başarı sağlandığı görülmektedir. Aile işletmelerinin korunmasının gerekliliği iddia etmenin politik çekiciliği hala devam etmekte ve desteklerin devamını sağlamaktadır.

Tarımsal üretimi piyasanın ihtiyaçlarına uyarlama, II. Dünya savaşından sonra tarım politikasının ana amacı oldu. Bu amaca ulaşma çabaları gönüllü olarak ekim alanlarını azaltma programlarından zorunlu üretim kontrollerine kadar çok sayıda değişik programları içermektedir. Bu amacın vazgeçilmez kısmı fazla kaynakların tarım dışına geçişi ile ilgilidir. Fiyat ve gelir desteklerindeki düşüşler, bazı zamanlar, bu ayarlama süresini teşvik etmek için kullanılmıştır.

Tarımsal ihracatın artırılması, 1970'li yıllarda yurtiçi tarım politikasının bir amacı olmuştur. Bu amacın güdülmesi, 1985 tarım kanunundaki tarımsal programların kompozisyonuna ve takip edilen tartışmalara önemli bir etkisi olmuştur. Tüm bunlara rağmen yapılan araştırmalar, ABD tarım politikalarından ziyade piyasanın tarımın asıl sürükleyici gücü olmuştur. Örneğin yapılan bir çalışmada, ABD sütçülük sektöründe 1960-1993 yıllarındaki yapısal dönüşümde tarım politikalarının belirleyicilik payının sadece %10 civarında olduğu tespit edilmiştir.

8.3. Fiyat ve Gelir Politikaları

Hem çiftçiler hem de politikacılar için tarım programlarının, ekmek ve tereyağı için fiyat ve gelir politikası olduğu ifade edilir. Tarım fiyatlarını ve gelirlerini doğrudan desteklemek için dört temel araç vardır. Bunlar (1) fiyat desteği kredileri ve satın almalar, (2) hedef fiyatları, (3) doğrudan ödemeler ve (4) pazarlama kredileridir.

Fiyat desteği kredileri ve satın almalar

Fiyat destekleme kredileri ve satın alma programları, piyasa fiyatı üzerine bir taban fiyatı belirler ve hem fiyat hem de gelir desteği sağlar. Satın alma programı altında, hükümet tarafından taban fiyatı belirlenir ve bu fiyattan kendisine sunulan her ürünü satın alır. İşte süt fiyatı destek programı bu şekilde yürümektedir. Hükümet belirlenen destek fiyatından satılmak istenen peynir, tereyağı ve süttozunu almaya hazırdır.

Fiyat destekleme kredisi, hükümet satın alma programından daha karmaşıktır. Hasat sırasında ürünün ipotek olarak gösterildiği durumda hükümet karşılıksız olmayan krediler sunmaktadır. Fonların kaynağı, tarımsal programları destekleyen ve bir hükümet kuruluşu olan Ürün Kredi Şirketidir (CCC). Tarım programlarının idaresi ise Tarımsal İstikrar Koruma Servisi (ASCS) tarafından yapılmaktadır ve bunlar federal, eyalet ve county¹ bürolarına sahiptir. ASCS daha sonraları Çiftlik Hizmet Birimine (FSA) dönüşmüştür. Çiftçi, kredi verilen her bir birim ürün için destek fiyat seviyesinde kredi alır. Çiftçi depolama maliyetini karşılar ve herhangi bir zamanda ürünü satmakta serbesttir fakat doğal olarak krediyi ve faiz masrafını hemen ödemek durumundadır. Normal olarak faiz oranı, ticari kredilere ödenen faiz oranından düşük olmaktadır.

Kredinin, bir karşılıksız olmamasının anlamı şudur; eğer çiftçi ürününü ödeme gününe kadar satmazsa ürün CCC tarafından kredinin karşılığı olarak devralınır. Eğer piyasa fiyatı, kredi oranı artı faiz giderlerinin üzerine çıkmazsa çiftçinin ürününü piyasada satması için bir neden gözükmemektedir. Kredi oranı piyasa fiyatı üzerinde bir taban oluşturmaktadır. Eğer çiftçi bu oranın üzerinde bir fiyattan ürününü piyasada satamazsa, ürünü hükümete vermek durumunda kalacaktır. Ve yine üreticiler rasyonel ise piyasada kredi oranlarından daha düşük fiyattan satış olmayacaktır.

Kredinin asıl amacı, bir çeşit kredi kaynağı sağlayarak çiftçilerin ürünlerinin tümünü birden hasat sırasında satmayı depolanmasına neden olmaktır. Bu kredilerde çiftçiler masraflarını ödeyebilmekte ve yıl içerisinde daha uygun fiyatlarla ürününü satabilmektedirler. Teorik olarak, bu amaca ulaşılması mümkün görülmektedir. Fakat

¹ ABD'deki en küçük coğrafik idari birime verilen isim

gerçekte eğer, birtakım politik baskılarla yüksek tutulan kredi oranları aşırı üretime yani üretim fazlasına neden olmakta, düşük kredi oranlarının ise piyasa fiyatına herhangi bir etkisi olmamaktadır. Yüksek kredi oranları ise üretim fazlasına neden olmakta bu da ürün kontrolü politikasını gündeme getirmektedir.

Pazarlama Kredileri

Pazarlama kredisi, dünya piyasa fiyatı seviyesinde çiftçi tarafından ödenebilen geri ödemeli bir kredidir. Pazarlama kredisi, çok yüksek olan bir kredi oranı tarafından belirlenen taban fiyatını ortadan kaldırılmıştır. Bu kredi 1985 yılı tarım programı ile pirinç ve pamuk için zorunlu kılınırken buğday ve dane yemi için yetki verildi. Pazarlama Kredisinde, hasat sırasında çiftçi kredi oranında “county”deki FSA ofisinden kredi almaktadır. Ürün satıldığında dünya piyasa fiyatından geri ödeme yapar. Tarım Bakanlığı dünya fiyatlarını haftalık olarak yayınlamaktadır. Kredi oranı ile dünya fiyatı arasındaki fark çiftçiye kalmaktadır. Bu miktar pazarlama kredisi ödemesi olarak ifade edilmektedir. Pazarlama kredisi ödemesi, ödeme sınırının olmaması yönüyle fark ödemesinden farklılık arz eder.

Decoupling

Şimdiye kadar tartışılan fiyat ve gelir desteğinin kalıtsal etkilerinden birisi, yüksek fiyat ve kredi oranlarına karşılık olarak üretimin artmasıdır. Bunun sonucu olarak, ya stoklar artmakta veya ihracat desteklenmekte veya üretimin kontrolü gerekmektedir. Decoupling, çiftçilere yapılan gelir ödemesini fiyatlar ve üretimden ayırmayı sağlamaktadır. Decouple program arzu edildiği gibi çalışsaydı, 1980’li yıllardaki ekim alanı azaltma zorunluluklarına gerek kalmayacaktı. Orijinal şekliyle, tarihi bir dönemdeki ekim alanı üzerinden her birim alana ödeme yapılması ekilen alana bakılmaksızın garanti edilmektedir. Ekim alanı azaltmak gerekli değildir.

Çiftçilerin kârını en yüksek yapan üretim kararları marjinal masraf, marjinal gelir eşitliği temeline dayanmaktadır. Nasıl ki sabit masraflar çiftçinin kısa dönem karını etkilemiyorsa, toplu sabit ödemenin de çiftçinin üretim kararlarını etkilemesi beklenmez. İşletmenin büyüklüğünü örneğin 20.000 \$ satış tutarı büyüklüğün dikkate almadan toplu olarak çiftçilere gelir desteğinin arkasındaki teori budur. Bu tip bir ödeme belki de Decoupling aracının en saf formudur.

Sigorta

Şimdiye kadar bahsedilen hiçbir fiyat ve gelir destekleme politikası çiftçinin üretimde başarısız olması durumunda çiftçinin zararını telafi etmeyi garanti etmemektedir. Bu

durum, gerek üretim seviyesine bağlı olmaksızın temel ekilen alan ve verime bağlı olarak yapılan fark ödemesine rağmen değişmemektedir. Ürün sigortası işte bu boşluğu doldurmaktadır. Federal ürün sigortası kurulduğu 1938 yılından beri iki tip program söz konusu olmuştur. Bunlar federal ürün sigortası ve felaket ödemeleridir. Ayrıca ürün sigortası, felaket ödemesi, fiyat destekleri ve gelir ödemeleri yerine ikame edilecek bir fiyat ve gelir sigorta programına dönüştürülmesi için mevcut potansiyel çalışılmış, tartışılmıştır ve günümüzde de en önemli politika araçlarından biri olmuştur.

Federal ürün sigortası programının amacı, ticari kanunlarla yeterince sigorta ödemesi sağlayamayan çiftçilere ürün sigortası sağlamaktır. Hali hazırdaki program, ilk zamanlarda % 30 oranında federal destek içermesine rağmen üye olanların sayısı o düşük olmuştur. Politik bir ortamda uygun belirlemeler yapmak en önemli problem olarak ortaya çıkmaktadır. Katılım, yüksek riskli sulanmayan ve düşük yağışın olduğu alanlarda yüksek olmuştur. Fakat riskin düşük olduğu alanlarda maliyetler çok yüksek olduğundan katılım ekonomik açıdan anlamsız bulunmuştur. Bu durum, basitçe programın iyi çalışmadığını göstermiştir. Aksi takdirde % 30'luk bir federal desteğin çiftçileri cezbedici olması gerekirdi.

Tarımsal fiyat ve gelir sigortası, tarımdaki fiyat ve gelir dalgalanmaları riskini düşürmek için yeni bir potansiyel yaklaşımdır. Fiyat ve/veya gelir sigortası programı, risk seviyesine bağlı olarak ödenen farklı primlere sahip birçok seçeneklerle çiftçilere sigorta sağlamaktadır. Böyle bir program çiftçilere fiyatın belli bir seviyenin altına düşmesi halinde fiyat sigortası ve gelirin belli bir seviyenin altına düşmesi durumunda gelir sigortası sağlamaktadır.

8.4. Stok Politikası ve Ürün Rezervleri

Tarım politikalarının en önemli ikincisi stok politikasıdır. Stratejik askeri arz dışında hükümet, tarımdaki depolama işine başka herhangi bir sektörden daha fazla girmiştir. Depolama politikası politik olarak çok hassas ve zor politikalardan biridir. Hükümet stokları, temel olarak fiyat desteği kredi programları sonucu oluşmaktadır. Bu stoklar ya CCC'ye bırakılan ürünlerden veya çiftçilere ait dane rezervlerinden oluşmaktadır.

CCC Depolaması

Çiftçiler aldıkları krediler karşılığında ürünlerini teslim ettiklerinde bu ürünler CCC'nin malı olur ve hükümetin stoklarına girer. Bu kredi karşılığında yapılan ödeme, fiyat destekleme kredi oranı piyasa fiyatının üzerine çıktığında meydana gelir. Bu durum çeşitli açılarda, 1985 programlarından önceki Reagan yönetiminin karşılaştığı

durumdur. Kredi oranları çok yüksek olduğundan stoklar yıldan yıla arttı. Tek seçenek, kredi oranlarını düşürmek ve/veya pazarlama programını kurmak idi. 1950 ve 1960'lı yıllarda, hükümet çok büyük miktarlarda depo alanlarına sahip oldu. 1970'li yıllarda Tarım Bakanı Butz, hükümetin bir daha depolama işiyle uğraşmaması umuduyla boş depoları sattı. Hükümet bir daha buğday depolarına sahip olma ve idare işiyle uğraşmazken, özel sektörden kiralandı. Ürün fazlalığı söz konusu olduğundan depolar tam dolu ve karlı olmaktadır. Böylece özel depo sahipleri bir çıkar grubu oluşturdu ve hükümet depolamasında özel çıkara sahip oldular.

Çiftçi Stokları

En göze çarpan icat, 1970'li yılların sonlarına doğru çiftçilerin sahip olduğu depolar ve ürün rezervi olmuştur. Çiftçilerin sahip olduğu rezervler, fiyatları istikrarlı yapmak ve yurt içi ve yurt dışı tüketicilerine garantili arz artışı sağlamak için düzenlenmiştir. Çiftçinin sahip olduğu rezerv programı, bir anlamda, üç yıla kadar bir süreyi kapsayan genişletilmiş kredi programıdır. Ürünleri rezerv etmesi karşılığında çiftçiler, düzenli fiyat desteğiyle daha yüksek bir kredi oranına sahip olmaktadır. İlk yıl bu kredi faizden arındırılmış olabilir. Faiz, bazı zamanlar birbirini takip eden yıllarda da kaldırılmıştır. Buna ilave olarak ortalama depolama maliyetine yakın bir ödeme Tarım Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Daha yüksek rezerv giriş fiyatı, faiz desteği ve depolama ödemesi karşılığında, çiftçiler bırakma fiyatı olarak ifade edilen belli bir seviyeyi piyasa fiyatına ulaşıncaya kadar ürünü piyasaya sürmeyi kabul ediyorlar. Bırakma fiyatında, depoladıkları ürünü satabilirler fakat satmak zorunda değillerdir. Faiz desteği ve depolama ödemesinin sona erdirilmesi gibi ürünü satma koşulları sağlanmaktadır. Çiftçilerin ürün rezervlerini piyasaya sürmemesi halinde, Tarım Bakanı kredilerin geri ödenmesini zorunlu kılma ve isteme otoritesine sahiptir.

8.5. Üretim Sınırlamaları

Fiyat destekleme programlarının ilk zamanlarında, rekabetçi denge fiyatının üzerinde desteklenen fiyat ve gelirlerin direk sonucu olarak aşırı üretim ve fazlalıklar problemi meydana geldi. Çok değişik üretim kontrolü metotları genellikle başarısız bir şekilde denendi. Çiftçiler ve politikacılar, fiyatları ve arzı etkin bir şekilde idare etmek için gereken kontrol seviyesini sağlamada çok istekli olmamışlardır. Burada üretim kontrol programları dört ana grup altında ele alınacaktır. Bunlar, (1) tahsis ve kotalar, (2) araziyi üretimden uzaklaştırma ve çevirme programları, (3) bir tarafa bırakma veya alan azaltma programları ve (4) sona erdirme ve satın alma programları şeklinde sıralanabilir.

Tahsisler ve Kotalar

Zorunlu üretim kontrolü olarak ta ifade edilen alan tahsisi ve pazarlama kotaları, 1936 yılındaki Toprak Koruma ve Yurtiçi Tahsisi Kanununa dayanmaktadır. Bu şartlar 1938 tarım programına kadar ilanlar yapılarak devam etti ve sonrasında 1949 süreklilik yönetmeliğine kadar devam etti. Arazi tahsisi pirinç, buğday, pamuk, yerfıstığı veya tütün gibi belli bir ürünün sadece belli bir miktarda arazide ekimiyle çiftçileri sınırlamaktadır. Tütün ve yerfıstığı ekimi daha uzun süreli olarak devam etmiştir.

Bir ürün için ulusal arazi tahsisi, yurtiçi tüketimi ve ihracat edilecek miktarı karşılayacak seviyede belirlenmektedir. Ulusal tahsis, ürünün geçmişte ekilen miktarına göre çiftçilere dağıtılmaktadır. Yıllardan beri, tahsis edilen arazi miktarında ekim yapma, ihlali durumunda çok sert cezaları içeren bir zorunluluk olmuştur. Çiftçiler bu sınırlamaya, tahsis edilen arazide daha fazla girdi kullanmak daha iyi idare ederek daha yoğun bir tarım yaparak cevap vermektedir. Sonuç, tahsis politikasının etkinliğini azaltmakta, tahsis edilen alanların daha azaltılması ve sonunda pazarlama kotalarına gidilmektedir. Pazarlama kotaları, geleneksel olarak, referandumda çiftçilerin 2/3 oyu sağlandığında uygulanmaktadır.

Arazi Çekme ve Çevirme Programları

Zorunlu kontrol programlarından dolayı ortaya çıkan hoşnutsuzluk ve sonuçları, üretimi kontrol etmek için gönüllü programların yaygın bir şekilde uygulanmasına götürmüştür. Araziyi üretimden çekme programları, üretimden araziyi çekmek için ödeme yapar. Ödemeler üretimden çekilen arazinin verimliliği temeline dayanmaktadır. Çiftçi açısından bakıldığında, eğer yapılan ödemeler, çekilen arazinin kazancı artı çekilen arazinin korunma maliyetini aştığı takdirde çiftçinin programa katılması garanti edilir. 1930'lu yıllardan beri, üç temel arazi çekme programı takip edilmiştir. Bunlar, arazi bankası, aynı ödeme ve koruma rezerv programlarıdır.

Bir Tarafa Ayırma (Set-Aside) ve Ekim Alanı Azaltma Programı

Bir tarafa ayırma, diğer tarım programlarından faydalanabilmeleri için bitkisel üretim yaptıkları arazilerinin belli bir yüzdesini üretim dışında tutmasını gerekli kılmaktadır. Bu menfaatler, fark ödemesini ve fiyat destek kredilerini içermektedir. Bu program ilk olarak 1970 yılında uygulandı. 1981 tarım programında "set-aside" aracına ilave olarak "acreage reduction" aracı kullanılmasına rağmen programın temel anlayışı değişmedi.

Satın Alarak Sona Erdirme Programları

1985 tarım programı, Tarım Bakanına sütçülük işletmelerini tamamen satın alarak üretim dışı tutma yetkisi verildiğinde yeni bir üretim kontrolü yetkisi verilmiş oldu. Normal seleksiyona ilave olarak, süt ineği sürüsünün %7'ye yakınının satın alınarak üretim dışında tutulması planlandı. Sürüden satın alınan bütün hayvanlar 17 aylık bir dönem içinde kesildi. Bu programın ödemesine yardım etmek için, 1986 yılında satılan her 100 kg süttten 40 sent ve 1987 yılında ise 25 sent Tarım Bakanı tarafından kesildi.

8.6. Tarımında Hükümetin Rolüne Tarihsel Bir Bakış

Tarım politikası değişimleri ani değil, fakat tedrici gelişmelerdir. Politikada önemli değişimler nadiren ortaya çıkar. Buna rağmen, tarım politikası amaçlarında veya en azından kullanılan araçlarda temel değişikliklerin yer aldığı belirli noktalar olmuştur. Bu nedenle, Amerika tarım politikası tarihi 1776-1996 arasındaki 120 yıllık süreyi beş döneme ayırmak mümkündür. Sonrasında ise 5-6 yıllık tarım yasaları tartışılacaktır.

Yerleşme Dönemi (1776-1929)

Tarımla ilgili hükümet müdahaleleri, kriz dönemi olarak bilinen 1930'lu yıllarda başladı. Hâlbuki hükümet müdahaleleri çok daha önceleri, sömürge döneminde de ortaya çıkmıştır. Hükümet programları, göçün yoğun olduğu dönemlerde ve devlete ait çok miktardaki arazilerin dağıtımında önemli bir rol oynamıştır. Bu dönemlerde federal hükümet, ülkenin 607 milyon hektar arazisinin 567 milyon hektarına sahip olmuştur.

Nispeten küçük parçalar halinde arazilerin çiftçilere dağıtılması ve dolayısıyla parsellerin çok dağınık olması, tarımın aile işletmeleri şeklinde yapılanmasına sebep olmuştur. Bu yapılanmanın sürekliliği, bugünkü kamu politikalarının söyleminde, oluşturulmasında ve uygulamasında görünür bir şekilde devam etmektedir.

Hükümetin etkisi, sadece arazi dağılımıyla kalmamış, bunun ötesine de geçmiştir. Kongre, 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın ilk yıllarında bazı temel mevzuatları yürürlüğe sokmuştur. Bu mevzuat ABD tarımını yönlendirmede etkili olmuştur.

- 1862'de çiftlik arazisi kanunu, çok miktardaki federal arazinin büyük bir kısmını küçük parseller halinde ya küçük bir masraf karşılığında ya da hiç ücret alınmadan çiftçilere dağıtılmasını sağlamıştır.
- 1862'de Birleşik Devletler Tarım Bölümünün (USDA) yani Tarım Bakanlığının kurulması, merkezi kurumsallaşma sağladı ve tarım politikalarında etkili oldu.

- 1862'deki Morrill kanunu, federal hükümetin tarımsal ve mekanik sanatlar eğitiminde fakülteleri desteklemek için eyaletlere arazi tahsis ederek Land-Grant üniversiteler ve içinde ziraat fakültelerinin kurulmasını sağladı.
- 1887'deki Hotch kanunu, tarımsal araştırma için eyaletlere yıllık hibeler temin etti ve eyalet tarımsal deneme istasyonları sisteminin kurulmasını sağladı.
- 1902'deki tarım arazilerinin kullanışlı hale getirilmesi kanunu, 160 acre (1 cre 4.047 dekara eşittir) kadar olan büyüklükteki aile işletmelerine federal hükümet tarafından finanse edilen sulama suyunun verilmesini sağlamıştır.
- 1914'teki Smith Lever Kanunu, tarımsal eğitim, araştırma ve yayım sistemini tamamlayan ve federal-eyalet işbirliğini sağlayan tarımsal yayım servisi oluşturdu. Böylece araştırma sonuçlarının çiftçilere ulaştırılması temin edilmiş oldu.
- 1916'daki Federal Çiftçi Kredi Kanunu, 12 adet Kooperatif Federal Arazi Bankası oluşturdu. Bu kanun, kısa, orta ve uzun dönem tarımsal kredilerin en büyük payını elinde bulunduran bugünkü tarım kredi sisteminin başlangıcı olmuştur.
- 1917'deki Smith-Hughes Kanunu, liselerde mesleki tarım eğitimi için federal hükümetten destek sağlamıştır.

Bu kanunlar tarafından yönlendirilen programlar tarım sektörüne ve çiftçilere yardım eden hükümetin, çiftçilerin hangi ürünü ekeceği, ne kadar arazinin işleneceği ve ürünlerin nasıl pazarlanacağı gibi çiftçilerin ekonomik kararlarına doğrudan bir etkisi olmamıştır. Bu durum, on yıl içinde tüm ekonomiyi içine alan 1920'lerin sonundaki büyük ekonomik buhran sonucu ortaya çıkan tarım krizine kadar devam etmiştir.

Yeni Anlaşma Dönemi (1929-1954)

1920 ve 1930'lu yıllarda çiftçiler 20. yüzyılın en uzun dönemli finansman sıkıntısını yaşadılar. Tarımsal fiyatların 1920-1921 ürün yılındaki yüksek düşüşle başlayan sıkıntı ara vermeksizin 1920 ve 1930'lu yıllarda da devam etti ve bu büyük kriz döneminde ekonomik şartlar kötüden daha kötüye gitti. Bu dönem içindeki 1929 yılından 1932 yılına kadar çiftlik fiyatları indeksi % 56 oranında düştü ve net tarımsal gelir % 70 oranında düşüş gösterdi. Ülkenin problemlerine radikal çözümler aramaya çalışıldı. Birçok fikir önerildi, tartışıldı ve reddedildi.

Bu fikirlerden bazıları zamanla tekrar gündeme gelmiş ve tartışılmıştır. Bunlardan Metvay Haugan Programı enteresan olanlardan biri olmuştur. Bu program eğer başkan Coolidge tarafından veto edilmeseydi, iki fiyat programı yürürlüğe girecekti. ABD'de

uygun bir fiyat belirlenecek, piyasada kalan ürün hükümet tarafından satın alınacaktı. Bu politika AB'ndeki 1980'li yılların politikalarına benzemektedir.

Federal tarım kurulu, 1929 yılında kurulmuş, fakat hemen arkasından çok kısa zamanda bu kuruldan vazgeçilmiştir. Toplam 500 bin dolarlık bir mali kaynak, bol ürün yıllarında ürün satın almak için ayrılmıştır. Bu düşünce zaman zaman gündeme gelmiş, fakat 1970'lerdeki sıkı arz dönemi hariç başarılı olamamıştır.

Çok ciddi durgunluk şartları, temel bir reformu ve daha detaylı yaklaşımları gerektiriyordu. Bu yaklaşım, başkan Roosevelt'in kampanya döneminde söz verdiği "Yeni Anlaşma" temeline dayalı olan bir tarım politikası olarak bilinmektedir. 1933 yılındaki "Tarımsal Ayarlama Kanunu" ve peşinden gelen 1930'lu yıllarda oluşturulan tarımsal programlar, bugün mevcut olan tarım kanununun kurumsallaşmasını sağlamıştır. İlk 1933 programının bazı kısımlarının yasal olmadığı ilan edilirken, temel tarım politikası araçları bir bütün olarak kalıcı olmuştur. Bunlar,

- Parite fiyatı politikası
- CCC yoluyla fiyat desteği kredilerinin kurulması
- Yönlendirme ödemeleri yoluyla üretim kontrolünün sağlanması
- Ürün depolama politikası
- Bitkisel ürün sigortasının sağlanmasıdır

Tüm dönem boyunca "yeni anlaşma" programlarının temel amacı, tarımsal fiyatların yükseltilmesi olmuştur. Bu ilk kamu politikası teşebbüsleri problemin yanlış teşhisi sonucu engellendi. Gereğinden çok sayıda kaynakların tarıma yönlendirilmesi probleminin doğru bir şekilde teşhisi yerine, düşük tarımsal fiyatlar ve gelirler, 1930'lardaki depresyon şartlarından sonuçlanan düşürülmüş talebe ilk başta yanlış bir şekilde dayandırılmıştır. Bu nedenle kamuoyunun eğilimi problemden ziyade belirtileri tedavi edilmeye çalışılmıştır. Yani ilk politikalar ve programlar, fazla kaynakların tarım dışına çıkarılması ve fazla üretimin azaltılması çabası yerine, uygun olmayan hububat stoku ve fiyat destekleme programlarına önem verilmiştir. Bu yanlış teşhis, 1949 yılındaki tarım programına kadar devam etti. Politikalar, ekonomik şartlardaki değişimlere ve tarım problemlerinin temel tabiatını anlamada meydana gelen gelişmelere bağlı olarak gelecek kırk yılda tedrici olarak geliştirildi. Buna rağmen hafızalardaki bu küçük yanlışlıklar zaman zaman ortaya çıkmaktadır.

Esnek Fiyat Destekleri Dönemi (1954-1970)

Kongre, 1954 yılına kadar % 90 ve hatta daha yüksek bir parite seviyesinde destekleme fiyatı belirledi. Bu zorunlu minimum fiyat daha sonra taban fiyatı oldu. Tarım Bakanı Benson'un isteğiyle 1954 programında destekleme fiyatı paritenin % 75-90'ı arasında bir seviyede belirlenmiştir.

Fiyat belirlemede oluşturulan esneklik konusu, Tarım Bakanlığına ve bundan sonraki tarım programlarında kolaylık ve esnek hareket edilebilme şansı sağlamıştır. Bu 1954 mevzuatı, buna ilave olarak üç önemli hususu daha içinde bulundurmıştır.

- İlk defa hububat ve pamuk genel tarım programı içinde dikkate alındı. Bu tarihten önce her ürün kendi programına dâhil idi. Bir ürünle ilgili destekleme fiyatının yükseltilmesi diğer ürünleri olumsuz yönde etkilemekteydi.
- Aşırı kullanım kapasitesi konusunu açık bir şekilde ele alan ilk kapsamlı araziyi kullanım dışında tutma programı oluşturuldu.
- İhracat piyasası, tarım ürünleri için potansiyel bir ticari piyasa olarak kabul edildi.

Bu esnek programlar, 1960'lı yıllara kadar yürürlükte kaldı. 1960'lı yılların başında Kenedy yönetimi zorunlu üretim kontrollerini oluşturmaya çalıştı. Fakat bu kanun, üreticiler arasında yapılan oylama ile reddedildi. 1960'lı yılların sonlarında, belli bir tarım alanında üretim yapılmaması durumunda, karşılık olarak doğrudan ödeme yapılması gündeme geldi. Bu, daha fazla piyasa bağlantılı tarımsal programlara doğru ilk adım olmuştu.

Piyasa Yönlendirme Dönemi (1970'ler)

Tarımsal fiyat ve gelirleri destekleme 1970 tarım programı öncesinde tek ve birbirine benzer politika aracıydı. Fakat 1973'de tarımsal fiyat ve gelir desteklemesi ayırt edildi. Fiyat desteği geleneksel CCC kredileri ile sağlanırken, gelir desteği doğrudan çiftçi ödemeleri ile sağlandı. Doğrudan ödemeler, 1970 ve 1980'li yıllar boyunca hükümetin maliyetlerini artırarak devam etti.

Artarak verilen doğrudan ödemelerin amacı, dünya piyasasında rekabet etmeyi tesis etmek için fiyat desteklemelerini düşürmek olmuştur. Güçlü yurt dışı talebiyle ihracatta bir patlama olmuştur. Nispeten yüksek piyasa fiyatları karşısında, gelir desteği ödemeleri düşük kalmıştı. 1973 tarım programında resmi olarak oluşturulan hedef fiyat politikasının, beklendiğinden daha iyi çalıştığı görüldü.

Hızlı değişen dünya talebi dönemlerinde, hükümet ürün depolama ve rezerv yapma programlarına yöneldi. Hükümet stoklama programlarına alternatif olarak çiftçinin sahip olduğu rezervler, fiyatları istikrarlı hale getirmek için kuruldu fakat politikacılar bunu destekleme fiyatları gibi kullandı. Bu program 1970'li yılların sonunda yine yük olmaya başlamıştı.

Yeni Yönetmelik Dönemi (1980'ler):

Birçok ürüne ait fiyatlar 1980'li yılların başında kredi oranlarına dayanmaktaydı. Bu durum geçici bir problem olarak dikkate alındı. Arazilerin tarımsal üretimden geri çekilmesi için çiftçilere ürün formunda ödeme yapılmıştır. Fazlalık giderilince, problemin ortadan kalktığı zannedilmiştir. Hâlbuki yüksek gelir destekleriyle güçlü üretim teşvikleri devam etti. Bu durumda, 1970'lerde olanlar bir sapma mıydı sorusu gündeme gelmeye başladı.

Tarımsal finansman krizi derinleştikçe, ne kongre ne de hükümet, üretim için mevcut olan gelir ve fiyat teşviklerini düşürme alternatififiyle problemi politik olarak çözecekti. Dünya piyasalarında rekabeti tesis etmek amacıyla fiyat destekleri düşürülürken gelir destekleri devam etti. Yeni bir program aracı olan pazarlama kredisi, pamuk ve pirinç taban destekleme fiyatına son verdi. Hükümet masrafları sürekli bir artış gösterdi.

Zorunlu üretim kontrolleri reddedildi, fakat isteğe bağlı kontroller gittikçe arttı. Ekonomik açıdan bakıldığında, düşük piyasa fiyatları, çiftçilere programa katılma dışında başka alternatif bırakmamıştı. Hükümet kaybedilen piyasaları yeniden ele geçirmeye çalışırken ihracat destekleri rekor seviyeye ulaşmıştı.

Sıkı para politikaları ve yüksek dış ticaret açıkları tarım programlarının beklenenden daha fazlasının yapmasını gerektirdi. Yüksek seviyedeki hükümet müdahalesinden tarımın çıkarılması 1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında mücadele edilecek bir zorluk olarak görülmüştür.

Kısa bir tarihi özetten, çok sayıda değişik politika araçları ve programlarından faydalanıldığı anlaşılmaktadır. Bu araçlar üç grup altında ele alınabilir; fiyat ve gelir destekleri, ürün rezervleri ve üretim kontrolleri. Her bir politika grubu içinde çeşitli farklı araçlar kullanmak mümkündür. Bu araçların kullanılış zamanını dikkate alarak her bir kısmın sonunda bazı yeni potansiyel yaklaşımları tartışmak yararlı olacaktır.

8.7. Tarım Yasaları (Farm Bills)

Federal Tarımsal İyileştirme ve Reform Yasası (1996–2001)

Bu tarım yasası ile fark ödeme sistemi yerine üretim ve verimden tamamen bağımsız doğrudan gelir ödemelerine geçilmiştir. Bu tarım yasasıyla maliyeti önceden belirlenebildiği için bütçe harcamalarını azaltmak, üretici gelirlerini korurken piyasa güçlerinin üretim ve ticaretteki etkisini artırmak, üretim üzerindeki sınırlama gereğini kaldırmak veya azaltmak ve en önemlisi tarım ürünlerinin rekabet gücünü ve ihracat düzeyini artırmak hedeflenmiştir. Ödemeler hektar başına üretim miktarlarına bağlı olarak işletmelere yapılmıştır. Programdan faydalanan üreticilerin; yürürlükteki çevre ve doğal kaynakları koruma planlarına, sulak alan ve ekim esnekliği ile ilgili önlemlere ve arazi tarımsal üretimde tutma şartlarına uymaları zorunlu tutulmuştur.

Tarım Güvenliği ve Kırsal Yatırım Yasası (2002–2007)

Bir önceki tarım politikalarının yerini alan bu yasayla, Üretim Esnekliği Kontrat Ödemelerinin yerini, Sabit Doğrudan Ödemeler almıştır. Desteklemenin uygulama şekli değişmemiş fakat önceden destek kapsamında olan buğday, mısır, arpa, sorgum, yulaf, pamuk ve pirince ilave olarak, soya fasulyesi, diğer yağlı tohumlar ve yer fıstığı da bu destekleme kapsamına alınmıştır.

Gıda Koruma ve Enerji Yasası (2008-2013)

Bu tarım Yasası, %80'i gıda yardımı olmak üzere yıllık yaklaşık 100 milyar \$ harcama ile ABD Tarım Bakanlığına aşağıdaki alanlarda destek imkân sağlamıştır.

- Ürün programı desteği
- Koruma ve orman
- Yenilenebilir enerji
- Ticaret
- Gıda kuponları ve diğer beslenme yardımları
- Kırsal kalkınma

Ürün programlarında piyasa kredi oranları yeniden gözden geçirilmiş, doğrudan ödemeler artırılmış, gelir getirici geri-dönüşüm programları oluşturulmuş, ödeme sınırları daraltılmış, korumayı geliştirici ödeme alternatifi sağlanmış, süt geliri kaybı kontrat programı oluşturulmuş ve şeker programına devam edilmiştir.

Koruma bütçesi artırılmış, yeni çevresel kalite teşvikleri programı geliştirilmiş, sulak alanların korunması ve Koruma Güvenlik Programı bütçesi artırılmış, korumayla ilgili

özel sektörün desteklenmesi amaçlanmış ve diğer koruma programları bu yasa kapsamında oluşturulmuştur.

Ticarete konu olan ürünlerde teknik yardım programları oluşturulmuş, Piyasaya Ulaşım Programının bütçesi artırılmış, uluslararası standartları geliştirme için bütçe ayrılmış, yayım programları desteklenmiş ve İhracatı geliştirme programıyla özel konulara odaklanılması öne çıkmıştır.

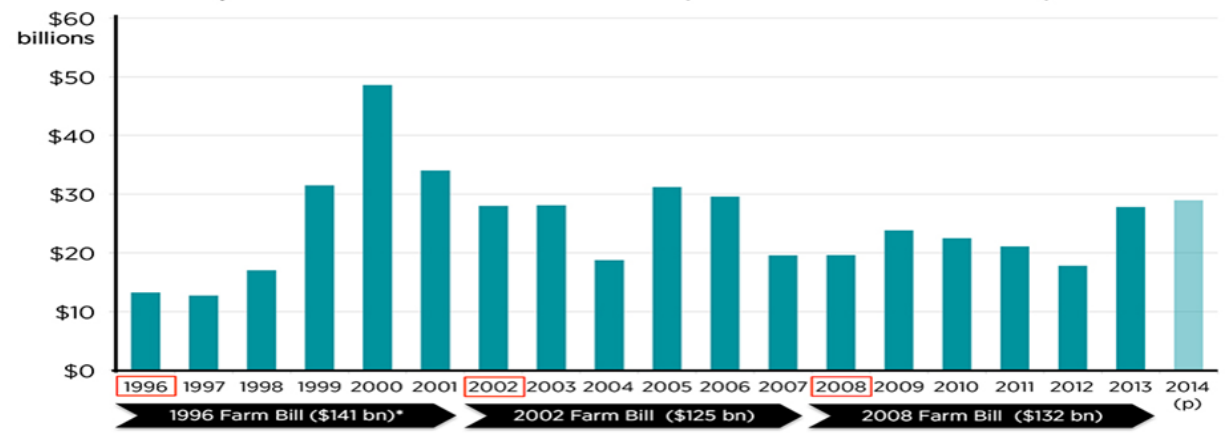
Tüketim ve beslenme için Gıda Kuponu Programı yenilenmiş, diğer gıda programlarının etkinliği için çaba harcanmış, meyve ve sebzenin programa dâhili için kaynak ayrılmış ve dar gelirli yerlerde obezite problemine çözüm için kaynak ayrılmıştır.

Kredi başlığında doğrudan mülkiyet işletme krediler yükseltilmiş, yeni ve sosyal olarak dezavantajlı çiftçilere verilen doğrudan işletme kredileri iki misline çıkarılmış ve yeni çiftçiliğe başlayanlara daha fazla ön ödeme ve ödemede kolaylık sağlanmıştır.

Kırsal kalkınma başlığı altında, esneklik ve etkinliği artırmak için kırsal kalkınma programları birleştirilmiş, kırsal alanlardaki hayati öneme sahip hastanelerin iyileştirilmesine 1,6 milyar \$ bütçe ayrılmış ve kırsal altyapıya 500 milyon \$ civarında kaynak sağlanmıştır.

Bunların yanında araştırma faaliyetlerine 1,5 milyar \$ bir kaynak ayrılmış, Odun Enerji Programı için kaynak temin edilmiş, orman idaresi sorunlarının çözümü için program geliştirmeye kaynak sağlanmış ve biyoenerjiye bu tarım kanununda özel bir önem verilerek 3,25 milyar \$ kaynak ayrılmıştır.

Son üç tarım yasasının tarımsal destekleri Şekil 8.1’de verilmiştir. Bu verilere göre 1996 tarım yasasında zirveye ulaşan desteklerin, 2008 yasasında daha az olduğu görülüyor.



Şekil 8.2. ABD’de 2012 reel fiyatlar ile tarımsal destekler (1996-2013)

2014 Tarım Yasası (2014-2018)

Beş veya altı yıllık süreler için uygulanan tarım yasalarından sonuncusudur. ABD, bu yasayı bir yıl gecikmeyle Temsilciler Meclisinden 29 Ocak 2014 tarihinde, Senatodan 4 Şubat 2014’de geçirmiş ve 7 Şubat 2014’de başkanın imzasıyla yürürlüğe sokmuştur. Yasadaki politika araçları ve bu araçlara yönelik bütçe dağılımı Tablo 8.1’de verilmiştir.

Tablo 8.1. ABD tarım programları ve bütçe payları (2014-2018)

	Program	Bütçe (Milyar \$)	Toplam (%)
1	İlave gıda desteği programı	760	77
2	Bitkisel ürün sigortası destekleri	87	9
3	Ürün destekleri	68	7
4	Koruma programları	64	6
5	Diğer programlar	10	1

ABD tarımsal destek politikalarında gıda destek ve bitkisel ürün sigortasının en önemli iki araç olduğu görülmektedir. 2014 Tarım Kanunu öncekilerden biraz farklılaşmış olup ve sadece çiftçiliği değil ilgili başka başlıkları da içermektedir. Kanunda tarımsal destekler; ürün destekleri, çevre koruma, ticaret, beslenme, kredi, kırsal kalkınma, araştırma, yayım ve ilgili konular, orman, enerji, bitkisel ürün sigortası ve diğer bazı alanlar için sağlanmaktadır.

Henüz yürürlüğe giren 2019 Tarımsal Gelişim Yasası, 20 Aralık 2018’de Kongre’den geçmiş ve yasa olarak imzalanmıştır. Genel olarak bir önceki 2014 Tarım Yasası’nın yeniden yetkilendirilmesi şeklinde olmuştur. Bu yasada bütçe payları, gıdaya % 76, ürün sigortasına % 9, desteklerine % 7, korumaya % 7 ve diğerlerine % 1 pay ayrılmıştır.

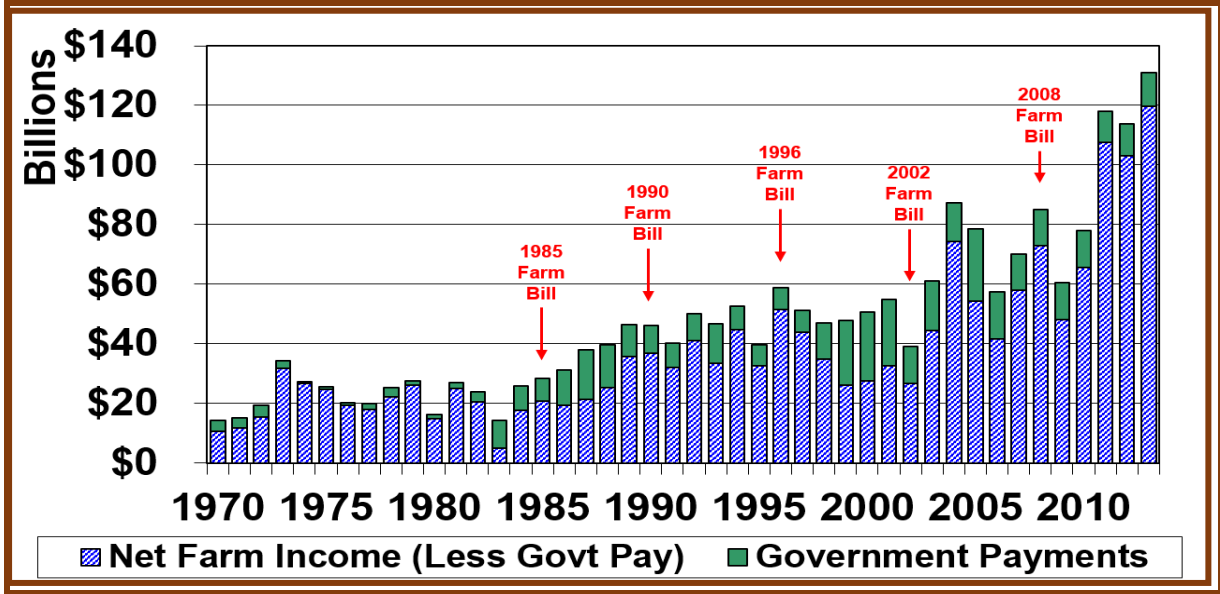
8.8. Tarım Politikalarının Dönüşümü

Bu tarihi süreçte tarım politikası amaçları da değişim geçirmiştir. Amaçlardaki bu değişim aşağıdaki gibi gösterebiliriz.

- Aile işletmeciliğini koruma → riski azaltıcı araçların kullanımı
- Arz kontrolü → tüketimi destekleme, rekabet ve uluslararası piyasalara uyum
- Toprak koruma → sürdürülebilir üretim ve kaynak kullanımı
- Gıda arzı → gıda güvenliği, gıda güvencesi ve arazi güvenliği
- Yurtiçi talep → beslenme
- Gıda, yem ve lif tedariki → gıda, yem, lif, yakıt, kanat, tüy ve kürk tedariki

Kaynakların muhafazası, çevrenin korunması ve çevresel kalitenin artırılmasına yönelik politikalar tarihi süreçte bir sonraki tarım kanununda daha fazla öne çıkmıştır.

ABD’de çiftçilerin toplam gelirlerini oluşturan net çiftlik geliri (Net Farm Income) ve hükümet ödemelerine (Government Payments) ait 1970 - 2010 döneminde Tarım Yasalarına (Farm Bill) göre rakamlar milyar \$ olarak Şekil 8.2’de verilmiştir.



Kaynak: USDA/ERC, 2014. <http://www.ers.usda.gov>

Şekil 8.2. ABD’de tarımda üretici gelirleri ve desteklerin payı

Amerika Birleşik Devletleri tarım politikalarının kısa bir değerlendirmesi

ABD tarım politikaları incelendiğinde bu politikalarla ilgili bazı ipuçları ortaya çıkmaktadır. Bunlardan en önemlisi destekleme politikalarından önce, ABD’de tarımsal eğitim, araştırma ve yayım sistemi ve arazilerin hukuki durumu gibi yapısal kararlar kanunlara dayalı olarak alınmış, uygulanmış ve geliştirilerek sürdürülmüştür.

Destekleme programları kurumsallaşmış ve ortaya çıkan yeni durum ve problemlere bağlı olarak belli dönemlerle değişime uğramıştır. Özellikle destekleme politikaları, üretimin sınırlanması ve çevrenin korunması gibi bazı şartlara bağlanmıştır. Ayrıca 1970’li yıllardan sonra fiyat politikalarının yanında doğrudan gelir desteği politikaları ağırlık kazanmaya başlamış ve 1996’dan sonra daha çok öne çıkmıştır.

Tarım yasası olarak ifade edilen 5-6 yıllık destekleme programlarında kırsal kalkınmaya yönelik politikaların ağırlık kazandığı, doğrudan gelir desteklerinin arttığı, enerjiye dönüştürülen tarımsal ürünlerin önemli ölçüde teşvik edildiği ve tüketimin desteklenmesi ile tarım sektöründe çalışanların gelirlerini artırmaya yönelik politikalar öne çıkmıştır. 2000’li yıllarda ise, risk önleme, enerji ve su başta olmak üzere doğal kaynakların korunması ağırlıklı olarak desteklemeler arasında yer almıştır.

Tarımın sektörünün gelişmesi, büyük ölçüde ülkenin genel ekonomik büyümesine bağlı olması yanında, tarım sektörüne yönelik düzenleme ve destekleme politikalarına da bağlıdır.

IX. TÜRKİYE TARIM POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

9.1. Giriş

Mevcut tarım politikalarının işleyişini anlamak ve gelecekte takip edilmesi muhtemel politikaları iyi bir şekilde yapılandırmak için geçmişte uygulanan politikaları incelemek yararlı olacaktır. Bu nedenle tarım politikalarının mevcut durumunu ele almadan önce geçmişte ne gibi gelişmelerin olduğu ele alınmaya çalışılacaktır. Hükümetlerin tarıma müdahaleleri çok eski devirlere kadar gitmektedir. Geçmişte özellikle Osmanlı döneminde günümüzün tarımsal destekleri gibi sadece üreticileri desteklemek yerine daha çok tüketicilere ve tüketimin garanti edilmesi desteklenmiştir.

Tarıma yapılan ilk hükümet müdahaleleri, ilgili ürünlerin arzında meydana gelen dalgalanmaları önleme şeklinde olmuştur. M.Ö. 18. yüzyılda Mısır hükümdarlığı tarafından hububat, bol olduğu yıllarda alınarak depolanıyordu ve Mısır o yıllarda hububat ambarı gibi faaliyet gösteriyordu. Bu durumu Kur'an-ı Kerim'de Yûsuf Suresinin ilgili ayetleri bize aktarmaktadır. “Yûsuf şöyle dedi: Her zaman yaptığınız gibi yedi sene ekin ekeceksiniz. Sonra yiyeceklerinizden ibaret olan az bir miktar hariç, hasat ettiğiniz ürünü başağında bırakın -böyle saklayın- (47). Sonra bunun ardından, saklayacaklarınızdan az bir miktar -tohumluk- hariç, o yıllar için biriktirdiklerinizi yiyip bitirecek yedi kıtlık -kuraklık- yılı gelecektir (48). Sonra bunun ardından insanların bol yağmura kavuşacakları bir yıl gelecek; o zaman -bol rızka kavuşup- sıra ve yağ sıkacaklar (49).” M.Ö. 10. yüzyılda Çin'de devlet adamlarından biri olan Li-ko, bol ürün yıllarında üreticilerin, kıt ürün yıllarında ise tüketicilerin zarar gördüğünü belirterek, bol ürün yıllarında ürün devlet tarafından alınıp depolanarak, kıt ürün yıllarında ise piyasaya sürülerek her iki tarafın da mağduriyetinin önleneceğini belirtmiştir. Bu öneri, Çin hükümet yetkilileri tarafından uygulamaya konulmuştur. Yine M.Ö. 6. yüzyılda çok sık görülen kıtlıklardan dolayı zamanın Çin filozofu Konfüçyüs, dokuz yıldan az bir zaman için yetecek ürün stokunun yeterli olmadığını belirtmiştir. Altı yıldan az bir süre için yetecek stokların gerekli olduğu ve stokların üç yıldan fazla yetmeyecek olması durumunda o devletin ayakta kalmaya devam edemeyeceğini ilave ederek o günün devlet adamlarına bazı öğütler vermiştir.

Hindistan'da 1770 ve 1886 yıllarında, İngiltere'de 1804-1846 yılları arasında “Mısır Kanunları” adı altında tarım ürünlerindeki fiyat dalgalanmalarına müdahale edilmiştir. Liberal akımların 19. yüzyılın ikinci yarısında yaygınlaşması, tarıma müdahaleyi unutturmuş ve fiyatların büyük pazarlarda arz-talep etkisi altında serbestçe oluşmasını sağlamıştır. Fakat 20. yüzyılın başlarında özellikle büyük buhran ve II. Dünya Savaşı

sonrası müdahale zorunluluğu gündeme gelmiştir. Savaşın sonra da bu müdahaleler devam etmiştir. Kuzey Amerika, Avrupa Birliği ve Japonya gibi gelişmiş ülkeler, tarıma müdahale etmekte ve yüksek düzeylerde tarımı desteklemektedirler. Bu ülkelerin tarıma destekleri, Türkiye'nin çok üzerinde olduğu bilinmektedir.

Tarihin eski çağlarında değişik şekillerde uygulandığı bilinen tarım politikaları, özellikle tüketimi garanti etmeye yönelik olmuştur. Osmanlı döneminde arazilerin tahsisi, kullanımı ve İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerin ve ordunun gıda ihtiyacını karşılamaya yönelik politikalar uygulanmıştır. Özellikle devlete ait arazilerin Has, Zeamet ve Tımar şeklinde tahsisi dikkati çeken en önemli tarım politikası olmuştur. Cumhuriyet döneminde Medeni Kanunun yürürlüğe girmesiyle arazilerin kullanım politikası değişmiştir. 1945'de Çiftçiyi Topraklandırma, 1973'de Toprak ve Tarım Reformu ve 1984'de Sulanan Alanlardaki Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunları ile arazilerin dağıtılmasında yeni düzenlemeler getirilmeye çalışılmış ve kısmen başarılı olmuştur. Buğdayla 1930'lu yıllarda başlayan destekleme politikaları, 2000'li yılların başına kadar artarak gelmiştir. Zaman zaman desteklenen ürün sayısı 20'nin üzerine çıkmıştır. Planlı dönemde yapılan beş yıllık kalkınma planlarındaki hedeflerinin çoğu zaman gerisinde kalınmıştır.

9.2. Osmanlı Dönemi

Osmanlı döneminde fethedilen araziler mülk olarak dağıtılmış ve öşür vergisi alındığından bu topraklara "Öşür Topraklar" denilmiştir. Yenik düşen ülkelerin toprakları kendilerine bırakılıp haraç alındığından bu topraklara ise "Haraç Topraklar" denilmiştir. Fakat toprakların büyük bir kısmını oluşturan ve çıplak mülkiyeti devlete ait olup, kullanma hakkı komutanlara verilen topraklara ise "Miri Topraklar" denilmiştir. Gelirlerine göre gruplara ayrılan bu topraklara Dirlik denmiş ve Has, Zeamet ve Tımar sınıflarına ayrılmıştır. Has, 100 bin akçeden fazla geliri olan, padişah ve vezirlere tahsis edilen ve mirasçılara devredilemeyen arazilerdir. Zeamet, geliri 20-100 bin akçe arasında olan, babadan erkek evlada intikal eden ve emir ve sancak beylerine verilen arazilerdir. Tımar, geliri 2-20 bin akçe arasında olan, babadan erkek evlada geçen ve sipahi beylerine verilen arazilerdi. Bu arazilerin gelirleri karşılığında belli sayılarda asker temin edilmesi Dirlik sahiplerinden istenmiştir.

Ekonomisi toprak ve tarımsal üretime dayanan Osmanlı İmparatorluğu'nda halkın ihtiyaçları, ordunun ihtiyaçları ve devletin gelirleri tarımsal üretime bağlılık arz etmiştir. Devletin en önemli gelir kaynağı olan tarımdan, çeşitli isimler altında vergi alınmıştır.

Hububattan tahsil edilen Öşür ve Salariye vergileri yanında ordunun sefer sırasında ihtiyacını karşılamak üzere alınan Nüzül ve Sürsat vergileri çiftçilerden alınan vergi türleri olmuştur. Hububat ihracatı yasaklanmış ve bölgeler arasında nakliyesi sıkı kayıt altına alınmış ve sınırlandırmaya tabi tutulmuştur. Ordunun, şehirlerin, kasabaların ve başkent in gıda maddeleri ihtiyacını karşılamak, Osmanlı İmparatorluğunun ekonomik politikasında önemli bir yere sahip olmuştur. Tarımsal ürünlerin üretildiği bölgelere civar şehir ve kasabaların ihtiyaçlarını karşılama sorumluluğu verilmiş, ürün fazlası ise büyük şehirlerin özellikle İstanbul'un ve ordunun ihtiyacını temin için tüketim merkezlerine gönderilmiştir. Ürünlerin nakliyesi, nakliye için izin almış tüccarlara verilmiş ve bunların faaliyetleri sıkı kontrol ve kayıt altında tutulmuştur. Ayrıca devlet memurları aracılığıyla hazinenin parası kullanılarak ürün satın alınmaları yapılmıştır. Bu ürünler, acil durumlarda kullanılmak üzere İstanbul'da Tersanei Amire'de depolanmaktaydı. Zahire Nezareti olarak 1793 yılında kurulan bakanlık, ordunun ihtiyacını karşılamak üzere yetkiyle donatılmış tekel niteliğindeki aracıl arın yaptığı işi yüklenmiş ve bu işi daha öncesinde yapan özel kuruluşların faaliyetlerine son verilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğunun tarım ürünlerine yönelik müdahalesi sadece bu ürünlerin taşıma ve ticareti üzerinde olmamıştır. Esas amaç, gıda maddeleri fiyatlarını kabul edilebilir seviyede tutmak ve devletten maaş alan askeri personel ve memurların şikâyetlerini ortadan kaldırmaktır. Bu amaca ulaşmak için bir taraftan üretim merkezlerinde ilgili mülki amirler veya komisyonlar tarafından fiyatlar belirlenirken, diğer taraftan tüketim merkezlerinde de fiyat kontrolleri yapılmıştır. Bu fiyat belirlemelerini ve kontrollerini yapanların devlet memurlarından oluşmuş ve daha sonra komisyonlara satıcı ve üretici temsilcileri alınması sağlanmıştır. Bu kesimlerin komisyonlarda etkili olamaması, uygulanan politikaların asıl amacının fiyatların düşük tutulması olduğunu ortaya koymuştur. Bu fiyatları kabullenmeyen üretici ve satıcılar, ürünleri depolayarak el altından karaborsaya sürmüşlerdir. Bu durumu önlemek için komisyonlara tarafsızlığıyla bilinen din adamları katılmasına rağmen, anlaşma sağlanamamış ve durum merkezi hükümete bildirilmiştir. Bu defa fiyatlar komisyonlar yerine, merkezi otoriteler tarafından belirlenmeye başlanmıştır.

Osmanlı döneminde 19. yüzyılın başlarından itibaren Mısır'da Kavalalı Mehmet Ali Paşanın tarıma bir dizi müdahalesi, farklı bir uygulama olarak öne çıkarılabilir. Bazı kurum ve kuruluşlara ait arazilere el konulmuş, bunların tarıma elverişli olanları çiftçilere dağıtılmış ve böylece bir toprak reformu gerçekleştirmiştir. Batıda tekstil

sektörünün geliştiğini dikkate alarak, pamuk üretimine önem verilmiştir. Çiftçiler ne ekecekleri konusunda serbest bırakılmış fakat üretimi artırılması gereken ürüne yüksek fiyat verilerek, belirlenen amaçlara ulaşılacak istenilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğunun izlediği tarım politikasının, tarımsal ürün üreticilerini korumaktan ziyade, tüketicilerin gıda ihtiyacını düşük fiyatlardan temin etmesini garanti etmeyi amaçladığı ifade edilebilir. Bu doğrultuda piyasaya yapılan müdahaleler, tavan veya narh fiyatı şeklinde olmuştur. Özetlenirse bu politikaların en önemli amaçları, ordunun ihtiyaçlarının sağlanması, devlete gelir temin edilmesi ve büyük şehirlerin gıda ihtiyaçlarının karşılanması olmuştur.

9.3. Cumhuriyet Döneminin İlk Kırk Yılı (1923-1962)

Cumhuriyet döneminin tarımla ilgili ilk önemli politikaları, 1925 yılında Aşar vergisinin kaldırılması ve 1926 yılında Medeni Kanunun kabulü ile çiftçilerin toprak mülkiyeti hakkının resmen gerçekleştirilmesidir. Bu iki politika da başlangıçta çiftçiler için yararlı politikalar olarak kabul edilmiştir. Fakat son yıllarda Medeni Kanunun, miras yoluyla arazilerin parçalanmasına ve dolayısıyla küçük ve ekonomik olmayan işletmelerin ortaya çıkmasına neden olması sebebiyle mahsurları ortaya çıkmıştır. Yine cumhuriyetin ilk yıllarında tüketicilerin yararına ucuz buğday ve ekmek politikası, buğday fiyatlarının yükselmemesi için İktisat Bakanlığı tarafından buğday ithal edilip piyasaya sürülerek devam ettirilmiştir.

Tüm dünyayı olumsuz yönde etkileyen ve 1929 yılında başlayan ekonomik buhran, Türkiye'yi de etkilemiştir. Bu yıl 12,8 kuruş olan buğday fiyatı 1933 yılında 4,3 kuruşa düşmüştür. Bu durum karşısında hükümet, zor durumda kalan çiftçileri korumak için 1932 yılında 2056 sayılı Buğday Koruma Kanununu çıkarmıştır. Bundan bir ay sonra 13204 sayılı kararname ile Ziraat Bankasına, belirlenen yerlerde 5,5 kuruştan buğday satın alma yetkisi vermiştir. Daha sonra buğdayla beraber diğer hububatların da alınmasıyla bu yetki 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisine (TMO) verilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerinin olduğu 1940'lı yıllarda, savaş şartlarının da etkisiyle tarımsal ürün fiyatları sürekli yükselme göstermiştir. Bu dönemde hükümetler, tarımsal ürün fiyatlarını düşürmeye çalışmış ve bu yıllara narh (azami fiyat) uygulama yılları denilmiştir. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu 11.6.1945 tarih ve 4753 sayılı kanun ile çıkmış ve bu kanunla vakıf, özel idare ve belediyelere ait araziler ve 5 bin dönümü geçen özel mülk araziler kullanılarak topraksız çiftçilerin topraklandırılması amaçlanmıştır. Bu kanunla hazine arazileri dağıtılmış, fakat yan tedbirler alınmadığından yeterli başarı

sağlanamamıştır. İlk taban fiyat uygulaması 1947 yılında toplam üretimin %13'ü satın alınarak tütünde başlamıştır.

Enflasyon yılları olarak bilinen 1950'li yıllarda, dünya fiyatlarının ülke içindeki fiyatların altına düşmesi nedeniyle, ihracatta teşvik uygulamaları başlamıştır. Fiyat artışlarının hızlandığı bu dönemde tüketiciyi korumak amacıyla hayvansal ürünler, pirinç, ekmek ve yağ gibi tarımsal ürün ve mamulleri fiyatlarına müdahale edilmiştir. Planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılına gelinceye kadar, bazı özel amaçlarla bir dizi tarımsal politikalar takip edilmiştir. Şekerpancarı ve çay gibi ürünlerin üretiminin ülkede yaygınlaştırılması ve bu ürünlere ait sanayiinin kurulması yoluyla ekonomiye katkılarının sağlanması amacıyla, tarımsal destekleme ve fiyat politikaları takip edilmiştir. Uluslararası ticarete gerekli olan döviz talebini karşılamak yani gerek yatırıma yönelik teknoloji ve gerekse zorunlu tüketim ürünlerini satın almak için gerekli olan yabancı parayı temin etmek için, fındık, kuru üzüm, kuru incir ve zeytinyağı gibi ürünler desteklenmeye başlanmıştır. Ayrıca haşhaş ve tütün gibi kendine has özelliği olan ürünlerin üretiminin sınırlanması ve planlanması yönünde politikalar takip edilmiştir. Hayvancılık sektöründe EBK, YEMSAN ve TSEK sırasıyla 1952, 1956 ve 1963 yıllarında faaliyete geçmiş ve sektörün gelişmesinde önemli rol yüklenmişlerdir.



9.4. Planlı Dönem (1963-1999)

Birinci beş yıllık kalkınma planında (1963-1967), fiyatlara müdahale yerine üretim girdilerinin desteklenmesi ön plana çıkmıştır. Bu planda tarımsal destekleme için tarım satış kooperatiflerinin geliştirileceği, destekleme kapsamına sadece kooperatif üyelerinin alınacağı ve bu destekler ancak acil durumlarda bütçeden sübvansiyon verilmesi şartıyla yapılacağı ifade edilmiştir.

İkinci beş yıllık kalkınma planında (1968-1972), tarımın desteklenmesine ve tarımsal fiyat politikalarına daha az önem verildiği görülmektedir. Bu planda, tarım sektörünün

fiyat politikalarıyla sürekli desteklenmesinin, fiyatların yükselmesine, yapısal bozuklukların meydana gelmesine ve kaynakların tahsisinde israflara neden olduğu belirtilmiştir. Bu önlemler, iç ve dış piyasada yeterli talebi olan ürünlerin, gereksiz stoklara neden olmadan artırılması, tarımsal desteği zamanla azaltacak yapısal değişiminin sağlanması, fiyat dışı teşviklerin öne çıkarılması ve buna göre örgütlenmenin yapılması olarak sıralanmıştır.

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında (1973-1977), tarımsal destekleme kapsamına alınan ürünlerde yüksek fiyat politikasının uygulanması, iç fiyatlarla dünya fiyatları arasında büyük bir fark oluşmasına neden olmuş ve bunun kapatılması için fon kurulması önerilmiştir. Bu dönem içinde, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu 1973 tarih ve 1757 sayılı kanunla çıkarılmış olup, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'ndan farklı olarak kamulaştırılacak topraklar ilk sırada yer alırken, bunu kullanılmayan hazine arazileri, mera, yaylak ve kışlaklar takip etmiştir. Fakat reform Anayasa Mahkemesinin kamulaştırmada emlak değerlerinin piyasa bedeli üzerinden ödenmesi esasını getirmesi bu faaliyetleri önemli ölçüde sekteye uğramıştır.

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında (1979-1983), tarımsal üretim hedeflerine ulaşmak için dar ve orta gelirli üreticilerin destekleneceği, destekleme fiyatlarının ürünün özelliğine göre ekimden ve hasattan önce açıklanacağı, fiyat ve müdahale alımları yanında tarımsal eğitim, örgütlenme ve ucuz girdi teminine de önem verileceği belirtilmiştir. Tarımsal desteklemenin finansmanının, prensip olarak kurulması öngörülen Tarım Ürünleri Destekleme Kurumu ve TMO tarafından sağlanacağı ve destekleme alımları yapan tüm kuruluşların finansman ihtiyacının karşılanması açısından öz kaynak artırımına gidileceği vurgulanmaktadır.

Beşinci beş yıllık kalkınma planında (1984-1989), tarımsal fiyat ve gelirlerde istikrarı sağlamak, pazarlamayı kolaylaştırmak, mevcut arazinin özelliklerine, iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısıyla verimliliği artırmaya yardımcı olmak esas olarak kabul edilmiştir. Tarımdaki gelir istikrarsızlıklarına karşı ürün sigortası çalışmalarının yapılacağı vurgulanmıştır. Bu dönem içerisinde, 1973 yılında çıkarılan Toprak Reformu ve bu yasanın yürürlükten kalkması ile ilgili tartışmalar kamuoyunda devam etmiştir. 22.11.1984 tarih ve 3083 sayılı Sulama Alanlarındaki Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu çıkarılarak aynı yıl yürürlüğe girmiştir. Sadece devletçe sulamaya açılan alanlarda geçerli olması nedeniyle reformun etkisi sınırlı kalmıştır.

Altıncı beş yıllık kalkınma planında (1990-1994), beşinci planda olduğu gibi istikrarı sağlayacak, pazarlamayı kolaylaştıracak ve ekilen araziye, iç ve dış talebe uygun bir

üretim yapısıyla, verimliliğin artırılması esastır denilmiştir. Tarımsal desteklemenin kapsamının, ekonomik ve sosyal ölçütler dikkate alınarak tespit edileceği belirtilmiştir. İhraç ürünleri, enflasyon, fiyat dışındaki desteklemeler ve Tarım Satış Kooperatifleri gibi konular beşinci plana çok benzerlik göstermiştir.

Yedinci beş yıllık kalkınma planında (1996-2000) “Tarımsal Politikalar ile İlgili Yapısal Değişim Projesi”, başlığı altında tarım sektörü ile ilgili ilkeler ve politikalar ele alınmıştır. Bu ilkeler ve politikalarda AB’ye uyum ve DTÖ antlaşmalarının getirdiği yükümlülükler vurgulanarak 2000 sonrası tarım reformunun işaretleri verilmiş ve rekabetçi bir tarım sektörü meydana getirmek hedefi ön plana çıkarılmıştır.

Planlı dönemde uygulanan politikalar, hedefleri ulaşma konusunda yeterince başarılı olamamıştır (Çizelge 9.1). Rakamlar incelenmesinden hareketle özellikle tarım sektöründe hedeflenenlerin çok gerisinde kaldığı söylenebilir.

Çizelge 9.1. Planlı dönemlerde (1963-2000) GSMH büyüme oranları

Yıllar	GSMH		Tarım		Sanayi	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
1963–1967	7,0	6,7	4,2	3,2	12,3	9,7
1968–1972	7,0	6,9	4,1	3,1	12,0	7,6
1973–1978	7,4	2,7	3,7	2,2	11,4	6,8
1979–1983	8,0	2,7	5,3	0,3	9,9	3,8
1983–1989	6,3	7,7	3,1	1,0	7,5	6,6
1990–1995	7,0	3,5	4,1	1,6	8,1	3,8
1996–2000	5,5 - 7,1	4,6	2,9 - 3,7	1,7	6 - 7,7	5,4

Kaynak: Kalkınma planları

9.5. Tarım Politikalarıyla İlgili Kurumlar ve Finansman Kaynakları

Tarım politikaları ile ilgili kurumları, karar ve etki organları olmak üzere iki ana grupta toplanabilir. Bu karar organları ulusal ve uluslararası düzeyde olabilirler. Ulusal düzeyde olanları, TBMM, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklara bağlı kuruluşlar olarak sıralanabilir. Etki organları ise bu kararları yayan ve bunlar üzerinde etkili olan üretici ve tüketici birlikleri ve mesleki organizasyonlardır. Türkiye’de tarımsal kuruluş ve organizasyonlar, kamu, yarı kamu ve özel kuruluşlar olarak da sınıflandırılabilir. Kamu kurumları, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Köy Hizmetleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü gibi bağlı kuruluşlar ve TMO ve EBK gibi kurumlar olmuştur. Yarı kamu kuruluşları içerisinde Tarım Satış Kooperatifleri yarı özel kuruluşlar olarak da Ziraat Odaları ve Çiftçi Birlikleri sıralanabilir.

Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarıyla ilgili kararlar başlıca üç kurul tarafından alınmıştır. Bunlar Bakanlar Kurulu ve yetki verdiği kurullar, Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi Koordinasyon Kuruludur. Ayrıca, Tarım, Sanayi ve Maliye Bakanlıkları tarımsal destekleme ile ilgili kararların alınmasında önemli etkiye sahip olmuştur. Geçmişte bakanlar kurulunun almış olduğu karar örnek olarak 29.6.1956 tarih ve 6747 sayılı “Şeker Kanunu”, 2.1.1961 tarih ve 196 sayılı “Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanun”, hububat ve baklagil alımları ve Ziraat Bankasına olan borçların ertelenmesi ile ilgili 233 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 35. Maddesi ve 85/10151 sayılı tohumculuğu teşvik hakkındaki kararnameye uygun kararlar sıralanabilir. Bu kararlar, fiyat tespiti, destekleme alımları, borçların ertelenmesi ve kredi faiz oranlarının belirlenmesi ile ilgili olup her yıl ilgili bakanlığın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından alınmıştır. Yüksek Planlama Kurulu tarafında alınmış kararları ise 3186 sayılı “Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkındaki Kanun” uyarınca destekleme fiyatı ve destekleme kapsamına alınan ürünler ile ilgili kararlar ve finansmanı Geliştirme ve Destekleme Fonundan sağlanan hayvancılığı teşvik ile ilgili kararlar olarak sıralanabilir. Para-Kredi Koordinasyon Kurulu ise tarımsal girdilerin sübvansiyonu, süt üreticilerine teşvik primi uygulaması, gübre kredilerine uygulanan düşük faizden dolayı ortaya çıkan fark ve ihracat teşvik primlerinin Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan karşılanmasıyla ilgili kararları almıştır.

Bu kanun ve kararnamelere dayalı olarak tarımsal ürünlerin desteklenmesinde görev alan kuruluşların dördü İktisadi Devlet Teşekkülü -sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşekkülü-, ikisi Kamu İktisadi Kurumu -sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tek el niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak için kurulan kamu hizmeti öncelikli kamu iktisadi teşekkülü- ve on biri Tarım Satış Kooperatifleri Birliğidir.

İktisadi Devlet Teşekküllerinden ilk üçü olan TMO, EBK ve TSEK Tarım Bakanlığına, diğeri olan Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) Sanayi Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermiştir. 1938 yılında 3491 sayılı yasa ile kurulan TMO’nun amacı, “yurt içinde başta buğday olmak üzere, icabına göre muhtelif hububat nevelerinin alım ve satım işlerinin gerek müstahsil ve gerekse müstehlik bakımından fiyatların tanzimi, işlenmesi, standartlaştırılması, bu suretle ihraç kabiliyetlerinin artırılması ve aynı zamanda bu mahsullerin istihalleriyle sıkı alakaya haiz afyon mahsulü ihracı

işleriyle uğraşmak” şeklinde belirlenmiştir. 2.8.1952 tarih ve 781 sayılı kanun ile kurulan ve 16.5.1964 tarih ve 6/3093 sayılı kararname ile Kamu İktisadi Teşekkülü (KİT) olan EBK'nın amacı, “et ve balık işlerini tertip ve tanzim etmek, bu maddelerin üretim, ticaret ve sanayii ile meşgul olmak ve bunlarla ilgili her türlü etüt ve araştırmaları yapmak” olarak ifade edilmiştir. TŞFAŞ, 6.7.1935 tarih ve 6747 sayılı şeker yasası ile kurulmuş ve amaçları, “pancar üretmek, pancar üretimini organize etmek, her çeşit şeker istihsalinde bulunmak, çiftçiye avans vererek gübre ve çeşitli tohum ve araçların teminini kolaylaştırmak, bunların kullanımını ve münavebeli tarımı yerleştirmek amacıyla çalışmalar yapmak, pancar üreticilerini kooperatiflerde toplayarak yardımlaşmayı teşvik etmek ve şirketin alım ve satımı ile ilgili bütün işlerini yönetmek” olarak sıralanmıştır.

Kamu İktisadi Kurumu olan TEKEL ve ÇAYKUR, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı olmuştur. Tekel Genel Müdürlüğü, 1947 yılına kadar farklı şirketler tarafında yürütülen tütün üreticilerini destekleme görevini Milli Koruma Kanununa dayanarak almıştır. Bu kanunun yürürlükten kalkmasıyla 7.1.1961 tarih ve 196 sayılı Ekici Tütün Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanunla bu görev TEKEL'e verilmiştir. Kendine ait fabrikaların ihtiyacını karşılamak ve üreticiyi desteklemek amacıyla serbest tüccarla rekabet halinde tütün satın almıştır. Tekel tarafından yapılan yaş çay alımı, 1973 yılında 1497 sayılı kanunla kurulan ÇAYKUR'a devredilmiştir. Bu kurumun amaçları, çay üreticilerini desteklemek, ürünlerin alımı, işlenmesi, tüketicilere arzı, ekim alanlarının kontrolü ve teknik bilgilerin üreticilere ulaştırılmasıdır.



Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri, Tariş (pamuk, zeytinyağı, çekirdeksiz kuru üzüm, kuru incir), Antbirlik (pamuk), Çukobirlik (pamuk), Fiskobirlik (fındık), Trakyabirlik (ayçiçeği), Karadenizbirlik (soya, ayçiçeği), Kolzabirlik (kolza), Güneydoğubirlik (zeytinyağı, antep fıstığı, fasulye, mercimek, kırmızıbiber), Tiftik ve Yapağı T.S.K. (tiftik, yapağı), Yerfiskobirlik (yerfıstığı) ve

Gülbirlikten (gül çiçeği) oluşmuştur. Tüzel kişiliğe haiz olan ve 21.10.1935 tarih ve 2834 sayılı kanunla kurulan Tarım Satış Kooperatiflerinin amaçları, ortaklarının ürünlerine satış garantisi vermek, gerektiğinde işlemek ve pazarlamak, bu yolla üretici gelirlerini artırmak ve ortaklarına gerekli girdileri uygun olarak temin etmek olmuştur.

Tarımsal desteklemelerle ilgili finansman kaynakları, teşkilatlanmış ve teşkilatlanmamış kredi kaynakları, fonlar ve bütçe olarak dört grup altında toplanmıştır. Türkiye tarımını finanse eden teşkilatlanmış kredi kaynakları içerisinde en önemli ikisi Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleri olmuştur. Bunların dışında kredi kaynağı olarak bazı bankaları saymak mümkünse de bunların yekûn içindeki payları düşük ve süreklilik arz etmemektedirler. Toplam tarımsal krediler içindeki payı % 98,9 olmuş olan Ziraat Bankasının ana amacı 3202 sayılı kanuna göre “Türk çiftçisinin kalkınmasına, tarımsal üretimin artırılmasına ve tarım sektörünün gelişmesine yönelik kredileri düzenlemek, dağıtmak, denetlemek ve tarımın gelişmesine katkıda bulunacak her türlü kuruluşu kurmak, korumak ve gereğinde bu kuruluşların sermayesine katılmaktır” şeklinde ifade edilmiştir. Ziraat Bankasının kaynak kullanımını, tarımsal üretim kredileri, Tarım Satış Kooperatifleri Birliğine açılan krediler, tarımsal sanayi kredileri, tarımsal ihracat kredileri, tarımsal kamu kuruluşları, Toprak Mahsulleri Ofisi ve diğerleri olarak sınıflandırılabilir. Bu kaynak kullanımının % 50’den fazlasını tarımsal üretim kredileri oluşturmaktadır. Tarım Kredi Kooperatifleri 1920 yılında 1470 sayılı kanunla kurulmuş olup, 8.6.1984 tarih ve 237 sayılı kanun hükmünde kararname ve 7.6.1985 tarih ve 3223 sayılı kanun ile değişikliğe uğramış ve halen faaliyetlerini 2474 kooperatif, 16 bölge birliği ve bir merkez birliği ile sürdürmüştür.

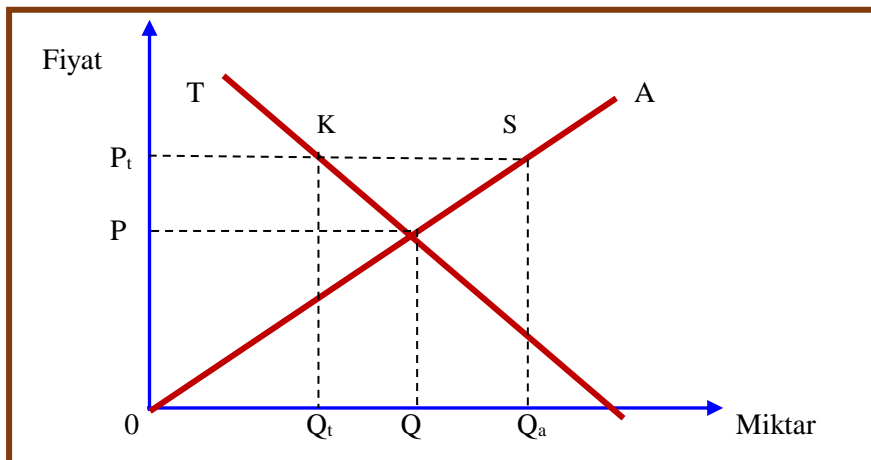
Teşkilatlanmamış krediler, akrabalarından veya yabancı şahıslardan yüksek faiz karşılığı alınan kredilerden oluşmuştur. Fonlar, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu ile Kaynak Kullanımı ve Destekleme Fonu olmuştur. Bu fonlar, girdi sübvansiyonu, teşvik primi ve ucuz kredi temini gibi desteklemelere kaynak sağlamıştır. Diğer bir finansman kaynağı olan bütçe, görev zararları, sermaye transferleri ve ödenmeyen vergi ve fonlara kaynak aktarımı ki bunlardan en fazla payı TSBK, TMO ve TEKEL gibi kuruluşlar almıştır.

9.6. Geçmişteki Temel Tarımsal Destekleme Biçimleri ve Uygulamalar

Tarım sektöründe uygulanan destekleme politikası biçimlerini, fiyatı, doğrudan gelir, dolaylı gelir ve diğer destekler şeklinde dört grup altında ele almak mümkündür. Sınır müdahalelerini de gerekli kılan fiyatı desteği kapsamında fiyat sübvansiyonları, teşvik

primleri, ithalat kotaları, tarifeler, ithalat vergileri, ihracat iade ve kredileri sayılabilir. Doğrudan gelir desteği kapsamında, doğal afet ödemeleri, zarar ödemeleri, birim hayvan ve tarım alanı başına yapılan ödemeler ve stoklama yardımları yer almaktadır. Üretim masraflarını azaltan dolaylı gelir destekleri; girdi sübvansiyonları, ayrıcalıklı krediler, sermaye bağışları, sigortalama ve depolamadır. Diğer destekler grubu içinde ise tarımsal eğitim, araştırma ve yayım, tarımsal yapıyı iyileştirme, bölgesel kalkınma, ürün işleme ve pazarlamaya yönelik uzun dönemli politikalar ele alınmaktadır. Türkiye'deki tarımsal destekleme politikalarını, destekleme alımları, girdi sübvansiyonları, ürün bazında verilen sübvansiyonlar, kredi sübvansiyonları ve tarım kesimine yönelik diğer sübvansiyonlar oluşturmuştur. Bu politikalar içinde en yaygın olarak kullanılan ikisi taban fiyat tespitiyle birlikte uygulanan destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarıdır.

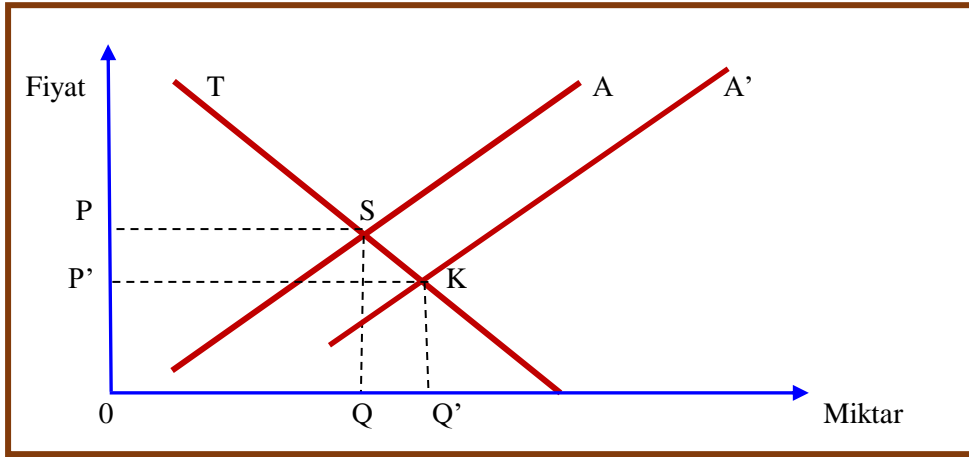
Taban fiyat ve destekleme alımı politikasında amaç, ilgili ürünün üretiminde yönlendirici olmuştur. Burada fiyat belirlendikten sonra hükümet gerektiğinde yani piyasa fiyatları belirlenen fiyatın altına düştüğünde, bu fiyattan alıcı olarak piyasaya girer ve destekleme alımı yapar (Şekil 9.1). Bu durumda yüksek fiyat (P_t) belirlemeden dolayı üretim artarken (Q_a), piyasa talep miktarı (Q_t) serbest piyasa şartlarına göre düşer. Piyasa talebinin üzerindeki miktar ($Q_a - Q_t$) belirlenen taban fiyatından (P_t) devlet tarafından satın alınır. Bu uygulama sonucu üreticiler, serbest piyasaya göre daha fazla ürettiği ürününü daha yüksek fiyat olan taban fiyatından devlete satarak gelirini artırırken, tüketici fiyatı yükseldiği için olumsuz yönde etkilenir. Piyasaya müdahale olduğundan kaynakların etkin kullanılamamasına ve dolayısıyla toplumun tümü açısından refah kaybına sebep olmuştur.



Şekil 9.1. Taban fiyat uygulamasının etkileri

Bu şekilde destekleme kapsamına alınan bitkisel ürün sayısı, yıllar itibariyle değişiklik göstermiştir. 1970'li yıllarda 20 civarında ürün desteklenirken, 1980'li yıllarda serbest piyasa ekonomisi politikaları etkisiyle giderek 10'a kadar düşmüştür. Ancak, bu rakam 90'lı yıllarda tekrar 20'nin üzerine çıkmıştır. Geçmişte sürekli olarak desteklenen ürünler, buğday, arpa, çavdar, haşhaş kapsülü, şeker pancarı ve tütün olmuştur. Ara verilen birkaç yıl dikkate alınmadığı takdirde pamuk, ayçiçeği, çekirdeksiz kuru üzüm, kuru incir ve fındıkta da sürekli destekleme alımı yapılmıştır. Ayrıca 1990'lı yıllarda nohut, mercimek ve çeltik yeniden, zeytin ve çöplü kırmızıbiber ise ilk defa destekleme kapsamına alınmıştır.

Girdi sübvansiyonları gübre, tohum, yem, tarımsal ilaç, sulama, damızlık hayvan ve suni tohumlamada uygulanmıştır. Girdi sübvansiyonu üretim maliyetlerini düşürdüğünden ürün arzını artırıcı bir rol oynar (Şekil 9.2). Arzın artması (A'), hem fiyatların düşmesini (P') hem de üretim miktarının artmasını (Q') sağlar. Bu durum maliyetlerin düşmesiyle üreticiyi, fiyatların düşmesinden dolayı tüketiciyi olumlu yönde etkilerken maliyeti devlet tarafından karşılanmaktadır.



Şekil 9.2. Girdi sübvansiyonunun etkileri

Bu sübvansiyonlar süreklilik arz etmeyip yıldan yıla değişiklik göstermiştir. Ürün bazında verilen süt ve et teşvik primi gibi sübvansiyonlar, hayvancılık sektöründe uygulanmış, fakat süreklilik arz etmemiştir. Kredi sübvansiyonu ise genellikle girdi temininde kullanılmış ve piyasa şartlarından çok daha ucuza sağlanmıştır. Diğer sübvansiyonlar, ucuz elektrik enerjisi, ucuz akaryakıt, işlenmiş ürünlerin dışsatımını teşvik, gelir vergisinde çiftçi muafiyeti ve benzeri destekler olmuştur.

9.7. Türkiye'nin Geçmiş Tarım Politikalarının Bir Değerlendirilmesi

Bir ülkede tarım sektörünün kalkınması o ülkenin ekonomik gelişmişliği ile yakından alakalıdır. Dünya ülkeleri dikkate alındığında, gelişmiş ülkelerde tarım, gelişmekte olan ülkelere göre daha fazla desteklenmektedir. Bunun nedeni, stratejik öneme sahip olan tarım sektörünü desteklemede bu ülkelerin ekonomik güce sahip olmalarıdır. Gelişmiş hiç bir ülke gösterilemez ki tarım sektörü mevcut tarımsal kaynakları ölçüsünde gelişmemiş olsun. O halde tarım sektörünün gelişmesi ve tarım politikalarının etkin bir şekilde uygulanması, o ülkenin ekonomik gelişmişliğine ve tüm sektörlerin kurum ve kuruluşlarında etkinliğin sağlanmış olmasına bağlıdır. Bu kurum ve kuruluşların etkinliği, doğrudan o ülkenin demokratik ve serbest piyasa ekonomisinin işlediği bir ortama sahip olması ve böylece halkın dinamizmini arkasına alan bir sistemi kurmuş olmasına bağlıdır. Yani halkla barışık ve iç içe olan bir sistem, ancak etkin kurum ve kuruluşların oluşturulmasını sağlayabilir. Türkiye'de bu sistemin tam anlamıyla oluşturulamaması ve geçmiş yıllardaki siyasi istikrarsızlık, diğer sektörlerde olduğu gibi tarım sektörünü de olumsuz yönde etkileyen temel makro problemler olmuştur. Geçmişte yaşanan bu makro problemlerin çözülememesi, tarımdaki olumsuzlukların da ortadan kalkmasını engellemiştir.

Tarımda her ne kadar bilimsel araştırmalarla durmadan yenilenen tarım tekniği ve teknolojilerinin üreticiye ulaştırılması, verimliliğin temel şartlarından biri ise de tarımsal teknoloji meselelerinin çözümünde bütün güçlükler, siyasi, sosyal ve ekonomik problemler üzerinde düğümlenmektedir. Tarımsal ürünler için uygun fiyat ve pazar emniyeti sağlanmadan, üretime yöneltmiş tarım tekniğini iyileştirme tedbirlerini almak mümkün olmayacağı gibi, köylünün ve çiftçinin toptan maddi ve manevi gücünü harekete geçirecek teşkilatları kurmadan ve yeni sistemler vücuda getirmeden ve hele köyün alt yapı imkânlarını iyileştirmeden tarım sektörünün gelişmesi mümkün olmayacaktır. Bunların yanı sıra, kırsal alanlardaki mevcut yetersiz altyapı, tarımsal problemlerin en önemlilerinden birini oluşturulmuştur.

Cumhuriyet döneminde yürütülen tarım politikaları gözden geçirildiğinde dikkati çeken en önemli problemlerin, bu politikalarda sürekliliğin olmaması, desteklenen ürünlerin seçiminde dengenin sağlanamaması, politikaları oluşturan ve uygulayan kurumlar arasında yeterli uyumun temin edilememesi olduğu görülür. Ayrıca politika oluşturma ve uygulama mekanizmalarının bilimsellikten ziyade siyasi mülahazalarla yapıldığı ve politikaların uygulanmasında ortaya çıkan kaynak yetersizliği olduğu görülmektedir. Tarım politikalarının kapsamına giren ürünlerin seçiminde ve destekleme yöntemlerinde

belli bir gelişme istikametinde olmayan sürekli değişimler olmuştur. Bunlara ilave olarak diğer eleştiriler; ağırlığın fiyat desteklerinde olması, fiyatların ekim mevsiminden önce ilan edilmemesi, destekleme ve örgütlenme düzeninin dağınık olması, desteklerin iyi planlanamaması sonucu stok, ihracat tıkanıklığı ve iç üretim açıklarının ortaya çıkması ve desteklere finansmanın tamama yakınının kamu tarafından sağlanması sonucu enflasyonist baskıların ortaya çıkması şeklinde sıralanabilir.



Örneğin destekleme kapsamına alınan ürünlerin sayısında bazı dönemlerde artma bazen azalma olurken, bazen destekleme alımları ve fiyat müdahaleleri ön plana çıkarken bazen girdi sübvansiyonlarına ağırlık verilmiştir. Bu durum geçmişte Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarının nasıl olacağı konusunda bir karara henüz ulaşılamadığı ve devlette devamlılık ilkesinin sık sık değişen siyasi iktidarlar tarafından tam uygulanamadığını ortaya koyulmuştur. Destekleme kapsamına alınacak ürünlerin seçiminde hayvancılık aleyhine bir dengesizlik söz konusu olmuştur. Hayvansal ürünlerin desteklenmesinde bir süreklilik olmadığı gibi bu sektörün gelişmesinde amaca ulaşacak bir politika olan taban fiyatı ve destekleme alımı politikaları bitkisel üretimde olduğu gibi uygulanamamıştır. Bu dengesizlik, hayvancılık sektörünün toplam tarımsal üretim değeri içerisindeki payını 2000’li yılların çeyrek asır öncesinde % 29,7’den % 23,3’e düşürmüştür.

Belirli politikaların uygulanmasında birden fazla kurumun sorumlu olması ve bundan dolayı kurumlar arasında da uyum olmaması, ilgili politikaların oluşturulması ve uygulamasını olumsuz yönde etkilemiştir. Politikaların oluşturulmasında bilimsel temellere dayanma yani yapılacak araştırma ve etki analizi sonuçlarına göre hareket

etme yerine politik kararlarla hareket etme ve uygulamalarda siyasi müdahalelerin olması destekleme politikalarının amacına ulaşmasını önemli ölçüde etkilemiştir. Oluşturulan politikaların uygulanmasında zaman zaman yeterli finansman kaynağının olmamış olması, politikaların uygulamasını aksatmış, etkinliğini azaltmış ve amacına ulaşımını engellemiştir.

Tarımsal politikaların muhatabı olan çiftçilerin durumları da bu politikaların uygulama başarısını önemli ölçüde etkilemektedir. Çiftçilerin eğitim seviyelerinin düşük olması, iyi örgütlenememesi, gençlerden çok yaşlı kişilerden oluşmaları ve sermaye yetersizliklerinin olması gibi problemler tarımsal politikaların uygulanmasında zorluklara neden olmuştur. Türkiye geneline göre çiftçilerin eğitim seviyelerinin düşük olması, yeni tarım teknolojilerinin tarıma uygulanmasını geciktirirken piyasaya göre üretimde bulunabilme şanslarını da azaltmış ve örgütlü bir şekilde hareket etmelerini engellemiştir. Örgütlenememe, çiftçilerin hem girdi temininde hem de ürünlerinin satımında piyasa gücünün zayıf olmasına neden olmuştur. Çiftçilerin yaşlılardan oluşması, tarım sektörünün gelişmesinin önündeki en büyük engellerden biri olmuştur. Ayrıca çiftçilerin yaşlı olmaları, eğitim seviyelerinin düşük olmasının bir nedeni olmuştur. Yaşlı çiftçilerin gençlere göre geleceğe yönelik plan yapma oranı düşük olduğundan, çalışma şartlarını düzelterek çiftliğini geliştirme ve hayat standardını yükseltme konusunda fazla istekli değildirler. Bu durum gelir seviyesinin düşük olmasına dolayısıyla sermaye yetersizliğine neden olmuştur. Sermaye yetersizliği ise üretim faktörlerinin orantılı kullanımını engelleyerek verimliliğin dolayısıyla üretimin düşmesine sebep olmuştur. Görüldüğü gibi çiftçilerle ilgili problemler, birbiriyle iç içe ve birbirini önemli şekilde etkileyerek ortaya çıkmıştır. Çiftçilerle ilgili bu problemlere yönelik çok yönlü çözümler, uygulanacak politikaların etkinliğini artıracaktır.

Tarımsal eğitim, araştırma ve yayım faaliyetleriyle ilgili politikaların koordineli yapılmaması ve bu politikaları yürüten kurumlar arasında yeterli organik bir bağın olmaması, tarımsal eğitim, araştırma ve yayım zincirinin güçlenmesini engellemektedir. Bu yüzden, yapılan araştırma sonuçları çiftçiye yeterince ulaştırılmadığı gibi, çiftçilerin karşılaştıkları sorunlarda araştırmacılara istenen düzeyde ulaştırılmamıştır. Buna bağlı olarak tarımsal eğitimin daha çok kitabi ve daha az uygulamalı bir şekilde yapılması temel problemlerden biri olmuştur. Ayrıca, tarım sektörüne yönelik kırsal kalkınma projelerine yönelik politikalar, yukarıdan aşağı olmuş ve çiftçinin katılımını yeterince sağlanamadığı için istenen başarı elde edilememiştir.

Türkiye tarım politikalarının gelişimini değerlendirme özeti

Tarımsal destekleme politikalarının kapsamındaki ürünlerin seçiminde ve destekleme yöntemlerinde belli bir gelişme istikametinde olmayan sürekli değişimler olmuştur.

Destekleme kapsamına alınacak ürünlerin seçiminde hayvansal üretim aleyhine devamlı bir dengesizlik olmuştur. Bu durum, hayvancılığın toplam tarımsal üretim değeri içerisindeki zaten az olan payının daha da düşmesinde etkili olmuştur.

Destekleme politikalarının uygulanmasında birden fazla kurumun sorumlu olması ve bundan dolayı kurumlar arasında da uyumun sağlanamaması, ilgili politikaların oluşturulması ve uygulanmasını olumsuz yönde etkilemiştir.

Destekleme politikalarının oluşturulmasında çoğu zaman ani ve yeterince irdelenmeyen kararlarla hareket edilmiş ve uygulamalarda pragmatik ve siyasi müdahaleler etkili olmuştur.

Desteklemelerin bütçedeki gerçek yükü şeffaf bir biçimde belirlenmemiş, yükün büyük bölümü KİT'lerin ve Ziraat Bankasının görev zararlarına yol açmıştır.

Tarımsal politikaların hedef kitlesi olan çiftçilerin eğitim seviyesinin düşüklüğü, iyi örgütlenememeleri ve yaşlı olmaları, politikaların hedeflerine ulaşmasını güçleştirmiştir.

Tarım politikalarının muhatabı olan kesime yönelik bir kayıt sistemi bulunmadığı için, destekler aracılar vasıtasıyla yapılmış, ancak dolaylı desteklerin hedef kitleye ulaşmadığı görülmüştür. Desteklerden ağırlıklı olarak büyük çiftçiler yararlanmıştır.

Dünya fiyatları gözetilmeksizin belli ürünlerde açıklanan yüksek taban fiyatları, desteklenen ürün miktarının artmasına ve dolayısıyla stokların oluşmasına neden olmuştur. Stokların ihraç yoluyla eritilmesi ise görev zararlarını doğurmuştur.

Fiyat yoluyla destekleme alımlarının iktisadi göstergeler yerine siyasi kaygılarla belirlenmesi, üretici gelirlerinde belirsizlik yaratarak istikrarsızlığa yol açmış ve zaten var olan gelir dengesizliği daha da bozmuştur.

AB'de diğer destek biçimleri ile birlikte uygulanan DGD, Türkiye'de 2000-2005 yıllarında bütün piyasa desteklerinin yerine ürün cinsi ve miktarıyla ilişkilendirilmeden koyulmuştur.

Türkiye'deki tarım politikalarının uzun vadeli olmaması, üreticilerin uzun dönemli ve kalıcı karar vermesini engellemiştir. Özellikle hayvancılıkta bu sorun daha belirgin olarak ortaya çıkmıştır.

Destekleme uygulamalarından yararlanacak üreticilerden her destek için ayrı ayrı, yeniden ve gereğinden fazla belgeler istenmesi ve böylece bürokrasinin artırılması üreticilerin bu desteklerden yararlanmasını güçleştirilmiştir.

Türkiye'deki tarım politikaları, 2000'li yıllarda ARIP ile önemli bir değişime uğramış, 2006'da değişimin olumsuz yönlerini telafi eden Tarım Çerçeve Kanunu ve Tarım Strateji Belgesi ile ve 2017'de Milli Tarım Projesiyle yeni bir sürece girmiştir.

X. TÜRKİYE TARIM POLİTİKALARI

10.1. Giriş

Küreselleşen dünyada piyasa ekonomisi, kabul gören ve yaygınlaşan bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde, hükümetlerin rolü daralmakta ve sadece düzenleyici destekleyici ve denetleyici olarak belirlenmektedir. Ancak, piyasa ekonomisinin başarısız olduğu durumlarda hükümetler, bu müdahalelerle rolünü oynamaktadır. Ayrıca, tarım sektörünün kendine has özelliklerinden dolayı diğer sektörlerle göre dezavantajlı olduğu belirtilerek, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, her ülkede bu sektöre destek anlamında daha fazla müdahale edilmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de hükümetler politikalarını belirlerken, üyesi olduğu ve birtakım taahhütler altına girdiği Dünya Bankası (IBRD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası oluşumların politikalarını dikkate alarak faaliyetlerini yürütmek zorunda kalmaktadır.

Türkiye'de 2000'li yıllara kadar uygulanmış tarımsal destekleme politikaları; taban fiyat ve destekleme alımları, girdi, ürün ve kredi sübvansiyonları ve diğer desteklerdir. Fiyat desteği kapsamına alınan bitkisel ürün sayısı, 1970'li yıllarda 20 civarında iken, 1980'li yıllarda piyasa ekonomisi politikalarının etkisiyle giderek 10'a düşmüş, fakat 90'lı yıllarda tekrar 20'nin üzerine çıkmıştır. Girdi sübvansiyonları gübre, tohumluk, yem, tarımsal ilaç, sulama, damızlık hayvan ve suni tohumlama sürekli olmasa da uygulanmıştır. Ürün bazında verilen süt ve et teşvik primi gibi ürün sübvansiyonları hayvancılık sektöründe kesintili olarak da olsa uygulanmıştır. Kredi sübvansiyonu ise genellikle girdi temininde kullanılmış ve piyasa şartlarından daha uygun koşullarda sağlanmıştır. Bu destekleme politikalarının istenen düzeyde tarım sektörünü başarıya götürememesi ve bütçeye ağır yükler getirmesi, uluslararası kuruluşların da desteği ile DGD başta olmak üzere yeni destekleme politikalarına geçişi sağlamıştır. Bu değişimde, Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) temel rolü oynamıştır.

ARIP, Türkiye'nin gündemine Dünya Bankası ile yapılan anlaşma çerçevesinde 2000 yılında girmiştir. Bütçe üzerindeki baskıyı azaltmak ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etmek amacıyla yönelik tarım reformu üç ana unsur içermektedir. Bunlar: (1) Doğrudan gelir desteği, (2) Fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması ve (3) Tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında hükümet müdahalesinin azaltılmasıdır. Bu çerçevede, fiyat, gübre ve kredi gibi desteklerin kaldırılarak DGD'nin bu desteklerin yerine ikame edilmesi, üretim

fazlasının olduğu alanlardan alternatif üretim sahalarına geçişin desteklenmesi ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin (TSKB) üye hizmetlerinin yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır. Projenin 2004 yılında yapılan orta dönem gözden geçirme çalışmaları sonucunda projeye yeni bileşenler eklenmiş ve 2006 yılı sonuna kadar uzatılmasına karar verilmiştir.

Bugüne kadar uygulanan genelde tarım politikaları, özelde tarımsal destekleme politikaları ile ilgili olarak aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

Genelde Türkiye ekonomi tarihine, özelde de tarım sektörüne bakıldığında, siyasi istikrarın ve güçlü hükümetlerin olduğu dönemlerde, politikalar uzun vadeli ve sonuç alır şekilde planlanırken, siyasi istikrarın olmadığı ve çok kısa dönemli ve politik amaçlı politikaların veya politikasızlığın hem ekonomiye hem de tarım sektörüne katkısından ziyade zararı olmuştur.

Kısa vadeli, yeterince bilgiye, analizlere ve doğru ihtiyaca dayanmayan bu politikalar, hedefledikleri amaçlara da hizmet edememişlerdir. Hele uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklardan yararlanılarak yapılan büyük çaplı projeler sektöre beklenen katkıyı yapmadığı gibi, ülkenin borçlanmasına ve ağır bir faiz yüküne neden olmuştur.

Siyasi istikrar sonucu ortaya çıkan ekonomik büyüme hem tarım sektörünün lokomotifi olacak ve hem de daha doğru ve uzun vadeli amacına ulaşan tarım politikaları üretme imkân sağlayacaktır. Zaten tarihi tecrübe bunu göstermektedir.

Tarım politikalarında ve özellikle destekleme politikalarında ortaya çıkmış olan bu sorunlar 2000’li yılların başında Tarım Reformu Uygulama Projesini (ARIP) doğurmuştur. ARIP projesinin yetersizlikleri ve eksiklikleri, AB’ye uyum ve DTÖ kuralları çerçevesinde yeni bir arayışa ve sonuç olarak Tarım Çerçeve Kanunu ve Tarım Stratejisi 2006-2010’un hazırlanmasına ve sonraki gelişmelere neden olmuştur.

Bu bölümde 2000’lerdeki tarım politikalarının değişim süreci, Tarım Kanunu ve Stratejisi 2006-2010’daki tarımsal desteklemelerin çerçevesi, 2000’lerin başında şekillenen ve gelişen mevcut destekleme politikaları ve AB ve DTÖ ilişkileri çerçevesinde Türkiye tarım politikalarının etkilenişi verilecektir.

10.2. Tarım Politikalarında Değişim

Destekleme politikalarının değişim sürecinde etkili olmuş ve olması muhtemel dinamikleri iki başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, Türkiye’nin üyesi olduğu ve/veya bir şekilde ilişkilerinin bulunduğu uluslararası organizasyonlar,

ülke topluluklarından dolayı ortaya çıkan bir takım yükümlülük ve sorumluluklardır ki, bunlar dış dinamiklerdir. İkincisi ise ülkenin ekonomik şartlarından, ihtiyaçlarından ve tarımsal problemlerinde doğan iç dinamiklerdir.

Dış Etkenler

Dünya Ticaret Örgütü: Uluslararası ticareti serbestleştirme amacından hareket eden DTÖ, ticaret politikalarını doğrudan, ülke içerisindeki destekleme politikalarını da dolaylı yoldan yönlendirmektedir. DTÖ, yürürlükteki ve uygulanacak destekleme politikalarının, piyasa mekanizmasını en az düzeyde etkileyecek yapıda olmasını sağlama yönünde faaliyetler içinde bulunmaktadır.

Avrupa Birliği: Türkiye'nin üyesi olmak için çaba gösterdiği ve üyelik için uyum çalışmaları yaptığı Avrupa Birliği'nin tarım ve tarımsal destekleme politikalarına uyum yönlendirici olmaktadır.

IMF ve Dünya Bankası: Makroekonomik dengelerin sağlanması, girilen ekonomik darboğazlardan çıkılması amacıyla IMF ve Dünya Bankası, ekonominin yapılandırılması ve finansman kaynağı sağlama konusunda ülkelere yardımcı olmaktadır. Bu uluslararası kurumlar ile yapılan anlaşmalar ve bunlara sunulan niyet mektupları çerçevesinde tarımsal desteklerin yönlendirilmesi söz konusu olmaktadır.

İç Dinamikler

Desteklerin bütçeye yükü: ARIP çerçevesinde destekleme politikalarında meydana gelen değişmelerin temel gerekçelerinden biri, 2000'li yıllara gelinceye kadar destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarının bütçeye önemli bir yük getirmesidir.

Dış borç ve krediler: Mevcut dış borç yükü ve krediler, bütçe imkânları açısından destekleme politikaları üzerinde sınırlayıcı bir etki yapmaktadır.

Cari işlemler açığı: Bu açık dolaylı olarak kredi alımını ve borç yükünü artırdığından destekleme politikalarını etkileyici bir rol oynamaktadır.

Türkiye tarımının problemleri: Tarımın problemleri, zaman zaman destekleme politikalarının belirlenmesinde rol oynamışsa da, geçmişteki tarım politikalarına bakıldığında bu faktörün etkisi istenen düzeyde olmamıştır.

Siyasi istikrarın etkileri: Geçmişte yaşanan siyasi istikrarsızlıklar, uzun vadeli politikalar ve yapılanmalar yerine daha çok kısa vadeli tarım politikalarını ön plana çıkarmış, bu durum da başarısızlığı tetiklemiştir.

Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)

ARIP, Dünya Bankasıyla yapılan Ekonomik Reform Kredisi (Economic Reform Loan, ERL) anlaşması sonucu ortaya çıkmıştır. 2000 yılının ilk aylarında yapılan bu anlaşmanın temelde beş ayağı bulunmaktadır. Bunlar: (1) Daha sıkı mali politikayı desteklemek için yapısal mali reformları geliştirmek, (2) Adil ve finansal olarak sürdürülebilir sosyal güvenlik sistemini tesis etmek, (3) Finansman sektörünün güvenilirliğini korumak, (4) Banka ve özel finans kuruluşları gibi finansal araçların etkinliğini artırmak, (5) Tarımsal büyümeyi ve tarımsal gelir oluşturmayı teşvik etmek ve (6) Enerji ve altyapı sektörlerinin kısıtlarını kaldırmak ve POAŞ, TÜPRAŞ, THY, ERDEMİR ve PETKİM gibi kamu kuruluşların özelleştirmesini hızlandırmak olmuştur. Bu altı unsurdan beşincisi olan tarımsal büyümeyi ve tarımsal gelir oluşturmayı teşvik etmek ARIP projesinin başlangıcını oluşturmuştur.

Tarımla ilgili reformun ilk aşamasının sinyalleri 7. ve 8. beş yıllık kalkınma planları yanında yukarıdaki anlaşma çerçevesinde verilmiştir. Bu anlaşma çerçevesinde bütçe üzerindeki baskıyı azaltma ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etme amacına yönelik tarım reformu üç ana unsurdan oluşmaktadır. Bunlar: (1) Doğrudan gelir desteği (DGD) uygulanması, (2) Daha çok büyük işletmelere kazanç sağlayan fiyat ve kredi desteklerinin tedrici olarak kaldırılması ve (3) Tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasındaki hükümet müdahalesinin azaltılmasıdır. Bu çerçevede ARIP, fiyat, gübre ve kredi gibi desteklerin kaldırılarak DGD'nin bu desteklerin yerine ikame edilmesi, tütün ve fındık gibi üretim fazlasının olduğu ürün alanlarından alternatif üretim sahalarına geçişin desteklenmesi ve hükümet bağlantılı tarım satış kooperatiflerinin üyelerine hizmet etmede yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesini amaçlamıştır.

DGD ile amaç, piyasaya müdahaleci olan ve önemli mali yük getiren desteklerin kaldırılarak, piyasaya müdahale etkisi en az olan, dünyada gittikçe kabul görmüş olan ve ağırlık kazanan DGD'nin beş yıllık bir dönem içerisinde uygulamaya sokulmasıdır. Alternatif ürün politikalarında amaç, özellikle fiyat destekleriyle etkin olmayan üretime kaymış olan çiftçilerin piyasa sinyallerine göre daha etkin olacak üretim alanlarına dönmesine yardımcı olmaktır. Tarım satış kooperatiflerin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili kısımdaki amaç ise, Haziran 2000'de çıkarılan kanunla özerkleştirilen bu kooperatiflerinin kanun doğrultusunda yapılması yönünde desteklenmesidir. Bu desteklemenin önemli bir kısmı, idare maliyetlerini düşürmek için yapılan işten çıkarmalara finansal kaynak sağlanmasıdır.

ARIP'deki bu unsurların yol haritası da projede verilmiştir. Buna göre, projenin ilk yılında DGD uygulanmasına uygun arazi toplamının % 25'ine, 2002'de toplam içinde kayıtlı çiftçi sayısının % 75'ine ve proje süresi sonu olan 2005'de ise % 95'ine ulaşılması hedeflenmiştir. Ürün dönüştürmede ise projede belirtilen dönüştürme şartlarına uygun çiftçilerin % 25'ine ilk yılda, geri kalan % 75'ine ise ikinci yılda ayrılan yardımların sağlanması amaçlanmaktadır. Kooperatiflerin, 2004 yılına kadar tamamen çiftçiler tarafından sahip olunan ve çiftçiler için çalışan kooperatifler olarak yeniden yapılanmasını tamamlamış olması beklenmektedir. Ayrıca etkin olmayan kooperatiflerin faaliyetlerinin 2005 yılı itibariyle durdurulması hedeflenmiştir.

Değişimin Etkileri

Belirtilen olumsuzlukların giderilmesi amacıyla tarım sektöründe geleneksel destekleme yöntemleri yerine DGD, 2001-2005 dönemi için uygulamaya sokulmuştur. Geleneksel desteklerin kaldırılması ile meydana gelen boşluğun DGD uygulamaları ile doldurulması amaçlanmıştır.

Fiyat, girdi, kredi, desteklerinin kaldırılması ile beraber DGD ödemelerinin toplam tarımsal destekler içindeki payı devamlı artan bir seyir izlemiştir. Çizelge 10.1'de 2000-2004 yılları arasında tarım sektörüne verilen desteklerin miktarı genel başlıklar altında verilmektedir. 2001 yılı tarım sektörüne verilen toplam destekler içerisinde DGD'nin payı % 7,6 iken 2003 yılında % 74'ler seviyesine yükselmiştir. 2008 yılında itibaren DGD desteği kaldırılmıştır.

Çizelge 10.1. Doğrudan Gelir Desteği uygulamalarının çeşitli açılardan sonuçları

Göstergeler	2001	2002	2003	2004
Üst Limit (Dekar)	200	500	500	500
Alt Limit (dekar)	5	1	0,1	0,1
Ödenen (₺/da)	10	13,5	16	16,0
Başvuru Süresi (ay)	3	2	4	3,5
Kayıt Altına Alınan Bilgiler	Çiftçi + arazi	Çiftçi + arazi	Çiftçi + arazi + ürün	Çiftçi+arazi+ürün+tüzel kişilik + ilçe bazında verim ve üretim
Veri Girişi	Off-line	On-line	On-line	On-line
Çiftçi Sayısı (milyon)	2.18	2.58	2.75	2,75
Kayıt Edilen Alan (milyon da)	122	163	167	167
Desteklenen Alan (milyon da)	118	162	165	166
Desteklenen Miktar (Milyar ₺)	1.18	2.18	2.64	2,66

Kaynak: TKB, 2005a

Dünya Bankasının 18 Şubat 2005'de yayınlanan geniş raporunda projenin (ARIP) başarılı bir şekilde uygulandığı, tarımsal destekler bütçesinde 5,4 milyar \$'dan 0,7 milyar \$'a bir düşüş sağladığı, ülke içindeki tarım ürünleri fiyatlarının uluslararası

fiyatlara yaklaştığı, Tarım Satış Kooperatiflerin devletle ilişkileri azaltılarak sıkı bir bütçe denetimi sağlandığı, şeker ve tütün piyasasındaki devlet işletmelerinin özelleştirildiği, DGD'nin toplam tarım arazisinin % 80'inde uygulandığı, çiftçi gelirinin % 8'ini oluşturduğu ve önceki yıllarda sağlanan desteğin % 50'sine denk geldiği, tütün alanlarındaki dönüşümün tersine fındık alanlarında çok yıllık bitki olması nedeniyle istenenin çok altında bir sökülme olduğu ifade edilmiştir.

10.3. 2000'li Yılların İlk Tarım Politikaları

Beş yıllık planlar

Sekizinci beş yıllık kalkınma planında (2001-2005) ise "Genel Tarım Politikaları" başlığı altında tarım sektörü ile ilgili ilkeler ve politikalar ele alınmıştır. Bu ilkeler ve politikalarda çiftçi kayıt ve tarım bilgi sistemlerinin oluşturmak, tarım sigortası kanununu çıkarmak, kırsal kalkınma, tarım-sanayi bütünleşmesi, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin özzerkleşmesi, Tarım Çerçeve Kanununun çıkarmak ve Bakanlığın ve ilgili Kamu İktisadi Teşebbüslerini yeniden yapılandırmak bu planın hedeflerine dâhil edilmiş, ancak hedeflerin gerisinde kalınmıştır (Çizelge 10.2).

Çizelge 10.2. Planlı dönemlerde (2001-2018) GSMH büyüme oranları

Yıllar	GSMH		Tarım		Sanayi	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
2001- 2005	6,7	4,4	2,1	1,1	7,0	5,1
2007-2013	4,5	3,7	2,7	1,8	4,5	4,1
2014-2018	5,5	-----	3,1	-----	-----	-----

Kaynak: Kalkınma planları.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Planda, gıda güvencesinin ve güvenliğinin sağlanması ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ile örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarımsal yapının oluşturulması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, yüksek verimli tarım alanlarının tarımsal üretim amacıyla kullanılması, su kaynaklarının geliştirilmesi ve suyun tasarruflu kullanımı, üretimde verimliliği artırmaya yönelik yeni tarımsal destekleme politikalarının uygulanması, çiftlikten sofraya gıda güvenliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Başta ilaç ve gübre ile nitelikli tohumluk kullanımı, sulama, bitki ve hayvan sağlığı ile gıda hijyeni konularında eğitim ve yayım hizmetlerinin artırılması öne çıkmıştır. Hayvan hastalık ve zararlılarıyla mücadele, meraların ıslahı ve kullanımının düzenlenmesi, kaliteli yem bitkileri üretiminin artırılması ve AB'ye katılım öncesi rekabet gücünün artırılması konusunda çalışmaların yapılacağı vurgulanmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), toplumun yeterli ve dengeli beslenmesini esas alan, ileri teknolojiye dayalı, altyapı sorunlarını çözmüş, örgütlülüğü ve verimliliği yüksek, etkin ve

talebe dayalı üretim yapısıyla uluslararası rekabet gücünü artırmış, doğal kaynakları sürdürülebilir kullanan bir tarım sektörünün oluşturulması hedeflenmektedir. Bu kapsamda, çok sayıda ve dağınık yapıdaki parsellerden oluşan tarım işletmelerinde bütünlüğü sağlanmak, arazi toplulaştırma faaliyetlerini hızlandırmak, tarımsal destekleri tarım havzaları ve parselleri bazında sosyal amaçlı ve üretim odaklı olarak düzenleyerek desteklerde çevre ile bitki, hayvan ve insan sağlığı dikkate almak hedeflenmiştir. Katma değeri yüksek ürünlerin geliştirilmesi, gen kaynaklarının korunması, ıslah çalışmalarında nano ve biyoteknolojiye yönelik araştırmalara öncelik verilmesi, hayvancılıkta etçi tip sığır ve koyuncululuğun geliştirilmesine ağırlık verilerek bölgesel programların uygulanmasına, çayır ve meraların tespit, tasnif ve ıslahına devam edileceği vurgulanmıştır.

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), çevresel, sosyal ve ekonomik olarak sürdürülebilir, ülke insanının yeterli ve dengeli beslenmesinin yanı sıra arz talep dengesini gözeterek üretim yapısıyla uluslararası rekabet gücünü artırmış, ileri teknolojiye dayalı, altyapı sorunlarını çözmüş, örgütlülüğü ve verimliliği yüksek, etkin bir tarım sektörünün oluşturulmasını temel amaç olarak öngörmüştür. Tarım sayımının yapılması, tarımda dijital teknolojilerin kullanılması, piyasa izleme sisteminin oluşturulması, toprak ve su kaynaklarının en etkin şekilde kullanılması ve korunması, yöresel ürünlerin daha iyi değerlendirilmesi, gıda değer ve tedarik zincirinin çiftçilerinde katılımıyla daha etkin hale getirilmesi, tarımda gelir sigortasına geçilmesi ve tarımsal eğitim, araştırma ve yayım faaliyetlerinin aralarındaki ilişkilerin güçlendirilerek etkinliğin artırılması bu plan döneminde öne çıkmıştır. Bu planın seçilen bazı önemli tarımsal göstergeler açısından 2023 hedefleri Çizelge 10.3’de verilmiştir.

Çizelge 10.3. On Birinci Kalkınma Planında tarım sektörü hedefleri

	2018	2023
Arazi Topplulaştırma Faaliyet Alanı (Milyon Hektar, Kümülatif)¹	8,2	8,5
Tescil İşlemleri Tamamlanan Arazi Topplulaştırma Alanı (Milyon Hektar, Kümülatif)¹	3,6	6,2
Sulamaya Açılan Net Tarımsal Alan (Milyon Hektar, Kümülatif)¹	3,34	5,34
Tarla İçi Basınçlı Sulama Sistemi Kurulan Alan (Bin Hektar, Yıllık)	40	200
Sulama Oranı (%)	64	68
Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Desteklerin Tarımsal Katma Değere Oranı (%)	6,8	7,2
Yağlı Tohum Üretimi (Milyon Ton)	4,02	5,40
Tıbbi ve Aromatik Bitkilerin Üretim Miktarı (Bin Ton)	700	1.200
Sığır Varlığı İçinde Kültür Irkı Oranı (%)	49	56
Kırmızı Et Üretim Miktarı (Milyon Ton)	1,12	1,70
Mera Islah ve Amenajman Alanı (Bin Hektar, Kümülatif)	68	518
Orman Alanlarının Ülke Yüzölçümüne Oranı (%)	29	30

Kaynak: On Birinci Kalkınma Planı, 2019

Doğrudan Gelir Desteği

Doğrudan Gelir Desteği (DGD), ürün çeşidi ve üretim miktarından bağımsız olarak tarımsal faaliyette bulunan çiftçiye yapılan sabit gelir desteği olarak ifade edilebilir. Dünyadaki tarımsal destekleme uygulamalarında gittikçe daha fazla yer alan bir politika olmasının temel nedeni, piyasa mekanizmasına müdahalesinin en az olması ve uluslararası ticaretin serbestleşmesine katkıda bulunmasıdır. Türkiye'deki uygulama biçimiyle önceki tarımsal destekler yerine ikame edilen ve herhangi bir şart koşulmadan tamamen işlenen arazi başına verilen bir destek olduğu gibi, AB ve ABD'de birtakım şartlara bağlı olarak ve belirlenen ürünler için uygulanan bir destek şeklinde de verilmektedir. Azalan diğer desteklerin yerine bu destekleme politikasının ikame edilmesi yanında üretimin kontrol altına alınması ve doğal kaynaklar ve çevrenin korunması da amaçlanmaktadır. Hatta AB'de yapılan düzenlemelerle gıda, hayvan ve bitki sağlığını dikkate alan üretim şekli DGD alabilmek için zorunlu hale getirilmektedir. Hâlbuki Meksika, Romanya ve Türkiye gibi ülkelerde ise ana amaçların yanında sırasıyla tarımsal yapının iyileştirilip üretimin artırılması, girdi kullanımının yaygınlaştırılması ve bütçe yüklerinin azaltılması asıl hedef olmuştur.

DGD'nin amacı, hedefleri ve uygulamaları

Türkiye'de DGD uygulamasına geçilmesi ile aşağıdaki hedeflerin gerçekleşmesi amaçlanmıştır.

- Üretim faktörleri için gerekli finansmanın dolaylı yöntemlerle değil, doğrudan üreticilere ulaştırılması,
- Doğrudan gelir desteğinden önce uygulanan tarımsal destekler gerçek üreticilere yeterince ulaşmadığından, bu desteklerin zamanla kaldırılması ve ülke ekonomisine getirdiği aşırı finansman yükünün azaltılması,
- Devlet tarafından sağlanan bazı sübvansiyonların kaldırılması sürecinde, üreticilerin bütçe olanakları ile desteklenmesi ve desteklerin bütçe disiplini içerisine alınması,
- Piyasa müdahalesinin azaltılarak, fiyatların serbest piyasada oluşmasının sağlanması,
- Ülke genelinde üretici kayıtlarının doğru alınması, elde edilen bu kayıtların her yıl güncelleştirilerek sağlıklı tarım politikalarının oluşturulması ve Avrupa Birliğine uyum için gerekli zeminin hazırlanması,
- Uygulamanın şeffaf yürütülmesi ve seçilen hedef kitleye bağlı olarak daha adaletli gelir dağılımının sağlanabilmesi.

DGD kavramı, Türkiye’de ilk defa 1990’lı yılların ikinci yarısında VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında ve ARIP projesi çerçevesinde IMF’ye 1999 ve 2000 yıllarında verilen niyet mektuplarında yer almıştır. Bu yaklaşımlar neticesinde, DGD sistemi 2000 yılında ilk önce pilot olarak 4 ilde, daha sonraki yıllarda ülke genelinde uygulanmıştır.

DGD’ye geçiş yılı olan 2001’den sonra Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) büyük bir gelişme göstermiştir. İlk iki yıla ait uygulamalarda sadece çiftçi ve arazi bilgileri, 2003 yılında ise çiftçi, arazi ve ürün bilgileri toplanmıştır. Bu veriler kullanılarak illere göre ürün deseni elde edilmeye başlanmıştır. ÇKS aracılığı ile çiftçi, köy, ilçe, il ve bölgeler seviyesinde arazi, ürün, mülkiyet durumu, kadastro durumu vb. bilgilere ulaşılması mümkün olmuştur. Daha sonraları 2010’lu yıllarda bu destekler alan bazlı desteklere dönüşmüş, mazot, gübre ve toprak analizi destekleri olarak, toplamda dekar başına ürün gruplarına göre değişik seviyelerde ödenmektedir.

Prim Ödemeleri

Prim ödemeleri ilk başta pamuk, ayçiçeği, zeytinyağı, soya ve kanolaya yapılmıştır. Sonra 2004 yılında bu uygulamaya mısır da dâhil edilmiştir. Bunlara ilave olarak süt ve et teşvik primleri de “prim ödemeleri” başlığı altında ele alınabilir. Prim ödemelerinin, üretim miktarı ve ekim alanlarında istenen artışı sağlamadığı, buna karşılık üretim miktarının belirli düzeyde tutulmasında, üretimin kayıt altına alınmasında ve üreticilerin gelir seviyelerinin korunmasında etkili olduğu görülmüştür. O zamanki yıl gibi uzun bir süreyle prim ödemeleri incelendiğinde iki hususun öne çıktığı gözlenmiştir. Birincisi, prim ödemelerinin giderek azalmış olması, ikincisi ise ödemelerin üç yıl gibi uzun bir süreye yayılarak gecikmeli ödenmiş olmasıdır.

Pamuk

Pamuk fiyatlarının buğday fiyatlarına göre önemli ölçüde düştüğü, girdi fiyatları karşılaştırıldığında da birim pamuk miktarı ile satın alınan girdi miktarında önemli azalmalar olduğu görülmektedir. Öte yandan Türkiye, pamuk kullanımında yaklaşık %50 oranında dışa bağımlı olduğundan pamuk üretiminin devamlılığı için prim ödemesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu nedenlerle, üreticinin eline geçmesi gereken hedef fiyat ile dünya fiyatlarını yansıtan İzmir Ticaret Borsası Ege Standart 1 Pamuğu arasındaki fiyat farkı üreticiye pirim olarak ödenmiştir.

Ayçiçeği

Son çeyrek asırda ayçiçeği fiyatlarının alternatif ürün olan buğday fiyatlarına göre önemli oranda geri kaldığı, ayçiçeği fiyatları ile girdi fiyatları karşılaştırıldığında birim

ayçiçeği miktarı ile satın alınan girdi miktarlarında önemli düşüşler yaşandığı görülmüştür. Bu gelişmeler üreticileri ayçiçeği üretiminden vazgeçirecek noktaya getirmiştir. Türkiye'nin yağlı tohumlar tüketiminde önemli oranda dışa bağımlı olması ve bu nedenle ayçiçeği üretiminde açığın giderilmesi ve üretimde devamlılığının sağlanması açısından prim ödemesi gerekli görülmüştür. Bu değerlendirmelere göre, üreticinin eline geçmesi gereken fiyat ile uluslararası borsa olarak kabul edilen Rotterdam'da aynı dönemde oluşan fiyat arasındaki farkın üreticilere prim olarak ödenmesi esas kabul edilmiştir.



Soya fasulyesi

Soya fasulyesi fiyatları ile girdi fiyatları karşılaştırıldığında birim soya fasulyesi miktarı ile satın alınan girdi miktarlarında önemli düşüşler yaşandığı görülmüştür. Bu gelişmeler üreticileri soya üretiminden vazgeçirecek noktaya getirmiştir. Yağlı tohumlar tüketiminde ve yem sanayinde önemli oranda dışa bağımlı olduğu göz önüne alındığında, soya üretiminin artırılması için prim ödemesi zorunlu görülmüştür. Yapılan bu değerlendirmelere göre, üreticinin eline geçmesi gereken fiyat ile uluslararası borsalarda oluşan fiyat arasındaki farkın üreticilere prim olarak ödenmesi esas alınmıştır.

Kanola

Türkiye'de kanola prim ödemesi, üreticinin eline geçmesi gereken fiyat ile uluslararası borsalarda aynı dönemde oluşan fiyat arasındaki farkın üreticilere prim olarak ödenmesi biçiminde uygulanmıştır.

Zeytinyağı

Zeytinyağı üreticisinin eline geçmesi gereken fiyatın, dış piyasa fiyatı karşılığının üzerinde olması hedeflenmiştir. Bu nedenle üretici maliyetlerinin karşılanması, üreticinin gelir düzeyinin korunabilmesi, gelecek dönemlerde de zeytinyağı üretiminin teşvik edilebilmesi, zeytinyağı üretiminin ve zeytinliklerin kayıt altına alınabilmesi ve sanayiciye dış piyasa fiyatı düzeyinden hammadde temin edilebilmesi için prim verilmesi karara bağlanmıştır.

Bu ürünlere ilave olarak, dane mısır, aspir, buğday, arpa, çavdar, yulaf, tritikale, çeltik, kuru fasulye, nohut, mercimek ve çaya fark ödemesi desteği olarak prim ödemesi yapılmıştır.

Süt teşvik primi

Süt teşvik primi, çift cidarlı kazana ve pastörizatör veya UHT sistemine sahip süt ürünleri imal eden süt işleme tesislerine süt satan üreticilere beher litre süt için her yıl Para ve Kredi Kurulu tarafından belirlenen miktarda ödenmiş olan miktardır.

Türkiye’de hayvancılığın lokomotifi olan süt üretiminin teşviki, süt üreticisinin gelir seviyesinin yükseltilmesi, üretilen çiğ sütün modern tesislerde pastörize ve/veya sterilize (UHT) edilerek hijyenik imalat yapan işletmelere akışının sağlanması, kullanılan teknolojinin yurt çapında iyileştirilmesi ve sonuç olarak halkın daha kaliteli, hijyenik süt mamulleri tüketmesini sağlamak amacıyla 1987 yılında başlayan süt teşvik primi uygulaması devam etmektedir. Kilogram başına 2014 yılında inek sütüne 0.06 ₺, manda, koyun ve keçi sütüne 0,2 ₺ teşvik primi ödenmiştir

Kültür ırkı hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla soy kütüğü uygulaması başlatılmış olup, soy kütüğüne kayıtlı olmayanlara süt teşvik primi 0,2 ₺ ödenirken, soy kütüğüne kayıtlı hayvanları olan üreticilere 0,4 ₺ ödenerek soy kütüğüne kayıt cazip hale getirilmiştir. Trakya bölgesinde “Hastalıktan Ari Sağlık Sertifikası” alan işletmelerden elde edilen beher litre süt için ayrıca %50 oranında ilave süt teşvik primi ödenmektedir.

Süt işleyen tesislere Bakanlıkça süt teşvik kod numarası verilmekte olup, bu tesislerin sayısı süt teşvik priminin ilk başladığı yıllarda 1357 adet ve kurulu kapasitesi yaklaşık 6 milyon ton/yıl iken 2003 yılında işletme sayısı 1160’a düşmüş, ancak kapasite yaklaşık 8 milyon ton/yıla yükselmiştir.

Et teşvik primi

Mayıs 1990’da başlamış olan ilk et teşvik primi uygulamasına Ocak 1995’te son verilmiştir. Yem fiyatlarının et üretim maliyetlerine göre yüksek olması, et alım

fiyatlarının düşük kalması, kredi faizlerinin yüksekliği, hayvan pazarları ile kombina ve mezbahaları ruhsatlandırma ile etkinliğinin tam olarak kazandırılmaması ve en önemlisi kaçak hayvan ve et girişlerinin etkin olarak önlenememesi 2000’li yılların başında besicilik yapan yetiştiricileri zor durumda bırakmıştır.

Tüm bu nedenlerle et teşvik primi tekrar 2004 yılının ikinci yarısında gündeme gelmiştir. Besilik erkek sığır desteği olarak 2014 yılında hayvanı başına 300 ₺ olarak ödenmiştir.

Bakanlık tarafından ruhsatlandırılan kombina ve mezbahalarda kesimin teşvik edilmesi ve buralarda kesilen hayvan sayılarının artırılması ile sağlıklı ve güvenilir ürünler elde edilmesini amaçlayan 2004/21 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair Karara ait Uygulama Tebliği yayınlanmıştır.

Et teşvik primi ödemesi, bakanlıktan ruhsatlı kombina veya mezbahalarda kesilen büyükbaş sığır cinsi erkek hayvanların yetiştiricilerine karkas kilogramı üzerinden yapılmaktadır. Teşvik Primi, tosun, dana, boğa gibi 190 kg karkas ağırlığı üzerindeki sığır cinsi erkek hayvan yetiştiricilerine verilmekte olup manda yetiştiricileri bu primden yararlandırılmamaktadır.

Bu uygulama sırasında aşağıdaki problemlerle karşılaşmıştır.

- Bakanlığın ruhsatlandığı kombina veya mezbahaların kapasitelerini düşürmesi,
- Tanımlanan ve veri tabanına aktarılan hayvanların mükerrer kesilerek prim talep edilmesi,
- Satın alınan hayvanların, bu işle iştigal eden kişilerce kendi işletmelerine aktararak teşvik priminden emeksiz kazanç sağlamaları,
- İşletmelerin bulunduğu yerden farklı bir yerde bulunan muhtarlık veya belediyeden alınan menşe şahadetnamesi ile hayvanların kesime getirilmesi,
- Standartlar ile Tebliğde adı geçen karkas tanımının farklı olması nedeniyle, böbrek ve böbrek yağlarının da ödemeye esas kilograma dâhil edilmesi.

Prim ödemeleri ve DTÖ kararları

Tüm teşvik primleriyle ilgili en önemli problem, bu politikaların özellikle Cenevre’de yayınlanan DTÖ Genel Konsey Taslak Kararı sonuçlarıyla uyumlu olmasıdır. İç destekler adı altında yer alan kırmızı kutu tedbirleri arasında bulunan girdi destekleri, fiyat yolu ile desteklemeler ve primler, toplam destekleme bütçesinin içerisinde küçük bir paya sahiptir. Kırmızı kutu tedbirleri için öngörülen %10’luk istisna dikkate

alındığında bugün için ek bir yükümlülük altına girilmesi olası görülmemektedir. Ancak, Asgari Destek (de minimis) istisnasının %10'un altına çekilmesi halinde prim desteği verilen ürünlerde sorunlarla karşılaşılması olasıdır. Ayrıca prim ödemesi hedef fiyat ve fark ödemesi destekleme mekanizmasıyla verildiğinde mavi kutu kategorisinde sayılabilir.

Alternatif Ürün Desteği

ARIP çerçevesinde, üretim fazlalığı olan ürünlerin yerine, alan daraltılarak kazanılan arazilerde ithalat yoluyla karşılanan ürünlerin yetiştirilmesi planlanmıştır. Fındık ve tütün üretimi her geçen yıl artarak devam etmiştir. Alternatif Ürün Projesi devlet hazinesine yük haline gelen bu ürünlerin üretim alanlarını daraltarak yeni ürün desenleri oluşturmayı hedeflemektedir. ARIP kapsamında 2001 yılı Kasım ayında uygulanmaya başlanmış olan bu proje, 2006 yılı sonuna kadar devam etmiştir.

Fındıkta alternatif ürün projesi

Türkiye'nin fındık ihracatı ve iç tüketimi 2000'li yılların başında yılda 450 bin ton civarında kabuklu fındığa eşdeğer olmuştur. Yıllık ortalama üretim 550 bin ton civarında olduğundan her yıl 100 bin ton kadar üretim fazlası bulunmaktaydı. Bu üretim fazlalığının gelecek yıllarda ihraç şansının olmaması nedeniyle yağlığa ayrılması ya da ekonomik değeri olmayan amaçlarla kullanılması, her yıl bütçeye büyük yük getirmiştir. Bu yükün önüne geçebilmek için Karadeniz bölgesinde 16 bin hektarlık düz alanda yetişen 28 bin ton fındığın yerine alternatif ürün yetiştirilmesi hedeflenmiştir. Alternatif Ürün Projesinden yararlanan üreticilerin gelir kayıplarının önlenmesi amacıyla dekara 65 \$ söküm, 135 \$ girdi-bakım-hasat ödemesi olmak üzere toplam 200 \$ ödemesi planlanmıştır.

Bu projenin uygulanması sırasında yaşanan en önemli zorluklar, aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Fındık bahçesinin bulunduğu ilin dışında yaşayan ailelerin fazla olması
- Fındık yetiştiriciliğinin kolay olması ve üreticinin fazla zaman ayırmaması
- ARIP kapsamında yürütülen kamuoyu bilgilendirme kampanyasının geç kalması
- Fındık üretim alanlarının bir kısmının kadastro geçmeyen alanlarda veya orman ve orman vasfını yitirmiş (2b) alanlar içinde olması, dolayısıyla üreticilerin elindeki fındık bahçesini kaybetme endişesi taşıması

- Özellikle sivil çiftçi örgütleri önderliğinde geçiş ürünlerinin fındık kadar gelir getirmeyeceği ve yeni ürünlerin fındık gibi pazarlanamayacağı yönünde bir algı oluşması ve bu algı doğrultusunda bölgesel direnç gruplarının olması



Tütünde alternatif ürün projesi

Bu projenin amacı, üretim fazlalığı olan ve bütçeye büyük yük getiren tütün üretim alanlarının azaltılması ve azaltılma nedeniyle kazanılan bu tarım alanlarında, üretim açığı olan ürünlerin yaygınlaştırılmasıdır. Bu amaçla, Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde tütün üretimi yapılan toplam 36 bin hektar alanın 9 bin hektarlık alanında üretilen 8,1 bin ton tütünün yerine alternatif ürün yetiştirilmesi hedeflenmiştir.

Alternatif Ürün Projesinden yararlanan üreticilerin gelir kayıplarının önlenmesi amacıyla girdi-bakım-hasat masrafı olarak dekara 80 \$ ödenmiştir. Tütün üretiminden vazgeçilerek, kazanılan alanlara alternatif olabilecek ürünler olarak buğday, ayçiçeği, kanola, kuru fasulye, nohut, kırmızı mercimek, pamuk, fiğ, korunga, bağ, meyve, sebze, sera, aromatik ve tıbbi bitkiler önerilmiştir.

Projenin uygulamasında karşılaşılmış olan önemli zorluklar aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Kota sahibi olan üreticilerin büyük bir kısmının arazisinin olmaması
- Tütün yetiştiriciliğinin emek yoğun bir iş olması nedeniyle bölgede yaşanan işsizlik sorununa bir derece çözüm getirmiş olması
- Bölgede tütünün uzun yıllar yetiştirilmesinden dolayı üreticilerin yetiştiriciliğini bilmedikleri ürünlere yönelmek istememesi
- Tekel'in üreticilere 2003 yılı başında 100 Milyon ₺ nakit avans ödemesi
- Alternatif Ürün Projesi başvurusunun DGD başvurusu ile aynı döneme gelmesi
- Üreticilere teşvik ve örnek olabilecek önder çiftçilere yaptırılacak olan alternatif ürün yetiştiriciliğinin gösterildiği demonstrasyon çalışmalarının tamamlanmamış olması

- Üreticilerin tütün üretiminden kendiliğinden vazgeçmesi halinde dahi ilerde devletin destek sağlayacağı beklentisiyle kotalarını kaybetme endişesi taşımaları
- Üreticilerin, yetiştirecekleri alternatif ürünleri pazarlama endişesi taşıması
- Hibe ödemesinin tek yıl olması ve üreticilerin sonraki yıllar için endişe taşıması
- Hibe ödemelerinin 2002 yılında gecikmesi ile üreticilerin güveninin sarsılması

Şeker pancarında alternatif ürün projesi

Bakanlık ile Ticaret ve Sanayi Bakanlığı arasında “Şeker Pancarı Kotaları ve Telafi Edici Ödeme Uygulama Protokolü” 01.04.2003 tarihinde imzalanmıştır. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından 2003/2004 pazarlama yılında, Şeker Kurumu tarafından tahsis edilen A şeker kotası ve Şirket stokları dikkate alınarak 10,3 milyon ton pancar kotası dağıtılmıştır. Dağıtılan bu miktar 2002 ürün yılında satın alınan 12,123 milyon ton pancara göre ülke genelinde % 15 oranında daralmayı ifade etmektedir.

Söz konusu uygulama ile 2003 yılı şeker pancarı üretimi kotalarının daraltılmasıyla oluşacak alanlarda üreticilerin alternatif ürün olarak mısır ekimi yapmaları halinde dekara 132 ₺, ayçiçeği ekimi yapmaları halinde 126 ₺, soya fasulyesi ekimi yapmaları halinde 116 ₺ ve yem bitkisi ekimi yapmaları halinde 94 ₺ ödeme yapılması öngörülmüştür.

İl Şekerpancarı Komisyonu kararları ile yaklaşık 6 bin çiftçi ailesinin 13 bin dekar mısır, 15 bin dekar yağlık ayçiçeği, 3 dekar soya fasulyesi ve 8 bin dekar yem bitkileri olmak üzere toplam yaklaşık 36 bin dekar daralan kota alanında telafi edici ödemeye esas ekilişleri olduğu tespit edilmiştir. 2004 yılı mali bütçesinden bu çiftçilere toplam 4,5 milyon ₺ 31.05.2004 tarihinden itibaren ödeme yapılmıştır.

Hayvancılık ve Yem Bitkileri Destekleri

Hayvancılığın geliştirilmesi ve hayvansal üretimin artırılması amacıyla, nitelikli kaba yem açığının kapatılması için yem bitkileri üretiminin teşvik edilmesi, genetik ıslahı daha etkili ve yaygın hale getirmek için suni tohumlama ile soy kütüğü kayıtları tutulması ve belgeli damızlık kullanımının teşvik edilmesi gibi hususlardan oluşan Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, 2000-2004 yıllarını kapsamaktadır. Benzer bakanlar kurulu kararıyla 2005 yılında hayvancılık daha fazla kaynakla desteklenmeye devam edilmiştir.

- İlgili evrak ve belgelerini tarım il ve ilçe müdürlüklerine veren çiftçilere ettikleri yem bitkileri için nakliye, ilaç ve gübre bedelleri hariç olmak şartıyla çok yıllık

yem bitkisi ekenlere uygun görülen masrafların % 35'i, ekiliş alanları ile uyumlu alet ve makine alım giderlerinin % 30'u, tek yıllık yem bitkisi ekimi yapanların uygun görülen işletme giderlerinin ve ekiliş alanları ile uyumlu alet ve makine alım giderlerinin %20'si oranında destekleme ödemesi yapılmıştır.



- Bakanlık ve yetkili Bakanlık kurumlarınca sertifika verilmiş, 15-27 aylık yaşlarda ve en az 3 aylık, aynı boğa ile tohumlanmış ve gebe kalmış düve satın alan şahıslara 3 ay içinde ilgili makamlara başvurması koşuluyla bir kereye mahsus olmak üzere saf ırk sertifikalı düvelere 200 ₺/baş, damızlık sertifikalı düvelere de 400 ₺/baş destekleme ödemesi yapılmıştır.
- Hayvanına yetkili veteriner hekim ve tüzel kişilerce suni tohumlama yaptırarak suni tohumlama belgesini alan kişilerin müracaatlarında her hayvana bir kez olmak şartıyla 7,5-15 ₺ suni tohumlama destek ödemesi yapılmıştır.
- Ön soy kütüğü ve soy kütüğüne kayıtlı hayvanlarına aynı ırk boğadan suni tohumlama yaptırarak buzağı alan yetiştiricilere her buzağı için bir kez olmak üzere, 30-60 ₺/buzağı destek ödemesi yapılmıştır.
- Kalkınmada öncelikli illerde suni tohumlama ekibi kuran gerçek ve tüzel kişilere 2,25 ₺, diğer illerde ekip kuranlara ise 1,125 ₺ destekleme primi ödemesi yapılmıştır.
- Bakanlıkça üretim izni verilmiş işletmelerden o yıla ait üretim sezonu boyunca ana arı satın alarak kullanan üreticilere, ana arı başına 5 milyon ₺, desteklemeden

yaralanacak arıcıların Arı Yetiştiriciliği Birliği üyesi olması halinde ise, ana arı başına 10 milyon ₺ doğrudan destek ödemesi yapılmıştır.

Bu hayvancılık desteklemelerle ilgili ödemeler 2000-2005 yılları itibariyle Çizelge 10.4'de verilmiştir. Bakanlık tarafından onaylanan hak edişlere göre, T.C. Ziraat Bankası tarafından Hazine Müsteşarlığına intikal ettirilen listeler uyarınca, bankaya kaynak aktarılmakta ve ödemeler banka tarafından hak sahiplerine ulaştırılmaktadır.

Çizelge 10.4 Hayvancılığa yapılan toplam destek ödemeleri (bin ₺)

Hayvancılık Ödemeleri	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Gebe Düve	183	2.222	2.865	2.428	3.135	5.000
Yem	11.669	35.329	35.574	61.796	51.945	145.512
Suni Tohumlama	145	1.073	1.280	2.064	3.923	36.000
Sığır ve Manda		2.829	29.322	0	0	
Süt			17.546	38.192	57.487	84.675
Buzağı				365	3.326	34.000
Arı				108	801	11.935
Balık				799	5.753	19.000
Hastalıktan Ari Süt Hayvanları				6	58	70.800
Telef Olan Hayvan Tazminatı					662	
Et					69.029	75.000
Diğer						34.323
Toplam	11.997	41.453	86.587	103.578	196.119	516.245

*Tahmin

10.4. Tarım Kanunu ve Stratejisi 2006-2010²

2004 yılında hazırlanan ve 2005 yılında çıkması muhtemel olan Tarım Kanunu, tarım politikalarını belli bir çerçeveye oturtmaktadır. Bu kanun metninden çıkarılan Tarım Stratejisi 2006-2010 ise önümüzdeki 5 yılda nasıl bir strateji ile tarım politikalarının yürütüleceğini ortaya koymaktadır.

Kaynakların etkin kullanımı çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması bu stratejinin temel amacıdır.

Bu temel amaç doğrultusunda tarım stratejisi belgesi, 2006-2010 yılları arasında, AB'ye uyum da gözetilerek, tarım sektörüyle ilgili kesimlerin karar almalarını kolaylaştırmak, sektörün kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesini sağlamak ve 2005 sonuna kadar çıkarılacak Tarım Çerçeve Kanunu ile bu kanuna dayalı olarak hazırlanacak ikincil mevzuatın temelini oluşturmak için hazırlanmıştır.

² Tarım Kanunu Taslağı ve Tarım Stratejisi 2006-2010'dan aktarılmıştır.

Stratejik Amaçlar

Sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kaliteye dayalı üretim artışı ile gıda güvenliği ve gıda güvencesinin sağlanması,

- Üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrarının sağlanması, üretim maliyetlerini azaltıcı ve teknolojik gelişimi hızlandırıcı tedbirlerin uygulamaya konulması yoluyla üreticilerin rekabet düzeylerinin yükseltilmesi,
- Tarımsal pazarlama altyapısının iyileştirilmesi ve üreticilerin pazara erişim düzeylerinin artırılması, tarım-sanayi entegrasyonunun geliştirilmesi, işleme sanayinin rekabet edebilirliğini artırıcı nitelikte uygun ve kaliteli ham maddenin temin edilmesi ile tüketici tercihlerinin karşılanmasına yönelik tedbirlerin alınması,
- Üreticilerin katılımını ve sorumluluğunu esas alan ve doğrudan üreticilere finansman sağlayan yaklaşıma dayalı kırsal kalkınma projelerinin oluşturulması ve söz konusu projelerin kırsal yaşam şartlarını iyileştirecek biçimde uygulanması,
- Kamudan bağımsız bir yapıda üreticilere, üretimden pazarlamaya kadar olan safhalarda hizmet vermek üzere; kar amacı gütmeyen Tarımsal Üretici Birliklerinin kurulması ve geliştirilmesi ile tarımsal nitelikli diğer örgütlerin geliştirilmesi, söz konusu örgütlerde denetimin özerkleştirilmesi, temel stratejik amaçlardır.

Temel İlkeler

Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına Uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması esas alınmıştır.

Piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçları uygulanmıştır.

Tarım ve kırsal kalkınmada bütüncül yaklaşım ve katılımcılık benimsenmiştir.

Tarım sektörü ile ilgili temel tarafların kurumsallaşmasını ve etkin çalışmasını sağlayacak tedbirler alınmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen tarımsal program, proje ve faaliyetlerin tarımsal tüzel kişiliklerin gelişimini özendirici bir çerçevede uygulanması sağlanmıştır.

Kamu ve özel sektörün kırsal alandaki uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi sağlanmıştır.

Tarımsal destek yöntemlerinin uygulanmasında ekonomik ve sosyal etkinliğin yanı sıra, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, sektörel sürdürülebilirlik ve gıda güvencesinin sağlanması esas alınmıştır.

Destekler belirlenirken ödeme miktarı, şekli ve zamanı önceden ilan edilen usul ve esaslara dayalı olarak düzenlenmiştir.

Tarım ürünlerinin pazarlanmasında, adil rekabet şartlarına dayalı, üretici ve tüketicilerin yararına işleyen, etkin ve verimli bir yapının oluşturulması esas alınmıştır.

Tarımsal Destekleme Araçları

Tarımsal destekleme araçları; Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Ödemeleri, Fark Ödemeleri, Hayvancılık Destekleri, Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri, Telafi Edici Ödemeler, Ürün Sigortası Ödemeleri, Kırsal Kalkınma Destekleri ve diğer desteklerdir.

Doğrudan Gelir Desteği (DGD)

DGD Ödemeleri tarımsal üretim amacıyla işlenen araziler üzerinden her yıl tespit edilen birim ödeme miktarı dekar başına ₺ üzerinden yapılmıştır. Ödeme miktarları, üreticilerin tarım politikaları amaçlarına uyumunu kolaylaştırmak üzere farklı düzeylerde belirlenebilmiştir.

Çiftçi kayıt sisteminin geliştirilmesine paralel olarak, ödemeler belli ürünleri yetiştiren üreticilere yapılacaktır. Ancak, alana dayalı ödeme kriteri değiştirilmeyecektir. Sera üreticileri, meyve ve sebze yetiştiricileri ve Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Program alanları DGD uygulamalarının dışında tutulmuştur.

Ancak bu alan ve üreticiler kırsal kalkınma destek ve ÇATAK programına dâhil edilecektir. Bu uygulama, ürünlerin tarımsal politika amaçlarına daha iyi hizmet etmesini ve farklı destek araçları arasında bağlantının kurulmasına yardımcı olacaktır. DGD sistemi için ayrılan % 78'lik bütçe payı aşamalı olarak azaltılarak % 45'e indirilecek ve ihtiyaç duyulduğunda Bakanlar Kurulu tarafından artırılıp, azaltılabilecektir. DGD ödemeleri, 2006 yılına kadar mevcut ödeme seviyesinde sabitlenmiştir.

Fark Ödemesi Uygulaması

Fark Ödeme uygulamasının temel amacı arz açığı olan ürün yetiştiricilerini desteklemektir. Mevcut durumda pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi ve diğer yağlı bitkileri kapsayan uygulama, mısır ve bazı yemeklik baklagilleri kapsayacak şekilde

genişletilecektir. Uygulama ile hedef fiyat ve pazar fiyatı arasındaki fark üreticilere prim olarak ödenmektedir.

Uygulamanın kapsamı ve uygulama alanının genişlemesi ile birlikte, fark ödeme uygulamasının tarım destekleme bütçesi içindeki payı % 9'dan % 13'e yükselmiştir.

Hayvancılık Destekleri

Hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi amacıyla mevcut destekleme araçlarına ek olarak et primleri, pazarlama destekleri, hayvancılık işletmelerinin modernizasyonu destekleri ile çevresel önlemlere yönelik tedbirler uygulamaya konulacaktır. Su ürünleri üretiminin artırılması amacıyla, iç su ve deniz balıkçılığının geliştirilmesi, avcılığın kontrolü ve desteklenmesi, işletmelerin kurulması ve modernizasyonu, su ürünleri işleme tesislerinin iyileştirilmesine yönelik desteklemeler yapılmıştır.

Yeni destekler yoluyla hayvancılık alt sektöründe ihtisaslaşmış hayvancılık işletmelerinin sayısının artırılması da sağlanacaktır. Uygulamanın kapsamının genişlemesi sonucunda hayvancılık desteklerinin tarım destekleme bütçesi içindeki payı % 30 seviyesine kadar yükselmiştir.

Kırsal Kalkınma Destekleri

Kırsal kalkınma program, proje ve faaliyetlerinde; katılımcılık, tabandan yukarı yaklaşım, yerel kapasitenin geliştirilmesi ve kurumsallaşması ilkesi çerçevesinde, tarım dışı sektörlerde istihdamın geliştirilmesi, üretici gelirlerinin artırılması ve farklılaştırılması, kadın ve genç nüfusun eğitim ve girişimcilik düzeyinin yükseltilmesi ile uygun kırsal teknolojilerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması esas alınmıştır.

Kırsal kalkınma yardımları;

- Çiftçi ve çiftçi grupları tarafından yapılan köyü temel alan yatırımları,
- Özel sektör, Sivil Toplum Kuruluşları ve çiftçi kuruluşları tarafından yapılan kırsal yayım hizmetleri,
- Arazi toplulaştırma faaliyetleri,
- Mikro-finans faaliyetleri,
- Kadın ve dezavantajlı gruplara yönelik programlar başlıklarını kapsamaktadır.

Telafi Edici Ödemeler (Alternatif Ürün Programı)

Mevcut durumda fındık ve tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştiren üreticilere yapılmakta olan telafi edici ödemeler, yine aynı çerçevede üreticilerin arz fazlası olan diğer ürünlerin üretiminden vazgeçerek alternatif ürünlere yönelmeleri durumunda, gelir kayıplarının telafi edilerek teşvik edilmesi ve bu sayede aşırı arz problemlerinin önlenmesi amacıyla uygulanmıştır.

Uygulama kapsamında hem ürün kapsamının hem de uygulama alanının genişletilmesi hedeflenmektedir. Bu sayede tarımsal destekleme bütçesinden % 3 oranında pay alan telafi edici ödemelerin % 5 seviyesine yükselmesi sağlanmıştır.

Ürün Sigortası Ödemeleri

Tarım üreticilerinin üretim, fiyat ve gelir risklerine karşı korunmasında tarımsal sigorta ve risk yönetim araçlarının geliştirilmesi esas alınacaktır. Ürün sigorta destek programı, gerekli teşviklerin sağlanması için başlangıç aşamasında sigorta priminin belirli bir oranının desteklenmesini içermektedir. Tarımsal sigorta sisteminde devlet tarafından karşılanacak prim destek oranı azami % 50 ile sınırlandırılmıştır.

Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Program Desteği

Erozyon ve olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, işlemeli tarım yapan üreticilerin, arazilerini doğal bitki örtüleri, çok yıllık yem bitkileri, organik tarım ve ağaçlandırma gibi yöntemleri kullanmalarını teşvik etmek üzere, talep etmeleri durumunda tarım tüzel kişileri/üretici grupları ile devlet arasında en az beş yıl süreyle ve birim alan başına belirlenen yıllık ödemelere dayalı sözleşme karşılığında yem ve örtü bitkileri ile ağaçlandırma faaliyetleri yapılacaktır.

Diğer Destekler

Rekabete dayalı araştırma hibeleri dâhil AR-GE Hizmetleri, ihracat teşvikleri, gerektiğinde bazı girdi destekleri, kredi destekleri ve benzer araçlar kullanılmıştır.

Tarımsal Destekleme Bütçesi

Bütçe imkânlarının kısıtlı olması, tarımsal destekleme ödemelerinde gerek ilave yükümlülükler gerekse DGD ödemelerinin zamanında bitirilememesi nedeniyle cari yıl bütçe yükümlülüklerinin sonraki yıllara taşınması sorununu getirmekte olduğundan 2005 yılı sonuna kadar tüm yükümlülüklerin yerine getirilmesine çalışılmıştır.

Tarım sektörü desteklemeleri için ayrılan kaynağın GSMH'nin % 1'in altına inmemesine, sektörün önem ve özellik arz etmesi nedeniyle, özen gösterilmiştir.

Tarımsal destekleme araçlarının, tarımsal destekleme bütçesi içerisindeki payı Çizelge 10.5'te verilmiştir.

Çizelge 10.5. Tarımsal destekleme araçları ve payları

Tarımsal Destekleme Araçları	Bütçe Payı (%)
DGD Ödemeleri	45
Fark Ödeme Uygulaması	13
Hayvancılık Destekleri	12
Kırsal Kalkınma Destekleri	10
Telafi Edici Ödemeler	5
Ürün Sigortası Ödemeleri	5
ÇATAK Programı Destekleri	5
Diğer Destekler	5
Toplam	100

Tarımsal destekleme araçlarının tarımsal destekleme bütçesi içindeki payları, gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nca cari bütçe yılında \pm % 25 oranında değiştirilebilecektir. Tarım sektöründeki altyapı yatırımları ve cari tarımsal harcamalar tarımsal destekleme bütçesi kapsamı dışındadır.

Uygulama Esasları

- Üreticilere yapılacak her türlü destekleme ödemelerinde, Çiftçi Kayıt ve Hayvan Kayıt Sistemleri esas alınmıştır.
- Destekleme ödemeleri; bölge, işletme, arazi, ürün, tarım sistemi, sözleşmeli üretim ve çevre gibi konularda Kalkınma Planları ile Yıllık Programlar ve bütçe dengeleri esas alınarak Bakanlığın görüşleri doğrultusunda farklı miktarlarda yapılmıştır.
- Destekleme ödemelerinin gerekçesi, hedef kitlesi, ödeme biçimi ve ödeme zamanlaması ilgili mevzuatta belirtilenmiştir.
- Desteklenecek ürünlerin ve destekleme ödeme miktarlarının belirlenmesinde kalite, standart ve hijyen kriterleri dikkate alınmıştır.
- Bir çiftçinin alabileceği azami toplam destekleme miktarı yıllık olarak belirlenmiştir.

Alternatif destekleme araçları

Tarım sektörünün en önemli problemlerinden biri, üreticilere belirli bir pazar ve gelir garantisi sağlanamamasıdır. Bu problemin çözümünde stratejik bazı tarım alt sektörlerinde uygulanması muhtemel ve mavi kutu içinde yer alan hedef fiyat ve fark

ödemesi aracı kullanılabilir. Yapılacak çalışmalarla, ABD ve AB'deki örnekler de dikkate alınarak hangi alt sektörlerle ve ne miktarda bu desteklemenin uygulanacağı belirlenebilir. Diğer bir pazar garantisi yöntemi ise, sözleşmeli çiftçiliktir.

Hedef fiyat ve fark ödeme sistemi

Son dönemlerde gerek tarım kesiminin bünyesinde gerçekleşen dönüşümler, gerekse iç ve dış ekonomik koşullarda meydana gelen değişikliklerle, geleneksel tarım politikalarını ve politika araçlarını etkisiz hale getirmiştir. Dışarıda DTÖ ve AB kısıtları, içeride mali ve yapısal kısıtlar yeni politika tanımlarıyla birlikte yeni politika araçlarını da ister istemez gündeme getirmektedir. Ancak yeni bin yılda geleneksel politikalarının yerini alan DGD desteğine dayalı tarım politikaları da soruna çözüm olamamıştır (Şahinöz, 2004). Eğer Pazar ekonomisi koşullarında tarım kesiminin etkili bir biçimde desteklenmesi isteniyor ise en uygun yöntem, fiyatlar üzerinde saptırıcı etki yapmadan üretim ve verimliliği geliştiren 'fark ödeme' sistemidir.

Bu sistem, tarımsal fiyatların piyasa koşullarında oluşmasına yol açarak dünya piyasa fiyatlarına uyumu kolaylaştırmakta ve tüketiciye düşük fiyatlarda ürün sunulmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, bu sistem ilk bakışta, kaynakların etkin dağılımını engellediği ve tüketici refahını aşındırdığı için sıkça eleştiri konusu yapılan 'fiyat desteği' sistemine göre daha çekici bulunabilir. Ancak 'fark ödeme' sisteminin uygulanabilmesi; vergi gelirleri ile beslenen güçlü bir kamu maliyesi, tarımda ayrıntılı bir kayıt sistemi, üretici örgütlenmesi, üreticilerin en düşük maliyetlerde çalışabilecek teknolojik olgunluğa ulaşmış olması, girdi piyasalarının rekabetçi bir yapıda olması ve nihayet ürün borsaları gibi gerekli yapısal, kurumsal ve hukuki koşulların oluşmasına bağlıdır. Bu bakımdan şu anda uygulanmakta olan 'prim desteği' sisteminden 'fark ödeme' sistemine geçiş, aşamalı bir biçimde, gerekli koşullar oluştuğu mutlakla gerçekleştirilmelidir.

Sözleşmeli tarım

Son yıllarda tarımın bazı alt sektörlerinde gelişen sözleşmeli tarım (dikey entegrasyon), diğer alt sektörlerde de yaygın hale getirilmelidir. Bu tip sözleşmelerle, çiftçinin ürününe pazar garantisi sağlamasının yanı sıra, sanayici de hammadde teminini garanti altına almış olur. Sözleşmeli üretimi gerçekleştiren örgütlü çiftçiye prim desteği, sanayiciye ise yatırım ve uygun işletme kredisi desteği sağlanabilir. Bu sözleşmelerin sigorta kapsamına sokularak garanti altına alınması da sağlanmalıdır. Bu bağlamda sözleşmeli tarım şeklinin hukuki alt yapısı, tarımsal üretim yapan üreticilerle bunların

ürünlerini satın alacak özel veya tüzel kişiler arasında 1/8/1998 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Sözleşmeli Tarımsal Ürün Yetiştiriciliği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkındaki Tebliğ” de gerekli değişiklikler yapılarak oluşturulmalıdır.

Tarım Danışmanlığı Desteği

Türkiye’de uygulamaya giren kontrollü örtü altı tarımı ve iyi tarım uygulamaları yönetmeliği doğrultusunda çiftçilerimizin üretim yapabilmesi için danışmanlık hizmeti ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Buna ilave olarak diğer üretim teknik ve yöntemleri konusunda üreticilerin doğru yerden bilgi alma ihtiyacı da bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, çiftçilerin bu bilgilere ulaşabilmesi için özel danışmanlık hizmeti almasına destek verilmelidir.

10.5. Mevcut Tarımsal Destekleme Politikaları

Doğrudan tarımsal destekler son on altı yılda sürekli artarak yaklaşık 1,8 milyar ₺’den 14,5 milyar ₺’ye, bu destekler içindeki hayvancılık destekleri de 83 milyon ₺’den yaklaşık 4 milyar ₺’ye yükselmiştir (Çizelge 10.6).³ Nominal değerinin sekiz misli arttığı görünen tüm desteklerin reel değeri hesaplandığında son on altı yılda (2002-2016) € cinsinden 2,1 kat, reel ₺ cinsinden 2,6 misli arttığı hesaplanmıştır. Toplam tarımsal desteklerin 2019’da 17 milyar ₺, 2020’de 22 milyar ₺ ve 2021’de 24 milyar ₺’ye yükselmiş ve yükselmesi öngörülerek programlanmıştır.

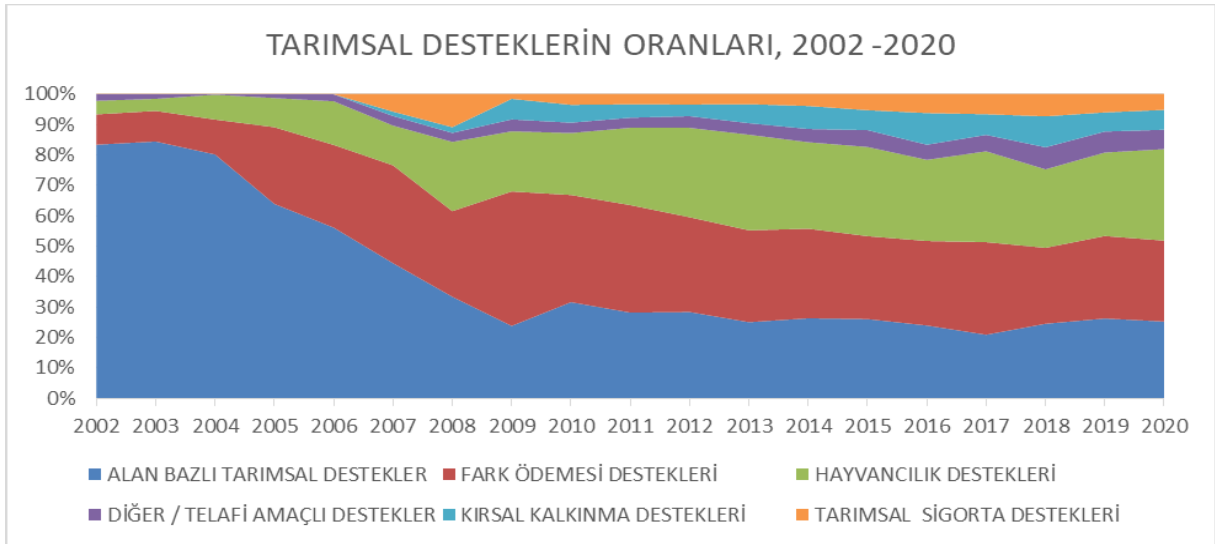
Çizelge 10.6. Yıllar itibariyle toplam destekleme türlerinin dağılımı (bin ₺)

Destek Kalemleri	2002	2007	2012	2017	2018	2019*	2020**
Alan Bazlı Destekler	1.558.000	2.461.938	2.166.841	2.696.054	3.561.106	4.439.000	5.546.000
Fark Ödemeleri	186.149	1.782.203	2.378.701	3.927.947	3.623.511	4.590.000	5.842.000
Hayvancılık Destekleri	83.200	722.676	2.241.556	3.847.098	3.745.241	4.639.000	6.602.000
Diğer / Telafi Edici	41.507	174.841	292.819	697.603	1.055.756	1.168.000	1.402.000
Kırsal Kalkınma	0	79.987	291.891	877.118	1.478.186	1.063.000	1.436.000
Tarımsal Sigorta	0	320.350	263.276	853.518	1.060.565	1.020.000	1.140.000
TOPLAM	1.868.856	5.544.002	7.637.096	12.901.355	14.526.383	16.974.000	21.968.000

Kaynak: TKB, 2014 *Tahmin, **Programlanan

³ Tarım ve Orman Bakanlığı Tarımsal Desteklemeler Daire Başkanlığı kayıtları, 2019.

Tarımsal destekleri; alan bazlı, fark ödemesi, hayvancılık, kırsal kalkınma, tarımsal sigorta ve diğer tarımsal amaçlı ve telafi edici destekler şeklinde altı başlık altında ele almak karşılaştırma açısından yararlı olacaktır. Şekil 1’de görüldüğü gibi bitkisel üretim desteklerini oluşturan alan bazlı ve fark ödeme destekleri oranı son 18 yılda toplamda % 93’den % 50’ye düşmüş, ancak bu süreçte 2009’a kadar alan bazlı destekler çok hızlı düşerken fark ödeme destekleri artarak % 45’e kadar yükselmiş, ancak son 5 yılda toplam destekler içindeki payları her ikisinin de % 25 civarında sabitlenmiştir. Hayvancılık destekleri, 2002’de % 4,5 iken istikrarlı bir artış göstermiş ve son 6 yılda % 30’a yakın bir oranda seyretmiştir. Detayları ders notlarının bir sonraki bölümünde verilen ve 2008’de başlayan kırsal kalkınma destekleri % 10 dolayına, 2007’de başlayan tarımsal sigorta destekleri % 7’ye, diğer tarımsal amaçlı desteklerin payı da % 7’ye ulaşmıştır. Geçmişe ait bu verilerdeki karşılaştırmalı değişimlerin ve eğilimlerin bir değerlendirmesi, tarımsal destekleme politikaları ve uluslararası gelişmelerine uyum açısından bir fikir verecek ve kısa/orta vadede gelecek beş yılın, uzun vadede ise gelecek yılların planlanmasında yol gösterici olacaktır. Tarımsal destek kalemlerinin her yıl ilan edilen miktarları Tarım ve Orman Bakanlığı web sayfasından sağlanabilir.



Şekil 10.1. Tarımsal destekleme gruplarının toplam destekler içindeki payları⁴

Bitkisel Üretim Destekleri

Bitkisel Üretim Destekleri, alan bazlı ve fark ödemesi destekleri şeklinde temelde iki başlık altında toplanmaktadır. Alan bazlı desteklerden mazot, gübre, yem bitkileri, sertifikalı tohumluk kullanımı ve fındık alan bazlı gelir destekleri ile fark ödemesi

⁴ Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı kayıtları, 2019

desteklerinin tamamı sadece havzalar için belirlenen bitkilerin ekildiği alanlara verilmektedir. Bu desteklerinin toplam destekler içerisindeki oranı son 16 yılda % 90'lardan % 50'lere düşmüştür.



Alan bazlı destekler, mazot-gübre, toprak analizi, organik tarım, iyi tarım uygulamaları, fındık alan bazlı gelir, beş dekardan küçük aile işletmesi ve geleneksel zeytin bahçelerinin rehabilitasyonu destekleri olarak uygulanmaktadır. 2001 yılında başlayan doğrudan gelir desteği uygulaması en son 2007 yılında uygulanarak sonlandırılmıştır. Alan bazlı destekler 2002-2003 yıllarında çoğu doğrudan gelir desteği olmak üzere toplam desteklerin %80'den fazlasını oluştururken, değişerek ve çeşitlenerek bugün % 25 dolayına düşmüştür. Alan bazlı desteklerle ilgili en önemli problemin, desteklerin önemli bir kısmının üretim yapmayan arazi sahiplerine gittiği ve dolayısıyla amacından saptığı ifade edilmektedir.

Fark-prim ödemeleri, dane mısır, zeytinyağı, yaş çay, yağlı tohumlu bitkiler, hububat ve bakliyat grubu desteklerden oluşmaktadır. Ürün bazında ise kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola, aspir, dane mısır, zeytinyağı, çay, buğday, çeltik, diğer hububatlar, kuru fasulye, mercimek ve nohut olmak üzere toplam 17 ürüne prim desteği verilmektedir. Bu desteklerin önemli bir kısmı 2010 yılında uygulamaya başlayan havza bazlı destekler kapsamında verilmektedir ve uygulamada bölgesel farklılıkların gözetilmesi amaçlanmıştır. İlk uygulamada 30 olan havza sayısı, 2016 yılında ilçe düzeyinde 945 havza olarak yeniden düzenlenmiştir. Çok zengin iklim çeşitliliğine

sahip Türkiye’de bölgeler arası “mukayeseli üstünlük” prensibi dikkate alınarak bir bölgede ekonomik bakımdan en avantajlı veya en az dezavantajlı durumda bulunan ürünlerin öncelikli desteklenmesi hedefi doğru olmasına rağmen kurgulamada ve uygulamada bazı problemler yaşanmaktadır. Mukayeseli üstünlüğü dikkate alarak uygulanmaya çalışılan tarımsal havza bazlı destek modelinin problemleri giderilerek geliştirilmesi hedeflenmelidir. Akdeniz bölgesinde pamuk ve mısır desteği daha fazla öne çıkarılırken Orta Anadolu’da buğday desteği daha öncelikli olmalıdır.

Hayvancılık Destekleri

Türkiye’nin hayvansal ürünler üretim değeri 2017 yılı rakamlarına göre 70 milyar ₺’dir. Toplam tarımsal üretim değeri içerisinde hayvansal ürünlerin üretim değerinin payı 1995’te % 18 iken 2003’te % 25’e, 2017’de % 34’e yükselmiştir. Bu oran Avrupa ortalamasında % 43 iken Kuzey Avrupa ülkelerinde % 50 civarındadır.⁵ Dolayısıyla Türkiye’de toplam tarımsal üretim değeri içinde hayvansal ürünler üretim değerinin sürekli yükselmesi tarım sektörünün gelişiminin doğru yönde olduğunun göstergesidir.

Ekonomik gelişmenin sağladığı daha uygun üretim ve pazarlama ortamı, kişi başına gelir, nüfus, göçmen ve turist sayısındaki artışın neden olduğu et ve süt ürünlerine talebin artmasının sağladığı fiyatlardaki yükselmeye dayalı ekonomik canlılık ve hayvancılık desteklerinin 2003’ten sonra artarak devam etmesi hayvansal üretimdeki gelişmelerin temel nedenleri olduğu öngörülebilir. Bu dönemde hayvancılık desteklerinin toplam destekler içindeki payı % 5’lerden % 30’lara yükselmiştir. Bu payın daha da artması hayvansal üretim değeri oranını gelişmiş ülkelerdeki orana yaklaştırmak açısından gereklidir. Bu başarıda katkısı olan hayvancılık destekleri; yem bitkileri, süt, arıcılık, su ürünleri, tiftik, büyükbaş hayvan, buzağı, bombus arısı, ıslah amaçlı küçükbaş yetiştirici birlikleri, hayvan hastalıkları tazminatı, aşı, biyolojik ve biyoteknolojik mücadele, hastalıklardan ari işletme, ipekböceği, süt tozu, müdahale alım fiyat farkı, et-besi, gen kaynakları, büyükbaş damızlık hayvan alımı, küpe, atık, sürü yöneticisi istihdamı, malak-manda, süt analizi, anaç manda, damızlık ana arı ve onaylı süt çiftliği destekleri olmak üzere 27 kalem destekten oluşmaktadır. Çizelge 10.7’de hayvancılık destekleri 2012-2019 döneminde 2.2 milyar ₺’den 4.2 milyar ₺’ye artmıştır. Bu hayvancılık desteklerinin 2019 yılına göre 2020 yılında %40,7 oranında artarak 5,8 milyar ₺’ye ulaşacağı ön görülmüştür.⁶

⁵ Yavuz, F., Ş. Dilek, 2019. Türkiye Tarımına Yeniden Bakış, SETA Yayınları 137, ISBN: 987-605-7544-47-6, 1. Baskı, İstanbul.

⁶ Cumhurbaşkanlığı 2020 Yılı Yıllık Programı

Çizelge 10.7. Hayvancılığı destekleme kalemleri (bin ₺)

Destekleme Kalemleri	2012	2014	2016	2018	2019
Yem Bitkisel Üretim Desteği	293.504	334.501	344.594	507.001	849.983
Damızlık Büyükbaş Hayvan Desteği (Düve)				10.557	1.334
Buzağı Desteği	82.871	95.534	127.995	1.223.596	1.341.991
Arıcılık ve Bal Desteği	34.568	45.887	67.998	67.830	70.666
Bombus Desteği	4.224	6.175	8.006	8.447	9.094
Su Ürünleri Desteği+ Balıkçı Tekneleri	181.340	158.455	96.490	64.447	52.641
Islah Amaç. Küçükbaş Hay. Yetiştirici Desteği	281.573	421.020	506.949	542.733	538.575
Tiftik Üretimi Desteği	2.565	4.164	4.125	5.401	
İpek Böceği Desteği	2.847	2.519	4.387	5.132	
Aşı Desteği	32.530	1.065	923	1.493	
Hastalıktan Ari Hayvan Tazminatı + İşletme	73.932	114.276	115.668	227.798	80.033
Süt Desteği	434.814	487.459	451.969	694.949	913.375
Hayvan Gen Kaynakları	45.292	57.470	68.679	131.741	11.163
Büyükbaş Hayvan Desteği (anaç sığır + manda)	495.680	577.338	732.538	18	
Süt Analizi Desteği		789		23.620	46.718
Çiğ Sütün Değerlendirilmesi (Süt Tozu)	95.028	19.765	357.804	1.957	218
Büyükbaş Hayvan Besi Desteği	150.063	253.846	68.061	105.834	50.438
Biyolojik Mücadele	1.733	8.841	10.261	16.638	11.495
Yem Desteği (Van ili deprem nedeniyle)	3.646				
Sürü Yöneticisi İstihdamı Desteği			14.895	26.919	35.265
Müdahale Alımı Fiyat Farkı			20.040	55.471	150.456
Küpe Desteği			680	3.301	1.817
Atık Desteği				604	207
Manda				9.514	17.933
Damızlık Ana Arı Desteği				389	1.404
Onaylı Süt Çiftliği desteği				248	75
Malak				9.605	8.139
TOPLAM	2.216.210	2.589.106	3.002.060	3.745.241	4.193.024

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı kayıtları, 2019

Besicilik işletmeleri hariç Türkiye büyükbaş hayvancılığında kadim hayvancılık kültürü ve yapısı itibarıyla gelirini kasaplık, damızlık ve kurbanlık şeklinde canlı hayvan ve süt satışlarından elde eden kombine bir üretim hâkimdir. Bu yapıdaki hayvancılıkta canlı hayvan ile süt satışlarından kazanılan gelir yapılan hesaplamalara göre başa baş gitmektedir. Bir kısım eksiklere rağmen canlı hayvan satışında hedeflenen gelirin hemen hemen tamamı elde edilirken süt satışından sağlanması gereken gelirin istenen düzeyde temin edilememesi, süt üretiminde soğuk zincirin yaygın olmadığı bölgelerde büyükbaş hayvancılığın kârlılığını engellemektedir.⁷ Büyükbaş hayvancılığı sürdürülebilir yeter

⁷ Oktay Güven, Fahri Yavuz. Büyükbaş Hayvancılık Sektöründe Süt Gelirini Belirleyen Unsurlarının Analizi, Türkiye XIII. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 12-14 Eylül, 2016, Kahramanmaraş.

gelir elde edilen bir faaliyet haline getirmek için çiftçinin sütten kazanması gereken geliri elde etmesi gerekir. Bu geliri sağlayacak soğuk zincirin olmayan yerlerde desteklenerek tesis edilip yaygınlaştırılması kaçınılmazdır. Sütten elde edilen sürekli yeter gelir, damızlık hayvan yetiştiriciliğini ve besiciliği tetikleyecektir.

Türkiye'nin en ücra köşesinde kendiliğinden yetişen ve yetiştirilen tüm otları hiç zayi etmeden ete ve süte dönüştürecek yaygın ve düşük maliyetli sürdürülebilir bir hayvancılık teşvik ve tesis edilmelidir. Bu hedefe götürecekt 1-2 büyükbaş, 5-10 küçükbaş hayvan sahibi olsalar da yetiştiricilere yönelik destekleme politikaları oluşturulmalıdır. Kadim Anadolu kültürü ve uygun ekolojisi, küçükbaş hayvancılığın bu amaçla daha çok öne çıkmasını gerektirmektedir.

Tarımsal Sigorta Destekleri

Devlet Destekli Tarım Sigortaları Sistemi (TARSİM), tarımda karşılaşılan çeşitli risklere ve doğal afetlere karşı, Türkiye'de tarımsal üretimde sürdürülebilirlik, üreticinin gelirinde istikrar ve tarım ekonomisinde dengenin sağlanabilmesi amacıyla, 2005 yılında 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu ile kurulmuştur. Bu sistem ile tüm tarımsal riskleri kapsayacak, topyekûn bir güvence sisteminin oluşturulması ve uygulanması hedeflenmiştir.

TARSİM devlet-özel sektör-sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği üzerine kurulmuş olup tarım sektöründe yer alan tüm paydaşlar sistem içinde yer almaktadır. Tarım Sigortaları Havuzu yönetimine Tarım Sigortaları Havuz İşletmesi A.Ş., Tarım ve Orman Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Türkiye Sigorta Birliği üye vermektedirler. TARSİM'de devlet, verdiği prim desteği ile çiftçilere uygun şartlarda ulaşılabilir bir risk yönetim aracı sunmakta ve dolayısıyla hasar fazlası desteği ile de sisteme güvence vererek sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaktadır. Ayrıca devlet, Tarım ve Orman Bakanlığı aracılığıyla tarım yönünden ve Hazine ve Maliye Bakanlığı aracılığıyla da sigortacılık yönünden destekleyerek sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesine destek olmaktadır.

TARSİM, hâlihazırda üreticilere çok çeşitli tarım sigortası branşları çerçevesinde hizmet sunulmaktadır. Bu alanlar, bitkisel ürün sigortası, sera sigortası, küçükbaş hayvan hayat sigortası, büyükbaş hayvan hayat sigortası, kümes hayvanları hayat sigortası, su ürünleri hayat sigortası, arıcılık (arılı kovan) sigortasıdır. Bu kapsamda TARSİM, ilk olarak bitkisel ürün için dolu riskini sigortalamış, sonra İlçe Bazlı Kuraklık Verim Sigortası'na geçilmiştir. Diğer sigorta branşlarında da aynı şekilde

giderek artan bir risk grubu teminat altına alınmıştır. Tarım sigortalarında devlet prim desteği ürün ve risklere değişiklik göstermekle beraber % 50 ile % 67 arasında değişmektedir.⁸ TARSİM Ürün İhtisas Borsasının ve buna bağlı olarak Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsasının gelişmesi çerçevesinde Gelir Koruma Sigortası için teknik çalışmalar yürütülmektedir.

TARSİM, düzenli aralıklarla ölçümler gerçekleştirmekte, fırsatları ve önlem alınması gereken noktaları belirlemekte ve tedbir almaktadır. Küresel iklim değişikliğinin sonucunda yaşanan doğal afetlerin şiddet ve frekansının artmakta olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye'nin tarım alanındaki bölgesel ve ürüne dayalı risk haritasının çıkarılmış ve en efektif tarife sistemi oluşturulmuştur. Bu sayede üreticilerin risk potansiyelleri daha iyi değerlendirilebilir hale gelmiş, risk potansiyeline göre poliçe maliyetleri değişken hale gelmiştir.

Özellikle son zamanlarda, aniden ve dar zaman aralığında, yerel düzeyde gerçekleşen, etkileri büyük olan ve tarımsal alanlarda ciddi düzeyde zararlara yol açan dolu, sel-su baskını ve fırtına gibi doğal afetlerin artmasıyla tarım sigortalarına olan ihtiyacın daha da artacağı beklenmektedir. Bu ihtiyaca binaen, üreticilerin tarım sigortası ile ilgili bilinçlendirilmesine, fiyat ve verim dalgalanmaları nedeniyle oluşan gelir istikrarsızlığını gidermeye yönelik çalışmalara, ilgili istatistiklere ulaşarak ağırlık verilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.⁹

Diğer Tarımsal Amaçlı ve Telif Edici Destekler

Bu kapsamda, çevre amaçlı tarımsal alanların korunması (ÇATAK), çiftlik muhasebe veri ağı (ÇMVA) katılım desteği, tarımsal yayım ve danışmanlık desteği, sertifikalı tohum kullanım/üretim ve sertifikalı fidan kullanım/üretim desteği, AR-GE desteği, lisanslı depo işletmelerine kira destekleme ödemesi, tarımsal sulama elektrik desteği verilmektedir. Telif edici destekler kapsamında da çay budama maliyeti/tazminatı destekleri mevcuttur. Bu desteklere 2002-2019 döneminde 5 milyar 834 milyon ₺ ödeme yapılmıştır.¹⁰ Bu desteklerden önemli olanları, problemleriyle beraber kısaca irdelemekte yarar var.

ÇATAK programında, toprak ve su kalitesinin korunması, doğal kaynakların sürdürülebilirliği, erozyonun önlenmesi ve tarımın olumsuz etkilerinin azaltılmasına

⁸ TARSİM, 2018. Tarım Sigortaları Havuzu 2018 Faaliyet Raporu, Ankara.

⁹ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Tarım Sigortaları ve Doğal Afetler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019

¹⁰ Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019.

yönelik alanların korunması amaçlanmaktadır. Uygulamaya katılan çiftçilere 3 yıl süreyle alan bazlı hibe destek ödemesi yapılan program, her yıl genişleyerek 2018 yılı sonunda 58 ilde uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, minimum toprak işlemeli tarım uygulamalarına, toprak ve su yapısının korunması ve erozyonun engellenmesine, çevre dostu tarım tekniklerine ve kültürel uygulamalara destek verilmektedir. Yapılan saha çalışmalarında bu destekten yararlanan üreticilerin memnuniyeti belirlenmiş ve uygulamanın yaygınlaştırılması öngörülmüştür.¹¹

ÇMVA, Avrupa Birliği üye devletleri tarafından gerçekleştirilen bir anket çalışmasıdır ve 1965 yılında başlatılmıştır. Her yıl 28 AB üye ülkesindeki 80.000 tarımsal işletmeden muhasebe verileri toplanmaktadır. Türkiye’de de tarımsal işletmelerin gelir, gider ve faaliyetlerine ilişkin muhasebe verilerinin toplanması, depolanması ve istatistikî değerlendirmelerinin yapılması IPA projeleri kapsamında AB Ortak Tarım Politikasına uyum çalışmaları çerçevesinde tamamlanan AB eşleştirme projesi kapsamında yürütülmektedir.¹² Türkiye’de ÇMVA’nın kurulabilmesi ve sistemin benimsenmesi için sisteme gönüllü olarak dâhil olan ve katılım anlaşması imzalayarak muhasebe yılı süresince tarımsal faaliyetlerine ilişkin verilerini belirlenen zamanlarda veri toplayıcılarıyla paylaşan ve verileri sorumlu birim tarafından uygulanan testler sonunda doğrulanan işletmelere, her yıl belirlenen miktarda ÇMVA katılım desteği verilmektedir. Türkiye’de 2016 yılı itibarıyla tüm illerde uygulanmaya başlanmış olup 6.000 işletmeden muhasebe verileri toplanmaktadır.¹³ ÇMVA sistemi tarımsal desteklemelerin etkisinin ölçülmesi, tarımsal işletmelerin ekonomik yapılarının etkin olarak izlenmesi ve işletmelerin gelir durumlarının mevcut politikalar paralelinde değerlendirilebilmesi için önemli ve gerekli bir sistemdir. Bu anlamda sistemin devamlılığının sağlanması önem arz etmektedir.

Tarımsal yayım ve danışmanlık sisteminin çoğulcu, etkin ve verimli bir yapıya kavuşmasını sağlamak üzere 2009 yılından itibaren tarımsal işletmelere tarımsal danışmanlık hizmeti sunan kişi ve kuruluşların desteklenmesi amaçlanmıştır. Verim ve gelir düzeyinde artış sağlayamayan yani tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinden gerektiği yararlanamayan üreticiler sistemden çıkarılarak yeni istekli üreticilerle çalışılabileceği öngörülmektedir. Daha çok istihdam boyutu ile öne çıkan tarımsal

¹¹ Ela Atış ve ark., 2016. Türkiye’de Tarım-Çevre Politikalarının Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.

¹² https://ec.europa.eu/agriculture/rca/concept_en.cfm

¹³ Tarım ve Orman Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kayıtları, 2019.

yayım ve danışmanlık desteğinin, özellikle doğu illerinde tarımsal kooperatiflerle ilişkilendirilerek kooperatiflere işlerlik kazandırılması önem arz etmektedir.

Tohumculuk ile ilgili politikaların en başında sertifikalı tohum üretim ve kullanımının artırılması, yerel çeşitlerin kullanılması, geliştirilmesi ve teşviki, tohumculukta özel sektörün güçlendirilmesi gelmektedir. Hububatta sertifikalı tohum üretim ve kullanımında ilerleme yaşanmakla birlikte baklagiller ve yem bitkilerinde sertifikalı tohum üretimi ve kullanımı yeterli düzeyde değildir. Ayrıca hibrit tohumlarda ve sebze tohumlarında yurt içi üretimin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁴ Bu ihtiyaca binaen sertifikalı tohum kullanımına 2005'ten beri verilen destek farklı ürünlerde dönüme 4 ile 80 ₺ arasında değişen miktarlarda sürmektedir. Sertifikalı tohum üretimine 2008'de sağlanmaya başlanan destekler kg. başına 0,08 ₺ ile 4,00 ₺ olarak verilmeye devam etmektedir.¹⁵ Bu desteklerin ifade edilen problemlerin çözümü doğrultusunda gelecekte de çeşitlenerek ve artarak sürmesi elzemdir. Türkiye, tohumculuk AR-GE çalışmaları çeşitlendirerek uluslararası piyasada daha fazla pay kazanılabilir. Giderek küresel büyük firmaların kontrolüne geçerek tekelleşen tohumculuk sektörünün bu gidişatına dur demek için yerel/yerli tohumları da dikkate alan alternatif politikalar üretilmeli ve bu amaçlar doğrultusunda destekleme politikaları kurgulanmalıdır.

Tarım ve Orman Bakanlığının ve tarım sektörünün ihtiyaç duyduğu öncelikli konularda bilgi ve teknolojilerin geliştirilmesi amacıyla uygun görülen araştırma projeleri ile araştırmacılara AR-GE desteklemesi ödemesi yapılır. Bu kapsamdaki ödemeler ile ilgili sorunlar daha kaliteli projelerin sunulmasına engel olmaktadır. Örneğin; araştırmacılar en erken proje başladıktan 6 ay sonra ödeme alabilmektedirler. Bu da proje yürütücüsünü zora sokmaktadır. Bu anlamda araştırmaya başlarken yürütücü hesabına avans yatırılmalı, proje yürütücüsü ve araştırmacılara teşvik ikramiyesi verilmeli ve üniversite projeleri için bursiyer ücreti konulmalıdır.

Lisanslı depoculuk, üreticilerin sağlıklı ve sigortalı depo imkânına kavuşmasını, ürünlerini fiyatların düşük olduğu hasat dönemlerinde ellerinden çıkarmak zorunda kalmamasını, tarıma dayalı ticaret ve sanayi sektöründeki işletmelerin ihtiyaç duydukları ürünler için depo inşa etmeksizin talep edilen miktar, tür ve kalitedeki ürüne istenen zamanda kolaylıkla ve güvenilir bir şekilde ulaşabilmelerini amaçlamaktadır. Lisans alarak faaliyet gösteren depolarda muhafaza edilen tarımsal ürünler için kira, ilave kira, nakliye ve analiz ücreti destekleme ödemesi yapılmaktadır. Bu desteklere

¹⁴ TURKTOB, 2019. Türkiye Tohumcular Birliği, Tohumculuk Sektör Raporu 2019.

¹⁵ Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019.

rağmen, Türkiye’de lisanslı depoculuğun karşılaştığı sorunlar arasında finansman ihtiyacı ve tarım sektöründeki üretim ölçeği düşüklüğü ön plana çıkmaktadır. Ayrıca çiftçinin ürün fiyatlarına karşı duyarlılığı konusu lisanslı depoculuk uygulamasının karşılaştacağı zorluklar arasında yer almaktadır. Küçük aile grupları olarak örgütlenen Türkiye’deki tarım sektörü lisanslı depoculuk için bir diğer önemli sorun olarak gösterilmektedir. Zira depoda muhafaza edecek kadar elinde ürünü kalmayan, düşük ve düzensiz şekilde üretim yapan çiftçilerin yeteri kadar finansmana sahip olamaması maliyetlerin daha fazla artmasına yol açmaktadır.¹⁶ Tüm bunlardan hareketle geliştirilecek sistemde bu sorunlar dikkat alınarak çözümlerin üretilmesi gerekmektedir.

Mevcut yaşlı çay bahçeleri, gençleştirilmesine yönelik olarak her yıl 1/10 oranında verim budamasına tabi tutulmakta ve budanmadan doğacak gelir kaybı ve budama maliyeti ruhsatlı yaş çay üreticilerine ödenmektedir. Uygulama on yıl için programlanmış olup 2022 yılında tamamlanacaktır. Budamaya 2018 yılında verilen 173,2 milyon ₺ destek ile birlikte günümüze kadar toplam 1,27 milyar ₺ ödeme gerçekleştirilmiştir.¹⁷

10.6. Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Tarım Politikaları

Destekleme fonunun oluşumu

AB fonlarını yönetmek üzere sistemin omurgasını oluşturan Ulusal Fon’un idari ve teknik örgütlenmesi Hazine müsteşarlığı bünyesinde tamamlanarak, 7 Nisan 2003 tarihinde AB Komisyonuna akreditasyon başvurusu yapılmış ve 8 Ekim 2003 tarihi itibarıyla akredite edilmiştir. Böylece 2006 yılına kadar toplam 1 Milyar € tutarındaki fonların Türkiye’ye aktarılmasının önü açılmıştır. AB’ye aday olan Türkiye için, tam üye olduğunda FEOGA’ya devredilmek üzere böyle bir Ulusal Fon’un kurulması, OTP’ye uyum açısından da uygun olmuştur. Zaten aday ülkelerin uyumu açısından bu yapılanma öngörülmüştür.

Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarının hatta tarıma yönelik yapısal ve kalkınma politikalarının finansmanının tek elden yürütülmesi için “Ulusal Fon” oluşturulması, hem AB’ye uyum açısından hem de tarım politikalarına harcanacak bütçe kaynaklarının disipline edilmesi ve etkin kullanımı açısından gerekli olmuştur.

¹⁶ Kaya, M.,2017. Tarımda Lisanslı Depoculuk Sistemi: Hububat Piyasası Örneği, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2971.

¹⁷ Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019.

Destekleme fonunun kaynakları

AB'ye uyum çerçevesinde böyle bir fonun kaynaklarının, AB'nin bütçe kaynakları şeklinde olması gerekir. Türkiye'nin AB'ye girmesi durumunda bu kaynaklar yoluyla AB bütçesine kaynak aktarımı yapılacağından, fonun kaynaklarının da AB'deki gibi düzenlenmesi, AB'ne uyum açısından da Türkiye için önemli bir adım olacaktır. Bu kaynaklar, (1) Gümrük vergileri, (2) Tarım ürünleri ithalatı vergileri, (3) Şeker ve glikoz vergileri, (4) Katma değer vergisi ve (5) Gayri Safi Milli Hasıla katkısıdır.

Destekleme fonunun harcamaları

Harcama kalemlerinin, Türkiye tarım sektörünün problemlerindeki farklılıklardan dolayı, AB ile aynı olması beklenemez. Fakat destekleme politikalarının AB'de olduğu gibi önemli bir yer tutacağı kaçınılmazdır. Bu desteklerin miktarı ve dağılımının, tarım sektörünün problemleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenmesi gerekir. Gelişmiş ülkelerdeki eğilimler ve DTÖ antlaşmaları doğrultusunda desteklemelerin önemli bir kısmını piyasaya müdahaleci olmayan DGD benzeri destekler olması gerekmektedir. Alan bazlı destekler DGD benzeri destekler olarak uygulanmaktadır. Bunun yanında AB'de olduğu gibi çiftçiye piyasa garantisi sağlayan fakat piyasaya fazla müdahaleci olmayacak hedef fiyatı ve fark ödemesi araçları da kullanılmalıdır. Bu araç, havza bazlı desteklerde farklı bir şekilde prim ödemelerinin mantığını oluşturmaktadır.

Türkiye tarımının verimlilik, ekonomik olmayan işletme büyüklükleri, kırsal alanda çalışan işgücü fazlalığı, çiftçilerin yeterince örgütlenememesi ve bölgeler arası coğrafi ve ekonomik kalkınma dengesizlikleri gibi önemli yapısal problemlerinin çözümüne de kaynak ayrılması zorunlu olacaktır. AB bütçesinden bu alanlara kaynak aktarımı hızlı bir şekilde artmaktadır. Türkiye'de de bu yönde kaynakların artırılması, AB politikalarına uyum açısından paralellik göstermektedir.

Destekleme politikalarının karar mekanizmaları

Destekleme ile ilgili karar mekanizmaları, tamamen Tarım ve Orman Bakanlığı içerisinde AB'deki "Ödeme Kurumlarına" benzer bir şekilde oluşturulmalı ve gerekirse ilgili bakanlık ve kurumların bilgisine başvurulmalıdır. AB üyesi ülkelerdeki ödeme kurumları, bu ülkelerdeki tarım bakanlıkları bünyesinde görev yapan ve AB kurallarına göre belirlenmiş kuruluşlardır. Ödeme kurumlarının ana görevi, üye ülkelerde OTP'nin yürütülmesi için ayrılan finansmanın kullanılmasını sağlamaktır. FEOGA Garanti Bölümü'nden yapılan OTP harcamaları kullanıcılara bu ödeme kurumları yoluyla ödenmektedir. Ödeme kurumları temel olarak, söz konusu ödeme yapılmadan önce

ödemeye konu olacak faaliyetlerin Topluluk kurallarına uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılıp, muhasebe kayıtlarına tam olarak geçirildiğini ve gerekli belgelerin zamanında ve AB normlarına uygun şekilde teslim edildiğini kontrol eder.

Destekleme politikalarının uygulama birimleri

AB’de her ülkenin destekleme birimleri, kendi sorumluluk alanlarına düşen faaliyetleri AB bütçesi kaynaklarından yararlanarak Ödeme Kurumu aracılığıyla yürütmektedir. Türkiye’de daha önceleri destekleme politikalarını yürüten TMO, TKK, TCZB ve TSKB gibi kurumlar, üzerinde çalışılan Tarım Yasası’nın öngördüğü çerçevede yeniden yapılandırılarak bu amaç doğrultusunda faaliyetlerini sürdürebilirler. Buna alternatif olarak, örneğin fiyat desteği ABD’deki Ürün Kredi Şirketi (CCC) şeklinde TMO’nun yapılanması sağlanarak, doğrudan gelir desteği ödemeleri Ziraat Bankası ile diğer bankaların birimleri tarafından daha etkin ve rekabetçi ortamda yürütülebilir.

Tarım ve Kırsal Kalınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

AB’den sağlanan kaynakların ülkemizde kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerde kullanılmasını sağlamak olan 5648 sayılı “TKDK Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kurulan, 25 Şubat 2008 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Fonları ile desteklenen Tarım ve Kırsal Kalkınma Programını (IPARD) uygulayan kurumdur.

TKDK Destekleri

1. Süt Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım
2. Et Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım
3. Üretici Gruplarının Kurulması Destek
4. Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
5. Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması (Kırmızı Et ve Beyaz Et)
6. Meyve ve Sebzelerin İşlenmesi ve Pazarlanması
7. Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması
8. Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesi
9. Yerel Ürünler ve Mikro İşletmelerin Geliştirilmesi
10. Kırsal Turizm
11. Kültür Balıkçılığının Geliştirilmesi

10.7. Dünya Ticaret Örgütü Kurallarına Uyum Açısından Tarım Politikaları

DTÖ müzakerelerine zemin oluşturacak ve genel tavizleri içerecek bir çerçeve metin 30 Temmuz 2004 tarihinde DTÖ Genel Konseyi toplantısında kabul edilmiştir. Bundan sonra, ayrıntılı nihai anlaşma metninin hazırlanması ve 2005 yılında Hong Kong'da düzenlenecek DTÖ Bakanlar Toplantısı'nda kabul edildikten sonra yürürlüğe konulması öngörülmektedir. Kabul edilen metin, uluslararası ticaretin daha fazla serbestleştirilmesi için temel bir yapıyı oluşturmaktadır. Bu yapının temel taşları şöyle tespit edilmiştir:

- Serbest ticareti bozucu nitelikteki tarımsal desteklerin azaltılması,
- Ticarete haksız rekabete neden olan ihracat teşviklerinin, belirlenecek bir süre sonunda kaldırılması,
- İç pazarların korunmasına yönelik gümrük vergilerinin azaltılması.

Gelişme Yolundaki Ükelere (GYÜ), bu serbestleşme tedbirlerini daha az oranda ve daha fazla sürede yapma ayrıcalığı tanınmış, Çok Az Gelişmiş Ülkeler grubunda yer alan yaklaşık 50 yoksul ülke bu tedbirlerden muaf tutulmuştur.

Türkiye, DTÖ sınıflamasında GYÜ'ler grubunda yer almaktadır. Bu nedenle GYÜ'lere tanınan ayrıcalıklardan yararlanacaktır. Bu arada Gelişmiş Ülkelerin (GÜ) ihracat sübvansiyonlarını azaltmaları, gümrük vergilerini indirmeleri ve iç desteklerini kısımları sonucunda, tarım ürünlerinin dış pazarlardaki rekabeti açısından bazı kazanımlar da elde edilebilecektir. Muhtemel yükümlülükler ve kazanımlar ile müzakerelerde izlenmesi gereken tutum iç destekler, pazara giriş ve ihracat teşvikleri başlıkları altında değerlendirilmiştir.

İç Destekler

Kırmızı Kutu: Tarımsal destekleme politikası, 2000 yılında başlatılan reform paralelinde daha çok DGD'ye kaydırılmıştır. Dolayısıyla iç destekler altında yer alan kırmızı kutu tedbirleri arasında bulunan girdi destekleri, fiyat yolu ile desteklemeler ve primler, toplam destekleme bütçesinin içerisinde çok az bir pay işgal etmektedir. Kırmızı kutu tedbirleri için öngörülen % 10'luk istisna dikkate alındığında Türkiye'nin bugün için bir ek yükümlülük altına girmesi söz konusu değildir. Ancak, asgari destek (de minimis) istisnasının % 10'un altına çekilmesi halinde prim desteği verilen pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi gibi ürünlerde sorun yaşanması muhtemeldir.

Mavi Kutu: Mavi kutu tedbirleri altında fındık ve tütünde uygulanmakta olan alan daraltması ve çay budama tazminatları yer almaktadır. Bu tedbirler üretim ya da verimle

bağlantılı olmayıp, alan ve kalite kriterlerine dayanmaktadır. Kabul edilen çerçeve metinde mavi kutu tedbirleri için müzakerelerde tarihsel bir süre tespit edilerek, bu desteklerin toplam tarımsal üretim değerinin % 5'ini geçmeyecek şekilde azaltılması öngörülmektedir. Türkiye'nin bu kutuya giren destekleme tedbirlerinin parasal değerinin çok düşük olması nedeniyle, kararların, bu desteklemeleri olumsuz etkileyecek bir yükümlülüğe neden olması beklenmemektedir. Ancak eğer Türkiye, havza bazlı desteklerde fark ödeme sistemine benzeyen prim ödemelerinin önümüzdeki yıllarda artması durumunda en yüksek destek değerinin % 10'un altına çekilecek olması zorunluluğu bu uygulamayı kısıtlayabilir.

Yeşil Kutu Tedbirleri: Yeşil kutu tedbirleri içerisinde yer alan başta DGD olmak üzere, kırsal kalkınma, gıda güvencesi, alt yapı yatırımları, genel hizmetler gibi desteklerin olduğu gibi uygulanabileceği konusunda sıkıntı olmayacağı anlaşılmaktadır.

Burada önemli olan husus Bakanlığın 2006-2010 yıllarını kapsayan Tarım Stratejisi'ni hazırlamış olmasıdır. Bu strateji belgesi hazırlanırken DTÖ'deki muhtemel gelişmeler dikkate alındığından, prim uygulaması dışındaki destekleme tedbirlerinin çoğunun Yeşil Kutuda yer alması mümkün olacaktır. Tarım Strateji belgesi, müzakerelerde Türkiye'nin izleyeceği tutum için büyük kolaylıklar sağlamıştır ve sağlayacaktır.

Pazara Giriş

Pazara giriş yani gümrük vergilerinin indirilmesi konusu ile ilgili olarak çerçeve metinde GYÜ'ler için bahsedilen ayrıcalıklar ve özel ürün tespiti yoluyla, hayvansal ürünler başta olmak üzere bölgesel kalkınma, gıda güvencesi açısından önem taşıyan tarım ürünleri için ayrıcalıklı işlemlerden yararlanılması mümkün olabilecektir. Bu husus Bakanlık bünyesinde çok iyi değerlendirilerek müzakereler sırasında izlenecek tutum tespit edilmiştir, edilecektir.

İhracat Teşvikleri

Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatı için sağladığı teşvikler, çok düşük miktarlarda kalmaktadır. Ayrıca ihracat kredileri içerisinde tarım ürünleri yer almadığından müzakerelerde ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması yönünde atılacak adımların bu teşvikleri azaltma yönünde bir yükümlülük getirmesi beklenmemektedir. Ancak, GÜ'lerin uyguladıkları ihracat teşviklerinin kaldırılması Türkiye çıkışlı tarım ürünlerinin dış piyasadaki rekabet gücünü artıracığından olumlu bir sonuç doğurabilir.

Sonuç olarak; belirlenen çerçeve metin, bundan sonra yapılacak ticaret müzakerelerinin dayanacağı esaslarla ilgili bir mutabakat metni niteliğindedir. Ülkeler, müzakerelerde,

bu esaslar çerçevesinde, kendi çıkarlarına uygun tutum izleyecektir. Ülkemizin de “Tarım Stratejileri” ışığında kendi çıkarlarını savunacak hazırlıklardan sonra müzakerelere katılması önem taşımaktadır. Bu bağlamda, özellikle özel ve hassas ürünlerin tanımı, strateji belgesinde yer alan tedbirlerin yeşil kutuda yer alması, asgari destek (de minimis) istisnasının GYÜ’ler için % 10’nun altına düşürülmemesi gibi konularda hazırlıklı olarak müzakerelere katılmıştır, katılacaktır.

10.8. Türkiye Tarım Politikalarının Geleceği

Türkiye’de tarımsal destek politikalarının geleceği aşağıdaki etkenler ve belirleyiciler tarafından şekillenmesi kuvvetle muhtemeldir.

- DTO müzakerelerinde meydana gelen gelişmeler ve bu gelişmelerin kurallara yansıtılacak şekli.
- AB politikalarında meydana gelen gelişmeler ve bunların uyum çerçevesinde Türkiye’deki tarımsal destekleri şekillendirmesi.
- Dünyadaki doğrudan destek, ekolojik ve/veya organik tarım, enerji ürünlerinin desteklenmesi, daha çok sektördeki riskleri ortadan kaldıran sigorta merkezli bir destekleme politikası ve kırsal kalkınmaya ağırlık verilmesi trendlerinin etkileri.
- Doğal kaynakların korunması ve çevreye duyarlı politikaların oluşturulmasında ulusal ve uluslararası yasal çerçeveye uyuma zorunlulukları.
- Gıda güvenliği ve hijyeni konularındaki yasal düzenlemelerin destek politikalarına muhtemel etkileri.
- Türkiye’deki ekonomik gelişme sonucu meydana gelecek olan kişi başına düşen gelirin artması sonucu çiftçi gelirlerini yükselmesi ve müdahalesiz tarım eğilimlerinin artmasının etkileri. Yani daha az müdahale edilen rekabetçi bir tarım.



Tüm dünyada olduğu gibi özellikle AB'ye giriş sürecinde Türkiye'de de Kırsal Kalkınma Politikaları son yıllarda büyük önem kazanmıştır. AB hibe programları etkin kullanılarak bu süreç en verimli bir şekilde değerlendirilmelidir.

XI. KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI

11.1. Giriş

Son 25 yılda “kırsal kalkınma” kavramı sıkça gündeme gelmektedir. Buna paralel olarak Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, gönüllü kuruluşlar ve hükümetler kırsal kalkınma olgusuna daha fazla kaynak, bilgi ve zaman ayırmaktadır.

Türkiye’de tarımın GSYH’den aldığı payın giderek azalması, gelir dağılımındaki dengesizlikler ve kırsal ile kent arasındaki sosyo-ekonomik kalkınma farklılıkları yoğun bir biçimde kırsal alandan kente göçün yaşanmasına neden olmaktadır. Türkiye’nin içinde bulunduğu genel sosyo-ekonomik durum ve kırsal alanda yaşanan sorunlar ile kırsal alandan kente göçlerin getirdiği sorunların çözülmesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde kırsal alandaki sorunların tespiti ve bu sorunlara kalıcı çözümler bulunması gereksinimi Türkiye’de de “kırsal kalkınma” konusunu gündeme daha çok getirmiştir. Dolayısıyla kırsal kalkınmaya yönelik çalışmalar, AB’ne katılım öncesi programları yanında diğer diğer programlarla hızlanmıştır. Bu süreçte sadece Avrupa Birliği koşullarına uymak için değil, ülkenin ihtiyaçlarını ve önceliklerini dikkate alan bir kırsal kalkınma stratejisi çerçevesinde politikalar geliştirilmeye çalışılmaktadır. Diğer taraftan, AB’ye katılım sürecinde müktesebatın üstlenilmesine ilişkin yükümlülükleri çerçevesinde, kırsal kalkınma politikalarının ve tedbirlerinin AB Ortak Tarım Politikaları ile uyumuna da özel bir önem verilmektedir.

Özellikle 2007–2013 döneminde gündeme gelen Katılım Öncesi Malim Yardım Aracı (IPA) programı nedeniyle kırsal kalkınma politikalarına hem hükümetler tarafından hem de toplum tarafından verilen önem artmıştır. IPA kapsamındaki programlarda kırsal kalkınmayla ilgili olan IPARD çağrısının yapılması çalışmaları 2014-2020 AB bütçesi döneminde devam ettiği gibi 2021-2027 döneminde de devam edecektir.

11.2. Türkiye’de Kırsal Alan

Kırsal kalkınma politika ve uygulamalarında sorunların tespiti ve buna göre hedef oluşturulması önem taşımaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kırsal yapı sosyo-ekonomik ve kültürel özellikleri ile oldukça karmaşık bir görünüm sergilemektedir. Kırsal alan, nüfus, tarımsal üretim, mülkiyet ilişkileri, geleneksel yapı, temel hizmetlere erişebilirlik, sosyal güvenlik açılarından iç içe geçmiş birçok sorunu barındırmaktadır. Bundan hareketle, öncelikle kırsal alanın genel durumunun ortaya konulması ve buna göre strateji belirlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Kırsal alan denildiği zaman il ve ilçe merkezleri dışında üretime kaynak oluşturan alanlar olarak kabul edilmektedir. Kırsal alanda yaşayan nüfusun oranına ilişkin farklı istatistikler verilmesine rağmen Türkiye nüfusunun yaklaşık %30'unun kırsal alanlarda yaşadığı söylenebilir. Bu nüfusun önemli bir kısmı tarımsal faaliyetle uğraşmaktadır.

Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de kırsal alan tanımı kırsal nüfusun oranı gibi sorunludur. Kırsal alanın temel niteliklerini yansıtan tek bir kırsal alan tanımı henüz yapılamamıştır. Çünkü kırsal alan ayırımında genel nüfus sayımı, hane halkı işgücü anketi, hane halkı bütçe anketleri ve genel tarım istatistikleri verileri derlenmekte ve bu çalışmalarda ise farklı kırsal alan tanımları kullanılmaktadır. Örneğin, il ve ilçe merkezleri dışında kalan yerler, hane halkı anketlerinde 20.000'den daha az nüfusu olan yerler, tarım istatistiklerinde ise tüm köyler ve 5.000'den az nüfusu olan ilçe merkezleri kırsal alan olarak kabul edilmektedir. Bunlara ilaveten büyükşehir olan illerde köylerin mahalle olarak statü değiştirmesi, bu karmaşayı daha da artırmıştır.

Tüm bu tanımların yanında Türkiye'de kent statüsünde kabul edilen fakat istihdam ve ekonominin ağırlıklı olarak tarıma dayandığı ve köy hayatının yaygın olduğu bazı il ve ilçe yerleşim birimleri kırsal alan niteliğindedir. Kırsal alan statüsünde değerlendirilen bazı yerleşim birimleri de sanayi ve turizmin geliştiği kentsel alan görünümündedir.

Kırsal Nüfustaki Değişimler

En son yapılan 2019 yılı genel nüfus Sayımı kesin sonuçlarına göre, Türkiye'nin toplam nüfusu 83,2 milyondur. Bu nüfusun % 92,8 milyonu il ve ilçe merkezlerinde, geri kalan % 7,7 milyonu da köy ve belde niteliği olan yerleşim birimlerinde yaşamaktadır. Burada, 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunda değişiklik yapılarak sayısı 30'a çıkan büyükşehirlerin olduğu illerdeki köyler, il merkezine ve ilçelere bağlı mahalle statüsündedirler. Dolayısıyla il ve ilçelerde yaşayan nüfustan hareketle kırsal nüfus oranını ifade etmek doğru olmaz. Bu durum Çizelge 1.1'de verilen nüfus rakamlarından da anlaşılmaktadır.

Kent nüfusu, kırsal alandaki nüfusa göre daha hızla artmaktadır. Örneğin, 1990-2000 döneminde kent nüfusunun yıllık artış hızı binde 26,8 iken köy nüfusunun yıllık artış hızı ise binde 4,2 olarak gerçekleşmiştir. Kırsal nüfus 1927'deki ilk sayımda toplam nüfusun % 75'inden daha fazla pay alırken, özellikle 1950'li yıllardan sonra tarımda makineleşmeye geçiş, ekonomik sistemde değişimler ve kente göç ile birlikte kır nüfusu azalmaya ve yaşlanmaya başlamıştır. Bu azalma 1980 yılındaki genel nüfus sayımına kadar oransal bir azalma iken, bu tarihten sonra mutlak azalma başlamıştır.

Çizelge 11.2. Türkiye’de yıllara göre nüfusun gelişim seyri

Sayım Yılları	Kırsal Nüfus		Kentsel Nüfus		Toplam Sayı (Milyon)
	Sayı (Milyon)	(%)	Sayı (Milyon)	(%)	
1927	10,3	75,8	3,3	24,2	13,6
1940	13,4	75,6	4,3	24,4	17,8
1950	15,7	75,0	5,2	25,0	20,9
1960	18,8	68,1	8,8	31,9	27,7
1970	21,9	61,6	13,6	38,4	35,6
1980	25,0	56,1	19,6	43,9	44,7
1985	23,7	47,0	26,8	53,0	50,6
1990	23,1	41,0	33,3	59,0	56,4
2000	23,8	35,1	44,0	64,9	67,8
2007	20,8	29,5	49,8	70,5	70,6
2012	17,2	22,7	58,4	77,3	75,6
2019*	06,0	07,2	77,2	92,8	83,2

Kaynak: www.tuik.gov.tr

*Kırsal nüfus belde ve köyleri, kentsel nüfus il ve ilçeleri kapsar

Kırsal alanda yerleşimlerin sayıca çok ve dağınık olması, bir yandan kırsal nüfusun temel alt ve üst yapı hizmetlerine erişimini güçleştirmekte diğer yandan kamu yatırımlarını zorlaştırmaktadır. Bu dağınıklığı, 2002 yılı itibariyle 2.265 kasaba belediyesi, 36.527 köy ve 42.098 bu köylere bağlı mezra benzeri köy alt yerleşimi olmak üzere toplam 80.890 yerleşim yerinin varlığı göstermektedir. Bu zorluğu giderme amacı da olan 6360 sayılı kanunla belde sayısı 2012 yılından sonra 1.977’den 395’e, köy idareleri sayısı 34.283’den 17.720’ye düşmüştür.¹⁸ Köy ve belde sayısındaki bu hızlı düşüşün nedeni mahalle statüsüne geçmelerindedir.

Son tanımlamalara göre kırsal yerleşim alanları köyleri kapsadığı gibi nüfusu 20 binden az olan şehir ve kasabaları da içine almaktadır. Geçmişte nüfusun % 75’i köylerde yaşarken, 2010 yılı sonrasında tam tersine nüfusun % 75’i kentlerde bulunmaktadır. Nüfus yoğunluğu girdileri dikkate alınarak yapılan son hesaplamalara göre Türkiye’de kırsal nüfus % 30 civarındadır. Toplam iş gücünün tarımda istihdam edilme oranı ise yaklaşık % 20’dir. Avrupa’da kırsal nüfus % 28, ABD’de % 18 iken tarımsal istihdam Avrupa’da % 5, ABD’de % 2’dir. Dolayısıyla kırsal nüfus ile tarımsal nüfusu birbirinden ayırmak gerekmektedir. Kabaca hesaplanırsa Türkiye’de nüfusun yaklaşık % 10’u, Avrupa’da % 23’ü, ABD’de ise % 16’sı kırsalda yaşamakta ama tarım dışı faaliyetlerde bulunmaktadır.¹⁹

¹⁸ Partigöç, Nur Sinem, Kentleşme Sürecinde Kırsal Alanların Mekânsal Değişimi ve Dönüşümü: Denizli Kenti Örneği, Bilişim Teknolojileri Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak 2018.

¹⁹ Yavuz, Fahri, “Orda Bir Köyden Hadi Köyümüze Dönelim!”, *Pusulula*, 6 Aralık 2017.

Görüldüğü gibi kırsalda yaşayan nüfustan ziyade tarımda istihdam edilen nüfusun azalması gelişmişlik göstergesidir. Etkin kırsal kalkınma politikalarıyla kırsalda yaşayan nüfusun artırılması kırsal alanlarda ekonomik aktiviteleri canlandıracaktır. Bunun yanında doğal kaynaklara sahip çıkılması ve bunların etkin kullanılması şehirlerdeki nüfus baskısının azalmasını ve kırsal alana yönelik kalkınma politikalarının daha etkili olmasını sağlayacaktır. Yani kırsalda nüfus artışı ve kalkınma karşılıklı sinerji oluşturacaktır. Güçlü göç eğilimlerinin olduğu kırsal alanların insansız kalmasının önüne geçilmesi günümüzdeki kırsal kalkınma politikalarının temel amaçlarından biridir. İnsanın olmadığı yerde ekonomik faaliyetlerin canlanması, iş ve yaşam şartlarının iyileşmesi pek mümkün olmamaktadır.²⁰ Dolayısıyla köye dönüş zemin hazırlayacak kırsal kalkınma politikalarına daha çok ağırlık vermek, tarımdan çekilen nüfusa kırsal alanlarda istihdam sağlayacak başta gıda ve içecek imalatı sektörü olmak üzere yatırımlar yapmak ve projeler üretmek gerekmektedir.

Kırsal Alanda Altyapı ve Sosyal Hizmetler

Kırsal alt yapı hizmetleri arasında köy yolları büyük önem taşımaktadır. Yolu olmayan köy hemen hemen kalmamıştır. Sorun, daha çok iklimsel koşullardan ve yolun niteliklerinden kaynaklanmaktadır. Bir diğer önemli husus ise, kırsal alanda kanalizasyon eksikliğidir. Bu konuda resmi ve güncel bir veri bulunmamakla birlikte, ülkemizdeki köylerin çok azında kanalizasyon altyapısının yeterli bulunduğu tahmin edilmektedir. İçme suyu temini açısından, kırsal alanda son yıllarda önemli çalışmalar yapılmış ve nüfusun büyük bir bölümüne içme suyu hizmeti götürülmüştür.

Türkiye’de kırsal alandaki okuma yazma oranı kente göre daha düşüktür. Kırsal yerleşimlerde eğitim, ilköğretim kademesinde yoğunlaşmakta olup, orta eğitimin % 93’ü kentlerde gerçekleştirilmektedir. Kırsalda özellikle genç nüfusun çok azalması ve hatta kalmaması nedeniyle 2003-2004 döneminde ilköğretim okullarının yaklaşık 26 bini köylerde, 10 bini ise kentlerde bulunmakta iken, 2020 yılına gelindiğinde bu okulların çoğu kapanmak durumunda kalmış ve taşınmalı eğitime geçilmiştir. Kırsal alandaki öğrencilere eğitim vermek için tesis edilen yatılı bölge okulları (YBO) ve pansiyonlu ilköğretim okulları (PIO), eğitim hizmetlerinin sağlanmasında sıkıntı çekilen Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ile dağınık köy yerleşmelerinin olduğu Karadeniz bölgesi illerinde sayıları giderek azalsa da eğitime devam etmektedir.

²⁰ “Türkiye’de Mevsimlik Tarım İşçilerine Dair Kısa Bir Değerlendirme”, Heinrich Böll Stiftung Derneği, <https://tr.boell.org/tr/2014/06/16/turkiyede-mevsimlik-tarim-iscilerine-dair-kisa-bir-degerlendirme-yayinlar>, (Erişim tarihi: 13 Aralık 2018).

Kırsal kesimdeki sağlık hizmetleri genellikle sağlık ocakları, sağlık evleri ve gezici sağlık ekipleri tarafından karşılanmakta olup, bu hizmet birimlerinde yoğun olarak personel ve donanım sorunu yaşanmaktadır. Kırsal alanda özellikle sağlık ve eğitim hizmetlerinde personel planlaması, kalifiye eleman temini ve bunların uzun süreli istihdamında yaşanmaktadır. Toplumun önemli bir ölümü uygulamadaki bazı eksikliklerine rağmen sosyal güvenlik sistemlerinin koruyucu şemsiyesi altına alınırken, en kalabalık kesimi oluşturan tarım kesimi bu yasalardan ancak sınırlı bir biçimde yararlanabilmektedir.

Çizelge 11.2’de görüleceği gibi, Türkiye genelinde toprak dağılımı dengesizlik göstermektedir. 5 dekardan küçük işletmelerinin payı % 64,8 iken, bunların işlediği arazi % 21,3’dür. Buna karşılık, 500 dekardan daha büyük araziye sahip olan tarım işletmelerinin oranı % 0,7 iken, bunların işlediği arazi miktarı % 11,4’dür. Bu verilerin 2020’lerin başında planlanan yeni tarım sayımı ile güncellenmesi beklenmektedir.

Çizelge 11.3. Türkiye’de toprak dağılımı (%)

İşletme Büyüklükleri	İşletme Sayısı (%)	İşlenen Arazi (%)
5 dekardan küçük	5,9	0,3
5-9 da.	9,6	1,1
10-19 da.	17,8	3,9
20-49 da.	31,5	16,0
50-99 da.	18,5	20,7
100-499 da.	15,9	46,6
500-999 da.	0,6	6,1
1000 + da.	0,1	5,3
Toplam İşletme Sayısı	3.021.190	-
Toplam Arazi Miktarı	-	184.329.487 dekar

Kaynak: 2001 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçları, www.tuik.gov.tr

Kırsal alanda örgütlenmeler kooperatifler, ziraat odaları, odalar, birlikler, şirketler, vakıflar ve dernekler tarafından yapılmaktadır. Türkiye’de üretici örgütlenmesinin en yaygın biçimini oluşturan kooperatifçilikte daha çok sayısal yönden artış olmuş, sektördeki etkinlikleri arzu edilen seviyeye ulaşamamıştır. Türkiye’de mevcut yaklaşık 3 milyon adet tarımsal işletmenin etkili, yeterli ve eşgüdümü yüksek bir örgütlenme geliştiremediği bilinmektedir. Kooperatifler başta olmak üzere çiftçi örgütlenmelerinin daha işlevsel ve profesyonel hale getirilmesi gerekmektedir.

Tarımın ağırlıklı olduğu bir toplumsal yapı özelliği gösteren Türkiye’de, kadının özellikle tarımsal üretimdeki payı küçümsenmeyecek kadar fazladır. Kırsal alanda kadının iş gücüne katılma oranı ülke genelindeki iş gücüne katılma oranına göre daha

yüksektir. Kırsal alanda kadının emek yoğunluğu sadece tarımsal üretimde değil, aynı zamanda ev içinde de çok yüksektir. Ev içi istihdam bağlamında ücretsiz aile işçisi konumunda olan kadın ve genç kızlar ağır bir iş yüküne sahiptirler. Kırsal alanda kadınların tamamına yakını tarımda istihdam edilmektedir. Kadının kırsalda işgücü istihdamındaki yeri yüksek olsa da kara mekanizmalarında yeterince yer almamaktadır.

Orman köyleri, kişi başına düşük milli gelirleriyle Türkiye'nin en yoksul ve sosyo-ekonomik açıdan en az gelişmiş kesimini oluşturmaktadır. Bu köylerde geçim kaynaklarının sınırlı olması ve yüksek işsizlik oranları kentlere olan göçü hızlandırmaktadır. Orman köylerinin ekonomisi; çok dar ve sarp arazilerde geleneksel teknoloji ile yapılan tarım gelirine, orman içi otlak ve meralarda yapılan hayvancılık gelirine ve ormancılık hizmetlerinden elde edilen gelirlere dayanmaktadır. Bu köylerde önemli bir geçim kaynağı olan hayvancılık yoğunlukla düşük verimli yerli ırklarla yapılmaktadır olup meraya dayalı hayvancılık yaygındır. Bu köyler için orman altı kaynakları etkin kullanan tarımsal ormancılığın geliştirilmesi önemli bir adım olacaktır.

Özellikle 1980'li yıllarda Türkiye'deki sosyo-ekonomik ve kültürel değişim sürecine paralel olarak kırsal topluluklarda da önemli demografik ve yapısal değişimler ortaya çıkmıştır. Kırsal topluluklardaki geleneksel geniş aile yapısının parçalanmasıyla, modern kentsel çekirdek aile yapısına dönüşüm başlamıştır. Bu süreçte, doğurganlık hızının da düşmesiyle, kırsal yerleşimlerde ortalama hane halkı büyüklüğü azalmıştır.

Verimli ve yeterli tarım arazisi olmayan işletmelerdeki üretken erkek nüfusun tarım dışı sektörlerde düşük ücretle de olsa çalışma eğilimi artmaktadır. Kırsal alanlarda yaşanan ekonomik ve toplumsal dönüşüm, bölgeler itibarıyla farklı düzey ve koşullarda gerçekleşmektedir. Bölgelerin sosyo-ekonomik yapıları ve dinamikleri de dönüşüm niteliği üzerinde etkili olmaktadır. Kentsel alanlara yakın olan kırsal yerleşimlerde kültürel, sosyal ve ekonomik alanlarda hızlı yapısal değişimler, özellikle kırsal turizm faaliyetlerinin artmasıyla daha da hızlandırmaktadır.

Büyükşehir Belediye Yasasındaki Değişikliğin Etkileri²¹

6360 Sayılı Yasayla Büyükşehir Belediye Yasasında yapılan değişikliği tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik getirdiği etkileriyle ilgili endişeler ve/veya algılar aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

²¹ Yavuz, Fahri. 6360 Sayılı Yasayla Büyükşehir Belediyesi Yasasındaki Değişikliğin Tarımsal ve Kırsal Kalkınmaya İlgili Yönünün Değerlendirilmesi, Türkiye Belediyeler Birliğine Bilgi Notu, Kasım 2019, Ankara.

- Büyükşehir Belediye Yasasındaki değişim gerçekten yerel yönetim kaynaklarının daha etkin kullanılarak hizmetlerin daha iyi yürütülmesi mi amaçlandı?
- Bu yasayla köye ve kırsala ait bazı değerler allak bullak oldu mu? Kadimden gelen köy kavramı ve köyün tüzel kişiliği gibi değerler bu gelişmeden zarar gördü mü?
- Kırsal ve kentsel alan ayırımında kargaşa oluştu mu? Neresi kırsal, neresi kentsel alan birbirine karıştı mı? Bir hesaba göre kırsal nüfus % 7, diğer hesaba göre % 30'dur.
- Köy tüzel kişiliğine ait varlıkların mülkiyetinin Büyükşehir Belediyelerine geçmesi ve yapılabilecek satışlarla köylerin aleyhine sonuçların doğma ihtimali var mıdır?
- Kırsalda ve köylerde yaşayanların yasa değişikliği ile üstleneceği su ücreti, emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi yükümlülükler, zaten çekici olmayan kırsaldan insanların iyice uzaklaşmasına neden olacak mıdır?

Büyükşehir Yasasındaki değişikliğin tarım ve kırsal ile ilgili kısımlarında yapılabilecek iyileşmeler üzerine ortaya koyulan öneriler:

- Kırsal ve kentsel mahalleler arasında ayırım yapılması ve kırsal mahallelere tarımsal üretim işlevsellikleri açısından pozitif ayrımcılık yapılması ve köy (kırsal mahalle) tüzel kişiliği korunmalıdır. Bu öneri, 7254 Sayılı Torba Yasadaki köy statüsüne ilişkin düzenlemeyle 16 Ekim 2020 tarihli Resmi Gazeteyle yürürlüğe girdi.
- Yasanın 7. Madde f bendine yönelik büyükşehir belediyelerinin tarımsal hizmetleriyle ilgili görev ve yetkileri net olarak belirlenmelidir.
- Büyükşehir belediyelerindeki tarım ve kırsal hizmet birimlerinin tüm büyükşehir belediyelerinde benzer şekilde yapılandırılması daha doğru olacaktır.

Tarımsal hizmet ile ilgili kurumlar arasındaki yetki ve sorumluluk kargaşası aşağıdaki detaylardaki gibi giderilmeli ve kurumlar arası işbirliği geliştirilmelidir:

- Büyükşehir belediyeleri, tarım ve kırsala yönelik hizmetlerinde Tarım ve Orman Bakanlığının asli görevlerinden ziyade ilin ihtiyaçlarına göre kırsal kalkınma sağlayan projeli çalışmalara yönelmeli ve ilçe belediyelerini de bu yönde teşvik etmelidir.
- İldeki tarımla ilgili kurumların asli görev alanlarına büyükşehir belediyeleri girmemeli ve bu anlamda kurumlar arasındaki yetki ve sorumlulukta netlik olmalıdır.

- Büyükşehir belediyelerinin tarım sektöründe girdi temini, tarımsal üretimde bulunma ve çiftçi eğitim ve yayımı yapma gibi faaliyetleri, zaman zaman Tarım ve Orman Bakanlığının politikalarıyla uyumlu olmadığı gibi tekrür de oluşturmaktadır.
- Sulama kanalı, mezbaha, hayvan pazarı gibi büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan yatırımlar; yeterli ihtiyaç ve sürdürülebilirlik analizi gibi araştırmalar çok iyi yapılmadan gerçekleşmemeli ve atıl kalarak önemli israflara neden olmamalıdır.
- Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan tarımsal ve kırsal kalkınma hizmetleri, çoğu zaman Tarım ve Orman Bakanlığı teşkilatları, üniversiteler ve STK'larla işbirliği yapılmadan ve teknik destek alınmadan yapılmakta ve bunun sonucu olarak bu faaliyetlerin başarısında yüksek risk ve isabetli olmama söz konusu olmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, ilk başta “Yol-Su-Su Elektrik”, daha sonra “Köy Hizmetleri” ve son olarak “Özel İdareler” den devredilen görev alanı olan kırsala, kırsal kalkınmaya ağırlık vermelidir. Bu faaliyetlerde aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir.

- Üniversiteler başta olmak üzere ilgili kurumlarla işbirliği ile problem ve ihtiyaç analizine yönelik ciddi araştırmalar yapılarak faaliyetler planlanmalı ve gerçekleştirilmelidir.
- Yapılacak tüm tarıma, kırsala ve kırsal kalkınmaya yönelik hizmetler kesinlikle projeye dayalı olarak gerçekleştirilerek etkinlik yüksek tutulmalıdır.
- İlçe belediyelerinin belediyeçilik hizmetlerinin önemli bir kısmını üstlenen büyükşehir belediyeleri, oluşan boşluğu ilçe belediyelerinin kırsal kalkınma hizmetlerini üstlenerek doldurmasını teşvik etmeli ve desteklemelidir.
- Yapılan kırsal kalkınma faaliyetlerinde:
 - Yerel inisiyatifler mutlaka kullanılmalı,
 - Yerel kaynaklardan azami ölçüde yararlanılmalı,
 - İyi uygulama örnekleri görünür yapılarak yaygınlaşması sağlanmalıdır.

11.3. Kırsal Kalkınma Politikaları

Cumhuriyet'in kuruluşundan beri kırsal alanları kalkındırmak, ulusal kalkınma çalışmalarına entegre etmek ve kent-kır dengesizliğini gidermek amacıyla yerel, bölgesel ve ulusal ölçeklerde önemli çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar, ülkemizin

geçirdiği ekonomik süreçler ve planlama açısından iki dönem olarak incelenebilir. Bunlar, Planlı dönem “öncesi” çalışmalar ile “sonrası” çalışmalardır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında tarımsal üretimdeki sıkıntıları gidermek, gıda güvencesini sağlamak ve özellikle küçük üreticilere istihdam ve iş alanları oluşturacak yaklaşımlar hep ön planda yer almıştır. Bu yıllarda nüfusun büyük bölümünün kırsal da yaşaması ve tarımla uğraşması, insan kaynaklarının yetersiz olması kırsal kalkınma politikalarında devletçi yaklaşımları ön plana çıkarmıştır. Bundan hareketle, çalışmalar özellikle temel insani gereksinimlerin karşılanmasında yoğunlaşmıştır. Bu süreçte önemli gelişmeler kaydedilmiş ve model sayılabilecek girişimlerde de bulunulmuştur.

Planlı dönem öncesi politikalar-uygulamalar

Genç Türkiye Cumhuriyeti 1929 yılına değin dış ticaretine, gümrüklerine ve ödemelerine Lozan Antlaşması koşulları nedeniyle pek egemen olamamıştır. Hele 1929 ve 1930 yıllarında dünya ülkelerinin karşı karşıya bulunduğu ekonomik büyük kriz Türkiye'yi de etkilemiş, sadece tarım ürünlerine dayalı olan Türk ihracat olanaklarını felç etmiş ve ekonominin çok şiddetli sarsıntı geçirmesine neden olmuştur. Bu gerçekler Türkiye'nin tek yapabileceği ise, tarımda ve kırsal kesimde gelişme sağlanarak kalkınmanın temellerini atmak olmuştur.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında dönemin hükümetleri 18 Mart 1924'deki 442 sayılı Köy Kanununu yürürlüğe koymuştur. Bu kanun iki açıdan önemlidir. Birincisi, bu yasa ile kalkınmanın köyden başlama gereği vurgulanıyor, ikincisi de köylere hukuki bir kişilik tanınıyor ve ilk defa köy kanunu ile köy toplulukları özerk bir yapıya kavuşturuluyordu.

İzmir'de I. İktisat Kongresi düzenlenmiş ve kongrede ülkenin kalkınma sorunları ele alınmış ve kırsal kesimin sorunlarına ilişkin olarak; büyük toprak sahipleri Aşar Vergisinin kaldırılmasını, köyde dirliğin gerçekleşmesini, tarımın makineleştirilmesini önermiş ve tarımda kapitalistleşme sürecinin hızlandırılmasını savunmuşlardır. Kongrede ayrıca, tarımsal kredi sorununun çözülmesi, kırsal kalkınmanın en etkin aracı olarak kabul edilen tarımsal eğitimin bu amaca göre yönlendirilmesi ve uygulamalı olması, yeniliklerin çiftçiye bizzat uygulatılarak benimsetilmesi, köy kökenli ve kentli aydın ve önder kişilerin köylerde yerleşmeleri ve kırsal kalkınma girişimlerinde bir misyoner gibi çalışmaları önerilmiştir.

Tarım Bakanlığı tarafından 1938'de düzenlenen I. Köy ve Ziraat Kongresi, tarımla ilgili teknik konular yanında, köylerin bazı sosyal ve ekonomik sorunlarını da kapsamıştır. Köy kalkınması ve tarımsal gelişme için girişilecek ulusal seferberlikte, mali plan için

sağlanacak kaynaklar konusunda da bir çalışma yapılmıştır. Ayrıca, köyün toplumsal yapısı, yaşantısı, altyapı ve ekonomik gereksinimleri dikkate alınarak köy kalkınması hakkında bir rapor hazırlanarak kırsal kalkınmaya zemin hazırlanmıştır.

Öbür taraftan 1934'de çıkarılan İskân Kanunu, az topraklı ya da topraksız köylüleri toprak sahibi yapmayı öngörmüştür. Bu yasayla, ikiden çok nüfuslu ailelere 6-15 hektar arasında toprak ile çift hayvanı, araç-gereç, tohumluk, ahır, samanlık gibi yerlerin de verilmesi öngörülmüştür. Aynı yıl çıkarılan Tapu Kanunu ile de sahipsiz toprakları imar edenlere tapusunun parasız verilmesi hedeflenmiştir. Diğer yandan, devlet mülkiyetinde olup da kamuya ayrılmamış olan yerleri bağ-bahçe yapan kişilere de vergi değerinin belli bir oranı alınarak dağıtım yapılmıştır. Bu dönemde çıkarılan önemli yasalardan biri de 1945 yılındaki Çiftçiyi Topraklandırma Yasasıdır.

Köy Enstitüleri, özellikle kır kökenli çocukların başta öğretmenlik olmak üzere köy için gerekli ve geçerli mesleki bilgilerle donatılıp yeniden köye gönderilmesiyle köylerin kalkındırılması amaçlanmıştır. Dünyada farklı bir eğitim denemesi olarak Köy Enstitüleri girişimi ile özellikle eğitimde fırsat eşitliği, uygulamalı eğitim, yerel önderlik konularında önemli sonuçlar elde edildiği ifade edilmektedir.

Tüm bu gelişmelerden anlaşıldığı gibi, köy ve köylü sorunlarına ilişkin çalışmalar Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren yoğunluk kazanmıştır. Fakat bunlar birbirinden kopuk, dağınık çalışmalar olarak sürdürülmüştür. Yapılmak istenilen çalışmalar bazen toplumsal tepkilerle karşılaşmış, yaşanan şiddetli ekonomik krizler ve yetersizlikler ise kırsal kalkınma ile ilgili sorunların çözümlenmesini güçleştirmiştir.

Planlı dönem öncesi 1950'li yıllarda tarımsal mekanizasyon başta olmak üzere tarımsal teknoloji kullanımında önemli gelişmeler olmuş ve dolayısıyla kırsalda işlenen arazi miktarı hızlı bir şekilde artmıştır. Türkiye'de 1950'li yıllarda ulaşım imkânlarının da iyileşmesiyle insan hareketliliği ve göç hızla başlamıştır. Bu göç, kırsal alandaki nüfusun azalmasının en önemli dönüm noktası olmuştur. Bu dönemde şeker, süt, et ve yem sanayine öncülük etmesi için tarıma dayalı kamu işlemleri kurulmuştur.

Planlı dönem sonrası politika uygulamaları

Türkiye, 1963 yılından itibaren devletin gerçekleştireceği ekonomik ve sosyal faaliyetlerin daha verimli ve rasyonel yapılabilmesi için “planlı kalkınma” dönemini yürürlüğe sokmuştur. Hükümetlerin gerçekleştireceği faaliyetlerin ve programların Beş Yıllık Kalkınma Planlarına (BYKP) bağlı yürütülmesi süreci bu dönemde başlamıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde DPT tarafından başlatılan toplum kalkınması deneme çalışmaları, 1964 yılı sonunda Köyişleri Bakanlığının kurulması üzerine bakanlığın sorumluluğuna bırakılmıştır. Bu dönemde Bakanlık, çok yönlü kırsal alan planlamasına ağırlık verdiği için, deneme alanlarının sayısını kısa sürede 12'den 37'ye çıkarmış ve toplum kalkınmasını ikinci plana itmiştir. Bu alan planlaması 1967 yılı sonuna kadar her ilden bir ilçeyi, 1977 sonuna kadar da bütün köyleri kapsama almasını öngörmüş, ancak ulaşılması mümkün olmayan bu hedefler gerçekleşmemiştir.

Türkiye'nin farklı yörelerinde hem doğal kaynakların daha iyi değerlendirilebilmesi, hem de kırsal kesimde gözlenen sosyo-ekonomik farklılıkların mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırılması için hükümetler tarafından çeşitli yörelerde kırsal kalkınma projeleri uygulanmıştır. Bu projeler kırsal alanda altyapıyı iyileştirmeyi, burada yaşayan nüfusun gelirlerini arttırmayı, yaşam düzeylerini yükseltmeyi, bitkisel ve hayvansal üretimi geliştirmeyi ve kırsal nüfusu harekete geçirmeyi amaçlamıştır. Bu projeler ve uygulanacağı yerler, kalkınma planlarında “kalkınmada öncelikli yöreler” için belirlenen ilkeler doğrultusunda ve uluslararası finans kuruluşlarının tercih ve önceliklerine uygun olarak belirlendikten sonra, uluslararası finans kuruluşlarına teklif edilmektedir. Türkiye'de il veya iller düzeyinde hükümetler tarafından uygulanan dış kaynaklı kırsal kalkınma projeleri iki kuruluş tarafından kredili olarak finanse edilmiştir. Bunlar; Dünya Bankası ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonudur (IFAD). Dünya Bankasının 1970'li yıllarda Kırsal Kalkınma Projelerine ilgisinin de etkisiyle, Türkiye'nin ilk Kırsal Kalkınma Projesi olan Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi hazırlıkları 1972 yılında FAO/Dünya Bankası programlarının yardımlarıyla başlamıştır. Türkiye'de bu şekilde altı kırsal kalkınma projesi yürütülmüş ve tamamlanmıştır. Bunlar; Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi, Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi, Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi ve Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesidir. Bu kalkınma projeleri, illerin kırsal kalkınmasına katkıları olmuş olsa da hedeflenen sonuçlarına yeterince ulaşmamıştır. Ayrıca süreklilik arz eden Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP) bölgelere yönelik projeler destek vererek faaliyetlerini yürütmeye devam etmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 3294 sayılı Yasa kapsamında bulunan ve sosyal güvence kapsamında bulunmayan vatandaşlar için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığı ile sosyal amaçlı yardımlar sağlamaktadır. SYDV kendi hizmet alanlarında bir model olarak kabul edilebilecek bir

çalışma sistemine sahiptir. Fon kaynaklarından yararlanabilecek fayda sahipleri ve gerçekleştirilecek yardımlar ülke genelinde yayılmış bulunan 931 Vakıf aracılığı ile belirlenmektedir. Vakıflar çalışmalarını bünyesinde bulunan Mütevelli Heyetleri ile gerçekleştirmektedir. Kırsaldaki vatandaşlar da bu imkândan yararlanmaktadır.

Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) yoksulları hedef alan bir sosyal yardım sistemin kurulmasını amaçlamıştır. SRAP hızlı yardım ve yatırım olmak üzere 2 temel bölümden oluşmaktadır. Hızlı Yardım bölümü tamamlanmış olup, bu kapsamda “okula devam paketleri, gıda yardımları” gerçekleştirilmiştir. Yatırım bölümü kurumsal gelişim, şartlı nakit transferi ve yerel girişimler alt bileşenlerinde oluşmaktadır. Kırsal kalkınma doğrudan ilgili bulunan yerel girişimler alt bileşeni kapsamında gelir getirici projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, sosyal hizmet amaçlı projeler, toplum yararına geçici çalışma programları ve toplum kalkınması projeleri desteklenmektedir.

Ön Ulusal Kalkınma Planı 'nda Kırsal Kalkınma Yaklaşımı

DPT tarafından hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın (ÖUKP) “bölgesel gelişme” ekseninde, kırsal kalkınmaya özel bir önem verilmekte ve kırsal alanda;

- İstihdam alanlarının artırılması ve gelir yaratacak faaliyetlerin desteklenmesi,
- Tarımsal arazilerin daha etkin kullanılması için kapasitenin geliştirilmesi,
- Modern tarımsal tekniklerin kullanılması yoluyla kırsal kesimdeki nüfusun yaşam kalitesinin artırılması,
- Turizm, tekstil, dokumacılık ve el sanatları gibi tarım dışı sektör istihdamının sağlanması ve
- Dezavantajlı alanlarda tarım dışı gelir getirici faaliyetlerin yaygınlaştırılmasıyla kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesini öngörmüştür.

Bunlara bağlı olarak, kırdan kente göçün istikrara kavuşturulması ve bölgeler arası ve bölge içindeki dengesizliklerin giderilmesine katkıda bulunulması da amaçlanmıştır. Bölgesel gelişme ekseninin uygulanmasında; 12 öncelikli Düzey II bölgesi ve buralarda uygulanacak olan öncelikli konular ve tedbirler 2003 yılında yapılan “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması” da dikkate alınarak tespit edilmiştir.

Söz konusu bölgelerin; tarım sektörüne dayalı bir ekonomik yapıya sahip olmaları, çoğunlukla kırsal özellikler göstermeleri, diğer bölgelerle ve kendi bölgelerinde

gelişmişlik farkı içinde bulunmaları nedeniyle, bölgesel kalkınma çabalarında da kırsal kalkınma girişimlerine özel önem verilmesi gerekmiştir.

ÖÜKP bütçesinden en büyük pay bölgesel gelişme eksenine ayrılarak; 152 milyon € AB katkısı ve 55 milyon € Türkiye katkısı olmak üzere toplam 207 milyon € fon tahsis edilmiştir. Bölgesel gelişme ekseninin öncelikleri aşağıdaki gibi tespit edilmiştir:

- KOBİ'lerin desteklenmesi ve güçlendirilmesi,
- Küçük ölçekli altyapı inşaatlarının desteklenmesi,
- Yerel inisiyatiflerin desteklenmesi,
- Kurumsal kapasitenin oluşturulması ve güçlendirilmesi

Diğer taraftan, ÖÜKP'nin birinci eksenini olan "İşletmelerin Rekabet Gücünün Artırılması" kapsamında; tarım-sanayi entegrasyonu çerçevesinde, tarım ve sanayi işletmelerinin modernizasyonunun sağlanması, teknoloji ve kalite seviyelerinin geliştirilmesi, rekabet gücünün artırılması ve çevre konusunda AB normlarına uyum sağlanması öncelik alanları arasında tespit edilmiştir.

Ön Ulusal Kalkınma Planında Stratejiler

AB için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planında (2004-2006) yer alan orta vadeli stratejinin amaçları ve öncelikleri arasında;

- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması,
- Alt yapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması,
- Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması,
- Kırsal kalkınmanın sağlanması,
- Fakirlik ve gelir dengesizliği nedeniyle ortaya çıkan sosyal dengesizliğin azaltılması ve
- Sosyal güvenlik ve yardım sistemlerinin iyileştirilmesi öncelikli ele alınmıştır.

Ayrıca, Ön Ulusal Kalkınma Planının Bölgesel Gelişme Bölümünde "Kırsal Kalkınma" başlığı altında;

- Kırsal alanda istihdam alanlarının artırılması ve gelir yaratacak faaliyetlerin desteklenmesi, tarımsal arazilerin daha etkin kullanılması için kapasitenin geliştirilmesi,
- Arazi kullanım planlama projelerinin desteklenerek ülke geneline yaygınlaştırılması,

- Modern tarımsal tekniklerin kullanılması yoluyla kırsal kesimdeki nüfusun yaşam kalitesinin artırılması,
- Turizm, tekstil, dokumacılık ve el sanatları gibi tarım dışı sektör istihdamının sağlanması ve
- Dezavantajlı alanlarda tarım dışı gelir getirici faaliyetlerin yaygınlaştırılması kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi açısından önemi vurgulanmıştır.

Bunlardan hareketle Türkiye'nin kırsal alanlarının karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümünde, öncelikle ulusal gereksinimlerden ve önceliklerden hareket etmek gerekir. Daha sonra da hem ulusal kalkınma hedef ve planları çerçevesinde AB'ye uyum hem de dünyada kırsal kalkınma alanında meydana gelen değişimlere ayak uydurabilmek ve ulaşmak istediği hedeflerine-yönelimlerine varabilmek için kırsal kalkınmada izleyeceği stratejik hedefler beş ana grupta toplanmıştır. Bunlar;

- Kırsal nüfusun katılımcı yaklaşımlarla örgütlenmesinin yaygınlaştırılması ve sorun çözme yeteneklerinin geliştirilmesi,
- Yerleşik veya gezici kırsal nüfusun eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, suya erişebilir olma, ulaşım gibi temel gereksinimlere kapasite geliştirme yoluyla ulaştırılması
- Kırsaldakilerin sürekli ve sürdürülebilir gelir kaynaklarına kavuşması, girişimcilik yeteneklerinin artırılması ve pazar koşullarında rekabet edebilirliğin sağlanması
- Doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve çevre ve kırsal mirasın korunması
- Kırsal kalkınma çalışan sivil toplum kuruluşlarının (STK) güçlendirilmesi olmuştur.

Türkiye açısından kırsal kesimde sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanabilmesi, kırsal alana yönelik olarak yukarıda belirlenen stratejik hedefler doğrultusunda ancak aşağıda detayları verilen önlemlerin alınması ile gerçekleşebilecektir. Hemen belirtmek gerekir ki burada kırsal alanda orman köyleri de dâhil tüm yerleşimler dikkate alınmıştır.

11.4. Kırsal Kalkınma Destekleri

Günümüzde kırsal kalkınma destekleri, tarımsal destekleme politikalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri, dünyada rekabetçi piyasayı hedefleyen politikaları yaygınlaştırmakta ve sonuç olarak bölgesel eşitsizlikleri kırsal bölgeler aleyhine artırmaktadır. Türkiye'nin uyum sağlamak durumunda olduğu AB'nin Ortak Tarım Politikası, zamanla piyasa destekleme politikalarından kırsal kalkınma politikalarına kaymıştır. Bununla birlikte; Türkiye'de kırsal alanlardaki fiziki

ve sosyal altyapı yetersizlikleri, işletmelerin genellikle küçük, parçalı ve dağınık olması, bozuk toprak-insan ilişkileri, sektörler arası ve sektör için gelir dağılımındaki adaletsizlik, kırsaldan yaşanan yoğun göç vb. olgular, kırsal kalkınma politikalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Türkiye’de hükümetler, kırsal kalkınmaya iki şekilde katkıda bulunmaktadır. Birincisi, merkezi yönetim bütçesinden sağlanan kaynaklarla kırsal kesime yapılan yatırımlar ve sağlanan hizmetler şeklindedir. Kamunun kırsal kesimdeki köy ve mahalle nüfusuna doğrudan sunduğu enerji, sağlık, eğitim, ulaştırma, içme suyu, atık depolama, haberleşme, bilişim ve posta gibi hizmetlerle birlikte yakın veya komşu merkezi yerleşimler üzerinden dolaylı olarak sunduğu sosyal güvenlik, sosyal yardım, bankacılık, vergi, adalet, güvenlik, itfaiye, turizm, imar ve konut hizmetleri mevcuttur. İkincisi ise projeli kırsal kalkınma desteği ve mali destek programlarına hibe veya kredi sağlamasıdır. Türkiye’deki kırsal kalkınma faaliyetleri; (i) merkezi yönetim bütçesi, (ii) mahalli idarelerin kurumsal bütçeleri, (iii) AB hibe fonları, (iv) üye olunan uluslararası kuruluşların fon ve/veya kredileri, (v) özel sektör yatırımları ve (vi) sivil toplum kuruluşları tarafından finanse edilmektedir.

On Birinci Kalkınma Planında (2019-2023) kırsal kalkınma politikasının temel amacı; sürdürülebilir kırsal kalkınma anlayışıyla üretici birlikleri, kooperatifler ve aile işletmelerinin üretim kapasitesinin ve kırsal işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması olarak ifade edilmektedir. Bunun yanında yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele ile kırsal toplumun düzenli ve yeterli gelir imkânlarına kavuşturularak refah düzeyinin artırılması ve nüfusun kırsalda tutundurulması da bu amaç içerisinde vurgulanmaktadır.²² Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Çerçevesinde (2014-2020), kırsal alanlardaki ekonomik ve beşeri kaynak potansiyelini ülke kalkınması yolunda azami ölçüde değerlendirmeyi amaçlayan ilerlemeci bir yaklaşım esas alınmaktadır. Türkiye’nin kırsal kalkınma politikasının temel amacı, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak kendi yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınmasıdır. Kırsal kalkınma politikasının strateji amaçları ise; (i) kırsal ekonominin geliştirilerek istihdam imkânlarının artırılması, (ii) kırsal çevrenin iyileştirilmesiyle doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması, (iii) kırsal yerleşimlerin sosyal, kültürel ve fiziki altyapısının geliştirilmesi, (iv) kırsal

²² T.C. Cumhurbaşkanlığı. 2019. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2020), Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Temmuz 2019, Ankara.

toplumun beşeri sermayesinin geliştirilerek yoksulluğun azaltılması ile (v) yerel kalkınmaya ilişkin kurumsal kapasitesinin artırılması şeklinde sıralanmaktadır.²³

Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından projeye dayalı verilen kırsal kalkınma destekleri ve genç çiftçi projesine ilave olarak diğer bakanlıkların doğrudan veya dolaylı olarak kırsal kesime yönelik hibe veya kredi şeklinde sağlanan kırsal kalkınma destekleri mevcuttur. Bunlar; (i) kırsal kalkınma amaçlı tarımsal destekler, (ii) hayvancılık destekleri, (iii) yoksullukla mücadele destekleri, (iv) sosyal destek programı, (v) çevresel altyapı ve çevre koruma destekleri, (vi) köylerin altyapısının desteklenmesi, (vii) su kanalizasyon ve altyapı projesi, (viii) orman köylüleri destekleri, (ix) KOSGEB destekleri ve (x) bölgesel gelişme destekleridir. Ayrıca AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan IPARD programı ve entegre kalkınma projeleri kapsamında hibe destekleri vardır. TKDK IPARD II programı kapsamında (i) tarımsal işletmelerin fiziki varlıkları için yatırımlar, (ii) et-et ürünleri, süt-süt ürünleri, meyve-sebzeler ve su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, (iii) çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve iş geliştirme ile (iv) yerel kalkınma stratejilerinin uygulanması (LEADER) için projeye dayalı destekler sağlamaktadır.²⁴ Tüm bu çok yönlü desteklere ve hibelere rağmen kırsal alanda iş ve yaşam şartları istenen seviyede iyileştirilememiş, kırsal alanlar ve tarımsal faaliyetler özellikle gençler için yeterince cazip hale getirilememiştir. Kırsal kalkınma projelerinin bütüncül bir yaklaşımla yeniden ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

11.5. Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Kırsal Kalkınma Politikaları

Kırsal Kalkınma için Katılım Öncesi Mali Yardım (IPARD)

Türkiye'nin IPARD Programı Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Komitesince kabul edilmiştir. Avrupa Birliği, Ortak Tarım Politikası ile ilgili müktesebatın uygulanması ve tarım sektörü ile kırsal alanların sürdürülebilir gelişimi için öncelikli sorunların çözülmesine katkıda bulunmak amacıyla, 2007–2013 yılları arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere hibe fon sağlanmıştır. Türkiye'ye 2007–2013 döneminde kırsal kalkınma için 789,6 Milyon € hibe fon tahsis edilmiştir (Çizelge 11.3). Gecikmelerden dolayı hibeler ve gerçekleştirmeler 2016 yılı sonunda tamamlanmıştır. Bu dönem başında tahsis edilen 789,6 Milyon €, tamamlandığında 1,2 Milyar € olarak gerçekleşmiştir.

²³ TOB, 2015. Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi 2014-2020. Tarım ve Orman Bakanlığı Yüksek Planlama Kurulu Kararı, Sayı: 2014/45, Resmi Gazete Sayı: 29274, 21 Şubat 2015, Ankara.

²⁴ TKDK, 2017. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Stratejik Planı 2017-2021. Ankara.

Çizelge 11.3. IPARD I kapsamında yıllar itibariyle hibe miktarları (milyon €)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM
20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	789,6

Bu çerçevede IPARD Programı, Bakanlığın Strateji Geliştirme Başkanlığı koordinasyonunda tarım sektörünün ilgili paydaşları ile yakın işbirliği halinde ve Avrupa Komisyonu'nun ilgili birimleri ile müzakere edilerek hazırlanmıştır.

Türkiye'nin IPARD Programı; 19 Aralık 2007 tarihinde Brüksel'de yapılan ve 27 üye ülke temsilcisinin katıldığı Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Komitesinde görüşülerek kabul edilmiştir. Böylece proje çağrılarına müracaatların yolu açılmıştır.

Türkiye'ye 2007-2010 yılları arasındaki dönem için tahsis edilen hibe fonlar; Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun Avrupa Komisyonu tarafından akredite edilmesinden sonra n+3 kuralına göre bir kayba uğramadan kullanılacaktır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde kurulan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2011'e kadar AB'den sağlanmış olan 463 Milyon € hibe ile ilk etapta Türk çiftçisinin yatırımlarını desteklemiştir. Ancak, AB fonlarının kullanılabilmesi için, öncelikle TKDK'ya AB tarafından yetki devri yapılmıştır. Yetki devri ve akreditasyon tamamlanmış ve sonrasında hibeler kullanılmıştır.

AB tarafından 2007-2013 döneminde aday ülkelere katılım öncesinde sağlanan mali yardımlara ilişkin Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile ilgili Konsey Tüzüğü'nün, 1 Ocak 2007'de yürürlükte olmak üzere 17 Temmuz 2006'da kabul etmiştir.

IPA kapsamında sağlanan yardımlar, geçiş ve kapasite gelişimi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynakları gelişimi ve kırsal kalkınma olmak üzere 5 bileşen adı altında kullanılacak. Kırsal kalkınma bileşeni kapsamındaki projeleri Tarım ve Orman Bakanlığı, diğer bileşenleri ise ilgili bakanlıklar yürütmektedir.

AB'nin katılım Öncesi Yardım Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) kapsamında sağlanmış olan fonların kullanımı için, öncelikle ilgili ülkede, bu amaçla AB tarafından yetkilendirilmiş, akredite edilmiş bir kurumun kurulması gerekmiştir. Türkiye, AB'den sağlanacak fonlarının kullanımı amacıyla öncelikle çıkarılan ilgili kanun ile TKDK'nın kuruluşunu sağlamıştır. TKDK'nın AB'ye akreditasyonunun ve AB'nin yetki devrinin sağlanması içinde Akreditasyon Eylem Planı çerçevesinde çalışmalar sürdürülmüştür.

Öncelikli iller göç ve gelire göre belirlenmiştir. IPARD'ın uygulanmasına yönelik Tarım ve Orman Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan IPARD programı, 2008 Şubat ayında AB Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Programda, AB fonlarının uygulayacağı öncelikli iller ve sektörler de belirlenmiştir. İllerin GSYH'den aldıkları pay, iller arası net göç hızı ve desteklenen sektörlerdeki potansiyele göre 2007–2010 dönemi için 20 öncelikli il belirlenmiş, ileriki dönemler için 22 il daha bu illere eklenmiş ve proje uygulanan il sayısı 42'ye çıkarılmıştır (Şekil 11.1).



Şekil 1.1. IPARD Hibelerinin Verildiği İller

Akreditasyon Eylem Planı çerçevesinde TKDK, merkez birimi ve proje uygulanacak 20 ilde kurulan merkezi birimleri; hazırlıklar, yazılı prosedürler ve işleyiş açısından iç denetimden geçmiştir. İç denetim sonunda hazırlanan akreditasyon paketi, “ulusal akreditasyon” talep etmek üzere Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG) olan Hazine Müsteşarlığına sunulmuştur. TKDK uluslararası bir akreditasyon kuruluşuna denetletirilerek gerekli rapor hazırlanmıştır. Denetimde, çalışanların niteliklerinden işleyişe, yerleşilen binanın güvenliğinden donanımına birçok unsur dikkate alınmıştır.

AB'den sağlanacak kaynağın, ilk tahsis edildikten sonraki 3 yıl içinde kullanılması gerektiğine işaret ederek 2007 yılı için tahsis edilen 20,7 Milyon € miktarın 2010 yılına kadar kullanılması gerektiği kaydedilmiştir. Bu öncelikli illerdeki projelere en az % 50 tutarında hibe verilmiş, proje sahibinin 40 yaşın altında olması ve projenin dağlık alanlarda uygulanması halinde hibe oranı % 65'e kadar çıkabileceği belirtilmiştir.

IPARD I'de Süreç Nasıl İşledi?

- Türkiye genelinde 20 ilde kurulan merkezi birimler, kuruluştan itibaren yaklaşık 6 ay hazırlıklar, yazılı prosedürler ve işleyiş açısından iç denetimden geçmiştir.

- İç denetim sonunda hazırlanan akreditasyon paketi, “ulusal akreditasyon” talep etmek üzere, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olan Hazine Müsteşarlığına sunulmuştur.
- Öncelikli illerdeki projelere en az % 50 tutarında hibe verilmiş, proje sahibi 40 yaşın altında ise ve proje dağlık alanlarda uygulanırsa bu oran % 65’e çıkarılmıştır.
- İller; Amasya, Afyon, Balıkesir, Çorum, Diyarbakır, Erzurum, Hatay, Isparta, Maraş, Kars, Konya, Malatya, Ordu, Samsun, Sivas, Urfa, Tokat, Trabzon, Van ve Yozgat’tır.

Süt, et üretimi ve bu ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, meyve sebze ve su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi, yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi, kırsal turizm, su ürünleri üretimine yönelik projeler destek kapsamında yer alan konular olmuştur.

IPARD II

Türkiye için 2014-2020 yıllarında IPA için seçilmiş sektörlerdeki öncelikleri ortaya koyan Ülke Strateji Belgesinde (ÜSB) tarım ve kırsal kalkınma, AB’nin seçilmiş öncelik alanlarında yardımlarını yoğunlaştıracığı dokuz sektörden birisi olarak belirlenmiştir.

ÜSB’de Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü için IPA II’nin temel hedefi, OTP’nin gelecekte uygulanmasına yönelik olarak Türkiye’nin hazırlanması konusunda IPA tarafından hali hazırda kapsanan alanlarda Türkiye’nin çabalarının sürdürülebilir kılınması ve aynı zamanda gıda güvenilirliği, veterinerlik, bitki sağlığı politikası ve balıkçılık alanlarında müktesebat ile uyumun sağlanması olarak belirlenmiştir. Daha detaylı bilgi için TKDK’nın <http://www.tkd.gov.tr> sayfası ziyaret edilebilir.

ÜSB, sosyo-ekonomik bakımdan tarım ve kırsal kalkınmayı Türkiye’deki kilit sektör olarak tanımlamakla birlikte aşağıda belirtilen önemli konulara atıfta bulunmaktadır;

- Sektörü AB çevre ve hijyen standartları seviyesine yükseltmek için yatırım ihtiyacı.
- Diğer sektörler ile karşılaştırıldığında daha düşük verimlilik ve kırsal alanlardan kent merkezlerine göçe neden olan düşük gelir düzeyleri.
- Kırsal bölgelerin sosyo-ekonomik kalkınmasının önündeki zorluklar.

Belirlenen ihtiyaçlar (1) kırsal kalkınma programı ve (2) kurumsal kapasite geliştirme olarak alt-sektörler şeklinde ele alınmıştır.

Kırsal kalkınma programı kapsamında finansal destek sağlanacak ana tedbirler ÜSB’de aşağıdaki şekilde yer almaktadır.

- Tarım işletmelerinin fiziki varlıklarına yönelik yatırımlarını destekleme, tarım ve balıkçılık ürünlerini işleyen ve pazarlayan işletmeler, çiftlik faaliyetlerini çeşitlendirme ve iş geliştirme.
- LEADER yaklaşımı ile uyumlu olarak yerel kalkınma stratejilerinin uygulanması, tarım-çevre ve organik tarım tedbiri, teknik destek ve danışmanlık hizmetleri gibi tamamlayıcı faaliyetlerin desteklenmesi.

Finansal yardım konusu ÜSB’de, “Kısa bir süre önce akredite edilen IPARD kurumları ile uyumlu olarak kırsal kalkınma alt sektörlerinde çok yıllık sektör desteklerinin temel alternatif olmaya devam ettiği” şeklinde yer almaktadır.

Tarım Sektörü ve Kırsal Kalkınma için planlanan eylem türleri ile uyumlu olan IPARD 2014-2020 Programının parçası olarak tanımlanan tedbirlere yönelik hibeler (Çizelge 11.4), her bir tedbirin AB katkısından alacağı pay ile birlikte aşağıda verilmektedir.

- Tarım işletmelerinin fiziki varlıklarına yönelik yatırımlar, % 42
- Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması konusunda fiziki varlıklara yönelik yatırımlar, % 22
- Tarım Çevre İklim Değişikliği ve Organik Tarım, % 2
- Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması – LEADER Yaklaşımı, % 3
- Kırsal Altyapı Yatırımları, % 10
- Çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve iş geliştirme, % 19
- Teknik destek, % 2

Çizelge 11.4. Yıllara göre IPARD II fonlarına maksimum AB katkısı (milyon €)*

Yıllar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Toplam	69,0	69,0	69,0	148,0	148,0	149,0	149,0	801,0

* Asıl miktarlar AB bütçesinde yıllık olarak belirleneceği için, bu yıllık katkılar gösterge niteliğindedir.

Tedbirlere ve bunların program bütçesindeki payları; AB müktesebatı ile uyumu hedefleyen faaliyetler arasındaki dengenin korunması ve sektörün daha kapsamlı sosyo-ekonomik kalkınmasını sağlayacak şekilde belirlenmiştir (Çizelge 11.5). IPARD programı ile ulusal kırsal kalkınma politikaları arasında tamamlayıcılık sağlanmaktadır.

IPARD I’de olduğu gibi IPARD II’de de gecikmelerden dolayı 2 yıllık bir kayma olmuş. 2014 yılında başlaması planlanan mali yardımlar iki yıl gecikme ile 2016 yılında çağrıya çıkılarak projeler alınmıştır. Ancak henüz ödemeler netleşmemiştir.

Çizelge 11.5. Her bir tedbir için finansal plan, 2014-2020 (€)

Başlıklar	Katkılar	Toplam Kamu Desteği	AB Katkısı	AB Katkı Oranı %	Ulusal Katkı	Ulusal Katkı Oranı % ₁
Tarım İşletmelerinin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar		448.560.000	336.420.000	75,0	112.140.000	25,0
Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması Konusunda Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar		234.960.000	176.220.000	75,0	58.740.000	25,0
Tarım Çevre İklim Değişikliği ve Organik Tarım		18.847.059	16.020.000	85,0	2.827.059	15,0
Yerel Kalkınma Stratejilerinin Uygulanması - LEADER Yaklaşımı		26.700.000	24.030.000	90,0	2.670.000	10,0
Kırsal Altyapı Yatırımları		94.235.294	80.100.000	85,0	14.135.294	15,0
Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme		202.920.000	152.190.000	75,0	50.730.000	25,0
Teknik Destek		18.847.059	16.020.000	85,0	2.827.059	15,0
Toplam		1.045.069.412	801.000.000	76,6	244.069.412	23,4

IPARD fonunu kullandıran TKDK ve faaliyetleri son haliyle aşağıdaki gibi özetlenebilir.

- TKDK, Tarım ve Orman Bakanlığının İlgili Kuruluşudur.
- AB Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) kırsal kalkınma (IPARD) fonlarını kullandırmaktadır.
- IPARD'ın hibe bütçesinin; % 75'i AB, % 25'i Türkiye tarafından karşılanıyor.
- TKDK, 2011'de AB tarafından akredite edildi ve hibeleri kullandırmaya başladı.
- Bugüne kadar toplam 14.441 projeye 3,8 milyar ₺ hibe verildi. Bu hibelerle kırsalda 10,2 milyar ₺ yatırım yapıldı, 60 Bin istihdam sağlandı.
- TKDK'nın, Merkez teşkilatı ve 42 ilde koordinatörlüğü bulunmaktadır.
- IPARD-1 2016 yılında tamamlanmış olup, bütçenin kullanım oranı % 99'dur.
- IPARD-II 2016 yılında AB Komisyonu tarafından onaylanmış ve başlamıştır.

11.6. Kırsal Kalkınma Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Tarım ve Orman Bakanlığı başta olmak üzere konu ile ilgili diğer kurum ve kuruluşlar kırsal alanda iş ve yaşam şartlarını iyileştirmek için programlar, projeler, yatırımlar ve desteklere devam etmektedir. AB'ye uyum süreci kapsamında uygulamada olan IPARD programı bunlar içerisinde özel öneme sahiptir. Bu program bütçesinin % 75'i AB ve geri kalanı ulusal bütçeden TKDK projeleri yoluyla karşılanmaktadır. Bütçe 2,1 milyar € civarında kullanılmış ve kullanılacak olan hibelerden oluşmaktadır. Yerel eylem gruplarını harekete geçirmeye çalışan LEADER programı, Bakanlığın Genç Çiftçi

destekleri, kalkınma ajansları tarafından verilen hibeler ve kırsal kalkınmaya yönelik diğer destekler bu kapsamda sayılabilir. Tüm bu program, proje, yatırım ve destekler kırsal alanda yaşayanların iş ve yaşam şartlarını iyileştirmeye ve dolayısıyla köyün, kırsalın cazip hale getirilmesine yöneliktir. Büyük, orta veya küçük ölçekli yatırımları gerektiren bu çalışmaların çok iyi projelendirilmesi, sürdürülebilir olması, amacına uygun gerçekleştirilmesi, atıl kalmayacak şekilde ölçeklendirilmesi ve toplumsal yarar sağlayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir.

İş ve yaşam şartları iyileştirilmiş bir kırsal alanın daha rekabetçi tarımsal faaliyetlerin yapılmasına ortam hazırladığı gibi yeter gelir sağlayan tarımsal faaliyetler de kırsal alandaki iş ve yaşam şartlarının daha iyi bir seviyeye taşınmasına katkı verir. Sosyal, ekonomik, kültürel ve örgütsel yaşam şartlarının iyi olmadığı bir kırsal alanda tarım sektörünün geleceğinden de bahsedilemez. Gençlerin yaşamayı göze alamadığı kırsal alanda yapılan tarımsal faaliyet ilgi çekici olmaktan çıkar. Dolayısıyla son zamanlarda önem kazanan kırsal kalkınma politikaları ve artan kırsal kalkınma destekleri, iş ve yaşam şartlarının iyileşmesine katkı verdikçe bu yanlış gidişat tersine dönebilecektir. Ancak bu kırsal kalkınma uygulamaları, programları ve destekler;

- Yerel inisiyatifleri harekete geçirebilme,
- Projeli çalışma alışkanlığı edindirme,
- Yerel potansiyelleri değerlendirebilme ve
- İyi uygulama örneklerini görünür yaparak birbirinden öğrenebilme imkân ve kazanımlarını artırma özelliklerine sahip olmalıdır.

Kırsal kalkınma ve tarım politikaları

Kırsal kalkınma ve tarım politikaları temelde birbirinden ayrılır ancak birbiri ile iç içe kavramlardır. Kırsal kalkınma politikaları, kırsalda yaşayan insanların yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlar. Bu insanlar tarımsal faaliyetle iştigal edebilecekleri gibi, geçim kaynağı tarım olmayabilir. Hâlbuki tarım politikaları, tarımsal üretimi istenen yönde yönlendirmeyi ve çiftçi gelirlerini artırmayı amaçlar.

Aslında kırsal kalkınma politikaları sağladığı altyapı, sosyal ve kültürel imkânlar ve dolayısıyla daha yüksek bir hayat standardı, tarım sektöründe çalışanları da olumlu yönde etkiler. Hem ekonomik faaliyette verimliliğin artmasına katkıda bulunarak hem de hayat standardını artırarak çiftçinin tarımsal üretimden vazgeçmesini sağlar.

Bir adım daha ileri giderek “belki de kırsal kalkınma politikaları iyi bir şekilde uygulanırsa, tarımsal destekleme politikalarından tarıma daha kalıcı etkileri olabilir” denilebilir.

Doğal kaynaklar ve çevre politikaları, ekonomik karlılığı azaltan fakat uzun dönemde sürdürülebilirliği sağlayan stratejik öneme sahip temel politikalarlardır.

XII. DOĞAL KAYNAKLAR VE ÇEVRE POLİTİKALARI

12.1. Giriş

Hızlı nüfus artışı ve teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak, doğal kaynaklar ve çevre ile ilgili problemler son yıllarda daha fazla ortaya çıkmıştır. Bu nedenle özellikle gelişmiş ülkelerde doğal kaynaklar ve çevre ile ilgili politikalar, tarım politikalarıyla bağlantılı olarak sıklıkla gündeme gelmeye başlamıştır. Tarım politikaları uygulanırken doğal kaynakların ve çevrenin de korunması gerektiği ileri sürülmüştür. Bu bölümde doğal kaynakları uygun kullanımını sağlayarak ve çevreyi koruyarak sürdürülebilir tarımı amaç edinen doğal kaynaklar ve çevre politikaları ele alınacaktır.

Herhangi bir entelektüel meselede olduğu gibi doğal kaynak ekonomisi, gelişiminin çoğunu küçük sorulara cevap arayarak yapılmıştır. Bu sorular, bulunan cevapların anlamlı bir değişimine izin verecek darlıkta belirlenmişlerdir. Sadece küçük soruların cevabını bulmaya çalışmakla kalınmamış, aynı zamanda büyük soruların cevabının bulunmasına ışık tutması ümit edilmiştir.

Doğal kaynaklar ekonomisi üzerine çalışanlar için büyük soruların çoğu, insanlık için de büyük sorudurlar. Ne istiyoruz? Neyle çalışmak zorundayız? İstedikimizi elde etmek için mevcut olanı en iyi nasıl kullanabiliriz? Amaçlarımız nelerdir? Amaçlara ulaşmak için kaynaklarımızı en etkin bir şekilde nasıl harekete geçirebiliriz?

Dünyanın sahip olduğu kaynak stokunu hangi hızda kullanmalıyız? Çevrenin geri dönüşü olmayan değişimi hangi oranda devam etmelidir? Bugünkü nesil hangi şartlar altında çevresel değerler için mal ve hizmetlerin ticaretini yapmalıdır? Bugünün nesli hangi sınırlandırmaları gelecek nesil için gönüllü olarak kabul etmelidir?

Fertlerle toplum arasındaki ilişkiler nasıl çözüme ulaştırılmalıdır? Bu çözümde herhangi bir grubun çıkarı vardır? Varsa bu nasıl tanıtılmalıdır? Hangi otorite tarafından ve hangi sınırlar içinde grup çıkarları farklı düşünen fertler üzerine yüklenmelidir? Fertleri doğal ve çevresel kaynakların aşırı bir şekilde kullanımına yönlendiren bazı teşvik ediciler var mıdır? Eğer varsa, toplumdaki fertlerin hakları çiğnemenen bu konuda neler yapılabilir?

Doğal kaynaklar ve çevre politikasındaki büyük ya da küçük, geniş veya kapsamlı, dar veya yerel tüm sorular, doğal kaynaklar ekonomisi kapsamında ele alınan konulardan bir veya daha fazlasının kapsamı içinde cevaplanmaktadır.

12.2. Doğal Kaynaklar ve Çevre Politikalarının Kapsamı

İnsanoğlunu zorlayan konu, dünyadaki kaynakları etkin bir şekilde idare ederek, onlardan elde edilen faydayı en yüksek yapmaktır. Bu zorluğun kesinlikle kritik olan bir

zaman boyutu vardır. İnsanoğlu medeniyetin birkaç nesil sonra sona ereceğini kabullenseydi, kaynakların tüketimi herhangi bir sınırlama olmadan devam ederdi ve yenilenebilir kaynakların sonu düşünmeden getirilirdi. Artıklar yeryüzüne, sulara ve havaya, bu kaynakların onları ortadan kaldıracak kapasitesini aşan oranlarda bırakılabilirdi. Bu da dönüşü olmayan çevresel tahriplere neden olurdu. Böyle bir strateji, kısa zamanda maddi malların tüketimini hızlandırır, fakat medeniyetin kötü bir sona gitmesine neden olurdu. Diğer taraftan, insanlığın devamını gözeten bir toplum doğal kaynakların idaresinde çok farklı bir yaklaşım sergileyecektir. Süreklilik arz ederek akan kaynakların kullanım teknikleri mükemmel hale getirilirken, doğal kaynakların tüketimi sürdürülebilir bir tüketim olarak görülmektedir. Yenilenebilir kaynakların kullanım oranları ve artıkların çevreye bırakılması, uzun dönem biyolojik sistemin devamlılığını sağlayacak seviyede sınırlanacaktır. Bugünkü nesil, yok edilmesi mümkün olmayan zararlı atıkların oluşmasında çok dikkatli olmak durumundadır.

İnsanoğlu, sınırlı olan kaynakların idaresinde çok sayıda belli zorluklarla yüz yüze gelmektedir. Bunlarla ilgili bazı örnekleri burada vermek faydalı olacaktır. Arazi kaynağını dikkate alalım. Arazi, bir kütle olarak kullanışlıdır. Yani arazi, bitki ve hayvanları, su kaynaklarını, binaları, nakliye alanlarını ve benzerlerini destekler. Toprak olarak kullanışlıdır ve hayat sağlayan sistemin ana bir unsurudur. Yine toprak, yeraltı değerlerin deposu olarak kullanışlıdır. Toprak, mineralleri, fosil yakıtları ve benzer stokları içinde saklar. Bu geniş kategoriler arasında ve içinde yapılan ara kullanımlar, diğer potansiyel kullanımları etkilemektedir. Yüzeysel ve açık-kesim maden çıkarma, arazi yüzeyini tehlikeli bir şekilde bozarak tarımı, ormanı, yabani hayvanları, yerleşim ve endüstriyel kullanımı yanında toprağın estetik değerini etkilemektedir. Arazinin binalar, nakliye alanları, park alanları gibi kentsel kullanımı, tarım ve açık alan için mevcut arazi miktarını azaltmaktadır. Tarım alanlarını kentsel kullanımlara döndürmek tersini yapmaktan daha az masraflıdır. Dolayısıyla tarım ve açık alan kullanımlarında arazi oluşturma kolayca ters çevrilecek kolay bir karar olurken, bir arazinin kentsel kullanımlara çevrilmesi çok düşünülerek verilecek bir karardır. Günümüzdeki yoğun girdi kullanımlı bitkisel üretim araziye erozyona sürüklediğinden gelecekteki tarımsal üretimi sınırlamaktadır. Rahatsızlık veren bazı arazi kullanımları, diğer kullanımları da olumsuz yönde etkilemektedir. Kim ses ve çevre kirliliğine neden olan arazi kullanımlarına yakın bir yerde konut yapmak için arazi talep etmek ister?

Su kaynağını dikkate alalım. Su içme ve banyo gibi yerleşim kullanımları, ısıtma, soğutma, temizleme ve çözücü olarak endüstriyel kullanımlar, ticari denizcilik, eğlence

için yüzme, balık tutma, su sporu kullanımları ve ekosisteme destek için tarımsal ve tarımsal olmayan kullanımlara sahiptir. Bu kullanımlar içinde ve arasında potansiyel çatışmalar vardır. Artıkları yok etmedeki yoğun su kullanımı, ekosistemi destekleyen suyun değerini düşürmekte ve bu yüzden eğlenceyle ilgili su kullanımlarındaki değeri düşürmektedir. Bu su kullanımını, yerleşim, ticari ve endüstriyel su kullanımlarına uygun hale getirmek için suya yapılacak müdahaleyi pahalılaştırmaktadır. Endüstriyel soğutma için kullanılan su ısısını artırmakta ve onun ekosistem desteği için olan uygunluğunu olumsuz etkileyebilmektedir. Örneğin Amerika'nın Güneybatısında, suyun kıt olması, değişik alternatif kullanımlar arasında çetin bir rekabet meydana getirmektedir.

Hava kaynağı, hayatı destek, hava hareketliliği, görebilirlik, estetik, eğlence, nakliye, endüstriyel işlemler ve artıkları yok etmek için kullanışlıdır. Yine bu kullanımlar içinde ve arasında çatışmalar söz konusudur. Artıkları yok etmek için yoğun kullanım görüşü sınırlar ve hayat desteği için kullanılan havanın değerini düşürür. Örneğin kimyasal sanayi üretimi, havayı kirleterek hem şehirdeki yaşam için kullanılan havanın hem de kırsalda tarımsal üretim için gerekli olan havanın kalitesini olumsuz etkilemektedir.

Kaynakların kullanımları arasındaki bağların karmaşıklığını az da olsa anlamaya başladık. Arazi, hava ve su kaynaklarından birini doğrudan etkileyen kullanımlar diğer kaynaklardan elde edilen değeri de etkiler. Arazinin, kentsel, endüstriyel ve nakliye kullanımları hava kalitesini etkilemektedir. Havzalarda toplanan su bazı arazilerde taşkın yaparken sulama, taşkın kontrolü, enerji üretimi ve denizcilik yoluyla diğer arazileri daha verimli kılar. Islak arazilerin drenajı su sistemine karışır ve taşkın oluşumu, yeraltı suyu sistemi ekolojik sistemlerinde değişiklik meydana getirir. Yüzeysel maden arama, bina yapma, yol yapma veya yoğun girdi kullanan tarım gibi araziye müdahaleler su kalitesini olumsuz etkiler. Nakliye kalitesini artırmak için yapılan asfalt yollar su kaybını artırır. Arazinin tarımsal verimliliğini artıran gübreler ve ilaçlar su kalitesini düşürebildiği gibi ekolojik sistemi de olumsuz etkileyebilir.

Doğal kaynaklar bir faaliyetin gerçekleşmesinde aynı anda veya birbirini takip edecek şekilde birlikte kullanılırlar. Hava nakliyesi havaya ihtiyaç duyduğu gibi uçakların kalkması, inmesi, yolcuların uçaktan diğer uçağa hareketi için araziye de ihtiyaç duyulur. Endüstriyel işlemler, araziye alan ve destek için, mineralleri, suyu ve havayı üretim için ve atıkları ortadan kaldırması için kullanır. Yapılan çalışmalar göstermiştir ki arazi, su ve gökyüzü olarak hava, her birinin istenen estetik ve kaliteye sahip olması için birlikte kullanımlar önemlidir. Tarımsal üretim hava, arazi ve suya ihtiyaç duyar ve bunların herhangi birinin kalite ve miktarının azaltılmasıyla ters yönde etkilenir.

İlave olarak, konu dışı olmasına rağmen insan kaynaklarını da tanımak ve dikkate almak akıllıca olacaktır. İnsan işgücü, bilgi ve teknik kapasite doğal kaynakların kullanımında fayda elde etmek için önemli bir unsurdur ve istihdam edilir. Modern toplumlar, bu insan kapasitelerinin gelişimi için yoğun bir şekilde yatırım yaparlar. Bunu yaparken de insan kaynaklarını doğal kaynakların tamamlayıcısı ve ikamesi şeklinde kullanırlar. Daha ileri gider ve insanoğlunun yeryüzü ekosisteminde dominant olduğunu kabul edebiliriz. İnsanoğlunu organizasyon, planlama ve karar verme kapasitesini artırmak; medeniyetin devamından emin olma ve insanoğlu ihtiyaçlarının karşılanması için çok önemlidir.

Belirlenen tamamlayıcı ve çatışan potansiyel doğal kaynak kullanımları, insanoğlunu şu an ve gelecek için doğal kaynakları akıllıca tahsis etmeye yönelik organizasyon gücünü kullanmaya ve hırs ve egosunu kontrol etmeye zorlamaktadır. İnsanoğlu, mevcut kazançlar ve gelecekte ortaya çıkacak maliyetler arasındaki uygun balansı her zaman dikkate alarak, doğal kaynakların kullanımından elde edeceği net kazançları en yüksek yapmak zorundadır.

12.3. Doğal Kaynakların Kullanımına Bazı Ortak Yaklaşımlar

Çoğu doğal kaynak kullanımı idaresi ve korunması kararı ile ilgili problemleri, bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalı ve çözümlenmelidir. Bu şekildeki bazı yaklaşımları burada ele almak faydalı olacaktır.

- Öncelikli olarak dikkate alınması gereken doğal kaynaklar, çok karmaşık bir sistemin unsurlarıdır. Yeryüzündeki doğal kaynaklar sistemi, çok geniş, karmaşık, dinamik ve iç içe bir sistemdir. Bu sistemin unsurlarından tek birini değiştirmeye çalışmak, sistemin başka yerlerinde değişmelerle sonuçlanır. İnsanoğlunun sistemi kavrama seviyesi çok düşük olduğundan sistemin unsurlarını değiştirmenin ve yönlendirmenin sonuçlarını tahmin etmesi çok kolay değildir. Çoğu zaman bu sonuçlar kendilerini beklenmeyen şekilde gösterirler ve ilk müdahaleden belli bir zaman sonra gözlenirler. Sebep ve sonuç bağına kurmak çok zordur. Yeni yapılan faaliyetlerin etkilerini tahmin etmek de güçtür. Bu durum, hızlı teknolojik gelişmenin olduğu bu zaman diliminde temel endişe nedenidir. Bu etkileri tam tanımlayamadan kullandığımız “pislemeyi sevenler”, “yan etkiler” ve “beklenmeyen sonuçlar” gibi kavramlar; genel olarak sistemi anlamada, özel olarak da kaynaklar sistemini kavramadaki yetersizliğin, cahilliğin ve bilgisizliğin açık bir göstergesidir.

- Çoğu alternatif faaliyetler, sınırlı bilgi temeline dayanarak kazançlı veya zararlı olarak algıladığımız sonuçlara sahiptirler. Bir fert için kazançlı görülen diğer bir fert tarafından zararlı görülebilir.
- Herhangi bir karar, hayat standardı farklı şekillerde etkilenecek ve karar verme mekanizmasına katılma gücü farklı olacak çok sayıda insanı etkileyecektir. Bu nedenle doğal kaynaklarla ilgili çok az sayıda kararlar vardır ki bunlar, sadece kararı gönüllü olarak kabul etmiş fertleri etkiler. Bu tip kararların çoğu, büyük bir ihtimalle diğer fertleri de etkileyecektir.
- Herhangi bir toplumda, doğal kaynaklarla ilgili kararlar, ister özel fert ve gruplar isterse kamu mekanizmaları tarafından başlatılsın, karmaşık kurumsal bir yapı içinde verilirler. Bu kurumsal yapı kendi içinde dinamik ve bu nedenle kendi devamlılığını sağlayan koruyucu bir mekanizmaya da sahiptir. Bu yapı aynı zamanda ortaya çıkan güçlük ve kıtlık gerçeklerine kendini ayarlayan bir mekanizmaya sahiptir. Kişisel ekonomik özgürlüğe önemli ölçüde izin veren modern ekonomilerde kamu seviyesinde kaynaklarla ilgili kararlar çoğu zaman kurumsal değişimi içerir. Bu değişim fertlerin sahip oldukları motivasyondaki değişim ve dolayısıyla fertlerin verdiği kararlarla olur.

Doğal kaynakların tahsisi ile ilgili politika problemleri karmaşıktır. Çünkü bu problemler, karmaşık fiziksel ve biyolojik sistemi dikkate alırlar ve dolayısıyla karmaşık sosyal ve kurumsal bir ortamda çözümlenmelidirler. Meşru amaçlar çatışma halinde olabilirler ve dolayısıyla fertler meşru çıkarlarını ancak farklı yöntemlerle dengeleyebilirler. Fiziksel ve biyolojik sistemler alış veriş içerisindedirler. Bir A amacını sürdürmeye karar verirsek, vazgeçmek zorunda olduğumuz B amacından elde edebileceğimiz kazançtan dolayı kayıplara uğrarız. B amacına bağlı olarak tatmin edici bir durum sağlamak için A amacı doğrultusunda potansiyel başarımızın bir kısmını feda etmeliyiz. Ne yapmalıyız? Her bir mümkün faaliyetin sonuçları hakkında tam bilgiye sahip olsak bile, karar kolay olamayacaktır. O bizim nispi değerlendirmemize bağlı olacaktır. Ne kadar A ne kadar B'ye değer. Ekonomik gelişmeyi sağlamak ve materyal rahatlığını temin için ne kadar enerji, ne kadar masrafa ve ne kadar nükleer artığı ortadan kaldırmama riskine değer? Farklı insanların farklı değerlendirmelere sahip olacağı bu ve benzeri durumlarda, toplum için karara varmada bu değerlendirmeler nasıl yapılacaktır? Her bir faaliyetin sonuçları hakkında tam bir bilgiye sahip olmadığımızı kabul edersek, sadece nispi değerlendirmelerde değil, sonuçların ampirik tahmininde bile yararlı ve yararlı olma durumu farklı insanlar için farklı olacaktır.

Doğal kaynakların kullanımı sınırsız ve sürekli değildir. Toprak, hava ve su gibi doğal kaynakların sürekli bir döngü ile yenilediği bilinmektedir. Her ne kadar doğal yenilenebilir kaynaklardan olup normal şartlarda tükenmese bile kirletilebilen ve kullanım değeri düşen doğal kaynaklardandır. Kirletildiği durumda da canlılara olan faydası yani sürdürülebilir kullanımı sınırlanmaktadır.

Doğal kaynaklar kullanılırken ekosistemin dengesini bozmayacak ve kendi kendini yenilemesine izin verecek şekilde hareket edilmesi yani sürdürülebilir kullanımı gerekmektedir. Dolayısıyla doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımının bugününü ve geleceğini içine alan önemli bir kavramdır. Sürdürülebilirliğin amacı, dünyanın mevcut kaynaklarının korunmasını ve gelecek nesillere aktarılmasını sağlamaktır.

12.4. Tarımın Çevresel Etkileri

Tarım sektörünü ilgilendiren bir politika veya uygulama çevreyi etkileyeceği gibi, çevreye ilişkin alınacak kararlar da tarımı doğrudan etkileyebilecektir. Bu etkileşim kapsamında, tarımsal faaliyetlerden kaynaklanan çevresel etkiler ve bu etkilerin giderilmesine yönelik tedbirler her ülkede olduğu gibi Türkiye için de oldukça önemlidir. Tüm dünyada olduğu gibi, tarım sektöründe kimyasal gübre ve ilaçların kullanımı, sulama ve mekanizasyon uygulamaları, ıslah çalışmaları gibi entansif tarıma dönük uygulamalar tarımsal üretimde önemli artışlara yol açmıştır. Ancak bu gelişme, ekosistemi olumsuz etkileyerek çevre kirliliğinin nedenlerinden biri oluşturmuştur.

Türkiye'nin tarımsal üretiminde, özellikle 1950'lerden sonra makineleşme başta olmak üzere önemli gelişmeler olmuştur. Üretim, birim alandan daha yüksek verim almayı hedefleyen yoğun girdi kullanımlı tarıma kaymış ve yoğun kimyasal gübre ve ilaç ile teknolojik yeniliklerin kullanımına dayalı bir tarımsal üretim şekli ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler, bir yandan ürün verimlerini önemli ölçüde artırırken, diğer yandan tarımsal faaliyet kaynaklı bazı çevre sorunlarının da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu üretim sürecine hükümetler de uyguladıkları politikalarla katkıda bulunmuştur. Türkiye'de, özellikle, gübrede 1970'li yılların sonunda, tarımsal ilaçlarda ise 1980'li yılların sonunda başlayan girdi sübvansiyonlarının herhangi bir denetime ve kritere bağlı olmadan verilmesi bu çevresel sorunlarının artmasını hızlandırmıştır. Ancak, bu kimyasal girdi destekleri 2001'de ARIP ile son bulmuştur. Son dönemlerde hedeflenen tarım politikaları içerisinde de çevreye özel bir önem verilirken, çiftçi düzeyinde de sürdürülebilir tarım uygulamaları konusunda gelişmeler kaydedilmiştir.

Su Kaynakları Üzerine Etkileri

Mevcut büyüme hızı, su tüketim alışkanlıklarının değişmesi gibi faktörlerin etkisiyle su kaynakları üzerine önemli baskıları gündeme getirmiştir. Bu nedenle, Türkiye'nin gelecek nesillere sağlıklı ve yeterli su bırakabilmesi için su kaynaklarının çok iyi koruyup, akılcı kullanması gerekmektedir. Su kaynaklarının kısıtlı oluşu, sulama dışında çeşitli maksatlar için kullanımı ve bunlar için talebin devamlı artışı, suyun sulama amacıyla kullanımında tasarrufa gidilmesini zorlamaktadır. Özellikle uzun dönemli kuraklık ve zaman zaman ortaya çıkan kısa dönemli kuraklıklar su kullanımında tasarrufları daha çok sıklıkla gündeme getirmektedir.

Su kaynakları açısından önemli çevre sorunlarından birisi yeraltı ve yerüstü sularının kirlenmesidir. Türkiye'de su kirliliğinin başlıca etkenleri kentleşme, sanayileşme ve bazı tarımsal uygulamalardır. Özellikle, sanayinin çevre üzerindeki olumsuz etkisi diğer faktörlerden çok daha fazla olmakla birlikte, tarımda suyun kirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Özellikle, entansif tarımın yaygınlaşması ile kullanılan kimyasal gübre ve pestisit kalıntıları yeraltı ve yüzey sularına karışarak kirliliğe neden olmaktadır.

Toprak kaynakları üzerine etkileri

Türkiye'de toprak kaynaklarına ilişkin sorunlar arasında yaklaşık 57 milyon hektarda görülen erozyon en önemli çevre sorunlarından birisini oluşturmaktadır. Erozyonun oluşumunda; iklim, topoğrafik yapı ve toprak özellikleri gibi doğal etkiler rol oynamakta ve en önemli etmenleri oluşturmaktadır. Bu nedenle, az eğimli arazilerde yüzeysel erozyon, yamaç alanlarda da oyuk ve oyuntu erozyonu bulunmaktadır.

Erozyona neden olan bir diğer faktör, uygun olmayan tarımsal uygulamalardır. Erozyonda etkili olan tarımdan kaynaklanan sorunlar arasında, arazilerin doğal nitelik ve yeteneklerine göre işletilmemesi, meyilli arazilerde korumasız tarım yapılması, anız yakılması, meralarda otlatmanın kontrolsüz ve kapasitenin üzerinde yapılması, tarımda sulamanın zaman zaman plansız ve kontrolsüz yapılması sayılabilir. Bitki örtüsünün çeşidi, sıklığı, nöbetleşmedeki yeri ve zamanı erozyonda etkili olan faktörlerdir. Erozyona karşı en iyi koruma çayır ve orman örtüsünde olmaktadır. En az koruma çapa bitkileri tarımındadır. Bu sorunlar, diğer sorunlarla birlikte erozyona neden olmakta veya erozyonu şiddetlendirmektedir. Bunların yanında sosyo-ekonomik etkiler de erozyonun oluşumunda rol oynamaktadır.

Biyolojik çeşitlilik üzerine etkileri

Türkiye doğal yapısını koruyabilmiş ender ülkelerden biridir. Bitki genetik kaynakları bakımından dünyada çok önemli bir konumda bulunan Türkiye, jeomorfolojik, topoğrafik ve iklimsel çeşitlilikleri nedeniyle olağanüstü habitat zenginliğine sahiptir. Türkiye'nin canlı türlerin ve genetik özelliklerin ve ekosistemlerin çeşitliliği bakımından zengin bir ülke olmasının başlıca iki önemli ekolojik nedeni bulunmaktadır. İlki, Anadolu'nun coğrafi konumu bakımından üç kıta arasında bir köprü durumunda olması nedeniyle canlıların göç yolları üzerinde bulunmasıdır. İkincisi ise, çok kısa mesafeler içinde, ekstrem derecede farklı yeryüzü şekillerine, buna bağlı olarak da çok değişik yerel mikroklima alanlarına sahip bulunmasıdır.

İklim değişimi üzerine etkileri

Fosil yakıt yakılması, sanayi süreçleri, arazi kullanımı değişiklikleri, tarımsal faaliyet ve ormansızlaşma gibi insanlar tarafından gerçekleştirilen çeşitli etkinlikler sonucunda, atmosferdeki birikimleri sanayi devriminden beri önemli düzeyde artan ana sera gazları doğal sera etkisini kuvvetlendirmeye başlamıştır. Yerkürenin ışıyım dengesini bozan bu zorlamanın iklim üzerindeki en önemli ve en belirgin etkisi, yerküre sıcaklığını artırma eğilimi göstermesidir.

12.5. Türkiye'de Çevre Koruyucu Politikalar

Türkiye'de çevre konusuna ilgi ve bu ilginin ulusal politikaların oluşturulması yönünde belirginleşmesinde, bir yandan ortaya çıkan çevre sorunları rol oynarken, diğer yandan 1972 yılında düzenlenen BM Çevre Konferansı etkili olmuştur.

Türkiye'de çevre koruma konusu ilk kez 1982 Anayasasında yerini almıştır. Bu durumda, uluslararası düzeyde 1970 ve 1980'li yıllarda çevre ile ilgili ortaya çıkan gelişmeler de etkili olmuştur. Anayasanın 56. maddesi "herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğundan" söz etmekte ve çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevi olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, Anayasanın 43, 44, 45, 57, 63, 168 ve 169. maddeleri de çevre ile ilgili hükümleri içermektedir. Özellikle Anayasanın toprak mülkiyeti ile ilgili 44. maddesi; tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunmasını içeren 45. maddesi tarımsal faaliyetlerde kullanılması ve korunması hükümlerini içermektedir.

Türkiye'de diğer alanlarda olduğu gibi, tarım-çevre politikasına yön veren önemli kaynak, DPT tarafından beş yılda bir hazırlanmakta olan beş yıllık kalkınma planlarıdır. Türkiye çevre politikasına ilişkin gelişmeler 1970'li yılların ortalarında III. Beş Yıllık

Kalkınma Planı (BYKP) ile başlamış, 1980'lerden sonra hızlanmıştır. İlk iki plan döneminde çevre ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Çevre konusunda politikaların geliştirilmesi, 1972 yılında düzenlenen BM Çevre Konferansı sonrası ortaya çıkmıştır. Bu konferans sonrasında, ilk kez III. BYKP'da (1974-1978), çevre konusu ele alınmıştır. IV. BYKP'da (1979-1983) ise çevrenin; sanayileşme, tarımda modernleşme ve kentleşme sürecinde önemli bir etkisi olduğunu ve çevre sorunlarının henüz ortaya çıkmadan önlenmesine öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir. VIII. planda, tarımsal üretimin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmanın esas alınacağı ifadesi yer almaktadır. "Bu kapsamda alınacak önlemlere ilaveten, gübre, ilaç ve sulama girdilerinde doğal kaynaklar ve çevre ile uyumlu kullanımların yaygınlaştırılması sağlanacak, girdi desteklerinden gübre ve ilaç desteği azaltılarak zaman içerisinde kaldırılacak, ekolojik ürünlerin üretimi özendirilecek" ifadesi yer almaktadır. Bilahare IX, X ve XI. BYKP'lerde de çevreyi koruyan tarım politikaları daha çok sürdürülebilir tarımı vurgulayarak ele almıştır.

Entegre zararlı yönetimi ve biyolojik mücadele başta olmak üzere alternatif mücadele yöntemlerine öncelik verileceği, bu çerçevede zirai mücadelede uluslararası taahhütler, gıda güvenliği, ekolojik denge ile çevre boyutunun göz önünde bulundurulacağı ifade edilmektedir. Tarımsal ürünlerin ekolojik yöntemlerle üretilmesine ilişkin kanun çalışmalarına başlanacağı, transgenik bitkilere ilişkin yönetmelik hazırlanacağı belirtilmektedir. Tüm bunlardan hareketle gıda güvencesi yanında gıda güvenliğine yönelik politikalara öncelikli hale gelmiştir.

Son birkaç BYKP'lerde tarımın çevresel boyutu ayrıntılı olarak ele alınmış ve tarımdan kaynaklanacak çevre sorunlarına yönelik olarak, girdi sübvansiyonlarının azaltılması, doğal, ekolojik, organik ve iyi tarım gibi alternatif tarım yöntemlerinin özendirilmesi, biyolojik mücadele yöntemlerine öncelik verilmesi gibi somut öneriler getirilmiştir.

Yasal ve kurumsal işleyiş

Türkiye çevre mevzuatı, dolayısıyla tarım-çevre politikasının hukuki yönü Çevre Kanunu ve bu kanun çerçevesinde hazırlanan tüzük, yönetmelik ve tebliğlerden oluşmaktadır. Ayrıca, bu amaçla hazırlanmış ve yürürlüğe girmiş uluslararası anlaşmalar da politikalara hukuki zemin hazırlamaktadır.

Türkiye'de, 1983 yılında çıkarılan 2872 sayılı Çevre Kanunu çevre mevzuatının çerçevesini oluşturmaktadır. Çevre Kanunu, çevre korunması konusunda "kirletme yasağı", "Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED)", "Denetim", "Kirletenin Sorumluluğu",

“İdari Makamlara Başvurma”, “Cezalar” ve “Çevre Kirliliğini Önleme Fonu” gibi araçlar getirmiştir. Bu konular, 7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 2018’de yürürlüğe girmesiyle güncellenmiştir.

Türkiye’de çevreyi koruyan politika araçlardan birisi de ÇED’dir. 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 10. maddesi ile yasal statüye oturtulan ÇED, 1993 tarihinde ÇED yönetmeliği olarak uygulamaya geçilmiştir. Yönetmelik çeşitli tarihlerde değişikliğe uğramış, özellikle AB uyum çalışmaları çerçevesinde 2014 yılında yayımlanan 29186 sayılı yönetmelikle son şeklini almıştır. Bu yönetmeliklere dayanılarak ÇED Raporu hazırlayacak kurum ve kuruluşlarda Yeterlik Belgesi şartı getirilmiştir. ÇED yönetmeliği, önemli çevresel etkileri muhtemel olan kamu ve özel sektöre ait projelere uygulanmaktadır. Türkiye’de uygulanan ÇED prosedürü yasal mevzuat ve kullanılan araçlar yönünden yurt dışı mevzuat ile benzerlik göstermesine rağmen, uygulamada farklılıklar göze çarpmaktadır.

Çevre Kanunu dışında tarım-çevre politikalarını yönlendiren pek çok hukuki düzenleme de bulunmaktadır. Bunlar arasında; Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu, Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Yeraltı Suları Hakkında Kanun, Milli Parklar Kanunu gibi çok sayıda kanun sayılabilmektedir.

Türkiye’de son yıllarda, tarım kaynaklı çevresel etkilerin azaltılmasına dönük çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilirler.

- Mera Kanunu
- Toprak Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği
- Hayvan Gen Kaynaklarının Korunması Hakkında Yönetmelik
- Tarımsal Kaynaklı Nitrat Kirliliğine Karşı Suların Korunması Yönetmeliği
- Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği
- Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik

Tüm çevre sorunlarında olduğu gibi, tarımsal kaynaklı çevre sorunları da ulusal olduğu kadar uluslararası bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla, bu alanda uygulanacak politikaların da bu özellikte olması gerekmektedir. Bu nedenle, Türkiye’nin tarım-çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak ülke içi önlemler yanında, uluslararası gelişmelerle bağlantılı uygulamalara gitmesi gerekmektedir.

Türkiye, tarım ve çevre konusunda pek çok uluslararası anlaşmaya da taraf olmuştur. Türkiye’nin taraf olduğu bazı uluslararası sözleşmeler arasında aşağıdakiler sayılabilir.

- İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi -Rio 1992 (2003)
- Avrupa Peyzaj Sözleşmesi (2000)
- Çölleşmeyle Mücadele İçin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (1998),
- Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi -Rio 1992 (1996),
- Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öne Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme - Ramsar Sözleşmesi (1994),
- Soyu Tehlikede Olan Yabani Bitki ve Hayvan Türlerinin Uluslararası Ticaretini Denetleme Sözleşmesi (CITES, 1994),
- Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi 1985 (1990)
- Akdeniz’de Özel Çevre Koruma Alanlarına İlişkin Protokol (Barselona, 1988)
- Avrupa Yaban Hayatı ve Doğal Yaşam Alanlarının Korunması Sözleşmesi (1984)
- Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme 1982 (1983)
- Kuşların Korunmasına İlişkin Paris Sözleşmesi (1966) bulunmaktadır.

Bu çok taraflı sözleşmelerin Türkiye’de sahada uygulanabilmesi için gerekli olan kanun ve düzenlemelerin yeterince yapılması önem arz etmektedir.

Türkiye’de çevre ile ilgili kurumsal yapı oluşturma çabaları 1970’li yıllarda başlamış ve 1978’de başbakanlığa bağlı Çevre Müsteşarlığı, 1991 yılında da 443 Sayılı KHK ile Çevre Bakanlığı kurulmuştur. 2003 yılında Çevre Bakanlığı ve Orman Bakanlığı birleştirilerek Çevre ve Orman Bakanlığı adı altında bir oluşum ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilen 9 Temmuz 2018 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur. Çevre ile ilgili kurumsal yapı oluşturma çalışmalarındaki karmaşa, kurulan çevre örgütlerinin kurumsallaşmasını olumsuz etkilemektedir. Çevreyi koruyan tarım politikaları konusunda sorunların çözümü ve yönetiminde Tarım ve Orman Bakanlığı yanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi birçok bakanlığın da yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Çevrenin korunması konusunda faaliyet gösteren kuruluşların yasal yetkileri açıkça net bir şekilde tanımlanmadığından görev çakışmaları yaşanmaktadır. Yasalar ve uygulayıcı kuruluşlar arasındaki bu tür çakışmalar ve karmaşalar yasaların uygulanmasını güçleştirmektedir.

12.6. Çevre Koruyucu Tarım Politikaları

Organik tarım yasası ve uygulamaları

Türkiye’de organik tarım uygulamaları, ilk kez Ege Bölgesinde 1984-1985 yıllarında çekirdeksiz kuru üzüm ve kuru incirle başlamıştır. Türkiye’de organik olarak yetiştirilen

ürünler, pazarlayıcı firmalar ile üreticiler arasında yapılan “sözleşmeli üretim” çerçevesinde üretilmekte ve pazarlanmaktadır. Yurtdışından gelen talep doğrultusunda, son yıllarda organik olarak üretilen ürün yelpazesinde hızlı bir artış görülmektedir. İlk organik tarım uygulamaları sonrası 1990 yılında organik tarım yapan üretici sayısı 1990 yılında 313 iken, 2019 yılında yaklaşık 172 kat artarak 53.783'e ulaşmıştır. Türkiye’de organik tarım yapılan üretim alanı ise, 1990 yılında 1037 hektar iken, 2019 yılında yaklaşık 336 kat artarak 348.460 hektara yükselmiştir. Türkiye’de son yıllarda organik hayvancılık da başlamış olup, 2019 rakamlarına göre 249 çiftçi 50.100 hayvanla organik üretim gerçekleştirilmiş ve 576 ton organik et üretilmiştir.

Türkiye’de organik tarımla ilgili kontrol ve sertifikasyon faaliyetinde bulunmak isteyen firmalar, Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı Organik Tarım Ulusal Yönlendirme Komitesi başvurmaktadır. İç ve dış piyasalarda ürünlerin organik olarak satılabilmesi için kontrol ve sertifikasyon kuruluşu tarafından belgelendirilmesi gerekmektedir. Türkiye’de organik tarım ürünleri işleyen ve bu ürünleri pazarlayan firmaları sertifika veren 41 adet kontrol ve sertifikasyon kuruluşu bulunmaktadır.

Türkiye, Avrupa Birliği’nin 2092/91 sayılı yönetmeliği ve IFOAM’ın temel ilkelerini göz önüne alarak, 18 Aralık 1994 tarihli ve 22145 sayılı Resmi Gazetede “Bitkisel ve Hayvansal Ürünlerin Ekolojik Metotlarla Üretilmesine İlişkin Yönetmeliği” yayınlamıştır. Türkiye, 30 Haziran 1995’de Avrupa Birliği ülkelerine organik ürünleri ihraç edebilmek için 2092/91 sayılı yönetmeliğe uyduğunu gösteren teknik dosyayı hazırlayarak ilgili Komisyona sunmuştur. Organik tarım ürünleri, sertifikaya tabi ürünler listesinde 6 Ocak 1996 tarihinden itibaren yer almıştır. “Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” 11.07.2002 tarihli 24812 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Türkiye’de 01.12.2004 tarihinde ise tüketiciye güvenilir, kaliteli ürünler sunmak üzere organik ürün ve girdilerin üretiminin geliştirilmesini sağlamak için gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik olarak 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna dayanarak da 10 Haziran 2005 tarihinde “Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” AB mevzuatıyla uyumlu olarak yenilenmiştir. Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair 30297 sayılı Yönetmelik ise 10 Ocak 2018 tarihinde en son yürürlüğe girmiştir.

Organik tarım başta olmak üzere alternatif tarım yöntemlerinin tümü, biyoçeşitliliği koruyan ve dolayısıyla ekosisteme devamlılık getiren sürdürülebilir bir tarımsal üretim sistemi olduğundan tüm dünyada teşvik edilmektedir. Organik tarımın gelişmesini

sağlayan üç temel sürükleyici (1) tüketici tercihleri ve dolayısıyla piyasanın istekleri, (2) kamu yararı dolayısıyla hükümetlerin geliştirdiği düzenlemeler, teşvikler ve destekler ve (3) çeşitli mülahazalarla ortaya çıkan üretici inisiyatifleri olarak sıralanabilir. Özellikle belli bir gelir seviyesinin ve yaşın üzerinde olan insanlar, sağlık endişesiyle fiyat farkına rağmen alternatif tarım ürünlerini daha çok tercih eder hale geldiğinden organik tarım piyasasının en önemli güdüleyicisidirler. Hükümetler, gıda güvenliği, sürdürülebilirlik, doğal kaynaklar ve çevrenin korunması gibi kamu yararına faydalarından dolayı çeşitli politikalar uygulayan sürükleyici diğer güç olmaktadır. Çiftçiler ise sürdürülebilir, daha düşük maliyetli, aile sağlığını koruyan ve sahip olduğu çevre şartlarında oluşturduğu özgün üretim sistemiyle özgüven veren bir yöntem olması nedeniyle organik tarıma meyletmektedir. Dolayısıyla bu üç sürükleyiciyi de geliştiren organik tarım politikaları çok yönlü olarak hayata geçirilmelidir.

İyi tarım uygulamaları

İyi tarım uygulamaları, çevreye duyarlı, kimyasalları en düşük düzeyde kullanan ve asgari hijyen ve hayvan refahı standartlarını karşılayan ve yaygın olarak kabul gören bir tarım biçimidir. Türkiye’de 2004 yılında uygulamaları başlayan Eurepgap protokolü Türk yaş meyve ve sebze üreticisi ile ihracatçısını doğrudan etkilemektedir.



Türkiye, yaş meyve sebze ihracatının önemli bir bölümünü, Almanya, Hollanda, Fransa ve Yunanistan gibi çoğunluğu AB üyesi ülkelere yapmaktadır. Dolayısıyla konu Türkiye açısından değerlendirildiğinde, özellikle ihracata yönelik olarak yetiştirilen yaş meyve ve sebze üreticileri ve ihracatçıları EUREPGAP sertifikası alma süreci içerisine girmiştir. Bu noktada Tarım ve Orman Bakanlığı EUREPGAP protokolünün incelenmesi ile üretici ve ihracatçıların bilgilendirilmesine yönelik bir Teknik Komite

oluşturmuş ve konuyla ilgili bir yönetmelik yayınlanmıştır. Resmi Gazetede 8.9.2004 tarih ve 25577 sayılı yayınlanan İyi Tarım Uygulamalarına İlişkin Yönetmelik, çevre, insan ve hayvan sağlığına zarar vermeyen bir tarımsal üretimin yapılması, doğal kaynakların korunması, tarımda izlenebilirlik ve sürdürülebilirlik ile gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla hazırlanmıştır. Yönetmelik, İyi Tarım Uygulamalarını uygulayan üreticiler ve üretici birliklerinin tarımsal desteklerden öncelikli olarak faydalanmasını sağlamıştır. En son İyi Tarım Uygulamaları Hakkında Yönetmelik 27778 sayılı gazetede 07.12.2010 tarihinde yürürlüğe girmiş ve önceki yönetmeliğin yerini almıştır.

Türkiye’de 2007 yılı verilerine göre iyi tarım üretici sayısı 651, üretim alanı 53.607 da iken, 2019 yılına kadar üretici sayısı 95 kat artarak 61894 çiftçiye, üretim alanı 101 kat artarak 5.396.073 da alana yükselmiştir. İyi tarım yapan il sayısı bu 12 yıllık bu dönemde yaklaşık 4 kat artarak 18’den 66 ile yükselmiştir. Türkiye’de EUREPGAP uygulamasını kısıtlayan birtakım sorunlar mevcuttur. Türkiye’deki ortalama işletme büyüklüğü yaklaşık 6,1 hektar olup, Avrupa ülkelerinden daha küçüktür. Oysa EUREPGAP sertifikası almış olan dünya üreticilerinin ortalama arazi büyüklüğü ise 29 hektarın üzerindedir. Dolayısıyla uygulama ek bir maliyet getirmekte olup, bu küçük işletmelerin EUREPGAP sertifikası ve denetimi birim maliyetlerini yükselmektedir.

Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) ve Biyogüvenlik

Türkiye’de modern biyoteknoloji ve bu kapsamda yer alan bitkisel biyoteknoloji çalışmaları başlangıç aşamasında olup, yasal olarak transgenik bitkilerin ticari olarak üretilmeleri söz konusu değildir. Türkiye, transgenik bitki geliştiren değil, geliştirilmiş transgenik çeşitleri satın alıp kullanma potansiyeli olan ülke durumundadır. Ancak, Türkiye’de ithal edilen bazı ham ve işlenmiş ürünlerin GDO içerip içermediği gıda güvenliği açısından fiilen denetlenememektedir. GDO’lu tohumların Türkiye’de satışı yasaklansa da, bu tip ürünlerin ithalatının kontrolü yapılamamakta, girişler sadece beyana dayalı olarak ve kontrolsüz olarak cereyan etmektedir.

Türkiye’de tüm ürünlerin dışalımını, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’ndan kontrol belgesi alınması koşuluyla serbesttir. Türkiye ABD ve Arjantin’den gıda ve yem amaçlı kullanılmak üzere önemli miktarda mısır ve soya fasulyesi dışalımını yapmaktadır. Ancak, bu ürünlerin alındığı ülkelerde GDO üretiminin çok yaygın olması, dışalımını yapılan bu ürünlerin de GDO olabileceğini akla getirmektedir. Türkiye’de transgenik ürün analizi yapabilecek laboratuvarların bulunmaması ve dışalımının tamamen satan ülkenin

bildirimine göre yapılması, dışalım yapılan özellikle mısır ve soya başta olmak üzere bazı ürünler hakkında kuşkulu bir ortam oluşturmaktadır.

Türkiye’de GDO üretimi, pazara sürülmesi ve gıda olarak kullanılması ile ilgili hukuki düzenleme ihtiyacı, Türkiye’nin BM Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve bu sözleşmenin eki Helsinki’de Aralık 1999’da yürürlüğe giren Protokolü olan Cartagena Biyogüvenlik Protokolüne taraf olması ve AB adaylık sürecinin başlaması ile birlikte hız kazanmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığınca, GDO’ların çevreye bilinçli salımı ve pazara sürülmesi hakkında başlatılan hukuki düzenleme çalışmaları, başlangıçta bir yönetmelik çerçevesinde hazırlanmış, ancak daha sonra cezai müeyyideleri de içermesi bakımından düzenleme Ulusal Biyogüvenlik Kanunu taslağına dönüştürülmüştür.

Türkiye’de GDO tarımı ile doğrudan ilgili bakanlık olan Tarım ve Orman Bakanlığının yanı sıra, konunun çevresel riskleri, gıda güvenliği ve halk sağlığı boyutları açısından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı da aynı ağırlıkta sorumludur. İlgili mevzuat 13.08.2010 tarih ve 27671 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik ve 16.07.2015 tarih ve 24418 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Biyogüvenlik Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

Tarım Stratejisi (2006–2010)

Tarım ve Orman Bakanlığı, 2006-2010 yılları arasında, AB’ye uyumu da gözeterek, tarım sektörü ile ilgili kesimlerin karar almalarını kolaylaştırmak, sektörün kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesini sağlamak ve çıkarılacak Tarım Çerçeve Kanunu ile bu kanuna dayalı olarak hazırlanacak ikincil mevzuatın temelini oluşturmak için Tarım Stratejisi 2006-2010 belgesini oluşturmuştur. 30 Kasım 2004 tarih ve 2004/92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilen belgede, kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması temel amaç olarak belirtilmektedir.

Belgede yer alan tarımsal destekleme araçları arasında Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri yer almaktadır. ÇATAK programı desteklerinde “erozyon ve olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, işlemeli tarım yapan üreticilerin, arazilerini doğal bitki örtüleri, çok yıllık yem bitkileri, organik tarım ve ağaçlandırma gibi yöntemleri kullanmalarını teşvik etmek üzere, talep etmeleri durumunda tarım tüzel kişileri/üretici grupları ile devlet arasında en az beş yıl süreyle ve birim alan başına belirlenen yıllık ödemelere dayalı sözleşme karşılığında

yem ve örtü bitkileri ile ağaçlandırma faaliyetleri yapılacaktır“ ifadesi vardır. ÇATAK Programı Desteğinin tarımsal destekleme içerisindeki payı %5 olarak belirtilmiştir.

Türkiye’de ilk kez, tarım sektörünün gelişmesinde çevre boyutunu dikkate alan ve sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşmasını hedefleyen bir tarımsal program dikkati çekmektedir. Hukuki bağlayıcılığı olan bir belge olmamakla birlikte, somut uygulama hedefleri ile önemli bir belge niteliğindedir.

12.7. Ormanlık Politikaları

Ormanlık politikası, orman kaynaklarında gerçekleşen faaliyetlerin toplum ve ulusal ekonomi içindeki bazı sektörlerle ilişkilerini konu edinmektedir. Aynı zamanda günümüzde ormancılığın kendi dışındaki tüm sektörlerle ve toplum ile olan ilişkilerini ve etkileşimini de kapsamaktadır.²⁵ Burada var olan konu çeşitliliklerinin yanı sıra boyut değişiklikleri de önem kazanmaktadır. Ormanlık politikası kapsamında incelenen konular ulusal ve bölgesel ölçekten uluslararası ve küresel boyutlara taşınmaktadır. Ormansızlaşma, kuraklık ve çölleşme, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, sürdürülebilir kırsal kalkınma, karbon stok alanları gibi konular ormancılık politikalarının da hedefinde yer almaktadır.

Ormanlıkta ormanlar ve diğer ağaçlık alanların durumu “orman kaynakları”; orman tesisi, ıslahı, tohum ve fidan üretimi ve gen kaynaklarının korunmasını “biyolojik çeşitlilik”; doğal gençleştirme alanı açma, yerleşme, yakacak odun tüketimi, orman yangınları, otlatma zararları ve izin irtifakları “ormanların sağlık, canlılık ve entegrasyonu” politikaları olarak adlandırılmaktadır. İlave olarak odun ve odun dışı orman ürünleri üretimi “ormanların üretim kapasitesi ve fonksiyonları”; koruyucu özelliği nedeniyle muhafaza edilen alanların korunması “ormanların koruyucu ve çevresel fonksiyonları” ve orman köyleri ve sivil toplum örgütleri ise “ormanların sosyoekonomik fonksiyonları” başlıkları altında ele alınmaktadır.²⁶

Tüm bu faaliyet ve fonksiyonlar açısından son yıllardaki ormancılık politikalarının sonuçları değerlendirildiğinde orman ve ormancılık adına genelde olumlu gelişmelerin olduğu ancak bu sonuçların hedeflenen seviyelere gelemediği görülmektedir. Ayrıca bazı gelişmelerin genel eğilimlerin sonucunda ortaya çıktığı ve bazılarının da verilerin temin edilişle ilgili olduğu ifade edilmektedir. Kamunun da gündeminde olan ve

²⁵ Aytuğ Akesen ve Abdi Ekizoğlu, Ormanlık Politikası, Türkiye Ormanlıklar Derneği Yayını, Ankara: 2010.

²⁶ Erdoğan Atmış ve Hikmet Batuhan Günşen, “AK Parti Hükümetlerinin Ormanlık Politika ve Uygulamalarının Sürdürülebilir Orman Yönetimi Kapsamında Analizi”, *Orman Mühendisliği Dergisi*, Sayı: 10-12, s. 8-23. 2013.

toplumun ikna edilmesi gereken konulardan biri ormanların amaç dışı kullanımı, diğeri de orman alanlarının korunması adına ormanda ve etrafında var olan mera ve otların kullanımdan uzak tutularak israf edilmesidir. İşte bu noktada, dünyada gittikçe yaygınlaşan bir eğilim olan tarımsal ormancılık gündeme gelmektedir.

Tarımsal Ormancılık

Tarımsal ormancılık aynı arazi üzerinde aynı zamanda veya birbirini takip edecek şekilde ormancılık, bitkisel üretim ve hayvancılığın birleştirilerek kombine arazi kullanımı sağlayan, arazinin verimliliğini artıran, halkın kültürel çalışmaları ile uyumlu ve devamlılık arz eden bir arazi kullanım şeklidir.¹³¹²⁷ Diğer bir ifadeyle tarımsal ormancılık, bitkisel üretim alanları ve meralar içinde veya çevresinde ağaç ve çalılarının yetiştirildiği bir arazi kullanım sistemidir. Sistem sosyal, ekonomik ve çevresel boyutta etkileşimin bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı gibi doğal kaynakların temel ögesi olan tarım ve ormancılık faaliyetleri ve bunlar sonucunda elde edilen ürünlerin birim üretim alanından aynı anda ya da birbirini izleyen zamanlarda üretilmesini sağlayan bileşik bir üretim sistemidir.



Tarımsal ormancılıkta arazi kullanımı geniş ve etraflı düşünülmektedir. Tarımsal ürünler, hayvan yemi olan bitkiler, ağaçlardan toplanan yenilebilir meyveler, diğer tali ürünler, yakacak odun, tomruk, kereste gibi çok çeşitli ürünlerin yetiştirilmesi amaçlanır. Tarım ve ormancılığın bu amaçlı kombinasyonu artan biyoçeşitlilik ve azaltılmış erozyon da dâhil olmak üzere çeşitli faydalara sahiptir.²⁸ Böylece kısıtlı kaynak olan araziye ekolojik, teknolojik, ekonomik ve sosyo-politik koşul ve imkânların bileşkesini bularak kişi ve toplum yararına en uygun şekilde kullanmaktır. Tarımsal ormancılık uygulamaları tüm dünyada çok yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Özellikle

²⁷ İbrahim Turna, Tarımsal Ormancılık, Agroforestry, KTÜ, Orman Fakültesi Ders Notları, Yayın No: 87, 2013.

²⁸ "Agroforestry", Wikipedia, en.wikipedia.org/wiki/Agroforestry, (Erişim tarihi: 30 Kasım 2018).

gelişmiş ülkelerin kontrolünde geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde de başarılı bir şekilde uygulanmaya devam etmektedir.

Tarımsal ormancılık sistemlerinin çok sayıda ekolojik ve çevresel avantajları bulunmaktadır. Zira sistem gıda ürünleri üretimi, evcil hayvancılığı teşvik, toprak ve su kaynaklarını düzenleme, biyoçeşitliliğin sürdürülmesi, karbon miktarına katkı sağlama yanında iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini azaltma gibi çok çeşitli fonksiyonlara hizmet etmektedir. Sosyal ve ekonomik faydalarına gelince sistem yeni iş imkânları sağlamakta, halkın tarım ve ormancılık algılarını iyileştirmekte ve doğal peyzaj için bir şans sunmaktadır. Tüm bunların yanında kırsal halkın kalkınmasına katkı sağlamaktadır. Tarımsal ormancılıkta ağaçlar ve zirai ürünlerin toprağın değişik katmanlarından en etkili şekilde faydalanması esas alınmaktadır. Dolayısıyla bu faydalanmayı gerçekleştirmek için uygulamaya konulacak sistemlerin iyi planlanması ve tekniğine uygun olması gerekmektedir.

Dünya nüfusu arttıkça arazinin daha verimli ve sürdürülebilir kullanımı ihtiyacı daha acil hale gelmektedir. BM'ye göre 2011'de 7 milyardan fazla olan dünya nüfusunun bu yüzyıl ortasına kadar 9,3 milyara çıkması beklenmektedir. Bu durumda, 2050 yılının gıda talebini karşılamak için üretimin % 30'un üzerinde artması gerekecektir. Bu rakamlar, geçmişteki ve bugünkü sürdürülebilir olmayan arazi kullanımı uygulamalarından kaynaklanan güncel sorunlara neden olan arazi yönetme, tarımsal ürünler üretme ve ağaç ürünleri yetiştirme yöntemlerini sorgulamak ve değiştirmek için yeterli gerekçeler oluşturmaktadır.

Türkiye'deki tarımsal ormancılık çalışmalarını iyi anlayabilmek ve potansiyelini tespit edebilmek için ülkenin coğrafi yapısını ve özellikle yetişme ortamı özelliklerini iyi bilmek ve buna bağlı olarak flora (bitki örtüsü) ve faunayı (hayvan varlığı) tanımak gerekmektedir. Türkiye yedi coğrafi bölgesi ile çok değişik iklim ve toprak yapısına, çok çeşitli flora ile fauna çeşidine sahiptir. Tarımsal ormancılıkta esas olan aynı arazi parçasından çok yönlü yararlanmak olduğuna göre arazi yapısının iyi tanınması ve maksimum verimi alacak ürün çeşitlerinin belirlenmesi şarttır.

Tarımsal ormancılıkla arazi sahiplerine odun ve odun dışı orman ürünleri bakımından kendi kendine yeterlilik sağlaması, ürün çeşitliliğinde artış güvencesi, toprak altı ile üstündeki boşlukların daha verimli kullanılması, erozyona karşı tarım topraklarının korunması, üretilen tarımsal ürünlerin besin değeri, organik madde açısından toprak verimliliğinde -daha az gübreleme gereksinimi ile- artış, hayvansal ve bitkisel ürünlerin

rüzgâr, sıcaklık ve soğuklara karşı korunması, bitkisel ürünlerin yetiştirilmesi için daha düşük kalitedeki yetiştirme ortamlarının kullanımının sürdürülmesi sağlanabilecektir.

Türkiye arazi sınıfları ve bölgesel durumu iyi incelenerek gerek ormancılık gerekse de tarımsal faaliyetlerde birbiriyle rekabet eden değil birbirini tamamlayan çalışmalar yapılmalıdır. Özellikle farklı yetiştirme ortamı koşullarına sahip Türkiye’de tarımsal ormancılık faaliyetlerinin çok geniş alanlara uygulanabileceği görülecektir. Nitekim tarımsal ormancılıkla ilgili yapılan bilimsel çalışmalarda bu konu açıkça ifade edilmektedir.

Çok fonksiyonlu özellikleri sayesinde tarımsal ormancılık gündemde olan çevresel, ekonomik ve sosyal sorunların çözümünün bir parçasıdır.²⁹ Tarımsal ormancılık sistemleri ağaçların tarım ortamlarında mahsuller ve/veya hayvansal üretim sistemleri ile birlikte yönetildiği geleneksel ve modern arazi kullanım sistemlerini içerir. Tüm ölçeklerde arazi kullanıcıları için sosyal, ekonomik ve çevresel faydaları artırmak amacıyla üretimi çeşitlendiren ve sürdüren dinamik ve ekolojik temelli doğal kaynak yönetim sistemleridir.

Tarımsal ormancılıktan elde edilen kazanımları gösteren ve giderek artan sayıda bilimsel çalışmalar mevcuttur. Bu avantajları ciddi bir şekilde dikkate alıp tarımsal ormanların çevreyi ve insanların yaşamını iyileştirmeye önemli katkıda bulunabileceğine inanmak gerekmektedir. Türkiye açısından ormanlar içindeki meraların, ağaç ve çalı gibi orman ürünlerine zarar vermeden kullanılması doğal bitkisel ve hayvansal ürünler üretimine önemli katkılar sağlayacaktır. Dolayısıyla kaynakların sürdürülebilir kullanımı, yoksul yanlısı kalkınma, sürdürülebilir tarım ve gıda güvenliği politikalarıyla da çok uyumlu olan tarım ormancılığı daha çok gündeme gelmelidir. Bu konu üzerine çalışmalar yapılmalı, yeni uygulamalar başlatılmalı ve bunlar yaygınlaştırılmalıdır.

12.8. Tarım, Doğal Kaynaklar ve Çevre Politikalarının Geleceği

Türkiye’de son yıllarda bir yandan ülke gerçeklerinin ve sorunlarının etkisiyle, diğer yandan AB’ye uyum çalışmaları çerçevesinde ve taraf olunan uluslararası anlaşmalar nedeniyle ortaya çıkan gelişmelere ilave olarak tarım ve çevre konusunda yapılmış başka çalışmalar da bulunmaktadır. Türkiye’de çevreyi koruyan tarım politikaları konusunda önemli adımların atıldığı, ciddi yasal düzenlemelerin yapıldığı ve bu gelişmelerin AB ile uyumlu olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak, bu olumlu

²⁹ FAO, Agroforestry, www.fao.org/forestry/agroforestry/en.

adımlara rağmen Türkiye’de tarımsal kaynaklı çevre sorunlarının çözümlenmesinde hala tarımın kendisinden kaynaklanan bazı sorunların var olduğu ve öncelikle bu sorunların çözülmesi gerektiği görülür. Ayrıca, bu gelişmelerin tarıma ve çevreye olumlu olarak yansiyabilmesi için sahadaki uygulamaların etkin bir şekilde denetlenmesi ve yaptırımların işletilmesi de zorunludur.

Türkiye’nin diğer sektör politikaları kadar tarım politikaları da çevresel politikalarla uyumlu olmak durumundadır. Türkiye’de tarım ve çevre konusunun hukuki boyutuna ilişkin bu gelişmelere rağmen, uygulama ve yaptırım konusunda halen zayıf noktaların olduğu görülmektedir. Tarım ve çevre politikaları ile ilgili uygulayıcı kurumlar arasında koordinasyonun sağlanmasında halen giderilmesi gereken eksiklikler bulunmaktadır.

Ekonomi politikası ile doğal kaynaklar ve çevre politikası ikilemi

Ekonomik teoride, ekonomik davranma biçimi belli bir kaynakla yani maliyetle en yüksek kazançla ulaşmak veya belli bir kazançla minimum maliyetle ulaşmak şeklinde ifade edilir. Bu anlamda firmalar kârlarını en yüksek yapmayı ve tüketiciler ise faydalarını en yüksek yapmayı hedefler. Bunların sonucu olarak doğal kaynak rezervleri azalır ve çevre aşırı kirlenmeye başlar. Yani doğadan çıkarma, üretim, işleme tüketim ve yok etme süreci hızlı bir şekilde devam eder. Firmalar kâr ettikçe daha fazla üretmeyi, tüketiciler kazandıkça daha çok tüketmeyi hedefler ve bu da belirtilen süreci yani doğal kaynakları daha hızlı tüketme ve çevreyi daha fazla kirlenmeye sevk eder. Yapılan bazı çalışmalar, radikal önlemler alınmaz ise, dünyanın iflas noktasına doğru hızla ilerlediğini ifade etmektedirler.

Bu durumda, ciddi doğal kaynaklar ve çevre politikaları bu gidişatı yavaşlatmayı ve hatta durdurmayı hedeflemektedir. Doğal kaynaklar, çeşitli politikalarla korunmaya çalışılırken, çevre politikaları yardımıyla çevre kirliliği en aza indirilmeye çalışılmaktadır. Doğal kaynakları koruma ve çevreyi temiz tutmaya yönelik kanun ve yönetmelikler, üreticiye hatta tüketiciye hem yaptırımlar ve hem de vergiler yoluyla ilave maliyetler yüklemektedir. Dolayısıyla gerek üretici ve gerekse tüketici sırasıyla üretim ve tüketimini kısmaktadır. Böylece, en yüksek kâr ve faydayı sağlayan davranış biçimine gem vurularak, doğal kaynakların korunması ve çevrenin temiz tutulması sağlanabilmektedir.

Ekonomik tutumuyla üretici ve tüketiciler doğadan çıkarma, üretim, işleme, tüketim ve yok etme sürecini hızlandırarak çevreyi kirlendirir. Bu gidişatı yavaşlatma, üretici ve tüketiciye sosyal maliyetler yükleyen çevre politikalarıyla sağlanır. Yoğun girdi kullanımı tarımsal üretimde artış sağlarken çevre sorunlarına da neden olabilmektedir. Bu etkileri azaltmak için doğal, organik ve iyi tarımın gibi alternatif tarım yöntemlerinin yaygınlaştırılması yanında arazileri çevre amaçlı korumak için uygulanan destekler artırılmalıdır.

KAYNAKLAR

- Anonim. 2018. Heinrich Böll Stiftung Derneği, <https://tr.boell.org/tr/2014/06/16/turkiyede-mevsimlik-tarim-iscilerine-dair-kisa-bir-degerlendirme-yayinlar>
- Atış, E. ve ark., 2016. Türkiye’de Tarım-Çevre Politikalarının Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Atmış, A. ve Günşen, H. B., 2013. AK Parti Hükümetlerinin Ormancılık Politika ve Uygulamalarının Sürdürülebilir Orman Yönetimi Kapsamında Analizi”, *Orman Mühendisliği Dergisi*, Sayı: 10-12, s. 8-23.
- Akesen, A. ve Ekizoğlu, A., 2010. *Ormancılık Politikası*, Türkiye Ormancılar Derneği Yayını, Ankara: Eylül 2010.
- Ayyıldız, T., 1992. Tarım Politikası, Genel Politikalar ve Türkiye’deki Durum. Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları No: 286, Erzurum.
- Çalgüner, C., 1979. Ziraat Politikası, T.C. Ziraat Bankası Yayınları, Ankara.
- Çivi, H., 1977. Tarımsal Ürünlerde Taban Fiyatlar ve Türkiye’de Taban Fiyat Politikası, Atatürk Üniversitesi İşletme Fak. Yayınları No: 59. Erzurum.
- Demirci, R., Özçelik, A., 1986. Tarım Tarihi, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları No: 976. Ankara.
- Eraktan, G., 1989. Tarım Politikası I. Ankara Üniversitesi Ziraat Fak. Yayınları No: 1163. Ankara.
- EU, https://ec.europa.eu/agriculture/rca/concept_en.cfm
- FAO. Agroforestry, www.fao.org/forestry/agroforestry/en
- Gürgen, Y., 1988. Tarımsal Kuruluş ve Organizasyonlar. Çukurova Üniversitesi Ziraat Fak. Ders Kitabı No: 83. Adana.
- Gürler, Z., 1995. Tarımsal Kuruluşlar ve Organizasyonlar, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fak. Ders Notları, Tokat.
- Güven, O., Yavuz, F., 2016. Büyükbaş Hayvancılık Sektöründe Süt Gelirini Belirleyen Unsurlarının Analizi, Türkiye XIII. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 12-14 Eylül, 2016, Kahramanmaraş.
- Kaya, M., 2017. Tarımda Lisanslı Depoculuk Sistemi: Hububat Piyasası Örneği, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2971.

- Knutson, R. D., Penn, J. B., Boehm, W. T., 1990. Agricultural and Food Policy, Second Edition, Prentice Hall Inc, New Jersey.
- Miller, L. M., 1982. Economics Today, The Micro View, Harper and Row Publishers, New York.
- Orhan, O. Z., 1999. Türkiye’de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999-62, İstanbul.
- Ören, N., 1994. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamaları, Bu Uygulamalar Sonucu Ortaya Çıkan Üretici ve Tüketici Transferleri ve Bunun Çukurova Tarımına Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Çukurova Üniv. Fen Bilimleri Enstitüsü. Adana.
- Ören, N., O. Erkan, 1995. "Tarım Kesimine Yönelik Ulusal Politikalar: Amaçlar, Kullanılan Araçlar, Farklı Yaklaşımlar ve Etkileri", MPM Verimlilik Dergisi, 1995/4, s.141-156.
- Partigöç, N. S. 2018. Kentleşme Sürecinde Kırsal Alanların Mekânsal Değişimi ve Dönüşümü: Denizli Kenti Örneği, Bilişim Teknolojileri Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak 2018.
- Randall, A., 1987. Resource Economics: An Application Approach to Matural Resource and Environmental Policy, Second Edition, John Wiley and Son, New York.
- Resmi Gazete, 2006. 5488 Nolu Tarım Kanunu, 18.4.2006, Ankara.
- TARSİM, 2018. Tarım Sigortaları Havuzu 2018 Faaliyet Raporu, Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2019. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2020), Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Temmuz 2019, Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2020. 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- TKDK, 2017. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Stratejik Planı 2017-2021, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ankara.
- TOB, 2019. Tarımsal Desteklemeler Daire Başkanlığı Kayıtları, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ankara
- TOB, 2019. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Tarım Sigortaları ve Doğal Afetler Daire Başkanlığı Kayıtları, Tarım ve Orman Bakanlığı. Ankara.
- TOB, 2019. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kayıtları, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ankara.
- TOB, 2015. Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi 2014-2020. Tarım ve Orman Bakanlığı Yüksek Planlama Kurulu Kararı, Sayı: 2014/45, Resmi Gazete Sayı: 29274, 21 Şubat 2015, Ankara.
- TOB, <http://www.tarim.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler>

- Turna, İ., 2013. Tarımsal Ormancılık (Agroforestry), *KTÜ, Orman Fakültesi Ders Notları*, Yayın No: 87, Trabzon.
- TURKTOB, 2019. Türkiye Tohumcular Birliği, Tohumculuk Sektör Raporu, Ankara.
- TÜİK, www.tuik.gov.tr
- Tweeten, L., 1989. Agricultural Policy Analysis Tools For Economic Development, Westview Press / IT Publications, Boulder, San Francisco and London.
- Tweeten, L., 1989. Farm Policy Analysis, Westview Special Studies in Agriculture Science and Policy, Westview Press, Boulder, San Francisco and London.
- USDA/ERC, 2014. <http://www.ers.usda.gov>
- Ülkümen, L., 1996. Tatbiki Bir Görüşle Ziraat Politikamız, Ana Hatlarıyla Zirai Reform-Zirai Organizasyon. Ajans-Türk Matbaası. Ankara.
- Wikipedia, Agroforestry, www.wikipedia.org/wiki/Agroforestry/en.
- Yavuz, F., 2019. 6360 Sayılı Yasayla Büyükşehir Belediyesi Yasasındaki Değişikliğin Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayla İlgili Yönünün Değerlendirilmesi, Türkiye Belediyeler Birliğine Bilgi Notu, Kasım 2019, Ankara.
- Yavuz, F., 2017. Orda Bir Köyden Hadi Köyümüze Dönelime!, Tarım Ekonomisti Gözüyle, Pusula Gazetesi, 6 Aralık 2017, Erzurum.
- Yavuz, F., Birinci, A., Peker, K., 1998. Doğu Anadolu Tarımının Ekonomik Yapısındaki Değişim, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Doğu Anadolu Tarım Kongresi, 14-18 Eylül 1998, Erzurum.
- Yavuz, F., 2000 Türkiye’de Tarım Politikası, Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi 31, Özel sayı, 9-22.
- Yavuz, F., 2006. Editör, *Türkiye’de Tarım*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Yavuz, F., 2011. Editör. *Erzurum Büyükşehir Hayvan Islahı Projesi: Çiftçi El Kitabı III. Baskı*, Mega Ofset, Nisan 2011, Erzurum.
- Yavuz, F., Dilek, Ş., 2019. Türkiye Tarımına Yeniden Bakış, SETA, Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları 137, ss. 139, Ankara.
- Yurdakul, O., Smith, D., Koç, A., Fuller, F., Şengül, H., Akdemir, Ş., Ören, M. N., Aksoy, Ş., Yavuz, F., Saner, G., Akbay, Ö., Yalçın, İ., 1999. Türkiye’de Hayvansal Ürünler Arzı ve Yem Talebi: Mevcut Durumun Değerlendirilmesi, ve Alternatif Politika Senaryoları, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara.

