

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**

**TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLERİN AVRUPA BİRLİĞİ İLE  
KARŞILAŞTIRILMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Filiz ACAR**

**AĞUSTOS-2020**

**TRABZON**

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**

**TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLERİN AVRUPA BİRLİĞİ İLE  
KARŞILAŞTIRILMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Filiz ACAR**

**ORCID: 0000-0001-6811-2840**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Levent Yahya ESER**

**AĞUSTOS-2020**

**TRABZON**

## **BİLDİRİM**

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ- Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Filiz ACAR

21.08.2020

## ÖNSÖZ

Tarım sektörü, insanoğlunun beslenmesi için gerekli olan kaynakların temelini oluşturduğundan oldukça önemli sektördür. Ayrıca tarım sektörü, istihdam oluşturmaları, milli gelire katkı sağlamaları, tarıma dayalı sanayinin hammadde kaynağını oluşturmaları bakımından da önemlidir. Tarım sektörünün öneminden dolayı ülkeler tarım alanında faaliyetler sürdürmektedir. Ancak tarım sektörünün iklim koşullarından aşırı etkilenmesi ve bu alanda faaliyet gösteren çiftçilerin gelir düşüklüğü, bu sektörün desteklenmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde uygulanan tarımsal desteklerin neler olduğu açıklanacaktır. Türkiye’de uygulanan tarımsal desteklerin analizi değerlendirilecektir. Türkiye’de ve AB’de uygulanan tarımsal desteklerin benzerlik ve farklılıkların neler olduğunu ortaya koyması ayrıca Türkiye’deki tarım sektörünün sorunlarını yeniden değerlendirilmesi bakımından önemlidir.

Bu çalışmanın planlamasından sonuçlanmasına kadar olan sürede, gereken olanak ve yardımı sağlayan değerli danışman hocam Doç. Dr. Levent Yahya ESER’ e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ağustos, 2020

Filiz ACAR

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER .....	V
ÖZET.....	VIII
ABSTRACT .....	IX
TABLolar LİSTESİ.....	X
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XI
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XII
GİRİŞ.....	1-3

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. TARIM HAKKINDA GENEL BİLGİLER VE DÜNYA'DA TARIM SEKTÖRÜ.....</b>	<b>4-27</b>
1.1. Tarımın Tanımı ve Önemi.....	4
1.2. Tarımsal Faaliyet ve Sınıflandırılması .....	5
1.2.1. Bitkisel Üretim .....	5
1.2.2. Hayvansal Üretim.....	5
1.2.3. Orman Ürünleri Üretimi.....	6
1.2.4. Su Ürünleri Üretimi.....	6
1.3. Tarımsal Faaliyetlerin Genel Özellikleri.....	6
1.4. Tarımın Ekonomiye Katkısı .....	10
1.4.1. Ürün Katkısı .....	11
1.4.2. İşgücü Katkısı.....	12
1.4.3. Milli Gelire Katkısı .....	12
1.4.4. İhracata Katkısı .....	13
1.4.5. Diğer Sektörlere Katkısı.....	13
1.5. Tarımın Türkiye ve Dünya Ekonomisindeki Yeri.....	14
1.5.1. Tarımın GSYH İçindeki Payı .....	14
1.5.2. Tarımın İstihdam İçindeki Payı.....	17
1.5.3. Tarımın Dış Ticaret İçindeki Payı.....	20

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UYGULANAN TARIMSAL DESTEK POLİTİKALARI.... 28-59

2.1. Tarımsal Destekleme Politikalarının Genel Çerçevesi.....	28
2.2. Tarımsal Destekleme Politikalarının Nedenleri .....	28
2.3. Tarımsal Destekleme Politikaların Genel Amaçları.....	29
2.4. Tarımsal Destekleme Araçları.....	30
2.4.1. Tarımsal Ürün Fiyatlarına Müdahaleler .....	30
2.4.2. Dolaylı Olarak Uygulanan Tarımsal Destekler .....	32
2.4.3. Doğrudan Gelir Ödemeleri Uygulamaları (DGD).....	33
2.5. Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikasının Oluşumu.....	34
2.5.1. OTP'nin İlkeleri .....	35
2.5.2. OTP'nin Fiyat Mekanizmaları.....	36
2.5.3. OTP'nin Finansman Mekanizmaları .....	38
2.5.4. OTP Reformları.....	41
2.5.4.1. Mansholt Planı (1968).....	42
2.5.4.2. 1992 Macsharry Reformu.....	43
2.5.4.3. Gündem 2000 .....	44
2.5.4.4. Fischler (2003) Reformu .....	46
2.5.4.5. Sağlık Kontrolü.....	50
2.5.4.6. 2013 Sonrası ve 2020'ye Doğru OTP .....	51

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLER VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI.....60-108

3.1. Türkiye'de Uygulanan Tarımsal Destekler .....	60
3.1.1. 2000 Yılı Öncesi Tarım Politikaları .....	60
3.1.1.1. 1923-1960 Dönemi.....	61
3.1.1.2. 1960-1980 Dönemi.....	62
3.1.1.3. 1980-2000 Dönemi.....	63
3.1.2. 2000 Yılı Sonrası Tarım Politikaları .....	65
3.1.3. 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Tarımsal Destek Araçları .....	66
3.1.3.1. Doğrudan Gelir Desteği (DGD) .....	67
3.1.3.2. Girdi Desteği (Sübvansiyon).....	67
3.1.3.3. Fark Ödeme Sistemi (Prim Destekleri) .....	68
3.1.3.4. Telafi Edici Ödemeler (Alternatif Ürün Programı) .....	69

3.1.3.5. Hayvancılık Destekleri .....	69
3.1.3.6. Tarım Sigortası Desteği.....	69
3.1.3.7. Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı .....	69
3.1.3.8. Kırsal Kalkınma Destekleri.....	69
3.1.3.9. Diğer Destekler .....	70
3.2. Türkiye’de DGD Öncesi ve DGD Sonrası Uygulanan Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması.....	72
3.3. Türkiye’de Mevcut Tarımsal Destekler .....	77
3.4. Türkiye’de Uygulanan Tarım Destekleri Etkinliğine İlişkin Literatür Taraması.....	80
3.5. Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Desteklerin Analizi .....	83
3.5.1. Bitkisel Üretime Verilen Desteklerin Analizi .....	85
3.5.2. Hayvansal Üretime Verilen Desteklerin Analizi.....	90
3.6. Türkiye ile AB Ülkelerindeki Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması.....	95
3.7. Türkiye ve AB Ülkelerinde Tarımsal Amaçlı Kooperatifleşme.....	102
3.8. Türkiye’de Tarım Sektörünün Yapısal Sorunları.....	105
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>109</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR.....</b>	<b>115</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>129</b>

## ÖZET

Tarım sektörü, insanoğlunun besin kaynaklarının temelini oluşturduğundan dolayı bütün ülkeler için oldukça önemlidir. Tarım sektörü; istihdam yaratma, milli gelire katkı sağlama ve dış ticarete konu olması itibarıyla de önemli bir sektördür. Küreselleşen dünyada tarım sektörü, hizmetler sektörünün gölgesinde kalmış gibi görünse de hala önemini korumaktadır. Çünkü tarımsal ürünler, ülkelerin bugün olduğu gibi gelecekte de temel gereksinimlerini karşılamaya devam edecektir. Bu kadar önemli olan sektörün karşılaştığı en önemli sorun ise iklim koşullarından aşırı etkilenmesi ve bu alanda faaliyet gösteren çiftçilerin gelir düşüklüğüdür. Bu özelliklerinden dolayı tarım çeşitli araçlarla desteklenen bir sektör olmuştur. Çalışmada, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de uygulanan tarımsal destekler üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de uygulanan tarımsal destekler ile Avrupa Birliği'ndeki destekleri karşılaştırarak, 2009-2018 dönemi için Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerin analizini yapmaktır. 2009-2018 yılları arasında Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerin üretim miktarına etkisini belirlemek için TÜİK, T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı gibi resmi kurumlardan elde edilen veriler grafikler aracılığıyla betimsel olarak analiz yapılmıştır. Bu doğrultuda, çalışmanın ilk bölümünde tarım sektörünün özellikleri incelenmiş ve makroekonomik göstergelerle tarım sektörü analiz edilmiştir. İkinci bölümde, AB tarafından oluşturulan OTP ve geçirdiği reformlar üzerinde durulmuştur. Son bölümde ise Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerin neler olduğu ve tarımsal üretim miktarı üzerinde etkisi verilerle analiz edilmiştir. Son olarak, AB ile Türkiye'de uygulanan tarımsal destekler karşılaştırılmış ve Türkiye'de tarım sektörünün yapısal sorunlarına değinilmiştir.

Çalışmanın sonucunda, Türkiye'de bitkisel üretimi artırmak için uygulanan fark ödemesi desteğiyle tarımsal üretim miktarı arasında doğrusal bir ilişki olduğu kanısına varılmıştır. Ancak alan bazlı destek ödemeleriyle üretim miktarı arasında anlamlı bir ilişki olmadığı görülmüştür. Hayvancılık ödemeleri ile büyükbaş et üretimi ve süt üretimi arasında doğrusal bir ilişki olduğu ancak küçükbaş et üretimiyle arasında anlamlı bir ilişki olmadığı bulgusuna varılmıştır. Ayrıca AB ile Türkiye'nin tarımsal destekleme aracı kıyaslandığında; Türkiye'nin ürün bazlı prim destekleme ödemelerini benimsediği, AB'nin ise üretici bazlı destekleme sistemini temel ilke olarak benimsediği anlaşılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Tarım Sektörü, Ortak Tarım Politikası, Türkiye, Avrupa Birliği, Tarımsal Destekler



## ABSTRACT

The agriculture sector is very important for all countries, as it forms the basis of human food sources. Agriculture sector; It is also an important sector in terms of creating employment, contributing to national income and being subject to foreign trade. Although the agriculture sector seems to be overshadowed by the services sector in the globalizing world, it still maintains its importance. The most important problem faced by the sector, which is so important, is its extreme exposure to climate conditions and low income of farmers operating in this field. Due to these features, agriculture has been a sector supported by various tools. The study focused on the implementation of agricultural subsidies in the European Union and Turkey. Both countries intervened in agricultural activities with different tools for their own purposes.

The purpose of this study, comparing the support by the European Union agricultural subsidies implemented in Turkey, for the period 2009-2018 is to demonstrate the effectiveness of agricultural subsidies implemented in Turkey. Between the years 2009-2018 to determine the effect on the amount of production of agricultural support implemented in Turkey, TÜİK, T. C. Ministry of Agriculture and Forestry and T.C Treasury and the Ministry of Finance obtained from official institutions were graphically analyzed and analyzed. Accordingly, in the first part of the study, the characteristics of the agricultural sector were examined and the agricultural sector was analyzed with macroeconomic indicators. In the second part, the reforms of the CAP created by the EU countries are emphasized. In the last part of what the impact on agricultural subsidies applied in Turkey and that the amount of agricultural production were analyzed with the data. Finally, agricultural subsidies implemented in Turkey with the EU were compared and discussed the structural problems of the agricultural sector in Turkey.

In conclusion, with the support of the difference in pay is applied to increase the amount of agricultural production in crop production in Turkey has concluded that there is a linear relationship. However, there was no significant relationship between area-based support payments and the amount of production. Moreover, when compared with the EU, Turkey's agricultural support tool; Turkey has adopted the product-based premium support payments, it is understood that the EU is adopting a manufacturer based support system as a basic principle. So the density of Turkey in the EU independent price policy applying direct income support from production are applied.

**Keywords:** Agriculture, Common Agriculture Policy, Turkey, European Union, Agricultural Support

## TABLolar LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	Çeşitli Ülkelerde Tarımsal GSYH (2018) .....	16
2	Çeşitli Ülkelerde Tarımsal İstihdam (2018).....	19
3	Dünya Mal Ticaretinde Lider Ülkeler (2018, Milyar Dolar) .....	20
4	Tarımsal Ürünlerin En Büyük 10 İhracatçısı ve İthalatçısı (2018) .....	22
5	Türkiye’de Tarımsal Ürünler İhracatı ve İthalatı (Milyar Dolar).....	22
6	Türkiye’nin Tarımsal Ürünlerde En Çok İhracat ve İthalat Yaptığı Ülkeler (2018).....	26
7	2014-2020 Öngörülen OTP Harcamaları .....	39
8	AB Üyesi Ülkelere Göre OTP Harcamaları (2018, Bin Euro).....	40
9	Kırsal Kalkınma Önlemleri .....	46
10	OTP Reformu İçin Komisyon Önerilerinin Özeti .....	52
11	Yeni OTP Reformuyla Gelişen Doğrudan Ödemeler.....	54
12	Mevcut Tarımsal Destekler .....	77
13	Türkiye’de Tarımsal Desteklere Dair Bütçe Verileri .....	83
14	Destek Kapsamında Bitkisel Ürünler .....	85
15	AB ile Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması .....	99
16	AB Ülkeleri ve Türkiye’de Tarımsal Kooperatif .....	102

## GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	Dünya’da GSYH’nın Sektörel Dağılımı (%) .....	15
2	Türkiye’de GSYH’nın Sektörel Dağılımı(%) .....	16
3	Dünya’da İstihdamın Sektörel Dağılımı .....	18
4	Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	18
5	Ürün Gruplarına Göre Dünya Mal İhracatı (2018) .....	21
6	Dünya Tarımsal Ürünleri İhracatı (2017) .....	21
7	Türkiye’de İhracat ve İthalat Hacmi (Milyar Dolar) .....	23
8	Türkiye’de Mal İhracatının Sektörel Dağılımı (%).....	24
9	Türkiye’de Mal İthalatının Sektörel Dağılımı (%).....	25
10	OTP Harcamaları (Milyon Euro) .....	39
11	Enflasyon Oranları ve Destekleme Alım Fiyatlarındaki Artış Oranları .....	73
12	Türkiye’de Üretici Destek Tahmini (% PSE) .....	74
13	Türkiye’de Tahıl Ekilen Tarım Alanı (Dekar) .....	75
14	Türkiye’de Besin Yeterliği Değerleri (%) .....	76
15	Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destek Ödemelerindeki Değişim .....	84
16	Bitkisel Ürünlere Verilen Destekler (Milyon TL) .....	86
17	Türkiye’de Bitkisel Ürünlerin Yıllar İtibariyle Değişimi (t) .....	87
18	Türkiye’de Fark Ödemesi Desteği ve Bitkisel Üretim Miktarı Karşılaştırılması .....	88
19	Türkiye’de Alan Bazlı Tarımsal Destekler ve Üretim Miktarının Karşılaştırılması .....	89
20	Türkiye’de Hayvan Sayısının Değişimi .....	90
21	Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri.....	91
22	Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Büyükbaş Et Üretimi Karşılaştırılması .....	92
23	Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Küçükbaş Et Üretimi Karşılaştırılması .....	93
24	Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Süt Üretim Miktarı Karşılaştırılması ....	93
25	AB ve Türkiye Ülkeleri Tarım PSE Oranları (%) .....	96
26	AB’de Tarımsal Destek Araçlarının Değişimi (%) .....	97
27	Türkiye’de Tarımsal Destek Araçlarının Değişimi (%).....	98

## KISALTMALAR LİSTESİ

AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
ARIP	: Tarım Reformu Uygulama Projesi
ATYGF	: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
CAP	: Ortak Tarım Politikası
CARPE	: Avrupa İçin Ortak Tarım ve Kırsal Politika
CMO	: Ortak Pazar Örgütü
COEGECA	: AB Tarımsal Kooperatifleşme Genel
ÇATAK	: Çevre Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması Desteği
ÇKS	: Çiftçi Kayıt Sistemi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DFİF	: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
DGD	: Doğrudan Gelir Desteği
DOKAP	: Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EAFRD	: Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu
EAGF	: Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
EFA	: Ekolojik Odak Alanları
ERL	: Ekonomik Reform Kredisi
FAO	: Gıda ve Tarım Örgütü
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	: Gümrük Tarifeleri Ve Ticaret Genel Anlaşması
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HC	: Sağlık Kontrolü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
IPARD	: Kırsal Kalkınma Yatırımların Destekleme Programı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KOP	: Konya Ovası Projesi
MMF	: Çok Yıllık Mali Çerçeve
MPS	: Pazar Fiyat Desteği
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü
ODP	: Ortak Piyasa Düzeni
OTP	: Ortak Tarım Politikası

RDP	: Kırsal Kalkınma Programı
RDR	: Kırsal Kalkınma Yönetmeliği
SAPARD	: Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı
SPS	: Tekli Ödeme Programı
TARSİM	: Tarım Sigortaları Havuzu
TİM	: Türkiye İhracatçılar Meclisi
TKDK	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
PSE	: Üretici Destek Tahmini



## GİRİŞ

Tarım sektörü insanlığın varlığından günümüze kadar var olan ve gelecekte de var olmaya devam edecek önemli sektörlerden biridir. Tarım sektörünü bu kadar önemli kılan şey insanlığın varlığını sürdürmesindeki temel ihtiyacın ana kaynağı olmasıdır. Ayrıca tarım sektörü, istihdam oluşturması, milli gelire katkı sağlaması, tarıma dayalı sanayinin hammadde kaynağını oluşturması bakımından oldukça önemli bir sektördür. Bunlara ek olarak tarım sektörü diğer sektörlerle işgücü, girdi ve sermaye gibi kaynak aktarımı sağlamaktadır. Tarım, iktisadi kalkınma için tasarruf ve sermaye birikimi kaynağıdır. Bu yüzden tarım sektörü, diğer sektörlerin gelişmesinde stratejik öneme sahiptir.

Tarım sektörünün öneminden dolayı ülkeler tarım alanında faaliyetler sürdürmektedir. Ancak tarım sektörünün ekonomi içindeki payı ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre değişmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, sanayi devrimiyle birlikte tarım sektörünün ekonomi içindeki payı küçülmeye başlamıştır. Bu durum, tarım sektörünün öneminin azalmasından değil diğer sektörlerin daha hızlı gelişme göstermesinden kaynaklanmaktadır. Gelişmemiş ülkelerde ise tarım, işgücü yoğunluğunun fazla olduğu ve ulusal ekonomiye sağladığı katkıdan dolayı en büyük sektördür.

Tarım sektörü, birtakım riskleri ve sıkıntıları da bünyesinde barındırmaktadır. Tarımsal faaliyetlerin doğa koşullarına bağlı olması, üretim sürecinin uzun olması, azalan verimler kanunun geçerli olması, teknik yeniliklerin sınırlı olması gibi özellikler tarım sektörünü, diğer sektörlerle göre daha riskli hale getirmektedir. Bu riskler, üretim miktarlarını ve fiyatlarını etkileyerek bu alanda faaliyet gösteren çiftçilerin düşük ve istikrarsız gelirlerle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda ülkeler tarımın önemini de göz önünde bulundurarak tarım sektörünü çeşitli politikalarla desteklemektedirler. Tarım sektörünün desteklenmesindeki en büyük sebep, tarımsal üretimin bizzat hava koşullarına maruz kalması, birçok faktörün insan denetimi dışında kalması ve arz- talep arasındaki dengenin zor kurulmasıdır. Bu yüzden dünyada tarım alanında faaliyette bulunan her ülke, tarımsal desteklere bütçesinde yer vermek zorundadır.

Desteklerin temel gerekçeleri olarak; üretici refahını artırmak, gıda güvenliği ve gıda güvencesini sağlamak, tüketiciye makul fiyat sunmak, kırsal kalkınmayı sağlamak, çevreye duyarlı tarımsal faaliyette bulunmak sayılabilir. Bunlara ek olarak tarımsal faaliyetin kaynağı olan tarım alanlarının korunması, işlevselliğinin artırılması ve iyileştirilmesi de destekleme gerekçesi olarak sayılabilir. Tüm bu gerekçeler doğrultusunda, ülkeler kendi ihtiyaçlarına yönelik farklı politikalar geliştirmektedirler.

Tarımsal destekleme politikaları kapsamında belirlenen hedeflere ulaşmak için ülkeler, üretim veya pazarlama süreçlerine, doğrudan ya da dolaylı olarak müdahalede bulunmaktadırlar. Ülkeler tarımsal faaliyete müdahale etmek için çeşitli araçlar kullanmaktadırlar. Bu araçlara; fiyat politikaları, girdi destekleri, ihracat sübvansiyonları, üretim kotaları, vergi politikaları ve doğrudan gelir destekleri örnek olarak verilebilir. Bu politika araçları; tarımsal ürünlerin fiyatlarına müdahaleler, doğrudan uygulanan gelir destekleri ve dolaylı yünden uygulanan tarımsal destekler olarak sınıflandırılabilir. Bu destekleme araçlarının yanı sıra çevreye daha duyarlı tarımsal faaliyet için çevre amaçlı destekler ve kırsal kalkınma destekleri de önem kazanmaya başlamıştır. Her ülke kendi koşullarını göz önüne alarak tarımsal destekleme araçlarını yönlendirmektedir. Ancak Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulmasıyla tarım alanında imzalanan anlaşmalar da ülkelerin uyguladığı tarımsal destekleme araçlarına yön vermede etkili olmaya başlamıştır. Bu çalışmada, Avrupa Birliği ve Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerin değişimi ve mevcut durumu üzerinde durulmuştur.

Avrupa bütünleşme sürecinin ilk adımı, tarım sektörünü desteklemek için atılmıştır. Avrupa Birliği, yaşanan gıda yetersizliğine çare bulmak için altı kurucu ülke öncülüğünde 1957 yılında Ortak Tarım Politikası'nı oluşturmuştur. Ortak tarım politikası, yeni oluşturulan ortak pazarda tarımsal ürünlerde serbest ticaret yapılmasına izin vermek amacıyla kurulmuştur. Ayrıca tarımsal üretimi artırmak ve çiftçi gelirlerini makul seviyelere çıkarmak gibi hedefler doğrultusunda hareket edilmiştir. Ancak OTP, yaşanan sıkıntılar ve değişen sosyal ve ekonomik koşulların etkisiyle günümüze kadar birçok reform geçirerek değişiklikler yaşamıştır. Türkiye ise tarımsal desteğe ilk olarak 1932 yılında buğday alımı yaparak başlamış ardından dönemsel olarak tarıma çeşitli araçlarla müdahalede bulunmuştur.

Çalışmanın amacı; Türkiye'de uygulanan tarımsal destekler ile Avrupa Birliği'ndeki destekleri karşılaştırarak, 2009-2018 dönemi için Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerin analizini yapmaktır. Bu kapsamda TÜİK, T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı gibi resmî kurumlardan elde edilen veriler kullanılmıştır. Ayrıca OECD tarafından tarımsal desteklerin karşılaştırılması için oluşturulan üretici destek tahmini göstergesi kullanılmıştır.

Tez çalışması kapsamında öncelikle tarım sektörünü anlamak için tarımın özellikleri verilmiştir. Tarım sektörünün önemini göstermek adına; ekonomideki payı, istihdam gücü, dış ticaretteki payı verilerle gösterilmeye çalışılmıştır. Birinci bölüm kapsamında Dünya ve Türkiye'de tarım sektörünün GSYH içindeki payı ve tarımın istihdam içindeki payı verilmiştir. Son olarak hem dünya için hem de ülkemiz için önemli olan dış ticaretteki payı ve hangi ürünlerin ihrac/ithal edildiği belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde güncel veriler kullanmaya özen gösterilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; tarım politikalarının sebepleri, amaçları ve araçları verilmiştir. Daha sonra Avrupa Birliği'nin kurmuş olduğu OTP'nin kuruluş serüveni, amaçları ve zaman geçtikçe yaşanan sıkıntılar doğrultusunda gerçekleşen reformlara dönem dönem başlıklar altında yer

verilmiştir. OTP harcamalarının güncel veriler kullanılarak bütçe içindeki payı gösterilmiştir. İlk olarak tarımdaki arzı artırılmaya çalışmak için kullanılan araç daha sonra ise arz fazlasını kısımaya yönelik uyguladığı araçlara yer verilmiştir. Araçları uygularken nelere önem verdiği üzerinde durulmuştur. Genel olarak OTP'nin yaşamış olduğu reformlar üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde; Türkiye'de uygulanan tarımsal destekler, 2000 öncesi ve sonrası olmak üzere iki ana başlık altında ele alınmıştır. Bu kapsamda 2000 öncesi ve sonrası uygulanan tarımsal desteklerin etkileri karşılaştırılmıştır. Günümüzde uygulanan tarımsal desteklerin neler olduğu üzerinde durulmuştur. Bu desteklerin bitkisel üretime ve hayvansal üretime etkisi olup olmadığı grafiklerle analiz edilmeye çalışılmıştır. AB ile Türkiye'de uygulanan destekler OECD verileri yardımıyla karşılaştırılmıştır. Son olarak, Türkiye tarımındaki yapısal sorunları detaylı bir şekilde ele alınmıştır.





## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. TARIM HAKKINDA GENEL BİLGİLER VE DÜNYA'DA TARIM SEKTÖRÜ

#### 1.1. Tarımın Tanımı ve Önemi

Tarım, bitkisel ve hayvansal ürünler elde etmek amacıyla insanlığın doğal dünyayla etkileşime girdiği faaliyetlerin bütünüdür (Lichtenberg, 2007: 1252). Ayrıca toprak, su ve biyolojik kaynaklar gibi çeşitli doğal kaynakları kullanarak bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretimi, işleme ve pazarlama faaliyetlerin gerçekleşmesi olarak da tanımlanabilir.

Literatürde tarımın birçok tanımı mevcut olmakla birlikte dar anlamda tarım denilince ilk olarak bitkisel üretim yani toprağın işlenmesi akla gelse de geniş anlamda tarım, doğanın tüm imkanları kullanarak bitkisel ve hayvansal ürünlerin imal edilmesi ve imal edilen bu maddelerin birçok aşamada değerlendirilmesi olarak ifade edilebilir (Rehber ve Çetin, 1998: 5). Tarım ülkenin toprak, sermaye ve yönetim becerilerini dönüştürme sürecinin bir aşaması olarak da tanımlanabilmektedir (Hill ve Ray, 1987: 6).

Tarım sektörü esas itibarıyla insanlığın devam etmesi için gerekli olan zaruri ihtiyaçları karşılayacak ürünleri ve ham maddelerin meydana getirilmesi için yapılan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu yüzden insanlık tarihine bir göz atılırsa iktisadi bakımdan başlıca iki tane devrim vardır; birincisi tarım devrimi, ikincisi sanayi devrimidir (Özgüven, 1977: 2). Sanayi Devrimi'ne kadar üstün sektör olan tarım, daha sonraki süreçlerde ekonomi içindeki konumu biraz azalmıştır. Fakat tarım insanlık için gerekli temel besin maddesi sağlamasından dolayı önemini kaybetmesi söz konusu değildir.

Tarım sektörü fonksiyonu bakımından oldukça önemli olup ilk çağlardan beri de önemini koruyan bir sektördür. Bu fonksiyonların başında insanoğlunun besinsel ihtiyaçlarını karşılamak gelmektedir. Diğer önemli fonksiyonları ise insanlığın yaşamını devam ettirebilmesi için gerekli olan eşyaların yapımında hammadde sağlama (endüstriyel sektöre hammadde sağlama), istihdam oluşturma, toplumun ruhsal sağlığını koruma ve kalkınmaya finansman kaynağı olma gibi fonksiyonları yerine getirerek bütün dünya ülkeleri için oldukça önemli bir sektör olmaktadır (Dinler, 2008: 37). Ayrıca tarımsal faaliyetler, ülkelerin genel refahına katkıda bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, tarım sektörünün verimliliği diğer sektörleri de etkilemekte ve tarım sektörünü örnek teşkil eden bir sektör haline getirmektedir (Hill ve Ray, 1987: 4).

## **1.2. Tarımsal Faaliyet ve Sınıflandırılması**

Tarımsal faaliyet; küçük aile işletmelerinin baskın olduğu, tarımsal girdi ve ekipman üreten veya dağıtımını yapan, meydana gelen tarımsal ürünleri pazarlayan veya işleyen kooperatifler, kredi ve pazarlama kuruluşları, gıda maddeleri işleyici, toptancı ve perakendecileri, tarımsal ürünleri taşıma-dağıtım, ambalajlama ve depolama gibi işlevleri yerine getiren kuruluşlar ve bunlara benzer işlevlerde bulunan birçok firmayı bünyesinde barındıran bir sektördür (Rehber ve Çetin, 1998: 5).

Her iktisadi faaliyetin amacı kıt kaynaklarla ihtiyaçları tatmine çalışmaktır. Tarımsal faaliyet de ihtiyaçlarını tatmin etmeye çalışan insanın doğa ile karşı kaşıya gelmesidir (Özgüven, 1977: 35). Kısacası tarımsal faaliyet; tohum yatağı hazırlığından, besinlerin uygulanması ve hayvancılığın yönetimi, mahsullerin toplanması, atıkların bertarafı ve peyzaj özelliklerinin yönetimine kadar yelpazeyi kapsayan bir dizi uygulamalar bütünüdür (Cooper vd., 2009: 32). Genel olarak tarımsal faaliyetler bitkisel üretim, hayvansal üretim, orman ürünleri üretimi ve su ürünleri üretimi olarak 4 başlıkta sınıflandırılabilir.

### **1.2.1. Bitkisel Üretim**

Bitkisel üretim; tarla, bağ, bahçe gibi alanları değerlendirilerek her türlü bitkiyi usulüne uygun yetiştirip ürün elde edilmesi olarak tanımlanabilir. Bitkisel üretim hem insanoğlunun hem de hayvanların gıda besinlerinin büyük çoğunluğunu sağladığı için oldukça önemlidir. Bitkisel üretimde kendi içinde tarla ürünleri, bahçe ürünleri ve örtü altı üretimi olarak sınıflandırılabilir.

Tarla ürünleri; bitkisel üretimin en yoğun olduğu tahılları, hububatı, baklagilleri, yağlı tohumları ve yumru bitkilerini kapsamaktadır. Bahçe ürünleri üretimi; meyveler, turunçgiller ve sebzeleri kapsamaktadır. Sera olarak da adlandırılan örtü altı üretimi ise; doğal koşulların etkisinden kurtularak sebze, meyve ve süs bitkileri yetiştiriciliği yapılmasıdır.

### **1.2.2. Hayvansal Üretim**

Hayvancılık, insanlığın ilk çağlarından günümüze kadar önemini koruyan önemli bir tarımsal faaliyettir. İnsanlık ilk olarak sığır ve koyun evcilleştirilmesiyle hayvancılığa başlamıştır. Hayvancılık endüstrisi; hayvan yetiştiriciliği, hayvancılık ve et üretimi, işlenmesi ve tüketilmesi ile küresel bir pazardır. Kırmızı ve beyaz et, yumurta, süt bal, ipek kozası hayvansal üretime örnek verilebilir. Birçok sektörde olduğu gibi hayvancılık endüstrisi de karlılığı etkileyebilecek risklere maruz kalmaktadır. Hava durumu, hastalık, hayvan yemi maliyetleri ve değişen tüketici talepleri dahil olmak üzere hayvancılık üretimini etkileyen bir dizi faktör vardır (CMEgroup, 2019). İnsanoğlunun hayvanları yetiştirmesi elde edilen ürünler açısından ve yün, post gibi mamullerinden yararlanıldığı için oldukça önemlidir. Ayrıca hayvanların gücünden de yararlanılmaktadır.

### 1.2.3. Orman Ürünleri Üretimi

Orman ürünleri endüstrisi; ormandan elde edilen odun hammaddesini, bükme, yarma, kesme, soyma, biçme, yongalama, presleme, buharlama, kurutma, emprenye etme gibi mekanik işlemlerle bünyesini değiştirmeden veya odunun yapısını kimyasal yöntemlerle değiştirmek suretiyle yarı mamul veya mamul üreten, ayrıca orman ağaçlarından ve diğer bitkilerinden elde edilen ürünleri işleyerek uygun diğer sanayi dallarına hammadde üreten gerektiğinde birbirinin mamullerini hammadde olarak kullanabilen entegre nitelikte bir sektördür (Gökçe ve Akyıldız, 2010: 148).

Orman ürünleri üretimi; gıda güvensizliğinin azaltılması, sürdürülebilir geçim kaynakları ve yoksulluğun azaltılması gibi çeşitli sorunların azaltılmasında katkıda bulunmaktadır. Doğal ormanlar, ormanlık alanlar, sulak alanlar, göller, nehirler gibi ekilmemiş ekosistemlerden ürünler, çayırliklar gibi alanlar kırsal hanehalkın geçim kaynaklarını sağlamada destekleyici rol oynamaktadır. Ayrıca aşırı yoksulluk içinde yaşayan insanların çoğu geçimlerini ormandan sağlamaktadır. Bunlara ek olarak ormanlardan enerji, gıda, inşaat malzemeleri ve ilaç gibi insanların hayatlarına devam etmesinde kolaylık sağlayan ürünler elde edilmektedir (FAO, 2016: 1).

### 1.2.4. Su Ürünleri Üretimi

İnsan sağlığı açısından oldukça önemli olan başta balık olmak üzere su ürünleri, hayvansal protein kaynaklarını sağlamaktadır. Dengeli ve sağlıklı beslenmenin toplumların kalkınmasında önemli bir rol oynadığının farkında olan ülkeler, hayvansal protein besinlerini geliştirmek için su ürünlerinden daha fazla yararlanmanın yöntemlerini aramaktadır (Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı , 2012: 5).

Su ürünleri üretimi; deniz ve iç su avcılığı, iç sularda, denizlerde ve kara sularında yetiştiricilik (kültür balıkçılığı) olmak üzere iki yöntemle yapılmaktadır. Üretim için en fazla avcılık yöntemi kullanılmaktadır. Ancak son zamanlarda avcılık yöntemiyle gerçekleştirilen balıkçılığın toplam üretim içindeki payı azalmaktayken yetiştiricilik yöntemiyle gerçekleştirilen balıkçılık hızla gelişmektedir (Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı, 2012: 5).

## 1.3. Tarımsal Faaliyetlerin Genel Özellikleri

Diğer sektörlerde olduğu gibi tarım sektörünün de kendine özgü birtakım özellikleri mevcuttur. Bunlar;

✓ *Tarımın hiç şüphesiz en önemli işlevi, birinci derecede zaruri gıda ihtiyacını karşılamaktadır* (Özgül, 1977: 36).

✓ *Tarımsal üretim geniş ölçüde doğal koşulların ve iklimin etkisi altındadır.* Tarımsal faaliyetin yapılacağı alan, iklim, sulama suyu ve toprak gibi ekolojik koşullar yetiştirilmesi düşünülen ürünlerin seçiminde önemli rol oynayan unsurlardır. Tarımda değişik iklim koşulları ve tarımsal üretimin en önemli girdisi olan toprak yapısının farklılıkları hangi ürünün nerede daha kaliteli üretim sağlayacağı konusunda etkin bir role sahiptir (Rehber ve Çetin, 1998: 7). Dolayısıyla çiftçiler bağımsız kaynak sahipleri ve karar vericiler olarak çalışsalar da istedikleri ürünleri üretmekte özgür değillerdir. Ayrıca küresel ısınma, sera gazı salınımı, kuraklık ve iklim koşullarının bozulması gibi nedenlerin tarım sektörünü olumsuz etkilediği söyleyebilir. Bu durum, tarım sektörünü riskli ve belirsizliklerin fazla olduğu bir sektör haline getirmektedir.

Risk, genellikle kayıplarla sonuçlanan beklenmedik ve plansız olay veya olayın gerçekleşme olasılığıdır. Aslında ekonomik faaliyetin tüm sektörleri de tehlikeler ve beklenmeyen olaylar yaşamaktadır fakat tarım, doğanın zarar verici kaprislerinden dolayı en riskli sektörlerden biridir. Tarımda yaşanan riskler; üretim riskleri, piyasa riskleri ve çevresel riskler olmak üzere 3 ana başlıkta değerlendirilebilir (World Bank, 2015: 15).

İlk olarak üretim riskleri; hava olayları (kuraklık, kasırgalar, tufanlar, ani sıcaklık düşüşleri veya artışları, don, vb.), haşere ve hastalık salgınları, yangın, rüzgâr fırtınaları vb. gibi etkenlerden dolayı üretimde dalgalanmalara yol açmaktadır. İkinci olarak piyasa riskleri; çıktı ve girdi fiyatlarındaki oynaklık, döviz kuru ve faiz oranlarındaki oynaklık gibi ekonomik faktörlerdir. Son olarak çevresel riskler; devlet veya ticari düzenlemelerdeki değişiklikler, makro ekonomik ortam, politik riskler, ticari kısıtlamalar vb. finansal kayıplara yol açan etkenlerdir (World Bank, 2015: 41). Tüm bu etkenler tarımsal üretimde istikrar kazanılmasını zorlaştırmaktadır.

Birçok araştırma iklim değişikliği nedeniyle çoğu tarımsal bölgenin ürünlerinde ve hayvancılık üretiminde düşüşler olduğunu göstermiştir (Lobell ve Field , 2007: 6). Tarımsal üretime yönelik iklim kesintileri son 40 yılda artmış ve önümüzdeki 25 yıl içinde daha da artması öngörülmektedir (World Bank, 2015: 5).

✓ *Tarımsal üretim mevsim dönüşümlerinden dolayı mevsimseldir.* Tarımda üretim mevsimlere göre değişkenlik gösterdiğinden her ürünün ekimi için uygun olan mevsimin beklenmesi gereken bir süre vardır. Bu süre içerisinde makineler, teçhizat ve aletler atıl kalmaktadır (Tunçer ve Günay, 2017: 17). Ayrıca aynı toprakta aynı ürün sürekli bir şekilde yetiştirildiği takdirde topraktaki yararlı olan belirli besin maddelerin azalmasına ve ürün için zararlı olan haşaratların üremesine neden olmaktadır. Bu yüzden bitkilerin ekim nöbetine alınması gerekmektedir (Gaytancıoğlu, 2009: 12).

✓ *Tarım ürünler zaruri gıda maddeleri olduğu için talebi sınırlıdır yani gıda maddelerinin talep ve arz elastikiği az veya sıfırdır.* Tarımsal ürünün doğası gereği üretim süresi nispeten uzun olma eğilimindedir. Bazı kümes hayvanları ve domuz gibi hayvansal ürünlerin pazarlama için uygun hale

gelmesi birkaç hafta ancak sığır ve danaların büyümesi yıllar sürebilmektedir. Bitkisel ürünlerde ise tarla bitkileri, en az altı ay gibi bir sürede olgunlaşırken ağaç mahsulleri, onlarca yıl sürede olgunlaşmaktadır (Stabler, 1975: 8). Bundan dolayı tarımsal üretimin istenildiğinde azaltılması veya çoğaltılması mümkün değildir. Bu durum, tarım sektöründe arz-talep dengesinin kurulmasını oldukça zorlaştırmaktadır.

Kısa dönemde ürünlerde meydana gelen fiyat değişiklikleri karşında tüketicilerin taleplerinde de önemli derecede bir değişme yaşanmamaktadır (Rehber ve Çetin, 1998: 11). Her ne kadar ürünlerin fiyatları düşse de tarım ürünlerinin çoğu gıda maddesidir ve yapısal özelliklerinden (çürüme, bozulma, küflenme) dolayı talebinde çok fazla bir değişiklik yaşanmamaktadır. Tarımdaki arz da kısa dönemde talebe uyum sağlayamamaktadır (Özgülven, 1977: 37). Yani tüketimdeki artış veya azalışlar üretimi o anda değiştirememektedir.

✓ *Tarımsal faaliyet sosyal nitelik taşıyan, iş ve aile yaşantısını iç içe yaşamaya imkân veren bir uğraş dalıdır.* Aile çiftçiliği; bir aile tarafından yönetilen, işletilen ve çoğunlukla hem kadın hem de erkeklerin de dahil olduğu aile işçiliğine dayanan tarım, ormancılık, balıkçılık, pastoral ve su ürünleri yetiştiriciliği gibi faaliyetleri de bünyesinde barındıran bir pazardır. Hem gelişmekte olan ülkelerde hem de gelişmiş ülkelerde aile çiftçiliği, gıda üretimi sektöründe tarımsal faaliyetin baskın şeklidir. Aile çiftçiliği önemli bir sosyo-ekonomik, çevresel ve kültürel role sahiptir (FAO, 2014). Tarımda daha çok aile çiftliği ağır basmaktadır. Tarımda aile çiftliklerinin egemenliği, işletmelerin sayısının yoğun olmasından kaynaklanmaktadır. Aile çiftlikleri, bir üretim biriminin yanı sıra bir sosyal birimi de oluşturmaktadır (Blandford ve Hill, 2005: 20). Kısacası tarımsal faaliyetlerde, iş ve aile yaşantısı iç içedir.

✓ *Tarım sektöründe gelir ve eğitim seviyesi düşüktür.* Tarımsal faaliyetler, bazı doğal veya biyolojik kökenli farklı risklere tabidir. Bu riskler üretim miktarlarını ve fiyatlarını etkilemektedir. Bu durum tarım sektörü gelirlerinin diğer sektörlerde olduğundan daha fazla değişkenlik göstermesine sebep olmaktadır. Yani tarımsal faaliyetlerden elde edilen gelir, genel olarak tarım dışı gelirlerinden önemli ölçüde daha düşük ve istikrarsızdır (Hill, 2012). Tarımda cazip yada yeterli ücretlendirme seçenekleri bulunmamaktadır (FAO, 2018b). Ayrıca, net çiftlik gelirinin de çok düşük olmasından dolayı, sermaye geri dönüşünün düşük olduğu söylenebilir (Stabler, 1975: 28).

Çocuk işçiliği, kırsal alanlarda kentsel alanlara göre çok daha yüksektir. Tarım, kırsal alanlardaki çocukların öncelikli işverenidir. Tarımsal istihdam fırsatlarının iyileştiği ve çocuk ücretlerinin arttığı kırsal alanlarda çocukların tarımda çalışması okula gitmesinden daha olası bir durumdur. Bununla birlikte çoğu araştırma, kırsal alanlarda çocuğun okulda olma olasılığının düşük olduğunu göstermektedir (Huffman ve Orazem, 2007: 2329). Bu yüzden tarım sektöründe eğitim seviyesi düşüktür. Çiftçilerin nispeten iyi eğitilmiş olduğu gelişmiş ülkelerde bile kiralanan tarım

işçileri önemli ölçüde daha az eğitime sahiptir (Huffman, 2001: 348). Ancak tarımın modernleşmesi ve gelişen teknolojiye ayak uydurması için tarımsal eğitime de önem verilmesi gerekmektedir.

✓ *Tarım diğer sektörlerle bağlantılıdır.* Tarım ve diğer sektörler arasındaki bağlantılar, giderek değişen çiftçilik modeli için önemli olarak kabul edilmektedir. Tarım sektörü ile sanayi sektörü dikey bağlantı içerisindedir (Hill ve Ray, 1987: 5). Tarımsal faaliyetler sonucu elde edilen çıktılar sanayi sektörünün hammaddesidir ve aralarında kuvvetli bir ilişki vardır. Dolayısıyla tarım sektöründe yaşanan bir aksaklık sanayi sektörünün performansını da olumsuz yönde etkilemektedir (Rehber ve Çetin, 1998: 12).

✓ *Tarım işletmeleri genellikle küçüktür* (Doğan vd., 2015: 39). Bu durum, genellikle toprağın bir geçim kaynağı yaratmasından ziyade zenginliğin biriktirilmesi ve nesiller arasında aktarılması için kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle arazi haklarının miras yoluyla bölünmesi tarım alanlarında düşüşe sebep olmaktadır (Deininger ve Feder , 2001: 289).

Dünya üzerinde yaklaşık 570 milyon tarım işletmesi mevcuttur ve bu tarım işletmelerinin %90'ı küçük aile işletmesi olup %60'ı ise sadece Çin ve Hindistan'da bulunmaktadır. Aile işletmeleri dünya tarımsal alanının %75'ini işlemekte ve dünya gıda üretiminin %80'ini gerçekleştirmektedir. Asya, Kuzey ve Orta Amerika'da işlenen alanın % 80'den fazlası, Avrupa ve Afrika'da % 60'ın üzerinde, Güney Amerika'da ise % 18 aile çiftlikleri tarafından işlenmektedir. Ortalama aile işletmesi büyüklüğü Kuzey ve Orta Amerika'da 118 hektar, Güney Amerika'da 74 hektar, Avrupa, Afrika ve Asya'da sırasıyla 12, 2 ve 1 hektardır (Türkiye İhracatçıları Meclisi [TİM], 2016: 49). Tarımın bu özelliği tarım sektörünün önemli yapısal sorunları arasındadır.

Türkiye'de de küçük aile işletmelerinin egemen olduğu bir tarımsal yapı mevcuttur. Bunun en önemli olumsuz sonuçları ise tarımsal yatırımların ve yeni teknolojilerin kullanım potansiyelini daraltmak, tarımsal arazilerin etkin bir şekilde kullanılmasını engellemek ve tarımsal verimliliği kısıtlamaktır (Bayaner, 2013: 2).

✓ *Tarım ekonomisinde azalan verimler kanunu geçerlidir.* İlk defa 19.yy'da ünlü iktisatçı David Ricardo tarafından literatüre katılan ve daha çok tarım ekonomisinde kendini gösteren azalan verimler kanunu; kısa dönemde üretim faktörlerinin hepsi sabit tutulup, sadece bir faktör değiştirilerek arttırılması sonucunda toplam çıktı önce artan hızla artış göstermekte, değişken faktör arttırılmaya devam edildikçe, toplam çıktı azalan hızla artmaya devam etmekte, değişken faktörün arttırılmasına devam edilmesi durumunda ise belirli bir noktadan sonra toplam çıktı azalmaya başlamaktadır (Dinler, 2016: 144-145).

Ricardo'ya göre tarım azalan bir geri dönüş aktivitesidir. Çünkü arazi nihai olarak sabit bir üretim faktörüdür. Arazinin sabit bir üretim faktörü olması, azalan verimler kanunun ortaya

çıkmasına neden olmaktadır (Thirlwall, 1999: 44). Yani kısa dönemde tarımda makine, gübre gibi araçlar kullanılarak verimliliğin artırılması mümkün olsada uzun dönemde azalan verimler yasaının devreye girmesi olası bir durumdur.

✓ *Tarım sektöründe teknik yenilikler sınırlı düzeydedir.* Günümüz koşullarında her ekonomik faaliyette olduğu gibi tarım sektöründe de rekabet için makine teknolojilerinin geliştirilmesi ön şarttır. Tarımın ilk yapıldığı dönemlerden günümüze birçok yöntem kullanılmıştır. İlk zamanlarda daha çok insan ve hayvan gücünden yararlanılan aletler kullanılarak tarımın gelişmesinde önemli roller oynamıştır. Fakat asıl tarım için devrim, sanayileşmeyle birlikte tarımda insan gücünü azaltan makinelerin kullanımı olmuştur (Dünya Gıda, 2011). Ancak tarım arazilerinin yapısı ve büyüklüğünden kaynaklanan iş bölümü ve makineleşmeyi yavaşlatan engeller de yaşanmaktadır (Özgüven, 1977: 36). Bu yüzden tarımın teknolojik gelişim hızı sanayi sektörüyle kıyaslandığında daha yavaş ve sınırlıdır.

#### **1.4. Tarımın Ekonomiye Katkısı**

Tarım sektörü ekonomik kalkınmaya katkı sağlamayan öncü sektörlerden biridir. Ancak tarımın ekonomik kalkınmaya katkısı, her ülkenin kendi koşulları (kurumsal kalite, teknolojik gelişme derecesi, tarım dışı geleneksel faaliyetlerin ağırlığı, tarımsal iklim faktörleri, pazar erişilebilirliği vb.), her ülkenin uyguladığı ekonomik politikalar ve kalkınma modelleri, yaşanan sanayileşme veya modernleşme sürecinin türü ile uluslararası pazarlara giriş şekli gibi çok çeşitli olasılıklar ve sayısız faktöre bağlıdır ( Pinilla ve Willebald, 2018: 20). Bu yüzden tarımın ekonomiye katkısı ülkeye ve zamana göre değişmektedir. Örneğin; düşük gelirli ülkelerde tarım, işgücü yoğunluğunun fazla olduğu ve ulusal ekonomiye sağladığı katkıdan dolayı en büyük sektördür (Ardeni ve Freebairn, 2002: 1457).

Her ülke bir tarım sektörüne sahip olmasına rağmen düşük gelirli ülkelerde genellikle en büyük sektördür. 1960-70 yıllarında gelişmiş ülkelerde ise tarım sektörü ekonominin geri kalanıyla çok az ya da zayıf bağa sahip olarak algılanmış ve bu nedenle bir “büyüme alanı” olarak hizmet edememiştir. 1980’lerin ortasına gelindiğinde ise gelişmekte olan ülkeler, ithal ikame stratejileriyle giderek daha fazla hayal kırıklığına uğramış ve tarım sektöründe önemli bir yeniden yapılanma yaşanmıştır. Yeni yaklaşımla gelişmekte olan ülkelerin çoğunda tarımın aktif sektör arasında yer alabileceği kabul görmüştür (Schiff ve Valdes, 2002: 1425-1428). Böylelikle tarım sektörüne daha fazla önem verilmeye başlanılmıştır.

Tarımsal büyüme gıda güvenliğine doğrudan katkıda bulunmaktadır. Aynı zamanda gelişmekte olan dünyanın büyük bölümünde genel ekonomik büyümenin lokomotif olarak yoksulluğu azaltmasına katkı sağlamaktadır. Ancak tarım sektörünün başarısı, bölgeler ve ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Dünya genelinde 1990’ların başından beri ise tarım sektörünün başarısı

azalma göstermektedir. Bu yüzden tarım sektörünü yeniden canlandırmak ve geride kalanlar için geliştirmek gerekmektedir (FAO, 2007: 119). Ayrıca tarım, ekonomik kalkınma sürecine ürün katkısı, istihdam katkısı, milli gelire katkısı ve ihracat katkısı olmak üzere dört önemli katkıda bulunmaktadır (Thirlwall, 1999: 129). Bunlara ek olarak diğer sektörlerle katkısı da bulunmaktadır. Aşağıda tarım sektörünün ekonomiye sağladığı katkılar kısaca açıklanmıştır.

#### **1.4.1. Ürün Katkısı**

Tarımın ürün katkısı, alternatif mesleklerde çalışan emeği beslemek için tarımın geçim ihtiyaçlarının üzerinde gıda tedarik etmesi gerektiğini ifade etmektedir (Thirlwall, 1999: 128). Tarım sektörünün performansı öncelikle gıda ve hammadde üretimini genişletme kabiliyeti ile değerlendirilmektedir. Çünkü tarım sektörünün en önemli görevlerinden biri insanoğlunun beslenme ihtiyacını gidermektir. Tarihsel olarak da avcılık ve balıkçılık ile başlayan tarımsal faaliyetler geleneksel olarak çiftçiler ve aileler için önemli bir doğrudan tüketim kaynağı olmuştur (Lichtenberg, 2007: 1252). Ayrıca günümüzde etkin ve sağlıklı bir hayat için önemli besin gereksinimleri ve gıda seçimlerini tedarik edecek yeterli, sağlıklı ve besleyici gıdaya fiziki ve ekonomik erişiminin olması durumu olarak ifade edilen gıda güvenliği kavramı ön plana çıkmıştır. Bu yüzden tüm dünya üzerinde insanlığının temelinde yatan beslenme ihtiyacını daha sağlıklı ve yeterli sağlanabilmesi, tarım politikalarının önemli hedefi olmuştur (TİM, 2017: 39).

Tarım sektörü insanların yaşaması için gerekli olan gıda besinini sunduğu için her ülke en azından kendine yeterli olacak kadar tarıma yer vermek zorundadır. Ayrıca tarım ekonomideki emek faktörü olan insanlığa yatırım yaptığından dolayı oldukça önemlidir.

Dünyada tarım son yarım yüzyıl içinde kayda değer başarı elde etmiş fakat ciddi zorluklarla da karşı karşıya kalmıştır. Dünyada yetersiz beslenen insanların çoğunun bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde, yetersiz beslenen insanların oranını azaltılması konusunda ilerleme kaydedilmekte ancak mutlak sayı da artış gözükmektedir (FAO, 2007: 119).

2019 yılında yetersiz beslenen insanların sayısının yaklaşık 690 milyon insanın veya küresel nüfusun yüzde 8,9'unun yetersiz beslenmektedir. Dünyadaki her dokuz kişiden biri yetersiz beslenmektedir. Afrika'nın hemen hemen tüm alt bölgelerinde ve Güney Amerika'da yetersiz beslenme ve gıda güvensizliği istikrarlı olarak artmaktadır. 2030'a kadar açlığı tamamen ortadan kaldırmak, güvenli, kaliteli ve yeterli gıdaya erişim sağlamak hedeflenmektedir (FAO, 2020: 2). 2050 yılında ise yaklaşık 9,7 milyar insanın beslenmesi beklenmektedir (FAO, 2018a). Bu yüzden gelecekteki tarımsal üretim nüfus artışından gelen talebe göre artış göstermesi gerekmekte ve tarıma gereken önemin verilmesi gerekmektedir.



### 1.4.2. İşgücü Katkısı

Tarımın bir diğer katkısı ise istihdam yaratmasıdır. Tarımda veya başka bir endüstride çalışmak dünya çapında önemli bir karardır. Düşük gelirli ülkelerde bu karar en önemli işveren olan tarımda yoğunluk göstermektedir. Dünya genelinde ise işgücünün yaklaşık yarısı tarımda çalışmaktadır. Bunların büyük bir çoğunluğu genellikle doğrudan tazminatla çalışmayan çiftlik aile üyeleri, azınlık ise kiralanan aile dışı işçilerden oluşmaktadır. Kiralanan işçiler genellikle tam zamanlı ve mevsimsel olarak iki tiptir. Mevsimlik işgücü talebi, bitkilerde ekim, ayıklama ve hasat zamanlarında artış göstermektedir. Mevsimlik tarım işçiliğinin kaynağı genellikle yerel ve göçmen işçilerden oluşmaktadır (Huffman, 2001: 347). Tam zamanlı işçi ise yıl boyunca belirli ücret karşılığında istihdam etmektedir.

Emekli nüfusun önemli kısmı da geçimlerini temel tarımsal üretimden sağlamaktadır. Dünyadaki fakirlerin yaklaşık üçte ikisi, herhangi bir pazardan geçmeden evde tüketilen yiyecekler üreterek yaşamayı başarabilen aile çiftçileri ve mevsimlik işlerde uğraşan geçici işçilerden oluşmaktadır (FAO, 2018b). Tarım sadece üretim aşamasında değil, üretimden sonra pazarlama, dağıtım, depolama, ambalajlama gibi birçok alanda diğer sektörler içinde istihdam yaratmaktadır.

### 1.4.3. Milli Gelire Katkısı

Tarım sektörü ülkenin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)'sına katkı sağlamaktadır. GSYH, bir ülke sınırları içerisinde ve belirli bir zamanda üretimi gerçekleştirilen tüm nihai mal ve hizmetlerin parasal değeri ve ekonomi performansının temel ölçüsüdür. Tarımsal GSYH ise tarım sektörünün performansını ortaya koymaktadır (Ege, 2011: 1). Tarım sektörü yaptığı tarımsal üretimden dolayı hem iç sektörden hem de dış sektörlerden gelir elde ederek ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır. Bu katkılar ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu katkı az miktarda olmasına karşın gelişmekte ve gelişmemiş ülkelerde biraz daha fazladır (Hill ve Ray, 1987: 295). Bu demek oluyor ki ülkelerin ekonomik gelişme düzeyi arttıkça, tarımın milli gelir içindeki payı azalmaktadır.

Tarım sektörlerindeki yatırım eksikliği ve iklim değişikliğinin artması, sektörün genişlemesini sınırlandırmaktadır. Bir bütün olarak ekonomi tarım sektöründen daha hızlı büyümektedir. Başka bir deyişle tarım dışı sektörler tarım sektöründen daha fazla ve hızlı genişlemektedir. Tarımsal olmayan sektörlerde iç talep daha hızlı büyüyerek ekonomik sistemlerde yapısal değişiklikleri hızlandırılabilir (FAO, 2018a: 96). Yani tarımsal GSYH'da artışlar yaşansa bile diğer sektörlerin daha hızlı gelişmesi, tarım sektörünün milli gelir içindeki payını azalmaktadır.

#### **1.4.4. İhracata Katkısı**

Serbest ticaret, ülkelerin refah seviyelerinin artırılmasında bir yol olarak son derece değerlidir. Ayrıca tarımsal ürünlerin serbest ticareti ya yurtiçinde üretilemeyen ya da sadece bir fırsat maliyet anlamında büyük maliyetlerle üretilebilen mallara erişim sağlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelere ve özellikle de az gelişmiş ülkelere, tarımdaki serbest ticaret büyük ölçüde gelirleri artırmada önemli bir döviz kaynağı sağlamakta ve genel gelişme için bir katalizör görevi üstlenmektedir. Bu yüzden çoğu ülke için gıda ithalatı önemli bir tedarik kaynağı olmaya ve gıda güvenliğine katkıda bulunmaya devam edecektir (FAO, 2002: 24). Kısacası tarımsal ürünlerin serbest ticareti ülkelere döviz kaynağı sağlamaktadır.

Döviz, tasarruf gibi önemli bir gelir kaynağıdır. Kalkınmanın ilk aşamalarında, tek döviz kaynağının birincil ürün ihracatı olmasından dolayı tarım önemli bir döviz katkısı yaratmaktadır (Thirlwall, 1999: 129). Bu elde edilen kaynaklarla da tarım için makine, teçhizat gibi önemli teknolojik aletlere yatırım yapılabilir.

#### **1.4.5. Diğer Sektörlere Katkısı**

Tarım sektörü taşıdığı özelliklerden dolayı diğer sektörlerle çeşitli yollarla katkı sağlamaktadır. Tarımsal ve endüstriyel büyüme arasında bir tamamlayıcılık vardır. Bu nedenle kalkınmanın ilk aşamalarındaki en kritik faktörlerden biri tarım sektörünün varlığıdır (Thirlwall, 1999: 127). Çünkü tarım diğer sektörlerle kaynak aktarımı yapmaktadır. Bu kaynaklar; işgücü, girdi ve sermaye olarak üç grupta değerlendirilebilir (Kepenek, 2012: 333).

Tarımın diğer sektörlerle yaptığı kaynak aktarımlarından ilki; az gelişmiş ülkelere, tarım dışındaki sektörler ihtiyaçları nispetinde işgücünü tarım sektöründen sağlamasıdır. Tarım sektöründen diğer sektörlerle işgücü transferi, iktisadi kalkınmayı hızlandırabilir (Özgüven, 1977: 81). İnsanlığın iktisadi ilerleyişinin ilk adımı, Mezopotamya (medeniyetin beşiği, şimdiki Irak) bölgesinde tarımın yerleşmesiyle atılmıştır. Tarımın yerleşmesiyle birlikte tarım dışı faaliyetlerin, şehirlerin inşası ve benzerlerinin geliştirilmesine olanak sağlanmıştır. Bu yüzden Rostow'un ekonomik büyüme modeli, gelişmenin kalkış aşamasından önce bir tarım devrimi yapılarak gelişmenin olabileceğini öne sürmektedir. Sanayileşen ilk ülke İngiltere'nin olması, öncelikle tarımsal üretkenliği arttıran ve endüstriyel genişlemeyi desteklemek için daha fazla emek ve gıda sağlayan önemli bir tarım devrimi yaşayan ilk ülke olması bu durumu açıklar niteliktedir. Sanayi gelişmesi hızla büyüyen Güneydoğu Asya ülkelerinin çoğu, tarımdan elde edilen ucuz iş gücü ile beslenmektedir. Bu açıdan, Çin'in sanayi potansiyeli oldukça büyüktür (Thirlwall, 1999: 129).

Tarım sektörünün diğer sektörlere kaynak aktarımının ikincisi, girdi sağlamasıdır. Kalkınmanın ilk aşamalarında tarım sektörü sanayi mallarına en büyük pazar özelliği taşımaktadır (Thirlwall, 1999: 130). Yani tarımsal ürünler, sanayi sektörüne hammadde (girdi) sağlamaktadır. Kısacası tarım sektörü ile sanayi sektörü birbirlerini besleyen iki sektördür.

Son olarak tarım, iktisadi kalkınma için tasarruf ve sermaye birikimi kaynağıdır. Tarım sektöründen diğer sektörlere çeşitli yollarla sermaye aktarımı yapılmaktadır. Kırsal kesimlerde tarımdan elde edilen sermaye birikimini kentlerde yatırım olarak değerlendirilmesi, tarımsal ürünlerin fiyatları tarım dışı ürünlerin fiyatlarından daha düşük tutularak tarım ürünlerini girdi olarak kullanan sektörlere ucuz girdi sağlaması gibi yöntemlerle tarımdan diğer sektörlere kaynak aktarımı yapılabilmektedir. Bunlara ek olarak tarımsal ürünlerin ihracatı sonucu elde edilen döviz kaynağının diğer sektörler için kullanılması da sermaye aktarımına örnek verilebilir (Kepenek, 2012: 335). Kısacası tarım sektörü diğer sektörlerin kalkınmasını hızlandırmada önemli roller oynamaktadır.

### **1.5. Tarımın Türkiye ve Dünya Ekonomisindeki Yeri**

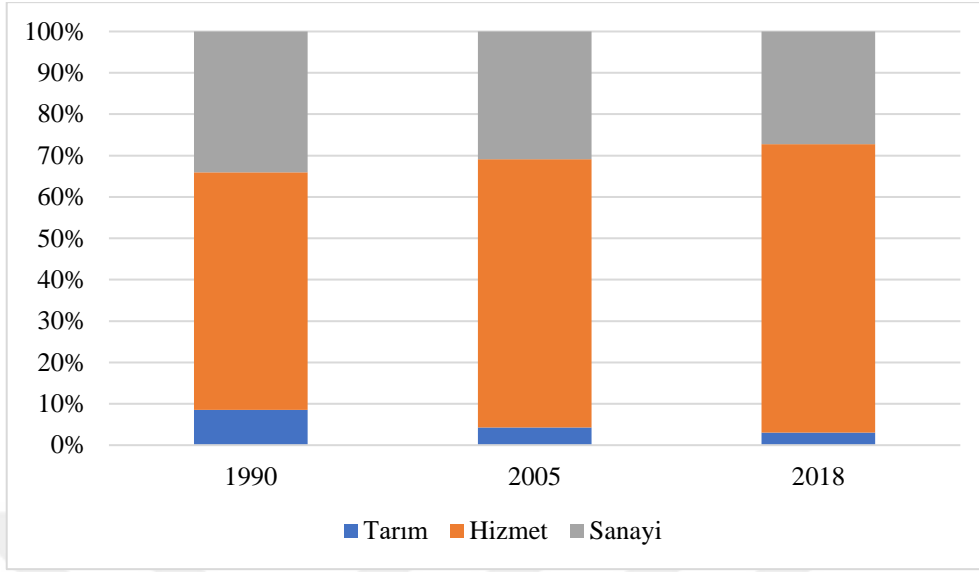
Tarım sektörünün öneminin daha iyi anlaşılması için tarımın makroekonomik değişkenler içerisindeki payının incelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda aşağıda GSYH, istihdam ve dış ticaret içerisinde tarımın payına Türkiye ve dünya verileri ışığında değinilecektir.

#### **1.5.1. Tarımın GSYH İçindeki Payı**

Tarım sektörünün ekonomideki yeri ve önemini bir takım ekonomik göstergelerle ortaya koymak mümkündür. Sektörlerin GSYH içindeki payları, ekonominin performansı ölçmede önemli rol oynamaktadır (TİM, 2016: 17). Dünya Bankası'nın verilerine göre 2018 yılında toplam dünya GSYH'si yaklaşık olarak 86 trilyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Sektörler bazında ise tarım sektörü yaklaşık 3,5 trilyon dolar, sanayi sektörü yaklaşık 23,5 trilyon dolar elde ederken hizmet sektörü yaklaşık 59 trilyon dolar olarak en fazla katkıyı sağladığı görülmektedir. Dünya GSYH'sinin %24'ü ABD, %21'i AB, %15'i Çin, %6'sı Japonya ve %1'i Türkiye'de gerçekleşmiştir.

Sektörlerin ekonomi performansı, GSYH içindeki paylarıyla değerlendirilmektedir. Tarım, sanayi devrimine kadar ekonominin merkezinde olan ancak sanayi devrimiyle birlikte tarımın iktisadi hayattaki merkezi konumu önemini yitirmeye başlayan ve zamanla ekonomi içindeki payı küçülen sektör olmuştur. Sanayi ve hizmet sektörlerindeki gelişmelere bağlı olarak tarım sektörünün GSYH içindeki payı azalmıştır (Acar ve Aytüre, 2014: 97). Grafik 1'de dünyada GSYH'nin sektörel dağılımı verilmiştir.

**Grafik 1: Dünya’da GSYH’nın Sektörel Dağılımı (%)**

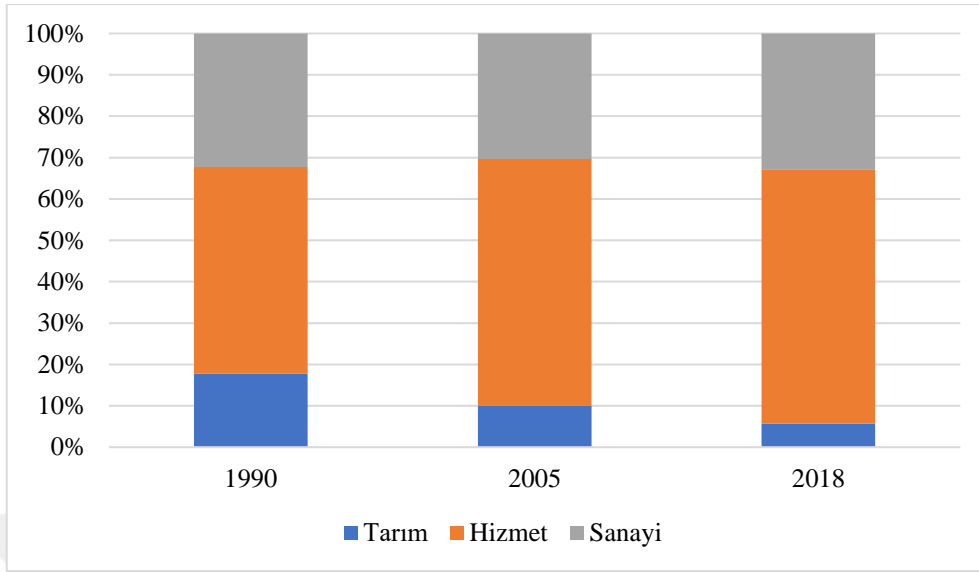


**Kaynak:** World Bank, 2020

Grafik 1’de verilen dünya GSYH’nın sektörel dağılımında, tarım sektörünün oranı diğer sektörlerden oldukça az ve yıllar itibariyle de azaldığı görülmektedir. Sanayi sektöründe de azalma söz konusu iken hizmet sektöründe artış yaşandığı görülmektedir. Tarım ve sanayi sektörü hizmet sektörünün gerisinde kalmıştır. Hizmet sektörü, ekonomik gelişme sürecinde oldukça önemli ilerleme katetmiştir. Bu durum tarım sektörünün önemini yitirdiği anlamına gelmemesi gerekmektedir. Tarım sektörünün fonksiyonları bakımından önemini yitirmesi söz konusu değildir.

Dünya Bankası verilerine göre 2018 yılında Türkiye’nin GSYH’sı yaklaşık 771,5 milyar dolar değerinde gerçekleşmiştir. Sektörler bazında ise tarım sektörü yaklaşık 45 milyar dolar, hizmet sektörü yaklaşık 500 milyar dolar, sanayi sektörü ise yaklaşık 227,5 milyar dolar değerinde gerçekleşmiştir. Tarım sektörünün en az katma değer elde eden sektör olduğu görülmektedir. Fakat 1927 yılında tarım sektörü GSYH’nın %60’ını oluşturmaktaydı. Türkiye bu yıllarda tarım ülkesi konumundaydı. Sanayi sektörü %10-11 oranlarında hizmet sektörü ise geri kalan kısmını oluşturmaktaydı (Bülbül, 2010: 67). 1950’li yıllara kadar tarımın GSMH payı %50’nin üzerinde seyretmiş, daha sonraki yıllarda ise bu payda nisbi azalmalar meydana gelmiştir. 1960 yıllarında %30’un üzerindeydi; 1970-80’lerde ise %20-25 arasında bulunuyordu (Kepenek, 2012: 353). Grafik 2’de Türkiye’de GSYH’nın sektörel dağılımı verilmiştir.

**Grafik 2: Türkiye’de GSYH’nın Sektörel Dağılımı (%)**



**Kaynak:** World Bank, 2020

Grafik 2 incelendiğinde, 1990 yıllarına gelindiğinde, tarımın GSYH içindeki payının %17 oranına ve 2018 yılında ise %5'lere kadar düştüğü görülmektedir. Kısacası Türkiye’de tarımın milli gelir içindeki payı 1950 yıllarından itibaren düşüş eğilimi içerisine girmiştir. Tarım sektörü düşüş yaşarken hizmet sektörü ekonominin merkez konumuna geldiği görülmektedir. Bu durum diğer sektörlerin gelişme hızının tarım sektörünün gelişme hızından daha fazla olduğunu göstermektedir.

Yukarıda dünyada ve Türkiye’de üç ana sektörün GSYH içindeki paylarının değişimi verilmiştir. Tarım sektörünün GSYH içindeki payı ülkelerin gelişmişlik düzeyini göstermede bir ölçü olarak kullanılabilir. Bu durumda Tablo 1’de çeşitli ülkelerde tarımsal GSYH verilmiştir.

**Tablo 1: Çeşitli Ülkelerde Tarımsal GSYH (2018)**

	Ülke	Tarımsal GSYH (Milyon Dolar)	Tarımın Toplam GSYH İçindeki Payı (%)	Dünya Tarımsal GSYH’sı İçindeki Payı (%)
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	AB (28)	260.586,48	1,63	7,75
	ABD	178.579,61	0,96	5,31
	Avustralya	35.205,02	2,5	1,04
	Hollanda	14.902,69	1,6	0,44
<b>Gelişmekte Olan Ülkeler</b>	Çin	978.615,48	7,2	29,13
	Hindistan	396.987,91	14,6	11,8
	Endonezya	133.480,10	12,8	3,97
	<b>Türkiye</b>	<b>44.873,33</b>	<b>5,8</b>	<b>1,33</b>

**Tablo 1: (Devamı)**

	Ülke	Tarımsal GSYH (Milyon Dolar)	Tarımın Toplam GSYH İçindeki Payı (%)	Dünya Tarımsal GSYH'sı İçindeki Payı (%)
<b>Az Gelişmiş Ülkeler</b>	Pakistan	71.888,44	22,9	2,14
	Etiyopya	26.313,88	31,2	0,78
	Uganda	6.648,10	24,2	0,19
	Afganistan	3.946,13	20,5	0,12
<b>Dünya</b>		3.383.794,23	3,5	

**Kaynak:** World Bank, 2020

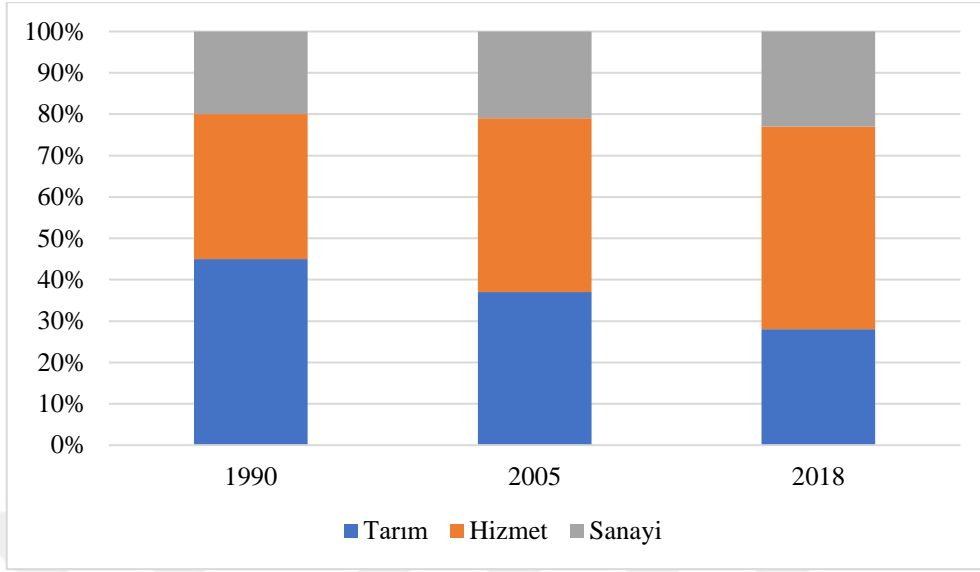
Tablo 1'e göre dünya tarımsal GSYH içindeki payı en yüksek olan ülkeler Çin, Hindistan ve AB olarak sıralanabilir. Bu ülkeler, dünya tarımsal GSYH'ye en yüksek katkıyı sağlamaktadır. ABD'de tarımsal GYSH oranının oldukça düşük olması ülkenin gelişmişlik düzeyini ortaya koymaktadır. Diğer gelişmiş ülkelerin tarımsal GSYH payına bakıldığında da oldukça düşük seviyelerde olduğu görülmektedir. Yani gelişmiş ülkelerde tarımın GSYH içindeki payı düşüktür.

Gelişmekte olan ülkelere ise tarımsal GSYH'nın payı gelişmiş ülkelere göre daha fazladır. Gelişmekte olan ülke kategorisinde yer alan Türkiye ise tarımsal GSYH'nın payı aynı kategorideki ülkelere göre düşük fakat gelişmiş ülkelere göre oldukça yüksektir. Dünya GSYH'ya ise %1,33 oranında katkı sağlamaktadır. Az gelişmiş ülkelere ise tarımsal GSYH'nın payı oldukça yüksek fakat dünya tarımsal GSYH'ya katkısı oldukça az olduğu görülmektedir. Bu demek oluyor ki ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça tarımsal GSYH'nın payı azalma göstermektedir.

### **1.5.2. Tarımın İstihdam İçindeki Payı**

Nüfus bir yandan üretilen her türlü mal ve hizmetler için talep oluşmasını sağlarken diğer yandan üretimin gerçekleşmesi için işgücü arzını oluşturmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre 1990 yılında dünya nüfusu yaklaşık 5,3 milyar iken 2018 yılında 7,5 milyara yükselmiştir. 1990 yılında dünya toplam nüfusun %60'tan fazlası kırsal alanda yaşamlarını sürdürmekteydi. Bu oran yıllar itibariyle azalış göstererek 2018 yılında %45'lere kadar düşmüştür. Kırsal nüfus yıllar itibariyle düşmesine rağmen dünya nüfusunun yarısına yakını kırsal alanlarda yaşamlarına devam etmektedir. Türkiye'de ise bu oranlar 1990 yılında %40 iken 2018 yılında %25'lere kadar düşmüştür. Bu durumda kırdan kente göçlerin arttığı sonucuna varılmaktadır. Dünya'da toplam istihdam ise 1990 yılında 2,2 milyar kişi iken 2018 yılında ise yaklaşık 3,3 milyar kişi istihdam etmektedir. Grafik 3'te dünyada toplam istihdamın sektörel dağılımı verilmiştir.

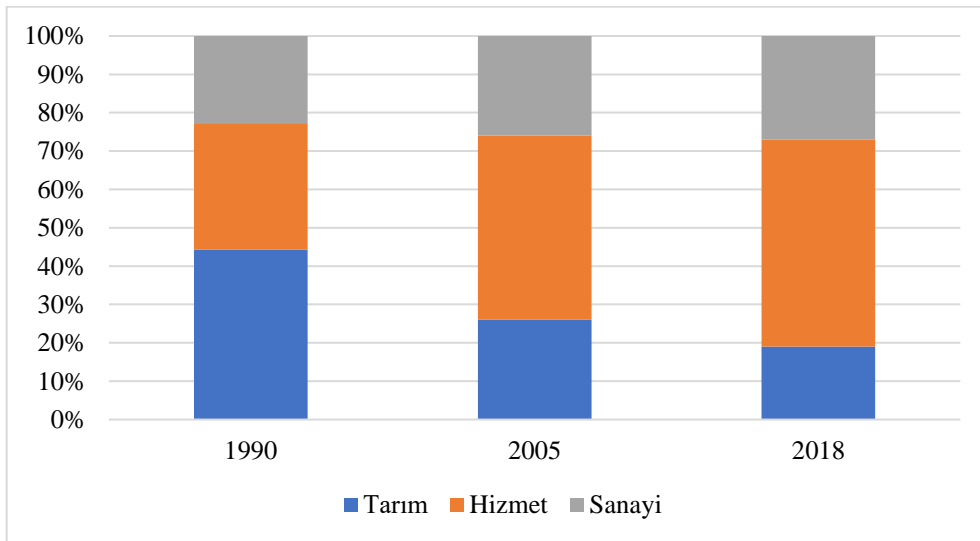
**Grafik 3: Dünya’da İstihdamın Sektörel Dağılımı**



**Kaynak:** ILOSTAT, 2020

Grafik 3’e göre 1990 yılında dünya toplam işgücünün yaklaşık yarısı tarım sektöründe istihdam edilmekteydi. Bu yılda en az payı ise sanayi sektörü oluşturmaktaydı. 2018 yılına gelindiğinde ise dünya istihdamının yarısı hizmet sektöründe, %28’i ise tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Tarım sektöründe işgücünün azalmasında birçok etken vardır. Bunlar; tarımda makineleşmenin artması, diğer sektörlerde istihdam yaratılarak kırdan kente göçün artması gibi sebepler etken olarak gösterilebilir. Grafik 4’te ise Türkiye’de istihdamın sektörel dağılımı verilmiştir.

**Grafik 4: Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı**



**Kaynak:** ILOSTAT, 2020

Grafik 4 incelendiğinde, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de 1990 yılında işgücünün yaklaşık yarısı tarım sektöründe istihdam ettiği görülmektedir. 2018 yılına gelindiğinde ise istihdamın yarısından fazlası hizmet sektöründe yer almaktadır. Tarım sektöründe ise ciddi azalma söz konusudur. Ancak Türkiye’de hala tarım sektöründe beş kişiden biri istihdam etmektedir.

Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre sektörler arasında istihdam oranı değişmektedir. FAO’nun yaptığı tanıma göre tarımsal nüfus; geçimi tarıma, balıkçılığa veya ormancılığa dayanan herkes olarak belirtilmiştir. Az gelişmiş ülkelerde neredeyse işgücünün büyük çoğunluğu tarıma dayanırken gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkelerde ise daha az orandadır (Thirlwall, 1999: 44). Tarımdaki istihdam oranı ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arttıkça azalmaktadır (Acar ve Aytüre, 2014: 98). Tablo 2’de çeşitli ülkelerde tarımsal istihdam verilmiştir.

**Tablo 2: Çeşitli Ülkelerde Tarımsal İstihdam (Bin, 2018)**

	Ülke	Toplam İstihdam	Tarımsal İstihdam	Tarımsal İstihdamın Payı (%)
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	AB (28)	233.861,71	9.414,501	4,5
	ABD	159.235,556	2.181,556	1,4
	Avusturalya	12.510,724	0.327,367	2,6
	Hollanda	8.786,915	0.184,35	2,1
<b>Gelişmekte Olan Ülkeler</b>	Çin	768.734,478	200.658,235	26,1
	Hindistan	461.64,013	200.025,467	43,3
	Endonezya	126.754,834	37.563,513	26,7
	<b>Türkiye</b>	<b>29.258,365</b>	<b>5.393,528</b>	<b>18,4</b>
<b>Az Gelişmiş Ülkeler</b>	Pakistan	69.104,164	25.856,315	37,4
	Etiyopya	50.346,804	33.584,865	66,7
	Uganda	15.569,938	11.411,401	72,9
	Afganistan	9.191,246	3.987,492	43,4
<b>Dünya</b>		<b>3.263.439,795</b>	<b>889.339,263</b>	<b>27,2</b>

**Kaynak:** ILOSTAT, 2020

Tablo 2’ye göre dünya genelinde 889 milyon kişinin tarımda istihdam edildiği ve bu rakamın yaklaşık 3,3 milyarlık toplam istihdamın %27’ine karşılık geldiği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde tarımsal istihdamın payı oldukça düşük, gelişmekte ve az gelişmiş olan ülkelerde ise bu oran çok daha fazladır. Uganda gibi az gelişmiş ülkelerde tarımsal istihdamın payı oldukça yüksek olmasına rağmen dünya tarımsal GSYH içindeki payı oldukça düşüktür. Bu ülke gruplarında, tarım kesiminin gelir seviyesinin çok geri planda kaldığı söylenilir. Türkiye’de ise tarımsal istihdam oranlarında düşüşler yaşanmış olsa da hala gelişmiş ülkelerdeki tarımsal istihdamın payından oldukça fazla



olduğu görülmektedir. Bu durum gelişmiş ülkelerdeki istihdam yapısıyla ülkemizin istihdam yapısının oldukça farklı olduğunu göstermektedir.

### 1.5.3. Tarımın Dış Ticaret İçindeki Payı

Globalleşen dünyada, ekonominin gelişim aşamalarında önemli katkısı olan dış ticaret, ülkelerin gayri safi milli hasıllarında da önemli bir yer tutmaktadır. Dünya mal ticareti hacmi 2014 yılında 18,5 trilyon dolar iken 2016 yılına kadar 15,9 trilyon dolara düşmüştür. 2017 yılında ise 2016 yılına göre %11 artarak 17,7 trilyon dolar seviyesine gelmiştir. 2018 yılında ise 19,5 trilyon dolara yükselmiştir (UNCTAD, 2019: 16). Dünyadaki çoğu ekonomi uluslararası ticarete katkıda bulunmaktadır. Tablo 3'te dünya mal ticaretinde lider olan ilk on ülke verilmiştir.

**Tablo 3: Dünya Mal Ticaretinde Lider Ülkeler (2018, Milyar Dolar)**

Sıra	İthalatçı	Değer	Dünya İthalatındaki Payı	Sıra	İhracatçı	Değer	Dünya İhracatındaki Payı
1	ABD	2.614	13,2	1	Çin	2.487	12,8
2	Çin	2.136	10,8	2	ABD	1.664	8,5
3	Almanya	1.286	6,5	3	Almanya	1.561	8,0
4	Japonya	749	3,8	4	Japonya	735	3,8
5	Birleşik Krallık	674	3,4	5	Hollanda	723	3,7
6	Fransa	673	3,4	6	Kore	605	3,1
7	Hollanda	646	3,3	7	Fransa	582	3,0
8	Hong-Kong	628	3,2	8	Hong-Kong	569	2,9
9	Kore	535	2,7	9	İtalya	542	2,8
10	Hindistan	511	2,6	10	Birleşik Krallık	486	2,5
25	Türkiye	223	1,3	31	Türkiye	168	0,9

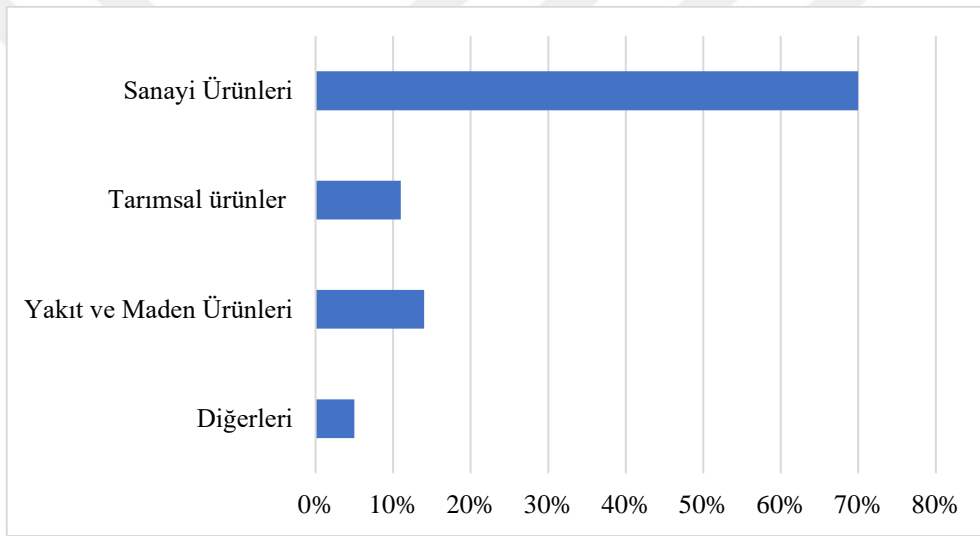
**Kaynak:** WTO, 2019: 100

Tablo 3 incelendiğinde, dünya mal ticaretinin ilk beş sırasında yer alan ülkeler, dünya ticaretin %38'ini, ilk on ülke ise yaklaşık %55'ini oluşturmaktadır. Bu oranlar, ilk beş ülkenin dünya ekonomisinde çok ciddi söz sahibi olduğunu göstermektedir. Çin, ABD, Almanya, Japonya hem dünya ithalatında hem de dünya ihracatında önemli bir paya sahiptir. Hollanda dünya ihracatında, Birleşik Krallık ise dünya ithalatında ilk beş ülke arasında son sırada olup oldukça önemli paya sahiptir. ABD, dünya ithalatına sağladığı %13,2'lik payla birinci sırada yer alırken dünya ihracatında ikinci sırada yer almaktadır. Çin ise dünya ihracatına sağladığı %12,8'lik payla birinci sırada yer alırken dünya ithalatında ikinci sırada yer almaktadır. Türkiye ise dünya ithalatına sağladığı %1,3'lük

payla 25. sırada, dünya ihracatına sağladığı %0,9'lük payla 31. sırada dünya mal ticaretinde yerini almaktadır.

Ekonomiler ihracatlarını farklı ürün gruplarına göre uzmanlaştırır. Güney ve Doğu Asya'daki birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomi için sanayi malları en çok ihraç edilen ürün grubunu temsil etmektedir. Batı Asya ve Kuzey ve Orta Afrika'da birçok geçiş ekonomisi ve gelişmekte olan ekonomi, esas olarak yakıtlara dayanmaktadır. Güney'deki bazı ekonomilerin ihracatı ise gıda ürünlerine dayanmaktadır. Amerika, Afrika ve Orta Asya ekonomilerinin ihracatını da cevherler, metaller, değerli taşlar ve altınlar oluşturmaktadır (UNCTAD, 2019: 24). Grafik 5'te ürün gruplarına göre dünya mal ihracatı verilmiştir.

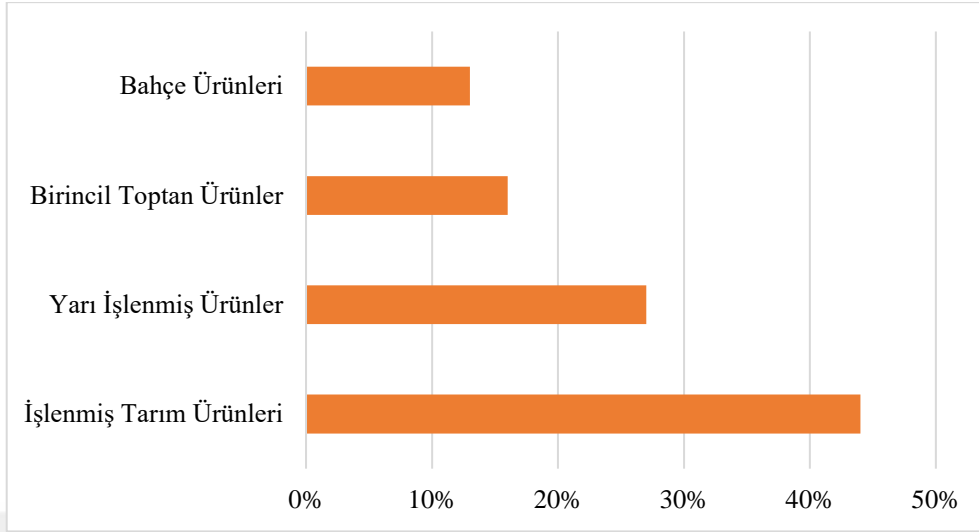
**Grafik 5: Ürün Gruplarına Göre Dünya Mal İhracatı (2018)**



**Kaynak:** UNCTAD, 2019: 26-27

Grafik 5'e bakıldığında, dünya mal ihracatında %70 oranıyla en büyük payı sanayi ürünleri oluşturmaktadır. Dünya mal ve hizmet ticaretinin içerisinde tarım mallarının payı oldukça düşüktür. Tarımsal ürünler ise dünya mal ihracatında %11'lik paylara sahip olup yaklaşık 2 trilyon dolardır. Yakıt ve maden ürünleri ise yaklaşık 2.5 trilyon dolar ile %14'lük orana sahiptir. Diğer ürünler ise %5'lik oranla en düşük paya sahiptir. Grafik 6'da ise dünya tarımsal ürünlerin ihracatı verilmiştir.

**Grafik 6: Dünya Tarımsal Ürünleri İhracatı, 2017**



**Kaynak:** WTO, 2018: 46

Dünya tarımsal ürünlerinin ihracatında, işlenmiş ürünler en büyük tarımsal ticaret payını temsil etmektedir.

- ✓ Çikolata ve işlenmiş kahve gibi işlenmiş tarım ürünleri geleneksel olarak dünya tarım ürünleri ihracatında %44 oranla en büyük paya sahiptir.
- ✓ Yağlı tohumlu kek veya bitkisel yağlar gibi yarı işlenmiş ürünler, ihracatın %27'sini temsil etmektedir.
- ✓ 2017 yılında birincil toptan ürünler (buğday, kahve çekirdekleri vb.) ihracatın %16'sını oluşturmuştur.
- ✓ Bahçe ürünleri (domates, muz vb.), ihracatın %13'ünü temsil ederek en düşük paya sahiptir.

Tarımsal ürünlerin var olması coğrafi koşullara ve iklime göre değişmesinden dolayı ülkeler için tarımsal ürünlerin ihracatı ve ithalatı oldukça önemlidir. Tablo 4'te tarımsal ürünlerin en büyük 10 ihracatçısı ve ithalatçısı verilmiştir.

**Tablo 4: Tarımsal Ürünlerin En Büyük 10 İhracatçısı ve İthalatçısı (2018, Milyar Dolar)**

İhracatçı Ülkeler	Değer	Dünya İhracatında Pay	İthalatçı Ülkeler	Değer	Dünya İthalatında Pay
AB (28)	681	37,4	AB (28)	688	37,2
ABD	172	9,5	Çin	195	10,5
Brezilya	93	5,1	ABD	171	9,3
Çin	83	4,5	Japonya	83	4,5
Kanada	69	3,8	Kanada	40	2,2

**Tablo 4: (Devamı)**

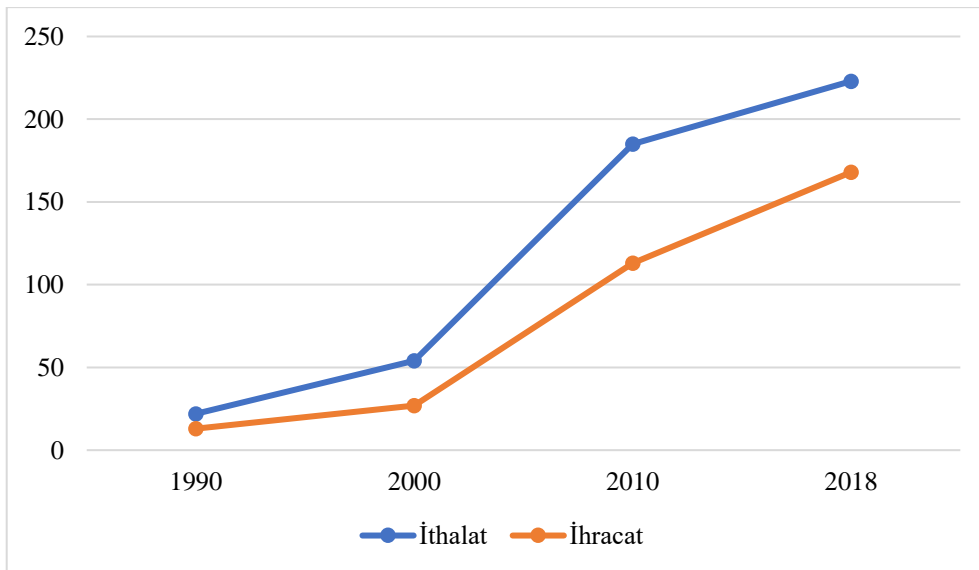
İhracatçı Ülkeler	Değer	Dünya İhracatında Pay	İthalatçı Ülkeler	Değer	Dünya İthalatında Pay
Endonezya	46	2,5	Kore	39	2,1
Tayland	44	2,4	Rusya Federasyonu	31	1,7
Hindistan	39	2,2	Meksika	31	1,7
Avusturalya	38	2,1	Hong-Kong	30	
Meksika	35	1,9	Hindistan	28	1,7
<b>Toplam</b>	<b>1301</b>	<b>71,5</b>	<b>Toplam</b>	<b>1335</b>	<b>71,8</b>
Türkiye	17	0,9	Türkiye	18	1

**Kaynak:** WTO, 2019: 11

Tablo 4'e bakıldığında, 2018 yılında dünya tarım ürünleri ihracatında en büyük on ülkenin payı %71,5 olduğu görülmektedir. Dünya ithalatında ise en büyük on ülkenin payı %71,8'dir. AB ülkeleri hem ihracatta hem de ithalatta ilk sırayı almaktadır. Türkiye ise dünya ihracatında %0,9'lük, dünya ithalatında %1'lik paya sahiptir. Türkiye'nin dünya tarım ticaretindeki pazar payını artırması için geleneksel ihraç ürünlerinde organik tarıma geçilerek katma değer potansiyeli daha yüksek ürünlere önem verilmesi gerekmektedir (Yavuz ve Dilek, 2019: 13).

Yukarıda dünya mal ticareti ayrıca tarımsal ürünlerin ticareti üzerinde durulmuştur. Bu kısımda Türkiye'de dış ticaretteki değişimler ele alınmıştır. Grafik 7'de Türkiye'de ithalat ve ihracat hacmi verilmiştir.

**Grafik 7: Türkiye'de İhracat ve İthalat Hacmi (Milyar Dolar)**



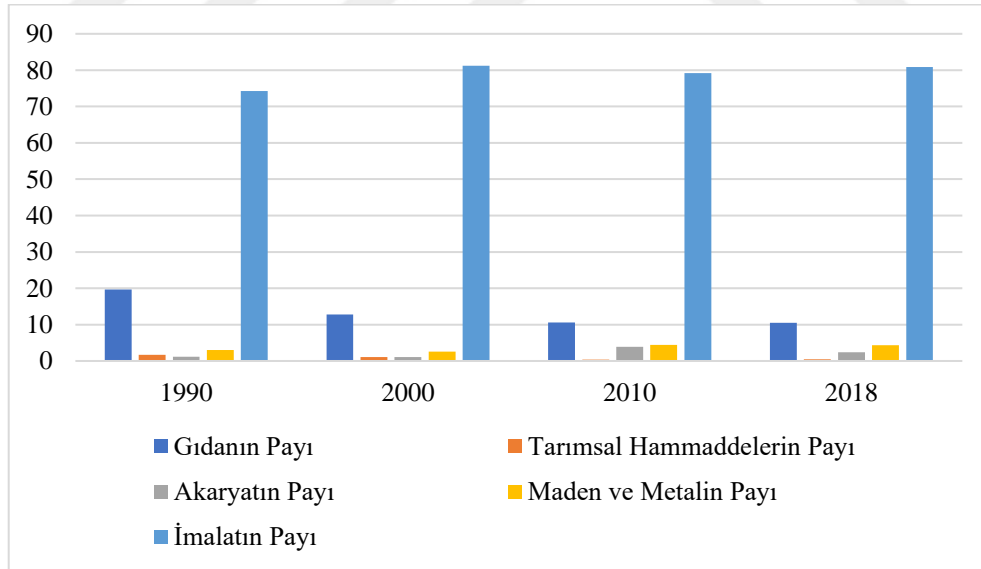
**Kaynak:** TÜİK, Uluslararası Seçilmiş Göstergeler, 2020

Grafik 7 incelendiğinde, 1990 yılından günümüze dış ticaret hacminde artışların yaşandığı görülmektedir. 1990 yılında 13 milyar dolar olan mal ihracatı, 2018 yılında 168 milyar dolara yükselmiştir. 1990 yılında mal ithalatı ise 22 milyar dolarken 2018 yılında 223 milyar dolara yükselmiştir. Tüm dönemlerde mal ithalatı, mal ihracatından değer olarak hep yüksek seyretmiştir.

Türkiye’de ihracatın sektörel dağılımı incelendiğinde, kalkınma sürecinin ilk aşamalarında tarım baskın bir konumdayken iken yıllar içinde toplam ihracat içinde sanayi ürünleri daha baskın bir konuma gelmiştir. Ancak yaşanan bu gelişme tarımsal ürünlerin nicelik olarak azalmasından kaynaklanmamaktadır. Bu durum, tarımsal ürünlerin direkt ihracı yerine, kısmen ya da tamamen işlenerek katma değer potansiyeli daha yüksek ürünler halinde ülke dışına satılmasından ve sanayi ürünlerinin mal ihracatı içinde önemli bir paya sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Orhan, 1999: 33).

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda tarımsal ürünlerin ihracatı, mal ihracatının %80-%85’ini oluşturmaktaydı. 1970’li yıllarda %60-70 arasında seyreden tarımsal ihracat, 1980’li yılların başından itibaren azalmaya başlamıştır (Şahin, 1991: 11). 1990 yılından sonraki değişimleri incelemek için Grafik 8’de Türkiye’de mal ihracatının sektörel dağılımı verilmiştir.

**Grafik 8: Türkiye’de Mal İhracatının Sektörel Dağılımı (%)**



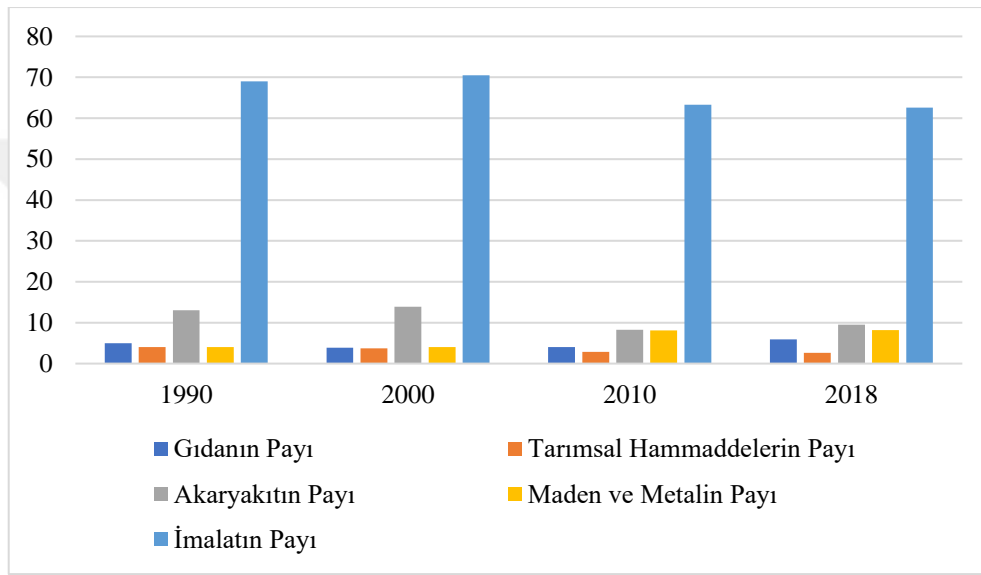
**Kaynak:** TÜİK, Uluslararası Seçilmiş Göstergeler, 2020

Grafik 8’de görüldüğü gibi 1990 yılına gelindiğinde gıda ve tarımsal hammaddenin toplam payı %20’lere düşmüştür. Türkiye’de mal ihracatının sektörel olarak analizinde en büyük payı imalat ürünlerinin oluşturduğu görülmektedir. 1990 yılından 2000 yılına kadar on yıllık süreç içinde gıda ihracatında ciddi bir düşüş imalat ürünlerin ihracatında ise artış yaşanmıştır. Bu süreç içinde ihracatta

yapısal değişim olduğu söyleyebilir. 1990-2018 dönemleri arasında gıda ve tarımsal hammaddenin payında sürekli azalma yaşanırken diğer sektörlerde genellikle artış yaşanmıştır.

1980 yılından sonra küreselleşen dünyada ekonomideki serbestleşme hareketlerinin etkisiyle mal ithalatında birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Serbest ticaretle birlikte insanların tüketim tercihlerinin değişmesiyle tarımsal ürün ithalatında da artışlar yaşanmıştır. Grafik 9’da Türkiye’de mal imalatının sektörel dağılımı verilmiştir.

**Grafik 9: Türkiye’de Mal İthalatının Sektörel Dağılımı (%)**



**Kaynak:** TÜİK, Uluslararası Seçilmiş Göstergeler, 2020

Grafik 9 incelendiğinde, 1990- 2018 yılları boyunca imalat ürünleri ithalatının en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. İmalat ürünleri ithalatında bu süreç içinde azalmalar yaşanmıştır. Maden ve metallerin payı ise genellikle artış göstermiştir. Akaryakıtın payı ise 1990-2000 yıllarında yaklaşık %13 oranlarında iken 2018 yılında %9 oranına düşmüştür. İthalat içinde gıda ürünlerinin payı artış gösterirken tarımsal hammaddelerin payı ise azalış göstermiştir. Ülkelerin ekonomik gelişmişlik seviyesinin artmasıyla birlikte tarımın GSYH içindeki payının düşmesi olağan bir gelişmedir. Ancak bu gelişme toplam ihracat ve ithalatta da benzerlik göstermelidir. Eğer benzerlik göstermeyerek dış ticarete ihracatın payı azalıp ithalatın payı artıyor veya aynı kalıyorsa ülkenin dış ticaret politikasında ciddi sıkıntılarının olduğu söylenebilir (Aydın ve Aydın, 2018: 117). Türkiye’de yukarıda verilen veriler ışığında tarımsal ürünlerin dış ticaretinde sorunların yaşanmaya başladığı söylenebilir. Türkiye ürün çeşitliği yönünden oldukça avantajlı konumdadır. Tablo 5’te Türkiye’de tarımsal ürünlerin ihracatı ve ithalatı verilmiştir.

**Tablo 5: Türkiye’de Tarımsal Ürünler İhracatı ve İthalatı (Milyar Dolar)**

Ürünler	1990	2000	2010	2018
<b>Tarımsal Ürünler İhracatı</b>				
İnce ve Sert Kabuklu Meyveler	1,13	1,02	3,49	3,96
Meyve, Sebze ve Bitkilerden Elde Edilen Müstahzarlar	0,56	0,48	1,49	1,9
Hububat,Un, Nişasta ve Süt Ürünleri	0,30	0,71	0,85	1,74
Değirmencilik Ürünleri, Malt, Nişasta, Buğday Gluteni	0,21	0,11	0,72	1,23
Hayvansal ve Bitkisel Yağlar	0,35	0,15	0,45	0,99
Yenilen Sebzeler ve Bazı Kök ve Yumrular	0,47	0,26	1,10	1,08
Balıkçılık Ürünleri	0,05	0,04	0,31	0,87
Süt Ürünleri, Yumurtalar, Bal ve Yenilebilir Hayvansal Ürünler	0,04	0,23	0,30	0,74
<b>Tarımsal Ürünler İthalatı</b>				
Hububat	0,77	0,39	1,05	2,02
Yağlı Tohum ve Meyveler	0,27	0,27	1,55	1,89
Canlı Hayvanlar	0,01	0,03	0,33	1,76
Hayvansal, Bitkisel Katı ve Sıvı Yağlar	0,50	0,36	0,99	1,15
Yenilen Çeşitli Gıda Müstahzarları	0,07	0,10	0,37	0,65
İnce ve Sert Kabuklu Meyveler	0,06	0,06	0,31	0,56
Kakao ve Kakao Müstahzarlar	0,04	0,06	0,40	0,5

**Kaynak:** Yavuz ve Dilek, 2019: 103

Tablo 5’te görüldüğü üzere 2018 yılı verilerine göre tarım ürünleri ihracatında ilk sırayı ince ve sert kabuklu meyveler almıştır. Meyve, sebze, hububat, un, nişasta ve süt ürünleri gibi ürünler yaklaşık aynı değerlerde ihraç edilmiştir. 2018 yılına göre en fazla ithal edilen ürünler ise tabloda sırasıyla verilmiştir. Canlı hayvanlar, verilen yıllar arasında en fazla artış gösteren kategori olmuştur. Canlı hayvanlar ithalatının yıllar itibariyle sıçrama göstermesi hayvancılık sektöründe sorunlar yaşandığını göstermektedir. Genel itibariyle tüm ürünlerin ithalatında önemli artışlar yaşanmıştır.

Türkiye yıllar itibariyle önemli ölçüde ithal hammaddeye dayalı bir gıda imal edicisi ve ihracatçısı konumuna dönüşmektedir. Düşük katma değerli ve emek yoğun gıda sanayi Türkiye’de yerleşmektedir (Özkara vd. ty: 16). Türkiye’nin dış ticarete avantajlı konuma gelebilmesi için ham ürünleri ithal ederek ve bunları katma değeri yüksek işlenmiş ürünlere çeviren gıda ve imalatı sektörünü güçlendirerek ihracatını daha da üst seviyelere çıkarması gerekmektedir (Yavuz ve Dilek, 2019: 103). Tablo 6’da Türkiye’nin tarımsal ürünlerde en çok ihracat ve ithalat yaptığı ülkeler verilmiştir.

**Tablo 6: Türkiye'nin Tarımsal Ürünlerde En Çok İhracat ve İthalat Yaptığı Ülkeler (2018)**

İhracat (Milyon Dolar)			İthalat (Milyon Dolar)		
Ürün	Ülke	Değer	Ürün	Ülke	Değer
Buğday	Irak	525	Sığır	Brezilya	616
Fındık	İtalya	272	Pamuk	ABD	706
Üzüm	Birleşik Krallık	128	Buğday	Rusya Federasyonu	1,506
Portakal	Rusya Federasyonu	201	Soya Fasulyesi	Brezilya	545
Kayısı	Rusya Federasyonu	122	Mısır	Rusya Federasyonu	232

**Kaynak:** TÜİK, Dış Ticaret İstatistikleri, 2020

Tablo 6'da Türkiye'de en çok ihracatı ve ithalatı yapılan ilk beş ürününün, en fazla hangi ülkelerle yapıldığı verilmiştir. WTO 2017 yılı verilerine göre tarımsal ürünler ihracat ve ithalatında AB, Türkiye'nin en önemli ticaret ortağıdır. Türkiye'nin tarımsal ürünler ihracatında yaklaşık %50'lik pay ile AB ilk sırada yer almaktadır. İthalatta AB ve ABD'nin payları yıllar itibariyle düşerken Rusya'nın payı artmaktadır. Türkiye'nin en fazla ihraç ettiği tarımsal ürünler fındık, buğday, narenciye ve meyveler olup yaklaşık olarak %35'ini oluşturmakta ve ithal ettiği ürünler ise pamuk, canlı büyükbaş hayvanlar, buğday, soya fasulyesi, mısır yaklaşık %40'ını oluşturmaktadır. Tablo 6 incelendiğinde 2018 yılı verilerine göre hem ihracatta hem ithalatta Rusya Federasyonu en çok dikkat çeken ülke olmuştur.



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UYGULANAN TARIMSAL DESTEK POLİTİKALARI

Bu bölümde öncelikle tarımsal destekleme politikaların genel çerçevesi, nedenleri, amaçları ve araçları üzerinde durulmuştur. Daha sonra Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikasının oluşumu, ilkeleri, fiyat mekanizması, finansmanı ve geçirdiği reformlar hakkında bilgi verilmiştir.

#### 2.1. Tarımsal Destekleme Politikalarının Genel Çerçevesi

Politika, belirlenen amaçlar doğrultusunda hedefe ulaşma süreci olarak tanımlanabilir. Politika süreci birkaç farklı aşamaya dayanmaktadır. İlk aşama, ekonomideki sorunların ortaya çıkarılarak arka planın oluşturulmasıdır. İkinci aşama, belirlenen soruna yönelik hedefler belirtilerek politika oluşturulmasıdır. Politika sürecinin üçüncü aşaması politikanın uygulanmasıdır. Yöneticiler, gerekli hedeflere ulaşmak için politika araçlarını tasarlayarak uygulamaya koymaktadır. Süreçteki son aşama ise, uygulanan politika etkinliklerini değerlendirmek için politika mekanizmalarının izlenmesi ve değerlendirilmesidir (Hill, 2012: 18). Uygulanan politikaların etkisi pozitif yönde olmazsa bu sürecin tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Tarım politikası ise ekonomik düzen zarfında ve amaçlanan hedefler kapsamında tarım kesimine yön verilmesi için oluşturulan uygulamaların bütünüdür. Ayrıca tarım sektörünün genel ekonomideki yeri ne olmalıdır? Tarımsal nüfusun geliri ne düzeyde tutulmalıdır? ve buna benzer sorular tarım politikasının temelini oluşturmaktadır (Özguven, 1977: 219). Ancak son zamanlarda tarım politikası; üretim, pazarlama, fiyat ve gelirler, kırsal kalkınma, arazinin kullanımı ve kırsal kesime bazı hizmetlerin götürülmesi gibi hususları da içermektedir (Gürler, 2012: 251).

Tarım politikası terimi genellikle eksik olarak kullanılmaktadır. Politika genellikle sadece merkezi hükümet tarafından uygulanan araçların bir kısmı olarak düşünülürken aslında tüm süreç anlamına gelmektedir.

#### 2.2. Tarımsal Destekleme Politikalarının Nedenleri

Kamu müdahalesi olmadan toplum, değerli kamu mallarını kaybetme riskiyle karşı karşıya kalabilir ve bazen kayıpların geri dönüşü dahi olmayabilir. Bu yüzden her ülke ekonomik yapısına göre tarıma müdahalede bulunmaktadır (Cooper vd., 2009: 63).

Tarıma özel muamelenin en önemli nedenleri; tarımın bizzat hava koşullarının insafına kalmış olması, tahıl ve hayvan hastalıklarının ve başka birçok faktörün insan denetimi dışında kalması ve tarımsal arz ile talep arasında kusursuz dengenin kurulmasının zor olması sayılabilir (Moussis, 2004: 474). İklimsel olayların tarımı etkilemesiyle tarımsal üretim miktarı sürekli değişebilmektedir. Buna bağlı olarak ürün fiyatları ve üretici gelirleri de sürekli değişmektedir. Bu yüzden tarıma müdahale kaçınılmaz olmaktadır.

Tarımı destekleme nedenlerinin birçoğu çiftiği koruma amaçlıdır. Tarım dışı sektörlere göre daha düşük gelir elde eden çiftçilerin refahı, olabilecek olumsuz etkilere karşı korunması gerekmektedir. Hareketsiz kaynaklar ile beslenen çiftçilik kar ve zararlarını ekonomik güçlerin gerektirdiği düzenlemelere karşı savunmak için kamu müdahalesi her zaman gerekli olacaktır (Hill, 2012: 17).

### **2.3. Tarımsal Destekleme Politikaların Genel Amaçları**

Tarımsal destekleme politikalarının belli başlı amaçları vardır. Tarımsal destekleme politikasının amaçları, genellikle yeterli gıda kaynaklarının sağlanması, çiftlik gelirinin dengelenmesi, tarımın çevresel performansının iyileştirilmesi veya kırsal canlılığın iyileştirilmesi gibi genel terimlerle formüle edilebilir. Stratejik olarak da adlandırılan bu genel amaçların daha sonra spesifik sonuçları tanımlayan ve stratejik amaçların gerçekleştirilmesine katkıda bulunan daha kesin operasyonel hedeflere dönüştürülmesi gerekir. Operasyonel amaçlarda tanımlanan spesifik sonuçlara örnekler; temel gıdalarda kendine yeterlilik, gıda güvenliği, belirli bir sulak alanın restorasyonu, alanın tanımlanmış bir payına organik tarımın benimsenmesi veya bir bölgede çiftlik istihdamının belirli bir düzeyde korunması sayılabilir (OECD, 2007: 18).

Tarımsal destekleme politikalarının tarım kesimini genel ekonomi içine sokmak gibi amacı da vardır. Köylünün geleneksel dünyadan modern dünyaya geçmesi kolay değil ama yapılması gereklidir. Sanayi devriminden sonra kırsal yaşam ile kentsel yaşam standartları arasında dengesizlikler meydana gelmiştir. Bu bakımdan kesimler arasındaki dengesizliğin giderilmesi için tarım kesiminin gelirinin artırılması önemli amaçlardan biridir (Özgüven, 1977: 220). Ayrıca tarımsal politikaların tarım alanlarını korumak gibi amacı da vardır. Toprağın işlevselliğinin korunması, su kalitesinin korunması ve iyileştirilmesi, sera gazı emisyonlarındaki azalmayı sağlamak için tarımsal müdahalelere ihtiyaç vardır (Cooper vd., 2009: 7).

Hükümetler, verimliliği ve üretim seviyesini artırmaya yardımcı olmak amacıyla sektör ayrımı yapmaksızın birtakım müdahalelerde bulunmaktadır. Hükümetlerin yapmış olduğu müdahalelerinin amacı, “ekonomik” olduğu kadar üretici ve tüketiciyi korumak gibi “sosyal” bir amaca da yöneliktir. Ancak devletlerin tarıma ve tarım dışı sektörlere yaptığı müdahalelerin nedeni birbirinden farklı olabilmektedir. Hükümetler, ürünlerin fiyatları yükselmemesi için tüketiciyi koruma amaçlı önlemler

alırken ürün fiyatlarının genel seviyenin altına düşmemesi için üreticiyi koruma amaçlı önlemler almaktadır (Özdemir, 1990: 263). Tarımsal destekleme politikasının genel amaçları ise aşağıda sıralanmıştır (OECD, 2007: 18):

- ✓ Tarımsal arz ve talep dengesini korumak,
- ✓ Tarım sektörüne rekabet edebilirlik gücü sağlamak,
- ✓ Üreticiye fiyat destekleri sağlanırken tüketiciye de uygun fiyatlı ve kaliteli ürün sağlamak,
- ✓ Tarım kesiminde istihdam edenlerin gelir ve yaşam standartlarını yükseltmek,
- ✓ Gıda güvenliğini sağlamak,
- ✓ Çevreyi korumak,
- ✓ Kırsal kalkınmayı sağlamak,
- ✓ Tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi ve yeni iş alanlarının yaratılması,
- ✓ Düşük maliyetle verimliliği yükseltmek,
- ✓ Tarımsal ithalatı azaltarak ihracatı artırarak döviz elde etmek
- ✓ Aile işletmeciliğini korumak.

#### **2.4. Tarımsal Destekleme Araçları**

Hükümetler, belirli bir faaliyet, üretim faktörü veya birey grubunu etkilemek için hedefleri doğrultusunda çeşitli araçlarla piyasalara müdahale etmektedir (OECD, 2007: 41). Bu araçlar; yerli ve yabancı tedarikçilerin tedarikini kontrol etmek veya ürün fiyatlarını değiştiren fiyat politikaları, çiftçilerin karşılaştıkları maliyet seviyesini değiştiren girdilere bağlı sübvansiyonlar ve üretimle bağlantılı olmayan doğrudan gelir ödemeleridir (Hill, 2012: 336).

Devlet, yeterli besin kaynağı, üretimde verimlilik, ekonomik istikrarı, döviz geliri, kırsal kalkınma ya da gelir artışı gibi önceden belirlenmiş sosyoekonomik hedefler kapsamında, üretim ve veya pazarlama aşamalarına, doğrudan ya da dolaylı olarak müdahalede bulunmaktadır (Şahinöz, 2010: 332). Tarımsal destekleme araçları çoktur ve bunları; “Tarımsal Ürün Fiyatlarına Müdahaleler”, “Dolaylı Yönden Tarım Destekleri” ve “Doğrudan Uygulanan Gelir Destekleri” olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu araçların uygulamalarına ilişkin bilgiler aşağıda verilmiştir.

##### **2.4.1. Tarımsal Ürün Fiyatlarına Müdahaleler**

Daha önce bahsedildiği gibi tarım kesimi, büyük dalgalanmalar gösteren bir ekonomik faaliyet alanıdır. Bu nedenle tarımsal ürün fiyatları, endüstriyel ürün piyasalarından farklı seyretmektedir. Bu bakımdan endüstride marjinal maliyetlerle marjinal gelir eşitliğinde saptanan fiyatlar ve üretim seviyesi tarım kesiminde mümkün olmamaktadır. Ayrıca tarımsal ürünlerin fiyatları meydana gelirken üreticinin ve maliyetin etkisi çok azdır (Gürler, 2012: 258). Çünkü bir döneme ait tarımsal ürün fiyatlarını o yılın maliyetleri değil, toplam arzı belirlemekte ve tarımsal ürün arzı ise sürekli

değişmektedir. Bu yüzden hükümet veya ilgili kamu kurumu, doğrudan veya dolaylı olarak tarımsal ürün fiyatlarına müdahalelerde bulunmaktadır.

Tarımsal fiyat politikası, genel itibariyle devletin veya kamu organlarının bazen tüketicileri bazen de üreticileri korumak amacıyla tarımsal fiyatlarla ilgili olarak aldığı önlemlerin tümüdür. Fiyat politikası, devletin aldığı tedbirlerle kısa vadede çiftçinin gelirini arttırmada en basit, en etkili ve destekleyici bir yoldur (Özgül, 1977: 223). Tarımsal fiyat politikasının amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Gürler, 2012: 258-259):

- ✓ Kaynakların tarımın çeşitli kolları ve işletmeler açısından etkin dağılımını sağlamak,
- ✓ Kaynakların en fazla getiriyi sağlayacak düzeyde üretim şubeleri arasında tahsisini sağlamak,
- ✓ Tarımsal ürün fiyatları arasındaki nispi fiyat dengesini kurmak ve korumak, ürün fiyatlarındaki şiddetli dalgalanmaları gidermek,
- ✓ İç ve dış piyasalarda fiyatların seyrini ve gerekiyorsa fiyat farklılığını ülke çıkarları doğrultusunda ayarlamak ve ülke tarımının diğer ülkelerle rekabette üstün duruma gelmesini sağlamak,
- ✓ Üreticinin araçlar karşısında pazarlık gücünü artırmak,
- ✓ Üreticilere uygun ve makul düzeyde gelir sağlamak,
- ✓ Tüketici fiyatlarının da kararlı ve makul düzeyde seyrini gerçekleştirmek.

Tarımsal fiyat politikası kapsamında yukarıdaki amaçları gerçekleştirmek için fiyat desteği ve destekleme alımları araçları gibi iki yöntemle tarımsal ürünlerin fiyatlarına doğrudan veya dolaylı olarak müdahalede bulunulur. Tarımsal fiyat politikasında ilk yöntem olarak belli başlı ürünlerde fiyatların, ekonomi politikası hedefleri doğrultusunda belirlenen düzeyin altına inmemesi için fiyatlara doğrudan müdahale edilir. Yani öncelikle bir kısım ürünler için bir taban fiyat belirlenir. Sonra da ürünlerin piyasadaki fiyatı, belirlenen taban fiyatının altına düşmemesi için çaba gösterilir. Bu uygulamada, belirlenen taban fiyat piyasa fiyatından daha yüksek belirlendiği için desteklenen ürünlerde arz fazlası sorunu yaşanabilir (Gürler, 2012: 260).

Tarımsal fiyat politikasında ikinci yöntem olarak destekleme alımları aracı kullanılmaktadır. Bu yöntem daha çok hükümet, fiyata doğrudan müdahale etmeden piyasa koşullarına göre dolaylı olarak düşük fiyat politikası izleyerek piyasadaki arz fazlası ürünün arzını kısmak için kullanılmaktadır. Ayrıca devlet gerektiğinde belirlenen tarımsal ürünlerin reklamını şahsen yaparak talebi arttırıcı önlemler alır ve çeşitli destekleme alımları ile de piyasaya girmiş olur (Arslan ve Solak, 2019: 797). Sonuç olarak, talep arttırılarak miktar ve fiyat dengesi sağlanmaya çalışılır.

Tarımsal fiyat politikası genellikle kısa vadede sonuçları alınan bir araçtır. Kısa vadede uygulanan politikalar üreticinin cebinin dolmasına, tüketicinin ise daha uygun fiyattan ürüne erişim sağlamasına olanak sağlar. Uzun vadeli politika ise, ekonomik istikrarı sağlama konusunda daha etkilidir (Gaytancıoğlu, 2009: 31).

#### **2.4.2. Dolaylı Olarak Uygulanan Tarımsal Destekler**

Dolaylı olarak uygulanan tarımsal destekler, direkt olarak tarımsal ürüne ve fiyatına müdahale etmeden maliyetleri azaltmayı, verimlilik ve üretimde artış sağlamayı ve üreticilerin kararlarını yönlendirmeyi amaçlayan destekleme şeklidir. Girdi politikası, üretim kotası, vergi politikası, üretim politikası gibi tarımda sürekliliği ve verimi artırmak için uygulanan politikalar örnek olarak verilebilir (Çomaktekin, 2009: 26). Dolaylı olarak uygulanan tarımsal destekler aşağıda açıklanmıştır.

İlk olarak girdi politikası; tarımsal üretimi ve verimliliği artırıcı gübre, tohum, damızlık, yakıt, alet ve makineler, tarım sigortası prim desteği vb. gibi girdi fiyatlarının düşürülerek uygulanan politika üretim maliyetlerin aşağı çekilmesi çiftçilerin karlarını ve gelir düzeylerini iyileşmesine olanak sağlamaktadır (Dinler, 2008: 284). Bu uygulama dünya fiyatlarının üzerinde veya tüketicinin satın alma gücünün üstünde üretim maliyeti olan devletlerde, tarımsal ürün fiyatının azaltması ve daha kaliteli, verimli ürünlerin üretilmesi için üreticiye verilen yardım olarak da ifade edilebilir (Kıymaz, 2008: 58).

Bir diğer politika ise üretim kotası, arz fazlası olan tarımsal ürünlerde artan stokları azaltmak amacıyla uygulanan üretim vergisi gibi politikaların amaca ulaşamaması sonucu üretimde kısıtlamaya gidilmesidir. Hem bölge bazında hem de üretici bazında ürün kısıtlanabilir (Kıymaz, 2008: 60). Benzer olarak uygulanan ekim yapmama yardımı, arz fazlası olan ürünleri yetiştirmek yerine üretimi az olan ürünlerin yetiştirilmesi, arazinin boş bırakılması, nadasa bırakılması veya gerekli olan onaylar alındıktan sonra arazinin tamamen tarım dışı amaçlarla kullanılması halinde üreticiye tazminat ödemesi yapılması da bir başka uygulamadır (Cesur, 2004: 18).

Üretim politikası ise tarımsal arzın iç ve dış talebe göre şekillendirilmesi için arzı arttırılmak istenen ürünlerin üretimini özendirici önlemlerin alınmasıdır. Ayrıca özendirilen ürünü üreten çiftçilere düşük tohumluk, damızlık, gübre, düşük faizli kredi gibi olanaklar sağlanabilir (Dinler, 2008: 285).

Bir diğer politika olan vergi politikası ise üretici gelirini korumak için bir kısım vergilerden muaf tutulmasıdır. Ayrıca tarımsal ürünlerin ülkeye girişini önleyici gümrük vergileri, ülkeye giriş fiyatının saptanması ve dünya fiyatları ile dünya fiyatlarından daha yüksek olan giriş fiyatları arasındaki fark kadar ithalatı kısıtlayıcı uygulamadır. Bu politikadan amaç ürünlerin ülke içindeki

fiyatlarının düşmesini önlemek ve üreticilerin gelir düzeylerini yüksek seviyede tutmaya çalışmaktadır (Kıymaz, 2008: 61; Dinler, 2008: 285).

Hükümetler ithalatı önlemeye çalışırken ihracatı teşvik etmek amacıyla da vergi iadesi, dolaysız ödeme, düşük faizli kredi, ucuz girdi temini, vergi muafiyetleri gibi ihracat desteği uygulamaktadır (Gaytancıoğlu, 2009: 55). AB ülkeleri, arz fazlası olan ürünlerde stoklarını elden çıkarmak için sıklıkla ihracat teşvikine başvurmuşlardır. İhracata destek verirken ithalata da engel olmak amacıyla da ithalat kotaları uygulamışlardır (Kıymaz, 2008: 64).

Hükümetler düşük maliyetle tarımsal üretimi arttırmanın yanı sıra araştırma-geliştirme ve yayım merkezleri kurarak tarımsal gelişmeyi hızlandırmak içinde çeşitli politikalar uygulamaktadır (Şahinöz, 2010: 335). Böyle politikalardan amaç geleneksel tarımın yüksek verimli modern bir tarım haline getirilmesidir (Özgüven, 1977: 224). Tarımda makine kullanımı veya farklı teknolojik alet kullanımı ile emek faktörü azaltılabilir. Ayrıca toprak reformu, toprak toplulaştırılması, kredi politikası, girdi politikası ve sübvansiyonlar, üretim politikası ve ürün sübvansiyonları, ticaret politikası, eğitim politikası gibi araçlarla da tarımda yapısal dönüşümler sağlanabilir.

#### **2.4.3. Doğrudan Gelir Ödemeleri Uygulamaları (DGD)**

DGD, fiyat oluşumu ve dış ticaret kararları piyasaya bırakılarak çiftçi gelirlerini arttırmak için çiftçinin yürüttüğü tarımsal faaliyetlerle bağlantılı veya bağımsız olarak doğrudan ödenen gelir uygulaması olarak açıklanabilir. Ayrıca sadece üretici gelirlerinde bir artış hedeflemeyip, üretime yön vermek isteniyorsa üretimle ilişkili ödemeler yapılabilir. DGD dışı tarım politikası araçları, üretimde maliyetleri düşürmeye veya üreticinin elde ettiği gayrisafi üretim değerini artırma yoluyla refahın artmasına olanak sağlarken DGD doğrudan geliri arttırmaya yönelik tarım politikası aracıdır (Eraktan vd., 2004: 25).

Geniş anlamda DGD sistemi mevcut ve gelecekteki üretim miktarı, girdi kullanımı ve gelir düzeylerinden bağımsız yapılan ödemeler veya çeşitli şartlar çerçevesinde telafi edici ödemeler şeklinde uygulanmaktadır. Bu demek oluyor ki doğrudan gelir ödemeleri üretimden bağımsız veya üretimle kısmen bağımlı olarak uygulanabilmektedir (Babacan, 1999: 2). Bu politika fiyatlara müdahale etmediği için piyasayı bozucu etkisi bulunmamaktadır. Bu yüzden ticaret açısından en olumlu politika olarak gösterilebilir. DGD sistemi ilk ve yoğun olarak ABD’de kullanılmıştır (Kıymaz, 2008: 55).

Dünya Ticaret Örgütü’nün kurulmasıyla ticarete liberalizasyon yaklaşımı, tarıma desteğin piyasaya doğrudan müdahale şeklinde yapılması yerine, tarımsal üretim miktarından ilişkisiz olarak doğrudan gelir ödemeleri şeklinde yapılması ön plana çıkmıştır (Kıymaz, 2000: 11). Bu çerçevede üreticilere yapılan ödemeler, piyasa fiyatlarına müdahale edilmeden ve üretimden bağımsız bir

şekilde belirlenmektedir. Bu sayede üreticiler üretim kararlarını ön görülen piyasa gelirlerine göre belirlemektedirler (Babacan, 1999: 2). DGD sisteminin özelliği, üreticinin üretim kararlarından bağımsız olduğundan üretici üretim yapmasada ödeniyor olmasıdır (Kıymaz, 2008: 56).

DGD sisteminin başarılı sonuçlar vermesi için bazı ön koşulların sağlanması gerekmektedir. En başta hedef grupların ve bölgelerin belirlenmesi gerekmektedir. Daha sonra üretici gelirlerini etkileme, çevreye duyarlı bir politika ve sosyal kriterler gibi hedef değişkenlerin belirlenmesi gerekmektedir. Son olarak sistemin ne kadar süre uygulanacağına tespit edilmesi ve DGD'den yararlanacaklarının uyması gereken şartların belirlenmesi gerekmektedir (Babacan, 1999: 3). DGD sisteminin dayandırıldığı temeller kısaca; şeffaflık, hedefi olması, koşula bağlı ödemeler, harcamaların uygun miktarda olması, önlemlerin esnekliği ve dengeli olması sayılabilir (Eraktan vd., 2004: 29).

## **2.5. Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikasının Oluşumu**

Avrupa Birliği, İkinci Dünya Savaşı'nın meydana getirdiği ekonomik ve sosyal sıkıntıların ardından savaşa son vermek amacıyla altı kurucu ülke (Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda) öncülüğünde oluşturulmuştur. 1951 yılında kalıcı barışı sağlamak için Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulması ile Avrupa ülkelerini ekonomik ve politik olarak birleştirme fikri yoğun destek görmüştür. 1957'de Roma Antlaşmasıyla, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) veya Ortak Pazar'ın oluşturulması ve ortak bir tarım politikasının kabul edilmesi açıkça belirtilmiştir. Tamamen ekonomik bir sendika olarak başlayan oluşum; iklim, çevre ve sağlıktan, dış ilişkiler ve güvenlik, adalet ve göç gibi politika alanlarını kapsayan bir organizasyona dönüşmüştür. 1993 yılında ise topluluğun adı Avrupa Birliği şeklinde değiştirilmiştir (Lea, 2004: 2).

Avrupa Birliği'nin oluşturulmasındaki en önemli sebeplerden bir tanesi, İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan gıda yetersizliğidir. Bu yüzden 1960'lı yıllarda tarımsal üretimi artırmak ve çiftlik gelirlerini desteklemek için Ortak Tarım Politikası (OTP)'nin temelleri atılmıştır (Lovec, 2016: 1). OTP, ortak pazarda tarımsal ürünlerin serbest ticaret yapılmasına izin vermek amacıyla oluşturulmuştur. Avrupa Birliği'nin ortak pazar oluşturması, OTP'nin başlaması için önemli bir adımdır. OTP, altı çok farklı ulusal tarım politikasının ortak bir sisteme entegrasyonu ile ortaya çıkmıştır (Garzon, 2006: 21). Hiç kuşku yok ki Avrupa bütünleşme sürecinin en ileri gittiği ekonomik sektör 'Tarım'dır (Moussis, 2004: 472).

1957 yılında Avrupa Birliği'ni oluşturan Roma antlaşmasınının 38-45. Maddeleri tarım sektörüne ayrılmıştır. Roma Antlaşması'nın 38. Maddesi ortak bir tarım politikasının kurulacağını beyan ederken 39. Maddesi genel olarak amaçlarını belirlemiştir. Bu maddenin benimsediği amaçlar (Garzon, 2006: 22):

- ✓ *Teknik ilerleme, tarımın rasyonel gelişimi ve üretim faktörlerinin optimum şekilde kullanılması yoluyla tarımsal verimliliği arttırmak,*
- ✓ *Tarımla uğraşan kişilerin bireysel kazancını artırarak tarımsal nüfusa adil bir yaşam standardı sağlamak,*
- ✓ *Piyasalarda istikrarı sağlamak,*
- ✓ *Ürün arzını garanti altına almak,*
- ✓ *Tarım ürünlerinin tüketicilere makul fiyattan ulaşmasını sağlamak şeklinde sıralanabilir.*

Yukarıda sıralanan amaçların gerçekleşmesine yönelik olarak 40. Maddesinde ise ortak bir tarım pazarları örgütü organizasyonun oluşturulması öngörülmüştür (Garzon, 2006: 22). Roma Antlaşması'nın 40. Maddesi çerçevesinde "Ortak Piyasa Düzenleri (OPD)" meydana getirilmeye başlanmıştır. Öncelikle 14 Ocak 1962'de OPD kategorisine tahıl, domuz eti, kümes hayvanı eti, yumurta, meyve-sebze ve şarap eklenmiştir. Daha sonra 1963 yılında, süt ürünleri, sığır eti ve pirinç dahil edilmiştir (Hennis, 2004). Böylelikle 1962 yılında OTP uygulanmaya başlanmıştır.

### **2.5.1. OTP'nin İlkeleri**

Tarım ürünleri arzının arttırılması, tarımla uğraşan kişilerin refah düzeyinin yükseltilmesi, piyasalarda istikrarın sağlanması kısacası OTP'nin amaçlarını yerine getirmek için üç temel ilke öngörülmüştür. Bunlar; Pazar Birliği, Topluluk Tercihi, Finansal Dayanışma ilkeleridir (Moussis, 2004: 483). Belirtilen üç ilke aşağıda açıklanmıştır.

- i. **Pazar Birliği İlkesi:** OTP kapsamındaki tarımsal ürünler için tek bir pazar ile Topluluk içinde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını amaçlamaktadır (Grant, 1997: 68). Bu çerçevede, üye ülkeler arasında OTP kapsamındaki tarım ürünlerin ticareti için tüm engeller (gümrük vergileri, kotalar ve sübvansiyonlar) aşamalı olarak kaldırılmış ve AB genelinde ortak bir fiyat seviyesi gerektirdiği için hedef fiyatlar oluşturulmuştur (Garzon, 2006: 24).
- ii. **Topluluk Tercihi İlkesi:** Topluluk içinde üretilen ürünlerin alım satımına öncelik verilmesidir. Bu ilkeyle topluluk içindeki üreticileri topluluk dışı üreticilere karşı korunması amaçlanmıştır. Diğer bir deyişle düşük fiyatlı ithalata ve dünya fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı ortak pazarı korumak için topluluk ürünlerinin ithal ürünlere tercih edilmesidir (Moussis, 2004: 483). Ancak Topluluk dışı ithalata, AB üreticileri AB talebini karşılayamadığında izin verilmiştir (Garzon, 2006: 24). Dünyaya yayılan bu ilke, ithalat ve ihracat önlemleriyle hayata geçirilmektedir (Moussis, 2004: 483).
- iii. **Finansal Dayanışma İlkesi:** OTP kapsamındaki harcamaların, ortak bir finansal sorumluluk çerçevesinde finanse edilmesidir (Grant, 1997: 68). Finansal dayanışma ilkesi uyarınca, OTP çerçevesinde alınan vergiler ortak gelir kabul edilmekte ve harcamalar da ortak olarak



karşılanmaktadır. Bu kapsamda, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) kurulmuştur (Garzon, 2006: 25). 2007 yılında ise getirilen değişiklikle ATYGF, Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu (EAFRD) olmak üzere, iki ayrı fon olarak düzenlenmiştir.

### 2.5.2. OTP'nin Fiyat Mekanizmaları

Daha önce bahsedildiği gibi OTP kapsamındaki ürünler için ortak pazar kurulması öngörülmüştür. OPD içerisinde var olan ürünler için her yıl ortak fiyatlar saptanmaktadır. Bu kapsamda ortak fiyatlar, ortak pazar politikasının merkezi bir bileşeni olmakla beraber oldukça karmaşık bir mekanizmadır. Bunun nedeni ise tarımsal fiyatların birbirinden farklı roller oynaması ve farklı pazarlardaki özel koşullara uyarlanması gerektiğidir. Genel olarak üç kurumsal fiyat, AB'nin fiyatlandırma mekanizmalarının temelini oluşturmaktadır (Moussis, 2004: 485). Bunlar aşağıda kısaca açıklanmıştır.

- a) İç Piyasaya Yönelik Ortak Fiyat Politikası; hedef fiyat, müdahale fiyatı, geri çekme fiyatı ve satın alma fiyatlarından oluşmaktadır.

**Hedef Fiyat:** Çiftçiye tatmin edici bir getiri düzeyi sunmak ve tüketicileri aşırı fiyat artışlarından korumak için saptanan fiyattır. Ayrıca diğer fiyatların türetildiği temel referans noktasıdır (Grant, 1997: 67). Topluluk içinde hedef fiyat sistemi ürünlere ve sektöre göre farklı isimlerde alabilmektedir.

**Müdahale Fiyatı:** Ulusal çiftçilerin piyasaya sunduğu ürünlerin piyasa fiyatı, hedef fiyatın altına düştüğünde üretici için garanti edilen fiyattır (Aysu, 2006: 50). Yani fiyatların sürekli düşmesini ve pazarlardaki dengenin bozulmasını önlemek ve üreticileri korumak için uygulanan taban fiyattır. Müdahale fiyatı hedef fiyattan düşük belirlenmektedir (Boz, 2003: 224).

Müdahale fiyat sistemi, ürünlerin müdahale kuruluşları tarafından alınması durumunda geçerli olmaktadır. OTP'nin ilk yıllarında ürünlerin tümü, müdahale eden kuruluşlar tarafından alınmaktayken maliyetlerin bütçeye ağır yükler getirmesi sebebiyle ürünlerin miktarı ve kalitesi önceden belirlenen ürünlerinden alım yapılmaya başlanmıştır (Kıymaz, 2000: 6).

Depolanamayan sebze ve meyveler için ise geri çekme fiyatı ve satın alma fiyatları uygulanmaktadır. Üretici grupları bir araya gelerek oluşturdukları kuruluşlar tarafından piyasadaki ürün fazlasını azaltmak için geri çekme fiyatı, üretici gruplar yerine kamu kuruluşlarınca ise satın alma fiyatı uygulanmaktadır (Boz, 2003: 224).

b) Dış Piyasaya Yönelik Fiyat Politikası; eşik fiyat, prelevman, ihracat iadesi, ihracat vergileri gibi düzenlemelerden oluşmaktadır.

Eşik Fiyat; ithalat için minimum giriş fiyatlarını temsil eden ve hedef fiyatların düşürülememesini sağlayacak şekilde tasarlanan en düşük fiyattır. Kısacası, Topluluk dışından olan ülkelerin ürünlerine uygulanan Topluluğa giriş fiyatıdır (Grant, 1997: 67).

Prelevman; OTP'ye üye ülkelerin topluluk dışı ülkelere ithal edilen ürünlerin fiyatını eşik fiyat seviyesine yakınlaştırması için uygulanan ve dünya fiyatı ile eşik fiyat arasındaki farkı temsil eden bir nevi gümrük vergisidir (Avrupa Topluluğu Nedir, ty: 54). Ayrıca Topluluk bütçesine katkı sağlamaktadır.

İhracat İadesi (Sübvansiyon); Topluluk içindeki tarımsal ürün fiyatlarının dünya fiyatlarından daha yüksek olduğu durumlarda, ürünlerin ihracatını teşvik etmek amacıyla ihracat yapan üreticilere dünya fiyatları ile iç piyasadaki fiyat arasındaki farkın ödenmesidir (Bayraç ve Yenilmez, 2004: 26).

İhracat Vergileri; dünya fiyatlarının Topluluk fiyatlarını aştığı zamanlarda, Topluluk fiyatları ile dünya fiyatları arasında oluşan farkın vergi biçiminde ihracat yapanlardan alınmasıdır (Ingersent vd., 1998: 1).

c) Doğrudan Ödemelere Yönelik Fiyat Politikası; OTP'nin ilk zamanlarında fiyat desteğinden yararlanamayan bazı ürünler için doğrudan ödeme biçiminde çiftçilere destek verilmiştir. Çiftçilere yapılan doğrudan ödemeler, OTP reformu başladığında fiyat destek indirimlerin tazminatı olarak ödenmiştir. Doğrudan ödemeler; toprak mahsulleri, hububat, zeytinyağı, kuru bakliyat, keten, kenevir, muz, tütün, tohumluklar, pirinç, sığır ve dana eti, süt ve süt ürünleri, koyun ve keçi eti gibi ürünleri kapsamıştır. Doğrudan ödemeler her ürün için farklı destek türü kapsamında uygulanmıştır Destek türleri ise aşağıda açıklanmıştır (Moussis, 2004: 486).

Üretim Desteği; keten, kenevir ve ipek kozası gibi ürünlerin üretimini artırmak için ekim alanı veya üretim miktarı üzerinden verilen destek türüdür.

Niteliğini Değiştirme Desteği; birtakım tarım ürünlerinin işlenerek pazara girmesi için ürünün miktarına veya şekline göre farklılık gösteren destek türüdür.

Üretim Kotaları; üretim fazlası olan ürünlerde üretimi kısmak amacıyla verilen destek türüdür.

### 2.5.3. OTP'nin Finansman Mekanizmaları

Finansal dayanışma ilkesi gereğince kurulan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF), OTP harcamalarını finanse etmektedir. 1964 yılında ise ATYGF, Garanti Bölümü ve farklı kurallar tarafından yönetilen Yönlendirme Bölümü olarak iki gruba ayrılmıştır. Garanti Bölümü, piyasa ve fiyat politikalarının uygulanmasından kaynaklanan harcamaları tamamen finanse etmeyi amaçlamaktadır (European Parliament, 2019). Ayrıca garanti bölümü tarımsal çevre gelişimi gibi belli bölgelerdeki kırsal kalkınma önlemlerinin kısmi finansmanı içinde kullanılmaktadır (Moussis, 2004: 480).

Yönlendirme Bölümü ise yapısal politika ve kırsal alanların geliştirilmesini içeren operasyonların finanse edilmesinde kullanılmaktadır (European Parliament, 2019). Ayrıca yönlendirme bölümü, LEADER olarak bilinen tarımsal çevresel önlemler, erken emeklilik, ormancılıkla bağlantılı önlemleri vb. finanse etmektedir (Moussis, 2004: 480). Kırsal kalkınma önlemleri, çiftçilerin çiftliklerini modernleştirmelerine ve daha rekabetçi olmalarına yardımcı olurken tarım ve tarım dışı faaliyetlerin çeşitliliğine ve kırsal toplulukların canlılığına da katkıda bulunmaktadır.

Mali anlamda özerk bir fon olmayan ATYGF, ortak bütçenin bir parçasını oluşturmaktadır. Ortak bütçe, OTP'nin işleyişine dair anlaşmanın 311.maddesi gereğince Topluluk'un öz kaynaklarından finanse edilerek oluşturulmuştur. Bütçenin öz kaynakları ise geleneksel öz kaynaklardan (gümrük ve tarım vergisi), KDV ve GSYH paylarından oluşmaktadır. Konsey, bütçeye yeni kaynak meydana çıkarma ve mevcut öz kaynağı yok etme hakkı anlaşma doğrultusunda yapabileceğini öngörmüştür (Güvenç, 2010: 515). Ayrıca AB'de bütçe kaynakları dışında (borçlanma) kaynaklardan harcama yapılamamaktadır (Bilici, 2013: 35).

1988 yılından itibaren ise bütçeler Çok Yıllı Mali Çerçeve (MMF) içerisinde sunulmaktadır. Bu mali planların oluşturulmasındaki amaç, en az 5-7 yıllık süre için ödeneklerin yıllık tavanın önceden belirlenmesidir. Ayrıca bu planlar, sadece 7 yıllık harcama planını göstermekle kalmayıp AB bütçe harcamalarını şeffaflaştırarak güvenilirliğini artırmaktadır (Olçay, t.y.: 106). Oluşturulan her mali plan az ya da çok reform niteliği taşımaktadır. Ayrıca ekonomik ve finansal hedefler çerçevesinde oluşturulmaktadır. 2014-2020 mali planının oluşturulmasında ekonomik ve finansal sıkıntıların yanı sıra Topluluk'un büyüme, istihdam ve rekabet edilebilirliğin artırılması gibi hedefleri ortaya koyan Avrupa 2020 Stratejisi etkili olmuştur (Olçay, 2015: 21). 2014-2020 dönemine ait AB çok yıllık mali çerçevesi altında kabul edilen OTP miktarları aşağıdaki tablo 7'de belirtilmiştir.

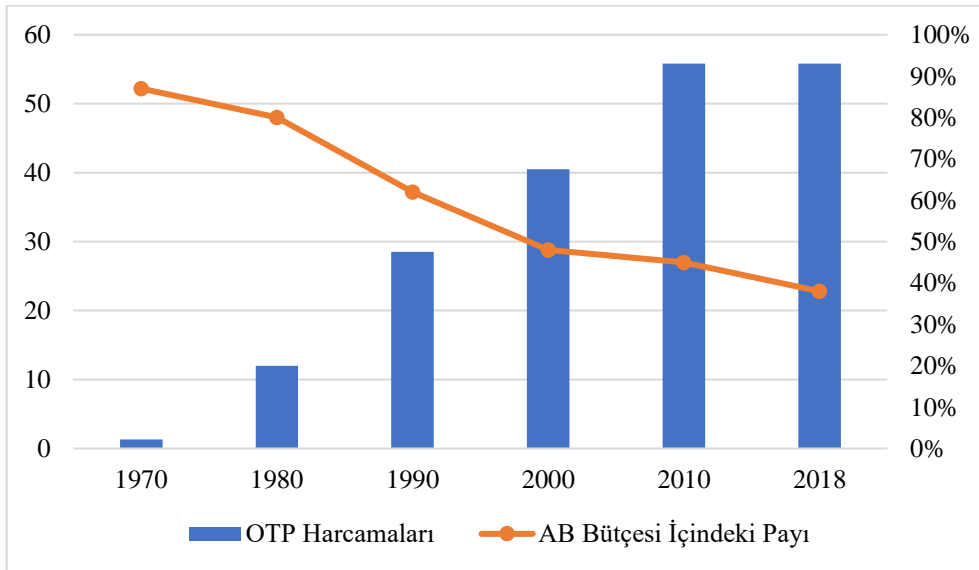
**Tablo 7: 2014-2020 Öngörülen OTP Harcamaları**

	2014-2020(Mevcut Fiyatlar)	2014-2020(2011 Fiyatları)
<b>Sütun 1 (Piyasa Önlemleri ve Doğrudan Ödemeler)</b>	312,74	277,85
<b>Sütun 2 (Kırsal Kalkınma)</b>	95,58	84,94
<b>Toplam OTP</b>	408,31	362,79

**Kaynak:** European Commission, 2013: 3

Komisyon, 2014-2020 için OTP'nin iki sütünü için nominal olarak tutarların 2013 yılı düzeyinde sabit kalacağını öne sürmüştür. Reel olarak ise OTP fonları cari döneme göre azalacaktır. Komisyonun önerisiyle karşılaştırıldığında, sütun 1 için %1,8 ve sütun 2 için %7,6 azalmıştır (Yıldırım ve Dellal, 2014: 879). Tablo 7 incelendiğinde, 2014-2020 için toplam OTP harcamaları 362.787 milyar Euro olduğu görülmektedir. OTP harcamalarının %76'lık kısmı, doğrudan ödemeler ve piyasaya bağlı harcamaları kapsayan sütun 1 için ayrılmış ve %24'lük kısmı ise kırsal kalkınma harcamalarını oluşturan sütun 2 için ayrılmıştır. Bununla birlikte, 2014-2020 dönemi için OTP harcamaları AB bütçesinin %37,8'ini temsil etmektedir. Bu oran, iddialı bir tarım politikasına güçlü bir destek vermeye devam ettiğini göstermektedir (European Commission, 2018a). Grafik 10'da yıllar itibariyle OTP harcamaları verilmiştir.

**Grafik 10: OTP Harcamaları (Milyon Euro)**



**Kaynak:** European Commission, 2019a

\*1970 yılına ait veri (Ingersent vd.,1998: 2)'den alınmıştır.

OTP'nin ilk yıllarında, tarımsal üretimi arttırmak amacıyla çiftçiye yüksek fiyatlarla alım garantisi sunulmuştur. Bu durum kısa sürede AB' de arz fazlası yaşanmasına ve bütçe yükü sorununa neden olmuştur. Grafik 10'da görüldüğü gibi 1970 yılında, OTP harcamaları AB bütçesi içinde yaklaşık %90 oranla çok büyük bir payı teşkil etmekteydi. 1988'den itibaren ise OTP harcamalarındaki artışı azaltmak amacıyla mevcut fonlar çok yıllık bir tarım kılavuzunun (22 Haziran tarihli Kurumsal Anlaşma ile eklenmiş 88/377 / EC sayılı Karar) getirilmesinin ardından sıkı bütçe disiplini tabii tutulmuştur (European Parliament, 2019). 1980 yılından sonra ise OTP harcamalarının AB bütçesi içindeki payı azalmaya başlamıştır. Ancak günümüzde OTP harcamaların payı yaklaşık %40 seviyelerinde olması hala tarım sektörü için önemli bir orandır. Aşağıdaki Tablo 8'de ise AB üyesi ülkelere göre OTP harcamaları verilmiştir.

**Tablo 8: AB Üyesi Ülkelere Göre OTP Harcamaları (2018, Bin Euro)**

Üye Ülkeler	Doğrudan Ödemeler	Piyasa Önlemleri	Kırsal Kalkınma	Toplam
Belçika	501.448	99.760	97.066	698.274
Bulgaristan	783.867	31.626	339.966	1.155.459
Çekya	834.152	18.533	343.033	1.195.719
Danimarka	827.450	8.426	153.125	989.001
Almanya	4.815.139	145.091	1.400.927	6.361.157
Estonya	122.582	1.823	125.553	249.957
İrlanda	1.197.015	28.227	312.892	1.538.134
Yunanistan	2.043.838	69.120	701.720	2.814.678
İspanya	5.072.361	505.071	1.184.420	6.761.851
Fransa	7.193.522	605.291	1.668.304	9.467.117
Hırvatistan	240.476	8.733	282.343	531.552
İtalya	3.675.692	640.307	1.495.584	5.811.582
Kıbrıs	49.445	7.853	18.892	76.191
Letonya	228.119	5.548	157.237	390.903
Litvanya	462.509	19.850	230.472	712.831
Lüksemburg	33.080	473	14.415	47.968
Macaristan	1.279.638	40.358	488.027	1.808.023
Malta	5.106	172	13.893	19.171
Hollanda	720.300	50.307	118.226	888.832
Avusturya	691.337	26.380	564.085	1.281.802
Polonya	3.364.598	68.693	1.190.589	4.623.880
Portekiz	665.008	104.040	580.721	1.349.769
Romanya	1.774.566	35.957	1.184.725	2.995.248
Slovenya	134.876	7.461	120.033	262.251
Slovakya	438.445	9.488	215.106	663.039
Finlandiya	523.459	7.461	341.593	872.513
İsveç	685.650	11.586	249.552	946.787
Birleşik Krallık	3.132.843	48.437	754.400	3.935.680
Toplam	41.496.516	2.694.51	14.346.900	58.537.967

**Kaynak:** European Commission, 2019

2018 yılındaki OTP harcamalarının ülkelere dağılımını gösteren Tablo 8’ de görüldüğü üzere en yüksek payı Fransa, İspanya, Almanya almakta ve İtalya, Polonya onları takip etmektedir. Malta, Lüksemburg, Kıbrıs harcamalardan en az yararlanan ülkelerdir. Destekleme araçlarında en fazla payı doğrudan ödemeler almakta, piyasa önlemleri hedeflendiği üzere en az payı almaktadır.

#### 2.5.4. OTP Reformları

OTP sistemi çok çeşitli çıkarları barındırdığı için tarım politikası değişikliği oldukça karmaşık bir süreçtir. Bu süreç içerisinde değişen ekonomik koşullar ve küreselleşme gibi etkenler, kamu politikalarının ve tarım sektörünün yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır. Ekonominin küreselleşmesi bağlamında politikalar geliştirilmiştir (Hennis, 2004). Aynı zamanda reformlar, tüketicilerin ve çevre gruplarının eleştirileri, devletin yeni çevre ve sağlık düzenlemelerini benimsemesinden dolayı gündeme gelmiştir.

İlk zamanlarda OTP kapsamında, tarımsal üretimi artırmak için ilgili kurumlar, üreticiye belirlenen müdahale fiyattan alım garantisi sunmuştur. Bu zamanlarda, üretim artışlarına güçlü bir teşvik verildiği için kısa sürede tarım ürünleri stoklarının oluşmasına sebep olmuştur. Hatta AB tarım ekonomisi literatürü “tahıl dağları”, “süt gölleri”, “et buzulları”, “şarap ırmakları” gibi kavramlarla tanışmıştır (Şahinöz, t.y.). Ayrıca yüksek fiyatlarla desteklenen üretici, desteklerden daha fazla yararlanabilmek için verimlerini artırma çabaları sonucunda aşırı girdi kullanımına sebep olarak çevreyi olumsuz etkilemiştir. Aynı zamanda, sınırlı sayıda üründe fiyat politikasının yoğunlaşmasının bir sonucu olarak Topluluk içinde gelir eşitsizliği de artmıştır. Üstelik, fiyat desteğinden daha büyük işletmeler yararlanmıştır. OTP’de reforma gidilmesi sadece AB içinde yaşanan sıkıntılardan değil ayrıca dış piyasalarında etkisi olmuştur (Eraktan, 2006: 55). Bu sebeplerden dolayı OTP’de reformlara gidilmiştir.

Politika yapıcılar, OTP’nin ciddi zorluklar göstermeye başladığının farkında olduklarından dolayı 1970-1980’lerde OTP’nin yapısal sorunlarını çözmeye çalışan bir dizi değişikliğe karar vermişlerdir. Kısaca reforma neden olan ana faktörler aşağıda sıralanmıştır (Garzon, 2006: 18):

- ✓ Ekonomik faktörler,
- ✓ Yüksek fiyat politikası, 1980’lerde çiftçilere garantili fiyatlar ve verimlilik kazanımları, üretim artışları fazla stokların birikmesine neden olması,
- ✓ Uluslararası bağlam ve politikanın ticari sonuçları,
- ✓ 1980’lerde, tarımı da etkileyen ve tarım politikasının belirli yapılarına meydan okuyan dünya ekonomisinin küreselleşmesi.
- ✓ OTP’den kamuoyundaki memnuniyetsizliğin artmasıdır.

#### 2.5.4.1. Mansholt Planı (1968)

AB Tarım Komisyonu Üyesi Sicco Mansholt tarafından 1968'de "Mansholt Planı" olarak bilinen ilk reform girişiminde bulunuldu. OTP'nin reform girişiminin arka planı, ekonomik genişleme, tarım sektörünün dışındaki gelir artışı, Topluluk tüketim düzeylerini ve çağdaş ihracat talebini aşan bir tarımsal üretim ile karakterize bir dönemin yaşanmasıdır. Bu durum, OTP bütçe maliyetlerinin artmasına neden olarak OTP krizini tetiklemiştir (Bascou vd, 2006: 59). Bu dönemde iki temel sorun tanımlanmıştır. Bu sorunlardan ilki, çiftçilerin sosyal refah eşitsizlikleri ve kamu politikalarının dengelenmesi gerektiğidir. Diğer sorun ise, artan sayıda tarımsal ürün dolayısıyla rahatsız edici tarımsal piyasalar ve bu sebeple artan tarımsal harcamalardır (Lynggaard, 2006: 87).

Tarım sektöründe yaşanan tarımsal ürün artışının arka planında ise yüksek fiyat politikası vardır. Ürün limiti konulmaksızın uygulanan yüksek fiyat politikası ürünlerde arz fazlalığına sebep olmuştur. Arz fazlalıkları ise AB bütçesinde ağır yük haline gelmiştir. Ayrıca üretim artışı olmasına rağmen genel sosyal refah artışlarından faydalanamama sorunu, yaşlı çiftçi nüfusu, düşük eğitim seviyeleri, teknolojik uyum açısından düşük uyumluluk gibi tarım sektörünün kendi içindeki yapısal gelişmeler de sorun olarak ortaya çıkmıştır ( Kıymaz, 2000: 8). Meydana gelen sorunlar nedeniyle ortaya çıkan Mansholt Planlarının amacı aşağıda sıralanmıştır (Grant, 1997: 70):

- ✓ Tarım piyasalarının dengesini iyileştirmek,
- ✓ Tarım sektörünün yapısal yönünü iyileştirmek,
- ✓ Kısıtlayıcı bir fiyat politikası, alınacak önlemlerin tarımdaki çiftlik ve çalışan sayısının önemli ölçüde azaltılması,
- ✓ Tarım piyasalarındaki şeffaflığın artırılması ve üretim disiplininin sağlanması,
- ✓ Tarım sektörünü modernize etmek ve rekabet edebilirliğini arttırmaktır.

Yukarıda sayılan amaçları uygulamak için "ihtiyatlı bir fiyat politikası" ve yapısal düzenlemeyi teşvik etmeye yönelik tedbirler alınmaya başlandı. 1982'de, hububat, şeker ve süt ürünlerin de içinde bulunduğu çoğu üründe yıllara göre değişen maksimum üretim miktarını gösteren "garanti eşikleri" getirilmiştir. Üretimin belirlenen eşikleri aşması durumunda üreticiden, üretim fazlalığının maliyetini paylaşmak için "ortak sorumluluk vergisi" alınmaya başlanmıştır. 1984 yılında ise üretimi kısmak için "süt kotaları" uygulaması devreye girmiştir (Ingersent vd., 1998: 2).

Mansholt planı çerçevesinde, tarımsal üretimdeki fazlalıkları azaltmak için 5 milyon hektar arazinin boş bırakılması (set-aside), 5 milyon çiftçinin tarımdan ayrılması ve tarımdan ayrılan çiftçilere telafi edici ödemeler, tarımda kalanlar için ise çiftlik iyileştirme önlemleri ve çiftçilere yardımcı olacak bilgilendirme ve eğitim hizmetleri öngörülmüştür. Programın maliyetleri ise AB ile Üye Devletler arasında paylaşılarak ve ATYFG Yönlendirme bölümü tarafından finanse edilmiştir. 1987 yılında ise Delors Planı sunulmuş ve bütçe disiplininin sağlamayı amaçlayan dengeleyici politika

yürürlüğe koyulmuştur. Ekim dışı bırakılan arazilere ödeme yapılması ve erken emeklilik imkanlarına başvurulmuştur (Acar ve Bulut, 2008: 8).

#### **2.5.4.2. 1992 Macsharry Reformu**

GATT Uruguay Turu müzakerelerinde tarım sektörüne müdahalelerin azaltılması yönündeki görüşleri doğrultusunda OTP'nin fiyat politikası özellikle ihracat iadesi, dünya piyasalarında eleştirilerin artmasına yol açmıştır (Cesur, 2004: 7). Eleştiriler doğrultusunda ilk olarak Şubat 1991'de Avrupa Komisyonu'nda yayımlanan MacSharry planı, Mayıs 1992'de kabul edilmiştir (Ingersent vd., 1998: 3).

1992 Reformunda; daha önce uygulanan politikaların bütçeye getirdiği yük, Dünya Ticaret Örgütü anlaşmalarına tarımın da alınması, Topluluk'un yeni üyelerle genişlemesi, artan üretimden gıda kalitesinin de yaşanan endişeler ve aşırı girdi kullanımı sonucunda çevreye verilen zararın azaltılması üzerinde durulmuştur (Aysu, 2006: 61). Bu dönemde fiyat desteklerinden ziyade çiftçi doğrudan gelir yardımıyla desteklenmesi, çevreye daha duyarlı politika için kırsal kalkınma politikalarına önem verilmesi ayrıca yapısal fonlarla tarımdaki yapısal sorunları iyileştirmeye çalışılması gibi programlar gündeme gelmiştir. Bu yeni gündeme gelen programlarla CAP (Common Agricultural Policy) terimi bile CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe) olarak değiştirilmiştir (Ertuğrul, 2002: 296).

MacSharry Planı kapsamında radikal kararlar hububat ve sığır eti sektörlerine yönelik olup ayrıca yağlı tohumlar, koyun eti, tütün ve süt sektörleriyle ilgili kararlar alınmıştır. Hububat ve yağlı tohumlarda yılda 92 tondan fazla hububat üretimi yapan üreticiler için arazilerinin (küçük ölçekli üreticiler muaf) %15 civarını ekim dışı bırakma zorunluluğu getirilmiştir (Günaydın, 2006: 96-97). Sığır eti ve koyun etinde fiyat desteğinin seviyesi düşürülerek dünya pazar seviyelerine daha fazla yaklaşması ve ihracat sübvansiyon programında tasarruf sağlanması amaçlanmıştır (Kilit, 2012). Yağlı tohumlar ve protein bitkilerinde fiyat politikalarından vazgeçilmiş ve hektar başına verim üzerinden bölgeselleştirilen “*telafi edici ödeme*” adı altında doğrudan gelir desteği sistemine geçilmiştir (Cesur, 2004: 8).

1992'deki MacSharry reformunun en radikal unsuru ise vergi mükellefleri tarafından finanse edilen “*Doğrudan Gelir Ödemeleri*” devlet desteğinin temel aracı olarak değiştirilmesi olmuştur (Ingersent vd., 1998: 4). Yukarıda bahsedildiği üzere 1990'lı yıllarda, ana ürün grupları için fiyat destekleri azaltılmıştır. Bunun yerine, üreticilere üretimden bağımsız, alana ve yetiştirilen hayvan sayısına göre telafi edici ödemeler yani doğrudan gelir desteği sağlanmıştır (Bascou vd., 2006: 59). Doğrudan ödemeler, sabit bir üretim tabanındaki destek fiyat indirimleri için ve ekilebilir araziye üretimden çıkarmak için oluşturulmuştur (Övgün, 2010: 95). Doğrudan ödemeler ile fazla üretimin



önü kesilmesi, gelir dağılımında eşitsizliğin giderilmesi ve AB bütçesindeki OTP harcamalarının payının azaltılması hedeflenmiştir.

Reformun bir diğer önemli unsuru ise kırsal kalkınma uygulamalarıdır. Bu kapsamda, 55 yaşın üzerindeki çiftçilerin erken emekli olması, tarımsal önlemler ve tarım arazilerinin ağaçlandırılması, Yapısal Fonlar çatısı altındaki çeşitli amaçlara ulaşılması, tarımsal yapıların ayarlanması, kırsal alanların geliştirilmesi ve yerel düzeyde yenilikçi faaliyetlerin oluşturulması yer almıştır (Garzon, 2006: 44). Ayrıca Beşinci Çevresel Eylem Programı kapsamında çeşitli tarımsal çevre önlemleri alınmıştır (European Commission, 1999: 6).

Bu dönemde dış ticaretteki eleştirileri azaltmak adına DTÖ Tarım anlaşması çerçevesinde; Tüm tarife dışı engellerin (prelevman, gönüllü ihracat kısıtlamaları vb.) sabit gümrük vergisine dönüştürülmesi, ülkeler arasında haksız rekabete sebep olan ihracat iadelerinin kullanımını belli süreler içinde kademeli olarak azaltılması öngörülmüştür (Karluk, 2005: 431).

#### **2.5.4.3. Gündem 2000**

MacSharry reformu kapsamında gerçekleştirilen reformlara rağmen OTP'nin bütçe üzerinde yük oluşturmaya devam etmesi, deli dana hastalığı, ürün kalitesi ve çevresel endişeler yeni bir reformun düşüncesini ortaya çıkarmıştır (Olgun, 2005: 20). Gündem 2000 reformuyla 2006 yılına kadar AB bütçesinin mali çerçevesinin oluşturulması amaçlanmıştır (Garzon, 2006: 45). Bu dönemde amaçlanan bütçe hedefleri için fiyat politikası harcamalarında kısıtlamaya gidilmesi doğrultusunda yeniden yapılandırma sürecine girilmiştir (Ertuğrul, 2002: 296). Gündem 2000 reformuyla ulaşılmaya çalışılan amaçlar ise aşağıda belirtilmiştir (Pezaros, 1998: 26):

- ✓ Gıda güvenliği ve kalitesine odaklanmak,
- ✓ Çiftçiler için uygun yaşam standartlarını garanti etmek,
- ✓ Çevresel hedefleri OTP'ye entegre etmek,
- ✓ Kırsal alanlarda alternatif gelir ve istihdam kaynakları oluşturmak,
- ✓ AB tarım hukukunu basitleştirmek (mevzuat ve bürokrasiyi azaltıcı yaklaşım) olarak sıralanmaktadır.

Yukarıda sayılan amaçlara ulaşmak için destekleme fiyatlarının düşürülmesi, çevre dostu üretim tekniklerinin teşvik edilmesi, kırsal kalkınma yaklaşımının desteklenmesi ve gıda kalitesi gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır (Varol, 2003). Bu kapsamda; tahıl, sığır eti, süt ürünleri gibi birçok ürün için destekleme sistemlerinin yeniden düzenlenmesi ve telafi edici ödemeler yani doğrudan gelir desteğinin yaygınlaştırılması üzerinde durulmuştur (European Commission, 1999: 18). Bu doğrultuda destekleme fiyatlarında kısıtlamaya gidilmiştir. Ayrıca azalan destekleme fiyatlarının telafi edilmesi için verilen doğrudan gelir desteklerinden yararlanmak için çevre koşullarına uyum

sağlanması şartı getirilmiştir (Aysu, 2006: 67). Bu demek oluyor ki bu dönemde ciddi olarak çevreye duyarlı tarımsal faaliyet sürdürmek hedeflenmiştir.

Tahıllar için müdahale fiyatları %15 oranında azaltılmış ve telafi edici ödeme tutarları %17 oranında arttırılmıştır. Telafi edici ödemelerden yararlanmak için ise ekilen arazileri %10 devre dışı bırakma zorunluğu uygulamasına devam edilmiştir. Sığır eti için müdahale fiyatı %20 oranında azaltılmış ve telafi edici ödemelerde %55 oranında artış yaşanmıştır. Süt için uygulanan kota, 2006 yılına kadar uzatılması ve müdahale fiyatlarında %10 oranında kademeli bir düşüş öngörülmüştür. Müdahale fiyatlarının düşürülmesi, Topluluk fiyatlarıyla dünya fiyatları arasındaki farkı azaltarak ihracat sübvansiyonuna olan ihtiyacın azaltılmasına olanak sağlamıştır (Varol, 2003). İhracat sübvansiyonlarının azaltılması hem Topluluk içi hem de Topluluk dışı rekabetleri olumlu yönde etkilemektedir.

Gündem 2000 reformunun en önemli yaklaşımı ise hem çevreye saygı duyan hem de çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunan çevresel hedeflerin OTP ile bütünleşmesini sağlamaktır. Ayrıca OTP daha iyi yönetilebilmesi için Sütun 1 ve Sütun 2 olarak iki sütuna ayrılmıştır. Sütun 1, piyasa desteği ve doğrudan ödemeler için ayrılırken Sütun 2 ise kırsal kalkınma önlemleri için ayrılmıştır. Sütun 1 hemen hemen tüm çiftçilere, ihracat sübvansiyonları, müdahale alımı, depolama desteği, doğrudan ödeme ve hayvancılıkla ilgili ödemeleri içermektedir. Sütun 2 ise çevrenin korunmasına yönelik ekonomik faydalar sağlayan çiftçilere sübvansiyonları, daha az tercih edilen alanlarda çiftçilere gelir desteği, çiftlikte ve kırsal altyapı yatırım desteği, eğitim ve teknik destekleri içermektedir (Gay vd, 2005: 5).

OTP bağlamında nispeten yeni bir politika olan Kırsal Kalkınma (RD); tarımda yapısal politika ile bölgesel kalkınma politikası arasındaki güçlü iş birliği bağlamında ortaya çıkmış ve Gündem 2000’de kapsamlı bir politika olarak konsolide edilmiştir. Avrupa’da kırsal ve kırsal olmayan alanlar arasındaki aşırı eşitsizlik söz konusu olmasından dolayı gündeme gelmiştir (Mantino, 2010: 2). Ayrıca “Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları (SAPARD)” adı verilen özel destek programı oluşturulmuştur. SAPARD, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin kırsal kalkınmalarına destek olmak ve uyum sürecini kolaylaştırmak için 2000-2006 yılları arasında uygulanmış bir programdır (Eraktan ve Ören, ty: 3).

Kırsal kalkınma politikaları çerçevesinde kırsal alanda tarımın güçlendirilmesi, çevrenin ve peyzajın korunması üzerinde durulmuş ayrıca diğer iktisadi sektörlerin de çevreye uyumlu şekilde geliştirilmesi amaçlanmıştır. Kırsal kalkınma politikalarına odaklanılması tarımda rekabeti olumlu yönde etkileyen DTÖ kurallarına uyum sağladığından Topluluk için oldukça önemlidir (Ertuğrul, 2002: 299). Tablo 9’da kapsamlı bir şekilde Kırsal Kalkınma önlemleri verilmiştir.

**Tablo 9: Kırsal Kalkınma Önlemleri**

<b>Tarımın Rekabet Edebilirliği, Arazi Yönetimi ve Çevre</b>	<b>Daha Geniş Kırsal Kalkınma</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Çiftliklere yatırım</li><li>• Genç çiftçilere destek</li><li>• Mesleki Eğitim</li><li>• Erken emeklilik</li><li>• İşleme / pazarlamaya yatırım</li><li>• Arazi geliştirme</li><li>• Çiftlik yardım hizmetlerinin ayarlanması</li><li>• Kaliteli ürünlerin pazarlanması</li><li>• Tarımsal su kaynakları yönetimi</li><li>• Tarımla ilgili altyapının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi</li><li>• Tarımsal üretim potansiyelinin geri kazanılması</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kırsal ekonomi ve nüfus için temel hizmetler</li><li>• Köylerin yenilenmesi ve geliştirilmesi</li><li>• Tarımsal faaliyetlerin çeşitlendirilmesi</li><li>• Turizm ve el sanatları faaliyetleri için teşvik</li></ul>

**Kaynak:** Gay vd, 2005: 7

#### **2.5.4.4. Fischler (2003) Reformu**

Gündem 2000 çerçevesinde belirlenen hedeflerin daha iyi bir şekilde başarılması ve gözden geçirilmesi bağlamında Haziran 2003 yılında yeni bir reform dönemi başlamıştır (Garzon, 2006: 48). Ayrıca dış baskılar, AB bütçe kısıtlamaları ve AB genişlemesinin baskısı gibi çeşitli faktörlerde reform sürecini etkilemiştir (Sorrentino vd., 2011: 1). Fischler Reformunun ana unsurları ise şunlardır; doğrudan ödemelerin ayrıştırılması, çapraz uyumun sağlanması ve kırsal kalkınma politikalarının modülasyon yoluyla güçlendirilmesidir.

OTP'nin yeni reform yoluyla ulaşılması gereken genel hedefleri ise aşağıda sıralanmıştır (Garzon, 2006: 48; Tangermann ve Cramon-Taubadel ,2013: 20):

- ✓ Piyasaya müdahale etmeden tarımsal üretim yaparak rekabetliliğin artırılması,
- ✓ Yenilenen OTP'nin temel sürdürülebilirlik hedeflerini karşılamak,
- ✓ Kamu mallarının sağlanması, çiftçiler arasında doğrudan yardımların daha adil dağıtılması yoluyla sosyal dengenin sağlanması,
- ✓ OTP destek sistemine çevresel, sağlık ve hayvan refahı kaygılarını daha iyi entegre etmek,
- ✓ Kırsal kalkınma politikasının finansmanını artırarak ve kırsal bölgelere odaklanarak güçlendirmek,
- ✓ Bütçe harcamalarını düzenli ve yönetilebilir hale getirmek,
- ✓ OTP'yi daha da basitleştirmek.

Yukarıda sıralanan hedeflere ulaşılmak için yeni reform döneminde doğrudan gelir desteğinin ayrıştırılması, çapraz uyumluluk, mali disiplin ve modülasyon gibi araçlar gündeme gelmiştir (Bascou vd., 2006: 56). Aşağıda başlıklar halinde detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

#### a) Doğrudan Gelir Desteğinin Ayrıştırılması

Komasyon Üyesi Fischler ve Fischer Boel, OTP reformuyla doğrudan ödemeleri üretimden bağımsız hale getirmek için yeni program ortaya koymuşlardır (Tangermann ve Cramon-Taubadel, 2013: 18). Doğrudan ödemelerin üretim seviyesine veya girdi kullanımına bağlanmasından kaynaklanan üretim bozulmalarını azaltmayı hedefleyen *Tekli Ödeme Programı* (SPS) oluşturulmuştur (Tangermann ve Cramon-Taubadel, 2013: 2). SPS, çiftçilere ödenen doğrudan ödemelerin üretimle arasındaki ilişkiyi ortadan kaldırarak üretimi daha piyasa odaklı işleyişine yönlendirmektedir (Abay, 2005: 31).

SPS'den yararlanmak isteyen çiftçiler, arazilerini iyi tarımsal ve çevresel koşullarda tutmak zorunda olup meyve- sebze ve sofr patatesleri hariç, topraklarında herhangi ürün üretme esnekliğine sahip olabileceklerdir (OECD, 2004: 10). Hububatlar, yağlı tohumlar, proteinli bitkiler, keten gibi ürünler ise ekilen alan ödemeleri sisteminden yararlanmaktadır. Ayrıca geleneksel durum buğday alanlarında hektar başına kalite primi, sert kabuklu meyveler de prim desteği ödemesi yapılması öngörülmüştür (Abay, 2005: 31-35).

Bazı Üye Ülkeler, yeni ödeme programıyla üretim bitme riskiyle karşı karşıya kaldığında, doğrudan ödemelerin belli oranlarda üretimle bağı kalmasına izin vermektedir. Doğrudan ödemelerin üretimle ilişkilendirileceği seviye, her sektör için aşağıdaki gibi belirlenmiştir (OECD, 2004: 10-11):

- ✓ Tarla sektöründe yapılan doğrudan ödemeleri, ekilebilir alan ödemelerinin % 25'ine, durum buğday priminin % 40'ına,
- ✓ Sığır eti sektöründe buzağular için kesiminin %100'üne, süt ineği priminin ve kesim priminin % 40'ına , sığır özel priminin %75'ine kadar,
- ✓ Az tercih edilen bölgelerdeki ek prim de dahil olmak üzere koyun ve keçi primlerinin maksimum % 50'sine kadar üretime bağı kalabilir.
- ✓ Üye Devletler kaliteli üretim ve pazarlama için önemli olan organik tarımı teşvik etmek için toplam SPS'nin en fazla % 10'unu bir kenara bırakabilir.
- ✓ En dış bölgelerdeki ve Ege Adaları'ndaki tahıllar için depolama yardımı, tohum yardımları ve doğrudan ödemeler öngörülmüştür.
- ✓ Protein bitkileri üretim ile ilişkilendirilmeye devam edilebilir ve nişasta patatesleri için % 60'sı, pirinç için %42'si üretime bağı kalabilir. Tütün, zeytinyağı, pamuk, şerbetçi otu, şeker de SPS'ye eklenmiştir (Abay,2005: 33).

Doğrudan gelirlerin ayrıştırma süreci sayesinde piyasa bozuklukları azaltmış ayrıca doğrudan ödemeler çevresel ve sağlık sorunlarına daha kuvvetli bir şekilde bağlanmıştır (Cooper vd., 2009). Ek olarak doğrudan desteğinin ayrıştırılması, çiftçilerin üretim kararlarını pazar fiyatlarıyla ilişkilendirerek çiftçi gelirini arttırmaktadır. OTP yükünü tüketiciden vergi mükellefine kaydıran bu değişiklikler, çiftlik gelirini desteklemenin ekonomik gerekçesini arttırmaktadır. Kırsal kalkınma politikasını güçlendirerek, tarımsal desteğinin daha politik olarak savunulabilir önlemlere doğru yönlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.

### **b) Çapraz Uyumluluk**

Gündem 2000 reformunda çevre standartları gönüllülük teşkil ederken yeni reformla zorunluluk haline gelmiştir. SPS'nin ve diğer doğrudan ödemelerin tam olarak verilmesi, belli sayıda yasal çevre, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı ile hayvan refahı standartlara bağlanmıştır. Bu çapraz uyumluluk, daha önce kararlaştırılmış olan üç ana unsurla ifade edilmektedir. Birincisi, 18 yasal Avrupa standardına uyulmasıdır. İkincisi, üye devletler toplam kalıcı mera alanında önemli bir düşüş olmamasının sağlanmasıdır. Üçüncüsü ise doğrudan ödemelerden faydalananlar, tüm tarım arazilerini iyi tarım ve çevre koşullarında tutmak zorunda yoksa ödemelerde düşüşle yüzleşmekle yükümlü olmasıdır (Yüksel vd., 2011: 43). Bu nedenle doğrudan ödeme almak isteyen çiftçiler tarımsal faaliyetlerini çevre şartlarını göz önünde bulundurarak gerçekleştirmek zorundadırlar.

OTP reform kapsamında, çiftçilerin çapraz uyum sorumluluklarını gerçekleştirilmesine olanak sağlayan bir Çiftlik Danışma Sistemi öngörülmüştür. Bu sistemle 2006 yılına kadar isteğe bağlı daha sonra ise zorunlu bir hizmet olan çiftçilere geri bildirim şeklinde standartların ve “iyi uygulamaların” üretim boyunca nasıl uygulanacağı hususunda öneriler verilmesi amaçlanmıştır (Abay, 2005: 31).

### **c) Mali Disiplin**

Avrupa Komisyonu'nun Ekim 2002'deki Brüksel Zirvesi'nde belirlenen bütçe tavanlarına paralel olarak OTP harcamalarını sürdürmek için bir “mali disiplin” sistemi uygulanmıştır. Bütçe tahminlerinin piyasa önlemlerine ve doğrudan ödemelerine ait harcamaların fazla olduğunu göstermesi durumunda, doğrudan ödemelerin azaltılması kararlaştırılmıştır (OECD, 2004: 14). Mali disiplin, doğrudan ödemeleri ve piyasa önlemlerini kapsayan bütçenin garanti bölümünü kontrol altına almak için uygulanmıştır. Sütun 2 olarak belirlenmiş olan kırsal kalkınma bileşeni (yönlendirme bölümü) mali disiplinine tabi tutulmamıştır (Kelch ve Normile, 2004: 8).

Mali disiplin birçok pazar organizasyonunda da değişikliklere neden olmuş ve bu değişiklikler özellikle süt ve pirinç sektörlerinde ağırlık göstermiştir. Süt sektörü için Konsey kota sistemini 2015 yılına kadar uzatmaya, kota hacmini arttırmaya ve tereyağı ve yağsız süt tozu müdahale fiyatını sırasıyla %25 ve %15 oranında azaltmaya karar vermiştir. 2007'de pirinç için müdahale fiyatı %50

oranında düşürülmüş ve SPS'nin bir parçası olan doğrudan ödemelerde (52 € / ton'dan 177 € / ton'a) önemli bir artışla telafi edilmiştir (Olper, 2008: 86). Süt ve süt ürünleri, hububat, durum buğdayı, proteinli ürünler, pirinç, kabuklu yemişler, enerji bitkileri, patates nişastası, kuru yem, kurutma yardımları, tütün, zeytinyağı, pamuk, şerbetçi otu gibi ortak piyasa düzeni içinde piyasa ve fiyat politikalarında değişikliklere gidilmiştir (Baş, 2004: 23-29).

#### **d) Kırsal Kalkınmanın Güçlendirilmesi Modülasyon Yoluyla Politikalar**

Bu dönemde kırsal kalkınma politikasına ekstra önem gösterilmiş ve kırsal kalkınmanın güçlendirilmesi için aşağıda açıklanan uygulamalar öngörülmüştür.

✓ Modülasyon; Gündem 2000 reformuyla gündeme gelen kırsal kalkınma, her dönem için önemini korumuş fakat çalışmaların yetersiz kaldığı öngörülmüştür. Bununla birlikte, kırsal kalkınma kapsamındaki desteklerin finanse edilmesi amacıyla modülasyon adı verilen uygulama ön görülmüştür. Modülasyonun tanıtılmasıyla, kırsal kalkınma politikalarını güçlendirmek ve iki sütun arasındaki finansal dengeyi sağlamak amaçlanmıştır. Bu çerçevede, Sütun 1 fonlarından bir kısmını Sütun 2'ye aktararak kırsal kalkınma politikası güçlendirilmeye çalışılmıştır (Sorrentino vd., 2011: 14). Modülasyon kapsamında, üreticilere verilen telafi edici ödeme miktarı 5.000 Euro'nun üstü için 2005 yılında %3, 2006 yılında %4, 2007-2012 yıllarında %5 kesinti yapılarak kırsal kalkınma harcamalarının finansmanına aktarılmıştır (Günaydın, 2005). AB-15'te yapılan tahminlere göre, telafi edici doğrudan ödemelerin yaklaşık %20'sinin kırsal kalkınma bütçesine eklenmesi konusunda modülasyon önemli bir rol oynamıştır ( Sorrentino vd., 2011: 14).

✓ Çiftçiler İçin Yeni Kalite Teşvikleri; tarımsal ürünlerin kalitesini ve kullanılan üretim sürecini iyileştirmek için tasarlanmış programlara katılan ve bu konularda tüketicilere güvence veren çiftçilere teşvik ödemeleri sağlanmasıdır. Bu destek, maksimum 5 yıllık bir süre boyunca ve belirli bir yıl içinde her bir işletme için maksimum 3.000 Euro'ya kadar ödenme yapılmasını öngörmüştür. Üretici gruplarına, tüketicileri bilgilendirmek için uygulanan kalite programları kapsamında üretilen ürünleri tanıtmak amacıyla yapılan faaliyetler için destek sağlanmıştır (OECD, 2004: 13).

✓ Çiftçilerin Standartları Karşılıklarına Yardımcı Olacak Yeni Destek; üye devletler, çiftçilerin çevre, halk, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan refahı ve iş güvenliği ile ilgili henüz ulusal mevzuatta yer almayan AB mevzuatına dayanan zorlu standartların getirilmesine uyum sağlamalarına yardımcı olmak için geçici ve teşvik edici destek sunmuşlardır. Destek sabit bir oran üzerinden azami 5 yıl boyunca, belirli bir yıl için azami 10.000 Euro kadar ödeme öngörülmüş ve uygulama süresi boyunca azaltılabilmektedir (OECD, 2004: 14).

✓ Yeni Çiftlik Danışma Sistemi; üye devletlere 2006 yılına kadar gönüllü bir uygulamayken 2007'den itibaren üye devletler çiftçilerine danışmanlık sistemleri sunmaları zorunlu hale gelmiştir.

Çiftçilere, çiftlik danışma hizmetlerini kullanma maliyetlerinde yardımcı olmaları için destek sağlanmıştır (OECD, 2004: 14).

✓ Yeni Ormancılık Önlemleri; tarım dışı arazilerin ağaçlandırılması ve tarım arazileri üzerinde ilk tarımsal ormancılık sistemlerinin kurulması dahil ormancılıkla ilgili yeni önlemler alınmıştır (Gay vd., 2005: 43).

✓ İyi Hayvan Yetiştiriciliği Uygulaması; çiftçilerin sahip oldukları çiftlik hayvanların refahının iyileştirilmesi için uğraşan çiftçilere yapılacak yardımları içeren uygulamadır. Bu uygulamayı gerçekleştiren çiftçilere hayvan başına azami 500 Euro'luk yardım öngörülmüştür (Baş, 2004: 31).

Yukarıda bu dönemde alınan önlemler ve hedefler belirtilmiştir. Ancak reformların çok az katkıda bulunduğu veya hiç katkıda bulunmadığı önemli alanlar vardır. Örneğin, toplam çiftlik desteği, reformlardan yalnızca marjinal olarak etkilenmiş ve temelde öncekiyle aynı seviyede kalmıştır. Aynı zamanda Sütun 1 ve Sütun 2 arasındaki dengede yalnızca marjinal bir değişiklik yaşanmıştır (Olper, 2008: 87).

#### **2.5.4.5. Sağlık Kontrolü**

2008 yılında Komisyon tarafından önerilen “Sağlık Kontrolü” (HC), 2003 reformlarının değerlendirilmesi ve OTP'nin basitleştirilmesi için gündeme gelmiştir. Sağlık Kontrolü, OTP için bir reform değil ancak piyasa ve diğer gelişmelere paralel olarak etkisini artırmak için düzenlenmiştir. Bununla birlikte, özellikle merkezi olan pazar ve piyasa destek mekanizmalarının zayıflatılması gibi kapsamlı kararlar içermektedir (Edwards, 2007: 6; Timmerman, 2009: 3).

Sağlık kontrolü kapsamında; üretimle bağımsız doğrudan desteklerin artırılması amaçlanmış ve çapraz uyum ile gıda güvenliği, çevre, hayvan sağlığı alanlarında belirlenen standartlara uyum mecburi olmuştur. Ayrıca küreselleşen dünyada ihracat sübvansiyonlarına son verilmesine, toprakların boş bırakılmasının azaltılmasına, süt kotalarının artırılmasına ve 2015 yılında tamamen kaldırılmasına fakat 2009/10 ve 2013/14 yılları arasında her yıl kotaları %1 oranında artırarak “yumuşak iniş” sağlanmasına ilişkin belli başlı önlemler öngörülmüştür (Edwards, 2007: 6).

Modülasyon yoluyla da çiftçilere verilen yüksek tutarlardaki doğrudan gelir miktarı azaltılarak kırsal kalkınma fonuna finansal aktarım amaçlanmıştır. Doğrudan ödemelerden kırsal kalkınmaya finansal aktarımı, doğrudan ödemelerde 5.000 Euro'dan fazla alan tüm çiftçilerin ödemeleri %5 oranında azaltılarak kırsal kalkınma fonuna eklenmesiyle sağlanmıştır. Bu oran 2012 yılında %10'a yükseltilmiştir. Bu şekilde elde edilen fonlar, üye devletler tarafından iklim değişikliği, yenilenebilir enerji, su yönetimi, biyolojik çeşitlilik gibi alanlardaki programları güçlendirmek için ayrılmıştır (Cantore vd., 2011:5).

HC dönemi kısaca, daha önceki reformların değerlendirilmesi ve 2013 sonrası için radikal değişime zemin hazırlama sürecidir (Olçay, 2016: 104). Yani bu süreç bir reform niteliği taşıyamamakla beraber OTP'nin ihtiyaçlarına göre yapılan reformların yeniden gözden geçirilmesidir.

#### **2.5.4.6. 2013 Sonrası ve 2020'ye Doğru OTP**

Nisan 2010 yılında Tarım ve Kırsal Kalkınma Komiseri Dacian Ciolos, 2014-2020 döneminde OTP'nin reformu için kamuoyunda bir tartışma başlatmıştır. Komisyon, çiftçi gelirlerinde daha fazla risk, verimlilikte bir yavaşlama ve girdi fiyatlarında artış öngörmesi nedeniyle marj sıkışıklığı yaşanacağı gibi düşünceleri ortaya atmıştır. Ayrıca yaşanan sıkıntılar; ekonomik (gıda güvenliği ve küreselleşme, azalan verimlilik artış hızı, fiyat oynaklığı, yüksek girdi fiyatları nedeniyle üretim maliyetleri üzerindeki baskılar ve çiftçilerin gıda tedarik zincirindeki kötüleşme durumu), çevresel (kaynak verimliliği, sera gazı emisyonu, toprak ve su kalitesi, habitatlara ve biyolojik çeşitliliğe yönelik tehditlerle ilgili) ve bölgesel (Kırsal alanların nüfus sayımı ve iş yerlerinin taşınması dahil olmak üzere demografik, ekonomik ve sosyal gelişmelerle karşı karşıya olduğu yerler) olmak üzere sınıflandırabilir (Nazlı ve Küden, 2012: 95). Bu doğrultuda, Avrupa 2020'ye iddialı iklim ve enerji hedeflerine ve biyolojik çeşitlilik stratejisine ulaşma çabalarını artırmak için tarım ve kırsal alanlara odaklanmayı amaçlamıştır (Djawara, 2014: 44). 21. yüzyıl için yeni bir nefes getiren 2020 stratejisinin önemli öncelikleri ise “akıllı büyüme”, “sürdürülebilir büyüme” ve “kapsayıcı büyüme” olarak belirlenmiştir (Şener, 2015: 7).

Tarım ve Kırsal Kalkınma Komiseri Dacian Ciolos'un yeni OTP için ön gördüğü temel noktalar aşağıda sıralanmıştır (European Commission, 2018a:11; Koç vd., 2015: 39):

- ✓ Gıda güvenliğini artırmak için AB toprakları genelinde uygulanabilir çiftlik geliri ve esnekliğini desteklemek,
- ✓ Araştırma, teknoloji ve dijitalleşmeye daha fazla odaklanma da dahil olmak üzere pazar yönelimini arttırmak ve rekabet edebilirliği artırmak,
- ✓ Dengeli gıda zincirinin oluşturulması,
- ✓ İklim değişikliğinin azaltılması ve adaptasyonuna katkıda bulunmak,
- ✓ Su, toprak ve hava benzeri doğal kaynakların sürdürülebilir kalkınmasını ve etkili yönetimi teşvik etmek,
- ✓ Biyoçeşitliliğin korunmasına katkıda bulunmak, ekosistem hizmetlerini geliştirmek,
- ✓ Genç çiftçiler kazanmak ve kırsal alanlarda istihdam yaratmak,
- ✓ Biyo-ekonomi ve sürdürülebilir ormancılık da dahil olmak üzere kırsal alanlarda istihdam, büyüme, sosyal içerme ve yerel kalkınmayı teşvik etmek,
- ✓ Güvenli, besleyici sürdürülebilir gıda ve hayvan refahının artırılması,
- ✓ Sürdürülebilir tarım için “yeşil ödeme” sistemi,
- ✓ Daha basit ve etkin OTP.



Yeni OTP, yeni zorlukları ve hedefleri karşılamak için geçmişteki reformları örnek almıştır. OTP 20 yıldan fazla bir süre boyunca gelir desteği ve güvenlik ağı mekanizmaları sağlayarak tarımsal rekabetliliği artıran başarılı reformlar geçirmiştir. Tarım alanlarında çevresel entegrasyon sağlanmış ve AB genelinde kırsal kalkınmaya yönelik destekler güçlendirilerek devam edilmiştir (European Commission, 2013: 2). OTP için belirlenen yeni hedefler ise kısaca güvenilir gıda üretimi, doğal kaynakların ve iklim politikalarının istikrarlı yönetimi, bölgesel gelişme olarak belirtilmiştir (Kruzslıca, 2014: 94).

Bu uzun vadeli amaçlara erişmek için mevcut OTP araçlarının yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu nedenle reform, tarım sektörünün rekabet gücünü ve uzun vadede sürdürülebilirliğini artırmak için tasarlanmış daha etkili politika araçları hedeflemiştir. Tablo 10'da uygulanan araçlar özetlenerek verilmiştir.

**Tablo 10: OTP Reformu İçin Komisyon Önerilerinin Özeti**

<b>Doğrudan Ödemeler</b>	<b>Piyasa Önlemleri</b>	<b>Kırsal Kalkınma</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Üye ülkeler arasında doğrudan ödemelerin birleştirilmesi.</li> <li>• Tekli Ödeme Programını değiştirmek için yeni Temel Ödeme</li> <li>• Doğrudan ödemelerin yeni “yeşil” bileşeni</li> <li>• Yararlanıcıların daha iyi hedeflenmesi</li> <li>• Birleştirilmiş ödemeler için yeni kurallar</li> <li>• Değişen çapraz uyum kuralları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Süt kotalarının, şeker kotalarının (bir yıl gecikmeli) sona ermesinin ve asma ekim yasağının onaylanması</li> <li>• Besin zincirinin işleyişini iyileştirmeye yönelik önlemler</li> <li>• Kaliteli üretimi destekleyecek önlemler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevcut eksenlerin yerine yeni kırsal kalkınma öncelikleri</li> <li>• Diğer AB fonlarıyla daha iyi koordinasyon</li> <li>• Sütun 2 fonlarını üye devletlere tahsis etmede yeni kriterler</li> <li>• Desteklenen tedbirleri basitleştirme</li> <li>• Gelişmiş risk yönetimi araç seti</li> <li>• Avrupa İnovasyon Ortaklığı</li> <li>• İzleme ve değerlendirme önerileri</li> </ul>

**Kaynak:** Matthews, 2011: 3

Reform, tarımın hem AB bütçesindeki payının azaltılması hem de ürünlerin niteliğini ve verimliliğini artırmak için kırsal kalkınmayı iyileştirilme hedefi doğrultusunda bütçeye yeni araçlar eklenmesine neden olmuştur. Güçlü ve rekabetçi tarıma benzer olarak, çevresel standartların geliştirilmesi ve uygun yaşam standartlarının sağlanması için birtakım araç ve amaçlar

öngörülmüştür (Olçay, 2018: 3070). Aşağıda doğrudan ödemeler, piyasa önlemleri ve kırsal kalkınma araçları detaylı olarak verilmiştir.

### **a) Doğrudan Ödemeler**

Avrupa Birliği çiftçileri; insan ve hayvan sağlığı ve refahı, bitki sağlığı ve çevre ile alakalı katı kurallara uymaları şartıyla doğrudan ödemeler şeklinde destek almaktadırlar. Doğrudan ödemeler, ürettikleri miktarlarla bağlantılı olmayıp AB çiftçilerine değişken piyasa fiyatlarına karşı bir güvenlik ağı sağlamak için tasarlanmıştır. Doğrudan ödemeler, Avrupa Birliği genelinde yaklaşık 7 milyon çiftliğe fayda sağlamakta ve çoğu zaman tarımsal gelirlerinin önemli bir kısmını temsil etmektedir (ortalama olarak, son on yıldaki çiftçilerin gelirinin neredeyse yarısı bu doğrudan destekten sağlanmıştır). Ayrıca 2013 sonrası reformla doğrudan ödemelere, çevresel korumanın ötesine geçen tarım yöntemleri için yeşil ödeme denilen ek ödemeler de eklenmiştir (European Commission, 2017: 1).

2013 sonrası doğrudan ödemeler kapsamında; harcamalarda eşitliği, kaliteyi ve katma değeri artırmak ve vergi mükellefleri bakımından daha basit, şeffaf ve anlaşılır olması için ödemelerin yeniden dağıtımı, tasarımı ve hedeflere daha iyi odaklanması gerektiği üzerinde durulmuştur (Çalışkan, 2011: 153). Bu bakımdan, doğrudan ödemeler “üretimden bağımsız destek” anlayışından “hedeflenmiş destek” anlayışına doğru kaydırıldığı söylenebilir. Bu anlayış doğrultusunda, “aktif çiftçi” tanımlanarak tarımla uğraşmayan ancak toprak sahibi olduğu için destekten yararlanan kişilerin ayrıştırılması hedeflenmiştir. Ancak aktif çiftçiyi tanımlamak yerine aktif çiftçinin kim olmadığını tanımlamak daha kolaydır. Aktif olmayan çiftçi; hayvan otlatmaya veya işlemeye elverişli arazisi üzerinde üye ülkeler tarafından belirlenen asgari faaliyetlerde bulunmayanlara denmektedir (Akder, 2018: 286). Doğrudan gelir desteğinin kimlerin hak ettiği belirlenmeye çalışılmıştır.

Üretimden bağımsız doğrudan ödemeler çiftçiler için ana gelir kaynağı meydana getiren güvenlik ağı düzeneği olup zorunlu ve gönüllü olmak üzere uygulanmıştır (Çalışkan, 2011: 153). Aşağıdaki Tablo 11’de doğrudan ödemelerdeki değişim kısaca özetlenmiştir. Zorunlu uygulamalar kapsamında Temel Ödeme Planı, Yeşil Ödeme Planı ve Genç Çiftçi Ödeme Planı yer almaktadır. Gönüllü uygulamalar kapsamında ise Küçük Çiftçi Ödeme Planı, Doğal Kısıtlamalar Desteği ve Birleştirilmiş Destek yer almaktadır.

**Tablo 11: Yeni OTP Reformuyla Gelişen Doğrudan Ödemeler**

<b>Önlemler</b>	<b>Tanımı</b>	<b>Ana hedefler</b>
<b>Yeşil Ödeme Planı</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zorunlu mahsul çeşitlendirme,</li><li>• Kalıcı otlakların koruması</li><li>• Çiftliklerdeki ekolojik odak alanları</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Biyoçeşitlilik, sera gazı emisyonu azaltımı,</li><li>• Çevre, toprak ve ekosistemlerin esnekliğinin iyileştirilmesi</li></ul>
<b>Temel Ödeme Planı</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zorunlu, uygun hektar başına ulusal veya bölgesel sabit oran üye devletler arasındaki boşluğun doğrudan ödeme kısmının yeniden dağıtılması</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyo-ekonomik</li></ul>
<b>Genç Çiftçi Ödeme Planı</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zorunlu, doğrudan ödeme fonunun %2'sine kadar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyo-ekonomik</li></ul>
<b>Doğal Kısıtlamalar Desteği</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gönüllü,</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyo-ekonomik,</li><li>• Biyoçeşitlilik</li></ul>
<b>Birleştirilmiş Destek</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gönüllü, doğrudan ödeme fonunun %5'ine (veya%10'una kadar)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyo-ekonomik,</li><li>• Biyoçeşitlilik</li></ul>
<b>Küçük Çiftçi Ödeme Planı</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gönüllü, doğrudan ödeme fonunun %10'una kadar; çiftlik başına maksimum 500 ila 1000 Euro</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyo-ekonomik</li></ul>
<b>Çapraz Uyum Reformu</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Yeni iyi tarım ve çevresel koşullar</li><li>• Su Yönetimi</li><li>• Pestisitlerin sürdürülebilir kullanımı hakkında yönetim</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Etkinliği artırmak, sadeleştirme</li><li>• Sulak alanların ve karbon bakımından zengin toprakların korunmasına daha fazla odaklanma</li></ul>

**Kaynak:** Westhoek vd., 2012: 9

✓ Yeşil Ödeme Planı; iklim ve çevre politikası hedeflerini ele alan çiftçilerin izleyeceği zorunlu uygulamadır. Yeni reform, bir dizi değişiklik içermekte ancak doğrudan ödemelerin “yeşilleştirilmesinden” muhtemelen daha fazla bir değişiklik olmamıştır. Yeşil ödeme; çevre ve iklim konularını içeren OTP araçlarına, çapraz uyumluluğa ve gönüllü kırsal kalkınma önlemlerine önemli yeni bir araç olarak eklenmiştir. Üye devletler, doğrudan ödeme fonlarının %30'unu bu yeşillendirme ödemesine tahsis etmek zorundadır (European Commission, 2017: 8).

Avrupa Komisyonu'nda doğrudan ödemeler için önerilen düzenlemelere göre OTP'nin iklim değişikliklerine ve doğal kaynak bozulmasına karşı mücadelesinin artırabilmesi amaçlanmıştır. OTP'yi daha yeşil hale getirmek için *ürün çeşitliliğinin sağlanması, kalıcı otlakları tutma ve ekolojik odak alanlarının korunması* olarak üç unsur öngörülmüştür (European Commission, 2017: 8). Aşağıda bu üç unsur açıklanmıştır.

Ürün çeşitlendirme uygulamasının temel amacı, monokültürlü çiftlikleri daha sürdürülebilir ve çevre dostu hale getirmektir. Bu çerçevede; 10 hektardan fazla ekilebilir araziye sahip olan çiftliklerin en az iki ürün yetiştirilmesi gerektiğini öngörürken, 30 hektardan fazla ekilebilir alana sahip çiftlikler için en az üç ürün yetiştirilmesi zorunluluğu getirilmiştir (Djawara, 2014: 48). Fakat çoğu çiftçi zaten üç veya daha fazla mahsul yetiştirmekte olduğu için uygulamanın, tarıma elverişli alanların sadece %2'sini etkileyeceği tahmin edilmektedir. Bu nedenle, bu yeşillendirme önlemi tarım uygulamalarında önemli değişiklikler getirmeyeceği öngörülmüştür (Westhoek vd., 2012: 4). Bu durum, tarım arazilerinin biyolojik çeşitliliği ve sera gazı emisyonlarının azaltılması üzerindeki etkisinin çok sınırlı olacağı anlamına gelmektedir.

Kalıcı otlaklar, doğal olarak veya diğer otsu yemleri yetiştirmek için kullanılan ve beş yıl veya daha uzun süre boyunca mahsul rotasyonuna dahil olmayan bir arazi olarak kabul edilmektedir. Kalıcı otlakların korunması için iyi bir tarımsal ve çevresel koşulun 4 zorunlu şartı otlatma, biçme, çalılırların / bitkilerin çıkarılması gibi işlemler için minimum süreler ve sıklıklar belirlenmiştir. Bu önlemlerle, otlakların etrafta dolaşmamasını ve sera gazı emisyonlarının artmamasını ve besin salınımına neden olmamasını sağlamak amaçlanmıştır (Downing, 2013: 15-16).

Tarımsal faaliyetleri çevreye daha saygılı hale getirmek için Komisyon, AB genelinde 15 hektarı aşan ekilebilir araziye sahip olan çiftçiler, arazilerinin %5'ini (2017 yılından sonra %7'ye kadar çıkarılabilir) biyoçeşitliliği korumak ve geliştirmek amacıyla Ekolojik Odak Alanları (EFA) olarak muhafaza etmesini önermiştir (Kruzslıca, 2014: 97).

✓ Küçük Çiftçi Ödeme Planı, rekabet edebilirliği ve kırsal alanlarda canlılığın artırılması için uygulanmaktadır. Küçük çiftçi ödemesi, üye devletler tarafından 500 Euro ile 1.250 Euro arasında sabit bir yıllık ödeme şeklinde uygulanmaktadır (European Parliament, 2016: 29).

✓ Desteğin Yeniden Dağıtılması; büyük işletmelerden küçük işletmelere kaynak aktarımı sağlama amacı güden gönüllü uygulamadır (Akder, 2018: 290). Küçük çiftçiler için üye devletler, ulusal bütçelerinin %30'unu ilk uygun 30 hektar için yeniden dağıtma uygulamasına tahsis etmektedir. Yani 30 hektardan büyük olan işletmeler destekten yararlanamamaktadır. Bu desteğin amacı ise büyük-küçük-orta çiftliklere daha odaklı ve adil bir şekilde destek sağlamaktır (Şener, 2015: 26).

✓ Genç Çiftçi Destekleri; jenerasyonun yenilenmesini teşvik etmek için yeni katılımcı genç çiftçilere (40 yaşın altındakiler) maksimum 5 yıllık sürede doğrudan ödemelerinin %25 oranında ek destek uygulamasıdır. Yaşlanan bir tarım nüfusu ile karşı karşıya olan Avrupa Birliği, genç çiftçileri teşvik etme çabası içinde girmiştir. Üye devletler, doğrudan ödeme fonunun %2'sine kadar finanse edilmekte ve tüm üye devletler için zorunlu uygulamadır (Tezcan, 2015: 21).

✓ Temel Ödeme Planı ve Tavan Uygulaması; çapraz uyum standartlarına uygun üretim yapan çiftçiler için sabit oranda temel gelir desteği sağlanmasıdır. Bu plan, üretimle ilişkisiz temel doğrudan ödemeyi ulusal veya bölgesel tüm üreticilere benzer düzeyde mecburi bir desteğin uygulanmasını kapsamaktadır. Ayrıca büyük işletmelere yönelik doğrudan destek ödemelerine bir üst limit belirlenerek üreticiler arasında gelir dağılımı adaletsizliğini azaltmaya yönelik tavan uygulaması öngörülmüştür (Çalışkan, 2011: 154). Yeni üye ülkeler temel ödeme planını uygulamaktadır.

✓ Gönüllü Birleştirilmiş Destek; sınırlı bir miktarda üretimle bağlantılı desteklerdir. OTP'nin 2003'teki reformunun ardından, genel bir kural olarak, doğrudan bir ödemenin alınması ile belirli bir ürünün üretimi arasındaki bağlantılar aşamalı olarak kaldırılmıştır. Ancak üye devletler belirli ürünlerde sınırlı miktarda doğrudan ödemeyi üretime bağlamaya (ya da birleştirmeye) devam etmişlerdir. Bu tür bir desteğin amacı, bazı bölgelerde ya da zorluk çeken sektörlerde, sosyal ya da çevresel nedenlerle özellikle önemli olan üretim düzeyini korumaktır. Finansman miktarı ve kapsanan sektörlerin kapsamı bir ülkeden diğerine büyük ölçüde değişmekle birlikte, tüm üye devletler (Almanya hariç) bu planı uygulamaktadır. Üye devletlerin gönüllü birleştirilmiş desteğe adayabilecekleri doğrudan ödemelerin payı, bazı istisnalar olmasına rağmen genellikle %8 ile sınırlıdır (European Commission, 2017: 9).

✓ Doğal Kısıtlama Desteği; doğal kısıtları olduğu alanlarda tarımın sürdürülebilir kalkınmasını teşvik etmek amacıyla bu bölgelerdeki çiftçilere doğrudan ödeme fonunun %5'i oranında ek gelir sağlamaktadır. Doğal kısıtların olduğu alanlarda uygulanan bu destek alan temelli ödemeler şeklinde olması ve Sütun 2 çerçevesinde verilen destekleri tamamlayıcı şekilde yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Çalışkan, 2011: 154). Gönüllü olarak uygulanan bu desteğin amacı kırsal gelişimi sağlamaktır.

Bu dönemde, çapraz uyuma ilişkin değişiklikler de yapılmıştır. Bu çerçevede çevre, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı ve refahı hakkında 13 yasal standart öngörülmüştür. Bu dönemde ayrıca iyi tarım ve çevre standartları kapsamında toprak koruma ve bakımı, topraktaki organik madde, toprağın yapısı, su yönetimi ve olağan yaşam koşullarının değişmesinin engellemesi ile ilgili standartlar öngörülmüştür (Akder, 2018: 292).

## **b) Piyasa Önlemleri**

Yeni reformla piyasa önlemleri kapsamında kamu müdahalesi araçlarının kademeli olarak azaltılmasını ve çiftçilerin öngörülemeyen piyasa dalgalanmalarından korumayı amaçlayan kriz yönetim araçları oluşturulmuştur (Atılğan, 2013: 13). Önceki reformların da hedefi olan çiftçilerin üretim kararlarını piyasa sinyallerine göre şekillendirilmesine, bu dönemde yeni önlemler olarak devam edilmiştir. Komisyon bu yeni önlemleri “yeni kriz yönetimi araçları” olarak tanımlamaktadır (Downing, 2013: 4-5).

Yeni kriz yönetimi araçları kapsamında; kamu sektörü, piyasadaki istikrarsızlıkları garanti altına alması gerektiği durumlarda yani yalnızca gerçek bir kriz anında piyasa müdahale araçlarıyla müdahale etmesi gerektiği bir kriz rezervinin sağlanması amaçlanmıştır (Downing, 2013: 5). Kriz rezervini finanse etmek için ise doğrudan ödemeleri yıllık olarak azaltılarak oluşturulmuş “400 milyon Euro bir kriz rezervi” kurulmuştur. Ayrıca piyasa odaklı yapının devamı için 2015 yılında süt kotalarının, 2017 yılında ise şeker kotalarının sona erdirilmesi gibi etkili önlemler alınmıştır (Acar ve Aytüre, 2014: 32).

Yeni piyasa önlemleri kapsamında ayrıca gıda zincirindeki etkinliklerinin artırılması ve üretici örgütlerinin ve kuruluşların (profesyonel kuruluşlar) çiftçiler için potansiyeli olan tüm sektörlerle tanınmasının yaygınlaştırılması amaçlanmıştır (Çalışkan, 2011: 155). Ayrıca daha duyarlı ve verimli olması için mevcut kamu müdahale ve özel depolama yardım sistemlerinin gözden geçirilmesi, Okul Meyve Düzeni ve Okul Süt Düzeni genişletilmesi, bazı küçük veya kullanılmayan programların kaldırılması amaçlanmıştır (Downing, 2013: 5). 2013 sonrası OTP reformu piyasa önlemleriyle, çiftçinin üretim kararlarını piyasa sinyallerine göre şekillendirilmesi, piyasa mekanizmasını bozan müdahale araçlarının kaldırılması gibi önlemlerle AB tarımının piyasa yönelimini geliştirmek amaçlanmıştır.

## **c) Kırsal Kalkınma Destekleri**

OTP'nin ikinci sütununu oluşturan kırsal kalkınma destekleriyle; tarımın rekabet edebilirliğini teşvik etmek, doğal kaynakların ve iklim eyleminin sürdürülebilir yönetimini sağlamak, istihdamın oluşturulması ve istikrar kazandırılması da kapsamak üzere kırsal ekonomilerin ve toplulukların dengeli bir bölgesel kalkınmasını sağlamak amaçlanmıştır. Akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyüme için Avrupa 2020 stratejisi kapsamında kırsal kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesinde aşağıdaki altı öncelik belirlenmiştir (Official Journal of the European Union, 2013):

i. “*Tarım, ormancılık ve kırsal alanlarda bilgi transferini ve yenilikçiliği teşvik etmek*”. Bu öncelik kapsamında kırsal alanlarda yenilik, iş birliği ve bilgi tabanının kuvvetlendirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca çevresel yönetim ve performansın iyileştirilmesi amacıyla tarım, gıda üretimi

ve ormancılık ile araştırma ve yenilik arasındaki bağları güçlendirmek bunlara ek olarak tarım ve ormancılık sektörlerinde ömür boyu öğrenme ve mesleki eğitimi teşvik edilmesi hedeflenmiştir.

ii. *“Tüm bölgelerdeki her türlü tarım türünün çiftlik varlığını sürdürmek ve rekabet edebilirliğini arttırmak ve yenilikçi çiftlik teknolojilerinin ve ormanların sürdürülebilir yönetimini teşvik etmek”*. Bu öncelik kapsamında, tarımsal çeşitlendirme ve pazar katılımını artırmak amacıyla tüm çiftliklerin ekonomik performansını iyileştirmek ve çiftliklerin yeniden yapılandırılmasını ve modernizasyonunu kolaylaştırmak hedeflenmiştir. Ayrıca yeterince vasıflı çiftçilerin tarım sektörüne girmelerini kolaylaştırmak hedeflenmiştir.

iii. *“Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, tarımda hayvan refahı ve risk yönetimi dahil olmak üzere gıda zinciri örgütlerini teşvik etmek”*. Bu öncelik kapsamında, birincil üreticilerin kalite programları yoluyla tarım-gıda zincirine daha iyi entegre edilmesi, tarımsal ürünlere değer katma, yerel piyasalara yönelik teşvikler ve üretici örgütlerin teşvik edilmesi yoluyla rekabetçiliğin artırılması hedeflenmiştir. Bunlara ek olarak çiftlik riskinin önlenmesi ve yönetimini desteklemek de hedeflenmiştir.

iv. *“Tarım ve ormancılık ile ilgili ekosistemleri yenilenmesini, korunmasını ve güçlendirilmesini teşvik etmek”*. Bu öncelik kapsamında, Natura 2000 bölgelerinde, doğal veya diğer belirli kısıtlamalarla karşı karşıya kalan bölgelerde ve yüksek doğa değerine sahip olan tarım alanlarında biyoçeşitliliği korumak ve geliştirmek hedeflenmiştir. Aynı zamanda su ve toprak yönetiminin iyileştirilmesiyle toprak erozyonunu önlemek amaçlanmıştır.

v. *“Kaynak verimliliğini teşvik etmek ve tarım, gıda ve ormancılık sektörlerinde düşük karbonlu ve iklim dirençli bir ekonomiye geçişi desteklemek”*. Bu öncelik kapsamında, tarımda su kullanımında verimliliği artırmak, tarımda ve gıda işlemede enerji kullanımında verimliliği artırmak hedeflenmiştir. Biyo-ekonomi amacıyla, yenilenebilir enerji kaynaklarının tedarikini ve kullanımını kolaylaştırmak, tarımsal sera gazı ve amonyak emisyonlarını azaltmak ayrıca tarım ve ormancılıkta karbon korunumu ve tutumu teşvik etmek hedeflenmiştir.

vi. *“Kırsal alanlarda yoksulluğu azaltmak ve ekonomik kalkınmayı teşvik etmek”*. Bu öncelik kapsamında; küçük işletmelerin çeşitlendirilmesi, yaratılması ve geliştirilmesinin yanı sıra iş imkanlarının yaratılmasının kolaylaştırılması hedeflenmiştir. Ayrıca kırsal kesimlerde yerel kalkınmanın yüksetilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin erişilebilirliğini, kullanımını ve kalitesini artırmak bu öncelik kapsamındadır.

Tüm bu öncelikler; yenilik, çevre ve iklim değişikliği azaltma ve çapraz uyuma yönelik hedeflere katkıda bulunacaktır. Kırsal Kalkınma politikası hem tarım sektörünün hem de tarım dışı sektörlerin ekonomik direncini, iş kurma, iş geliştirme ve çeşitlendirme, bilgi birikimi oluşturma,

yatırım yapma, altyapı ve hizmet kurma (ve bunlarla bağlantı kurma) gibi hedefleri güçlendirmektedir. Yukarıda ifade edilen öncelikler doğrultusunda, 2014-2020 Kırsal Kalkınma Programlarında yer alan önlemler ise aşağıda belirtilmiştir (European Commission, 2018a):

- ✓ Bilgi transferleri, eğitim yeri ve dayanışma hizmetleri,
- ✓ Desteklenecek 15.000 iş birliği projesi,
- ✓ Yeniden yapılanmaya veya modernleşmeye yatırım yapmak için 331.000'den fazla işletme,
- ✓ Genç çiftçiler ve küçük işletmeler için iş geliştirme ve yatırımlar,
- ✓ Kaliteli ürün planları, kısa tedarik zincirleri, yerel pazarlara veya üretici gruplarına / örgütlerine destek,
- ✓ Risk yönetimi programları, Natura 2000, doğal veya özel kısıtlı alanlara yönelik yatırımlar,
- ✓ Hayvan, bitki hastalıkları, pestisitler ve çevresel felaketlere yönelik ortak fonlar,
- ✓ 50 milyon kırsal vatandaşın gelişmiş hizmetlerden yararlanması,
- ✓ LEADER yaklaşımı (Kırsal ekonomi ve kalkınma eylemleri arasındaki bağ)

Üye ülkeler, yukarıda sıralanan önlemleri kendi kırsal ihtiyaçlarına yönelik belirleyebilmektedir. Ancak üye ülkeler, AB bütçesi içindeki ulusal kırsal kalkınma fonlarının minimum %30'unu toprak yönetimine yönelik tedbirlere ve iklimin bozulmasına karşı mücadele ile ilgili bazı tedbirler için ise en az %5'i LEADER yaklaşımında harcamak zorundadır (European Commission, 2018a: 90).



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLER VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Bu bölümde öncelikle Türkiye'de uygulanan tarımsal destekler üzerinde durulmuş ve Türkiye'de 2009-2018 dönemleri arasında uygulanan tarımsal desteklerin bitkisel ve hayvansal üretim miktarı üzerindeki etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır. Daha sonra AB ile Türkiye'de uygulanan tarımsal destekler karşılaştırılmıştır. Son olarak Türkiye'nin yapısal sorunlarına değinilmiştir.

#### 3.1. Türkiye'de Uygulanan Tarımsal Destekler

Türkiye'de tarım sektörü hem ekonomiye sağladığı katkılardan hem de nüfusun önemli bir kısmını bünyesinde barındırması nedeniyle Cumhuriyetin kuruluş yıllarından beri önem verilen bir kesim olmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi tarım sektörü birçok riskleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu yüzden çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye'de de belli amaçlarla farklı biçim ve düzeylerde tarıma müdahale edilmektedir (Öztürk, 2008: 77).

Türkiye'de hükümetler, 1930'lu yılların başından itibaren tarıma fiyat politikalarıyla müdahale etmiştir. 1990'lı yılların sonuna doğru ise AB'ye tam üyelik müzakereleri doğrultusunda OTP'ye uyum ve DTÖ anlaşmalarının etkisi sonucunda tarımsal destekleme araçlarında reforma gidilmiştir. Bu yüzden Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleri 2000 yılı öncesi ve 2000 yılı sonrası olmak üzere iki dönemde incelemek mümkündür.

##### 3.1.1. 2000 Yılı Öncesi Tarım Politikaları

2000 yılı öncesinde uygulanan tarım politika araçları olarak; fiyat desteği ve destekleme alımları, girdi destekleri, tarımsal kredi faiz sübvansiyonları, ürün teşvik primi, doğal afet ödemeleri gibi nakdi ödemelerle birlikte araştırma, yayım ve kontrol, eğitim gibi genel hizmetler, tarımsal alt yapı yatırımları, ithalat korumaları ve ihracat teşvikleri kullanılmıştır. 2000 yılından önce uygulanan tarım politikaları 1923-1960, 1960-1980 ve 1980-2000 olmak üzere 3 dönemde ele alınabilir.

### 3.1.1.1. 1923-1960 Dönemi

Cumhuriyetin ilk yıllarında tarım kesiminin ciddi sorunları bulunmaktaydı. Bu sorunların başında; savaştan yeni çıkmış ülkede genç erkek nüfusunun azalması ve araç-gerecin büyük ölçüde kaybedilmiş olması ve tarımsal üretimin düşük seviyelerde gerçekleşiyor olması gelmektedir (Parasız, 2004: 30). Yaşanan sıkıntılardan dolayı bu dönemde tarımsal üretimi artırmak amaçlanmıştır.

Atatürk, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılış konuşmasında, milletimizin çiftçi olduğunun altını çizmiş ve çiftlikteki emeğin modern ekonomik yöntemlerle maksimum düzeye çıkartılması gerektiğini, bu nedenle çiftçinin üretim yapmasını geliştirecek, daha faydalı hale dönüştürecek bilgiyi sunmak, teknik araçların kullanılmasını sağlamak için gerekli ekonomik tedbirlerin alınması gerektiğini belirtmiştir (Yıldırım, 2006: 212-213). Bu kapsamda 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi'nde çiftçi kesiminin istekleri doğrultusunda; aşar vergisine son verilmesi, tütün rejisinin kaldırılması, Ziraat Bankası'nın çiftçiye kredi vermesi, ulaşım olanaklarının sağlanması, tarım kesimini ilgilendirecek ıslah çalışmalarının yapılması ve eğitim kurumlarının hayata geçirilmesi gibi kararlar alınmıştır (Yıldırım, 2006: 215). Alınan kararlarla tarım kesiminde verimliliği arttırmak amaçlanmıştır.

Tarımsal üretimde verimliliği artırmak amacıyla 1924 yılında tarımda makineleşme teşvik politikası uygulanmaya başlanmıştır. Makineleşme teşvik politikasında üç önemli unsur göze çarpmaktadır. İlk olarak, makine kullanabilen çiftçilerin askerlikten muaf tutulmasıdır. İkinci olarak, makinelerde kullanılan akaryakıt ve kimyevi girdilere gümrük muafiyeti uygulamasıdır. Son olarak ise hükümete ait traktörlerin makine alamayan büyük çiftçilere uygun şartlarda kiralanmasıdır (Bülbül, 2010: 111). Böylelikle daha modern tarım için ilk adımlar atılmıştır.

Bu dönem içerisinde toprak özel mülk olarak kaydedilmiş ve 1927-1929 yıllarında topraksız köylünün güçlendirilmesi için toprak sahibi olmayan köylüye toprak dağıtımı yapılmıştır (Parasız, 2004: 68). Bununla birlikte dönem süresince üreticiye tarımsal kredi imkânı veren Ziraat Bankası'nın yeniden düzenlenmesi ve kredi olanaklarının artırılması gibi gelişmelerde yaşanmıştır. Tarımsal kredi alanında bir başka gelişme ise 1929'da kabul gören bir kanunla Tarım Kredi Kooperatifleri'nin kurulmasıdır. Ayrıca tarımdaki eğitim ve verimi artırmak için tarım tekniği okulları açılmış ve örnek çiftlikler, deney istasyonları gibi yöntemler uygulanmıştır (Kepenek, 2012: 44).

Yukarıda bahsedilen teşviklerle devletin ekonomiye çok fazla müdahalede bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ancak 1929 *Ekonomik Buhran*'dan sonra oluşan fiyat dalgalanmalarından dolayı 1932 yılında Ziraat Bankası aracılığıyla buğday alımları için fiyat politikası uygulanmaya başlanmıştır (Kepenek, 2012: 378). Böylelikle devlet ekonomide aktif rol almaya başlamıştır. Fiyat politikası kapsamında devlet, piyasada oluşan fiyata karşı kendi öngördüğü fiyatı belirler ve

belirlenen fiyattan alım yaparak hem üreticiyi hem de tüketiciyi değişken fiyatlardan korumayı amaçlamıştır (Gaytancıoğlu, 2009: 30). Bu amacı gerçekleştirmek için 1932 yılında Ziraat Bankasına tabi olan ve 1938 yılında özerk bir kurum haline dönüştürülen Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) görevlendirilmiştir. Ayrıca desteklenen ürün kategorileri (hububat, bakliyat, yağlı tohumlar) genişletilmiştir (Şahin, 1991: 65).

1940'tan sonra ise Tekel Genel Müdürlüğü tütün, 1940-1971 arası çay, Şeker Fabrikaları Anonim Ortaklığı pancar, Sümerbank pamuk ve Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri de kendi alanlarında tarımsal ürün alımında bulunmuştur (Kepenek, 2012: 378). 1945 yılında az veya topraksız çiftçileri topraklandırmak, verim alınamayan geniş arazileri bölerek daha etkili kullanılmasını sağlamak için Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu yayımlanmıştır. Bu sayede ekim arazilerinde artış gözlenmiştir. Ancak tarım arazilerinde artışın asıl etkeni 1948 yılında Marshall Planının yürürlüğe girmesiyle tarım sektöründe makineleşmenin hızlanmasıdır. Bu dönemde, traktör sayısı 1955 yılına kadar 40 bini aşmıştır. Bununla birlikte bitkisel üretimde 1953'e kadar hava şartlarının da elverişli gitmesiyle yükselme yaşanmıştır (Şahin, 1991: 113).

1946-1960 döneminde, tarım sektöründe koruma ve destekleme alımları devam etmiştir. Bunlara ek olarak tarımsal verimi arttırmaya yönelik sulama yatırımları, traktör, gübre, tohum, ilaç gibi girdilerin kullanımı da hız kazanmıştır. 1950 yıllarında uygulanan politikaların sonucu, enflasyon artmış ve dünya fiyatları piyasa fiyatların altına düşmesiyle ihracata teşvik uygulamaları da gündeme gelmiştir. Tüketiciyi artan fiyatların etkisinden korumak için hayvansal ürünler, pirinç, ekmek ve yağ gibi tarımsal ürünlerin fiyatlarına müdahalede bulunulmuştur (Gaytancıoğlu, 2009: 85).

1950-1960 yılları arasında tarımsal üretimi arttırmaya yönelik girdilerin kullanımı oldukça artmıştır. Ancak bu dönem içerisinde kullanılan girdilerin arasında Marshall yardımlarının etkisiyle en fazla artış traktör sayısında yaşanmıştır. Fakat ne köylünün teknik bilgisi ne de diğer girdiler aynı süratle artış göstermiştir. Bu nedenle sınırlı düzeyde verim artışı yaşanmıştır. Eğer tarımda makineleşme diğer girdilerle birlikte daha dengeli yürütülebilseydi şüphesiz daha yüksek verim artışı sağlanabilirdi (Şahin, 1991: 116).

### **3.1.1.2. 1960-1980 Dönemi**

1960-1980 döneminde, buğday ile başlayan destekleme alımlarına yeni ürünler eklenmiştir. 1962 yılında kuru üzüm, kuru incir, 1965 yılında fındık, 1966 yılında zeytinyağı, pamuk, tiftik, 1968 yılında antepfıstığı gibi ürünler destekleme alım kapsamına eklenmiştir. 1975 yılında desteklenen ürün sayısı 19 olmuştur. Desteklenen ürün sayısı arttığı için dönem içinde destekleme fonlarının tarımsal üretim değerine oranı da artmıştır (Kazgan, 2003: 381). Haşhaş ve tütün gibi ürünlerin üretiminde sınırlama ve planlama yönünde politikalar uygulanmıştır. Hayvancılık sektörüne yönelik

olarak ise 1952 yılında EBK, 1956 yılında YEMSAN ve 1963 yılında TSEK faaliyete geçmiştir (Yavuz, 2005: 47).

Bu dönem içerisinde, 1963 yılından itibaren beşer yıllık kalkınma planları yürürlüğe koyulmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, üretici kesiminin örgütlenmesi amaçlanarak kooperatifleşmeye yönelik bir yapının kazandırılmasına önem verilmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ilk üç yılında tarım üretiminde yeterli gelişme olmamıştır (Parasız, 2004: 265). Bununla birlikte devletin isteği üzerine “sıkı üretim” dönemi başlamış ve ürünler modern uygulamalarla desteklenmiştir. Bu kapsamda devlet, sübvansiyon desteklerine dayalı olarak kimyasal gübre, tarımsal ilaç, tohumluk gibi verimliliği etkileyen araçların kullanımına önem vermiştir. Yani fiyatlara müdahale yerine tarımsal verimi güçlendirecek politikalar uygulanmıştır. Ayrıca devlet bu dönemde düşük faizli kredi imkanı sunmuştur (Eşiyok, 2004: 12-13).

Üçüncü Kalkınma Planı süresince ise yüksek fiyat politikasıyla desteklenen tarımsal ürünlerin yurtiçi fiyatları ile dünya fiyatları arasında ciddi farklar oluşmuştur (Yavuz, 2005: 47). Ancak üreticiyi iç dış talebe uyumlu olarak yönlendirecek bir politika oluşturulamamıştır. Bununla birlikte üreticiler yüksek fiyat politikasından daha fazla yararlanabilmek için aşırı üretime neden olmuşlardır. Örneğin, tütün, çay ve fındıkta üretim fazlalıkları yaşanmıştır (Gürler, 2012: 372-373).

### **3.1.1.3. 1980-2000 Dönemi**

1980 sonrasında, dışa açılma ve tam serbestleşmeyle birlikte dışa açık politikalar ön plana çıkmıştır. Ayrıca tarım sektöründe yeniden yapılanma politikaları uygulanmıştır. Yapılanma politikaları çerçevesinde; sübvansiyon miktarları azaltılırken tarım kredisi faizleri arttırılmış ve destekleme kapsamındaki ürün miktarı düşürülmüştür (Eşiyok, 2004: 13). 1982 yılında “Destekleme Çerçevesi Kararnamesi” ile destekleme fiyatlarının ilandaki gecikmeleri önlemesi amacıyla destekleme fiyatlarının belirlenmesinde “Ekonomik İşler Kurulu”, alım koşullarının belirlenmesinde “Para Kredi Kurulu” yetkilendirilmiştir (Gürler, 2012: 374).

1983-1988 yılları arasında üreticinin emeğinin ve ürünün reel ölçülerde değerlendirilmesi ve enflasyonist baskılardan korunması amacıyla kademeli destekleme fiyatı uygulaması başlatılmıştır. Fakat bu uygulama kısa sürede kaldırılarak yerine ürünler için tek bir fiyat belirleme uygulaması getirilmiştir. Ayrıca kimyasal gübrelerin perakende satış fiyatları serbest bırakılarak gübrelerin tedarikinin, pazarlanmasının ve dağıtımının genişletilmesi amaçlanmasıyla birlikte verimliliğin artırılması hedeflenmiştir. 1985 yılında uygulanmaya başlanan tohum desteği, vasıflı tohumların yaygınlaşmasına ve kaliteli tohum üretimi ve kullanımının ilerlemesine pozitif etkilerde bulunmuştur (Köse, 2000: 46). Bu sürece kadar uygulanan politikalar bütçeye yük olmaya başlamıştır.

24 Ocak 1990 istikrar tedbirleriyle 1980-1982 dönemi destekleme alımlarının bütçedeki yükü hafifletilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu kurulmuş ve tarımsal girdilerin desteklenmesi ve fiyat istikrarın sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca kamu iktisadi teşebbüslerin bütçeden aktarılan payları azaltılmış ve desteklenen ürün sayısı azaltılmıştır. 1980 yılında destekleme kapsamındaki ürün sayısı 22 iken 1990 yılında 10 ürüne düşürülmüştür (Köse, 2000: 36).

1989-1991 yıllarında 24 Ocak Kararları sonrasında popülist uygulamalardan dolayı 1991 yılında desteklenen ürün sayısı 10'dan 24'e çıkarılmıştır. Bu dönemde artan ürün sayısı nedeniyle tarımsal destekleme alımların bütçe içerisindeki payı tekrar artış göstermiştir (Köse, 2000: 55). Dünya Bankası ve IMF'nin istekleri doğrultusunda kamu sektörünün ekonomideki rolünün sınırlandırılması ve tarım sektöründe faaliyette bulunan KİT'lerden bir kısmının özel sektöre bırakılması gündeme gelmiştir. 1984 yılında tarımsal ürünlerin ithalatını önlemek için uygulanan vergi ve harçlar ciddi oranlarda indirime gidilmiştir. Bu politikaların uygulanması ile birlikte hayvancılık sektörü ve et üretimi olumsuz etkilenmiştir. 1980 yılından sonra uygulanan politikalar, tarım sektöründe kriz yaşanmasına neden olmuştur. 1980 yılından önce Türkiye kendi kendine yeten bir ülke konumundayken daha sonra tarımsal ürün (özellikle canlı hayvan) ithal eder konuma gelmiştir (Eşiyok, 2004: 17).

1994-1997 yıllarında tarımsal destekler kamu finansman açığına neden olmuştur. Ekonomide yaşanan sıkıntılar sebebiyle ise ekonomiye yön vermesi amacıyla 5 Nisan 1994 kararları ile birtakım değişiklikler öngörülmüştür. Buna bağlı olarak 1994 yılında desteklenen ürün sayısı hububat, şeker pancarı ve tütün ile sınırlandırılarak 20'den 8'e düşürülmüştür. 1995 yılından sonra alım satım yapan kuruluşların finansman ihtiyaçları, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan (DFİF) Ziraat Bankası aracılığıyla kredi sağlanarak karşılanmaya başlanmıştır (Köse, 2000: 112).

Bu dönemde ilk defa pamuk ürünü için destekleme alımlarında dünya fiyatlarını göz önünde bulundurulmuş prim ödemeleri (fark ödemesi) sistemi uygulanmıştır. Ayrıca tarımsal ürün yerine doğrudan üreticiye verilen girdi desteklemeleri artırılmıştır. 1997 yılına kadar tütün üretimine kota getirilmiş ve çay bahçelerin ıslahı ve üretim miktarının azaltılması için ekim alanlarının sınırlandırılması teşvik edilmiştir. 1995 yılında ise fındık üretimini azaltmak için ekim alanlarında azaltmaya gidilerek yeni ürünlerin yetiştirilmesi teşvik edilmiştir (Köse, 2000: 112).

Türkiye'de bu dönem sonuna kadar tarımsal desteklerde çok fazla bir değişiklik olmadığı görülmektedir. 1930'lü yılların başından 1990'lı yılların sonuna kadar ağırlıklı olarak fiyat politikası uygulanmaktaydı. Fakat bu dönemin sonlarına doğru iç piyasada yaşanan sıkıntılar ve dış dinamiklerin etkisiyle tarımda yeni bir dönem başlamıştır.

### 3.1.2. 2000 Yılı Sonrası Tarım Politikaları

1980 yılından sonra çoğu ülke, dışa açık ekonomik büyüme stratejisi izlemiş ve bu süreçte uluslararası anlaşmalar ülke ekonomilerine yön vermeye başlamıştır. Tarım sektörü için ise 1994 yılında Uruguay Round sonrası Tarım Anlaşması imzalanmış ve 1995 yılında ise Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından tarım sektörü izlenmeye devam edilmiştir. DTÖ, ülkelerin uyguladığı tarımsal destekleme politikalarının uluslararası sıkıntılara neden olduğunu savunmuştur. Bu yüzden DTÖ anlaşmaları kapsamında; piyasaya müdahalede bulunan tarım politikalarının sınırlandırılması (gümrük vergilerini ve ihracata sağlanan sübvansiyonların azaltılması), uluslararası piyasalarda rekabet gücünün artırılması ve iç kesimde müdahaleciliğe kısıtlama getirilmesi gibi öneriler öngörülmüştür (Şahinöz, 2000: 289-290).

1996 yılında ise Türkiye ile AB arasında gümrük birliği oluşturulmuştur. Ancak Türkiye'nin tarım politikası, OTP'ye uyumlu olmadığı saptanmıştır. Ayrıca Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikaları, amacına yeterince ulaşamamış hatta yapısal ve ekonomik sorunlara yol açmıştır. Uygulanan fiyat politikasıyla bazı ürünlerde aşırı üretim bazı ürünlerde ise yetersiz üretim sıkıntısı yaşanmıştır. Bununla birlikte desteklenen ürün sayısı siyasi kaygılar doğrultusunda hızla artmış ve yüksek maliyetlere neden olmuştur (Öztürk, 2008: 82).

Yukarıda bahsedildiği üzere DTÖ anlaşmaları, OTP'ye uyum ve daha önce uygulanan tarımsal politikalar sonucu ortaya çıkan sıkıntılardan dolayı tarım politikalarında reform kaçılmaz hale gelmiştir. Bu doğrultuda, 1999 yılında IMF'ye sunulan niyet mektubunun "Tarım Reformu" bölümünde yeni tarım politikalarının genel hatları oluşturulmuştur. Niyet mektubu kapsamında; tarımsal fiyatlar, krediler ve girdi sübvansiyonları gibi üç destekte önemli değişimler öngörülmüştür (Şahinöz, 2000: 291). Üç önemli değişiklik ise; destekleme fiyatları dünya fiyatlarına uyumlu hale getirilmesi, tarımsal kredi ve girdi sübvansiyonların kademeli olarak kaldırılması ve çiftçiyi doğrudan destekleyen "doğrudan gelir desteği" sistemine geçişin sağlanması olarak sıralanabilir (Öztürk, 2008: 85).

Türkiye' de tarım politikalarının reformu için en mühim hamle Dünya Bankası ile imzalanan "Ekonomik Reform Kredisi Anlaşması" çerçevesinde uygulanmaya başlanan Tarımsal Reform Uygulama Projesi (ARIP)'dir (Tan vd., 2010: 972). ARIP'in temel amacı; hükümetin destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarını önemli ölçüde azaltmayı amaçlayan tarımsal reform programının uygulanmasına ve tarımsal üreticilere ve tarımsal sanayi teşviklerini sağlayacak bir destek sisteminin kullanılmasına yardımcı olmaktır. Aynı zamanda proje, sübvansiyonun kaldırılmasında ortaya çıkacak kısa vadeli olumsuz etkilerini azaltmak ve verimli üretim modellerine geçişi kolaylaştırmak için tasarlanmıştır. Ayrıca uygulanacak reformlarla mali istikrarın sağlanması da amaçlanmıştır. Hükümet, tarım politikası reform programını, Tarımsal Destek Politikaları Reformu Stratejisinde

açıklamıştır. Hükümetin bu proje tarafından desteklenecek stratejik hedefleri aşağıda sıralanmıştır (IBRD, 2001: 3):

- ✓ Hükümet; orantısız bir şekilde büyük çiftçilere fayda sağlayan gübre, kredi ve fiyat destekleri gibi politikaların kaldırılması, kısa vadedeki muhtemel negatif etkilerinin minimuma indirilmesi ve etkin üretim yöntemlerine geçişin basitleştirilmesini amaçlamıştır. ARIP, Hükümet'e basit ve şeffaf şekilde tüm çiftçiler için birleşik bir ulusal doğrudan gelir desteği programı (DGD) sunmasında yardımcı olmuştur. Ayrıca doğrudan gelir desteğiyle AB sistemi kapsamındaki OTP'ye uyum sağlanması da amaçlanmıştır.
- ✓ Arz fazlası ürünlerde, çiftçilerin alternatif faaliyetlere geçme maliyetleri karşılanarak farklı ürünlerin yetiştirilmesi amaçlanmıştır. Böylelikle ihtiyaca yönelik tarımsal ürün modelleri oluşturulması hedeflenmiştir.
- ✓ Daha önce destek fiyatlarını yönetmek için kullanılan satış kooperatifleri, yeniden yapılandırma ve özelleştirme sürecine girmiştir. Böylelikle hükümetin tarım ürünlerinin pazarlanması ve işlenmesinde payının azaltılması amaçlanmıştır.

2000 sonrası tarım politikasında yaşanan reform sürecinde tarımsal politikaların şekillenmesinde Tarım Strateji Belgesi de etkili olmuştur. Belgenin asıl hedefi; kaynakların etkin kullanımı çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası çapta örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir tarım sektörü oluşturmaktır. Bu amaçlar doğrultusunda; “*DGD, fark ödemeleri, hayvancılık destekleri, çevre amaçlı tarımsal alanların korunması (ÇATAK) programı destekleri, alternatif ürün desteği, ürün sigortası ödemeleri, kırsal kalkınma ve diğer destekler*” gibi destekleme araçları öngörülmüştür (Tarım Stratejisi Belgesi, 2004). Ancak temel tarımsal destekleme aracı olarak DGD sistemi uygulanmıştır.

Tarım Strateji Belgesi'nin onaylanmasıyla belge kapsamında yer alan hedeflere ulaşmak ve yasal çerçevesini oluşturmak için tarım politikalarıyla ilgili olarak 2006 yılında 5488 sayılı Tarım Kanunu çıkarılmıştır. Tarım Kanunu'nda belirtilen desteklerden çiftçilerin yararlanabilmesi ve tarım işletmelerin kaydedilmesini sağlamak için tarımsal veri tabanı olarak da adlandırılan Çiftçi Kayıt Sistemi kurulmuştur. Bu sistemle tarıma verilen desteklerin izlenmesi amaçlanmıştır (Tarım Kanunu, 2006).

### **3.1.3. 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Tarımsal Destek Araçları**

2000 yılı sonrasında yaşanan gelişmeler doğrultusunda tarım destekleme araçlarında reform yaşanmıştır. Bu doğrultuda uygulanan destekleme araçları aşağıda verilmiştir.

### **3.1.3.1. Doğrudan Gelir Desteği (DGD)**

En basit tanımıyla doğrudan gelir desteği, bağımsız ya da bir ölçüde üretime bağlı olan gelir ödemelerini ifade eder. Doğrudan gelir desteği sistemi piyasa fiyatlarını etkilemeden, üretimden bağımsız bir şekilde çiftçiye yapılan sabit destek olarak da ifade edilebilir. DGD sisteminin genel amacı; üreticiler için doğrudan gelir sağlamak, daha önce uygulanan bütçeye getirilen aşırı finansman yükünü azaltmak, fiyatların piyasa şartlarına göre oluşmasını sağlamak, sistemin şeffaf bir şekilde hedef kitleye daha adaletli bir şekilde gelir dağılımını sağlamaktır (Yavuz, 2005: 51).

Piyasa fiyatı desteğini belirli oranlarda bırakarak daha fazla uygulama alanı bulmaya başlayan doğrudan gelir desteği, tarım ürünlerinin fiyatlarına müdahale etmeden üreticileri desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu uygulamada ürün fiyatları piyasada oluşur böylece piyasanın ihtiyacına göre üretim belirlenir ve arz ile talep arasındaki ilişkinin zor kurulmasından kaynaklanan fiyat bozulmaları minimuma indirilebilir.

Türkiye’de bu sistem, 2000 yılında öncelikle 4 ilde deneme olarak daha sonra ülke düzeyinde uygulanmıştır (Yavuz, 2005: 51). Türkiye’de doğrudan gelir desteği, 2001 yılında çiftçilerin işledikleri arazi büyüklüğü 200 dekara kadar olan çiftçilere dekar başına ödeme yapılmıştır. 2002 yılında ise arazi büyüklüğü 500 dekara çıkarılmıştır. Yani üretimden bağımsız arazinin büyüklüğüne göre parasal ödeme yapılmıştır. Ayrıca çiftçilerin tarımsal destekleme politikaları hedefleri ve çevre koruma şartlarına uygunluğunu basitleştirmek için ödeme miktarları değişik oranlarda belirlenmiştir. Türkiye’de bu sistemin ömrü çok uzun sürmemiş ve 2009 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. Ancak bu sistemin en önemli katkısı çiftçileri kayıt alınmasını sağlayan çiftçi kayıt sistemi olmuştur (Kepenek, 2012: 385; Tarım Kanunu, 2006).

### **3.1.3.2. Girdi Desteği (Sübvansiyon)**

Tarımsal üretimin verimliliğini, ürün kalitesini ve arzını artırmaya yönelik kullanılan girdi desteği kapsamında; motorin, kimyevi gübre, zirai mücadele ilacı, tohum, yem, tarımsal kredi ve sulama yer almaktadır. Bu girdilerin kullanımının iyileştirilmesine yönelik destek, yatırım ve müdahalelere tarımsal girdi politikası denilebilir (Yavuz ve Dilek, 2019: 80). Girdi desteklerinin en önemli amacı tarımsal faaliyet yapan çiftçinin maliyetini azaltmaktır.

Tarımsal ürünlerin hem kalitesini hem de veriminin üst seviyelere çıkartılması için uygulanan gübre desteği, tarım kesiminde genellikle kimyasal ve organik gübreler olarak iki şekilde kullanılmaktadır. 1974 yılında patlak veren petrol krizinin gübre fiyatlarında ani artışa sebep olmasından dolayı ilk kez gübre desteği uygulanmıştır. Bu kategoride en fazla payı kimyasal gübreler oluşturmuştur. Elektrik, zirai mücadele ilacı gibi girdiler ise tamamen kaldırılmıştır (Şahinöz, 2000: 300).



Girdi desteği kapsamında olan tohumluk desteği, ilk zamanlarda özellikle bitkisel üretimin temel kaynağı gibi düşünülürken günümüzde bitki sağlığı ve gıda güvenliğinin yapı taşı olarak nitelendirilmektedir. Ülkemizde ilk olarak 1963 yılında Tohumculuk Kanunu çıkarılmış, 1982 yılında tohum fiyatları serbest bırakılmış, 1984 yılında tohumluk ithalatı serbest bırakılmış, 1985 yılında tohumluk teşvik kararnamesi çıkarılmış, 1986 yılında Türkiye Tohumculuk Endüstrisi Derneği (TÜRK-TED) kurulmuştur. 2001 yılında ise tarım reformu doğrultusunda uygulamadan kaldırılmıştır. Ancak 2006 yılında, Yeni Tohumculuk Kanunun çıkmasıyla gelişimini sürdürmeye devam etmiştir (Çelen vd., 2016: 3).

2003 yılının sonlarından itibaren dünya çapında ortaya çıkan fiyat artışlarının olumsuz etkisinden üreticiyi korumak için alan baz alınarak oluşturulan ürün gruplarına göre farklı oranlarda ÇKS'de kaydı olan üreticilere; 2003 yılında mazot, 2005 yılında ise gübre ve toprak analizi desteği ödenmeye başlanmıştır (TAGEM, 2018: 40). Mazot ve gübre desteği 500 dekarı geçmeyen arazilerde dekar başına, DGD çiftçi kayıtlarına göre ödeme yapılmaktadır. Kimyasal gübre ve mazot desteği, dekar başına verildiğinden dolayı DGD olarak değerlendirilmektedir (Öztürk, 2008: 88).

Girdi desteklerinin içerisinde tarımsal yatırım ve işletmecilik giderlerinin sağlanması amacıyla düşük faiz oranlı tarımsal kredilerde verilmektedir. 2003 yılı öncesi cari faiz oranları %70'lerde iken son yıllarda %8-10'lara düşmüştür ayrıca son on beş yılda birçok tarımsal faaliyet faizsiz kredi kapsamına alınmıştır (Yavuz ve Dilek, 2019: 83). Sulama girdi desteği, çiftçilerin kamu veya özel sulama şebekelerinden gelen su ücretini ödememe şeklinde olmaktadır. Sulama konusunda sıkıntı yaşanan bölgelere suyun ulaşması için çeşitli yatırımlara hibe ve faizsiz sulama kredisi sunulmuştur (Öztürk, 2008: 87).

### **3.1.3.3. Fark Ödeme Sistemi (Prim Destekleri)**

Fark ödemeleri, doğrudan devlet ödemelerinden oluşmaktadır. Ödeme oranı, saptanan hedef fiyat ile ürünün piyasada oluşan fiyatı arasındaki farkı temsil etmektedir (Russo, 2007: 4). Finansmanı vergi mükelleflerinin üzerinden elde edilmektedir. Üretici gelirlerini güvence altına alan fark ödeme sisteminin asıl amacı ise arz açığı olan ürünlerde yeteri kadar ürün elde etmektir. 2009 yılında yaşanan değişlikle birlikte "Türkiye Tarım Havzalarının Üretim ve Destekleme Modeli" olarak yeni bir destekleme politikası uygulanmaya başlamıştır. Bu sistemle, ülkede ekolojik olarak benzer özelliklere sahip havzalar oluşturulur ve bu havzaya uygun olmayan ürünü yetiştiren çiftçiye destek verilmemektedir (Güresinli, 2015: 74).

Fark ödeme sistemi ilk olarak 1993 yılında pamuk ile başlamıştır. 1998 yılına kadar sisteme ara verilmiş ancak 1998 yılında ise yeniden başlatılmıştır. 1999 yılında destek kapsamına ayçiçeği ve soya eklenmiş, 2003 yılında ise ürün sayısı 6'ya yükseltilmiştir (Yavuz vd., 2016: 26). Günümüzde ise 17 ürün destek kapsamındadır.

#### **3.1.3.4. Telafi Edici Ödemeler (Alternatif Ürün Programı)**

ARIP kapsamında uygulanmaya başlanan alternatif ürün programı, üretim fazlası olan ürünlerdeki aşırı üretimi azaltılmak ve üreticileri arzı az olan ürünlere doğru yönlendirmek için uygulanan teşviktir. Bu teşvik, üreticilerin alternatif ürün üretmekten kaynaklı oluşacak gelir kayıplarının oluşmaması için verilmektedir. Ödenecek tutar, üreticinin alternatif ürünü yetiştirdiği arazinin büyüklüğü ile birim ödeme miktarının çarpılmasıyla tespit edilmektedir (Tarım Kanunu, 2006). Bu teşvik arz fazlası olan fındık ve tütün üretiminde vazgeçip farklı ürün üreten üreticiler için uygulanmıştır (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı [TKB], 2008: 13). Patates siğili desteği ve çay budama tazminatı destekleri bu ödemelere örnek olarak verilebilir.

#### **3.1.3.5. Hayvancılık Destekleri**

Türkiye’de tarım sektöründe son zamanlarda olumsuz gelişmeler yaşayan hayvancılık piyasasında; hayvancılığın geliştirilmesi, hayvansal arzın artırılması ve hayvan sağlığına dikkat edilmesi, yem bitkilerinde arz açığının kapatılması için yem bitkilerinin üretimini teşvik etmek, suni tohumlama ile genetik ıslahı yaygın hale getirmek, belgeli damızlık kullanımının teşvik edilmesi gibi amaçlar doğrultusunda önlem alınmaktadır (Arslan ve Solak, 2019: 796). Ayrıca su ürünlerinin üretimi, avcılığın kontrolü ve desteklenmesi de amaçlarının arasındadır (Tarım Kanunu, 2006). Hayvancılıkta Türkiye’nin rekabetini artıracak politikalar uygulanmalıdır.

#### **3.1.3.6. Tarım Sigortası Desteği**

Tarım sektöründe sel, don, heyelan, orman yangını gibi olaylardan sonra ortaya çıkan kayıpları karşılamak amaçlı sigorta ödemeleri yapılmaktadır. Tarım sigortası desteği, ülkemizde ilk defa 1957 yılında bitkisel ürünlerin dolu riskine karşı verilmiştir. 2005 yılında “Tarım Sigortaları Havuzu” kısaca TARSİM kurulmuş ve “tarımda risk yönetimi” yeni bir boyut kazanmıştır (Arslan ve Solak, 2019: 797). Türkiye’de tarım kesimi bitkisel üretiminin daha yoğunlukta olması dolayısıyla doğa olaylarından oldukça etkilendiği için tarımsal sigorta uygulaması önemli bir gelişme olarak görülmüştür. 2006 yılında ilk defa hayvan hayat sigortası ve 90 ilçede pilot olarak don sigortası uygulanmıştır (Öztürk, 2008: 89).

#### **3.1.3.7. Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı**

Dünyada küresel iklim değişikliği, çevre kirliliğinin artması, ekolojik düzenin bozulması, nüfusun artması gibi sorunlar tarımda gerekli unsurları (toprak, su, hava) olumsuz etkilemekte ve tarımda sürdürülebilirliğinin artırılması gerekliliği öne çıkmaktadır. Çevre amaçlı destekler; doğa olaylarının etkisinin azaltılması, sürdürülebilir bir tarım, doğal bitki örtülerin korunması, toprak ve su kalitesinin korunması amacıyla belirli bölgelerde uygulanan tarımsal bir destektir. ÇATAK

programı, üreticilere gelir dağılımı sağlamasının yanı sıra çevreyi göz önünde bulunduran uygulamaları yaygın hale getirmek ve bu uygulamaları üreticilere kabullendirerek tutumlarını değiştime amacı gütmektedir (Hasdemir ve Hasdemir, 2016: 497).

### 3.1.3.8. Kırsal Kalkınma Destekleri

Kırsal Kalkınma Destekleri; kırsal gelirlerinin üst seviyelere taşınması ve iş imkanlarının yaratılması, kırsalda sosyo-ekonomik yapının kuvvetlendirilmesi, doğada bulunan kaynakların muhafaza edilmesi ve iyileştirilmesi, kırsalda eğitim düzeylerinin artırılması ile kırsal teknolojilerin yoğun bir şekilde kullanılması amacıyla ortaya çıkan maliyetlerin bir kısmının devlet tarafından hibe veya kısmen kredi şeklinde sunulan uygulamadır (TKB, 2008: 12).

Kırsal kalkınma destekleri, Türkiye'nin OTP'ye uyum sürecinde hız kazanmıştır. Avrupa Birliği ise aday ülkelerinin kırsal kalkınma alanını desteklemek için Tarımsal Kırsal Kalkınma desteklerinin temeli Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programını (IPARD)'na dayanmaktadır. IPARD; kırsal kalkınma ile tarımsal üretimi artırmak, gelir seviyesini yükseltmek, aday ülkelerin tarım ihracatını AB çerçevesinde istenilen seviyeye taşımayı hedef etmektedir. Ayrıca Tarımsal Strateji (2006-2010)'nde yer alan bir hibe programıdır. IPARD'ın hibe bütçesinin; %75'i AB, %25'i Türkiye tarafından karşılanmaktadır (T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, t.y.: 51).

AB, aday ülkelerinin kırsal kalkınma alanını desteklemek için birçok programa sahiptir. Bu programlardan bir tanesi IPARD ile aynı amaçları taşıyan, 2000-2006 dönemleri arasında uygulanan SAPARD programıdır. Ancak Türkiye bu programdan yararlanamamıştır (Koç ve Giray, 2015: 325). Bu yüzden AB, tüm aday ülkeleri kapsayan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) çerçevesinde; bireylerin topluma kazandırılması, ekonomide reform uygulanması, kadın ve erkek denliğinin sağlanması, sivil toplum kuruluşlarının teşvik edilmesi, örgütlenme ve iş birliğinin sağlanması, kalkınmanın istikrarlı hale getirilmesi, fakirliğin minimuma indirilmesi, kamu politikalarının düzenlenmesi vb. destek alanları yer almaktadır. 2004 yılında AB'ye tam adaylık statüsü kazanan Türkiye, IPA programı kapsamında 2007-2013 döneminde kırsal kalkınma için toplam 854,6 milyon Euro destek almıştır (Çütçü ve Telli, 2019:102-103).

Türkiye'de kırsal kalkınma kapsamındaki uygulamaların hayata geçirilmesi için 4 Mayıs 2007 tarih ve 5648 sayılı Kanunla Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) kurulmuştur. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan TKDK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli bir kamu kurumudur (T.C Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, t.y.: 52). TKDK, IPARD programının uygulanmasından sorumludur (Uçar ve Vuran, 2016: 76).

TKDK, 2007-2013 dönemi IPARD I kapsamında 42 ili kapsayarak kırsal turizm ve kültür balıkçılığı, arıcılık, hayvancılık, süt ve süt ürünleri, su ürünleri, meyve ve sebze işlenmesi ve pazarlaması, et ve süt besiciliği, süs bitkisi yetiştiriciliği vb. tarımsal faaliyetler için 2016 yılına kadar hibeler verilmiştir. 2016 yılında “Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesine İlişkin Karar” ile desteklerin 81 ili kapsamı için adımlar atılmıştır (Gülçubuk vd., 2016: 2).

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından hazırlanan 2014-2020 dönemi IPARD programı ise 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. IPARD I devamı olan IPARD II programı kapsamında gıda, tarım ve hayvancılık alanlarında faaliyet gerçekleştiren veya bu alanlarda ticaret yapmayı düşünen girişimciler ile kırsal alanlarda yerli ürünlerin yetiştirilmesi, kırsal turizm, kültür balıkçılığı gibi çeşitli alanlarda faaliyet göstermeyi talep eden üreticilere doğrudan hibe desteği öngörülmüştür. Ayrıca yeni dönem programı kapsamında, kırsal kesimlerde “yerel iklim eylem girişimleri” ve çevreye duyarlı önlemler de özellikle desteklenecektir (Gülçubuk vd., 2016: 2). IPARD destekleri 2012 yılında daha etkin şekilde verilmeye başlanmıştır. Bu dönemde, GAP ve DAP gibi projeler kapsamında üreticileri teşvik etmek için bölgesel olarak uygulanan önlemler, IPARD programıyla örtüşmektedir (IPARD Programı, t.y.: 53).

IPARD projelerinde “yapım işleri, makine-ekipman alımı, hizmet alımı” gibi cari harcamaları olan dört harcama kalemine hibe verilmektedir. IPARD kapsamında, ekonomik sektörlerde yatırımlar, tarımsal altyapı yatırımları, makine ve ekipman alımları gibi desteklerle kırsal alanı geliştirmeye çalışılmıştır. Bu programdaki hibe desteğinden faydalanmak isteyenler zorunlu olarak yatırım planı sunmaları gerekmektedir (T.C Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, t.y.:51).

Türkiye’de mevcut durumda kırsal kalkınma başlığı altında birçok proje bulunmaktadır. Bunlar; “Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Genç Çiftçileri Desteklenmesi Programı, Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı, Kırmızı Et Üretimi ve İşlenmesinde İşbirliği Süreçlerinin Analizi Projesi(2017-2018), Tarımsal Amaçlı Kooperatif Projeleri, Ardahan-Kars-Artvin Kalkınma Projesi, Diyarbakır Batman Siirt Kalkınma Projesi, Tarımsal Amaçlı Kooperatif Projeleri, Kredi Yönetimi, Kooperatif Mülkiyetinde Projeler, Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi, Hayvancılık Projesi, Diğer Kooperatif Projeleri” dir.

### **3.1.3.9. Diğer Destekler**

AR-GE, tarımsal yayım desteği, pazarlama destekleri, özel depolama yardımı, kalite desteği, piyasa düzenlemeleri desteği, organik üretim desteği, imha desteği, ürün işleme desteği, gerektiğinde bazı girdi destekleri ile tarım havzaları destekleri gibi destekleme araçları diğer destekler başlığı altında sayılabilir (Tarım Kanunu, 2006). Çiftlik muhasebe veri ağı sistemine katılım desteği ve tarım

danışmanı desteği gibi dolaylı olarak uygulanan destekler bu kategoride sayılabilir (Gürlük ve Turan, 2013: 94).

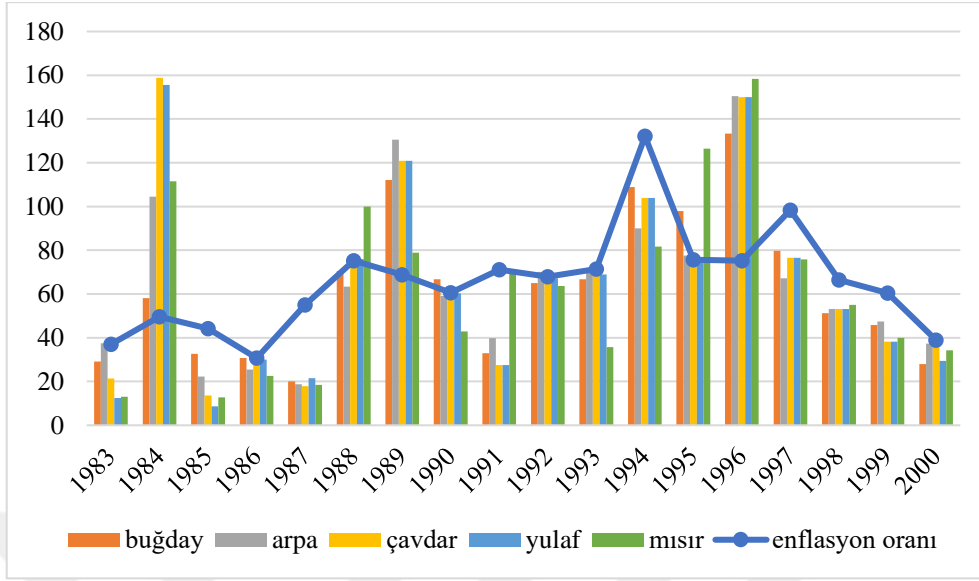
### **3.2. Türkiye’de DGD Öncesi ve DGD Sonrası Uygulanan Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması**

Türkiye’ de daha önce de bahsedildiği üzere tarımsal ürünlerde destekleme süreci, 1932 yılında buğdaya uygulanan fiyat politikasıyla başlamıştır. 2000 yılına kadar ağırlıklı olarak fiyat politikası uygulanmıştır. Fiyat politikası kapsamında yer alan taban fiyat ve destekleme alımlarıyla destek kapsamında olan ürünlerin çiftçi elinde kalmamasının garantisi verilmiştir. Bu yüzden fiyat politikası tarım sektöründe hem ekonomik hem de yapısal sıkıntılara neden olmuştur. Üreticiler, fiyat politikasıyla kendilerini güvence altında görerek üretimlerini artırma çabalarına girmiş ve üretim kalitesine önem vermeden üretim yapmışlardır. Ayrıca fiyat politikası, desteklenen ürünlerde aşırı üretime, desteklenmeyen ürünlerde ise yetersiz üretime neden olmuştur. Artan üretim ise devletin daha fazla ürün desteklemesine neden olarak devlet bütçesine ekstra yük getirmiştir. Tüketiciler açısından ise devletin fiyatlara müdahalesi sonucu fiyatlarda artış meydana gelmiştir (Gaytancıoğlu, 2009: 42). Türkiye’de 2000 yılında hem iç hem de dış etkilerden dolayı tarımsal destekleme politikalarında reforma gidilmiştir. Bu doğrultuda 2000-2008 yılları arasında doğrudan gelir desteği uygulanmasına geçilmiştir.

DGD sistemi ise fiyat politikasının aksine üretimden bağımsız olarak üreticiye verilen doğrudan gelir transferidir. Bu sistem kapsamında piyasa etkilenmeden fiyatlar olağan bir şekilde oluşmaktadır. Alan bazlı olduğu için önceden ne kadar ödeme yapılacağı da bellidir. Bu yüzden DGD sistemi fiyat politikalarından daha şeffaftır. Uygulanan politikalar farklılık göstermiştir. Ancak Türkiye’de tarım destekleme politikaları; üretici gelirlerini artırmak ve gelirlerinde istikrar sağlamak, tarımsal üretimi artırmak ve ülke için yeterli gıda güvenliğini sağlamak gibi genel amaçlar doğrultusunda uygulanmaktadır. Bu doğrultuda, fiyat politikası ve DGD sisteminin üretici gelirlerini ve tarımsal üretimi nasıl etkilediği aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

Üreticinin gelirlerini tarımsal fiyatlar belirlemektedir. İlk olarak taban fiyat politikası ile destekleme alımlarının tarım üretimi yapan üreticilerin gelirlerini ne ölçüde etkilediğini anlamak için verilen destekleme fiyatları ile enflasyon oranlarının incelemesi gerekmektedir. Destekleme alımı fiyatlarındaki artış oranları, enflasyon oranlarının altında kalıyorsa üreticilerin satın alma güçleri düşmüş tam tersi durumda ise üreticilerin satın alma gücü artmıştır (Karakaya, 2013: 89). 1980 sonrası destekleme alımları ekonomi politikaları uygulamasında ikincil plana atılmıştır. Bu yüzden tarım kesiminde fiyat artışları genel fiyat artışlardan daha az olmuştur. Destekleme ödemeleri artmış fakat enflasyon oranının altında kaldığı için tarım kesimi için gelir bölüşümü zararı olmuştur (Kepepek, 2012: 380). Aşağıda Grafik 11’ de enflasyon oranları ve destekleme alım fiyatlarındaki artış oranları verilmiştir.

**Grafik 11: Enflasyon Oranları ve Destekleme Alım Fiyatlarındaki Artış Oranları**

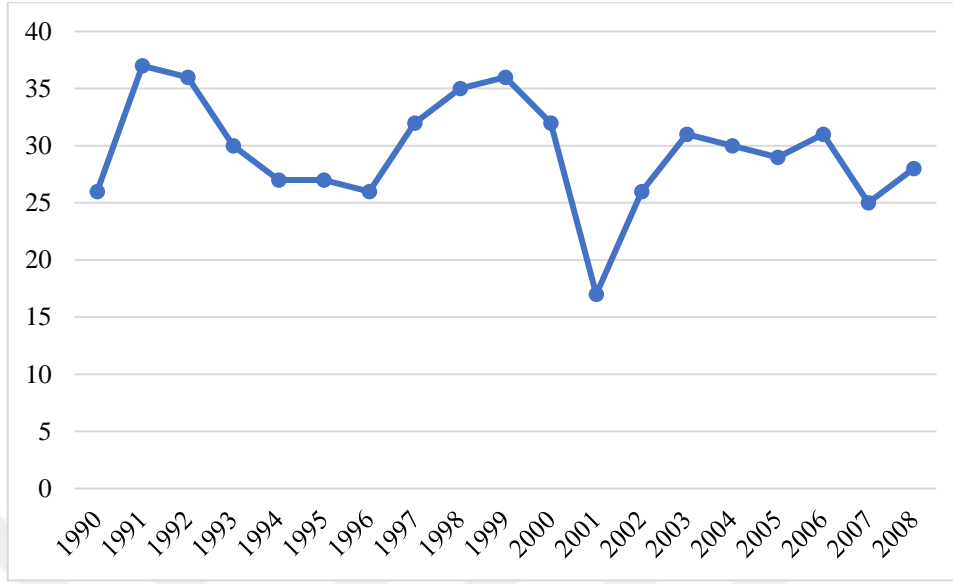


**Kaynak:** Karakaya, 2013: 89

Grafik 11 incelendiğinde destekleme fiyatlarındaki artış oranı 1984, 1989 ve 1996 yılları dışında diğer yıllarda destekleme alım fiyatlarındaki artış oranı enflasyon artış oranlarının altında kalmıştır. Bu demek oluyor ki üretici gelirlerini arttırma amaçlarına istenilen şekilde ulaşamamıştır. Bunlara ek olarak, 1970’lerde enflasyon ve faiz oranlarının yüksek olduğu dönemlerde destekleme ödemelerin geç ödenmesi üreticinin alım gücünü zarara uğratmıştır. Fakat kırsal alanın görece gelir payının belli düzeyde tutulmasında destekleme alımlarının olumlu katkısı da vardır. Bazı yıllarda destekleme alımları kırsal kesimin gelirini arttırması ve belli ürünlerde üretimi artırması gibi etkilere de sebep olmuştur. Bundan dolayı destekleme alımları uzun dönemli politika olmadığı kanısına varılabilir (Kepenek, 2012: 380).

OECD tarafından tarım sektörüne yapılan desteklerin ülkeler arasında karşılaştırılabilmesi için Üretici Desteği Tahmini (PSE), Tüketici Desteği Tahmini (CSE) ve Toplam Destek Tahmini (TSE) olarak 3 tür hesaplama yapılmaktadır. PSE göstergesi, tüketicilerin ve vergi mükelleflerinden çiftçilere verilen brüt parasal transferlerin toplamını oluşturmaktadır. Ayrıca, PSE çiftçilerin toplam gelirlerinin ne kadarının devlet desteklerinden kaynaklandığını göstermektedir. PSE göstergesinin yüksek olması yurtiçi üreticilerinin devlet destekleri tarafından korunduğunu ifade etmektedir (Civan, 2010: 133-134). Grafik 12’de Türkiye’de üretici destek tahmini oranlarının değişimi gösterilmiştir.

**Grafik 12: Türkiye’de Üretici Destek Tahmini (% PSE)**

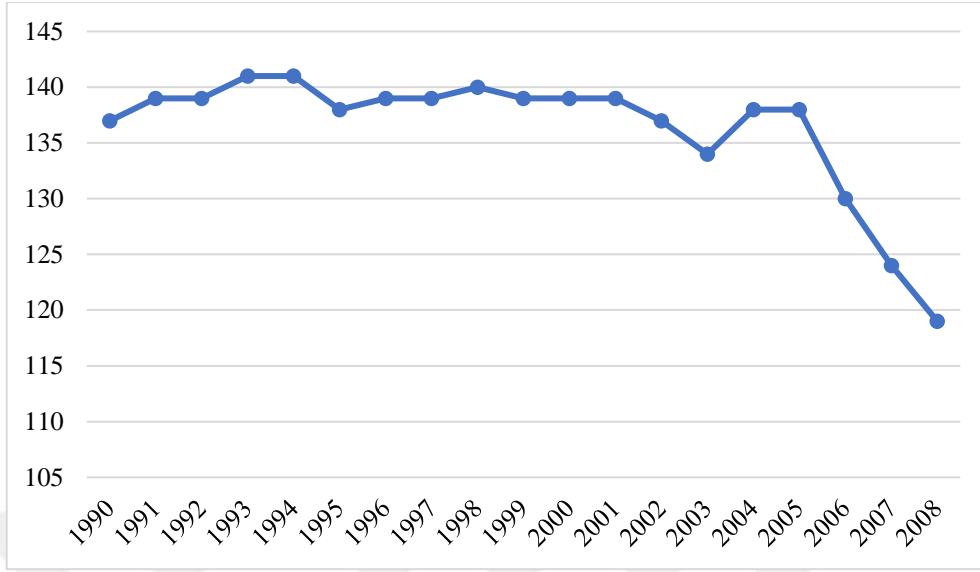


**Kaynak:** OECD, 2020

Grafik 12 incelendiğinde 1990-2000 yılları arasında PSE oranlarının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Bu dönemde çiftçi gelirlerinin yaklaşık 1/3 oranını devlet destekleri oluşturmuştur. 2001-2008 yılları arasında ise tarımsal desteklerin üretici gelirine etkileri 1990-2000 dönemine göre düşük gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda üretici gelirlerini, 1990-2000 yılları arasında ağırlıklı olarak uygulanan fiyat politikasının 2000 yılı sonrası uygulanan DGD sisteminden daha fazla etkilediği söylenebilir. Ancak 2001 yılında gerçekleşen krizden Türkiye’de etkilendiği için değerlendirmenin dışında tutulabilir. Ayrıca 2000 yılından sonra yaşanan tarımsal reformdan dolayı 2001 yılında destek oranı ciddi şekilde düştüğü görülmektedir. DGD sistemi, çiftçi gelirlerini istenildiği düzeyde etkilemediği yorumu yapılabilir.

DGD sistemi, her üreticiye eşit miktarda gelir kaynağı sağlayamamıştır. Bazı bölgelerdeki çiftçiler, arazi büyüklüğünden ve kadastrо çalışmalarındaki aksaklıklardan dolayı önemli miktarda gelir kaynağı elde etmişlerdir. Küçük işletmeler ise DGD sisteminden yararlanmak için ödemek zorunda oldukları masrafları bile karşılamamışlardır. DGD sistemi, gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltmak yerine arttırmıştır. Bu sistem yoksul çiftçiden ziyade zengin çiftçiye olumlu etkileri olmuştur. Ayrıca Avrupa Birliği DGD sistemini üretimin aşırı olduğu dönemde üretimi kıstak için uygulamıştır. Bu yüzden DGD sisteminin Türkiye’de uygulanması, ülkedeki çiftçiyi tembelleştirmiş ve üretimin düşmesine neden olmuştur (Kandemir, 2011: 108). Aşağıdaki Grafik 13’ te Türkiye’de tahıl ekilen tarım alanı verilmiştir.

**Grafik 13: Türkiye’de Tahıl Ekilen Tarım Alanı (Dekar)**



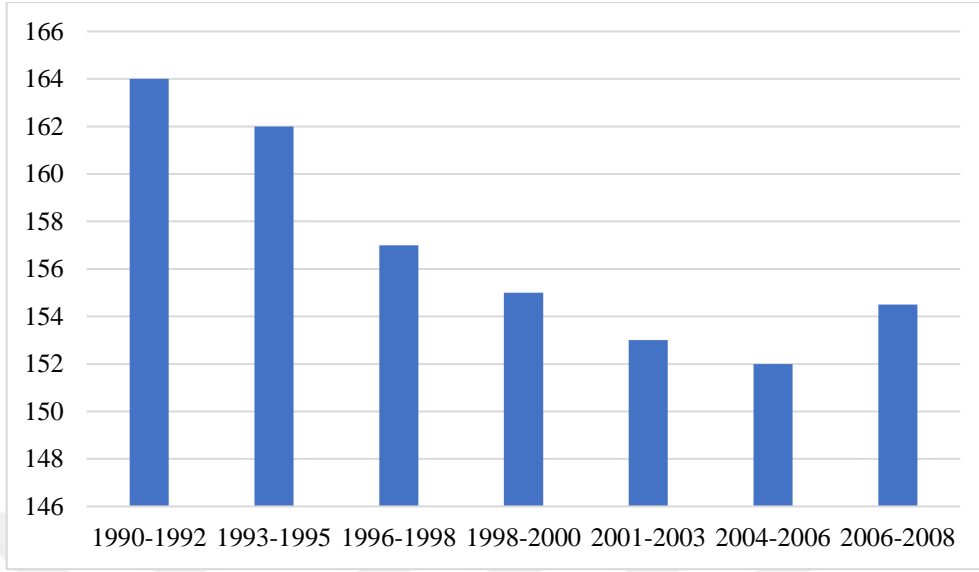
**Kaynak:** TÜİK, Temel İstatistikler, 2020

Grafik 13 incelendiğinde, 1990-2000 yılları arasında ekilen tarım alanı genellikle artış göstermiştir. Ancak 2000 yılı sonrası ekilen tarım alanlarında ciddi azalmalar yaşanmıştır. Bu doğrultuda, 2000 yılı sonrası uygulanmaya başlanan DGD sistemi, çiftlerin üretim kararını olumsuz etkilediği söylenebilir. DGD sistemi, kırsal kesimde hayatını sürdüren çiftçiyi tarımdan uzaklaştırmıştır. Ayrıca TÜİK Hayvansal Üretim İstatistikleri 2009’a verilerine göre ise 2000 yılında 35.693.000 olan küçükbaş hayvan sayısı 2009 yılında %25 azalarak 26.877.793’e düşmüştür. 2000 yılında 10.907.000 olan büyükbaş hayvan sayısı ise 2009 yılında 10.811.165’e düşmüştür. Hayvan sayısının azalması, üretimin azalmasına özellikle de kırmızı et üretiminin ciddi miktarda azalmasına neden olmuştur. Düşen üretim sonucunda ise tarımsal ürün fiyatlarında önemli artışlar olmuştur. (Kandemir, 2011: 108).

Tarımsal ürünlerde üretim düşüklüğü ve iç ve dış pazar düzensizlikleri geçimini tarımdan sağlayan çiftçilerin yaşam koşullarını zorlamaktadır. Ayrıca kırsal refahı artırmaya yönelik politikalar bir bütünlük içinde uygulanmamıştır. Tarım kesimi ilkel üretim yapısıyla serbest piyasa mekanizmasına terk edilmesi verimliliği arttırmamış aksine dışa bağımlılığı arttırmıştır (Kepenek, 2012: 385). Aşağıdaki Grafik 14’te FAO tarafından hesaplanan besin yeterliliği değerleri verilmiştir.



**Grafik 14: Türkiye’de Besin Yeterliliği Değerleri (%)**



**Kaynak:** FAO, 2020

Türkiye’de 1990-2008 yılları arasında uygulanan tarımsal desteklerin gıda güvenliğine etkisini ölçmek için FAO tarafından hesaplanan besin yeterliliği değeri ölçüt aracı olarak kullanılabilir. Grafik 14 incelendiğinde 1990-2000 yılları arasında besin yeterliliği değeri ortalama 159,5’tir. 2001-2008 yılları arasında ise yaklaşık 153’tür. Bu değerler, Türkiye’nin her iki dönemde de beslenme ihtiyacını karşılayacak tarım üretimini gerçekleştirdiğini göstermektedir. Fakat 1990 yılından 2008 yılına kadar değerlerde düşme yaşanmıştır. Bu durum tarım üretimini artırıcı politikaların etkinliğinin azalma eğiliminde olduğunu göstermektedir. DGD sisteminin tarımsal üretimi olumsuz etkilediği söylenebilir.

Tarım sektörünün etkinliği ve verimliliği üzerindeki etkileri değerlendirmek için yapılan bir fonksiyonel analiz sonuçlarına göre 1980-2009 dönemde tarım sektöründe kimyasal gübre ve enerji kullanımının yetersiz olduğu ve bu girdilerin kullanımının artırılması yoluyla tarımsal GSMH’nin artırılacağı ortaya konulmaktadır. 2000 yılı öncesinde, Türkiye’nin tarım sektöründe üretim faktörlerinin yeterince etkin kullanılmadığı ve zaman içinde yapılan reformlar etkinlik ve verimliliği bir ölçüde arttırmakla birlikte etkilerinin yeterli düzeyde olmadığı ifade edilebilir. Sonuç olarak Türkiye’de 1980-2009 yılları arasında tarım sektöründe uygulanan desteklemeler verimliliği ve etkinliliği olumlu yönde etkilediği ancak yetersiz olduğu kanısına varılmıştır (Eroğlu, 2011:75- 76).

Kısacası, Türkiye’de uygulanan fiyat politikası ve DGD sistemi tarım kesimini hem olumlu hem de olumsuz şekilde etkilemiştir. Fiyat politikası kısa dönemde üretimi teşvik etmek için kullanılabilir ancak uzun dönemde ekonomik ve yapısal sorunlara yol açmaktadır. DGD sistemi ödemelerinde ise üretimin dikkate alınmaması ve destekleme ödemelerin birim alana göre hesaplanması gelir dağılımı adaletsizliğine neden olmuştur. Tarım alanı büyük olan çiftçiler

desteklerden daha fazla yararlanmışlardır. Tarım alanı küçük olmasına rağmen daha fazla üretim yapan çiftçiler desteklerden daha az yararlanmışlardır. Bu durum, DGD sisteminin gelir dağılımında adaleti sağlama amacıyla çelişmiştir. Ayrıca DGD sistemi, küçük işletmeli üreticilerin üretimden vazgeçmesine neden olmuştur.

DGD sistemin en önemli katkısı ise çiftçiyi kayıt altına almak için oluşturulan Çiftçi Kayıt Sistemi olmuştur. Kayıt sistemiyle işlenen arazi büyüklükleri, üretim miktarları vb. bilgiler kayıt altına alınarak Türkiye'nin üretim yapısının takibi kolaylaşmıştır (Eğri, 2014: 93). Ancak 2009 yılına gelindiğinde DGD sistemi kaldırılmış ve tekrardan üretime bağlı fark ödeme destekleri (prim ödemeleri) uygulanmaya başlanmıştır (Şahinöz, 2010: 341). Ayrıca DGD sistemi gelişmiş ülkelerde özellikle üretim fazlalıklarının yaşandığı dönemde uygulanıyor olması ile Türkiye gibi birtakım ürünlerde üretim sıkıntısı olan ülkede baskın politika aracı olarak uygulanması tezatlık oluşturmuştur (Demirdöğen ve Olhan, 2017: 8). DGD sisteminden beklenen amaçlara ulaşamadığı için tekrar fark ödeme desteklerine dönüş yapılmıştır.

### 3.3. Türkiye’de Mevcut Tarımsal Destekler

Türkiye’de mevcut dönem içinde tarımsal üretimi istikrarlı hale getirmek, verim ve kaliteyi üst seviyeye çıkarmak, üretim maliyetlerini minimuma indirmek, tarımda sürdürülebilirliği sağlamak, tarımın kayıt altına alınmasını sağlamak ve çevreye saygı duyan alternatif tarım yöntemlerinin yayılmasını sağlamak gibi amaçlar doğrultusunda çiftçilere destekleme yapılmaktadır. Belirlenen amaçlara ulaşmak için fark ödemesi desteği, alan bazlı destekler, hayvancılık destekleri ve diğer tarımsal amaçlı destekler gibi tarımsal destekleme araçları kullanılmaktadır. 5488 sayılı Tarım Kanununun 19. maddesi gereğince 24/10/2019 tarihinde kararlaştırılan 2019 yılında yapılacak tarımsal desteklemeler aşağıdaki Tablo 12’ de verilmiştir.

**Tablo 12: Mevcut Tarımsal Destekler**

---

<b>1. Alan Bazlı Destekler</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mazot, Gübre ve Toprak Analizi Desteği</li><li>• Organik Tarım</li><li>• İyi Tarım Uygulamaları Desteği</li><li>• Bitkisel Üretim Yapan Küçük Aile İşletmesi Desteği</li><li>• Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği</li></ul>
<b>2. Fark Ödeme Destekleri</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Yağlık Ayçiçeği</li><li>• Kütlü Pamuk</li><li>• Soya Fasulyesi</li><li>• Kanola</li></ul>

---

**Tablo 12: (Devamı)**

- 
- Aspir
  - Dane Mısır
  - Buğday, Arpa, Yulaf, Çavdar, Tritikale
  - Çeltik
  - Kuru Fasulye, Nohut, Mercimek
  - Zeytinyağı
  - Yaş Çay
- 

### **3.Hayvancılık Destekleri**

- Yem Bitkileri Üretim Desteği
  - Buzağı/Malak/ Manda Desteği
  - İpekböceği Desteği
  - Arıcılık Desteği
  - Atık Desteği
  - Hastalıktan Ari İşletme Desteği
  - Aşı Desteği
  - Biyolojik ve Biyoteknik Mücadele Desteği
  - Su Ürünleri Desteği
  - Hayvan Gen Kaynaklı Desteği
  - Geleneksel Kıyı Balıkçılığının Kayıt Altına Alınması ve Desteklenmesi
- 

### **4.Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler**

- Yurt İçi Sertifikalı Tohum Kullanım Desteği
  - Yurt İçi Sertifikalı Fidan/Fide ve Standart Fidan Kullanım Desteği
  - Yurt İçi Sertifikalı Tohum Üretim Desteği
  - Yurt İçi Sertifikalı Fidan Üretim Desteği
  - ÇATAK Desteği
  - Tarımsal Yayım ve Danışmanlık Desteği
  - AR-GE desteği
  - Çiftlik muhasebe veri ağı desteği
- 

**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkan Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691

Tablo 12’de yer alan destekleme araçları sırasıyla kısaca aşağıda açıklanmıştır. Alan bazlı destek kapsamında beş ana destek başlığı yer almaktadır. İlk başlık kapsamında 2019 yılında Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli kapsamında olan ürünler için farklı miktarda verilen Mazot ve Gübre Desteği ayrıca Toprak Analizi Desteği yer almaktadır. Mazot fiyatlarında artış olması durumunda belirtilen mazot destekleri artırılarak uygulanabilir. Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı çiftçilerin yararlandığı Mazot, Gübre ve Toprak Analizi Desteği; süs bitkileri, orman emvali, özel çayır, mera alanları, hububat, sebze, meyve, yumru bitkiler, yem bitkileri, baklagillerin yetiştiği alanlar, yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkileri alanlarında verilmektedir. Toprak Analizi Desteği,

asgari 50 dekar ve üzeri tarım arazilerinde, her 50 da araziye kadar bir analiz için Tarım ve Orman Bakanlığınca yetkilendirilmiş Toprak analiz laboratuvarlarına analiz başına 40 TL olarak yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanı Kararı , 24.10.2019, 2019/ 1691).

İkinci başlıkta yer alan Organik Tarım Desteği uygulaması 4 kategoriye ayrılarak her kategori için farklı miktarda ödeme yapılmaktadır. Organik hayvancılık desteği kapsamında olan arılı kovan için kovan başına 10 TL ödeme yapılmaktadır. Meyve, sebze, süs bitkileri, tıbbi aromatik bitkiler, örtüaltı, çeltik, su ürünleri sertifikalı bireysel ve grup olarak iki ayrı kategoride farklı miktarlarda ödeme yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanı Kararı , 24.10.2019, 2019/ 1691).

Üçüncü başlık ise İyi Tarım Uygulamaları Desteğidir. Tarımsal faaliyetleri çevreye duyarlı, daha kaliteli bir şekilde gerçekleştirmeyi amaç eden iyi tarım uygulamaları desteği kapsamında; sebze-meyve, tıbbi aromatik bitkiler, süs bitkileri, çeltik, su ürünleri, örtüaltı ürünler, alabalık, çipura, levrek gibi ürünlere belirlenen fiyatlar çerçevesinde destekleme yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanı Kararı , 24.10.2019, 2019/ 1691).

Dördüncü başlıkta yer alan bitkisel üretim yapan küçük aile işletmelerinin desteklenmesi uygulamalarında dekara 100 TL ödenmektedir. Son olarak ise Fındık üreticilerine alan bazlı gelir desteği, 22/11/2001 tarihli 2001/3267 sayılı Fındık Alanlarının Tespitine Dair Karar ile belirlenen ve ruhsat verilen alanlarda fındık üretimi yapan üreticilere Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme modeli kapsamında belirtilen havzalarda dekara 170 TL ödeme yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanı Kararı , 24.10.2019, 2019/ 1691).

Fark ödeme desteği, 2009 yılı itibariyle Türkiye'nin temel destekleme aracıdır. Fark ödeme desteği, arzı artırılmak istenen bitkisel ürünler için kullanılmaktadır (Tarım Kanunu, 2006). Ayrıca fark ödemesi desteğinden yararlanmak için çiftçiler alım satım belgesi (fatura, müstahsil makbuzu vb) göstermeleri gerekmektedir. 2018 yılında, 17 ürün (yağlık ayçiçeği, kütlü pamuk, soya fasulyesi, kanola, aspir, dane mısır, buğday, arpa, yulaf, çavdar, tritikale, çeltik, kuru fasulye, nohut, mercimek, zeytinyağı ve yaş çay), 2019 yılında ilk defa dane zeytine de prim ödemesi verilecektir (T.C. Cumhurbaşkanı Kararı , 24.10.2019, 2019/ 1691). Alan bazlı destek ve fark ödemesi desteği, bitkisel ürünleri desteklemek için kullanılmaktadır.

2019 yılında hayvancılık alanı kapsamında olan sübvansiyonlar ise ; buzağı-malak desteği, çoban istihdam desteği, GAP, DAP,DOKAP ve KOP kapsamındaki illerde e-ıslah veri tabanına kayıtlı sığırlara ödeme, koyun-keçi desteği, tiftik üretim, süt primi, ıslah amaçlı süt kalitesinin desteklenmesi, ipekböceği, arıcılık, su ürünleri, balıkçı gemi desteği, yem bitkileri, hayvan hastalık tazminatları, hayvan başı ödeme, aşı desteği, atık desteği, hayvan gen kaynakları, besicilik erkek sığır desteği, biyolojik ve biyoteknik mücadele desteği, çiğ sütün değerlendirilmesi alanında destek verilmektedir(T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019).

Diğer amaçlı tarımsal destek kapsamında ise Yurt İçi Sertifikalı Tohum Kullanım, Yurt İçi Sertifikalı Fidan/Fide ve Standart Fidan Kullanım, Yurt İçi Sertifikalı Tohum Üretim, Yurt İçi Sertifikalı Fidan Üretim Destekleri için belirlenen kategorilerde farklı miktarlarda ödeme yapılır. Çiftlik muhasebe veri ağı sisteminin 81 ilde uygulanmasına devam edilmektedir. Ayrıca 2017 yılında kayıt altına alınan 6000 işletmede işletme başına 600 TL olarak ödenir. Bakanlığın ve tarım sektörünün ihtiyaç duyduğu öncelikli konulara ilişkin bilgi ve teknolojilerin geliştirilmesi ve bunların çiftçiler ile tarımsal sanayicilere aktarılması amacıyla uygun görülen araştırma geliştirme projelerine destekleme ödemesi yapılır (T.C. Cumhurbaşkanı Kararı , 24.10.2019, 2019/ 1691).

### **3.4. Türkiye’de Uygulanan Tarım Desteklerinin Etkinliğine İlişkin Literatür Taraması**

Türkiye’de tarıma müdahalelerin başladığı dönemden beri uygulanan tarım politikalarının sektörde ne gibi değişmelere etki ettiğini analiz etmek için birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların bazıları seçilmiş tarım politikaların tarımsal ürünlerinin arzını nasıl etkilediği bazıları kırsal alanlar da etkisini bazıları çiftçi refahını analiz etmeye çalışmıştır. Aşağıda yakın geçmişte yapılan çalışmaların bazıları verilmiştir. Bu çalışmaların geneli ürün arzını etkileyip etkilemediği sorusuna cevap bulmak için yapılmıştır.

Erdal ve Erdal (2008) tarafından yapılan çalışmada, 1980-2006 dönemini kapsayan yıllarda pamuk, ayçiçeği, soya, kanola, mısır ve aspir ürünlerine yapılan prim ödemeleri ile üretim alanları arasındaki ilişkiyi nedensellik analizi ile araştırılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre pamuk, ayçiçeği ve soya ürünlerinde üretim alanları ve prim ödemeleri arasında nedensellik ilişkisi bulunamazken kanola üretim alanı ve prim ödemesi arasında tek yönlü, mısır üretim alanı ve prim ödemesi arasında ise çift yönlü bir ilişki tespit edilmiştir. Yani bu ürünlerin üretim alanlarının artmasında çiftçinin eline geçen fiyatların önemli düzeyde etkisinin olduğu söylenebilir. Ayrıca yapılan prim ödemelerinin üreticileri piyasa fiyatlarına karşı korumada etkili olduğu tespit edilmiştir.

Kandemir (2011) tarafından yapılan çalışmada, Türkiye’de doğrudan gelir desteği ödemeleri, kırsal kesimde yoksulluğu artırarak kentlere göç sürecini hızlandırdığı, özellikle hayvan sayısında azalışa neden olarak kırmızı et fiyatlarında artışa neden olduğu ve tarımsal ürünlerde ithalat artışına neden olduğu değerlendirilmesinde bulunmuştur.

Terin vd. (2013) tarafından yapılan çalışmada, 1990-2012 yılları arasında tarım sektöründeki büyümeyi etkileyen faktörleri belirlemek amacıyla regresyon analizi yapılmıştır. Çalışmanın sonuçlarına göre, tarım sektörüne yönelik yapılan sabit sermaye yatırımları ve tarımsal desteklerin tarımsal büyümeyi pozitif etkilerken istihdam düzeyini ise negatif etkilediği sonucuna varılmıştır.

Doğan (2014) tarafından yapılan çalışmada, 1995-2012 yıllarını kapsayan dönemde havza üretim ve destekleme politikasının arpa, buğday, mısır, ayçiçeği, nohut ürünlerinin panel regresyon

yöntemi ile arz duyarlılığı analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda destekleme politikası arpa, ayçiçeği ve nohut üretiminde anlamlı bulunmuştur. Ayrıca fiyat faktörünün tarımsal üretimin planlanmasında dikkate alınması, teknolojik gelişmelerin tarımsal üretim boyutunda üretici ile buluşturulması, destekleme politikasının gerek uygulama açısından gerekse destekleme miktarı bakımından ulusal ve uluslararası dinamikler göz önünde bulundurularak reel anlamda üretime yansımalarının sağlanması, üreticilerin geleneksel tutumlarının üretim deseni üzerindeki etkilerinin dikkate alınması öneriler olarak değerlendirilebilir.

Özüdoğru ve Miran (2015) tarafından yapılan çalışmada, Türkiye’de pamuk üretiminin yarından fazlasının yetiştirdiği Şanlıurfa, Aydın, Adana, Hatay ve Diyarbakır illerinde pamuğa verilen fark ödemesi destekleri ve diğer destekleme politikalarının pamuk arzı üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Çalışma sonucuna göre üreticilerin pamuk fiyatındaki artışa doğrusal hareket sergiledikleri, ikame ürün fiyatlarındaki artışa tepki olarak doğrusal olmayan hareket sergiledikleri belirlenmiştir. Bir diğer sonuç, üreticilerin farklı destekleme hedef fiyat politikasının pamuk arzını etkilediği hatta pamuk arzını %2,9 artıracak sonucuna ulaşılmıştır.

Aktaş vd. (2015) tarafından yapılan çalışmada, OECD tarafından sunulan veriler kullanılarak, tarımsal destekleme araçlarından pazar desteği ve girdi desteğinin, farklı ülkelerde 1995-2010 yıllarında etkin panel veri analiz teknikleriyle incelenmiştir. Çalışma sonuçları genel olarak pazar fiyat desteği ve girdi desteğinin, tarımsal çıktıyı arttırdığı belirlenmiştir. Türkiye için ise pazar fiyat ve girdi desteğiyle istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır.

Demirdöğen vd. (2016) tarafından yapılan çalışmada, tarım politikalarının çiftlik arazileri tahsisi üzerindeki etkilerini değerlendirmektedir. Çalışmada belirli ürünlerden elde edilen çiftlik gelirini arttıran çıktı desteği ve belirli çiftlik girdilerini sübvans eden girdi destekleri karşılaştırılmıştır. Çalışmanın sonunda girdi desteğinin çıktı desteklerine göre daha etkili olduğu bulgusuna varılmıştır.

Hasdemir vd. (2016) tarafından yapılan çalışmada, belirlenen ürünler için fark ödemesi desteğinin etkisi araştırılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre belirlenen ürünlerde destekleme politikaları için vurgulanan unsur yüksek fiyat ve bununla beraber girdi desteklerinin verim artırıcı unsur olduğu kanısına varılmıştır. Bir diğer sonuç ise nohut ve kuru fasulye üretimi yapan çiftçiler hedef fiyat desteğini, kırmızı mercimeği üreten çiftçiler ise tek ödeme desteğini tercih etmektedirler. Son olarak istenilen ürünlerde arzı optimal seviyeye getirmek için fark ödeme desteklerinin artırılması gerekmektedir.

Eroğlu ve Bozoğlu (2016) tarafından yapılan çalışmanın amacı, destek politikalarının 1980-2009 döneminde Türkiye tarımının verimliliğine ve toplam faktör verimliliğine olan etkilerini araştırmaktır. Destek politikalarının çoğunlukla piyasa mekanizmasına uyumlu olduğu 2000 yılından

sonra kaynaklar önceki döneme göre daha verimli kullanılmıştır. Her ne kadar 2000'lerde tarım sektörü toplam faktör verimliliği 1980'li yıllara göre %3,6 oranında azalmasına rağmen, 1990'lı yıllara göre %27 oranında artmış ve verimlilik artışı tamamen teknolojik değişimden kaynaklanmıştır. Tarım sektöründe teknik verimliliği ve toplam faktör verimliliğini arttırmak için tarım piyasalarındaki rekabet koşullarının iyileştirilmesiyle birlikte sunulan yeni teknolojilerin uyarlanması gerekmektedir.

Yavuz vd. (2016) tarafından yapılan çalışmada, belirlenen ürünler için fark ödemesi desteğinin etkisi araştırılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre belirlenen ürünlerde destekleme politikaları için vurgulanan unsur yüksek fiyat ve bununla beraber girdi destekleri verim artırıcı unsur kanısına varılmıştır. Bir diğer sonuç, buğday, dane mısır ve çeltik üreticileri fark ödemesi tercih etmelerinde prim miktarının etkisi yüksektir. Son olarak fark ödemesi desteğinin buğday ve dane mısır arzını etkilemediği, çeltik üretiminde arzı olumlu yönde etkilediği sonucuna varılmıştır.

Yıldız (2017) tarafından yapılan çalışmada, tarımsal desteklemelerin tarımsal üretim düzeyi üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Analiz, 2006: Q1 – 2016: Q4 dönemi için eşbütünleşme analizi, hata düzeltme modeli (VECM), nedensellik testi, VAR modeline dayalı etki-tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırma yöntemleri kullanılarak yapılmıştır. Çalışmanın sonucuna göre merkezi yönetim bütçesinden yapılan tarımsal destekleme ödemeleri ile tarımsal üretim düzeyi arasında uzun dönemli ilişki bulunmuştur.

Çobanoğlu ve Yılmaz (2017) tarafından yapılan çalışmada, 1986-2015 dönemlerinde ülkemizde tarım sektörüne verilen çeşitli destekleme araçlarının tarımsal üretim değerine etkisi analiz edilmiştir. Çalışmada, OECD tarafından hazırlanan veriler kullanılmıştır. Çalışmanın sonucunda pazar fiyat desteği, değişken girdi kullanımı, pazarlama ve tanıtım desteklerinin etkisinin pozitif yönde, diğer desteklerin negatif yönde olarak tarımsal üretim değeri üzerinde önemli olduğu tespitine varılmıştır. Geriye kalan diğer desteklerin ise istatistiksel olarak tarım üretim değeri üzerinde etkisi yoktur.

Işık ve Bilgin (2017) tarafından yapılan çalışmanın amacı, Türkiye'de uygulanan farklı tarımsal destek programlarının etkilerini incelemektir. Bu sebeple değişkenler arasındaki ilişki 1986-2015 dönemine ait yıllık veriler kullanılarak incelenmiştir. Tarımsal üretimin verilen desteklerden olumlu yönde etkilendiği görülmüştür. Türkiye'de de piyasa fiyatı olarak verilen desteklerin diğerlerinden daha etkili olduğu görülmektedir.

Karlı vd. (2018) tarafından yapılan çalışmada, 1982-2017 döneminde mısır üretimine yapılan desteklemelerin mısır ekim alanları üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda, TMO alım fiyatları, motorin-gübre desteğinin mısır ekim alanları arasında pozitif, doğrusal bir ilişki olduğu bulunmuştur.

Doğan vd. (2018) tarafından yapılan çalışmada, Türkiye’de hububat grubu içerisinde seçilmiş buğday, arpa ve mısır ekiliş alanları üzerinde fark ödemesi desteklerinin etkileri araştırılmıştır. Çalışmada ekiliş alanları, cari fiyatların bir gecikmeli değeri ve fark ödemesi destekleri değişken olarak kullanılmıştır. Çalışmanın sonucuna göre arpa ve mısır ekiliş alanları üzerinde fark ödemesi desteklerinin etkili olduğu belirlenmiştir. Buğdayda ise istatistiksel olarak böyle bir etki görülmemiştir.

Şaşmaz ve Özel (2019) tarafından yapılan çalışmada, ARDL yaklaşımına dayalı eşbütünleşme testi ile Toda ve Yamamoto (1995) nedensellik testi kullanılarak 1980-2016 döneminde Türkiye’de tarım sektörüne sağlanan mali teşviklerin tarım sektörü gelişimi üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda tarım sektöründe sağlanan mali teşviklerin uzun dönemde tarım sektörü gelişimi üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte ekonomik büyümenin tarım sektörünün gelişimini pozitif etkilediği belirlenmiştir.

### 3.5. Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Desteklerin Analizi

Çalışmanın bu başlığında, Türkiye’de 2008 yılında DGD sistemin kaldırılmasıyla 2009-2018 dönemleri arasında uygulanan tarımsal desteklerin bitkisel üretim ve hayvansal üretim üzerinde etkisi betimsel olarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada TÜİK, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Tarım ve Orman Bakanlığı’ndan elde edilen veriler grafiklerle yorumlanmıştır. Çalışmada ilk olarak, desteklenen bitkisel ürünlerin üretimi için en fazla destekleme ödemeleri yapılan fark ödeme desteği ve alan bazlı desteklerin görünür bir etkiye sahip olup olmadığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Daha sonra hayvancılık destek ödemelerinin seçilmiş hayvansal ürünlerin üretimi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Tablo 13’te Türkiye’de tarımsal desteklere dair bütçe verileri verilmiştir.

**Tablo 13: Türkiye’de Tarımsal Desteklere Dair Bütçe Verileri**

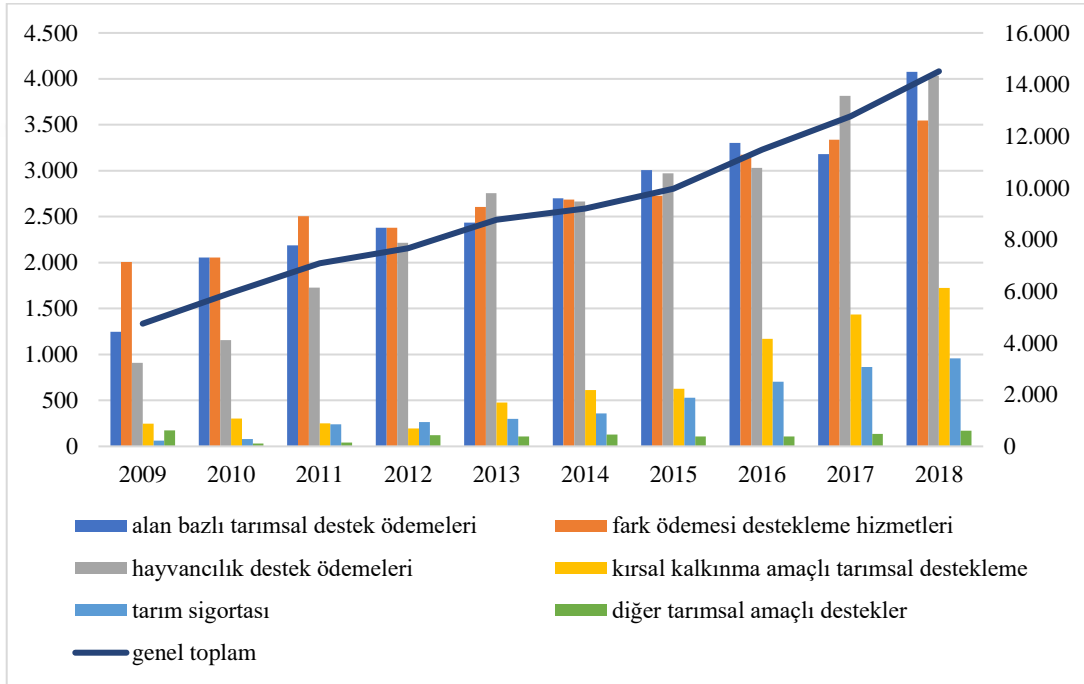
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Merkezi Bütçe İçindeki Payı (%)	1,7	2	2,2	2,1	2,1	2	2	2	1,9	1,9
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	-22,6	29,4	19,7	8,5	15	5,3	9	15,2	10,7	14,1
Tarımsal Destekleme Ödemelerinin GSYH içindeki payı (%)	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, <http://www.bumko.gov.tr>



Tablo 13 incelendiğinde, Türkiye’ de tarımsal destekleme ödemelerinin bir önceki yıla göre artış oranı 2009 yılı hariç diğer yıllarda farklı oranlarda artış göstermiştir. Ancak tarımsal destekleme ödemelerinin merkezi bütçe içindeki payı ve GSYH içindeki payı genellikle düşmüştür. Tarımsal destekleme ödemeleri yıllar itibariyle artış göstermesine rağmen merkezi bütçe içindeki payı azalma göstermektedir. Ayrıca Tarım Kanunu kapsamında tarımsal destek miktarı, GSMH’nin %1’inden az olamaması ibaresi yer almasına rağmen bu orana uyulmadığı görülmektedir (Tarım Kanunu, 2006). Grafik 15’te Türkiye’de uygulanan tarımsal destek ödemelerindeki değişim verilmiştir.

**Grafik 15: Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destek Ödemelerindeki Değişim**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020

Grafik 15 incelendiğinde, 2009-2018 yılları arasında toplam tarımsal destekleme ödemelerinde yıllar itibariyle artış görülmektedir. Ancak tarımsal destekleme araçları için ayrılan pay yıllar itibariyle değişik oranlarda gerçekleşmiştir. Türkiye’de 2008 yılından sonra DGD sisteminin kaldırılmasıyla fark ödemesi desteği, temel tarımsal destekleme aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ancak alan bazlı tarımsal destek ödemeleri 2009 yılından 2018 yılına kadar %327 oranında artmış ve 2018 yılında en fazla ödeme yapılan tarımsal destekleme aracı olmuştur. Hayvancılık destek ödemelerinde de çok ciddi artışlar yaşanmıştır. 2009 yılından sonra hayvancılık sektörüne ekstra önem verildiği söylenebilir. Ayrıca tarım sigortası ve kırsal kalkınma amaçlı desteklerde yıllar itibariyle istikrarlı olarak artmıştır.

### 3.5.1. Bitkisel Üretime Verilen Desteklerin Analizi

Bitkisel üretimde arz açığı olan ürünler için 2009 yılında ülke genelinde 30 adet tarım havzası oluşturulmuştur. Bu havzalar iklim özelliği, toprak özellikleri açısından benzer bölgelerde ve tarım ürünlerinin ekolojik olarak yetiştirilmesine en uygun bölgelerden oluşmaktadır. 2017 yılından beri 945 tarım havzası belirlenmiştir. Model kapsamında arz açığı olan bitkisel ürünlerde 21 ürün destek kapsamına alınmıştır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020). Aşağıdaki Tablo 14'te destek kapsamındaki bitkisel ürünler verilmiştir. Türkiye tarımsal faaliyet değerinin %65'ni bitkisel üretim oluşturmaktadır (Acar ve Aytüre, 2014: 397) ve bu yüzden bitkisel üretime ayrılan destek miktarı da fazladır.

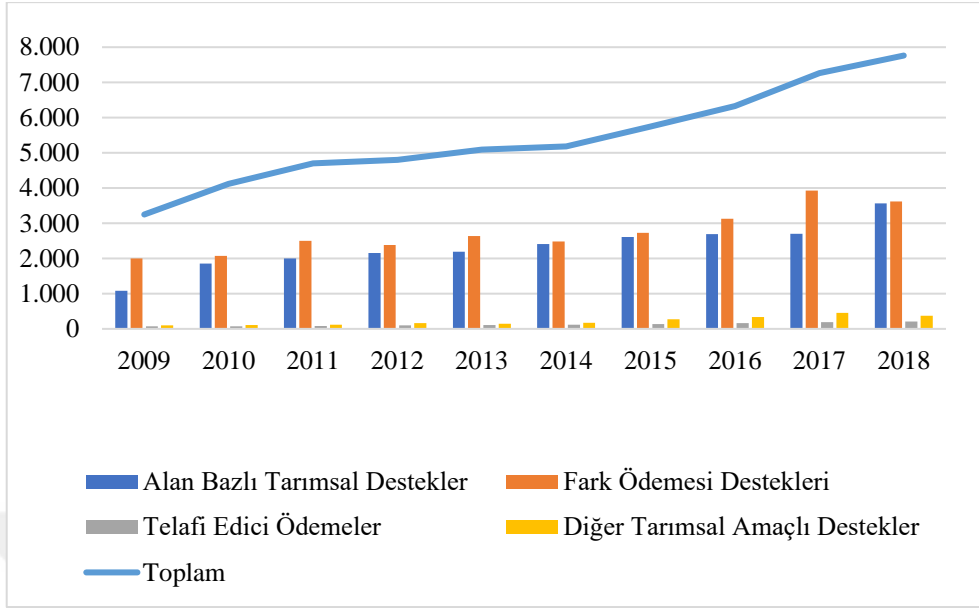
**Tablo 14: Destek Kapsamında Bitkisel Ürünler**

<b>Hububat</b>	<i>Arpa, Buğday, Çavdar, Çeltik, Mısır (Dane), Tritikale, Yulaf</i>
<b>Baklagil</b>	<i>Kuru Fasulye, Mercimek, Nohut</i>
<b>Yağlı Tohumlu Bitkiler</b>	<i>Aspir, Ayçiçeği (Yağlık), Kanola, Pamuk (Kütlü), Soya</i>
<b>Diğer Ürünler</b>	<i>Çay, Fındık, Zeytinyağı, Patates, Soğan (Kuru)</i>
<b>Yem Bitkileri</b>	<i>Yonca, Korunga, Ak Üçgül, Çayır Üçgülü, Gazal Boynuzu, Fiğ, Macar Fiği, Burçak, Mürdümük, Sorgum, Sudan Otu, Hayvan Pancarı, Yem Şalgamı, Yem Bezelyesi, Yem Baklası, İskenderiye Üçgülü, İtalyan Çimi, Mısır (Silaj), Çavdar (Yeşil ot), Yulaf (Yeşil ot), Tritikale (Yeşil ot), Buğday (Yeşil ot), Arpa (Yeşil ot), Sorgum- Sudan Otu Melezi, Yapay Çayır Mera, Çayır otu, Kılçıksız Brom, Domuz Arığı, Çok Yıllık Çim (Lolium Perenne), Kamışsı Yumak, Otlak Arığı</i>

**Kaynak:** T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020

Çalışmanın bu başlığında yem bitkileri hariç yukarıda yer alan diğer ürünlere verilen destek ödemelerinin toplam üretime etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bitkisel ürünlere verilen destek ödemeleri içinde en fazla paya sahip olan alan bazlı ödeme desteği ve fark ödeme desteğinin toplam üretimi nasıl etkilediği üzerinde değerlendirme yapılmıştır. Değerlendirme 2009-2018 yılları arasındaki 9 yıllık dönemi kapsamaktadır. Grafik 16'da bitkisel ürünlere verilen destekler verilmiştir.

**Grafik 16: Bitkisel Ürünlere Verilen Destekler (Milyon TL)**



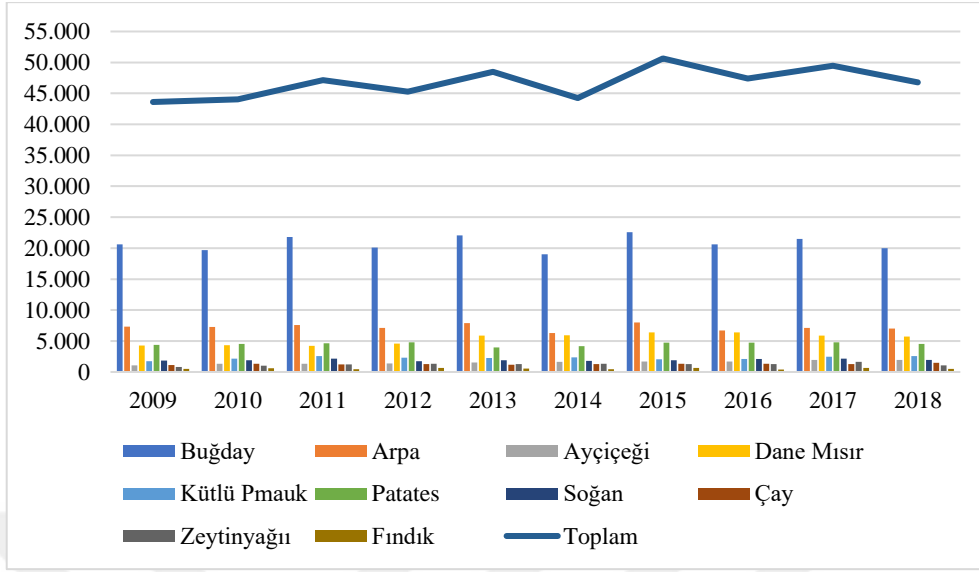
**Kaynak:** T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020

Grafik 16 incelendiğinde 2009-2018 yılları arasında bitkisel ürünlere verilen destek miktarı verilen dönemler içinde %139 oranında artış gösterdiği görülmektedir. Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri ve fark ödemesi desteği ise en yüksek paya sahip destekleme araçları olduğu görülmektedir. Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri, 2009 yılından 2018 yılına kadar %230 oranında artış göstermiştir. Toplam tarımsal destekleme ödemeleri içindeki payı ise 2009 yılında %33 civarında iken 2018 yılında %46'ya yükselmiştir.

Bitkisel ürünlere verilen destekleme ödemeleri içinde en yüksek paya sahip olan fark ödemesi desteği de yıllar itibariyle genel olarak artmış fakat 2018 yılında %8 oranında azalmıştır. Ayrıca 2009 yılında toplam tarımsal destekleme ödemeleri içindeki payı %67 iken 2018 yılında %47'ye düşmüştür. Bu dönem içerisinde alan bazlı desteklere daha fazla önem verildiği söylenebilir.

Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri ve fark ödeme desteğinden sonra toplam tarımsal destekleme ödemelerinin içinde en yüksek paya sahip olan telif edici ödemeler de yıllar itibariyle artış göstermiştir. Son olarak diğer tarımsal amaçlı destekler de yıllar itibariyle artış göstermiştir. Toplam destek içindeki payı ise son yılda %5 civarındadır. Görüldüğü üzere destek kapsamındaki bitkisel ürünlere verilen destekleme ödemelerinin içinde en baskın destekleme aracı alan bazlı tarımsal destek ve fark ödemesi desteğidir. Grafik 17'de ise Türkiye'de desteklenen bitkisel ürünlerin üretimindeki değişimi verilmiştir.

**Grafik 17: Türkiye’de Bitkisel Ürünlerin Yıllar İtibariyle Değişimi (t)**

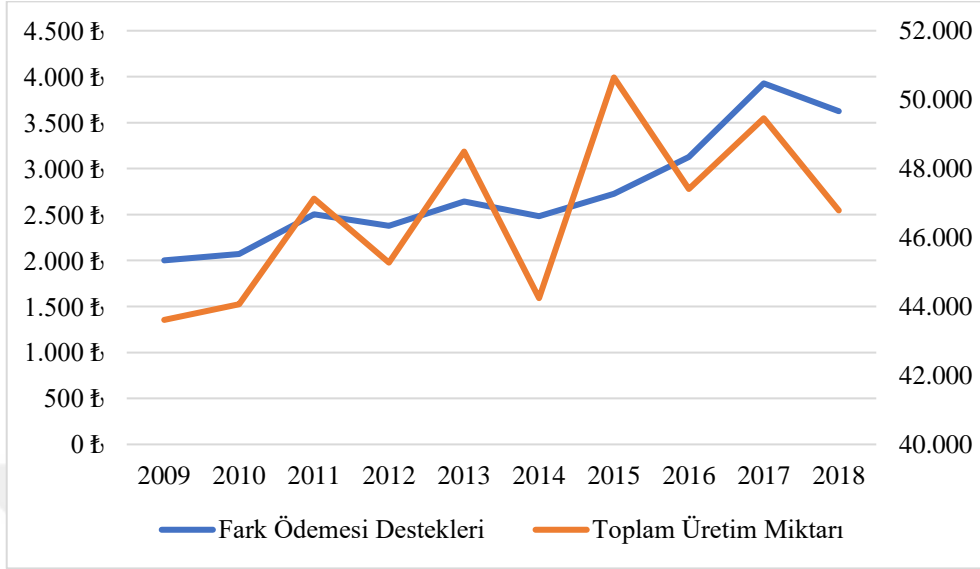


**Kaynak:** TÜİK, Temel İstatistikler, 2020

Grafik 17’de bitkisel ürünlerin üretimi içinde en yüksek paya sahip olan seçilmiş bitkisel ürünler gösterilmiştir. Ancak yem bitkileri hariç destek kapsamındaki tüm ürünler toplam üretim miktarı içinde hesaplanmıştır. 2009-2018 yıllarında toplam üretim miktarı dalgalı bir seyir göstermiştir. 2009 yılından 2018 yılına kadar ise %7 oranında düşük miktarda artış göstermiştir. Buğday ürünün üretimi toplam üretim içindeki payı %40-45 civarlarındadır. Buğday üretimindeki artış veya azalış toplam üretimi oldukça etkilemektedir.

Bitkisel üretimi; iklim koşulları, sulama, gübreleme, makine kullanımı ve üretime yön vermeye çalışılan tarımsal destekler gibi birçok unsur etkilemektedir. Çalışmada, 2009-2018 yılları arasında bitkisel ürünlere verilen desteklerin toplam üretim üzerindeki etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır. 2009-2018 yılları arasında destekleme oranı %139 artmış fakat üretim miktarında %7 oranında artış yaşanmıştır. Totalde bakıldığı zaman üretim miktarında artış yaşanmış ancak verilen destek miktarındaki artışa rağmen üretimdeki artış oldukça düşük kalmıştır. Aşağıda fark ödemesi desteği ve alan bazlı destekleme ödemelerinin bitkisel üretime etkisi ayrı ayrı grafiklerde analiz edilmeye çalışılmıştır. Grafik 18’ de Türkiye’de verilen fark ödeme desteği ve üretim miktarı karşılaştırılması verilmiştir.

**Grafik 18: Türkiye’de Fark Ödemesi Desteği ve Bitkisel Üretim Miktarı Karşılaştırılması**

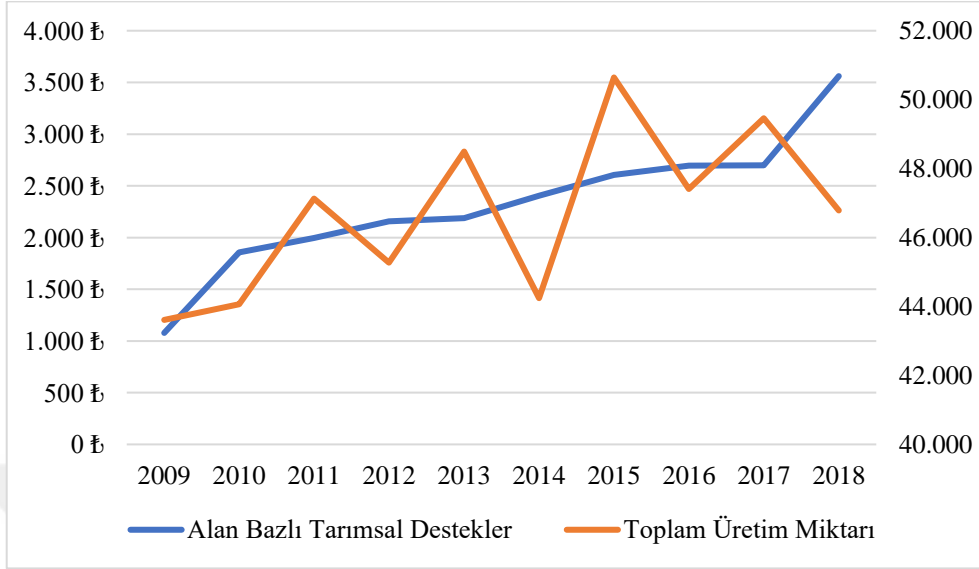


**Kaynak:** T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı ve TÜİK, 2020

Grafik 18 incelendiğinde 2009- 2018 yılları arasında verilen fark ödeme destek miktarı ve üretim miktarı arasında kısmen uyum olduğu görülmektedir. Fark ödeme desteği miktarı arttırıldığında üretim miktarının arttığı ve düştüğünde üretim miktarının da düştüğü görülmektedir. Fark ödeme desteğinin destek kapsamında olan bitkisel ürünlerin üretiminde etkili olduğu söylenebilir. Ancak 2016 yılında fark ödeme desteği artmasına rağmen üretim miktarı ciddi oranda düşmüştür. Ayrıca bitkisel üretimde istikrar yakalanamadığı görülmektedir.

Fark ödemesi desteklerinin üretime etkisi olumlu olduğu söylenebilir. Ancak fark ödemesi desteklerini yürütürken 2000’li yıllar öncesinde ortaya çıkan destekleme politikalarındaki sıkıntıların (desteklerin bütçeye olan yükü, kaynakların etkin kullanılamaması, hedef kitleye ulaşmaması ve piyasa mekanizmasını bozması vb) tekrarlanmaması için kontrollü bir şekilde sürdürülmesinin önemine vurgu yapılması gerekmektedir (Doğan vd., 2018: 950 ). Aşağıdaki Grafik 19’da Türkiye’de verilen alan bazlı tarımsal destekleri ve üretim miktarı karşılaştırılması verilmiştir.

**Grafik 19: Türkiye’de Alan Bazlı Tarımsal Destekler ve Üretim Miktarının Karşılaştırılması**



**Kaynak:** T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı ve TÜİK, 2020

Grafik 19 incelendiğinde, alan bazlı tarımsal destekler ile üretim miktarı arasında anlamlı bir ilişki bulunmadığı görülmektedir. Alan bazlı tarımsal destek miktarı sürekli artış gösterirken üretim miktarı dalgalı seyir göstermiştir. Bu doğrultuda alan bazlı tarımsal destek ödemeleri etkin bir şekilde uygulanmadığı yorumu yapılabilir. Türkiye’de destek miktarları artmasına rağmen bitkisel üretimde istikrar yakalanamaması, tarımın yapısal sorunları üzerinde durulması gerektiğini vurgulamaktadır.

Alan bazlı tarımsal destek ödemeleri kapsamında en fazla paya sahip olan destekleme aracı mazot ve gübre desteğidir. Türkiye’de tarımsal üretimin verimliliğini ve ürün kalitesini artırmak için gübre desteği verilmektedir. Ancak gübre fiyatlarının yüksek olması ve gübre desteğinin kullanılan gübreye göre belirlenmemesi bu desteğin yetersiz kalmasına neden olmakta ve alınan destek kullanılan gübre miktarında çok fazla bir değişikliğe yol açmamaktadır. Ayrıca gübre desteği ödemesinin üreticilerin gübreyi satın aldığı tarihlerde yapılmaması da destek için verilen ödemelerin üreticiler tarafından gübre alımında kullanımını engellemektedir (Aydın ve Özkan, 2017: 310). Gübre desteğinde olduğu gibi mazot fiyatlarındaki artışlar da tarımsal ürünlerin üretimini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca Türkiye’deki yüksek vergiler, tarımsal üretimi olumsuz etkilerken, tarıma yapılan sınırlı destekleri daha da etkisizleştirmektedir (Çınar ve Yılmaz, 2017: 113). Bu doğrultuda alan bazlı tarımsal destek ödemeleri yeteri düzeyde üretimi etkileyememektedir.

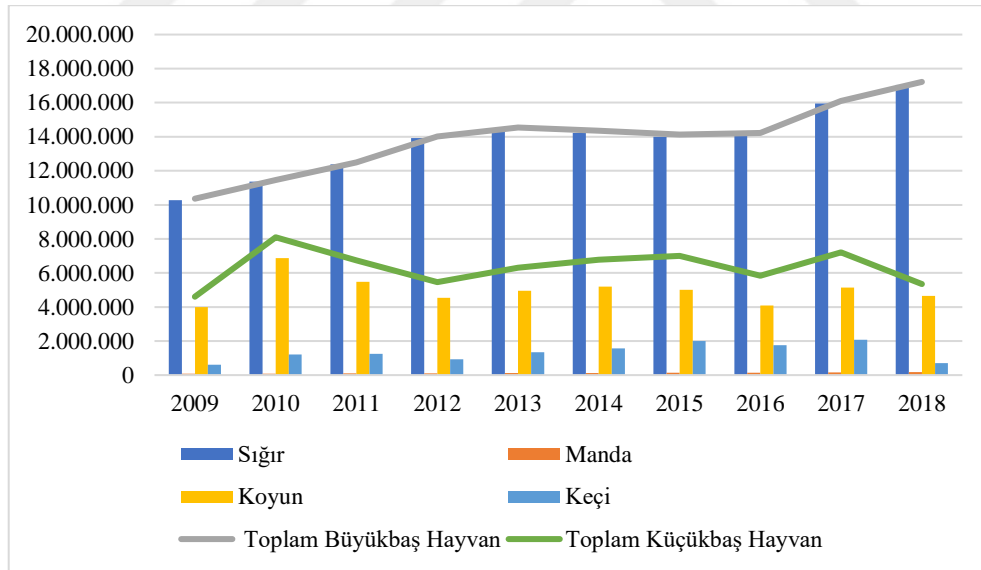
Türkiye’de tarıma ayrılan bütçe genel olarak azımsanmayacak miktarda olmasına rağmen verilen desteklerden hedef kitleler yeterince yararlanamamaktadır. Yapılan bir araştırmaya göre desteklerin kullanımıyla ilgili özellikle mazot, gübre ve fark ödemesi desteklerine talep %90’larda, sertifikalı tohum fidan da destek oranı %41, tarımsal yayım ve danışmanlık desteğinden yararlanma

oranı ise %2 olarak hesaplanmıştır. Bu demek oluyor ki yararlanma oranları düşük olan desteklerin artırılması çiftçi için çok da yararlı değildir. Aksine çiftçinin daha çok ilgi gösterdiği mazot, gübre, fark ödemesi ve hayvancılık gibi desteklerin üzerinde durulması ve piyasa koşullarına göre değiştirilmesi gerekmektedir (Abay vd., 2017: 136). Ayrıca tarımsal desteklerin tarım sektörünü harekete geçirmesi için tarım üreticileri bilinçlendirilerek modern tarıma yönlendirilmesi, üreticilere devlet tarafından ücretsiz eğitim verilmesi, üniversitelerin tarımla ilgili bölümleri desteklenerek modern tarımın sağlam bir alt yapısı oluşturulması gibi adımların atılmasının faydalı olabileceği söylenebilir (Şaşmaz ve Özel, 2019: 62).

### 3.5.2. Hayvansal Üretime Verilen Desteklerin Analizi

Tarımsal faaliyetin bir kolu olan hayvancılık, insan yaşamı için oldukça büyük öneme sahiptir. Ülkemiz hayvancılık için oldukça elverişli coğrafyaya sahiptir. Bu başlık altında hayvancılık faaliyetinin büyük çoğunluğunu oluşturan büyükbaş ve küçükbaş hayvandan elde edilen et ve süt üretimini, verilen hayvancılık destek ödemeleri nasıl etkilediği değerlendirilmiştir. Grafik 20’de Türkiye’de hayvan sayısının değişimi verilmiştir.

**Grafik 20: Türkiye’de Hayvan Sayısının Değişimi**

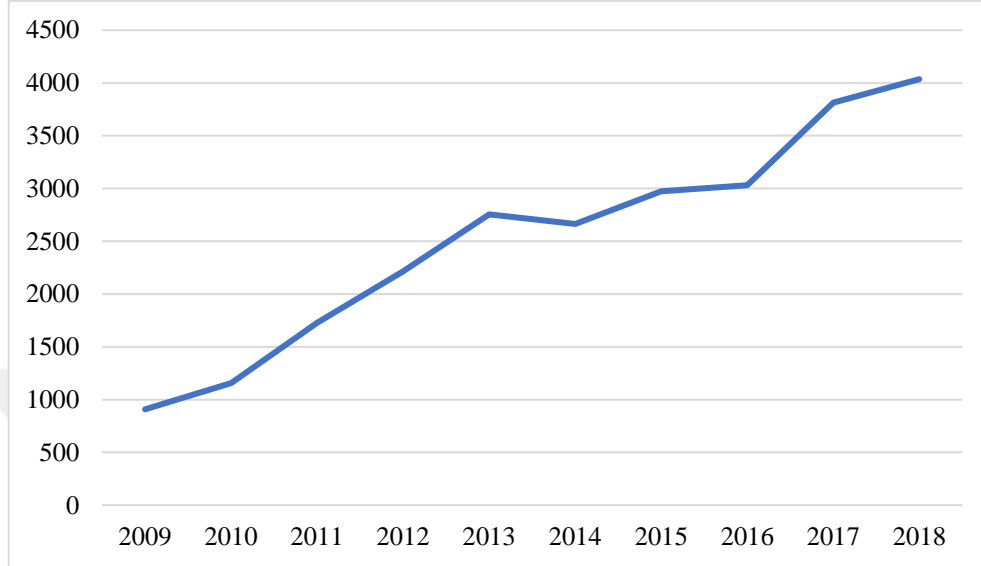


**Kaynak:** TÜİK, Temel İstatistikler, 2020

Grafik 20 incelendiğinde 2009 yılından 2018 yılına kadar büyükbaş hayvan sayısı %66 oranında, küçükbaş hayvan sayısı %16 oranında artış göstermiştir. Büyükbaş hayvan sayısında sığır, küçükbaşta koyun daha fazla paya sahiptir. Büyükbaş hayvan sayısında bir önceki yıla göre artış oranı en yüksek 2010, 2012, 2017 yıllarında sırasıyla %11, %12, %13 oranlarında artış yaşanmıştır. 2014 ve 2015 yıllarında ise azalma yaşanmıştır. Küçükbaş hayvan sayısında bir önceki yıla göre artış oranı en yüksek olan 2010, 2013, 2017 yıllarında sırasıyla %75, %15, %23 oranında artış yaşanmıştır.

2011, 2012, 2016, 2018 yıllarında ise azalma yaşanmıştır. Grafik 21’de Türkiye’de hayvancılık destek ödemelerindeki değişim verilmiştir.

**Grafik 21: Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri**



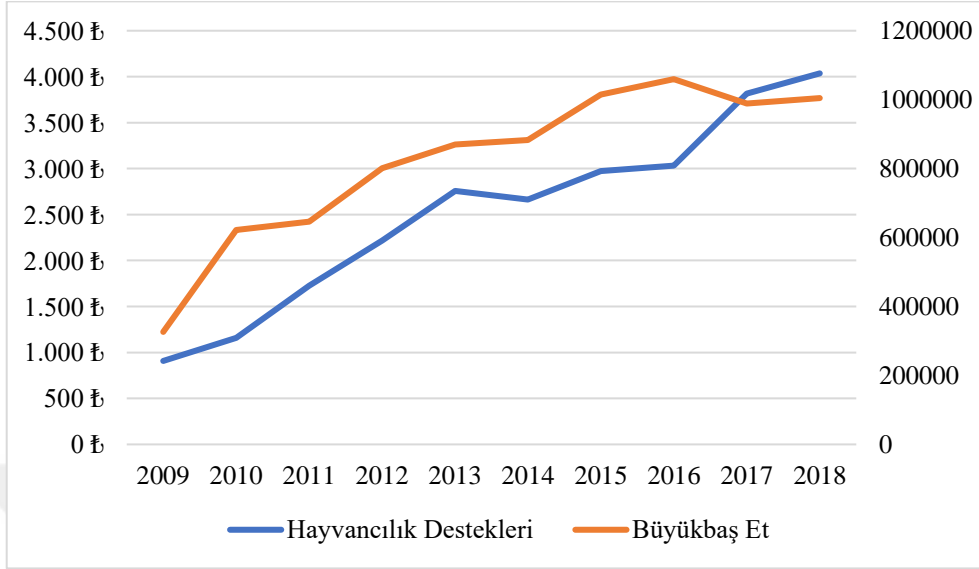
**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020

Grafik 21 incelendiğinde hayvancılık destek ödemelerin genellikle arttığı görülmektedir. 2006 yılında Tarım Kanununun çıkarılmasıyla özellikle hayvancılık sektörünün geliştirilmesi için imtiyazlı desteleme bütçesi hazırlanmış ve tarımsal desteklerin temeli atılarak sektöre önemli bir güç kaynağı olmuştur. Bu kapsamda 2009 yılından günümüze hayvancılık destek ödemeleri günümüze %334 oranında artış göstermiştir. 2011 yılında destek miktarında sıçrama yaşanmıştır. 2014 yılında ise 2013 yılında verilen destek miktarından %3 oranında daha az destek verilmiştir.

2011 yılında sıçrama yaşanmasının sebebi hayvancılık desteklerinin 21 alana genişletilmiş olmasıdır. Hayvancılık faaliyetinde bulunan çiftçilere sağlanan desteklemelerin 2014 yılında 18 alanda olduğu belirlenmiştir. 2009 yılına kadar hayvancılığa ayrılan desteklerin en önemli kısmını süt teşvik primleri, 2009 yılından itibaren ise büyükbaş hayvan destekleri oluşturmuştur. (Hayvancılık Genel Müdürlüğü, 2015). Grafik 22’ de hayvancılık destek ödemeleri ve büyükbaş et üretimi karşılaştırılması verilmiştir.



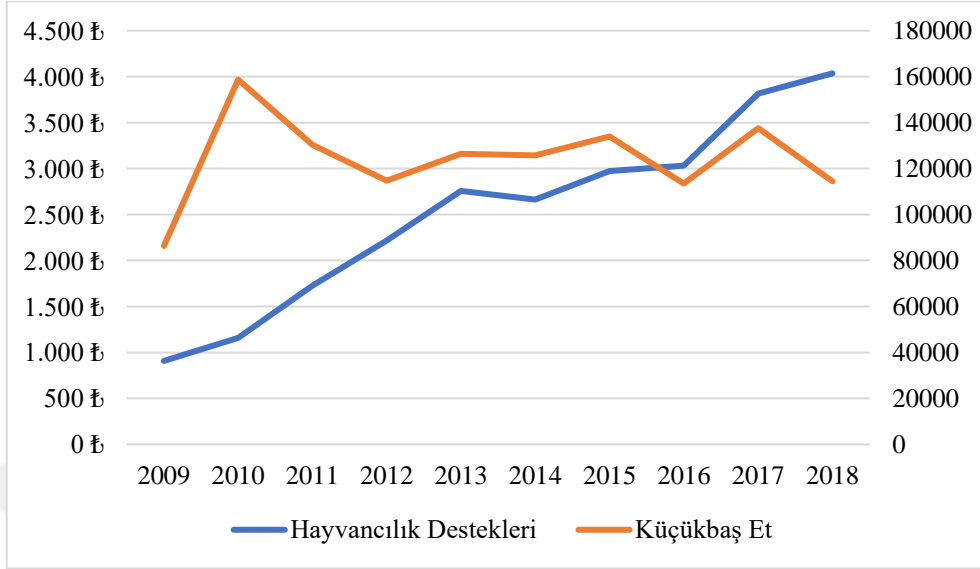
**Grafik 22: Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Büyükbaş Et Üretimi Karşılaştırılması**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TÜİK, 2020

Grafik 22 incelendiğinde hayvancılık destekleme ödemeleri ve büyükbaş et üretimi arasında uyumlu ilişki olduğu görülmektedir. 2009 yılından 2016 yılına kadar verilen desteklerle üretim doğrusal olarak devam etmiştir. Ancak 2016 yılından 2018 yılına kadar ise ters ilişki söz konusudur. Bu duruma yem bitkilerinin büyük çoğunluğunun ithalata bağlı olması ve son zamanlarda artan döviz kurunun etkisiyle üretim maliyetlerin artması gibi etkenlerin neden olduğu söylenebilir. Ayrıca bilgi birikiminin de önemli olduğu hayvancılık sektöründe genç nesillerin sektörden uzaklaşması da üretimi olumsuz etkilemektedir (Çevik, 2018:30). Genel itibariyle hayvancılık destekleri büyükbaş et üretiminde etkin rol oynamaktadır. Ayrıca büyükbaş hayvan eti 2009 yılından 2018 yılına %207 oranında artmıştır. Büyükbaş hayvan sayısındaki artış oranıyla et üretimi artış oranı kıyaslandığında hayvan başına verimin arttığı kanısına varılabilir. Grafik 23’te Türkiye’de hayvancılık destek ödemelerinin küçükbaş et üretimiyle karşılaştırılması verilmiştir.

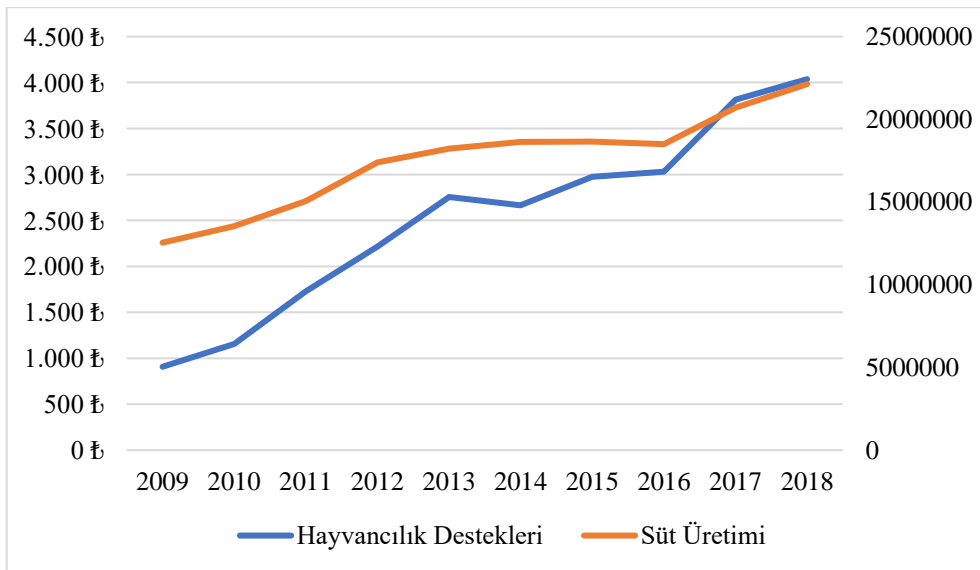
**Grafik 23: Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Küçükbaş Et Üretimi Karşılaştırılması**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TÜİK, 2020

Grafik 23 incelendiğinde hayvancılık destekleme ödemeleri ve küçükbaş et üretimi arasında doğrusal bir ilişki olmadığı söylenebilir. Hayvancılık tarımsal destek ödemeleri genel olarak artış eğiliminde iken küçükbaş et üretimi inişli çıkışlı seyir göstermiştir. Hayvancılık destek ödemeleri kapsamında küçükbaş hayvana yönelik yeterli düzeyde destek verilmediği yorumu yapılabilir. Grafik 24’te Türkiye’de hayvancılık destek ödemeleri ve süt üretimi karşılaştırılması verilmiştir.

**Grafik 24: Türkiye’de Hayvancılık Destek Ödemeleri ve Süt Üretim Miktarı Karşılaştırılması**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve TÜİK, 2020

Grafik 24 incelendiğinde hayvancılık destek ödemeleri ile büyükbaş hayvan ve küçükbaş hayvandan elde edilen toplam süt miktarı arasında doğrusal bir ilişki olduğu söylenebilir. 2009 yılından günümüze genel olarak %76 oranında artış gösterdiği görülmektedir. Hayvancılık destek ödemeleri süt üretiminde etkisi olduğu söylenebilir.

Ülkemizde hayvancılığa verilen destek kalemlerinin çoğu büyükbaş hayvancılık üzerine kurulmuştur. Bu yüzden küçükbaş hayvancılıkta ciddi bir artış kat edilememiştir. Büyükbaş hayvan eti üretiminde ve süt üretiminde 2014 yılına kadar ciddi artışlar yaşanmıştır. Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olunursa hem hayvan sayılarındaki artışların hem de hayvansal ürünlerin üretim miktarındaki artışların yaşanması hayvancılıkla ilgili gelişmelerin iyi ve doğru yönde olduğu söylenebilir.

Türkiye’de son on yıllık dönemde tarımsal desteklerin üretime etkisi değerlendirildiğinde bitkisel üretimde arz oynaklığı söz konusu olup istikrarsız bir süreç geçirdiği görülmektedir. Hayvansal üretimde ise olumlu sonuçlar yaşanmakta fakat istenilen düzeye hala ulaşamamaktadır. Tarımsal desteklerin yıllar itibariyle artmasına rağmen tarımsal üretimde istikrar sağlanamaması Türkiye’de tarım sektörünün yapısal sorunlarını gün yüzüne çıkarmaktadır. Son 15 yılda TÜİK verilerine göre gıda enflasyonundaki yükselmeler, gıda fiyatlarının istikrarsızlığı; üretim planlamasından tarımsal politikalara, tedarik zinciri yapısından ticaret dengesine varan aşılamayan birtakım sorunun olduğunu göstermektedir. Gıda fiyatlarının yüksek olması ise girdi maliyetlerinin düşürülmemesinden ve perakende sektöründeki sorunlardan da kaynaklanmaktadır (Eren, 2019: 50).

2018 yılına baktığımızda gıda enflasyonunda özellikle patates ve soğandaki yıl içindeki fiyat artışı göze çarpmaktadır. 2018 yılı Üçüncü Enflasyon Raporu’nda belirtilen yapısal sorunların başında dönemsel arz açıkları, stoklama, tedarik zincirinin örgütlenememesi yer almaktadır. 2018 yılındaki yaşanan sıkıntılar yapısal sorunların var olmasının yanı sıra modern ve iklim değişikliğine uyumlu üretim yapılamaması üretimde ciddi kayıplara neden olmuştur (Eren, 2019: 50).

Türkiye’de yapısal sorunlardan ziyade devlet tarımsal desteklerinin yıldan yıla kısa dönemde değişmesi ve üretim yılı başladıktan sonra ödeme miktarını açıklaması, hedeflenen sonuçlara ulaşamamasına neden olurken üretim yılının fiyatlarına dair öngörülerin sağlıklı bir şekilde yapılmasına da engel olmaktadır. Veriye ve stratejiye dayalı etkili üretim planlamaları yapılmaması, üretimdeki belirsizliklerin devamına neden olan faktörlerin arasında önemli yer tutmaktadır (Eren, 2019: 58).

Yukarıda kısıtlı verilerle yorum yapılmaya çalışılmıştır. Verilerin kayıt altına almadaki eksiklikten dolayı tarımsal destekleme ödemelerinin sonuçlarına ilişkin etki analizi yapılamaması ve sağlanan katkıların izlenmesine yönelik bir sistemin olmaması tarımsal destek sisteminde hedef ve sonuç arasında herhangi bir bağlantı olmadığını ortaya koymaktadır (Eren, 2019: 59). Kısacası

tarımsal desteklerin özellikle bitkisel üretimde istikrarlı bir etkisi yoktur. Hayvancılık sektöründe olumlu sonuçlar alınmış ancak yeterli düzeyde değildir. Özellikle verilerin kayıt altına alınmasında ciddi sıkıntılar yaşanması tarım sektörünün şeffaflığına engel olmaktadır. Türkiye’de tarım sektöründe istenilen düzeye ulaşılması için öncelikle yapısal sorunları minimuma indirme çabalarına girilmesi gerekmektedir.

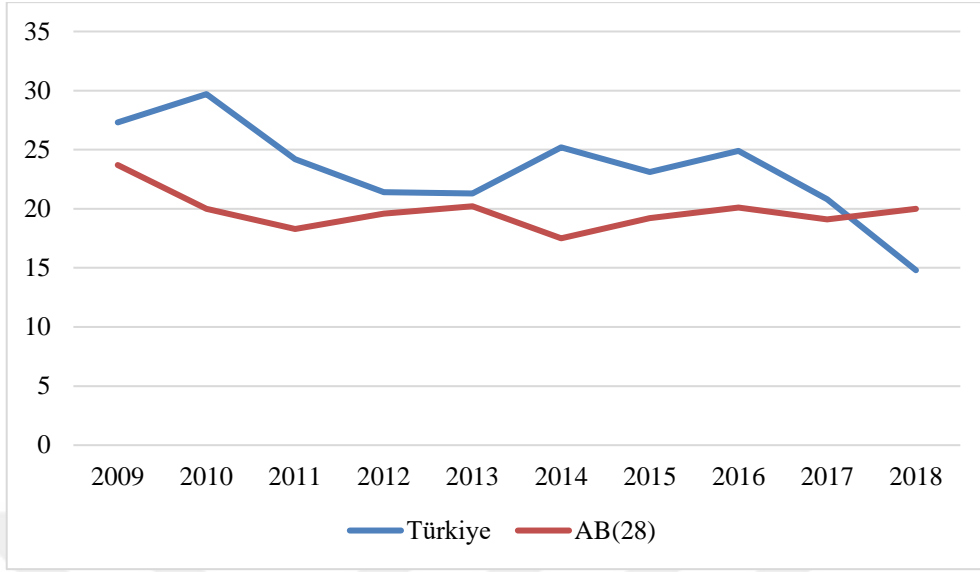
### **3.6. Türkiye ile AB Ülkelerindeki Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması**

Hükümetler geleneksel olarak tarım sektörüne, muhtemelen ekonominin diğer tüm üretken sektörlerinden daha fazla müdahale etmektedir. Tarihsel olarak hükümetler, yeterli düzeyde çiftçi geliri sağlama, yeterli ve uygun fiyatlı yiyecek kaynakları sağlama konusunda endişe taşımaktadır. Bu hedefler bugün hala önemli olduğundan dolayı birçok hükümet, daha rekabetçiyenilikçi tarım sektörüne sahip olmak, iklim değişikliğine ve diğer risklere daha dayanıklı olan çevresel olarak sürdürülebilir üretim sistemine sahip olmak ve diğer hedeflere ulaşmak için politikalarının kapsamını genişletmektedir. Hükümetlerin ne kadar ve hangi şekilde destek verdiğini daha iyi anlamalarına yardımcı olmak için OECD, politika tedbirlerini zaman içinde ve ülkeler arasında karşılaştırılabilir şekilde rakamlarla ifade eden bir dizi gösterge oluşturmuştur. Bunlar; Üretici Destek Tahmini (PSE), Tüketici Destek Tahmini (CSE) ve Toplam Destek Tahmini (TSE) olmak üzere üç önemli göstergedir.

TSE, tarım sektörünün GSYH içindeki payı olarak politika transferlerinin toplamını temsil etmektedir. CSE, tarımsal destekler yoluyla tüketiciye yapılan parasal transferleri ifade etmektedir. PSE göstergesi ise tüketicilerden ve vergi mükelleflerinden tarım üreticilerine yapılan brüt transferlerin yıllık parasal değerini ifade etmektedir. Bu gösterge; Pazar Fiyat Desteği (MPS), Girdiye Bağlı Destek, Doğrudan Gelir Desteği ve Araştırma Geliştirme Faaliyetleri, Eğitim ve Altyapı Harcamalarını içermektedir. PSE değeri yüksek olan ülkelerde, hükümet tarafından tarım sektörünün daha fazla desteklendiği anlamına gelmektedir (OECD, 2019). Ülkelerdeki destek düzeylerinin değerlendirilmesinde OECD’nin PSE değeri kullanılabilir. Ayrıca PSE değeri, üreticilerin gelirleri içerisindeki destek oranını göstermektedir.

Çalışmanın bu kısmında 2009-2018 yılları arasında Türkiye ve AB’nin uyguladığı tarımsal destekler karşılaştırılmıştır. Öncelikle, OECD tarafından hesaplanan PSE değeriyle karşılaştırılmaya çalışılmıştır. Daha sonra destek araçları arasındaki farklılık ve benzerliklere değinilmiştir. Aşağıdaki Grafik 25’te AB ile Türkiye için üretici destek tahmini oranının değişimi gösterilmiştir.

**Grafik 25: AB ve Türkiye Ülkeleri Tarım PSE Oranları (%)**

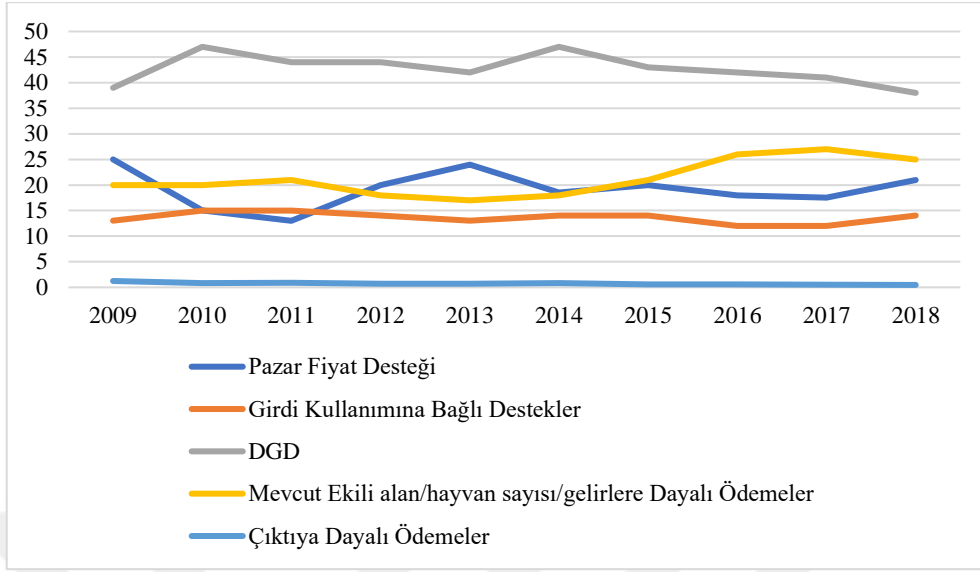


**Kaynak:** OECD, 2020

AB, 1990'ların ortasından beri tarıma olan desteğini kademeli olarak azaltma çabasına girmiştir. Grafik 25 incelediğinde AB'de PSE oranları 2010'dan bu yana yaklaşık %19 seviyesinde istikrar kazandığı görülmektedir. 2009 yılından 2018 yılına kadar %12 civarında azalma yaşanmıştır. Türkiye'de ise üreticilere verilen destek, uzun vadeli bir eğilim olmadığından sürekli dalgalanma göstermektedir. 2018 yılında AB'de PSE oranı artmış buna karşılık Türkiye'de azalmıştır. Bunun en önemli sebebi ise MPS desteğinin döviz kuruna karşı duyarlı olmasıdır (OECD, 2019). Türkiye'nin destekleme düzeyi 2017 yılına kadar AB'nin üzerinde olduğu görülmektedir.

PSE gösterge kapsamında olan MPS, Girdi ve Çıktı Kullanımına Bağlı Ödemeler, DGD ve Mevcut hayvan sayısı/alan/gelire Bağlı Ödemeler gibi destekleme araçlarının değişimini değerlendirmek için Grafik 26'da AB'de tarımsal destek araçlarının değişimi verilmiştir.

**Grafik 26: AB’de Tarımsal Destek Araçlarının Değişimi (%)**



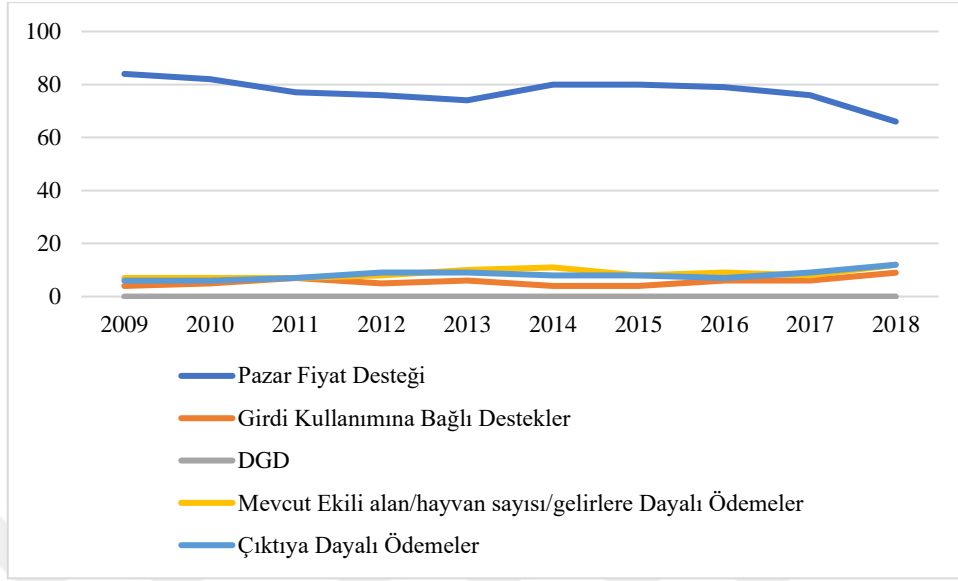
**Kaynak:** OECD, 2019

Grafik 26 incelendiğinde Avrupa Birliği’nde potansiyel olarak en çarpıcı destek türü 2000’lerin başından bu yana ödemelerdeki üretim bozulmalarını azaltan ve bugün çoğu ödemenin üretim yapmasını gerektirmeyen doğrudan gelir desteği olduğu görülmektedir. DGD sistemi verilen dönemlerde toplam desteğin ortalama %42’sini oluşturmaktadır.

Mevcut Ekili alan/hayvan sayısı/gelirlere dayalı yani üretimle bağlantılı destek son beş yılda artış göstermiştir. MPS ise son beş yılda azalırken 2018 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Bu durum, döviz kuru hareketleriyle vurgulanan, yerel ve dünya fiyatları arasındaki fiyat farkının etkisiyle piyasa fiyat desteğindeki yükselişe bağlı olarak gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır (OECD, 2019).

Girdi kullanımına bağlı destek kapsamında; RDR (kırsal kalkınma) harcamaları, hastalık önlemleri, risk yönetimi vb destekler yer almaktadır. Girdi kullanımına bağlı destekler verilen dönemlerde pek değişikliğe uğramamıştır. Çıktıya dayalı destek ise neredeyse hiç yok denecek kadar azdır. AB’de tarımsal desteklerini, üretimi arttırmaktan ziyade sosyal, kırsal kalkınma, tarımsal alanları ve çiftçileri destekleme amaçlı verildiği görülmektedir. Grafik 27’de ise Türkiye’de tarımsal destek araçlarının değişimi verilmiştir.

**Grafik 27: Türkiye’de Tarımsal Destek Araçlarının Değişimi (%)**



**Kaynak:** OECD, 2019

Grafik 27’de görüldüğü üzere Türkiye’de potansiyel olarak en fazla pay pazar fiyat desteğidir (MPS). MPS zaman içinde hafifçe azalmış ancak yine de toplam üretici desteklerinin %70’ine yakın bir bölümünü oluşturmaktadır. 2018 yılında pazar fiyat desteğinden dolayı üretici destek seviyesi düşmüştür. MPS’deki düşüş ise para birimlerinin değer kaybına bağlı olarak dünya fiyatları yerel fiyatlardan daha fazla artması nedeniyle fiyat farkının düşmesinden kaynaklanmaktadır (OECD, 2019: 417).

Çıktıya dayalı ödemeler (pamuk ve soya fasulyesi primler, süt teşvik prim, hayvancılık teşvik prim (sığırcılık), çay yaprağı fiyat prim, arıcılık primi vb. prim ödemeleri) son yıllarda yavaş yavaş artmaktadır. Türkiye’de pazar fiyat desteği ve çıktıya dayalı ödemeler üretimi artırmaya yönelik uygulanan üretime ve ürüne bağlı desteklerdir. Doğrudan gelir desteğinin 2008 yılında kaldırılmasından bu yana üretime dayalı ödemeler artmıştır.

Bir diğer önemli destek türü üreticilere verilen desteğin %9’unu oluşturan girdi kullanımına dayalı ödemelerdir. Bu ödemeler kapsamında imtiyazlı krediler, yem tohum sübvansiyonu, ilaç-elektrik-sulama sübvansiyonları, hayvancılık ıslahı, hastalık kontrolü gibi destek türleri yer almaktadır. Tarım sigortası programları gibi mevcut alana ve hayvan sayısına dayalı ödemeler, son yıllarda artmış ve bu ödemelerin payı 2018 yılında üretici desteğinin %9’una ulaşmıştır. Mevcut alana ve hayvan sayısına dayalı ödemeler kapsamında; telafi edici ödemeler (çay budama, patates sigili, tütün), akaryakıt- gübre ödemesi, ulaşım ödemeleri, sertifikalı tohumluk, organik tarım ve iyi tarım uygulamaları desteği, gıda güvenliği gibi destek türleri yer almaktadır.

Türkiye ve AB ülkeleri kendi tarımsal yapılarına ve ihtiyaçlarına göre tarım sektörünü yönlendirmek için çeşitli araçlarla müdahalede bulunmaktadır. Yukarıda verilen veriler doğrultusunda, AB ile Türkiye’de uygulanan temel tarımsal destek araçlarında farklılıklar yaşandığı görülmektedir. AB, üretimden bağımsız ve çevre standartlarına uyma şartı getirilmiş doğrudan gelir desteği aracını kullanmaktayken Türkiye ise 2009 yılından itibaren pazar fiyat desteğini ağırlıklı olarak kullanmaktadır. Tablo 15’te AB ile Türkiye’de uygulanan belli başlı tarımsal desteklerin karşılaştırılması verilmiştir.

**Tablo 15: AB ile Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması**

Destekleme Araçları	AB	Türkiye
Doğrudan Gelir Desteği	✓	
Pazar Fiyat Desteği	✓	✓
Girdi Sübvansiyonları		✓
Arz Kontrolleri	✓	✓
Dış Ticaret Önlemleri	✓	✓
Kırsal Kalkınma Destekleri	✓	✓
Çevre Amaçlı Tarımsal Destekler		✓

**Kaynak:** Korkmaz, 2015: 159-166

Tablo 15 incelendiğinde AB ve Türkiye’nin uyguladığı tarımsal destek araçlarında benzerlik ve farklılıkların olduğu görülmektedir. AB ve Türkiye’de benzer tarımsal destek araçları pazar fiyat desteği, arz kontrolleri, kırsal kalkınma destekleri ve dış ticaret önlemleri iken farklılık gösteren destekleme araçları ise doğrudan gelir desteği, girdi sübvansiyonları ve çevre amaçlı desteklerdir. Verilen destekler kısaca aşağıda açıklanmıştır.

İlk olarak önemli destekleme araçlarından biri olan doğrudan gelir desteği günümüzde AB’de kullanılmaktadır. Türkiye’de ise 2000 yılında iç ve dış baskılardan dolayı uygulanmaya başlanmıştır. Fakat istenilen hedeflere ulaşamamış ve 2008 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. AB’de ise fiyat politikalarında kısıtlamaya gidilmesiyle üretimden ayrılaştırılmış doğrudan gelir desteği aracına önem vermeye başlamış ve zamanla OTP kapsamında temel destekleme aracı olmuştur. AB doğrudan gelir desteğini öncelikle üretim fazlasını azaltmak ve çevreye duyarlı sürdürülebilir tarıma olanak sağlamak için uygulamaktadır. Son reformla birlikte daha yeşil, daha hedef odaklı doğrudan gelir desteği oluşturulması hedeflenmiştir.

Pazar fiyat politikası hem Türkiye’de hem de AB’de uygulanmaya başladığı dönemlerde en önemli destekleme araçlarından biri olmuştur. Türkiye’de tarımsal destekleme süreci, 1932 yılında buğday için destekleme alımı ve fiyat politikası uygulanarak başlanmıştır. AB’de ise 1962 yılında OTP’nin kurulmasıyla tahıl, domuz eti, kümes hayvanı eti, yumurta, meyve-sebze ve şarap gibi



ürünler için yüksek fiyat politikası ve müdahale alımları uygulanmaya başlanmıştır. Ancak uygulanan pazar fiyat politikası, belli başlı sorunlara neden olmuştur. Bundan dolayı Türkiye’de 2000-2008 yılları arasında fiyat politikalarına ara verilmiştir. 2009 yılında ise tekrar üretimi ve ürünü baz alan fiyat politikası (özellikle fark ödeme desteği) uygulanmaya başlanmıştır. AB’de ise 1992 Macsharry Reformuyla fiyat politikalarında kısıtlamaya giderek OTP bütçesindeki payı azaltılmaya başlanmıştır. Günümüzde AB’de piyasa önlemleri kapsamında; müdahale alımları, özel depolama desteği ve sektörlere özel destekler uygulanmaktadır. Özel depolama desteği; tarımsal ürünlerde aşırı üretim sorunu yaşanması durumunda, ürünlerini satmak yerine depolamaları konusunda çiftçileri teşvik ederek, geçici olarak piyasanın dengelenmesine yardımcı olmak için uygulanmaktadır. Özel depolama desteği genelde büyük ölçekli işletmeciler için daha uygundur (AB’de Piyasa Müdahalesi ve Özel Depolama, 2018).

Tablo 15’te yer alan girdi sübvansiyonları ise sadece Türkiye’de uygulanmaktadır. Türkiye’de günümüzde fiyat politikalarından sonra önemli destekleme aracı arasında yer almaktadır. Girdi sübvansiyonları kapsamında olan imtiyazlı krediler, tohum desteği, gübre ve mazot desteği gibi destekleme araçları OTP kapsamında yer almamaktadır. AB girdi sübvansiyonları gibi destekleme araçlarını kullanmamaktadır.

Bir diğer önemli destekleme aracı ise arz kontrolleridir. Hem Türkiye’de hem de AB’de üretimi fazla olan tarımsal ürünleri kısıtlamak için uygulanmaktadır. Türkiye’de üretimi fazla ürünlerin arzını azaltmak için kota uygulaması ve alternatif ürün ödemeleri gibi destek araçları kullanılmaktadır. Özellikle fındık ve tütün ürünlerinde uygulanmaktadır. AB ise üretim kotaları koyarak ve ekilebilir tarım arazisini belirli oranlarda ekim dışı bırakarak arzı kontrol etmeye çalışmıştır. Özellikle tahıllar, yağ bitkileri ve protein bitkilerinde uygulanmıştır (Acar ve Aytüre, 2014).

Dış ticaret önlemleri kapsamında; ihracat iadeleri ve ithalat kısıtları yer almaktadır. Türkiye ve AB kendi iç piyasalarını korumak ve döviz elde etmek için bu araçları kullanmaktadır. Hem AB hem de Türkiye ülke dışı ürünler için gümrük vergileri ve kota gibi araçlar uygulayarak ithalatı kısıtlamaya çalışmaktadır. İthalatı kısıtlayan özellikte arz fazlası yaşanan ürünlerde ise ihracat teşvik edilmek istenmektedir. Ancak AB’de DTÖ müzakereleri sonucunda, ihracat iade sistemi şu anda uygulanmamaktadır (AB Tarım Sektörü Ticaret Politikası, 2018).

Önemli destekleme araçlarından biri olan kırsal kalkınma desteği, her iki ülkede de uygulanmaktadır. AB’de 1992 Macsharry reformuyla gündeme gelmiş ve sonraki reformlarla OTP bütçesindeki payı artırılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de ise 2000 yılı yaşanan reform doğrultusunda 2006-2010 Tarım Stratejisiyle gündeme gelmiştir. Her iki ülkede kırsal kalkınma için çeşitli hibe programları oluşturularak çiftçinin eğitim seviyesini üst seviyelere çıkarmak, kırsal kesimi canlandırmak, tarımda teknolojiyi geliştirmek amaçlanmaktadır.

Tablo 15'te yer alan çevre amaçlı destekler sadece Türkiye'de ÇATAK desteği kapsamında uygulanmaktadır. AB'de ise çevreyle alakalı ayrıyeten destekleme aracı yoktur. Ancak AB doğrudan gelir desteğinden yararlanmak isteyen çiftçilerin çevreye duyarlı faaliyet göstermeleri için çapraz uyumluluk standartlarına tabi tutmuş ve ayrıyeten doğrudan gelir desteği kapsamında Yeşil Ödeme olarak yer alan çevre dostu tarımsal uygulamalar getirmiştir. Türkiye'de ÇATAK desteği belirli bölgelerde uygulanırken AB'de doğrudan gelir desteğinden yararlanmak isteyen tüm çiftçiler çevreye duyarlı faaliyet yapmak zorundadırlar. Bu yüzden Türkiye çevre amaçlı tarımsal desteklerin kapsamını genişletmesi gerekmektedir.

Türkiye ürün bazlı(üretim) prim destekleme ödemelerini benimserken AB'de ise ürün bazlı destekleme yerine üretici bazlı destekleme sistemini temel ilke olarak benimsemektedir (Avrupa Birliği Bakanlığı Tarım ve Balıkçılık, 2015).Ayrıca destekler, Türkiye'de üretimi artırmaya yönelik iken AB'de ise sektörün iyileştirilmesine ve kapasitesini artırmaya yönelik olarak verilmektedir. Bunlara ek olarak hayvancılık destekleri toplam üretici destek tahmini içindeki payı AB ülkelerin de %60 civarlarında iken Türkiye' de bu oran %30 civarındadır. AB'deki oran, AB'de üretici eline geçen 100 birimlik üretim değerinin %60'lık kısmı devlet tarafından destek olarak verildiğini göstermektedir (OECD, 2019). Bu demek oluyor ki AB ülkeleri hayvancılık sektörüne daha fazla pay ayırırken Türkiye bitkisel üretime daha fazla kaynak ayırmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere AB ile Türkiye'de uygulanan tarımsal destek araçları farklılık göstermektedir. Ayrıca AB 7 yıllık tarımsal politikaları belirten stratejik planları yayınlanmakta ve çiftçi üretim yapmadan önce alacağı destekleme miktarını bilmektedir. Türkiye'de ise böyle bir plan mevcut olmamakla beraber çoğu zaman çiftçi üretime başladıktan sonra bile ne kadar destekleneceğini bilmemektedir. Bu durum çiftçiler için oldukça dezavantajlı olabilmektedir. Bir diğer farklılık ise tarımsal desteklerin bütçe içerisindeki payıdır. AB bütçesinin yaklaşık %40'ını tarıma ayırmakta ve %72'lik kısmı ise doğrudan gelir desteğini oluşturmaktadır. Türkiye ise tarımsal destekleme için ayrılan ödenek bütçenin %1,9 oranıyla oldukça düşük olduğu görülmektedir. Türkiye'deki oran düşük gibi görünse de azımsanmayacak miktarda tarım sektörüne destek aktarılmaktadır.

AB ve Türkiye tarım sektörüne oldukça önem vermiştir. Ancak AB, günceli yakalama konusunda oldukça başarılı konumdadır. Türkiye ise aksine araştırma geliştirme ve dijitalleşme ile daha yeni tanışan, teknolojiyi etkin bir şekilde kullanamayan geleneksel bir yapıya sahiptir. Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu teknolojik gelişmeler konusunda AB'nin ayak izlerini takip etmesi gerekmektedir. Türkiye su israfının azaltılması, sera gazı salınımının ve toprak kaybının en aza indirgenmesi, kırsal kesim ile kentsel kesim arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesi, kırsal bölgelerde kadın ve gençlere daha fazla fırsat sunulması ve iklim değişikliğine karşı dirençli üretim modellerinin benimsenmesi konularında AB'yi örnek almalıdır (Eren, 2019: 83).

### 3.7. Türkiye ve AB Ülkelerindeki Tarımsal Amaçlı Kooperatifleşme

Kooperatifler, ortaklaşa sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen bir girişim yoluyla hedeflerine ulaşmak isteyen halkların özerk birlikleridir. Uluslararası Kooperatif İttifakı (ICA) kooperatifleri şu şekilde tanımlamaktadır: Ortak ekonomik ve sosyal olarak kontrol edilen bir girişim aracılığıyla ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını ve isteklerini karşılamak için gönüllü olarak birleşmiş kişilerin özerk bir birliğidir. Dünya çapında yaklaşık 3 milyon kooperatif vardır. Dünyadaki kooperatifler, istihdam nüfusunun %10'una eşit olan 280 milyon kişiye istihdam sağlamaktadır (Karakas, 2019: 2).

Tarımsal kooperatifler tarım sektörü için oldukça önemli görev üstlenmektedir. Bunlar; kooperatif ortaklarının gelir düzeylerini makul seviyeye çıkarmak, üretim için gerekli olan girdilerin ucuza temin etmek, tarımda üretkenlik ve verimliliği artırmak, yerel düzeyde kırsal girişimciliği artırmak, bölgesel kalkınmanın gerçekleşmesi, yeni iş imkanları yaratmak ve istihdamın desteklenerek göçü önlemek olarak sayılabilir (Başaran vd., 2015). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğu tarımsal kooperatifleşme konusuna oldukça önem vermiştir. Bu ülkelerin arasında AB'de yer almaktadır.

Avrupa gıda tedarik zincirinde kooperatifler güçlü bir pazar mevcudiyetine sahiptir. AB'de COGECA (Avrupa Birliği'ndeki Tarımsal Kooperatifler Genel Konfederasyonu) tarafından yayınlanan Tarımsal Kooperatiflerin Geliştirilmesi başlıklı 2014 raporuna göre, 2013 yılında tüm tarımsal kooperatiflerin toplam cirosu 347 milyar Euro'yu bulmuştur. Aynı yıl, yaklaşık 6,2 milyon üyesi olan yaklaşık 22.000 kooperatifi vardır (Karakas, 2019: 4).

AB'deki tarımsal kooperatiflerin sesi olan COGECA; 21.769 kooperatif işletmesini, 6.176.746 üyeyi, 600.000 çalışanı bünyesinde barındırmaktadır. Bu rakamlar, AB (28) içerisindeki piyasalarda aktif olan ve çiftçilerine katma değer üreten agricooperatiflerin önemini vurgulamaktadır. Tarımsal kooperatiflerin pazar payı ise Hollanda'da %83, Finlandiya'da %79, İtalya'da %55, Fransa'da %50 ve Türkiye'de ise %2 seviyelerindedir (Cooperatives Europe, 2016). Tablo 16'da AB ülkeleri ve Türkiye'de tarımsal kooperatif işletmeleri, üye sayısı, yıllık cirosu verilmiştir.

**Tablo 16: AB Ülkeleri ve Türkiye'de Tarımsal Kooperatif**

Ülkeler	Tarımsal Kooperatif İşletmeleri	Üye Sayısı	Yıllık Ciro (Milyar Euro)
Avusturya	1020	306300	8,48
Belçika	301	3900	3,79
Bulgaristan	900		
Hırvatistan	509	7925	112,47
Kıbrıs	9	37	24,19
Çekya	364	915	1,327

**Tablo 16: (Devamı)**

Ülkeler	Tarımsal Kooperatif İşletmeleri	Üye Sayısı	Yıllık Cirosu (Milyar Euro)
Danimarka	28	45710	25,009
Finlandiya	33	139533	11,77
Fransa	14429	451230	86
Almanya	2316	1400000	66
Yunanistan	916		711
Macaristan	1116	31544	
İrlanda	75	201684	14,15
İtalya	6741	792092	38,3
Litvanya	402	12900	714
Malta	16	2323	
Hollanda	37	99884	27,753
Polonya	2991	317200	7,1
Portekiz	735	9616	2,437
Romanya	68		204
Slovakya	136	5654	1,154
İspanya	3844	1179323	25,7
İşveç	30	160350	7,44
Birleşik krallık	625	157235	8,76
Türkiye	12567	4232596	

**Kaynak:** Cooperatives Europe, 2016

Tablo 16’da görüldüğü üzere Hollanda, tarım kooperatiflerindeki yoğunlaşma nedeniyle AB ülkeleri arasında dikkat çekici bir örnek oluşturmaktadır. Hollanda tarım sektöründeki 37 kooperatifin cirolarının toplamı neredeyse İtalya’daki 6741 kooperatifin cirosu kadardır. Dünyanın en büyük gıda ihracatçıları listesinde ikinci sırada yer alan Hollanda’nın yıllık toplam gıda ihracatı yaklaşık 93 milyar dolardır. Yüz ölçümü nerdeyse Konya kadar olan bu ülke başarısını kooperatifleşmeye borçlu diyebiliriz. Bu güçlü yapı içerisinde kooperatiflerin pazar payı yaklaşık %80’dir ve bu oran AB ortalamasının (%40) oldukça üzerindedir (Bijman, 2016:2 ).

Hollanda’da kooperatifleşme 1876 yılında ilk kooperatif yasasının yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. Yirmi yıl boyunca yavaş yavaş meşruiyet kazandıktan sonra kooperatif hem çiftlik girdilerini satın almak hem de çiftlik ürünleri satmak için çiftçi kolektif eylemleri için favori model haline gelmiştir. Hollanda tarım kooperatiflerinin devam eden başarısı iç ve dış faktörle açıklanabilir. İlk faktör, kooperatiflerin nasıl yapılandırılması gerektiği ve nasıl çalışması gerektiği konusunda çok az fakat net kurallar ortaya çıkaran kolaylaştırıcı yasal çerçevesidir. Hollanda’daki kurumsal ortam, kooperatiflerin geliştirilmesi için her zaman elverişli olmuştur. Yasal çerçeve etkin üye kontrolüne olanak sağlamak ve bilhassa milyarlarca geliri olan uluslararası şirketlere dönüşen kooperatiflerde,

üye kontrolünü korumak ve güçlendirmek için iç yönetim alanındaki yeniliklere yer açmaktadır (Bijman, 2016: 5). Hollanda yasalarının çok esnek olduğu belirtilmektedir.

İkinci faktör, kooperatiflerle ilgili literatürde sıkça bahsedilen üyelik homojenliğidir. Üyelik ne kadar az heterojen olursa, etki maliyeti o kadar düşük olur ve karar alma süreçlerinin daha etkin olmasını sağlamaktadır. Kooperatifler, demokratik karar vermenin faydalarını (paydaşların yüksek taahhüdü ve daha az kötü yatırım kararı gibi) elde etmek için heterojenliği mümkün olduğunca düşük tutmaları gereklidir. Hollanda'da ortak homojenlik her zaman çok yüksek olmuştur. Bunun nedeni, diğer Avrupa ülkelerine kıyasla Hollanda'da tek amaçlı kooperatif sayısının görece daha çok olmasıdır. Diğer bir başarı faktörü, kooperatifler arasındaki iş birliği ile ilgilidir. Hollanda bu amaçla kooperatif federasyonları kurmuştur (Bijman, 2016: 9).

Son faktör ise kooperatiflerin piyasa koşullarındaki değişikliklere başarılı bir biçimde uyum gösterebilmesidir. Süpermarketlerin yükselişi ve tüketici taleplerinin daha çeşitli daha yüksek kaliteye kaydırılmasıyla birlikte, rekabetçi ortamı değiştirmiştir. Kooperatifler bu gelişmeye strateji değişikliği ile yanıt vermeyi başarmıştır. Tek tip ürünlerin geniş ölçekli üretimi ile maliyetleri düşürerek fiyat üzerinden rekabet etmeye dayalı stratejilerinden vazgeçerek yüksek katma değerli stratejilere geçmişlerdir (Bijman, 2016: 11).

Türkiye'de kooperatifçilikle alakalı ilk yasaları temsil eden 1924 yılında İtibari Zirai Birlikleri Kanunu, 1929 yılında Zirai Kredi Kooperatifleri Kanunu, 1935 yılında 2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu ile 2836 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunları çıkarılmıştır. Tarımsal faaliyette bulunan kooperatifler ise; 1163 sayılı Kanun çerçevesinde Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığının altında yer alan tarımsal amaçlı kooperatifler (pancar ekicileri kooperatifleri, tarım kredi kooperatifleri, tarımsal kalkınma kooperatifleri, sulama kooperatifleri, su ürünleri kooperatifleri) ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı altında yer alan hem tarımsal hem ticari yönü olan tarım satış kooperatifleri ile yaş sebze ve meyve pazarlama kooperatifleridir (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü, 2017: 29).

Türkiye'de 2019 yılı itibariyle 11.892 adet tarımsal amaçlı kooperatif olup yaklaşık 4 milyon ortak da bu kooperatiflere üyedir. Tarımsal amaçlı kooperatifler içinde en yüksek payı oluşturan kooperatif grubu ise tarımsal kalkınma kooperatifleridir. Bunları, sulama kooperatifleri (2.451) ve tarım kredi kooperatifi (1.625) takip etmektedir. Pancar ekicileri kooperatifleri (1.382.627 ortak) ve tarım kredi kooperatifleri (830.188 ortak) ise en fazla ortağa sahip olan iki kooperatiftir (Pakdemir, 2019: 184).

Türkiye'de nicel olarak oldukça fazla tarımsal amaçlı kooperatif olmasına rağmen kooperatiflerin pazar payının %2 olması, nitelik olarak oldukça düşük olduğu anlamına gelmektedir. Türkiye tarımsal amaçlı kooperatiflerin etkinliğini ve başarısını olumsuz etkileyen bazı yapısal

sorunları mevcuttur. Bunlar; ortakların eğitim seviyesi, kooperatifçilik kültürü ve bilinci, örgütlenme ve kooperatifler arası iş birliği, sermaye ve uygun finansmana erişim, kurumsal ve profesyonel yönetim, iç ve dış denetim mekanizması olarak sıralanabilir (Pakdemir, 2019: 185).

### **3.8. Türkiye’ de Tarım Sektörünün Yapısal Sorunları**

Ülkemizde Cumhuriyeti’nin kurulmasından günümüze kadar geçen sürede, tarımda yaşanan önemli gelişmelere rağmen tarımsal yapısını üretken, verimli ve ekonomik olarak sürdürülebilir bir yapıya dönüştürmekte sıkıntılar yaşanmış ve çağdaş gelişme düzeyine ulaşamamıştır (Gürbüz, 2005: 185). Yaşanan sıkıntıları birçok unsur etkilemiştir. Bu unsurlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

Tarım sektörünün yapı taşı olan toprak, yeniden üretilemez nitelikte olduğu için verimli ve etkin kullanımı oldukça önemlidir (Topçu, 2012: 23). Ancak günümüzde yaşanan kentleşmenin yayılmasıyla birlikte sanayi, turizm, madencilik gibi ekonomik faaliyetler arasında arazi kullanımında rekabetler yaşanmaya başlanmıştır. Bu rekabet, dengesiz sanayileşme ve hızlı kentleşme gibi sorunları beraberinde getirerek verimli tarım arazisinde azalmalara sebep olmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı[DPT], 2014). Özellikle, turizm ve ikinci konut yatırımların rant getirebilme hesabı, bürokratik gözetim ve denetimden uzak olması ve sanayicilerin kırsal alana bilinçsizce yayılım politikaları tarım arazilerinin etkin kullanılmasına engel olmuştur (Cangir ve Boyraz, ty.: 20).

Günümüzde dünya üzerindeki tarım arazilerinin genişletilme olasılığı neredeyse imkansızdır. Buna karşın erozyon, iklim değişikliğinden kaynaklanan kuraklık ve çölleşme önemli miktarda tarım arazisini tarım dışı bırakmaktadır. Bunun yanı sıra altyapı yetersizliği ve yanlış kullanım olmak üzere, önemli miktardaki tarım arazisi çoraklaşma ve erozyon tehdidi ile karşı karşıyadır (DPT, 2014: 2). Ayrıca tarımsal toprağın yapısal özelliğinden kaynaklanan eğim, drenaj, taşlılık, tuzluluk ve alkalilik, toprak derinliği gibi sorunlarda arazi kullanımını kısıtlamaktadır (Topçu, 2012: 23).

TÜİK verilerine göre 2001-2017 yılları arası nüfus ve tarım alanlarına ilişkin veriler kıyaslandığında, yıllar içindeki nüfus artışına karşılık, tarım arazilerinde azalma yaşanmıştır. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın 2011 yılı kayıtlarına göre, konut amaçlı 12,4 bin hektar, sanayi amaçlı 22,4 bin hektar, turizm amaçlı 1,2 bin hektar, madencilik amaçlı 7,9 bin hektar ve ulaştırma amaçlı 650 hektar olmak üzere toplam 44,5 bin hektar tarım arazisi, tarım dışı kullanıma ayrılmıştır (Gökçe ve Çarıkçı, 2019: 54). Artan nüfusla birlikte tarımsal hammadde ve gıda ihtiyacı artmakta buna karşın tarım arazilerinin tarım dışı kullanımına ilişkin yaşanan gelişmeler insanoğlunun geleceğini tehdit edecek gibi görünmektedir.

Türk tarımının en önemli sorunlardan biri küçük ölçekli tarım işletmelerinin yaygın olarak bulunması ve arazi dağılımının dengesiz yayılmasıdır. Bunun asıl sebebi ise işlenebilir arazilerin nüfus artışıyla orantılı olarak artırılmaması sonucunda toprak üzerindeki nüfus baskısının giderek artmasıdır (DPT, 2014: 9). İşletme ölçeğinin küçük olması ve arazilerinin birbirinden çok uzak ve parçalı olması, tarımda makineleşmenin gelişimini önemli derecede engellemekte ve tarımsal verimi olumsuz etkilemektedir. Ayrıca verimi artırıcı önlemlerin alınmasını zorlaştırmakta ve üretim maliyetlerinin yükselmesine neden olmaktadır (Şahin, 1991: 261).

Tarımda toprakların eşitsiz dağılımı, gelir dağılımı adaletsizliğinin temel nedeni olmaktadır. Devletin tarımsal destekleme politikaları ile üreticilere aktardığı imkanlardan büyük ölçekli işletmeler daha fazla yararlanmaktadır. Bu durum görüldüğü üzere gelir dağılımı eşitsizliğini artırmaktadır. Küçük ölçekli işletmelerin yaygın olması tarım sektörünün etkin ve adil vergilendirilmesini de zorlaştırmaktadır (Şahin, 1991: 261).

Tarım sektörünün karşı karşıya kaldığı diğer bir sorun ise teknoloji kullanımının çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kıyasla görece geri olması ve çağdaş tekniklerin yeterince kullanılmamasıdır. Bu durumun sonucunda toprak etkin kullanılmamakta ve verimlilik düşük seviyelerde kalmaktadır. Bunlara ek olarak tarımsal ürünlerin kalitesi de düşmektedir (Şahin, 1991: 257). Bunun yanı sıra iyi eğitilmiş ve teknik bilgiyle donanımlanmış emek gücünün mevcut olmaması, üretim ve pazarlama örgütlerindeki yetersizlik, taşıma ve depolama alanlarının yetersiz olması, tarım sektörünün diğer önemli sorunları arasında yer almaktadır (Bayraç ve Yenilmez, 2004: 15).

Tarım sektörünün bir diğer sorunu ise ortalama geliri, ekonominin diğer sektörleriyle kıyaslandığında daha düşük olmasıdır. Ülkemizde tarım nüfusunun ortalama katma değerinin düşük olması iki faktöre bağlanabilir. Bunlar; tarımda ortalama işgücü veriminin düşük olması, tarımsal ürün fiyatlarının görece düşük olması ve iç ticaret hadlerinin tarım sektörü aleyhine gelişmemesidir (Şahin, 1991: 258). Fakat kırsal kesimin yeterince kazanç elde edememesinin temel nedeni gıda fiyatlarının düşük olması değil ürünün tarladan sofraya gelene kadar ki süreçte ortaya çıkan dikey ilişkili katmanlar arasında toplam gelirin dengesiz paylaşımıdır (TÜSİAD, 2014: 19).

Tarım sektörüne etkide bulunan bir diğer önemli husus, arazi yönetiminin kurumsal çerçevesidir. Tarımda ne üretim aşamasında ne de piyasa aşamasında çağdaş örgütlenme gelişmiştir. Türkiye’de tarımsal faaliyet gösteren birçok kurum olmasına rağmen bir bütünlük içinde örgütlenememiştir. Bir faaliyet birden fazla kurum tarafından yürütülebilmekte ve koordinasyonsuzluk sebebiyle mükerrer işler ortaya çıkmaktadır. Bu durum kaynak ve emek israfına neden olmaktadır (DPT, 2014). Örgütsüzlük sebebiyle üreticiler çoğu zaman ürettikleri ürün için pazar bulamamakta ve üreticiler üretim yapmaya istihlaklı olmamaktadır (Doğan vd., 2015: 39).

Tarımda verimliliği arttırıcı faaliyetlerin en önemli unsurlardan biri üreticilerin eğitim seviyesidir. Ancak tarımla geçimini sağlayan kırsal nüfusun eğitim seviyesi düşüktür. Bu durum tarımda sorun teşkil etmektedir. Tarımda teknolojik gelişmelerin uygulanması her şeyden önce bilgi ve eğitim gerektirmektedir. Bu bakımdan tarımsal eğitim ve araştırmalara ağırlık vermek, üretim ile teknoloji kullanımının arttırılması yönünde bilgi birikiminin oluşmasını sağlamak oldukça önemlidir (Su Politikalar Derneği, 2017: 49). Teknoloji yeterince kullanılmadığı için Türkiye’de dahil olmak üzere pek çok ülkede geleneksel tarım yöntemlerinin kullanımı devam etmektedir. Geleneksel tarım yönteminin uygulanmasıyla topraklar zaman içinde verimlilik yapısı gibi bazı yeteneklerini kaybetmektedir (Topçu, 2012: 14).

Tarım sektörünün bir diğer önemli sorunu ise elektrik ve su dışında tarımsal faaliyetlerin katlandığı maliyetlerin tamamının ithalata bağımlı olmasıdır. Tarımsal ilaç, yakıt, tohum, gübrenin hammaddesi gibi birçok girdi yurt dışından ithal edilmektedir. Son dönemde TL’de kaydedilen değer kaybının sektörde maliyetleri arttırdığı bilinmekle birlikte, söz konusu maliyet artışının önümüzdeki yıl daha fazla hissedileceği düşünülmektedir (Su Politikalar Derneği, 2017: 45).

Hayvancılıkta yaşanan sıkıntılar ise kaynakların etkin olarak kullanılmaması, hayvanların sağlıklarının yeterince korunamaması, genetik verim kapasitelerinin düşüklüğü, işletme başına düşen hayvan sayısının azlığı, bakım ve besleme yetersizlikleri, ihtisaslaşmanın yokluğu gibi sorunlar sayılabilir. Ayrıca Türkiye’de tarım politikalarında sık sık içine düşülen yanlışlıklar, tarımsal gelişmeye olumsuz etkide bulunarak dar gelirli bireylerin sağlıksız beslenmesine neden olmuştur. Yıllardır süren kırmızı et ithalatı yasağı, Türkiye’de hayvancılığın sorunlarını çözememiş hatta hayvansal protein açısından yetersiz olan toplumun sağlığında olumsuz etki yaratmıştır (TÜSİAD, 2014). Bunlara ek olarak hayvancılıktan elde edilen ürünlerin pazarlama sorunları, küçük aile işletmelerini zor durumda bırakmaktadır (Gökkür, 2017).

Özetle, tarımda verimi ve sürdürülebilir üretimi olumlu ve olumsuz yönde etkileyen etkenlerin başında; sosyo- ekonomik yapı, eğitim ve iklimsel koşullar gelmektedir. Tarımda sosyo-ekonomik sorunları arasında; nitelikli ve gençlerin kırsal kesimden uzaklaşması, kırsal kesimde yaşlı nüfusun çoğunlukta olması, tarımsal faaliyette bulunan çiftçilerin bu sektörü yeni nesle aşılayamıyor olması, gelir seviyesinin düşük olması, çiftçilerin ürettikleri ürünlerinin fiyatlarının belirlenmesinde hiç etkilerinin olmaması yer almaktadır. Tarım piyasasında yaşanan sorunlar ve tarımsal üretim için eğitim seviyesinin düşük olması, tarımda verimi etkileyen girdilerin maliyet artışı ve ürünün değerinde pazar yeri bulamaması, küçük ve orta ölçekli tarımsal işletmelerin büyük işletmelerle rekabet etmesi zor olması, çiftçilerin gelecek kaygısı yaşamaları yer almaktadır. Son olarak kredi ve mali kaynaklara ilişkin sorunlar ise desteklerden faydalanan çiftçi oranının düşük olması sayılabilir (Su Politikalar Derneği, 2017: 49).



Yukarıda bahsedilen sorunlar; küçük ölçekli çiftçi gelirlerinin yükseltilmesine, düşük gelirli insanların çoğunun gıdaya erişiminin garanti altına alınmasına, toprağı, suyu ve diğer üretim etkenlerini daha verimli ve etkin kullanılmasına, biyoçeşitliliğı büyük oranda korunmasına, israfı azaltmayı hedefleyen daha sürdürülebilir gıda sistemlerine ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır. Bu doğrultuda tarım ve tarımsal faaliyetlere daha fazla yatırım yapmak, inovasyona, alt yapıya, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine daha fazla kaynak ayırmak, düşük ve orta gelirli çiftçileri pazara bağlayacak gıda arz zinciri yaratmak, tüketicilerin makul fiyatlarda besleyici ve güvenli gıdaya erişimini teminat altına alıcı önlemler geliştirmek gerekmektedir (Gökçe ve Çarıkçı, 2019: 57).

Türk tarımındaki temel sorun, verimliliğı artıracak programların eksikliğidir. Devletin uyguladığı destek politikalarının, kısa vadede üretici gelirini artırmak yerine, uzun vadede verimliliğı artıracak şekilde planlanması gerekmektedir. Özellikle, tarımsal piyasaların verimliliğini bozan faktörlerin, verimliliğı artıracak yeni programlarla ortadan kaldırılması gerekmektedir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarım sektörü, insanlığın devam etmesi için gıda gereksinimini sağlayan, istihdam yaratan, milli gelire katkı sağlayan bir sektör olduğu için gelişmiş, gelişmemiş tüm ülkelerde oldukça büyük öneme sahiptir. Tarım, sanayi devrimine kadar ekonominin merkezinde olan ancak sanayi devrimiyle birlikte tarımın iktisadi hayattaki merkezi konumu önemini yitirmeye başlayan ve zamanla ekonomi içindeki payı küçülen sektör olmuştur. Sanayi ve hizmet sektörlerindeki gelişmelere bağlı olarak tarım sektörünün GSYH içindeki payı azalmıştır. Tarımdaki istihdam da gelişmelere bağlı olarak azalma göstermiştir. 1990 yılında dünya toplam işgücünün yarısı tarım sektöründe istihdam edilmekteyken 2018 yılına gelindiğinde ise dünya istihdamının yarısı hizmet sektöründe, %28'i ise tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Bu durum tarım sektörünün önemini kaybetmesinden değil diğer sektörlerin daha hızlı gelişmesinden kaynaklanmaktadır. Tarım hem sosyal hem de ekonomik olarak önemini kaybetmeyecek sektördür.

Tarım sektörü önemli olduğu kadar taşıdığı özelliklerden dolayı da riskli yapıya sahiptir. Teknoloji ne kadar gelişirse gelişsin tarımsal üretimin doğa koşullarına bağlı olması tarım kesimini olumsuz etkilemektedir. Tarımsal üretimin doğa koşullarına bağlı olması üretimi, fiyatları ve üretici gelirlerini istikrarsız hale getirmektedir. Bu yüzden tarımsal faaliyette bulunan her ülke, tarım sektörünü desteklemek için çeşitli politikalar geliştirmektedir. Tarım politikaların genel hedefleri ise yeterli gıda kaynaklarının sağlanması, çiftlik gelirinin dengelenmesi, tarımın çevresel performansının iyileştirilmesi ve kırsal canlılığın iyileştirilmesi olarak sayılabilir. Devletler hem üreticiyi hem de tüketiciyi korumak için önlem alırlar.

AB ülkeleri, İkinci Dünya Savaşından sonra oluşan gıda yetersizliğinden dolayı ortak bir pazar kurmayı hedeflemiş ve ilk olarak tarım sektörünü desteklemek için Ortak Tarım Politikasını kurmuşlardır. AB ilk zamanlarda tarımsal verimliliği artırmak, tarımda çalışan kişileri tatmin edici gelir elde etmesi, gıda arzı güvenliği ve makul tüketici fiyatlarını sağlamayı hedef etmiştir. Bu hedeflere ulaşmak için pazar birliği, topluluk tercihi ve finansal dayanışma ilkelerine göre hareket etmişlerdir.

Topluluk, OTP ile çoğu temel hedeflerine ulaşmış fakat birkaç sorunla karşı karşıya kalmıştır. Uyguladığı yüksek fiyat politikası sonucunda birçok üründe arz fazlalıklarının meydana gelmesi ve bütçedeki yükünde giderek artması, OTP için reform sürecini başlatmıştır. İlk olarak 1968'de Mansholt planı kapsamında; ihtiyatlı fiyat politikası, aşırı üretimi kısmak için garanti eşikleri, ortak tarım vergisi ve süt kotaları getirilmiştir. Fakat reform girişimi arz fazlalıklarını ve bütçe yükünü hafifletmede etkili olamamıştır. Bu yüzden 1992 MacSharry reformunda tarımsal fiyat desteklerinde

ciddi kesintiler yapılmış ve devlet desteğinin temel aracı yeni bir araç olan doğrudan gelir desteği olarak değiştirilmiştir. Bu destek, ekilebilir arazinin %15 civarını ekim dışı bırakan çiftçinin kaybettiği geliri telafi etmek için ödenmektedir. Bu dönemde bir de tarımsal çevre önlemleri alınmaya başlanmıştır. Gündem 2000 reformuyla doğrudan gelir desteğine devam edilmesinin yanı sıra OTP bağlamında nispeten yeni olan kırsal kalkınma politikası uygulanmaya başlanmıştır.

2003 Fischler reformuyla doğrudan verilen destekler tek bir çiftlik ödemesi adı altında üretimden bağımsız bir şekilde vermeye başlanmıştır. Ek olarak çevre, hayvan refahı, bitki koruma ve gıda güvenliği gibi hedefler için “çapraz uyumluluk” ve kırsal kalkınmaya fon sağlamak için “modülasyon” olmak üzere iki yeni araç tanıtılmıştır. 2008 yılında OTP’nin basitleştirilmesi, modernize edilmesi ve daha verimli hale gelmesi için değerlendirme yapılmıştır. 2013 sonrası dönemde ise iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, sürdürülebilir tarım gibi daha çok çevresel politikalara önem verilmiştir. Doğrudan ödemelere yeni araç olan “yeşil ödeme” getirilmiştir.

Türkiye ise Cumhuriyet’in kuruluşundan beri çeşitli yöntemlerle tarımı desteklemiştir. Tarımı destekleme serüveni, 1938 yılında buğday için destekleme alımı ve fiyat politikası uygulanarak başlatılmıştır. 1960-1980 döneminde tarım sektöründe modernleşme için makine kullanımına yönelik destekler, girdi sübvansiyonları, kredi kolaylıkları gibi destekleme araçları kullanılmıştır. 2001 yılına kadar fiyat politikaları, girdi sübvansiyonları, kredi kolaylıkları, fark ödemesi, ürün teşvik primi, doğal afet ödemeleri gibi nakdi ödemelerle birlikte araştırma, yayım ve kontrol, eğitim gibi genel hizmetler, tarımsal alt yapı yatırımları, ithalat korumaları ve ihracat teşvikleri gibi destekler uygulanmıştır.

2001-2008 yılları arasında DTÖ anlaşmaları, AB’ye uyum ve yaşanan sıkıntıların etkisiyle tarımsal desteklerde bir reform gerçekleştirilerek doğrudan gelir desteğine geçilmiştir. Doğrudan gelir desteğiyle ödemeler, üretimden bağımsız bir şekilde alan bazlı olarak verilmiştir. Ayrıca yaşanan reformla birlikte girdi destekleri, fiyat destekleri gibi piyasaya doğrudan müdahale eden politikalar kademeli olarak azaltılmıştır. Bu desteklerin yerine doğrudan gelir desteği, alternatif ürün destekleri gibi destekler gündeme gelmiştir. Ancak 2009 yılında doğrudan gelir desteği sisteminden vazgeçilerek tekrar üretimi dikkate alan fark ödeme desteğine geçilmiştir. Ağırlıklı olarak alan bazlı destekler, fark ödemesi, hayvancılık destekleri, kırsal kalkınma gibi destekler uygulanmıştır.

Çalışmada, DGD sisteminin uygulandığı 2001-2008 yılları arasındaki dönem ve ondan önceki dönem karşılaştırılmıştır. Karşılaştırma sonucunda, 2001-2008 yılları arasında tarımsal desteklerin üretici gelirine etkileri 1990-2000 dönemine göre düşük gerçekleştiği görülmüştür. Bu doğrultuda üretici gelirlerini, 1990-2000 yılları arasında ağırlıklı olarak uygulanan fiyat politikasının 2000 yılı sonrası uygulanan DGD sisteminden daha fazla etkilediği söylenebilir. Ayrıca Avrupa Birliği DGD sistemini üretimin aşırı olduğu dönemde üretimi kıstak için uygulamıştır. Bu yüzden DGD sisteminin Türkiye’de uygulanması, ülkedeki çiftçiyi tembelleştirmiş ve üretimin düşmesine neden

olmuştur. Buna bağlı olarak 1990-2000 yılları arasında besin yeterliliği değeri ortalama oranı 159,5 iken 2001-2008 yılları arasında ise yaklaşık 153'e düşmüştür. DGD sistemi çiftçiyi tarımdan uzaklaştırmış, çiftçiler arasında gelir dağılımında adaletsizlik yaratmış, özellikle de hayvancılık sektöründe olumsuz sonuçlara sebep olmuştur.

DGD sistemi gelişmiş ülkelerde özellikle üretim fazlalıklarının olduğu durumda kullanıyor olması ile Türkiye gibi önemli ürünlerde üretim sorunu olan bir ülkede baskın politika aracı olarak kullanılması bir çelişki oluşturmuştur. Bu yüzden DGD sisteminin Türkiye'deki tarımın yapısına uygun politika olmadığı kanısına varılmıştır. Bu doğrultuda, 2009 yılında tekrar üretimi baz alan fark ödeme desteği temel politika aracı olarak uygulanmaya başlanmıştır. Mevcut dönemde ise alan bazlı destekler, fark ödeme desteği, hayvancılık destekleri, kırsal kalkınma gibi destekleme araçları kullanılmaktadır. Çalışma kapsamında 2009-2018 dönemi dikkate alınmıştır. Bu yıllar arasında destekleme ödeme miktarında her yıl artış olmuştur fakat bütçe içindeki payı ise azalmıştır.

Çalışmada, Türkiye'de 2009-2018 yılları arasında uygulanan tarım desteklerinin üretim miktarı arasındaki ilişki betimsel olarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Analizde destek kapsamında olan yem bitkileri hariç desteklenen bitkisel ürünlerin üretim miktarı ve hayvancılıkta büyükbaş ve küçükbaş hayvan eti ve sütü miktarındaki değişim ele alınmıştır.

Fark ödeme desteğinin bitkisel üretim miktarıyla arasında kısmen doğrusal ilişki olduğu kanısına varılmıştır. Fark ödeme desteği arttığında üretim miktarının arttığı ve azaldığında üretim miktarının da azaldığı görülmüştür. Alan bazlı tarımsal destekler ile üretim miktarı arasında ise anlamlı bir ilişki bulunmadığı kanısına varılmıştır. Alan bazlı tarımsal destek miktarı sürekli artış gösterirken üretim miktarı dalgalı seyir göstermiştir. Bu doğrultuda alan bazlı tarımsal destek ödemeleri etkin bir şekilde uygulanmadığı yorumu yapılabilir.

Hayvancılık destek ödemeleri ile büyükbaş hayvan eti, küçükbaş hayvan eti, süt üretimi miktarı arasındaki ilişkileri ayrı ayrı analiz edilmiştir. Bu kapsamda büyükbaş hayvan eti ve süt üretim miktarıyla hayvancılık destek ödemeleri arasında doğrusal bir ilişki olduğu görülmüştür. Ancak küçükbaş hayvan eti üretim miktarı ile hayvancılık destekleme ödemeleri arasında bir ilişki olmadığı görülmüştür. Türkiye'de son on yıllık dönemde tarımsal desteklerin üretime etkisi değerlendirildiğinde bitkisel üretimde arz oynaklığı söz konusu olup istikrarsız bir süreç geçirdiği görülmektedir. Hayvansal üretimde ise olumlu sonuçlar yaşanmakta fakat istenilen düzeye hala ulaşamamaktadır. Tarımsal desteklerin yıllar itibarıyla artmasına rağmen tarımsal üretimde istikrar sağlanamaması Türkiye'de tarım sektörünün yapısal sorunlarını gün yüzüne çıkarmaktadır. Türkiye tarımının yapısal sorunları çözülmeden verilen desteklerin çok da etkili kullanılamayacağı aşikardır. Ayrıca verilerin kayıt altına almadaki eksiklikten dolayı tarımsal destekleme ödemelerinin sonuçlarına ilişkin etki analizi yapılamaması ve sağlanan katkıların izlenmesine yönelik bir sistemin

olmaması tarımsal destek sisteminde hedef ve sonuç arasında herhangi bir bağlantı olmadığını ortaya koymaktadır.

Türkiye ve AB’de uygulanan tarımsal destekler karşılaştırıldığında ise benzerlik ve farklılıkların olduğu görülmüştür. OECD tarafından oluşturulan veriler ışığında AB’de doğrudan gelir desteğini temel destekleme aracı olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu desteğin yanı sıra pazar fiyat desteği, girdi kullanımına bağlı destekler ve mevcut ekili alan/hayvan sayısı/gelirlere dayalı destekler uygulanmaktadır. Çıktıya dayalı destekler ise yok denecek kadar az bir miktarda uygulanmaktadır. Buna karşın Türkiye’de ise pazar fiyat desteği temel destekleme aracı olarak kullanılmaktadır. Girdi kullanımına bağlı destekler, mevcut ekili alan/hayvan sayısı/gelirlere dayalı desteklerde yaklaşık olarak aynı miktarda uygulanmaktadır. Doğrudan gelir desteği ise uygulanmamaktadır.

AB, üretimden bağımsız ve çevre standartlarına uyma şartı getirilmiş doğrudan gelir desteği aracını kullanmaktayken Türkiye 2009 yılından itibaren pazar fiyat desteğini ağırlıklı olarak kullanmaktadır. AB ve Türkiye’de benzer tarımsal destek araçları pazar fiyat desteği, arz kontrolleri, kırsal kalkınma destekleri ve dış ticaret önlemleri iken farklılık gösteren destekleme araçları ise doğrudan gelir desteği, girdi sübvansiyonları ve çevre amaçlı desteklerdir.

Günümüzde AB, doğrudan gelir desteği, piyasa önlemleri ve kırsal kalkınma desteklerini kullanmaktadır. Doğrudan gelir desteği kapsamında; çapraz uyumluluk, yeşil ödeme, genç çiftçi ve küçük çiftçi destekleme planı gibi önlemler uygulanmaktadır. Piyasa önlemleri kapsamında; müdahale alımları, özel depolama desteği ve sektörler için özel destekler uygulanmaktadır. Kırsal kalkınma kapsamında ise kırsal alanları hem çevresel hem de teknolojik olarak geliştirmeye yönelik birçok önlemler uygulanmaktadır. Türkiye ise üretimi artırmaya yönelik fark ödeme desteği, girdi sübvansiyonları, alan bazlı destekler, hayvancılık desteklerini kullanmaktadır. Bunun yanı sıra çevre amaçlı destekler ve kırsal kalkınma desteği kullanılmaktadır. Ancak bu desteklerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye ürün bazlı (üretim) prim destekleme ödemelerini benimsemektedir. AB ise ürün bazlı destekleme yerine üretici bazlı destekleme sistemini temel ilke olarak benimsemektedir. Yani tarımsal destekler, Türkiye’de üretimi artırmaya yönelik verilmekteyken AB’de ise sektörün iyileştirilmesine ve kapasitesini artırmaya yönelik olarak verilmektedir. Ayrıca AB hayvancılığa daha fazla destek ayırırken Türkiye bitkisel üretime daha fazla destek ayırmaktadır. Bunlara ek olarak, AB ülkeleri 7 yıllık “Çoklu Mali Çerçeve” belirleyerek çiftçinin üretim yapmadan önce ne kadar destekleneceğini bilmekte fakat Türkiye’de böyle bir sistem yoktur. Üstelik üretici üretim dönemine geçtiklerinde bile ne kadar yardım alacağını bilmeden üretim yapmaktadır. Bu durum üreticinin güvenini olumsuz etkilemektedir.

Tarım sektörü için en güzel örnek ise yüz ölçümü oldukça küçük ancak dünyanın ikinci en büyük gıda ihracatçısı olan Hollanda verilebilir. Hollanda ileri teknoloji ve kooperatifleşmedeki başarısıyla oldukça önemli konumdadır. Hollanda'nın kooperatif başarı sıraları ise kolaylaştırıcı mevzuat, üyelik homojenliği, iş birliği, piyasa koşullarındaki değişikliklere başarılı biçimde uyum sağlaması olarak sıralanabilir. Türkiye de ise kooperatifler nicel olarak fazla olmasına rağmen nitelik olarak pek fazla etkileri yoktur.

Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerin etkilerinin yetersiz kalmasının en önemli sebebi içinden çıkamadığı yapısal sorunlardır. Bu yüzden Türkiye, politikaları AB'ye uydurmak yerine öncelikle yapısal sorunlarını giderici bir politika geliştirmelidir. Yani Türkiye, üretimi baz alan fark ödeme destekleri ve yapısal sorunlarını çözücü politikaları birlikte kullanarak üretimde istikrar kazandıktan sonra AB gibi DGD sistemini uygulayabilir. Ayrıca Türk tarımı, AB'nin teknolojiyi kullanma, kırsal kalkınma ve çevresel faaliyetleri konusunda gösterdikleri çabayı da örnek almalıdır. Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerin etki ve analizlerini yapabilmek için tarımsal verilerin daha sağlıklı, güncel, gerçeğe yakın bir şekilde tarım envanterleri çıkartılmalı ve tarım sayımı yapılmalıdır.

Türkiye'de en önemli sorunlardan biri verimliliğinin düşük olmasıdır. Verimliliğin düşük olmasında hiç şüphesiz küçük işletmelerin varlığının hâkim olmasıdır. Daha sonra genç nüfusun tarımdan uzak durması, yaşlı nüfusun eğitim seviyelerinin düşük olması ve gelişen teknolojiye ayak uydurmada zorluk çekilmesidir. Bundan dolayı verimliliği artırıcı politikaların yolu; insan gücünün eğitilmiş hale getirilmesi, arazilerin toplulaştırılması ve meralara önem verilmesinden geçmektedir. Verimliliği etkileyen bir diğer önemli konu girdi maliyetlerinin yüksek olmasıdır. Girdi maliyetlerine daha çok önem verilmeli ve uygulamada çiftçinin memnun kalacağı şekilde destek verilmesi gerekmektedir. Tarımsal destekler, piyasa koşullarına göre güncellenmeli ve hedef kitleye göre planlanarak uzun vadeli ve sürekliliği sağlayabilecek şekilde oluşturulmalıdır. Desteklerden çoğunlukla yararlanmayan küçük tarım işletmeleri için farklı destekleme araçları uygulanmalıdır.

Politikaların hedefi ticaretin artırılması ve fiyatların düşürülmesi olarak değil üreticinin ferah seviyesinin yükseltilmesine ve özellikle kırsal bölgelerdeki yaşam kalitesini kentlerdeki yaşam kalitesine yakınlaştırıcı kırsal kalkınma politikalarına daha çok önem verilmelidir. Bunlara ek olarak kırsal kalkınma, üretim verimliliği ve daha yüksek kalitenin kapısını açan iklim değişikliğine karşı dirençli üretim modellerinin benimsenmesi konularına odaklanılmalıdır.

Desteklemelerden ziyade tarımdaki işgücünün istenilen gelişmişlik düzeyini yakalamada; tarımda kullanılan teknoloji seviyesi, inovasyon, tarımsal ve sosyo-ekonomik yapı oldukça önemlidir. Bu yüzden politikacılar, Ar-Ge ve inovasyonda kaynakların daha etkin kullanılması için kamu, özel sektör ve üniversiteleri de kapsayacak yeni bir kurumsal altyapı oluşturarak desteklemelidir. Tarımda rekabeti ve sürdürülebilirliği artırmak için kırsal kalkınma programlarına

daha fazla önem verilmelidir. Hollanda örneğindeki gibi tarımsal örgütlenmeler kurularak çiftçinin üretim güvencesi sağlanmalı ve ileri teknoloji kullanmak için makinelere hibe desteği verilmelidir. Destekler üretimden önce açıklanmalı hatta 3 yıllık veya daha fazla olacak şekilde stratejik planlar yayınlanmalıdır.



## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AB Tarım Sektörü Ticaret Politikası (2018), “Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi”, <http://opdproje.org/dokumanlar> (15.05.2020).
- AB’de Piyasa Müdahalesi ve Özel Depolama (2018), “Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi”, [opdproje.org/Contents/Upload/docs/14052018\\_Market%20Intervention%20Brochure.pdf](http://opdproje.org/Contents/Upload/docs/14052018_Market%20Intervention%20Brochure.pdf) (20.05.2020).
- Abay, Canan (2005), “AB’de Bitkisel Ürünlerde Uygulanan Politikalar ve Türkiye’nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi”, **Tarım Ekonomisi Araştırma Enstitüsü**, (134), 27-42.
- Abay, Canan vd. (2017), “Türkiye’de Üreticilerin Tarımsal Desteklerden Faydalanma Durumu Üzerine İnceleme”, **Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi**, 3(1), 131-136.
- Acar, Mustafa ve Aytüre, Selma (2014), **Dünyada ve Türkiye’de Tarım ve Tarım Politikalarının Geleceği**, Ekin Basım Yayın, Bursa.
- Acar, Mustafa ve Bulut, Erdem (2008), “Türkiye’de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikalarında Son Gelişmeler”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 9(17), 1-19.
- Akder, Ahmet Halis (2018), “Ortak Tarım Politikası: Dün-Bugün-Yarın”, **ATAUM 30.yıl Armağanı**, 273-298.
- Aktaş, Erkan vd. (2013), “Farklı Ülkelerdeki Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarımsal Üretim Üzerine Etkisinin Karşılaştırmalı Analiz”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 15(4), 55-74.
- Ardeni, Pier Görgio ve Freebairn, John (2002), “The Macroeconomics of Agriculture”, **Handbook of Agricultural Economics Volume 2A: Agriculture and Its External Linkages**, 1456-1480.
- Arslan, Erdal ve Solak, Arslan (2019), “Tarım Politikası ve Türkiye’de 2002 Yılı Sonrası Uygulanan Tarımsal Destekler”, **Social Mentality and Researcher Thinkers Journal**, 5(19), 790-804.
- Atılğan, Gülizar Şahika (2013), “Ortak Tarım Politikası Reformu”, **Uzman Gözüyle**, (7), 9-13.
- Avrupa Birliği Bakanlığı Tarım ve Balıkçılık (2015), **Avrupa Birliği Sürecinde 11 no’lu Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı**, T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı.



**Avrupa Topluluğu Nedir** (t.y.), Avrupa Topluluğu Yayınları.

Aydın, Başak ve Özkan, Erol (2017), “Gübre ve Toprak Analizi Desteğinin Üreticiler Açısından Değerlendirilmesi: Kırklareli İli Örneği”, **Türk Tarım ve Doğa Bilimleri Dergisi**, 4(3), 302-310.

Aydın, Mehmet Mustafa ve Aydın, Bahadır (2018), “Gıda Rejimi Çerçevesinde Türkiye'nin Tarımsal Dış Ticareti Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi**, 2(1), 111-130.

Aysu, Abdullah (2006), **Avrupa Birliği ve Tarım**, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul.

Babacan, Aziz (1999), **Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**, Devlet Planlama Teşkilatı.

Bascou, Pierre vd. (2006), “Policy Reform and Adjustment in the European Union: Changes in the Common Agricultural Policy and Enlargement”, **Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries**, 55-68.

Baş, Erhun (2004), **Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası Alanında 2003-2004 Yıllarında Gerçekleştirilen Reformların Genişleme Süreci ve Türkiye'nin Adaylığı Göz Önüne Alınarak İncelenmesi**, Avrupa Birliği Genel Sekterliği.

Başaran, Hayati vd. (2015), **Yeniden Yapılanma Döneminde Tarımsal Kooperatifçilik**, <http://koop.gtb.gov.tr/data/553f4880f293706c84e911fb/Tar%C4%B1m%20ve%20Kooperatif%C3%A7ilik.pdf> (29.04.2019).

Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (2012), “Su Ürünleri Sektör Raporu”, <https://www.baka.gov.tr/uploads/1357649435SU-URUNLERi-RAPORU-17ARALiK.pdf> (02.01.2018).

Bayaner, Ahmet (2013), **Türkiye Tarımı: Beklentiler ve Gelişmeler**, TEBGE.

Bijman, Jos (2016), **Agricultural Cooperatives in the Netherlands: Key Success Factors**, International Summit of Cooperatives, Canada.

Bilici, Nurettin (2013), **Avrupa Birliği ve Türkiye Mali Yardımlar ve Vergilendirme**, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Blandford, David ve Hill, Berkeley (2005), **Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries**, Cromwell Press Ltd., USA.

Boz, İsmail (2003), “Avrupa Birliği Ortak Politikaları”, Muhsin Kar ve Harun Arıkan (Ed.), **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye**, 1. Baskı içinde (217-238), Beta Basım, İstanbul.

Bülbül, Yaşar (2010), **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Özel Girişimcilğe Yönelik Devlet Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.

- Cangir, Cemil ve Boyraz, Duygu (t.y.), “Ülkemizde Yanlış ve Tarım Dışı Arazi Kullanımı”, [https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/31f383b434fdf48\\_ek.pdf?tipi](https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/31f383b434fdf48_ek.pdf?tipi) (19.05.2019).
- Cantore, Nicola vd. (2011), **CAP Reform and Development Introduction, Reform Options and Suggestions for Further Research**, Overseas Development Institute.
- Cesur, Özden (2004), **Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye İle Bir Karşılaştırma**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi.
- Civan, Abdulkadir (2010), “Türkiye’de Tarımsal Destek Politikaları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 25(1), 127-146.
- CMEgroup (t.y.), “The Livestock Overview”, <https://www.cmegroup.com/education/courses/introduction-to-livestock/the-livestock-overview.html> (17.01.2019).
- Cooper, Tamsin vd. (2009), **The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union**, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, London.
- Cooperatives Europe (2016), “The Power of Cooperation – Cooperatives Europe Key Figures 2015”, <https://coopseurope.coop/sites/default/files/The%20power%20of%20Cooperation%20-%20Cooperatives%20Europe%20key%20statistics%202015.pdf> (28.06.2019).
- Çalışkan, Özgür (2011), “2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası:Avrupa Komisyonu'nun Reform Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 0(38), 137-164.
- Çelen, Hasan vd. (2016), **Tohumculuk 2015: İstatistikler, Göstergeler, Çalıştaylar**, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- Çevik, Bora (2018), **Büyükbaş Hayvancılık Sektörü**, Türkiye İş Bankası, [https://ekonomi.isbank.com.tr/contentmanagement/Documents/tr11\\_sektor\\_rap/sr201804\\_bu\\_yukbashayvanciligi.pdf](https://ekonomi.isbank.com.tr/contentmanagement/Documents/tr11_sektor_rap/sr201804_bu_yukbashayvanciligi.pdf) (30.07.2019).
- Çınar, Gökhan ve Yılmaz, Halil İbrahim (2017), “Türkiye’deki Mazot Fiyat Şoklarının Hububat Sektörüne Etkisi”, **Aydın İktisat Dergisi**, 2(2), 101-115.
- Çomaktekin, Muhammet Ferhat (2009), **Tarımsal Destekleme Politikaları ve Türkiye’de Uygulamalar (1990 ve Sonrası Dönem)**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı- İktisat Politikası Bilim Dalı.
- Çütçü, İbrahim ve Telli, Resul (2019), “Avrupa Birliği Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Destek Programı(IPARD) ile Tarım İhracatı İlişkisi:Türkiye Örneği”, **İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi**, 4(8), 101-117.

- Deininger, Klaus ve Feder, Gershon (2001), “Land Institutions and Land Markets”, **Handbooks of Agriculture Economics Volume 1A: Agricultural Production**, 288-324.
- Demirdöğen, Alper ve Olhan, Emine (2017), “Türkiye Tarımının Kısa Tarihi: Destekleme Politikası Özeli”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, 23(1), 1-12.
- Demirdöğen, Alper vd. (2015), “Food vs.Fiber: An Analysis of Agricultural Support Policy in Turkey”, **Food Policy**, 61, 1-8.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2014), “Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Tarım Arazilerin Kullanımı ve Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu”, [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10\\_TarimArazilerininSurdurulebilirKullanimiCalismaGurubuRaporu.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_TarimArazilerininSurdurulebilirKullanimiCalismaGurubuRaporu.pdf) (07.08.2019).
- Dinler, Zeynel (2008), **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Dinler, Zeynel (2016), **İktisada Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Djawara, Mickael (2014), **The 2013 CAP Reform EU Agriculture and Climate Change**, Stjórn málafræðideild Félagsvísindasvið Háskóla Íslands.
- Doğan, Hasan Gökhan (2015), “Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Kapsamında Yeşilirmak Tarım Havzasında Yetiştirilen Tarım Ürünlerinin Arz Duyarlılığı”, **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi**, 25(3), 231-243.
- Doğan, Hasan Gökhan vd. (2018), “Türkiye’ de Fark Ödemesi Desteklemelerinin Bazı Hububat Ürünlerinin Üretici Kararlarına Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6(6), 945-951.
- Doğan, Zeki vd. (2015), “Türkiye’de Tarım Sektörünün İktisadi Gelişimi ve Sorunları: Tarihsel Bir Bakış”, **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8, 29-41.
- Downing, Emma (2013), **CAP Reform 2014-2020: Reaching Agreement.**, <https://www.files.ethz.ch/isn/168820/SN06693.pdf> a.
- Dünya Gıda (15.06.2011), “Dünden Bugüne Tarımda Makineleşme”, <http://www.dunyagida.com.tr/haber/dunden-bugune-tarimda-makinelesme/3860>.
- Edwards, Tom (2007), **A Healty CAP? The Health Check of The Common**, The Scottish Parliament, <https://www.parliament.scot/Research%20briefings%20and%20fact%20sheets/SB07-68.pdf> (26.01.2019).
- Ege, Hüsnü (2011), **Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri ve Önemi**, Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü Bakış Yayınları.
- Eğri, Taha (2014), “2000 Sonrası Türk Tarım Politikalarında Dönüşüm ve Çiftçi Algısı: Kırklareli Örneği”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 14(1), 89-104.

- Eraktan, Gülcan (2006), “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında Değişim Doğrultuları ve Türkiye İçin Önemi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, 5(2), 47-67.
- Eraktan, Gülcan ve Ören, Necat (t.y.) “AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye’ye Etkileri”, [https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9ea40e164f970c5\\_ek.pdf?tipi=14&sube](https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9ea40e164f970c5_ek.pdf?tipi=14&sube) (09.07.2019).
- Eraktan, Gülcan (2004), **Türkiye’de Tarımın Teşvikinde Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Sonuçları**, İstanbul Ticaret Odası, Nr.2004-53, İstanbul.
- Erdal, Gülistan ve Erdal, Hilmi (2008), “Türkiye’de Tarımsal Desteklemeler Kapsamında Prim Sistemi Uygulamalarının Etkileri”, **GOÜ Ziraat Fakültesi Dergisi**, 25(1), 41-51.
- Eren, Selvi (2019), **Türkiye ve AB’ de Tarım Sektöründeki Güncel Gelişmeler**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Eroğlu, Nevra Alhas (2011), **Farklı Politika Dönemleri İçin Türkiye’nin Tarımsal Verimlilik, Etkinlik ve Teknolojisinin Analizi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi- Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Eroğlu, Nevra Alhas ve Bozoğlu, Mehmet (2016), “Impacts of the Support Policies on Agricultural Efficiency and Total Factor Productivity in Turkey”, **Anadolu Tarım Bilimleri Dergisi**, 32, 35-39.
- Ertuğrul, Cemil (2002), “Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması Ve Türkiye”, **Devlet Planlama Dergisi( 42.Yıl Özel Sayı)**, 293-309.
- Eşiyok, Ali (2004), **Kalkınma Sürecinde Tarım Sektörü: Gelişmeler, Sorunlar, Tespitler ve Tarımsal Politika Önerileri Cilt 2**, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Ankara.
- European Commission (1999), “Directions Towards Sustainable Agriculture”, [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com99-22\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com99-22_en.pdf) (21.01.2019).
- European Commission (2013), “Agricultural Policy Perspectives Brief Overview of CAP Reform 2014-2020”, [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/index_en.htm) (28.01.2019).
- European Commission (2017), “CAP Explained Direct Payments For Farmers 2015-2020”, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/541f0184-759e-11e7-b2f2-01aa75ed71a1> (11.08.2019).
- European Commission (2018a), “CAP Strategic Plans”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN> (08.08.2019)
- European Commission (2019), “Statistical Factsheet European Union”, <https://goo.gl/ILsBW8> (20.03.2020).

- European Commission (2019a), “Common Agricultural Policy: Key Graphs & Figures”, [https://ec.europa.eu/agriculture/graphs-figures/cap\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/graphs-figures/cap_en) (13.03.2020).
- European Parliament (2016), “Research For Agri Committee- CAP Reform Post 2020 - Challenges In Agriculture”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL\\_STU\(2016\)585898\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU(2016)585898_EN.pdf) (19.05.2019).
- European Parliament (t.y.), “Financing of the CAP”, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap> (19.01.2019).
- FAO, <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/> (20.02.2020).
- FAO (2002), “World Agriculture: Towards 2015/2030”, <http://www.fao.org/3/a-y4252e.pdf> (02.11.2018).
- FAO (2007), “The State of Food and Agriculture”, <http://www.fao.org/3/a-a1200e.pdf> (01.11.2018).
- FAO (2014), “What is Family Farming?”, <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/en/> (08.11.2018).
- FAO (2016), "National Socioeconomic Surveys in Forestry", <http://www.fao.org/3/a-i6206e.pdf> (02.11.2018).
- FAO (2018a), “The Future of Food and Agriculture – Alternative Pathways to 2050”, <http://www.fao.org/3/I8429EN/i8429en.pdf> (11.11.2018).
- FAO (2018b), “Agricultural Development Economics Policy Brief”, [www.fao.org/economic/esa/policy-briefs](http://www.fao.org/economic/esa/policy-briefs) (05.11.2018).
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP ve WHO (2020), “The State of Food Security and Nutrition in the World”, <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/> (24.09.2020).
- Garzon, Isabella (2006), **Reforming the Common Agricultural Policy History of a Paradigm Change**, Palgrave Macmillan, Belgium.
- Gay , Stephan vd. (2005), **Recent Evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): State of Play and Environmental Potential**, MEACAP.
- Gaytancıoğlu, Okan (2009), **Türkiye’de ve Dünya’da Tarım Destekleme Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- Gökçe, Adem ve Akyıldız, Mehmet Hakan (2010), “Kastamonu İli Orman Ürünleri Endüstrisi”, **Orman Fakültesi Dergisi**, 10(2), 147-163.
- Gökçe, Duygu ve Çarıkcı, Aysel (2019), “Ortak Geleceğimizin Sağlıklı İnşası İçin Tarım Odaklı Kentler”, **Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi**, 6(32), 55-63.
- Gökkür, Salih (2017), “Tarım ve Hayvancılığın Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Apelasyon**, (37).

- Grant, Wyn (1997), **The Common Agricultural Policy**, Macmillan Press.
- TAGEM (2018), “Gübre Sektör Politika Belgesi 2018-2022”, <https://www.tarimorman.gov.tr/TAGEM/Belgeler/yayin/G%C3%BCbre%20Sekt%C3%B6r%20Politika%20Belgesi%202018-2022.pdf> (15.07.2019).
- Gülçubuk, Bülent vd. (2016), “Kırsal Kalkınma Desteklerinin Ulusal Düzeyde Etkileri: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) Projelerinin İncelenmesi”, **TEAD Araştırma Makalesi**, 2(1), 1-10.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü (2017), “Türkiye Kooperatifçilik Raporu 2016”, <http://koop.gtb.gov.tr/data/592ea2dd1a79f514ac499aae/TKR-2016-2017%200804-BASIM.pdf> (04.05.2019).
- Günaydın, Gökhan (2005), **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, Türkiye Tarım Sektörü İçin Bir Çıkış Yolu Olabilir Mi?**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayın. Ankara.
- Günaydın, Gökhan (2006), **Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi.
- Gürbüz, Mahir (2005), **Türkiye İçin Tarım: Durum-Sorun ve Çözüm Arayışları**, Tema Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Güresinli, Cansu (2015), **Avrupa Birliği ve Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları Ve Yapısal Politikalarının Tarihi Gelişiminin Değerlendirilmesi**, AB Uzmanlık Tezi.
- Gürler, Arslan Zafer (2012), **Analitik Tarım Ekonomisi**, 1.Baskı, Nobel Akademik Yayıncılık.
- Gürlük, Serkan ve Turan, Özlem (2013), **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Güvenç, Müge (2010), “Avrupa Birliği Bütçesi’nin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistemi”, **Maliye Dergisi**, (158), 513-530.
- Hasdemir, Mehmet ve Hasdemir, Mine (2016), “Türkiye’de Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programı Uygulamaları”, **International Conference on Eurasian Economies**, 496-503.
- Hasdemir, Mine vd. (2016), **Baklagil (Nohut, Kuru Fasulye, Kırmızı Mercimek) Üretiminde Fark Ödemesi Desteklerinin Etkisi**, TEBGE, Ankara.
- Hayvancılık Genel Müdürlüğü (2015), “Kırmızı Et Stratejisi”, [https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/k%C4%B1rm%C4%B1z%C4%B1%20et/\\_K%C4%B1rm%C4%B1z%C4%B1\\_Et\\_Rapor\\_T%C3%BCm\\_Detaylar%C4%B1yla\\_PDF.pdf](https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/k%C4%B1rm%C4%B1z%C4%B1%20et/_K%C4%B1rm%C4%B1z%C4%B1_Et_Rapor_T%C3%BCm_Detaylar%C4%B1yla_PDF.pdf) (03.09.2018).
- Hennis, Marjoleine (2004), **Globalization and European Integration: The Changing Role of Farmers in the Common Agricultural Policy**, Rowman-Littlefield Publishers, New York.

- Hill, Berkeley (2012), **Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy**, CPI Group (UK) Ltd., London.
- Hill, Berkeley ve Ray, Derek (1987), **Economics For Agriculture: Food, Farming and the Rural Economy**, Macmillan Education, Britian.
- Huffman, Wallace (2001), “Human Capital: Education and Agriculture”, **Handbooks of Agriculture Economics Volume 1A: Agricultural Production**, 334-376.
- Huffman, Wallace ve Orazem, Peter (2007), “Human Resources and Technology Master”, **Handbook of Agricultural Economics Volume 3: Agricultural Development: Farmers, Farm Production and Farm Markets**, 2281-2335.
- IBRD (2001), “Republic of Turkey – Agricultural Reform Implementation Project”, [documents.worldbank.org/curated/en/928461468760194786/pdf/multi0page.pdf](https://documents.worldbank.org/curated/en/928461468760194786/pdf/multi0page.pdf), (03.02.2019).
- ILOSTAT, <https://ilostat.ilo.org/data/> (02.03.2020).
- Ingersent, Kenneth vd. (1998), **The Reform of the Common Agricultural Policy**, New York: Macmillan Press.
- IPARD Programı (t.y.), “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) 2014-2020”, [https://www.tdkk.gov.tr/Content/File/Ipard/IPARDII\\_Programi-Turkce\\_3Cagri.pdf](https://www.tdkk.gov.tr/Content/File/Ipard/IPARDII_Programi-Turkce_3Cagri.pdf) (25.07.2019).
- Işık, Hacı Bayram ve Bilgin, Onur (2016), “The Effects of Agricultural Support Policies on Agricultural Production: The Case of Turkey”, **RSEP International Conferences on Social Issues and Economic Studies**, 111-119.
- Kandemir, Orhan (2011), “Tarımsal Destekleme Politikalarının Kırsal Kalkınmaya Etkisi”, **Ekonomi Bilimler Dergisi**, 3(1), 103-113.
- Karakas, Cemal (2019), **Cooperatives: Characteristics, Activities, Status, Challenges**, European Parliamentary Research Service.
- Karakaya, Süleyman (2013), **Türkiye’de Tarımı Desteklemede Doğrudan Gelir Desteği Uygulamasının Etkinliği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karlı, Bahri vd. (2018), “Türkiye’de Tarımsal Desteklerin Mısır Tarımına Etkileri”, **Akademia Sosyal Bilimler Dergisi**, (1), 307-316.
- Karluk, Rıdvan (2005), **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 8. Baskı, Beta, İstanbul.
- Kazgan, Gülten (2003), **Tarım ve Gelişme**, 2. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

- Kelch, David ve Normile, Mary Anne (2004), “CAP Reform of 2003-04”, **United States Department of Agriculture**, 1-13.
- Kepenek, Yakup (2012), **Türkiye Ekonomisi**, 25.Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Kilit, Gökhan (2012), **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Reform Çalışmaları**, İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu.
- Kıymaz, Taylan (2000), **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde(Hububat, Şeker ve Süt)**, Devlet Planlama Teşkilatı. Nr.2504, Ankara.
- Kıymaz, Taylan (2008), **Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansıması**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. Nr.2754, Ankara.
- Koç, Ayhan ve Giray Handan (2015), “Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Mali Yardımı(IPARD): Türkiye Uygulması ve Yeni Dönem (2014-2020) Değişiklikler”, **Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi**, (51), 314-331.
- Koç, Ali vd. (2015), **Dünya’da ve Türkiye’de Tarım Politikalarında Değişimler ve Arayışlar**, Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII. Teknik Kongresi.
- Korkmaz, Volkan (2015), **Tarım Ürünlerini Destekleme Politikaları: Türkiye ve AB Karşılaştırılması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Mendres Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü-İktisat Anabilim Dalı.
- Köse, Salih (2000), **24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki Ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi**, Devlet Planlama Teşkilatı-Uzmanlık Tezi.
- Kruzlicika, Mihaela (2014), “Challenges of the New Common Agricultural Policy Reform 2014-2020”, **Agricultural Economics and Rural Development**, (1), 93-98.
- Lea, Ruth (2004), **The Essential Guide to the European Union**, Chameleon Press, London.
- Lichtenberg, Erik (2007), “Agriculture and The Enviroment”, **Handbook of Agricultural Economics Volume 3: Agricultural Development: Farmers, Farm Production and Farm Markets**, 2253-3030.
- Lobell, David ve Field, Christopher (2007), “Global Scale Climate–crop Yield Relationships and The Impacts of Rrecent”, **Enviromental Research Letters**, 1-7.
- Lovec, Marko (2016), **European Union’s Common Agricultural Policy Reforms**, Palgrave Macmillan, London.
- Lynggaard, Kennet (2006), **The Comman Agricultrel Policy and Organik Farming**, Athenaem Press.



- Mantino, Francesco (2010), **The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead. Policy Paper 40**, www.notre-europe.eu (06.09.2018).
- Matthews, Alan (2011), **Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development: A Review of Legislative Proposals**, International Centre for Trade and Sustainable Development, Switzerland.
- Moussis, Nicholas (2004), **Guide to European Policies**, (Çev. Ahmet Fethi ), Mega Press.
- Nazlı, Ali Recep ve Küden, Ayzin (2012), “AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye”, **Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi**, 5(2), 93-95.
- OECD, <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm> (15.04.2020).
- OECD (2004), **Analysis of the 2003 CAP Reform**, OECD Publications, France.
- OECD (2007), “Effective Targeting of Agricultural Policies: Best Practices For Policy Design and Implementation”, [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda) (11.12.2018).
- OECD (2019), **Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019**, OECD Publishing, Paris.
- Official Journal of the European Union (2013), **Council Implementing Regulation**, 430/2013, (13.05.2013), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:129:0001:0011:EN:PDF>.
- Olçay, Ceren Arslan (t.y.), “2014-2020 Mali Planı Çerçevesinde Avrupa Birliği Bütçesi ve Ortak Tarım Politikası İlişkisi”, **Hakemli Makale**, 97-114.
- Olçay, Ceren Arslan (2016), “Avrupa 2020 Stratejisi Doğrultusunda Ortak Tarım Politikasının Değişim Trendleri ve Yönelimleri”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, 15(20), 97-124.
- Olçay, Ceren Arslan (2018), “Türk Tarımının Ortak Tarım Politikasına Uyumunu ve Avrupa Birliği Müzakere Sürecine Etkisi”, **Social Sciences Studies Journal**, 3068-3077.
- Olçay, Ceren Arslan (2015), **2014-2020 Mali Planı Çerçevesinde Ortak Tarım Politikası'nın Geleceğinin Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Olgun, Akın (2005), “AB’de Ortak Tarım Politikasının Geçmişi, Reformlar, Mevcut Durum, Geleceği ve Türkiye'nin Uyumunu Açısından Değerlendirilmesi”, **Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü**, Ankara.
- Olper, Alessandro (2008), “The Political Economy of The Fischer Reforms of The Common Agriculture Policy”, Johan F.M. Swinnen (Ed), **Constraints and Causes of the 2003 EU Agricultural Policy Reforms**, içinde ( 83-102), Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Orhan, Osman (1999), **Türkiye’de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası**, İTO Yayınları, İstanbul.

- Övgün, Barış (2010), “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Bir Çıkmaz: Politika Transferi Açısından Tarım Sorunu”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, 9(1), 91-109.
- Özdemir, Zekai (1990), “Türk Tarımında Destekleme Uygulamaları ve Sonuçları”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, (47(1-4)), 262-279.
- Özgüven, Ali (1977), **Tarım Ekonomisi ve Politikası**, Bursa Üniversitesi Yayınları, Bursa.
- Özkar, Tayfun vd. (t.y.),”Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapıdaki Değişimler”, **Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi**.
- Öztürk, Fahriye (2008), “Tarım Kesimi: Türkiye’de Tarımsal Yapı ve Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarihsel Gelişim Süreci”, Gülen Elmas Arslan (Ed), **Çeşitli Yönleriyle Cumhuriyetin 85.Yılında Türkiye Ekonomisi**, içinde (60-92), Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara.
- Özüdoğru, Tijen ve Miran, Bülent (2015), “Türkiye’de Farklı Destekleme Politikalarının Pamuk Arzı Üzerine Etkileri”, **Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi**, 1(2), 9-19.
- Pakdemir, Bekir (2019), “Tarımsal Kooperatiflerin Dünya ve Türkiye’de Mevcut Durumunun Karşılaştırılması”, **Anadolu Ege Tarımsal Enstitüsü Dergisi**, 29(2), 177-187.
- Parasız, İlker (2004), **Türkiye Ekonomisi**, 1. Baskı, Ezgi Kiapevi, Bursa.
- Pezaros, Paulos (1998), “Agenda 2000: Reforming the Common Agricultural Policy Further”, **European Institute of Public Administration**, 22-29.
- Pinilla, Vicente ve Willebald, Henry (2018), “Agricultural Development in the World Periphery: A General Overview”, **Palgrave Studies in Economic History**, 3-28.
- Rehber, Erkan ve Çetin, Bahattin (1998), **Tarım Ekonomisi**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, Bursa.
- Russo, Cailo (2007), **Deficiency Payments and Market Power: Effects of Imperfect Competition on Welfare Distribution and Decoupling**, American Agricultural Economics Association, Portland.
- Schiff, Mavrice ve Valdes, Alberto (2002), “Agriculture and The Macroeconomy, With Emphasis on Developing Countries”, **Handbooks of Agricultural Economics volume 2A: Agriculture and Its External Linkages**, 1422-1451.
- Sorrentino, Alessandro vd. (2011), “From the Fischler Reform to the Future CAP”, Roberto Henke vd. (Ed.), **The Common Agricultural Policy after the Fischler Reform**, içinde (1-19), Routledge, New York.
- Stabler, Mike (1975), **Agricultural Economics and Rural Land Use**, The Macmillan Press Ltd, London.

- Su Politikalar Derneği (2017), **Türkiye Tarımı'nın Yapısal Geleceği**, Uygulamalı Araştırma Merkezi, Ankara.
- Şahin, Hüseyin (1991), **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- Şahinöz, Ahmet (2000), "Tarım Reformu "Made in IMF"". **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18(1), 287-305.
- Şahinöz, Ahmet (2010), "Yeni Binyıl'da Tarım Politikaları", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (19), 331-349.
- Şahinöz, Ahmet (t.y.), **AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Değişim Eğilimleri**, [https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/32b81fa223a1b1e\\_ek.pdf?tipi=14](https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/32b81fa223a1b1e_ek.pdf?tipi=14) (26.08.2019).
- Şaşmaz, Mahmut Ünsal ve Özel, Öznur (2019), "Tarım Sektörüne Sağlanan Mali Teşviklerin Tarım Sektörü Gelişimi Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (61), 50-65.
- Şener, Gözde (2015), **Avrupa 2020 Stratejisi Kapsamında 2013 Sonrası Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Bakışı**, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü AB- Uzmanlık Tezi.
- T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (t.y.), "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı (2014-2020)", [https://www.tkd.gov.tr/Content/File/Ipard/IPARDII\\_Programi-Turkce\\_3Cagri.pdf](https://www.tkd.gov.tr/Content/File/Ipard/IPARDII_Programi-Turkce_3Cagri.pdf) (08.03.2019).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Kararı, 24.10.2019, 2019/ 1691.
- T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2019), <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler/Diger-Tarimsal-Amacli-Destekler/Catak-Destegi> (03.05.2020).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (t.y.), <http://www.bumko.gov.tr> (25.03.2020).
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı (2020), "Bitkisel Üretim Verileri", <https://www.tarimorman.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/BUGEM.pdf> (15.05.2020).
- Tan, Sibel vd. (2010), "Türkiye'de 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Tarım Politikaları: Tarım Reformu Uygulama Projesi – ARIP", **Türkiye IX. Tarım Ekonomisi Kongresi**, 972-976.
- Tangermann, Stefan ve Cramon-Taubadel, Stephan Van (2013), **Agricultural Policy in the European Union - An Overview**, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Göttingen .
- Tarım Kanunu (2006), **T.C. Resmi Gazete**, 5488, (18.04.2006).
- Tarım Stratejisi Belgesi (t.y.), "Tarım Stratejisi (2006-2010)", <http://www.yesilirmak.org.tr/documents/planlama/diger/00000000007.pdf>

- Terin, Mustafa vd. (2013), “Tarımsal Büyümeye Etki Eden Ekonomik Faktörlerin Belirlenmesi Üzerine Bir Çalışma”, **Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, 3(3), 41-50.
- Tezcan, Neslihan Korkmaz (2015), **AB ve Türkiye'deki Tarımsal Destekleme Politikaları (AB Sisteminin Türkiye'ye Uygulanabilirliği)**, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü AB Uzmanlık Tezi., Ankara.
- Thirlwall, Anthony (1999), **Growth and Development**, Palgrave Macmillan ,Hampshire.
- Türkiye İhracatçılar Merkezi (2016), **Tarım Raporu**, Küçük Mucizeler Yayıncılık ve İletişim Hizmetleri, [http://www.tim.org.tr/files/downloads/Raporlar/Tarim\\_Raporu\\_2017](http://www.tim.org.tr/files/downloads/Raporlar/Tarim_Raporu_2017) (12.07.2018).
- Timmerman, Peter (2009), **The Health Check: Further Steps to Adapt the Common Agricultural Policy to New Realities**, EGMONT , Brussels.
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (2008), **Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi (Tarım ve Kırsal Kalkınma Falı)**, Ankara.
- Topçu, Pınar (2012), **Tarım Arazilerin Korunması ve Etkin Kullanılmasına Yönelik Politikalar**, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Tunçer, Mehmet ve Günay, Hamdi Furkan (2017), “Türkiye'de Tarıma Yönelik Desteklerin Avrupa Birliği Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 4(8), 15-30.
- TÜİK, “Dış Ticaret İstatistikleri”, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1046](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046) (30.01.2020).
- TÜİK, “Temel İstatistikler”, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (30,01.2020).
- TÜİK, “Uluslararası Seçilmiş Göstergeler”, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=istgosterge> (30.01.2020).
- TÜSİAD (2014), **“Gıda, Tarım ve Hayvancılık Rekabet Gücü Temel Bulgular”**, TÜSİAD yayımları, İstanbul.
- Uçar, Mustafa ve Vuran, Yunus (2016), “IPARD Programının (Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı) Ülkemiz İstihdamına Etkisi”, **International Journal of Academic Value Studies**, 2(2), 53-81.
- UNCTAD (2019), **2019 Handbook of Statistic.**, New York, <http://unctadstat.unctad.org/> (31.05.2020).
- Varol, Sinan (2003), “Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı”, **TMMOB- Ziraat Mühendisleri Odası**, Ankara.

- Westhoek, Henk vd. (2012), “Greening the CAP An Analysis of the Effects of the European Commission’s Proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020”, **PBL Netherlands Environmental Assessment Agency**, 1-30.
- World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN> (18.01.2020).
- World Bank (2015), **Agricultural Risk Management In The Face Of Climate Change**, Agriculture Global Practice Discussion Paper, Washington.
- WTO, [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/merch\\_trade\\_stat\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm) (26.02.2020).
- WTO (2018), "World Trade Statistical Review 2018", [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2019\\_e/wts2019\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf) (16.12.2019).
- WTO (2019), “World Trade Statistical Review 2019”, [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2018\\_e/wts2018\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf) (16.05.2020).
- Yavuz, Fahri (2005), **Türkiye’de Tarım**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 43-67.
- Yavuz, Fahri ve Dellal, İlkay (2015), **Dünya’da ve Türkiye’de Tarım Politikalarında Değişimler ve Arayışlar**, TMMOB Ziraat Mühendisliği Odası Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII.Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1, Ankara.
- Yavuz, Fahri ve Dilek, Şerif (2019), **Türkiye Tarımına Yeniden Bakış**, SETA Yayınları, İstanbul.
- Yavuz, Gonca Gül vd. (2016), **Buğday, Dane Mısır ve Çeltik Üretiminde Fark Ödemesi Desteklerinin Etkisi**, Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü, Ankara.
- Yıldırım, Çağatay ve Dellal, İlkay (2014), “Avrupa Birliği’nin Yeni Ortak Tarım Politikası”, **XI. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi**, 877-885.
- Yıldırım, Nesrin (2006), **Atatürk’ün İktisadi Egemenlik İlkesinin Kalkınma Politikaları: İlk Hedef: Akdeniz’de İkinci Hedef: İktisat**, Platin Yayınları, Ankara.
- Yıldız, Fazlı (2017), “Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Tarımsal Üretim Üzerindeki Etkisi”, **Sayıştay Dergisi**, 0(104), 45-63.
- Yılmaz, Halil İbrahim ve Çobanoğlu, Ferit (2017), “Türkiye’de Tarım Sektörünü Desteklemeye Yönelik Sağlanan Çeşitli Araçların Tarımsal Üretim Değeri Üzerine Etkilerinin Analizi”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, 23(2), 145-155.
- Yüksel, Burçak vd. (2011), “Avrupa Birliği’nde Çapraz Uyum ve Türkiye İçin Öneriler”, **Ankara Avrupa Supranasyo**, 10(1), 33-65.

## ÖZGEÇMİŞ

Filiz ACAR, 05.09.1994 tarihinde Kayseri İli Kocasinan İlçesi' nde doğdu. 2008 yılında Nuh Mehmet Yamaner İlköğretim Okulu'nu; 2012 yılında Atatürk Anadolu Kız Meslek ve Kız Meslek Lisesi'ni; 2016 yılında da Karadeniz Teknik Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi- Maliye Bölümü'nü bitirdi. 2016 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü- Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans programına başladı.

ACAR, bekar olup, İngilizce bilmektedir.