

TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ ETKİLERİ

İnsanlık tarihi, özünde “karnını doyurma” mücadelesidir. İnsan doğduğunda, ilk önce nefes alır ve ağlar, ardından annesinin memesini arar. Karnını doyurma çabası ölene kadar devam eder. Dolayısıyla tarım, gıda, beslenme gibi konuların insanlık için önemini anlatmaya gerek yoktur.

İnsanoğlu toplayıcılık ve avcılıktan tarıma 10-12 bin yıl önce geçti. Tarıma geçilen ilk bölge Doğu Akdeniz; yani Mezopotamya, Nil nehri civarı ve Anadolu. İnsanlık tarıma geçişle birlikte asalaklıktan üretkenliğe de geçişi sağladı. Yiyecek peşinde göç etmek yerine yerleşik düzene geçişi de sağlamış oldu. Yerleşiklik kültürlerin gelişmesine ve uygarlıkların ortaya çıkmasına yol açtı. Aynı zamanda bilgi birikimini sağladı. Tarımsal üretimin ardından yüzyıllar sonra sanayi üretimine geçebilecek bilgiyi de yerleşiklik sayesinde üretebildi.

Tarımın ve gıda güvenliğini en güzel özetleyen söylemlerden biri 1970’li yılların ABD’li Dış İşleri Bakanı Henry Kissenger’a aittir. Kissenger, “Eğer petrolü kontrol ederseniz ülkeyi kontrol edersiniz, eğer gıdayı kontrol ederseniz nüfusu kontrol edersiniz” saptamasıyla konuyu çok canlı özetlemiştir. Dolayısıyla bir ülkede yaşayanları emperyalizmin kontrol etmesi istenmiyorsa ilk atılması gereken adım gıda güvenliğinin sağlanması olmalıdır.

İktisadi düşünceler tarihinde nüfusun beslenmesi için fikir üretmek eskiye, rahip Thomas R. Malthus’a (1776-1834) kadar gider. Malthus, nüfusun geometrik hızla artarken gıda arzının aritmetik hızla büyüdüğünü belirterek, bunun açlığa ve kitlesel ölümlere yol açacağını ileri sürmüştür. Günümüz dünyasının durumuna bakınca Malthus’un kısmen haklı olduğu söylenebilir. Bugün her dokuz insandan birinin aç olduğu, günde 16 bin çocuğun açlık nedeniyle yaşamını yitirdiğini, A vitamini eksikliğinin yılda 250 bin çocuğun körlüğüne yol açtığını biliyoruz. Bunlara karşılık, dünya nüfusunun çok hızla artmasına rağmen kişi başına düşen gıda tüketiminde de ciddi artışlar var. Son 50 yılda dünya nüfusu 2 kat artarken gıda tüketimi 3 kat artmıştır.

Gıda güvenliği sorunu tarihçilerin tahminlerinden daha iyi imiş gibi görünmekle beraber, günümüzde en önemli kırılganlık su olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyada temiz suyun %70’i tarımda, %22’si sanayide, %8’i ise konutlarda tüketiliyor. Tahmin edildiğinin aksine Türkiye’de bir su fakiri. Çünkü tarımsal uygulamalarda su kullanımı konusunda önemli sıkıntılar yaşıyor. Ne yazık ki bu konudaki toplumsal bilgilenme ve bilinçlenme, istenen düzeyden oldukça uzakta.

Önemine binaen tarımı desteklemeyen hiçbir ülke yoktur. OECD’ye göre, büyük çoğunluğu sanayileşmiş ülkelerden oluşan 51 ülke, 2017 yılında tarımsal desteklemeye 620 milyar \$ para harcamıştır. ABD, AB ve Japonya, dünyada tarımsal desteklemeye en fazla para harcayan ülkelerdir. Zengin ülkeler, tarım sektörünü, üretimini ve ihracatını destekledikleri kadar hiçbir sektörü desteklememektedirler.

a) Tarımda rekabetçi olabilmek için

Tarımsal üretim; bitkisel üretim, hayvancılık, balıkçılık ve ormancılık alt dallarına ayrılır. Üretim için girdi olarak; arazi, işgücü, teknoloji, tohum, damızlık hayvan, fidan enerji ve en önemlisi su lazımdır. Tarımsal destekleme politika seçenekleri oluşturulurken bu girdilerin tek tek ele alınması gerekir. Varsa girdilerin eksiklikleri ve sorunlu alanları hakkında özel önlemler alınması mutlak bir zorunluluktur. Bunların yanı sıra, destekleme politikaları; toprak sahiplerini, toprağını kiraya verenleri, bağımsız tarım çalışanlarını, tarım işçilerini, kooperatifleri ve kamu kurum kuruluşlarını da dikkate alır.

Öte yandan, üreticiler kadar tüketicileri öne çıkaran politika seçenekleri de hayati öneme sahiptir. Çiftçilerin gelir düzeyini garanti etmek ve onların kırsal bölgelerde kalıp üretime devam etmeleri önemlidir. Buna karşılık üreticiye gelir garantisi sağlarken, tüketiciye ek yük yüklemek gibi bir yol seçilirse sorunlar ortaya çıkar. Tüketicinin gıda güvenliği kadar ucuz, kaliteli ve sağlıklı gıda ürünlerine ulaşım da önemlidir. Eğer gıda ürünleri pahalılaşmaya başlar ve ucuzlatmak için ithalat gibi bir seçenek öne çıkarsa piyasada rekabetçi ortamın zedeleneceği açıktır.

Geniş ve verimli tarım alanı olan ülkelerin rekabet şansı diğer ülkelere göre daha fazladır. Tarımın doğal koşullara bağımlı olması nedeniyle elverişli iklim şartlarının varlığı da önemlidir. Dünyaya bakıldığında gelişmiş ekonomilerin, zenginliğin büyük çoğunluğunun kuzey yarım küredeki ılıman ve yağışlı bol bölgelerde toplandığı görülecektir. Bunlar gibi ön koşullar sağlandıktan sonra becerikli üreticiler lazımdır. Çiftçiye yeni teknolojileri kullanmayı öğreten, ülke koşullarına uygun modern tarım tekniklerini kullanabilen üreticiler hem üretimin hem de gıda güvenliğinin garantisidir. Gelişmiş girdi piyasaları, etkin ulaştırma seçenekleri, verimli işletme ve pazarlama politikalarının uygulanması da rekabetin sağlanmasında çok önemlidir. Çünkü fiyat oluşumunda bu politikalar belirleyicidir.

b) İlgili kurumlar

Türkiye'deki tarımsal destekleme ile ilgili ilk yetkili kurum Tarım ve Ormanlık Bakanlığıdır. Ana sorumlu olan bu kuruma, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Türk standartlar Enstitüsü (TSE) gibi yerli kurumları da eklemek gerekir. Dünyada ise, AB Kurumları ile Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi örgütleri hatırlamak lazım.

Yanı sıra, Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), tarım üretici birlikleri, çeşitli kooperatifler ile Su Birlikleri gibi mesleki kuruluşların da destekleme politikalarında çeşitli sorumlulukları vardır. Desteklemenin finansmanında en büyük aktörlerden biri T.C. Ziraat Bankası'dır. Son yıllarda ticari bankalar da tarımsal kredi verme konusunda istekli görünmektedirler. Tarım Kredi Kooperatifleri, sigorta şirketleri de finansman konusunda sınırlı da olsa farklı rollere sahiptirler.

c) Tarım neden desteklenir?

Bu sorunun cevabı "risk" ve "düşük gelir" kelimelerinde gizlidir. Doğaya bağımlı yapısı nedeniyle, tarımsal üretimde risk ve belirsizlik yüksektir. Ülkemizde başta buğday ve arpa olmak üzere üretim, hava koşullarına doğrudan bağlıdır. Tarım ürünlerinin arz veya talebinde oluşacak küçük bir artış veya azalış, fiyatlarında dalgalanmalara yol açmaktadır. Oluşacak bir kuraklık veya sel felaketi gibi doğal olaylar buğday arzına darbe vurunca, ekmeğe olan talebi azaltmak mümkün olmadığından, ekmek fiyatları hızla artacaktır. Böylesi olaylarda en önemli etmenlerden birisi de, tarımsal üretim dönemlerinin çok uzun olmasıdır. Buğdayı ekip, hasat yapmak için bir yıl daha eklemek gerekir. Öte yandan tarımsal ürünlerin uzun süreli depolanması da ancak belirli şartlarda mümkündür. Ve oldukça maliyetli bir işlemdir. Böylesi meşakkatli bir üretim ve satış işlemi için sermaye döngüsü çok yavaştır. Özellikle insan gücüne dayalı üretim için harcanan emeğe karşılık elde edilen gelir düşük kalabilmektedir.

Bu tür sorunlar tüm ekonomiler için geçerlidir. Dolayısıyla doğru soru "tarım desteklenmeli midir?" değil "tarım nasıl desteklenmelidir?" olmalıdır.

Günümüzde gelişmiş ekonomilerde tarımsal desteklerin en önemli amaçlarından birisi, kırsal kesimde üretimi sürdürmektir. Tarımda çalışanlara, sanayide ve hizmetlerde çalışanlar kadar gelir sağlayarak, onların kente göçünün önüne geçilmeye, tarımsal üretimin devamlılığı sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomiler için de can alıcı bir sorundur. Kırdan kente göçün önüne geçemeyen ülkelerde tarımsal üretim darbe yemekte, zaman zaman mutlak ithal zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Tarımsal destekleme bu yönüyle önemli bir sosyal politika aracı olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Özetlemek gerekirse, tarımsal desteklemenin amaçları; tarımsal üretimi arttırmak, gelir adaletine katkı sağlamak ve sosyal politikalara destek sağlamak olarak özetlenebilir.

d) Osmanlı İmparatorluğu döneminde tarım

Ekonomisi toprak ve tarımsal üretime dayanan Osmanlı'da halkın ve özellikle ordunun ihtiyaçları ve devletin gelirleri tarımsal üretime bağlıydı. Bu nedenle devlet tarım kesimine vergi kaynağı ve merkezin (İstanbul'un) gıda ihtiyaçlarının karşılanması olarak bakardı.

Osmanlı'da toprak (memalik) padişaha ait olduğu için özel mülkiyet gelişmemişti. Bu yapı miri arazi olarak bilinmektedir. Miri arazi rejiminde doğrudan yönetim tarafından oluşturulmuş ve hiyerarşik bir mülkiyet sıralaması getirilmiştir. Buna göre toprakta en büyük pay sahibi padişaktır. Köylü irsi ve ebedi kiracı olarak toprağı işlemektedir. Köylü topraktaki tasarruf hakları karşılığında devlete vergi ödeme yükümlülüğüne sahip olmuştur. Genişleyen imparatorlukla birlikte artan nüfus, fetihlerin durması ile istihdam sorunu yaşatmaya başlamıştır. Ancak bir süre sonra devletin geliri azalmaya başlayınca, devlet vergileri artırmış, köylü giderek daha da yoksullaşmıştır.

Üretim deseni değerlendirildiğinde; üretimin %90'ının hububattan oluştuğu görülmektedir. Hububat dışında ise pirinç, pamuk, kendir, kenevir ve tütün üretilmiştir. Ayrıca sebze tarımı ve koyunculuk da üretim faaliyetleri arasındadır. Tanzimat döneminde pamuk tarımı teşvik edilmiş, ipekböcekçiliğinin geliştirilmesi için dutluklara yönelik muafiyetler tanınmıştır. Üreticiye tohumluk dağıtılması, üreticinin kredilendirilmesi çalışmaları, tarım okullarının açılması gibi atılımlar da bu yıllarda başlamıştır.

e) Kısaca Cumhuriyet dönemi tarım politikaları

Cumhuriyet döneminin tarımla ilgili ilk önlemlerini, Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Cemiyeti Başkanı Mustafa Kemal Paşa 1923 yılında almıştır. Aşar vergisi ıslah edilmiş, tütün üretimi ve ticaretinin halkın menfaatine uygun şekilde düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Ziraat Bankasının sermaye yapısının güçlendirilmesine karar verilmiştir. Dahası ormanların ve hayvanların daha teknik ıslahı, sayılarını artırıcı önlemlerin alınmasını düzenleyen esaslara karar verilmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra toprakta özel mülkiyetin önü açılmış, bir kısım toprak topraksız köylülere dağıtılmıştır.

İlk destekleme kapsamına alınan ürün şeker pancarı olmuştur. Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) 1938 yılında kurulmuş ve 1940 yılında buğday, arpa, çavdar, yulaf ve mısır desteleme kapsamına dâhil edilmiştir. Savaş yıllarında çay ve çeltik 1947'de tütün desteklenmeye başlamıştır.

II. Dünya Savaşı yıllarında, savaşa girilmemesine rağmen bir milyon asker silah altına alınmıştır. Ordunun beslenmesi büyük sorun haline getirmiştir. Yanı sıra tarımdan önemli büyüklükte emek çekilince üretim de düşmüştür. Arz talebi karşılayamaz hale gelmiştir.

Savaş sonrası dönem Marshall yardımlarının başladığı yıllardır. Traktör ve tarımsal makinelerin kullanılmaya başlamasıyla tarımsal üretim çok hızlı artmıştır. 1944 yılında Türkiye Zirai Donatım Kurumu kurulmuştur. Gübre ve tarım makinelerinin üretimi ve kullanımı konusunda öncü roller üstlenmiştir.

Demokrat Parti döneminde EBK, Yem Sanayii kurulmuştur. 1960 sonrası Planlı Kalkınma döneminde Kooperatifleşmeye önem verilmiş, tarım satış kooperatifleri kurulmuştur. Bu kooperatifler üzerinden çeşitli sübvansiyonlar uygulanarak, çiftçilerin gelirleri artırılmaya çalışılmıştır. Kooperatifler aracılığıyla fındık, kuru üzüm, kuru incir, ay çiçeği, tiftik ve yapağı, yaş koza, koyun ve sığır, gül yaprağı ve zeytinyağı gibi ürünler destekleme kapsamına alınmıştır.

Planlı dönemin en önemli kazanımı ithal ikameci politika seçeneği nedeniyle, ithalatı engelleyici iç üretimi destekleyici yanının öne çıkmasıdır. Destekleme kapsamının çok geniş ürünlere genişletilmesi ve popülist uygulamalar bir süre sonra tarımsal desteklemenin bütçeye yaptığı baskıyı büyütüştür. Bütçe, diğer harcamaların yanı sıra tarımsal desteklemeler nedeniyle de büyük sapmalara sahne olmuş, açıklar ve borçlanma baskısı büyümüştür.

f) 2001 Krizinden sonra yapılan değişiklikler

Özellikle 1990 sonrasında geniş uygulama alanı bulan popülist destekleme politikalarının kamu açıklarını artıran sonuçları oldu. Yanı sıra üretimde kalite düştü, taban fiyatları dünya fiyatları gözetilmedi, üretim çok desteklenen ürünlere kaydı. Bazı ürünler gereğinden fazla üretilirken bazılarının ithalatı çoğaldı. Buna klasik örnek olarak tütün ve ayçiçeği verilebilir. Üretilebilmesi halinde tüketimi yıllarca karşılayabilecek kadar tütünü depolarda saklayan devlet, yiyecek yağ için gerekli olan ayçiçeğini ithal etmek zorunda kaldı. Tüketici bu stokların maliyetini yansıtan fiyatlar üzerinden tarım ürünü satın aldı. Destekleme politikasının bir kısım maliyetini üstlenmek zorunda kaldı.

Buna rağmen üreticilere yeteri kadar gelir sağlanması hedefine ulaşılamadı. Üreticiler yeteri kadar gelir elde edemeyince, özellikle genç nüfusun kente göçü hızlandı. Dahası devletin desteklemeye kaynak bulması, bütçenin diğer açıklarının da etkisiyle gittikçe zorlaştı. Yük büyümeye başladı. Karmaşık, hedefe ulaşmaktan uzak destekler, zaten sorunlu olan bütçeye ek yük olarak görünmeye başladı.

O dönemin ve sonrasında uygulanan IMF destekli istikrar politikası çok eleştirildi. Ancak bu tartışmalar çoğunlukla yapılanın eleştirisi üzerinde yoğunlaştı. Ne yapılması gerektiği konusunda pek görüş ortaya konmadı. Örneğin, desteklemenin yapıldığı kesime yönelik bir kayıt sisteminin olmaması üzerinde durulmadan Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemesi eleştirildi. Oysa DGD toprak kadastro kaydı olmayan ülkede ne kadar tarım alanı olduğunu, bu tarım alanlarının toprak yapısının kayıt altına alınmasına yönelik olduğunu kimse tartışmadı. Orijinal projede, DGD ile amaçlanan şey toprağı kayıt altına almak ve tahlilini yapmaktır. Böylelikle bir tarlaya ne ekileceğini, hangi ürünün en verimli ürün vereceğini saptayabilmektir. Böylelikle destekleme politikaları da buna göre şekillendirilecekti.

Dahası TMO gibi KİT'lere kısa vadeli dış borç alınarak destekleme yapılmasının gereği olduğu hiç konuşulmadı. Dövizle, yüksek faizle borç alınıp, hububat desteklemesi yapmanın aslında

çiftçiye destek olmadığı, o borçlar geri ödenirken yaşanan sıkıntılar anlaşılmadı. Dahası T.C. Ziraat Bankası'nın görev zararlarının, bütçeden zamanında ödenmemesinin banka bilançosunda yarattığı tahribat 2001 Krizine kadar görülmedi.

2001 Krizinden sonra uygulanmaya başlanan, IMF ve Dünya Bankası destekli mali uyum politikalarının bir ayağı da tarımsal destekleme politikalarıydı. Önce DGD politikaları için pilot uygulamalarla başlandı. Çiftçi Kayıt Sistemi geliştirildi. Ardından TCZB'nin sübvansiyonlu zirai kredi uygulamasına son verildi. Hazine önceden ödeme yapmadan, piyasa faizleriyle aradaki farkı ödemedi ucuz zirai kredi verilmedi. Tarım Satış Kooperatifleri çıkarılan 4572 sayılı Kanunla yeniden yapılandırıldı. (Kanunlar , 2000)

g) Günümüzde tarımın temel sorunları

Tarımsal desteklemede atılan adımlar tarımsal üretimi yeterince arttırmadığı gibi, üreticilerin gelirlerinde de anlamlı bir değişiklik olmadı. Dolayısıyla sorunlar yerinde sayıyor denirse yanlış olmaz. Bu bağlamda tarımsal destekleme politikalarında arayışlara devam etmek bir zorunluluk olarak önümüzde duruyor. Destekleme politikalarının başarılı olabilmesi için ülkemizde tarımın temel sorunlarını doğru saptamak gerekir. Çünkü sorunları çözüme yönelik olmayan politika seçenekleri sonuç olarak bazı kesimlere para aktarılmasından öteye gitmeyen popülist politikalar olacaktır.

Sorunlara en önemlisinden başlanırsa, Türkiye'de tarımsal araziler çok parçalıdır. Optimum işletme büyüklüğü yakalanamamıştır. Araziler miras yoluyla parçalanmış, küçülmüş ve doğal olarak küçük işletmeler mekanizasyondan uzaklaşmıştır. TÜİK'in 2016 yılında yaptığı Tarımsal İşletme Yapı Araştırması, tarımsal işletmelerin %81'inin 100 dekadardan küçük işletmeler olduğunu göstermektedir (TÜİK , 2016). Tarımsal işletmelerin tasarrufunda bulunan arazinin %97'si tarımsal amaçlı kullanılmaktadır. Arazinin yaklaşık %10'u nadasa bırakılan arazidir.

Bu yapı tarımda verimliliğin azalmasının en önemli nedenlerinden biridir. Mirasa dayalı parçalanmanın kültürel nedenleri kadar tarımda çalışan nüfusun çokluğu da etkindir. Örneğin Avrupa Birliğinde nüfusun sadece %4-5 kadarı tarım sektöründe iken bu oran Türkiye'de %25 civarındadır. 1970'lerde Türkiye nüfusunun büyük bölümü, %70'inden fazlası kırsal kesimde yaşarken, son 20 yılda kente göç çok hızlanmıştır.

Bu kadar küçük işletme yapıları, planlanan ürünün hasadının elde edilmesinin önünde engel olabilmektedir. Bunun yanı sıra, doğal afetler sel, dolu, kuraklık gibi faktörler de eklenince üretim sorunu biraz daha sorunlu hale gelmektedir.

Bugüne kadar ülkemizde tarıma ayrılan kaynaklar verimli ve etkin biçimde kullanılmamıştır. Geçmişte tütün, fındık, şeker pancarı, çay gibi ürünlerde istenmeyen, ülkenin birkaç yıllık ihtiyacını karşılayacak stoklar oluşurken, pamuk, yağlı tohumlar ve yem bitkilerinde arz açığını kapatmak için ithalat yapılmaktaydı. Bugün stoklar eritilmekle beraber yağlı tohumlarda ithalat devam etmekte ve bu yolla başka ülkelerin çiftçileri desteklenmektedir.

Öte yandan, siyasi kaygılarla açıklanan taban fiyatlarına göre üretim yapan çiftçiler, bir sonraki yıl aynı ürüne yöneldiğinde yüksek rekolte sebebiyle, piyasada fiyatların düşmesi sonucunda gelir kaybına uğramaktadır.

Üretici fiyat yoluyla desteklenirken, tüketici bu desteklemelerin yükünü üstlenmek zorunda kalarak, tarım ürünlerini yüksek fiyatla temin etmek durumunda bırakılmıştır. Çay üreticisi

ülkelerde 1 kg çayın satış fiyatı 2 doların biraz üzerinde iken Türkiye'deki satış fiyatı 5 dolara yakındır. Bu fiyatlama politikası ile hem tüketici pahalı çay içmekte, cezalandırılmakta hem de özellikle doğu Anadolu'da yurt dışından kaçak getirilen çay içilmektedir. Dahası kaçak çayın Rize'ye kadar getirildiği iddia edilmektedir.

h) Tarımda dışa bağımlılık

Tarımın önemli sorunlarından birisi ve tarımsal destekleme politikalarının başarısını değerlendirmek için ilk değerlendirme kıstası tarımın dışa bağımlılığıdır. Eğer coğrafi bağımlılık gibi yapısal ve çözümü çok zor olan sorunlar yoksa, bir ülke için en büyük tehlikenin gıda ve tarımda dışa bağımlılık olduğunu söylersek yanlış olmaz. Bu bağlamda TÜİK verilerinden yola çıkarak tarım ithalatı ve ihracatındaki gelişmeleri izlemek gerekir.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere ülkemiz tarım ürünleri dış ticaretinin hacmi yıllık 60 milyar doların üzerine çıkmış. Ticaret dengesi genlikle çok küçük bir fazla veriyor. 90'lı yıllarda ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 130'ları geçerken, bu oran son yıllarda yüzde 100'ün biraz üzerinde seyrediyor.

Tarım ürünleri ticareti (Milyon \$)

TARIM ÜRÜNLERİ DIŞ TİCARETİ (STIC) (Milyon \$)						
Yıllar	İhracat	İthalat	Denge	İhracat Değişim %	İthalat Değişim %	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı %
1996	4.949	4.866	83			101,7
1997	5.470	4.927	543	10,5	1,3	111,0
1998	5.053	4.322	731	-7,6	-12,3	116,9
1999	4.442	3.398	1.044	-12,1	-21,4	130,7
2000	3.856	4.156	-300	-13,2	22,3	92,8
2001	4.349	3.080	1.269	12,8	-25,9	141,2
2002	4.052	3.995	57	-6,8	29,7	101,4
2003	5.257	5.265	-8	29,7	31,8	99,8
2004	6.501	6.059	442	23,7	15,1	107,3
2005	8.309	6.480	1.829	27,8	6,9	128,2
2006	8.634	7.286	1.348	3,9	12,4	118,5
2007	9.769	9.812	-43	13,1	34,7	99,6
2008	11.474	13.038	-1.564	17,5	32,9	88,0
2009	11.190	9.631	1.559	-2,5	-26,1	116,2
2010	12.664	12.880	-216	13,2	33,7	98,3
2011	15.279	17.575	-2.296	20,6	36,5	86,9
2012	15.994	16.370	-376	4,7	-6,9	97,7
2013	18.811	18.944	-132	17,6	15,7	99,3
2014	20.399	20.480	-80	8,4	8,1	99,6
2015	18.888	17.618	1.270	-7,4	-14,0	107,2
2016	18.498	17.142	1.356	-2,1	-2,7	107,9
2017	19.094	20.099	-1.005	3,2	17,2	95,0
2018	19.864	19.931	-67	4,0	-0,8	99,7
2019	20.279	19.751	529	2,1	-0,9	102,7
2020	21.241	19.670	1.571	4,7	-0,4	108,0
2021	25.901	24.323	1.578	21,9	23,7	106,5
2022	31.068	32.047	-979	19,9	31,8	96,9
2023	32.261	30.162	2.099	3,8	-5,9	107,0

NOT: STIC 0,1,22,23,24,25,26,29,4 kalemleri

Tarımsal desteklemenin en önemli nedeni gıda güvenliği olduğuna göre, dış ticaretin gıda maddeleri dengesine daha yakından bakmanın gerekli olduğu açıktır. Aşağıdaki tablo 1996-2023 yılları arasında gıda maddeleri dış ticaret dengesini, değişimi ve ihracatın ithalatı karşılama oranını gösteriyor.

Gıda maddeleri ihracatı genellikle ithalatından fazla. Ancak ithalatın, ihracatı karşılama oranı yıllar itibarıyla düşüyor. Bu durum, ithalatın ihracattan daha hızlı artmasının diğer deyimle dışa bağımlılığın fazlaştığının göstergesi. İthalatın artmasının önüne geçmek için, tarımsal üretim ve tarımsal destekleme politika seçeneklerine daha çok önem verilmesini gerektirmektedir.

Gıda maddeleri ticareti (Milyon \$)

GIDA MADDELERİ DIŞ TİCARETİ (STIC) (Milyon \$)						
Yıllar	İhracat	İthalat	Denge	İhracat Değişim %	İthalat Değişim %	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı %
1996	4.557	2.831	1.726			161,0
1997	5.133	2.649	2.484	12,6	-6,4	193,8
1998	4.688	2.311	2.377	-8,7	-12,8	202,9
1999	4.085	2.038	2.047	-12,9	-11,8	200,4
2000	3.543	2.133	1.410	-13,3	4,7	166,1
2001	3.997	1.487	2.510	12,8	-30,3	268,8
2002	3.668	1.912	1.756	-8,2	28,6	191,8
2003	4.735	2.791	1.944	29,1	46,0	169,7
2004	5.891	3.090	2.801	24,4	10,7	190,6
2005	7.714	3.284	4.430	30,9	6,3	234,9
2006	7.932	3.486	4.446	2,8	6,2	227,5
2007	9.007	5.167	3.840	13,6	48,2	174,3
2008	10.705	8.503	2.202	18,9	64,6	125,9
2009	10.582	6.108	4.474	-1,1	-28,2	173,2
2010	11.869	7.413	4.456	12,2	21,4	160,1
2011	14.207	10.653	3.554	19,7	43,7	133,4
2012	15.026	10.420	4.606	5,8	-2,2	144,2
2013	18.025	12.692	5.332	20,0	21,8	142,0
2014	19.568	14.274	5.294	8,6	12,5	137,1
2015	18.138	12.310	5.829	-7,3	-13,8	147,3
2016	17.736	12.085	5.651	-2,2	-1,8	146,8
2017	18.361	13.951	4.410	3,5	15,4	131,6
2018	18.962	13.971	4.991	3,3	0,1	135,7
2019	19.364	14.281	5.083	2,1	2,2	135,6
2020	20.328	14.635	5.692	5,0	2,5	138,9
2021	24.499	17.220	7.279	20,5	17,7	142,3
2022	29.315	22.624	6.691	19,7	31,4	129,6
2023	30.437	23.478	6.959	3,8	3,8	129,6

NOT: STIC 0,1,22,4 kalemleri

Benzeri bir değerlendirmeyi tarımsal hammaddeler için yapınca resim değişmektedir. Bu alanda dış ticaret dengesi sürekli açık vermektedir. Aşağıdaki tablo bize, son yıllarda bu açığın 4-7 milyar \$ arasında değiştiğini gösteriyor. Yeteri kadar hammadde üretimi yapılamıyor. Tarımsal hammadde üretiminin bu yapısı karar alıcılar tarafından ivedilikle ele alınması gereken bir sorundur. Tarımsal destekleme politikalarında yapılacak kapsamlı bir değişimle, yurtdışında üretilmesi mümkün olan ürünlere desteklemede öncelik verilmelidir.

Konunun gıda güvenliği kadar, TÜFE sepetinin en önemli kalemlerinden olan gıda ürünlerinin fiyatlarını da etkilediği göz önüne alınmalıdır. Hammaddesi yurt dışından getirilen gıda ürünlerinin fiyatlarındaki değişim, ürüne olan talep kadar kurlardaki değişime de bağımlı hale gelmektedir. Böylelikle gıda ürünlerinin fiyatlarındaki hızlı yükselişin önüne geçmek için verilen mücadele daha da zorlaşmaktadır

Tarımsal Hammadde Ticareti (Milyon \$)

TARIMSAL HAMMADE DIŞ TİCARETİ (STIC) (Milyon \$)						
Yıllar	İhracat	İthalat	Denge	İhracat Değişim %	İthalat Değişim %	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı %
1996	392	2.035	-1.643			19,3
1997	337	2.278	-1.941	-14,0	11,9	14,8
1998	365	2.011	-1.646	8,3	-11,7	18,2
1999	357	1.360	-1.003	-2,2	-32,4	26,3
2000	313	2.023	-1.710	-12,3	48,8	15,5
2001	352	1.593	-1.241	12,5	-21,3	22,1
2002	384	2.083	-1.699	9,1	30,8	18,4
2003	522	2.474	-1.952	35,9	18,8	21,1
2004	610	2.969	-2.359	16,9	20,0	20,5
2005	595	3.196	-2.601	-2,5	7,6	18,6
2006	702	3.800	-3.098	18,0	18,9	18,5
2007	762	4.645	-3.883	8,5	22,2	16,4
2008	769	4.535	-3.766	0,9	-2,4	17,0
2009	608	3.523	-2.915	-20,9	-22,3	17,3
2010	795	5.467	-4.672	30,8	55,2	14,5
2011	1.072	6.922	-5.850	34,8	26,6	15,5
2012	968	5.950	-4.982	-9,7	-14,0	16,3
2013	786	6.251	-5.465	-18,8	5,1	12,6
2014	831	6.206	-5.374	5,7	-0,7	13,4
2015	750	5.308	-4.558	-9,8	-14,5	14,1
2016	762	5.057	-4.295	1,6	-4,7	15,1
2017	733	6.148	-5.416	-3,9	21,6	11,9
2018	902	5.960	-5.058	23,2	-3,1	15,1
2019	915	5.469	-4.554	1,4	-8,2	16,7
2020	913	5.035	-4.121	-0,2	-7,9	18,1
2021	1.402	7.103	-5.701	53,5	41,1	19,7
2022	1.753	9.423	-7.670	25,0	32,7	18,6
2023	1.824	6.684	-4.860	4,1	-29,1	27,3

Not: STIC 21,23,24,25,26,29 kalemleri

Sonuç olarak tarımsal üretimde dışa bağımlılığı azaltacak politika seçeneklerinde bazı sorunlar olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. O zaman tarımsal desteklemenin bu alanı da dikkate alacak şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir. Tarımın artan düzensiz göçleri de dikkate alınca geleceğin en can alıcı sorunlarından olacağını şimdiden görüyoruz. Bu bağlamda bir yandan içerideki nüfusu diğer yandan suya ulaşımında ve tarım tekniklerini kullanımında sorunları

olan az gelişmiş ülkelerden, yani güney yarım küreden kuzeye doğru artan düzensiz göç dalgasına şimdiden sıkı önlemler alınmasının gereği çok açıktır.

i) Tarımsal destekler

Tarımsal destekler ülkeden ülkeye değişmekle beraber, hedef gıda güvenliği ve çiftçiye gelir garantisi olunca farklı yöntemler kullanılmaktadır.

En çok kullanılan destek, piyasa fiyatı desteğidir. Bununla belli bir hedef fiyat garantisi ile doğrudan veya dolaylı olarak ürün alımı yapılır. Türkiye’de yaş çay alımları buna bir örnektir.

Yanı sıra, tarımsal üretim yapan üreticilere doğrudan destekler de verilebilir. İşlenen arazinin büyüklüğüne, ürün miktarına, hayvan sayısına, geçmiş dönemlerde elde edilen gelire, girdi kullanımına ve toplam tarım gelirine göre yapılan doğrudan ödemeler vardır. 2001 sonrası dönemde uygulanan Doğrudan Gelir Desteği, hayvan başına ödenen primler buna birer örnektir.

Telafi edici ödemeler diğer bir tarımsal destek türüdür. Üretim yapılmaması için verilen tazminatlar, gelir kaybı karşılığında yapılan ödemeler, tarım sigortası prim destekleri ve doğal afet ödemeleri telafi edici ödeme örnekleridir. Türkiye’de en çok görülen örnek doğal afet ödemeleridir.

T.C. Ziraat Bankası ile Tarım Kredi Kooperatiflerinin verdiği tarımsal üretime yönelik kredilerin en önemli özelliği, faizlerinin normal kredi faizlerinin altında olmasıdır. Aradaki fark “görev zararı” olarak Hazine tarafından bankaya ödenmektedir. Bu bağlamda tarımsal destekleme için transfer edilen kaynağın yanı sıra TCZB’ye yapılan “görev zararı” ödemelerinin önemli bölümünün de tarımsal kesime ödendiğini hatırlamakta yarar vardır.

Devlet, tarımı desteklerken, üretimin ve pazarlamanın daha sağlıklı yapılmasına yönelik sulama kanalları, ürün borsaları vb. alt yapıları yatırımları yapmalıdır. Küçük işletmelerin bir araya gelerek büyük kaynak ve organizasyon gerektiren altyapı projelerini hayata geçirmeleri olanaksızdır. Bunların yanında sektörün durumuna yönelik araştırmaları da kamu yapmalıdır. Hem tarımsal üretimin planlanması hem de destekleme politikaları seçeneklerinin ne kadar etkili olduğunun araştırılması gerekir. Bunun çiftçiler tarafından yapılmasının zorlukları ortadadır.

Yukarıda sıklıkla belirtildiği gibi, tarım üretimi dünyada en çok korunan ve desteklenen sektördür. Tarımsal dış ticaretin korunması gümrük vergileri ve/veya tarife dışı engeller¹ yoluyla yapılmaktadır. Dünyada sıklıkla uygulanan tarım dış ticaretindeki korumacılık ve aşırı destekleme politikalarının sonucunda, gelişmiş ülkelerin sübvansiyonlu ihraç fiyatları tarımsal ithal ürünlerinin fiyatlarını az gelişmiş ülkelerde üretim maliyetlerin de altına düşürmektedir. Böylelikle içeride maliyetli üretim yerine dışarıdan sübvansiyonla edilecek fiyatı düşürülmüş ürün ithal edilmektedir. Sonunda yerli üretim baltalanmakta, özellikle gıdada dışa bağımlılık artmaktadır. Diğer yandan artan ithalat ekonomilerin biraz daha dolarize olmasına yol açmaktadır. Kısacası dışa bağımlılık artmaktadır.

j) OECD Tarımsal Destekler Sınıflandırması

Tarımsal destekler, dünyada üzerinde en çok durulan maliye ve dış ticaret politikaları konularındandır. Bir yandan dış ticaretteki korumalar ve sübvansiyonlar öte yandan içeride

¹ Tarife dışı engellere, ithalatı yapılan tarım ürünü için özel bir laboratuvarında incelemesini şart koşmak gibi örnekleri gösterebiliriz.

verilen desteklerin yarattığı etkiler OECD tarafından yakından izlenmektedir. Bu izlemede OECD'nin temel amacı, dünya ticareti dengelerinin nasıl etkilendiğini anlamaktır. Bununla beraber bütçelere gelen yükler de ülke karşılaştırmaları açısından en sağlıklı olarak buradan izlenebilmektedir. Her yıl yayınladığı raporlarla dünyadaki sanayileşmiş ekonomilerin yanı sıra, Türkiye, Çin, G. Kore, Şili dâhil 51 ülkenin tarımsal destekleme politikalarının durumunu anlamak kolaylaşmaktadır. (OECD, 2018)

OECD çalışmalarında Toplam Destek Tahmini hesaplaması önemlidir. Bununla bir yıl için vergi verenler ve tüketiciler üzerinden üreticilere sağlanan toplam desteklerin parasal değerinin milli gelire oranını gösterilmektedir. Bu oran parasal büyüklüklerin ne kadar olduğunu göstermesinin yanı sıra kaynakların sektörel olarak nasıl dağıtıldığını açıklamayı amaçlar.

Toplam destek tahmininin çeşitli alt kalemleri vardır. Birisi Üretici Desteği Tahminidir. Piyasa fiyatı desteği ve bütçeden sağlanan transferlerin üretici gelirleri içindeki payını hesaplar. Alt kalemlerin diğeri Genel Hizmetler Desteği Tahminidir. Bu bölümde altyapı yatırımları, tarımsal sektöre verilen her türlü eğitim için yapılan harcamalar, koruma ve kontrol faaliyetleri, pazarlama amaçlı destekler ile ARGE destekleri ele alınmaktadır. Son alt kalem Tüketici Desteği Tahminidir. Bu tahminler, iç fiyatlardaki artışlar yoluyla üreticiye yapılan transferi göstermektedir. Bu rakam OECD genelinde (tüketicilere yönelik gıda desteği programları uygulayan ABD haricinde) eksi değerlidir.

Aşağıdaki tabloda bu tahminlerin değerleri dönemler itibariyle yer almaktadır.

OECD Türkiye Tarımsal Destek Tahminleri

Türkiye: Tarımsal Destek Tahminleri								
	1986-88	2000	2009	2016	2017	2018	2020	2022
Üretici Destek Tahmini (PSE) (%)	22,8	28,4	21,0	24,9	21,0	15,9	23	13,6
Genel Hizmet Desteği Tahmini (%)	7,4	35,1	18,6	14,4	19,3	20,0	7,1	27,3
Tüketici Destek tahmini (CSE) (%)	-22,6	-24,4	-16,7	-20,0	-11,0	-9,3	-7,8	-6,3
Toplam Destek Tahmini (TSE) (GSYH %)	4,0	4,4	1,7	2,2	1,7	1,4	1,3	1,5
Toplam Bütçe Desteği Tahmini (GSYH %)	1,1	2,0	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3

İlk üç oran, kalemler itibariyle destek tahminlerinin ne kadarının bütçeden ve gümrük korumalarından kaynaklandığını göstermektedir. Diğer bir deyimle, 1986-88 yıllarında üretici gelirlerinin yaklaşık beşte biri kadarı bütçeden aktarılan veya gümrük korumacılığı ile elde edilen kaynaktır. Son iki satırda yer alan Toplam Destek Tahmininin ve Toplam Bütçe Desteği Tahmininin milli gelire oranlarını göstermektedir.

OECD oranlarını ülke karşılaştırmalarıyla izlemek sübvansiyonlu tarım ürünleri dış ticaretini izlemek açısından önemli ip uçları vermektedir. Örneğin toplam bütçe desteğinin en yüksek olduğu yer Avrupa Birliği'dir. Oradan yapılan her ihracata bütçeden önemli destek primleri ödenmektedir.

k) Tarım Kanunu

2006 yılında çıkarılan Tarım Kanunu ile tarımda önemli değişiklikler ile gündeme gelmiştir. Örneğin yıllık tarımsal desteklerin toplamının o yılın milli gelirinin yüzde birinden az olmaması hükme bağlanmıştır (Tarım Kanunu, 2006). Kanunun Tarımsal desteklemelerin finansmanı başlıklı 21. Maddesi "*Tarımsal destekleme programlarının finansmanı, bütçe kaynaklarından ve dış kaynaklardan sağlanır. Bütçeden ayrılacak kaynak, gayrisafi millî hasılanın yüzde birinden az olamaz.*" hükmünü içermektedir.

Kanunla Tarımsal Destekleme Kurulu kurulmuştur. Alınacak kararların burada değerlendirilmesi ve sonuçların izlenip değerlendirilmesi bu kurulda yapılmaktadır.

Kanunda belirtilen tarımsal destekleme araçları şunlardır:

a) **Doğrudan gelir desteği:** Üreticilere, tarımsal üretim amacıyla işledikleri araziler için Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen birim ödeme miktarı üzerinden, doğrudan ödeme yapılır. Ödeme miktarları, üreticilerin tarım politikaları amaçları ve çevre koruma koşullarına uyumunu kolaylaştırmak üzere farklı düzeylerde belirlenebilir. Doğrudan gelir desteği ödemelerine ilişkin esas ve usuller, bu Kanunun temel yapısıyla çelişmeyecek şekilde, her yıl Kurulun tavsiyesi ile Bakanlık tarafından çıkarılacak uygulama tebliğleri ile belirlenir.

b) **Fark ödemesi:** Çiftçilere üretim maliyetleri ile iç ve dış fiyatlar dikkate alınarak fark ödemesi desteği verilir. Fark ödemesi desteği öncelikle arz açığı olan ürünleri kapsar. Her yıl, fark ödemesi kapsamına alınacak ürünler ile ödeme miktarları Kurul tarafından belirlenir. Fark ödemesinden yararlanacak çiftçilerden üretim faaliyeti ve ürünlerin satışına ilişkin belgeler istenebilir.

c) **Telaflı edici ödemeler:** Üreticilerin arz fazlası olan ürünlerin üretiminden vazgeçerek alternatif ürünlere yönelmeleri teşvik edilir. Üreticilere, arazilerinde alternatif ürünleri yetiştirmelerinden dolayı karşılaşılabilecekleri gelir kayıplarını önlemek üzere telaflı edici ödeme yapılır. Her bir üretici için yapılacak ödeme miktarı, üreticinin alternatif ürünlerin üretimine ayırdığı arazi miktarı ile birim ödeme miktarının çarpımı suretiyle hesaplanır. Üreticilerin bir araya gelerek, alternatif ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması için yapacakları yatırımların finansmanı için ek ödemeler yapılabilir. Telaflı edici ödemelerin ürün kapsamı, ürünler bazında birim ödeme miktarları, ödeme süreleri ve ek ödeme miktarları her yıl Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

ç) **Hayvancılık destekleri:** Hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi ve su ürünlerinin desteklenmesi amacıyla destekleme tedbirleri alınır. Hayvancılık desteklemelerinde, bölge ve iller bazında farklı destekler uygulamaya ve ödeme miktarlarını belirlemeye, Cumhurbaşkanı yetkilidir.

d) **Tarım sigortası ödemeleri:** Üreticilerin, üretim materyallerini ve ürünlerini sigorta ettirmelerini teşvik etmek üzere, sigorta prim bedellerinin bir kısmı Devlet tarafından karşılanır. Tarım sigortasından yararlanacak ürünler ile teminat altına alınacak riskler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

e) **Kırsal kalkınma destekleri:** Kırsal gelirlerin artırılması ve çeşitlendirilmesi, kırsal altyapı ve sosyal yapının güçlendirilmesi ile doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi amacıyla, kırsal toplum kesimlerinin birlikte veya ferdî olarak yürütecekleri yatırım projelerinin maliyetinin bir kısmı, masraf paylaşma esasına göre, Devlet tarafından karşılanır. Kırsal kalkınma destekleri uygulaması Bakanlık tarafından yapılır. Kırsal yatırımların desteklenmesinde, köy ve diğer kırsal alanda yaşayan topluma istihdam sağlayıcı tarımsal ve tarım dışı ekonomik yatırımlara öncelik tanınır. Kırsal kalkınma destekleri çerçevesinde desteklenecek projeli yatırımlarda; hedef kitle ve yerel paydaşların katılımı, tabandan yukarı yaklaşım, sürdürülebilirlik, uygun teknolojilerin kullanılması ve modern işletmecilik

sistemlerinin yaygınlaştırılması ilkelerine uyulması esastır. Desteklenecek yatırım projelerinin konuları, desteklemelerin proje türleri bazında hangi oranlarda yapılacağı ve uygulamaya dönük diğer hususlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

f) **Çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri:** Erozyon ve olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, işlemeli tarım yapan üreticilerin, arazilerini doğal bitki örtüleri, çayır, mera, organik tarım ve ağaçlandırma için kullanmalarını teşvik etmek üzere, kendilerine belirli bir süreyi kapsayacak şekilde, çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri sağlanır. Ödemeler, Bakanlık ile üreticiler arasında akdedilecek sözleşmelere dayalı olarak ve birim arazi üzerinden yapılır. Her bir üretici için yapılacak çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri ödemesi, üreticilerin bu program için tahsis edecekleri arazi miktarı ile birim ödeme miktarının çarpımı ile hesaplanır. Üreticilerin, bu araziler üzerinde ayrıca çevre koruma tedbirleri almaları da istenir. Çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri ödemelerinin hangi arazilerde uygulanacağı, sözleşmelerin kapsamı, ödemelerin süresi ve ödeme miktarları Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

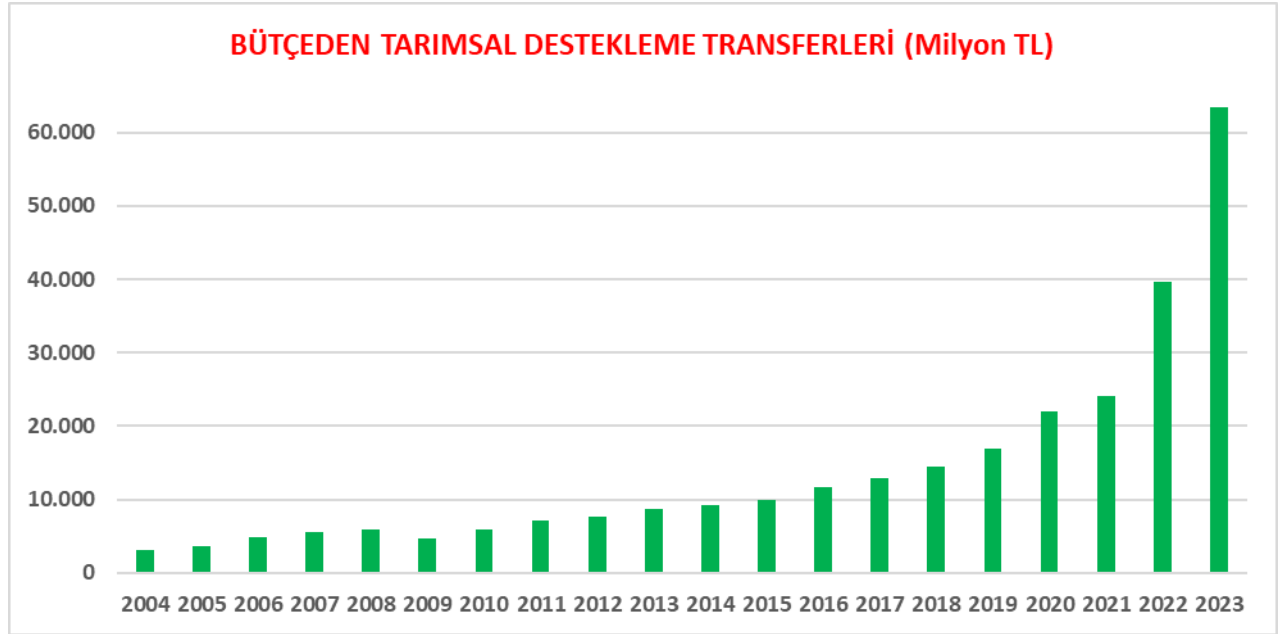
g) **Diğer destekleme ödemeleri:** Araştırma, geliştirme ve tarımsal yayım desteği, pazarlama teşvikleri, özel depolama yardımı, kalite desteği, piyasa düzenlemeleri desteği, organik üretim desteği, imha desteği, ürün işleme desteği, gerektiğinde bazı girdi destekleri ile tarım havzaları destekleri ve benzer konularda destekleme araçları kullanılabilir. Bu destekleme araçları her yıl Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

ğ) **Tarla içi sulama sistemi destekleri:** Tarla içi sulama sistemi hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla, çiftçilerin birlikte veya ferdî olarak yürütecekleri yatırım projelerinin maliyetinin bir kısmı, tarla içi sulama desteği olarak Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından karşılanabilir. Tarla içi sulama sistemi desteklerine ilişkin işlemler Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülür. Destekleme oranını, proje türleri bazında veya toplu olarak belirlemeye ve uygulamaya ilişkin diğer hususları düzenlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.

1) Bütçeden yapılan tarımsal destekleme transferleri

Tarımsal desteklerin konumuz olmasının nedeni bütçeden aktarılan kaynaklardır. Gerek doğrudan bütçe harcamalarıyla ve/veya tarımsal üretim ve destekleme için kurulan KİT'ler (TMO, TİGEM, EBK vb.) üzerinden bütçeden kaynak aktarılmaktadır. Bütçeden doğrudan yapılan Doğrudan Gelir Desteği, prim ödemeleri gibi ödemeler kadar vergi muafiyetleri, enerji fiyatlarında indirim gibi dolaylı ödemeler de önemlidir. Aşağıdaki tabloda yıllar itibarıyla bütçeden yapılan transferlerin miktarı yer almaktadır.

Bütçeden Yapılan Tarımsal Amaçlı Transferler (Milyar TL)



Toplam ödemelerin yanında bütçeden yapılan ödemelerin Tarım Kanununda yer aldığı şekliyle ayrıntısı, 2004, 2009, 2017, 2020-23 yılları için aşağıdaki Tablo 'da yer almaktadır.

Tarımsal Destekleme Ödemeleri

CARİ FİYATLARLA (MİLYON TL)	2004	2009	2017	2020	2021	2022	2023
Alan Bazlı Tarımsal Destek Ödemeleri	2.480	1.247	3.183	5.287	7.437	10.857	18.584
Fark Ödemesi	334	2.007	3.335	5.842	4.514	9.524	7.759
Hayvancılık Destek Ödemeleri	209	908	3.793	6.862	7.256	9.753	15.406
Kırsal Kalkınma Amaçlı Tarımsal Destekleme		247	1.053	1.436	1.632	1.825	6.307
Tarım Sigortası Destekleme Hizmetleri		61	900	1.140	1.555	3.856	5.200
Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler	61	175	574	1.402	1.731	3.827	10.124
GENEL TOPLAM	3.084	4.749	12.838	21.969	24.125	39.642	63.379

Bütçede bu ödemelerin daha ayrıntılı bilgileri de görülmektedir. 2019 yılı bütçesindeki ayrıntılar aşağıda tabloda görülmektedir. Bu kalemler Tarımsal Destekleme Kurulunda kararlaştırıldıktan sonra her yıl açıklanan Cumhurbaşkanlığı kararları ile açıklanmaktadır.

Ayrıntılara bakıldığında DGD, hayvancılık destekleme ödemeleri, zeytinyağı ödemelerinden tutun da organik tarım destekleri, hayvancılık ıslahına verilen paralara kadar birçok seçenek vardır. Bu kadar çeşitli destek kalemlerini koordine etmek, uyum sağlamak, verimlilik açısından sonuçlarını kontrol etmek kolay değildir.

2019 Yılında Bütçeden Yapılan Tarımsal Amaçlı Transferler

2019 Yılında Bütçeden Tarımsal Amaçlı Transferler	
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	Kurumsal Kapasite Geliştirme (IRFO) Desteği Ödemeleri
Ürün Destekleme Ödemeleri	Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Prog. Desteği Ödemeleri
Hayvancılık Destekleme Ödemeleri	Kırsal Kalkınma Destekleme Ödemeleri
Tarım Reformu Uygulama Projesi	Bitkisel Ürün Sigortası Desteği Ödemeleri
Mazot Desteği Ödemeleri	Sera Sigortası Desteği Ödemeleri
Gübre Desteği Ödemeleri	Kümes Hayvanları Sigortası Desteği Ödemeleri
Kütlü Pamuk Desteği Ödemeleri	Diğer Tarım Sigortası Destek Ödemeleri
Yağlık Ayçiçek Desteği Ödemeleri	Patates Sigilli Desteği Ödemeleri
Soya Fasulyesi Desteği Ödemeleri	Çay Budama Tazminatı Desteği Ödemeleri
Kanola Desteği Ödemeleri	Çay Budama Masrafları Ödemeleri
Dane Mısır Desteği Ödemeleri	Çevre Amaçlı Tarımsal Destekleme Ödemeleri
Zeytinyağı Desteği Ödemeleri	Ar-Ge Desteği Ödemeleri
Aspir Desteği Ödemeleri	Sertifikalı Tohum Kullanım Desteği Ödemeleri
Çay Desteği Ödemeleri	Sertifikalı Fidan Kullanım Desteği Ödemeleri
Buğday Desteği Ödemeleri	Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (ÇMVA) Katılım Primi
Çeltik Desteği Ödemeleri	Kuraklık Desteği Ödemeleri
Diğer Hububat Desteği Ödemeleri	Toprak Analizi Desteği Ödemeleri
Diğer Fark Ödemeleri	Organik Tarım Desteği Ödemeleri
Yem Bitkileri Desteği Ödemeleri	İyi Tarım Uygulamaları Desteği Ödemeleri
Alet ve Makine Desteği Ödemeleri	Bakliyat Desteği Ödemeleri
Damızlık Büyükbaş Hayvan (Düve) Desteği Ödemeleri	Su Ürünleri Desteği Ödemeleri
Suni Tohumlama Desteği Ödemeleri	Sertifikalı Tohum Üretim Desteği Ödemeleri
Süt Desteği Ödemeleri	Tarım Danışmanlığı
Et Desteği Ödemeleri	Bambus Arısı Desteği
Buzağı Desteği Ödemeleri	Fındık Üreticileri Alan Bazlı Gelir Desteği
Arıcılık ve Bal Desteği Ödemeleri	Fındık Alternatif Ürün Desteği
Hastalıklardan Arı İşletme Desteği Ödemeleri	Fındık Söküm Tazminatı
Aşı Desteği Ödemeleri	Alan Bazlı Don Desteği Ödemeleri
Su Ürünleri Desteği Ödemeleri	Büyükbaş Hayvan Besi Desteği
Sağım Hijyeni ve Süt Kalitesi Desteği Ödemeleri	Küçükbaş Hayvan Sigortası Desteği Ödemeleri
İslah Amaçlı Küçükbaş Hayvan Yetiştirici Birlik. Des.Ö.	Süt Regülasyonu Desteği Ödemeleri
Hayvan Gen Kaynakları Desteği Ödemeleri	Biyolojik Mücadele Desteği Ödemeleri
Tiftik Üretimi Desteği Ödemeleri	IPARD Ulusal Eş Finansman Katkı Payı Ödemeleri
İpek Böceği Desteği Ödemeleri	Sürü Yöneticisi İstihdamı Desteği Ödemeleri
Gıda Güvenliği Desteği Ödemeleri	Lisansız Depolarda Ürün Depolama Kira Desteği
Hayvan Kimlik Sistemi Desteği Ödemeleri	Beş Dekar Altındaki Küçük İşletme Desteği
Büyükbaş Hayvan Hastalıkları Tazminatı Desteği Ödemeleri	Diğer Tarımsal Amaçlı Transferler
Diğer Hayvancılık Desteği Ödemeleri	Büyük Baş Damızlık Hayvan Alım Desteği
Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması Des. Öde.	Sertifikalı Fidan Üretim Desteği Ödemeleri
Alternatif Ürün Desteği Ödemeleri	Geleneksel Zeytin Bahçelerinin Rehabilitasyonu Desteği
Tarımsal Sulama Elektrik Desteği	Bitki Karantinası Tazminatı Desteği Ödemeleri

Bunların dışında bir de tüketiciler tarafından finanse edilen destekler vardır. Yukarıda bahsedilen gümrük vergileri ve tarife dışı engeller ile tüketicinin daha ucuza alabileceği ürünlerin ekonomiye girişi engellenmektedir. Burada bir dilemma söz konusudur. Dünyada tarımı desteklemeyen ülke olmadığı için tüm tarım ürünlerinin ihracatında yoğun sübvansiyonlar uygulanmaktadır. Dolayısıyla ithal edilen ürünü ucuz olarak kabul etmek ilk bakışta doğru olabilir. Ancak içeride üretimi biten tarımsal ürünü bir süre sonra zorunluluk karşısında olduğundan daha pahalı almak gerekecektir.

m) Sonuç yerine

Konunun girişinde de belirtildiği gibi Türkiye’de planlamanın olmaması, tanımlanan bir destekleme stratejisine tam olarak uyulmaması sorunların çözümünü ertelemekte, istenen amaçlara ulaşılmasını engellemektedir. Destekleme stratejisinin temeli, planlama ve hangi ürünlerin nasıl destekleneceğinin önceden belirlenmesi olmalıdır. Oldukça çeşitli olan destekleme kalemlerinin büyük çoğunluğunun gerçek amaçlarına uygun olarak kullanılmadığı bilinmektedir. Ancak Tarım Bakanlığı verilen desteklerin ne kadarının amaçlarına uygun ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını yeteri kadar denetleyememektedir. Hedefe ulaşılmasının önündeki engellerden birisi de sistemin sık sık değiştirilmesidir. Değişikliklerin çoğu, bütçe dengeleri nedeniyle, tarım dışı gerekçelere dayanılarak yapılmaktadır.

Ancak ne olursa olsun planlanan ve denetlenen destekleme olmadan tarımda istenen üretim seviyesine ulaşamaz. Tarımsal üretimin planlanması, girdi kullanımının ve ekimin denetlenmesi önemlidir. Hangi tarlaya hangi ürün ekileceğinden başlayan planlama, hasadın nasıl yapılacağından, depolamanın şekline kadar tüm üretim alanını kapsaması gerekir. Depolama sonrasında da pazarlama ve tüketiciye sağlıklı ve ucuz gıda sunmanın en etkin yöntemleri hayata geçirilmelidir.

ÖZEL EK

Çiftçinin devletten ne kadar destekleme alacağı var? (07/11/2017)

Son günlerdeki “ucuz et” tartışmalarını dikkatle izliyorum çünkü benim için çok eski bir konu. Rahmetli annemin, **1970’li yıllarda beni zorla gönderdiği “Et Balık kuyruğu”** günlerimi hatırladım. Ne kadar sıkıcı bir şeydi o.

Yıllar sonra Hazine’de tarımsal desteklemenin finansmanından sorumlu birimlerde çalıştım. **Tarımın, gıda güvenliğinin ne olduğunu yaşayarak öğrendim.**

Özellikle gıda güvenliği sorununa özel ilgi duydum. Örneğin ABD’nin en tanınmış devlet adamlarından eski dış işleri bakanı **Henry Kissinger 1970 yılında** söylediği şu sözü hiç aklımdan çıkarmam: **“Eğer petrolü kontrol ederseniz ülkeyi kontrol edersiniz, eğer gıdayı kontrol ederseniz nüfusu kontrol edersiniz”.**

Dolayısıyla, tarımı programlamayan, planlamayan bir devlet olamaz. Planlama yapılmaz, tarım piyasa koşullarına terk edilirse et, saman, buğday, bakliyat ithal eden ülke haline gelinir.

Bugün dünyada başta en zenginler olmak üzere tüm ülkeler, tarımı planlıyorlar ve destekliyorlar. Tersinden söylersek, planlama olmadan destekleme olmayacağını ve **destekleme olmadan planlama olmayacağını çok iyi biliyorlar.**

Merkezi otorite gerçekçi bir öngörüye dayanarak ve üreticilerin bilgisine danışarak önce neyin ekileceğine, yetiştirileceğine karar veriyor. Destekleme programını net ve şeffaf bir şekilde açıklıyor. Üretici ona göre karar veriyor. Devletin şartlarına uyduğu sürece destekleme ödemesi alıyor. Zarar etmiyor. Tarımsal üretim süreklilik kazanıyor. Çok gerekli olmadıkça gıda üretiminde kendi kendine yeterli olmaya, olabildiğince az ithalat yapmaya çaba gösteriliyor.

Aslında Türkiye de konunun farkında. Tarımla ilgili 2006 yılında bir **Tarım Kanunu** çıkardı. Kanunun **19. Maddesi ile**; Doğrudan gelir desteği, Fark ödemesi, Telafi edici ödemeler, Hayvancılık destekleri, Tarım sigortası ödemeleri, Kırsal kalkınma destekleri, Çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri, diğer destek ödemeleri, **tarımsal destekleme araçları** olarak belirlendi.

Daha önemlisi aynı kanunun **21. Maddesi** ile tarımsal desteklemelerin finansmanı yasa hükmüne başlandı ve alt limit kondu. Şöyle ki; “MADDE 21 – Tarımsal destekleme programlarının finansmanı, bütçe kaynaklarından ve dış kaynaklardan sağlanır. **Bütçeden ayrılacak kaynak, gayrisafi millî hasılanın yüzde birinden az olamaz.**”

Yani kanun koyucu hükümete emir verdi, her yıl bütçeye tarımsal destekleme için para koy. Bu para o yılki milli gelirin %1'inden az olmasın.

Ama durum öyle mi?

Önce bütçenin hangi kaleminin hesaba dâhil edilmesi gerektiğine açıklık getirmek lazım. Sizin için **aşağıdaki tabloyu** hazırladım. Tablonun dördüncü sütununda 2007-16 arasındaki dönemde milli gelirin yüzde biri görülüyor. **Birinci sütunda** bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırması (Fkod3) altında yer alan Ekonomik İşler ve Hizmetler / Tarım Ormançılık Balıkçılık Avcılık Hizmetleri kalemini gösteriyor. **İkinci sütunda** ise yine bütçe giderlerini bu defa ekonomik sınıflandırma (Ekod4) olarak sınıflandıran ve Hazine yardımları/Hanehalkına yapılan transferler/Tarımsal amaçlı transferler yer alıyor. Sonraki sütunlarda fark hesaplanıyor.

Sanırım idare hesaplamalarında ilk sütunu tercih ediyor. Ormançılık, balıkçılık, avcılık da tarımsal faaliyettir, o alanlara bütçeden yapılan harcamalar da desteklemeden sayılır demeye getiriyor. **Bana göre yasa hükmü öyle değil. Desteklemeden kastı 19. maddedeki tanımlarda yer alanlar. Yani ikinci sütunda belirtilen harcamalar.**

Tabloda iki seçeneğe göre tarımsal destekleme için ödenmesi gereken miktarı ve farkları hesaplamaya çalıştım. **Her iki seçenekte de devlet borçlu çıkıyor. İlk seçenekte, on bir yıl için 22 milyar lira, ikinci seçenekte ise 82,3 milyar lira borç çıkıyor.**

İdaredeki uzmanların şöyle bir karşı argümanı olabilir. Onlar bir sonraki yılın bütçe ödeneklerini içinde buldukları yılın ekim ayında tahmin ederek belirliyorlar. Oysa benim hesabım milli gelir rakamları kesinleştikten sonra yapıldı. Yani onların tahmin ile gerçekleşme arasındaki farkı baştan bilmeleri mümkün değil.

Ancak amaç yeteri kadar ödeme yapmak ve çiftçiye yeterli destek vermekse, sonraki yıl bütçesinde, önceki yıl için hesaplanan fark ödenebilir.

Yeter ki istek olsun.

Tablo 1: Bütçeden tarımsal destekleme ödemeleri

					FARK	
	Tarım Ormançılık Balıkçılık Avcılık Hizmetleri (A)	Tarımsal Amaçlı Transferler (B)	GSYH Milyar TL (C)	Milli Gelirin %1'i	(A) ya göre	(B) ya göre
2007	7,8	5,6	880,5	8,8	1,0	3,2
2008	9,0	5,8	994,8	9,9	0,9	4,1
2009	10,4	4,5	999,2	10,0	-0,4	5,5
2010	10,8	5,8	1.160,0	11,6	0,8	5,8
2011	13,1	7,0	1.394,5	13,9	0,8	7,0
2012	14,5	7,6	1.569,7	15,7	1,2	8,1
2013	15,9	8,7	1.809,7	18,1	2,2	9,4
2014	16,3	9,2	2.044,5	20,4	4,2	11,3
2015	18,2	10,0	2.337,5	23,4	5,2	13,4
2016	19,7	11,5	2.590,5	25,9	6,2	14,4
	2007-2016 Toplamı				22,1	82,3

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve kendi hesaplarımız