

**T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ ANALİZİ:
MANİSA ÖRNEĞİ**

**Hazırlayan
ALİ TAHA İNCE**

**Danışman
Yrd. Doç. Dr. BİROL KOVANCILAR**

**MANİSA
2007**

ÖZET

Türkiye’de tarım sektörü, 1990’lı yılların sonuna kadar daha çok yapısal önlemleri içermeyen, kısa vadeli fiyat ağırlıklı destekleme politikası araçları ile yönlendirilmeye çalışılmıştır. Desteklemenin kapsamı ve fiyat düzeyleri, iç ve dış taleple yeterince ilişkilendirilmeyerek bazen ekonomik, çoğunlukla da politik kaygılarla belirlenmiştir. Bütçe yükü, politikanın etkinliği, hedef kitle seçimi, gelir dağılımında eşitsizlik, piyasa koşullarına karşı duyarsızlık ve taraf olunan anlaşmalardan doğan yükümlülükler, tarım politikalarında değişimi gündeme getirmiştir. Ancak Türkiye’de 1990’lı yılların sonuna kadar bu değişimin gündeme gelmesi, ülkedeki iç gelişmeler kadar üyesi olduğu ve bir takım taahhütler altına girdiği uluslararası kurum ve organizasyonların politikalarının da etkilerinin bir sonucudur.

Bütçe üzerindeki baskıyı azaltma ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etme amacına yönelik olarak 2000 yılından itibaren uygulanmaya başlanan tarım reformu üç ana unsur içermektedir. Bunlar: Doğrudan Gelir Desteği, fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak indirilmesi, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında devlet müdahalesinin azaltılmasıdır.

Türkiye tarımını ilgilendiren en önemli konulardan birisi AB Ortak Tarım Politikasına uyumdur. Bu bağlamda, kırsal kalkınmaya, tarımsal yatırıma, örgütlenmeye, tarımsal destek ve kontrol sistemlerine yönelik politikaların belirlenmesi ve tarım sektörünün rekabet edebilir bir yapıya dönüştürülmesi gerekmektedir.

ABSTRACT

In Turkey the agriculture sector was without including structural measures, trying to orientate with short term price gravity supporting policy tools by the end of 1990's. The coverage of supporting and price levels determinate by without enough relations to internal and external demand, sometimes economic, commonly politic preoccupations. Budget burden, activity of policy, choice of target mass, inequality at income dissociation, insensitivity to market conditions and obligations which arise from taking the some side of agreement put the development on the agenda. However by the end of 1990's, this developments' being on the agenda in Turkey, as much as the internal developments in the country, being member of and joining certain undertaking as a result of international instution and organizations of policies' effects.

The agriculture reform, for the aim of decreasing the pressure on the budget and encouraging the development of agriculture sector, being applied by the year 2000 includes 3 main elements. These are: Decoupling payments, decreasing gradual price and input supportings, decreasing the government interference of processing and marketing agriculture products.

One of the most important subjects which relate to Turkish agriculture is European Union Common Agriculture Policy. In this context, to the rural development, to the agricultural invesment, to be organized, determining the policies of agricultural support and controlling systems and need to convert agriculture sector to the competable construction.

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum **“Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikalarının Analizi: Manisa Örneği”** adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../.....

ÖNSÖZ

CBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsünün Maliye Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak hazırlanan “Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikalarının Analizi: Manisa Örneği” başlıklı bu çalışma, bilimsel çalışmaların yerel alanla ilişkilendirilmesi ve üniversite bilgi birikiminin bu alanlarda kullanılması amacıyla seçilmiştir.

Çalışmaya başlandığında varsayılan kaynak ve veri bulma kolaylığı, ne yazık ki çalışmanın ilerleyen safhalarında olumsuz bir olgu olarak karşımıza çıkmıştır.

Dünya’da ve Türkiye genelinde, tarımsal destekleme politikalarıyla ilgili temel kaynaklara ulaşma konusunda önemli bir kısıtlık yaşanmazken, özele inildiğinde ve yerel kaynakların değerlendirilmesine gidildiğinde beklenmeyen zorluklarla karşılaşmıştır.

Bu çalışmanın Dünya-Türkiye-Manisa sacayağında oluşturulduğu düşünülürse, Dünya ve Türkiye ayaklarının tarımsal destekleme verilerine rahatlıkla ulaşılabilindiği, ama Manisa ayağında veriler konusunda ayrıntıların, geçmiş bilgilerin ve kurumların arşivleme zaafının, detaylı analizler yapılmasına imkân tanımadığı görülmüştür. Türkiye tarımı incelenirken kullanılan yöntemler, anlatılan yetersizliklerden dolayı Manisa tarımı için aynı ölçüde kullanılamamıştır.

Bütün bunlara rağmen, Türkiye genelindeki verilerden sonra, Manisa’daki tarımsal destekleme politikalarına ilişkin bir kaniya varmak bu çalışmayla mümkün olabilecektir.

Çalışma, Giriş ve Sonuç bölümleri ayrı tutulduğunda, ana üç bölümden oluşturulmuştur. Bu bölümler hakkında Giriş’te bilgi verilmiştir.

Böyle bir çalışma yapmama vesile olan ve tezimin her safhasında beni yönlendiren Danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Birol KOVANCILAR’a teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ BÖLÜM

I. DÜNYA EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜ

A) TARIM SEKTÖRÜNÜN DÜNYADAKİ DURUMU1

B) TARIM POLİTİKALARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ..... 5

C)TARIM SEKTÖRÜNÜ ETKİLEYEN ULUSLARARASI

DÜZENLEMELER..... 10

1.GATT ve Tarım Politikalarına Yansıması

2. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması

a. Pazara Giriş

b. İç Destek Taahhütleri

c. İhracat Sübvansiyonları

II. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI KAVRAMI

A)TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASININ TANIMI..... 16

B) TARIM SEKTÖRÜNÜN ÖZELLİKLERİ VE TARIMSAL

DESTEKLEMİYİ GEREKTİREN SEBEPLER..... 18

1. Tarım Sektörünün Özellikleri

a. Tarım Ürünleri Arzı

b.Tarım Ürünlerinin Talebi

c. Tarım Ürünleri Fiyatlarında Dalgalanmalar

2. Tarımsal Desteklemeyi Gerektiren Sebepler

a. Üretimin Yönlendirilmesi

b. Üreticilerin Gelir Düzeylerinin Korunması

c. Fiyat İstikrarının Sağlanması

C)TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARIYLA İLGİLİ BAZI ÜLKE

UYGULAMALARI25

1.ABD

2. Avrupa Birliği

a. Ortak Tarım Politikasının Amaçları

b. Ortak Tarım Politikasının Temel İlkeleri

c. Gündem 2000 Reformu

3. OECD Ülkeleri

III. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI VE ARAÇLARIN ETKİNLİĞİ

A) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI	32
1.Pazar Fiyat Desteği	
2.Dolaylı Gelir Desteği	
a. Kredi Destekleri	
b. Girdi Sübvansiyonları	
c. Üretim Kontrol Tedbirleri	
3.Doğrudan Gelir Desteği (DGD)	
4. Tarımsal Fiyat Oluşumunun Piyasaya Bırakılması	
5. Diğer Destekler	
B) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARININ ETKİNLİĞİ	39

IV- TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKA VE ARAÇLARININ GENEL ETKİLERİ

A) SEKTÖREL ETKİLER.....	41
B) KAYNAK DAĞILIMI ETKİLERİ	42
C) ÜRETİCİLER VE TÜKETİCİLER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	42
D) DEVLET BÜTÇESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	43
E) FİYATLAR GENEL DÜZEYİ VE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	43

İKİNCİ BÖLÜM

I- TÜRKİYE EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜNÜN GENEL YAPISI

A) TARIMIN NÜFUS VE İSTİHDAM İÇİNDEKİ PAYI.....	46
B) TARIM SEKTÖRÜNDE İŞLETME BÜYÜKLÜKLERİ	49
C) TARIM SEKTÖRÜNDE ÜRETİM VE VERİMLİLİK	50
D) TARIMIN DIŞ TİCARET İÇİNDEKİ PAYI.....	52
E) TARIM SEKTÖRÜNDE GÖREV ALAN KURUMLAR VE FONKSİYONLARI	53

1. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	
2. Tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsleri	
a. Toprak Mahsulleri Ofisi	
b. TEKEL Genel Müdürlüğü	
c. Çay İşletmeleri Kurumu	
3. Tarım Sektöründe Hükümet Dışı Örgütler ve Fonksiyonları	
a. Mesleki ve Sosyal Örgütlenmeler	
b. İktisadi Örgütlenmeler	
F) TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN TEMEL SORUNLARI	58

II- TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI

A) TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ GELİŞİMİ	61
1. Planlı Kalkınma Dönemi Öncesi	
2. Planlı Kalkınma Dönemi	
3. 1980 Sonrası Durum	
B) TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ AMAÇLARI	65
C) TÜRKİYE'DE KULLANILAN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI.....	67
1. Türkiye'de Uygulanan Tarımsal Destekleme Çeşitleri	
a. Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme	
b. Girdi Destekleri	
c. Diğer Teşvik ve Destekler	
2. Türkiye'de Tarıma Yapılan Transferler ve Kaynakları	
D) TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEMELERİN REFORM SÜRECİ.....	77
1. Reform Sürecinde Uygulamaya Konulan Projeler	
a. Çiftçi Kayıt Sistemi	
b. Alternatif Ürün Projesi	
c. Doğrudan Gelir Desteği	
d. Ürün Borsalarının Geliştirilmesi Projesi	
e. Çiftçi Örgütlenmesi Projesi	
f. Diğer Projeler	

2. Tarımsal Reform Süreci ve Uygulamaya Konulan Projelerin Değerlendirilmesi	
E) TÜRKİYE’DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ ETKİLERİ.....	85
1. Ürün Bazında Fiyat Desteği ve Genel Bütçeden Yapılan Transferler	
2. Tarımsal Desteklemelerin Tüketiciler ve Vergi Mükellefleri Üzerindeki Etkileri	
3. Üretici Gelirlerini Yükseltici Etkisi	
4. Tarımsal Destekleme Politikaları ve Siyasi Etkiler	
F) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI İLE İLGİLİ ULUSLARARASI ANLAŞMALARDAN DOĞAN YÜKÜMLÜLÜKLER.....	91
1. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması	
2. AB ile İlişkiler ve Ortak Tarım Politikası	
a. Türkiye ve AB Ülkelerinin Tarım Politikalarındaki Farklılıklar	
b. Türkiye Tarımının OTP’ye Uyumunun Olası Etkileri	

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

I- MANİSANIN GENEL EKONOMİK YAPISI	
A) MANİSA’DA SANAYİNİN GELİŞİMİ	98
1. Cumhuriyet’in ilk yıllarında Manisa’da Sanayi	
2. 1950 ve Sonrasında Manisa’da Sanayi	
3. 2000’li Yıllarda Manisa’da Sanayinin Genel Durumu	
B) MANİSADA NÜFUSUN EKONOMİK NİTELİKLERİ	106
1. Manisa’da Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilen Nüfus	
2. Manisa’da Yapılan İşe Göre İstihdam Edilen Nüfus	
C) MANİSA’NIN EKONOMİK GÖSTERGELERE GÖRE DURUMU	109

II- MANİSA EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜNÜN YERİ VE ÖNEMİ

- A) MANİSA TARIMININ TÜRKİYE TARIMI İÇİNDEKİ YERİ110**
B) MANİSA'NIN EKONOMİK YAPISINDA TARIMIN YERİ VE ÖNEMİ113

- 1. Manisa'da Tarımın Yapısal Özellikleri**
- 2. Manisa Tarımında Görev Alan Kurumlar**
- 3. Manisa Tarımını Geliştirmeye Yönelik Uygulanan Projeler**

III- MANİSA TARIMINDA UYGULANAN DESTEKLEMELER

- A) MANİSA'DA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN GELİŞİMİ119**
B) MANİSA'DA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN İNCELENMESİ122

- 1. Manisa'da Tarımsal Desteklemede Kullanılan Araçlar**
 - a. Doğrudan Gelir Desteği ve Çiftçi Kayıt Sistemi**
 - b. Yem Bitkileri Desteği**
 - c. Hayvancılık Desteklemeleri**
 - d. Destekleme Prim Ödemeleri**
- 2. Manisa'da Tarımsal Desteklemelerin Değerlendirilmesi**
 - a. Manisa Tarımında Desteklemelerin Durumu**
 - b. Manisa Tarımında Uygulanacak Yeni Desteklemeler**

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ARIP:	Agriculture Reform Implementation Project, (Tarım Reformu Uygulama Projesi)
DGD:	Doğrudan Gelir Desteği
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ:	Dünya Ticaret Örgütü
EDÖ:	Eşdeğer Destek Ölçümü
EFTA:	European Free Trade Association, (Avrupa Serbest Mübadele Anlaşması)
FEOGEA:	Fonds Européen Orientation et de Garantie Agricole (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu)
GATT:	General Agreement of Tariffs and Trade, (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
GHDT:	Genel Hizmet Destek Tahmini
GSMH:	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ITO:	International Trade Organization, (Uluslararası Ticaret Organizasyonu)
MOSB:	Manisa Organize Sanayi Bölgesi
OECD:	Organization for Economic Cooperation and Development, (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OTP:	Ortak Tarım Politikası
TDÖ:	Toplu Destek Ölçümü
TDT:	Toplu Destek Tahmini
TMO:	Toprak Mahsulleri Ofisi

TSKB:	Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri
TTDÖ:	Toplam Toplu Destek Ölçümü
TüDT:	Toplam Üretici Destek Tahmini
USDA:	United States Department of Agriculture, (Birleşik Devletler Tarım Bakanlığı)
ÜDE:	Üretici Destek Eşdeğeri
ÜDT:	Üretici Destek Tahmini
WTO:	World Trade Organization, (Dünya Ticaret Örgütü)

TABLO DİZİNİ

1.	ÜÇ ÜLKE TİPİNİN EKONOMİK VE DEMOGRAFİK YAPISI.....	3
2.	DÜNYA'DA UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI.....	6
3.	TARIMSAL ÜRETİM DEĞERLERİNİN GSYİH İÇİNDEKİ PAYI.....	7
4.	DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI VE OLASI SONUÇLARI	40
5.	TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNDE GSMH VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN MİLLİ GELİR	46
6.	TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM	47
7.	TARIMDA İSTİHDAM EDİLEN NÜFUSUN İŞTEKİ DURUMLARI 2001-2004.....	48
8.	TÜRKİYE'DE YILLAR İTİBARIYLA TARIMSAL İŞLETME BÜYÜKLÜKLERİ.....	49
9.	YILLAR İTİBARIYLA TARIM SEKTÖRÜNÜN TOPLAM İHRACAT VE İTHALAT İÇİNDEKİ PAYLARI.....	52
10.	TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI BÜTÇESİ	53
11.	KALKINMA PLANLARINDA BELİRTİLEN TARIM POLİTİKASI AMAÇLARI.....	66
12.	YILLAR İTİBARIYLA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN DAĞILIMI	67
13.	TÜRKİYE'DE ÇİFTÇİYE VE TARIMA TRANSFERLER	75
14.	ÜRETİCİYE TRANSFERLERİN (ÜDT) % DAĞILIMI	76
15.	TÜRKİYE'DE TARIMA YAPILAN TOPLAM TRANSFERLERİN KAYNAKLARI.....	77
16.	REFORM SONRASI DESTEKLEMELERİN GÖRÜNÜMÜ	82
17.	TARIMSAL DESTEKLEME AMACIYLA KONSOLİDE BÜTÇEDEN YAPILAN TRANSFERLER.....	86

18.	TARIMSAL DESTEKLEME AMACIYLA TÜKETİCİLERDEN VE ÜRETİCİLERDEN YAPILAN TRANSFERLER	88
19.	1923-2000 YILLARI ARASINDA MANİSA İMALAT SANAYİ İŞYERLERİ GELİŞİMİ.....	101
20.	MANİSA'DA SANAYİ ANA SEKTÖRLERİNİN İŞYERİ SAYILARI VE İSTİHDAM DURUMU	102
21.	MANİSA'DA SANAYİ KURLUŞLARININ SEKTÖRLERE VE İLÇELERE GÖRE DURUMU.....	103
22.	İSO KRİTERLERİNE GÖRE TÜRKİYE'DE 500 BÜYÜK SANAYİ TESİSİ İÇİNE GİREN MANİSA SANAYİ KURULUŞLARI	104
23.	MANİSA'DA EKONOMİK FAALİYETLERİNE GÖRE İSTİHDAM EDİLEN NÜFUS.....	106
24.	MANİSA İLİNDEKİ AKTİF NÜFUSUN SEKTÖREL DAĞILIMI	107
25.	MANİSA'DA NÜFUSUN YAPILAN İŞ VEYA MESLEK GRUPLARININ İKTİSADİ FAALİYET KOLLARINA GÖRE DAĞILIMI.....	108
26.	TOPLAM GSYİH'DA İLLERİN PAYI	109
27.	MANİSA TARIMININ TÜRKİYE TARIMI İÇİNDEKİ YERİ	112
28.	MANİSA İLİNDE TARIMSAL GELİRLERİN DAĞILIMI	113
29.	MANİSA'DA TARIMSAL İŞLETME BÜYÜKLÜKLERİ.....	114
30.	MANİSA İLİ TARIMSAL ARAZİ DAĞILIMI	115
31.	MANİSA İL ÖZEL İDARESİ BÜTÇESİNDEN UYGULANAN PROJELER	118
32.	MANİSA TARIMINDA DGD ÖDEMELERİ	122
33.	MANİSA'DA ÇKS KAPSAMINDA DGD BAŞVURULARI - 2006.....	123
34.	MANİSA'DA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN DAĞILIMI	124

ŞEKİL DİZİNİ

1.	DÜNYA TARIMINDA YILLIK BÜYÜME	4
2.	1986 -1988 VE 1999 -2001 YILLARI ARASINDA PAZAR FİYAT DESTEĞİ VE GİRDİ DESTEK ÖDEMELERİNİN ÜRETİCİ DESTEĞİ İÇİNDEKİ PAYI	9
3.	TARIMSAL KATMA DEĞER 1986-2004	50
4.	TARIMSAL KATMA DEĞERDEKİ BÜYÜME 1968-2004	51
5.	TARIMA VERİLEN DESTEKLERİN GSMH İÇİNDEKİ PAYI	83
6.	TÜRKİYE'DE VE OECD ÜLKELERİNDE %ÜRETİCİ DESTEĞİ TAHMİNİ 1979-2003	89
7.	MANİSA İLİNDE TARIMSAL DESTEKLEME ALANLARI	120
8.	2001-2004 YILLARI ARASINDA MANİSA TARIMINDA ÇİFTÇİ SAYISI VE DESTEKLEME ALANI KARŞILAŞTIRMASI.....	121

GİRİŞ

Tarım Sektörü, gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun, tüm ülkelerin ekonomik hayatında büyük bir öneme sahiptir. İnsan beslenmesi için gerekli olan gıda maddelerini ve sanayi için gerekli hammaddeleri üreten bu sektör, gerek kendi bünyesinde ve gerekse de diğer sektörlerde istihdam yaratmaktadır.

Bu ve benzer faydalar sağlayan tarım sektörünün tam kapasite ile çalışması yani gelişmesi amacıyla tüm ülkeler ekonomik ve sosyal politikaları bütünlüğünde, kapsamlı tarım politikaları uygulamaktadır. Tarım politikaları içerisinde destekleme politikaları önemli bir yer işgal etmektedir.

Tüm ekonomik faaliyetlerde olduğu gibi tarımda da fiyat karar verici bir rol oynamaktadır. Fiyat düşmesi, üreticilerin üretim kararlarında etkilidir. Ancak bu üretim şekli belli bir zamana yayıldığından, üreticilerin ancak bir yıl sonra üretim ayarlamasını yapması mümkün olabilir. Bu halde bile çok sayıdaki üreticinin bir araya gelip, fiyatın düşmesine karşı ortak tedbir almaları güçtür. Bu arada tabiat şartları gereği, aynı zamanda üretilip pazara sunulan ürünler, üretim fazlalığı karşısında, fiyatların mevsimsel nitelikli düşmesine de yol açmaktadır.

Bu durumlarda fiyat düşmesini önleyerek üreticilerin üretime devamını sağlamak ve üretim yetersizliğinde de fiyatların tüketici aleyhine büyük artışlar göstermesini önlemek üzere, devlet müdahaleleri ve desteklemeleri uygulamaya konulur.

Devletin fiyata müdahaleleri bu amaç yanında, üretim artırıcı girdilerin ve teknolojilerin kullanımını teşvik etmek, tabii afetlere maruz kalan üreticilere gelir desteği sağlamak gibi amaçlara uygun olarak da yürütülmektedir.

Ülkemizde de devlet, tarımsal desteklemeler yoluyla ürün fiyatlarının oluşumunda, ürünlerin pazarlanmasında, girdilerin teşvik edilmesinde de etkili olmaktadır. Türkiye’de destekleme politikaları çeşitli araçlarla uygulanmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde kısaca, tarımın dünyadaki görünümüne değinilmiş, tarımsal destekleme kavramı kuramsal olarak anlatılmıştır. Buna paralel olarak tarım politikaları ve içerisindeki destekleme politikalarının dünyada ne şekilde uygulandığına, destekleme politikası araçlarına ve bunların etkinliğine değinilmiştir.

İkinci bölümde ise Türkiye'nin tarımsal yapısı ana hatlarıyla verilerek desteklemeler konusunda gösterdiği gelişim, kullanılan destekleme araçları, bunların hangi amaçla kullanıldıkları ve etkilerinin neler olduğu anlatılmıştır. Desteklemelerin sınıflandırılması yapılarak hangilerinin daha faydalı olacağı konusunda bir ışık tutulmaya çalışılmış, desteklemelerin doğurduğu çeşitli olumlu-olumsuz sonuçlar irdelenmiştir.

Türkiye kapsamında uygulanan tarımsal desteklemelerin her yıl değişen ve çoğu kez süreklilik göstermeyen yapısı, veri tabanı oluşturmada sıkıntı yaratmış sağlıklı bir analiz yapılması konusunda engel teşkil etmiştir.

Üçüncü bölümde öncelikle Manisa'nın genel ekonomik yapısı incelenmiş, bu yapı içerisinde tarımın durumu ve Manisa tarımının Türkiye tarımı içindeki konumu ortaya konmuştur. Manisa'nın tarımsal desteklemelere ilişkin uygulamaları incelenmiş ve Türkiye'deki konumu da göz önüne alınarak gerekli eleştiriler ve çözüm önerileri sunulmuştur.

Manisa'nın tarımsal yapısına ilişkin en sağlıklı veriler, Tarım İl Müdürlüğü'ne bağlı Proje İstatistik Şubesi'nden elde edilmiştir. Burada, Manisa çapındaki tüm tarımsal faaliyet ve konularda yapılacak araştırmalara ışık tutacak veri tabanları oluşturulmaktadır. 2000 yılı öncesine ilişkin Manisa ilindeki tarımsal yapıyı analiz etmede yardımcı olacak verilerin yer aldığı bir bilgi bankası bulunmamaktadır. Arşivleme işlemleri yetersiz kalmakta, kaydedilen veriler beş yılda bir imha edilmektedir.

Büyük bir tarım ili olan Manisa'nın karmaşık tarımsal yapı içerisinde, tam verimli bir kayıt sistemine geçememiş olması desteklemeler hakkında derinlemesine bir araştırma yapılmasını zorlaştırmaktadır. Bunda kuşkusuz, desteklemelerin sürekli değişiklik göstermesinin de etkisi büyüktür. Aynı şekilde ülke çapındaki, etkin bir destekleme modeli sorunu, destekleme politikalarının piyasa koşulları, uluslararası anlaşmalardan etkilenmesi gibi durumlar Türkiye tarımının bir göstergesi olan Manisa için de söz konusudur.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARIMSAL DESTEKLEME KAVRAMI ve DÜNYADA TARIMSAL DESTEKLEMELER

I. DÜNYA EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜ

Toplumların giderek artan ve çeşitlenen gıda maddeleri taleplerinin karşılanması, tarıma dayalı sanayiler aracılığı ile milli gelir, ihracat ve istihdama olan katkısı, biyolojik çeşitlilik ve çevre dengesine olan katkıları nedeniyle tarım, tüm ülkeler için çok önemli ve stratejik bir sektör niteliğindedir.

Tarım sektörünün dünya ekonomisindeki önemi, bu sektörün yerine getirmesi beklenen işlevlerinden kaynaklanmaktadır. Bu işlevlerin başında, toplumun gıda ihtiyacını karşılaması yer almaktadır. Buna ek olarak sektörün, tarım dışı sektörlere hammadde üretme, sağlıklı işgücü sağlama ve kalkınmanın finansmanını sağlama gibi işlevleri de bulunmaktadır.

A) TARIM SEKTÖRÜNÜN DÜNYADAKİ DURUMU

Dünyadaki hızlı nüfus artışına bağlı olarak, günümüzde bazı ülkelerde görülen ve gelecekte diğer ülkelerde de ortaya çıkma riski bulunan açlık sorunu, toplumları tedirgin etmektedir. Bu tedirginlik bir yandan, mevcut ekilebilir alanlarda üretimi artırıcı yeni tekniklerin uygulanmasını, diğer yandan bugün için verimsiz kabul edilen toprakların da üretime açılarak, tarımsal ürün üretim hacminin artırılmasını mümkün hale getirmiştir. Böylece tarımsal üretim teknolojilerinin arttırılması sonucu, mevcut üretimi beş-altı kat çoğaltmak mümkün olabilmektedir.¹

Sanayi devrimi ile birlikte tarımsal ürünlere dayalı endüstrilerin gelişmesi, endüstriyel hammadde üretimine yönelik tarımsal mallara olan talebin artmasına neden olmuştur.

¹ Naci BAYRAÇ, Füsün YENİLMEZ, “*Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası*”, 2006, <<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Naci2.doc>>, Erişim tarihi:25.12.2006.

Ekonomik kalkınmada tarımın rolü ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Azgelişmiş ülkelerde tarım hâkim sektör konumundadır. Ekonomik kalkınmayı başlatmak için gerekli altyapının hazırlanarak, ülkedeki bölgesel piyasaların ulusal piyasalara açılması gereklidir. Bu temel altyapıların öncelikle yapılabilmesi için gerekli finansmanın sağlanacağı sektör, nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörüdür.²

Gelişen bir ekonominin en önemli bileşenlerinden biri tartışmasız tarım sektörüdür. Bir ülkenin GSYİH'si içinde tarım sektörünün payına bakarak ülkenin gelişmişlik düzeyi hakkında fikir yürütmek mümkündür. Örnek vermek gerekirse Çin'de bu değer 1990'da %27 iken 2002'de %17'ye düşmüştür. Oysa Arnavutluk örneğinde 1990'da %37 iken 2002'de %57 olması ülke gelişimi açısından iyimser bir gösterge değildir.

Buna karşın neredeyse tek başına dünyayı doyurabilecek büyüklükte tarım sektörüne sahip ABD'nin GSYİH içinde tarım sektörünün payı %2 gibi ihmal edilecek düzeylerde. Durum böyle iken ABD'nin 2006 yılında tarımsal ürün ihracatının önceki yıla göre 5,3 milyon \$ artışla 61,5 milyar \$ olacağı öngörülmektedir. Eğer bu hedef gerçekleştirilirse 1996 yılının 59,8 milyar \$ olan rekor değeri aşmış olacaktır.³

² Rıdvan KARLUK, **Türkiye Ekonomisi**, Betaş Yayınları, İstanbul, 2002, s.189.

³ Deniz ALTINALEV, “*Dünyada Tarım Sektörüne Rekabet Avantajı Sağlayan Unsurlar Ve Türkiye Karşılaştırması*”, İGEME Bakış Dergisi, sayı: 27, 2005, s.17.

Tablo 1. ÜÇ ÜLKE TİPİNİN EKONOMİK VE DEMOGRAFİK YAPISI-2005

	<i>Tarım Ağırlıklı Ülkeler</i>	<i>Geçiş Ekonomileri</i>	<i>Gelişmiş Ülkeler</i>
Nüfus			
Toplam (milyon)	615	3.510	965
Kırsal (milyon)	417	2.220	255
Kırsal Nüfusun Oranı (%)	68	63	26
Yıllık Nüfus Artışı 1993-2005(%)	2.5	1.4	1
Kırsal Nüfusun Coğrafi Dağılımı			
Saharaaltı Afrika	82.2	13.6	4.2
Güney Asya	2.2	97.8	
Doğu Asya ve Pasifik Adaları	0.9	96.1	2.9
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	8	92	
Doğu Avrupa ve Orta Asya		12	88
Latin Amerika ve Karayipler	2.2	9.7	88.1
İş Gücü (2004)			
Toplam (milyon)	266	1.780	447
Tarımsal (milyon)	172	1.020	82
Tarımsal işgücü oranı(%)	65	57	18
Ekonomi			
Kişi Başına GSMH (2000 US\$)	379	1.068	3.489
Yıllık GSMH Artışı, 1993-2005 (%)	3.7	6.3	2.6
Tarım			
Kişi Başına Tarımsal Katma Değer	111	142	215
GSMH'de Tarımın Payı (%)	29	13	6
Tarımın Büyümeye Katkısı 1993-2005 (%)	32	7	5
Yıllık Tarımsal GSMH Artışı 1993-2005 (%)	4	2.9	2.2
Yıllık Tarım Dışı GSMH Artışı 1993-2005(%)	3.5	7	2.7

Kaynak: FAOSTAT, Food and Agriculture of the United Nations (FAO) Statistics Database, 2006, <www.faostat.fao.org.>, Erişim Tarihi: 05.02.2007

Dünya çapındaki çoğu yoksul ülke hala GSMH'de yüksek tarımsal orana sahiptir. Saharaaltı Afrika ve Asya'daki birçok ülkede GSMH'nin %20'si bu sektöre, işgücünün de %43'ü tarımsal işgücüne karşılık gelmektedir.

Geçiş Ekonomilerinde tarım, gelişmeye daha az etki sağlarken yoksulluk büyük çoğunlukla kırsal bölgelerde kendini göstermektedir. Kırsal-Kentsel gelir aralığı çoğu zaman politik gerilimler yaratabilmektedir. Tarımın bu ekonomilerde, kırsaldaki fakir nüfusu direk işgücü şekline dönüştürerek, kentsel kırsal bölünmeyi azaltması beklenmektedir.⁴

⁴ WORLD BANK, **World Development Report 2008: Agriculture for Development**, 2007, Bölüm1, s.39.

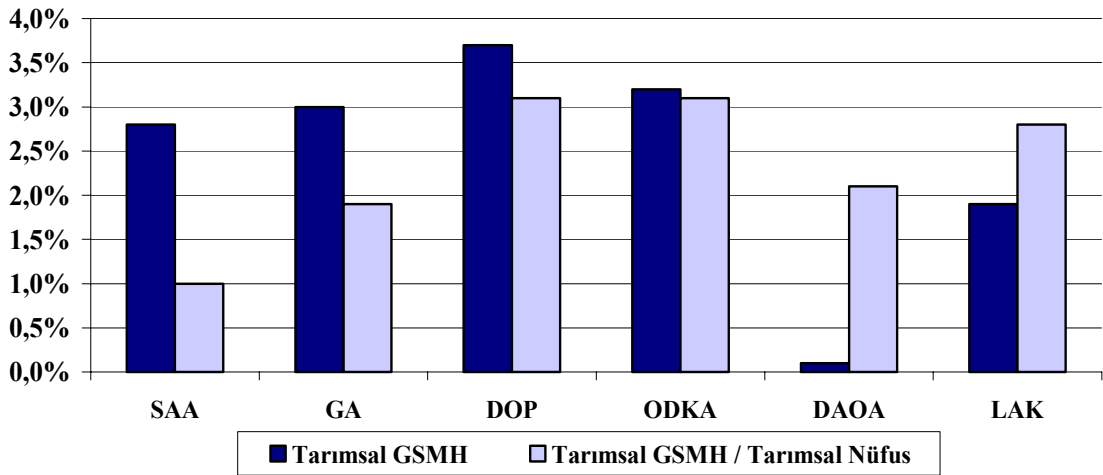
Doğu Avrupa ve Latin Amerika gibi ülke ekonomilerinde tarım, gelişime çok az katkı sağlar. Günlük 2.15 \$ gelire yoksulluk oranı, kentsel alanlardan %63 daha yüksek olmasına rağmen yoksulluk artık önde gelen kırsal bir görüngü değildir. Tarım, ticarete konu olan diğer sektörler gibidir, bazı alanlarda bu sektörlerden üstündür.⁵

Tarım ağırlıklı ülkelerde yarım milyondan fazla insan yaşamaktadır. Bunlardan %49'u günlük 1 dolardan az ücretle çalışmakta ve kırsal alanlarda yaşayanların oranı %80 düzeyindedir. 1993-2005 dönemindeki tarımsal büyümenin üçte birini bu ülkeler gerçekleştirmiştir.

Tarımın milli gelire olan oranının nispi olarak azalması, ekonomik gelişme sürecinin doğal bir sonucudur. Ancak nüfusun önemli bir bölümünün geçimini tarımdan sağlayan ülkelerde, bu sektörün ekonomi içindeki önemi devam etmektedir.

Tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelirleri diğer sektörlerle oranla daha düşük olup, sektör içindeki gruplar arasındaki gelir dağılımında da önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Şekil 1. DÜNYA TARIMINDA YILLIK BÜYÜME (%)



Not: SAA: Saharalı Afrika, GA: Güney Asya, DOP: Doğu Asya ve Pasifik, ODKA: Ortadoğu ve Kuzey Afrika, DAOA: Doğu Avrupa ve Orta Asya, LAK: Latin Amerika ve Karayipler.

Kaynak: WORLD BANK, **World Development Report 2008: Agriculture for Development.**

⁵ ANRIQUEZ Gustavo, STAMOULIS Kostas, “ *Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Still the Key?*”, ESA (The Agricultural Development Economics Division) Working Paper, no: 07-02, 2005, s.13.

Tarımın performansında gözle görülür bir artış bulunmaktadır. 1980'den 2004'e yılda %1.6'lık nüfus artışından daha yüksek olarak yılda %2 oranıyla, evrensel olarak genişlemiştir. Gelişen verimlilikle yönlendirilen bu büyüme, dünya piyasasında hububatların gerçek fiyatlarını aynı dönemde yılda %1.8 oranında düşürmüştür.

1980-2004 yılları arasında gelişmekte olan ülkeler (yılda %2.6), endüstriyel ülkelerden (%0.9) daha hızlı tarımsal büyümeye ulaştılar. Gerçekten bu dönem boyunca gelişmekte olan ülkeler toplam tarımsal büyümenin %79'unu ayrıntılı incelemiş ve raporlamıştır. Bu ülkelerin dünya tarımsal GSMH'sindeki payları 1980'de %56'dan 2004'te %65'e yükseldi. Buna karşılık 2004'te tarım dışı GSMH'de sadece %21'lik payları bulunmaktaydı.⁶

B) TARIM POLİTİKALARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Tarım sektörü ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar göstermekte, yapısı ve tarımsal ürünlerin taşıdığı özelliklerden dolayı ülkelerin en önemli sektörlerinden biri olmaktadır. Ayrıca gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun ülkeler için bu sektör stratejik önemini her zaman korumaktadır. Bu nedenle farklı düzeylerde de olsa, hemen hemen her ülkede tarım sektörü desteklenmektedir.

Gelişmiş ülkeler tarım sektörlerini uzun süre yüksek oranlarda desteklemiş ve koruma altında tutmuşlardır. Tarım sektörleri bu sayede yüksek desteklerden ve korumalardan yararlanmışlardır. Aynı şekilde tarım için teknoloji üreten kesimler de uygulanan üretim politikalarına bağlı olarak yüksek desteklerden yararlanmışlardır.

⁶ WORLD BANK, **World Development Report 2008: Agriculture for Development**, 2007, Bölüm2, s.68

Tablo 2. DÜNYADA UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI

POLİTİKALAR	TEMSİLCİLERİ	TEMEL ARAÇLAR
AŞIRI MÜDAHALECI TARIM POLİTİKALARI	AB, Kore, Japonya	Fiyat Müdahaleleri Piyasada hedef fiyatı korumak, doğrudan gelir desteği, telafi edici ödemeler
MÜDAHALECI TARIM POLİTİKALARI	ABD, Kanada	Fiyat Müdahaleleri Belirli ve seçilmiş ürünler için piyasada hedef fiyatı korumak, belirli ve seçilmiş ürünler için doğrudan gelir desteği Dış Ticaret Kısıtları ve Desteği Belirli ve seçilmiş ürünler için ihracat sübvansiyonu ve ithalat sınırlamaları
ASGARİ MÜDAHALE TARIM POLİTİKALARI	Avustralya, Yeni Zelanda, Arjantin, Brezilya, Malezya	Piyasa Mekanizması kurumları ve kuralları ile çalışmaktadır. Fiyat, girdi ve dış ticaret sınırlamaları olağanüstü şartlar içindir.
ÖZGÜN TARIM POLİTİKALARI	Kendi Ekonomik Ve Siyasi Şartlarına Göre Politika Belirleyen Ülkeler	Tarım politikalarının tüm araçları hedefsiz, karmaşık ve siyasi ağırlıktadır

Kaynak: Erol ÇAKMAK, Halis AKDER, **DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2005.

Hükümetlerin tarım ürünlerini yüksek fiyatlarla desteklemesi, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde dile getirilen sorunları; örneğin diğer sektörlere göre uygun bir gelir düzeyi sağlamayı çözemediği gibi, destekler düşük gelirlilerden çok, büyük işletmelere kanalize olmuştur. Diğer bir ifadeyle, tarımda düşük gelirlili bir kesim sürekli kılınmıştır. Örneğin Avrupa Birliği'ndeki tarımsal üretimin %80'i işletmelerin %20'si tarafından karşılanmaktadır. Üretime göre verilen her türlü destek de buna göre dağılmaktadır.⁷

Gelişmiş ülkelerin, dünya fiyatlarından daha yüksek fiyatla yarattıkları üretim fazlasını ihracat sübvansiyonu ile dünya pazarlarına sürmeye başlamaları sonucu bu durum, dünya fiyatlarını daha da düşürerek hedeflenen diğer sektör gelirleri ile dünya fiyatı arasındaki farkı açmış, tarımın desteklenme gereksinimini arttırmıştır.⁸

Dünya fiyatlarının düşmesi sonucu net ithalatçı ülkelerin tüketicileri hariç hiçbir ülkenin üreticisi ya da tüketicisi, vergi yükümlüsü bu politikaların olumsuz etkilerinden kendilerini koruyamamıştır. Aynı tarımsal ihracat gelirini elde etmek için daha fazla üretip satmak zorunda kalmışlardır. Özellikle ABD ve AB arasındaki sübvansiyon

⁷ Timothy JOSLING, "Conflicting Paradigms for a Globalized Agriculture", Institute for International Studies, Stanford University (power-point presentation), 2005.

<www.aec.msu.edu/agecon/seminars/josling2-11-03.ppt> Erişim Tarihi 23.05.2006

⁸ Erol ÇAKMAK, Haluk KASNAKOĞLU, "Ulusal ve Uluslararası Gelişmeler Işığında Etkin Tarım Politikaları", Türkiye İhracatçılar Meclisi Raporu, 2001, s.16.

rekabetine ayak uyduramayan, tarım sektörü önemli olan ya da en azından bazı tarımsal ürünlerin önemli ihracatçısı olan ülkeler bu durumdan olumsuz etkilenmişlerdir.⁹

Gelişmiş ülkelerde, tarımda çalışan nüfus oranı düşüktür. İşletmeler büyük ölçeklidir. Tarımsal politikalar, üretimden pazarlamaya kadar tek elden yürütülürken, tarım sektörüne yönelik yatırımların getirileri azalmaya başlamakta, bu nedenle tarım politikalarında destekleme aracı fiyat desteğinden gelir desteğine doğru kaymaktadır.¹⁰

**Tablo 3. TARIMSAL ÜRETİM DEĞERLERİNİN
GSYİH İÇİNDEKİ PAYI (2004)**

Ülkeler	Top.Tarımsal Üretim Değeri / GSYİH
Avustralya	4,61
Kanada	2,67
İzlanda	1,85
Japonya	1,85
Kore	5,02
Meksika	4,46
Yeni Zelanda	10,45
Norveç	1,23
İsviçre	1,87
Türkiye	10,51
ABD	1,93
AB	2,80

Kaynak: OECD, “*Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*”, Paris, 2005.

Toplam tarımsal üretim değeri GSYİH rakamlarına bakıldığında, tarımsal üretimin Avustralya, Kore, Meksika, Yeni Zelanda, Türkiye gibi ülkelerde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle tarım sektörü halen ülke GSYİH’ları içerisindeki önemini korumaktadır. Ayrıca toplam tarımsal üretim değeri; tarımsal ürün satışı, ikincil ürünlerin satışı, diğer gelir kaynakları (gümrük gelirleri, program ödemeleri, devlet iadeleri, tarım alan kiralari) ve kendi adına kullanılan ürünler (çiftçilerin kendi tüketimleri için kullandıkları tarım ürünleri ve üreticilerin

⁹ Halis AKDER, “*Türkiye Tarım Politikasında Destekleme Reformu*”, ASOMEDYA, Ankara Sanayi Odası Yayınları, Ankara, 2003, s.2.

¹⁰ Sadi UZUNOĞLU, “*Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma*”, İTO Yayınları, no:2000-52, İstanbul, 2000, s.88.

stoklarındaki tarımsal ürünlerin değeri) olarak sıralanan kalemlerin toplamıyla elde edilmektedir.¹¹

Yeni Zelanda'nın tarımsal üretiminin GSYİH'daki payı yüksek olmasına rağmen tarımsal desteklemenin payı oransal olarak daha düşüktür. Bu durum Yeni Zelanda'daki tarım ürünlerinin toplam ihracat içindeki payının %43 gibi yüksek bir paya sahip olmasından kaynaklanmaktadır.¹²

Genel olarak OECD ülkeleri tarım sektörlerini yüksek oranlarda desteklemişlerdir. 1986-1988 yıllarında OECD'nin yıllık hesaplamalarına göre sektöre yapılan toplam transferler, tüketici fiyatları ve vergi mükelleflerince, GSMH'nin %2,3'ü oranında 298 milyar\$ olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılına gelindiğinde bu oran toplam 311 milyar\$ ve toplam GSMH'nin %1,3 ü oranında oluşmuştur.¹³

Üretici Destek Tahmini şeklinde ölçülen, üreticilere yapılan desteklemelerin farklı ülkelerde çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. AB, Japonya ve ABD tüm desteklerin %80 ine sahip olmakla birlikte, brüt tarımsal hasıla açısından en yüksek orandaki destekler İsviçre, Norveç, İzlanda ve Japonya'da verilmektedir.

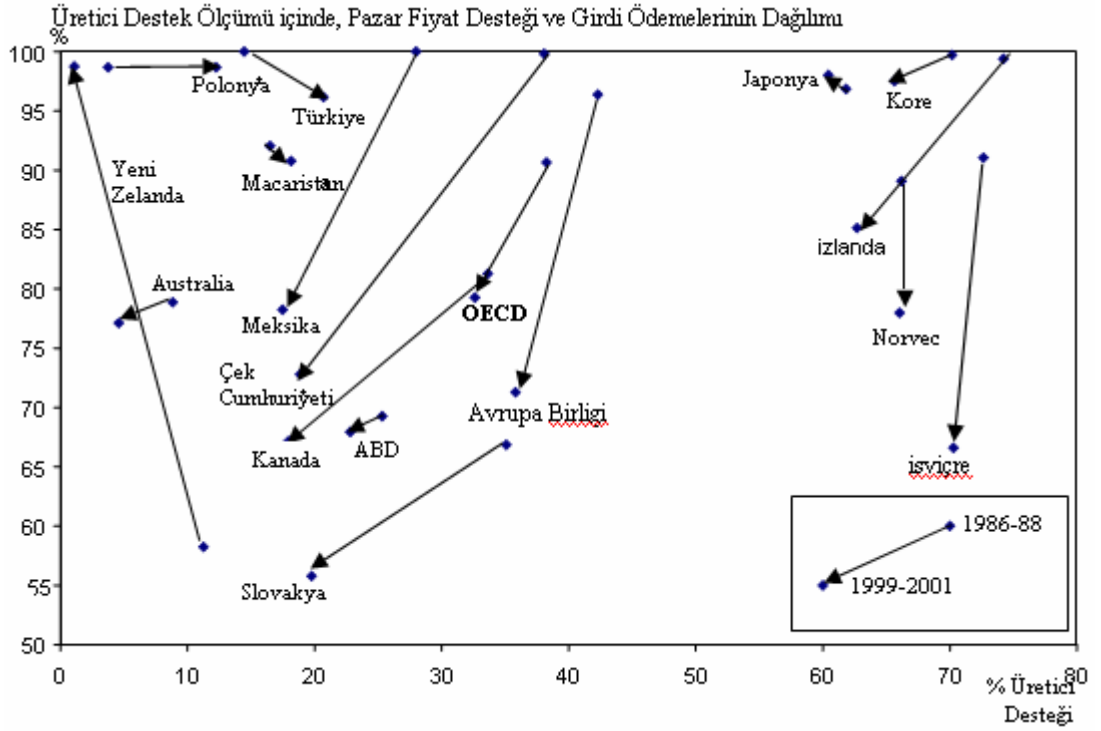
Pirinç, şeker ve süt en çok desteklenen ürünler olurken, üreticilere yapılan transferler, bu ürünlerin toplam hasılasının %50'sini aşmaktadır. Yün, yumurta ve kümes hayvancılığı %5'in altındaki oranlarla en az destekleme alan ürünlerdir.

¹¹ OECD, a.g.e., 2005, s.24.

¹² OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries: New Zeland Country Report", Paris, 2003, s.12.

¹³ OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda", 2004. s.63.

Şekil 2. 1986-1988 VE 1999-2001 YILLARI ARASINDA, PAZAR FİYAT DESTEĞİ VE GİRDİ DESTEĞİ ÖDEMELERİNİN ÜRETİCİ DESTEĞİ İÇİNDEKİ PAYI



Kaynak: OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda", 2004.

Tabloda görüldüğü gibi, destekleme türü ve buna bağlı olarak miktarında gözle görülür bir azalma söz konusudur. Ayrıca pazar fiyat desteği ve üretimle ilişkili, bütçe üzerinden yapılan girdi ödemelerinin yerine farklı desteklemelerin tercih edilmeye başlandığı görülmektedir. Yüksek miktarlarda destekleme yapan AB ve diğer Avrupa ülkeleri, karmaşık şekillerde gerçekleştirilen yardımlardan uzak destekleme politikalarını devreye koymaktadırlar. Ülkeler tarım politikalarını düzeltmeye ve yenilemeye, bunun yanı sıra en etkin destekleme biçimi ve onun bileşenlerini belirlemeye çalışmaktadırlar.¹⁴

1986-1988 dönemi ile 1999-2001 dönemi arasında, üretici destek ölçümünde yer alan pazar fiyat desteği ve girdi ödemelerinin payı düşüş göstermektedir. Sadece Yeni Zelanda'da ve düşük ölçüde Japonya'da bu oran artarken diğer ülkelerde azalmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinde bu desteklerin payı %30'lara varan oranlarda azalmaktadır. Pazar fiyat desteği ile girdi ödemelerindeki azalış, ülke tarım politikalarındaki değişimi açık şekilde ortaya koymaktadır.

Ülkelerdeki tarımsal politika değişikliklerinin temeli, üreticilere kullanacakları girdiler için yapılan ödemeler, sundukları ürünlere fiyat desteği, ürünlerin ekonomik

¹⁴ OECD, a.g.e., 2004, s.7.

yapı içerisinde gerçek değerini bulması üzerine kuruludur. Ayrıca uluslararası pazarlara sunulan ürünlerin, tarım ürünleri ithalatı ve ihracatı için belirlenen uluslararası fiyatlara ve tarife oranlarına uyum göstermesi gerekmektedir.¹⁵ Tarım sektörünün desteklenmesi ve uluslararası fiyatların uyumlaştırılması açısından, pazar fiyat desteği ve girdi ödemeleri hemen hemen tüm ülkelerde azaltılarak bunların yerine gelir destekleri uygulamaya konmuş, uluslararası fiyatların belirlenmesinde çeşitli anlaşmalar esas alınmıştır.

C) TARIM SEKTÖRÜNÜ ETKİLEYEN ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Dünya ekonomisinde ortaya çıkan uluslararası ticari ilişkileri değiştirmeye yönelik olarak dünyadaki müttefik ülkeler üç farklı amaç için üç farklı kurum yaratmayı hedeflemişlerdir. Bu amaçlar ticari ilişkileri düzenlemek, parasal ilişkileri düzene koymak, gelişme ve yeniden yapılanma için kaynakları harekete geçirmektir. Son iki amacı gerçekleştirmek için Bretton Woods Konferansı'nda Uluslar arası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası kurulmuştur. Üçüncü kurumsal yapı da Uluslararası Ticaret Organizasyonu (ITO) olarak planlanmıştır.

1. GATT ve Tarım Politikalarına Yansıması

Uluslararası Ticaret Organizasyonunun kurulması ile ilgili görüşmeler sırasında ABD, Kanada, Fransa, İngiltere, Brezilya, Pakistan, Benelüks arasında çok taraflı ticaret görüşmeleri yapılmıştır. Bu görüşmelerde karşılıklı tarife indirimleri oluşturulmuş ve 23 ülke arasında imzalanarak GATT'ın temelleri atılmıştır. Daha sonra 1948 yılında Havana Konferansında ITO sözleşmesi 53 ülke tarafından imzalanmıştır. Ancak ABD başta olmak üzere GATT'a imza koyan birçok ülke bu organizasyonun kurulmasına imza koymamıştır. 1948 yılında GATT ön plana çıkmış olup 1955 yılında gözden geçirilmiştir.

GATT'ın başlıca amaçları; üretim ve uluslararası ticareti geliştirmek, dünya kaynaklarının tam kullanımını sağlamak, reel gelirden istikrarlı bir gelişme sağlamak, tam istihdamı sağlamak, yaşam standartlarını yükseltmek olarak sıralanabilir. Aslında

¹⁵ WORLD BANK, "Agricultural Support Policies in Transition Economies", Worldbank Technical Paper, no:470, 2003.

GATT'in temel amacının, anlaşmada açıkça yazılmamış olmakla birlikte; dış ticarete serbestleşmeyi teşvik etmek olduğu bilinmektedir.¹⁶

GATT'a dahil olan ülkeler arasında çeşitli tarihlerde gümrük tarife indirimine ilişkin görüşmeler yapılmıştır. Son olarak 1986 yılında başlayıp 1994 yılında sona eren ve en önemli görüşme olan Uruguay Round Görüşmeleri gerçekleşmiştir. Uruguay Round Görüşmelerini gerekli kılan en önemli nedenler: gelişmiş ülkelerde gümrük tarifeleri ve tarife dışı engellerin artması, özellikle tarım ve tekstil gibi ticarete iki önemli sektörde korumacı politikaların yaygınlaşması, hizmet ticaretinin gelişmesi ve bu yönde yeterli ticari düzenlemelerin olmayışı ve ticari marka gibi fikri mülkiyet hakları konusunda ticari düzenlemelerin yetersizliğidir.¹⁷ Görüşmeler bu konular üzerinde yoğunlaşmış ve bu yönde düzenlemelere yönelik kararlar alınmıştır.

Uruguay Round Görüşmeleri süresince tarım sektörü tartışmaların odak noktasını oluşturmuştur. Avrupa Birliği Tarım Politikası da görüşmelerde önemli bir yer almıştır. ABD'nin AB Ortak Tarım Politikasını eleştirmekle birlikte kendi tarımına yönelik bir koruma politikası izlediği ve tarımını tarife dışı engellerle koruduğu da sözkonusudur. Uruguay Round Görüşmelerinde tarım ürünleri ticaretinin tamamen serbestleşmesi üzerinde görüşmeler yoğunlaşmıştır. Büyük ölçüde tarımsal üretim yapan, doğal kaynak ve iklim olarak da bu yapıya sahip, özellikle de tarımda daha az korumacı politika izleyen Avustralya, Arjantin, Yeni Zelanda, Kanada gibi ülkeler tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesi ile gelirlerini arttırmayı amaçlamışlardır.

Uruguay Round Görüşmeleri sonucunda, müzakerelere katılan ülkeler sanayi ürünlerinde belli bir takvim içerisinde gümrük tarife indirimi taahhüdünde bulunmuşlardır. Sözkonusu indirim taahhütlerinin, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı oranlarda ve takvimlerde gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Tarım sektöründe ülke içi ve sınırdaki korumaları yüksek olan AB, EFTA ülkeleri ve Japonya bu görüşe pek sıcak bakmamıştır. Bu nedenle Uruguay Round görüşmeleri yavaşlamıştır. Daha sonra AB'nin aşırı üretim fazlasını ortadan kaldıracak ve iç fiyatlarını dünya fiyatları düzeyine indirecek tedbirlere (Mac Sharry Reformları) yönelmesi ile 1992 yılında ABD ile görüşmeler yeniden başlatılmış ve tarım sektöründe korumacılığın düşük düzeyde tutulması konusunda anlaşmaya varılmıştır. Sonuç olarak

¹⁶Tayfun ÖZKAYA, Oğuz OYAN, Ferruh İŞİN, Ayşe UZMAY, "*Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikalarının Dünü Bugünü ve Geleceği*", Türkiye Ziraat Odaları Birliği, TÜSES yayımları, Ankara, 2002, s.3.

¹⁷Ferruh İŞİN, "*Uluslararası Ticaretin Serbestleşmesi ve Korumacılık Kavramı*", Tarım Ekonomisi Dergisi, sayı:3, İzmir, 1998.

bu görüşmelerde gümrük korumaları dışında ülkelerin ulusal tarım politikaları ve iç müdahalelerine yönelik koruma politikaları üzerinde de tartışmalar olduğu bilinmektedir.¹⁸

Uruguay Tarım Görüşmelerinin tarımsal tedbirleri kapsayan içeriği neticesinde ticaretin gelişmesi açısından önemli adımlar atıldığını söylemek mümkündür. Bu gelişmeleri sağlayan anlaşma, ticareti organize edici ve denetleyici yeni ve daha güçlü bir yapılanma olan Dünya Ticaret Örgütü (WTO) nün kurulmasına yol açmıştır.

Uruguay Round Görüşmelerinin, dünya ticaret sistemine sağladığı en önemli kazançlardan birisi, anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin mutabakat kararı ile üye ülkeler arasında Dünya Ticaret Örgütü kapsamındaki uyuşmazlıkların çözümüne yönelik sistemin güçlendirilmesi ve bu bünyedeki bir anlaşmazlığı çözücü organın tesis edilmesi olmuştur.¹⁹

2. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması

Tarım Antlaşması, 1986 da başlayıp 1994 de sonuçlanan Uruguay Round görüşmeleri sonucunda ortaya çıkan uluslararası antlaşmalardan birisidir. Bu antlaşmada tarım ürünleri ticaretinde ve tarım sektörlerinde köklü değişikliklerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Uzun dönemde serbest piyasa koşullarının işlediği tarım ticaret sisteminin oluşturulması ve tarım sektörüne yönelik destek ve korumalarda indirimler sağlanması amaçlanmıştır.

Anlaşma, uluslararası ekonominin ve dış ticaretin ötesinde iç piyasa desteklerine de müdahale etmektedir. İçerik olarak; dünya ticaretine etki eden destekleme politikalarına yenilerinin eklenmesini önlemek, mevcut desteklemeleri bir takvim çerçevesinde azaltmak amaçlanmaktadır. Böylece dış ticarete konu olan ürünlerin miktarlarını etkileyecek yeni fiyat destek politikaları ve ihracat sübvansiyonlarını yasaklayarak asgari düzeydeki mevcut iç piyasa desteklerinin indirilmesi hedeflenmiştir.²⁰

Tarım anlaşması çerçevesinde imza koyan ülkeler 3 temel konu üzerinde anlaşmaya varmayı taahhüt etmişlerdir. Bunlar pazara giriş, iç destekler ve ihracat sübvansiyonları konusundaki indirim taahhütleridir.²¹

¹⁸ ÖZKAYA ve diğerleri, a.g.e., s.5.

¹⁹ İGEME, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Araştırma Raporu, 2003, Ankara. <http://www.igeme.org.tr/tur/sss/Bolum_XV.pdf>, Erişim tarihi 04.04.2006

²⁰ AKDER, a.g.e., s.4.

²¹ ÖZKAYA ve diğerleri, a.g.e., s.6.

a) Pazara Giriş

Tarım ürünleri ticaretinde uygulanmakta olan tüm tarife dışı engellerin gümrük tarifelerine dönüştürülmesi, indirilmesi ve diğer pazara giriş taahhütleri ile ilgilidir. Gümrük tarifeleri 1986-1988 dönemi baz alınarak gelişmiş ülkeler için %36, gelişmekte olan ülkeler için %24 oranında düşürülecektir. Her bir tarife için en az indirim oranı gelişmiş ülkelerde %15, gelişmekte olan ülkelerde %10 olarak saptanmıştır. Gelişmiş ülkelerin gümrük tariflerindeki indirimleri, dünya tarımsal ürünler ithalatının yaklaşık üçte ikisini oluşturan değerdeki üründe ortalama olarak %37'ye karşılık gelmektedir.

b) İç Destek Taahhütleri

Ülkelerin tarım ürünlerine yönelik olarak uyguladığı iç desteklerin azaltılmasını esas almaktadır. Uygulanan desteklerin standart olarak belirlenmesi için de “Toplu Destek Ölçümü²²” (Aggregate Measurement of Support) kavramı gündeme gelmiştir. Bunun yetersiz kaldığı durumlarda “Eşdeğer Destek Ölçümü²³”ne (Equivalent Measurement of Support) başvurulmaktadır. Toplu Destek Ölçümü her bir ürün için tüm destekleri kapsayacak şekilde hesaplanmakta ve parasal olarak ifade edilmektedir. Ürünler için hesaplanan toplu destek ölçümü toplamlarından “Toplam Toplu Destek Ölçümü” (Total Aggregate Measurement of Support) kavramına ulaşılmaktadır.

İç destek indirimine konu olan uygulamalar “Kırmızı Kutu” önlemleri olarak adlandırılmaktadır. Yasak destek olarak da adlandırılan bu önlemler, iç piyasada oluşacak fiyatları etkileyebilen müdahale fiyatı uygulamalarıdır. Ayrıca iç destek indirim hükümlerinden muaf olan uygulamalarda söz konusu olmaktadır. Bunlar kamu hizmet programları olarak değerlendirilmekte ve “Yeşil Kutu Önlemleri” olarak adlandırılmaktadır. Öte yandan destek indirimine tabi olmaksızın uygulanabilen, üretimi kısıtlamaya yönelik doğrudan ödemeler şeklindeki uygulamalar da “Mavi Kutu Önlemleri”dir.

²² Tarımsal politikalardan kaynaklanan vergi mükelleflerinden ve tüketicilerden gelen transfer toplamından, bütçeye transferler veya ithalattan elde edilen bütçe gelirleri çıkartılarak hesaplanır.

²³ Belirtilen belirli bir yılın tarım politikaları sonucu tarıma yapılan parasal transferler değerinin bir göstergesidir. Hem iç piyasa fiyatları yoluyla tüketicilerin yaptığı transferler hem de vergi mükelleflerinin bütçe veya vergi harcamalarıyla yaptığı transferler buna dahildir.

c) İhracat Sübvansiyonları

Özet olarak tarım ürünleri ihracatını arttırmaya yönelik tüm ihracat sübvansiyonlarındaki indirimleri kapsamaktadır. İhracat sübvansiyon değerlerinde gelişmiş ülkeler %36, gelişmekte olan ülkeler %24 indirim yapmakla yükümlüdürler. İhracat sübvansiyonu sağlanan ürün miktarı ise gelişmiş ülkelerde %21, gelişmekte olan ülkelerde %14 azaltılacaktır.

İhracat sübvansiyonlarından, alım satım, kalite iyileştirmesi, uluslararası nakliye masraflarını azaltmak için uygulanan sübvansiyonlarla pazarlama maliyetlerini azaltmak amacıyla verilen sübvansiyonlar, ihracata yönelik sevkiyatta elverişli taşıma koşulları sağlamaya yönelik sübvansiyonlar, indirimden muaf sübvansiyonlar olarak belirtilmektedir.²⁴

DTÖ Tarım Anlaşmasının 20. Maddesi: Tarım sektöründe Uruguay Görüşmeleri ile başlayan ve pazara giriş imkanlarının artırılması, ihracat sübvansiyonları ve iç destek kullanımının süreç içinde azaltılması yönündeki reform programının devamını hükme bağlamaktadır. “İleri Tarım Müzakereleri” olarak adlandırılan bu süreç, anlaşmada belirtildiği üzere, uygulama döneminin bitiminden bir yıl önce, DTÖ Genel Konseyi’nin aldığı karar ile 23-24 Mart 2000 tarihlerinde başlatılmış olup halen devam etmektedir. Anlaşmanın 20. maddesi çerçevesinde söz konusu müzakereler, indirim taahhütlerinin uygulanmasından elde edilen deneyim, indirim taahhütlerinin dünya tarım ürünleri ticareti üzerindeki etkileri, gelişmekte olan ülkelere özel ve ayrıcalıklı uygulama ile ticaret dışı mülahazalar gibi hususlar da dikkate alınmak suretiyle DTÖ Tarım Komitesinin özel oturumları ile yürütülmektedir.²⁵

İleri Tarım Müzakerelerinde, 2000 yılı Mart ayında başlayan müzakere sürecinin ilk aşaması, 22-23 Mart 2001 tarihlerinde yapılan toplantılar ile tamamlanmıştır. Bu toplantılarda üye ülkeler, pazara giriş, ihracat sübvansiyonları, özel ve lehte muamele, iç destekler ve ticaret dışı mülahazalar konularında müzakere önerilerini sunmuşlardır.

Müzakerelerin ikinci aşamasına, ülkelerin genel yaklaşımlarını görebilmek açısından önem taşıyan ilk aşamanın ardından 21-23 Mayıs 2001 tarihlerinde düzenlenen toplantı ile geçilmiştir. İkinci aşamaya ilişkin görüşmelere, DTÖ Tarım Komitesinin 21 – 23 Mayıs 2001 tarihlerindeki özel oturum toplantısı ile başlanmıştır.

²⁴ ÖZKAYA ve diğerleri, a.g.e., s.8.

²⁵ Türker DÖLEKOĞLU, “Dünya Ticaret Örgütü İleri Tarım Müzakereleri ve Türkiye”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü TEAE, Bakış Dergisi, sayı: 3, 2001, Ankara.

Bu çerçevede tarife kota yönetimi, tarifeler, yasak iç destekler, özel ve lehte muamele, ihracat sübvansiyonları, ihracat kredileri, ticari devlet teşekkülleri, ihracat kısıtlamaları, gıda güvencesi, kırsal kalkınma, coğrafi işaretler, yeşil kutu ve mavi kutu destekler, özel korunma önlemleri, çevre, gıda yardımı, tüketicinin bilgilendirilmesi ve sektörel insiyatifler konuları ele alınmıştır.

İleri Tarım Müzakereleri, 2001 yılı sonunda Doha'da yapılan Bakanlar Konferansında yayınlanan deklarasyon ile "Doha Kalkınma Gündemi" olarak adlandırılan çok taraflı ticaret müzakereleri kapsamına alınmıştır. Doha Deklarasyonunda "ticaret dışı mülahazalar" başlığı altında ihracat sübvansiyonları, iç destekler ve tarifeler gibi temel konuların yanında genetik olarak modifiye edilmiş organizmalar, coğrafi işaretler, hayvan refahı, tüketicinin korunması ve etiketleme gibi konular da müzakerelere eklenmiştir.²⁶ Müzakerelerin, 26 Mart 2002 tarihinde özel oturum toplantısı ile başlayan üçüncü aşamasında ise modaliteler; başka bir deyişle üye ülkelerin yeni taahhütlerini şekillendirecek usul ve esaslar tartışılmıştır. Üçüncü aşama 31 Mart 2003 tarihinde sona ermiş ancak toplantılar devam etmektedir.²⁷

Dünya Ticaret Örgütü'nün ortaya koyduğu sistemin, hem ihracatçılara hem de ithalatçılara sağlamış olduğu faydalar vardır. Uruguay Round Görüşmelerinin sonuçlarından birisi olarak, ticarete gelişmiş ülkelerin tüm gümrük tarifelerinden ve gelişmekte olan ülkelerle geçiş ekonomisine sahip ülkelerin tarifelerinin büyük bir bölümünde konsolidasyona gitmesi tarifelerde önemli indirimlere giderek pazara giriş koşulları önemli ölçüde kolaylaşmıştır.

Böylece, ithalatçı ülkelerin gümrük tarifelerinde yapacakları ani artışlar ile ya da getirecekleri başka kısıtlamalarla, pazara giriş koşullarını olumsuz etkilemeleri engellenmektedir.

Dünyadaki küreselleşme eğilimleri Türkiye'yi de etkisi altına almış ve tarım sektörü açısından önem kazanmaya başlamıştır. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ile tarıma yönelik uygulanan destekleme politikaları gözden geçirilmiş ve anlaşma çerçevesinde köklü değişikliklere uğramıştır. Konunun Türkiye açısından incelenmesi ilerleyen bölümlerde ele alınacaktır.

²⁶ WTO (World Trade Organization), "Subsidies And Countervailing Measures", DOHA WTO Ministerial, 2001. <http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_scm_e.htm>
Erişim Tarihi: 23.03.2006

²⁷ DÖLEKOĞLU, a.g.e., s.4.

II. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI KAVRAMI

A) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASININ TANIMI

Tarım sektörü, sahip olduğu kendisine has özellikleri nedeniyle geçmişten günümüze kadar, gerek az gelişmiş ülkeler gerekse gelişmekte olan ülkelerde olsun dünyadaki bütün ülkeler tarafından kendi ölçüleri içinde desteklenen bir sektör durumunda olmuştur. Ülkelerin kendi yapısal özellikleri çerçevesinde belirledikleri tarım politikaları içerisinde, destekleme politikaları geniş bir yer tutmaktadır.

Tarım politikası; çiftçilerin hayat standartlarını, ekonomik imkanlarını ve tarımsal nüfusun refah seviyesini yükseltmek için alınan tedbirleri kapsamaktadır. Bunlar, bir grup olarak çiftçiye ya da bir sektör olarak tarıma veya tarım üzerinde etkili olan diğer sektör ve gruplara yöneltilen tavır ve hareketlerdir.²⁸ Diğer bir ifadeyle, tarım politikaları girdi ve çıktı piyasaları, iç ve dış ticaret kamu yatırımları, dışsallıkların düzenlenmesi ve tarım mallarının pazarlanması ve dağıtımı ile ilgili müdahaleler sistemini içine almaktadır.

Tarımsal Destekleme Politikaları ise tarım politikalarının bir bileşenidir. Devletin girdi ve çıktı fiyatlarını etkilemek ya da doğrudan sübvans ederek toplumun diğer kesimlerinden tarım sektörüne kaynak aktarması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Her türlü parasal ve para ile ifade edilen yardımlar aracılığıyla üretimi teşvik etmek, yönlendirmek ve üreticileri çeşitli ürünlerin üretimine özendirme için alınan tüm önlemler destekleme politikası kavramı içinde yer almaktadır.²⁹

Tarım politikaları ekonomik ve sosyal ölçelerde belirlenmekte olup, destekleme politikaları bunun içinde ayrı bir önem kazanmaktadır. Destekleme politikaları ülke ekonomilerinde aktif bir rol oynamaktadır. Üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması için üretimde süreklilik, üretimin verimli olarak artırılması ile yeni ürün ve üretim sistemlerinin oluşturulması, destekleme politikaları ile sağlanmaktadır. Sosyal boyutta ise işsizliğin önlenmesi, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi ihtiyaçların giderilmesi ve refah düzeylerinin yükseltilmesi göz önüne alınmaktadır.

²⁸ İbrahim AKSÖZ, **Tarımsal Fiyat Politikası: Genel Esasları ve Muhtelif Memleketlerdeki Tatbikatı**, Ankara, 1973, s.20.

²⁹ Gülcan ERAKTAN, **Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları**, Uzel Yayınları, İstanbul, 2003, s.12.

Tarımsal üretimden pazarlamaya kadar uzanan zincir, diğer sektörlerde hammadde temin etmekte, alt yapı oluşturmakta ve istihdamı arttırmaktadır. Tarımsal üretimin tabiat şartlarına bağlı olarak risk ve belirsizliğin fazla olması, üretim dönemlerinin uzun olması, ürünlerin korunması ve pazarlanmasındaki güçlükler bu sektörün desteklenmesini mecbur kılmaktadır.

Destekleme politikalarıyla, tarım sektöründe beklenen olumlu etkilerin elde edilmesi beklentisi sadece tarımsal destekleme politikaları için değil, aynı zamanda hükümetler tarafından benimsenen her türlü politika uygulamalarından beklenen genel bir özelliktir. Destekleme politikaları aracılığıyla; üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik istikrarın sağlanmasına katkı sağlayacak şekilde üreticilerin üretime devam etmeleri sağlanarak, üretimin artırılması ve yeni ürünlerin üretime katılmasını özendirme yoluyla yürütülmektedir. Ülkelerin koşullarına göre değişmekte ve çeşitlilik göstermektedir.

“Dağılım politikaları” olarak da adlandırılan destekleme politikaları, fiyat garantisıyla destekleme alımları, fiyat sübvansiyonu, dış ticaret korumaları, üretim kontrol önlemleri, girdi sübvansiyonları ve destekleme kredileri gibi şekillerde kendini göstermektedir. Bunların yanı sıra yine destekleme politikalarının bir çeşidi olan doğrudan gelir desteği sistemi, ekim alanı gibi üretimden bağımsız bir değişken dikkate alınarak çiftçilere doğrudan transfer yapılmasını öngören bir sistemdir.³⁰

Genel tarım politikası çerçevesinde destekleme politikaları, etkisi kısa sürede görülebilen araçlardır. Devlet bu sayede tarım politikasının genel amaçları çerçevesinde üretimi teşvik etmekte ve yönlendirmektedir. Bu sayede, tarım sektöründe gelir düzeyini yükseltmek, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, milli gelirin sektörler arasında dengeli dağılımını sağlamak, çiftçiye emeğinin gerçek değerini vermek gibi amaçlara ulaşmaya çalışmaktadır.³¹

Tarımsal Destekleme Politikaları ekonomik yapı ile yakından bağlantılı olmakta, tarımın evrensel sorunları sonucu uygulanan tarımsal destekleme politikalarında benzerlikler ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra, tarımsal destekleme politikası seçiminde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri öne çıkmaktadır.³²

³⁰ Erol ÇAKMAK, Haluk KASNAKOĞLU, Halis AKDER, **Tarım Politikalarında Denge Arayışları ve Türkiye**, DPT, Ankara, 1999, s.115.

³¹ OECD, “*Agricultural Support: How is it measured and What does it mean?*”, OECD Policy Brief, Paris, 2004.

³² Erkan REHBER, Bahattin ÇETİN, **Tarım Ekonomisi**, Bursa, 1998, s.184-186.

B) TARIM SEKTÖRÜNÜN ÖZELLİKLERİ VE TARIMSAL DESTEKLEMİYİ GEREKTİREN SEBEPLER

1. Tarım Sektörünün Özellikleri

Tarım ürünlerinde piyasa oluşumunun özellikleri diğer mallara göre önemli farklılıklar göstermektedir. Tarım ürünlerinde fiyat oluşumu; tarımsal ürünlerin iklimsel etkilere açık olması, üretim süresinin uzun olması, arazi miktarının sabit ve sınırlı olması, sermaye birikiminin yetersiz olması gibi etkenlere bağlıdır. Bu faktörlerin olumsuz etkileri ile üretimde, fiyatlarda ve gelirlerde büyük belirsizlikler ve dalgalanmalar görülmektedir. Bu istikrarsızlığın diğer sektörlerle göre daha şiddetli olması nedeniyle tarım sektörünün devlet tarafından desteklenmesi gerekmektedir.³³

a) Tarım Ürünlerinin Arzı

Tarım ürünlerinin arzı kendine özgü birçok özelliği ile diğer sektörlerde üretilen ürünlerden farklılık göstermektedir. Bu özellikler, tarım ürünleri arzının doğal koşullardan doğrudan etkilenmesi, üretim dönemlerinin tarım ürünleri arzı üzerinde etkili olması, üretim ile arzın aynı olmaması, tek bir tarım ürünü arzı ile tarım ürünleri toplam arzının esneklik yönünden farklılık göstermesi şeklinde sıralanabilir.³⁴

Tarım ürünlerinin arzı; çok kısa dönem(piyasa dönemi), kısa dönem ve uzun dönemde farklılıklar göstermektedir.

Çok kısa dönem, ürün bir defa elde edildikten sonra yeni hasat elde edilinceye kadar geçen süre olarak tanımlanmaktadır. Tarım ürünlerinin birçoğunun hasat dönemini bir yılda tamamladığı göz önüne alındığında, çok kısa dönemin bir üretim dönemi kadar süreyi kapsadığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde üretim miktarında herhangi bir değişiklik söz konusu değildir.

Kısa dönemde arz, ürünün önceki dönem fiyatlarıyla belirlenmektedir. Bu dönemde üretim hacmini etkileyen en önemli faktör iklim koşullarıdır. Tarım ürünlerinin toplam arzı açısından bakıldığında kısa dönem, tarım sektöründe toplam üretim hacmini değiştirmenin mümkün olmadığı bir dönemdir. Ekonominin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak sabit faktörlerin değiştirilebilmesi için gereken süre değişmektedir. Kısa dönemin uzunluğu gelişmiş ekonomilerde az gelişmiş ekonomilere

³³ Ergün KİP, “Fiyat Yönünden Tarımsal Üretim Özellikleri ve Tarımsal Ürünlerde Destekleme Fiyat Politikası”, Türkiye Ziraat Ekonomi Dergisi, no:4, Ankara, 1978, s.5-6.

³⁴ Zeynel DİNLER, **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 1993, s.198-199.

göre daha kısadır. Ürün fiyatlarının yükselmesiyle, daha fazla değişken faktör kullanılarak üretimin artırılması zor olmakta, fiyatların düşmesi halinde de çiftçilerin üretime devam etmekten başka çareleri kalmamaktadır.³⁵

Uzun dönemde tarım üretiminde kullanılan tüm üretim faktörlerinin değiştirilmesi mümkündür. Ancak tarımda asıl üretim faktörü olan toprak bakımından böyle bir değişim, ülkedeki toprakların bütünüyle üretime açılmaması durumunda geçerlidir. Günümüzde toprakların tümü üretime açıldığından toprak değişken faktör olmaktan çıkmıştır. Tarım işletmeleri bu nedenle, üretimi fiyat değişikliklerine göre ayarlayabilmek için yeni üretim teknolojilerine yönelmektedirler. Bu bağlamda toprak bir bakıma değişken faktör niteliği kazansa da, toprak miktarı arttırılmadığından Azalan Verimler Kanunu³⁶ geçerli olacaktır.³⁷

b) Tarım Ürünlerinin Talebi

Tarım ürünlerinin büyük bölümü gıda gereksinmelerini karşılamaya yöneliktir. Bunların dışında kalan tarım ürünleri ise sanayide hammadde olarak kullanılmaktadır.

Gıda maddeleri toplam talebinin fiyat esnekliği çok düşüktür. Bu durum gıda ihtiyaçlarının özelliklerinden ileri gelmektedir. Bir taraftan bu ihtiyaçların karşılanması zorunlu olmakla birlikte diğer taraftan gıda maddeleri tüketimindeki artış gelirdeki artışla doğru orantılı değildir. Bunun sonucu olarak da fiyattaki değişimler toplam gıda maddeleri talebini çok az etkilemektedir.³⁸

Ayrıca ülkede kişi başına ortalama gelir miktarının değişmediği durumlarda da toplam gıda malları talebinde değişme olabilmektedir. Örneğin, uygulanan maliye politikaları sonucunda gelir dağılımı dar gelirli kesim lehine değiştiğinde, toplam gıda maddeleri talebi artacaktır. Bu durum, daha alt gelir gruplarında tarım ürünleri talebinin gelir esnekliğinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır.³⁹

Tarım ürünlerinin bir tanesinin talebi, toplam tarım ürünleri talebine göre daha esnektir. Çünkü tüketimde ikame olanağı mevcuttur. Diğer yandan, tek bir tarım ürününün fiyatındaki değişim tüketicinin reel geliri üzerinde az etkili olacaktır. Bu

³⁵ DİNLER, a.g.e., s.201-202.

³⁶ Azalan Verimler Kanunu: Üretim faktörlerinden sadece birinin miktarının değiştirilip diğerlerinin sabit tutulduğu durumda, toplam üretimde meydana gelen değişmeyi açıklar.

³⁷ İsmail BULMUŞ, **Tarımsal Fiyat Oluşumuna Devlet Müdahalesi**, AİTİA Yayınları, no: 113, Ankara, 1978, s.29.

³⁸ DİNLER, a.g.e, s.210.

³⁹ Gülten KAZGAN, **Tarım ve Gelişme**, İstanbul, 1993, s.158-159.

nedenle talep esnekliğini belirlemede gelir etkisi önemini kaybetmekte ve ikame etkisi talep esnekliğini belirlemektedir.

Sanayide hammadde olarak kullanılan tarım ürünlerinin talebi ise fiyat yönünden oldukça esnektir. Bunun nedeni, söz konusu ürünleri ikame edebilecek sentetik hammaddelerin mevcut olmasıdır.⁴⁰

c) Tarım Ürünleri Fiyatlarında Dalgalanmalar

Tarım ürünleri talebinin hem fiyat, hem de gelir esnekliğinin düşük olması arzdaki küçük değişimler karşısında büyük fiyat dalgalanmalarına neden olmaktadır. Arz yönünden iklimsel gelişmeler, talep yönündense dış talep tarım fiyatlarını önemli ölçüde etkilemektedir. Tarım ürünlerindeki fiyatların dalgalanmasının bir diğer nedeni de bu ürünlerin piyasa koşullarından kaynaklanmaktadır. Tarım ürünleri fiyatlarındaki dalgalanmalar 4 grupta toplanabilir:

c.a. Ürün Miktarındaki Yıllık Değişmelere Bağlı Dalgalanmalar

Tarım ürünlerinin talebinin esnek olmaması nedeniyle arzdaki küçük bir değişim, fiyatlarda çok büyük değişmelere neden olmaktadır. Bu da üreticilerin gelirlerinin dalgalanması sonucunu doğurmaktadır. Bu olguya King Kanunu adı verilmektedir. King Kanununa göre tarım ürünü miktarı aritmetik bir dizi izleyerek artarken, fiyatlar geometrik bir dizi izleyerek düşmektedir⁴¹ Başka bir ifadeyle ürünün bol olduğu yıllarda çiftçilerin gelirlerinin düşmesi olarak tanımlanan King Kanununa “bolluk paradoksu” da denilmektedir. Üretim fazlası meydana geldiğinde fiyat, sözkonusu ürünün pazara ulaşım masraflarını bile karşılayamayacak kadar düşebilmektedir.

c.b. Dönemsel Dalgalanmalar

Dönemsel fiyat dalgalanmaları, tarım ürünü arzının bir önceki yıl fiyatının fonksiyonu olmasından kaynaklanmaktadır. Tarım ürünlerinde iki hasat dönemi arasında belli bir süre geçtiğinde çiftçiler, fiyat değişmelerine gecikmeli olarak tepki vermektedirler. Bu olaya “Örümcek Ağı Teoremi” adı verilir.⁴² Dönemsel fiyat dalgalanmalarının bir diğer nedeni de üretimdeki biyolojik sebeplerden doğan ve üreticiler tarafından planlanamayan değişimlerdir. Ürünün arz ve talep esnekliklerine

⁴⁰ DİNLER, a.g.e., s.215.

⁴¹ REHBER ve ÇETİN, a.g.e., s.193.

⁴² Örümcek Ağı Teoremine göre, herhangi bir nedenle piyasa dengesi bozulduğunda, gittikçe dengeye yönelen dalgalanmalar sonucu piyasa dengesinin kendiliğinden oluşması talep eğrisi arz eğrisinden daha yatıksa sözkonusudur.

bağlı olarak meydana gelen dönemsel dalgalanmalar sürekli olabileceği gibi, dengeye yönelik ya da dengeden uzaklaşan dalgalanmalar görülebilir. Ürünün arz ve talep esneklikleri aynı olduğunda fiyatlar yıldan yıla aynı oranda sürekli dalgalanırlar.

c.c. Konjonktürel Dalgalanmalar

Tarım ürünlerinin fiyatları konjonktür hareketinden diğer malların fiyatlarına oranla daha fazla etkilenmektedir. Diğer bir ifadeyle konjonktürün yükseliş safhasında tarım ürünleri fiyatları diğer malların fiyatlarından daha hızlı yükselmekte konjonktürün düşüş safhasında ise daha hızlı düşmektedir. Konjonktürün yükseliş safhasında tarım dışı kesimlerin reel gelirleri ve satın alma güçleri artar. Böylece tarım ürünlerine olan talep artmaktadır. Ancak, tarım ürünleri arzının esnek olmaması fiyatların yükselmesine neden olmaktadır. Konjonktürün düşüş safhasında ise satın alma gücündeki azalmaya paralel olarak tarım ürünleri talebi de azalmaktadır.

c.d. Mevsimlik Dalgalanmalar

Mevsimplere göre arz ve talep arasında ortaya çıkan dengesizlik mevsimlik fiyat dalgalanmalarına neden olmaktadır. Mevsimlik fiyat dalgalanmaları ürünlerin stoklanabilme özelliğine ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak farklılık göstermektedir.⁴³

Tarım ürünleri fiyatlarındaki dalgalanmalar, tarım işletmeleri üzerinde bazı olumsuz etkilere neden olmaktadır. Özellikle, az gelişmiş ülkelerde ekonominin tarıma dayalı olması nedeniyle fiyat istikrarsızlıkları ekonomik gelişmeyi engelleyen bir unsur olmaktadır.

Fiyat ve gelirdeki dalgalanmalar üreticileri büyük bir risk ile karşı karşıya bırakmaktadır. Üreticiler bu risklerden korunabilmek için piyasaya yönelik üretimden vazgeçerek kendi tüketimleri için üretmeye başlarlar. Bu durumun iki olumsuz etkisi sözkonusudur. İlki, uzmanlaşmanın avantajlarının ortadan kalkmasıdır. Bunun sonucunda verim düşeceğine göre toplam tarım üretimi azalacaktır. Diğer taraftan, piyasaya yönelik üretimden vazgeçen çiftçilerin gelirleri azalacağından diğer sektör mallarına olan talepleri de düşecektir. Bunun sonucunda da tarım sektörünün ülke ekonomisine olan katkısı azalacaktır.

Fiyat ve gelirdeki belirsizlik, aynı zamanda tarım işletmelerinin üretimde emek yoğun teknolojileri kullanmaya yönlendirir. İşletmeler bu yolla sabit masraflarını azaltmaktadır. Emek yoğun teknolojilerin kullanılması ise hem toplam tarım üretiminin,

⁴³ DİNLER, a.g.e., s.238-240.

hem de işgücü veriminin düşmesi sonucunu doğurur. Tarım sektöründe fiyat dalgalanmalarının oluşturduğu bu olumsuz sonuçlar, sektörün devlet tarafından desteklenmesini gerektirmektedir.⁴⁴

Öte yandan tarım sektörünün ülke ekonomisi açısından önemi; yeterli besin maddesinin temini, diğer sektörlerle üretim kaynağı aktarılması konusundaki rolü ve dış ticaret açısından gördüğü fonksiyona bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak tarımsal üretim büyük ölçüde doğa koşullarına bağlı olduğu için dönemsel üretim miktarının ve dengesinin ayarlanması, tarımsal üretime devlet müdahalesini gerektirmektedir.

Ayrıca tarım sektöründe faaliyet gösterenlerin korunması gerekliliği de devletin tarım sektörüne müdahale etmesine neden olmaktadır. Kırsal kalkınmanın sağlanması, çevrenin korunması gibi bazı yan amaçları gerçekleştirmek için de devlet tarım sektörüne müdahale edebilmektedir.

Devletin tarımsal üretime müdahalesi; üretim miktarını arttırmak ya da üretimi yönlendirmek şeklinde olabilmektedir. Üretim miktarını arttırmak; ucuz ya da bedelsiz girdi desteği sağlayarak, destekleme alımı, doğrudan ödeme yaparak ya da uygun pazarlama koşullarını sağlayarak gerçekleştirilebilir. Üretimi yönlendirmek; ürün grupları itibarıyla bazı ürünlerin üretiminin artırılması veya azaltılması amacıyla yapılan dolaysız müdahalelerle tercih edilen ürün gruplarının teşvik edilmesidir.

2. Tarımsal Desteklemeyi Gerektiren Sebepler

Tarımda destekleme politikalarının temel amacı üretici ve tüketici kesimlerini fiyat dalgalanmalarına karşı korumak ve dengeli bir gelir dağılımı sağlamaktır.⁴⁵ Daha geniş bir ifadeyle, tarımsal destekleme politikalarıyla, tarım ürünleri arz ve talep dengesinin kurulması, piyasadaki fiyat dalgalanmalarının önlenmesi, tarım kesimi gelir seviyesinin diğer sektörlerle uyumlu hale getirilmesi, tarıma dayalı ihraç ürünlerinin gelirlerinde istikrarın korunması, artan nüfusun ve sanayinin ek talebinin karşılanması, verimliliğin artırılması, pazarlama organizasyonunun sağlanması gibi amaçlar gerçekleştirilmek istenmektedir.⁴⁶

⁴⁴ DİNLER, a.g.e., s.245

⁴⁵ Osman Z. ORHAN, **Türkiye’de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyat Politikası**, İTO Yayınları, İstanbul, 1999, s.42.

⁴⁶ O.Nuri FİLİZ, *“Tarımsal Destekleme Politikalarının Ekonomiye Etkisi”*, DPT, Ankara, 1983, s.13.

a) Üretimin Yönlendirilmesi

Tarımsal desteklemede birincil amaç olarak üretimin etkilenmesi gösterilebilir. Üretimin etkilenmesinin ana amacı ise belli bir ürünün üretimini devam ettirmek veya sonlandırmak, üretimini arttırmak ve şimdiye kadar üretilmeyen alternatif ürünlerin üretimine geçilmesini sağlamaktır.⁴⁷

Üretim faaliyetlerinde yapılacak planlamalar aracılığıyla; tarım işletmelerinde verimlilik, kaynakların daha rasyonel kullanımı, tarım ürünlerinde arz yetersizliği veya stok birikimi şeklinde izlenen sorunların önlenmesi, döviz tasarrufları ve ihracat gelirlerinin arttırılması, ülke yapısına göre arzulanan üretim deseninin oluşumu amaçlanmaktadır.

Uygulamaya konulan üretim planlarının hedefine ulaşabilmesi için devletin müdahale etmesi, üreticiyi teşvik etmesi ve desteklemesi gerekmektedir. Tarımın yapısal özelliğinden kaynaklanan, geliştirmek istenen ürün veya teknolojinin kullanılması sonucu beraberinde getireceği risk ve belirsizliği ortadan kaldırmak, diğer faaliyetlere göre daha avantajlı konuma gelmesini sağlamak için destekleme politikalarının uygulanması bir zorunluluk haline gelmektedir.⁴⁸

b) Üreticilerin Gelir Düzeylerinin Korunması

Tarım sektörü ve bu sektörde faaliyet gösteren üreticiler, hızlı kalkınma dönemlerinde ekonominin diğer sektörlerine kolayca uyum sağlayamamaktadırlar. Ekonomik ve sosyal alanda değişen hayat şartları karşısında üreticilerin, diğer sektörlerde çalışan bireylere göre nispi ve reel anlamda gelirleri azalmaktadır. Bu durum üretici ailesinin olduğu kadar tarımsal milli hasılayı da olumsuz etkilemektedir. Ekonomik ve fiziksel yönden yetersiz bir üretici kitlesinin üretkenliği düşmektedir. Sonuç olarak da bir taraftan üretici kitlesinin durumu kötüye giderken diğer taraftan da tarım sektöründe mevcut kaynakların iyi değerlendirilmemesi sonucu ekonomik kalkınma sürecinde aksamalar oluşmaktadır⁴⁹

Tarımsal ürün piyasalarının yapısal özelliklerinden dolayı, iç ticaret kısıtlarının tarım kesimi aleyhine olması, diğer bir ifadeyle tarımsal ürün fiyatları düzeyinin tarım dışı ürün fiyatları düzeyinden daha düşük olması nedeniyle tarım kesimi gelir düzeyinde

⁴⁷ Tefik PEKİN, “Destekleme Alımlarında Fiyat Tespit Metodları”, Tarımsal Ürünlerde Fiyatlar ve Destekleme Politikası Semineri, İzmir Ticaret Borsası Yayınları, no:10, İzmir, 1973, s.152.

⁴⁸ Nuran BEKTÖRE, **Tarım Ürünleri Destekleme Politikasının Amaçları, Tarımsal Ürünlerde Destekleme Fiyat Politikası**, Türkiye Ziraat Ekonomi Derneği Yayınları, no:4, Ankara, 1975, s.29.

⁴⁹ Ali ARAS, **Tarımda Üretici Geliri**, İzmir Ticaret Borsası Yayınları, no:10, İzmir, 1973, s.18.

düşüş meydana gelmektedir. Tarım ürünleri fiyatlarının tarım dışı sektör fiyatlarına göre daha az artması, üreticilerin satın alma güçlerinin giderek azalmasına neden olmaktadır.⁵⁰ Bu noktada tarımsal destekleme politikaları gelir dağılımının dengelenmesi açısından devreye girmektedir.

Tarımda gelir düzeyinin yükseltilmesi sadece müdahale alımları ya da sadece girdi desteği ile gerçekleştirilemez. Bu durum, tarım politikası çerçevesinde kullanılacak tüm araçların gerçekleştirebileceği nihai bir amaçtır. Bunun yanı sıra fiyat politikası gelir seviyesinin yükseltilmesi konusunda kullanılacak en son araçlardandır. Öyle ki, yüksek fiyat politikası bir yandan çiftçinin gelirini yükseltirken diğer taraftan enflasyonist baskılara, ihraç ürünlerde dünya piyasası fiyatlarında zıt gelişmelere ve planlama dışı üretim artışlarına neden olabilmektedir.⁵¹

c) Fiyat İstikrarının Sağlanması

Tarım sektöründe fiyat istikrarının sağlanabilmesi bakımından destekleme politikalarının etkisi tartışılmazdır. Çünkü tarımsal ürün fiyatları, yıldan yıla hatta mevsimlere göre ciddi dalgalanmalar göstermesi özelliğiyle tarım dışı sektörlerdeki ürün fiyatlarından ayrılmaktadır. Tarımsal ürünler arz ve talebinin esnek olmaması, bu ürünlerin arz ve talebinde artış ya da azalış şeklindeki ortaya çıkan küçük bir değişimle, ürün fiyatlarında büyük dalgalanmaların oluşmasına neden olmaktadır.

Fiyat ve gelir dalgalanmaları sonucunda üreticilerde, fiyat konusunda oluşan belirsizlik, tarımın iktisadi gelişmeye katkısını önemli ölçüde azaltmaktadır. Büyük fiyat ve gelir dalgalanmaları sonucunda; pazar için üretim yapan işletmeler adeta teşvik edilmekte, çiftçi tasarruflarının teknolojik yenilikler getirecek yatırımlara dönüşmesi engellenmektedir.⁵²

Destekleme politikalarının tüketicilere yönelik olarak uygulanmasında en temel amaç fiyatların düşük tutulmasıdır. Fiyatların düşük tutulması, tüketicilere daha düşük fiyattan ürün satılmasını sağlamaktadır. Destekleme alımı uygulamasında, ilgili kuruluşlar tarafından satın alınan ürünler daha düşük fiyattan piyasaya sunulmaktadır. Bunun yanı sıra prim sisteminde ise ürün fiyatlarının piyasa koşullarında oluşması sağlanmaktadır. Tarım ürünlerinin herkes tarafından tüketilebilecek bir düzeyde

⁵⁰ FİLİZ, a.g.e., s.16.

⁵¹ PEKİN, a.g.e., s.155.

⁵² Ergun KİP, **Türkiye’de Taban Fiyatları, Destekleme Alımları ve İç Ticaret Hadleri**, Ankara, 1988, s.137.

tutulması, toplumun varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan gıda ihtiyacının giderilmesinde büyük bir öneme sahiptir.

Uygulanacak tarımsal destekleme politikalarının hem üreticileri hem de tüketicileri gözeterek şekilde belirlenmesi kolay olmamaktadır. Çünkü üreticiler için yüksek fiyat, tüketiciler için ise düşük fiyat belirlenmesi gerekmektedir. Bu açıdan destekleme politikalarının uygulanmasında üretici ve tüketiciler arasında doğabilecek çatışmayı önleyecek uyumlaştırmanın yapılması gerekmektedir. Öyle ki, kamu bütçesi üzerinde meydana gelen baskılar ve görev zararlarının oluşumu bu iki amaç arasındaki çatışmanın yeterince uyumlaştırılmamasından kaynaklanmaktadır.

Son yıllarda tarımsal destekleme politikaları kapsamında çevre sorunlarının azaltılması ve insan sağlığının korunması gibi amaçlar da ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, tarım sektöründe verimlilik ve üretim artışını sağlayacak bazı teknolojik yeniliklerin uygulanmasında çevre ve insan sağlığı açısından bazı kaygılar dile getirilmektedir.

Öte yandan, toplum açısından önemli kabul edilen bazı tarım ürünleri, piyasa ekonomisi şartlarında ihtiyaçları karşılayacak düzeyde üretilmemiş olabilmektedir. Bu durumda, sözkonusu ürünlerin üretimini arttırmak destekleme politikasının bir amacı olarak ortaya çıkabilmektedir. Böylece üretime, ihtiyaçlara göre yön verecek üretim-tüketim dengesi sağlanabilir. Bunun sonucunda gereksiz stokların oluşumu ve tarım ürünleri ithalatı gibi zorunluluklar ortadan kaldırılabilir

C) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARIYLA İLGİLİ BAZI ÜLKE UYGULAMALARI

1. ABD

ABD'de faal nüfusun % 3 kadarı tarımda çalışmaktadır; ancak bu nüfusun ürettiği tarım ürünleri miktarı diğer ülkelerle kıyas edilmeyecek kadar fazladır. Yani ABD'de yetiştirilen tarım ürünleri, kendi ülkesindeki nüfusu beslediği gibi, Rusya dahil bazı ülkelerin tahıl ihtiyacını da önemli ölçüde karşılamaktadır. Esasen Amerika, tarım ürünlerini artırma konusunda ülke ölçüsünde özel bir politika izlemektedir. Amerikan çiftçisi sürekli desteklenerek tüketicilere bol, çeşitli ve ucuz tarım ürünleri sağlanmasına çalışılmaktadır. Ayrıca, tarım alanlarında doğal denge korunmaktadır.

ABD'de tarımsal destekleme politikalarının başlangıcı 1930'lu yıllara kadar uzanmaktadır. Ekonomik buhran tarımsal gelişmelerin düşmesine ve önemli sayıda üreticinin arazisini terk etmesine neden olmuştur. Devlet bunun üzerine ilgili bakanlık

tarafından tarım ürünleri fiyatlarının düşmesinin önlenmesi ve üreticilerin tekrar faaliyete geçmesi için gerekli tedbirler almıştır.⁵³

ABD, 20. Yüzyılda tarım ürünlerinde müdahalecilik akımını başlatan ilk ülke olmuştur. 1933 tarihli Tarımsal Uyarlama Yasasına dayanarak 1955'te GATT'a kendi özel hükümlerini kabul ettirmiştir. Buna dayanarak da birçok üründe ithalatta miktar kısıtlamaları ve özel gümrük vergileri uygulamıştır. ABD, kendi tarımsal iç pazarını dış rekabete karşı korurken, dış pazarlarda rekabet üstünlüğü elde etmek için her türlü yolu denemekten çekinmemiştir.⁵⁴

ABD'nin günümüze kadar gelen destekleme politikaları incelendiğinde, Uruguay Round Tarım Görüşmelerine uyum sağlamak için destekleme araçlarında değişimlere gittiği ancak tarıma yapılan toplam destek bakımından önemli oranlarda azaltmaya gitmeyip desteklemenin boyutunu son dönemlerde arttırdığı gözlenmektedir.⁵⁵

1996 yılında uygulamaya konulan Federal Tarımsal Gelişme ve Reform Kanununun yürürlüğe girmesiyle Esnek Üretim Sözleşmesi adı altında yeni bir uygulama başlatılarak destekleme politikalarına yeni bir boyut kazandırılmıştır. Ayrıca üretim alanlarının azaltılmasını sağlayan devlet müdahaleleri ve fark ödeme sistemi kaldırılmıştır.

USDA (Amerikan Tarım Bakanlığı) verilerine göre, ABD 1987 -1995 döneminde üreticiye vermiş olduğu fark ödemelerini, 1996 -2002 yılını kapsayacak şekilde Esnek Üretim Sözleşme Ödemeleri adı altında ve miktar olarak da geçmişteki ödeme miktarlarından önemli oranda farklılık göstermeyecek şekilde düzenlemiştir.⁵⁶

Kanunda yer alan dönem içerisinde 5,6 milyar \$ olarak öngörülen destekleme miktarının 2002 yılında 4 milyar \$'a indirilmesi planlanmıştır. Ancak 1998 yılında ödenmesi gereken miktar olan 5,8 milyar, %36 oranında aşılmış ve pazar kaybı yardım ödemeleri adı altında 2,9 milyar \$ fazladan ödeme yapılmıştır.⁵⁷

Üreticilere yapılan toplam parasal transferler içinde fiyat desteği ve doğrudan ödemeler incelendiğinde; 1980'li yılların başında %8 oranında olan doğrudan

⁵³ Haşim ÖĞÜT, "ABD'de Tarımsal Destekleme Politikaları, Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar", TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası Sempozyumu, Ankara, 1999.

⁵⁴ Cemil ERTUĞRUL, Gökhan GÜNAYDIN, "Dünyada ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar", TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası Sempozyumu, Ankara, 1999, s.5.

⁵⁵ USDA (United States Department of Agriculture), "1996 FAIR Act Frames Farm Policy For 7 Years", Agricultural Outlook, 1996, s.12.

⁵⁶ USDA, a.g.e., s.23

⁵⁷ OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation", Paris, 1999.

ödemelerin 1983 yılında %40'lar düzeyine çıkmış olduğu, daha sonra da %10 seviyesi ile en düşük oranda uygulandığı görülmektedir. Buna karşılık fiyat desteği 1981 yılından sonra %40 ile %50 arasında değişmiştir. ABD'de fiyat desteğinin halen %50 gibi yüksek seviyede olması dikkat çekicidir.⁵⁸

ABD'de birçok ürün, ithalatta uygulanan yüksek korumacılık sonucunda serbestleşmenin dışında kalmıştır. Bunun yanı sıra doğrudan ödemelerin yüksek düzeyde belirlenmesi, ABD üreticilerinin politik olarak aktif olmalarından kaynaklanmıştır. Sonuç olarak ABD, destekleme araçlarında değişime gitmekle birlikte üreticisini yoğun bir şekilde korumaktadır.

2. Avrupa Birliği

AB 45 yıla yakın bir süredir uyguladığı Ortak Tarım Politikası (OTP) sayesinde ciddi bir mesafe katetmiştir. OTP'nin oluşturulmasından sonraki dönemde, içerde ve dışarıda uyguladığı yoğun destekleme politikalarıyla tarım ürünlerinde ithalatçı konumundan ihracatçı konumuna geçmiştir. Birçok üründe kendine yeterli hale gelmiş ve bazı ürünlerde üretim fazlası sorunuyla karşı karşıya kalmıştır.

a) Ortak Tarım Politikasının Amaçları

OTP'nin belli başlı amaçları şunlardır:

- Üretim standartlarını ve tarım teknolojisini geliştirmek
- Tarımsal üretim araçlarının etkili kullanımını sağlamak
- Piyasalarda istikrarı sağlamak
- Tarımdaki en önemli üretim faktörlerinden biri olan iş gücünün optimum kullanımını sağlamak
- Tarım sektöründe geçimini sağlayan kesimlerin gelirlerini arttırmak
- Tüketicilere daha gerçekçi ve uygun fiyatlar sunmak
- Tarım ürünleri fiyatlarını bütün ülkelerde eşitleyerek, fiyatların üye ülkeler arasında haksız rekabete yol açmasını önlemektir.

OTP'de belirtilen amaçların yerine getirilmesinde; AB ülkeleri arasında vergilerin kaldırılarak ürünlerin serbest dolaşımı, fiyatların tüm üye ülkelerde aynı düzeyde tutulması ve verilen destekler çok önemli yer tutmaktadır.

⁵⁸ ÖZKAYA ve diğerleri, a.g.e., s.29.

b)Ortak Tarım Politikasının Temel İlkeleri

OTP, üç temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar; tek pazar ilkesi, topluluk tercihi ve ortak mali sorumluluk ilkesidir.⁵⁹

b.a. Tek Pazar İlkesi: Üye ülkelerde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılarak bir tek pazar oluşturulmasını öngörmekte, bunun için ortak fiyat ve rekabet kurallarını, üye ülkelerde istikrarlı bir döviz kurunu ve dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir korumayı gerektirmektedir. Pazarı bir bütün olarak ele alan bu ilke, birlik genelinde aynı ürünlere aynı fiyatların uygulanmasını öngörmektedir. İlke olarak ortak fiyatlar, piyasada arz ve talep tarafından belirlenmektedir. Ancak uygulamada, ortak pazar düzenlemeleri, ortak fiyatları desteklemeye yönelik müdahale önlemlerini de içermektedir. Bu önlemler her ürün için farklı olup, yetersiz talep olması veya talebin birliğe oranla daha ucuz fiyatlı dış arz ile karşılanması durumlarında kullanılmaktadır.

b.b. Topluluk Tercihi İlkesi: Birlik içinde üretilen ürünlere öncelik tanınmasını amaçlamakta, bunun için AB tarım ürünlerinin ithalata karşı korunmasını, ihracatın ise, sübvansede edilmesini gerektirmektedir. Bu ilkenin amacı, birliği ucuz fiyatlı ürünlerden ve dünyadaki fiyat dalgalanmalarından korumaktır. Daha önceden dünya piyasası ile asgari garanti fiyat arasındaki açık; ithalat vergileri ile karşılanırken, GATT ile uyumlu olarak yerini gümrük vergilerine bırakmıştır.

b.c. Ortak Mali Sorumluluk İlkesi: OTP'na ilişkin tüm harcamaların birlik üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilmesini amaçlamaktadır. Bu açıdan AB bütçesinde Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur.

AB'de tarımsal desteklemeler incelendiğinde sektörün bir bütün içinde ele alındığı, tarımda verimi arttırmanın, ürün fiyatlarında istikrar sağlamanın, üretici gelirlerini arttırmanın, tarımsal nüfusun yüksek bir yaşam standardına ulaştırılmasının en önemli amaçlar arasında yer aldığı görülmektedir. Tüm ürünlerde Ortak Piyasa Düzenleri oluşturularak, belli bir fiyat ve müdahale politikası izlenmektedir. Böylece üreticiler ve dolayısıyla tarım sektörü sürekli olarak korunmaktadır.

1992 yılında uygulamaya konulan MacSharry Reformu sonucunda tarım ürünleri fiyatlarının düşürülmesi ve yeni araçlarla gelirin desteklenmesi gündeme gelmiştir.

⁵⁹ İKV (İktisadi Kalkınma Vakfı), "Topluluk Ortak Tarım Politikasında Reform", no: 87, Mayıs 1990, İstanbul, s.7.

Reform kapsamında üretim fazlalıkları ve bütçeye yük konusunda geri adımlar atılmaya başlanmıştır. Örneğin tahılda üretimin düşmesi bunun yanında yem olarak kullanımının arttığı görülmektedir.

Ayrıca, tarım sektöründe kişi başına gelir 1992-1996 döneminde üye ülkeler ve işletme büyüklüklerine göre değişerek yıllık %4,5 oranında artmıştır. Üreticiye yapılan desteklemeler şeffaflaşarak reformun olumlu etkileri tüketiciler üzerinde görülmeye başlanmıştır. Fiyat Desteklemelerinin düşmesi ve fiyatların dünya fiyatları seviyesine çekilmeye başlanması tüketiciler yararına olmuştur. Bu gelişmelerle birlikte üreticiye yapılan toplam transferler arasında 1979 yılında %95 olan fiyat desteği, 1997 yılında %55 e düşmüştür. Buna karşılık doğrudan ödemelerin payı 1999 yılında %30 a çıkmıştır.

OTP uygulaması sonrasında; tarımsal ürünlerde birliğin zamanla kendi kendine yeterli konuma gelmesi nedeniyle oluşan üretim fazlalıkları ve bunların stoklanmasındaki güçlükler sonucu üretici gelirlerinin düşmesi, yüksek fiyat desteklerinin bütçeye getirdiği ek maliyetler, tüketicilerin ürünlere ödedikleri fiyatın yüksek olması gibi sorunların yanı sıra, korumacı politikalar nedeniyle başka ülkelerle yapılan tarım ürünleri ticaretinde kısıntılar yaşanmaya başlamıştır.

Bunlara ek olarak, birliğin her genişlemesinde tarım politikasının karşılaştığı yeni sorunlar, tarım politikasında reform arayışlarına neden olmuştur

c) Gündem 2000 Reformu

1992 de uygulanan reformun devamı niteliğinde olan Gündem (Agenda) 2000 reformunda esas olarak tarım ürünlerinde fiyat desteğinin azaltılmasına devam edilmesi ve bu azaltma karşılığında üreticilerin zararının doğrudan ödemelerle dengelenmesi gerektiği belirtilmiştir.⁶⁰

Yapılan çeşitli düzenlemelerle düşük fiyatların ürünlerin rekabet gücünü arttıracığı ve ihracatta iade olmaksızın artışa yol açacağı açıklanmaktadır. Ayrıca OTP kapsamında fiyat desteklemelerinin doğrudan ödemelere kaydırılması, AB'nin dış ticarete rekabet gücünün artırılması, AB'nin genişlemesi ve bu bağlamda yapısal fonların etkin kullanımının sağlanması Gündem 2000'in önem taşıyan konuları içinde yer almıştır.⁶¹

⁶⁰ ÖZKAYA ve diğerleri, a.g.e., s.30.

⁶¹ EU, "The Common Agricultural Policy Explained", European Commission Directorate for Agriculture, Germany, 2004. <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf> Erişim tarihi:23.05.2006

Gündem 2000 ile OTP’de yapılan düzenlemeler sonucu belirlenen yeni amaçlar şunlardır⁶²:

- Birlik üreticilerinin iç ve dış alanda rekabet gücünün artırılması
- Ürün güvenliğinin sağlanması
- Tarım toplumunun yaşam kalitesi ve gelir düzeyinin artırılması
- Çevre korumanın OTP ile bütünleştirilmesi
- Tarım üreticilerine alternatif iş imkanları yaratılması
- Tarım alanındaki AB mevzuatının sadeleştirilmesidir.

Yeni OTP rekabetçi, sürdürülebilir ve kalite odaklı bir tarım sektörüne ulaşmayı hedeflemektedir. Bu hedefleri gerçekleştirmek üzere yeni düzenlemeler yapılmış ve tarımsal bütçe yılda ortalama 38 milyar € piyasa politikalarına ve 4.3 milyar € kırsal gelişme harcamaları olmak üzere, toplam 42.3 milyar € ile sınırlandırılmıştır.⁶³

AB’ye aday ülkeler kapsamında yer alan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin kırsal kalkınması ile ilgili sorunlara çözüm getirmek ve OTP’ye uyum çalışmalarına katkıda bulunmak amacı ile “Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı” (SAPARD), oluşturulmuştur. Programın ayrıca, tarımsal üretim ve gıda sanayinde etkinliği ve rekabet gücünü artırması yanında istihdamı yükseltmesi de amaçlanmaktadır.

AB, Gündem 2000 ile uzun dönem tarımsal ve kırsal gelişme stratejisini çizmiştir. Uzun dönem amaçları belirlenmiş ve bu amaçlara hizmet edecek yapılabılır araçlar uygulamaya sokulmuştur. Adaylardan beklenen, sürdürülen politikalara uyum göstermeleridir. Ancak adayların daha önce, kurumsal ve yasal altyapılarını tamamlaması ve tarımsal yapılarını OTP’den yararlanabilir hale getirmesi gerekmektedir.

3. OECD Ülkeleri

Genel olarak OECD için 1990’lı yıllardan bu yana üreticiye verilen destek seviyesinde ciddi bir değişiklik olmamıştır. Tarım alımlarında 1986-88 yılları arasındaki oran %37 iken, 2002-2004 yılları arasında %30’a gerilemiştir. OECD ülkeleri içerisinde

⁶² Sibel TAN, İlkay DELLAL, “Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikasının İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci”, TEAE Yayınları, Ankara, 2003, s.11.

⁶³ Naci BAYRAÇ, Füsün YENİLMEZ, “Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyum”, Eskişehir, 2005, s.17. <www.e-ekonomistdergi.com/pdf/ortaktarim.pdf>
Erişim tarihi: 05.03.2006

üreticilere verilen destek 279 milyar \$ ya da 226 milyar € düzeyinde gerçekleşmiştir. Tahmini Üretici Desteği yüzdesi olarak hesaplandığında, verilen destek tarım alanlarının %30'unu oluşturmuştur. Araştırma, altyapı, kontrol, pazarlama ve tanıtım gibi tarıma yönelik genel hizmetlere verilen destekler dahil, tarım sektöründe sağlanan toplam destek 2004 yılında, OECD GSMH'nin %1,2 sine denk düşmektedir.

OECD içerisinde 2002-2004 döneminde üreticilere verilen destek, Avustralya ve Yeni Zelanda'da tarım alanlarının %5'inden azdır. Kanada, Meksika ve ABD'de ortalama yaklaşık %20, Türkiye'de ise %25 olmuştur. AB'de⁶⁴ %34 olan destek seviyesi, %30 olan OECD ortalamasının üzerinde seyretmiştir. Japonya ve Kore'de üreticilere sağlanan destekler %60 dolayında, İzlanda, Norveç ve İsviçre'de ise %70 civarında gerçekleşmiştir.

1986-1988 yıllarından bu yana, üreticiye verilen destek seviyeleri, sabit kalan Norveç dışında çoğu ülkede azalmıştır. Üreticiye verilen destek seviyesindeki en büyük düşüş Kanada'da gerçekleşirken, diğer kayda değer düşüşler Meksika ve Yeni Zelanda'da gerçekleşmiştir. Yüksek destekli ülkeler arasında en büyük düşüş İsviçre'de yaşanmıştır. OECD içerisindeki tarımsal destek toplamı 1986-1988 ile 2002-2004 yılları arasında GSMH'nin %2,3'ünden %1,2'ye düşmüştür. Bu düşüş, birçok gelişmenin yanı sıra, GSMH seviyeleri ve büyüme rakamlarının bir yansıması olarak, tarımsal destek toplamının GSMH içindeki oranında OECD ülkelerinde benzer bir eğilimdedir.

1986-1988 ile 2002-2004 yılları arasında çeşitli ürünlere verilen destek seviyeleri arasındaki farklılıklar tüm ülkelerde azalırken, bu azalma en az AB ülkeleri, Japonya ve Kore'de, en çok ise Kanada ve İsviçre'de olmuştur. Destek seviyesindeki en çok azalma destek yapısındaki iyileştirme hayvancılık ve tahıl sektöründe olmuştur.

AB'ye üye 4 OECD ülkesi, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovak Cumhuriyeti dahil, katılan 10 yeni üye devletle yapılan anlaşmalar sonucunda, AB25 ülkeleri arasında zaten artmış olan ticaret hareketleri daha da artmaya devam etmektedir. Yalnız tahıl sektöründe AB25 dışındaki ülkeler, 10 yeni üye için önemli ithalat kaynakları oluşturmaktadır. Bu yeni AB ülkelerinde giriş süreci gerek üreticiler, gerekse tarıma yönelik genel hizmetler için destek seviyesinde sürekli bir artış sonucunu doğurmuştur. Yeni üye devletlerde üreticiye verilen destek seviyesi artmakla birlikte, yeni üyelere önceki seviyenin altında kalmaktadır. Sonuç olarak, genişlemenin AB

⁶⁴ 2004 yılından itibaren, AB tahmini destekleri 25 üye ülke için hesaplanmaktadır. OECD üyesi olmayan beş AB üyesi ülke (Estonya, Latviya, Litvanya, Malta ve Slovenya) AB25 tahmini desteklerine dahil edilmekte ancak OECD toplamına dahil edilmemektedir.

içinde üreticiye verilen destek seviyesinde bir puanlık bir düşüş yarattığı tahmin edilmektedir.⁶⁵

ABD’de hububat fiyatlarının düşmesi, pazarlama kredisi ve hedef fiyatla pazar fiyatı arasındaki açığın kapatılması amacıyla uygulanan ödeme programları aracılığıyla sağlanan destekte önemli artışlara yol açmıştır.

Kanada’da birkaç gelir destek uygulaması kaldırılıp bunların yerine Tarım Gelirleri İstikrar Programı yürürlüğe konmuştur. Fransa, İtalya, Kore ve İspanya’da tarımsal sigorta programları geniş kapsamlı olarak uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra birkaç ülkede, akaryakıt fiyatlarındaki artışı telafi edebilmek için sübvansiyonlar verilmiş ve vergiler azaltılmıştır.

İsviçre tarım politikasında 2004-2007 programı içerisinde süt ve süt ürünleri kotalarının tedrici olarak kaldırılması büyük önem taşımaktadır. ABD 2005 yılından itibaren tütün kotalarını kaldırmış ve bunun yerine 10 yıllık bir kota satın alım sözleşmesini uygulamaya koymuştur. Japonya’da tarımsal üretimin çok büyük bir bölümünü oluşturan pirinç üretimi ayarlama sistemine daha fazla esneklik getirmiştir. Pirinç üretiminde devlet alımları sabit fiyatlar yerine ihalelerle belirlenmektedir.⁶⁶

OECD ülkelerinin hemen hemen tümü, ikili ya da bölgesel ticaret anlaşmalarının yapılmasında ya da uygulanmasına başlanmasında yer almışlardır. Bu anlaşmalar genel olarak tarımsal bir boyut içermektedir. 2003 yılında çıkmaza giren Doha Kalkınma Gündemi ticaret görüşmeleri 2004 yılında yeniden canlandırılmıştır. Tarım görüşmeleri için bir çerçeve metni oluşturulmasında ilerleme kaydedilmekle birlikte, yine de birçok önemli ayrıntı üzerinde görüşmeler yapılmaktadır. Gerek ikili, gerekse bölgesel anlaşmalar tarım politikalarında bazı ayarlamalar yapılmasına katkı sağlasa da, yine de bu alanda reform sürecinin güçlendirilmesi için çok taraflı seviyede ilerleme sağlanması gerekmektedir.

III- TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI VE ARAÇLARIN ETKİNLİĞİ

A) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI

Tarım politikaları, üreticiden tüketiciye kadar geniş bir kesimi kapsayacak önlemleri içermesi bakımından uygulamada da oldukça çeşitli araçların kullanılmasını gerektirmektedir. Bunlar: fiyat garantileri, destekleme alımları, ekim alanlarının

⁶⁵ OECD, a.g.e. , 2005, s.4.

⁶⁶ OECD, a.g.e. , 2005, s.6.

sınırlandırılması (kota sistemi), vergi muafiyetleri, fiyat farkı ödemeleri, ihracat primleri, girdilerin ucuzlatılması, kredi kolaylıkları, üreticilere gelir transferi ve diğer maliyet düşürücü araçlardır.⁶⁷

OECD kaynaklarında ülkelerin tarımsal desteklemede kullandıkları araçlar ekonomik etkileri göz önünde tutularak beş grup halinde sınıflandırılmaktadır⁶⁸. Bunlar: “pazar fiyat desteği”, “dolaylı gelir desteği”, “doğrudan gelir desteği”, “tarımsal fiyat oluşumunun piyasaya bırakılması” ve “diğer destekler” dir.

1. Pazar Fiyat Desteği

Bu uygulamalar genelde sınır korumaları ile birlikte kullanılmaktadır. İç piyasa fiyatının korunması amacı güdülen bu uygulamalarda tüketici fiyatlarının yükselmesi söz konusudur. Destekleme alımları, fark ödemeleri, gönüllü ihracat kısıtlamaları, öz tüketim programları, ihracat sübvansiyonları bu uygulamalara verilebilecek başlıca örneklerdir.⁶⁹

Fiyat oluşumuna dolaysız müdahale şeklinde yapılan desteklemeler, yapısal düzenlemelere yönelik politikalara göre daha kısa sürede sonuç verdiğiinden yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Bu durumda devlet, çiftçiyi korumak amacıyla destekleme kapsamına alınan ürünler için belirli bir fiyat düzeyi belirlemektedir.

Fiyat sübvansiyonu, tarım işletmelerinin ürettikleri mal ve hizmetleri daha ucuza tüketicilere satabilmeleri amacıyla verilen sübvansiyonlar olarak tanımlanabilir. Ayrıca fiyat sübvansiyonu ile tarım ürünleri fiyatlarında nispi bir istikrarın sağlanması amaçlanmaktadır. Fiyat sübvansiyonunda devlet hedef fiyatı belirlemekte, fakat piyasaya girerek ürün alımında bulunmamaktadır. Ürün, piyasada oluşan fiyattan satılmakta ve devletin hedef fiyatı ile bu fiyat arasındaki fark üreticiye sübvansiyon olarak ödenmektedir.

Tarımsal üretimin doğa koşullarına bağlı olarak belirsizliği, dönemsel dalgalanmalar göstermesi, tarım ürünleri arz ve talep esnekliklerinin düşük oluşu, üreticilerin küçük ve çok sayıda birimler oluşu, bunların organize olamamaları, üreticilerin arz cephesini oluşturmada etkili olmalarını kısıtlamaktadır. Fiyat mekanizmasında üreticiler aleyhine oluşabilecek olumsuzlukları önlemek amacıyla

⁶⁷ FİLİZ, a.g.e., s.17.

⁶⁸ OECD, a.g.e., 2004, s.37.

⁶⁹ ORHAN, a.g.e., s.49.

devlet tarım ürünleri piyasasına taban fiyat şeklinde belirlenen fiyat politikası ile destekleyici olarak girebilmektedir.⁷⁰

Fiyat garantisiyle destekleme alımı olarak da ifade edebileceğimiz bu uygulama, tarım ürünleri piyasa fiyatının belirli bir düzeyin altına düşmeyeceğini garanti eden bir uygulamadır. Tarımsal ürünlerin, piyasa fiyatının altında bir fiyata düşmesi halinde devlet piyasaya doğrudan alıcı olarak girerek fiyatların taban fiyat düzeyinde kalmasını sağlar. Bunun yanı sıra ülkeler üretimini arttırmak istedikleri ürün veya ürünlerin aynı bölgedeki rakip ürünlere oranla getirisini arttırmak için fiyatları diledikleri ürün lehine değiştirebilirler.⁷¹

Devletin destekleme alımı sonucu satın aldığı ürün fazlasını ne şekilde kullanacağı bu uygulamanın en önemli sorununu oluşturmaktadır. Bu konuda ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak farklı seçenekler söz konusu olabilir. Örneğin, tarımın doğa koşullarından büyük ölçüde etkilendiği gelişmekte olan ülkelerde satın alınan ürün fazlası, ürünün kıt olduğu yıllarda iç piyasada arz-talep dengesini ve dolayısıyla fiyat istikrarını sağlamak amacıyla kullanılabilir. Fakat bu durumda üretim miktarındaki değişimler çiftçi gelirinde dalgalanmalara neden olabilecektir. Sonuç olarak, fiyat istikrarı ve gelir istikrarı hedefleri birbiri ile çatışmaktadır. Tüketici kitlesi büyük olan ya da sanayide girdi olarak kullanılan ürünlerde fiyat istikrarının sağlanması gelir istikrarından daha önemlidir.

Destekleme alımlarının en önemli sakıncası, uzun dönemde bu desteklerden, küçük çiftçilerden daha çok üretim hacmi büyük olan çiftçilerin yararlanmasıdır. Bu durum gelir dağılımını küçük çiftçiler aleyhine etkilemektedir. Diğer taraftan, küçük çiftçilere verimli ve teknoloji kullanmaksızın varlıklarını sürdürebilme olanağı sağladığından kaynakların dağılımında etkisizlik ortaya çıkabilmektedir.

Destekleme alımlarında çiftçilere yapılan gelir transferlerinin büyük bölümü tüketicilerden sağlanırken, fiyat sübvansiyonu yönteminde desteklemenin maliyeti bütçeye ve dolayısıyla vergi mükelleflerine yansımaktadır. Ancak, toplam vergi gelirleri içinde tarım kesiminin payının çok düşük olduğu göz önüne alındığında, uygulamanın maliyetinin tüketiciler üzerinde kalacağı sonucuna varılabilir.

⁷⁰ KİP, a.g.e., 1988, s.138.

⁷¹ ORHAN, a.g.e. , s.40

2. Dolaylı Gelir Desteği

Çiftçilerin üretim masraflarını azaltıcı nitelikteki önlemlerdir. Bunlar: Sermaye yardımları, kredi destekleri (faiz sübvansiyonları), girdi sübvansiyonları, üretim kontrol tedbirleri (kotalama), sigortalama ve depolamadır.⁷²

a) Kredi Destekleri

Tarımsal üretim faaliyetinde bulunan üreticilere, girdilerin temininde destek sağlamak için düşük faizli krediler verilebilmektedir. Bu krediler, tarımsal üreticileri kapsayan finans kuruluşları tarafından veya aracı kuruluşlar vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Kuşkusuz düşük faizli krediler ile üreticiler, ekim öncesinde oluşabilecek maliyetlerini karşılayabilmektedirler.

b) Girdi Sübvansiyonları

Dolaylı destekleme aracı olarak tarımsal girdilere yönelik sübvansiyon uygulamaları büyük önem taşımaktadır. Girdi destekleriyle temel olarak amaçlanan, tarım ürünlerinin maliyetinin düşürülmesi yoluyla çiftçi gelirlerini arttırmaktır. Diğer bir ifadeyle çiftçilerin kullandıkları girdilerin ucuzlatılmasıyla gelir düzeylerinin yükseltilmesi sağlanmaktadır. Ayrıca tarımda ana ve yan ürün olarak belli üretim çıktılarının elde edilebilmesi girdilere verilen sübvansiyonlara bağlı olmaktadır.

Tarım ürünleri üretiminin ve veriminin artırılması için girdilere verilen sübvansiyonlar üreticilerin üretim faaliyetlerini büyük ölçüde etkilemektedir. Girdi destekleri üretimin tamamına yönelik olmayıp belli ürünlere, belli bölgelere, özellikle belli büyüklükteki ve yeterli tarım tekniğine ve bilincine sahip işletmelere verilirse, uygulamanın sonuçları daha olumlu olacaktır.⁷³

Girdi desteklerinde, destekleme alımlarında olduğu gibi, çiftçiye sağlanan yarar işletme büyüklüklerine göre değişmektedir. Sübvansiyon uygulamasından yararlananlar genellikle büyük ölçekli tarım işletmeleridir. İşletme ölçeği küçüldükçe sübvansiyon uygulamasından elde edilecek fayda düz orantılı olarak azalmaktadır. Özellikle, ürettiği ürünün büyük bölümünü tüketen ve piyasaya çok az ürün arz eden küçük aile işletmeleri girdi sübvansiyonlarından çok küçük ölçüde fayda sağlamaktadır.

⁷² ORHAN, a.g.e., s.46.

⁷³ İzmir Ticaret Borsası, "Tarım Sektöründe Destekleme Politikası", İzmir Ticaret Borsası Dergisi, sayı:1, İzmir, 1993, s.25.

c) Üretim Kontrol Tedbirleri (Kota Sistemi)

Dolaylı destekleme araçlarından biri olan alan kotalaması, üretim miktarının azaltılması ve tarım kesimi gelirlerinin artırılması amacıyla destekleme alımları ile birlikte kullanılmaktadır. Toprak girdisinin sınırlandırılması yoluyla arzın kısılması hedeflenmektedir. Alan kotalamasında, ürüne ayrılan toplam alan, ülke genelinde yapılacak bir sınırlandırma şeklinde uygulanıyorsa global bir özellik taşımaktadır. Bunun yanı sıra her bir işletmenin yapacağı ekim için kullanacağı alanın sınırlandırması şeklinde uygulanan bireysel kotalama da kullanılmaktadır. Bireysel kotalama, kotalamadan beklenen faydanın sağlanması açısından global kotlamaya göre daha etkindir.⁷⁴

Bireysel kotalamada çiftçiler, sahip oldukları arazilerin ancak belli bir bölümünü söz konusu ürünün ekimine ayırabilmektedirler. Devlet, toplam tarım ürünler arzını sınırlamayı amaçladığında, kota miktarını aşan alanların herhangi bir şekilde tarımsal üretimde kullanılmasına izin vermez. Bu durumda çiftçiler, genellikle en az verimli arazilerini ekim dışı bırakarak, üretimde ortaya çıkacak azalmayı en aza indirebileceklerdir.

Alan kotalamasından farklı olarak miktar kotalaması ile üretilecek ürün miktarına sınırlama getirilmektedir. Miktar kotalamasının alan kotalamasına oranla üstün olan yanı, ekim alanlarının diğer ürünlerin üretiminde kullanılmasıdır. Bu nedenle toplumsal refahtaki kayıp, alan kotalamasına göre daha düşük düzeydedir. Ayrıca kotalama sonucu arta kalan üretim faktörlerinin, kota dışı ürünlerin üretimine kayması sonucu bu ürünlerin arzında artış olasılığı, miktar kotalamasının bir sakıncası olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumu önlemek için toplam üretimde büyük pay alan ürünlerin tamamı kotalama kapsamına alınabilir.

Miktar kotalaması yönteminde üretimin sürekli denetim altında tutulması, yöntemin etkin bir biçimde işlemediği açısından gereklidir. Kota fazlası ürünlerin satılması gibi durumlarla karşılaşılabilir. Ayrıca miktar kotalaması destekleme alımlarıyla birlikte kullanılabilir. Bu durumda da kota miktarını aşan ürünler için daha düşük fiyatlar belirlenebilir. Böylece destekleme alımlarına da bir sınırlama getirilmiş olmaktadır.

⁷⁴ BULMUŞ, a.g.e., s.32.

3. Doğrudan Gelir Desteği (DGD)

Bu önlemler, fark ödemeleri gibi, üretici gelirlerini yükseltmekte ve dolayısıyla gelir dağılımına iyileştirici etkide bulunmaktadır. Doğrudan ödemeler, birim alan veya hayvan başına yapılan ödemeler başta olmak üzere, tazminat ödemeleri, doğal afet yardımları, kota zararlarının karşılanması olarak sıralanabilir.

Doğrudan Gelir Desteği daha önceki girdi, fiyat ve kredi desteklemelerinin yerine üreticiye doğrudan tarımsal üretim yaptığı birim alan dikkate alınarak verilen bir desteklemedir. Diğer desteklemelerin aksine sadece tarımsal üretim yapan üreticiye ödenen, aracısız ve şeffaf bir destekleme şeklidir.⁷⁵

Tarımsal üretim yapan çiftçinin refah ve gelir düzeyini artırmak, yaşam koşullarını iyileştirmek amacıyla yapılan DGD ödemeleri, aynı zamanda daha etkin tarım politikaları için güncel ve modern bir tarımsal veri tabanı oluşturma hedefine de hizmet etmektedir. Kaynak kullanımını daha az etkileyen bir araç olarak DGD ile tüm ülkenin refah artışına katkıda bulunma amaçlanmaktadır. Bugüne kadar bu tür güncel bir tarımsal envanter eksikliği, tarımın temel sorunlarına etkili çözümler geliştirilememesinde önemli rol oynamıştır. DGD ile birlikte üreticilerin Çiftçi Kayıt Sistemine kayıt olması ile üreticilere ait gerçek ve doğru bilgilere ulaşılmış olacaktır. Bu bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda ülkesel ve bölgesel tarım politikalarının etkinliği artacaktır.

Oluşturulacak Çiftçi Kayıt Sistemi ile tarıma yapılacak desteğin hedef kitleye doğrudan ulaşması hedeflenmektedir. Daha önceki destekleme uygulamaları, tarım ürünleri fiyatlarında istikrarsızlığın önemli bir nedeni olarak, verimdeki oynamalarla birleşince üretici gelirlerinde yüksek belirsizliklere yol açmaktaydı. Ayrıca, desteklemeler için ayrılan kaynaklardan çok az bir kısmı üreticiye ulaşmaktaydı. DGD ile destekleme kaynaklarının doğru kişiye doğru zamanda ulaşmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

Doğrudan Gelir Desteği genel olarak piyasa çarpıklıklarını azaltarak küresel ticareti serbestleştirmek amacı ile önerilmektedir. Bu uygulama teoride hedef kitleye, üretim miktarı, girdi kullanımı ve gelir düzeylerinden bağımsız olarak yapılacak

⁷⁵ Centre For Rural Economics Research University Of Cambridge, "Cap Reform: Decoupling Payments", A Discussion Document For The Department For The Environment Food And Rural Affairs, Cambridge, 2003.

doğrudan bütçe ödemeleridir. Amacı üretimi fiyatlardan ayırştırmak, üretim, tüketim, ticaret ve fiyatlar arasındaki piyasa çarpıklığını azaltmaktır.⁷⁶

DGD iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlar üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri (decoupling payments) ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleridirler.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinde, devlet tarafından üreticilere yapılan ödemelerin, ne üreticinin ürettiği miktar ile ne de piyasa fiyatı ile herhangi bir bağlantısı yoktur. Bu sistemde yapılan gelir ödemesi geçmişte belli bir tarihteki ekim alanı ve verim dikkate alınarak yapılmaktadır.

Üretimle belli bir derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleri ise, hedeflenen gruplara bazı koşullara bağılı olarak yapılan telafî edici ödemeler (compensatory payments) ile piyasa fiyatı ile üreticinin eline geçmesi arzulan fiyat arasındaki farkın “fark ödemeleri” (deficiency payments) adı altında ödenmesi şeklinde gerçekleştirilir.⁷⁷

Düşük tarımsal gelirler göz önüne alındığında, üreticilerin gelir aktarımları ile desteklenmesi oldukça akılcıdır. Ancak bu uygulamanın yeterliliği, sonuçlarının ne olacağı ve uygulama sona erdikten sonra tarımın nasıl bir profile sahip olacağı çok fazla irdelenmemektedir. DGD üreticinin toprak mülkiyeti dışında hiçbir değışkene oturtulamamaktadır. Bu ortalama toprak büyüklüğünü artırmak için önemli olmasına rağmen, DGD’den toprağı işleyen değil toprak mülkiyetine sahip olanın faydalanacak olması ve büyük işletmelerin uygulamadan daha fazla yararlanması gelir dağılımının daha da bozulmasına yol açabilecektir.

4. Tarımsal Fiyat Oluşumunun Piyasaya Bırakılması

Devlet tüm bu destekleme araçlarından farklı olarak, tarımsal ürün fiyatlarına etki etmemek kaydıyla, fiyatın arz ve talep koşullarında piyasada oluşmasını sağlayabilmektedir. Bu tür bir hedefle; tam rekabet piyasasının dört temel özelliğı olan “bilgi alışverişinin tam olması”, “piyasaya giriş çıkışın serbestliğı”, “üretici ve tüketicilerin çokluğu” ve “piyasada tek bir homojen ürünün olmaması” koşullarından yararlanarak diğere sektörlerde olduğu gibi tarımsal ürün piyasasında da arz ve talep

⁷⁶ Özgür BOR, “Doğrudan Gelir Desteğı Sistemi Sonrasına Bir Bakış”, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, sayı:9, Antalya, 2005.

⁷⁷ OECD, “Decoupling: A Conceptual Overview”, 2001. <www.oecd.org/dataoecd/23/51/25481500.pdf> Erişim tarihi:01.03.2006.

dengesinin sağlanmasını beklemektedir.⁷⁸ Ancak teoride tam rekabet için kabul edilen bu koşulların hepsinin tam olarak gerçekleşmesi söz konusu değildir. Fiyat oluşumu piyasaya bırakılan ürünler, doğal koşullara bağımlılık düzeyi, göreceli olarak daha az olan ve piyasa koşullarında fiyat oluşumunun gerçekleşmesi durumunda üretici ve tüketicilerin büyük kayıplarla karşılaşmayacağı türden ürünlerdir.

Ancak fiyat oluşumunun piyasa koşullarına bırakılması, söz konusu ürünler için başka destekleme yönteminin olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu tür ürünlerin üretilmesinde ve pazarlanmasında; girdi destekleri, ucuz kredi olanakları, doğrudan ödemeler gibi destekler de sağlanabilmektedir

5. Diğer Destekler

Tarım kesiminin geneline yönelik olup uzun vadede maliyetleri düşürücü etkide bulunmaktadır. Tarımsal araştırma, eğitim ve yayım hizmetleri, tarımsal yapıları iyileştirmeye yönelik önlemler, denetim ve kontrol hizmetleri, taşımacılık yardımları, vergi istisna ve muafiyetleri bu önlemlere örnek olarak verilebilir.

B) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARININ ETKİNLİĞİ

Sınıflandırması yapılan tarımsal destekleme politikası araçlarından ilk üç gruba girenlerin finansman kaynağı bütçeden yapılan transferlerdir. O halde, bu önlemlerin bütçeye ek bir yük getirmesi söz konusudur. Ancak bu önlemler, genelde fiyatları yükseltme yönünde bir etkide bulunmadığından tercih edilmektedir.

Fiyatlara müdahaleyi öngören destekleme politikası araçlarının etkisi, fiyat dışı müdahalelere oranla etkisini daha kısa sürede göstermektedir. Ancak, tarım sektöründeki gelir dağılımını düzenlemek için fiyatlara müdahale edilmesi tek başına yetersiz olmaktadır.

Destekleme aracı olarak kullanılan yüksek destekleme fiyat alımlarında devlet tarafından alınan tarımsal ürünleri değerlendirmek kimi zaman mümkün olmamaktadır. Bu durumda stoklar birikmekte ve stok maliyetleri önemli ölçüde artmaktadır. Ayrıca destekleme alımlarından da daha fazla faydalanmak amacıyla çiftçiler tarıma elverişli olmayan toprakları da üretime açarak üretim kalitesinin düşmesine neden olabilmektedirler.

⁷⁸ Orhan TÜRKAY, **Mikro İktisat Teorisi**, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara, 1999, s.154.

Bunun yanı sıra hükümetler tarımsal tüketim maddelerine sübvansiyon vererek, destekleme politikalarının tüketiciler üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla iç piyasada bu tür malları ucuzlatmaktadırlar. Hükümetler böylece yüksek taban fiyatlarla üreticilerden aldığı gıda maddelerini daha düşük fiyatla tüketicilere satmaktadır. Bunda sosyal amaçlar gözetilmekle birlikte aşırı stok birikmelerinin de önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Destekleme politikası araçlarının farklı amaçlara ulaşabilme açısından ne kadar etkili oldukları birçok etkene bağlıdır. Bu etkenlerin başında ürünlerin arz ve talep esneklikleri gelmektedir.⁷⁹

Tablo 4. DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI VE OLASI SONUÇLARI

	Büyüme	Üretici Refahı		Tüketici Refahı		Bütçe
		Gelir	İstikrar	Gelir	İstikrar	
AR-GE	+	+0	+ -	+	+ -	-
Sulama Yatırımları	+	+	+	+	+	-
Ekim Alanı Sınırlaması	-	+ -	+	-	+	0
Piyasa Etkinliği	+	+	+	+	+	-
Ürün Sigortası	+	+	+	0	0	0
Girdi Sübvansiyonu	+	+	+0	+	+0	-
Üretici Gelir Sübvansiyonu	-	+	+	+	+	-
Fark Ödeme (Prim)	-	+	+	+	+	-
Tüketici Sübvansiyonu	+	+	+0	+	+	-
İhracat Vergisi	-	-	0	+	0	+
İhracat Sübvansiyonu	-	+	0	-	0	-
İthalat Vergisi	-	+	+0	-	+0	+
İthalat Kotası	-	+	+ -	-	+ -	0

Kaynak: Erol ÇAKMAK, Haluk KASNAKOĞLU, Halis AKDER, **Tarım Politikalarında Denge Arayışları ve Türkiye**, DPT, Ankara, 1999, s.39.

Tablo 4’de bazı destekleme politikası araçları ve bunların amaçlara ulaşmada verdikleri sonuçları gösterilmiştir. “+” işareti ilgili amaca ulaşmada söz konusu aracın olumlu, “-” işareti ise olumsuz sonuçlar doğuracağını göstermektedir. Diğer işaretler ise sonucun kesin olarak önceden tahmin edilemediğini ve diğer etkenlere bağlı olarak değişebileceğini ifade etmektedir.

⁷⁹ ÇAKMAK ve diğerleri, a.g.e. , 1999, s.26.

Tablodan da görüleceği üzere, öncelikli olarak çiftçi gelirlerinde ve ürün fiyatlarında istikrar sağlama amacına, genelde ürün piyasalarına yönelik fark ödeme, destekleme alımları, üretim kontrol önlemleri ve ithalat korumaları ayrıca girdi sübvansiyonları ve doğrudan gelir ödemeleri gibi destekleme araçlarıyla ulaşmak mümkündür. Öte yandan, Ar-Ge çalışmaları ve piyasa etkinliği gibi araçlar öncelikle büyüme hedefi açısından etkili olurken, sadece bütçe üzerinde olumsuz etkileri söz konusudur. Bunun yanı sıra, dış ticaretten alınan vergiler dışında tüm destekleme politikası araçlarının kamu maliyesi, dolayısıyla da vergi mükellefleri üzerinde ek bir yük getirdiği görülmektedir.

IV. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKA VE ARAÇLARININ GENEL ETKİLERİ

Destekleme politikalarının öncelikleri, kısa ve uzun dönem hedeflerine göre değişmektedir. Kısa dönemde uygulanacak bir politika uzun dönemli hedefleri olumsuz etkileyebilmektedir. Bunun yanı sıra uzun dönemli bir hedef için belirlenen politikanın kısa dönemde güçlük çıkarması da söz konusudur. Diğer taraftan tarım kesimine yönelik bir politika ne kadar sektörel özellikler taşısa da, ülkenin büyüme hedefleri ve uluslararası ekonomik ilişkilerinden bağımsız olmalıdır.⁸⁰ Destekleme politikalarının genel etkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

A) SEKTÖREL ETKİLER

Tarımsal Destekleme Politikaları, tarım sektöründe toplam talebi karşılayacak düzeyde yeterli ürünün üretilmesi, tarımsal ürün çeşitliliğinin sağlanması, tarım sektörünün toplam katma değerinin artırılması, tarımsal işletmelerin modernizasyonunun sağlanması, teknolojik yeniliklerin tarım sektöründe kullanılmaya başlanması gibi durumların gerçekleştirilmesine katkıda bulunuyorsa olumlu etkilerinden bahsedilebilir. Bu sonuçlara ulaşılması seçilecek politika aracına bağlıdır. Prim sistemi gibi destekleme araçları ürün maliyetlerini arttırabilmekte, teknolojik yeniliklerin transferinde sorunlar çıkarmakta ve tarımsal ürün stoklarını arttırmaktadır.

Sanayi sektöründe kullanılan tarımsal ürünlerin düşük fiyattan satılmaları sanayi ürünlerinin maliyetini azaltmakta ve rekabet avantajı sağlamaktadır. Ancak uygulanan fiyatlama politikalarında genellikle ürünlerin fiyatları yükselmekte ve sanayinin üretim

⁸⁰ Fatma DOĞRUDEL, **Tarım Destekleme Politikaları ve Sonuçları: ABD, AT ve Türkiye**, İTO Yayınları, İstanbul, 1993, s.73.

maliyetlerini doğrudan arttırmaktadır. Devlet tarafından yüksek fiyatlarla alınan ürünler sanayi ve ihracat için düşük fiyattan satılırsa, sanayi ve ihracat teşvik edilmiş olur ancak görev zararları gibi bazı maliyetler ortaya çıkmaktadır.⁸¹

B) KAYNAK DAĞILIMI ETKİLERİ

Tarımsal Destekleme Politikaları, tarım ürünlerinin fiyat oluşumunu etkilediği için, ekonomik kaynakların kamu kesimi ve özel sektör arasında dağılımını ve kamu kesimi kaynaklarının çeşitli kamusal faaliyetler arasında dağılımını etkilemektedir.

Tarımsal Destekleme Politikalarıyla, toplam kaynakların bir kısmının tarım kesimine aktarılması; yeterli tarımsal üretimi sağlıyorsa, tarımın milli gelir içindeki payını arttırıyorsa, toplam nüfus içinde tarımsal nüfusun oranını azaltarak diğer sektörlere işgücü transferi sağlıyorsa kaynak kullanımından bahsedilebilir. Ancak destekleme politikalarıyla, tarım sektörüne aktarılan kaynakların gittikçe artması, stok maliyetlerinin artması, üretim fazlalarının oluşması buna karşılık ürün fiyatlarının yükselmesi şeklinde ortaya çıkan sonuçlar etkin kaynak kullanımını engellemektedir.

Tarımsal destekleme politikalarıyla tarım kesimine aktarılan kaynaklar artarken toplam katma değer içinde tarımsal katma değerinin artmaması, tarımsal ürün stoklarının oluşması, fiyatların yükselmesiyle tüketim ve ihraç olanaklarının azalması da kaynak kullanımında etkinliği bozmaktadır.

C) ÜRETİCİLER VE TÜKETİCİLER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Destekleme politikaları çeşitli şekillerde üretici ve tüketicileri korumayı amaçlamaktadır. Destekleme alımı uygulamasında üreticiler ürünlerini yüksek fiyattan satarken, prim sisteminde garanti edilen fiyatla piyasa fiyatı arasındaki fark, üreticilere doğrudan ödenmektedir. Bu sayede tarımsal üretimin istikrarını engelleyen risk ve belirsizlikler ortadan kalkmaktadır.

Üreticilerin olduğu kadar tüketicilerin de destekleme araçları sayesinde korunmaları mümkündür. Örneğin destekleme alımı uygulamasında üreticilerden yüksek fiyata alınan ürünler, daha düşük fiyata satılarak tüketiciler dolaylı olarak sübvansede edilmektedir.

Üreticiler ve tüketiciler üzerinde oluşabilecek önemli bir etki, fiyat desteklemesi yoluyla üreticilere aktarılan sübvansiyonların finansmanıdır. Bu finansmanın

⁸¹ F.Rifat ORTAÇ, Hilmi ÜNSAL, Eren ÇAŞKURLU, **Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Fiyatlama Politikaları**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006, s.20.

kaynağı bütçe olduğuna göre tüm mükelleflerden toplanan vergi gelirleri ile karşılanmaktadır. O halde, fiyatlama politikası ile aslında üreticilere aktarılan kaynaklar, vergi mükellefleri (çoğunlukla tüketiciler) tarafından finanse edilmektedir. Bu durum, dolaylı vergilerin ağırlıkta olduğu bir vergi sisteminde düşük gelirlilerin bu finansmana daha fazla katıldığı sonucunu doğurmaktadır.

D) DEVLET BÜTÇESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Tarımsal destekleme politikalarının bütçe üzerinde, ayrılan kaynakların alternatif maliyetlerinin büyüklüğüne bağlı olarak etkisini göstermektedir. Bütçe, cari dönemdeki kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan harcamaların ve gelirlerin tahmini olarak yer aldığı bir belge olduğu için harcama ve gelir kalemleri içerisinde tarımsal destekleme için ayrılan kaynaklar da mevcuttur. Tarımsal destekleme için bütçeden ayrılan miktar arttıkça, diğer hizmetlere ayrılacak olan kaynakların azalması söz konusu olacak ve alternatif maliyetler ortaya çıkabilecektir.⁸²

Bunun yanı sıra destekleme politikaları için bütçeden yapılan transferler, sonraki dönemlerde tarımda verimliliği ve üretim kapasitesini arttırarak milli geliri arttırırsa bütçe üzerinde olumlu etkiler ortaya çıkarabilir. Ancak uygulamalara bakıldığında özellikle fiyatlama politikaları bütçe üzerinde bir yük olarak görülmektedir.

Fiyatlama politikaları, fiyat garantisiyle destekleme alımları ya da doğrudan gelir desteği gibi uygulamalar kuşkusuz devlet bütçesi üzerinde ciddi bir baskı yaratabilir. Yapılan desteklerin ne ölçüde ülke ekonomisine geri döndüğu ve ekonomik istikrara ne ölçüde katkı sağladığı noktasında kullanılan araçların etkinlik analizinin yapılması gerekmektedir. Ekonomik yapı ve bütçenin durumu göz önüne alınarak, tarım sektörünün bütçeye ek bir yük getirmeyecek şekilde düzenlenen politikalarla yönlendirilmesi ve bu şekilde organize edilmesi gereklidir.

E) FİYATLAR GENEL DÜZEYİ VE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Destekleme fiyat politikası ile devlet piyasayı kendisi oluşturmakta ve ürün fiyatları artmaktadır. Bu durum, maliyet enflasyonuna neden olmakta ve tarımsal üretime bağlı diğer ürünlerin fiyat yapısını da bozarak dengesizliklere neden olmaktadır.

⁸² ORTAÇ ve diğerleri, a.g.e. , s.23.

Öte yandan, yüksek fiyat garantisi, tarımsal üretimi arttırarak arz fazlasına yol açmakta, talebin bu fazlalığı karşılayamaması piyasa dengesini bozmaktadır.

Sanayi sektörü ve ihracatın artması, bu sektörlerdeki istihdamı da arttıracaktır. Ancak uygulanan yüksek fiyatlama politikaları, toplam nüfusun yığılmasına neden oluyorsa toplam istihdamın dağılımı açısından olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.⁸³

Tarım sektöründe gerek desteklemelerin azaltılması gerekse destekleme uygulamalarının üreticiler açısından avantaj ifade etmemesi, tarımsal istihdamın başka sektörlerle transferi sonucunu doğurabilmektedir. Tarımsal üretimde devamlılığı ve gelir artışını sağlayamayan nüfus, tarımsal faaliyeti terk edebilmekte ve başka sektörlerde çalışmayı tercih edebilmektedir.

Tarım ürünlerindeki fiyat oluşumlarının ve desteklemelerin özellikle küçük üreticiler lehine gelişmediği durumlarda, tarımda çalışan nüfusta azalma ve dolayısıyla tarımsal hasılda küçülmeden bahsedilebilir. Bunun tam tersi olarak da tarımı üreticiler açısından cazip hale getirebilecek fiyatlama ve desteklemeler, üreticilerin oluşturacağı arzda artışlara neden olabilir.

⁸³ ORTAÇ ve diğerleri, a.g.e. , s.26.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI

I- TÜRKİYE EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜNÜN GENEL YAPISI

Tarım sektörü, ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişmesinde önemli görevler üstlenmiş ve bu görevini günümüze kadar etkin bir şekilde sürdürmüştür. Ancak, uzun yıllar ekonominin temel unsuru olan tarım sektörünün, Türkiye ekonomisi içindeki azalan nispi payını, son yıllarda gelişme önceliği gösteren sanayi, ticaret ve hizmetler sektörlerine bırakmıştır.

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda Türkiye ekonomisinin yapısı, tarım sektörü ağırlıklı bir yapı arz etmekteydi. İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş sürecinde yaşanan zorlu savaş koşulları ve siyasal karışıklıklar, ülke ekonomisinin gelişimini engellemiş ve sanayileşen ülkelerin gerisinde kalmasına neden olmuştur. Sanayileşme sürecinde ihtiyaç duyulan finansmanın tarım sektöründen sağlanması nedeniyle tarımda üretilen değerlerin sanayiye aktarılması sağlanamamıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra bu yapıda önemli bir değişiklik olmamış, finansman kaynaklarının savaşlarda tüketilmiş olmasından dolayı ekonomik kalkınma için gerekli olan atılımlar yapılamamıştır.

Bütün Dünyada ekonomik durgunluğa neden olan Büyük Buhran, ihracatı olumsuz yönde etkilemiştir. 1940'lı yılların başında patlak veren İkinci Dünya Savaşı, Türkiye'nin savaşa girme tehlikesini doğurduğu için bu yıllarda tarım politikaları sadece muhtemel bir savaş durumunda gerekli gıdanın sağlanması amacına dayandırılmıştır.⁸⁴Yaşanan bu olumsuz gelişmeler Türkiye'de tarım sektörünün modernizasyonuna yönelik ve sanayileşme temelli politikaların üretilmesini engellemiştir.

1930'lu yıllarda, milli ekonomide % 40 düzeylerinde olan tarım sektörünün Gayri Safi Milli Hasıla içindeki payı, sabit fiyatlarla 1970'li yıllarda %36, 1980 yılında %25, 1990 yılında %16 ve 2000 yılında ise %13,5 düzeyine düşmüştür. Bununla birlikte, bugün ülke ekonomisinde tarım sektörünün payı, diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında yüksek düzeydedir.

⁸⁴ ORTAÇ ve diğerleri, a.g.e., s.80.

Tablo 5. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNDE GSMH ve KİŞİ BAŞINA DÜŞEN MİLLİ GELİR

	Toplam Nüfus (000)	GSMH (Milyon \$)	Kişi Başına GSMH (\$)	Tarımsal GSMH (Milyon \$)	Tarımda kişi başına GSMH (\$)	GSMH içinde tarımın payı (%)
1980	44.439	69.769	1.570	17.791	611	25,5
1985	50.307	68.216	1.356	13.439	506	19,7
1990	56.156	152.295	2.712	25.586	1.007	16,8
1995	61.737	171.876	2.784	25.438	1.146	14,8
2000	67.420	201.316	2.986	34.022	1.460	16,9
2001	68.529	143.979	2.101	18.861	792	13,1
2002	69.626	181.654	2.609	21.799	916	12,0
2003	70.363	238.500	3.390	28.086	1.180	11,8
2004	71.152	301.600	4.240	33.788	1.419	11,2
2005	72.065	343.600	4.768	38.985	1.496	11,3

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile DPT verilerinden oluşturulmuştur.
http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/icerik.asp?fl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm <
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomik/gosterge/tr>> Erişim tarihi: 20.08.2006

Tarımsal üretim içerisinde; bitkisel ürünler yaklaşık %70,6, hayvansal ürünler %22,3, su ürünleri %2,7 ve orman ürünleri %4,4 paya sahiptir. Sektörün ülkenin genel ekonomik ve sosyal koşullarına karşı duyarlılığı, sektörel büyüme hızında yıllar itibariyle dalgalanmaların oluşmasına neden olmaktadır. 1997 yılında %2,3'lik azalış, yerini 1998 yılında %8,4'lik artışa bırakmış, 1999 yılında gözlenen %4,6 oranındaki azalışı ise, 2001 yılında %4,1 olarak gerçekleşen artış izlemiştir.

A) TARIMIN NÜFUS VE İSTİHDAM İÇİNDEKİ PAYI

1960'lı yıllara kadar tarım sektörünün yapısında ciddi bir değişme olmamış, sadece 1950'li yılların başlarında tarımsal üretimde, modern üretim aracı olan traktör vb. makine teçhizatlar kullanılmaya başlanmıştır. Bunun yanı sıra 1947 yılında alınan Marshall yardımlarının önemli bir kısmı tarımın finansmanında kullanılmıştır. 1962 yılında uygulamaya konulan kalkınma planıyla tarım sektörünün modernleşmesi ve sanayileşme ağırlıklı bir ekonomi politikasının uygulanacağı kararlaştırılmıştır. 1960'lı yıllardan sonra meydana gelen sanayileşme hareketleri tarımdan sanayiye işgücü

aktarımına neden olmuş, kırdan kente doğru göçü tetiklemiş, tarımın toplam istihdam ve milli gelir içindeki payını azaltmıştır.⁸⁵

Tablo.6 TÜRKİYE’DE TARIM SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM

Yıllar	Kırsal Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (%)	Tarımın Milli Gelir İçindeki Payı	Toplam istihdamda tarımın payı (%)
1940	75.61	44.8	86.49
1950	74.96	40.9	84.79
1960	68.08	37.5	74.84
1970	61.55	37.3	64.17
1980	56.47	25,5	54,23
1985	46.97	19,7	50,36
1990	40.99	16,8	47,78
1995	36.04	14,8	46,77
2000	34	16,9	34,52
2001	40.28	13,1	35,43
2002	39.74	12,0	35,17
2003	39.13	11,8	33,88
2004	37.25	11,2	33,96
2005	36.18	11,3	29,45

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile DPT verilerinden oluşturulmuştur.

<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/icerik.asp?fl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm> ve

<<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomik/gosterge/tr>> Erişim tarihi: 20.08.2006

1980 yılına geliş sürecinde, tarım sektörünün ekonomik ve demografik yapı içindeki payı oldukça azalmıştır. 1980 yılında kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı %56,4’e, istihdam içindeki payı %54,2’ye düşmüştür. Bu rakamlarla Türkiye 1940’lı yıllardaki az gelişmişlik düzeyinden gelişmekte olan ülkeler düzeyine yükselmiştir.

1980’li yıllarda alınan kararlar çerçevesinde uygulanan ekonomik dönüşüm politikaları, ihracata dayalı bir büyüme politikası esasını üzerine oturtulmuştur. Tarımın ihracat olanaklarının artırılması ve milli gelir içindeki payının azaltılarak sanayileşmeye ağırlık verilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır.

Ancak 1980’li yıllardan günümüze gelen süreçte uygulanan politikalar üreticileri çeşitli yollarla destekleme şeklinde uygulanmıştır. Destekleme politikaları da siyasi iktidarlar tarafından populist amaçlarla kullanıldığı için tarım sektöründeki yapısal problemleri çözmek yerine daha da derinleştirmiştir.

Tarımda istihdam edilenlerin işteki durumları istihdam yapısının diğer ülke ve sektörlerle göre farklılığını ortaya koymaktadır. Ücretliler istihdamın sadece %5’i iken

⁸⁵ ORTAÇ ve diğerleri, a.g.e., s.80.

istihdam edilenlerin yarısı ücretsiz aile işçisi olarak hane halkı gelirine ortak olmaktadır. 2005 yılı verileriyle tarımda istihdam edilen 6,5 milyon kişinin 2,7 milyonu kadındır ve kadın işçilerin %80'i ücretsiz aile işçisidir.

Tablo 7. TARIMDA İSTİHDAM EDİLENLERİN İŞTEKİ DURUMLARI 2001-2004

	İstihdam (1000)				Toplam İçindeki Payı (%)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
TOPLAM	7,929	7,456	7,165	7,400	100	100	100	100
Ücretli yevmiyeli	393	395	389	499	5	5,3	5,4	6,7
Kendi hes. ve işveren	3,314	3,156	3,130	3,139	41,8	42,3	43,7	42,4
Ücretsiz aile işçisi	4,223	3,905	3,646	3,762	53,3	52,4	50,9	50,8
ERKEK	4,285	3,783	3,719	4,101	100	100	100	100
Ücretli yevmiyeli	274	240	268	337	6,4	6,3	7,2	8,2
Kendi hes. ve işveren	2,749	2,519	2,552	2,705	64,1	66,6	68,6	66,6
Ücretsiz aile işçisi	1,263	1,024	899	1,059	29,5	27,1	24,2	25,8
KADIN	3,644	3,673	3,446	3,229	100	100	100	100
Ücretli yevmiyeli	119	155	121	162	3,3	4,2	3,5	4,9
Kendi hes. ve işveren	565	637	578	434	15,5	17,3	16,8	13,2
Ücretsiz aile işçisi	2,960	2,881	2,747	2,703	81,2	78,4	79,7	81,9

Kaynak: Erol ÇAKMAK, Halis AKDER, DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2005.

Tarımsal istihdam, işgücüne katılma oranını arttırmakta ve Türkiye'nin kronik işsizlik sorununa kısmen de olsa çözüm sağlamaktadır. Bu katkıyı özellikle beşeri sermaye birikimi olmayan bireylere istihdam sağlayarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca tarımsal istihdamda beşeri sermaye birikiminin en azından diğer sektörlerle karşılaştırılabilir hale getirilmesi sayesinde tarımda işgücü verimliliğini ve değişen şartlara uyum kabiliyetini arttırılabilmektedir.

Türkiye'de 2005 yılı itibariyle hala toplam nüfusun %36,8 i, istihdamın da %29,4 ü tarım sektöründe yoğunlaşmıştır. Oysa kabul edilmeye çalıştığımız AB'de, nüfusun %4'ü toplam istihdamın da %5'i tarımda bulunmaktadır. Bu noktada tarım sektöründe istihdamın payı ile iktisadi gelişme arasında ters bir ilişki olduğunu söylemekte fayda vardır. Fakat nedensellik iktisadi gelişmeden tarımsal istihdamın payının azalması yönündedir.

Diğer bir ifadeyle, tarımın istihdam payının azaltılmasıyla ülkeler gelişmez. Ülkeler geliştikçe tarımın istihdam payı azalır. Hatta Türkiye gibi kriz-yoğun dönemleri sık olan ülkelerde tarımın istihdam payının yüksek olması krizlerin en azından sosyal olarak daha düşük maliyetle atlatılmasına yardım edebilir.⁸⁶ İstikrarlı bir gelişme çizgisine oturana kadar, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere tarımsal istihdam; kamu malı üretme, olumlu dışsallıklar yaratma gibi tarımın çok yönlü yapısına katkıda bulunmaktadır.

B) TARIM SEKTÖRÜNDE İŞLETME BÜYÜKLÜKLERİ

Türkiye ekonomisinde tarımsal işletme büyüklükleri incelendiğinde çoğunlukla küçük boyutlu işletmelerin varlığı görülmektedir. 1950 yılında 1-50 dekar arası büyüklükteki işletmelerin sayısı toplam işletmelerin %62,2 sini oluştururken, 2002 yılında bu oran %64,8 düzeyine yükselmiştir. Bu kategorideki işletmelerin, işledikleri alan sayısı; işletme sayısının tersine 2002 yılı itibariyle toplam işlenen alanların %21,3'ü kadardır. 500 dekardan fazla genişliği olan işletmelerin sayısı 1950 yılında %1,5 seviyesinde iken 2002 yılı itibariyle %0,7 düzeyine düşmüştür. İşledikleri alanlara bakıldığında ise 1950 yılında %24,8 seviyesindeki oran 2002 yılında %11,3'e gerilemiştir.

Tablo 8. TÜRKİYE'DE YILLAR İTİBARIYLA TARIM İŞLETMELERİNİN BÜYÜKLÜKLERİ

Yıllar	1950 (%)		1970 (%)		1980 (%)		1991(%)		2002 (%)	
	İşlt. Genişliği (da)	İşlt sayısı	İşlenen alan	İşlt sayısı	İşlenen alan	İşlt sayısı	İşlenen alan	İşlt sayısı	İşlenen alan	İşlt sayısı
1-50	62,2	18,6	72,9	27,2	61,1	20	67,8	22,2	64,81	21,34
51-100	21,8	20,7	15,6	21	20,8	21,3	17,5	19,9	18,54	20,68
101-200	10,3	19,3	7,8	21	11,8	23,8	9,4	20,9	10,83	23,81
201-500	4,2	16,6	3,1	19,6	5,5	22,7	4,4	19,8	5,09	22,83
501- +	1,5	24,8	0,6	11,2	0,8	12,2	0,9	17,2	0,73	11,3
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Miktar(bin adet Ha.)	5.528	19.452	3.059	17.065	3.559	22.764	3.967	23.451	3.021	18.433

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (www.tarim.gov.tr/sanalkutuphane) verilerinden oluşturulmuştur. Erişim tarihi: 12.01.2006

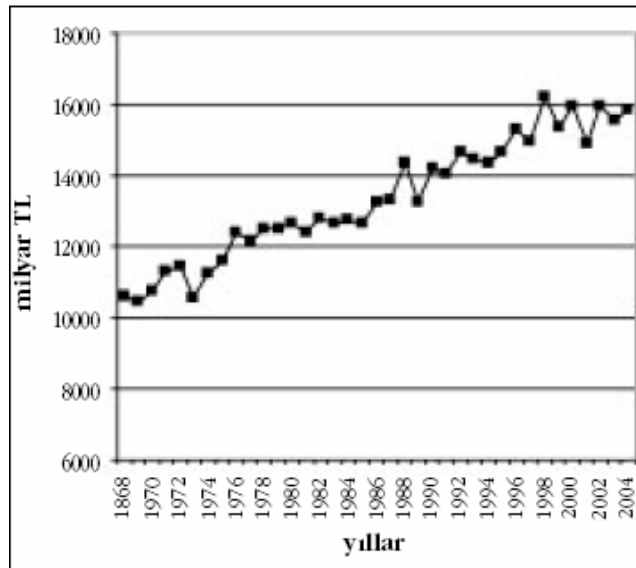
⁸⁶ ÇAKMAK ve diğerleri, a.g.e., s.55.

Tarımsal işletme büyüklükleri ile ilgili veriler incelendiğinde şu sonuca varmak mümkündür. Türkiye’de tarım sektörü kurumsallaşma açısından yetersiz düzeydedir. İşletme büyüklükleri rekabet edilebilirlik açısından oldukça küçük ve işlenen alanların dağılımı ile işletme büyüklükleri arasında dengesiz bir dağılım söz konusudur. Üretim teknolojisi, ulaşım olanakları ve ürün pazarındaki gelişmelere rağmen, tarım işletmelerinin arazi dağılımındaki dengesizlik tarımsal ürün çeşitliliğini ve verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir.

C) TARIM SEKTÖRÜNDE ÜRETİM VE VERİMLİLİK

Türkiye’de, son 36 yılda reel tarımsal katma değer yılda ortalama %1,1 büyüyerek, toplamda %50 artış göstermiştir. Tarımsal katma değer gelişimi yakından incelendiğinde, büyümenin belirli aralıklarla sıçramalar sonucu gerçekleştiği gözlenmektedir.

Şekil 3. TARIMSAL KATMA DEĞER (1968-2004)



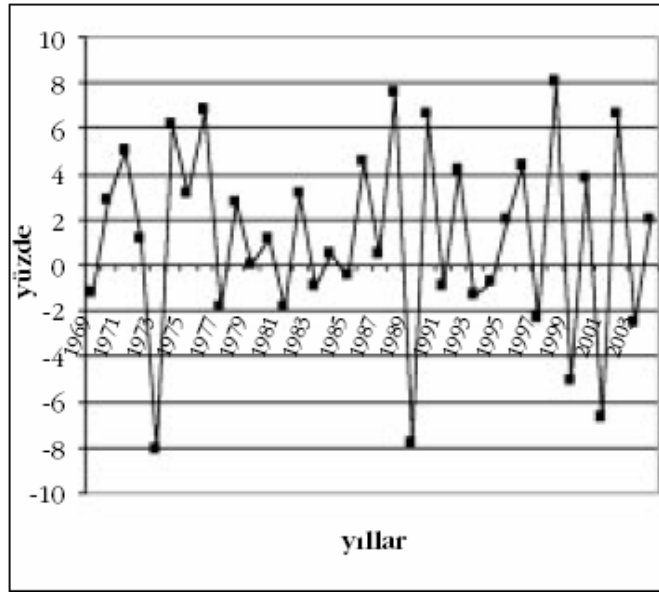
Kaynak: Erol ÇAKMAK, Halis AKDER, *DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2005, s.57.

Tarımsal katma değerdeki sıçramaların esas kaynağı o dönemlerde uygulanan politiklardır. 1965'ten sonraki sıçrama ilk Beş Yıllık Kalkınma Planı tarafından getirilen teşviklerdir. 1970'lerdeki büyümenin temel nedeni olarak hızlı mekanizasyon gösterilebilir. Daha sonra tekrar durağan hale gelen katma değer, 1980 ortalarından

itibaren dış konjonktür ve ticaret politikalarının yardımıyla, nadas alanlarının azaltılması ve kaliteli tohum kullanımıyla yeniden ivme kazanmıştır.⁸⁷

Tarımsal büyümedeki esas nedenin yeni teknolojilerin destekleme politikaları aracılığıyla uygulanmaya başlanması olduğu söylenebilir. Sıçramadan sonra büyüme bir süre (7-9 yıl) hemen hemen aynı düzeyde kalmaktadır. 1968-2004 döneminde %1,1'lik ortalama büyüme oranı şiddetli yıllık dalgalanmalarla gerçekleşmiştir.

Şekil 4. TARIMSAL KATMA DEĞERDEKİ BÜYÜME (1968-2004)



Kaynak: Erol ÇAKMAK, Halis AKDER, *DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2005, s.58.

Zaman içindeki yıllık dalgalanmaların büyüklüğündeki azalma eğiliminin 1997 sonrasında tekrar arttığı gözlenmektedir. Teknolojik ilerleme ve sulanan alanlardaki sınırlı gelişmeler, tarım sektörünü hala büyük oranda hava koşullarına bağlılığının devam etmesine neden olmaktadır.

İşgücü başına tarımsal katma değer olarak tanımlanan emek-verimlilik ölçütünde son 15 yılda gözlemlenen gelişmeler pek iç açıcı değildir. 1990-2004 yılları arası tarımın diğer bir durağan dönemi olarak nitelendirilebilir. Bu dönemde, tarımsal katma değer yıllık ortalama büyüme hızı %0,9 gibi sınırlı bir düzeyde gerçekleşmiştir. Tarımsal istihdamda da durağanlık hüküm sürmüştür. Dönem süresince tarımsal istihdam yılda ortalama %0,6 azalmıştır. Bu noktada 1994 ve 2001 yıllarının iki büyük kriz dönemi olduğunu hatırlamakta fayda vardır.

⁸⁷ ÇAKMAK ve diğerleri, a.g.e., s.57.

D) TARIMIN DIŞ TİCARET İÇİNDEKİ PAYI

Türkiye ekonomisinde, ekonomik serbestleşme sürecinin başlangıcı olan 1980 yılında, özellikle ihracat açısından tarım sektörü dış ticaret içinde büyük önem taşımaktadır. Bu dönemde genel ihracatın %57'si tarım ürünleri ihracatından oluşurken, yine genel ithalatın %0,6 gibi düşük bir oranı da tarım ürünleri ithalatından oluşmaktadır. Ancak zaman ilerledikçe tarım ürünlerinin ihracat içindeki payında hızlı bir azalma ve ithalat içindeki payında nispi bir artış gerçekleşmiştir. Tarım ürünleri ihracat ve ithalatındaki bu değişimler; dış dünyadaki bazı tarım ürünleri fiyatlarının Türkiye'deki ürün fiyatına göre nispeten düşük olması, yurtiçi fiyatlarının dünya fiyatları ile rekabet edememesi gibi nedenlerle kendini göstermektedir.

Tablo 9. YILLAR İTİBARIYLA TARIM SEKTÖRÜNÜN TOPLAM İHRACAT VE İTHALAT İÇİNDEKİ PAYLARI (1980-2003)

Yıllar	Tarım ürünleri ihr. (milyon\$)	Tarımın ihracattaki payı (%)	Tarım ürünleri ithalatı (milyon \$)	Tarımın ithalattaki payı (%)	Tarım ürünlerinde ihracatın ithalatı karşılama oranı (%)
1980	1,672	57,46	51	0,64	3278,4
1985	1,719	21,6	375	3,31	458,4
1990	2,347	18,11	1,318	5,91	178,1
1995	2,133	9,86	2,444	6,84	87,3
2000	1,998	7,3	2,129	3,91	93,8
2001	2,264	7,2	1,413	3,41	160,2
2002	2,089	5,8	1,707	3,31	122,4
2003	2,545	5,4	2,567	3,73	99,1

Kaynak: Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı (www.tarim.gov.tr/sanalkutuphane) verilerinden oluşturulmuştur. Erişim tarihi: 12.01.2006

2001 krizinin kendini hissettirmeye başladığı 2000 yılından itibaren; toplam ihracat içinde tarımın payının azaldığı gözlenmektedir. Ayrıca aynı yılda, önceki dönemlere göre ithalat içindeki payında da bir azalma sözkonusu iken krizin etkilerinin azaldığı 2003 yılından itibaren tekrar artış eğilimine girmiştir.

Tarım ürünlerinde ithalatı karşılama oranı; 1980 yıllarda % 3000'ler düzeyinde iken bu oran zaman geçtikçe azalmış hatta 1995-2000 yıllarında ihracat ithalatı karşılamayacak düzeye gelmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı 2001 yılından itibaren artsa da 2003 yılında tekrar %100'lerin altına düşmüştür. Sözkonusu oranın hızlı bir azalış eğilimine girmesi; 1980'den sonra benimsenen serbest dış ticaret

politikasıyla tarım ürünlerinin uluslararası pazarda dış dünyaya karşı rekabet gücü zayıflığından kaynaklanmaktadır.⁸⁸

Türkiye’de örgütlü ve yapısal problemleri çözümlenmiş bir tarım sektörünün olmayışı; ülkenin dış ticaret dengeleri üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmiş, tarım konusunda birçok avantaja sahip olunmasına rağmen ülke kendi kendine yeterliliğini koruyamaz hale gelmiştir. Tarım ürünleri ithalatındaki artış; Türkiye’nin temel gıda maddeleri üretimi konusunda dışa bağımlı hale geldiğinin göstergesidir.

E) TÜRKİYE’DE TARIM SEKTÖRÜNDE GÖREV ALAN KURUMLAR VE FONKSİYONLARI

1. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, kuruluşundan bugüne kadar birçok kez ihtiyaçlar ve politik tercihler dikkate alınarak çeşitli düzenlemelerle yapısal değişikliklere uğramıştır. Yapılan birçok değişikliğe rağmen Bakanlık yapısında sorunlar tümüyle çözülememiş, buna ek olarak yeni sorunlar gündeme gelmiştir. Bakanlığın karşılaştığı sorunlar tarıma daha iyi hizmet verilmesini engellemektedir. Merkez ve taşra kuruluşları arasında dikey ve yatay iletişim ile bütünlük istenilen boyutta sağlanamamıştır.

Tablo 10. TARIM VE KÖY İŞLERİ BAKANLIK BÜTÇESİ (YTL)

	Cari	Yatırım	Transferler	Borç verme	Toplam
1980	7.738	4.179	360		12.277
1985	54.917	28.092	3.646		86.655
1990	601.675	209.422	32.266		843.363
1995	10.606.000	2.184.600	402.102		13.192.702
2000	208.320.000	23.682.000	4.814.000		236.816.000
2001	256.000.000	55.540.000	6.073.000		317.613.000
2002	441.855.000	79.990.000	8.437.000		530.282.000
2003	578.244.000	102.975.000	39.155.000		730.374.000
2004	739.394.000	80.688.000	6.805.000	88.836.000	915.723.000
2005	807.531.000	77.293.000	3.434.855.000	90.491.000	4.410.170.000
2006	944.377.000	97.010.000	4.019.840.000	95.575.000	5.156.802.000

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (2005 yılından itibaren tarımsal desteklemeler dahildir)

⁸⁸ ORTAÇ ve diğerleri a.g.e., s.87.

Ana hizmet birimi genel müdürlüklerinin taşra teşkilatı üzerindeki etkileri ve yetkileri, yapılan düzenlemelerden günümüze kadar çok uzun bir zaman geçmesine rağmen, netlik kazanmamış ve belirsizlik zaman zaman sürmüştür.

İl müdürlerinin kişisel değerlendirmeleri sonucunda belli bir hizmet, farklı illerde farklı şube müdürlükleri tarafından yürütülmüştür. Şube müdürleri arasında görev alanı bakımından da bütünlük sağlanamamıştır.

Fonksiyonel esaslara göre hizmet veren Bakanlık yapısında zaman içinde uzman personelin özellikleri kaybolmuş ve sayısı giderek azalmıştır. Öte yandan Araştırma Enstitülerinde de gerek yönetim gerekse personel politikaları sonucu benzer sonuçlarla karşılaşmıştır.

AB uyum yasaları ve yapısal düzenlemeler kuşkusuz tarım sektörünü yakından etkilemektedir. Tarım sektöründe faaliyet gösteren üreticileri ne gibi değişiklik ve reformların beklediği konusunda bilgilendirilmeleri gerekirken, bakanlık bünyesinde bu yönde detaylı bir çalışma bulunmamaktadır. Uyum yasaları gereği, en çok mağduriyete uğrayacak ve en kapsamlı değişimi geçirecek olan tarım sektörü üreticilerinin değişimleri hasarsız atlatması noktasında bakanlığın gerekli önlemleri alması kaçınılmazdır.

2. Tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsleri

a) Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)

TMO Devlet Sermayesi ile 1938 yılında, buğday ve diğer yemlik hububatın ve sorumlu olduğu diğer ürünlerin destekleme alımlarını yapmak ve bu ürünleri iç piyasalarda satmak amacıyla kurulmuştur. Gerekli durumlarda TMO, hükümet tarafından iç üretimi arttırmak için, ithalat yapmakla veya üretim fazlasını ihraç etmekle görevlendirilir.

TMO'nun asıl fonksiyonu ise tahıl iç fiyatlarının üreticiler için normal seviyenin altına inmesini ve tüketiciler aleyhinde bir artış göstermesini önlemek; bu ürünlerin pazarlamasını örgütlemek, gerektiğinde hükümet kararı ile tahıl ürünlerine ek olarak baklagiller ve yağlı tohumlarla ilgili çalışmalar yapmak, haşhaş ve narkotik ürünlerde devlet tekeli yürütmektir.

b) TEKEL Genel Müdürlüğü

TEKEL'in temel görevi tütün üreticilerini desteklemek, gerektiğinde ürün kalite ve verimini artırıcı çalışmalar yapmak için gerekli kaynakları sağlamaktır. TEKEL, üreticilere dağıtmak üzere tohum satın almakta ve eğitim imkanları sağlamaktadır. Kendi sigara imalatı için aldığı tütünü kendi bütçesinden finanse etmekte, diğer amaçlar için alınan tütünün finansmanı ayrı bir destekleme alımı bütçesinden karşılanmaktadır.

TEKEL, kendi sigara fabrikalarının ihtiyacı olan tütüne ek olarak, özel sektöre satılmayan bütün tütünleri de, her iki durumda da destekleme fiyatını ödeyerek almak zorundadır.

c) Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR)

Çay sektörü ile ilgili politikaların belirlenmesi ve uygulaması, hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesi, iç talebi karşılamak, çay fabrikaları kurmak, çay ekiminde üreticilere yol göstermek, çayın işlenmesinde ileri teknolojiler getirmek ve işlenmiş çay kalitesini yükseltmek belli başlı amaçlarıdır. ÇAYKUR halen çay piyasasının %60'ına sahip olup; 45 çay işleme ve üç paketleme tesisi bulunmaktadır.

3. Tarım Sektöründe Hükümet Dışı Örgütler ve Fonksiyonları

Ülkemizde üreticiler örgütlenmede en zayıf kitle durumundadır. Öte yandan örgütler istenilen düzeyde olmadığı gibi kendilerinden beklenen hizmetleri gerektiği gibi yerine getirememektedirler. Ülkemizde ilgili kanunlarda yer almasına rağmen gerek desteklerden yararlanma gerekse örgütsel yapı içinde yer alma konusunda kişilerin çiftçilik faaliyetlerini devamlı olarak yaptıkları dikkate alınmamaktadır. Bu durum örgütlerin verimsiz ve zayıf kalmasına yol açmakta, örgütleri belli grup ve kişilerin etkisinde, hizmetten çok siyasi olarak kullanılan yerler haline getirmektedir.

a) Mesleki ve Sosyal Örgütlenmeler

a.a. Ziraat Odaları

Çiftçilerin meslek kuruluşu olan Ziraat Odaları, mesleki hizmetleri görmek, tarım sektörünün her alanda menfaatlerine uygun olarak gelişmesine, devletin tarımsal plan ve programlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmak, çiftçilerin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, çiftçilerin birbirleri ile olan ilişkilerinde güveni sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Belli başlı görevleri arasında: Üreticileri ilgilendiren her türlü bilgi ve haberleri toplayarak gerekli istatistiksel kayıtları oluşturmak, tarımın gelişmesine ilişkin gerekli mevzuat değişikliklerini sağlamak için teklifte bulunmak, köylerin iktisadi kalkınmalarına dair plan ve programların oluşturulmasına yardımcı olmak, üreticilere pratik bilgiler vermek üzere çeşitli kurs, seminer ya da konferanslar düzenlemek, üreticilerin kayıtlarını tutarak kullanacakları kredilere esas olmak üzere ilgili kuruluşa gerekli bilgileri sağlamak gösterilebilir.

a.b. Çiftçi Mallarını Koruma Teşkilatı

Kırsal alandaki tarım faaliyetlerinin çeşitli olumsuz etkilerden korunması amacıyla 1941 yılında kurulmuştur. Kır bekçisi olarak tanımlanan ve ekili tarım alanlarının hayvanlar tarafından tahrip edilmesini önleyen ve maaşını köy sandığından alan köy bekçileri bu teşkilatta görev almaktadır.

a.c. Sendikalar

Kırsal kesimde çalışanların bir bölümünü tarım işçileri oluşturmaktadır. Tarımsal işletmelerin çoğunlukla aile işgücüne dayalı olarak çalışması, yabancı işçi çalıştırılmasının geçici işçi şeklinde mevsimlik olması, sendikal faaliyetin ancak Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı Tarım İşletmelerinde gerçekleştiğini göstermektedir. Özel tarım işçilerinde sendika bulunmayıp, işçiler sadece kamu kuruluşlarında sendikalaşmıştır. Özellikle Tarım İşletmeleri ve Zirai Araştırma kuruluşlarında çalışan tarım işçilerinin sendikalaşma yoluyla dayanışma sağladıkları görülmektedir.

b) İktisadi Örgütlenmeler

Çeşitli ülkeler tarımda iktisadi örgütlenme ile ilgili birçok model geliştirmiştir. Bu modellerin en başarılı olanlarından biri kooperatifleşmedir. Kooperatifler; Ortakların belirli ekonomik menfaatlerini, özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet şeklinde sağlayıp korumak amacıyla kurulan teşekküllerdir⁸⁹.

b.a. Tarım Satış Kooperatifler ve Birlikleri

KİT'lere yapılan devlet desteğine benzer şekilde faiz sübvansiyonu, yatırım teşviki gibi uygulamalarla desteklenmişlerdir. Mülkiyeti üretici ortaklarına aittir.

⁸⁹ DPT, a.g.e., 2000, s.17.

3186 Sayılı Kanununun 5. maddesinde Tarım Satış Kooperatifler ve Birliklerinin çalışma konuları şu şekilde belirtilmiştir⁹⁰:

- Ortakların ürünlerinin daha iyi şartlarda değerlendirilmesine çalışmak, bu konuda gerekli her türlü tedbiri almak
- Ortakların ve ortak olmayan üreticilerin tarımsal üretim faaliyet ile ilgili ihtiyaçlarını karşılamak
- Bakanlar Kurulu veya yetki vereceği Bakanlık ya da kurullarca görevlendirildiğinde, üreticilerden devlet adına destekleme alımında bulunmak

b.b. Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri

Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri çok amaçlı kooperatiflerden olup çeşitli konularda faaliyet göstermektedir. Bunun temel nedeni ülkemizde tarımın çok kültürlü bir yapı oluşturmasıdır. Üreticiler geçimlerini çok çeşitli tarımsal faaliyetlerde bulunarak saptamaktadırlar. Dolayısıyla çiftçilerin girdi ihtiyacı farklı olmakta, bu ürünlerin değerlendirilmesi ya da pazarlanması değişik faaliyetleri gerektirmektedir.

Kalkınma Kooperatiflerinin temel özellikleri: Halk ve Devlet arasında işbirliğinin sağlanması, çok amaçlı olması, hizmetlerle birlikte kredi ya da pazarlama gibi bazı kurumsal yapıları bünyesinde bulundurması ve tarımsal kalkınmaya katkıda bulunmasıdır.

b.c. Tarım Kredi Kooperatifleri

Tarım Kredi Kooperatifleri temel olarak ortaklarına, kısa vadeli işletme ve orta vadeli yatırım kredileri vermektedir. Ayrıca son yıllarda orta vadeli donatım kredisi de vermeye başlamıştır. Tarım Kredi Kooperatiflerinin amaçları ve çalışma konuları şu şekilde sıralanabilir:

- Ortakların kısa ve orta vadeli kredi ihtiyaçlarını karşılamak
- Ortakların birlikte faydalanabilecekleri her türlü makine, teçhizat ve tesisleri sağlamak
- Üretim ve zorunlu tüketim maddeleri ile üretim araçlarını toptan sağlamak
- Ürünleri değerlendirmek

⁹⁰ DPT, Sekizinci Beş Yıllı Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000, s.14.

- Mevduat toplamak, bankacılık hizmetleri ve sigorta acenteliği yapmak veya bu gibi kuruluşlara iştirak etmek
- Üreticilerin mesleki ve teknik yönden bilgilerini arttırmak, sosyal ve kültürel konularla ilgili faaliyetlerde bulunmak, seminerler tertip etmek

Son yıllarda Tarım Kredi Kooperatifleri ortaklarına sağladığı maddi krediler yanında aynı kredi olarak gübre, yem, tohumluk, tarımsal ilaç, zirai araç-gereç ve tüketim maddelerinin toptan olarak ucuza sağlanması ve ortaklara dağıtılması faaliyetlerine de yoğun olarak başlamıştır. Bunlar arasında Tarım Kredi Kooperatiflerinin aynı kredi yönünden en önemli faaliyeti kimyevi gübre konusundadır. Türkiye Genelinde Tarım Kredi Kooperatiflerinin 1991 yılı itibariyle kimyevi Gübre Dağıtımındaki payı %9,7 iken 1999 yılında bu oran %38,6 olmuştur.

F) TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN TEMEL SORUNLARI

1. Türkiye tarımı ve tarım politikası açısından gerçek sorunların başında sektörün mevcut kaynaklarla ulaşabileceği üretim düzeyinin çok altında kalması gelmektedir. Türkiye tarımının çok büyük bir potansiyele sahip olduğu herkes tarafından dile getirilmesine rağmen tarım sektörü, elindeki işgücü, emek, sermaye ve toprak bileşimini en etkin biçimde kullanamamaktadır.

Birinci derecede üretimle ilgili olarak karşımıza çıkan sorunlar şunlardır:

- a) Üretim yapılan tarımsal arazilerin nüfus artışı ve miras hukuku gereği hızla küçülmesi
- b) Gübre, tohum, ilaç, damızlık hayvan gibi önemli girdilerde dışa bağımlı kalınması
- c) Tarımsal üretimin piyasaya yönelik bir ekonomik faaliyet olarak geliştirilememesi
- d) Tarımsal üretimde doğal koşullara bağımlı olunması ve bunu giderecek sigorta sistemlerinin oluşturulamaması
- e) Tarım alanlarının amacı dışında kullanılmasının önlenememesi
- f) Tarımsal bilgi, üretim, eğitim-yayım sistemindeki aksaklıklar
- g) Tarıma ilişkin yetki ve sorumlulukların çeşitli kurumlara dağıtılmamış olması.

2. Türkiye’de tarım sektörü, üretimde olduğu kadar pazarlamada da birçok sorunla başa çıkmak sorundadır. Bu sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

- a) Arz ve talep dengesinin kurulamaması ve bu nedenle ürün kayıplarının büyük boyutlara ulaşması
- b) Modern pazarlama tekniklerinin uygulanamaması
- c) Mamul madde yerine, yarı mamul madde ihraç edilerek diğer ülkelere avantaj sağlanması
- d) Ülkemize özgü ağırlıklı ürünlerimizin dış piyasalarda yeterince tanıtılmaması
- e) Pazarlama organizasyonlarının yetersiz oluşu
- f) Getirisi yüksek olan ürün ihracatına gereken ve yeterli önemin verilmemesi.

3. Türkiye’de tarım politikası araçlarının etkisini kaybetmiş olması önemli bir sorundur. Örneğin tarım ürünleri fiyatlarını arttırmak kırsal kesimi üretici olarak ödüllendirirken tüketici olarak mağdur etmekte, zıt etkiler birbirini götürmektedir. Gübre sübvansiyonu ile artık verim artışı sağlanamadığı halde bu yöndeki harcamaların artırılması bir tür gelir arttırıcı sübvansiyona dönüşmektedir.

4. Türkiye’de tarımsal desteklemelere ilişkin en büyük yanlış, desteklerin neredeyse tümünün bütçeden, hükümetçe karşılandığının sanılmasıdır. Oysa desteklemelerin önemli bir kısmı hükümet politikaları aracılığıyla tüketicilerden üreticilere transfer edilmektedir. Bütçeden sağlanan desteklerin yükü de vergi mükelleflerinin üzerine binmektedir. Gelir dağılımı açısından gıda harcamaları ve tarımsal hammaddelere bağlı tüketime en çok gelir ayıran kesim tarımsal politikaların en önemli yükünü kaldırıyor sonucuna varılabilir.

5. Tarım politikaları açısından karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi de politika oluşturma sürecinin aksamasıdır. Karar alma sürecinin aksaması, eşgüdüm eksikliği tarım politikalarının oluşumunu aksatmaktadır. Bugün uygulanmasında ısrar edilen politikaların hem ülke kaynakları açısından hem de Türkiye’nin girdiği uluslararası taahhütler açısından sürdürülemez olması Türkiye’nin yeni politika arayışına girmesini kaçınılmaz kılmaktadır.⁹¹

6. Türkiye’de üretim faktörleri ile ilgili piyasalar, henüz işlemez durumdadır. Toprak mülkiyeti (kadaströ) çalışması bile henüz tam anlamıyla bitirilememiştir.

⁹¹ ÇAKMAK ve diğerleri, a.g.e., s.10.

İşletmelerin toprak büyüklüğünü arttırabilmesi, işgücü talebini, kendi gereksinimini karşılayabilmesi sözkonusu değildir. Girdi piyasalarındaki pazar eksikliği elbette ürün piyasalarını da etkilemektedir.

7. Tarım politikaları aracılığıyla üreticilere yapılan transferler 1980'lerin ortalarından 1990'ların sonuna kadar yaklaşık üç katı artarak 2,8 milyar dolardan 7,6 milyar dolara çıkmıştır. 2001 yılının başında kendini göstermeye başlayan tarımsal destekleme reformunun etkileri aynı yılın transfer göstergelerine yansımaktadır. Üreticilere verilen destekler 2000 yılına oranla müthiş bir düşüş göstermiş, piyasa fiyat desteklere yok denecek düzeye ulaşmıştır. Son yıllarda toplam desteklerin GSYİH içindeki payı %4 seviyesinde izlemekte olup bu oran OECD ortalamasının yaklaşık üç katıdır.⁹²

8. Türkiye tarımı açısından uluslar arası rekabet gücünün azalıyor olması da önemli bir sorundur. Türkiye'de tarım ürünlerine en büyük rekabet gücü sağlayan faktör ucuz işgücü olmasına rağmen zamanla üretim teknolojisi daha az emek kullanma yönünde değişim göstermektedir. Üretimde giderek daha çok kullanılmaya başlayan makineleşme açısından da Türkiye'nin rekabet gücü kısıtlıdır.

II. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI

Uygulandıkları ekonomik sistem ve yaklaşımları ne olursa olsun hemen hemen her ülkede tarım sektörüne yönelik müdahalelerde bulunmaktadır. Bu müdahaleler tarım sektörünün özelliklerinin bir gereği olarak yapılmaktadır. Özellikle tarımın ekonomide önemli bir sektör olduğu Türkiye gibi ülkelerde, tarım sektörüne yapılacak müdahalenin önemi artmaktadır.⁹³

Tarımda destekleme denince kamuoyu daha çok destekleme alımlarını ve gübre, tarımsal ilaç, tohum gibi girdilere yapılan fiyat desteklerini düşünmektedir. Oysa tarımın desteklenmesi çok çeşitli yollarla yapılabilmektedir. Bunların içinde tarımsal yatırım teşvikleri, düşük faizli krediler, doğal afet ödemeleri, ekim alanlarını sınırlandırma ve destekleme primleri, sulama yatırımları, arazi toplulaştırması gibi uygulamalar da mevcuttur.

⁹² Mahmut ERDİR, "Türkiye Tarımı, Darboğazları ve Çözüm Önerileri",

< www.ekodialog.com/Makaleler/turkiye_tarim_sorunlari_cozumler.html>, Erişim Tarihi: 20.08.2006

⁹³ Onur ERKAN, Necati ÖREN, Aysel AKBAY, "Türkiye'de Tarım Ürünleri Piyasalarına Müdahalelerin Etkileri: Buğday Örneği", Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar, TMMOB Ziraat Mühendisler Odası Tarım Haftası Sempozyumu, Ankara, 1999.

A) TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

1. Planlı Kalkınma Dönemi Öncesi

Türkiye'de tarıma yönelik destekleme uygulamaları, ilk defa 1928-1932 dünya ekonomik krizi döneminde gündeme gelmiştir. Ekonomik kriz, tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de tarım ürünleri fiyatlarının, özellikle buğday fiyatlarının, üretimi durma noktasına getirecek ölçüde düşmesine neden olmuştur. Bunun üzerine hükümet ürün piyasasına müdahale etmek zorunda kalmış ve T.C. Ziraat Bankası arz edilecek buğdayı satın almakla görevlendirilmiştir. Fiyatların belirlenmesi ve alım yerlerinin kararlaştırılması hükümete bırakılmıştır.

1930-1939 döneminde devletin tarım kesimine müdahalesi ve denetimi çeşitli yöntemlerle başlamış ve söz konusu yöntemler; kamu kuruluşlarının piyasaya doğrudan girebilmeleri, devlet işletmelerinin piyasaya fiilen hakim olabilmesi, hükümetin kontrol ve denetimindeki tarım satış kooperatiflerinin ürün ihraç fiyatı ve çiftçinin eline geçen fiyat arasındaki marj üzerinde çeşitli müdahalelerle etkili olabilmesi şeklindedir.⁹⁴

1938 yılından başlayarak TMO aracılığıyla ilk olarak destekleme kapsamına alınan ürünler buğday, arpa, çavdar, yulaf ve afyon sakızı olmuştur. 1940 yılından itibaren tütün, çay ve anason, 1941'de mısır, 1944'de ise çeltik destekleme kapsamına alınmıştır. Bunlardan tütün, çay ve anasonun alımları Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri (TEKEL), mısır ve çeltik alımları ise TMO tarafından gerçekleştirilmiştir.⁹⁵

1950-1960 yılları arasında, liberal ekonomi yaklaşımının benimsenmiş olmasına rağmen tarıma yönelik devlet desteği ve korumacılık devam etmiştir. Bu dönemde, daha önce destekleme kapsamına alınmış ürünlerde alımlara devam edilmekle birlikte 1956 yılında çıkartılan Şeker Kanunu ile Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) kurularak şeker pancarı alımında görevlendirilmiştir.

2. Planlı Kalkınma Dönemi

1963 yılından itibaren planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle tarımsal destekleme politikalarında da köklü değişiklikler olmuştur. Öyle ki, tarım politikalarının hedeflerinin ve ana hatlarının belirgin duruma getirilmesi kalkınma planları

⁹⁴ Korkut BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1995, s.51-52.

⁹⁵ DİNLER, a.g.e., s.257.

uygulamasıyla gerçekleştirilebilmiştir. Öte yandan, 1960 sonrası dönemde sosyal ekonomik gerçekler ve politik kaygılarla destekleme alımlarının kapsamı daha da genişletilmiştir. Tarım Satış Kooperatifler ve Birlikleri (TSKB) aracılığıyla destekleme alımlarına da bu dönemde başlanmıştır. Bu uygulama ile tahıllar, zorunlu tüketim ürünleri ve ihraç edilen tarım ürünlerinin büyük bir bölümü destekleme kapsamına alınmıştır.

Planlı dönemin başlamasından sonraki gelişmeler genel olarak değerlendirildiğinde, destekleme politikaları açısından en önemli gelişme, destekleme alımlarının yanı sıra maliyetleri oluşturan girdi unsurları yoluyla desteklemenin de kabul görmesi ve günümüze kadar sürdürülmesi olmuştur. Bu dönemden başlayarak destekleme politikaları, ağırlıklarında ve kapsamlarında yıldan yıla değişiklik olmakla birlikte, genelde destekleme alımları ve girdi sübvansiyonları yoluyla uygulanmıştır.

1961-1971 yılları arasında, kimyasal gübrelerin kullanımını teşvik amacıyla gübrede sübvansiyon uygulamaları başlatılmış, altyapı eksiklerinin giderilmesine, özellikle sulama yatırımlarının arttırılmasına ve mekanizasyonun yaygınlaştırılmasına çalışılmıştır. Bunların yanı sıra kooperatifleşme hareketleri ile tarımsal eğitim ve yayıma önem verilmeye başlanmıştır.

1970-1980 dönemi tarım ürünlerinin fiyatlar yoluyla en fazla desteklendiği dönemdir. Özellikle hayvansal ürünler destekleme alımları kapsamına alınmış ve 1980 yılına gelindiğinde desteklenen ürün sayısı 24 'e çıkmıştır.

3. 1980 Sonrası Durum

24 Ocak 1980 istikrar programı çerçevesinde benimsenmiş olan yeni tarım politikası, tarıma sağlanan destekleri yaşanan enflasyonun temel nedenlerinden biri olarak kabul etmiştir. Yüksek ürün fiyatlarının, tarımsal girdilere yapılan sübvansiyonların ve düşük faizli kredilerin parasal genişleme üzerindeki etkisinin enflasyonun en önemli kaynağı olduğu düşünülmüştür. Öncelikle, serbest piyasa ekonomisi tercihi içerisinde devletin tarıma sağladığı destek azaltılmıştır. İkinci olarak da, tarımda altyapı çalışmalarının hızlandırılması ve tarımsal girdi ithalatına kolaylıklar getirilmesi yolu ile verimin arttırılması hedeflenmiştir. Ayrıca, sağlanan teşvikler ve gerçekçi kur uygulamaları ile artan ihracatın tarım üretimi üzerindeki uyarıcı etkisinden yararlanılmak istenilmiştir.⁹⁶

⁹⁶ ORHAN, a.g.e, s.65-66.

Bu noktadan hareketle, başta destekleme alımları ve gübre sübvansiyonları olmak üzere sektöre verilen tüm destekler azaltılmaya başlanmıştır. 1980 sonrası gelişmelerle birlikte 24 olan desteklenen ürün sayısı 10'a kadar düşmüştür. Öte yandan, destekleme alım fiyatları enflasyonun altında belirlenmiştir. Destekleme alımlarının finansmanında kullanılan Merkez Bankası ve Ziraat Bankası kaynakları daraltılmıştır.

1990'lı yılların başlarında destekleme kapsamına alınan ürün sayısı yeniden artmıştır. 1994 yılında alınan ekonomik istikrar tedbirleri çerçevesinde devlet tarafından fiyat yolu ile desteklenecek ürün sayısına sınırlama getirilmiştir. Aynı zamanda bazı teşvik uygulamalarına son verilmiştir.

Kamu harcamalarında kısıtlama ve istikrar tedbirlerini öngören 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler ve Uygulama Planında üretim yapan, sübvansiyon dağıtan devlet yapısından, ekonomide piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurallarıyla işlemlerini sağlayan, sosyal dengeleri gözetilen bir devlet yapısına geçilmesi temel ilke olarak benimsenmiştir.⁹⁷

Desteklemelere ilişkin birtakım düzenlemeler öngörülerek: destekleme alımları stratejik ve sosyal açıdan önem taşıyan üç ürün grubu (tütün, haşhaş ve şeker pancarı) ile sınırlandırılmıştır. TSKB tarafından alımı yapılan ürünler destekleme kapsamından çıkartılmıştır. Bu kuruluşların alımları için ihtiyaç duydukları finansman, olanaklar çerçevesinde Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan (DFİF) karşılanmaya başlanmıştır. Bu tedbirlerle amaçlanan, tarımda devlet müdahalesinin en aza indirgenerek, sözkonusu üç ürün grubu dışındaki ürün alımlarında KİT'lerin ve birliklerin kendi imkanlarını kullanmalarını sağlamaktır.⁹⁸

Destekleme kapsamındaki ürün fiyatlarının belirlenmesinde dünya fiyatları, yurtiçi borsa fiyatları, diğer faktör fiyatlarındaki gelişmeler ve hedeflenen enflasyon oranı esas alınmasına rağmen 1996 ve 1997 yıllarında ilan edilen fiyatlarda bu ilke göz ardı edilmiştir. Bu durum, alım miktarlarını ve stokları arttırmış, dünya fiyatlarından önemli ölçüde uzaklaşılmasına yol açmıştır.

1990'lı yıllarda tarımsal desteklemenin ekonomi ve kamu finansmanı üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla alınan tedbirlerden bir bölümü kısa bir süre uygulanmış ancak daha sonra bu tedbirlerde geri dönüş ortaya çıkmıştır. Sözkonusu uygulamalara örnek olarak 1997 yılında tütün kotasının kaldırılması, 1995 yılı sonunda gübre sübvansiyon oranının yükseltilmesi, 1997 yılından itibaren dünya fiyatlarından

⁹⁷ "Türkiye'de Tarımsal Desteklemenin Durumu", Tarım ve Köy Dergisi, sayı:124, Mayıs-Haziran 1998.

⁹⁸ ORHAN, a.g.e., s. 94-95.

uzaklaşılması vb. verilebilir. Bunların yanı sıra fındık ekim alanlarının sınırlandırılması, ürün borsalarının yaygınlaştırılması gibi önlemler hiç uygulamaya konulmamıştır.

1998 yılında destekleme fiyatlarının hedeflenen enflasyon oranına göre belirlenmesi bile, Dünya fiyatlarının hızla düştüğü bir ortamda sorunun ağırlaşmasına yol açmıştır. Üretim miktarı ve alım sınırlamasının olmaması, görevli kuruluşların alım miktarları ve stokların yükselmesine neden olmuştur.⁹⁹ Bu durum, tarımsal desteklemenin kamu finansmanı üzerindeki yükünü ağırlaştırmıştır.

2000 yılına gelindiğinde Türkiye Ekonomisi açısından önemli bir gelişme olan IMF ile yapılan anlaşma çerçevesindeki Enflasyonla Mücadele Programı yürürlüğe girmiştir. Program çerçevesinde; hububat destekleme fiyatının tahmin edilen dünya fiyatı ile arasındaki fark çok yüksek olmayacak şekilde belirlenmesi, şeker pancarı fiyatının hedeflenen enflasyona göre belirlenmesi, TSKB ile ilgili düzenlemeler ve dolaylı destek uygulamalarının kademeli olarak kaldırılması yer almaktadır.¹⁰⁰ Aynı zamanda dolaylı destek uygulamalarının kaldırılmasına paralel olarak TŞFAŞ ve TEKEL gibi tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesine ağırlık verileceği belirtilmektedir.

2000 Enflasyon Programının iki büyük krizle sona ermesinden sonra ikinci bir program olan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı 2001 yılında uygulamaya başlanmıştır. Söz konusu programda tarımsal destekleme fiyatlarının öngörülen enflasyonu aşmayacak şekilde arttırılması ve finansman imkanları doğrultusunda asgari alım miktarları ile piyasanın düzenlenmesi, tütünle ilgili devletin kendi hesabına alım yapamayacağı ve doğrudan gelir desteği uygulamasına hız verileceği şeklinde karar yer almıştır.¹⁰¹

2006 yılı itibariyle tarımsal destekleme sistemi içerisinde uygulanan politikalar; çiftçilere yönelik doğrudan gelir desteği uygulaması, prim ödemeleri, şeker pancarı kotasında telafi edici ödeme, tütün ve fındık yerine ekilen alternatif ürünlerin desteklenmesi ve destekleme alımları ile çiftçilere ucuz mazot desteği şeklinde devam etmektedir. Bu yöntemler içerisinde ağırlık doğrudan gelir desteği sistemindedir. Tarımsal Reform Projesi ve bu proje kapsamında uygulamaya konulan doğrudan gelir desteği uygulaması ayrı bir başlık altında, detaylı olarak incelenecektir.

⁹⁹ Zafer YÜKSELER, “Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi”, DPT, 2001, s.6.

¹⁰⁰ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 09.12.1999 tarihli niyet mektubu metni, <www.hazine.gov.tr/yayin/emppm1/niyetmektubu.htm> Erişim tarihi 12.02.2006.

¹⁰¹ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler Politikalar ve Uygulamalar”, Hazine Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 2001, s.75.

B) TÜRKİYE’DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ AMAÇLARI

Türkiye’de uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikalarının amaçları genel olarak: tarımsal ürün fiyatlarında ve ürünler arasında denge oluşturmak, üretici gelirlerinde kararlılık ve adil bir gelir dağılımı sağlamak, tarımda yapısal gelişmeler ile uygun işletme yapılarını oluşturmak, tarımsal üreticilerin teknoloji, maliyet ve fiyat açısından diğer ülkelerle rekabet edebilir hale gelmelerini sağlamak, ayrıca tüketicilere de uygun fiyattan, istenilen zamanda, istenilen yerde ve miktarda tarımsal ürün sunulmasına katkıda bulunmak olarak sıralanabilir.¹⁰²

Ülkemizde tarımsal destekleme politikasının amaçları Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer almakta ve söz konusu amaçlar ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Kalkınma planlarında benimsenen tarım politikası amaçlarının çok çeşitlilik gösterdiği söylenebilir. I. Plan döneminde girdi verimliliği, fiyat istikrarı, enflasyonu önleme, görelî fiyatları koruma, kooperatifleri destekleme ve pazarlama hizmetlerini geliştirme amaçları dikkati çekmektedir. II. Plan döneminde, I. Planda belirtilen amaçlardan kooperatifleri geliştirme ve pazarlama hizmetlerini geliştirme amaçlarının terk edildiği, kendine yeterlilik ve ihracat artışı hedefinin gündeme geldiği görülmektedir. 1980 Öncesi son dönem olan III. Plan döneminde amaçların daha fazla çeşitlilik gösterdiği söylenebilir. Bu dönemde de girdi verimliliği, fiyat istikrarı sağlama, enflasyonu önleme, görelî fiyatları korumanın amaçlar arasında yer aldığı görülmektedir. Bunlara ilave olarak kalite artışı, desteklenen ürün sayısının azaltılması, taban fiyatlarının erken açıklanması, bazı ürünlerde üretimi azaltma, dünya fiyatlarını dikkate alma ve yayım hizmetlerini geliştirme amaçlarına da rastlanmaktadır.¹⁰³

¹⁰² Ferruh İŞİN, “Türkiye’de Son Yıllarda Pamukta Uygulanan Destekleme Politikalarının İzmir İlinde Üreticilere Yansıması ve Üretici Görüşleri Üzerine Bir Araştırma”, Üniversiteliler Ofset, İzmir, 2000.

¹⁰³ ÇAKMAK ve diğerleri, a.g.e., 1999, s.21.

Tablo 11. KALKINMA PLANLARINDA BELİRTİLEN TARIM POLİTİKASI AMAÇLARI

	1.Plan	2.Plan	3.Plan	4.Plan	5.Plan	6.Plan	7.Plan
	1963-67	1968-72	1973-79	1980-84	1985-89	1990-94	1996-00
Girdi Verimliliği	+	+	+	+	+	+	+
Fiyat İstikrarı	+	+	+		+	+	
İhracat Artışı		+				+	+
Kalite Artışı			+		+	+	
Enflasyon Önleyici	+	+	+	+	+	+	
Bütçe Tasarrufu				+	+	+	+
Desteklenen Ürün Azaltma			+			+	+
Taban Fiyatlarının Erken Açıklanması			+	+	+	+	
Dünya Fiyatlarını Hesaba Katma			+	+	+	+	+
Zamanında Dest. Ödemeleri					+	+	
Kooperatifleri Destekleme	+						+
Pazarlama Hizm. Geliştirme	+						+

Kaynak: Erol ÇAKMAK, Haluk KASNAKOĞLU, Halis AKDER, **Tarım Politikalarında Denge Arayışları ve Türkiye**, DPT, Ankara, 1999, s.51.

1980 sonrası IV., V., VII., VII. Plan dönemlerinde tarım politikaları ile ilgili olarak belirlenen ortak amaçlar, girdi verimliliği, bütçe tasarrufu sağlama, dünya fiyatlarını dikkate alma olarak kendini göstermiştir.

Değişen yurtiçi ve yurtdışı koşullar yeni destekleme politikalarının seçici ve dinamik destekleme programları ile donatılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Dünya Ticaret Örgütü ve AB Ortak Tarım Politikası çerçevesinde Türkiye'nin üstlendiği yükümlülükleri de dikkate alarak ve bugünkü finansman olanakları ile daha verimli ve etkili bir destekleme programı yürütülmesi amaç edinilmektedir. Tarımsal gelişmeye yeni bir ivme kazandırılması beklenen yeni destekleme politikalarının başarılmasındaki ilk koşul, şimdiye kadar yapılanların aksine tarım kesimine yönelik kararlarda politik değil, ekonomik ve sosyal düşünceye önem vermektir.

Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikalarının spesifik amaçları ise yapılan desteklemelerin tam olarak üreticiye ulaşmasını sağlamak, ürün fiyatlarının piyasa koşullarında oluşmasını sağlamak, tarımsal gelirlerin dağılımında bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmak için verilen desteklerin bölgelere göre farklılık

göstermesini önlemek, yeni ve verim artırıcı teknolojilerle, uygun işletmecilik yöntemlerinin yaygınlaşmasına destek sağlamak şeklinde sıralanabilir.¹⁰⁴

C) TÜRKİYE'DE KULLANILAN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI ARAÇLARI

Türkiye'de tarım sektöründe günümüze kadar uygulanan destekleme politikaları; üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla üreticinin üretimi sürdürmesinin, üretimin artırılmasının veya yeni ürünlerin üretimine başlamasının özendirilmesi amacıyla yürütülmektedir.

1. Türkiye'de Uygulanan Tarımsal Destekleme Çeşitleri

Türkiye'de tarımsal destekleme politikası, genelde Pazar fiyat desteği ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. Belli bir fiyatta piyasaya müdahale edilerek yeterli üretimin sağlanması, üretici gelirlerinin garanti altına alınması ve üretim deseninin düzenlenmesi hedeflenmektedir.

Tablo 12. YILLAR İTİBARIYLA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN DAĞILIM (mil. \$)

Destek Türleri	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Fiyat destekleri	244,50	141,00	332,90	110,20	26,70	-	-	-
2. Girdi sübvansiyonları	499,50	386,50	206,20	104,20	-	-	-	-
3. Fiyat pirimler	49,50	46,80	19,20	9,80	11,10	27,60	-	-
4. Telafi edici ödemeler	10,60	87,51	40,10	21,22	27,93	28,17	1,39	38,60
5. Tarımsal kredi desteği	-	65,64	623,98	208,08	28,60	109,99	198,98	205,60
6. Fark Ödeme	-	21,88	317,79	276,62	123,71	179,75	247,86	688,81
7. Hayvancılık destekleri	0,90	43,76	17,64	35,90	55,20	71,77	60,02	261,27
8. DGD	-	-	3,21	68,54	1.248,43	1.562,80	1.731,50	1.746,51
9. Genel Hizmetler	99,60	85,70	102,00	103,40	144,20	-	-	-
10. Tarımsal KİT'lere Destekler	-	87,51	309,58	1.638,53	1.952,12	763,29	331,64	1.334,56
11. İhracat sübvansiyonları	-	-	70,58	71,81	91,12	84,51	62,14	103,92
12. ARIP Transferleri	-	-	-	39,17	19,29	31,52	18,15	19,30
13. KKDF	21,20	4,50	-	-	-	-	-	-
Toplam	925,80	970,80	2.043,18	2.687,47	3.728,40	2.859,40	2.651,68	4.398,57

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2005), Hazine Müsteşarlığı (2005)

¹⁰⁴ORHAN, a.g.e., s.63.

İç Pazar fiyatlarının istenen düzeyde tutulması için bazı ürünlerde yüksek ithalat korumaları uygulanmaktadır. KİT'ler ve TSKB aracılığıyla yürütülen destekleme alımlarının yanı sıra tarımsal krediler ve başta gübre olmak üzere girdilere yönelik sübvansiyonlar da uygulanmaktadır. Bu kapsamda, ürünün yüksek fiyatla kamu kuruluşları tarafından satın alınması ve girdilerin düşük fiyatla kamu kuruluşları tarafından satılması ile destekleme süreci tamamlanmaktadır.

2000 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Tarım Reformu Projesi (ARIP) tarımın bütün yönlerini etkilediği gibi destekleme kalemlerinde de değişikliklere yol açmıştır. Reform ayrı bir başlıkta inceleneceğinden, bu kapsamda uygulamaya konulan yenilikler de reform başlığı altında belirtilecektir.

Türkiye'de tarıma uygulanan destekleme yöntemlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

a) Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme

Ülkemizde uygulanan en yaygın destekleme şeklidir. Türkiye'de devlet tarafından bazı tarım ürünlerinde taban fiyatı vererek yapılan desteklemeler 1932 yılında buğdayla başlamıştır. Planlı dönem başında destekleme alımına konu olan ürün sayısı 11, 1970'lerin sonunda 30, 1980 sonrası ürün kapsamı daraltılmakla beraber 1993 yılında tekrar 24'e çıkmış, 1994 sonrasında 3 ürün grubu ile sınırlandırılmıştır.

Destekleme alımları ile devlet, birçok tarımsal ürünü hasattan önce veya hasadı izleyen günlerde belirli bir fiyattan satın almayı taahhüt etmektedir. Taban fiyatı denilen bu fiyattan bazı ürünlerin bir kısmı, bazı ürünlerinde tamamı kamu kuruluşlarınca satın alınmaktadır. Taban fiyatı, üretimin tamamının veya bir kısmının devlet tarafından satın alındığı ürünler için garanti niteliği taşımaktadır. Fiyat destekleme politikası ile üretici fiyatlarını dünya fiyatlarından daha yüksek bir seviyede tutarak çiftçilerin daha yüksek gelir elde etmesi amaçlanmıştır, piyasalar da müdahale eden kuruluşlara devlet bütçesinden ve fonlardan büyük ölçüde kaynak aktarılmıştır.

Hükümetler, her yıl destekleme kapsamına alacağı ürünleri ve bunların fiyatlarını tespit ederek açıklamaktadırlar. Fiyatlar yoluyla destekleme kapsamına alınan ürünlere bakıldığında, genelde bunların ülkenin sosyo-ekonomik yapısında önemli bir konuma sahip olduğu söylenebilir.

Türkiye'de tarımsal destekleme alımları çeşitli kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Bu kurumların kuruluş şekilleri birbirinden farklıdır. Bir kısmı özel kuruluş kanunu (TMO, ÇAYKUR, TEKEL), bir kısmı da bir ana sözleşme onayıyla

(TARİŞ, FİSKOBİRLİK) kurulmuştur. TŞFAŞ de mevcut şeker fabrikalarının birleştirilmesiyle oluşturulmuştur.

Destekleme alımları ile görevlendirilen kurumlar KİT'ler TMO, TŞFAŞ, TEKEL ve ÇAYKUR dur. Çiftçilerin ürünlerini değerlendirebilmesi için kurulmuş olan Et ve Balık Kurumu (EBK), Süt Endüstrisi Kurumu (SEK) ve Yapağı Tiftik Genel Müdürlüğü de belli dönemlerde ürün alımı yapmışlardır.

Türkiye'de destekleme alımlarına aracılık eden diğer bir kuruluş Tarım Satış Kooperatifler ve Birlikleri'dir. Daha çok ihracata yönelik ve üretim değeri yüksek olan ürünlerin alımında görev yapmaktadırlar. Sayılarının çokluğuna rağmen alımların büyük bir bölümü 7-8 birlik tarafından yapılmaktadır. Birliklerin satın aldıkları ürün miktarları toplam üretimin %20'si ile %50'si arasında değişmektedir.¹⁰⁵

5 Nisan Kararları çerçevesinde TSKB'nin destekleme alımlarında görevlendirilmesi uygulamasına son verilmiştir. Faaliyet konularına giren ürünlerin alımında kullanılmak üzere birliklere, Ziraat Bankası tarafından DFİF kaynaklı %50 basit faizli, bir yıl vadeli kredi verilmektedir. Bu kapsamda, 2000 yılında TSKB'ye Ziraat Bankası tarafından 1.430 milyon YTL kredi aktarılmıştır. Bu rakam, Ziraat Bankasının aynı yıldaki toplam tarımsal kredilerinin yaklaşık %49'u civarındadır.

Destekleme alım fiyatlarının belirlenmesinde ilke olarak enflasyon oranı, üretim maliyetleri, ürünün arz ve talep durumu, dış fiyatlar, yurtiçi borsa fiyatları, alternatif ürün fiyatları ve üretici refahı gibi kriterler dikkate alınmaktadır. Ürünün özelliklerinin, destekleme fiyatı için belirlenenin üstünde olması durumunda ürün daha yüksek fiyattan, altında olması durumunda ise daha düşük fiyattan alınmaktadır.¹⁰⁶

Türkiye ekonomisinde hızlı enflasyon yaşanan dönemlerde destekleme fiyatları sürekli olarak nominal artış göstermiştir. Fiyatları enflasyon oranının üzerinde bir artış gösteren ürünlerin üreticileri açısından destekleme alımları, lehte bir duruma neden olmuştur. Bunun aksi durumda da üreticiler desteklemelere rağmen reel bir gelir kaybına uğramışlardır.

b) Girdi Destekleri

Türkiye'de girdi sübvansiyonları, üretimde girdilerin kullanılmasının teşvik edilmesi yoluyla verim artışını sağlamak için yaygın bir biçimde uygulanmıştır.

¹⁰⁵ Cüneyt YENER, "Tarımsal Destekleme Politikalarının Değerlendirilmesi: Alternatif Model", Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1996, s.25-27.

¹⁰⁶ Salih NOGAY, "Destekleme Politikaları", Tarım ve Köy Dergisi, sayı:98, Temmuz-Ağustos 1994, s.21-23.

Tarımsal destekleme politikaları içinde girdi fiyatlarının düşük tutulması ve böylece tarımsal üretimin artırılması politikası uzun yıllar ağırlığını korumuştur. Girdi sübvansiyonları aynı zamanda, girdileri yurt içinde üreten yerli sanayileri korumak için konulan ithalat kısıtlamalarının iç fiyatlara bir çeşit dolaylı vergi şeklinde yansımaları telafi etmek amacıyla uygulanmıştır. Girdilerin desteklenmesi, Ziraat Bankası aracılığıyla gübre desteği, tohum desteği, tarımsal ilaçlara verilen sübvansiyon, projeli hayvancılık teşvikleri, faiz kolaylıkları, sulama yardımı ve elektrik desteği gibi çeşitli uygulamalarla yürütülmüştür.

b.a. Gübre Desteği

Kimyevi gübre ticaretinin 1986 yılında liberalize edilmesinden sonra gübre üreten fabrikalar ve dağıtıcı şirketlere satış bedelinin ortalama %25-39'u oranında yapılan ödeme, 1994 yılında gübreyi tüketen çiftçilere gübre faturaları tutarının başlangıçta %30, sonra %50 oranında destekleme ödemesi yapılacak şekilde değiştirilmiştir. Kasım 1997'de ödemelerin gübre türlerine göre ayrılması ve gübre üretici, dağıtıcı kuruluşlar aracılığıyla ödenmesi kararlaştırılmıştır. Toplam girdi destekleri içinde gübre desteklemelerinin oranı %85 olup bu miktar; 1990'da 3,300 milyar TL, 1995'te 10,636 milyar TL, 1998'de 142,095 milyar TL ve 1999'da 92,083 milyar TL olmuştur.¹⁰⁷

IMF ile imzalanan 17.Stand-by anlaşması çerçevesinde gübre sübvansiyonu 2000 ve 2001 yılında sabit tutulmuş ve 2002 yılının başında kaldırılmıştır.

b.b. Tohum Desteği

Tohum desteği, vasıflı tohumların yaygınlaşması ve kaliteli tohum üretim ve kullanımının yaygınlaşmasına olumlu katkıda bulunmuştur.

Türkiye'de tohum 1985 yılından itibaren destekleme kapsamına alınmış olup uygulama, destekleme kapsamına alınan tohum cinslerine göre belirlenen destekleme miktarı ölçüsünde üretici kuruluşlara yapılmaktadır. Tohum ve fidanlara verilen destek miktarı yıllara göre 1990'da 11,3 milyar TL, 1995'de 64,3 milyar TL, 1998'de 1,661 milyar TL, ve 1999'da 1,340 milyar TL olmuştur.¹⁰⁸

b.c. Tarımsal İlaç Desteği

Bitki hayvan ve hastalıklarına karşı devletin aldığı genel koruma önlemleri içinde veya çiftçilerin bizzat yaptıkları korunmada kullanılan ilaçlara sübvansiyon uygulanmıştır. Devletin üstlendiği ilaçlamalarda çiftçi ilaç veya ilaçlama bedeli

¹⁰⁷ DPT, 2000, a.g.e., s.27.

¹⁰⁸ DPT, 2000, a.g.e., s.28.

üstlenmemektedir. Öte yandan, çiftçinin kullandığı tarımsal mücadele ve hayvan tedavisinde kullanılan ilaçlarda, kullanılan ilacın içeriğine bağlı olarak, ilaç bedelinin %0-%30'u üreticiye geri ödenmektedir. Bu ödemeler yıllar itibariyle 1990'da 73,4 milyar TL, 1995'de 1,137 milyar TL, 1998'de 8,878 milyar TL ve 1999'da 10,330 milyar TL şeklinde gerçekleşmiştir. 2000 yılından itibaren bu uygulama kaldırılmıştır.

b.d. Damızlık Hayvan ve Projeli Hayvancılık Teşvikleri

Türkiye'de hayvancılık, hayvan başına et ve süt üretimi açısından ABD ve Avrupa ülkelerinden önemli ölçüde geride kalmaktadır. Hayvancılıkla ilgili yatırımlar da belirsizliğin yüksek ve karlılığın az olması nedeniyle düşüktür. Bu nedenlerden dolayı 80'li yılların ikinci yarısından başlayarak gerek yüksek verimli ırkların yetiştirilmesi, gerekse yatırımların özendirilmesi amacıyla bazı teşvik uygulamalarına yer verilmiştir.

1987 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından başlatılan beş yıllık bir program çerçevesinde Avrupa ülkeleri ve ABD'den damızlık sığır ithaline başlanmıştır. Ziraat Bankası tarafından sığır başına 150.000TL (175\$) prim ödenmesi kararlaştırılmıştır. 1990 yılında prim tutarları kalkınmada öncelikli yörelerde 1.000.000TL (330\$), diğer illerde ise 450.000 TL ye (150\$) çıkarılmıştır.¹⁰⁹ 1994 yılı başında programın süresi 5 yıl daha uzatılmış ve ek olarak 150.000 sığır ithal edilmesi kararlaştırılmıştır. Bu uygulama da 1999 yılı başında sona ermiştir.

Suni tohumlama yoluyla hayvan ırklarının geliştirilmesi amacıyla 1987 yılından itibaren sübvansiyon uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulama çerçevesinde sığır başına, kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde 10,000TL, ikinci derece öncelikli yörelerde 8,000TL, diğer illerde ise 6000 TL prim ödenmiştir. Ödemeler, Ziraat Bankası kanalıyla Geliştirme ve Destekleme Fonu (GDF) dan yapılmıştır.¹¹⁰

Ayrıca, bakanlık bünyesinde çalışan sağlık elemanları tarafından yapılan suni tohumlamaların %60 doğum oranı sağlaması durumunda hayvan başına kalkınmada öncelikli yörelerde 200.000 TL, diğer illerde 100.000 TL prim ödemesi uygulanmıştır. Ödemeler doğrudan bütçe kalemlerinden yapılmıştır.

b.e. Faiz Kolaylıkları

Tarım sektöründe girdi maliyetlerinin düşürülmesinde etkili olan tarımsal kredilere uygulanan düşük faiz oranları da bu başlık altında yer almaktadır. Kredi

¹⁰⁹ OECD, **Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti: Ülke Raporu: Türkiye**, OECD Paris, 1994, s.85.

¹¹⁰ Taylan KIYMAZ, **AB'de ve Türkiye'de Temel Ürünlerde Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Açısından Gıda Sanayine Etkileri**, DPT, yayın no:2054, Ankara, 2000, s.78.

yoluyla sağlanan sübvansiyonlar, bir tür girdi sübvansiyonu olarak kabul edilse de kredilerin birçok girdinin temini amacıyla kullanılması daha uygun olacaktır.

Türkiye’de tarıma kredi kaynağı oluşturan kuruluşlar T.C. Ziraat Bankası ve onun geniş çapta finanse ettiği Tarım Kredi Kooperatifleri Birliğidir. Tarımsal kredilerin toplam kredileri içindeki payı yaklaşık %20 düzeyindedir.¹¹¹

Ziraat Bankası mali kaynaklarını Beş Yıllık Kalkınma Planları ve yıllık programlar çerçevesinde yerine getirmek zorundadır. Banka, tarım sektörüne düşük faizli kredi vermenin yanı sıra çeşitli kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler çerçevesinde, destekleme alımı yapan kurumlara finansman sağlanması ve girdi sübvansiyon ödemelerinin yapılması işlevlerini de yerine getirmektedir.

Ziraat Bankası kredileri, toplam tarımsal kredilerin nerdeyse tamamını karşılamaktadır. Bu yönüyle Ziraat Bankası tarıma kredi veren ana kuruluş niteliğindedir. Banka, kullanılabilir kaynaklarının yaklaşık %75’ini her yıl tarımsal kredilere ayırmaktadır.¹¹²

Ziraat Bankası tarafından 1997 yılında uygulanan faiz oranları; bitkisel üretim kredilerinde %70-65, hayvancılık kredilerinde %59-54 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 1998 yılı temmuz itibariyle bitkisel üretimde %65 ve hayvansal üretimde %54 olarak, 2000 yılında ise tek bir faiz oranına indirilerek %42.3 şeklinde değiştirilmiştir. Öte yandan, Tarım Satış Kooperatiflerine üreticilerin ürünlerini destekleme kapsamında alabilmesi için Hazine tarafından %50 basit faizli kredi kullandırılmıştır.¹¹³

b.f. Sulama Yardımları ve Elektrik Desteği

167 Sayılı Kanun gereğince Türkiye’de bütün su hakları, bazı istisnalar dışında devlete aittir. Büyük ölçekli sulama yatırımları, yatırım programları kapsamında devlet tarafından yapılmakta ve kullanıcılardan katılım bedeli alınmamaktadır. Çiftçiler kamu ve özel sulama şebekelerinden gelen su için herhangi bir ücret ödememektedirler. Sulanan alanlarda üretim yapan çiftçiler işletme ve bakım masrafı karşılığı belli bir katkıda bulunurlar. Bu katkılardan ilki Devlet Su İşleri (DSİ)’nin işletme ve bakım giderlerini karşılamak için ürün çeşidine ve bölgelere göre değişen bir tarifede belirtilen ücretlerdir.

Diğer katkı ise DSİ’ye ait sulama şebekelerindeki sabit yatırım maliyeti karşılığında hesaplanan amortisman kesintileridir. Sonuçta ödemeler çok düşük düzeyde

¹¹¹ DİNLER a.g.e., s.260.

¹¹² ORHAN a.g.e., s.60.

¹¹³ YENER, a.g.e., s.35.

gerçekleşmektedir. Ayrıca, kuraklığın etkili olduğu yıllarda gerçek tahsilat oranları da düşük olmaktadır. Bu durumda ortaya çıkan açık bir sonraki yıl DSI'nin bütçesinde bulunan "sulama sübvansiyonu" ödeneğinden karşılanmaktadır.

Sulama maliyetinin azaltılması için başvurulmuş diğer bir yol tarımsal sulama ve içme sularının pompalanmasında kullanılan elektriğe düşük fiyat uygulanmasıdır. 1985 yılında başlatılan bu uygulamada kullanılan elektrik ücretleri sanayide kullanılan elektrik tarifesinden %40-60 indirim yapılmaya suretiyle belirlenmektedir.

Ayrıca Sulama Birlikleri sayesinde birlik bünyesindeki çiftçilerin çeşitli tarımsal ihtiyaçları (tohum, ilaç, makine, ekipman vb.) karşılanabilmekte ve çeşitli teknik hizmetler (yağmurlama sulama, damla sulama, bahçe projeleri) sağlanabilmektedir. Çiftçilerin daha düzenli sulama yapmaları ve mevcut tesisleri en verimli şekilde kullanmaları konusunda çalışmalar yürütülmektedir. Sulama Birlikleri kendi bünyelerinde oluşturdukları pazarlama sistemleri ile yıl içinde çiftçilerin ürettikleri ürünleri pazarlayabilmektedir.

c) Diğer Teşvik ve Destekler

c.a. Tarım Ürünleri İhracatı Destekleri ve İthalat Korumaları

Ülkemizin de taraf olduğu Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması çerçevesinde üretim fazlası olan bazı tarımsal ürünlerin ihracatına belli miktarlarda ihracat desteği verilmekte, öte yandan yine aynı anlaşma kuralları çerçevesinde ithalata getirilen önlemlerle tarım üreticileri korunmaktadır.

Bu kapsamda, iç fiyatların istenilen düzeyde tutulması amacıyla hayvansal ürünler, çay, şeker ve hububat gibi ürünlerde yüksek ithalat korumaları uygulanmakta ve GATT Uruguay Round Tarım Anlaşmaları çerçevesinde tarım ürünleri ihracatında, ihracat ödemeleri yapılmaktadır.

c.b. Teşvik veya Destekleme Prim Ödemeleri

3 Mayıs 1987 tarihinden itibaren belli özelliklere sahip süt işleme tesislerine teslim edilen süt için teşvik primi ödenmesine karar verilmiştir. Bu miktar Haziran 1998 itibarıyla 5000TL/lt. olarak belirlenmiştir. Ancak, günün koşulları dikkate alınarak değiştirilmesi planlanmış olmakla beraber, ödeme miktarının aynı düzeyde devam etmesiyle uygulama etkinliğini yitirmiştir.

Nisan 1990 tarihinden itibaren kırmızı ete ve beyaz ete prim ödemesi başlatılmış ancak 1991-1994 yılları arasında üreticiye et teşvik primi ödenmemiştir. Ocak 1994

'den itibaren tekrar teşvik primi uygulamaya konmuş, 1995 yılından sonra kırmızı ette prim uygulaması kaldırılmıştır.¹¹⁴

c.c. Tütünde Kota ve Çayda Budama Tazminatları

Ülkemizde üretim fazlası olan iki üründe üretim planlaması ve kaliteyi artırma amacıyla 1993 yılında bazı kararlar alınarak uygulamaya konmuştur. Tütünde kota ve çayda budama tazminatı ödenmesi suretiyle üreticilerin zararları telafi edilmeye çalışılmıştır. Oldukça başarılı sonuçlar alınmasına rağmen istenilen ve gereken düzeye ulaşamamıştır. 1997 yılındaki tütünde kotanın kaldırılması sonucu tütün üretimi 340 bin ton gibi yüksek bir miktara ulaşmıştır.

Kota miktarı belirlenirken, mevcut stok durumu, iç harman ihtiyacı ve ihraç imkanları dikkate alınarak bölgeler itibariyle kota uygulamasına gidilmektedir. 1993 yılında çıkarılan Bakanlıklar arası Tütün Kurulu Kararı gereği 1994, 1995 ve 1996 yıllarında üreticilere tazminat ödemesi yapılmıştır. Ancak, tütün üretiminde sınırlama getirilen alanlarda alternatif ürünlerin desteklenmesi konusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na görev verilmiş olmasına rağmen gereği istenilen ölçüde yerine getirilememiştir.

c.d. Yatırımları Destekleyici Yardımlar

Tarımda yatırımları destekleyici olarak; yatırımlarda uygulanan teşvikler, gümrük vergi indirimleri, bazı gelir vergisi indirimleri, tercihli krediler ve 1995 yılında son bulan Kaynak Kullanımı Destekleme Fonundan yapılan ödemeleri bu grupta toplamak mümkündür. Yatırım teşvikleri: tarımsal üretim, sera yapımı, damızlık hayvan yetiştiriciliği ve su ürünleri üretiminde uygulanmaktadır.

Toplam sabit sermaye yatırımlarının payı zaman içerisinde düşüş göstermiştir. Bu azalış özel yatırımlardaki düşüşten kaynaklanmaktadır. 1980'li yıllarda %9-14 düzeylerinde seyreden özel sabit sermaye yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı son yıllarda %3-4 oranına gerilemiştir.

2. Türkiye'de Tarıma Yapılan Transferler ve Kaynakları

Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikalarının ve bu politikaların içerdiği transferlerin tüketici ve vergi mükellefleri üzerine yansımaları toplulaştırılmış

¹¹⁴ DPT, a.g.e., 2000, s.29.

olarak Üretici Destek Tahmini¹¹⁵ (ÜDT), Tüketici Destek Tahmini¹¹⁶ (TüDT) ve Toplam Destek Tahmini¹¹⁷ (TDT) kavramları ile ölçülebilir.

OECD'nin sınıflandırmasına göre tarımsal politikalar nedeniyle oluşan Toplam Destek tahmini (TDT) üç ana kalemden oluşmaktadır. Üreticilere kişisel transferi içeren ÜDT, tüketicilere kişisel transferden oluşan TüDT ve üreticiler arasında ayırım gözetmeden sektöre genel hizmet transferlerinin değeri olan Genel Hizmet Destek Tahminidir.¹¹⁸:

Üretici destek tahmini üreticilere yapılan parasal transferlerin bir göstergesi olup tüketiciden transferleri kapsadığı gibi bütçe harcamaları yoluyla vergi mükelleflerinden transferleri de (BT) kapsamaktadır. Bütçeden transferler, alan ve hayvan başına ödemeler gibi çeşitli kalemlerden oluşmaktadır. Tarıma destekler sanıldığı gibi, sadece bütçeden yapılan ödemelerle sınırlı değildir.

Tablo 13. TÜRKİYE'DE ÇİFTÇİYE VE TARIMA TRANSFERLER (milyon\$)

	1986-88	1996-99	2000	2001	2002	2003	2004
Üretici Destek Tahmini	2,864	7,980	7,622	6,855	1,043	5,577	9,479
Piyasa Fiyat Desteği	1,969	5,898	5,646	5,716	347	4,049	7,613
Toplam Destek Tahmini	3,173	10,850	12,028	10,580	4,202	8,103	10,548

Kaynak: OECD, "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Database, 2004. s.73

ÜDT mutlak parasal değer ve toplam üretim değerinin yüzdesi olarak hesaplanır. Örneğin % ÜDT 30'a eşitse, ortalama çiftçinin 100YTL'lik hasılatından, sadece 70YTL sinin sınır fiyatlarından değerlendirilmiş toplam mal satışlarından elde edildiğini gösterir. Yüzde ÜDT kullanılarak desteklerin, ülkeler ve mallar arasında karşılaştırması yapılabilir ve zaman içinde gelişmeleri izlenebilir. Çiftçi, desteği alabilmek için belli bir malı üretmek veya girdiyi kullanmak zorunda olabilir ve bu durum çiftçiye ek maliyet yaratabilir. Desteğin gelire dönüşmesi transfer etkinliğiyle ilgilidir ve yapılan çalışmalar

¹¹⁵ **ÜDT:** Tarım destek politikalarının amacına, üretim ve gelir etkisine bakılmadan, tüketici ve vergi mükelleflerinden üreticilere yapılan transferlerin yıllık parasal göstergesidir. Ürün piyasası fiyat desteği ve Ürün piyasası fiyat desteği dışında kalan ödemelere şeklinde ikiye ayrılır.

¹¹⁶ **TüDT:** Tarım destek politikalarının amacına, üretim ve gelir etkisine bakılmaksızın, tüketicilerden (veya tüketicilere) yapılan transferlerin yıllık göstergesidir. Pozitifse tüketicilere, negatifse tüketicilerden yapılan transferlerdir. Tüketicilerden üreticilere transferler ve diğer transferler olarak iki gruba ayrılır.

¹¹⁷ **TDT:** Tarım destek politikalarının amacına, üretim ve gelir etkisine bakılmaksızın, tüketicilerden ve vergi verenlerden sektöre yapılan transferlerden ilgili bütçe gelirleri düşüldüğünde bulunan tutarın yıllık parasal göstergesidir.

¹¹⁸ OECD, "Agricultural Policies, Markets and Trade", Monitoring and Outlook, Paris, 2001.

piyasa fiyat desteğinde gelir transfer etkinlik düzeyinin %25'lere kadar düşebildiğini göstermektedir.¹¹⁹

Tüketici Destek Tahmini de parasal ve yüzde olarak hesaplanır. Yüzde TüDT, tüketicilerin mal alırken ödediği her 100YTL'nin, ne kadarının tarım mallarının fiyatlarını desteklemek için vergi olduğunu gösterir.

Toplam Destek Tahminin oluşturan diğer bir kalem Genel Hizmet Destek Tahmini (GHDT) dir. GHDT, tarım sektörünün geneline bütçeden yapılan yıllık harcamaları içermektedir. AR-GE, eğitim, kontrol, tanıtım ve pazarlama kalemlerinden oluşmaktadır. Tanıtım ve pazarlama kaleminin içeriği Türkiye'ye özeldir. TMO, TŞFAŞ, TEKEL ve ÇAYKUR'un görev zararları, sermaye artırımları, silinen borçları ve TSKB'lere yapılan transferler bu kalemde yer almaktadır.¹²⁰

Tablo 14. ÜRETİCİYE TRANSFERLERİN (ÜDT) YÜZDE DAĞILIMI

Destek Türü	1986-88	1996-99	2000	2001	2002	2003	2004
Piyasa Fiyatı	66	77	74	83	33	73	80
Çıktı mik. bağılı ödemeler	0	1	4	5	44	3	2
Alana bağılı ödemeler	0	0	0	0	0	0	0
Geçmişe bağılı ödemeler	0	0	0	0	7	22	14
Girdi kul. bağılı ödemeler	33	22	22	12	17	2	4
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: OECD, "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Database, 2004. s.75

Türkiye'de tarım politikaları sonucunda oluşan üreticiye transferlerin faturasını, büyük oranda yükselen iç fiyatlar sonucu tüketiciler ödemektedir. Gerek OECD ülkelerinde gerekse Türkiye'de tüketicilerin gıda fiyatlarındaki artış nedeniyle ödediği dolaylı vergi %30 dolayındadır. 2003 yılında ÜDT'yi oluşturan kalemler incelendiğinde, %80'ni iç fiyatların dünya fiyatlarından farklılaşmasından, geri kalanının ise hektar başına ödemeler başta olmak üzere diğer desteklerden kaynaklandığı görülmektedir. OECD ülkeleri ortalamasında, piyasa fiyatı yoluyla destek, ÜDE'nin %62'sini, alan ve hayvan başına ödemeler %16'sını, diğer destekler ise %22'sini oluşturmaktadır.

¹¹⁹ OECD, "Farm Household Income: Issues and Policy Responses", Paris, 2003.

¹²⁰ ÇAKMAK ve AKDER, a.g.e., s.71.

Tablo 15. TÜRKİYE'DE TARIMA YAPILAN TOPLAM TRANSFERİN KAYNAKLARI
(milyar \$)

	1986-88	1996-99	2000	2001	2002	2003	2004
Vergi mükelleflerinden	0,9	5	5,5	4,8	3,7	4,1	2,5
Tüketicilerden	2,3	6	6,7	6,1	0,6	4	8,2
Bütçe Gelirleri	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Toplam Transferler	3,2	10,9	12	10,6	4,2	8,1	10,6
Toplam ÜDT	2,9	8	7,6	6,9	1	5,6	9,5

Kaynak: OECD, "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Database, 2004. s.76

Türkiye’de tarıma yapılan toplam transferlerin kaynaklarına bakıldığında, vergi mükelleflerinden alınan transferler ÜDT ve GHDT hesaplamaları için kullanılan tüm bütçe giderlerini kapsamaktadır. Tüketicilerden kaynaklanan toplam transferler ÜDT hesaplarına dahil olan ürünlerin yüzde payları oranında birleştirilen TüDT rakamlarıdır.

Türkiye’de değişik vergilerin gelir gruplarına göre dağılımı ve tarımsal transfer finansmanı için kullanılan vergilerin ayrıştırılması mümkün olmadığından, bütçeden transferlerin değişik gelir gruplarına nasıl dağıldığını belirlemek çok zordur. Türkiye’de vergi sisteminin etkin olmadığını, kapsamının dar ve büyük ölçüde sabit gelirli maaş ve ücretlilerle orta ve büyük sanayiden toplanan gelir vergilerine ve tüketicilerden toplanan dolaylı vergilere bağlı olduğunu kabul etmek mümkündür.¹²¹ Çeşitli tahminlere göre Türkiye’de kayıt dışı ekonominin toplam GSMH’nın %30-%50’si boyutlarına ulaştığı söylenmektedir. O halde vergi mükellefleri tarafından tarıma yapılan transferlerin, orta ve düşük gelir grupları üzerinde yüksek gelir gruplarına oranla daha fazla yük olduğunu söylemek mümkündür.

D) TÜRKİYE’DE TARIMSAL DESTEKLEMELERİN REFORM SÜRECİ

1999 yılı öncesinde genellikle ürün fiyatlarının dünya fiyatlarıyla uyumsuz olarak belirlenmesi, beraberinde dışa dönük korumacılık önlemlerini getirmiştir. Yüksek fiyatlar bir taraftan bütçe olanaklarını zorlamış, diğer taraftan kaynak dağılımı ve tüketici refahını, dolayısıyla da toplumsal refahı olumsuz etkilemiştir. Yüksek fiyatla, dünya piyasalarına ürün arzı mümkün olamayacağından, ihracata da sübvansiyon uygulaması zorunlu hale gelmiştir.

¹²¹ ÇAKMAK ve diğerleri, a.g.e., s.63.

Desteklemelerin kapsamı ve fiyat düzeyleri, iç ve dış talepteki gelişmelerle yeterince ilişkilendirilmeyerek bazen ekonomik çoğunlukla da politik kaygılarla belirlenmiştir. Bazı ürünlerin üretimleri, pazar istekleri gözetilmeden teşvik edilmiştir. Bir taraftan tütün ve çayda olduğu gibi değerlendirilemeyen aşırı stoklar ve ürünlerin imha edilmesi, diğer taraftan da hayvansal ürünler ve yağlı tohumlarda olduğu gibi arz açıkları meydana gelmiştir.

Bütçe yükü, politikanın etkinliği, hedef kitle seçimi, gelir dağılımında eşitsizlik, piyasa koşullarına aşırı duyarsızlık, destekleme fiyat kararlarında siyasi tercihlerin etkinliği ve taraf olunan anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülükler tarım politikalarında reformu gündeme getirmiştir.¹²²

Türkiye’de 1990’lı yılların sonunda tarım politikalarında reform ihtiyacının gündeme gelmesi, ülkedeki iç gelişmeler ve bu dinamiklerden kaynaklanan tartışmalar kadar, üyesi olduğu ve bazı taahhütler altına girdiği Dünya Bankası, IMF, DTÖ ve AB gibi uluslararası organizasyonların etkisinin bir sonucudur. Reform ihtiyacını doğuran içsel nedenler; 2000’li yıllara gelinceye kadar destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarının bütçeye önemli bir yük getirmesi, mevcut dış borç yükünün bütçe imkanları açısından destekleme politikaları üzerinde sınırlayıcı bir etki yaratması ve Türk tarımının içinde olduğu problemler şeklinde sıralanabilir.

Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agriculture Reform Implementation Project, ARIP) Türkiye’nin gündemine Dünya Bankası ile yapılan anlaşma çerçevesinde 2000 yılında girmiştir. 2000-2007 yıllarını kapsayan bir proje olup, bütçe üzerindeki baskıyı azaltma ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etme amacına yönelik olarak üç ana unsur içermektedir. Bunlar: Doğrudan Gelir Desteği (DGD), fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması, tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında hükümet müdahalesinin azaltılmasıdır. Bu çerçevede fiyat, gübre ve kredi gibi desteklerin kaldırılarak DGD’nin bu desteklerin yerine ikame edilmesi, üretim fazlası olan alanlarda alternatif ürünlerin desteklenmesi ve TSKB’lerin üye hizmetlerinin yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır.

¹²² Canan ABAY, Emine OLHAN, Yaşar UYSAL, Fahri YAVUZ, Berna TÜRKEKUL, “Türkiye’de Tarım Politiklarında Değişim”, Ziraat Mühendisleri Odası, 2004, s.3.
<www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/04cananabay.pdf> Erişim tarihi: 20.01.2006

1. Reform Sürecinde Uygulamaya Konulan Projeler

a) Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) :

Tarım politikalarının sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi düzenli bir kayıt sistemi ile mümkündür. Fakat Türkiye’de bugüne kadar her bir ürüne ait üretim miktarları, üretim deseni, arazi kullanım bilgisi ve çiftçi profili gibi konularda yeterli ve güncel bir veri tabanı bulunmamaktadır. Bu olumsuz durumu ortadan kaldırmak için 2001 yılından itibaren Çiftçi Kayıt Sistemi Projesi uygulamaya konulmuştur. Bu proje ile yetiştirilen hayvan sayısı, çiftçilerin sahip oldukları tarım alet-makine durumu, çiftçilerin kooperatif, üretici ve yetiştirici birliklerine üyelikleri yönündeki bilgileri toplanmaktadır. Ayrıca, bu proje kapsamında tarımsal işletmelere ilk kez özel bir numara verilmekte olup, üreticilere ait demografik bilgi, adres bilgisi, vergi kimlik no ve tapu-kadastro bilgileri derlenerek veri tabanı oluşturulmaktadır.

b) Alternatif Ürün Projesi:

Bu proje ile üretim fazlalığı olan, fındık, tütün ve şekerpancarı gibi ürünlerin üretim alanlarının daraltılması ve üreticilerin, bunların yerine üretim açığı olan ürünlere teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. 2002 yılında başlanan ve 5 yıllık bir zaman dilimi içine yayılacak olan bu proje ile üreticilere, yetiştirdikleri ürünlerle vazgeçilen ürün arasındaki gelir farkı telafi edici ödeme olarak, yeni ürünlerin yetiştirilmesi için gerekli olan girdilerin parasal karşılığı ise girdi desteği olarak ödenmektedir.

c) Doğrudan Gelir Desteği Sistemi:

Türkiye’de ilk defa 2000 yılında 4 ilde pilot uygulaması olarak başlatılmıştır. 2001 yılından itibaren ülkenin %50’sini kapsayacak şekilde genişletilmiş ve 2002 yılında ülke genelinde uygulanmaya başlanmıştır. Tarımsal desteklemede uygulanmaya konulan reformun temelini teşkil etmektedir.

Mevcut destekleme modelinin çok kısa bir zaman dilimi içerisinde yerini bütünüyle Doğrudan Gelir Desteği Sistemine bırakması planlanmıştır. DGD’nin ülke genelinde daha kolay yaygınlaştırılmasını sağlamak amacıyla gerekli belgelerin sağlanmasında çeşitli vergi muafiyetleri öngören yasal düzenlemeler getirilmiştir. DGD ve alternatif ürün ödemelerinde gerekli kayıt ve belge örnekleri için tapu harcı, eğitime katkı payı, özel işlem vergisi ve döner sermaye ücreti alınmaması hükme bağlanmıştır.

DGD'nin uygulanma aşamasında tarla sahiplerine hektar başına hesaplanmak suretiyle ödeme yapılmaktadır.

DGD uygulaması ile çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması birbirinden farklı iki ayrı uygulama olmasına ve DGD'den daha önce kayıt sisteminin oluşturulması gereğine karşın çiftçilerin kayıt altına alınabilme işleminin hızlandırılması için birlikte uygulanmaktadır. DGD dışında kalan telafi edici ödemelerde de, kayıtlı üretici olma kriterinin kayıt sisteminin tamamlanmasında hızlandırıcı etkisi olmaktadır.

DGD ile ilgili yapılan ilk düzenleme de 2001 yılında çiftçilere işledikleri tarım arazilerinin büyüklüğü dikkate alınarak 200 dekara kadar olan dekar başına 10 YTL DGD ödemesi yapılmıştır. 2002 yılında çiftçi tanımlamasında 78 yaş üst sınırı aranmış ve destekleme ödemesi miktarı dekar başına 13,5 YTL'ye çıkarılmıştır. Başka bir değişiklik de DGD ödemesi yapılacak arazi büyüklüğünün 200 dekardan 500 dekara çıkarılmasıdır.

2003 yılındaki gelişmeler DGD ve Çiftçi Kayıt Sistemi uygulamalarının devamı niteliğindedir. Bu yıl içerisinde dekara yapılacak ödeme 16 YTL'ye yükseltilmiştir. 2004 yılında da tarımsal üretim yapılan tarım arazisi için dekar başına 16 YTL ödeme miktarı ve ödemeye konu olacak arazi büyüklüğünde 500 dekar üst sınırı korunmuştur.¹²³

Türkiye'de uygulamaya konulan DGD sistemi ile şunlar amaçlanmıştır: DGD sisteminin ülke genelinde yaygınlaşmasını sağlamak, yürürlükteki tarımsal desteklerin gerçek üreticilere ulaşmadığı varsayımıyla bu desteklerin zamanla kaldırılarak ülke ekonomisine getirdiği finansman yükünün azaltılması, DGD'den ürün planlaması ve ihracata yönelik ürün desteklerinde yararlanmak, elde edilen çiftçi kayıtlarının sağlıklı tarım politikası oluşturulmasında kullanılması, fiyatların serbest piyasa ortamında oluşmasını sağlamak ve küçük üreticilere parasal destek sağlanmasıdır.

d) Ürün Borsalarının Geliştirilmesi Projesi

Destekleme alımlarının devlet bütçesi üzerindeki yükünün azaltılması ve piyasada iç ve dış ticarete olumsuz etki yapan fiyat müdahaleleri yerine, bu konudaki politikaların gerek GATT ve AB kurallarına gerekse bilimsel verilere ve hedeflere uygun hale getirilmesi amacıyla bir politika çalışması olan ve serbest piyasa mekanizmasının işleminde oynadıkları rol açısından vadeli işlem borsalarının fiziksel

¹²³ ABAY ve diğerleri, a.g.e., s.13.

yatırımlarını da içeren “Tarım Ürünleri Borsalarının Geliştirilmesi Projesi”, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı koordinatörlüğünde yürütülmektedir.

Bu projenin gerçekleştirilmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası arasında ikraz anlaşması imzalanmıştır. Dünya Bankasından sağlanan 4 milyon \$ tutarındaki kredi kullanılarak Ürün Borsalarını Geliştirme Projesinin uygulama sürecine geçilmiştir.

e) Çiftçi Örgütlenmesi Projesi

Üretici birliklerinden beklenen, tarımsal üretimimin gelişmesini sağlamaktır. Bu amaçla teknik ve ekonomik yönden üreticilere rehberlik yapmak, ürün fiyatlarının oluşmasında etkili olmak, üreticilere girdi temin etmek, üyelerine eğitim ve yayım hizmeti götürmek, ürünlerin değerlendirilmesi ve pazarlanması konularında üyeler arasında dayanışma sağlamak, üreticinin haklarını korumak hedeflenmiştir. Ayrıca iç ve dış pazarlarda kalite standardı ve maliyet açısından rekabet gücü yüksek üretim hedefinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak, gerekli araştırma ve ıslah çalışmaları yapmak, gerektiğinde ulusal ve uluslar arası düzeyde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapılması da diğer amaçlar olarak sıralanabilir.

f) Diğer Projeler

Tarımsal reform programı çerçevesinde aşağıda belirtilen konularda projeler hazırlanmakta ve uygulamaya konmaktadır. Bunlardan bazıları kısa dönemde gerçekleşmesi öngörülen projeler olup tamamen gerçekleşmemiş ve kanun tasarısı haline getirilmiş olanlar şunlardır:

- Hayvancılığın desteklenmesi ve geliştirilmesi Projesi
- Tarım ve Köy işleri Bakanlığının Organizasyonu
- Tarımsal Bilgi Sistemi
- Arazi Kullanımı ve Toprak koruma Kanunu
- Toprak Reformu ve Arazi Toplulaştırması

2. Tarımsal Reform Süreci ve Uygulamaya Konulan Projelerin Değerlendirilmesi

Tarım reformu 2000 yılında kendini hissettirmeye başlayan ekonomik krizle birlikte uygulamaya konulmuştur. Başka ülkelerin de tarım reform deneyimleri göz önüne alındığında bu olumsuz durumun aslında reformun uygulanması için elverişli bir ortam oluşturduğu söylenebilir. Kapsamlı bir değişikliği, kısıtlamayı, yürürlüğe koyabilmek ancak bütçelerin daraldığı durumlarda, diğer bir ifadeyle bir sektöre ayrılacak kaynağın, mutlaka bir diğerinin kaybı olduğu durumlarda başarılabilmiştir. Büyüme devam ederken, sektöre dağıtılacak kaynaklar mevcutken büyük kapsamlı kısıtlama getirecek bir tarım reformunun uygulanabilme şansı çok düşüktür.¹²⁴

Aynı nedenle, krizden çabuk çıkılması durumunda reformun eksik kalma ve uygulanamama riski yükselmektedir. Türkiye'deki reform sürekli bu tehdit altında ilerlemektedir. Reform için kriz elverişli bir ortam olsa da baskın biçimde uygulanmaya çalışılması başarı şansını düşürmektedir.

Tablo 16. REFORM SONRASI DESTEKLEMELERİN GÖRÜNÜMÜ (Milyon YTL)

Destek Türleri	2000		2001		2002		2003		2004	
	YTL	%	YTL	%	YTL	%	YTL	%	YTL	%
Fiyat Dest.	209	22,6	136	12,3	610	21,7	-	-	-	-
Girdi Dest.	110	11,9	93	8,4	-	-	311	11,4	332	8,8
Hayvancılık Geliş.	12	1,3	42	3,8	69	2,5	125	4,6	200	5,3
Teşvik Primleri	12	1,3	12	1,1	18	0,6	-	-	-	-
Tazminatlar	29	3,1	27	2,4	40	1,4	-	-	-	-
Kredi Dest.	351	37,9	336	30,4	-	-	-	-	100	2,6
Fark+Telafi Ödm.	186	20,1	343	31,0	179	6,4	262	9,6	395	10,4
Kooperatif Projeleri.	18	1,9	33	3	22	0,8	20	0,7	89	2,4
DGD	-	-	84	7,6	1,877	66,7	2,010	73,7	2,668	70,5
Genel Top.	927	100	1.106	100	2,815	100	2,728	100	3,784	100

Kaynak: Tarım ve Köyşleri Bakanlığı 2004, Hazine Müsteşarlığı 2004.

Türkiye'de uygulanan tarım reformunun en talihsiz yanı, reformun dış kaynaklı, uluslararası kuruluşlarca empoze edildiği izleniminin verilmiş olmasıdır. Bu durum büyük ölçüde siyasilerin kararsızlığından kaynaklanmıştır. Reformu uygulama noktasında gerekli uluslararası kuruluşlarla temasta olduğu halde reforma sahip

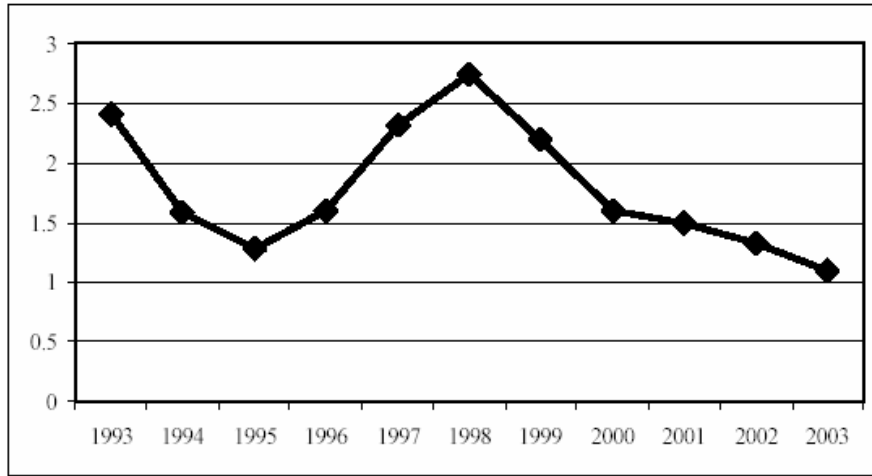
¹²⁴ AKDER. a.g.e., s.6.

çıkarmakta sorunlar yaşanmaktadır. Tarım reformuna karşı çıkmak, yabancıların ülkeye müdahalelerine karşı çıkmakla özdeşleşmiş bu da değişime karşı olan tüm görüşleri birleştirmiştir.¹²⁵

Tarım politikalarının reform sürecinde, fiyat, girdi, kredi desteklerinin kaldırılmasıyla beraber DGD ödemelerinin toplam tarımsal destekler içindeki payı devamlı bir artış göstermiştir.

2001 yılında tarım sektörüne verilen toplam destekler içinde DGD'nin payı %7,6 iken, 2003 yılında %74'ler seviyesine yükselmiştir. 2004 yılında ise bu oran %70 düzeyinde gerçekleşmiştir. Fiyat desteği, teşvik primleri ve kredi desteği ise 2003 yılından sonra ortadan kaldırılmıştır. Aslında girdi desteği de 2002 yılında sıfırlanmış, ancak DGD şeklinde verilen mazot desteği nedeniyle 2003 ve 2004 yılında yine gündeme gelmiştir. Fiyat, girdi, telafi ödemeleri ve kredi desteği yerini DGD'ye bırakmıştır.

Şekil 5. TARIMA VERİLEN DESTEKLERİN GSMH İÇİNDEKİ PAYI



Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2004)

Tarıma verilen desteklerin GSMH içindeki payı incelendiğinde, uygulanan program dahilinde, tarıma verilen destekler 2003 yılı itibariyle GSMH içinde %1 düzeyinde bir orana sahip olmuştur.

Mevcut destekleme uygulamalarını bütüne ikame etmesi tasarlanan DGD sistemi hiçbir ülkede tek başına uygulanmamaktadır. AB ülkelerinde DGD ödemelerine kısmen yer verilirken, bu ödemeler fiyat politikası, garanti eşikleri, üretim planlaması ve diğer maliye politikası araçlarıyla birlikte kullanılmaktadır. AB'de toplam destekleme içinde

¹²⁵ ÇAKMAK ve AKDER, a.g.e., 2005, s.70.

DGD %30'luk bir paya sahip olmakta, pazar fiyat desteği %55, girdi desteği de %8 boyutunda seyretmeye devam etmektedir.

ABD'de, DGD'nin toplam destekleme içindeki önemi %10'larda kalmakta, pazar fiyat desteği %50, girdi kullanımına destek %10 oranında seyretmektedir. DGD'nin uygulanması ise, üretim fazlası olan ürünlerde alan veya ürün kotalarının çiftçi gelirlerinde yaratacağı aşınmayı telafi amaçlı kullanılmaktadır.¹²⁶

Türkiye'de DGD'nin tek başına tarımsal destekleme uygulamalarını ikame etmesi mümkün olmadığı gibi, istihdamın %40'nın tarımda kümelenildiği ve kayıt sisteminin geçerli olmadığı bir sektörde başarıyla uygulanma koşulları da bulunmamaktadır. DGD sistemi 1 ile 499 dönüm arasında araziye sahip çiftçilere, tapulu birim arazi başına geri dönüşsüz hibe biçiminde parasal yardım yapılması şeklinde uygulanmaktadır. Ancak bu yardımların gerçekten üretim yapan kesimlerce mi yoksa arazisini kiraya vererek tarım yapmayan tapu sahiplerince mi kullanıldığı konusunda bir denetim mekanizması bulunmamaktadır.

Yaklaşık 4-4,5 milyon aile işletmesinin, üstelik çok parçalı bir yapıda tarım yaptığı, kayıt sisteminin çok yetersiz olduğu, kadastro çalışmasının yıllardır tamamlanamadığı ülkemizde DGD, hakkıyla uygulanamamakta sadece mevcut destekleme biçimlerine bir ek olarak kendini göstermektedir. Bu durum çok parçalı ve çok çocuklu aile işletmelerinin her birinin ayrı ayrı DGD talep etmesine yol açmakta, aile işletme sayısının artmasına ve 500 dönüm üzerinde arazi sahiplerinin arazilerini bölmelerine olanak sağlamaktadır.

Öte yandan hiç arazi kullanmadan ya da az kullanarak, meraya dayalı hayvancılık yapan üreticiler bu uygulamadan hiçbir şekilde yararlanamamaktadır. Hayvancılık yapan üreticilerin bitkisel üretim yapanlardan çoğu bölgede daha düşük gelirle yetindikleri bilindiğinden; DGD'nin küçük üreticiyi koruduğu yönündeki görüşler doğruluğunu kaybetmektedir.

Desteklenen ürünlerin tüm üreticileri de desteklemeden yararlanamamaktadır. Desteklenen seçilmiş ürünler de üretimin ve üreticilerin yarısından daha azı kapsamaktadır. Kapsanan ürünlerin dahi kredilendirme maliyeti devlet üzerinde değildir. Özellikle TSKB'ler finansmanının yaklaşık %25'ni kendi kaynaklarıyla sağlamaktadırlar. Oysa DGD geri dönüşsüz ve tüm ürünler için uygulanmak durumundadır.

¹²⁶ ÖZKAYA ve diğerleri, a.g.e., s.22.

Tarım reformunun başarılı olabilmesi için tarım sektörünü temsil eden lobi ve gönüllü kuruluşlarla birlikte tarım dışında kalanların da ikna edilmeleri gerekmektedir. Meslek kuruluşları, lobiler reformu engelliyebilecek güçte olmasalar bile gidişatını etkileyebilmektedirler. İkna edildikleri ölçüde reformlardan yana olmaları başarılı, kalıcı reformun en önemli koşulları arasındadır.

E) TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ ETKİLERİ

Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikalarının birçok etkisi bulunmaktadır. Bu etkileri şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Ürün Bazında Fiyat Desteği ve Genel Bütçeden Yapılan Transferler

Tarım sektörünün piyasa koşullarına uydurulması ve bütçe üzerindeki yükün hafifletilmesi amacıyla fiyat desteği ve prim ödemeleri yapma yerine hiçbir kriter göz önünde bulundurulmaksızın hektar başına verilen doğrudan gelir desteği sisteminin ikame edilmesi, ürün bazında destekleme alımı uygulamalarına da yansımıştır.

1999 yılında alınan stand-by kararlarının tarım sektörüne yönelik hükümlerine uygun olarak iki ürün hariç destekleme alımlarının hızlı bir şekilde azaltıldığı görülmektedir. Destekleme alım miktarının artmaya devam ettiği ürünler, endüstriyel ürünlerken temel tüketime ve ihracata yönelik ürün alımlarında azalma söz konusudur.

Ürün bazında destekleme alımı miktarının azaltılması; toplam ürün üretimini çok fazla etkilememiştir. Diğer bir ifadeyle ürün bazında destekleme alımı azalırken aynı ürünün üretiminde azalma olmamıştır. Ancak mısır için destekleme alımı oranının artmasıyla birlikte üretim miktarı da artmıştır.¹²⁷

¹²⁷ ORTAÇ ve diğerleri, a.g.e., s.105.

Tablo 17. TARIMSAL DESTEKLEME AMACIYLA KONSOLİDE BÜTÇEDEN YAPILAN TRANSFERLER (bin YTL)

	2000	2001	2002	2003	2004
Konsolide Büt. Yapılan Des. (1)	225,510	358,501	1.032.578	1.867.600	2.804.999
Pamuk ve Diğer Ürünler	99.010	209.101	362.150	240.000	308.000
Gübre	121.500	120.000	120.578	0	0
Hayvancılık	5.000	29.400	49.000	75.000	126.000
DGD	-	0	500.850	1.469.000	2.320.000
Tütün Ofisi	-	0	0	83.600	-
Şeker Pancarı Alımı	-	-	-	0	-
Tarım Reformu Uygulama Prj	-	-	-	-	50.999
Tarımın Milli Gelire Katkısı (2)	15.426	15.962	14.994	15.978	15.549
(1/2)	1.5	2.2	6.9	11.7	18

Kaynak: "Temel Ekonomik Göstergeler" Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, DPT, Ankara, 2004.

Tarımın milli gelire katkısını ve tarımsal destekleme amacıyla bütçeden yapılan aktarımlar tabloda gösterilmektedir. İlk dikkat çeken nokta yıllar itibariyle tarımın milli gelir içindeki payında bir artış olmazken bütçeden yapılan transferlerin gittikçe arttığıdır. 2000 yılında bütçeden; tarımın milli gelire katkısının %1,5'i kadar bir transfer yapılırken, 2004 yılında bu aktarım oranı, tarımın milli gelire katkısının %18'ne çıkmıştır. Bu artış, 2001 yılında doğrudan gelir desteği ödemelerine başlanmasından ve ileriki yıllarda artarak devam etmesinden kaynaklanmaktadır.

Ayrıca, diğer destekleme yöntemleri için ayrılan kaynak miktarının gittikçe azaldığı görülmektedir. Buradan varılacak sonuç; amaçlarından birisi tarımın bütçe üzerindeki yükünün azaltılması olan doğrudan gelir desteği sisteminin, tarımın maliyetini azaltmaktan çok arttırdığıdır. Ancak bu yargıya varabilmek için bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının tarıma yönelik kaynak aktarımlarının da incelenmesi gerekmektedir.

2. Tarımsal Desteklemelerin Tüketiciler ve Vergi Mükellefleri Üzerindeki Etkileri

Türkiye'de uygulanan destekleme alımı sisteminde, yüksek fiyattan alınan tarım ürünlerinin stok artışına ya da tüketim sübvansiyonlarıyla iç piyasada tüketiminin arttırılması çabalarına yol açmaması için ürün fazlalarının ihracat sübvansiyonları ile

diğer ülkelere ihraç edilmesi gerekmektedir.¹²⁸ Ayrıca ürün planlamasına gidilmesi ile stok artışlarının önüne geçilmesi gerekmektedir.

Destekleme alımlarının yükü büyük ölçüde tüketiciler üzerinde, kısmen de vergi mükellefleri yani bütçe üzerinde kalmaktadır. Söz konusu sistem hedef kitlesi açısından da etkinsizlikler ortaya çıkarabilecektir. Destekleme alımı ile yapılan gelir transferi, desteğin yapıldığı ürünü üreten büyük ve küçük çaptaki tüm üreticilere aktarılmakta, kendi tüketimlerine ayırdıkları payın çok daha fazlasını pazara sunan büyük çiftçiler bu uygulamadan daha fazla yararlanmaktadır.¹²⁹

Fark ödemesi sistemi ile tarım ürünlerine yönelik fiyatın rekabet edilebilirliğini sürdürmek ve kayıpların karşılanması yoluyla üreticilerin desteklenmesi amaçlanmaktadır. Bu sistemdeki en önemli sorun hedef fiyatının belirlenmesidir. Bu sistemle tarım ürünlerine ait depolama ve elden çıkarma maliyetleri ve sorunları ortadan kalkmış olmaktadır. Fakat özellikle dünya fiyatlarında artış olmadığı durumlarda fark ödemesinin, destekleme fiyatı ve doğrudan gelir desteği gibi diğer araçların kullanılması durumuna göre daha yüksek bir maliyete yol açması söz konusudur.¹³⁰

DGD sistemi, üretim miktarından bağımsız olarak verilen destekler olup yükü vergi mükellefleri üzerindedir. Tarımsal ürünlerin fiyatları ya da pazar koşulları ile ilgili herhangi bir etkiye sahip olmayan bu destekleme aracı, üretim düzeyinden bağımsız yapıldığı için etkinlik kaybı en az destekleme tipini oluşturmaktadır.¹³¹ Ancak sistemin işleyebilmesi için yoğun kayıt ve takip gerektirdiğinden yürütme maliyetleri fazladır. Kayıt sisteminin yetersiz olduğu durumlarda kaynak israfı ve gereksiz yük oluşturabilmektedir. Bu duruma örnek olarak tarımsal faaliyetle uğraşmayan ancak tapuda toprak sahibi olarak görülen kişilere yapılan doğrudan ödemeler verilebilir.

¹²⁸ Onur ERKAN, Aysel AKBAY, “*Tarımsal Destekleme Politikası Araçlarının Transfer Etkinliği ve Türkiye’deki Uygulamalar*”, Verimlilik Dergisi, 2000, s.153.

¹²⁹ ERKAN ve AKBAY, a.g.e., s.160.

¹³⁰ Erol ÇAKMAK, Haluk KASNAKOĞLU ve Tülay YILDIRIM, “*Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi*”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayınları Çalışma Raporu, Ankara, 1998, s.23.

¹³¹ ERKAN ve AKBAY, a.g.e., s.159.

Tablo 18. TARIMSAL DESTEKLEME AMACIYLA TÜKETİCİLERDEN VE ÜRETİCİLERDEN YAPILAN TRANSFERLER (bin YTL)

	1999	2000	2001	2002	2003
Toplam Destekleme	5.039.350	6.605.267	5.161.006	12.254.900	15.899.238
Tüketicilerden Transferler	2.807.801	3.775.146	711.498	6.068.831	12.403.997
Vergi Mük.'den Transferler	2.320.654	2.963.900	4.511.175	6.243.081	3.725.490
Bütçe Gelirleri (-)	89.105	133.780	61.667	57.012	230.249

Kaynak: OECD, Producer and Consumer Support Estimates, OECD database, 1986-2003.

Yıllar itibariyle toplam desteklemelerin tüketiciler ve vergi mükellefleri üzerindeki maliyetinin dağılımı düzensiz bir yapı sergilemektedir. 1999 ile 2002 yılında maliyet dağılımında eşite yakın bir durum varken; 2001 yılında vergi mükelleflerinin, 2003 yılında da tüketicilerin aşırı yük altında kaldıkları gözlemlenmektedir. Bu durumun nedeni 2001 yılındaki krizin tarıma yönelik desteklemelerde, bir önceki yıla göre bütçeden yapılan transferlerin üç kata yakın artış göstermesi ve en önemlisi de doğrudan gelir ödemelerinin bu yılda başlatılmış olmasıdır. 2003 yılında tüketiciler üzerindeki yükün artış nedeni ise ürün destekleme alımlarının azaltılması nedeni ile ürün fiyatlarının maliyetinin piyasada alıcılar üzerine yansımından kaynaklanmaktadır¹³²

3. Üretici Gelirlerini Yükseltici Etkisi

Türkiye'deki tarımsal destekleme politikaları çerçevesinde taban fiyat politikası başta olmak üzere diğer tüm destekleme araçlarının üretici gelirlerini beklenen düzeyde geliştirdiği söylenemez. Tarımın iç ticaret hadleri planlı dönemin başından 1978 yılına kadar üreticilerin lehine, 1978 yılından günümüze kadar ise üreticilerin aleyhine gelişmiştir. Toprak reformunun gerçekleştirilemediği ülkemizde toprak mülkiyeti dağılımı son derece bozuktur. Destekleme alımlarıyla köylüye sağlanan sübvansiyonlardan, yardıma muhtaç olanlar değil, muhtaç olmayan büyük üreticiler yararlanmaktadır.

Dolaylı destekleme politikalarında, taban fiyat politikasında olduğu gibi büyük çiftçilere yönelik tedbirler almaktan öteye gidilememektedir. Tarımsal destekleme adı

¹³² ORTAÇ ve diğerleri, a.g.e., s.113.

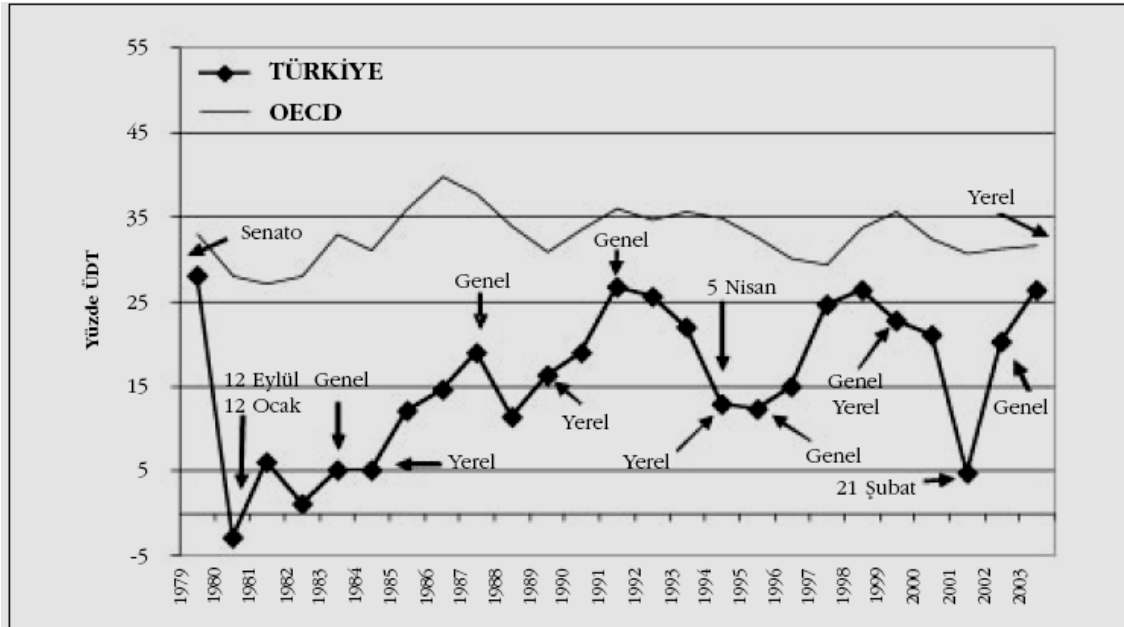
altında üreticiye sağlanması düşünülen kaynaklar çekirdek üretici olan köylüye hakkıyla gitmemektedir. Ayrıca çekirdek üreticiler bu konuda haklarını arama ya da gelir düzeylerini koruma adına gerekli organizasyonu kuramamışlardır.

Tarımsal destekleme politikaları ile tarım sektöründe faaliyet gösteren, destekleme ihtiyacı olan kişi ve kurumların gelir düzeyleri yükseltmek isteniyorsa, bu durum salt destekleme politikaları ile sağlanamamaktadır.

4. Tarımsal Destekleme Politikaları ve Siyasi Etkiler

Türkiye gibi kırsal nüfusun önemli bir oy potansiyeli oluşturduğu ülkelerde, tarım politikalarının, amaçları arasında açık olarak belirtilmeyen gizli bir amacını da gündeme getirmektedir. Bu noktada, Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarının zaman içindeki gelişiminin, dünyadaki gelişmelere mi yoksa politik tercihlere göre mi yön kazanmakta olduğu incelenmelidir. Türkiye siyasetinin önemli dönüm noktaları olan genel milletvekili ve mahalli seçimler, demokrasinin dönüm noktalarından 12 Eylül müdahalesi ile ekonominin önemli dönüm noktaları olan 12 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 önlemlerinin olduğu dönemler tablodan açıkça izlenebilmektedir.

Şekil 6. TÜRKİYE’DE VE OECD ÜLKELERİNDE %ÜRETİCİ DESTEĞİ TAHMİNİ



Kaynak: OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, *Producer and Consumer Support Estimates*, OECD Database, 1986-2003.

<http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_322646981.html> Erişim Tarihi: 12.01.2006

Türkiye’de tarım üreticilerine verilen desteklerin oranı incelenen 20 yılı aşkın sürede OECD ortalamasının altında kalmıştır. Türkiye’de ve OECD ülkelerinde, tarım üreticilerine verilen destek arasındaki uçurum 1998 yılında en düşük farka inmiştir. Türkiye’de %ÜDE’ler %-3 ile %41 arasında sürekli istikrarsız bir dalgalanma gösterirken OECD ülkelerinde %27 ile %51 arasında değişen çok daha istikrarlı bir seyir gözlenmektedir.¹³³

Türkiye ve OECD ülkelerindeki tarımsal destek oranlarının seyri yalnızca Türkiye’de siyasetin sınırlı olduğu 1980-1986 döneminde bir benzerlik göstermektedir. 1987-1998 yılları arasında ise birbirinden bağımsız ve zaman zaman zıt yönde gelişmeler izlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de tarıma verilen desteklerin ancak siyasetin ağır basmadığı dönemlerde, dünya trendlerini izlediği, siyasetin yoğun olduğu dönemlerde ise siyasetin trendlerini izlediği düşünülebilir.¹³⁴

%ÜDE’ler ile siyaset takvimi eşleştirildiğinde, her seçim yılında, desteklerin artış gösterdiği, bütün tavan noktaların seçim dönemine denk geldiği, seçimi izleyen yıllarda da düşüş gösterdiği gözlenmektedir. Destekleme yüzdelerinde yakın dönemin en şiddetli düşüşü 2001 krizi dönemine rastlamış olup 2002 yılı ortalarından itibaren bu düşüş yerini yükselişe bırakmıştır.

Türkiye’de tarımsal destekleme politikaları çerçevesinde ürün fiyatlarının belirlenmesinde stratejik planlamadan çok siyasi tercihlerin rol oynadığı görülmektedir. Öyle ki, seçim dönemleri öncesinde tarımsal fiyat artış vaatleri oy beklentisi ile tarım sektörünün politize edilmesini beraberinde getirmektedir. Seçimin kazanılması sonrası potansiyel oyların kaybedilmemesi düşüncesiyle tarımsal planlama ve programa bağlı kalınmadan verilen fiyatlar, hem bütçe üzerinde bir yük hem de yüksek fiyat beklentisiyle tarım alanlarının çoğunun desteklenen ürünün ekimine döndürülmesi sonucu aşırı stok birikimine yol açmıştır.¹³⁵

Tarımsal desteklerin ve bunlar içinde Türkiye’de sıklıkla uygulanan fiyatlama politikalarının yükünün diğer ülkelere göre daha fazla görünmesi, politika tercihlerinin yeniden düşünülmesine ya da desteklemenin gereksiz olduğu düşüncesinin yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Oysa destekleme sisteminin uygulanmasından kaynaklanan ve tarım sektörünün yapısal özelliklerini yansıtmayan durumlardan dolayı yük artmış gözükmektedir. Destekleme uygulamasından kaynaklanan görev zararları

¹³³ Haluk KASNAKOĞLU, “*Producer and Consumer Subsidies in Agriculture: The Case of Turkey in Relation to OECD Countries*”, METU Studies in Development, vol:19, no:3, 317-330.

¹³⁴ ÇAKMAK ve diğerleri, a.g.e., 1999, s.75.

¹³⁵ ORTAÇ ve diğerleri, a.g.e., s.128.

gerek geç ödenmesi sonucu oluşan aşırı faizlerden, gerekse enflasyonun yıpratıcı etkilerinden dolayı artmaktadır. Hazine tarafından gerçekleştirilen görev zararı ödemelerinin, tarımsal destekleme rakamı içinde kabul edilmesi desteğin olduğundan daha fazla görünmesine neden olmaktadır.

F) TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI İLE İLGİLİ ULUSLARARASI ANLAŞMALAR DAN DOĞAN YÜKÜMLÜLÜKLER

1. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması

Türkiye'nin tarım ve tarım politikaları, Dünya Ticaret Örgütü'nün yenilenecek olan Tarım Antlaşması ve AB üyelik sürecinin belirlediği fırsat ve kısıtlar tarafından şekillenecektir. DTÖ'nün yeni tarım anlaşması müzakerelerinden edinilen izlenim, Türkiye'nin varolan yapıyı muhafaza etmekten başka amacının olmadığını ortaya koymaktadır.¹³⁶ Türkiye'nin DTÖ bazında verdiği her türlü taahhüt ve girdiği ortaklıklar, gelişmekte olan ülkelere özel ve farklı davranışın önemini vurgulamaktadır. Tarım politikalarının ve onun bir bileşeni olan tarımsal destekleme politikalarının değişimi için, süregelen DTÖ Tarım Anlaşması görüşmeleri, gerekli ve verimli bir tartışma ortamının yaratılmasında, hatta bu politikaların değişimini hızlandırmada bir fırsat olarak kullanılamamıştır.

Bilindiği gibi, uluslararası ticaret kurallarını ve 117 ülkenin bu alandaki taahhütlerini düzenleyen GATT, 1947 yılında onaylanmış ve ülkemiz 1951 yılında bu anlaşmaya taraf olmuştur. Ülkelerin GATT çerçevesinde yükümlülüklerini dengelemek, GATT sistemini güçlendirmek ve işlevsel kılmak amacıyla, 1994 yılında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) anlaşması imzalanmıştır. Tarım ürünlerinde dış ticaret politikasını oluşturan ve Uruguay Round müzakerelerinin en önemli bölümlerinden birisi olan DTÖ anlaşmasının tarım metninde genel eğilim, tarım politikalarının devlet müdahalesinden ve sosyal boyuttan arındırılarak, tarımsal üretim ve değişimi piyasa mekanizmalarının yönlendirilmesine bırakma yönündedir.

Tarım Anlaşmasının hedeflerine uzun dönemde erişebileceği görüşüne anlaşma metninde yer verilmiştir ve bu görüş yaygın biçimde paylaşılmaktadır. Anlaşmanın getirdiği kurallara uyularak hedeflere erişilmesinin ithalatçı ve ihracatçı ülkelere daha istikrarlı bir ortam sağlayacağı beklenmektedir.¹³⁷

¹³⁶ ÇAKMAK ve AKDER, a.g.e., 2005, s.97.

¹³⁷ DPT, a.g.e., 2000, s.41.

Tarım anlaşması Temmuz 2004 Çerçeve Kararı ile de şekillenen ve ilk bölümde bahsedilen: iç destek taahhütleri, pazara ulaşım ve ihracat sübvansiyonları konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Türkiye anlaşmaya taraf ülkeler içerisinde Gelişmekte Olan Ülkeler (GOÜ) sınıfında yer almakta ve bu kısmın ayrıcalık ve kısıtlamalarına tabi olmaktadır.

Türkiye, 2001 yılında DTÖ Tarım komitesine sunduğu teklifle görüşme pozisyonunu belirlemiştir. Teklif genel olarak, Gelişmiş ülkelerin (GÜ) her türlü desteklerini hızla indirmeleri ve GOÜ'lerin ise indirimlerinin daha az, hatta iç desteklerde artırım yapabilmelerini savunmaktadır. Diğer bir ifadeyle GOÜ'ler için özel ve farklı işlem yapılması savunulmaktadır.

Türkiye, 44 ürün ve ürün grubu için ihracat sübvansiyonlarını sınırlayan taahhütte bulunmuştur. Taahhütler sübvansiyon için bütçeden yapılan harcamalar ve miktar olarak ayrı ayrı yapılmıştır. Türkiye'de zaten kısıtlı kaynaklarla sürdürülmeye çalışılan ihracat sübvansiyonlarının, tarım ürünleri ihracatına etkisi de sınırlıdır. İndirimlerin sözkonusu olmasıyla daha da düşecek olan harcama oranları nedeniyle ihracat sübvansiyonlarının kaldırılmasının Türkiye'ye etkisi olmayacaktır.¹³⁸

Gümrük tarifeleri açısından Türkiye, düşük indirim alternatifleri durumunda bile çok sayıda üründe, uyguladığı tarifeyi aşağıya çekmek zorunda kalabilecektir. Buna karşın, GOÜ'lerin çoğunda tarifeler daha düşük ve taahhüt edilenle uygulanan arasındaki fark yüksektir. GÜ'lerde ise tarifelerin çoğu mümkün olduğu kadar yüksek tutulmaya çalışılmaktadır.

Gümrük vergilerinde indirim yeni anlaşma dönemindeki görüşmelerde en önemli konu olarak kendini göstermiştir. Tarım Çerçeve Kanunu ile çerçeve çizilmiş ancak indirim modelleri belirlenmemiştir. Hassas ve özel ürünlerin seçiminin nasıl yapılacağı belli değildir.

Türkiye'nin DTÖ Tarım Anlaşması çerçevesinde takınmak zorunda kaldığı tavır nedeniyle, pazarlıklarda aktif hale gelmesini engellemektedir. Pazarlıklarda dikkate alınması gereken önemli nokta ise tarım ticaretinde yapılacak çok taraflı serbestleşmenin getirisinin tek taraflıdan daha fazla olacağıdır. Çok taraflı serbestleşme dış pazarlara ulaşmada kolaylık sağlamanın yanında, ticarete önemli paya sahip ülkelerin sübvansiyonlarında düşüşten dolayı dünya tarım fiyatlarının genel düzeyinde yükselmeye neden olacaktır. Fiyatı yükselecek ürünler genellikle Türkiye'nin de

¹³⁸ ÇAKMAK ve AKDER, a.g.e., 2005, s.107.

fiyatlarına müdahaleye gerek duyduğu ürünlerdir. Dünya fiyatlarındaki artışlar, en azından tarım desteklerinin bütçeye olan yükünü azaltıcı etki yapacaktır. Büyük oranda istikrar programı nedeniyle, özellikle bütçeden harcamayı gerektiren tarım politikalarının büyük baskı altında olduğu hesaba katılırsa, Türkiye'nin genel başlangıç pozisyonunun serbestleşme yanlısı olması gerekmektedir.¹³⁹

2. AB ile İlişkiler ve Ortak Tarım Politikası

Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakereleri çerçevesinde uyum göstermesi beklenen Ortak Tarım Politikası (OTP) başlangıcından bu yana sürekli değişikliğe uğramıştır. İçinde bulunduğumuz dönem OTP için yeniden değişim yıllarıdır. 2003 yılında başlatılan, planlanmış reformların uygulanmaya başlama yılları 2005,2006 ve 2007'dir.

2003 OTP Reformu ile üreticilerin pazar isteklerine göre üretim kararlarını vermeleri yönünde yeni bazı düzenlemeler getirilirken, tüketici ve vergi mükellefleri de gözetilmektedir. Buna göre gelecekteki desteklemelerin büyük bir kısmı üretimden bağımsız olacaktır. Ancak üretimden vazgeçmeleri önlemek için, üye ülkelerin sübvansiyonları ile üretim miktarları arasında sınırlı bir ilişkinin olduğu ve bu sınırların daha önceden kesin ve net bir şekilde ortaya konduğu programlar dahilinde tercih yapabileceklerdir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu, gerek AB ve gerekse Türkiye açısından müktesebat konusunda yoğunlaşmış durumdadır. Türk tarımının OTP'ye uyumunda, AB müktesebatının Türkiye tarafından uygulanması gerekmektedir. Uyum gerçekleştiğinde Türk tarımı ve dolayısıyla tarım kesiminde faaliyet gösteren üreticiler kendisini yeni bir tarım politikası ve rekabet ortamında bulacaktır. Bu yeni koşullarda yeni olanakların yanı sıra, risk ve belirsizlikler de mevcut bulunmaktadır.

OTP reformu ile bir taraftan AB üreticilerine belli bir gelir düzeyi garanti edilirken, öte yandan desteklerle üretim arasındaki ilişkinin kesilmesi, üreticilerin piyasaya dönük ve daha rekabetçi bir üretim yapısına kavuşmaları amaçlanmaktadır.¹⁴⁰ Bunların yanı sıra büyük işletmelere sağlanacak doğrudan ödemelerin küçük işletmeler lehine azaltılması öngörülmektedir. Böylece kaliteli üretim, hayvan refahı ve çevre ile ilgili programlara daha büyük kaynakların ayrılması mümkün olabilecektir.

¹³⁹ ÇAKMAK ve KASNAKOĞLU, a.g.e., s.24.

¹⁴⁰ Gülcan ERAKTAN, Necati ÖREN, "AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri", <www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/02gulcaneraktanson.pdf> Erişim tarihi 05.03.2006

a) Türkiye ve AB Ülkelerinin Tarım Politikalarındaki Farklılıklar

AB’ de destek kurumları tek ve merkezi olup, ürünlerin kalitesi ve bölgenin gelişmişlik düzeyine göre ayarlanabilir iken, Türkiye’de dağınık yapılı ve ürün çeşidine göre değişen, ürün kalitesi ve bölge gelişmişliğini dikkate almayan bir tarım politikası sözkonusudur.¹⁴¹

AB tarımsal destekleme politikalarını, sağlıklı olarak yürüten müdahale kuruluşlarını güçlendirirken, Türkiye bu görevi yapan TMO, TEKEL, TSKB, TŞFAŞ gibi kurumlarını özelleştirmekte ya da tasfiye etmektedir. Türkiye’de zayıf üretici örgütlenmesine karşın, AB’de güçlü bir organizasyonun bulunması ve kapsamlı yapısal politikaların uygulanması tarım politikalarında üstünlük sağlamaktadır

Türkiye’de tarım sektöründe kullanılan finansman kaynaklarının birçok dağınık fondan sağlandığı görülürken, AB’de bu görev Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) tarafından üstlenilmiştir.

FEOGA, garanti ve yönlendirme olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Garanti bölümünde ihracat iadeleri ve müdahale alımları gibi uygulamalar finanse edilirken bitkisel ve hayvansal ürünler desteklenmektedir. Yönlendirme bölümünde ise tarım sektöründe üretim ve pazarlama şartlarının iyileştirilmesi, işgücünün dengelenmesi, AB’nin ekonomisi tarıma dayalı bölgelerinde kalkınma programları hazırlanması gibi faaliyetler yürütülmektedir.

Türkiye 2001 yılından itibaren uygulanmaya başlanan reform projesi kapsamında, tüm tarımsal fiyat desteklemeleri, girdi sübvansiyonları kaldırarak DGD sistemine geçmiştir. Türkiye’de OTP’ye uyum çerçevesinde, yeni bir tarım reformu oluşturulmakta ve bunun temelinde tek başına uygulanan DGD sistemi yer almaktadır. Ancak AB ülkelerinde, DGD ödemelerinde kısmen yer verilmekte ve bu ödemeler fiyat politikası, üretim planlaması ve diğer maliye politikası araçlarıyla birlikte uygulanmaktadır.¹⁴²

AB tarım ürünleri fiyatlarını, üretici gelir ve maliyetlerini dikkate alarak ve kırsal kalkınmayı hedefleyerek belirlerken, Türkiye tarım ürünleri fiyatlarında ancak, IMF ile yapılan stand-by anlaşmasında öngörülen enflasyon hedefi oranında artış yapabilmektedir. Bu durum üreticinin reel gelirini azalttığından kırsal kalkınma

¹⁴¹ Atilla GÖKTÜRK, **Türkiye Tarım Politikalarının AB’ye Uyumlu: AB-Türkiye Gerçekler Olasılıklar**, Yeni Hayat Kütüphanesi Yayınları, İstanbul, 2003.

¹⁴² GÖKTÜRK, a.g.e., s.203.

gerçekleşmemekte ve dolayısıyla ciddi anlamda bir köyden kente göç sorunuyla karşılaşmaktadır.

b) Türk Tarımının OTP'ye Uyumunun Olası Etkileri

Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde Türk tarımı ile ilgili en önemli unsur, Türkiye'nin tarım politikasının OTP'ye uyumudur. Türkiye'nin tarımsal yapısının, tarım nüfusunun, işletme büyüklüğü, üretici örgütlenmesi, tarımsal desteklemeler, kurumsal organizasyon, teknoloji kullanımı, verimlilik gibi konularda AB ülkeleriyle farklılık göstermesi nedeniyle Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin gelecekteki en önemli ve en sorunlu yönü tarım alanındaki ilişkiler olacaktır.

AB'ye katılan ve aday ülkelerde tarımla ilgili konular, uluslararası ilişkilerde en önemli yeri almaktadır. Türkiye'de bu konu daha ön plana çıkmaktadır. Öyle ki Türkiye'den, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ile adaylık statüsü başlamadan bir takım önlemler istenmiştir.

OTP'nin Türkiye üzerindeki etkisi tam üyelik öncesi ve tam üyelikten sonra yapılacak uygulamalarda farklı sonuçlar yaratmaktadır. Bu nedenle, olası bir uyumun sonuçları, büyük ölçüde uyumun ne zaman ve hangi şartlarda gerçekleşeceğine bağlıdır.¹⁴³

OTP'nin sürekli bir reform sürecinde olduğu ve her yeni üye kabulünden önce, destekleme yoğunluğunu azaltan ve harcamaları kısan bir sürecin yaşandığı göz önüne alınırsa, Türkiye'nin OTP'ye uyumu sözkonusu olduğunda da, yeni bir reform süreci yaşanabileceği ve bu koşullarda Türk üreticisinin refahının düşmesi beklenmektedir. Bunun en basit örneği, uyum sürecinde tarıma getirilecek yenilik ve zorunlulukların çiftçilere yükleyeceği maliyetlerdir. OTP çerçevesinde giderek önem kazanan kırsal ve çevresel desteklerle kırsal alana yönelik diğer AB kaynaklarının da yetersiz kaldığı durumlarda, çiftçilerin refah kaybı ciddi boyutlara ulaşabilecektir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu durumunda, Türkiye ve AB'deki tarımsal ürün fiyatları eşitlenecektir. Türkiye'de başta hayvansal ürün fiyatları olmak üzere pek çok tarımsal ürün fiyatı AB'nin çok üzerindedir. Piyasa düzenlerine aynen uyulması zorunluluğu nedeniyle, OTP'nin Türk tarımı için fiyat ve pazar politikası açısından, yeterince destekleyici ve koruyucu olduğunu söylemek güçtür. Bu olumsuz etki, kırsal

¹⁴³ BAYRAÇ ve YENİLMEZ, a.g.e., 2005, s.21.

ve çevresel destekler ile kırsal kesime yönelik çeşitli fonlar yoluyla dengelemek mümkün olabilir.

Türkiye’de tarım işletmelerinin yapısındaki bozukluk, teknoloji kullanımında yetersizlik, düşük verimlilik gibi sorunlara bağlı olarak, doğal kaynakları nedeniyle üstün durumda olduğu ve meyve, sebze, tütün, pamuk gibi topluluk tarımını tamamlayıcı nitelikte olabilecek ürünler dışında çoğu tarım ürünü ve özellikle büyükbaş hayvancılıkta toplulukla rekabet edemeyecektir.¹⁴⁴

Bu nedenle; Türk tarımında köklü bir reform ile tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi, teknoloji kullanımı ve verimlilik düzeyinin arttırılması sağlanırsa, özellikle doğal kaynak açısından üstün olunan ürünlerde uzun dönemde belli bir rekabet gücüne ulaşılabilir. Rekabet koşulları sonucu çok sayıda küçük ve verimsiz tarım işletmesi ortadan kalkacaktır. Ancak uzun dönemde teknoloji kullanımı ve verimlilik artabilecek, böylece tarım işletmeleri büyüyebilecektir.

Tarımsal ürünlerin bütününde uyumun gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği, uyumun aşamaları, AB mevzuatının ne ölçüde benimseneceği, uyumu gerçekleştirmek için mevzuatlarda tarım ürünlerinin fiyatlarının serbest dolaşıma olanak sağlayacak şekilde eşitlenmesinin yeterli olup olmayacağı gibi konular belirsizliğini korumaktadır.

Ortaklık ilişkisi çerçevesinde gerçekleştirilebilecek bir uyum süreci; AB’nin yapısal fonlarını kapsamayacağından veya Türk tarımının OTP’ye uyumu için AB’nin Türkiye’ye yeterli miktarda mali yardım sağlaması beklenmediğinden, Türk tarımının rekabet gücü sınırlı olacaktır. Ulusal kaynaklarda sağlanacak desteklerin AB destekleri düzeyinde olması mali nedenlerle son derece güçtür. Türk tarımının rekabet gücünü yükseltecek düzeyde olması beklenmemektedir.

AB’ye üye olmadan ve mali olanaklardan faydalanmadan tarım ürünlerinin Türkiye ve AB arasındaki gümrük birliğine (serbest dolaşım) dahil edilmemesi ise, tarım sektörünü son derece olumsuz etkileyecektir. Çünkü bugünkü yapısıyla Türkiye’de tarım sektörü, gerek üretim maliyetleri gerekse AB üreticisinin aldığı yüksek oranlı destekler açısından, AB ile rekabet konusunda ciddi güçlük çekecektir.

Türkiye tarımında, desteklemelerin azaltıldığı veya tamamen kaldırıldığı bir dönemde OTP’ye uyumun gerçekleştirilmesi çok etkileyici sorunlar doğurabilecektir. Topluluğun bugünkü destekleme düzeyinde Türk tarımının OTP’ye uyumu, Türk tarımına elbette bazı yararlar sağlayabilecektir. Ancak, OTP’nin yeniden

¹⁴⁴ BAYRAÇ ve YENİLMEZ, a.g.e., 2005, s.23.

yapılandırılması çerçevesinde önümüzdeki yıllarda tarıma sağlanan desteklerin azaltılması nedeniyle, OTP Türk tarımı için yeterli ölçüde destekleyici olmayacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MANİSA'DA TARIMSAL YAPI ve TARIMSAL DESTEKLEMELER

I- MANİSANIN GENEL EKONOMİK YAPISI

Antik Ege Uygarlıklarında, başta tarımsal ürün olan üzüm ve zeytine dayalı olarak şarap ve zeytinyağı üretimini Manisa'nın temel geçim kaynağını sağlayan faktörler olarak kabul etmek mümkündür. Bunun yanı sıra deri ve deri ürünleri, topraktan mamul gereçler, dokumacılık ve halıcılık, gıda maddeleri alanındaki üretimler Manisa'daki imalat sanayinin başlangıç sektörleri olmuştur.

Manisa bugün olduğu gibi, geçmişinde de hep tükettiğinden çok fazlasını üreten bir il olmuştur. Özellikle 18. ve 19. yüzyıllarda hız kazanan sanayi bitkileri ve üzüm üretimi, bunların kısmen işlenerek ihraç edilmesi, Manisa'nın iktisadi yapılanmasında anahtar rol oynamıştır.

A) MANİSA'DA SANAYİNİN GELİŞİMİ

1. Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Manisa'da Sanayi

Cumhuriyetin ilk yıllarında Manisa'da, tarıma dayalı sanayi ağırlık taşımaktadır. En gelişmiş sanayi dalları; gıda, dokuma ve dericiliktir. Bunların yanı sıra Turgutlu ilçesinin nitelikli topraklarından yararlanılarak tuğla ve kiremit üretilmektedir. İlin özelliklerinden biri de uzmanlaşmış fabrikaların dışında, karma üretim yapan, buz ile unu, zeytinyağı ile dokumayı aynı tesiste üreten kuruluşların bulunmasıdır.

1927 Sanayi sayımı sonuçlarına göre ildeki 2.122 iş yerinde toplam 5338 kişi çalışmaktadır. Bunların 1093ü tek kişilik, 917'si 2-5 kişilik işletmelerdir. 6-10 arası işçi çalıştıran işyeri sayısı 90, 10'dan çok işçi çalıştıran işyeri sayısı ise 22'dir. 1920'lerde işyerlerinin çoğu tarıma dayalı sanayi dalındadır. Ancak bunlardan yalnızca 6'sı, 10'dan çok işçi çalıştırmaktadır. Bunlar, un, zeytinyağı ve sabun üreten kuruluşlardır. Metal eşya, makine imalatında ise 456 işletme vardır. Bunların da çoğu tarım araçları üreten atölyelerdir.¹⁴⁵

Kula'da ortak girişimlerle kurulan un fabrikası ile birlikte su gücüyle çalışan pek çok değirmen bulunmaktadır. 1934'de ilçede kurulan ve ilin en büyük kuruluşlarından

¹⁴⁵ Erdinç KARAKÖSE, *Manisa'da Sanayileşme ve Sosyoekonomik Gelişme*, Şafak Yayınevi, Manisa, 2004, s.42

Kula Mensucat Fabrikasında 1500 kişi çalışmaktaydı. 1951 yılında İzmir'e taşınan fabrika yünlü, halı ve pamuklu dokuma birimleriyle entegre bir tesise dönüşmüştür.

Soma ilçesindeki un ve pamuk işleyen 3 fabrikada, Soma, Bergama, Akhisar ve Kırkağaç yöreleri için üretim yapılıyordu. Ayrıca ilçede, çevrede yetişen zeytin ve pamuğu işleyen bir atölye bulunmaktaydı.

Kula, Gördes, Demirci ilçelerinde binlerce halı tezgahı bulunmaktaydı. 1930'da Gördes'teki 2000 el tezgahında çalışan 6500 kişi 184000m² halı dokumuştur. 1931'de ilçede kömür ve odunla çalışan 10 beygir gücünde motorları olan bir iplik boyama fabrikasıyla 1300 halı tezgahı bulunmaktadır. Bunlarda bir yılda dokunan ortalama 250.000 m² halının yaklaşık onda biri yurt içinde pazarlanmakta, büyük bölümü ise ihraç edilmekteydi.

İlde dokuma dalında faaliyet gösteren kuruluşlar merkez ilçe, Alaşehir ve Salihli'de yoğunlaşmışlardır. Merkez ilçedeki sayıları 60'ı bulan el tezgahlarında çarşaf, havlu, gömleklik ve peçete dokunmaktadır. Ürünler ise ilde olduğu kadar il dışında da pazarlanmaktaydı.

2. 1950 ve Sonrasında Manisa'da Sanayi

Manisa Sanayine damgasını vuran büyük ölçekli kamu yatırımları 1950-1970 yılları arasında gerçekleşmiştir. Yoğunlaşma alanları bakımından ise il sanayinin yapısında önemli bir değişiklik olmamıştır. 1964 yılında ilde 10 kişiden fazla işçi çalıştıran 44 kuruluş bulunmaktaydı. Bu kuruluşların 2'si kamu, 42'si özel kesim işletmeleri idi. Kamu işletmeleri ortalama 750 kişi çalıştıran büyük ölçekli işletmelerdi. Özel kesim işletmeleri ise ortalama 64 kişi çalıştıran orta ölçekli kuruluşlardı.¹⁴⁶

1950-1970 arası dönemde, özellikle 1960'larda özel kesim girişimlerinin sayısı artmıştır. Ancak yeni girişimler de Cumhuriyet'in ilk yıllarında olduğu gibi, imalat sanayinin temel yoğunlaşma alanları olan dokuma, gıda, deri ve tarıma dayalı sanayi dallarına yönelmiştir.

Bu dönemde Manisa'da sanayi, ilde üretilen pamuk, zeytin, tütün gibi tarımsal ürünlerle öteki doğal kaynakların işlendiği, çırçır, iplik, dokuma fabrikaları, halı tezgahları, yağ, sabun atölyeleri ve tuğla kiremit imalathanelerine dayalıydı. Bu yapı 1970'lere kadar devam etmiştir. 1950 öncesinde imalat sanayinde küçük işletmeler çoğunlukta olurken, ilk büyük işletmeler 1950-1960 döneminde kurulan kamu kaynaklı

¹⁴⁶ Yurt Ansiklopedisi, Manisa, s.5575

kuruluşlardır. Bunlara örnek olarak Soma Termik Santrali ile Manisa Pamuklu Dokuma Mensucat A.Ş. verilebilir.¹⁴⁷

Manisa, 1950'lere kadar sanayi ürünleri bakımından yakın çevresinin taleplerini karşılayabilen canlı sayılabilecek bir küçük imalat merkezi özelliğine sahipti. 1950'li yıllarda ülke çapında yaygınlaşan karayolları, yeni merkezlerin gelişmesine yol açmış ve Manisa'nın görelî durumunu zayıflatmıştır.¹⁴⁸

1970'li yılların başlarında, bir yandan İzmir'de sanayi kuruluş yeri olarak elverişli alanların tümüyle dolması ve altyapıdan yoksun yerlerde bile arsa fiyatlarının çok yükselmesi, bir yandan da 1960'ların sonunda İzmir-Manisa yolunun kısaltılmasıyla, taşıma giderlerinin düşmesi ve 1968'de yapımına başlanan ve 1970'de işletmeye açılan Manisa Organize Sanayi Bölgesinin sağladığı olanaklar, Manisa'yı yeni sanayi yatırımları için çekici bir yer yapmıştır. Bu nedenle, sanayinin gelişmesinde, Organize Sanayi Bölgesi önemli bir kaldıraç işlevi görmüştür.

1970'lerin sonlarına gelindiğinde sanayi kuruluşları içinde işletme sayısı bakımından en büyük yeri tarıma dayalı sanayi kuruluşları almaktadır. Özellikle tarım, toprağa dayalı inşaat malzemesi ve maden sanayinin, Manisa'da çok geniş bir potansiyele sahip olduğu ve sanayinin bu alanlarda yoğunlaştığı görülmektedir.

Organize Sanayi Bölgesinin kurulması, il dışındaki sermayenin Manisa'ya yönelmesini sağlamıştır. Manisa Organize Sanayi Bölgesindeki pek çok kuruluş, İzmir ve İstanbul kaynaklı sanayicilerin, doğrudan yatırım ya da katılımları ile gerçekleşmiştir. Ayrıca, daha önceleri tarım ve ticaretten elde ettikleri gelirleri sanayiye aktarmaktan çekinen Manisalı sanayiciler, 1970'lerde büyük ölçekli yatırımlara girişmeye başlamışlardır.

Tarıma dayalı sanayi bu dönemde de ağırlıklı yer tutmuş, ancak yatırımların yöneldiği sanayi dalları, eskiye oranla çeşitlenmiştir. Bu sayede ilde, genellikle tüketim malı üretilmekle birlikte, ara ve yatırım malları üreten sanayiye geçiş başlamıştır.

¹⁴⁷ KARAKÖSE, a.g.e., s.37

¹⁴⁸ Yurt Ansiklopedisi, Manisa, s.5552

**Tablo 19. 1923-2000 YILLARI ARASINDA MANİSA İMALAT SANAYİ
İŞYERLERİ GELİŞİMİ (10 ve daha fazla işçi)**

DÖNEMLER	İŞYERİ SAYISI
1923-1927	22
1927-1964	44
1964-1971	76
1971-1980	392
1980-1989	187
1989-1994	227
1994-1997	211
1997-2000	259

Kaynak: TÜİK, İmalat Sanayi İstatistikleri, 2000, Manisa.

Sanayi işyerleri sayısında 1980 yılından sonra inişli çıkışlı bir grafik oluşmuştur. Dünya’da sanayinin yapısında meydana gelen hammadde ve emeğe dayalı üretimden teknolojiye dayalı üretime geçiş sürecinde, Türkiye ekonomisinde oluşan konjonktürel dalgalanmalar Manisa imalat sanayi işletmelerinin yapısını da değişime zorlamıştır.

1980’li yıllarda uygulamaya konulan teşvik önlemlerinin etkisiyle planlı ve kararlı bir sanayileşme hareketi görülmüştür. Manisa Organize Sanayi Bölgesine yapılan yatırımların, ihracata yönelik üretim tesisleri olması, bu dönemde dış pazara yönelik sanayi üretiminde gözle görülür bir artışa neden olmuştur. Dış pazara yönelik en önemli ihraç ürünleri arasında, işlenmiş tarım ürünleri, elektronik aletler, tekstil, konfeksiyon ürünlerinde büyük ilerleme sağlanmıştır.¹⁴⁹

¹⁴⁹ T.C. Manisa Valiliği, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İstatistik Raporları, 1990, s.12.

Tablo 20. MANİSA’DA SANAYİ ANA SEKTÖRLERİNİN İŞYERİ SAYILARI VE İSTİHDAM DURUMU (10 ve fazla sayıda işçi)

Yıllar	1980		1990		1995		2000	
	İşyeri Sayısı	İstihdam	İşyeri Sayısı	İstihdam	İşyeri Sayısı	İstihdam	İşyeri Sayısı	İstihdam
Toplam	392	7929	187	19421	227	18229	259	24121
Gıda İçki ve Tütün	82	-	30	2248	32	3387	52	4876
Tekstil ve Deri	87	-	36	4461	41	3314	45	3322
Orman Ürn. Ve Mobilya	12	-	1	-	5	257	4	273
Kağıt Ürn. Ve Baskı	3	-	2	-	2	-	9	577
Kimya	6	-	9	2205	10	1364	16	895
Taşa ve Top rağa Dayalı	128	-	75	4856	97	5202	68	4403
Metal Eşya ve Makine	70	-	30	4579	37	4381	53	9330
Diğer İmalat	2	-	-	-	-	-	9	454

Kaynak: TÜİK, Manisa ve Manisa Ticaret İl Müdürlüğü (2001) verilerinden oluşturulmuştur.

1980 yılından sonra faaliyette bulunan işletmelerin ölçeklerinde önemli büyümeler gerçekleşmiştir. Tabloda görüldüğü gibi 1980 yılında 392 sanayi işyerindeki 7929 işgücü istihdamı, 2000 yılında işyeri sayısının 259’a düşmesine karşılık 24121 istihdam kapasitesine ulaşmıştır. 2000’li yıllara gelinirken Dünya sanayi yapısındaki değişim, sanayi ürünleri talebindeki dalgalanmalar ve Türkiye ekonomisinin iç yapısından kaynaklanan nedenlerle, Manisa imalat sanayi işletmelerinde kapasite daralmaları gözlenmiştir.

İmalat sanayi yatırımlarının ileri teknoloji kullanan alanlara yönelmesi ve işletmelerin değişen piyasa talebini karşılayabilme çabaları, Manisa imalat sanayi işyeri sayısında istikrarlı kabul edilebilecek bir sayısal artış eğilimi ortaya çıkarmıştır.

Manisa’nın hammadde ve doğal kaynak potansiyeli, sanayi sektörlerinin yoğunlaşmasında temel belirleyici olmuştur. Ancak Organize Sanayi Bölgesi gibi sanayi altyapılarının oluşmaya başlaması ile imalat sanayi sektörlerindeki yoğunlaşma belirli ölçüde değişme göstermiştir.

3. 2000’li Yıllarda Manisa’da Sanayinin Genel Durumu

Manisa’da sanayi, Cumhuriyetin ilk yıllarında gıda, dokuma ve deri gibi sanayi dallarında yoğunlaşmışken, 1970’li yıllarda tarımsal ağırlıklı sanayi yapısı değişmeye

başlamıştır. 1980’li yıllardan sonra üretim çeşitliliği çoğalmış, 2000’li yıllara gelindiğinde uluslararası piyasalara hitap eden tarıma dayalı sanayi ürünleri yanında diğer sanayi ürünlerinin üretimi de ilde önemli büyüklüğe ulaşmıştır.

Türkiye genelinde 2000 yılından başlayarak ekonomide baş gösteren daralma 2001 yılında krizle sonuçlanmış, ülke ekonomisinin bütün sektörlerinde olduğu gibi sanayi sektöründe de olumsuz etkilere yol açmıştır. Bu konjonktürel daralma ve değişimden Manisa’daki sanayi işletmeleri de büyük oranda etkilenmiştir.

Tablo 21. MANİSA’DA SANAYİ KURULUŞLARININ SEKTÖRLERE VE İLÇELERE GÖRE DURUMU (2002)

Sanayi Sektörleri	İşletme Sayısı	İlçeler	İşletme Sayısı
Toplam	271	Toplam	271
Elektrik ve Elektronik	6	Merkez	106
Dokuma ve Tekstil	45	Akhisar	46
Gıda	78	Alaşehir	6
Maden	8	Demirci	5
Orman Ürünleri	2	Gölmarmara	5
Metal Eşya-Makine	36	Gördes	1
Yem	4	Kula	8
Kimya	9	Salihli	22
Oto Yan Sanayi	66	Saruhanlı	19
Toprak ve Seramik	46	Soma	5
Diğer	5	Turgutlu	48

Kaynak: Manisa Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü, 2003, Manisa.

2000-2002 yılları arasında Türkiye konjonktürüne paralel olarak, Manisa’daki sanayi işletmelerinin sayılarında azalış, artış ve sektörel ağırlığında da önemli değişimler ortaya çıkmıştır. Ülke içi pazara yönelik üretim yapan sanayi sektörleri ve işletmeler, ekonomik daralmadan en fazla etkilenmişlerdir. 2000 yılında 311 olan sanayi siciline kayıtlı işletme sayısı 2002 yılı sonunda azalarak 271’e düşmüştür.

Bu dönemdeki konjonktürel daralmadan en çok taş ve toprağa dayalı sanayi işletmeleri etkilenmiştir. 2000 yılında sayıları 70 olan taş ve toprağa dayalı sanayi işletmeleri 2002 yılı sonu itibariyle 46’ya düşmüştür. Taş ve toprağa dayalı sanayi işletmeleri içindeki azalış seramik işletmelerinden çok tuğla ve kiremit işletmelerinde gerçekleşmiştir.¹⁵⁰

¹⁵⁰ KARAKÖSE, a.g.e., s.60

Ülke düzeyindeki ekonomik daralmaya rağmen, Manisa’da sanayi sektörlerinin bazıları, özellikle dış pazara dönük üretim yapan sektörlerde sayı artışı ve kapasite genişlemesi yaşanmıştır. Bunların başında elektrik ve elektronik sanayi sektöründe üretim yapan işletmeler gelmektedir. Krize rağmen Manisa’daki en önemli elektronik sanayi işletmesi olan VESTEL bu dönemde yaklaşık 3 kat büyüme göstermiştir. Ayrıca kapasitesini büyüten diğer bir sektör de gıda sanayi sektörü olmuştur.

Temelleri 1963 yılında atılan ve 1970 yılında faaliyete geçen Manisa Organize Sanayi Bölgesi (M.O.S.B.) imalat sanayinde yoğunlaşmayı sağlayarak, çeşitliliği ve sektörel zenginliği de beraberinde getirmiştir. M.O.S.B.’de; demir çelik, dokuma ve giyim, elektronik, elektrikli ev aletleri, gıda, kimya, orman, inşaat, otomotiv yan sanayinde faaliyet gösteren birçok firma üretimleriyle bölge sanayi ve ticaret yaşamına can vermektedir.

Tablo 22. İSTANBUL SANAYİ ODASI (İSO) KRİTERLERİNE GÖRE TÜRKİYE’DEKİ 500 BÜYÜK TESİS İÇİNE GİREN MANİSA SANAYİ KURULUŞLARI

İL SIRA NO	TÜRKİYE SIRA NO	SANAYİ KURULUŞUNUN ADI	İLÇESİ
1	8	VESTEL Elektronik ve Sanayi Ticaret A.Ş.	MERKEZ
2	35	VESTEL Beyaz Eşya ve Sanayi Ticaret A.Ş.	MERKEZ
3	159	BOSCH Isıtma Ürün San. Ve Tic. A.Ş.	MERKEZ
4	188	POLİNAS Plastik San.ve Tic. A.Ş.	MERKEZ
5	294	ÖZLEM Tarım Ürünleri A.Ş.	SALİHLİ
6	305	HAYES LAMMERZ JANTAŞ A.Ş.	MERKEZ
7	367	YONCA Ege Yağ San. Tic. A.Ş.	MERKEZ

Kaynak: T.C. Manisa Valiliği, **Sayılarla Manisa**, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, 2006, s.79.

Üç kısımdan oluşan M.O.S.B.’de; I.Kısım 174 hektar, II. Kısım 150 hektar, III.Kısım 185 hektar büyüklüğündedir. IV.Kısım; teknoloji yoğun alanlarda yatırım olanakları yaratmak, araştırmacı ve vasıflı kişilere iş imkanı yaratmak, teknoloji transferine yardımcı olmak ve ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik yapıyı hızlandırmak amacıyla “teknopark” olarak düşünülmektedir.¹⁵¹

Manisa sanayinin yerleşme merkezini, sektörel ve ölçek büyüklüğü bakımından yoğunlaşmasını ve etkinliğini, doğal yapıdan elde edilen hammadde kaynakları ve maddi yatırım ile sağlanan sanayi altyapısı önemli ölçüde belirlemiştir.

¹⁵¹ **Manisa Kitabı**, T.C. Manisa Valiliği, Manisa Belediyesi, Manisa’yı Mesiri Tanıtma ve Turizm Derneği ortak Yayını, 2005, s.117.

Manisa, yeraltı kaynaklarında da tür ve rezerv olarak zengin bir ildir. En önemli yeraltı zenginliği linyit kömürüdür. Bunun dışında uranyum, asbest, felspat, kaolen, mermer, perlit, zeolit, zımpara, altın, civa, demir, manganez, nikel ve demir rezervleri de belirlenmiş olup bir bölümünde işletmecilik yapılmaktadır.

1930'lu yıllarda Manisa genelinde 1677 adet toptan ve perakende ticaretle uğraşan bulunmaktaydı. Aynı yıllarda ilde 6 adet şirketin faaliyette olduğu görülmektedir. Manisa'da ilk limited şirket 1960 yılında kurulmuştur. Globalleşme ve işlerliği artan serbest piyasa ekonomisi ile birlikte 1980'li yıllara girildiğinde Manisa genelinde 136 adet anonim, 137 adet limited, 212 adet kolektif olmak üzere toplam 520 adet ticari şirketin faaliyet gösterdiği gözlemlenmiştir. 2005 yılı verilerine göre ise 649 adet anonim, 4458 adet limited, 147 adet kolektif, 32 adet komandit şirket ile 985 adet kooperatif ve 88 adet banka faaliyet göstermektedir.¹⁵²

M.O.S.B. bölge ekonomisini yönlendirme özeliğiyle birlikte, uluslararası ölçekli firmalar için de ideal bir yatırım merkezi durumundadır. Uluslararası ekonomi dergisi Financial Times tarafından 7 ayrı kategoride düzenlenen "proje yarışmasında" Manisa, 200 dünya kenti arasında "yatırım yapılabilir kentler arasında en ideal şehir" seçilmiştir. Dergi yönetimi, ekonomistlerden oluşan komisyonun yaptığı değerlendirmeler sonucunda Manisa'yı "yatırım açısından en güvenilir kent" seçmiştir.

Manisa'da sanayi, tüm olumlu özelliklerine rağmen tarımsal üretimle sağlıklı bir bütünleşme gösterememiştir. 20.yüzyılda meydana gelen teknolojik gelişmenin yarattığı fabrika sanayii, tarımsal üretim yapısını da etkilemiştir. Dış talebe göre şekillenen ürün deseni, endüstri bitkileri alanında yoğunlaşmış ve dış piyasalara ham ürün olarak gönderilerek, tarımsal ürünleri sanayi ürünü haline dönüştürecek tesisler yeterince kurulamamıştır. Şöyle ki, Türkiye'de en kaliteli tütünün üretilmesine ve ülke üretiminin %30'nun karşılanmasına rağmen, 1976 yılında yatırım programına alınan Akhisar Sigara fabrikası 2004 yılında henüz üretime geçmezken ülke üretiminin %75'nin sağlandığı çekirdeksiz üretim alanında entegre sanayi tesisi olan Alaşehir Suma Fabrikası ancak 2000 yılında üretime geçebilmiştir.¹⁵³

¹⁵² T.C. Manisa Valiliği, a.g.e.,2006, s.72.

¹⁵³ KARAKÖSE, a.g.e. , s.62.

B) MANİSADA NÜFUSUN EKONOMİK NİTELİKLERİ

1. Manisa'da Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilen Nüfus

Manisa'da 12 ve daha yukarı yaştaki nüfusun 607.033'ü istihdam edilmektedir. İktisaden faal nüfusun %95.5'i istihdam edilen, %4.5'i işsiz nüfustur. İstihdam edilen nüfusun 374.045'i erkek, 232.988'i kadınlardan oluşmaktadır.

Tablo 23. MANİSA'DA EKONOMİK FAALİYETLERE GÖRE İSTİHDAM EDİLEN NÜFUS

	TOPLAM İSTİHDAM	TARIM		SANAYİ		İNŞAAT		HİZMET.		İYİ TANIMLANMAMIŞ FAALİYET.	
		Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
TOP.	607.123	360.092	61.5	78.670	11.9	17.169	3	162.426	23.5	687	0.1
ERK.	374.045	170.976	47.2	60.906	5.5	16.980	4.8	124.496	32.3	607	0.2
KAD.	232.988	198.116	84.4	17.764	6.2	189	0.1	25.851	11.4	600	0.1

Kaynak: TÜİK, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Manisa, 2005, s.24.

Tabloda görüldüğü gibi, istihdam edilen nüfus içerisinde en büyük payı %61.5 ile tarım sektörü almakta, hizmetler sektörü %23.5 ile ikinci, sanayi sektörü %11.9 ile üçüncü ve %3'lük pay ile inşaat sektörü dördüncü sırada yer almaktadır.

Manisa'da istihdam edilenlerin sayısında son on yılda bir artış görülmektedir. 1985-2005 döneminde istihdam edilen nüfusun yıllık artış hızı %10'dur. İstihdam edilen nüfusta görülen artış hızı cinsiyete göre değişmektedir. İstihdam edilen erkek nüfusun yıllık artış hızı %12, kadın nüfusun yıllık artış hızı ise %7'dir.¹⁵⁴

1980-2000 döneminde istihdamın sektörel yapısında önemli değişimler olmuştur. Bu dönemde tarım sektöründe istihdam edilenlerin toplam istihdam içindeki oranı sürekli azalmaktadır. Tarım sektöründen sonra toplam istihdamdaki en yüksek oran hizmet sektöründe görülmektedir.

¹⁵⁴ KARAKÖSE, a.g.e. , s.65.

Tablo 24. MANİSA İLİNDEKİ AKTİF NÜFUSUN SEKTÖREL DAĞILIMI (1980-2005)

	1980	1985	1990	2000	2005
TOPLAM	471.680	522.108	589.774	577.033	607.123
TARIM	325.468	359.122	386.700	355.092	360.092
SANAYİ	49.178	55.384	68.508	73.670	78.570
HİZMETLER	94.973	106.322	132.311	152.516	162.426
İYİ TANIM- LAN. FAAL.	2.061	1.280	2.255	755	687

Kaynak: TÜİK, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Manisa, 2005.

1980-2005 döneminde, hizmet ve sanayi sektörlerinde istihdam edilenlerin oranında sürekli bir artış gözlenirken, tarım sektöründe istihdam edilenlerin oranı 2005 yılı itibariyle, on yıl önceki seviyesine gerilemiştir. Bu dönemde hizmet sektöründe istihdam edilen nüfusun oranında %70, sanayi sektöründe istihdam edilenlerin nüfusunda da yaklaşık %40 oranında bir artış gerçekleşmiştir.

1980-2005 döneminde istihdam edilenlerin sektörel dağılımı cinsiyete göre önemli farklılıklar göstermektedir. Her iki cinsiyette de tarım sektörünün payında sürekli bir azalmaya rağmen 2000 yılında istihdam edilen kadın ve erkek nüfusun tarım sektöründe yoğunlaştığı görülmektedir. Bu oran erkeklerde %47.2, kadınlarda ise %84.4'dür.¹⁵⁵

İstihdam edilen nüfusun ekonomik faaliyetlere göre yapısı, yerleşim yerine ve cinsiyete göre değişmektedir. İstihdamdaki erkek nüfusun %32'si hizmet sektöründe çalışmaktadır. Bu oran il merkezinde %56, ilçe merkezinde %55 ile köylerden daha yüksek orana sahiptir. İl genelinde tarım sektöründe istihdam edilen erkek nüfusun oranı %47 iken, köyde bu oran %80'lere yükselmektedir.

İstihdam edilen kadın nüfusun ekonomik faaliyetlere göre dağılımı, erkek nüfustan farklı bir yapı göstermektedir. İstihdamdaki kadın nüfusun yaklaşık %84'ü tarım sektöründedir. Köyde istihdam edilen kadın nüfusun neredeyse tamamı tarım sektöründe çalışırken, şehirde istihdam edilen kadın nüfusun çoğunluğu hizmet sektöründe çalışmaktadır.

¹⁵⁵ TÜİK, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikler, Manisa, 2000.

2. Manisa’da Yapılan İşe Göre İstihdam Edilen Nüfus

Tablo 25. MANİSA’DA NÜFUSUN YAPILAN İŞ VEYA MESLEK GRUPLARININ İKTİSADİ FAALİYET KOLLARINA GÖRE DAĞILIMI(2005)

Ziraat, Orman, Avcılık Ve Balıkçılık	365.092
İstihraç Sanayi	6.692
İmalat Sanayi	64.412
Elektrik, Gaz ve Su	3.066
İnşaat ve Bayındırlık	19.169
Top. Ve Perakende Tic. Lok. Ve Oteller	43.740
Ulaştırma Haberleşme ve Depolama	13.741
Mali Kur.Sig. Taşınmaz Mallar	10.472
Toplum Hiz. Sos. Ve Kişisel Hizmetler	79.394
İyi Tanımlanmamış Faaliyetler	687
Toplam	607.123

Kaynak: TÜİK, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Manisa, 2005.

1980-2005 döneminde istihdam edilenlerin yaptığı iş incelendiğinde, tarımsal iş yapanların oranında her iki cinsiyette de bir azalma görülürken, teknik eleman ile idari personel olarak çalışanların oranında her iki cinsiyette de önemli bir artış gözlenmektedir. 1980 yılında tarımsal iş yapanların oranı %68.8 iken, 2000 yılında bu oran %61.5’e düşmüştür. Buna karşılık istihdam edilenlerin yaptığı işte en fazla artışın olduğu, teknik eleman oranı 1980 yılında %2.9 iken, 2005 yılında %5.4’e yükselmiştir.¹⁵⁶

Manisa’da 1980-2005 döneminde ücretli veya işveren olarak çalışanların oranında artış görülmektedir. Bu durum her iki cinsiyette de görülmesine karşılık ücretli olarak çalışan kadınların oranındaki artış, erkeklere göre daha fazladır.

2005 yılında çalışanların %35.9’u ücretli, %36.2’si ücretsiz aile işçisi olarak çalışırken, %26.3’ü kendi hesabına, %1.6’sı ise işveren olarak çalışmaktadır. Çalışanların işteki duruma göre dağılımı, cinsiyetler arasında önemli farklılıklar

¹⁵⁶ T.C. Manisa Valiliği, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İstatistik Raporları, 2005, s.24.

göstermektedir. Kadınların %71.8'i ücretsiz aile işçisi olarak çalışırken, kendi hesabına çalışan erkeklerin sayısı kadınların sayısının yaklaşık 10 katıdır.

C) MANİSA'NIN EKONOMİK GÖSTERGELERE GÖRE DURUMU

Manisa'da 2004 yılı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla cari fiyatlarla 3.768.797.742 YTL'dir. Bu hasıla değeri ile Manisa; Türkiye Gayri Safi Yurtiçi Hasılasının %2.1'ni karşılayarak, ülke içinde 10. sırada yer almaktadır. Türkiye genelinde Gayri Safi Yurtiçi Hasılasının gelişme hızı %43,2 iken, Manisa %45'lik bir gelişme hızı ile Türkiye ortalamasından daha yüksek değere sahiptir. İl Gayri Safi Hasılası bakımından Manisa'dan daha büyük değerlere sahip olan İstanbul, Ankara, Bursa, Adana ve Konya illerine göre Manisa'nın gelişme hızı daha yüksektir.

Tablo 26. TOPLAM GSYİH'DE İLLERİN PAYI(%)

SIRA	İLLER	1995	1999	2000	2004
1	İstanbul	21.12	21.84	22.11	21.3
2	Ankara	9.38	7.93	8.32	7.6
3	İzmir	7.44	7.04	7.29	7.5
4	Kocaeli	4.95	4.21	4.54	5.1
5	Bursa	4.09	3.65	3.97	3.6
9	Adana	3.59	3.08	3.05	3.0
7	İçel	2.82	2.81	2.74	2.8
8	Antalya	2.52	2.59	2.50	2.6
9	Konya	2.28	2.50	2.48	2.4
10	Manisa	2.13	2.31	2.08	2.1

Kaynak: TÜİK, Türkiye Ekonomisi: İstatistik ve Yorumlar, 2005.

Türkiye'de iller itibariyle cari fiyatlarla kişi başına Gayri Safi Yurtiçi Hasıla rakamlarına bakıldığında Manisa, 1991 yılında 2879\$, 1995 yılında 2878\$, 1999 yılında 3136\$, 2000 yılında 3292\$ lık bir paya sahip olurken, 2004 yılında bu oran 2498\$ seviyesinde seyretmiştir¹⁵⁷ Kişi başına düşen Gayri Safi Milli Hasıla 2004 yılı cari fiyatlarıyla lira bazında 2980 YTL'dir. Bunun yanı sıra, DPT'nin 2003 verilerine göre

¹⁵⁷ T.C Manisa Valiliği, **Sayılarla Manisa**, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, 2006, s.83.

Manisa, illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması içerisinde 25. sırada yer almaktadır.

İl Gayri Safi Hasılası bakımından 10. sırada yer alan Manisa, kişi başı gelir sıralamasında da Türkiye genelinde 15. sırada yer almaktadır. Aynı yıl Türkiye genelinde kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla 2.600 YTL'dir. Buna göre Manisa'da 2004 yılı itibariyle kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Türkiye ortalamasının %14.5 üzerinde bulunmaktadır.¹⁵⁸

2001 yılında kamu yatırım harcamaları 6.863.000 YTL iken, bu rakam 2002 yılında 10.626.000YTL ve 2003 yılında da 8.764.000 YTL dolaylarında seyretmiştir. Kişi başına düşen kamu yatırım harcamaları ile Manisa 2003 yılında 5 YTL ile Türkiye genelinde 68. sırada yer almaktadır.¹⁵⁹

II- MANİSA EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜNÜN YERİ VE ÖNEMİ

A) MANİSA TARIMININ TÜRKİYE TARIMI İÇİNDEKİ YERİ

Manisa, Osmanlı İmparatorluğu döneminde de Anadolu'nun adını duyurmuş tarım alanlarına sahip bir yerleşim birimi durumundaydı. Artan dış ticaretin 19.yüzyılda İzmir'i ön plana getirmesine kadar, Ege Bölgesinin ticaret ve tarımsal üretim merkezi Manisa Sancağı'ydı. Daha sonra ticaret merkezi olma konumunu İzmir'e kaptırmasına rağmen, tarım alanlarının büyüklüğü ve zenginliği ile tarımsal önemini günümüze kadar sürdürmektedir.

1927 yılında yapılan tarım sayımı sonuçlarına göre Manisa'da 176.000 hektar alanda ekim yapılmıştı. Savaştan yeni çıkılan yıllarda tarım alanlarının büyük bir bölümü kullanılamıyordu.¹⁶⁰

1950'ler ülke genelinde olduğu gibi Manisa tarımında da bir dönüm noktası olmuştur. Bu yıllarda il tarımında çok sayıda traktör girmiş ve karayolu ulaşım ağının geliştirilmesine paralel olarak tarım ürünleri ticaretinin canlanması sonucu, ekilen tarım alanları genişlemeye başlamıştır. Demirköprü Barajı ve öteki sulama tesislerinin

¹⁵⁸ .Manisa Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü, Manisa İlinin Ekonomik ve Ticari Durumu Hakkında Rapor, Manisa, 2005, s.23.

¹⁵⁹ EGEV (Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı), Ege Bölgesi Kalkınma Projeleri, Manisa İl Raporu, İzmir, 2004, s.49.

¹⁶⁰ KARAKÖSE, a.g.e., s.215

yapılması, yüksek gelir getiren ürünlerin ekiminin yaygınlaşmasını sağlamış, kullanılan tarım alanları daha da büyümüştür.

1970-2000 arasında bitkisel üretim yapılan alanlar, %36 dolayında büyüme göstermiştir. Sanayileşmenin ilk adımlarının atıldığı 1950’li yıllardan 2000 yılına kadar yaklaşık %90 oranında genişleyen bitkisel üretim yapılan tarım alanları, 450.000 hektara ulaşmıştır. Aynı dönemde, ekili tarım alanları ülke genelinde çok daha hızlı artmıştır. Bunun asıl nedeni, Manisa’da ekime elverişli toprakların büyük bölümünün önceden bu yana işleniyor olmasıdır.¹⁶¹

Tarımsal istihdamın gelişimi, Organize Sanayi Bölgesinin Kurulması ve sanayi işletmelerinin yoğunlaşması sonucu azalan bir yönde süregelmiştir. 1975 yılında %77,7 olan tarım sektöründe istihdam edilen nüfus oranı 2005 yılında %61,5’e düşmüştür. Bu dönemde 1975 yılında %64,1 olan Türkiye tarım sektörü istihdam oranı 2005 yılında %47,8’e gerilemiştir.¹⁶² 25 yıllık bu süreçte hem Manisa hem de Türkiye tarım sektörü istihdam oranı yaklaşık %16’lık bir düşüş yaşamıştır.

Manisa tarımında yoğun girdi kullanımı 1980’lerden sonra maksimum düzeye ulaşmış, ilde artan tarım alet ve makineleri imalatının da yansımasıyla il tarımsal üretiminde verimlilik bakımından ülke ve dünya ortalamasının üzerine çıkmıştır. Özellikle üzüm, pamuk, buğday, zeytin, domates ve mısır üretiminde büyük verimlilik artışları meydana gelmiştir.

Manisa’da verimlilik düzeyinin, genelde Türkiye ortalamasının üzerinde olması ve tarıma dayalı sanayi işletmelerinin gelişmeye başlaması, katma değeri yüksek olan ürünlerin üretilmesi, tarımsal üretim değerinin reel olarak da büyümesini sağlamıştır. 1978 yılında tarımsal üretim değerinin %3,5 payla ülke Gayri Safi Hasılası içinde Konya’dan sonra ikinci olan Manisa, 2000’li yıllarda yaklaşık %5 payla Konya’nın önüne geçerek birinci sırada yer almıştır.¹⁶³

Manisa ili yüzölçümü 1.309.600 hektar olup, işlenebilir tarım arazisi varlığı 505.628 hektardır. Toplam tarımsal alanların %32.50 si sulanabilir durumdadır. Manisa bir sanayi ili olmasının yanında, geniş bitkisel ve hayvansal ürün yelpazesi ile Türkiye tarımında çok önemli bir yere sahiptir. Türkiye’de üretimi yapılan önemli kültür bitkilerinden kuru ve yaş üzüm, zeytin, pamuk, tütün, kiraz ve hububatlar en önemli

¹⁶¹ KARAKÖSE, a.g.e., s.216.

¹⁶² TÜİK, a.g.e., 2005.

¹⁶³ KARAKÖSE, a.g.e., s.218

ürünlerdir. Üretmiş olduğu tarımsal üretim değerleri ile Türkiye’de ilk 3 arasında yer alan Manisa, zaman zaman 1. il konumuna da gelmiştir.

Günümüzde Manisa ile özdeşleşmiş bazı ürünlerin başında çekirdeksiz kuru üzüm, tütün ve zeytin gelir. Türkiye’den ihraç edilen çekirdeksiz kuru üzümün %75-80’ini, Türk tipi (şark tipi – oriental) tütün ihracının %35 e yakın miktarını tek başına Manisa karşılamaktadır.

Tablo 27. MANİSA TARIMININ TÜRKİYE TARIMI İÇİNDEKİ YERİ - 2006

Ürün Türü	Türkiye Üretimi (Ton)*	Manisa Üretimi (Ton)	Oranı%
Kurutmalık Üzüm	1.230.000	968.549	78,74
Sofralık Üzüm	1.900.000	355.352	18.70
Tütün	133.114	33.673	25.30
Pamuk	2.455.071	96.508	3.93
Zeytin	1.600.000	205.885	12.87
Kavun	1.750.000	126.338	7.22
Karpuz	3.825.000	104.949	2,74
Buğday	21.000.000	331.150	1,58
Arpa	9.000.000	77.417	0,86
Börülce (Kuru)	2.300	714	31,04
Börülce (Taze)	13.000	1.585	12,19
Kereviz	16.500	2.498	15,14
Kiraz	245.000	32.368	13,21
Domates	9.440.000	693.475	7,35

*Türkiye üretimi 2006 yılı verileridir. Bu sebeple yüzde değerler yaklaşık rakamları ifade etmektedir.

Kaynak: TÜİK, Tarımsal İstatistikleri, 2006.

Manisa’nın dört temel tarımsal ürünü üzüm, pamuk, tütün ve zeytindir. Manisa’da üretilen kurutmalık üzüm, Türkiye’de üretilen kurutmalık üzümün %78’ne karşılık gelmektedir. Üzüm üretiminde öne çıkan ilçeler, Salihli, Alaşehir ve Turgutlu’dur. Pamuk üretiminin en önemli bölümü Manisa Merkez ve köyleri ile Saruhanlı ilçesinde gerçekleştirilmektedir. Türkiye’deki zeytin üretiminin %10’nu karşılayan Manisa’da, Akhisar ilçesi, ildeki toplam zeytin üretiminin %50’sini karşılamaktadır.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Akhisar İlçe Tarım Müdürlüğü, 2006.

Manisa'nın Türkiye çapındaki üretimde yüksek pay aldığı ürünlerden biri %25 oranıyla tütündür. Tütün de ise Gördes, Demirci, Selendi ve Sarıgöl gibi ilçeler ciddi üretim potansiyeline sahip olmuşlar ancak tütünde kota uygulamasıyla birlikte tütüne alternatif ürün projeleri gibi uygulamalar sonucu bu bölgeler farklı ürünleri tercih etmeye başlamışlardır. Örneğin Gördes ilçesi önceki yıllarda tütünü ile adından söz ettiren bir ilçe iken 2006 yılı itibariyle topraklarının %30'unu patates üretimine ayırmıştır.¹⁶⁵ Kuşkusuz üreticilerin yapmış olduğu tercihlerde ülke çapında uygulanan tarım politikaları ile onun bir bileşeni olan tarımsal destekleme politikalarının payı büyüktür.

B) MANİSANIN EKONOMİK YAPISINDA TARIMIN YERİ VE ÖNEMİ

1. Manisa'da Tarımın Yapısal Özellikleri

Manisa, son yıllarda geçirdiği değişim neticesinde ciddi bir sanayileşme hareketi göstermiş, Türkiye çapında potansiyeli olan birçok sanayi kuruluşunun tercih ettiği bir merkez haline gelmiştir. Endüstriyel birçok girişim, yeni iş olanaklarını beraberinde getirmiş, tarımla uğraşan nüfusun belli bir bölümü, sanayi sektörüne doğru bir eğilim göstermiştir. Ancak yaygın bir şekilde devam eden sanayileşme hareketine rağmen Manisa'da tarımsal potansiyel azımsanmayacak düzeyde önemini korumaktadır.

Tablo 28. MANİSA İLİNDE TARIMSAL GELİRLERİN DAĞILIMI (2005)

TOPLAM TARIMSAL GELİR	3.083.002.578 YTL
A) BİTKİSEL ÜRETİM	2.365.863.675 YTL
- Tarla Ürünleri	626.287.250 YTL
- Sebze Ürünleri	428.622.525 YTL
- Meyve Ürünleri	1.310.953.900 YTL
B) HAYVANSAL ÜRETİM	717.138.903 YTL
- Hayvancılık	715.913.184 YTL
- Su Ürünleri	1.225.719 YTL

Kaynak: Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, 2005.

Manisa'daki toplam tarımsal gelirin %76'sını bitkisel üretimden elde edilen gelirler oluştururken, hayvansal üretimden elde edilen gelir %24 lük bir orana sahiptir.

¹⁶⁵ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri, Gördes İlçe Müdürlüğü, 2006.

Bitkisel üretim içerisinde de en yüksek payı %55 ile meyve ürünleri almıştır. Görüldüğü gibi Manisa tarımında bitkisel üretim, hayvansal üretimin üç katından daha büyük bir potansiyele sahiptir.

Tarımsal sanayi son 10 yılda hızla gelişmiştir. Gıda sanayi işyeri sayısı 977 adet, tarım işletmesi sayısı 125.000 adet, kuru üzüm işleme tesisi 15 adet, salamura zeytin tesisi 104 adet, salça işleme tesisi 6 adet, konserve dolun tesisi 10 adet, bitkisel sıvı yağ işleme tesisi 2 adet, zeytinyağı fabrikası 28 adettir. Tesislerin önemli bir kısmı yerel üretim yapan işyeri olmasına karşılık, ülke çapında ve ihracata yönelik üretim yapan gıda işletmeleri de mevcuttur.¹⁶⁶

2005 yılı itibarıyla Manisa 161.736.897 kg. kuru üzüm, 99.038.416 kg. sofralık üzüm ihracatı yapmıştır. Bunun yanında ilden 15.641.145 kg. kiraz, 1.584.541 kg mısır tohumu, 2.523.477 kg. kurutulmuş domates, 30.742.321 kg muhtelif gıda, konserve ve bitkisel ürünler ihraç edilmiştir. Bu yönüyle Manisa tarımsal ürün ihracatında önemli bir yer işgal etmektedir.

Tablo.29 MANİSA'DA TARIMSAL İŞLETME BÜYÜKLÜKLERİ (2005)

İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ (dekar)	AİLE SAYISI (ADET)
1-25	111.954
26-50	8.346
51-100	3.702
101-250	722
251-500	205
500'den büyük	71
TOPLAM	125.000

Kaynak: Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, İstatistik Raporları, 2006, s.7.

Manisa'daki tarımsal işletmelerin %90'ını, büyüklüğü 1-25 dekar arasında olan işletmeler oluşturmaktadır. 50 dekarın üzerinde büyüklüğe sahip tarım işletmelerinin oranı ise yalnızca %3,7 oranındadır. Bu durum Manisa'daki tarım işletmelerinin çoğunlukla küçük boyutta ve tarımsal arazilerin parça parça olduğu anlamına gelmektedir. Tarımsal işletme büyüklükleri rekabet edilebilirlik açısından oldukça küçük ve işlenen alanların dağılımı ile işletme büyüklükleri arasında dengesiz bir

¹⁶⁶ Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Manisa Tarım İl Müdürlüğü, Master Planı, 2005, s.23.

dağılım söz konusudur. Toprağın büyük bölümünü işleyen işletmeler küçük boyutlu işletmelerdir.

Manisa ili merkezinden ayrıca, 15 ilçesi ile birlikte sahip olduğu yüzölçümünün önemli bir bölümünü tarımsal faaliyetlerde kullanmaktadır. Ovalar üzerine kurulu olan ilçeler toprağın daha geniş bir bölümüne sahip olmakla birlikte daha fazla nüfus barındırmaktadır. Yayla ve dağlık bölgelerde ya da önemli ulaşım kanallarından uzakta kalan bölgelerde ise kendine has ürünler yetiştirilmekte ancak işlenen toprak ve çalışan nüfus sayısı belli bir oranı geçmemektedir.

Tablo.30 MANİSA İLİ TARIMSAL ARAZİ DAĞILIMI -2005 (dekar)

İLÇE ADI	TARLA	SEBZE	MEYVE	ZEYTİN	KULMYN. TAR. ARAZİ	TOP. TARIM ARAZİSİ	ÇAYIR MERA	ORMAN	YÜZ ÖLÇÜM
Merkez	23800	4675	10152	3565		42192	2050	44775	122500
Ahmetli	3930	900	3725	370		8925	300	9037	29800
Akhisar	45220	5815	1648	29400		82083	3820	64651	170700
Alaşehir	14125	1207	20008	910		36250	4500	21785	101500
Demirci	29455	1161	2951	496		34063	11000	58585	145300
Gölmarm.	5911	2705	909	514		10039	190	12894	27500
Gördes	17524	976	681	300		24481	130	59005	94800
Kırkağaç	11325	3241	732	7055	1080	23433	820	25051	54900
K.başı	8802	99	135	104		9150	70	356	29400
Kula	32576	2096	774	210	80	35791	760	25729	91700
Salihli	34870	3805	11058	2800	8216	60749	3550	30596	122000
Sarıgöl	10030	842	7541	300	200	19508	400	15268	35200
Saruhanlı	24377	2530	5203	7583		39693	1360	30170	83900
Selendi	30471	771	798	120		32780	5200	31989	70100
Soma	14606	1757	150	3415		19928	1940	43297	83000
Turgutlu	9370	5150	9432	765	185	26560	290	19589	47300
Toplam	316662	37730	75899	57907	9761	505628	36380	492777	1309600

Kaynak: Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, İstatistik Raporları, 2005, s.4.

MANİSA İLİ COĞRAFİ HARİTASI



Manisa ili toplam yüzölçümünün %39'nu tarım arazisi olarak kullanmakta ve Türkiye çapında sektörel açıdan tarım ağırlıklı illerin başında gelmektedir. Tarımsal arazilerin yanı sıra ormanlık alan da %37'lik bir orana karşılık gelmektedir. İlçeler içerisindeki dağılıma bakıldığında özellikle Turgutlu, topraklarının %56'sını, Salihli %49'nu, Akhisar %48'ni ve Saruhanlı % 47'sini tarım arazisi olarak kullanmaktadır. Bu ilçeler ulaşım, sulama kolaylıkları ve pazara yakınlığı ile bilinen ilçeler olarak karşımıza çıkmakta ve Manisa'daki tarımsal hasılanın önemli bir bölümünü oluşturmaktadırlar. Öte yandan Selendi, Gördes, Sarıgöl gibi ilçeler de, tarımsal arazi bakımından çok büyük topraklara sahip olmamalarına rağmen, en yüksek tarımsal nüfusa sahip ilçeler olarak kendilerini göstermektedirler.

Manisa'da Organik Tarım faaliyetleri olarak; tarımsal ürünlerde verimlilik kadar, sürdürülebilirlikle doğaya zarar vermeden kalıntısız üretim tarzı da önem arz etmektedir. Bu konuda 686 çiftçi ailesi organik ürün yetiştiriciliği ile 2003 yılında 13.346 ton ürün elde etmiştir. Bu ürünlerin 3.114 tonu kuru-yaş üzüm, 3.200 tonu elma geriye kalan 4.032 ton ise domates, biber, buğday, zeytin, nohut vb. ürünlerdir.¹⁶⁷

Tarıma elverişli olup kullanılmayan arazilere bakıldığında 9761 dekar olan bu bölüm, toplam tarım arazisinin yalnızca %2'sine karşılık gelmektedir. Buradan, Manisa'daki tarımsal nüfusun sahip olduğu toprakları, karşılaştığı çeşitli olumsuzluklara rağmen en uygun şekilde değerlendirmeye çalıştığı ve üretime aralıksız devam ettiği sonucuna varabiliriz.

Manisa'nın hayvansal varlığı incelendiğinde; toplam büyükbaş hayvan sayısı 135.690 olup, bunun % 85'ini kültür ve melez ırkı sığırların oluşturduğu görülmektedir. Küçükbaş (koyun-keçi) hayvan sayısı 708.000 civarındadır. 2004 yılı verilerine göre yıllık süt üretimi 271.911 ton, et üretimi 6.266 tondur. Kümes hayvan sayısı 7.581.200 olup, yıllık yumurta verimi 1.000.000.000 adet civarındadır. Tavuk eti üretimi 73.224 tondur. Kovan sayısı 55.719 adet olup, bal üretimi 1.037 tondur. Toplam 19 Balık üretim tesisi mevcudu ile tatlı su ve baraj göllerinde avcılık sonucu yıllık balık üretimi 288,232 tondur.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri İzmir Bölge Müdürlüğü, İstatistik Raporları, 2005, s.13.

¹⁶⁸ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Manisa İl Tarım Müdürlüğü, Hayvan Sağlığı Şubesi, Brifing Raporları, 2006, s.12.

2. Manisa Tarımında Görev Alan Kurumlar

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Manisa İl Tarım Müdürlüğü, 7 şube ile faaliyet göstermektedir. Bunlar, Proje İstatistik Şubesi, Destekleme Şubesi, Hayvan Sağlığı Şubesi, Bitki Koruma Şubesi, Çiftçi Eğitim ve Yayım Şubesi, Kontrol Şubesi ile İdari ve Mali İşler Şube Müdürlükleridir..

Ayrıca, Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı olup, özerk olarak faaliyet gösteren Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri ve Birlikleri ile Tarım Kredi Kooperatifleri de Manisa'da tarımın geliştirilmesi konusunda etkili olmaktadır. Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri özellikle çiftçilere hayvancılık desteği sağlamaktadır.

Tarımsal üretimde örgütlenmeyi, sorunların çözümüne ulaşmayı sağlamak amacıyla Manisa'da mevcut 5 adet üretici birliğinin (Sulama, Köy-Koop, Arı Üreticileri, Damızlık Sığır Yetiştiricileri, Zeytin Hastalık ve Zararlıları ile Mücadele Birliği) yanında 2004 yılında Kanatlı Hayvan Yetiştiricileri Birliği de kurulmuştur. Tarım Kredi Kooperatifleri ise çeşitli yollarla çiftçilere kaynak sağlamaktadır.

Tarım Kredi Kooperatifleri 2005 yılına kadar özellikle Ziraat Bankası kaynaklı, düşük faizli zirai krediler ile çiftçileri destekleyici olmuştur. Ancak 2005 yılında yapılan çeşitli düzenlemelerle sağlanan krediler, sadece Ziraat Bankası kaynaklı olmaktan çıkmış, farklı finans kuruluşları ve çeşitli bankalardan da krediler sağlanmaya başlanmıştır. Bunların yanı sıra çiftçilere, gübre, zirai ilaç, tarımsal araç gereçler, ırk hayvanları gibi çeşitli girdi destekleri de bu kooperatifler tarafından sağlanabilmektedir. Özellikle son yıllarda tarımdaki modernizasyon çalışmalarını çerçevesinde organik tarıma yüksek seviyede girdi ve kredi desteği sağlanmaya başlanmıştır.

3. Manisa Tarımını Geliştirmeye Yönelik Uygulanan Projeler

Tarımda yaşanan gelişmelere paralel olarak, mevcut ürün deseni yanında alternatif ürün yetiştiriciliğini yaygınlaştırmak, tarımsal hedeflere yön vermek ve yeni tarım tekniklerini üreticilere aktarmak amacıyla İl Özel İdare Müdürlüğü, Genel Bütçe ve Köylere Hizmet Götürme Birliği gibi çeşitli kaynaklarla finanse edilen projeler hayata geçirilmektedir.

Tablo 31. MANİSA İL ÖZEL İDARE BÜTÇESİNDEN UYGULANAN PROJELER-2005

PROJENİN ADI	PROJENİN MİKTARI	PROJE HARCAMALARI(YTL)	PROJE YERİ
Zeytinciliği Geliştirme	3.800da, 76000 fidan, 1250 çiftçi	156.000 (37.500'si çiftçi katkısı)	13 İlçe
Kiraz Yetiştirme	35da, 14 çiftçi, 2800 fidan	52.900 (5600'si çiftçi katkısı)	10 ilçe
Üzüm Yetiştirme	14 üretici 70da	38.750	3 köy
Sulama Sistemi		80.300	2 ilçe
Arıcılık	18 çiftçi, 150 kovan	22.800 (4500'si çiftçi katkısı)	8 ilçe
Balık Üretimini Geliştirme		10.000	
Saanen Teke	70 baş teke	47.600 (10.000i çiftçi katkısı)	5 ilçe
Çilek Üretimini Geliştirme	250.000 fidan 83 çiftçi	40.000	6 ilçe
TOPLAM		448.350	

Kaynak: Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, İstatistik Raporları, 2005, s.15.

Manisa İl Özel İdaresi kaynaklarıyla uygulanan projeler sonucunda başta meyvecilik (elma, kiraz, zeytin, ceviz, çilek vb.), farklı uygulamalarla hayvancılık (Arıcılık, Saanen Keçisi, Koyunculuk vb.) üreticiler tarafından büyük ölçüde benimsenmiştir. Bu projeler sayesinde üreticiler, gelenek haline getirdikleri ürünlerin üretimini bir yana bırakarak alternatif ürünlere doğru yönelmeye başlamışlardır. Örneğin Gördes, Demirci, Selendi ilçelerinde kiraz yetiştiriciliği, Gölarmara, Kula, Köprübaşı ilçelerinde çilek yetiştiriciliği yaygınlaşmıştır. Bu çalışmaların neticesinde kiraz alanları ve üretimi açısından Manisa, Türkiye çapında ilk sıralarda yerini almıştır.

Projeler sayesinde hem Manisa'nın tarımsal ürün yelpazesi ve tarımsal hasılası genişlemekte hem de üreticiler yeni ürünlere yönelerek farklı alanlarda uzmanlaşmaya başlamaktadırlar. Manisa topraklarının ve tarımda faaliyet gösteren nüfusun çok değişik ürün çeşitlerini benimseyecek kapasitede olması, Manisa'nın tarım alanındaki gücünü çok farklı boyutlara taşıyabilmektedir. Ancak bu noktada önemli olan, projeler aracılığıyla sağlanacak kaynakların doğru, verim sağlayabilecek ve gelecek vaat edecek üreticilere iletilmesidir.

İl Özel İdaresi tarafından desteklenen projelerin yanı sıra Genel Bütçeden, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla gerçekleştirilen projelerde, üreticiler için kaynak sağlamaktadır. 2005 yılında Genel Bütçe kaynaklı olarak 131.300 YTL, Köylere Hizmet Götürme Birliği kaynaklı olarak 51.600 YTL, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı kaynaklı olarak da 2.780.000 YTL'lik çeşitli kalemlerden oluşan projeler uygulanmıştır.

Köy Merkezli Tarımsal Üretim Destek Projesi kapsamında Manisa merkez ilçe dahil 15 ilçede 2004 yılında 18, 2005 yılında ise 20 Tarım Danışmanı görevlerini başarı ile yerine getirmektedirler. Tarım Danışmanları tarımsal kalkınma, verim ve kalite yükseltme çalışmalarının yanında, görev yaptıkları bölgenin altyapı, yol ve benzeri sorunları ile de ilgili kurumlarla koordinasyon ve çalışmalarda bulunmaktadır.

Avrupa Birliği sürecinde Manisa Tarımı, coğrafi konumu, iklimi, potansiyeli, ve insan kaynakları ile Türkiye tarımsal ürünler üretimi ve ihracatında önemli iller arasında yerini almıştır. Mevcut sivil toplum örgütleri ile beraber; üretim maliyetlerinin düşürülmesi, birim alandan alınan verimin arttırılması, yeni teknolojilerin sahaya aktarılması, üretilen ürünlerin kaliteli olması, en iyi şekilde dünya pazarlarına ulaştırılması, hem borsa konusunda hem de pazar bulma açısından ilgili birimlerce çalışmalar yapılmaktadır.

III- MANİSA TARIMINDA UYGULANAN DESTEKLEMELER

A) MANİSA'DA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN GELİŞİMİ

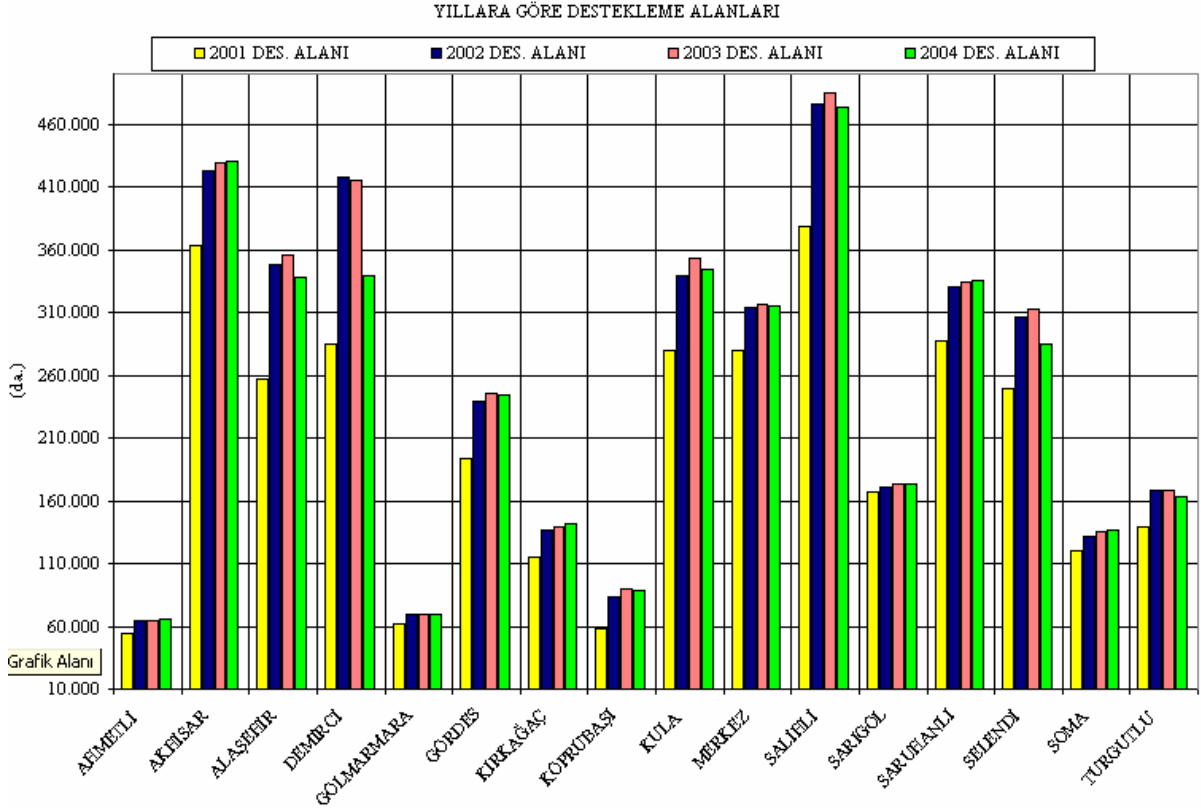
Manisa tarımında gerçekleştirilen desteklemeler, uzun yıllar Türkiye'de uygulanan destekleme politikalarına paralel olarak gelişmiştir. Desteklemelerin büyük çoğunluğu fiyat ve alım yoluyla desteklemeler ya da diğer bir ifadeyle fiyat garantisiyle destekleme alımları şeklinde olmuştur. KİT'ler ve TSKB aracılığıyla yürütülen destekleme alımlarının yanı sıra tarımsal kredilere ve başta gübre olmak üzere girdilere yönelik sübvansiyonlar da uygulanmıştır. Bu kapsamda, ürünün yüksek fiyatla kamu kuruluşları tarafından satın alınması ve girdilerin düşük fiyatla kamu kuruluşları tarafından satılması ile destekleme süreci tamamlanmaktadır.

Destekleme alımları ile devlet, birçok tarımsal ürünü hasattan önce veya hasadı izleyen günlerde belirli bir fiyattan satın almayı taahhüt etmektedir. Taban fiyatı denilen bu fiyattan bazı ürünlerin bir kısmı, bazı ürünlerinde tamamı kamu kuruluşlarınca satın alınmaktadır. Örneğin Manisa'da, tütün ve üzümde uzun yıllar belirli bir fiyat garanti edilerek üreticiler, ürettikleri ürünün kalitesine göre bu fiyatın altına inilmemesi şartıyla devlet tarafından desteklenmişlerdir.

Ürünlerin bu şekilde taban fiyatı ile desteklenmesi, üreticiler için belli bir fiyatın garanti edilmesi sonucunda gelir ve fiyat dağılımında eşitsizlikleri beraberinde getirmiştir. Ayrıca ürününü belli bir fiyattan satacağını bilen üretici kalite konusunda

çok da özen göstermemiştir. Devletin tekeli olarak piyasada yer alması, hem bütçe üzerinde ciddi yükler oluşturmuş hem de üreticiler arasındaki gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir.

Şekil 7. MANİSA İLİNDE TARIMSAL DESTEKLEME ALANLARI



Kaynak: Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, İstatistik Raporları, 2005, s.5.

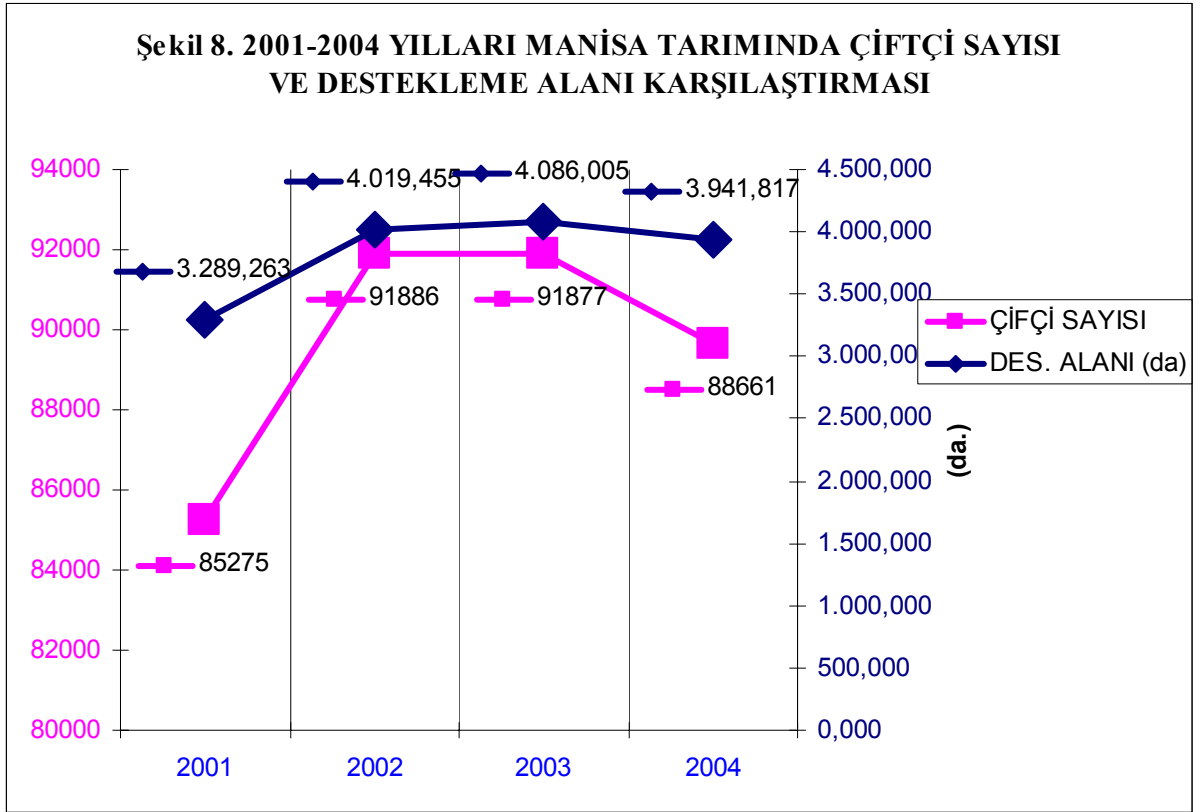
1

Manisa'daki tarımsal destekleme alanlarına bakıldığında yıllar itibariyle en çok desteği Salihli ve Akhisar ilçeleri almıştır. Bu ilçeler aynı zamanda en yüksek tarımsal alana sahip olan ilçelerdir. Manisa'nın toplam tarımsal hasılası ve tarımsal alan dağılımı dikkate alındığında en yüksek paya sahip olan ilçeler, desteklemelerden en yüksek ölçüde yararlanan ilçeler olmuşlardır. Son 5 yıllık süreç dikkate alındığında 2003 yılı en yüksek değerlere ulaşılan yıl olmuştur. 2003 yılından sonra Manisa'daki desteklemelerde kayda değer bir düşüş gözlemlenmektedir.

Fiyatlar ve alım yoluyla desteklemelerin yanı sıra Manisa'da girdi destekleri de önemli bir yer tutmuştur. Girdi desteklerinin en önemli kalemi olan gübre ile birlikte, tohum desteği, tarımsal ilaç desteği, projeli hayvancılık destekleri de üreticilerin desteklenmesinde kullanılan belli başlı araçlardır.

Manisa’da girdi sübvansiyonları, üretimde girdilerin kullanılmasının teşvik edilmesi yoluyla verim artışını sağlamak için yaygın bir biçimde uygulanmıştır. Tarımsal destekleme politikaları içinde girdi fiyatlarının düşük tutulması ve böylece tarımsal üretimin artırılması politikası uzun yıllar ağırlığını korumuştur. Girdi sübvansiyonları aynı zamanda, girdileri yurt içinde üreten yerli sanayileri korumak için konulan ithalat kısıtlamalarının, iç fiyatlara bir çeşit dolaylı vergi şeklinde yansımaları telafi etmek amacıyla uygulanmıştır.

Manisa’da tarım sektöründe girdi maliyetlerinin düşürülmesinde etkili olan tarımsal kredilere uygulanan düşük faiz oranları da geniş yer bulmuştur. Kredi yoluyla sağlanan sübvansiyonlar, bir tür girdi sübvansiyonu olarak kabul edilse de kredilerin birçok girdinin temini amacıyla kullanılması da sözkonusudur.



Kaynak: Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, İstatistik Raporları, 2005, s.4.

Manisa’da gerek fiyat müdahalesi gerekse primler ya da girdi destekleri şeklinde, yaklaşık 4 milyon dekar alan desteklemeye tabi olmaktadır. 2001 yılında geçirilen ekonomik krizin bir faturası olarak tarımsal desteklemeler ve desteklemeye tabi çiftçi sayısında düşüş gerçekleşmiştir. İzleyen yılda ise ciddi bir toparlanma olmakla birlikte 2003 yılında desteklenen alan ve desteklemeye tabi çiftçi sayısı en üst

seviyeye ulaşmıştır. 2003 yılından 2004 yılında geçişte desteklenen alan miktarında %3'lük azalma gerçekleşirken, desteklemeye tabi çiftçi sayısında %3,6'lık bir azalma sözkonusudur. Desteklemeye tabi çiftçi sayısında meydana gelen bu düşüş grafiğinin Manisa'daki tarımsal nüfusun büyük ölçüde sanayileşme ile birlikte azalması nedeniyle gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

Desteklenen alan ve desteklemeye tabi çiftçi sayısındaki azalmada, ülke çapında uygulanan tarımsal destekleme politikalarının etkisi de büyüktür. Uluslararası düzeydeki anlaşmalardan doğan yükümlülükler ve Dünya'da meydana gelen gelişmeler ışığında belirlenen tarım politikası, desteklemeleri azaltan bir tarım politikası şeklinde gerçekleşmektedir. Desteklemelerde gerçekleşen azalmalar tüm Türkiye'de olduğu gibi Manisa'da da kendisini göstermektedir.

B) MANİSA'DA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN İNCELENMESİ

1. Manisa'da Tarımsal Desteklemede Kullanılan Araçlar

a) Doğrudan Gelir Desteği ve Çiftçi Kayıt Sistemi

2000 yılından itibaren tüm Türkiye çapında uygulanmaya başlanan Tarım Reformu kapsamında, Manisa'da tarımsal desteklemeler yapısal olarak büyük bir değişikliğe uğramıştır. Fiyat ve alım yoluyla destekleme, girdi destekleri ve ürüne prim ödemeleri gibi desteklemeler büyük ölçüde azaltılarak bunların yerine Doğrudan Gelir Desteği (DGD) sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Doğrudan Gelir Desteği sisteminde üreticiler, üretimden bağımsız olarak sahip oldukları arazi üzerinden desteklemeye tabi tutulmaktadırlar. Diğer birçok desteklemenin yerine ikame edilen bu yöntemin uygulanması üreticinin destek anlayışında zorunlu bir değişikliğe neden olmaktadır.

Tablo 32. MANİSA TARIMINDA DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ ÖDEMELERİ

2001		2002		2003		2004		2005	
Çiftçi sayısı	Destek Tutarı (YTL)	Çiftçi sayısı	Destek Tutarı (YTL)	Çiftçi sayısı	Destek Tutarı (YTL)	Çiftçi sayısı	Destek Tutarı (YTL)	Çiftçi sayısı	Destek Tutarı (YTL)
85.275	32.892.629	91886	54.262.639	91877	64.152.359	89661	55.486.363	89670	39.418.167

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal Üretimi Geliştirme Müdürlüğü TUGEM, <www.tugem.gov.tr/tugemweb/odenek_odemeler.html>, Erişim tarihi: 12.03.2006, Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, 2006.

Doğrudan gelir ödemelerinin üreticilere ulaşmasında gerekli kayıtların gerçekleştirilmesi için 2000 yılından itibaren Çiftçi Kayıt Sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Çifti Kayıt Sistemi ile arazi sahiplerinin, arazilerine, üretim miktarlarına, sahip oldukları tarımsal teçhizata ilişkin kayıtlar tutulmaktadır. Diğer bir ifade ile doğrudan yapılan ödemeler, Çiftçi Kayıt Sistemiyle belirlenen veriler doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Hangi üreticiye ne ölçüde ödeme yapılacağına ilişkin kayıtları içeren bu sistemde, kayıt yaptıran çiftçilerin sayısında yıldan yıla bir artış gözlenmektedir. Doğrudan ödemelerin Çiftçi Kayıt Sistemine göre gerçekleşmekte oluşu çiftçilerin kayıt altına girmelerini özendirici hale getirmektedir

Tablo33. MANİSA'DA ÇKS KAPSAMINDA DGD BAŞVURULARI-2006

İLÇE	BAŞVURAN ÇİFTÇİ
AHMETLİ	1.735
AKHİSAR	10.449
ALAŞEHİR	8.735
DEMİRCİ	5.849
GÖLMARMARA	1.509
GÖRDES	4.784
KIRKAĞAÇ	3.697
KÖPRÜBAŞI	1.599
KULA	5.887
MERKEZ	7.111
SALİHLİ	8.512
SARIGÖL	4.871
SARUHANLI	7.018
SELENDİ	4.461
SOMA	3.392
TURGUTLU	4.397
TOPLAM	84.006

Kaynak: Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, İstatistik Raporları, 2006, s.15.

Öte yandan Çiftçi Kayıt Sistemi ile Manisa tarımının bütünüyle ilgili yapılacak araştırmalarda ve uygulanacak projelerde gerekli olacak verilerin sağlanması büyük bir kolaylık sağlamaktadır. Ayrıca hangi bölgede hangi ürünün daha verimli olacağı ve

daha çok getiri sağlayacağı noktasında bu kayıtlardan sağlanan bilgilerden yararlanılması da söz konusudur.

Fiyatlar ve alım yoluyla destekleme yönteminin büyük ölçüde terk edilmesi ile Manisa açısından hem bütçe üzerinde oluşan yükler de azalma sağlanmış, hem de desteklemelerde getirilen yenilikler ile tarımsal destekleme uygulamaları daha rasyonel bir çerçeveye oturtulmuştur.

Tablo 34. MANİSA'DA TARIMSAL DESTEKLEMELERİN DAĞILIMI

DESTEKLEME TÜRÜ	YILLAR İTİBARIYLA YAPILAN DESTEKLEMELER (YTL)				
	2001	2002	2003	2004	2005
Doğrudan Gelir Desteği	32.892.629	54.262.639	64.152.359	55.486.363	39.418.167
Yem Bitkileri Desteği	546.291	685.398	1.145.741	1.640.995	1.629.337
Suni tohumlama	419	1.934	9.289	58.020	240.476
Sertifikalı Düve Alımı	20.523	61.016	25.770	68.943	82.595
Arıcılık			616	2.120	24.936
Buzağı			1.120	25.960	26.968
Su Ürünleri			5.832	39.748	244.975
Hayvancılık Des. Toplamı	20.942	62.950	42.628	194.791	619.950
Kütlü Pamuk	18.200.000	11.353.138	14.117.367	11.389.682	2.566.667
Tarımsal Amaçlı Mazot			7.837.937	7.967.710	10.174.827
Zeytinyağı	5.200	183.975	218.147	226.466	355.823
Süt Teşvik		464.265	822.889	1.733.568	2.569.117
Et Teşvik				1.001.033	1.043.436
Mısır					1.287.322
Kanola				6.553	359
Kimyevi Gübre					3.935.973
Hububat					1.239.325
Sertifikalı Tohum					29.942
Prim Ödemeleri Toplamı	18.205.200	12.001.378	22.996.340	22.325.012	23.202.791
Tarımsal Amaçlı Koop. Des.		409.820	40.000		
TOPLAM	51.665.062	67.422.185	88.377.068	79.647.161	64.870.245

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal Üretimi Geliştirme Müdürlüğü TUGEM, <www.tugem.gov.tr/tugemweb/odenek_odemeler.html>, Erişim tarihi: 12.03.2006, Manisa İl Tarım Müdürlüğü Proje İstatistik Şubesi, 2006.

Manisa'da tarımsal desteklemelerin dağılımı incelendiğinde, Tarım Reformu ile birlikte uygulamaya başlanan projeler ağırlığını korumaktadır. DGD, 2001 yılında tüm desteklerin %63'nü karşılık gelirken 2005 yılında bu oran %60 düzeyine denk gelmiştir. DGD'nin bu kadar yüksek oranlarda seyretmesinin temel nedeni, fiyat desteği ve bazı girdi destekleri gibi desteklemelerin kaldırılarak bu çatı altında toplanmasıdır. DGD sistemi ile desteklemelerdeki dağılık yapı ortadan kaldırılmak istenmiş, ayrıca

çiftçilerin kaydedilmesi ile desteklerin direkt olarak üreticilere ulaştırılması hedeflenmiştir.

DGD'nin ülke genelinde daha kolay yaygınlaştırılmasını sağlamak amacıyla gerekli belgelerin sağlanmasında çeşitli vergi muafiyetleri öngören yasal düzenlemeler getirilmiştir. DGD ve alternatif ürün ödemelerinde gerekli kayıt ve belge örnekleri için tapu harcı, eğitime katkı payı, özel işlem vergisi ve döner sermaye ücreti alınmaması hükme bağlanmıştır. DGD'nin uygulanma aşamasında tarla sahiplerine dekar başına hesaplanmak suretiyle ödeme yapılmaktadır.

Ancak DGD sisteminde 2003 yılından itibaren bir düşüş gerçekleşmiştir. DGD ödemeleri 2004 yılında, 2003 yılına göre %13 oranında azalırken, en büyük düşüşü 2004 yılından 2005 yılına geçişte %29'la göstermiştir. DGD sistemi üründen ve üretimden bağımsız, sadece arazi miktarına bağlı bir destekleme sistemi olduğundan tarımsal üretime katkısı tartışılır hale gelmiştir.

Manisa uygulamaları incelendiğinde, tarlasını kiraya veren arazi sahiplerinin üretim yapmadıkları halde bu destekten yararlandıkları, miras yoluyla el değiştiren arazilerin üretim yapmadan bu desteği aldıkları ve miras sahiplerinin bu ödemeleri paylaştığı görülmektedir. Bunun yanı sıra sahip olduğu araziye çeşitli yollarla olduğundan fazla gösteren ve bu şekilde kayıt altına aldırılan üreticilere bu destekler yoluyla haksız gelir transferi yapılmıştır.

Ayrıca Manisa'da, tarımsal arazi dağılımındaki parçalanmışlık ve küçük ölçekli işletmelerin çokluğu göz önüne alındığında, kalabalık aile işletmelerinin arazileri parça parça kaydettirerek bu destekten daha fazla yararlanmaları gibi durumlar da söz konusudur. Bu nokta da Çiftçi Kayıt Sisteminin yetersiz olması, kadastro işlemlerinin henüz tamamlanamamış olması, arazi miktarına dayalı yapılan ödemelerle gerçekleştirilen bu sistemin uygulanmasında bu gibi aksamalara neden olmaktadır.

Sonuç olarak DGD sisteminin sağlamış olduğu destek üreticiye tam anlamıyla yansımamaktadır. Manisa örneğinde de görüldüğü gibi 2003 yılından itibaren DGD ödemelerinde gözle görülür bir azalma meydana gelmiştir. Bunun yanında DGD ödemelerinin azalmasıyla oluşan fark destekleme prim ödemelerine kaydırılmıştır.

b) Yem Bitkileri Desteği

Manisa tarımındaki ana destekleme kalemlerinden birisi yem bitkileri desteklemesidir. Bu desteklemeler ile hayvancılıkla uğraşan çiftçilerin ucuz girdi

sağlaması hedeflenmiştir. Yem bitkisi desteklemelerinde, desteklenen yem bitkilerini üreten üreticilere ucuz girdi sağlanmakta ve bu bitkilerin üretim miktarlarına göre destekleme ödemesi yapılmaktadır. Hayvancılık faaliyetlerini dolaylı olarak etkilediğinden dolayı ayrı bir destekleme türü olarak incelenmektedir. Yem bitkilerine yapılan destekleme ödemeleri 2001 yılından 2005 yılına gelinirken yaklaşık %200'lük bir artış gerçekleşmiştir.

c) Hayvancılık Desteklemeleri

Hayvancılık desteklemeleri de Manisa tarımında önemli bir yer tutmaktadır. Her ne kadar Manisa'da bitkisel üretim potansiyeli, hayvansal üretime oranla çok yüksek düzeylerde gerçekleşse de, günümüz gıda sektöründe önemini koruyan hayvansal ürünlerin üretimi için desteklenmeleri Manisa açısından önem taşımaktadır. Çeşitli kalemlerde hayvancılığa yapılan desteklemeler Tarım Reformu kapsamında yıldan yıla artış göstermiştir. 2001 yılında hayvancılığa yapılan desteklemeler 20.942 YTL tutarında gerçekleşirken, 2005 yılına gelindiğinde bu miktar 619.950 YTL'yi bulmuştur. Ayrıca Manisa tarımında, birçok bölgede bitkisel üretimi terk ederek büyük çapta hayvancılık tesislerine yatırım yapan üreticilerin artışı göze çarpmaktadır.

d) Destekleme Prim Ödemeleri

Destekleme prim ödemeleri Manisa tarımındaki destekleyici unsurlar arasında önemini korumaktadır. Prim ödemeleri, tarımsal amaçlı kullanılan mazot, kimyevi gübre, sertifikalı tohum gibi girdi destekleri şeklinde olduğu gibi, zeytinyağı, pamuk, mısır gibi ürünlere ödenen primler şeklinde de uygulanmaktadır. Ayrıca hayvancılıkla ilişkili olarak süt üretimine 2002, et üretimine de 2004 yılından itibaren teşvik primi uygulamasına başlanmıştır.

Son beş yıllık süreç değerlendirildiğinde destekleme prim ödemeleri %27 oranında artış göstermiştir. 2002 yılında gerçekleşen düşük seviyedeki desteklemeden sonra 2003-2005 yılları arasında prim ödemeleri aynı düzeyde kalmış ancak prim ödenen mahsul ya da girdilerde değişiklikler olmuştur. Prim ödemesi yapılacak ürün ya da girdilerdeki değişiklikler de üretimi özendirilecek ürün, ihraç olanakları yüksek olan ürünlerin teşviki, üretimde en yüksek verimliliği sağlayacak girdinin seçilmesi gibi nedenler büyük rol oynamaktadır.

Manisa'da tarımsal amaçlı mazot desteklemeleri 2003 ve 2004 yıllarında DGD ödemeleriyle birlikte gerçekleştirilmiştir. Mazot desteği altında destek alan üreticinin,

bu tutarı ne ölçüde tarımsal faaliyette kullandığı konusunda bir tespitte bulunmak oldukça zordur. Tarımsal makinelerde kullanılan ve üreticiler için çok önemli bir girdi olan mazotun desteklenmesi önemli olmakla birlikte, tarımsal amacın ne kadarına hizmet için kullanıldığı konusunda bir denetleme mekanizması mevcut değildir.¹⁶⁹

Tarımsal ihracatta önemli bir kriter olarak değerlendirilen sertifikalı tohum uygulaması da 2005 yılından itibaren Manisa tarımında yaygın olarak kullanılmıştır. Uluslararası piyasalarda rekabet gücünün artırılması için, sertifikalı tohumlar kullanılarak yetiştirilen ürünlerin pazara sunulması gerekmektedir. Ancak sertifikalı tohumların, serbest piyasadan alınan tohumlara göre daha yüksek maliyetlere neden olması üreticilerin bu uygulamayı benimsemelerine engel olmuştur. Devlet bu noktada devreye girerek, sertifikalı tohum kullanımını teşvik için desteklemede bulunmuş, üreticilerin artan maliyetlerden etkilenmesinin önüne geçmiştir. Sertifikalı tohumla birlikte organik tarımda geliştirilmesi, tarımsal ihracat için önemli atılımlardan birisi olacaktır.

2. Manisa'da Tarımsal Desteklemelerin Değerlendirilmesi

a) Manisa Tarımında Desteklemelerin Durumu

Manisa ilinde hızlı bir ivmeyle gerçekleşen sanayileşme hareketi, nüfusun köyden kente doğru göçünü büyük ölçüde tetiklemiştir. Ülke genelinde benimsenen tarım sektörünü daraltma politikası sonucunda kırsal nüfusun tarımı terk ederek sanayi sektörüne doğru bir hareketlilik meydana getirdiği gözlemlenmektedir. Bunun yanı sıra Manisa tarımı bu yönelişe rağmen yine de tarımsal potansiyelini devam ettirmektedir.

Tarımsal üretimi terk eden üreticilerin neden böyle bir tercih yaptıklarının belirlenmesinde fayda vardır. Destekleme politikalarının verimsiz olduğu noktalar, tarımsal fiyat oluşumunda meydana gelen istikrarsızlıklar gibi nedenlerle tarım dışı sektöre yönelmeler süregelmektedir.

Örneğin alternatif ürün projeleri ile yıllar boyu aynı ürünü üretmeye alışmış üreticilerin, başka bir ürüne yönelmeleri ilk planda verim ve işgücü kaybını beraberinde getirmiştir. Üreticilerin yeni ürüne tam kapasite ile yönelmesi için alt yapısal hazırlığın önceden tamamlanması gerekmektedir.

¹⁶⁹ Fahri YAVUZ, Sibel TAN, İlkay DELLAL, Y.Erdal ERTÜRK, “*Tarım Sektöründe Kullanılan Motorinin Sübvanses Edilmesinin Türkiye Tarımına Olası Etkileri*”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2004.

Tarımın yapısal bir özelliği olan fiyat istikrarsızlığı, yüksek verim elde eden üreticilerin bile gelir kaybına uğramalarına neden olmaktadır. Üreticilerin yeteri ölçüde ürününü pazarlayamaması da bunun bir nedenidir. Tarımsal pazarlamayı teşvik edici kredilerin Manisa tarımında uygulamaya sokulması gerekmektedir. Düşük faizli uygulanan bu krediler verim elde etmiş üreticilerin, pazar koşullarından olumsuz etkilenmelerinin önüne geçebilecektir.

Desteklemelerin üretimin hangi safhasında uygulanacağı da çok önemlidir. Manisa tarımının geleneksel üretim yapısını terk ederek yeni üretim yelpazesine geçtiği bir ortamda Çiftçi Kayıt Sistemi gibi yapısal faydaları doğuracak bir sistemin verimli kullanımı ile alternatif üretim koşulları daha hızlı sürede gerçekleştirilebilir. Üreticilerin yıllar itibariyle oluşturduğu katma değer gözlemlenerek optimum ürüne yönelmesi sağlanabilir.

Kayıt sistemi ile sağlıklı bir şekilde gözlemlenen üreticinin, öncelikle üretim anında desteklenmesi sağlanmalı ardından üretim sonrasında destekleme kullanılmalıdır. Verimli bir üretimi gerçekleştiremeyen üreticilerin, pazara giriş sürecinde desteklenmesinin pek bir faydası olmayacaktır.

Türkiye genelinde olduğu gibi Manisa'da da Doğrudan Gelir Desteği ödemelerinin, üretimi özendirici şekilde uygulanması gerekmektedir. Yapılacak gelir ödemelerinin üretimin safhalarına göre sınıflandırılarak verilmesi, üreticinin üretim sürecinde gözlem altına alınması ile gerçekleştirilebilir. Bu sayede ödemeler üretimi teşvik edici bir boyut kazanabilecektir.

Tarımsal desteklemenin genel anlamda üretim baz alınarak yapılması Türkiye tarımının bir göstergesi olan Manisa tarımının da en büyük ihtiyacıdır. Diğer bir ifadeyle desteklemenin Doğrudan Gelir Desteğinin uygulanışında olduğu gibi toprak esas alınarak değil, üretim safhalarına dağıtılarak uygulanmalıdır.

Dikkat edilirse Manisa'nın temel ürünleri olarak adı geçen tütün ve üzümüne yönelik bir destekleme bulunmamaktadır. Aksine tütüne alternatif ürün projesi gibi uygulamalarla üreticiler farklı alanlarda üretim yapmaya teşvik edilmektedirler. TEKEL'in öncelikli yıllarda yapmış olduğu alımlarda karşılaşılan zararlar ve bu kurumun özelleştirilmesinin gündeme gelmesi tütün üreticilerini olumsuz etkilemiştir. Ayrıca Dünya'da her sektörde olduğu gibi tarım sektöründe de kendini gösteren Çin baskısı üretimi etkilemiştir. Manisa'da üretilen tütün maliyetinin çok daha altında fiyatlarla ithal edilen Çin tütünü kuşkusuz tüm pazarı olumsuz etkilemiştir. Devlet bu

konuda ithalat engeli koymadığı takdirde, Manisa tarımında tütün üretimi yok olmaya mahkum olmaktadır.

Tütün üretiminin ciddi bir bölümünü oluşturan Gördes ilçesinde tütün üreticileri, özellikle 2005 ve 2006 yıllarında kota fazlası ürünlerini satamamış, ciddi bir gelir kaybına uğramıştır. Manisa'da tütün üretimi için alınması gereken önlem, desteklemelerden daha öte pazarın ve fiyatların koruma altına alınmasıdır. Aynı durum üzüm içinde geçerli olmuş üreticiler ciddi mağduriyetlere uğramışlardır.

Manisa'da tarımsal desteklemelerin her yıl değişen türlerde uygulanıyor olması, destekleme yapısının bütünü hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını zorlaştırmaktadır. DGD ödemeleri dışındaki diğer desteklemelerin her yıl miktar ve içerik olarak değişiklik göstermesi istikrarsız bir tablo ortaya koymaktadır. Hangi desteklemenin ne ölçüde fayda sağladığı, hangi desteklemeye daha çok ağırlık verilmesi gerektiği yönünde karar verilebilmesi, bu istikrarsız tablo nedeniyle zorlaşmaktadır. Belli bir destekleme modelinin seçilmesi ve istikrarlı bir şekilde uygulanması gerekmekte, desteklemelerin populist etkilerden ve çeşitli baskılardan arındırılması gerekmektedir.

Manisa'daki üreticilerin üretimin normal koşullarında olduğu kadar doğal afet gibi olumsuz durumlarda da desteklenme ihtiyacı bulunmaktadır. Günümüzün en önemli doğa problemi olan kuraklık gibi durumlar üretimi bütünüyle etkilemektedir. Üreticilerin gelir kaybından başlayarak, arzdaki düşüğe paralel olarak gelişen fiyat yükselmelerine kadar aynı şekilde tüketiciler de olumsuz etkilenmektedir.

Manisa'daki tarımsal üretimin önceki yıllara kıyasla daha düşük potansiyelle gerçekleşmesi, sanayi hareketinin yanı sıra üreticileri gelir kayıplarının da bir sonucudur. Çoğu bölgede tarımsal faaliyete konu olan üretimin artık desteklemeler olmadan yapılamaması sözkonusudur. Elbette ki bu durum desteklemeleri kaçınılmaz kılmakla birlikte devlet bütçesinin de değişmez bir kalemi haline gelmiştir.

Tarımsal desteklemenin ülke genelindeki karmaşık ve düzensiz uygulamaları Manisa tarımında da kendini göstermiştir. Üreticiler fiyat desteği veya destekleme alımları gibi çoğu desteklemeyi üretimin bir safhası olarak görmüşlerdir. Kuşkusuz bu durum destekleme olgusunun üreticiler tarafından yanlış algılanması olarak açıklanabilir. Yapılacak yanlış desteklemelerin bütçede oluşturacağı yükler üreticilere gelir kaybı olarak geri dönebilmektedir. Bu anlamda desteklemelerin üretim esas alınarak yerinde uygulanması ve desteklemenin verimliliğini ölçebilecek

mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Manisa’da yapılabilecek bu tür bir uygulama ülke tarımı açısından da ışık tutabilecektir.

b) Manisa Tarımında Uygulanacak Yeni Desteklemeler

2006 yılında Manisa tarımında ilk defa enerji desteği uygulamaya konulmaktadır. Üreticiler için ciddi bir girdi ve maliyet unsuru olan elektrik kullanımına belirli bir oranda destekleme yapılması kararlaştırılmıştır. Buna göre Çiftçi Kayıt Sistemi doğrultusunda, Manisa’da 2146 çiftçiye 626.118 YTL destekleme ödemesi yapılması öngörülmektedir.¹⁷⁰ Enerji desteği altında yapılacak ödemelerde, kullanılan elektriğin gerçekten tarımsal amaçlı olarak kullanılması şartı aranmaktadır. Elektrik tüketiminin oluşturduğu maliyeti önemli ölçüde indirecek olan bu desteklemeden verim elde etmek için, gerçekten tarımsal üretimde kullanılan enerji için ödenmesi gerekmektedir

Avrupa Birliği uyum sürecinde Manisa tarımı, tüm Türkiye’de olduğu gibi, gerçekleştirilecek yeniliklerden payını alacaktır. Bu noktada, uyum sürecinin kapsadığı yenilikler, tarım sektöründe faaliyet gösteren üreticiler için birçok maliyeti de beraberinde getirmektedir. Örneğin tarımsal teçhizatların yenilenmesi, gıda güvenliği konusunda getirilen kısıtlamalar, üretim sürecinde gerçekleştirilen modernizasyon çalışmalarının kısa bir sürede gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Üreticilerin bu reformlara uyum sağlarken, gelir ve refah kaybına uğramamaları için gerekli düzenleme ve desteklerin verilmesi gereklidir.

Örneğin Arazi Topluştırma Projesi, Manisa gibi tarımsal işletmelerin çoğunluğunu 25 dekarın altında büyüklüğe sahip işletmelerin oluşturduğu bir bölgede uygulanması oldukça zor bir projedir. Arazi Topluştırma Projesinin temelinde, üretim yapılacak arazilerin minimum 250 dekar büyüklüğünde olması öngörülmektedir. Büyük bir tarımsal nüfusa sahip olan Manisa’da bu uygulama ne şekilde ve hangi finansal kaynakla hayat geçirileceği henüz belirsizliğini korumaktadır.

Yine uyum sürecinde üreticileri yakından ilgilendiren Alternatif Ürünlerin Desteklenmesi projesinde özellikle tütün üreticilerinin farklı ürünlere kaydırılması amaçlanmaktadır. Ancak üretiminde değişikliğe giden üreticilerin teknik ve maddi

¹⁷⁰ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Manisa İl Tarım Müdürlüğü, 2006, <www.manisatarim.gov.tr>, Erişim Tarihi 20.03.2006.

açıdan yeterli ölçüde desteklenmediği ve uyguladıkları değişimden gelir kayıplarının oluştuğu görülmektedir.

Manisa tarımı destekleme yapısında, AB ye uyumlaştırmasını hızlı bir biçimde devam ettirmektedir. Destekleme uygulamalarında karşılaşılan çeşitli olumsuzluklara rağmen, uluslararası rekabet gücünü artırıcı nitelikteki desteklemelerle Manisa tarımı kendisini geliştirmede büyük bir ivme kazanacaktır. Bu konuda üreticilerin, fayda sağlamalarının uzun bir dönemi kapsamaması söz konusudur. Üreticilerin, uyum sürecinde karşılaşacakları zorlukların en aza indirilmesine ve tarımsal gelişime ilişkin uzun dönemli perspektiflerin benimsenmesi gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tarım politikaları, geniş bir etki alanına sahip olması nedeniyle, ülkelerin; ekonomik, sosyal ve siyasal politikalarının en önemli parçası olup, sektörel yapısı gereği tarım sektörü devlet müdahalelerini zorunlu kılmaktadır. Bu müdahalelerin ülkelere göre amaç ve araçları farklılık gösterse de, mutlak hedef; üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlanmasının yanı sıra, tüketicilere uygun fiyatla yeterli ürün arzının garanti edilmesi şeklinde özetlenebilir.

Destekleme uygulamaları ülke tarım politikalarına uygun olmalı, kalkınma planları ile belirlenen hedeflere ulaşılmasında etkin bir araç olarak kullanılabilmesi ve politika hedefleriyle çelişen uygulamalara yer verilmemelidir. Hedefleri ve araçları iyi tespit edilmiş, siyasi amaçlardan arındırılmış, uzun vadeli bir tarım politikası ve bu çerçevede dinamik, şartlara uyum sağlayabilecek ve ihtiyaçlara cevap verebilecek destekleme politikaları tespit edilmelidir.

Tarımsal Destekleme Politikaları oluşturulurken; ekonomik etkinliğin artırılmasının yanı sıra, tarım sektörünün gelir ve istihdam açısından ekonomideki yeri, tarımsal işletmelerin yapısı, göç olgusu ve kamu finansmanı üzerindeki doğrudan etkilerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Bu analizlerin ürün bazında yapılması daha sağlıklı sonuçların alınmasına katkıda bulunacaktır.

Türkiye ekonomisi yanlış belirlenen öncelikler ve politikalar nedeniyle önemli bir borç yükü altında olup, bütçe gelirlerinin çok büyük bir bölümünü faiz ödemelerine ayırmak zorunda kalmıştır. Bu bütçe yapısı içinde de tarıma ayrılan kaynakların sektörün yapısal sorunlarını çözmesi mümkün değildir. Ülkemizde tarıma ayrılan kaynakların mevcut düzeyde kalması halinde, Türkiye'nin tarım ürünlerinde de çok büyük bir pazar olması kaçınılmaz hale gelecektir. Bu nedenle kamu maliyesi bir an önce disipline edilmeli, kayıt dışı ekonomi önlenerek gelirler artırılırken, harcama reformuyla da giderler azaltılmalıdır. Böylece tarım için daha fazla kaynak ayrılacaktır.

Tarımsal yapıya ilişkin sorunların başında: tarım işletmelerinin küçük ölçekli, çok parçalı ve dağınık yapısı, düşük verimlilik, tarım nüfusunun çokluğu, üretim ve pazarlama altyapılarındaki yetersizlikler ile örgütsüzlük gelmektedir. Bütün bu yapılarda, bütünsel bir iyileşme ancak uzun vadede mümkün olabileceği gibi, mali ve teknik açıdan da ülke olanaklarını ulusal düzeyde zorlayacaktır. Bu sorunun çözümü sadece tarım politikası kapsamındaki uygulamalarla mümkün değildir. Sorunun genel ekonomi düzeyinde ele alınması gerekmektedir.

Türkiye’de tarım sektörünün içinde bulunduğu sorunlar, küreselleşme süreci ve AB’ye uyumun gereklerine bağlı olarak tarımda yeniden yapılanma zorunludur. Bu çerçevede uygulamaya konulan Tarım Reformunda, tarıma ilişkin olarak belirlenen ve tarımın kamu maliyesinde yarattığı yükün azaltılmasını esas alan politikaların, yeniden gözden geçirilmesi faydalı olacaktır. Bu nedenle, öncelikli olarak tarım politikasının belirlenmesine ilişkin yeni bir kurumsal yapılanma, ardından da politika içeriklerinin yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

AB’ye tam üyelik açısından bir ön koşul oluşturan Ortak Tarım Politikasına uyum, en önemli konulardan birisidir. Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarının hatta tarıma yönelik yapısal ve kalkınma politikalarının finansmanının tek elden yürütülmesi için tarım politikaları destekleme fonu, “Ulusal Fon” adı altında yürütülmelidir. Bu amaçla, Ulusal Fon oluşturulmuş ve 8 Ekim 2003 tarihinde akreditasyonunu tamamlamıştır. Tarım politikalarına harcanacak bütçe kaynaklarının disipline edilmesi ve etkin kullanımı açısından FEOGEA benzeri böyle bir kurumun oluşturulmasının ardından, ürün bazında OTP’ye uyum için gerekli düzenlemeler ele alınmalıdır. Akılcı bir uyum programının ardından, AB’nin finansal imkanlarından yararlanılmaya çalışılmalıdır.

Türk tarımının OTP’ye uyumunun başarılı bir şekilde gerçekleşmesi için şu düzenlemeler yapılmalıdır:

- i. Kurumsal yapı OTP’ye uyumu sağlayacak ve uygulayabilecek şekilde güçlendirilmelidir. Bu kapsamda; devletin sorumluluğunda olan kırsal ve tarımsal faaliyetler, OTP göz önünde bulundurulurken tek ve merkezi bir kuruluş (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı) tarafından yerine getirilmelidir. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı çalışanlarına OTP’ye uyum konusunda özel

eğitim olanakları sağlanmalı ve bakanlık yetişmiş işgücü ile güçlendirilmelidir. Çalışanların, zamanın büyük kısmını uygulamaya yönelik olarak sahada kullanmaları sağlanmalıdır.

- ii. Kırsal ve tarımsal sivil örgütlenme (kooperatifler, birlikler, meslek kuruluşları, şirketler vb.) OTP yükümlölüklerini yerine getirebilecek şekilde güçlendirilmelidir. Bu kuruluşlar, yönetim ve finansman bakımından daha bağımsız bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- iii. Tarımsal üretim yanında, tarıma dayalı sanayiler ve pazarlama kanalları, özellikle tarım borsaları sistemi ve haller geliştirilmeli, ulusal pazarlarda ve topluluk pazarlarında rekabet gücü artırılmalıdır. Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında, topluluk kural ve standartlarına uygun bir yapı oluşturulmalıdır.

Tarım Reformu kapsamında ağırlıklı olarak uygulanmaya başlanan ve Türkiye'deki uygulama biçimiyle DGD sistemi, mevcut tarımsal yapıyı iyileştirecek ve tarımda yaşanan sorunlara çözümler getirecek bir politika aracı olarak görülmemektedir. Mevcut şekliyle DGD'nin Türkiye'nin tarımsal üretim düzeyi ve üreticinin sosyo-kültürel yapısıyla da uyumlu bir sistem olmadığı söylenebilir. Henüz üretimdeki sorunlarını çözmemiş bir ülke olarak DGD uygulamasının, üretim ve kalite ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla DGD, üretim fazlalığı verilen ürünlerin kontrol edilmesinde, üretim açığı olan ürünlerde, bu ürünlerin üretiminin teşvik edilmesi için ve Türkiye tarımının en önemli hedeflerinden biri olan ekonomik işletme büyüklüğüne ulaşılmasını teşvik edecek şekilde, bir politika aracı kullanılmalıdır.

Destekleme politikalarına bir alternatif olarak, destekleme şeklinin DTÖ kurallarına uygun olarak, mavi kutu önlemlerinde yer alan garanti fiyatı ve fark ödemesine dönüştürülmesi önerilebilir. AB ve ABD'de destekleme politikaları incelendiğinde doğrudan ödemeler yıllar itibariyle artış göstermekle birlikte diğer destekleme modellerinin de halen uygulandığı gözlenmektedir. Prim ödemeleri de üretimde verim ve kaliteyi artırma aracı olarak kullanılmalıdır. Türkiye'nin tam üyeliği gerçekteşiği zaman, AB tarım politikaları büyük ölçüde değişecek, desteklerin miktarı

ve yöntemi yenilenecektir. Bu nedenlerle Türkiye'nin tarım sektörünü rekabetçi hale getirmesi gerekmektedir.

Tarımın finansman ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla, T.C. Ziraat Bankası yanında diğer finans kuruluşlarının kredi sağlamasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, Tarım Kredi Kooperatiflerinin de kredi verebilecek konuma getirilmesi ve bu amaçla gerekli yapılanmanın sağlanması, ancak tarımsal üretim için verilecek kredilerin piyasa şartlarından ucuz olması veya en azından piyasa şartlarında olması öngörülmektedir.

Türkiye'de tarım ürünlerinde destekleme alımları bugüne kadar, tarım sektörüne belli bir dinamizm getirmiş ancak ürüne yapılan bu destek daha çok toprağı veya suyu, sermayesi olana, bunun sonucu yüksek miktarda üretim yapana daha çok yarar sağlamıştır. Gübre, tohum gibi girdilere yapılan fiyat desteklerinde de aynı şekilde orta ve büyük üreticiler daha çok yararlanmışlardır. Destekleme alımlarının eskisi gibi sürmesini önermek artık mümkün değildir. Bugüne kadar sürdürülen destekleme alımlarının tarımsal bir dönüşüm veya küçük üreticileri korumak için yapıldığını söylemek mümkün değildir.

Aynı süreçte, büyük ve orta çiftçiliğin önem kaybetmesi ve küçük çiftçiliğin yaygınlaşması, uygulamanın değilse de demografik ve teknik süreçlerin çelişkili bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenlerle Türkiye'deki destekleme politikaları çoğu zaman ülke çıkarlarını düşünmeden dikkatsizce planlanmış ve uygulanmıştır. Öte yandan, özensizce uygulanan bu politikalar sonucunda, üretim-tüketim dengesine katkı yapmak yerine, bazı yıllar ürünlerin yetersizliği veya fazlalığı ile karşılaşmıştır. Hatta destekleme alımları kimi zaman, tamamen bu ürünlerin ticaretine yönelik olarak çalışan sanayici ve ihracatçıları korumak için kullanılabilmektedir. Tarımsal Satış Kooperatiflerinin ve Birliklerinin üretici ortakları lehine fiyat ve pazarlama politikası uyguladığı dönemlerde en büyük tepkiyi özel sektörden alması bunun önemli bir göstergesidir.

Tarımsal ürünlere ekim sahası ve üretim miktarı açısından bakıldığında, fındık, tütün, çay, şekerpancarı gibi ürünlerde fazlalık olduğu, buna karşılık yağlı tohumlar ve hayvansal ürünler üretimlerinin yetersiz olduğu görülmektedir. Bunun tarıma ilişkin politikasızlık kadar destekleme politikalarının gelecek vizyonu olmadan uygulanmasıyla doğrudan ilişkileri vardır. Dolayısıyla, üretim dengesizliklerini bir sorun alanı olarak

öngörmeyen bir destekleme alımı politikasını sürdürmek tutarlı olmayacaktır. Ancak burada bir noktanın altını çizmekte fayda vardır. Türkiye’de bazı ürünlerde fazla üretim olgusu yalnızca yanlış destekleme politikasına bağlanamaz. Örneğin tütünde son yıllarda dev dünya tütün ve sigara tekelleri çıkarına Türkiye piyasası açılmıştır. TEKEL bile yabancı tütünler içeren sigaralar piyasaya sürmüştür. TEKEL yatırımları geciktirilmiş ve kalitesiz sigara üretimi sürdürülmüştür. Bu gelişmelerin sonucunda şark tipi tütünlerin iç talebi gerilemiştir. Tütün üretiminin fazlalığına yol açan etkenlerin yalnızca plansız üretim değil, sürdürülen politikalar olduğu açıkça ifade edilebilir.

Destekleme politikaları çerçevesinde, destekleme alımlarının bütünüyle kaldırılmasını önermek akılcı bir çözüm değildir. Öncelikle üretim fazlası veren ürünlerde araştırma, ürün geliştirme gibi yollarla ürünün daha çok kullanılması sağlanmalıdır. Örneğin kaliteli sigara üretimi için yatırım yapılmalı, fındığın işlenerek satılmasına çalışılmalı, şeker pancarının kullanılmasını azaltacak ve ithal mısıra dayalı tatlandırıcıların yatırımlarına izin verilmemelidir. Bunlar yetmeyebilir veya kısa dönemde bu ürünlere olan talebi arttırmayabilir. Bu nedenle üretim fazlasını önleyecek kota politikaları uygulanmalıdır. AB ülkeleri ve ABD gibi birçok ülkede bu politika uzun yıllardır uygulanmaktadır. Kota sonucu gelir kaybına uğrayan üreticiler, yeni projelerle yeni ürünlere teşvik edilmelidirler.

Tarımsal faaliyetlerin bütün aşamaları (üretim, işleme ve pazarlama) ile ilgili tarımsal kooperatifçilik ve mesleki örgütlenme teşvik edilmelidir. Kooperatifler yönetim ve finansman bakımından daha bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı ve devletin bu alandaki müdahaleci rolü azaltılmalıdır. Mesleki örgütlerin tarım politikaları ile ilgili karar mekanizmasındaki konumu güçlendirilmelidir. Kamu kuruluşları tarafından sağlanan girdi temini, tarımsal kredi temini, pazarlama hizmetleri, araştırma, yayım, eğitim gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde kooperatiflerin, mesleki kuruluşların, yerel yönetimlerin ve özel sektörün katkısı artırılmalıdır.

Gelişmiş tarım yapısına sahip ülkelerin tümünde, tarım envanteri bulunmaktadır. Ayrıca, üretici bazında kayıt sistemi yerleştirilmiştir. Kayıtlı ekonomiye geçişi sağlamak üzere ülke çapında kayıt sisteminin geliştirilerek çiftçilerle ilgili bilgilerin derlenmesi ve veri tabanının oluşturulması gerekmektedir. Çiftçi tanımı yanında ürün bazında işletme büyüklüklerinin de tespit edilmesi gerekmektedir. Ülkemizde

uygulanan Çiftçi Kayıt Sisteminin modernizasyonu ile oluşturulacak veri tabanı, günün koşullarına uyum gösterebilecek bir yapıda olmalı ve değişimler sürekli izlenmelidir.

Tarımda üretici ve üretimin karşı karşıya olduğu risk unsurlarını azaltma amacına yönelik mekanizmalar geliştirilmelidir. Bu kapsamda, mevcut ürün borsalarının geliştirilmesi, vadeli işlem borsalarının işlerlik kazanması, ürün pazarlamasının ürün borsaları aracılığı ile yapılması için önlemler alınması, tarım ürünleri sigorta sisteminin uygulanmasına yönelik yasal sürecin tamamlanarak en kısa zamanda uygulanması gerekmektedir. Bununla ilişkili olarak, tarım sigortasını yaygınlaştırmak amacıyla geçici bir süreyle üreticilere sigorta prim desteği yapılması uygun olacaktır.

Uluslararası ticarete artan yeni korumacılığın yaratacağı sorunları gidermek amacıyla tarım ürünlerinde “ürün sertifikası” uygulaması başlatılmalıdır. Ürün sertifikasında iki önemli nokta yer almaktadır. Bunlar; kalite standardı ve sağlık standardıdır. Burada esas sorun, sertifikaları verecek kurumsal yapının oluşturulmasıdır. Bunun için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın il ve ilçe teşkilatlarında sorumlu birimler oluşturulmalıdır.

Türkiye’de organik tarım için önemli bir potansiyel bulunmaktadır. Bu potansiyelin etkin kullanılması ve gerçekleştirilen üretimin sertifikalandırılarak pazarlanabilmesi için, organize sanayi bölgeleri tipinde bir yapılanmaya gidilmesi faydalı olacaktır. Böylece hem üretimin bilinçlendirilmesi hem de üretim bölgelerinde homojenliğin sağlanması mümkün olabilecektir.

Türkiye’de yıllardır devam eden tarımsal ürünlerin arz ve talebinde gerçekleşen önemli dalgalanmalara rağmen kalıcı bir çözüm bulunamamakta, üretim planlaması gerçekleştirilememektedir. Oysa sözleşmeli üretim, tarım piyasa güçlerinin planlamayı devlet müdahalesi olmadan gerçekleştirmesine olanak sağlamaktadır. Bu uygulamanın yaygınlaştırılması ölçüsünde üretim planlaması da gerçekleştirilmiş olacaktır. Dolayısıyla sözleşmeli tarım konusu tarım politikalarının gündeminde en önemli maddelerden biri olmak durumundadır.

Manisa, tarımsal potansiyeli itibariyle, Türkiye'nin sayılı tarımsal üretim merkezlerinden biri konumundadır. Birçok tarımsal ürünün üretiminde Manisa, Türkiye'de en üst sıralarda yer almaktadır. Bu konumu ile Manisa, Türkiye'deki tarımsal politika değişikliklerine, günün getirdiği teknolojik gelişmelere uyum sağlamak zorundadır.

Manisa'daki tarımsal yapıya ilişkin çözülmesi gereken en önemli sorunlardan birisi, kırsal bölgelerde kalan ilçelerin, ulaşım kanallarına yakın ve tarımsal altyapısını güçlendirmiş merkezi ilçelere göre ikinci planda kalmasıdır. Oysa Manisa'daki tarımsal potansiyelin ciddi bir bölümünü kırsal bölgelerde işlenen araziler karşılamaktadır. Örneğin tarımsal girdiye yönelik yapılan desteklemelerden en önemlisi olan tarımsal gübre desteği dikkate alındığında, yılda üç ürün kaldıran merkezi ilçelerle yılda tek ürün kaldıran kırsal bölgedeki ilçeler gübreyi aynı fiyattan tedarik etmektedir.

Diğer bir ifadeyle yılda tek ürün kaldırmasına rağmen toplamda daha büyük hasıla elde eden kırsal bölge üreticileri, merkezi bölgelerdeki üreticileri göre daha düşük destek almaktadır. Geçimini yılda bir ürünle karşılayan üreticilerin mağduriyeti sözkonusudur. Bu noktada yapılması gereken ürün bazında değerlendirmeler yapılarak, belirli ürünlerin üretiminde toplamda en çok katkı yapan bölgelerin, girdi desteğinden daha yüksek miktarda yararlanmasıdır.

Tüm Türkiye'de olduğu gibi Manisa'da da uygulamaya geçirilen Doğrudan Gelir Desteği sistemi, üreticileri yeteri ölçüde korumamakta, tarımsal hasılaya ciddi bir katkı sağlamamaktadır. Tarımsal reform uygulamalarında temel teşkil etmesi gereken uygulama girdi desteğinin arttırılmasıdır. Böylece gerçekten üretim yapan ve katma değer yaratan arazilerin ve dolayısıyla üreticilerin değil ürünün desteklenmesi yararlı olacaktır. Doğrudan Gelir Desteği sistemi üretimden bağımsız bir destekleme sistemi olduğu için uygulamada olumsuzluklarla karşılaşılması kaçınılmazdır.

Tarımsal girdilere ilişkin desteklerin temelini tarımsal gübre, tarımsal ilaç, tarımsal makine ve tohumla yapılan desteklemeler oluşturmaktadır. Bu desteklemelerin uygulanmasını güçlendirmek için düşük faizli kredilerin uygulamaya konması da mümkündür. Sözelimi piyasada gerçekleşen zirai kredi faizlerine göre daha düşük faizli kredilerin, farklı finansal kaynaklardan sağlanması ile hem üretici için bir destek sağlanmış olacak hem de kamu maliyesi üzerindeki yük azaltılmış olacaktır.

Öte yandan, tütün örneğinde olduğu gibi üretim fazlasıyla karşılaşılan ürünlerde, çözüm olarak üreticilerin, alternatif ürünlere özendirilmesi gerekmektedir. Bu sayede tarımsal ürün çeşitliliği ve tarımsal gelişim daha büyük ölçüde gerçekleşebilecektir.

Manisa tarımı, AB uyum sürecinde gerçekleşmesi zorunlu olan reformlara ve yapısal düzenlemelere uyumlaştırma çalışmalarını en hızlı biçimde sürdürmektedir. Ancak reformların gerçekleştirilmesi sürecinde üreticiler, birçok maliyetle karşı karşıya kalmaktadır. Bu noktada üreticilerin gelir ve refah kayıpları en az düzeye indirilmelidir.

Uluslararası tarımsal ürün piyasasında da adından söz ettiren bir yapıda olan Manisa'nın, bu konumu sadece belli merkezlerde değil, ilin tümünde sağlamak zorundadır. Bu gelişimin sağlanması için üstüne düşülmesi gereken en önemli noktalardan birisi sertifikalı üretimdir. Başlangıçtan, ürün elde edilmesine kadar geçen süreçte, üretimin sağlık ve kalite standartlarına uyum sağlayabilmesi için sertifikasyon gerekli hale gelmektedir.

Tarımsal desteklemelerin verim sağlayabilecek şekilde uygulanabilmesi için, üretim sürecinin bütünüyle incelenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Çiftçi Kayıt Sistemi, bu standardın yakalanması için kullanılacak en önemli araçtır. Üreticilerin kullandıkları girdi, karşılaştıkları maliyetler ve ürünlerini sundukları pazarda oluşan fiyatlara kadar tüm bilgilerin, gelişmiş veri tabanlarında tutulması akılcı olacaktır.

1990'lı yılların sonlarından itibaren Manisa'da kırsal nüfusun büyük ölçüde sanayileşme hareketine katılması, tarımsal nüfusun sanayi bölgelerinde istihdamının artması tarımsal yapıda ciddi bir değişikliğe yol açmaktadır. Her ne kadar kırsal nüfus, sanayi merkezlerine doğru bir eğilim gösterse de, işlenen tarım arazisinde aynı oranda bir azalma gözlemlenmemekte ve Manisa tarımı stratejik önemini korumaktadır.

KAYNAKÇA

- **ABAY, C., OLHAN, E., UYSAL, Y., YAVUZ, F., TÜRKEKUL, B.,** “*Türkiye’de Tarım Politiklarında Değişim*”,
<www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/04cananabay.pdf>, (Erişim tarihi: 20.01.2006)
- **AKDER, H.,** (2003), “*Türkiye Tarım Politikasında Destekleme Reformu*”, Asomedy, Ankara Sanayi Odası Yayınları, Ankara.
- **AKSÖZ, İ.,** (1973), **Tarımsal Fiyat Politikası: Genel Esasları ve Muhtelif Memleketlerdeki Tatbikatı**, Ankara.
- **ALTINALEV, D.,** (2005), “*Dünyada Tarım Sektörüne Rekabet Avantajı Sağlayan Unsurlar Ve Türkiye Karşılaştırması*”, İGEME Bakış Dergisi, sayı: 27.
- **ANRIQUEZ G., STAMOULIS K.,** “ *Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Still the Key?*”, ESA (The Agricultural Development Economics Division) Working Paper, no: 07-02, 2005.
- **ARAS, A.,** (1973), **Tarımda Üretici Geliri**, İzmir Ticaret Borsası Yayınları, no.10, İzmir.
- **BAYRAÇ, N., YENİLMEZ, F.,** “*Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu*”, <www.e-ekonomistdergi.com/pdf/ortaktarim.pdf>, (Erişim tarihi: 05.03.2006)
- **BAYRAÇ, N., YENİLMEZ, F.,** “*Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası*”,
<<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Naci2.doc>>, (Erişim tarihi:25.12.2006).

- **BEKTÖRE N.**, (1975), **Tarım Ürünleri Destekleme Politikasının Amaçları Tarımsal Ürünlerde Destekleme Fiyat Politikası**, Türkiye Ziraî Ekonomi Derneği Yayınları, no.4, Ankara.
- **BOR, Ö.**, (2005), “*Doğrudan Gelir Desteği Sistemi Sonrasına Bir Bakış*”, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, sayı.9, Antalya.
- **BORATAV, K.**, (1995), **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985**, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- **BULMUŞ, İ.**, (1978), **Tarımsal Fiyat Oluşumuna Devlet Müdahalesi**, AİTİA Yayınları, no. 113, Ankara.
- **Centre For Rural Economics Research University Of Cambridge**, (2003), “*Cap Reform: Decoupling Payments*”, A Discussion Document For The Department For The Environment Food And Rural Affairs, Cambridge.
- **ÇAKMAK, E., KASNAKOĞLU, H., AKDER, H.**, (1999), “*Tarım Politikalarında Denge Arayışları ve Türkiye*”, DPT, Ankara.
- **ÇAKMAK, E., KASNAKOĞLU, H., YILDIRIM, T.**, (1998), “*Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi*”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayınları Çalışma Raporu, Ankara.
- **ÇAKMAK, E., KASNAKOĞLU, H.**, (2001), “*Ulusal ve Uluslar arası Gelişmeler Işığında Etkin Tarım Politikaları*”, Türkiye İhracatçılar Meclisi Raporu, Ankara.
- **ÇAKMAK, E., AKDER, H.**, (2005), **DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

- **DİNLER, Z.**, (1993), **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.
- **DOĞRUEL, F.**, (1993), “*Tarım Destekleme Politikaları ve Sonuçları: ABD, AT ve Türkiye*”, İTO Yayınları, İstanbul.
- **DÖLEKOĞLU, T.**, (2001), “*Dünya Ticaret Örgütü İleri Tarım Müzakereleri ve Türkiye*”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü (TEAE) Bakış Dergisi, S. 3, Ankara.
- **DPT**, (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara.
- **DPT**, (2004), “*Temel Ekonomik Göstergeler*”, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara.
- **EGEV (Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı)**, (2004), **Ege Bölgesi Kalkınma Projeleri, Manisa İl Raporu**, İzmir.
- **ERAKTAN, G.**, (2003), **Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları**, Uzel Yayınları, İstanbul.
- **ERAKTAN, G., ÖREN, N.**, “*AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye’ye Etkileri*”,
<www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/02gulcaneraktanson.pdf>(Erişim tarihi 05.03.2006)
- **ERDİR, M.**, “*Türkiye Tarımı, Darboğazları ve Çözüm Önerileri*”,
<www.ekodialog.com/Makaleler/turkiye_tarim_sorunlari_cozumler.html>,Erişim Tarihi:
20.08.2006

- **ERKAN, O., ÖREN, N., AKBAY, A.,** (1999), *“Türkiye’de Tarım Ürünleri Piyasalarına Müdahalelerin Etkileri: Buğday Örneği”*, Dünya’da ve Türkiye’de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar, TMMOB Ziraat Mühendisler Odası Tarım Haftası Sempozyumu, Ankara.
- **ERKAN, O., ÖREN, N., AKBAY, A.,** (2000), *“Tarımsal Destekleme Politikası Araçlarının Transfer Etkinliği ve Türkiye’deki Uygulamalar”*, Verimlilik Dergisi, Ankara.
- **ERTUĞRUL, C., GÜNAYDIN, G.,** (1999), *“Dünyada ve Türkiye’de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar”*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası Sempozyumu, Ankara.
- **EU,** *“The Common Agricultural Policy Explained”*,
<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf>,
(Erişim tarihi:23.05.2006)
- **FAO, FAOSTAT,** Food and Agriculture of the United Nations Statistics Database, <www.faostat.fao.org>, Erişim Tarihi: 05.02.2007
- **FİLİZ, O., N.,** (1983), **Tarımsal Destekleme Politikalarının Ekonomiye Etkisi**, DPT, Ankara.
- **GÖKTÜRK, A.,** (2003), **Türkiye Tarım Politikalarının AB’ye Uyumu: AB-Türkiye Gerçekler Olasılıklar**, Yeni Hayat Kütüphanesi Yayınları, İstanbul.
- **IGEME, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi,** <http://www.igeme.org.tr/tur/sss/Bolum_XV.pdf>,
(Erişim tarihi: 04.04.2006)

- **IŞIN F.**, (2000), “*Türkiye’de Son Yıllarda Pamukta Uygulanan Destekleme Politikalarının İzmir İlinde Üreticilere Yansıması ve Üretici Görüşleri Üzerine Bir Araştırma*”, Üniversiteliler Ofset, İzmir.
- **IŞIN, F.**, (1998), “*Uluslararası Ticaretin Serbestleşmesi ve Korumacılık Kavramı*”, Tarım Ekonomisi Dergisi, sayı:3, İzmir.
- **İKV, (İktisadi Kalkınma Vakfı)**, (1990), “*Topluluk Ortak Tarım Politikasında Reform*”, no. 87, İstanbul.
- **İTB, (İzmir Ticaret Borsası)**, (1993), “*Tarım Sektöründe Destekleme Politikası*”, İzmir Ticaret Borsası Dergisi, sayı:1, İzmir.
- **JOSLING, T.**, “*Conflicting Paradigms for a Globalized Agriculture*”, <www.aec.msu.edu/agecon/seminars/josling2-11-03.ppt> (Erişim Tarihi 23.05.2006)
- **KARAKÖSE, E.**, (2004), **Manisa’da Sanayileşme ve Sosyoekonomik Gelişme**, Şafak Yayınevi, Manisa.
- **KARLUK, R.** , (2002), **Türkiye Ekonomisi**, Betaş Yayınları, İstanbul
- **KASNAKOĞLU, H.**, (2004), “*Producer and Consumer Subsidies in Agriculture: The Case of Turkey in Relation to OECD Countries*”, METU Studies in Development, vol:19, no:3, 317-330.
- **KAZGAN, G.**, (1996), **Tarım ve Gelişme**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- **KIYMAZ, T.**, (2000), “*AB’de ve Türkiye’de Temel Ürünlerde Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Açısından Gıda Sanayine Etkileri*”, DPT, yayın no:2054, Ankara.

- **KİP, E.**, (1978), “*Fiyat Yönünden Tarımsal Üretimin Özellikleri ve Tarımsal Ürünlerde Destekleme Fiyat Politikası*”, Türkiye Ziraî Ekonomi Dergisi, no.4, Ankara.
- **MANİSA SANAYİ VE TİCARET İL MÜDÜRLÜĞÜ**, (2005), **Manisa İlinin Ekonomik ve Ticari Durumu Hakkında Rapor**, Manisa.
- **NOGAY, S.**, (1994), “*Destekleme Politikaları*”, Tarım ve Köy Dergisi, sayı:98, Ankara.
- **OECD**, “*Decoupling: A Conceptual Overview*”,
<www.oecd.org/dataoecd/23/51/25481500.pdf>, (Erişim tarihi:01.03.2006)
- **OECD**, (1994), “*Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti: Ülke Raporu: Türkiye*”, Paris.
- **OECD**, (1999), “*Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*”, Paris.
- **OECD**, (2001), “*Agricultural Policies, Markets and Trade*”, Monitoring and Outlook, Paris
- **OECD**, (2003), “*Agricultural Policies in OECD Countries: New Zeland Country Report*”, Paris.
- **OECD**, (2003), “*Farm Household Income: Issues and Policy Responses*”, Paris.
- **OECD**, (2004), “*Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*”.

- **OECD**, (2004), “*Agricultural Support: How is it measured and What does it mean?*”, OECD Policy Brief, Paris.
- **OECD**, (2004), “*Producer and Consumer Support Estimates*”, OECD Database.
- **OECD**, (2005), “*Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*”, Paris.
- **ORHAN, O., Z.**, (1999), **Türkiye’de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyat Politikası**, İTO Yayınları, İstanbul.
- **ORTAÇ, R., ÜNSAL, H., ÇAŞKURLU, E.**, (2006), **Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Fiyatlandırma Politikaları**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- **ÖĞÜT, H.**, (1999), “*ABD’de Tarımsal Destekleme Politikaları, Dünya’da ve Türkiye’de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar*”, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası Sempozyumu, Ankara.
- **ÖZKAYA, T., OYAN, O., IŞIN, F., UZMAY, A.**, (2002), “*Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikalarının Dünü Bugünü ve Geleceği*”, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, TÜSES yayınları, Ankara.
- **PEKİN, T.**, (1973), “*Destekleme Alımlarında Fiyat Tespit Metodları*”, Tarımsal Ürünlerde Fiyatlar ve Destekleme Politikası Semineri, İzmir Ticaret Borsası Yayınları, no:10, İzmir.
- **REHBER, E., ÇETİN., B.**, (1998), **Tarım Ekonomisi**, Bursa.
- **T.C. MANİSA VALİLİĞİ**, (1990), İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İstatistik Raporları, Manisa.

- **T.C. MANİSA VALİLİĞİ**, (2005), İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İstatistik Raporları, Manisa.
- **T.C. MANİSA VALİLİĞİ**, (2006), **Sayılarla Manisa**, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Manisa.
- **T.C. MANİSA VALİLİĞİ, MANİSA BELEDİYESİ, MANİSA'YI MESİRİ TANITMA VE TURİZM DERNEĞİ**, (2005), **Manisa Kitabı**, Manisa.
- **T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI**, 09.12.1999 tarihli niyet mektubu metni, <www.hazine.gov.tr/yayin/emppm1/niyetmektubu.htm>, (Erişim tarihi 12.02.2006)
- **T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI**, (2001), *“Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler Politikalar ve Uygulamalar”*, Hazine Müsteşarlığı Yayınları, Ankara.
- **TAN, S., DELLAL, İ.**, (2003), *“Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikasının İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci”*, TEAE Yayınları, Ankara.
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI**, (2006), Akhisar İlçe Tarım Müdürlüğü.
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, MANİSA İL TARIM MÜDÜRLÜĞÜ**, <www.manisatarim.gov.tr>, (Erişim Tarihi 20.03.2006)
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, MANİSA İL TARIM MÜDÜRLÜĞÜ**, (2005), **Master Planı**, Manisa.

- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, MANİSA İL TARIM MÜDÜRLÜĞÜ, Proje İstatistik Şubesi, (2005), İstatistik Raporları, Manisa.**
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, MANİSA İL TARIM MÜDÜRLÜĞÜ, Hayvan Sağlığı Şubesi, (2006), Brifing Raporları, Manisa.**
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, TARIM KREDİ KOOPERATİFLERİ VE BİRLİKLERİ, Gördes İlçe Müdürlüğü, (2006).**
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, TARIM KREDİ KOOPERATİFLERİ VE BİRLİKLERİ, İzmir Bölge Müdürlüğü, (2005), İstatistik Raporları, İzmir.**
- **TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, TARIMSAL ÜRETİMİ GELİŞTİRME MÜDÜRLÜĞÜ TUGEM,**
<www.tugem.gov.tr/tugemweb/odenek_odemeler.html>,
(Erişim tarihi: 12.03.2006)
- **TÜİK, (2000), İmalat Sanayi İstatistikleri, Manisa.**
- **TÜİK, (2000), Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Manisa.**
- **TÜİK, (2005), Türkiye Ekonomisi: İstatistik ve Yorumlar.**
- **TÜİK, (2005), Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Manisa.**
- **TÜRKAY, O., (1999), Mikro İktisat Teorisi, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara.**

- **USDA (United States Department of Agriculture)**, (1996), “*1996 FAIR Act Frames Farm Policy For 7 Years*”, Agricultural Outlook.
- **UZUNOĞLU, S.**, (2000), “*Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma*”, İTO Yayınları, no:2000-52, İstanbul.
- **WORLDBANK**, (2003), “*Agricultural Support Policies in Transition Economies*”, Worldbank Technical Paper, no:470.
- **WORLDBANK**, (2007), **World Development Report 2008: Agriculture for Development.**
- **WTO**, “*Subsidies And Countervailing Measures*”,
<http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_scm_e.htm>,
(Erişim Tarihi: 23.03.2006).
- **YAVUZ, F., TAN, S., DELLAL, İ., ERTÜRK, E.**, (2004), “*Tarım Sektöründe Kullanılan Motorinin Sübvansiyon Edilmesinin Türkiye Tarımına Olası Etkileri*”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü (TEAE), Ankara.
- **YENER, C.**, (1996), “*Tarımsal Destekleme Politikalarının Değerlendirilmesi: Alternatif Model*”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- **YURT ANSİKLOPEDİSİ, Manisa.**
- **YÜKSELER, Z.**, (2001), “*Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi*”, DPT Yayınları, Ankara.