

## **TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM**

**Müslüme NARİN<sup>1</sup>**

### **Özet**

*Doğa koşullarından büyük ölçüde etkilenen, arz ve talebinin fiyat esnekliği çok düşük olan tarım ürünlerinin fiyatı, yıldan yıla büyük dalgalanma göstermektedir. Fiyatlardaki dalgalanmalar, ileriye ve geriye bağlantı etkisiyle tüm ekonomiyi etkilemektedir. Bu nedenle devlet, tarım ürünleri piyasalarına müdahale etmektedir. 1990'lı yılların sonuna kadar Türkiye'deki tarımsal destekleme politikaları, yapısal önlemleri içermekten daha çok kısa vadeli destekleme alımları biçiminde uygulanmıştır. Destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarının bütçeye önemli yük getirmesi, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması çerçevesinde tarım ürünlerinin dış ticaretinin serbestleştirilmesine ilişkin reformlar, Avrupa Birliği (AB)'ne tam üyelik sürecinde Türkiye'nin AB Ortak Tarım Politikaları'na uyum yükümlülüğü ile Uluslararası Para Fonu (UPF) ve Dünya Bankası'nın yönlendirmeleri nedeniyle tarım politikalarında 2000 yılından itibaren dönüşüm süreci başlamıştır.*

*Bu çalışmada Türkiye'de uygulanan tarımsal desteklerdeki değişimler incelenmektedir. Öncelikle Türkiye tarım kesiminin yapısına ve yaşanan sorunlara değinilmiş, daha sonra Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikaları ile 2008 yılı itibariyle tarımsal destekleme politikalarında yeniden dönüşüm süreci ele alınmıştır.*

**Anahtar Sözcükler:** *Türkiye Tarım Politikaları, Doğrudan Gelir Desteği, Ürün Desteği*

### **CHANGE IN THE AGRICULTURAL SUPPORT POLICIES IMPLEMENTED IN TURKEY**

#### **Abstract**

*Prices of agricultural products easily affected by natural conditions and whose price elasticities for demand and supply are both low, fluctuate at high levels from year to year. These fluctuations with their backward and forward*

---

<sup>1</sup> Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

linkages affect the whole economy. Therefore, the governments interfere in agricultural products markets. Agricultural support policies in Turkey, until the end of 1990s were applied as short term support purchases instead of structural measures. A transformation process in the agricultural policy have begun in the year 2000 for support purchases and income subsidies were heavy burdens on the government budget, and also for agricultural reforms towards the liberalization of exports with the frame of World Trade Organization (WTO) Agriculture Agreement, Turkey's obligations to the European Union (EU)'s common agricultural policies during the process of attaining full membership position, and redirections by the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank established this transformation process.

*In this study, changes in the agricultural supports practiced in Turkey are analyzed. At first, the structure of the agricultural sector and the problems encountered have been adverted, and following that, reform processes in agricultural support policies practiced in Turkey as of the year 2008 have been discussed.*

**Keywords:** Turkey's Agricultural Policies, Direct Income Support, Product Support

## GİRİŞ

Doğa koşullarından büyük ölçüde etkilenen tarım kesimi; üretim, pazarlama, fiyat oluşumu ve tarımsal gelirle ilgili birçok sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorunlar yüzünden tarım ürünleri piyasasında, üreticilerle tüketiciler arasında köprü görevini gören fiyat mekanizması etkin olarak işleyememektedir. Bunun nedeni ise tarım ürünleri talebi ve arzının, diğer kesimlere göre farklı özellikler göstermesidir. Bilindiği gibi tarım ürünleri talebinin fiyat ve gelir esnekliği çok düşüktür. Tarım ürünleri arzı ise doğa koşullarından büyük ölçüde etkilenmekte ve yapısal özelliklerinden dolayı fiyatlara gecikmeli yanıt vermektedir.

Esnekliği düşük katı bir talep ile üretimde yıldan yıla ortaya çıkan değişimler, tarım ürünleri fiyatlarını büyük ölçüde dalgalandırmaktadır. Fiyatlardaki dalgalanmalar, tarımsal ürünleri girdi olarak kullanan kesimleri, tarımsal ürünlerin tüketici bütçesi içerisindeki payını, dışsattımını ve üretici gelirlerini etkilemektedir. Bu nedenle devlet, tarım ürünleri piyasalarına müdahale etmektedir. Devletin tarım ürünlerine müdahalesi; ürünün maliyetini azaltmak amacıyla girdi desteği verilmesi ve arzı sınırlandırıp ürün fiyatını artırmayı amaçlayan kotalama biçiminde dolaylı, prim sistemi ve doğrudan ödeme gibi fiyat sübvansiyonu ile fiyat desteği hâlinde doğrudan olabilmektedir.

Tarım kesiminin genel sorunlarının yanı sıra her ülkenin kendine özgü sorunları da bulunmaktadır. Bu yüzden her ülkede uygulanan tarım politikaları, ülkelerin kendi tarım kesimine ilişkin sorunların çözümüne yönelik olmuştur.

Türkiye’de tarım, ekonomideki ağırlığı giderek azalmasına karşın, nüfusun büyük bir kısmını barındırması ve işlendirme oranının yüksekliği gibi nedenlerle Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren önem verilen bir kesim olmuştur.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de 2000 yılından itibaren uygulanan tarımsal destekleme politikalarındaki değişimi incelemektir. Bu doğrultuda öncelikle Türkiye tarım kesiminin yapısı ve yaşanan sorunlara değinilecek, ardından Türkiye’de 1932–2000 döneminde uygulanan tarımsal destekleme politikaları özetlendikten sonra 2000–2007 dönemi ayrıntılı biçimde incelenecektir. Son olarak da 2008 yılı itibariyle tarımsal destekleme politikalarındaki yeniden dönüşüm süreci ele alınacak ve genel bir değerlendirme yapılacaktır.

## **1. TÜRKİYE TARIM KESİMİNİN YAPISI VE YAŞANAN SORUNLAR**

Türkiye’de tarım kesimi, Cumhuriyetin kuruluşundan 1980 yılına gelinceye kadar ekonomiyi sürüklemek görevini başarılı bir biçimde sürdürmüştür. Ulusal kaynaklara dayalı sanayileşme politikası ile birlikte devlet, tarıma diğer kesimlerden daha fazla öncelik vermiştir. Bu doğrultuda tarım kesimine, tarımsal üretimin artırılmasına, kesimdeki sorunların çözümüne yönelik doğrudan ya da dolaylı olarak önemli ölçüde kaynak aktarılmıştır. Nüfusun büyük bölümünü bünyesinde barındıran tarım kesimi, yıllarca gayrisafi millî hâsılaya, işlendirmeye (istihdama) ve dışarıya önemli katkılarda bulunmuştur.

1980 yılından sonra uygulanan liberalleşme ve serbestleşme süreciyle birlikte devlet tarım kesiminden giderek çekilme eğilimine girmiştir. Bu süreç, Avrupa Birliği (AB) Ortak Tarım Politikasına uyum, Uruguay Round görüşmeleri sonucunda imzalanan tarım anlaşmalarının getirdiği yükümlülükler, Uluslararası Para Fonu (UPF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların yönlendirmeleriyle yeni boyutlar kazanmıştır.

Tarımın gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYH) içindeki payı, uzun bir durağan dönemden sonra hızla düşmeye başlamıştır. 1920’li yıllarda tarımın GSYH içindeki payı %45 iken, 1960’lı yılların sonuna kadar bu oranda büyük bir değişim olmamış, %40 civarında kalmıştır. Ancak bu dönemden sonra tarımın GSYH içindeki payı hızlı bir biçimde düşme göstermiş, bu oran 1980 yılında %25,8, 1990 yılında %17,3 düzeyine kadar gerilerken, 2000’de %13,6’ya 2006 yılında ise %9’a düşmüştür (TÜİK, 2008).

Ekonomik gelişme sürecinde tarım kesiminde yaşayan nüfusun ve tarımsal işgücünün mutlak olarak azalması ve toplam işlendirme içindeki payının düşmesi kaçınılmaz bir sonuçtur. Türkiye’de de 1920’li yıllardan itibaren bu yönde bir gelişme olduğu görülmektedir. 1920’li yıllarda %75 düzeyinde olan kırsal nüfus, 1950’li yıllara kadar sabit kalmıştır. Ancak 1960’lı yıllarda kırsal kesimden kentlere doğru hareketlenme, özellikle 1980 yılından sonra daha da hızlanmış ve kırsal nüfus mutlak olarak azalmaya başlamıştır. 2000 yılında tarımsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı hâlâ yüksek olup %35 civarındadır (TÜİK, 2008). Tarım kesiminin işlendirme içindeki payı ise 1980–2000 döneminde %54’ten %36’ya gerilemiş, 2006 yılında %27,3’e düşmüştür (TÜİK, 2008).

Tarımın ekonomi içindeki yerini belirleyen diğer bir unsur da dış ticaretteki payıdır. Ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayalı ülkelerde temel döviz kaynağı, tarım ürünleri dışsattır. Türkiye’nin dışsattımı da uzun yıllar tarım ürünlerine bağlı kalmıştır. Pamuk, tütün, fındık ve kuru meyve dışsattımda ön sıralarda yer almıştır. 1980–2006 döneminde, Türkiye’de tarım ürünleri dışsattımında önemli bir artış olmadığı, aksine tarım ürünlerinin toplam dışsattım içindeki payının %7,5’ten %4,1’e düştüğü gözlenmektedir. Aynı dönemde toplam dışalım içindeki payı ise artan bir seyirle %0,64 düzeyinden dönem sonunda %2,1’e çıkmıştır (DTM, 2008a). Tarım kesiminin dış ticaret istatistiklerinden 1980 sonrası dönemde Türkiye’nin tarım ürünlerinde net dışsattımcı konumdan net dışalımcı konumuna doğru bir değişim gösterdiği görülmektedir. 1980–2006 döneminde tarım ürünleri dışsattımı iki, dışalım ise on iki kat artmıştır. Özellikle 2006–2007 Ocak-Kasım gibi kısa dönemde dışsattım %6,7, dışalım ise %61,6 oranında artmıştır. 1980 yılında yedi ürünün net dışalımcısı olan Türkiye, 2006 yılına gelindiğinde 13 ürünün net dışalımcısı konumundadır.

Özetle, planlı dönemin başından bu yana toplam GSYH, nüfus, işlendirme ve dış ticaret içindeki payı düşmekle birlikte, Türkiye’de tarım kesimi ekonomik ve sosyal yönden önemini hâlâ korumaktadır. Ancak tarım kesiminin Türkiye’ye özgü yapısal özellikleri ve sorunları bulunmaktadır. Bu özellikler ve tarım kesiminde yaşanan sorunlar aşağıda özetlenmiştir:

—2001 yılında gerçekleştirilen genel tarım sayım sonuçlarına göre<sup>2</sup>; sulanabilir arazi miktarı çok az olduğundan, ağırlıklı olarak kuru tarım

<sup>2</sup> Genel tarım sayımları kapsamında yapılan çalışmaların dışında, tarımsal işletmelerin yapısını belirlemek amacıyla 2006 yılında tarımsal işletme (çiftlik) yapı araştırması uygulanmaya başlanmıştır. Bu çalışma ile tarımsal işletmelerin fiziksel büyüklüklerinin belirlenmesi ve işletmeler için gruplandırma yapılması, bu gruplandırma için çiftlik ve ekonomik büyüklüğü temel alınarak işletmelerin sınıflandırılması amaçlanmıştır (TÜİK, 2008). Bu araştırmanın 2007 yılı sonunda biteceği bildirilmesine karşın, henüz sonuçlar açıklanmamıştır.

yapılmaktadır. Dolayısıyla tarımsal üretim, büyük ölçüde doğa koşullarına bırakılmıştır. Ekilebilir arazinin yarısına yakını hububat üretiminde kullanılmaktadır. Hububat üreten işletmelerin yarısından çoğu on dönümün altında araziye sahip olup, ürününü pazarlama şansına sahip değildir. Bu üreticiler, ürettikleri ürünün tamamına yakınıni öz tüketimlerinde kullanmaktadırlar. Türkiye’deki miras hukuku, tarım arazilerinin parçalanarak küçülmesine yol açmıştır. Tarım arazilerinin küçük ve parçalı olması, verimliliklerinin azalmasına ve işletmelerin küçülmesine neden olmuştur. Bu durumda, üreticiler kârlı tarım yapma olanağı bulamamaktadır (TÜİK, 2008).

—1980 yılından sonra liberalleşme eğilimi ile devletin tarım kesiminden giderek çekilmesi sonucu, geçmişte çiftçilere çeşitli hizmetler sunan Zirai Mücadele ve Karantina Genel Müdürlüğü, Topraksu Genel Müdürlüğü gibi kurumların dağıtılması hizmet alımının aksamasına, dolayısıyla verimliliğin düşmesine neden olmuştur. Son yıllarda Dünya Bankası, UPF, AB, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası kuruluşların tarım kesimine yönelik müdahaleleri, uygulanan politikaların sık sık değiştirilmesine yol açmıştır (Gökçek, 2007).

—Gübre, ilaç, tohumluk, tarım makineleri, mazot gibi temel üretim girdilerinin fiyatlarındaki büyük artışlar, üretim maliyetini artırarak çiftçilerin kârlarını büyük ölçüde azaltmış, hatta zarar ederek borçlanmalarına neden olmuştur (Gökçek, 2007). Ayrıca tarım makinelerinin geri teknolojiyle üretilmesi, toprağın ıslah edilememesi de verimliliği azaltan diğer unsurlardır.

—UPF ve Dünya Bankası’nın yönlendirmesiyle, 2000 yılına kadar verilen girdi ve kredi destekleri, doğrudan gelir desteği (DGD) biçimine dönüştürülmüştür. Bu uygulama ise gerçek üreticilere katkı sağlamamış, daha çok tarımla hiç uğraşmayan toprak sahiplerinin yararına olmuştur.

—Yeterince örgütlenememelerinden dolayı çiftçiler, ürettikleri ürünleri pazarlamada sorunlarla karşılaşmaktadır. Çiftçilerin örgütlenmesi ve ürünün pazarlanmasına yönelik destekler, Türkiye’de çok yetersiz ve istikrarsızdır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (TKB)’nin güdümünde olan tarımsal amaçlı kooperatifler, pazarlama konusunda hizmet vermemekte ve genellikle kendi üyelerine girdi ve kredi sağlanması gibi konularda sınırlı destekte bulunmaktadır. Ayrıca tarım satış kooperatifleri, kendi yükümlülükleri altındaki ürünlerin, finansman durumuna göre yıldan yıla değişen miktarlarda olmak üzere destekleme alımından ve dışsatımından sorumlu olmuştur (Öztürk ve Narin, 2004: 15).

—1980’li yıllardan itibaren dışalımın serbestleştirilmesiyle tarım ve hayvancılık alanlarında, özellikle de hayvancılıkta üretim daralmıştır. Önceleri bölgenin en büyük hayvan üretici ve dışsatımcısı olan Türkiye, günümüzde

dışalımcı konuma gelmiştir. Yem Sanayi, Et ve Balık Kurumu ve Süt Endüstrisi Kurumu'nun özelleştirilmesi ile üretici, ürününü değerinin çok altında satma ya da imha etme yoluna gitmiştir (Güney, 2007).

—Üretim planlaması yapılamadığı için, üreticiler bazı yıllar gereğinden fazla, bazı yıllar ise az üretmekte, ürünün bol olduğu yıllarda ise ürünlerini satamamaktadır. Dolayısıyla üretici geliri sürekli dalgalanmakta, dolayısıyla diğer kesimlere yönelik talep de istikrarsızlaşmaktadır.

—Tarımsal üretim artışı, son yıllarda nüfus artış hızının gerisinde kalmakta, dolayısıyla gıda açığı giderek büyümektedir. 1990–2000 döneminde nüfus %18,3 oranında artarken, tarımsal üretimdeki artış %13,8 olmuştur (TÜİK, 2008). Ortaya çıkan gıda açığı ise giderek artan oranlarda dışalımla karşılanmakta ve dış ticaret açıklarının büyümesine yol açmaktadır.

Tarım kesiminde uygulanan destekleme politikalarıyla çiftçi tarımdan uzaklaştırılmıştır. Ayrıca bu uygulamalarla dışsattım daraltarak dışalım artmış, bu da döviz kaybına neden olmuştur.

## 2. TÜRKİYE'DE 2000 YILINA KADAR UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI VE DEĞİŞİM SÜRECİ

Tarım kesiminin genel sorunlarının yanı sıra ülkenin yapısından kaynaklı özel sorunları da bulunduğu daha önce belirtilmiştir. Bu sorunları çözmek amacıyla, ülkeler tarım kesiminin yapısını değiştirecek ve geliştirecek destekleme uygulamalarından yararlanmaktadır. Gelir ya da fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik uygulanan tarım politikalarının etkin olabilmesi, tarımsal yapının özelliklerine ve seçilecek destekleme yöntemine göre değişebilmektedir.

Türkiye'de tarım kesimi, gerek ekonomideki yeri ve önemi, gerekse işlendirme ve nüfusun büyük bir kısmını barındırması nedenlerle, Cumhuriyetin kuruluş yıllarından bu yana önem verilen kesim olmuştur. Bu nedenlerle de devlet, doğrudan ya da dolaylı olarak kaynak aktarmak suretiyle, tarımın gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Giderek artan nüfusun beslenme gereksiniminin yurtiçi kaynaklarla karşılanması, sanayi kesimine hammadde sağlanması ve kaynak aktarımı, bazı ürünlerde dışsattımın artırılması ve tarım kesiminde yaşayanların gelirlerinin istikrara kavuşturulması amacıyla Türkiye'de devlet, tarım kesimine müdahale etmektedir.

Bu kapsamda, Türkiye'de 1932–2000 döneminde uygulanan tarımsal destekleme politikaları ile bu politikalarda değişime neden olan ve yön veren faktörler ele alınacaktır.

### **2.1. 1932–2000 Döneminde Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları**

Türkiye’de tarım kesimine yönelik destekleme uygulamaları, farklı biçim ve düzeylerde 1920’li yılların sonundan itibaren gündeme gelmiştir. Türkiye’de tarım kesimi, kısa dönemli politik konjonktüre bağlı olarak, fiyat ağırlıklı destekleme politikası araçlarıyla yönlendirilmiştir. Bu dönemde destekleme politikaları, destekleme alımları (fiyat desteği), girdi, ürün ve kredi sübvansiyonları biçiminde oluşmuştur.

Fiyat desteği, 1932 yılında buğdayla başlamış, hükümet tarafından açıklanan taban fiyattan ürün almaya yönelik olmuştur. Destekleme kapsamına alınan ürün sayısı zaman içerisinde giderek artmış ve 1970’li yıllarda 30’a yükselmiştir. 1980’li yıllarda ise liberal ekonomik politikalar çerçevesinde desteklemenin yoğunluğunun düşürülmesi amaçlanmıştır. 1990 yılında desteklenen ürün sayısı ona düşerken, 1991 yılında bu sayı yeniden yirmi dörde yükselmiştir. 1992–93 de ise 25–26 ürün destekleme kapsamına alınmıştır. Bu ürünlerin bazılarını, hububat, afyon sakızı, çay, tütün, şeker pancarı, kütlü pamuk, zeytinyağı, çığit, ayçiçeği oluşturmuştur (Öztürk ve Narin, 2004: 16–17).

Girdi sübvansiyonları, gübre, tohumluk, yem, tarımsal ilaç, sulama, damızlık hayvan ve suni tohumlamada kesintili olarak uygulanmıştır. Ürün bazında uygulanan süt ve et teşvik primi gibi sübvansiyonlar, hayvancılık kesiminde yine kesintili olarak verilmiştir. Kredi sübvansiyonu ise ağırlıklı olarak girdi sağlanmasında kullanılmış ve piyasadan daha uygun koşullarda sağlanmıştır (Abay vd, 2005).

Destekleme alımlarının yanı sıra 1993 yılında ürün bazında prim sistemi uygulanmaya başlamıştır. Ancak, bütçe sorunları ve tarım kesiminde veri kaydının tam olmaması yüzünden uygulamaya son verilmiştir. 1998 yılında kütlü pamuk, zeytinyağı ve yaş ipek kozasında, 1999 yılında kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği, soya ve ipek kozasında, 2000 yılında pamuk, soya, ayçiçeği, kolza ve zeytinyağında prim ödemesi uygulanmıştır.

Bu dönemde uygulanan destekleme politikalarında bir yandan ürün fiyatları belirlenirken dünya fiyatları dikkate alınmamış, öte yandan dışa karşı korumacılık önlemleri getirilmiştir. Ürünün satın alınması sırasında dünya fiyatlarının üzerinde fiyat belirlenmesi, satın alınan ürünün depolanması ve korunması yüzünden karşılaşılan yüksek maliyetler, bütçe olanaklarını zorlamıştır. Ayrıca yüksek fiyatlar, kaynak dağılımını, tüketici refahını ve sonuç olarak toplumsal refahı olumsuz etkilemiştir. Dünya fiyatlarının üzerinde bir fiyatla dışsattım olamayacağından, dışsattım da sübvansiyon uygulaması getirilmiştir.

Destekleme kapsamına alınan ürünler ve fiyat düzeyleri, iç ve dış talepteki gelişmeler dikkate alınmadan, ağırlıklı olarak siyasî kaygılarla belirlenmiş ve bir kez destekleme kapsamına alınan ürünler bir daha bu kapsamdan çıkarılmamıştır. Bu uygulamalar, bir yandan tütün ve çay gibi ürünlerde aşırı stokların oluşmasına ve bu ürünlerin imha edilmesine, öte yandan hayvansal ürünler ve yağlı tohumlarda arz açıklarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Öte yandan 5 Nisan 1994 tarihinde alınan ekonomik önlemler çerçevesinde, tarımsal destekleme politikalarına ilişkin reform sayılabilecek bir dizi önemli karar alınmıştır. Bu kararlar doğrultusunda; destekleme fiyatlarının belirlenmesinde ürünün dünya fiyatları ile yurtiçi faktör fiyatlarındaki gelişmelerin dikkate alınması, destekleme kapsamındaki ürünlerin hububat, tütün ve şeker pancarıyla sınırlandırılması, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri (TSKB)'lerine tanınan kredi ayrıcalıklarının kaldırılması, girdi destekleri ve prim uygulamasına yönelik desteklerin bütçe kapsamına alınması öngörülmüştür.

Tarımsal desteklerin bütçe üzerindeki yükünü azaltmaya yönelik bu önlemlerin bazıları kısa bir süre uygulanmış, ancak 1997 yılından itibaren tekrar eski uygulamaya dönmüştür. 1995 yılında gübre sübvansiyonu oranı artırılmış, 1997 yılında tütün kotası kaldırılmış ve destekleme fiyatlarının belirlenmesinde dünya fiyatlarından uzaklaşmaya başlanmıştır. Bu uygulamalar 1999 yılının sonuna kadar sürdürülmüştür (Gökdemir, 2002: 15).

## **2.2. Tarımsal Destekleme Politikalarında Değişime Neden Olan ve Yön Veren Faktörler**

Türkiye'de 2000 yılına kadar uygulanan tarımsal destekleme politikalarının bütçeye getirdiği yük, destekleme fiyatlarının belirlenmesinde siyasî tercihlerin ön plana çıkışı, piyasa koşullarına karşı duyarsızlık ve taraf olunan anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülükler, tarımsal destekleme politikalarında değişimi zorunlu kılmıştır. Bu değişime kısmen kamu finansman kısıtları, kısmen AB'ye tam üyelik sürecinde Türkiye'nin AB Ortak Tarım Politikaları'na uyum yükümlülüğü ve DTÖ Tarım Anlaşması'nın getirdiği yükümlülükler etkili olsa da, esas olarak UPF ile imzalanan Yapısal Uyum Programları'ndan kaynaklanmıştır (Şahinöz, 2003).

Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarında köklü değişikliklere gidilmesinde etkili olan iç ve dış faktörler alt başlıklar halinde ayrıntılı olarak incelenmiştir.



### 2.2.1. İç Faktörler

Türkiye’de tarım politikalarında değişime neden olan iç faktörler; 2000 yılına kadar uygulanan destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarının kamu bütçesine önemli yük getirmesi, dış borç yükünün bütçe olanakları açısından destekleme politikaları üzerinde sınırlayıcı bir etki yapması, cari işlemler açığının dolaylı olarak kredi alımını ve dış borç yükünü artırması nedeniyle destekleme politikalarını etkilemesi, Türkiye tarım kesiminin içinde bulunduğu yapısal sorunlar ve siyasi istikrarsızlık nedeniyle uzun dönemli politikalar yerine çok kısa dönemli destekleme politikalarının uygulanması olarak sıralanabilir (TKB, 2004: 8).

2000 yılına kadar uygulanan tarımsal destekleme politikaları, amacına yeterince ulaşamamış, hatta bazı sorunlara yol açmıştır. Destekleme kapsamına alınan ürünler, siyasi kaygılarla, bir daha bu kapsamdan çıkarılmamıştır. Ayrıca bu ürünler devlet tarafından görevlendirilen kurumlarca satın alındığı için, üreticilerin pazarlama ile ilgili sorunları olmamış, 1993 yılında prim sistemine geçişle birlikte, üretici ürününü pazarlama konusunda kendi kaderine terkedilmiştir. Yeterince örgütlenmiş ürün borsaları oluşmadığından, bu uygulama beraberinde pazarlama sorununu da getirmiştir. Bir yandan ürünün satın alınması sırasında dünya fiyatlarının üzerinde fiyatlar belirlenmiş, öte yandan satın alınan ürünlerin depolanması ve korunması yüksek maliyetlerle karşılaşılmasına neden olmuştur. Bu maliyetler, Merkez Bankası ve Ziraat Bankası kredileri ile karşılanmıştır. Ancak alınan krediler zamanında ödenemediğinden, ciddi bir finansman sorunuyla karşılaşmıştır (Öztürk ve Narin, 2004: 18).

Her ne kadar ekonomide yaşanan finansman sorunlarına tarıma sağlanan desteklerin yol açtığı ileri sürülse de tarımsal destekleme politikalarının kamu maliyesine olan yükünün artmasındaki asıl neden, tarımın kendisi değildir. Tarımı destekleyen KİT’ler ve kamu bankalarının yüksek enflasyonist ortamda, yüksek faizle borç almaları ve zamanında ödenmeyen bu borçlar için anaparanın çok üzerine çıkan faiz yükleri olmuştur. Dolayısıyla tarımı destekleme maliyetinin artmasına tarım kesimi değil, yüksek enflasyon ve faizin bulunduğu ekonomik konjonktür ve yönetim yanlışlığıdır (Öztürk ve Narin, 2004: 18).

Türkiye tarımsal destekleme politikalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar, 7. ve 8. Kalkınma Planları’nda da yer almıştır. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, tarımsal destekleme politikalarının üretimin serbest rekabet şartlarında piyasa sinyallerine uygun olarak gelişmesi ve kamu kaynaklarının daha rasyonel kullanılması amacıyla yeniden yapılandırılacağı belirtilmektedir. Bu çerçevede tarım ürünleri fiyatlarına devlet müdahalelerinin azaltılarak, bunun yerine kayıtlı üreticilere DGD verilmesi; girdi sübvansiyonların aşamalı olarak kaldırılması; arz fazlası olan ürünlerin üretimleri, ürün kalitesi ve tipleri ile arazi

durumu dikkate alınarak ekim alanlarının sınırlandırılması ve bunların yerine iç ve dış talebi olan ürünlerin üretimine yönelme sağlanması hedeflenmiştir (DPT, 1995: 60).

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise yine aynı doğrultuda uygulanan destekleme politikaları ile üretici gelirlerinde istikrar sağlanmadığı; dünya fiyatları üzerindeki destekleme alım fiyatlarının bazı ürünlerin ekim alanının genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin fazla alım yaparak yüksek stok maliyetine katlanmasına neden olduğu belirtilmektedir. Ayrıca bu olumsuzlukları kısmen gidermek üzere yeni bir destekleme aracı olarak, 2000 yılında çiftçilere yönelik DGD ödemesine dayalı bir projenin başlatıldığı ve elde edilen sonuçlara göre uygulamanın 2001 yılında ülke genelinde yaygınlaştırılacağı görüşleri yer almaktadır (DPT, 2000a: 132).

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, tarım politikalarının esaslarını, DTÖ Tarım Anlaşması ve AB ile yapılan anlaşmalar sonucunda tarımın olumsuz yönde etkilenmesini önlemek amacıyla önlemler alınması, DGD'ye geçilmesi ve buna ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmektedir (DPT, 2000b: 54–55).

### 2.2.2. Dış Faktörler

Türkiye'de tarım politikalarında değişime neden olan dış faktörler ise DTÖ Tarım Anlaşması çerçevesinde tarımın dış ticaretinin serbestleşmesine ilişkin reformlar, AB'ye tam üyelik sürecinde Türkiye'nin AB Ortak Tarım Politikaları'na uyum yükümlülüğü ile UPF ve Dünya Bankası'nın yönlendirme eğilimleri olarak sıralanabilir (TKB, 2004: 8; Abay vd, 2005; Narin ve Öztürk, 2006: 252).

**Dünya Ticaret Örgütü:** 1994 yılında imzalanıp, 1995 yılında yürürlüğe giren DTÖ Tarım Anlaşması<sup>3</sup> uyarınca ülkeler, pazara giriş, iç destekler ve dışsattım

<sup>3</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, tarım ürünleri ticareti ve ticareti etkileyen tarımsal destekler için bir takım kurallar öngörmüştür. Uruguay turu tarım müzakerelerinde, tarım kesiminde bir reform süreci başlatılarak, üye ülkelerden tarımsal ürünlere ilişkin iç destekler, dışsattım destekleri, dışsalıma uygulanan gümrük vergilerinin azaltılması ve engellerin kaldırılmasına yönelik yükümlülükler getirilmiştir. Anlaşmada pazara girişi kolaylaştırmak için 6 yılda gelişmiş ülkelerin gümrük tarifelerini %36, gelişmekte olan ülkelerin ise 10 yılda %24 oranında indirmeleri öngörülmüştür. İç destekler, indirime tabi olan kırmızı kutu, kısıtlananlar mavi kutu ve indirime tabi olmayanlar yeşil kutu biçiminde üçe ayrılmıştır. Kırmızı kutu destekleri (fiyat ve girdi destekleri), toplam tarımsal üretim değeri itibarıyla bu desteklerin gelişmiş ülkeler için en fazla %5, gelişmekte olan ülkeler için de en fazla %10 (de minimis) olması kararlaştırılmıştır. Mavi kutu destekleri, üretimi sınırlayan veya azaltmaya yarayan destekler bu kapsamda sayılmıştır. Yeşil kutu destekleri, indirime tabi olmayan bu destekler ticaret ve üretim üzerinde bozucu etkileri olmayan ya da çok az bozucu etkiye sahip destekleri kapsamaktadır. Dışsattım destekleri, 1986–1990 dönemi düzeyleri üzerinden gelişmiş ülkelerin dışsattım destek bütçelerini %36, ürün

sübvansiyonlarına ilişkin olarak indirim taahhüdünde bulunmuşlardır. Bu anlaşma doğrultusunda gelişmekte olan bir ülkeler grubuna giren Türkiye, iç destek toplamının toplam tarımsal üretim değerinin %10’u geçmemesi nedeniyle bir indirim yapmamış, dışalımında gümrük vergilerini 10 yılda %24 oranında azaltmıştır.

2004 yılında Cenevre’de hazırlanan Çerçeve Anlaşması<sup>4</sup> doğrultusunda, Türkiye kırmızı kutuda yer alan fiyat yoluyla yapılan destekleri, girdi ve kredi desteklerini 2001 yılından itibaren kaldırmıştır. Ancak asgari destek (de minimis) istisnasının %10’un altına çekilmesi halinde prim desteği verilen ürünlerde sorunlar yaşanabilecektir. Mavi kutu önlemleri altında fındık ve tütünde uygulanmakta olan alan daraltması ve çay budama tazminatları yer almaktadır. Ayrıca mavi kutuda üretimi sınırlayan programlar yanında, üretime bağlı olmayan yeni bir destekleme programı da öngörülmektedir. Bu desteklerin toplam tarımsal üretim değerinin %5’ini geçmeyecek biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Yeşil kutu önlemleri içerisinde yer alan başta DGD olmak üzere, kırsal kalkınma, gıda güvenliği, alt yapı yatırımları, genel hizmetler gibi desteklerin bugün olduğu gibi uygulanabileceği anlaşılmaktadır. Türkiye’de tarım ürünleri dışsattımına önemli ölçüde sübvansiyon verilmemiştir. Dolayısıyla dışsattım desteklerinin kaldırılması Türkiye tarımını olumsuz etkilemeyecek, hatta gelişmiş ülkelerin uyguladıkları dışsattım desteklerinin kaldırılmasının, Türkiye’nin tarım ürünlerinin dış pazarlardaki rekabet üstünlüğünü artıracakları öngörülmektedir. Dışalımı istenmeyen ürünlerin “özel ürün”, kısmen dışalımı yapılan genel tarım ürünlerinin de “hassas ürün” kapsamına alınması Türkiye açısından önem taşımaktadır (Yücer, 2005: 27–31).

**Avrupa Birliği:** Türkiye’nin üyesi olmak için uyum çalışmaları yaptığı AB’nin tarımsal destekleme politikaları, Türkiye tarımsal destekleme politikaları açısından yönlendirici nitelik taşımaktadır. Türkiye’nin tam üyeliği durumunda, AB

---

miktarını %21; gelişmekte olan ülkelerin de bütçelerini %24, ürün miktarını da %14 azaltmaları hükme bağlanmıştır (Yücer, 2005: 12–26).

<sup>4</sup> 1995 yılında yürürlüğe giren DTÖ Tarım Anlaşması’nın bağlayıcı nitelikteki kurallarının 2004 yılında sona ermesiyle Cenevre’de 31 Temmuz 2004 tarihli çerçeve metin kabul edilmiştir. Çerçeve anlaşmasının temel öngörülleri iç destekler, dışsattım sübvansiyonları ve pazara giriş olarak belirlenmiştir. **İç destekler:** İç destekler önemli ölçüde azaltılacak, fazla destek veren ülkeler daha yüksek oranda indirim yapacak, mavi kutu destekleri üretim değerinin %5’ini geçmeyecek ve de minimis oranı azaltılacaktır. **Dışsattım sübvansiyonları:** Listelenmiş dışsattım sübvansiyonları ve vadesi 180 günü aşan ihracat kredileri kaldırılacak, daha kısa olan ihracat kredilerinde sıkı disiplin getirilecek, kamu kurumlarınca yapılacak ticari işlemlerin genel ticareti bozmaması sağlanacak ve gıda yardımlarının yardım yapılan ülkelere üretim etkinliklerini bozucu etki yaratmaması sağlanacaktır. Pazara giriş: Tarım ürünleri dışsattımında uygulanan gümrük vergileri azaltılacak, yüksek orandaki vergiler indirime tabi tutulacak, ülkelere hassas ürünler için ayrıcalık tanınacak ve tarife içi kota olanağı sağlanacaktır. Ancak gelişmekte olan ülkelere bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. Bu ülkelerin tam taahhütlerinde daha uzun bir uygulama dönemi sağlanacak, iç destek ve pazara girişte daha yüksek oranlar belirlenecek, gıda güvenliği, kırsal kalkınma ve geçim güvenliği için özel ürünlere pazara girişte ayrıcalık tanınacak ve tropik ürünlerin dışsattımında serbest ticaret kuralları uygulanacaktır (Yücer, 2005: 12–26).

Ortak Tarım Politikaları<sup>5</sup>'na uyumuyla ilgili düzenlemeler yapılacaktır. Bu doğrultuda, Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarının belirlenmesinde AB Ortak Tarım Politikaları'na uyumun dikkate alınması zorunlu hale gelmiştir.

Türkiye'nin AB'ne uyum çalışmaları, 9 Aralık 1999 yılında Helsinki Zirvesinde AB adaylığının açıklanmasından sonra hızlanmıştır. Avrupa Komisyonu'nun 2001 ve 2003 yıllarında iki ayrı Katılım Ortaklığı Belgesi ile adaylık sürecinde izlemesi gereken yol haritası ortaya konmuştur. Ayrıca her yıl yayımlanan İlerleme Raporları'yla da gelişmeler değerlendirilmektedir. Türkiye'nin görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesini taahhüt ettiği 2001 ve 2003 yıllarında iki ayrı Ulusal Program yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Helsinki Zirvesinden sonra Türkiye ile AB arasında uyumu kolaylaştırmak ve AB ile ilişkilerde koordinasyonu sağlamak amacıyla AB Genel Sekreterliği bünyesinde 2000 yılında AB ile ortak çalışmalar yürüten Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi çerçevesinde yedi alt çalışma grubu kurulmuştur. 2004 yılında yapılan düzenlemeyle bu çalışma gruplarının sayısı 7'ye düşürülmüştür. Ayrıca mevzuat uyum takvimi oluşturulmuş, bu çerçevede eylem planları hazırlanmıştır. Bu çalışmalar sonucunda Ulusal Programda, Tarım ve Balıkçılık müktesebatı ile ilgili birçok kanun çıkarılmıştır (TKB, 2004b).

AB tarımsal destekleme politikalarına uyum sürecinde, Türkiye'de destekleme fonu oluşturulmuş, bu fonun kaynakları ve harcanmaları belirlenmiş, destekleme politikalarının karar mekanizmaları ve uygulama birimleri oluşturulmuştur. AB fonlarını yönetmek üzere Ulusal Fon oluşturulmuştur. Bu fonun idari ve teknik örgütlenmesi Hazine Müsteşarlığı bünyesinde tamamlanmış, 2003 yılında AB Komisyonu'na sunulmuş ve uygunluğu kabul edilmiştir. Bu fonun kaynaklarının, AB'de olduğu gibi, gümrük vergileri, tarım ürünleri dışalımından alınan vergiler, şeker ve glikoz vergileri, katma değer vergisi ve gayri safi milli hâsıladan ayrılacak paydan oluşturulması, AB'ye uyum açısından Türkiye için önemli bir adım oluşturacaktır. Türkiye'de destekleme fonunun harcamaları, gelişmiş ülkelerdeki eğilimler ve DTÖ anlaşmaları doğrultusunda, piyasaya müdahaleci olmayan DGD biçiminde destekler olması gerekmektedir. Bunun

---

<sup>5</sup> Roma Anlaşması'yla yasal çerçevesi belirlenen AB Ortak Tarım Politikaları, 1962 yılında ortak piyasa düzeninin oluşturulmasıyla hayata geçirilmiştir. AB Ortak Tarım Politikaları'nın amaçları; üretim standartlarını ve tarım teknolojilerini geliştirmek, tarımsal üretim araçlarının etkili kullanımını sağlamak, Avrupa'daki tarımsal üretimin verimliliğini artırmak, piyasalarda istikrarı sağlamak, Ürün arzının güvenliğini sağlamak, Tarımdaki en önemli faktörlerden biri olan işgücünün optimum kullanımını sağlamak, Geçimini tarım sektöründen sağlayan kesimlerin gelirini artırmak, Tüketicilere daha gerçekçi ve uygun fiyatlar sunmak, tarım ürünleri fiyatlarını bütün üye ülkelerde eşitleyerek, fiyatların üye ülkeler arasında haksız rekabete yol açmasının önüne geçmek olarak sıralanmıştır (İKV, 2008: 4). AB Ortak Tarım Politikaları'nın ilkeleri; tek pazar ilkesi, topluluk tercihi ilkesi, mali dayanışma ilkesi olarak belirtilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bk. (İKV, 2008:4-6).

yanında AB’de olduğu gibi çiftçiye piyasa garantisi sağlayan, ancak piyasaya fazla müdahaleci olmayacak hedef fiyat ve fark ödemesi gibi politika araçlarının da kullanılması önerilmektedir (Yavuz, 2005: 57–59).

Öte yandan AB, 2003 yılında Ortak Tarım Politikası’nda yaptığı değişiklikle, DGD ödemelerini Tek Ödeme Planı’na bağlamıştır. Bu uygulamayla, destek ile üretim arasındaki bağlantı koparılmıştır. Dolayısıyla AB, Türkiye’nin tarım bütçesi içerisinde DGD ödemelerinin payını azaltması, buna karşın prim desteği ödemelerini artırmasını eleştirmektedir. Bu doğrultuda, Avrupa Komisyonu’nun 6.11.2007 tarih ve SEC (2007) 1436 sayılı “Türkiye 2007 İlerleme Raporu”nun Fasıllar 11-Tarım başlığı altında; "Türkiye, politikasını ve mevzuatını uyumlaştırma konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydetmiştir. Önemli bir alanı kapsayan destek araçları üretimle ilgili olarak uygulanmaya devam etmektedir. Bu uygulama, tarımsal destek araçlarının üretimle bağlantı kurulmadan hemen tüm sektörleri içerecek şekilde genişletildiği reformdan geçmiş OTP’nin mevcut çizgisinden esaslı şekilde değişiklik göstermektedir." denilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2007: 44–45).

Ayrıca AB görüşmelerinin en önemli dosyalarından biri de "Tarım ve Kırsal Kalkınma" dosyasıdır. Bu dosyanın görüşülebilmesi için AB, politik engellerin yanı sıra prim desteği uygulamalarının sürmesini de bir engel olarak kabul etmektedir. Bu doğrultuda, "Üretimle ilişkili doğrudan destek ödemeleri ve fiyat destek tedbirlerinin öneminin artması yönündeki eğilimi, üretimle ilişkisi olmayan doğrudan destekler lehine tersine çevirecek bir stratejinin hazırlanarak Avrupa Komisyonu’na sunulması gerekmektedir." ifadesi yer almaktadır (Günaydın, 2008).

**Uluslararası Para Fonu:** Makroekonomik dengelerin sağlanması, girilen ekonomik darboğazlardan çıkılması amacıyla UPF ve Dünya Bankası, ülkelere ekonomilerini yapılandırma ve finansman sağlama konusunda yardımcı olmaktadır. UPF’ye sunulan niyet mektupları çerçevesinde, bu ülkelerin tarımsal destekleme politikaları yönlendirilmiştir. Türkiye’de de uygulanan destekleme politikalarıyla tarımda yaşanan sorunların çözülememesi ve 1990’lı yılların ikinci yarısında ekonomide yaşanan sorunlar yüzünden tarım kesimi, UPF’ye sunulan niyet mektuplarında yer almıştır. Türkiye tarımsal destekleme politikalarında değişime yol açan ve günümüze kadar UPF’ye gönderilen niyet mektuplarının içeriği aşağıda özetlenmiştir.

9 Aralık 1999 tarihinde UPF’ye verilen niyet mektubunda “Yapısal Reform” başlığı altında tarım reformu da olmak üzere dört alanda yoğunlaşacağı belirtilmiştir. Niyet mektubunda “Hâlihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları, fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama tarımsal ürünler piyasasındaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere

fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılımından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar son yıllarda ortalama olarak gayri safi milli hâsılanın % 3'ü gibi bir maliyet ve vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Reform programımızın orta vadeli amacı, var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği ile değiştirmektir.” ifadesine yer verilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2008a). Bu reform ile tarımda desteklerin kaldırılması, tarımsal destekleme politikalarının uluslararası piyasalara göre biçimlendirilmesi, tarımsal nüfusun ve tarımdaki işlendirmenin azaltılması hedeflenmiştir. Bu reformun orta vadeli amacının, mevcut destekleme politikalarının aşama aşama kaldırılması ve fakir çiftçileri hedef alan DGD ile değiştirilmesi olarak belirtilmiştir.

UPF'ye verilen iyi niyet mektubunda ve Dünya Bankası'na gönderilen mektupta yapılan açıklama kapsamında, hububat fiyatının 2000 ve 2001 yıllarında belli bir oranda artırılabacağı, gümrük vergisinin inebileceği, TMO'nun 2001'de sadece stratejik stok için alım yapacağı, 2002 için buğday fiyatı açıklanmayacağı belirtilmiştir.

22 Haziran 2000 tarihinde UPF'ye verilen niyet mektubunda, tarımsal destekleme politikalarında önemli değişiklikler yapılarak devlet bankalarınca sağlanan kredi sübvansiyonlarının kaldırıldığı, destekleme fiyatlarının hedeflenen enflasyon oranı kadar yükseltildiği, 2000 yılı içinde TEKEL'i yeniden düzenlemek ve tütün destekleme fiyat mekanizmasını kaldırmak için üç kanun çıkarılacağı bildirilmiştir. Birinci kanunun TEKEL'in destek alımı yapan birimini ayırarak tütünün satışı için müzayede mekanizmasını hayata geçireceği, ikinci kanunun alkollü içki üretimindeki tekeli kaldıracağı, üçüncü kanunun ise TEKEL'in içki, tuz ve tütün ürünleri üreten tesislerinin özelleştirmesini sağlayacağı belirtilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2008a).

UPF ve Dünya Bankası'na gönderilen mektuplarında tarımsal destekleme politikalarında yapılacak değişikliğe ilişkin açıklamalarının yerine getirildiğini bildirmek üzere, 18 Aralık 2000 tarihinde UPF'ye bir başka niyet mektubu gönderilmiştir. Bu mektupta, tarım politikalarının reformunda tüm dolaylı destek politikalarından 2002 yılı sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve DGD sisteminin uygulanmasına geçilmesini amaçlayan tarımsal destekleme politikalarının reformunda, program dâhilinde ilerleme kaydedildiği bildirilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2008a).

21 Şubat Krizi'nden sonra 3 Mayıs 2001 tarihinde UPF'ye verilen niyet mektubunda; Ekonomik Politikalar Bildirgesi'nin, 1999 yılı sonunda başlatılan UPF'nin sağlamış olduğu kredilerle desteklenen programın devamı niteliğinde

olduğu ve bu politikaların hayata geçirileceği bildirilmektedir. Bu mektupta, tarımsal desteklerde önemli yapısal reformların hayata geçirildiği de yer almaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2008a).

Bu mektubun ardından 15 Mayıs 2001 tarihinde Türkiye’de Güçlü Ekonomiye Geçiş (GEGP) Programı açıklanmıştır. Bu programda ekonomide rekabeti ve etkinliği artıracak düzenlemeler içinde şeker piyasasında istikrar sağlanması ve gereksinim fazlası şeker üremine engel olunması; TEKEL ürünlerinin fiyatlandırılması, dağıtımı, satışı ve kontrolünün bir kurula devredilmesi ve TEKEL’in özelleştirilmesine yönelik çalışmaların hızlandırılması; tarım kesiminde DGD’ye gidilerek tarımda ciddi bir dönüşümün gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda Şeker ve Tütün Kanunu’nun çıkarılmasına ilişkin çalışmaların da sürdürüldüğü belirtilmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2001: 36–38).

20 Kasım 2001 tarihli mektupta ise tarımsal destekleme ve diğer sübvansiyonların rasyonel hale getirilmesine yardımcı olmak amacıyla, soya fasulyesi ve kanola için 10 trilyon TL’nin bütçeye konulduğu, bütçeye konulmuş olanların dışındaki tüm ödemelerin kaldırıldığı bildirilmiştir. Ayrıca şekerdeki fiyat artışlarının etkisini yansıtacak biçimde Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’ye yapılacak bütçe transferlerinin 100 trilyon TL azaltılacağı, tüm banka kredi sübvansiyonlarının kaldırılacağı ve bu uygulamayla 0,3 katrilyon TL tasarruf sağlanacağını beklediği açıklanmıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2008a).

25 Kasım 2005 tarihinde UPF’ye verilen niyet mektubunda, maddi durumu görece olarak iyi olmayan kayıtlı çiftçileri desteklemek amacıyla, net olarak tarım harcamalarında Gayri Safi Milli Hâsılanın %0,1’inden daha az bir oranda bir artışa neden olan, mazot, gübre ve tahıl ürünleri sübvansiyonlarının uygulamaya konulduğu, bu sübvansiyonların da sıkı bir biçimde kontrol edileceği bildirilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2008b).

**Dünya Bankası:** UPF gibi Dünya Bankası da Türkiye’nin tarımsal destekleme politikalarının değişiminde etkin rol almıştır. 10 Mart 2000 tarihinde Dünya Bankası’na gönderilen mektupta “Tarım alanında hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvansiyon ettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri giderek daha fazla hedefleyecek doğrudan gelir desteği programıyla değiştirilmesidir.” açıklaması yer almaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2000). Bu doğrultuda UPF’ye sunulan niyet mektubunda ana hatları belirlenen program çerçevesinde, Dünya Bankası ile 2000 yılında Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)’nin oluşturulması amacıyla anlaşma yapılmıştır.

Bütçe üzerindeki yükü azaltmak ve tarım kesimini güçlendirmek amacına yönelik olarak hazırlanan ARIP, üç ana unsur içermektedir. Bunlar, fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması, DGD'ye geçilmesi ve tarım kesiminde faaliyet gösteren devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve bu ürünlerin pazarlanmasında hükümet müdahalesi azaltılmasıdır. Bu doğrultuda, desteklenen ürün fiyatlarının belirlenmesinde dünya fiyatları dikkate alınacak ve taban fiyatlar dünya fiyatlarının %35'ini aşmayacaktır. Geçiş süreci olarak öngörülen 2000–2001 yıllarında gübre ve diğer girdi sübvansiyonu sabit tutulacak, Ziraat Bankası ve Halk Bankası aracılığıyla verilen kredi oranları kamu borçlanma senetleri faiz oranlarına yaklaştırılacak, çiftçilere değişen vade ve faiz oranlarıyla ödeme seçenekleri sunulacaktır. Üretim fazlası olan ürünlerin üreticilerinin alternatif ürünlere geçişi desteklenecek ve TSKB'nin özleştirilmesine ilişkin yasal düzenleme yapılacaktır (World Bank, 2008).

Proje, Dünya Bankası'nın teknik ve finansal desteğiyle gerçekleştirilecektir. Finansal destek, UPF ile yapılan anlaşmada belirtilen taahhütlerin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Bu desteğin miktarı, DGD uygulama kolaylıkları, üreticilerin alternatif alanlara yönlendirilmesi, tarımsal veri sistemi, TSKB'lerin yeniden yapılandırılması, tarım kesiminde faaliyet gösteren devlet işletmelerinin özleştirilmesi, kamuoyu bilgilendirme kampanyası, proje yönetimi alt projeleri için ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu projenin uygulanması için gerekli finansman, Dünya Bankası'ndan 2001 yılında 600 milyon dolar kredi alınarak sağlanmıştır. 2004 yılında yapılan orta dönem gözden geçirme çalışmaları sonucunda projeye yeni bileşenler eklenmiş ve 2006 yılı sonuna kadar uzatılmasına karar verilmiştir (Dünya Bankası, 2008; TKB, 2004a).

Ortaya çıkan gelişmeler, tarım kesimine yönelik desteklemelerin zaman içerisinde kaldırılması, bu uygulamaların yerine geçecek ve belirli bir süre için uygulanacak DGD sistemine geçilmesine yol açmıştır. Türkiye tarımsal destekleme politikalarının uygulanma biçimleri üçüncü başlık altında incelenmiştir.

### 3. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI: 2000–2007 DÖNEMİ

2000 yılından itibaren Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarını değiştirmeye yönelik uygulamalardan birini ARIP, diğerini ise 2004 yılında "Tarım Stratejisi (2006–2010)"<sup>6</sup> oluşturmuştur.

Tarım strateji belgesiyle kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan

<sup>6</sup> 30.11.2004 tarih ve 2004/92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı.



örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım kesiminin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu belgeye göre AB Ortak Tarım Politikaları’na uyum ve DTÖ Tarım Anlaşması’nın esas alınması, piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının uygulanması temel alınmıştır. Bu belgede tarımsal destekleme araçları; DGD, fark ödemeleri, hayvancılık destekleri, çevre amaçlı tarımsal alanların korunması programı destekleri, telafi edici ödemeler, ürün sigorta ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri, rekabete dayalı araştırma hibeleri dâhil Ar-Ge hizmetleri, dışsatum teşvikleri, gerektiğinde bazı girdi destekleri, kredi destekleri ve benzer destekleme araçlarının kullanımı olarak sıralanmıştır (DPT, 2004). Bu belge ve 2006 yılında kabul edilen 5488 sayılı “Tarım Kanunu”<sup>7</sup> ile üreticilerin üretim planlaması yapabilmelerini sağlayacak öngörülebilir ve istikrarlı bir ortamın oluşturulması hedeflenmiştir (DPT, 2008a: 31).

2000 yılından itibaren uygulanan destekleme politikaları ve değişiklikler aşağıda ele alınmıştır.

### **3.1. DGD ve Alan Bazlı Tarımsal Destekler**

2000 yılı itibariyle Türkiye’de tarıma yönelik geleneksel destekleme politikaları büyük ölçüde kaldırılmış, bunun yerine DGD uygulamalarına başlanmıştır. DGD, üretim yapan çiftçiye doğrudan tarımsal üretim yaptığı birim alan üzerinden verilen bir gelir ödemesi sistemidir.

DGD<sup>8</sup>, ilk olarak 2000 yılında Ankara-Polatlı, Antalya-Serik ve Manavgat, Adıyaman-Merkez ve Kâhta ile Trabzon-Akçaabat ve Sürmene ilçelerinde pilot uygulamaya başlamıştır. Bu uygulamada aynı isme tapulu veya aynı kişi tarafından işletilen arazinin dekarı başına ödeme yapılmıştır. Pilot uygulamanın ardından 2001 yılında ülke genelinde uygulamaya geçilmesi ve çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması

<sup>7</sup> 25.04.2006 tarih ve 26149 sayılı Resmi Gazete.

<sup>8</sup> Doğrudan gelir desteğine ilişkin yasal düzenlemeler aşağıda belirtilmiştir.

12.12.2000 tarih ve 2000/2172 sayılı BKK, 03.04.2001 tarih ve 24362 sayılı Resmi Gazete.

2001/15 nolu uygulama tebliği, 21.06.2001 tarih ve 24439 sayılı Resmi Gazete.

2002/4165 sayılı BKK, 14.06.2002 tarih ve 24785 sayılı Resmi Gazete.

2002/41 nolu TKB ve Hazine Müsteşarlığı uygulama tebliği, 31.07.2002 tarih ve 24832 sayılı Resmi Gazete.

2003/13 nolu uygulama tebliği, 02.05.2003 tarih ve 25096 sayılı Resmi Gazete.

2004/22 nolu tebliği, 13.05.2004 tarih ve 25461 sayılı Resmi Gazete.

2005/21 nolu tebliği, 30.04.2005 tarih ve 25801 sayılı Resmi Gazete.

2006/27 nolu tebliği, 30.05.2006 tarih ve 26183 sayılı Resmi Gazete.

5488 sayılı Tarım Kanunu’nun 19. maddesi doğrultusunda 2007/14 nolu tebliği, 16.02.2007 tarih ve 26436 sayılı Resmi Gazete.

amaçlanmıştır. Bu uygulamaya göre tarım arazileri üzerinde fiilen tarımsal üretim kaynaklarını kullanarak bitkisel üretim yapan çiftçilere dekar başına ödeme yapılmıştır. Ödeme yapılacak arazi büyüklüğünün üst sınırı da 200 dekar olarak belirlenmiştir. 2002 yılında çiftçi tanımlamasında 78 yaş üst sınırı getirilmiş ve ödeme yapılacak arazi büyüklüğü 500 dekara çıkarılmıştır. 2005 ve 2006 yılı uygulamalarında arazi büyüklüğü alt sınır bir dekar, üst sınır 500 dekar olarak açıklanmıştır. 2007 yılında ise 2005 yılından itibaren organik tarım yapılan araziye dekar başına 3 YTL, toprak analizi için de 1 YTL DGD ödemesi yapılmasına ilişkin karar alınmıştır. 2000 yılından itibaren uygulanan DGD sistemine ilişkin arazi büyüklüğü ve dekar başına yapılan ödeme Tablo-1’de görülmektedir.

**Tablo-1: Uygulanan DGD**

Yıllar	Arazi Büyüklüğü	Yapılan Ödeme (YTL)
2000	İlk yıl pilot uygulama yapılmıştır. Alt sınırı 500 m <sup>2</sup> -199 dekar	5 ABD Doları
2001	0-200 dekar	10,0
2002	=1-200 dekar	13,5
2003	100 m <sup>2</sup> -500 dekar	16,0
2004	100 m <sup>2</sup> -500 dekar	16,0
2005	>1-500 dekar	10,0
2006	>1-500 dekar	10,0
2007	>1-500 dekar	10,0

Ülke genelinde çiftçi kayıt sistemi yıllar itibariyle giderek genişlemiştir. Tablo-2’de DGD’den yararlanacak kayıtlı çiftçi, kayıt alanı ve toplam destek tutarı görülmektedir. Ancak 2005 yılından itibaren alt sınır bir dekara yükseltildiğinden kayıtlı çiftçi sayısında azalma olmuştur.

**Tablo-2: DGD'nin Ülke Genelinde Uygulamasına İlişkin Bazı Sonuçlar**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kayıtlı Çiftçi (Milyon Kişi)	2.18	2.58	2.76	2.75	2.7	2.7
Kayıtlı Alan (Milyon Ha)	11.6	16.2	16.7	16.7	16,7	16,7
Destek (Milyon TL/Da)	10.0	13.5	16.0	16.0	10.0	10.0
Desteklenen Arazi Sınırı (Da)	200	500	500	500	500	500
Toplam Destek (Milyon YTL)	84	1,877	1,942	2,120	1,675	2,653*

Kaynak: Necdet Oral, (2006), “IMF-DB Programının Sonucu: Tarım Çözülüyor”, Bianet, 15 Ağustos 2006; TKB, (2006), Tarım Sektöründeki Son Gelişmeler ve 2002-2006 Karşılaştırması.

\*2006 yapılan ödemenin 1 milyar YTL’si 2004 yılına aittir.

Bu sistemde, ürün fiyatları piyasada oluşacağından, üretimin piyasa sinyallerine göre belirlenecek ve dolayısıyla piyasada müdahaleden kaynaklı bir aksaklık ortaya çıkmayacaktır.

### 3.2. Girdi Desteği

Girdi desteği; gübre, mazot, elektrik, tohumluk, aşıllı meyve fidanı, mücadele ilacı, sulama suyu, su pompalarında kullanılan elektrige düşük tarife saptanması gibi uygulamalardan oluşmaktadır.

**Gübre Desteği:** Türkiye’de birim alana gübre tüketiminin istenen düzeye gelmediği gerekçesiyle, gübre desteğine 1963 yılında başlanılmıştır. Gübre desteklemesi, yöntem ve destekleme miktarındaki değişikliklerle 2001 yılına kadar uygulanmıştır. Ancak 2001/2960 sayılı BKK<sup>9</sup> ile gübre desteklemesine son verilmiştir. Yaklaşık dört yıl sonra gübre desteğine, 2005/42 nolu “Çiftçilere Kimyevi Gübre Destekleme Ödemesi Yapılmasına İlişkin Tebliğ”<sup>10</sup> ile yeniden başlanmıştır. Bu tebliğ ile gübreye verilen destek, geçmiş yıllarda olduğu gibi fiyat sübvansiyonu biçiminde değil, 2004 yılında çiftçi kayıt sisteminde kaydı bulunan çiftçilere yetiştirdikleri ürün gruplarına göre çiftçi başına arazi büyüklüğü 500 dekarı geçmemek kaydıyla dekar başına verilmiştir. 2006/27 nolu DGD ödemesi yapılmasına ilişkin tebliğle 2006 yılında çiftçi kayıt sistemi (ÇKS) kapsamında ve DGD ödemesinden faydalanacak olan çiftçilere ödenecek kimyevi gübre desteği belirtilmiştir.

Bu kapsamda 2005–2006 dönemi için ödenecek kimyevi gübre destekleme miktarları Tablo-3’te görülmektedir. Kimyevi gübre desteği olarak 2005 yılında 271 milyon YTL ödeme yapılmıştır (Eker, 2006).

**Tablo-3: Kimyevi Gübre Destekleme Miktarları**

Ürün Grupları	Destekleme Tutarı YTL/Da	
	2005	2006
Sebze, meyve, süs bitkileri, özel çayır, mera, orman emvali ürün alanları	1,0	1,43
Hububat, yem bitkileri, baklagiller, yumru bitkileri alanları	1,6	2,13
Yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkileri alanları	3,0	3,0

<sup>9</sup> 21.09.2001 tarih ve 24530 sayılı Resmi Gazete.

<sup>10</sup> 15.09.2005 tarih ve 25937 sayılı Resmi Gazete.

**Mazot Desteği:** Türkiye'nin petrolde dışa bağımlılığı ve son yıllarda mazot fiyatlarındaki büyük artışlar yüzünden, çiftçilerin kullanacağı mazot fiyatının düşürülmesi amaçlanmıştır. Mazot desteği ilk kez 2003 yılında gündeme gelmiş, 2005 yılında ise gübre ve mazot desteği birlikte uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda 2003/5514 sayılı "Tarımsal Faaliyette Kullanılan Mazot İçin Çiftçilere Destekleme Ödemesi Yapılmasına İlişkin Karar" BKK<sup>11</sup> yayımlanmıştır. 2003 yılında çiftçilere tarımsal faaliyette buldukları alan itibarıyla ve azami 500 dekar kadar olmak kaydıyla, dekar başına 3,9 milyon TL mazot desteği ödemesi yapılması kararlaştırılmıştır.

Mazot desteği ile ilgili olarak daha sonra, 2005/9065 sayılı BKK<sup>12</sup> ile çiftçilere 2004 yılı çiftçi kayıt sistemi bilgilerine göre ve ürün grupları üzerinden ortalama mazot tüketim miktarları dikkate alınarak ve desteklenecek tarım arazisi miktarı 500 dekarı geçmeyecek biçimde mazot desteği ödemesi yapılması kararlaştırılmıştır. Bu karar doğrultusunda, 2004 yılı ÇKS'ye kayıt yaptırılan sebze, meyve, süs bitkileri, özel çayır mera, orman ürünleri alanı için dekar başına beş litre, hububat, yem bitkileri, baklagiller ve yumru bitkiler için dekar başına sekiz litre, yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkilerinin yetiştirildiği alanlar için dekar başına on beş litre mazot tüketimi esas alınmıştır.

Buna ilave olarak, 2006/11483 sayılı "Tarımsal Faaliyette Kullanılan Mazot ve Kimyevi Gübre İçin Çiftçilere Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair" BKK<sup>13</sup> ile çiftçi başına desteklenecek tarım arazisi miktarı 500 dekarı geçmeyecek biçimde, destekleme miktarları ürün gruplarına göre belirlenmiştir. 2005–2007 döneminde verilen mazot destekleme miktarları Tablo-4'te yer almaktadır.

**Tablo-4: Mazot Destekleme Miktarları**

Ürün Grupları	Destekleme Tutarı YTL/Da	
	2005	2006
Sebze, meyve, süs bitkileri, özel çayır, mera, orman emvali ürün alanları	1,5	1,8
Hububat, yem bitkileri, baklagiller, yumru bitkileri alanları	2,4	2,88
Yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkileri alanları	4,5	5,4

Mazot desteği kapsamında 2003 yılına 311 milyon YTL, 2004 yılında 324 milyon YTL, 2005 yılında 407 milyon YTL ödeme yapılmıştır. 2006 yılında ise cari

<sup>11</sup> 02.05.2003 tarih 25096 sayılı Resmi Gazete.

<sup>12</sup> 06.07.2005 tarih ve 25867 sayılı Resmi Gazete.

<sup>13</sup> 07.01.2007 tarih ve 26396 sayılı Resmi Gazete.

fiyat dikkate alınarak 492 milyon YTL’nin 2007 yılında ödenmesi öngörülmüştür (Eker, 2006).

**Elektrik Desteği:** Tarımsal sulamada kullanılan elektrik, daha düşük fiyatlardan çiftçilere kullanılmaktadır. 25.12.1997 tarihinden sonra kültür balıkçılığı ve kümes hayvanları çiftliklerinde kullanılan elektrikte indirimli tarife uygulanmış, ancak bu uygulamaya 31.12.2001 tarihinde son verilmiştir. Bu dönemde sulamada kullanılan elektrik için 1997 yılında 28,1, 1998’de 27,8, 1999’da 26,2, 2000’de 31,9 ve 2001 yılında 28,5 milyon dolar ödeme yapılmıştır (Yeni ve Dölekoğlu, 2003: 25–26).

Sulamada kullanılan elektrik desteğine, 2005 yılında 2005/22 sayılı “Tarımsal Sulamada Kullanılan Elektrik Enerjisi Desteği Hakkındaki Tebliğ”<sup>14</sup> ile yeniden başlanmıştır. Bu tebliğe göre, yapılacak destekleme ödemesi, tarımsal amaçlı elektrik enerjisi kullanan ve elektrik borcu bulunmayan sulama abonelerinin 2005 yılında tükettikleri toplam elektrik enerjisi miktarı ile destekleme miktarının çarpımıyla bulunacaktır. 2005 yılında birim destekleme miktarı 1,70 Ykrş/kWh olarak belirlenmiştir. Ancak günümüzde elektrik desteği verilmemektedir.

2008 yılı başından itibaren elektrik fiyatlarının %20 oranında artırılması ve 01.01.2007 tarihinde ücrete tabi olmayan reaktif sayaç güçlerinin 50 kWh yerine 9 kWh olarak kabul edilmesi yüzünden, %30’a yaklaşan artışın da eklenmesiyle sulamada kullanılan elektrik fiyatları yaklaşık %50 oranında artmıştır. Bu artış, çiftçinin maliyetlerini artıracak ve tarımda rekabet gücünü azaltacaktır. Bu yüzden, tarımsal sulama amaçlı kullanılan elektriğin de devlet tarafından desteklenerek teşvik edilmesi gerekmektedir. Türkiye Sulama Kooperatifleri Birliği Başkanı Halil Uysal, küresel ısınma yüzünden kuraklığın son yıllarda artmasıyla tarımsal üretim için suyun mutlaka gerekli olduğunu ve bu nedenle devletin sulamada kullanılan elektriğe destek vermesinin önemini belirtmiştir (LPGHABER, 2008).

**Kredi Desteği:** Tarım kesiminde kredi kullanımına ilişkin yaşanan sorunlar yüzünden, 2004/6480 sayılı “Tarımsal Üretim Geliştirilmesine Yönelik Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin” BKK<sup>15</sup> ile tarımda düşük faizli kredi uygulamasına başlanmıştır. TKB uygulama esasları tebliğlerine göre, 2004 yılından itibaren kredi konuları ve uygulanacak indirim oranları Tablo-5’te görülmektedir.

<sup>14</sup> 04.05.2005 tarih ve 25805 sayılı Resmi Gazete.

<sup>15</sup> 26.02.2004 tarih ve 25385 sayılı Resmi Gazete.

Tablo-5: Kredi Konuları ve Uygulanacak İndirim Oranları

KREDİ KONULARI	Uygulanacak İndirim Oranları %				
	2004	2005	2006	2007	2008
Hayvansal Üretim	40	40-60	40-60	40-60	40-60
Sertifikalı Tohum Üretimi/Kullanımı	40-50	50	50-60	50-60	50-60
Su Ürünleri Yetiştiriciliği	30	30	30	50	50
Organik Tarım	60	60	60	60	60
Kontrollü Örtüaltı Tarımı	30	40	40	40	40
Tarımsal Ar-Ge yatırımı	40	40	40	40	40
İyi Tarım Uygulamaları	-	60	60	60	60
Tarımsal Sulama	-	30	60	60	60-100
Tarımsal Mekanizasyon	-	30	30	30	30
Orman ve Park-Bahçe Ağaç. Çalıları Fidan Y.	-	40	40	-	-
Tıbbi Aromatik Bitki Yetiştiriciliği	-	30	40	40	40
Tarıma Da. Organize Sanayi Böl. Hayvan. Üretim	-	-	-	60	60
İhracatı Yapılan Doğal Çiçek Soğanların Üretimi	-	-	-	50	50
Kanatlı Kesimine Yönelik Bio Güvenlik	-	-	60	-	-
Diğer İşletme ve Yatırım Kredileri	-	25	25	25	25

Ayrıca aynı BKK ile tarım kesiminde üreticilerin üretime yönelik gereksinimlerinin karşılanması amacıyla TC Ziraat Bankası (TCZB) ve Tarım Kredi Kooperatiflerince (TKK) düşük faizli, azami 12 ay vadeli, %25 faiz oranlı işletme kredisi kullandırılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda TCZB, bir gerçek ve/veya tüzel kişiye azami 250 milyar TL'ye kadar kredi açılmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda TC Ziraat Bankası, bitkisel ve hayvansal üretim, su ürünleri, tarım alet ve ekipmanları ile Ar-Ge yatırımlarında kullanılacak işletme ve yatırım kredisi vermektedir. Banka cari tarımsal kredi faiz oranı üzerinden üretim konuları bazında %25 ile %100 oranında indirim uygulamaktadır (TCZB, 2008). TCZB tarafından 2002 yılında 83 bin çiftçiye 227 milyon YTL, 2005 yılında 201 bin çiftçiye 2 milyar 161 milyon YTL ve 2006 yılında 261 bin çiftçiye 3 milyar 295 milyon YTL kredi verilmiştir (Eker, 2006).

Tarımsal kalkınma kooperatiflerine 1999-2002 döneminde 290 proje için 87 milyon YTL, 2003-2006 döneminde ise 914 proje için 551 milyon YTL kredi kullandırılmıştır. Ayrıca kooperatiflere kullandırılan kredi miktarları ise 2002 yılında 26,3 milyon YTL, 2003 yılında 24 milyon YTL, 2004 yılında 79,7 milyon YTL, 2005 yılında 89,7 milyon YTL olmuştur. 2006 yılının ilk on ayında 134 milyon YTL kredi kullandırılmıştır (Eker, 2006).

**Tohum ve Fidan Desteği:** 1985 yılından itibaren, sertifikalı tohum destekleme kapsamına alınmış, daha sonra sertifikalı fidan da eklenmiştir. Tohum ve fidan üreticisi kuruluşlara, belirlenen tohum cinslerinde kilo başına veya fidan başına yapılan destekleme uygulamasına, 2001/3488 sayılı BKK<sup>16</sup> ile son verilmiştir. Daha sonra 2006/10243 sayılı “Ulusal Tarım Stratejileri Doğrultusunda Tarımsal Destek Ödemelerine ve Sürdürülebilir Çiftçi Kayıt Sisteminin Geliştirilmesine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Eki” BKK’ye dayanılarak hazırlanan, 2006/19<sup>17</sup> ve 2007/15<sup>18</sup> sayılı tebliğlerle tohum ve fidan desteği uygulanması başlatılmıştır.

**Tablo-6: Sertifikalı Tohumluk ve Fidan Kullanımı Destekleri YTL/da**

	2006	2007
Tritikale, Arpa, Çavdar, Yulaf	-	3
Buğday	5	5
Susam, Kolza (Kanola), Aspir	-	4
Nohut, Kuru Fasulye, Mercimek	6	6
Çeltik, Yerfıstığı	8	8
Patates	20	20
Virüsten Ari Meyve Fidanı ile Bahçe Tesisi	300	300
Zeytin (Gemlik hariç), Narenciye, Kivi, Badem, Ceviz ile Bahçe Tesisi	-	250
Diğer Meyve Türleri ile Bahçe ve Bağ Tesisi	-	200
Zeytinde Gemlik çeşidi fidanı ile bahçe tesisi	-	45
Sertifikalı Antepfıstığı anacı ile bahçe tesisi	-	50

Sertifikalı tohumluk kullanan üreticilere ilk kez 2005 yılında toplam 18 milyon YTL ödeme yapılmıştır (Eker, 2006).

**Tarımsal İlaç Desteği:** 1987 yılında başlatılan bitki ve hayvan hastalık ve zararlılarına karşı kullanılan tarımsal ilaçların %20’sinin ödenmesine yönelik destekleme uygulamasına, 2001/3488 sayılı BKK<sup>19</sup> ile son verilmiştir.

### 3.3. Prim Ödemeleri

İlk olarak 1993 yılında başlayan prim ödemesine 2000’li yıllarda da devam edilmiştir. 2000/1561 sayılı “Kütlü Pamuk, Yağlık Ayçiçeği, Soya Fasulyesi, Kanola ve Zeytinyağı Üreticilerine Destekleme Primi Ödenmesine Dair Karar”

<sup>16</sup> 31.12.2001 tarih ve 24627 sayılı Resmi Gazete.

<sup>17</sup> 10.05.2006 tarih ve 26164 sayılı Resmi Gazete.

<sup>18</sup> “Sertifikalı Tohumluk Kullanımını ve Sertifikalı Meyve/Asma Fidanı/Çilek Fidesi ile Kapama Bağ/Bahçe Tesisi Desteklemelerine İlişkin Tebliğ”, 15.02.2007 tarih ve 26435 sayılı Resmi Gazete.

<sup>19</sup> 31.12.2001 tarih ve 24627 sayılı Resmi Gazete.

BKK<sup>20</sup> ve TKB'nin uygulama tebliğleriyle prim ödemesinin kapsamı genişletilmiştir. Bu uygulamaya 2004 yılında dane mısır, 2006 yılında da aspir eklenmiştir. Tablo-7'de ürünler itibariyle destekleme primleri görülmektedir.

**Tablo-7: Destekleme Primleri**

Ürün	2000(1) Cent/Kg	2001(1) Cent/Kg TL/Kg	2002(1) Cent/Kg TL/Kg	2003(1) Cent/Kg TL/Kg	2004(1) Cent/Kg TL/Kg	2005 (2) YKrş/Kg	2006 (2) YKrş/Kg	2007 (2) YTL/da
Pamuk	9 -	4,3 70.000	5,2 85.000	6,56 90.000	13,1 190.000	- 32*	- 34,8*	126
Ayçiçeği	6 -	4,7 75.000	5,2 85.000	8 110.000	9,65 135.000	- 17,5	- 20	50
Soya F.	8 -	5,6 90.000	6,1 100.000	8,38 115.000	10 140.000	- 24*	- 26,4*	63
Kanola	8 -	4,3 70.000	5,5 90.000	8,75 120.000	9,2 130.000	- 20	- 22	53
Dane Mısır	- -	- -	- -	- -	1,7 25.000	- 5	- 6,7	56
Aspir	- -	- -	- -	- -	- -	- -	22	31
Zeytinyağı	40 -	28 -	- 150.000	- 175.000	- 200.000	- 10	- 11	18

\* Sertifikalı

Kaynak: (1)Taşkaya, Tunalıoğlu ve Odabaşı, Yağlı Tohumlar ve Bitkisel Yağlar Durum Tahmin 2005/2006, Tarımsal Araştırma Enstitüsü, Eylül 2005, s.22.

(2)TKB, (2007b), Yağlı Tohumlu Bitkiler Destekleme Primleri, 2007.

Ayrıca 2007/12516 sayılı “Yaş Çay Üreticilerine 2007 Yılı Ürünü Destekleme Primi Ödenmesine İlişkin” BKK<sup>21</sup> ile yaş çay üreticilerine prim ödemesine başlanmıştır. Bu primden, ruhsatlandırılmış çay tarım alanlarında yaş çay üreten kamu ve özel işletmeler yararlanacaktır. Yaş çay üreticilerine, çay bedellerine ek olarak kilo başına 9 YKrş prim ödenmesi kararlaştırılmıştır. 2007 yılı yaş çay ürünü destekleme primi tutarı olarak da 101,8 milyon YTL ödenek ayrılmıştır (TKB, 2008).

Türkiye’de arz açığı bulunan ürünlere 2002 yılında 186 milyon YTL, 2003 yılında 264 milyon YTL, 2004 yılında 282,5 milyon YTL, 2005 yılında 650 milyon YTL ve 2006 yılında 925 milyon YTL prim ödemesinde bulunulmuştur (Eker, 2006).

<sup>20</sup> 05.12.2000 tarih ve 24251 sayılı Resmi Gazete.

<sup>21</sup> 16.08.2007 tarih ve 26615 sayılı Resmi Gazete.



### 3.4. Alternatif Ürün Destekleri

ARIP çerçevesinde, Türkiye’de üretim fazlalığı bulunan fındık, tütün ve şekerpancarı gibi ürünlerin ekim alanlarının daraltılması ve kazanılan alanlarda da ülkenin üretim açığı olan mısır, ayçiçeği, soya, yem bitkileri ve kırmızı mercimek gibi ürünlerin yetiştirilmesi planlanmıştır. Dolayısıyla devlet hazinesine yük haline gelen ürünlerin üretim alanlarını daraltarak, yeni ürün desenleri oluşturulması hedeflenmiştir. ARIP kapsamında 2001 yılında başlayan uygulama kısmen devam etmektedir.

**Fındık Alanlarının Sınırlandırılması:** 2001/2218 sayılı “Fındık Alanlarının Tespitine ve Sökülen Fındık Bahçeleriyle Birlikte yerine Alternatif Ürün Yetiştireceklerin Desteklenmesine Dair” BKK<sup>22</sup> ile 2001/3267 sayılı “Fındık Alanlarının Tespitine Dair” BKK<sup>23</sup> yayımlanmıştır. Bu kararlarla alternatif ürün desteğinden, Artvin, Bartın, Düzce, Kastamonu, Kocaeli, Ordu, Sakarya, Samsun, Sinop, Trabzon, Zonguldak illerindeki rakımı 750 metrenin altında olan 1.ve 2. sınıf tarım arazileri ile eğimi %6’dan daha az olan 3.sınıf tarım arazilerindeki fındık üretiminden vazgeçen üreticiler yaralanabilecektir. Bu bölgedeki fındık bahçelerinin sökülmesi ve yerine alternatif ürünlerin yetiştirilmesi amacıyla 2001 yılında dekar başına 146 dolar tazminat ödenmesine karar verilmiştir. Ancak fındık bahçesini söken olmamıştır.

Ardından 2001/3438 sayılı BKK<sup>24</sup> ile yürürlüğe giren “Fındık Yerine Alternatif ürün Yetiştirmeyi Tercih Eden Üreticilerin Desteklenmesine Dair Esas ve Usuller Hakkındaki Yönetmelik” ile konuya ilişkin ayrıntılar düzenlenmiş ve destekleme ödemeleri; söküm, girdi, bakım ve hasat ödemeleri olarak sınıflandırılmıştır. Bu projeden yararlanan üreticilerin gelir kayıplarının önlenmesi amacıyla, tek yıllık ürünlerde dekar başına birinci yıl 200, ikinci yıl 30 dolar, çok yıllık ürünlerde ise dekar başına birinci yıl 200, ikinci yıl 67,5 ve üçüncü yıl 67,5 dolar ödenmesi planlanmıştır. 200 dolarlık ödeme, dekara 65 doları söküm, 135 doları ise girdi, bakım, hasat ödemesi olarak gruplandırılmıştır. Fındık yerine ekilebilecek ürünler ise ayçiçeği, mısır, silajlık mısır, açıkta sebze, örtü altı sebze, kuru fasulye, kolza, patates, fiğ, üzüm, meyve, çilek, kivi, trabzonhurması, yonca, kuşburnu, süs çalıları, soğan, sarımsak, aromatik ve tıbbi bitkiler olarak sıralanmıştır (ARIP, 2008).

Ancak fındık bahçesinin bulunduğu ilin dışında yaşayan ailelerin fazla olması, yetiştiriciliğinin kolay olmaması ve üreticinin fazla zaman ayırmaması,

<sup>22</sup> 24.04.2001 tarih ve 24382 sayılı Resmi Gazete.

<sup>23</sup> 27.11.2001 tarih ve 24596 sayılı Resmi Gazete.

<sup>24</sup> 11.01.2002 tarih ve 24637 sayılı Resmi Gazete.

findık üretim alanlarının bir kısmının kadastro geçmemiş alanlarda veya ormanlık alanlarda olması gibi nedenler yüzünden bu projenin uygulanmasında önemli sorunlar yaşanmıştır (TKB, 2004a).

**Tütün Üretiminin Sınırlandırılması:** Üretim fazlalığı olan tütünün ekim alanlarının daraltılmasına yönelik 2001/2705 sayılı BKK<sup>25</sup> ile tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştiren üreticilerin desteklenmesi amaçlanmıştır. Bu kararlar tütün yerine önerilen alternatif ürünü yetiştiren üreticilere bir yıllık girdi masrafları ile bakım ve hasat masraflarının karşılanması amacıyla bir yıllık net gelir farkı ödemesinin yapılması öngörülmektedir. Bu destek ödemesi bir kereye mahsus olmak üzere dekar başına 80 dolar olarak belirlenmiştir. Tütün üretim alanının daraltılması dolayısıyla ödeme yapılacak iller Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Adıyaman, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Malatya, Mardin, Siirt, Muş, Van ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu ödemeden belirtilen iller kapsamında faaliyet gösteren tütün üreticilerinden alternatif ürün yetiştirmeyi tercih eden ve daha önce bu desteklemeden yararlanmayan üreticilere ödeme yapılacağı belirtilmiştir (ARIP, 2008).

Bu uygulama “Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ”<sup>26</sup> ile 2007 yılı için de devam ettirilmiştir. Ancak kota sahibi olan üreticilerin büyük bir kısmının arazisinin olmaması, tütün yetiştiriciliğinin emek yoğun bir iş olması nedeniyle bölgede yaşanan işsizlik sorununa bir derece çözüm getirmiş olması, bölgede tütünün uzun yıllar yetiştirilmesinden dolayı üreticilerin yetiştiriciliğini bilmedikleri ürünlere yönelmek istememesi, alternatif ürün projesi başvurusunun DGD başvurusu ile aynı döneme gelmesi gibi nedenler yüzünden bu projenin uygulanmasında önemli sorunlar yaşanmıştır (TKB, 2004a).

**Şeker Pancarı Üretimine Sınırlandırılması:** Türkiye’de 2001/4634 sayılı Şeker Kanunu<sup>27</sup>, nun çıkarılmasına kadar şeker piyasası kamu tarafından yönlendirilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) aracılığıyla, şeker üreticisi fiyat desteğinden yararlandırılmıştır. Bu kanunla, yurtiçi talebin yurtiçi üretimle karşılanması ve gerektiğinde dışarıya yönelik olarak Türkiye’de şeker rejiminin, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırmanın, pazarlama şartlarının ve yöntemlerinin düzenlenmesi amaçlanmıştır. Böylece, kanunla, belirli kotaya sahip şeker şirketlerinin kotalarına göre üreticilerle sözleşme yapacağından doğal olarak alan sınırlamasına gidilmiş olacaktır.

<sup>25</sup> 13.07.2001 tarih ve 24461 sayılı Resmi Gazete.

<sup>26</sup> 05.05.2007 tarih ve 26513 sayılı Resmi Gazete.

<sup>27</sup> 19.04.2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazete.

01.04.2003 tarihinde TKB ile Sanayi Bakanlığı arasında “Şeker Pancarı Kotaları ve Telafi Edici Ödeme Uygulama Protokolü” imzalanmıştır. Şeker Kurumu tarafından 2003 yılından itibaren tahsis edilen pancar şekeri kotaları yaklaşık 2,5 milyon ton olarak belirlenmiştir (Şeker Kurumu, 2008).

Şeker pancarı üretim ve ekim alanına getirilen sınırlandırmanın yol açacağı gelir kaybının telafi edilmesi amacıyla, şeker pancarı yerine ekilen alternatif ürünler destekleme kapsamına alınmıştır. Bu doğrultuda 2003/14<sup>28</sup> sayılı tebliğle 2003 yılı şeker pancarı üretimi kotalarının daralmasıyla oluşacak alanlarda alternatif ürün olarak mısır ekenlere, dekar başına 132 milyon TL, ayçiçeği ekenlere 126 milyon TL, soya fasulyesi ekimi yapanlara 116 milyon TL ve yem bitkisi ekimi yapanlara ise 94 milyon TL ödeme yapılması öngörülmüştür.

### 3.5. Teşvikler

**Süt Teşvik Primi:** Süt ürünleri imal eden işletmelere, süt satan üreticilere litre süt başına ödenen teşviktir. 1987 yılında uygulama başlayan süt teşvik primi, halen devam etmektedir. Kültür ırkı hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla soy kütüğü uygulaması başlatılmıştır. Bu doğrultuda, 2007 yılı için litre başına örgütlü üreticilere 5,5 YKrş, diğer üreticilere 3 YKrş, hayvanlarını soykütüğü sistemine kayıt ettiren TKB’ce yürütülen ıslah çalışmasına katkıda bulunanlara ilave olarak 1,5 YKrş/baş, üretici örgütlerine danışmanlık yapan ziraat mühendisi ve veteriner hekim çalıştırmaları halinde ilave 1,5 YKrş/baş ödeme yapılmaktadır (TKB, 2008).

**Et Teşvik Primi:** 1990 yılında başlayan et teşvik primi uygulamasına 1995 yılında son verilmiştir. Ancak son yıllarda yem fiyatlarının yüksek olması, et alım fiyatlarının düşük kalması, kredi faizlerinin yüksekliği, hayvan pazarları ile kombina ve mezbahaları ruhsatlandırma ile etkinliğinin tam olarak kazandırılmaması ve en önemlisi kaçak hayvan ve et girişlerinin etkin olarak önlenememesi besicilik yapan yetiştiricileri zor durumda kalması yüzünden 2004 yılının ikinci yarısında et teşvik primi uygulamasına başlanmıştır. 2004/21<sup>29</sup> sayılı tebliğle besicilik kesiminde istikrarın sağlanmasını, hayvansal üretim ve verimin artırılarak maliyetlerin düşürülmesi, tarım kesiminde yaşayanların gelir düzeyinin diğer kesimlerde yaşayanların gelir düzeyine yaklaştırılması, kaçak ve kontrolsüz kesimlerin önlenmesi, TKB’ce ruhsatlandırılan kombina ve mezbahalarda kesimin teşvik

<sup>28</sup> “Şeker Pancarı Üretimi Kotalarının Daraltılmasıyla Oluşacak Alanlarda Alternatif Ürün Olarak Mısır, Ayçiçeği, Soya Fasulyesi ve Yem Bitkisi Ekimi Yapan Üreticileri Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Yapılacak Telafi Edici Ödemeye Dair Bakanlar Kurulu Kararı Uygulama Tebliği”, 14.05.2003 tarih ve 25018 sayılı Resmi Gazete.

<sup>29</sup> “Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair Karara ait Uygulama Tebliği”, 22.05.2004 tarih ve 25469 sayılı Resmi Gazete.

edilmesi ile buralarda kesilen hayvan sayılarının artırılması, sağlıklı ve güvenilir ürünler elde edilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu teşvik, 2007 tarımsal destekler listesinde yer alan ürünler arasında yer almamaktadır (TKB, 2008).

### 3.6. Telafi Edici Ödemeler

**Çay Budama Tazminatı:** Çay bahçelerinin ıslahı ve kaliteli çay üretiminin gerçekleştirilmesi amacıyla budamaya tabi tutulan çaylıklar nedeniyle üreticilerin uğradığı gelir kaybının telafi edilmesi amacıyla, 1993/5096 sayılı BKK<sup>30</sup> ile çayda budama tazminatı uygulamasına başlanmıştır. Bu uygulamada çay bahçesinin beşte birinin budanması öngörülmüş olup, beş yıl sürecek olan proje daha sonra on yıla çıkarılmıştır. Bu projede çay bahçelerinin her yıl budanması esas alınmıştır. 1993–2003 yıllarını kapsayan uygulamaya yönelik sonraki düzenlemeler ise 2001/2493 sayılı BKK<sup>31</sup> ile 2004/7758<sup>32</sup> sayılı kararnamenin ek kararıdır. Bu kararlara göre, ruhsata bağlanmış çay bahçeleri, kaliteli çay yaprağı üretimi amacıyla yedi yıllık bir süre için bakım ve yaprak üretim tekniğine uygun olarak her yıl yedide biri oranında gençleştirme budamasına tabi tutulmuştur. Çay tarım alanları içindeki ruhsatlı çay bahçelerinin budanmasından doğacak gelir kaybının, üreticilere yedi yıl içinde ödenmesine karar verilmiştir. Gelir kaybının hesaplanmasında, 1994 yılında ruhsata bağlanmış 767.800 dekar alanda ÇAY-KUR tarafından dekar başına tespit edilen ortalama üretim bin kilo olarak belirlenmiş ve bunun yedide birini oluşturan %70'i dikkate alınmıştır.

**Patates Siğili Desteği:** Ağırlıklı olarak Nevşehir ve Niğde bölgesinde görülen patates siğili hastalığıyla mücadele etmek için 2002 yılından bu yana çalışmalar sürdürülmüştür. 2007/7<sup>33</sup> sayılı tebliğle bitkisel üretimi tehdit eden zararlı organizmalara karşı önlem olarak tavsiye edilen alternatif uygulamaların desteklenmesi amaçlanmıştır. Bu destekten Giresun, Ordu, Niğde, Nevşehir, Kayseri ve Trabzon illerinde patates siğili, Balıkesir, Bolu ve İzmir illerinde patatesteki kahverengi çürüklük ve Çanakkale ilinde domates ve biberde bakteriyel solgunluk hastalıklarından etkilendiği tespit edilen bulaşık alanlarda, 2007 yılında alternatif ürün olarak patates ve patlıcangiller (solanaceae) familyasına ait bitkiler ile toprak parçası taşıyacak yumrulu bitkiler, fide ve fidan gibi üretim materyalleri dışındaki bitkisel ürünleri yetiştiren veya nadas uygulayan çiftçiler yararlanacaktır. Ayrıca

<sup>30</sup> 15.12.1993 tarih ve 21789 sayılı Resmi Gazete.

<sup>31</sup> 21.06.2001 tarih ve 24439 sayılı Resmi Gazete.

<sup>32</sup> 27.08.2004 tarih ve 25566 sayılı Resmi Gazete.

<sup>33</sup> "Patates Siğili, Patates Kahverengi Çürüklüğü ve Domatesteki Bakteriyel Solgunluk Görülen Alanlarda ve Güvenlik Kuşağında Uygulanacak Destek Hakkında Tebliğ", 14.02.2007 tarih ve 26434 sayılı Resmi Gazete.

çiftçi kayıt sistemine kayıtlı olmak koşuluyla dekar başına 110 YTL destekleme ödemesi yapılacaktır.

**Tütünde Kota Uygulaması:** Tütünde 1993 yılında başlatılan kota uygulaması baskılarla 1997 yılında kaldırılmış ve üretim tekrar artmıştır. Stoklanan tütünlerin değerlendirilememesi ve destekleme uğruna bütçeye önemli yük oluşturması kamuoyunda sürekli tartışılmış ve bu durum, tütün piyasasının yeniden düzenlenmesini gündeme getirmiştir. Ekonomik İstikrar Programı’nın yapısal önlemler kapsamında ve bunun yeniden düzenlenmesiyle oluşturulan GEGP’nin acil yasal önlemleri arasında belirtilen Tütün Kanunu<sup>34</sup> çıkartılmıştır. Bu kanun, tütün piyasasının serbestleştirilmesini ve Türk tütün üreticilerinin dünya tütün üreticileri ile rekabet edebilecek bir düzeye getirilmesini öngörmektedir. 2007 yılı için 2008’de tütün telafi edici ödemeleri 80 dolar olarak belirlenmiştir (TKB, 2008).

**Fındıkta Söküm Masrafı ve Gelir Farkı Ödemesi:** Fındık üretiminin sınırlandırılması amacıyla, fındık alanlarını kontrol altına almak için 13 ilde fındık üretimine izin verilmiştir. Belirlenen alanların dışında kalan fındık bahçelerinin sökülmesi ve söküm masraflarının karşılanması biçiminde uygulanmaktadır. Aynı zamanda “Alternatif Ürün Projesi” kapsamında söküm yapılan fındık alanlarında önerilen alternatif ürünleri eken üreticilere gelir kaybını telafi etmek amacıyla ödeme yapılmaktadır.

**Doğal Afet Ödemeleri:** Türkiye’de meydana gelen doğal afetlerden zarar gören üreticilere 1948/5254 sayılı Kanun<sup>35</sup> gereğince, borç erteleme, hayvan temini ve tohumluk yardımı gibi yardımlar yapılmıştır. 1977 yılında bu kanunun yerine 2090 sayılı “Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun”<sup>36</sup> konulmuştur. Bu kanuna göre zarar tespitleri çiftçilerin tüm mal varlığı üzerinden yapıldığından ve asgari %40 zarar kriteri olarak kabul edildiğinden, her yıl yaşanan afetlerden üreticiler önemli ölçüde zarara uğramasına karşın, yardım edilmemiştir. Bu kanun kapsamına giren daha az zararların da kaynak yetersizliği yüzünden ödenememesi, üreticileri zor durumda bırakmıştır (ZMO, 2004). Ayrıca bu kanun kapsamında kurulan fon, 2001/4629 sayılı “Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun”<sup>37</sup> ile kaldırılmıştır. Kurulan fonun iptal edilmesiyle 2090 sayılı kanun da işlevini yitirmiştir.

---

<sup>34</sup> 09.01.2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazete.

<sup>35</sup> 14.07.1948 tarih ve 6957 sayılı Resmi Gazete.

<sup>36</sup> 05.07.1977 tarih ve 15987 sayılı Resmi Gazete.

<sup>37</sup> 03.03.2001 tarihli mükerrer Resmi Gazete.

### 3.7. Hayvancılık Destekleri

Türkiye’de hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla, 2000/467 sayılı “Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında” BKK<sup>38</sup> yayımlanmıştır. Bu karara ilişkin uygulama, 2000–2004 yılları arasındaki beş yıllık dönemi kapsamaktadır. Bu kararname yem bitkileri üretiminin teşviki, belgeli damızlık sığırların teşviki, suni tohumlama teşviki, yeni kurulacak suni tohumlama ekiplerinin teşviki gibi konuları düzenlemektedir.

Bu kararda ve yapılan değişikliklerde belirtilen destekleme konuları ve destekleme politikası araçları aşağıda özetlenmiştir:

—Yem bitkileri üretim projelerinin, nakliye, ilaç ve gübre bedelleri hariç, çok yıllık yem bitkilerinde birinci yıl yatırım giderleri ve uygun görülen işletme giderlerinin, ekiliş alanları ile uyumlu alet ve makine giderlerinin %30’u, tek yıllık yem bitkilerinde ise işletme giderlerinin, ekiliş alanları ile uyumlu alet ve makine alım giderlerinin %20’sinin üreticilere doğrudan ödeneceği belirtilmiştir.

—2000/1464 sayılı BKK<sup>39</sup> ile 2000/467 sayılı BKK’de yapılan değişikliklerle besi hayvanı ve kaba yem için de destekleme kararı alınmıştır. Ayrıca işletmelerdeki en az beş baş, en fazla elli erkek besi hayvanı başına ve kullanılan kaba yem miktarına bağlı olarak üreticiye TKB’ce belirlenen miktarlarda doğrudan destekleme yapılması öngörülmüştür. Ancak bu desteklemeden her hayvancılık işletmesinin bir kez yararlanması koşulu getirilmiştir.

—Yurtiçinde çiftçi veya TİGEM tarafından yetiştirilen ve TKB tarafından damızlık belgesi veya sertifika verilmiş kültür ırkı damızlık gebe düveleri satın alan üreticilere hayvan fiyatının %30’u, saf ırk sertifikasına sahip kültür ırkı süt sığırları için ise bu fiyatın, %15’inin doğrudan ödenmesi kararı alınmıştır. Bu desteklemeden yararlanacak hayvan sayısı beş yıllık süre içerisinde toplam yüz bin başı geçmeyecektir.

—Sunî tohumlama yaptıran yetiştiricilere, kalkınmada öncelikli iller ve soy kütüğüne kayıtlı işletmelerde daha fazla olmak üzere, kriterleri ve miktarları Bakanlıkça çıkarılacak tebliğ ile belirlenecek teşvik primi ödenmesi kararı alınmıştır. Bu desteklemeden yararlanacak sunî tohumlanan inek sayısı beş yıllık süre içerisinde on milyon başı geçmeyecektir.

—Gerçek ve tüzel kişi ile kuruluşlarca yeni kurulacak sunî tohumlama ekiplerinin demirbaş malzeme bedellerinin kalkınmada öncelikli illerde %50’i, diğer illerde %25’i teşvik primi ödenir.

<sup>38</sup> 10.05.2000 tarihli ve 24045 sayılı Resmi Gazete.

<sup>39</sup> 25.11.2000 tarih ve 24241 sayılı Resmi Gazete

Ayrıca 2004/7 sayılı tebliğ<sup>40</sup> ile soy kütüğüne kayıtlı sığırlardan suni tohumlama sonucu doğan buzağılara ve üretim izni verilmiş işletmelerden o yıla ait üretim sezonu boyunca ana arı satın alarak kullanan üreticilere ana arı başına 2004/13 sayılı tebliğ<sup>41</sup> ile ari işletmelerdeki hayvan başına ve bu işletmelerden elde edilen birim litre süt için, 2001/3170 sayılı BKK<sup>42</sup> ile çift cidarlı kazana, pastörizatör veya UHT sistemine sahip, süt ürünleri imal eden süt işleme tesislerine süt satan üreticilere birim litre süt için, 2003/16 sayılı tebliğ ile su ürünleri yetiştiricilik belgesine sahip olan alabalık, çipura ve levrek yetiştiricilerine destekleme ödemesi ve teşvikler yapılmıştır.

2007 yılında verilecek hayvancılık destekleri 2007/12146<sup>43</sup> sayılı kararnamenin ekinde verilmiş olup, bu destekler Tablo-8’de görülmektedir.

**Tablo-8: Hayvancılık Destekleri (2007)**

	<b>Destekleme Miktarı</b>
Yem Bitkileri	50,00–130,00 YTL/dekar
Sertifikalı Yem Bitkileri Tohumluğu	0,25–1,50 YTL/Kg
Damızlık Düve	275,00–550,00 YTL/baş
Suni Tohumlama	26,00–36,00 YTL/baş
Suni Tohumlamadan Doğan Buzağı	80,00–140,00 YTL/baş
Arcılık	7,50–15,00 YTL/adet
Arcılık (Balda Kalite)	0,30–0,60 YTL/Kg
Arcılık Bombus (Koloni)	50,00 YTL/Koloni
Su Ürünleri	0,10–1,00 YTL/Kg
Sağım Hijyeni ve Süt Kalitesi	%40 (fatura bedelinin %40’ı)
Küçükbaş Islah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri	5,00 YTL/baş
Tiftik Üretimi Desteği	6,00–9,00 YTL/Kg
İpekböceği Üretimi Desteği Tohum*	20,00 YTL/Kutu
İpekböceği Üretimi Desteği Koza	7,00–9,50 YTL/kg
İpekböceği Üretimi Desteği Çepéz	5,00 YTL/kg
Aşılama	0,25–1,00 YTL/baş
Hayvan Kimlik Sistemi	2,00 YTL/baş
Hastalıktan Ari İşletmeler	50,00 YTL/baş
Süt Desteklemeleri	1,50–3,00 YKrs/litre
Et Desteği	28 il için 1,00 YTL/Kg

\* 2007/12624 Sayılı Kararnamenin Eki’ne (15.10.2007 tarih ve 26671 sayılı RG) göre.

<sup>40</sup> 28.02.2004 tarih ve 25387 sayılı Resmi Gazete.

<sup>41</sup> 01.04.2004 tarih ve 25420 sayılı Resmi Gazete.

<sup>42</sup> 14.11.2001 tarih ve 24583 sayılı Resmi Gazete.

<sup>43</sup> 09.06.2007 tarih ve 26547 sayılı Resmi Gazete.

Ayrıca 2007 yılı için hayvan genetik kaynaklarını korumak amacıyla yerli hayvan gen kaynaklarının korunması için, hayvan başına büyükbaş hayvanlara 350 YTL, küçükbaş hayvanlara 60 YTL, yerli hayvan gen kaynaklarının geliştirilmesi için küçükbaş taban sürülerine 30 YTL destekleme ödemesi yapılması kararlaştırılmıştır.

Hayvancılık, öncelikli kesim olarak belirlenmiş ve hayvancılığa verilen destekler yıllar itibariyle büyük ölçüde artırılmıştır. 2002 yılında 83 milyon YTL olan hayvancılık destekleri, 2003 yılında 107 milyon YTL, 2004 yılında 248 YTL, 2005 yılında 352 milyon YTL ve 2006 yılında 678 milyon YTL'ye çıkarılmıştır (Eker, 2006).

Hayvancılığın en önemli girdisi olan kaba yem açığının kapatılması amacıyla alınan 2000/467 sayılı kararın uygulamaya konulmasından sonra teşvik alan çiftçi sayısı ve yem bitkileri ekim alanları hızla artmıştır. 2000 yılında 538,6 dekar olan yem bitkileri ekim alanı, 2006 yılında 1,707 bin dekara çıkmıştır. Yem bitkileri desteği olarak 2000 yılında 2,4 milyon YTL, 2001 yılında 17,4 milyon YTL, 2002 yılında 35,6 milyon YTL, 2003 yılında 62,3 milyon YTL, 2004 yılında 73,5 milyon YTL, 2005 yılında 242,8 milyon YTL ve 2006 yılının ilk altı ayında 162 milyon YTL ödeme yapılmıştır (Eker, 2006).

### 3.8. Tarım Ürünleri İthalatında Korumalar ve İhracat Destekleri

Tarım üreticisinin veya tarımsal üretimin dış rekabete karşı korunabilmesi ve üreticinin teşvik edilmesi için gümrüksüz ilaç hammaddesi veya gümrüksüz damızlık hayvan dışalımına izin verilmiştir. Ayrıca tarım üreticisinin korunması amacıyla DTÖ kurallarına bağlı kalarak, dışardan gelecek rekabetin azaltılması ve yerli üreticinin korunması için yüksek gümrük vergileri uygulanmaktadır (Abay vd, 2005).

Türkiye'de tarım ürünleri dışsatımına yönelik teşvikler, ürün bazında ve işletmelere yönelik verilen teşvikler olarak iki grupta sınıflandırılmıştır. Ürün bazında verilen dışsatım teşvikleri, 2003/1sayılı tebliğ<sup>44</sup> ile elma, yumurta gibi işlenmemiş ürünlerde ve ağırlıklı olarak da işlenmiş bal, jöle, reçel, zeytinyağı, konserve edilmiş balıklar gibi işlenmiş tarım ürünlerinde uygulanmaktadır.

İşletmelere yönelik yardımlar ise uluslararası nitelikteki yurtiçi ihtisas fuarlarının desteklenmesi; çevre maliyetlerinin desteklenmesi; araştırma-geliştirme yardımı; işleme yardımı; yurtdışı fuar katılımlarının desteklenmesi; yurtdışında ofis-mağaza açma, işletme ve marka tanıtım faaliyetlerinin desteklenmesi; patent,

<sup>44</sup> 14.04.2003 tarih ve 25079 sayılı Resmi Gazete.



faydalı model belgesi ve marka etkinliklerinin desteklenmesi; Türk ürünlerinin yurtdışında markalaşması, Türk malı imajının yerleştirilmesi ve TURQUALİTY®<sup>45</sup>’nin desteklenmesi; pazar araştırması ve pazarlama desteği ile eğitim ve danışmanlık yardımı çerçevesinde yapılmaktadır (DTM, 2008b).

### 3.9. Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme

5 Nisan 1994 kararlarıyla her türlü maliyeti devlete ait olan destekleme alımlarının kapsamı hububat, tütün ve şekerpancarıyla sınırlandırılmıştır. 1994 yılından 2002 yılına kadar destekleme kapsamında bir değişiklik olmamıştır. Daha sonraki yıllarda da hububat alımları devam etmiştir. Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) tarafından alınan buğday miktarı, 2003 yılında 544 bin ton, 2004 yılında 2 milyon ton, 2005 yılında 4,2 milyon ton ve 2006 yılında 2,2 milyon tondur. Alınan hububat karşılığı olarak üreticilere 2005 yılında 1,7 milyar YTL, 2006 yılında ise 671 milyon YTL ödenme yapılmıştır. Ayrıca, TMO 2006 yılı ürünü fındık alımları kapsamında 196 bin ton alım yapmak üzere başvuru yapan üreticilere randevu verilmiş, 20 Aralık 2006 tarihi itibarıyla 157 bin ton alım yapılmış ve karşılığında üreticilere 542 milyon YTL ödenmiştir (Eker, 2006).

2005 yılında 8872 sayılı “Hububat Üreticilerine Destekleme Primi Ödenmesine Dair Karar”<sup>46</sup> ile yurtiçinde üretilen buğday, arpa, çavdar, yulaf ve çeltik üreticilerine satış belgesinin gösterilmesi şartı ile kilo başına destekleme uygulamasına başlanmıştır. Bu uygulama 2006/11184 sayılı kararla<sup>47</sup> 2006 yılında da devam etmiştir. 2006 yılı ürünlerini kapsayan desteklemeler kilo başına buğdayda 3,5 YKrş, arpa, çavdar ve yulafta 2,5 YKrş, çeltikte ise 6 YKrş olarak belirlenmiştir (TKB, 2008).

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tamamen özelleştirilmediği için şeker pancarı alımları sürdürülmektedir. Ayrıca TEKEL A.Ş tarafından da tütün alımları yapılmaktadır. Ancak 2002 yılında özelleştirme kapsamına alınan TEKEL A.Ş. 22.02.2008 tarihinde özel kesime satılmıştır. Böylece destekleme alımları yoluyla tarım piyasalarını etkileyen tarımsal üretimin teşvikine yönelik uygulamaya son verilmiştir.

---

<sup>45</sup> TURQUALITY®, Türkiye’nin rekabet avantajını elinde bulundurduğu ve markalaşma potansiyeli olan ürün gruplarına sahip firmaların, üretimlerinden pazarlamalarına, satışlarından satış sonrası hizmetlere kadar bütün süreçleri kapsayacak biçimde yönetsel bilgi birikimi, kurumsallaşma ve gelişimlerini sağlamak amacıyla oluşturulmuş finansal destek platformudur (TURQUALITY, 2008)

<sup>46</sup> 01.06.2005 tarih ve 25832 sayılı Resmi Gazete.

<sup>47</sup> 10.11.2006 tarih ve 26342 sayılı Resmi Gazete.

### 3.10. Tarım Sigortası Desteği

Türkiye; kuraklık, sel, dolu, don zararı gibi doğal afetlere sürekli açık olan ve bu afetlerin sık yaşandığı bir ülkedir. Tarımsal üretim de doğası gereği, bu afetlerden etkilenmektedir. Üreticilerin doğal afetler karşısında mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla 2005 yılında 5663 sayılı “Tarım Sigortaları Kanunu”<sup>48</sup> çıkarılmıştır. Kanun kapsamında üreticilerin sigorta poliçelerinin %50’si devlet tarafından karşılanmaktadır. 2006 yılında ilk olarak dolu, hayvan hayat sigortası ve 90 ilçede pilot olarak don sigortası uygulamaları başlatılmıştır. 2006 yılının sonuna kadar hayvansal hayatta 370, bitkisel üretimde 10.002, sera sigortasında 216 ve kümes hayvan hayat sigortasında 4 adet olmak üzere toplam 10.592 adet poliçe kesilmiştir. Tarım sigortası uygulaması, 2007 yılında ülke geneline yaygınlaştırılması hedeflenmiştir (Eker, 2006).

Tarım Sigortaları, bitkisel ürün sigortaları, sera sigortaları, süt sığırları hayvan hayat sigortaları, kümes hayvanları sigortası, su ürünleri sigortası ve hasar fazlası desteğini kapsamaktadır. 2007 yılında tarım sigortası kapsamındaki poliçe tutarının %50’sinin devlet tarafından karşılanacağı belirtilmiştir (TKB, 2008).

### 3.11. Çevresel Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması Desteği (ÇATAK)

Erozyon ve olumsuz çevre etkilerine maruz kalan hassas bölgelerde, özellikle su ve toprak kalitesi ile doğal bitki örtüsünün korunması, erozyonun önlenmesi, arz fazlası tarım ürünlerinin üretiminden vazgeçilerek, alternatif ürün ve üretim modellerinin uygulanması ile çevreye zarar veren tarımsal faaliyetlerin önlenmesi amacıyla “Çevresel Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması Projesi” (ÇATAK) hazırlanmıştır. Bu projenin 2006–2010 yılları süresince devlet bütçesi tarafından finanse edilmesi planlanmıştır. Bu proje alternatif ürün programına benzerliği nedeniyle, alternatif ürün bileşeni uygulama birimleri tarafından koordine edilmesi önerilmiştir. Uygulamanın 5000 dekarlık alanda, seçilen Kırşehir Seyfe Gölü, Isparta Kovado Kanal Bölgesi, Ereğli Sazlığı ve Kayseri Sultan Sazlığı’ndan oluşan dört bölgede yapılması kararlaştırılmıştır (ARIP, 2008).

Bu doğrultuda TKB tarafından “Çevre Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması Programını Tercih Eden Üreticilerin Desteklenmesine ve Bu Üreticilere Teknik Yardım Sağlanmasına Dair Yönetmelik”<sup>49</sup> yayımlanmıştır. Bu yönetmeliği göre üreticilere yapılacak ödemeler 3 grupta toplanmıştır. Birinci grupta erozyonla mücadele, arazinin ıslah edilmesi, drenaj ve taş toplama; ikinci grupta uygun sulama

<sup>48</sup> 21.06.2005 tarih ve 25852 sayılı Resmi Gazete.

<sup>49</sup> 15.11.2005 tarih ve 25994 sayılı Resmi Gazete.

tekniklerinin kullanımı, kontrollü ilaç, gübre ve hormon kullanımı, organik yeşil ahır gübresi kullanımı, organik ve iyi tarım uygulamaları; üçüncü grupta ise daimi bitki örtüsü oluşturulması, yeni çayır-mera tesisi ve/veya iyileştirilmesi, aşırı otlatmanın engellenmesi ve yem bitkileri yetiştirilmesi yer almaktadır. Ödemeler üç yıl süreyle dekar başına birinci ve üçüncü kategori için 40 dolar, ikinci kategori için 90 dolar olarak belirlenmiştir (TKB, 2008). Ancak yönetmelikte bu destekten yararlanan üreticilerin, DGD’den yararlanamayacağı yer almaktadır.

### **3.12. Araştırma ve Geliştirme Destekleri (AR-GE Destekleri)**

Tarım kesiminin gereksinim duyduğu öncelikli konulara ilişkin bilgi ve teknolojilerin geliştirilmesi ve çiftçiler ile tarımsal sanayicilere aktarılması amacıyla 2007/12410 sayılı “Araştırma ve Geliştirme Projelerine Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair” BKK<sup>50</sup> yayımlanmıştır. 2007/42 sayılı uygulama tebliği<sup>51</sup> ile desteğin usul ve esasları belirlenmiştir. Acil durumlarda kullanılmak üzere, Ar-Ge destekleri için 2006 yılında 3 milyon YTL kaynak ayrılmıştır (Eker, 2006; TKB, 2007a).

## **4. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARINDA YENİDEN DÖNÜŞÜM VE GENEL DEĞERLENDİRME**

2007 yılından itibaren prim sisteminde ve 2008 yılından itibaren de DGD’de değişiklik yapılacağı açıklanmıştır.

### **4.1. Prim Sistemindeki Değişiklik**

Türkiye’nin arz açığı bulunan kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği, soya fasulyesi, dane mısır, kanola, aspir gibi yağlı tohumlara uygulanan prim sisteminde 2007 yılından itibaren değişiklik yapılacağı açıklanmıştır. DTÖ Tarım Anlaşma’sına ve AB Ortak Tarım Politikaları’na uyum sağlamak amacıyla, TKB kilo başına verilen yağlı bitkilerdeki prim sistemini, alan bazlı desteklemeye dönüştürmek için çalışmalar yapmaya başlamıştır.

Yeni prim sisteminde; DTÖ kuralları ve %10 asgari destek (de minimis) boyutu, AB Ortak Piyasa Düzeni uyum müktesebatı ve yapısal destek programına geçiş dikkate alınacaktır. Yapısal destek programı ise temel ödeme (tek ödeme) sistemini, teknoloji kullanımını, örgütlü ve sözleşmeli üretim, kalite kriterlerini,

---

<sup>50</sup> 29.07.2007 tarih ve 26597 sayılı Resmi Gazete.

<sup>51</sup> 28.09.2007 tarih ve 26657 sayılı Resmi Gazete.

sertifikalı tohum ve ürünü, ürünlerin borsa tescilini ve kesimin bütün olarak kayıt altına alınmasını içermektedir (TKB, 2007b).

Yeni prim sisteminin uygulaması 2007–2011 yıllarını kapsayan beş yıllık BKK ve her yıl düzenlenecek uygulama tebliği ile yürütülecek, 2007 destekleme prim bütçesinde ilave artış yapmadan prim tutarları alan bazında belirlenecek, uygulamadaki ürün satışına yapılan prim desteğinin (YTL/kg) alan bazında ödeme şekline dönüştürülecek, alan bazında toplam desteğin üçte ikisinin temel destek olarak, üçte birinin ise teknoloji, kalite kriterleri, sertifikalı tohumluk kullanımı, örgütlenme, sözleşmeli üretim ve borsa tescili gibi kayıt ve kontrollü niteliklere yönelik destek olarak ödenecektir (TKB, 2007b).

#### 4.2. DGD'deki Değişiklik

2007 yılının sonunda Tarım ve Köyişleri Bakanı, DGD'nin küçük çiftçiyi korumaktan daha çok büyük toprak sahiplerine yaradığını, 2008 yılından itibaren tarımsal desteklerin verilme biçimlerinin değiştirileceğini, verimliliğe ve bölgesel ürün desenine göre destek verileceğini açıklamıştır. Ayrıca 2008 yılından itibaren bölgesel desteğe geçileceği, ürüne göre bölgesel destekleme farklılığı getirileceğini bildirmiştir (Haberler, 2008).

Tarımsal desteklerdeki değişim, 60. Hükümet tarafından 10 Ocak 2008 tarihinde açıklanan Eylem Planı'nın YDY-01 kodlu maddesinde, "Tarımsal destekleme uygulamaları gözden geçirilecek, tarım sektörünün rekabetçi bir yapıya kavuşmasına katkıda bulunacak şekle dönüştürülecektir" biçiminde yer almıştır (DPT, 2008). Yine aynı tarihte Başbakan Erdoğan, tarımda uygulanan DGD'yi kaldıracaklarını, 2007 yılından kalan ödemelerin yapılacağını, 2008 yılı için araziye değil ürüne destek verileceğini açıklamıştır.

2000 yılında uygulanmaya başlanan DGD, arazi sahiplerine, üzerinde üretim yapılmaya bile sahip oldukları arazinin dekarı başına her yıl bir ödeme yapılmıştır. Ancak 2008 yılından itibaren arazinin değil, ürünün desteklenmesi yönünde karar alınmıştır. Uygulamada hükümet, hangi ürünün nasıl destekleneceğini belirleyecektir. Tarım kesimine yönelik desteklerin değiştirilmesine ilişkin ilgili birçok sivil toplum kuruluşu DGD'nin kaldırılmasını olumlu bir gelişme olarak yorumlamıştır.

#### 4.3. Genel Değerlendirme

Türkiye'de 2000 yılında uygulanmaya başlanan DGD, yalnızca ekim yapılmak koşulu ile dekar başına ödeme yapılması esasına dayanmıştır. Dolayısıyla

üretimi artırmayı hedeflemeyen bir destek biçimi olmuş, tarımsal destekleme olmaktan daha çok bir sosyal yardım olmaktan ileri gitmemiştir. Bu yüzden birçok kesim tarafından eleştirilmesine karşın, sekiz yıl boyunca uygulanmış ve çiftçi kayıt sistemi oluşturulmuştur. Ayrıca bu dönemde Türkiye’nin arz açığı bulunan yağlı tohumlar, tahıl ürünleri ve çayda uygulanmakta olan prim desteği, payı düşük olmakla birlikte üretim planlamasının bir aracı olmuştur.

2000–2008 döneminde tarımsal desteklemeler ve bu desteklerin GSYH içerisindeki payı artış göstermiş, ancak hiçbir zaman %1 düzeyine çıkmamıştır. Güncellenen GSYH (1998 bazlı) dikkate alındığında, bu payın daha da düştüğü görülmektedir. Bu desteklerin bütçe içerisindeki payları ise yıllar itibariyle artmıştır. Tarımsal destekleme bütçe giderleri ve GSYH ile bütçe içerisindeki payları Tablo-9’da görülmektedir.

**Tablo-9: Tarımsal Destekleme Bütçe Giderleri ve Milli Gelir ile Bütçe İçerisindeki Payları**

Yıllar	Tarımsal Destekleme Milyar YTL (1)	GSYH (1987 Bazlı) içerisindeki Payı % (2)	GSYH (1998 Bazlı) içerisindeki Payı % (2)	Bütçe içerisindeki Payı % (1)
2000	0,359	0,3	0,2	0,77
2001	1,033	0,6	0,4	1,28
2002	2,188	0,8	0,5	1,61
2003	2,805	0,8	0,6	2,00
2004	3,084	0,7	0,6	2,22
2005	3,707	0,8	0,6	2,54
2006	4,747	0,8	0,6	2,29
2007	5,555	0,8	0,6	2,56
2008	5,400	0,8	0,6	2,41

Kaynak: (1) Maliye Bakanlığı (2007), Merkezi Yönetim Bütçesi Dengesi (2000–2008) ve Konsolide Bütçe. (2) TÜİK (2008), İstatistikler.

2004 yılından itibaren tarım bütçesinin, tarımsal desteklemelere göre dağılımı Tablo-10’da verilmiştir. Tarım bütçesinin 2001 yılında %49’u (501 milyon YTL), 2002 yılında %79’u (1,469 milyar YTL), 2003 yılında %83’ü (2,320 milyar YTL) DGD için kullanılmıştır. 2006 yılından itibaren DGD’nin payı azaltılmıştır. Ancak 2004–2007 döneminde diğer desteklerin payının arttığı görülmektedir.

Tablo-10: Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Dağılımı (Milyon YTL)

Tarımsal Destekleme	2004		2005		2006		2007(1)		2008 (2)	
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%
Doğrudan Gelir Desteği	2 125	69,0	1 673	45,1	2 653	55,9	1 640	29,4	1 710	31,5
Mazot desteği	355	11,5	410	11,0	0	0	480	8,6	492	9,1
Gübre desteği	0	0,0	270	7,3	0	0	345	6,2	352	6,5
Arz Açığı Olan Ürünler Ödemeler(3)	294	9,5	622	16,8	1 085	22,9	1 270	22,8	1 280	23,7
Hububat prim desteği	0	0	205	5,5	120	2,5	435	7,8	365	6,8
Çay destekleri	40	1,3	70	1,9	87	1,8	89	1,6	113	2,3
Hayvancılık destekleri	209	6,7	345	9,3	661	13,9	711	12,8	731	13,6
Tarım Reformu Uyu. P. (4)	31	1,0	29	0,8	14	0,3	36	0,6	69	1,3
Kırsal Kalkınma Destek.	0	0	0	0	0	0	90	1,6	93	1,7
Tarım Sigortası Destek.	0	0	0	0	2	0	50	0,9	55	1,0
Patates siğili desteği	0	0	13	0,4	14	0,3	21	0,4	24	0,4
Çay budama tazminatı	0	0	43	1,2	53	1,1	55	1,0	56	1,0
Kuraklık desteği	0	0	0	0	0	0	300	5,3	0	0
Diğer	30	1,0	28	0,7	58	1,3	55	1,0	60	1,1
<b>TOPLAM</b>	<b>3 084</b>	<b>100</b>	<b>3 707</b>	<b>100</b>	<b>4 747</b>	<b>100</b>	<b>5 576</b>	<b>100</b>	<b>5 400</b>	<b>100</b>

(1) Tahmin, (2) Program, (3) Kütlü pamuk, zeytinyağı, ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola ve dane mısıra verilmektedir. (4) 2004 yılı ödemelerinin 4 milyon YTL'si şeker pancarı için yapılan ödemelerdir.

Kaynak: DPT (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013, 2008 Yılı Programı, s.75.

## SONUÇ

Türkiye ile Dünya Bankası arasında 2000 yılında yapılan anlaşma çerçevesinde ARIP hayata geçirilmiştir. Bu projeye fiyat ve girdi desteklerinin kaldırılması, DGD'ye geçilmesi ve tarım kesiminde faaliyet gösteren devlet işletmelerinin özelleştirilerek hükümet müdahalesinin azaltılması amaçlanmıştır. Böylece Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarında dönüşüm süreci başlamıştır.

Bu dönemden itibaren destekleme politikaları, ağırlıklı olarak DGD ve prim ödemeleri biçimini almıştır. Ancak DGD, verimlilik temelinde gelişmesi gereken

üretken ve rekabetçi tarım kesimini oluşturamamıştır. Bu ödemelerin üretimle ve verimlilikle ilgisi olmamış, aksine yoksul üreticiden daha çok, gelir düzeyi yüksek arazi sahibi üreticilere daha fazla kaynak aktarılmasına yol açmıştır. Uygulanma biçimiyle DGD, Türkiye’nin tarımsal üretim düzeyi ve üreticinin sosyo-kültürel yapısıyla uyumlu bir destekleme yöntemi olmadığı söylenebilir. Ayrıca DGD ödemelerinde sürekli aksamalarla karşılaşmıştır. Örneğin, 2007 yılına ait hayvancılık, kuraklık ve destekleme primleri hâlâ ödenememiştir.

Bütün bu aksaklıkların yanı sıra, uygulamanın yararı da olmuştur. Ülkedeki tarım arazilerinin büyük bölümü kayıt altına alınmış ve çiftçi kayıt sistemi oluşturulmuştur. 2004 yılında ise çiftçi kayıt sisteminde kayıtlı olan çiftçilere yetiştirdikleri ürün grubuna göre destek verilmeye başlandığından, ülkede ürün deseni de oluşturulmaya başlanmıştır.

DTÖ kurallarına ve AB Ortak Piyasa Düzeni’ne uyum sağlamak amacıyla Türkiye’de tarımsal destekleme politikaları, 2008 yılından itibaren yeni bir biçime dönüşmeye başlamıştır. Bu doğrultuda, DGD’nin verimliliğe ve bölgesel ürün desenine göre verileceği açıklanmıştır. Ancak ürün ekimleri başlamış, hükümet hazır olmadığı için hangi bölgede, hangi arazide, hangi ürünün destekleneceğine ilişkin bir açıklama yapılmamıştır. Öte yandan 2008 yılı bütçesindeki ödenekle, 2007 yılı ödemeleri gerçekleştirilecek, dolayısıyla 2008 yılında ürün desteği için ödenek bulunmamaktadır. Ayrıca DGD ödemeleri olarak verilen mazot ve kimyasal gübre desteği konusunda da bir açıklama bulunmamaktadır.

DGD’nin yanı sıra uygulamada prim ödemeleri de yer almıştır. Bu ödemeler, Türkiye’nin arz açığı bulunan kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği, soya fasulyesi, dane mısır, kanola, aspir gibi yağlı tohumlara yönelik olmuştur. Ancak DTÖ kurallarına ve AB Ortak Tarım Politikaları’na uyum sağlamak amacıyla, yağlı tohumlara uygulanan prim sisteminde de 2007 yılından itibaren değişikliğe gidileceği açıklanmıştır. Yeni uygulamada kilo başına verilen primin, alan bazlı desteklere dönüştürülmesi için çalışmalar başlatılmıştır. Bu doğrultuda biyodizel üretiminde kullanılan ve arz açığı bulunan kanola, mısır, aspir gibi ürünlere yönelik desteklerin biçimi değiştirilmektedir. Bu uygulamayla, prim ödemeleri artırılmamakta, DGD’de olduğu gibi, alan üzerinden desteğe dönüştürülmektedir.

#### **KAYNAKÇA**

ABAY, Canan, OLHAN, Emine, UYSAL, Yaşar, YAVUZ, Fahri, ve TÜREKUL, Berna (2005), “Türkiye’de Tarım Politikalarındaki Değişim” *Türkiye Ziraat Mühendisliği 6. Teknik Kongresi, 3-7 Ocak 2005*, Ankara, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05.php>

- ARIP (2008), *Alternatif Ürün Programı-Fındık*, <http://www.arip.org.tr/aup.htm>, (25.02.2008).
- AVRUPA KOMİSYONU (2007), *Türkiye 2007 İlerleme Raporu* (COM (2006)663), 6 Kasım 2007, SEC (2007) 1436, Brüksel, [http://www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/AF2D5195-4FAD-49C6-A786-D2A04F770F41/0/2007IlerlemeRaporu\\_Tr.pdf](http://www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/AF2D5195-4FAD-49C6-A786-D2A04F770F41/0/2007IlerlemeRaporu_Tr.pdf), (10.03.2008).
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2004), *Tarım Stratejisi (2006-2010)*, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/92.pdf>, (12.03.2008).
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, (15.04.2008).
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2000a), *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, (15.04.2008).
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2000b), “Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/oik534.pdf> (15.03.2008).
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013)*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (15.04.2008).
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2008), *60. Hükümet Programı, Eylem Planı*, 10 Ocak 2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf>, (12.04.2008).
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI (2008a), *Dış Ticaret Müsteşarlığı İstatistikleri*, <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detayrk&yayinID=1116&i cerikID=1225&dil=TR>, (22.02.2008).
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI (2008b), *İhracata Yönelik Devlet Yardımları Bilgi Notu*, <http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/IHR/DevletYardimlariDb/devyardn ot.doc>, (25.02.2008).
- EKER, Mehdi (2006), *2007 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması*, 8 Kasım 2006, [http://www.tarim.gov.tr/duyurular/2007Yili\\_butce\\_sunus\\_konusmasi.doc](http://www.tarim.gov.tr/duyurular/2007Yili_butce_sunus_konusmasi.doc) (21.02.2008).
- GÖKÇEK, Hazım (2007), *Tarım Sektöründe Sorunlar ve Çözümler*, <http://www.hazimgokcen.com/hzm/index.php?showtopic=21>, (01.12.2007).
- GÖKDEMİR, Bülent (2002), “Tarımsal Reform ve Rekabet Politikası”, *Rekabet Dergisi*, Sayı: 11, ss. 15–46, <http://www.rekabet.gov.tr/word/dergi12Bulent.doc>, (12.02.2008).



- GÜNAYDIN, Gökhan (2008), “Tarımsal Destekleme Modelinde Karmaşa” 10 Şubat 2008, *Basın Açıklaması*, [http://www.zmo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=7702&tipi=3&sube=0](http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=7702&tipi=3&sube=0), (25.02.2008).
- GÜNEY, Oktay (2007), "IMF Programının Tarım Sektörüne Tahribatı Çok Büyük", Ziraatçılar Derneği Başkanı İbrahim Yetkin ile Söyleşi, *Vatan Postası*, 31.03.2007, [http://www.vatanpostasi.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=280&Itemid=1](http://www.vatanpostasi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=280&Itemid=1), (21.02.2008).
- HABERLER (2008), 2008’de Tarımsal Desteklerde Önemli Değişiklik, 23 Aralık 2007, <http://www.haberler.com/2008-de-tarimsal-desteklerde-onemli-degisiklikler-haberi/>, (28.02.2008).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2000), Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu, [http://www.treasury.gov.tr/duyuru/erl\\_ldp\\_tur.htm](http://www.treasury.gov.tr/duyuru/erl_ldp_tur.htm), (15.04.2008).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2001), Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar, [http://www.hazine.gov.tr/ayrintili\\_program.pdf](http://www.hazine.gov.tr/ayrintili_program.pdf), (06.05.2008).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2008a), 17. Stand-by Düzenlemesi, 9 Aralık 1999, 22 Haziran 2000, 18 Aralık 2000, 3 Mayıs 2001, 20 Kasım 2001 IMF Niyet Mektupları Türkiye, [http://www.hazine.gov.tr/imf\\_niyetmektubu\\_17stand-by.htm](http://www.hazine.gov.tr/imf_niyetmektubu_17stand-by.htm), (15.04.2008).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2008b) 19. Stand-by Düzenlemesi, 25 Kasım 2005, IMF Niyet Mektupları Türkiye, [http://www.hazine.gov.tr/imf\\_niyetmektubu\\_19stand-by.htm](http://www.hazine.gov.tr/imf_niyetmektubu_19stand-by.htm), (15.04.2008).
- İKTİSADİ KALKINMA VAKFI (2008), Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf>, (28.04.2008).
- LPGHABER (2008), *Tarımsal Sulamada Devletten Teşvik Beklentisi*, 14.01.2008, <http://haber.lpghaber.com/Tarimsal-Sulamada-Devletten-Tesvik-Beklentisi--haberi-21105.html>, (15.02.2008).
- MALİYE BAKANLIĞI (2007), *Merkezi Yönetim Bütçesi Dengesi (2000–2008)*, <http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/merkezi20002007.xls>
- NARİN, Müslüme, ÖZTÜRK, Fahriye (2006), “Türkiye Ekonomisinde Tarımda Uygulanan Politikalar” *The Actual Problems of Study of Humanities, Interuniversity collection of scientific articles, (Humanitar Elmlerin Öyrenilmesinin Aktual Problemleri, Ali Mekteblerarası Elmi Megaleler Mecmuesi)*, Bakı Slavyan Üniversitesi, Bakı, ss. 250–256.

- ORAL, Necdet (2006), "IMF-DB Programının Sonucu: Tarım Çözülüyor", *Bianet*, 15 Ağustos 2006, <http://www.bianet.org/bianet/kategori/ekonomi/83763/imf-db-programinin-sonucu-tarim-cozuluyor> (15.01.2008).
- ÖZTÜRK, Fahriye, NARİN, Müslüme (2004), "Türk Tarım Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği", *DPT, Türkiye İktisat Kongresi*, 5-9 Mayıs 2004, İzmir/Türkiye.
- ŞAHİNÖZ, Ahmet (2003), "AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Değişim Eğilimleri", *AB Genişleme Sürecinde Türkiye, "Tarımsal ve Kırsal Politikalar Sempozyumu"*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 8-9 Ocak 2003, Ankara, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/09.pdf>, (10.02.2008).
- ŞEKER KURUMU, (2008), *Pancar Şekeri Kotaları*, <http://www.sekerkurumu.gov.tr>
- TAŞKAYA, Berrin., TUNALIOĞLU, Renan, ODABAŞI, Süleyman (2005), "Yağlı Tohumlar ve Bitkisel Yağlar Durum Tahmin 2005/2006", *Tarımsal Araştırma Enstitüsü*, Eylül 2005, Erişim Tarihi: 14.12.2007; <http://www.aeri.org.tr/PDF/136-YTB YDT0506.pdf>, (25.02.2008).
- T.C. ZİRAAT BANKASI (2008), *Tarımsal Krediler*, <http://www.ziraat.com.tr/default.asp?sayfa=tr/bireysel/kredi-urunleri/tuketici-krd.aspx&anagrup=bireysel>, (18.02.2008).
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI (2004a), *Tarımsal Girdi ve Destekler, II. Tarım Şurası, Tarımsal Destekler Alt Komisyon Raporu*, Ankara.
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI (2004b), *Uluslararası Tarımsal İlişkiler ve AB'ye Uyum, II. Tarım Şurası, XI. Komisyon Raporu*, Ankara.
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI (2006), *Tarım Sektöründeki Son Gelişmeler ve 2002-2006 Karşılaştırması*, [http://www.tarim.gov.tr/duyurular/tarim\\_sektorunde\\_son\\_gelismeler.doc](http://www.tarim.gov.tr/duyurular/tarim_sektorunde_son_gelismeler.doc) (25.02.2008).
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI (2007a), *2006 Yılı İdari Faaliyet Raporu 2006*, Nisan 2007, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/menu.asp> (21.02.2008).
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI (2007b), *Yağlı Tohumlu Bitkiler Destekleme Primleri*, Erişim Tarihi: 12.12.2007; [http://www.tarim.gov.tr/duyurular/YTB\\_DESTEKLEME%20SON%2028.08.2007.ppt#306,1,T.C.TARIM ve KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI](http://www.tarim.gov.tr/duyurular/YTB_DESTEKLEME%20SON%2028.08.2007.ppt#306,1,T.C.TARIM%20ve%20KÖYİŞLERİ%20BAKANLIĞI), (15.01.2008).
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI (2008), *Tarımsal Destekler 2007*, <http://www.tugem.gov.tr/db/kdd/liflet2007.mht>, (15.03.2008).

- TARIM KREDİ KOOPERATİFLERİ (2008), *Krediler*, <http://www.tarimkredi.org.tr> / (25.02.2008).
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU (2008), *İstatistikler*, <http://www.tuik.gov.tr/Start.do;jsessionid=ytnTLHJXpXRJSXzMyCwKJmlNGWGwgK3NnGbh6LQ72P5kfdpHQMvt!2123725004>, (12.04.2008).
- TURQUALİTY (2008), *Turquality Nedir?* <http://www.turquality.com/19.aspx>, (15.03.2008).
- WORLD BANK (2008), *Agricultural Reform Implementation (ARIP)*, <http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXTN/0,,contentMDK:20188065~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:361712,00.html>, 25.02.2008).
- YAVUZ, Fahri (2005) “Tarım Politikaları”, *Türkiye’de Tarım* içinde, (Ed. Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Yay., Ankara, ss. 43-67, [http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim\\_Politikalari/turkiyede\\_tarim/turkiyede\\_tarim.pdf](http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim_Politikalari/turkiyede_tarim/turkiyede_tarim.pdf), (22.03.2008).
- YENİ, Rahim, DÖLEKOĞLU, Özçiçek (2003), *Tarımsal Destekleme Politikasında Süreçler ve Üretici Transferleri*, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayın No: 98, Ankara.
- YÜCER, Ahmet (2005), “Dünya Ticaret Örgütü İleri Tarım müzakereleri ve Türkiye”, *Avrupa Birliği Tarım Müzakerelerine Hazırlık Konferansları*, Konferans XV 25 Mayıs 2005, [http://www.tarim.gov.tr/AB\\_Tarim/abhazirlik\\_konferanslar/ahmet\\_yucer/25\\_mayis.ppt#276,1,T.C](http://www.tarim.gov.tr/AB_Tarim/abhazirlik_konferanslar/ahmet_yucer/25_mayis.ppt#276,1,T.C).
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI APK Kurulu Başkanlığı, (16.04.2008).