

DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UYGULAMA SONUÇLARI

VE

UŞAK İLİ UYGULAMASI

Kıvanç AKAR

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Hakkı ODABAŞ

Afyonkarahisar

2007

DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UYGULAMA SONUÇLARI
VE
UŞAK İLİ UYGULAMASI

Kıvanç AKAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Hakkı ODABAŞ

Afyonkarahisar
Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi
Temmuz 2007

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ

DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UYGULAMA SONUÇLARI

VE

UŞAK İLİ UYGULAMASI

Kıvanç AKAR

Maliye Anabilim Dalı

Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Temmuz 2007

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Hakkı ODABAŞ

Çalışmada, bütçenin gider kalemleri içinde önemli bir yeri olan tarımsal destekleme ödemelerinde yapılan reform çalışmalarında gelinen son nokta olan doğrudan gelir desteği sistemi incelenmektedir. Tarımsal yapıdaki gelişmeler Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyet dönemine kadar incelenmiş, günümüzdeki yapısal sorunların kaynaklarına değinilerek, bu sorunların çiftçi kesimi üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmayı amaçlayan tarımsal destekleme çalışmalarına değinilmiştir. Tarımsal destekleme politikalarının gerek siyasi rant malzemesi olarak kullanılması, gerekse küçük çiftçi kesimine istenen düzeyde ulaşamaması sonucu, 1999 yılında IMF'ye verilen niyet mektupları doğrultusunda, Bütçe üzerinde yükü büyük ama etkisi az olan destekleme politikalarına son verilerek uygulamaya konulan doğrudan gelir desteği sisteminin amaçları ve uygulama sonuçları Uşak ilinde yapılan amprik çalışma ile değerlendirilmiştir. Doğrudan gelir desteği sisteminin, geniş bir kesimin faydalanması, çiftçilerin kayıt altına alınması gibi hedeflere uygun, olumlu yönlerinin yanında, ödemelerin üründen bağımsız olması nedeniyle üretimle ilgili amaçları karşılamadığı, arazi büyüklüğüne göre yapılması nedeniyle küçük çiftçi kesiminin daha düşük düzeyde yararlandığı yönünde olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Ürün bazında farklı tutar belirlemek suretiyle tarımsal üretim politikalarının oluşumunda önemli bir yönlendirme aracı olarak kullanılabileceği ve uygulamanın ilk beş yılındaki kayıtlar doğrultusunda sadece küçük çiftçilerin faydalanması yönünde düzenleme yapılmasının destekleme amaçlarına daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır.

ABSTRACTAN EMPIRICAL ANALYSIS OF DIRECT INCOME SUPPORT
(UŞAK CASE)

Kıvanç AKAR

Discipline of Public Finance

Afyonkarahisar Kocatepe University - Institute of Social Sciences

July 2007

In this study, *the system of direct income support*, the final level of reforms about the agricultural support payment which constitutes one of the most important expense items of the budget, is analysed. The development of agricultural structures from the Ottoman Empire to the Republican Era is analysed, the sources of the current structural issues are mentioned and the agricultural support studies aiming to decrease the negative effects of such issues over the farmers are examined. Since the agricultural support policies were not only used for political abuse but also were not able to access the small farm enterprises precisely; the ineffective support policies heavy for the budget were abated and instead of them direct income support system was introduced in line with the letter of intents presented to IMF in 1999. In this study, the objectives and the results of the application of this newly introduced direct income support system are examined through an empirical study implemented in Uşak. Besides the direct income supports system's positive aspects such as enabling higher number of people to drive benefit and fulfilling the objectives like keeping the record of the farmers; it also has some other aspects that need betterment. This study reveals that the system does not fulfill its purpose about the production since the payments are decoupled from the product, and that small farm enterprises cannot fully benefit from the system since the income support is granted according to the size of the land in thousand square meters. It is also argued that the system can be used as a powerful means of determining the agricultural production policies by setting a different price for each product; and with respect to the records of the first five years, the legal arrangements letting the small farm benefit from the system may fulfill the aim of this support system.

TEZ JÜRİSİ VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI

İmza

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Hakkı ODABAŞ

Jüri Üyeleri : Yrd. Doç. Dr.

: Yrd. Doç. Dr

Maliye anabilim dalı yüksek lisans öğrencisi Kıvanç AKAR'ın "Türkiye'de Özel Okul Öncesi Eğitim, İlköğretim ve Ortaöğretim Kurumlarının Vergiler Ve Vergi Teşvikleri Karşısındaki Konumu (Ege Bölgesi Uygulama Sonuçları)" başlıklı tezini değerlendirmek üzere 31/07/2007 günü saat 10:00'da yukarıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca değerlendirilerek kabul edilmiştir.

ÖZGEÇMİŞ

Kıvanç AKAR

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans

Eğitim

Lisans : 1999 Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
(İİBF) İşletme Bölümü

Ön Lisans : 1994 İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Turizm ve Otelcilik Bölümü

Lise : 1991 Uşak Lisesi

İş / İstihdam

1999 – Uzman İç Kontrolör: T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Uşak Şubesi

Mesleki Birlik / Dernek / Kuruluş Üyelikleri

2006 – Dernek Kurucu Üyeliği: Ziraat Bankası İç Kontrolörleri Derneği

Kişisel Bilgiler

Doğum Yeri ve Yılı : Sivaslı/Uşak, 08 Ekim 1974, Evli ve bir Çocuk Babası

Yabancı Dil : İngilizce

TABLolar LİSTESİSayfa
Tablo 1. Tarımsal Göstergeler Açısından Türkiye ve AB (2003)	17
Tablo 2. Türkiye’de Tarıma Yapılan Desteklemeler (Trilyon TL)	26
Tablo 3. Türkiye – Avrupa Birliği Ortalama Arazi Büyüklüğü ve Verimi	29
Tablo 4. Tarıma Yapılan Transferler (Milyon USD)	31
Tablo 5. Destekleme Kuruluşları ve Destekledikleri Ürünler	33
Tablo 6. Tarımsal Kredi Faiz Oranları	36
Tablo 7. Bazı Ülkelerde GSMH İçinde Tarımsal Hasılanın Payının Seyri	42
Tablo 8. İstihdam	45
Tablo 9. Dış Ticaret İhracat (Milyon USD)	47
Tablo 10. Seçilmiş Ürünlerde Tarım Ürünleri İhracatı (Ton/Bin \$)	48
Tablo 11. AB Ülkeleri ile Tarım Ürünleri Dış Ticareti (Milyon USD)	49
Tablo 12. Dış Ticaret İthalat (Milyon USD)	50
Tablo 13. Tarımsal Desteklerin GSMH’ya Oranı	52
Tablo 14. Uşak İli Arazilerinin Niteliklerine Göre Dağılımı	57
Tablo 15. Uşak İli Genel Arazi Dağılımı	58
Tablo 16. Uşak İli Alt Bölgeleri Nüfus Dağılımı	59
Tablo 17. Uşak İli Arazi Büyüklüğüne Göre Çiftçi Sayısı.....	60
Tablo 18. Arazi Büyüklüğüne Göre Tarımsal İşletme Dağılımı Türkiye-Uşak.....	61
Tablo 19. Uşak İli Traktör Verileri	62
Tablo 20. Uşak İli Tarımsal Makine Varlığı	63
Tablo 21. Tarım Arazilerinin Ürün Grupları Üzerinden Dağılımı	64
Tablo 22. Uşak İli En Çok Yetiştirilen Tarım Ürünlerinin Üretim Miktarları(ha) .	65
Tablo 23. Uşak İli Hayvan Varlığı	66
Tablo 24. Uşak İli İktisadi Faaliyet Kollarının GSMH’den Aldığı Pay	67

Tablo 25.	2006 Yılında Uşak İlinde Yapılan Destekleme Ödemeleri	69
Tablo 26.	İşletmelerin Türlerine Göre Dağılımı-Üretim Türüne Göre (Adet).....	71
Tablo 27.	İşletmelerin Türlerine Göre Dağılımı-Arazi Büyüklüğüne Göre (Adet).	71
Tablo 28.	2001-2006 Yılları Arası Uşak İli DGD Ödemeleri	72
Tablo 29.	DGD Alan ve Almayan Üreticilerin Tarım Dışı Gelir Durumu	74
Tablo 30.	DGD – Ürün Miktarı İlişkisi (Çiftçi)	75
Tablo 31.	DGD – Ürün Miktarı İlişkisi (Kurum Çalışanları)	75
Tablo 32.	Kurum Çalışanlarının Çiftçi Olmadığı Halde DGD Alınması ile DGD'nin Ürün Miktarına etkisine İlişkin Görüşlerinin Çapraz Tablo ile Karşılaştırılması	76
Tablo 33.	Başvuru İşlemlerinde Bürokrasi (Çiftçi)	76
Tablo 34.	Başvuru İşlemlerinde Bürokrasi (Kurum Çalışanları)	77
Tablo 35.	DGD'nin Hedef Kitlesine Ulaşması (Çiftçi).....	78
Tablo 36.	DGD'nin Hedef Kitlesine Ulaşması (Kurum Çalışanları)	78
Tablo 37.	DGD-Tarımsal Kredi İlişkisi (Çiftçi).....	79
Tablo 38.	DGD-Tarımsal Kredi İlişkisi (Kurum Çalışanları).....	79
Tablo 39.	DGD'nin Yerine Farklı Desteklerin Tercihi (Çiftçi)	80
Tablo 40.	DGD'nin Yerine Farklı Desteklerin Tercihi (Kurum Çalışanları).....	80
Tablo 41.	DGD Kriterleri (Çiftçi)	81
Tablo 42.	DGD Kriterleri (Kurum Çalışanları)	81
Tablo 43.	DGD'nin Bütçeye Etkisi (Çiftçi)	82
Tablo 44.	DGD'nin Bütçeye Etkisi (Kurum Çalışanları).....	83
Tablo 45.	DGD'nin Tarımsal Destekleme Amaçlarına Uygunluğu	83
Tablo 46.	Tarımsal Desteklemelerin Bütçeye Yüğü ve Katkısı	84
Tablo 47.	DGD'nin Küçük Çiftçi Kesimine Katkısı	84
Tablo 48.	DGD Başvurularının İlçelere Göre Dağılımı	86

SİMGELER VE KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AT	: Avrupa Topluluğu
CCC	: Ürün Kredi Şirketi (Commodity Credit Corporation)
ÇKS	: Çiftçi Kayıt Sistemi
DFİF	: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
DGD	: Doğrudan Gelir Desteği
DİE	:Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
FACT	: Gıda Tarım Muhafaza ve Ticaret Kanunu
FAIR	: Federal Tarımı Geliştirme Reform Yasası
FAO	: (BM) Gıda ve Tarım Örgütü (Food and Agriculture Organization)
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
PKKK	: Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu
OTP	: Ortak Tarım Politikası
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization for Economic Cooperation and Development)
TEAE	: Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü
TKB	: Türkiye Kalkınma Bankası
TMMOB	: Türkiye Mühendisler ve Mimarlar Odası
TMO	: Toprak Mahsülleri Ofisi
TZDK	: Türkiye Zirai Donatım Kurumu
TZOB	:Türkiye Ziraat Odaları Birliği

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	Sayfa
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
TEZ JÜRİSİ VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar.....	vi
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TARIM VE TARIMSAL DESTEKLEMELER TÜRKİYE'DE ÖZEL OKULLAR

I. TARIM VE TARIM EKONOMİSİ.....	4
A) TARIMSAL FAALİYET	4
B) TARIM EKONOMİSİ KAVRAMI	5
II. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI.....	5
A) ABD'DE TARIMSAL DESTEKLEME VE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI	5
B) AB'DE TARIMSAL DESTEKLEME VE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI	6
C) TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME VE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI	7
III. OSMANLIDAN İMPARATORLUĞUNDAN GÜNÜMÜZE TÜRK TARIMI VE TARIM POLİTİKALARI	8
A) OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA TARIM	9
B) CUMHURİYET DÖNEMİNDE TARIM	10
1. Cumhuriyet Döneminde Tarım ve Toprak Reformları.....	10
2. Kalkınma Planları ve Planlı Dönem Uygulamaları	14
a) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Tarım.....	14
b) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Tarım	15
IV. AB'YE UYUM SÜRECİNDE TÜRK TARIMI.....	16
A) AB ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUM.....	18
1. AB Ortak Tarım Politikasının Amaçları.....	19
2. AB Ortak Tarım Politikasının Sorunları	19
B) GÜMRÜK BİRLİĞİNE GEÇİŞTE TÜRK TARIMI.....	20
C) MÜZAKERE SÜRECİNDE TÜRK TARIMI	20
V. TARIMSAL DESTEKLEME UYGULAMALARININ AMAÇLARI.....	22
A) TARIMSAL NÜFUSUN AZALTILMASI	22
B) ÜRÜN FİYAT VE MİKTARINDA İSTİKRARIN SAĞLANMASI	23
C) ÜRETİCİ VE TÜKETİCİLERİN MEMNUNİYETİ	24
VI. TÜRKİYE'DE TARIMSAL REFORM ÇALIŞMALARINI ZORUNLU KILAN NEDENLER	25
A) TÜRKİYE'DEKİ ÜRÜN VE DESTEK ÇEŞİTLİLİĞİ.....	25
B) TARIMSAL İSTİHDAMIN YÜKSEKLİĞİ	26
C) İŞLETME ÖLÇEKLERİNİN ETKİLERİ	27

1. Üretim Avantajı	29
2. Depolama Dağıtım ve Pazar Avantajı.....	30
VII. TÜRKİYE’DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLEME ÇEŞİTLERİ	30
A) FİYAT DESTEĞİ	32
B) GİRDİ DESTEĞİ	34
C) KREDİ DESTEĞİ	35
D) DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ.....	37

İKİNCİ BÖLÜM

DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN DÜNYA VE TÜRKİYE’DEKİ UYGULAMALARI

I. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNDE DÜNYA UYGULAMALARI.....	38
A) ABD ÖRNEĞİ	38
B) AB ÖRNEĞİ	39
C) MEKSİKA ÖRNEĞİ.....	39
D) TÜRKİYE ÖRNEĞİ	40
II. TÜRKİYE’DE DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UYGULAMASINI ZORUNLU KILAN NEDENLER	41
A) DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ ÖNCESİ DÖNEMDE TARIMSAL YAPI.....	41
1. GSMH İçinde Türk Tarımının Payı	41
2. Toplam İstihdam ve Nüfusta Tarımsal Nüfus ve İşgücünün Payı.....	44
3. Dış Ticarete Türk Tarımının Payı	46
B) IMF NİYET MEKTUPLARINDA TARIMSAL DESTEKLEMELER.....	51
III. DGD PİLOT BÖLGE UYGULAMASI.....	53
A) AMAÇLAR.....	53
B) UYGULAMA VE SONUÇLAR	54

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UYGULAMA SONUÇLARI VE UŞAK İLİ UYGULAMASI

I. UŞAK İLİ GENEL TANITIMI	56
II. UŞAK’TAKİ COĞRAFİ, FİZİKSEL, TİCARİ VE TARIMSAL YAPI.....	57
A) UŞAK İLİNİN COĞRAFİ KONUMU VE ARAZİ DURUMU	57
1. Fiziki – Coğrafi Yapı	57
2. İklim, Yağış ve Bitki Örtüsü.....	58
B) UŞAK İLİNİN DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ	60
C) UŞAK İLİNİN TARIMSAL YAPISI	62
1. Tarımsal İşletme Büyüklükleri.....	62
2. Tarımsal Makine Varlığı	62
3. Tarımsal Ürün Deseni	65
a) Bitkisel Üretim.....	65
b) Hayvansal Üretim	66
aa) Et Üretimi	66
bb) Süt Üretimi	67

D) UŞAK'TA TARIM EKONOMİSİ	68
1. Tarımın GSYH'deki Yeri	68
2. Tarımsal Sanayi.....	68
3. Tarımsal Desteklemeler.....	69
III. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UŞAK İLİ UYGULAMASI	70
A) UŞAK İLİ DGD ARAŞTIRMASI.....	71
1. Yöntem ve Örneklemeye Seçimi	71
2. Ölçek Seçimi, Pilot Uygulama, Soru Seçimi.....	74
3. Genel Analizler.....	75
B) DGD UŞAK İLİ UYGULAMA VE ANKET SONUÇLARI.....	86
IV. SİSTEMİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	87
A) SİSTEMİN SORUNLARI.....	87
B) ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	88
SONUÇ	90
KAYNAKÇA.....	92

GİRİŞ

Küresel ısınma, iklim değişikliği gibi doğal dengedeki bozulmaların olumsuz etkilerinin tartışıldığı günümüzde, tarımın geleceği ile ilgili endişeler, eskisinden daha dikkat çekici, daha sık ve daha korkutucu bir şekilde dile getirilmektedir. Bugüne kadar elindeki tarımsal üretim imkanlarını sonsuz bir hazine gibi gören insanoğlu, bu hazinenin sonuna yaklaşmaya başladığını farkedince, sonun başlangıcını geciktirme yönündeki çalışmalara hız vermektedir. Özellikle tarım alanlarının korunması, tarımsal üretimde verimlilik ve tarım kesiminin ekonomik olarak desteklenmesi gün geçtikçe önem kazanmakta ve bu konulara ayrılan kaynakların ülke bütçelerindeki oranı gün geçtikçe yükselmektedir.

Tarımın insan yaşamındaki yeri doldurulamaz önemi, devletlerin tarım konusunda makro düzeyde politikalar oluşturmasını, sektördeki üretimin sürekliliğini sağlamayı ve sektörün çeşitli şekillerde desteklenmesini gerekli kılmıştır. Diğer sektörlerle nazaran doğal koşulların açık etkisinde olması sebebiyle risk ve belirsizliklerin çok olduğu, emekyoğun bir sektör olan tarımın, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı şekil ve düzeylerde korunup desteklendiği görülmektedir.

Türkiye ekonomisi açısından ise işletmelerin çoğunluğunun küçük aile işletmelerinden oluşması nedeniyle nüfusun büyük bir kısmının istihdamının bu sektörden sağlanması, hızlı büyüyen ülke nüfusu nedeniyle gıda ihtiyacının gün geçtikçe büyümesi gibi nedenler, tarım sektörünün korunması ve desteklenmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle tarihten bugüne çok çeşitli destekleme yöntemleri ile tarım kesimi desteklenmiş, günün şartlarına göre ihtiyaç olup başlatılan destekleme türleri zamanla işlevini yitirdiği halde günümüze kadar süregelmiştir.

Çalışmamızda, Türkiye’de uygulanan destekleme politikalarının genel bir değerlendirmesi yapılmakta ve bugüne kadar uygulanan tarımsal destekleme türleri içinde en geniş çiftçi kesimine hitap eden doğrudan gelir desteği sistemi incelenmektedir. Bu konularda doğru bir teşhis konulabilmesi için çalışmanın ilk bölümünde tarım ve tarım ekonomisi ile dünyada ve Türkiye’de yapılan tarım reformları hakkında kısa bilgiler verilmiş ve Türk tarımının bu süreçleri nasıl geçirdiği konusunda değerlendirmeler yapılmıştır. Türk tarımının bugün geldiği noktayı tam olarak irdeleyebilmek için öncelikle Osmanlı İmparatorluğundan günümüze kadar ki

süreç, hem toprağın işlenmesi, hem gelirin paylaşımı, hem de ekonomik olarak gelir düzeyi düşük olan kesime yapılan kaynak aktarımları yönünden incelenmiştir. Türkiye’de tarımsal destekleme uygulamalarının ekonomik ve sosyal amaçları ve uygulanan destekleme sistemleri ile AB ülkelerinde uygulanan destekleme sistemlerinin değerlendirmesi yapılarak müzakere sürecinde olduğumuz Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan Ortak Tarım Politikalarına uyum için yapılan çalışmalara değinilmiştir.

Doğrudan gelir desteğinin dünya ülkelerindeki benzer uygulamalarının incelendiği ikinci bölümde, Türk tarımının GSMH’deki payı, istihdamdaki etkisi ve dış ticarete tarımsal ürünlerin payı üzerinde durulmuştur. Tarımsal desteklemelerin ekonomik boyutları, bütçe üzerindeki yükü incelenmiş ve desteklemelerin yeniden yapılmasını zorunlu kılan ve gerçekleştirilmesi yönünde en önemli adımlardan biri olan IMF’ye verilen niyet mektuplarına değinilmiştir. Niyet mektuplarındaki tarım ekonomisi ile ilgili konuların ve desteklemelerin bütçe üzerindeki yükünün azaltılması yönündeki hedeflerin bağlandığı en önemli kriter olan “doğrudan gelir desteği” sistemine geçilmesi yönündeki taahhütlerin, yaşanan ekonomik kriz sonrası yapılan pilot uygulamaları ve sonuçları değerlendirilmiştir.

Sistemin bütçe üzerindeki mali yükünün, hedeflerle uyumlu olup olmadığı konusunda, doğru sonuçlara ulaşmanın ancak sistemden faydalanan kesimin sisteme bakışını öğrenmekle mümkün olacağı muhakkaktır. Bu düşünce ile çalışmanın üçüncü bölümünde Uşak ilinde doğrudan gelir desteği sisteminden yararlananlarla yapılan anket çalışmasının sonuçları irdelenmiştir. Öncelikle Uşak ilindeki tarımsal yapıya ilişkin bilgilerin verildiği bu bölümde, çiftçilerin ve destekleme konusundaki aracılık hizmetlerini gerçekleştiren kurumların çalışanlarının görüşleri, yapılan anket çalışması ile tespit edilmiş ve karşılaştırmalı tablolarla ilgili kesimlerin doğrudan gelir desteği konusundaki algılamaları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmalardan elde edilen veriler ve yapılan değerlendirmelerin sonucunda ise doğrudan gelir desteğini başlatan nedenleri, uygulamanın sonuçları ve diğer destekleme türlerine göre artı ve eksilerini ortaya koymak suretiyle, bütçedeki yükü ile orantılı bir kazanç sağlanması yönünde yapılabilecek çalışmalar ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar konusunda çözüm önerileri sunmak amaçlanmaktadır.

Çalışma ile bir ekonomik kriz sonrası uygulamaya giren bu tarımsal destekleme sistemini daha önce uygulamaya koymuş olan diğer dünya ülkelerinin uygulama şekilleri ve sonuçlarıyla, Türkiye uygulama sonuçlarını karşılaştırma olanağı doğmuştur. Dünyadaki diğer uygulamaların en önemli başlatılma nedeni olan desteklemelerin piyasa bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması amacının yanında, Türkiye'deki uygulamanın başlatılmasında etken olan ekonomik krizlerden ağır bir şekilde etkilenen çiftçi kesiminin gelir düzeyinin yükseltilmesi amacının uygulamada ne kadar karşılık bulduğu sorusuna cevap aranmıştır. Uşak ilinde yapılan anket çalışması bu açılardan önemli veriler elde etmemize olanak sağlamış ve çalışmanın bir sonuca ulaşması konusunda en önemli veri kaynağı olmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE TARIM VE TARIMSAL DESTEKLEMELER

I. TARIM VE TARIM EKONOMİSİ

A) TARIMSAL FAALİYET

Karın doyumak ilk insandan bugüne insanoğlunun temel ihtiyacı olarak karşımıza çıkmaktadır. Avcılık ve toplayıcılık ile karın doyuran insanoğlunun, avladığı ve topladığı hayvan ve bitkileri kendisi yetiştirmeye çalışması ile başlayan tarımsal faaliyetin M.Ö. 8 bin yıllarında başladığı tahmin edilmektedir.

Tarımsal Faaliyet yada kısaca tarım; toprağı ve tohumu birlikte kullanarak bitkisel ve hayvansal hammaddelerin üretilmesi ve üretilen bu maddelerin çeşitli aşamalarda (yarı veya tam mamul) değerlendirilmesi olarak ifade edilmektedir¹. Tarımın bu genel tanımından, tarımsal faaliyetin toprak ve tohum kullanımından ibaret olması gibi bir anlam çıkarılabilmesi söz konusu olduğundan, tarım yerine tarımsal faaliyetin netleştirilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu konuda ise 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun yapmış olduğu tarım tanımı, tarımsal faaliyetleri de açması bakımından bize yardımcı olacaktır. Kanun, tarımsal faaliyeti 52.maddesinde “zirai faaliyet, arazide, deniz, göl ve nehirlerde ekim, dikim, bakım, üretme, yetiştirme ve ıslah yolları ile veya doğrudan doğruya tabiattan istifade etmek suretiyle nebat, orman, hayvan, balık ve bunların mahsullerinin üretimini, avlanmasını, avcılarını ve yetiştiricileri tarafından muhafazasını, taşınmasını, satılmasını, mahsullerden sair bir şekilde faydalanılmasını ifade eder²” şeklinde tanımlamıştır.

¹ Erkan REHBER, Bahattin ÇETİN, *Tarım Ekonomisi*, Vipaş A.Ş.Yayın No:10, Bursa, 1998, s.5.

² *Topluca Türk Vergi Kanunları*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 1999 s.49.

B) TARIM EKONOMİSİ KAVRAMI

Bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretilmesi ve işlenmesini içeren tarımsal faaliyetin ekonomi biliminin ışığı altında, makro ve mikro düzeyde etkin bir şekilde yürütülüp yönlendirilmesi fonksiyonunu üstlenen Tarım Ekonomisi bilim dalı bir başka anlatımla ekonominin ilkelerini ve analitik modellerini tarımsal sorunlara uygulayan bir disiplindir³. Tarım ekonomisi, ekonominin temel ilkelerini, kuramlarını ve ekonomik modelleri tarımsal faaliyetlerle ilgili sorunlara uygulayan bir bilim olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarımı, tarımsal girdi üretiminden tarımsal üretime, tarımsal ürünlerin depolanmasından işlenmesi ve dağıtımına kadar bir bütün olarak düşündüğümüzde tarımsal faaliyetin ekonomik boyutunu ve ekonomi bilimi ile tarımsal faaliyetin ilişkisini daha doğru bir şekilde değerlendirebiliriz.

II. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI

İster gelişmiş ister gelişmekte olsun tüm ülkelerin ekonomilerinde önemli bir yer tutan tarımsal üretim üzerinde her ülke kendi ihtiyacı doğrultusunda çeşitli çalışmalar yaparak tarımsal üretimini arttırmayı, tarımla uğraşan kesimin gelirini ve tarımsal ürün fiyatlarını istikrarlı bir hale getirmeyi hedefleyen çeşitli çalışmalar yapmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte tarımın ekonomideki önemi azalmış olsa da, gıda konusunda kendi kendine yetebilme, sanayinin hammadde ihtiyacının karşılanması ve istihdama katkısı tarımın stratejik önemini her zaman korumasını sağlamıştır.

A) ABD'DE TARIMSAL DESTEKLEME VE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI

Tarımsal alanda dünyanın en büyük ülkesi olan ABD'de tarımsal destekleme çalışmaları Tarım Bakanlığına bağlı federal bir kuruluş olan Ürün Kredi Şirketi (CCC) tarafından gerçekleştirilmektedir. CCC, krediler, satın almalar, ödemeler ve diğer faaliyetler yoluyla tarım ürünlerinin fiyatlarını desteklemek, üretim ve Pazarlama konusunda çeşitli imkanlar sağlama, tarım ürünlerini iç ve dış piyasalarda

³ REHBER ve ÇETİN, s.1.

değerlendirme, gerektiğinde gıda yardımlarında bulunmak ve tarım ürünleri fazlası için yeni dış pazarlar bulmak gibi görevler üstlenmiştir⁴.

1990 yılında yürürlüğe giren Gıda, Tarım, Muhafaza ve Ticaret Kanunu (FACT) uyarınca, amaç ve koruma yöntemleri değişmemek üzere, “Gıda Güvencesi Sözleşmesi” olarak tanımlanan çok yıllık programlar çerçevesinde uygulanmıştır. Buna göre hasat döneminden önce ortalama ABD fiyatları esas alınmak suretiyle hedef fiyat ve taban fiyat olmak üzere iki fiyat açıklanmaktadır. Hedef fiyat, çiftçilerin gelirlerindeki istikrarı sağlayacak düzeydeki fiyatı; taban fiyat ise çiftçilerin üretime devam etmelerini sağlayacak en düşük fiyat olarak belirlenen en düşük fiyattır. Ancak zaman zaman piyasa fiyatının hedef fiyatın altında kaldığı dönemler olmuş, bu dönemlerde de aradaki fark “fark ödemesi” olarak çiftçilere ödenmiştir.

Fark ödemesi sistemi konusunda en önemli sıkıntı, ödenecek miktarın bilinmemesi nedeniyle bütçe dengelerinin öngörülememesidir. Bir diğer sıkıntı ise ürün fiyatlarına olan etkisi nedeniyle, tarımsal üretim ve ticarete piyasa dengelerinin yeterince etkili olamamasıdır. Bu gibi sıkıntıların aşılabilmesi için yapılan çalışmalar sonucunda 1996 yılında yeni bir reform yasası çıkarılmıştır. Federal Tarımı Geliştirme ve Reform Yasası (FAIR) ile üretimden bağımsız doğrudan ödeme sistemi benimsenmiştir.

Önceki yasa döneminde yapılan fark ödemeleri rakamlarının beş yıllık (1990-1995) ortalaması göz önüne alınarak uygulanan sistemde harcamalar, yıllara ve ürünlere göre baştan belirlenmektedir. Ödemeler hektar başına ve 1996 yılındaki üretim alanları ve önceden belirlenmiş verimleri esas alınarak gerçekleştirilmiştir⁵. Hektar başına ödenecek miktarların yanında üretici başına ödeme miktarlarında da 40.000,-USD’lik bir üst sınır belirlenmiştir.

B) AB’DE TARIMSAL DESTEKLEME VE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI

Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin tarımsal politikalarının anayasası olarak bilinen Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası (OTP), AB’yi kuran Roma anlaşmasının 39.

⁴ Mustafa ACAR, *DTÖ ve AB Müzakereleri Işığında Türk Tarımının Geleceği*, Orion yayınevi, Ankara, 2006, s.25.

⁵ ACAR; s.35.

maddesinde yer almıştır. Oldukça korumacı bir çizgide olan AB Ortak Tarım Politikasının AB ekonomisi ve AB bütçesi üzerinde büyük bir etkisi vardır. AB içindeki en önemli eleştirileri bütçedeki yükü nedeniyle alan OTP, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve diğer dünya devletleri tarafından da aşırı korumacı olması nedeniyle eleştirilmektedir.

AB içindeki ve dışındaki eleştiriler sistem üzerinde çeşitli değişiklikler yapılmasını gerekli kılmıştır. En önemli reform 1992 yılında uygulamaya konulan MacSharry Reformu ve bu reformun devamı niteliğindeki Agenda 2000 (Gündem 2000) kapsamında yapılmıştır⁶. Müzakere süreci ile birlikte Türkiye'nin de uyum çalışmalarını başlatmış olduğu AB OTP'si üzerinde, özellikle Uruguay Turu sonrası dönemde bazı değişiklikler yapılmaya çalışılsa da ileriki konularda detaylı olarak değineceğimiz aşırı korumacı özelliğini fazla kaybetmemiştir.

C) TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME VE TARIM REFORMU ÇALIŞMALARI

Türkiye bir tarım ülkesi olması ve nüfusun büyük bir kısmının tarım sektöründe istihdam edilmesi, tarımı her zaman korunan bir sektör haline getirmiştir. Gerek siyasi çıkarlar, gerekse tarımsal nüfusun yoğunluğu, tarım alanında reform sayılabilecek değişikliklerin kolay yapılabilmesini engellemiştir. İleriki konularda da ele alacağımız Osmanlı İmparatorluğu döneminden günümüze kadar Türk tarımı, birkaç önemli deneme dışında çok fazla reform yapılamayan, üretim olarak verimsiz, düşük sermayeli, çok parçalı ve küçük tarım işletmelerinden oluşan bir sektördür.

Osmanlı döneminde ve Cumhuriyet döneminde yapılan reform denemelerinin başarısızlığı ve özellikle siyasi rant amaçlı hedeflerin üzerindeki desteklemeler nedeniyle Gayrisafi Milli Hasıla (GSMH) oranı açısından bütçe üzerinde büyük bir yük olan tarım sektörü, AB ile müzakere sürecine girerken düzeltilmesi çok zaman alacak çok sayıda sorunla karşı karşıyadır. Tutarlı ve gerçekçi tarım politikalarının oluşturulamaması, çıkarılan yasaların hedeflere ve kanunun amacına uygun şekilde uygulanamaması gibi nedenlerle tarım sektörünün sorunları günümüze kadar

⁶ Tayfun ÖZKAYA, Ferruh İŞİN, Ayşe UZMAY, *Türkiye ve Avrupa Birliğinde Tarım Sektörüne Yönelik Desteklemeler*, Ege Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümü, <http://www.agr.ege.edu.tr/~teder/Sonuz5.html> (05/06/2006)

çözülememiştir. Bir itici güç olarak AB ile uyum çerçevesinde yapılan OTP'ye uyum çalışmaları ile oldukça yol kat'edilmiş olsa da, sorunların tam olarak çözülmesinin uzun yıllar alacağı muhakkaktır.

III. OSMANLIDAN İMPARATORLUĞUNDAN GÜNÜMÜZE TÜRK TARIMI VE TARIM POLİTİKALARI

Büyük Selçuklu Devletinin büyük Sultanı Alpaslan'ın 1071 yılında kazandığı Malazgirt zaferinin ardından Anadolu'ya yerleşen Türk Milleti, Anadolu topraklarında yerleşerek Anadolu Selçuklu Devletini kurmuşlardır. Anadolu Selçuklu Devletinin yıkılması sonrası kurulan çok sayıda beyliğin içinden biri de Osmanlı Beyliği'dir. Osmanlı İmparatorluğunun temelini oluşturan bu beylik, toprak düzeni olarak Selçuklu toprak düzeni olan "ikta"yı temel almıştır.

İslamiyet'te istila sonucu sahipsiz kalan toprakların vergilerin ödenmesi koşuluyla şahıslara verilmesine "ikta" denilmektedir. Muaviye zamanında askeri hizmetler karşılığı da verilmeye başlanmıştır. İkta, Türklerin İslamiyet'i kabulü ile birlikte bazı değişikliklerle Selçuklular'da da kullanılan bir sistem olmuştur⁷.

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş, yükselme, gerileme dönemlerindeki en önemli ekonomik ve askeri unsurun toprak olduğunu söyleyebiliriz. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki toprak düzeni incelendiğinde, toprağın hem tarımsal üretim açısından önemli bir ekonomik birim, hem de askeri açıdan önemli bir kaynak olduğu görülmektedir. 600 yılı aşkın süre boyunca ekonomik, sosyal ve askeri yapılanmadaki tüm düzenlemeleri toprak üzerine kuran Osmanlı İmparatorluğu, uyguladığı toprak rejimi sayesinde dünyaya hükmeden bir imparatorluk haline geldiği gibi, çoğu tarihçiye göre toprak rejimindeki bozulmalar nedeniyle de gerilemeye başlamıştır. Toprağın çıplak mülkiyetinin devlete ait olduğu Osmanlı İmparatorluğu döneminde devlet toprağı çeşitli tahsislerle kiralayarak hem gelir elde ediyor, hem de özellikle tımar denen sistem sayesinde asker ihtiyacını karşılıyordu. Toprak sistemindeki bozulmanın gerileme ve çöküş dönemini başlatmasının nedeni de hem askeri hem de ekonomik sistemin toprak rejimine bu kadar sıkı bir şekilde bağlı olmasıdır.

⁷ Zeynel DİNLER, *Tarım Ekonomisi*, Ekin Kitabevi, B.5, Bursa, 2000, s.13.

Yüzyılların ekonomik yaşam biçiminin birdenbire değişmesi mümkün olamayacağından Cumhuriyet döneminde de en önemli ekonomik birim topraktı. Her ne kadar Cumhuriyetin ilanını müteakip endüstriyel alanda gelişmeyi sağlamak amaçlı çalışmalar yapılsa da geleneksel yapıyı değiştirmek uzun zaman almıştır. 1923 İzmir İktisat Kongresinde toprak rejimi konusu geniş bir şekilde ele alınmış, 1926 da kabul edilen Türk Medeni Kanunu, özel mülkiyet için yasal zemini oluşturmuştur. Cumhuriyet dönemindeki bundan sonraki çabalar ağırlıklı olarak tarımsal sanayiye önem vererek verimin artırılması ve özellikle küçük çiftçiyi toprak sahibi yapma amacına yönelik toprak reformları ile sınırlı kalmış, tarımsal faaliyetin tarımsal sanayiye dönüştürülmesi mümkün olamamıştır.

A) OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA TARIM

Anadolu Selçuklularının bir “ikta” sı olarak Söğüt Domaniç Bölgesinde yerleşmiş olan Osmanlı Beyliği, toprak düzeni konusunda Selçukluların toprak düzeninin esas almış ve kendi toprak düzeni olan tımar sisteminin altyapısını bu şekilde oluşturmuştur.

Orta Asya’da göçebe olarak yaşayan Türkler’in sürekli yaşam alanı olarak benimsedikleri bir toprakları olmaması, toprak mülkiyeti kavramının gelişmesinin de önüne geçmiştir. Sadece taşınır mallar üzerindeki özel mülkiyet hakkına ilişkin kuralların oluşmuş olduğu göçebe Türk aşiretlerinin Anadolu Selçuklu devletini kurmalarından itibaren yerleşik hayata geçmesi ve İslamiyet ile tanışması sonucu İslamiyet toprak düzeni olan “ikta” benimsenmiştir.

Fethedilen toprakların gelir ya da askeri amaçlı olarak şahıslara verilmesini içeren ikta sistemi Osmanlılar tarafından geliştirilerek tımar adını almıştır.

Osmanlı imparatorluğunda toprağın mülkiyeti devlete aittir. Toprağı işleyen köylü toprağın irsi ve ebedi kiracısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir yer fethedilince, tüm ekonomik değerlerin sayımı yapıldıktan sonra tapraklar mir-i rejim uyarınca dirliklere ayrılmaktadır. Bu dirliklerin gelirini toplayan kişilerin –ki bunlara sahib-i arz denilmektedir- hakları, görevleri ve yükümlülükleri vardır⁸. Sahibi arzlar kendi

⁸ DİNLER, s.14.

sorumlulukları altında olan ve dirlik denilen toprakların en iyi şekilde işlenmesi ile sorumlu idi. Sorumluluğunu yerine getirmeyen ya da halka kötü davranan dirlik sahiplerinin dirlikleri elinden alınırdı.

Batıdaki derebeyliklere benzer yapıların oluşmaması için dirliklerden has sahipleri sık sık değiştirilir, zeamet ve tımar, çok sınırlı ve izne tabi olarak babadan oğula aktarılırdı. Kuruluş ve yükselme döneminde çok iyi bir şekilde uygulanmış olan mir-i arazi rejimi, İmparatorluk topraklarındaki genişleme ve buna bağlı olarak askeri sistemdeki değişmelere paralel olarak bozulmaya başlamıştır.

İmparatorluğun askeri düzeninin temeli olan tımar sistemi, genişlemiş olan topraklarda ortaya çıkan ulaşım sorunları ve buna bağlı olarak askeri eğitimdeki eksiklikler, bazı uzak ve önemsiz eyaletlerdeki sipahilerin tımarlarının ellerinden alınmasını gerektirmiştir. Bunun bir gerekçesi de özellikle yeniçeri sayısındaki artışa bağlı olarak merkezi idarenin askeri masraflarındaki artış için kaynak arayışı olmuştur. Artan askeri giderleri sipahilerden geri aldığı tımarları ihaleyle mültezimlere vererek doğrudan gelir toplamakla karşılamayı tercih eden merkezi idare, askeri sistemin bozulması sonucu asker sayısının da azalması ile karşı karşıya kalmıştır.

Tanzimatın ilanından sonra, diğer konularda olduğu gibi özel mülkiyet konusunda da batı örnek alınmıştır. Mir-i arazi sisteminde sadece erkek çocuğa bırakılabilen toprak mülkiyeti toprağın parçalanmasının önündeki en büyük engeldi. Tanzimattan sonra çıkarılan tebliğle kız evlada da toprak verilmesine başlanması, tapu örgütünün kurulması ve toprağı kullanım hakkının devrini sağlayan 1858 kanunnamesi ile de toprağın parçalanması başlamıştır.

B) CUMHURİYET DÖNEMİNDE TARIM

1. Cumhuriyet Döneminde Tarım ve Toprak Reformları

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte hızlı bir değişim süreci yaşayan ülkede, değişimin en yavaş olduğu konulardan biri toprak düzenidir. Ekonomik ve sosyal yapısı toprak üzerine kurulu olan bir milletin birden sanayileşme sürecine girmesi beklenemeyeceği gibi, mevcut tarımsal yapının değişmesinin de belirli bir zaman alması oldukça doğaldır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresinde diğer ekonomik konular gibi, tarım ekonomisi konusunda gündeme gelmiştir. Kongrede çiftçilerin sorunları tartışılmış ve belirli kararlar alınmıştır. Ancak kararların alınmasında etkili olan katılımcılar genellikle büyük çiftçiler olduğu için, küçük çiftçilerin sorunlarına ilişkin kongrenin herhangi bir katkısı olmamıştır.

1925 yılında aşar'ın kaldırılması ile fakir köylünün yararına ilk karar alınmıştır. 1926 yılında kabul edilen Türk Medeni Kanunu ile özel mülkiyetin yasal çerçevesi oluşturulmuş, 1934 yılında çıkarılan bir nizamname ile de vakıf mallarının satılmasının önü açılmıştır. Büyük toprak sahiplerinin vakıf topraklarını alması sonucunda toprak dağılımındaki adaletsizlik artmış, köylü eskiden vakıf adına yarıcı ya da ortakçı olarak işlediği toprakları bu sefer mülk sahibi adına kiracı olarak işlemeye başlamıştır.

Köylünün toprak sahibi olması yönünde ilk adım olarak 1945 yılında çiftçiyi topraklandırma kanunu çıkarıldı ise de uygulama beklenen şekilde gerçekleştirilememiştir. 1955 yılında yapılan değişikliklerle kanun sadece devlet arazilerini dağıtılacak toprak rezervi olarak gören bir kimlik almıştır⁹. Küçük çiftçiyi, emeği karşılığı geçimini sağlayabileceği toprağa kavuşturma amacıyla çıkarılmış olan kanun uygulamada büyük mülk sahiplerinin mülklerinin büyümesine yaramıştır.

Kanununun 17. maddesi “topraksız veya az topraklı ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi, o bölgede 39. madde gereğince dağıtılmaya esas tutulan miktarın üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak arazi 50 dönümden aşağı olamaz.” şeklinde düzenlenmiş olmakla birlikte, daha sonra yapılan değişikliklerle mülk sahibine bırakılacak arazi miktarı 50 dekardan dar topraklı bölgelerde 200, geniş topraklı bölgelerde ise 500 dekara kadar çıkarılmıştır. Daha sonra yapılan değişikliklerle kanun özel mülklerden arazi ayrılması amacıyla sapmış ve sadece kamu arazilerinin dağıtılmasını amaçlayan bir hal almıştır.

Sonuç olarak 1945 yılında çıkarılan kanunun uygulamasındaki aksaklıklar ve toprak dağıtılan köylülerin toprağı işleyecek makine, teçhizata sahip olmaması nedeniyle elden çıkarması sonucu, büyük mülk sahiplerinin mülklerinde büyüme olmasına karşın küçük çiftçiye dikkate değer bir faydası olmamıştır .

⁹ DİNLER, s.24.

1950'lerde başlayan tarımda makineleşme, büyük mülk sahiplerinin, daha az tarım işçisine ihtiyaç duymalarına ve ortakçı, yarıcı gibi tarım işçilerinin işsiz kalmalarına neden olmuştur. 1950 tarım sayımında tarımda çalışan nüfusun %17'si toprağa sahip değilken 1960'da yapılan köy envanter etüdünde bu oran %32'ye yükselmiştir¹⁰. 1945 yılında çıkarılmış olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun yetersiz kaldığı bu rakamlardan da açıkça görülmektedir.

1961 anayasasında toprak reformu yapılabilmesi için kamulaştırma yapılabileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmış olmasına karşın 1972 yılında çıkarılan "Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu" ve 1973 yılında çıkarılan "Toprak ve Tarım Reformu Kanunu" na kadar yasal bir düzenleme getirilememiştir. 25 Haziran 1973 tarihinde yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun amacı toprak mülkiyet dağılımının tasarruf ve işletme şeklinin ve işletmelerle ilgili yapının, verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesi olarak gündeme gelmiştir.

Topraksız ve az topraklı çiftçilerin topraklandırılması, tarımsal donanım sağlanması ve örgütlenmelerine yönelik hükümler bulunan yasada, tarım arazilerinin düzenlenmesine ilişkin parçalanmış arazilerin birleştirilerek toplulaştırılması ve tekrar parçalanmasının önüne geçilmesine yönelik hükümler getirilmiş olsa da medeni kanunda bu yönde hükümler bulunmaması, kanunun uygulanmasının önünde engel teşkil etmiştir.

Yaklaşık 5 yıl uygulamada kalan Toprak ve Tarım Reformu Kanunu da 1945 yılında çıkarılmış olan çiftçiyi topraklandırma kanununda olduğu gibi uygulama yönünden yapılan hatalar ve Anayasa Mahkemesinin ilgili kanunu iptal etmesi sonucu uygulamanın ilk başladığı il olan Urfa dışında uygulanamamıştır.

1982 Anayasasında yeniden gündeme gelen toprak reformu, bu sefer doğrudan Anayasanın 44. maddesinde, neredeyse yasal düzenlemeye gerek bırakmayacak şekilde kesin çizgilerle açıklanmıştır. 1961 Anayasasının ilgili maddesinde yer alan kamulaştırma sürecindeki değer tespitinin emlak vergi değeri esas alınarak yapılmasına ilişkin hüküm genişletilerek, kamulaştırma bedelinin tespiti usulü hakkında yasal düzenleme yapılmasına işaret edilmiştir. Kamulaştırma bedeli ile ilgili olarak göz önüne

¹⁰ DİNLER, s.26.

alınan kıstasların, sadece emlak vergi değeri olmaktan çıkarılarak kıymet takdirinin de göz önüne alınması sağlanmış, arada fark olması durumunda bu farkın sonuçlarına ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. Ancak bu anayasal düzenlemelerin yasal düzenlemelerle desteklenememesi ve toprak reformu amaçlı yapılan daha önceki düzenlemelerde istenen sonuçların alınamaması, kamuoyunda da toprak ve tarım reformuna ilişkin konuların fazla tartışılmaması sonucunu doğurmuştur.

Son Anayasal düzenlemeye bağlı olarak 1984 yılında çıkartılan tarım alanlarının düzenlenmesine ilişkin “3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu¹¹”nun tam bir tarım veya toprak reformu kanunu olduğunu söylemek güçtür. İlgili kanunun özellikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamında sulama imkanına kavuşacak olan kuru tarım arazilerinde, projenin tamamlanmasını müteakip yaşanacak olan değer artışları ve bu değer artışlarından bölge halkının eşit olarak yararlanmasına yönelik bir düzenleme olduğunu söyleyebiliriz.

3083 sayılı kanunun toprak reformu ve tarım topraklarının toplulaştırılması ile ilgili hükümleri kanunun 5 ve 6. maddelerinde düzenlenmiştir. 5. madde'nin son fıkrası “Kamulaştırmada sahibine bırakılacak toprak mümkün olduğu kadar toplu halde ve işletmeyle ilgili yapı ve tesislerden yararlanmaya en elverişli şekilde toprak sahibi tarafından seçilir. Ancak seçim hakkı kamulaştırılacak toprakların düzenli bir biçimde dağıtılmasını ve verimli bir şekilde işletilmesini engelleyecek tarzda kullanılamaz” hükmü ile toprakların mümkün olduğu derece parçalanmadan dağıtımını amaçlamıştır. 6. madde'de ise parça arazilerin toplulaştırılmasının ne şekilde gerçekleştirileceği konusuna açıklık getirilmiş, toplulaştırma sonrası arazi maliklerine bırakılan ya da dağıtımına konu olan toprakların dağıtım normundan daha küçük parçalara rızaen veya hükmen taksim edilemeyeceği ve ifraz işlemine konu olamayacağı hükmü konulmuştur.

Görüldüğü üzere düzenlemede önceki toprak reformlarındakine benzer topraksız çiftçilerin topraklandırılmasına ve toprakların toplulaştırılmasına yönelik hükümler bulunsa da uygulamada bu amaçlara tam olarak ulaşamamıştır. Özel mülkiyetlerin kamulaştırılması konusundaki sıkıntılarla birlikte, tarım arazisi verilen topraksız çiftçilerin arazileri işleyememesi, dağıtılan toprakların tekrar büyük toprak sahiplerince satın alınmasıyla sonuçlanmıştır. Toprakların bölünmemesi yönündeki hükümlerde,

¹¹ *Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu*, Kanun Numarası:3083, Kabul Tarihi:22.11.1984, R.G.T.: 1.12.1984-18592.

medeni kanunda bu konuyu destekleyen gerekli ve yeterli hükümlerin bulunmaması nedeniyle zamanla veraset gibi nedenlerle bölünmüştür¹².

Sonuç olarak Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde başlayan toprak düzenindeki bozulma Cumhuriyet Döneminde de çok fazla düzeltilememiş, tarımsal alanların korunmasına yönelik çalışmalar da tarım alanlarının bölünmemesine yönelik çabalar da sonuçsuz kalmıştır.

2. Kalkınma Planları ve Planlı Dönem Uygulamaları

Türkiye’de planlı döneminin başladığı 1963 yılından itibaren tarımsal politikaların oluşturulması ve uygulanması konusunda çok daha hızlı bir şekilde mesafe katedilmeye başlanmıştır. Planlı dönemde tarımsal uygulamalara ilişkin olarak, özellikle doğrudan gelir desteğine ilişkin hükümlerin yer aldığı Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve uygulamanın pilot bölge sonuçlarının alınmasını müteakip hazırlanan ve doğrudan gelir desteğinin yaygınlaştırılmasını öngören Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı önemlidir.

a) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Tarım

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 18.07.1995 tarihinde 374 sayılı kararla onaylanmış olup¹³, 1996-2000 yılları arasını kapsamaktadır. Tarımsal alanların marjinal sınırlara ulaşmış olması nedeniyle tarımsal üretimi arttırmak için verimin artırılması gereğine değinilen planda, özellikle sulanabilir alanların artırılması gereğine değinilmiştir. Bunun yanında kaliteli tohum, bilinçli gübre kullanımı gibi girdiye bağlı verim unsurları ile zirai mücadele ve toprak analizi gibi üretim miktarını doğrudan etkileyen unsurlar konusunda da çiftçinin bilinçlendirilmesi ve bilgilendirilmesinin önemi üzerinde durulmuştur.

Tarım politikalarının DTÖ Kuruluş Anlaşması’nın tarımla ilgili hükümleri ve Avrupa Topluluğu (AT) OTP’sine uygun şekilde oluşturulmasının öngörüldüğü plan üçüncü bölümde tarımsal destekleme politikaları konusunu da ele almıştır. Tarımsal

¹² *Türk Medeni Kanunu*, Yürürlük Tarihi 1 Ocak 2002, Madde 659: “Bir İşletme, değerinde azalma olmaksızın birden çok yeterli tarımsal varlığa sahip işletmeye bölünebilecek nitelikte ise, sulh hakimi bunları, istemde bulunan ve işletmeye ehil olan birden çok mirasçıya ayrı ayrı özgüleyebilir.”

¹³ *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun gereğince, TBMM Genel Kurulu’nun 18.07.1995 tarihli 142’nci Birleşiminde onaylanmıştır.

destekleme politikalarının yeniden yapılandırılması, üretimin serbest rekabet şartlarında Pazar sinyallerine uygun gelişmesi esas alınarak, bu amaçla ayrılan kamu kaynaklarının daha rasyonel kullanılmasının gözetilmesine dikkat çekilmiştir. Özellikle;

“Bu çerçevede, tarım ürünleri fiyatlarına olan devlet müdahaleleri azaltılarak bunun yerine kayıtlı üreticilere doğrudan gelir desteği verilmesi yoluna gidilecek, girdi destekleri aşamalı olarak kaldırılacak, arz fazlası ürünlerin üretimleri, ürün kalitesi ve tipleri ile arazi durumu gibi kriterlerde göz önüne alınmak suretiyle ekim alanları sınırlandırılarak veya benzeri tedbirler alınarak azaltılacak ve bunların yerine iç ve dış talebi olan ürünlerin üretimine yönelme sağlanacaktır.¹⁴”

Cümlesi ile anlatılan amaçlar, doğrudan gelir desteği (DGD) sisteminin neden getirildiği ve bu sistemle nereye ulaşılmak istendiğini özetlemektedir. Ancak planın son yılına kadar bu konuda herhangi bir çalışma yapılamamış, 1999 ve 2000 yıllarında yaşanan ekonomik sorunlar plandaki bir çok hedefin gerçekleşmemesine neden olmuştur. Ancak ekonomideki olumsuzluklar planın tarımsal desteklemelerle ilgili hükümlerinin bir an önce uygulanması gereğini zorunlu kılmış, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının son yılında da olsa DGD'nin pilot uygulamasına başlanabilmiştir.

b) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Tarım

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da tarımsal desteklemeler konusuna özel önem verilerek planın 1273. maddesinde uygulanan destekleme politikalarının olumsuz yönlerine değinilmiştir. Üretici gelirlerinde istikrarın sağlanamadığı, dünya fiyatları üzerindeki destekleme alım fiyatlarının bazı ürünlerin ekim alanlarının genişlemesine ve üretim fazlası oluşmasına neden olduğu, bu üretim fazlasının ise devletin fazla alım yapması nedeniyle yüksek stok maliyetlerine katlanmasına yol açtığı belirtilmiştir. Sayılan olumsuzlukların çözümü için de 2000 yılında pilot uygulaması başlatılan DGD sistemine işaret edilmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının sekizinci bölümünde artan nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesinin esas alınacağı, örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulmasının temel amaç olduğuna değinilmiştir. Yedinci Planda olduğu gibi, DTÖ'nün öngördüğü yükümlülükler ile AT'nin OTP'sine

¹⁴ Yedinci Beş Yıllık kalkınma Planı

uygun tarımsal politikalar oluşturulması esas alınmış, bunların nasıl uygulanacağına ilişkin hedefler konulmuştur¹⁵. Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS), Tapu Kadastro Sistemi, Coğrafi Bilgi Sistemi ve Çiftlik Muhasebe Veri Ağı gibi tarımsal veri tabanı oluşturulması, tarımla ilgili kurum ve kuruluşların yeniden yapılandırılması ve etkin olarak işlevlerini yerine getirmeleri gereğine değinilmiştir.

Sonuç olarak son iki kalkınma planında tarım sektörünün mevcut durumundaki sıkıntılara doğru bir şekilde teşhis konulmuş ve sıkıntıların giderilmesi yönünde yapılması gerekenler planlanmıştır. Özellikle tarımsal desteklemeler konusunda DGD gibi, Türkiye’de daha önce uygulanmamış olan bir sistemin getirilmesi yönündeki ifadeler hem mevcut sistemin sıkıntılı taraflarını ortaya koyması hem de DGD sisteminin olumlu taraflarını ortaya koyarak sıkıntının giderilmesinin yollarına işaret etmesi nedeniyle, beş yıllık kalkınma planlarının -tam olarak uygulanamasa da- tarım sektöründeki sıkıntıların giderilmesi yönünde önemli birer adım olduğu söylenebilir.

IV. AB’YE UYUM SÜRECİNDE TÜRK TARIMI

AB’ye uyum kapsamında yapılan çalışmaları değerlendirebilmek için öncelikle Ortak tarım Politikasını bilmemiz gerekir. OTP, Gümrük Birliği sürecinin başlaması, devam eden müzakere sürecinin Türk tarımı üzerindeki etkileri ve varılmak istenen hedefleri üç ana başlık halinde aşağıda inceleyeceğiz. Bunun öncesinde AB-Türkiye karşılaştırmasını daha kolay yapabilmemiz açısından Tablo 1’i incelememiz yararlı olacaktır.

¹⁵ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Karar No: 2000/684, Karar Tarihi: 06.06.2000

Tablo 1. Tarımsal Göstergeler Açısından Türkiye ve AB (2003)

Göstergeler	Türkiye	Avrupa Birliği
Toplam Nüfus (Milyon)	68	377
Tarım Nüfusu (Milyon)	20	15,6
Tarımsal İstihdam (Milyon)	9,4	7,4
Toplam İstihdamda Tarımın Payı (%)	39	5
Toplam Yüzölçümü (1000 ha)	77.482	324.269
Toplam Tarım Alanı (1000 ha)	27.000	134.261
Çayır, Mera Arazisi (100 ha.)		
Toplam İşletme Sayısı (1000 Adet)	4.106	7.370
Ortalama İşletme Büyüklüğü (ha.)	5,9	17,4
GSMH İçinde Tarımın Payı (%)	14	1,9
İhracatta Tarımın Payı (%)	7,8	7,5
İthalatta Tarımın Payı (%)	4,2	10,5
Tarımsal Üretimde Bitkisel Ürün Payı (%)	75	47
Tarımsal Üretimde Hayvansal Ürün Payı (%)	25	53

Kaynak: TÜİK, FAO (ACAR, 2006, 148.)

A) AB ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUM

AB'ye üyelik sürecinde müzakere edilen 35 başlıktan 3'ü tarımla ilgilidir. Türk tarımının yaşaması gereken en büyük değişimlerden birinin gerçekleştirilmesi planlanan tarama süreci ile ilgili yapılan çalışmalar, üyelik sürecinin en sıkıntılı konularından birinin tarım olacağı sinyalini vermektedir. 2006-2010 Tarım Stratejisi Belgesinin¹⁶ temel ilkeler bölümünde de Türk tarım politikasının oluşturulmasında Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmasının esas alınacağı belirtilmiştir.

Tarım Strateji belgesinde sayılan temel ilkelerden bir diğeri ise piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının uygulanmasıdır. Bu konu aynı zamanda OTP'nin hedeflerinden de biridir. OTP, "AB üyeleri arasında tarımsal ticaretin serbestleştirilmesini, dış rekabete karşı tarım sektörünün korunmasını, tarımda kendine yeterliliği, üye ülke çiftçilerinin gelir yönünden desteklenmesini, kırsal kalkınma ve çevrenin korunması amaçlı yardımlar yapılmasını ve tarımda rekabet gücünün artırılmasını öngören politikalar bütünüdür"¹⁷.

Türkiye - AB Katılım Ortaklığı Belgesinde; tarım alanında Türkiye-AB ilişkilerinde en öncelikli konu Türk tarımının OTP'ye uyumu olarak görülmüştür. Türk tarımının OTP'ye uyumu gerçekleştirildiğinde, Türkiye ile Topluluk arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımı sağlanacak, dolayısıyla, işlenmiş tarım ürünleri (tarım unsuru bakımından) ve karşılıklı tarım tavizleri ile ilgili rejim OTP'ye uyum kapsamına girerek sona erecektir¹⁸. OTP'nin çok yönlülüğü uyum sürecinin de uzun bir zamana yayılmasını gerektirmektedir. Tablo 1'de de gördüğümüz Türkiye-AB tarımsal verilerinin karşılaştırmalarında OTP'ye uyum sürecinin aradaki farkların büyüklüğü nedeniyle uzun ve zahmetli olacağını söyleyebiliriz.

¹⁶ *Tarım Stratejisi Belgesi*,
http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane.htm&curdir=/sanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi_2006_2010belgesi.htm (13.06.2006)

¹⁷ ACAR; s.183.

¹⁸ Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=girisulusal_program.htm&curdir=/sanal_kutuphane/UlusPr&fl=481.htm (21.10.2005).

1. AB Ortak Tarım Politikasının Amaçları

OTP'nin amaçları Roma Antlaşmasınının 39. maddesinde sıralanmıştır. Teknik ilerlemelerin tarıma tatbiki, üretim faktörlerinin en rasyonel şekilde kullanılarak verimliliğin artırılması, tarımsal nüfusun gelirinin artırılarak belirli bir yaşam düzeyine kavuşturulması, tüketicilerin tarım ürünleri ihtiyacının yanında üreticilerin tarımsal üretim faktörlerine olan ihtiyaçlarının karşılanmasının garanti altına alınması ve pazar dengesinin sağlanması şeklinde sıralanan hedeflere ulaşmak için de çeşitli kararlar alınmıştır.

Ortak fiyat, ortak Pazar ve ortaklık ürünlerinin tercih edilmesi konusunda karar alan AB ülkelerinin, OTP hedeflerine ulaşmak için aldıkları kararların sonuçları kısa sürede alınmıştır. Ancak bu hedeflere ulaşmanın maliyeti de AB bütçesindeki en önemli yükün OTP olması olmuştur.

OTP'nin olumsuz etkilerini gidermek için, bu politikada bir reform yapma düşüncesi; önce tarımda yeni düzenlemeleri gerekli gören 1985 tarihli “yeşil Belge” de yer aldı. Yapılacak düzenlemeler şu ilkelere dayanacaktı; (i) Üretim fazlası olan sektörlerde üretimin azaltılması; (ii) Küçük çiftçilerin durumunun iyileştirilmesi; (iii) Gerekli alanlarda, kırsal kalkınma ve sosyal dengenin sağlanması ile çevrenin korunması için tarımın desteklenmesi, (iv) çiftçilerin çevre bilincinin artırılması¹⁹.

2. AB Ortak Tarım Politikasının Sorunları

OTP'nin uygulama sonuçları çok kısa bir zaman içinde alınabilmiştir. Ancak olumlu olan sonuçların yanında Birlik açısından çeşitli sorunları da ortaya çıkarmıştır.

Yüksek fiyat, sınırsız destekleme ve etkin koruma ilkelerine dayanan OTP, iki temel sorunla karşılaşmıştır. Bunlardan ilki, ”üretim fazlaları”dır. Tarımsal üretim yıllık %2 oranında gelişirken, iç tüketimin yıllık olarak ancak %0,5 artması tarımda önemli üretim artışlarına yol açmıştır. İkinci temel sorun “bütçe maliyeti”dir. Topluluk çiftçisinin gelir seviyesinin korunması amacıyla yapılan desteklemeler gün geçtikçe artmış ve bütçe üzerine daha fazla yük getirmeye başlamış ve destekleme alımları, bütçe

¹⁹ Cihan DURA, *Avrupa Birliği Tarım Ortak Pazarında Fiyat Politikası*, Başak Dergisi, Yıl:20 Sayı:90, (Kasım-Aralık 1996), T.C. Ziraat Bankası Müfettişleri Dayanışma Derneği Yayın Organı, Ankara, 1996.

giderlerinin %60-70'ini oluşturmuştur²⁰. Nitekim birliğin tarımsal bütçesinin büyüklüğünden en çok rahatsız olan İngiltere'nin Başbakanı, 2005 yılında devralacağı dönem başkanlığı öncesinde yapacağı konuşmada da bu konuya değinmiştir. Başarılı ve güçlü bir AB için yapılması gerekenleri sıralayan Tony Blair, "Çağdaş bir AB bütçesi. Tarımı aşırı korumaya son. Araştırma-geliştirmeye öncelik."²¹ konularını sıralayarak, ülkesinin bu konulardaki düşüncelerini açıklamıştır.

Sıkıntılı bir süreç olan müzakere sürecinde Türkiye ilgili çekincelerin başında da tarımsal bütçe üzerine Türkiye'nin katılımının getireceği ek yük olduğu muhakkaktır.

B) GÜMRÜK BİRLİĞİNE GEÇİŞTE TÜRK TARIMI

Gümrük Birliği, AB- Türkiye Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarih ve 1/95 sayılı kararı ile başlamış olan bir süreçtir. Tarımsal ürünlerin serbest dolaşımı Katma Protokolün 32-35. maddelerinde de yer almış ve Ortaklık konseyi Kararının 22. maddesinde de aynı konuya değinilmiştir. Türkiye'nin tarım politikasını OTP'ye uyumlaştırması konusunda yapacağı çalışmaları AB'ye bildirmesi kararlaştırılmış, AB'nin de tarım politikalarında Türk Tarımının da çıkarlarını gözetecek kararlar alması ve bunları Türkiye'ye bildirmesi kararı alınmıştır.

Müzakerelere ve üyeliğe bir ön hazırlık olan Gümrük Birliği anlaşmasının en önemli tarafı malların serbest dolaşımına ilişkin alınan kararları içermesidir. Ortaklık konseyi, Türkiye'nin 23(1). Maddede bahsedilen OTP tedbirlerini benimsediğini tespit ettikten sonra, Toplulukla Türkiye arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli hükümleri benimseyecektir.

C) MÜZAKERE SÜRECİNDE TÜRK TARIMI

17 Aralık 2004 tarihinde yapılan Brüksel Zirvesi'nde alınan karara uyularak 3 ekim 2005 tarihinde AB ile Türkiye arasında tam üyelik müzakereleri başlatılmıştır. Tahmini süresinin on yıldan az olmayacağı söylenen müzakere sürecinin başlangıcı olan tarama sürecinde AB heyeti ile Türk heyeti arasında çeşitli toplantılar yapılmış, öncelikle AB tarımsal uygulamaları ve OTP konusunda Türk tarafına bilgi verilmiş,

²⁰ Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü; <http://www.aeri.org.tr/bakis2/otp/pdf> (13.06.2006)

²¹ Radikal Gazetesi, 27 Haziran 2005 tarihli sayısı . Yorum Köşesi . Bahadır KALEAĞASI.

sonrasında da Türk Tarım Politikası ve uygulamaları konusunda AB tarafına bilgi verilmiştir.

İki tarafında çok çetin geçeceğini defalarca dile getirdiği müzakere sürecinin en sıkıntılı konularından birinin tarım olduğu bütün çevrelerce dile getirilmektedir. Müzakere sürecinde Türkiye'den yapılması istenen, AB mevzuatının incelenerek Türk mevzuatının buna uydurulması ve uygulamanın AB mevzuatına uygun hale gelmesidir. Tarım sektörü için de durum farklı değildir. Türk tarım mevzuatının OTP'ye uydurulması istenmektedir. OTP incelendiğinde aslında tarım alanında Türkiye'nin yıllar önce yapması gereken ve bugün hala çözememiş olduğu bir çok sorunun çözüm yolu olduğu, Türkiye'nin olması gereken tarımsal yapıya kavuşması için yapması gereken yapısal değişiklikleri içerdiği görülebilir. Bu açıdan bakıldığında, diğer müzakere başlıklarında olduğu gibi tarım başlığında da geçen konuların, AB'ye tam üyelik gerçekleşsin veya gerçekleşmesin, Türkiye'nin yararına, orta ve uzun vadede muhakkak surette yapılması gereken yapısal değişiklikleri içeren ve günümüz global ekonomik yapısına uygun bir tarım politikasına kavuşmasını sağlayacak düzenlemeler olduğu söylenebilir.

AB tarımsal verileri ile Türkiye'nin tarımsal verileri karşılaştırıldığında, sanayileşme sürecine geçişi tamamlayamamış bir ülke olan Türkiye ile sanayi devriminin başladığı Avrupa ülkeleri arasında büyük farklar bulunması normal karşılanabilir. Burada önemli olan, tarımsal alandaki bu farkların Türkiye lehine iyileştirilebilmesi ve rakamların AB rakamlarına yaklaştırılmasıdır.

AB ile Türkiye arasındaki tarımsal veriler arasında ilk ve en önemli fark toplam istihdamda tarımsal istihdamın oranına bakıldığında ortaya çıkmaktadır. AB'de toplam istihdam da tarımın payı % 5'ler seviyesinde iken Türkiye'de bu oran % 34 gibi AB rakamlarının çok üzerindedir. Sanayi yatırımlarının teşvik edilmesi ile şehirleşme ve sanayi istihdamının arttırılması yönünde çalışmalar yapılarak bu oranların yaklaştırılması çabaları yıllar alacaktır.

Tarımsal üretimin Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) içindeki payı da Türkiye'nin AB'den tarımsal alanda ne kadar farklı olduğunu göstermektedir. Tarımsal Üretimde bitkisel ürünlerin payı %75, hayvansal ürünlerin payı % 25 olan Türkiye'nin, Avrupa'nın bu konudaki rakamlarındaki dengeye yaklaşması da zor ve uzun bir süreçtir.

Türkiye ile AB arasında karşılaştırmalı verilerin analizi bize AB ile Türkiye arasında kapatılması uzun bir süreç isteyen büyük farklar olduğunu göstermektedir. Müzakere sürecinin en uzun sürecek konularının başında tarımın gelmesinin nedeni de bu zorluklardır. Müzakere sürecinde karşılaşılabilecek başlıca sıkıntılar, aslında Türk tarımının yıllardır çözemediği yapısal sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

V. TARIMSAL DESTEKLEME UYGULAMALARININ AMAÇLARI

Tarımsal destekleme uygulamalarının ülkeden ülkeye değişen çok çeşitli amaçları vardır. Bu amaçlara ulaşmak için uygulanan destekleme yöntemleri de bir o kadar çeşitlidir. Özellikle tarımsal nüfusun yoğun olduğu ülkelerde tarımsal desteklemeler siyasi bir çıkar aracıdır. Siyasal süreçte amaç her zaman çoğunluğun tercihi yönünde çalışmak ve çoğunluğun taleplerine uygun politikalar geliştirmek üzerine kuruludur. Bir tarım ülkesi olan Türkiye’de de tarımsal nüfusun yoğun olması, bu kesime yapılan yatırımların tüm dönemlerde, siyasi rant olarak geri dönmesini sağlamıştır.

Uygulanan destekleme politikasından faydalanan kesimin büyüklüğü, karar alma sürecini de etkilemektedir. Tarımsal desteklemelerin amaçlarından biri desteklenen kesimden sağlanacak siyasi rant olsa da, biz burada ana amaçları içeren birkaç başlık altında konuyu alıp, alt başlıkları, en yakın bulduğumuz ana başlığın altında anlatmaya çalışacağız.

A) TARIMSAL NÜFUSUN AZALTILMASI

Türkiye’de tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payı % 39’lar civarındadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve AB ortalamalarının çok üzerinde olan bu oran, tarımsal alanda bir çok sıkıntıyı da beraberinde getirmektedir.

Bu sıkıntılardan ilki tarımsal desteklerin yeterli ve amaçlanan düzeye getirilememesidir. Tarımsal üretimle geçinen nüfusun fazla oluşu, kişi başına destek miktarının düşük olmasına neden olmaktadır. Tarımsal nüfusun toplam nüfusa oranı % 5 olan AB’de bile bütçedeki en büyük sıkıntı tarımsal desteklemeler konusunda yaşanmaktadır. 2006 yılında AB’nin 2007-2013 dönemi bütçesi üzerinde yapılan

görüşmeler sırasında Fransa ile İngiltere arasındaki temel anlaşmazlık konularından biri tarımsal destek bütçesinin geleceği ile ilgili konulardır. AB tarım bütçesinden aslan payını alan Fransa gibi çiftçi sayısı fazla ülkeler mevcut desteklerin devamından yanadır²². AB’de toplam desteklerin GSMH içindeki payı % 1,3 olduğu halde bütçedeki en büyük yük tarımsal destekler olarak önümüze çıkarken, Türkiye’deki % 4’lük oranın çok yüksek olduğu aşikardır. Ancak GSMH’ye oranı açısından daha yüksek oranda tarımsal destek veren Türkiye’de tarımsal desteklerin istenen sonuçları vermemesinin ve tarımsal nüfus üzerinde olumlu bir fayda sağlayamamasının ön önemli nedeni tarımsal nüfusun fazlalığı olarak karşımıza çıkmaktadır .

B) ÜRÜN FİYAT VE MİKTARINDA İSTİKRARIN SAĞLANMASI

Tarımsal ürün fiyatlarındaki dalgalanma, tarımsal üretimin özelliği gereği tüm dünya ülkelerinin karşı karşıya kaldığı önemli bir sorundur. Mevsimsel ya da doğal etkiler diyebileceğimiz etkenlerle ürün miktarlarındaki değişimler tarımsal ürün fiyatlarını önemli ölçüde değiştirmektedir. Hava koşullarının iyi gitmesi sonucu beklenenden ya da olması gerekenden daha çok ürün alınması nedeniyle tarımsal ürün arzının artması söz konusu olabileceği gibi, hava koşullarının kötü gitmesi sonucu beklenenden az ürün alınması nedeniyle tarımsal ürün arzının azalması da söz konusu olabilir. Bu durumda talepte önemli bir değişiklik olmadığını varsayarsak, arzdaki artış tarımsal ürün fiyatlarını düşürecek, azalış ise yükseltecektir. “Bolluk Paradoksu” da denilen bu olguyu ilk defa 1696 yılında Gregory King’in ortaya koymasından dolayı buna King Kanunu denilmektedir.

Gregory King, bol ürün elde edilen yıllarda tarımsal ürün fiyatlarının aşırı düşmesinin sonuçlarını inceleyerek, ürünün bol olduğu yıllarda tarımcıların gelirlerinin de azalacağını ortaya koymuştur²³. Arzdaki artışa bağlı olarak tarım sektöründeki fiyat düşüşünün çiftçiler açısından olumsuz etkileri olduğu gibi, üretimin dışsal koşullar nedeniyle az olduğu yıllarda yaşanan fiyat artışlarının da tüketicilere olumsuz etkileri olduğu muhakkaktır. Fiyat istikrarının sağlanması yönündeki tarımsal destekleme uygulamaları, bu olumsuzlukları azaltmayı amaçlamaktadır.

²² ACAR, s.148.

²³ DİNLER, s.256.

Tarımsal ürün fiyatlarında rekolteden kaynaklanan değişikliklerin yanı sıra fiyat değişimlerine üretimin intibakının gecikmesinden kaynaklanan ve örümcek ağı teoremi ile açıklanan devresel dalgalanmalar, tarımsal ürün fiyatlarının konjonktürü önden izlemesinden kaynaklanan konjonktürel dalgalanmalar ve tarımsal ürünlerin yılın belirli dönemlerinde hasat edilebilmesinden kaynaklanan mevsimsel dalgalanmalar da etkili olmaktadır. Tarımsal üretim miktarı ve tarımsal ürün fiyatlarındaki bu değişimlerin toplumun çeşitli kesimlerine olan olumsuz etkilerini gidermek amacıyla tedbirler almak, devletlerin sosyal görevi olduğu gibi, genel ekonomik dengelerin bozulmaması için de yapmak zorunda oldukları bir görevdir.

C) ÜRETİCİ VE TÜKETİCİLERİN MEMNUNİYETİ

Tarımsal destekleme uygulamalarında hiç kuşkusuz öncelikli amaç tarımsal üretim yapanların refah seviyelerini yükseltmektir. Toplumun genel ortalamasının altında bir gelir elde eden bu kesimin gelir seviyesini belirli bir düzeyin üzerinde ve istikrarlı hale getirmek, tüm dünya devletlerinde yapılan desteklemeler için genel bir amaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumun diğer kesimlerinin de tarımsal ürün ihtiyacının giderilmesi, genel tarım politikasına uygun üretim yapılması, ülkedeki tarımsal arazilerin verimli kullanımı ve tarımsal üretimde verim artırma gibi bir çok neden de bunun yanında ülkeden ülkeye değişen önemde tarımsal desteklemeyi gerektirmektedir.

Bu nedenle, hem tarımsal üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi, hem tüketicilerin tarımsal ürün arzındaki değişimlerden olumsuz olarak etkilenmesinin önüne geçilerek menfaatlerinin korunması, hem de tarımsal üretim miktarındaki değişmelerin makro ekonomik dengeler üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması için genel ülke çıkarları açısından tarımsal politikaların düzenlenmesi gerekmektedir. Bu politikaların uygulanabilmesi için ise tarımsal desteklemeler gereklidir.

VI. TÜRKİYE'DE TARIMSAL REFORM ÇALIŞMALARINI ZORUNLU KILAN NEDENLER

A) TÜRKİYE'DEKİ ÜRÜN VE DESTEK ÇEŞİTLİLİĞİ

Tarıma yapılan desteklerin hem dünyada hem de Türkiye'deki gerekçelerine yukarıda değinmiştik. Bu gerekçelerin ışığında Türkiye'de yapılan tarımsal destekleme uygulamalarına birkaç başlık halinde ve yukarıda saydığımız gerekçelerini hatırlayarak kısaca göz atmamız DGD ve diğer destekleme türleri arasındaki farkları daha iyi görebilmemizi ve DGD uygulamasına gelişimiz konusunda fikir edinmemizi sağlayacaktır.

DGD öncesi ve DGD verilmeye başlanan yıllara ilişkin tarımsal destekleme verileri karşılaştırıldığında, ülkeyi DGD'yi uygulama noktasına getiren nedenlerden birinin desteklemelerdeki çeşitlilik, bir diğerinin de tarımsal desteklemelerin bütçede oluşturdukları yük olduğunu görebiliriz.

Tablo 2'de de görüldüğü gibi Türk tarımının yapısal ve tarihsel sorunlarının çözümü olarak getirilen yasal düzenlemeler ve tarım reformu programları başarılı olamayınca hemen her konuda çok çeşitli desteklere başvurulmuştur. Tablo 2'de görülen destek çeşitliliği, Türk tarımındaki çeşitliliğin yanı sıra, tutarsız tarım politikalarının da bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. GSMH'ye oranı gün geçtikçe artan tarımsal desteklerin bütçenin gider kalemindeki taşınmaz yükü bu çeşitlilikten de kaynaklanmaktadır. Coğrafi konumu ve iklim çeşitliliği, Türkiye'nin tarımsal ürün çeşidinin de çok fazla olmasını sağlamaktadır. Tropikal ürünlerden turunçgillere kadar sayısız çeşitte ürünün yetiştiği Türkiye topraklarında bölgeden bölgeye değişen üretim dönemi ve ürün çeşidi olması, bölgeden bölgeye değişen tarımsal destekleme çeşitlerinin uygulanmasını da zorunlu kılmıştır.

Tablo 2. Türkiye’de Tarıma Yapılan Desteklemeler (Trilyon TL)

DESTEK TÜRLERİ		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. FİYAT DESTEĞİ	HUBUBAT (TMO)	2	30	190	407	417	352	345	410
	TÜTÜN	11	20	48	140	206	237	229	147
	ŞEKERPANCARI	37	54	180	312	369	525	484	1.002
	ÇAY	5	13	28	63	106	81	137	176
	TSKB	28	65	124	396	390	400	641	0
	TOPLAM	83	182	570	1.318	1.488	1.595	1.836	1.735
2. GİRDİ DESTEĞİ	GÜBRE	10	45	84	124	99	95	76	0
	İLAC	1	3	4	9	10	12	18	0
	TOH.FİD.	0	0	1	2	1	3	1	0
	TOPLAM	11	48	89	135	110	110	93	0
3-HAYVANCILIĞI GELİŞTİRME		0	0	0	0	0	12	41	56
4. TEŞVİK	SÜT TEŞVİĞİ	2	5	6	8	10	12	12	0
	ET TEŞVİĞİ	0	0	0	0	0	0	0	0
	TOPLAM	2	5	6	8	10	12	12	0
5.TAZMİNAT	ÇAYDA BUDAMA	1	2	2	4	3	16	27	40
	TÜTÜNDE KOTA	2	4	6	0	0	0	0	0
	DOĞAL AFET	1	1	5	8	16	13	0	0
	TOPLAM	4	7	13	12	19	29	27	40
6-DFİF DEN KULLANDIRILAN		3	39	111	239	385	385	24	0
7-FARK ÖDEMESİ (PRİM)		1	0	5	0	111	184	338	107
8-DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ		0	0	0	0	0	0	84	1.092
9-TCZB ÖDENEN		0	0	0	0	0	87	262	0
GENEL TOPLAM (Trilyon TL)		104	281	794	1.712	2.123	2.414	2.717	3.030
DÖVİZ KURU		45.705	81.137	151.429	260.040	417.581	623.685	1.222.921	1.496.000
GENEL TOPLAM (Milyar ABD \$)		2,3	3,5	5,2	6,6	5,1	3,9	2,2	2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, (<http://hazine.gov.tr>) (Fiyat Desteği (1) hanesinde yer alan destek miktarları azami desteği göstermektedir.)

B) TARIMSAL İSTİHDAMIN YÜKSEKLİĞİ

AB’ye tam üyelik sürecinde önemli bir gündem konusu olan tarımsal istihdamın yüksekliği, uygulanan tarımsal destekleme programlarının amaçlarının tam olarak gerçekleşmesinin de önünde bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. AB ortalaması olarak bakıldığında %5’lerde olan tarımsal nüfusun toplam nüfusa oranı, Türkiye’de %40’lar düzeyindedir. Tarım sektörü ekonomik ve sosyal yönleriyle Türkiye için son derece önemli bir sektördür. Tarım sektörünün 1999 yılı itibarıyla GSYİH içindeki payı yüzde 15 olmasına karşın, tarımsal istihdamın sivil istihdam içindeki payı yüzde 45,1’dir. Tarımın milli gelirdeki ağırlığı azalırken, nüfusun önemli bir kısmı geçimini hala tarımla sağlamaya devam etmektedir. Tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelirleri diğer sektörlerle oranla düşük olup, sektör içerisinde de gruplar arası gelir dağılımında büyük ölçüde farklılık mevcuttur²⁴.

²⁴ Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesi

Kırsal nüfusun yüksek oluşunun sonucu olarak tarımsal istihdam da da Türkiye, gelişmiş ülkeler ve AB ortalamalarından oldukça uzaktadır. Özellikle 1980’li yıllardan sonra hızlı bir düşüş sağlanan tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payı, 1980’de ki %58’lik orandan 2000 yılında %34’lere kadar inmiştir. Ancak bu rakamlardan daha önemlisi, tarımsal istihdamın bu yüksekliği ve tarımsal nüfusun toplam nüfusa oranı bu kadar yüksek olması nedeniyle, sağlanan büyük miktarlardaki desteğe rağmen tarım kesiminin gelirinde ciddi bir artış sağlanamamasıdır.

ABD’de kişi başına 120 hektar, AB’de 18 hektar olan istihdam edilen kişi başına tarımsal işletme büyüklüğü, Türkiye’de 2.8 hektardır. Bir sonraki konuda da değineceğimiz işletme ölçeklerinin küçüklüğünün diğer olumsuzluklarının yanı sıra aynı miktar araziye sağlanan tarımsal destekten yararlanan kişi sayısının fazlalığı, tarımsal desteklerin üretici gelirlerinde istenen iyileşmeyi gerçekleştirmesinin önünde engeldir.

C) İŞLETME ÖLÇEKLERİNİN ETKİLERİ

İhtiyaçları karşılamak üzere, malların şekil, yer, zaman ve mülkiyet faydasını artıran ve hizmet üreten ekonomik birimlere işletme adı verilir²⁵. Tarım işletmesi denildiğinde de işletme tanımına uygun şekilde, tarımsal üretim faaliyetinde bulunan ekonomik birimler anlaşılmalı birlikte, tarımsal faaliyet yapan tüm işletmeler tarım işletmesi olarak ele alınmamaktadır. Ormancılık Faaliyeti, Türkiye’de tarım işletmeleri tarafından yapılmadığı için orman işletmeleri tarım işletmelerinden farklı ele alınmaktadır. Yine nehir ve denizlerde yapılan balıkçılık faaliyeti tarım işletmelerinin faaliyet alanı içinde düşünülmemektedir. Büyük çaplı ve girdisini tarım işletmelerinden sağlayan tarıma dayalı sanayi işletmeleri de endüstri işletmeleri olarak adlandırılmakta, tarım işletmesi olarak görülmemektedir²⁶.

Tarım ekonomisi ve işletmeciliği literatüründe bulunan bir tanıma göre, gerekli sermaye ile donatılmış ve en azından bir erkek işgücü ücretine eşit değerinde tarımsal üretimde bulunulan arazi veya arazi parçaları tarımsal işletmedir. AB’de ise tarım işletmesi, 1979/80 Tarım İşletmelerinin Yapısal Analizi için yayınlanan Konsey

²⁵ REHBER ve ÇETİN, s.137.

²⁶ REHBER ve ÇETİN, s.139.

Yönergesinin 2. maddesinde (19.12.1977) “tek bir yönetim altında, tarımsal ürünler üreten teknik ve ekonomik bir ünite” olarak tanımlanmıştır²⁷. Türkiye’de ise Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından yapılan 1980 genel tarım sayımında, işlediği toprak büyüklüğüne bakılmaksızın bitkisel ürün yetiştiren tüm üretim üniteleri ile, iki büyük baş veya 5 küçük baş veya daha fazla hayvanı bulunan üretim üniteleri tarımsal işletme olarak kabul edilmiştir.

Aile işletmesi de denilen küçük ölçekli işletmelerin kendi açısından avantajları ve dezavantajları olduğu gibi, büyük ölçekli tarımsal işletmelerin de kendi çeşitli avantajlarının yanında bazı dezavantajlarından bahsedebiliriz. Optimal tarımsal üretim tesis ölçeği konusunda günümüzde geline nokta, özellikle bitkisel üretimde arazilerin toplulaştırılmasının çok sayıda avantajı olduğunu göstermektedir.

Müzakere sürecinde bulunduğumuz AB’de 1967-1997 yılları arasında 50 dekardan küçük 1,3 milyon işletme kapanmıştır²⁸. Bu rakam kapanan toplam işletme sayısının yaklaşık yarısıdır. Toprak büyüklüğü 50-200 dekar olan işletmelerin %63 ü kapanmış ve dönem boyunca 500 dekardan büyük tarımsal işletme sayısı iki katına çıkmıştır. AB ülkelerinde hızlı bir şekilde yaşanan bu süreçte, ölçekleri ve üretim miktarları nedeniyle ileri teknoloji masraflarını karşılayamayan küçük işletmeler kapanmakta ve büyüyen ölçeğin getirdiği imkanları kullanan işletmelerin sayısı artmaktadır.

Türkiye’deki işletme büyüklüğü seyrini izleyecek olursak, AB ülkelerinin tam tersi sonuçlarla karşılaşırız. 1980 yılı genel tarım sayımına göre 50 dekardan küçük işletmeler toplam işletmelerin %60’ını oluştururken 1991 yılında bu oran %67’lere ulaşmış ve 2001 sayımında ise yine %65’lere yakın seyretmiştir. AB’de gün geçtikçe toplulaşan ve büyüyen işletmeler Türkiye’de küçülmeye devam etmektedir. Toplam işlenen alanlara bakıldığında, 50 dekardan küçük işletmelerin işledikleri alanların, toplam işlenen alanlara oranının da 1981 sayımında %19, 1991’de %22 ve 2001’de %21 olduğu görülmektedir. Hem işletmelerin küçülmesi, hem de küçük işletmelerin arazilerindeki parçalanma ve küçülme sonucunda 100 dekardan küçük işletmelerin toplam işletmelerin %84’ünü oluşturmasına karşın, toplam işlenen alanın %42’sini

²⁷ REHBER, ÇETİN, s.140.

²⁸ Özgür BOR, “Doğrudan Gelir Desteği Sistemi Sonrasına Bir Bakış”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, S.9, s.33-51.

işlediği, küçük işletmelerin gün geçtikçe daha da küçüldüğü bir tablo ile karşılaşmaktayız.

Tablo 3. Türkiye – Avrupa Birliği Ortalama Arazi Büyüklüğü ve Verimi.

	Türkiye	Avrupa Birliği
Ortalama Arazi Büyüklüğü Dekar (da)	60	170
Verimlilik (Dekar Başına Kg)	250	500

Kaynak: 25.12.2005 tarihli Milliyet Gazetesi

Tablo 3’de de görüldüğü gibi müzakere sürecinde olduğumuz AB ile tarımsal alanda aramızdaki önemli farklardan biri de işletme büyüklüğüdür. Ortalama işletme büyüklüğü AB ortalaması 170-da iken Türkiye’deki ortalama işletme büyüklüğü 60-da gibi AB ortalamasının üçte biri kadardır²⁹. Tablo 3’de yer alan arazi büyüklüğü ortalamaları ile verim ortalamaları, arazinin büyüklüğünün verim üzerinde olumlu etkisi olduğunu göstermektedir. Ancak, bunun üretimdeki etkilerini ve sosyal ve toplumsal yönünü inceleyecek olursak hem olumlu hem de olumsuz çok farklı görüşlerle karşılaşabiliriz.

1. Üretim Avantajı

Üretim faktörlerinin bileşenleri arttırıldıkça yani işletme büyüklüğü arttıkça işletmenin üretime yönelik sermaye yatırımı da artar. Tarımsal üretim açısından bakıldığında özellikle makineleşme ile karşımıza çıkan verimlilik, işletme ölçeği büyüdükçe üretilen birim başına düşen sabit sermaye yatırımı gideri düşeceğinden büyük işletmelerin makineleşme konusundaki yatırımlar, küçük işletmelere göre daha fazladır. 10-Ha araziye sahip bir küçük işletmenin alacağı traktörün üretilen birim başına maliyeti ile 100-Ha araziye sahip büyük bir işletmenin alacağı traktörün üretilen birim başına maliyeti arasında çok büyük fark vardır.

Bunun yanında girdi maliyetlerinde de ürün miktarına bağlı değişken yatırımların miktarı artacağından, satın alınacak girdilerin büyük montanlı olması

²⁹ Milliyet Gazetesi 25.12.2005 tarihli sayısı, Avrupa Birliği Özel Eki, s.29.

nedeniyle pazarlık avantajı sağlanabilecektir. Küçük işletme kıyasla daha çok miktarda hammadde alacak olan büyük ölçekli tarımsal işletmeler, ürün başına girdi maliyetini de düşürme imkanı bulabilecektir . İşletmenin büyük olması yapılan yatırımlardan daha çok faydalanma ve verimi artırma yönünde küçük aile işletmesine göre avantajlı olacaktır.

Her ne kadar küçük aile işletmelerinde ailenin en genç üyesinden en yaşlı üyesine kadar herkes üretime katıldığı için istihdam açısından tam istihdama en yakın model yakalanabilse de emeğin verimli kullanımı açısından da büyük işletmeler avantajlıdır. Sağlanacak iş bölümü ve yapılan işte uzmanlaşma olacağından, tarım çalışanlarının belirli işleri daha hızlı ve daha verimli yapmaları sağlanmış olacaktır.

2. Depolama Dağıtım ve Pazar Avantajı

Üretimden sonraki aşamaları tek tek irdelersek, büyük işletmelerin bu açıdan da küçük aile işletmelerine göre avantajlı olduklarını görebiliriz. Aynı makineleşmede olduğu gibi depolamada da üretim miktarı arttıkça üretilen birim başına depolama ve nakliye gideri azalacaktır.

Pazarlama konusunda da büyük ölçekli işletmeler, hem Pazar fiyatının istedikleri yönde oluşması, hem de pazarlık yapma imkanının yüksek oluşu nedeniyle küçük ölçekli işletmelere göre avantajlı durumdadır. Hatta bir önceki konumuzda değindiğimiz gibi büyük işletmelerdeki iş bölümü ve uzmanlaşma sayesinde, pazarlama işlerinin daha profesyonelce yapılması sağlanarak, hem fiyat hem de satış miktarı açısından küçük ölçekli işletmelere göre büyük ölçekli işletmeler avantaj sağlayabilir .

VII. TÜRKİYE’DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEKLEME ÇEŞİTLERİ

Tarımın milli gelir, istihdam, ihracat, sanayileşme, beslenme gibi ekonomik bakımdan arz ettiği önemin yanı sıra, siyasal açıdan büyük bir oy potansiyeli teşkil etmesi, tarımın kendine özgü özel şartlara bağlı bulunması, üretici emeğinin değerlendirilmesi ve Türk çiftçisine daha yüksek bir hayat düzeyinin sağlanması gibi

sosyal hedefler Cumhuriyetten bu yana Devletin tarım sektörüne müdahalesini ve etkin bir müdahale aracı olarak da destekleme politikaları uygulamasını gerektirmiştir³⁰.

Türkiye’de destekleme politikası kapsamındaki alımlar ile tarımsal sübvansiyon niteliği taşıyan kararlar, üç kurul tarafından alınmaktadır. Bunlar; Bakanlar Kurulu ve bu kurulca yetki verilen diğer kurullar, Yüksek Planlama Kurulu ile Para-Kredi ve Koordinasyon Kuruludur (PKKK)³¹.

DGD öncesi Türkiye’de uygulanan tarımsal destekleme çeşitlerini incelemek, DGD sistemine geçilmesini zorunlu kılan nedenleri irdelememizi kolaylaştıracaktır. Tarımsal desteklemelerin yer aldığı Tablo 4’de yer alan tarımsal destekleme çeşitlerini, Fiyat desteği, Girdi Desteği, Kredi Desteği ve Doğrudan Gelir Desteği başlıkları altında toparlayabiliriz.

Tablo 4. Tarıma Yapılan Transferler (Milyon USD)

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

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı,

(http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsalveriler_index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=tarima_yapilan_transferler.htm)

³⁰ Hasan GÜVEN, *Tarımda Destekleme Politikası*, 2. İktisat kongresi, C.V, Tarım Komisyonu Tebliğleri

³¹ S.Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim, Yapısal Değişim*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul, 1995

A) FİYAT DESTEĞİ

Fiyat desteği, fiyat dalgalanmalarından çiftçinin en az etkilenmesi amacıyla çiftçi gelirlerini istikrara kavuşturmaya yönelik bir uygulamadır. Fiyatlara müdahale, Taban fiyat ve prim sistemi ile gerçekleştirilir. Taban Fiyat Politikasında devlet, hasat dönemine yakın zamanlarda belirli ürünlerin fiyatlarını belirli bir fiyattan almayı taahhüt eder. 1932 yılında Buğday Koruma Kanunu ile başlatılan destekleme alımları, gün geçtikçe ürün sayısının artması sonucu destekleme türleri içinde en çok siyasi rant konusu yapılan ve bütçeye yük getiren bir destekleme türü olmuştur. Yıllarca belirli kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından taban fiyattan alınan ürünler ya depolarda çürümeye terk edilmiş, ya da yakılarak imha edilmiştir.

Türkiye’de destekleme alımlarına ilk başlayan kuruluş Toprak Mahsülleri Ofisi (TMO) olmuştur. TMO gibi kar amacı gütmeyen, üretimi yönlendirmek ve üreticileri korumak amacıyla, kar hedefi olmadan alım yapan çok sayıda kuruluş vardır. Bunlardan bazıları özel kuruluş kanunu ile bazıları da çiftçi birlikleri oluşturmak yoluyla bir ana sözleşmenin onayıyla kurulmuştur³².

³²Abilkhan İSAYEV, *Tarımsal Destekleme Politikalarının Analizi ve Doğrudan Gelir Desteği*, Yayınlanmamış Master Tezi, Gazi Ün. Sos.Bil. Ens. Maliye Anabilimdalı, Ankara, 2003, s.94-95.

Tablo 5. Destekleme Kuruluşları ve Destekledikleri Ürünler.

Kurum / Kuruluş Adı	Desteklediği Ürünler	Başlangıç Yılı
I.TMO	1.Buğday,	1932
	2.Arpa,	1938
	3.Çavdar,	1938
	4.Yulaf,	1938
	5.Mısır	1941
	6.Çeltik,	1944
	7.Afyon sakızı,	1938
II.ÇAYKUR	Çay	1973
III.Tariş	1.Çekirdeksiz üzüm,	1965
	2.Kuru incir,	1966
	3.Çekirdekli kuru üzüm	1976
	4.Zeytinyağı,	-
	5.Pamuk tohumu	1969
IV.Fiskobirlik	Fındık	1962
V.Çukobirlik	1.Pamuk,	1966
	2.Soya Fasülyesi	1976
VI.Antbirlik	Pamuk	-
VII.Yerfiskobirlik	Yer fıstığı	1978
VIII.TEKEL	1.Tütün,	1947
	2.Anason	1940
IX.TŞFAŞ	Şeker Pancarı,	1956
X.Trakyabirlik	1.Kolza,	1979
	2.Ayçiçeği,	1979
XI.Güneydoğubirlik	1.Antep Fıstığı,	1968
	2.Kırmızı mercimek	1979
XII.Gülbirlik	Gülçiçeği	1976
XIII.Et ve Balık Kurumu	1.Koyun eti,	1974
	2. Sığır eti	1974
XIV.Süt Endüstrisi Kurumu	Süt	1968
XV.Tiftikbirlik	1.Tiftik	1970
	2.Merinos yünü	1976
	3.Yerel yünler	1979
XVI.Kozabirlik	İpek Böceği Kozası	1974
XII.Karadenizbirlik	Ayçiçeği	
XIII.Kayısıbirlik	Kayısı	
XIX.Marmarabirlik	Zeytin	
XX.Taskobirlik	Çekirdekli kuru üzüm, Şarap	

Kaynak: T.Z.O.B. Zirai İktisadi Rapor (Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayın No:168, 1992)

Taban fiyatları, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Destekleme alım fiyatlarının belirlenmesinde ilke olarak enflasyon oranı, üretim maliyetleri, ürünün arz ve talep durumu, dış fiyatlar, yurt için borsa fiyatları, alternatif ürün fiyatları ve üretici refahı gibi kriterler göz önüne alınmaktadır. Bu teknik unsurlar değerlendirilirken belli bir örnek formül uygulanmaktadır³³. Tabi ki siyasi tercihler ve siyasi rant da taban fiyatlarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir.

Türkiye’de 1992 yılında tarımsal destekleme alımları kapsamında 25 ürün vardır ve bu ürünler için 1992’de 21.6 trilyon TL ödeme yapılmıştır. Yapılan ödemelerin % 89’u buğday, pamuk, şeker pancarı, tütün, ayçiçeği ve fındık gibi altı temel ürün içindir.

Ürünün piyasada alımının garanti edilmeyip serbest bırakıldığı durumlarda piyasada oluşan fiyatla garanti edilen fiyat arasında fark olması durumunda yapılan ödemelere ise “Fark Ödemesi” yada prim sistemi denir. Prim sistemini taban fiyattan ayıran en önemli fark, taban fiyatında sadece üreticiyi koruma amaçlı, tüm ürünleri alma garantisi ile bir fiyat belirlenmesi, pirim sisteminde ise piyasa fiyatının, açıklanan fiyattan düşük olması durumunda aradaki farkın ödenmesi nedeniyle tüketicinin de korunmasıdır.

Tablo 4’de 3, 4 ve 6 numaralı satırlarda görülen fiyat primleri, telafi edici ödemeler ve fark ödemeleri şeklinde adlandırılan destekleme türlerinin tamamını fiyat destekleri sınıfında inceleyebiliriz.

B) GİRDİ DESTEĞİ

Tarımsal girdi desteği gübre, ilaç, tohum ve fidan gibi tarımsal girdilerin maliyetlerinin belirli miktarlarının devlet tarafından karşılanmasıdır. Verimi arttırmaya ve teşvik etmeye yönelik bir destekleme türü olan girdi desteğinin en önemli kalemi gübre desteğidir. Üretim ve hasat öncesi dönemde yapılan bir destekleme olması bakımından, çiftçinin üretime teşviki açısından önemli, sübvansiyon niteliğinde bir ödemedir.

³³ İSAYEV, s.96.

Bakanlar Kurulu'nun 29.04.1987 tarih ve 87/11706 sayılı kararı ile tarımsal mücadele ve hayvan sağlığında kullanılan ilaçların fatura bedelinin %20'si Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan (DFİF) karşılanmaktadır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca her yıl belirlenen tohum çeşitlerinden tohumluk üretici belgesi almış olan özel ve tüzel kişilerle kamu kurum ve kuruluşlarının sağladığı tohumlukların satış bedeli üzerinden her yıl belirlenen destekleme primi tutarı düşölerek çiftçilere tohum sağlanmaktadır. Bu fark tutarları yine DFİF'den karşılanmaktadır.

1986 yılına kadar Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) ve Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) tarafından sağlanan ve dağıtılan kimyevi gübrelerin ithalatının serbest bırakıldığı 86/10715 sayılı “Kimyevi gübrelerin ithalinde alınacak fonlar” ile “Tarımda kullanılan kimyevi gübrelerin tedariki, dağıtımı ve desteklenmesine dair Bakanlar Kurulu kararı” sonrasında destekleme sistemi de deđişmiştir³⁴. PKKK kararları ile gübre cinsine göre yapılacak destekleme miktarı belirlenerek çiftçiye destekleme miktarı kadar düşük fiyattan gübre satışı yapılarak, gübre üreticilerine ve dağıtıcılarına aradaki fark kadar ödeme yapılmaktadır. İlgili tutarlar gübre üreticilerinin Ziraat Bankası'na verecekleri beyanname ile tespit edilip DFİF'den ödenmektedir.

C) KREDİ DESTEĞİ

Düşük gelirli üreticilerin üretim için ihtiyaç duyacakları parayı sağlamak için, devlet tarafından sübvansede edilen ve son yıllarda ürün veya üretim çeşidine göre oranı değiştirilerek belirli ürünlere yönlendirmeyi amaçlayan bir destekleme türüdür.

Üreticilerin ihtiyaç duydukları tarımsal kredi doğrudan veya dolaylı olarak Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş. tarafından sağlanmaktadır. Ziraat Bankası, gerek doğrudan çiftçiye yatırım ve işletme kredisi olarak tarımsal kredi kullandırmakta, gerekse tarımsal konularda kredi veren kooperatif, birlik veya kuruluşlara kredi kullandırmak yoluyla Türk tarımının kredi ihtiyacını karşılamaktadır.

³⁴ KARLUK, s.124-125.

Tablo 6. Tarımsal Kredi Faiz Oranları (%)

	Bitkisel	Hayvansal
1980	16	16
1985	32	32
1990	46,5	38,5
1995	50	43
2000	43	43
2001	94	94
2002	68	68
2003	51	51
2004	25	25
2005	20	20
2006	20	20

Kaynak: T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (<http://ziraatbank.com.tr>)

Özellikle AB'ye üyelik sürecinde tarımsal üretimde kalite ve verimliliğin artırılması için yapılan düzenlemeler ve alınan kararlarda, iyi tarım, organik tarım uygulamaları ve hayvancılık konusunda sağlanan kredilerde, devlet tarafından uygulanan sübvansiyonlarla cari faiz oranlarının %60'ı kadar indirim yapılarak üreticilerin bu tür tarımsal yatırımlara girişmesi teşvik edilmektedir. Ziraat Bankası Kuruluş Sözleşmesinde, Bankanın Amaç ve Faaliyet Konularının ilk paragrafı “Esas olarak tarım kesimine finansal destek sağlamak ve diğer her türlü bankacılık işlemlerini yapmak amacıyla teşkil olunan T.C. Ziraat Bankası'nın faaliyet konuları aşağıda

gösterilmektedir³⁵.” şeklinde düzenlenmiş olup, tarımsal alanda ihtiyaç duyulacak finansal desteğin sağlanması amacı kuruluş sözleşmesinde vurgulanmış ve yıllarca tarım kesiminin finansal ihtiyacı ilgili bankadan karşılanmıştır. Halen tarımsal destekleme ödemelerinin büyük bölümü ilgili banka tarafından ödenmekte ve tarımsal kredi portföyünün büyük kısmı tarımsal kredilerden oluşmaktadır.

D) DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ

Türkiye genelindeki uygulaması Bakanlar Kurulu'nun 04/05/2002 tarih ve 2002/4165 sayılı kararname ile yürürlüğe giren; “Tarımda mevcut destekleme politikalarının değiştirilerek çiftçilere doğrudan gelir desteği sağlanması ve çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması amacıyla ülke çapında uygulama başlatılmasına ilişkin karar³⁶” la başlayan DGD uygulaması, çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması, tapu kayıtlarının düzeltilmesi, tarım sektörüne sağlanan desteklerin belirli bir kıstas gözetilerek daha geniş kesimlere yayılması gibi faydalar sağlamıştır. Ancak bunun yanında sistemden tarımsal üretim yapmayan arazi sahiplerinin de faydalanması, bazı köy ve meralarda kadastro geçmemiş olması nedeniyle haksız ödemelerin yapılması, tarımsal üretimin hayvancılık ayağının desteklenmemesi gibi eksik yönleri de bulunmaktadır.

Dünya Bankasına verilen niyet mektubu ve OTP'ye uyum sürecinde gerçekleştirilmesi planlanan tarım reformlarının bir parçası olan DGD sisteminin detaylarına bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak değineceğiz .

³⁵ Ek ve Değişiklikleri ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı KHK ve Bankamız Ana Statüsü, Ankara, 1989

³⁶ Bakanlar Kurulu Karar No: 2002/4165, Karar Tarihi: 04.05.2002, R.G.T.:14.06.2002

İKİNCİ BÖLÜM

DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN DÜNYA VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI

I. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNDE DÜNYA UYGULAMALARI

A) ABD ÖRNEĞİ

Amerika Birleşik Devletlerinde üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerine ilişkin ilk girişimler 1996 yılından itibaren başlamıştır. “Esnek üretim sözleşme ödemeleri (production flexibility contract payments)” adı verilen bu doğrudan gelir desteği ile 1996 yılında 5,6 milyar dolar olan gelir desteği, 7 yılda tedrici azalarak, 2002 yılında 4 milyar dolara düşecektir³⁷.

Esnek üretim sözleşmesini imzalayan üreticiler ürün, üretim ve çevresel şartları yerine getirmek koşuluyla belirli bir miktar ödemeye hak kazanmaktadırlar. Üretici başına sınırı 40.000,00-USD olan bu ödemelerin hesaplama şekli, ürün bazında toplam ödemelerden alınacak payların dağıtımı ile yapılmaktadır. Her ürünün belirli bir payı, her yıl için öngörülen belirli bir ödeme miktarı tespit edilerek, anlaşmaya varılan üreticilere, üretecekleri ürün için önceden hesaplanan tutarda bir ödeme yapılmaktadır.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ile daha önceki ABD tarım kanunlarında yer alan ve telafi edici ödemelerin yapıldığı temel tarım alanları ve verimler 1985 yılından bu yana dondurulmuştur. Tarım alanları ve verimlerin dondurulması nedeniyle, üretim fazlası elde edilecek ürünler, hedef fiyat yerine piyasa fiyatından satılabilecektir³⁸.

³⁷ DİNLER, s.282.

³⁸ BABACAN Aziz, “Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi”, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi Yayınları, Ankara, 1999, s.6.

B) AB ÖRNEĞİ

AB’de OTP çerçevesinde gerçekleştirilen telafi edici ödemeler, üreticilerin her yıl belirli bir miktar toprağı üretime açmamaları karşılığında uğradıkları gelir kaybını telafi edici bir doğrudan ödeme sistemidir.

Mac Sharry reformu denilen 1992 yılı reformları ile fiyat desteklemelerinin azaltılması, düşük fiyatlar nedeniyle ortaya çıkacak üretici gelir kayıplarının doğrudan ödemeler yoluyla telafi edilmesi ve üretim araçlarının kullanımını sınırlandıracak önlemlerle doğrudan arzın kontrolünün sağlanması kararlaştırılmıştır. Destekleme fiyatlarının azaltılması veya kaldırılmasını telafi etmek için bahis konusu ürünlerin her biri için hektar başına ödeme uygulaması başlatılmıştır³⁹. Geçmiş dönemlerdeki verimler dikkate alınarak, ekim alanının belirli bir yüzdesini üretim dışında bırakan üreticilere verilen telafi edici ödemeler, hem arz fazlasının engellenmesi yönünde, hem de üretim planlaması açısından önem arz etmektedir.

Reform yasasından sonra doğrudan gelir desteği sisteminin yönetimi, denetimi ve izlenmesi amacıyla kurulan Birleşik Yönetim ve Kontrol Sistemi ile, üreticiler her yıl bir kez başvuru yapıp hayvan sayısı ve bitkisel üretim ekim alanlarını beyan etmektedirler.

Üretim ve ürün planlaması açısından çok verimli olan sistemin sorunları ise kısaca; büyük işletmelerin ödemelerden büyük pay alması, arazisini boş bırakanlara yapılan ödemelerin kamuoyunca hoş karşılanmaması, ekim alanlarının hesaplama sisteminin çok karmaşık hesaplara dayanması gibi sıralanabilir.

C) MEKSİKA ÖRNEĞİ

Tarımsal desteklemelerin fiyatlar yoluyla yapılmasının olumsuz etkilerini gidermek ve tarımsal destekleme politikasının bütçedeki yükünü azaltmak amacıyla üreticilere doğrudan gelir desteği sağlanması konusundaki çalışmalar, Meksika’da 1994 yılında PROCAMPO (Programme Of Direct Payments to the Countryside) adıyla başlamıştır. PROCAMPO ödemeleri de AB örneğinde olduğu gibi geçmiş yıllar ekim alanlarına dayalı bir sistemdir. Kıstas olarak 1993 Ağustos ayından önceki 3 yıl içinde

³⁹ BABACAN, s.8.

buğday, arpa, mısır, pirinç, songun, soya fasulyesi, baklagiller, aspir ve pamuk ekimine ayırdıkları alanlar göz önüne alınmıştır⁴⁰. Ödemeler, üreticilerin bahis konusu ürünü geçmişte belirlenen tarım alanlarında yetiştirdiği varsayımına dayandırılmıştır.

Doğrudan gelir ödemeleri uygulaması Meksika'da da küçük çiftçilerden çok büyük çiftçiler için faydalı olmuştur. Üretim miktarına bağlı olan ödeme sistemi, daha çok üretim gerçekleştiren büyük işletmelerin ödemelerden daha büyük pay almasını sağlamıştır.

D) TÜRKİYE ÖRNEĞİ

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sekizinci Bölümde öngörüldüğü üzere OTP'ye uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmasının öngördüğü çerçeve içinde, tarımda ve tarımsal destekleme politikalarında yeniden yapılanma çalışmalarına başlanmıştır. Tarımda yeni yaklaşımları hayata geçirmek, yapısal değişiklikler yaparak Türk çiftçisine iyi bir hayat standardı sağlamak amacıyla bir dizi projeler başlatılmıştır. Tarım Sektörü dahilinde uygulanan ve mali boyutta etkinliği düşük, ancak yükü büyük tarımsal destekleme sisteminin bırakılarak yerine daha gerçekçi ve etkili olabilecek bir destekleme politikasına geçilmesi amacıyla, gelire doğrudan destek yapmayı öngören bir politika seçeneği benimsenmiştir.

Bu amaçla, 01.03.2000 tarih ve 2000/267 sayılı resmi gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca ve bu amacı hasıl etmek üzere, 04.04.2000 tarih ve 2000/14 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Uygulama Tebliği ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca "Hedef Çiftçilere Pilot Bölgelerde Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Kayıt Sisteminin Oluşturulması Projesi" adıyla, Ankara-Polatlı, Trabzon-Sürmene ve Akçaabat, Adıyaman-Merkez İlçe ve Kahta, Antalya-Serik ve Manavgat il ve ilçelerini kapsayan bir pilot proje uygulanmıştır.

Ürün cinsine ve üretim miktarına bakılmaksızın, işlenen tarım arazisi büyüklüğüne göre, dekar başına ödeme yapılması şeklinde uygulanan DGD ödemelerinden, sadece gerçek kişi üreticiler faydalanabilmektedir.

⁴⁰ DİNLER, s.283.

II. TÜRKİYE'DE DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UYGULAMASINI ZORUNLU KILAN NEDENLER

DGD öncesi ve DGD verilmeye başlanan yıllara ilişkin tarımsal destekleme verileri karşılaştırıldığında, desteklemelerdeki çeşitlilik ve tarımsal desteklemelerin bütçede oluşturdukları yükün bu sistemi gerektiren nedenleri oluşturduğunu belirtmiştik. DGD uygulamasının eksilerini ve artılarını net olarak görebilmek için, Tarımda yeniden yapılandırma çalışmalarına neden ihtiyaç duyulduğunu, tarımsal desteklemelerde neden değişiklik yapılması gerektiğini de kısaca irdelememiz gerekir.

Bu bölümde öncelikle DGD sistemi öncesi uygulanan destekleme politikalarını, sonrasında DGD uygulamasından beklentileri ve son olarak da beklentilerin ne kadarının gerçekleştirilebildiğini sistemin eksik kalan yönlerini araştırmaya çalışacağız.

A) DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ ÖNCESİ DÖNEMDE TARIMSAL YAPI

Dünya ekonomisindeki önemini sanayi devrimi ile birlikte 18. yüzyıldan itibaren kaybetmeye başlayan tarım sektörü, sanayileşme sürecinin çok gerilerinde kalan Türkiye'deki önemini günümüze kadar sürdürmüştür. Gerek Tarımsal alanda çalışan nüfus yoğunluğu, gerek sanayileşme sürecinin hızlandırılmaması, tarımın ülke ekonomisindeki payının her zaman yüksek olması sonucunu doğurmuştur.

1. GSMH İçinde Türk Tarımının Payı

Sanayileşme sürecine erken giren ülkelerde GSMH içinde tarımın payı yıllar içinde hızla azalırken Türkiye bu hıza yetişememiştir. Tablo 7'de de görüldüğü gibi AB ülkelerinden İtalya ve Fransa'da ikinci dünya savaşı öncesine göre hızla azalan tarımın milli gelir içindeki payı, 1990'lara gelindiğinde Avrupa'nın tarım ülkesi konumundaki Fransa'da bile % 3'lere gerilemiştir.

Tablo 7. Bazı Ülkelerde GSMH İçinde Tarımsal Hasılının Payının Seyri

ÜLKELER	Yıl	TARIMSAL HASILANIN PAYI		
		1940 ÖNCESİ	1965	1993
ABD	1924-33	8,7	3,0	(1989) 2
KANADA	1930	13,1	6,0	3,3
Y. ZELLANDA	1926	35,7	11,0	8,4
DANİMARKA	1930-39	17,3	8,0	4,0
FRANSA	1929-33	20,0	8,0	3,0
F.ALMAN YA	1925-34	13,4	4,0	1,0
İSVEÇ	1929-31	15,4	6,0	2,0
İNGİLTERE	1930	3,8	3,0	2,0
İTALYA	1926-30	32,5	11,0	3,0
JAPONYA	1928-32	21,8	9,0	2,0
G.AFRİKA	1919-23	19,4	10,0	5,0
ARJANTİN	1938-39	16,8	17,0	6,0
MEKSİKA	1935-39	17,1	14,0	8,0
HİNDİSTAN	1931	53,5	47,0	31,0
TÜRKİYE	1927	67,0	34,0	15,0

Kaynaklar : Hoselitz, Bert F., "Agriculture in Industrial Development". Davit Wall'in derlemesi. The University of Chicago Pres, U.S.A., 1972 s.80; World Development, Report 1998, Published for World Bank, Oxford Univ. Pres, USA, 1998.

Türkiye’de 1927’de %67 olan tarımın milli gelir içindeki payının 1965’de ancak yarı yarıya azaltılabilmesi, 1990’lara geldiğinde ise AB ile entegrasyon çabalarına rağmen yine %15’lerde olması, tarımı ülke için önemli kılmaktadır⁴¹.

Tablo 7 incelendiğinde bu sonucun kaynakları da görülecektir. Sanayileşmiş ülkelerde GSMH içinde tarımın payının zaten az olduğu göz önüne alınırsa bunun azaltılması yönünde yapılan çalışmalar çok hızlı bir şekilde yapılabilecek ve kısa zamanda sonuç alınabilecektir. Tarımın önemli bir sektör olarak görüldüğü Danimarka ve Fransa gibi ülkelerde bile sanayileşme sürecinde sağlanan ilerlemeler tarımın nisbi olarak GSMH içindeki payını azaltmayı sağlamıştır.

Gelişmiş ülkelerde tarımın GSMH içindeki payının az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere nazaran daha az olmasının bir nedenini tarımsal malların talep esnekliğine bağlayabiliriz. Engel⁴², tüketicilerin gelirlerinin sürekli artması varsayımında, tüketicilerin çeşitli mal gruplarına yaptıkları harcamaların seyrini incelemiş ve şu sonuca varmıştır. Tüketiciler gelirleri arttıkça;

-Gıda maddelerine, gelirlerindeki artış oranından daha az oranda harcama yapmaktadırlar. Bir başka deyişle, toplam harcamaların içinde, gıdasal malların payı azalmaktadır.

-Giyim ve lojmana gelirlerindeki değişme ile aynı oranda harcama yapmaktadırlar.

-Kültür, eğlence, hijyen, sağlık ve ulaşım ise gelirlerindeki artış oranından daha büyük oranda harcama yapmaktadırlar⁴³.

Bir ekonomide, ekonomik gelişmeyle birlikte, hangi mallardan ne miktarda üretileceğine karar veren özel sektör, malların taleplerini göz önüne alır. Milli gelirin artış gösterdiği bir ülkede tarımsal malların talebindeki artış, sanayi ve hizmet sektöründeki talebin artışından az olacağından özel sektör yatırımlarının tarım sektöründen çok sanayi ve hizmet sektörüne olacağını söyleyebiliriz.

⁴¹ DİNLER, s.79.

⁴² Ernest Engel gelirle tüketim arasındaki ilişkiyi ampirik düzeyde araştıran ilk kişidir. Engel’in yürüttüğü araştırmanın Engel Kanunu (Engel Law) diye nitelendirilen sonucuna göre, bir ailenin geliri ne kadar yüksek olursa, gelirin yiyecek satın almak için harcanan kısmı o kadar yüksek olur. (Erdal M. ÜNSAL; Mikro İktisat, İmaj Yayıncılık, Ankara,2004, s.75.)

⁴³ DİNLER, s.81.

Endüstriyel gelişmenin yaratacağı tarımsal hammadde ihtiyacının, günümüzde sentetik ürünlerle giderilmesi de tarım sektöründeki hasılanın GSMH ile aynı oranda büyümesinin önündeki bir diğer engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle kimya endüstrisi, tarımsal kökenli kauçuk, pamuk gibi bir çok endüstriyel hammaddenin yerine sentetik hammaddeler üretiminde önemli yol katetmiştir. Hayvansal güce dayalı ulaşımın yerini motorlu taşıtların alması, ulaşım amaçlı hayvansal üretimi ve bunların beslenmesine yönelik tarımsal üretimi azaltmıştır. Besinsel maddelerin endüstriyel yöntemlerle üretilmesi, tarımsal ürünlerin işleme ve saklanmasıyla yönelik çalışmaların tarım dışı sektörler tarafından yapılmaya başlanması, tarımsal üretimin artmasını sınırlarken, tarımsal gelirin milli gelir içindeki payının azalmasına da neden olmaktadır⁴⁴.

2. Toplam İstihdam ve Nüfusta Tarımsal Nüfus ve İşgücünün Payı

Türkiye'nin tarım ülkesi olarak tanımlanmasında kuşkusuz en büyük neden tarımsal nüfusun yoğunluğudur. Sanayi Devrimini yakalamakta geciken Türkiye'nin nüfusunun %40'ı halen kırsal kesimde yaşamaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak, toplam istihdamın %30'undan fazlasını da tarımsal istihdam oluşturmaktadır.

⁴⁴⁴⁴ DİNLER, s.85.

Tablo 8. İstihdam

	Toplam istihdam	Tarım sektöründe istihdam	Toplam istihdamda tarımın payı (%)
1980	16.523	8.960	54,23
1985	17.547	8.837	50,36
1990	19.323	9.233	47,78
1995	20.394	9.538	46,77
2000	20.579	7.103	34,52
2001	20.367	7.217	35,43
2002	21.658	7.618	35,17
2003	21.147	7.165	33,88
2004	21.791	7.400	33,96
2005	22.046	6.493	29,45

Kaynak: TÜİK, DPT (1995 yılına kadar 12+yaş, 1995 yılından itibaren 15+yaş verilmiştir.)
(<http://tarim.gov.tr> (13.06.2006))

Tablo 8'den de görüleceği üzere 1980'de toplam istihdam içinde %54'lük paya sahip olan tarımsal iş gücü, 1990'da %50'nin altına inerek %47'lere gerilemiş, 2000 yılında ise %34 olarak gerçekleşmiştir.

Toplam istihdamın üçte birinin tarımsal alanda çalışıyor olması, tarımın Türk ekonomisi açısından önemine de işaret etmektedir. Özellikle tüm aile fertleri ve tüm yaş gruplarının birlikte çalışabildiği küçük ölçekli tarımsal işletmeler, istihdam oranları üzerinde yüksek oranda etkilidir. İstihdamın yoğunluğu ile kişi başına düşen milli gelir ve tarımsal milli gelir ve tarımsal kişi başına düşen milli gelir rakamları arasındaki uyumsuzluğun en önemli nedenlerinden biri, tarımsal nüfusun azaltılması yönündeki çalışmaların tam olarak başarılı olamamasıdır. Türk tarımının daha üretken, tarımsal nüfusun yarattığı katma değerinin daha yüksek olduğu bir ekonomi için yapılması gereken

şeylerden biri tarımsal nüfusun azaltılmasıdır⁴⁵. Tarımsal nüfusun eritilmesi ve tarımsal istihdamın aşağıya çekilebilmesi için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Yatılı bölge okulları kurulmak suretiyle eğitim imkanlarının sağlanması, özellikle kırsal nüfusun yoğun olduğu şehirlerin teşvik kapsamına alınması suretiyle sanayi yatırımlarının artırılması ile kente yerleşenlerin istihdamının sağlanması gibi çalışmalar da 1990 yılı genel nüfus sayımına göre tarımsal nüfusun toplam nüfus içindeki payını düşürülebilmiş olsa da, hala gelişmiş ülkelerin oranlarının oldukça gerisinde olduğu muhakkaktır.

3. Dış Ticarete Türk Tarımının Payı

1980 sonrası uygulanan ihracata dayalı büyüme politikalarının bir sonucu olarak sektörde çalışanların alım gücü oldukça düşmüş ancak gerçekleşeceği umulan üretim ve ihracat geliri artışı sağlanamamıştır. Özellikle 1979'dan sonra ürün teslimi ile bedelinin ödenmesi arasında bazen bir yılı aşan sürelerin olması, yükselen enflasyon, yükselen girdi maliyetleri ve yüksek faizler üreticilerin gelirlerinde azalmaya yol açmıştır⁴⁶. Ortalama yıllık %1,5'lik bir nüfus artış hızına karşın üretim faktörlerindeki yukarıda sayılan olumsuz şartlar nedeniyle aynı hızda artış sağlanamaması sonucunda tarımsal ürün ihtiyacı ithalatla karşılanmaya başlanmıştır.

⁴⁵ ACAR, s.94.

⁴⁶ BOR, s.33 -51.

Tablo 9. Dış Ticaret-İhracat (Milyon USD)

Yıllar	Genel İhracat	Gıda Maddeleri	(%)	Tarımsal Hammaddeler	Tarım Ürünleri Toplamı	(%)
1996	23,224	4,556	19,6	392	4,948	21,3
2000	27,775	3,543	12,8	313	3,856	13,9
2001	31,334	3,997	12,8	352	4,349	13,9
2002	36,059	3,668	10,2	384	4,052	11,2
2003	47,253	4,735	10,0	522	5,257	11,1
2004	63,167	5,891	9,3	610	6,501	10,3
2005	73,122	7,623	10,4	589	8,212	11,2

Kaynak:DTM(http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsal_veriler_in dex.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=dis_ticaret.htm) (10.11.2006)

Tablo 9’da da görüldüğü gibi 1996 yılından 2000’li yıllara gelindiğinde toplam ihracatta yaşanan artışa rağmen gıda maddeleri ihracatında düşüş yaşanmıştır. İhracatın azalmasının bir nedeni de, gelişmiş ülkelerde gözlemlenen verim artışı sonucu, tarımsal ürün fiyatlarındaki düşüştür.

Tablo 10. Seçilmiş Ürünlerde Tarım Ürünleri İhracatı (Ton-Bin \$)

	Buğday		Arpa		Mısır		Pirinç	
	Miktar	Değer	Miktar	Değer	Miktar	Değer	Miktar	Değer
1990	24.975	4.384	16.168	2.556	15.382	3.104	1.168	798
1995	232.847	22.669	674.245	46.304	2.337	3.326	943	759
2000	1.782.048	196.308	186.205	20.108	3.963	4.096	5.651	1.788
2001	1.117.969	136.225	158.216	16.189	9.382	8.333	4.191	1.214
2002	55.329	9.781	595.824	58.910	9.019	10.953	2.301	781
2003	938	401	395.988	41.164	11.039	13.105	4.277	1.446
2004	864	359	15	11	10.525	15.805	951	1.267
2005	327.931	52.155	289.394	39.054	132.578	22.325	809	1.022

Kaynak:DTM(http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsal_veriler_indexhtm&curdir=\\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=tarimsal_urunleri_ihracati.htm)
(10.11.2006)

Tablo 10’da görülen seçilmiş ürünlerin ihracat miktar ve rakamları, tarımsal ürün ihracat kalemlerinin en ağırlıklı iki ürünü olan arpa ve buğdayın özellikle 2003 ve 2004 yıllarında 1.000 tonun da altında miktarlarda ihraç edilebildiğini göstermektedir. 2005 yılı ise genel ihracat rakamlarında olduğu gibi ürün bazında ihracat rakamlarında da bir sıçrama yılı olmuş, hemen tüm ürünlerde ihracat katlanarak artmıştır.

Tablo 11. AB Ülkeleri ile Tarım Ürünleri Dış Ticareti (Milyon USD)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
İhracat	1.917	1.551	1.720	1.701	2.127	2.863	2.010
İthalat	697	787	595	828	1.035	1.197	614

Kaynak:TÜİK (ACAR, 2006, 147)

Ayrıca Tablo 11’de de görüldüğü gibi özellikle Türkiye’nin tarımsal ürün ihracatının büyük bölümünün AB ülkelerine yapıldığı göz önüne alındığında AB ülkelerindeki tarımsal ürün talebindeki değişmelerinde nedenine bakmak gerekmektedir. Özellikle ABD ve AB gibi gelişmiş ülkelerdeki doğal ürünlere yönelme ve organik ürün talebinin artması, Türkiye’deki konvansiyonel tarımla yetiştirilen tarım ürünlerinin ihracatını olanaksız hale getirmiştir. Avrupa Birliği Uluslar arası Organik Tarım Hareketleri Federasyonu (IFOAM EU) Grup ve Biyoforumu, Avrupa Parlamentosu Bölgeler Komitesi ve Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi gibi örgütlerin ekolojik ürünlerin toplum tarafından yaygın kullanımının sağlanması yönündeki çalışmaları ve Avrupa Ekolojik Gıda ve Tarım Planı gibi çalışmalar, gelişmiş ülkelerde özellikle ekolojik ürün tüketimine yönelik talebi arttırmaktadır⁴⁷.

Organik/ekolojik tarım konusunda, kimyasal etkilerden henüz etkilenmemiş ya da az etkilenmiş arazi yapısı, dört mevsim güneş ve tarıma uygun iklim koşulları sayesinde iyi bir potansiyele sahip olan Türkiye’de bu konudaki çalışmalar da henüz yeterli düzeyde değildir. Çiftçilerin organik tarım konusunda bilgilendirilmeleri, iklim koşulları ve toprak yapısının uygun olduğu bölgelerde tarımsal işletmelerin organik tarıma yönlendirilmesi, tarımsal meslek kuruluşlarının, Tarım Bakanlığı’nın da desteğiyle organik tarım ürünlerinin iç pazarda yaygınlaştırılması ve üretilecek ürünlere dış pazar bulma konusunda seferber olmaları büyük önem taşımaktadır⁴⁸. İç pazardaki talep artışına bağlı olarak organik üretim konusuna yönelen üreticiler, bu üretim sistemi konusunda bilgilerini ve üretim miktarını arttırarak dış pazarda da yer

⁴⁷ Buğday Ekolojik Yaşam Dergisi, Ekolojik Yaşamı Destekleme Derneği, Buğday Basın Yayın Ltd.Şti. Temmuz-Ağustos 2006 Sayı:38.

⁴⁸ Meral ÖZKAN, “Avrupa Birliği ve Dünyada Organik Tarım”, Tarım ve Mühendislik Dergisi, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayın Organı, Ankara, 2004, s.69-70-71.

bulabileceklerdir. Çevreye ve çevre korumaya verilen önemin arttığı AB ülkelerinde organik ürünlerle Türk gıda malları da daha geniş yer bulabilecektir. Organik ürünlerin gelişmiş ülkelerde ayrı raflarda ve diğer ürünlere nazaran iki – üç kat daha fazla fiyattan alıcı bulabildikleri de düşünüldüğünde dış ticarete gıda maddeleri ihracatı konusunda yaşanan olumsuzlukların bir kısmının organik/ekolojik tarıma yönelme ile giderilebileceği görülmektedir⁴⁹.

Tablo 12. Dış Ticaret-İthalat (Milyon USD)

Yıllar	Genel İthalat	Bir Önceki Yıla Göre Artış	Gıda Maddeleri	Tarımsal Hammaddeler	Tarım Ürünleri Toplamı	Bir önceki yıla göre artış
2000	54,503		2,133	2,023	4,156	
2001	41,399	-24,0	1,487	1,593	3,080	-25,9
2002	51,554	24,5	1,912	2,083	3,995	29,7
2003	69,34	34,5	2,791	2,474	5,265	31,8
2004	97,54	40,7	3,089	2,969	6,058	15,1
2005	116,048	19,0	3,245	3,155	6,400	5,6

Kaynak: DTM

Tablo 12’de görülen ithalat rakamları, Türkiye’nin ithalatında yaşanan yükselme ile tarım ürünleri ithalatında yaşanan yükselmeyi göstermektedir. 2000, 2001, 2002 ve 2003 yıllarında genel ithalat rakamları ile yakın bir değişim oranı sergilediği gözlenen tarımsal ürünler ithalatının, özellikle 2004 yılında ithalatta yaşanan büyük oranlı artışın oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. 2005 yılında da 2004 yılında olduğu gibi genel ithalata oranla daha az oranda artan tarım ürünleri ithalatının seyirinde, tarımsal alanda yapılan yapısal değişikliklerin etkisinin olduğu söylenebilir. Ancak burada genel ithalattaki artışın hem sanayi hammadde ithalatı artışının hem de otomotiv ithalatındaki

⁴⁹ ACAR, s.159.

artışın büyük rakamlara ulaştığı 2004 ve 2005 yıllarında, GSMH'deki artışın da yüksek olduğunun hatırlatılması gerekir.

B) IMF NİYET MEKTUPLARINDA TARIMSAL DESTEKLEMELER

DGD öncesi dönemde yapılan tarımsal desteklerin çeşitliliği tarımsal desteklemelerin bütçe üzerindeki yükünün gün geçtikçe artmasına neden olmaktadır. Desteklemelerin ürün bazında farklılık göstermesi ve üretime bağlı olması bütçede oluşacak tarımsal destekleme kaynaklı yükü öngörebilmeyi engellemektedir.

Kasım 1999 krizini yaşayan Türkiye ekonomisini tekrar toparlamak amacıyla başvurulmuş Uluslararası Para Fonuna (IMF) yazılan 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda; uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikalarına ilişkin tespit ve yapılması düşünülen çalışmalar, mektubun 40. maddesine şu şekilde yansımıştır;

“Halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının bir çok bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün Bunların ötesinde, bu politikalar, son yıllarda ortalama olarak GSMH'nin %3'ü gibi bir maliyet ile 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 sistemi ile değiştirmektir⁵⁰.”

Bu mektubu müteakiben yaşanan ekonomik değişimle birlikte tarımsal alanda yapılan kredi desteklemeleri son bulmuştur. Niyet mektubunda yer alan tedbirlerin bir kısmı gündeme alınabilmişse de büyük bir kısmı uygulanamamıştır. Sonuç olarak nominal değerlere bakıldığında %10 civarı artmış olan tarımsal desteklemelerin alınan tedbirlerin etkisiyle döviz bazında düşmeye başladığı görülmüştür.

Yıllarca sürekli artan bir gider kalemi olmaktan kurtulamayan tarımsal desteklemelerin bütçe üzerindeki bu olumlu değişimini sağlayan en önemli etkenin sübvansiyonlu banka kredilerinin durdurulması ve yeniden yapılandırılarak ödeme planına bağlanmak suretiyle tahsilinin sağlanmasıdır. Nitekim 22 Haziran 2000

⁵⁰ Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, IMF Başkanı Sn. Michel Camdessus'a hitaben verilen 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu, Ankara, 1999, <http://www.belgenet.com/eko/mektup.html>.(28.04.2006)

tarihinde IMF'ye verilen ek niyet mektubunun 22. maddesinde bu konu şu şekilde dile getirilmiştir;

“Bu alanda program kapsamında bazı önemli yapısal değişiklikler halihazırda gerçekleştirilmiş olup, bu değişikliklerin en önemlisi devlet bankalarınca sağlanan kredi sübvansiyonlarının kaldırılmış olmasıdır. Sübvansiyonların kaldırılmış olmasının etkileri, makroekonomik koşullardaki iyileşmenin yol açtığı kredi-tarımsal krediler de dahil olmak üzere- faiz oranlarındaki keskin düşüş ile hafifletilmiştir⁵¹. “

Yıllar itibariyle Tarımsal Destekleme tutarları ve döviz karşılıklarının yer aldığı Tablo 2'nin tetkikinde tarımsal destekleme tutarlarının 2000 yılından önceki beş yıl boyunca sürekli olarak artmış olmasına rağmen ilk defa azalmaya başladığı görülecektir.

Bu azalışta destek çeşitliliğinin azaltılması da muhakkak ki önemli rol oynamıştır. Türkiye'de tarım sektörüne yapılan toplam desteklerin yer aldığı Tablo 2 incelendiğinde 2000 yılından itibaren bir çok destekleme türüne ilişkin giderlerin sabit tutulduğu, bazılarının ise azaltılmaya başlandığı görülecektir.

Tablo 13. Tarımsal Desteklerin GSMH'ya Oranı .

YILLAR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GSMH (MİLYARTL) CARİ FİYATLARLA	7.854.887	14.978.067	29.393.262	53.518.332	78.282.967	125.596.129	179.480.078
GSMH (MİLYAR USD)	171,7	183,7	193,2	204,8	186,6	200,5	146,1
TOPLAM DESTEK (MİLYAR USD)	5,1	2,7	3,4	3,2	2,9	1,4	1,8
DESTEĞİN GSMH'YE ORANI (%)	3,0	1,5	1,8	1,6	1,6	0,7	1,2

Kaynak:DPT, TKB, Hazine Müsteşarlığı

Tarımsal desteklemelerin GSMH'ye oranına ilişkin yukarıdaki Tablo 13'de yer alan oranlar, DGD öncesi dönem olan 2001 yılından önceki yıllarda tarıma yapılan destekleme tutarlarının GSMH'ye oranının DGD sonrası dönemde azaldığını göstermektedir.

⁵¹ Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, IMF Başkanı Sn. Horst Köhler'e hitaben verilen 22 Haziran 2000 tarihli Ek Niyet Mektubu, Ankara, 1999, <http://www.belgenet.com/eko/ekmektup.html>.(28.04.2006)

III. DGD PİLOT BÖLGE UYGULAMASI

A) AMAÇLAR

IMF'ye verilen 9 Aralık 1999 tarihli "Niyet Mektubu"nda tarım politikaları ile ilgili 40. maddede, uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikalarının fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi olmadığına değinilmekte ve tarım reformu programının orta vadeli amacı olan mevcut destekleme politikalarını safhalar halinde değiştirerek, fakir çiftçileri hedef alan DGD sistemine geçileceği belirtilmektedir. Uygulamaya geçiş aşamasında öncelikle 2000 hasat yılında pilot program uygulamaya konularak, bu çalışmanın sonuçlarına göre 2001 yılında ülke çapında yaygınlaştırılacağı ve 2002 yılı sonuna kadar da tamamlanacağı bildirilmektedir.

Bu kapsamda 1999/13759 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan "Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destekleme Kurulu" nun yaptığı çalışmalar neticesinde 14.03.2000 tarih ve 23993 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile pilot uygulamanın başlamasına karar verilmiştir. Pilot uygulamanın amaçları da şu şekilde sıralanmıştır;

- Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin ülke genelinde yaygınlaştırılmasını sağlamak,
- Ülke genelinde üreticilerin gerçek kayıtlarının yapılmasını sağlamak,
- Yürürlükteki mevcut tarımsal desteklerin gerçek üreticilere ulaşmadığı ve desteklerin zamanla kaldırılarak ülke ekonomisine getirdiği aşırı finansman yükünü azaltmak,
- Tarımsal desteklerin kaldırılması sürecinde küçük üreticilere parasal destek sağlayarak sosyal dengeyi sağlamak,
- 2003 yılından itibaren elde edilen çiftçi kayıtlarına dayalı olarak doğrudan gelir desteğinden ürün planlaması ve ihracata yönelik ürün desteklerine yönelik olarak yararlanmak,

- Elde edilen çiftçi kayıtlarının her sene güncelleştirilerek sağlıklı tarım politikalarının oluşturulması ve özellikle Avrupa Birliğine giriş için gerekli zemini hazırlamak,
- Fiyatların serbest piyasada oluşmasını sağlamak.

Bu amaçla 2000/14 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Uygulama Tebliği ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca “Hedef Çiftçilere Pilot Bölgelerde Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Kayıt Sisteminin Oluşturulması Projesi” adıyla, Ankara İli Polatlı İlçesi, Trabzon İli Sürmene ve Akçaabat İlçesi, Adıyaman İli Merkez İlçe ve Kahta, Antalya İli Serik ve Manavgat İlçelerini kapsayan bir pilot çalışma başlatılmıştır.

B) UYGULAMA VE SONUÇLAR

Pilot Çalışmada, çiftçilere DGD ödemeleri arazi üzerinden 199 dekara kadar olmak üzere, dekara 5-USD karşılığı Türk Lirası olarak gerçekleştirilmiştir. Pilot İl ve İlçelerde toplam 9.677 çiftçiye 471,064 dekar arazi için toplam 2,3 Milyon ABD doları ödeme yapılmıştır. Pilot uygulamada yapılan ödemeler Polatlı, Serik ve Manavgat ilçelerinde arazi sahiplerine, Adıyaman Merkez, Kahta, Sürmene ve Akçaabat ilçelerinde ise arazisini işleyen ve/veya kiralama yoluyla üretim faaliyetinde bulunan, üretici belgesi olan ve hedef çiftçi olarak belirlenen üreticilere yapılmıştır⁵².

Pilot uygulamanın sonuçları, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü (TEAE) tarafından değerlendirilerek iki ayrı rapor haline getirilmiştir. Birinci rapor uygulama safhası, karşılaşılan sorunlar, uygulamanın olumlu olumsuz yönleri, ikinci rapor ise izleme ve değerlendirmeleri içermektedir. Bu değerlendirmelere göre Trabzon ve Antalya'daki hedef üreticiler küçük aile işletmesi özelliği taşımakta, Adıyaman ve Polatlı'daki işletmeler ise diğer pilot bölgelerin ve ülke ortalamasının üzerinde bir arazi varlığına sahip bulunmaktadır. Yapılan çalışmalarda, ödemelerin Trabzon'da %52'si Polatlı'da ise %90'ı bitkisel ve hayvansal üretimde kullanılmış kalan kısmı ailelerin diğer harcamalarının finansmanında kullanılmış olduğu tespit edilmiştir.

⁵² Funda GENÇLER, Türk Tarımı Açısından Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi:Akhisar İlçesi Örneği, Yüksek Lisans Tezi (Yayınlanmamış), Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir, 2002, s.60.

Pilot uygulamanın ilk sonuçları ile ilgili bulgular DGD ödemelerinin üreticilerin girdi maliyetlerinin bir kısmını karşıladığı ancak yeterli olmadığını, girdi sübvansiyonlarının tamamen kaldırılması durumunda girdi kullanımında gerilemeler olabileceğini, bu durumda da özellikle küçük aile işletmelerinin aile gelirlerinde azalma olacağını göstermektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UYGULAMA SONUÇLARI VE UŞAK İLİ UYGULAMASI

I. UŞAK İLİ GENEL TANITIMI

Uşak ili, Anadolu'nun batısında, Ege Bölgesi'nin İç Anadolu Bölgesi ile birleştiği, doğusunda Afyonkarahisar, batısında Manisa, güneyinde Denizli, Kuzeyinde ise Kütahya illeri ile çevrilmiş 5.344 km² yüzölçümüne sahip küçük bir ilimizdir. Arazinin %45 gibi büyük bölümünde sulu ve kuru tarım yapılması imkanı bulunan ilde tarımsal yatırımlardan çok sanayi yatırımları ön plana çıkmıştır. İzmir, Denizli, Afyonkarahisar gibi büyük sanayi illerinin yakınında olması ve hammadde ve pazarlara ulaşım kolaylıkları gibi nedenlerle, ticaret ve sanayi alanında önemli yatırımlara sahip bir ilimizdir. 137.000 kişilik bir nüfusa sahip olan Uşak ilinin kayıtlı 24.230⁵³ çiftçisi vardır.

Sanayi ve özel sektör yatırımlarına yatkın bir il olmasının yanı sıra, 5084 sayılı Teşvik kanunu sayesinde, özellikle son yıllarda çok sayıda yeni sanayi yatırımı için çalışmalar başlamıştır. Bu nedenle daha çok bir sanayi ili olarak tanımlayabileceğimiz Uşak ilindeki tarımsal yapı ve tarımsal desteklemeler ayrı bir önem taşımaktadır. Sanayi yatırımları konusunda deneyimli iş gücü ve girişimcilere sahip olan Uşak ilinin yatırımcı kimliğinin tarımsal yatırımlar ya da tarımsal sanayi yatırımları yönünden incelenmesi, tarımsal destekleme politikalarının eksik yada yetersiz yönlerinin ortaya konmasında fikir edinmemizi sağlayacaktır.

⁵³ Çiftçi sayısına ilişkin rakamlar Uşak İl Tarım Müdürlüğü'nden alınmış olup mülkiyete göre hesaplanmış 1991 yılı Genel Tarım Sayımı rakamlarıdır.

II. UŞAK'TAKİ COĞRAFİ, FİZİKSEL, TİCARİ VE TARIMSAL YAPI

Uşak ilinin tarımsal yapısını coğrafi, iklimsel ve sosyal ve demografik yönlerden incelememiz gerekir. Bu yüzden öncelikle tarihsel, biyofiziksel, coğrafi, demografik ve sosyo-ekonomik özellikleri ile ili tanıyıp, mevcut tarımsal yapının analiz edilmesi gerekir. Tarımsal işletmeler ve ürünlerle, tarımsal destekleme ödemelerinden Uşak iline aktarılan kaynağın, hangi alanlarda yoğunlaştığı ve bu kaynak aktarımından hangi kesimin daha fazla yararlandığını, mevcut destekleme politikalarının ve DGD'nin etkinliğini ve hedef kitleye ulaşp ulaşmadığını yapacağımız ampirik çalışma ile ortaya koymaya çalışacağız.

A) UŞAK İLİNİN COĞRAFİ KONUMU VE ARAZİ DURUMU

Uşak İli, İç Batı Anadolu eşiğinde 38°-39° kuzey enlemleri ile 28°-29° doğu boylamları arasındadır. İl arazisinin niteliğine göre dağılımına bakıldığında toplam yüzölçümünün yarısına yakın kısmının işlenen tarım arazisi vasfında olduğu görülmektedir⁵⁴. İl agro-ekolojik⁵⁵ olarak üç farklı alt bölgeye ayrılmaktadır. I. alt bölge 1.333 m² yüzölçümüne sahip olan merkez ilçenin, II. alt bölge 1.549 m² yüzölçümüne sahip olan Sivaslı ve Banaz ilçelerinin, III. alt bölge 2.459 m² yüzölçümüne sahip olan Ulubey, Eşme ve Karahallı ilçelerinin bulunduğu bölgeler olarak ayrılmıştır. İlgili bölgelerin toplam tarım alanlarına bakıldığında I ve III. alt bölgelerin daha çok tarım alanına sahip olduğu görülmektedir.

1. Fiziki – Coğrafi Yapı

Uşak ilinin genel arazi dağılımına ilişkin Tablo 14'e bakıldığında işlenen tarım arazisi ile ormanlık-fundalık arazinin yüzölçümlerinin birbirine çok yakın olduğu görülmektedir. İlin kuzey-güney doğrultusunda ilerleyerek Büyük Menderes nehrine katılan Banaz çayı ile ilin kuzeybatısından batısına doğru ilerleyen Gediz nehrinin yanı sıra, Kusura Deresi, Koca Dere, Yavru Çayı ve Demirler Deresi, tarımsal sulamada önemli bir yere sahiptir. Uşak il merkezinden de geçen dokuzsele çayı ise sanayi atıkları

⁵⁴ Uşak Tarım Master Planı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Uşak İl Tarım Müdürlüğü, Uşak, 2002,

⁵⁵ Agro-Ekolojik bölgelendirme, bir bölgenin arazi uygunluğu ile potansiyel üretim ve çevresel etki bakımından benzer özelliklere sahip alt alanlara bölünmesini ifade eder (Uşak Tarım Master Planı)

ve evsel atıklar nedeniyle tarımsal sulamada kullanılmak bir tarafa, geçtiği bölgelerdeki tarımsal üretim için olumsuz etkilere neden olmaktadır.

Su kaynakları konusunda zengin olan ilin sulu tarım konusunda yeterli orana erişememesinin en önemli nedeni, akarsuların barajlar ve sulama kanalları vasıtasıyla dağıtımını konusundaki yetersiz altyapıdır. Sulama konusunda akarsulardan daha çok sondaj kuyuları vasıtası ile yer altı sularından faydalanılması ve yer altı sularının küçük çiftçilere maliyetinin yüksek oluşu, sulu tarım yapılabilecek durumdaki tarım arazilerinde de kuru tarım yapılmasına neden olmaktadır.

Tablo 14. Uşak İli Arazilerinin Niteliklerine Göre Dağılımı

Kullanım Şekli	Alan Hektar (Ha)	%
I. İşlenen Arazi	242.114	
a) Sulu Tarım Arazisi	13.477	45,3
b) Kuru Tarım Arazisi	228,637	
II. Çayır – Mera Arazisi	36,837	6,9
III. Ormanlık – Fundalık	236,678	44,3
IV. Tarım Dışı Kullanılmayan	18.771	3,5
TOPLAM	534.400	100

Kaynak : Uşak Tarım İl Müdürlüğü (<http://usak-tarim.gov.tr>)(10.11.2006)

2. İklim, Yağış ve Bitki Örtüsü

Ege bölgesinden İç Anadolu bölgesine geçiş yolları ortasında kalan Uşak ilinin iklimi de geçiş iklimidir. Yarı kurak, yarı nemli bir iklim tipi görülmektedir. Yağışların daha çok kış aylarında olması nedeniyle özellikle Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında su sıkıntısı yaşanmaktadır. İlin I., II. ve III. alt bölgelerinin bitki örtüsü dağılımı birbirinden farklıdır (Tablo 15). Bunun nedeni alt bölgelerdeki coğrafi yapı (dağlık, ovalık oluşu, dere ve akarsu durumu vs.) ve iklim yapısıdır. En fazla yağış alan ilçe II.

alt bölgede yer alan Banaz ilçesi, en az yağış alan bölge ise III. alt bölgede yer alan Karahallı ilçesidir⁵⁶.

Tablo 15. Uşak İli Genel Arazi Dağılımı

Bölgeler	Tarım Alanı (Ha)	Çayır Mera (Ha)	Orman Funda (Ha)	Tarım Dışı (Ha)	Toplam Yüzölçümü (Ha)
I. Alt Bölge Merkez İlçe	87.798	3.120	39.432	6.597	136.947
II. Alt Bölge Banaz-Sivaslı	61.307	4.561	85.603	3.429	154.900
III. Alt Bölge Eşme-Ulubey-Karahallı	93.009	29.156	111.643	8.748	242.553
TOPLAM	242.114	36.837	236.678	18.771	534.400

Kaynak; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uşak Tarım İl Müdürlüğü, Tarım Master Planı 2002.

Uşak ilinin doğal bitki örtüsünde ağaçlı bozkır egemendir. Tabanı kuru olan kesimlerde ağaçlar seyrekleşir, yamaçlarda kızılçam, daha yukarılarda ise karaçam ormanlarına rastlanır.

⁵⁶ Uşak İli Tarım Master Planı, s.15.

B) UŞAK İLİNİN DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ

Tablo 16. Uşak İli Alt Bölgeleri Nüfus Dağılımı

Alt Bölgeler	Bölge İlçe Nüfusu	Köyler Nüfusu	Toplam Nüfus
I. Alt Bölge Merkez İlçe	124.042	41.778	165.820
II. Alt Bölge Banaz – Sivaslı	24.254	46.707	70.961
III. Alt Bölge Eşme-Karahallı-Ulubey	24.200	54.969	79.169
Toplam	172.496	143.454	315.950

Kaynak; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uşak Tarım İl Müdürlüğü, Tarım Master Planı 2002.

Uşak ilinin 2000 yılı verilerine göre toplam nüfusu 322.654'tür⁵⁷. I. alt bölgede merkez ilçenin bulunması nedeniyle nüfus yoğunluğu daha fazla II. alt bölge ile III. alt bölge arasında nüfus açısından fazla fark olmadığı gibi, yüzölçümlerinin de yakın olması nedeniyle nüfus yoğunluğu açısından da fazla fark bulunmamaktadır⁵⁸.

⁵⁷ [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.doc\(30.04.2007\)](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.doc(30.04.2007))

⁵⁸ Uşak İli Tarım Master Planı, s.23

Tablo 17. Uşak İli Arazi Büyüklüğüne Göre Çiftçi Sayısı

ARAZİ BÜYÜKLÜĞÜ	ÇİFTÇİ SAYISI	TOPLAM ÇİFTÇİ SAYISINA ORANI	ALAN	TOPLAM TARIM ARAZİSİNE ORANI
0 - 5 da	792	3.27	2.479	0.21
5 -10 da	1.855	7.66	14.128	1.20
10 – 20 da	4.386	18.10	65.308	5.52
20 – 50 da	8.973	37.03	297.336	25.15
50 – 100 da	5.566	22.97	390.644	33.04
100 - 200 da	2.233	9.22	298.505	25.25
200 - 500 da	418	1.73	109.240	9.24
500 - 1000 da	6	0.02	3.352	0.28
1000 - 2500 da	1	0.00	1.180	0.10
Toplam	24.230		1.182.172	

Kaynak; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uşak İl Tarım Müdürlüğü, Proje ve İstatistik Şube Müdürlüğü, Proje ve ÇKS Birimi

Çiftçi sayısı olarak, Tablo 17’yi incelersek, il genelindeki çiftçilerin % 66 gibi büyük bir çoğunluğunun 50 dekar ve altında araziye sahip olan çiftçilerden oluştuğunu görürüz. Türkiye geneli arazi dağılımından çok da farklı olmayan Uşak ili arazi dağılımı, ilde büyük tarımsal yatırımlar yapılmasının da önünde en önemli engel olarak görülmektedir.

C) UŞAK İLİNİN TARIMSAL YAPISI

1. Tarımsal İşletme Büyüklükleri

Tarımsal işletme büyüklüklerine göre çiftçi sayılarını incelediğimiz Tablo 17'deki dağılıma yakın bir dağılımı, tarımsal işletme büyüklüklerine göre tarımsal arazi varlığını incelediğimiz Tablo 18'de de görebiliriz.

Tarımsal işletmelerin küçük ve parçalı arazilere sahip olmasına bağlı olarak Uşak ilinde, öztüketime yönelik üretim yapılması, sermaye birikiminin sınırlı olması, modern teknoloji uygulamalarının yapılamaması, tarım arazilerinin ekonomik üretim yapılamayacak derecede küçülmesi, üretimin aile işletmeciliğinin ötesine geçememesi gibi yapısal sorunlar yaşanmaktadır.

Tablo 18. Arazi Büyüklüğüne Göre Tarımsal İşletme Dağılımı Türkiye-Uşak

	TÜRKİYE GENELİ (%)	UŞAK İLİ (%)
0-2 Ha. Araziye Sahip İşletmeler	33,36	18,79
2-5 Ha. Araziye Sahip İşletmeler	31,46	34,13
5-20 Ha. Araziye Sahip İşletmeler	29,36	42,41
20 Ha ve Daha Fazla Araziye Sahip İşletmeler	5,81	4,62
Ortalama İşletme Büyüklüğü	5,90	6,68

Kaynak : TÜİK (<http://tuik.gov.tr/istatistikler> (22.11.2006))

2. Tarımsal Makine Varlığı

Traktör başına tarım alanı büyüklüğü açısından hem Türkiye, hem az gelişmiş ülkeler, hem de Dünya ortalamasının üzerinde bir orana sahip olan Uşak ilinde traktör sayısı ve tarımsal makineleşme açısından sıkıntı görülmemektedir. 1991 Yılı Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) istatistiklerine göre özgül traktör yoğunluğu (traktör/1000ha) Avrupa'da 75, Kuzey Amerika'da 25, Gelişmiş Ülkelerde 31,5,

Gelişmekte Olan Ülkelerde 6,8, Dünya Ortalaması ise 18,2'dir. Türkiye genelinde bu rakam 25,3 olarak görülmektedir⁵⁹. Tablo 19'da da görüldüğü gibi Uşak ili özgül traktör yoğunluğu Türkiye ortalamasının oldukça üzerindedir.

Tablo 19. Uşak İli Traktör Verileri

Bölgeler	Tarım Alanı	Traktör Sayısı (Adet)	Özgül Traktör Yoğunluğu (Traktör/1000Ha.)	Traktör Başına Alan (Ha.)
I. Alt Bölge	87.801	2.952	33,6	29,7
II. Alt Bölge	61.307	2.821	46,0	21,7
III. Alt Bölge	93.006	9.348	41,0	22,3
Toplam	242.114	9.348	41,0	24,3

Kaynak: Uşak Tarım İl Müdürlüğü

Ancak, mevcut traktörlerin tarım alet ve ekipmanları açısından yetersiz olması, traktörlerden olması gerekenden daha az verim alınmasına neden olmaktadır. Tarımsal alet ve makinelerin birçoğunun traktörle birlikte kullanıldığı düşünüldüğünde Tablo 20'de görülen tarımsal makine varlığı, pülverizatör dışında oldukça azdır. Diğer taraftan, traktörü olan çiftçilerin birbirlerinden alet-makine ihtiyacını giderdikleri ve ziraat odalarının elinde bulunan alet ve makineleri gerektiğinde çiftçilere tahsis ettiği göz önüne alındığında traktörü olan çiftçilerin makine sıkıntısının olmayacağını da söyleyebiliriz.

⁵⁹ <http://www.usak-tarim.gov.tr/faaliyetler.htm> (24.12.2006)

Tablo 20. Uşak ili Tarımsal Makine Varlığı

İLÇE	TRAKTÖR	MİBZER	GÜBRE DAĞITICISI	PÜLVERİZATÖR	SELEKTÖR
MERKEZ	3.118	1.267	1.620	2.095	7
BANAZ	1.903	101	130	1.539	3
EŞME	2.766	62	605	3.840	2
KARAHALLI	390	120	170	1.560	2
SİVASLI	1.423	448	448	730	3
ULUBEY	1.685	800	950	1.617	7
TOPLAM	11.285	2.798	3.923	11.381	24

Kaynak: Uşak Tarım İl Müdürlüğü

3. Tarımsal Ürün Deseni

a) Bitkisel Üretim

Tablo 21. Tarım Arazilerinin Ürün Grupları Üzerinden Dağılımı

ÜRÜN GURUBU	ALAN(ha)	%
HUBUBAT	135.201	57,40
YEMEKLİK BAKLAGİL	48.798	20,72
ENDÜSTRİ BİT.	12.931	5,49
YEM BİTKİLERİ	10.270	4,36
SEBZE	6.878	2,92
MEYVE	4.174	1,77
BAĞ	5.191	2,20
NADAS ALANI	12.103	5,14
TOPLAM	235.146	100,00

Kaynak: Uşak Tarım İl Müdürlüğü

Uşak ili sulanabilir tarım arazilerinin oranına paralel bir tarımsal üretim desenine sahiptir. Ürün çeşitliliği, Ege bölgesi ile İç Anadolu bölgesi arasında bir geçiş iklimine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Diğer Ege Bölgesi illerinden en önemli farkı ise endüstri bitkilerinin, ürün deseni içindeki yerinin küçük oluşudur.

En çok yetiştirilen tarımsal ürünlere bakıldığında arpa, buğday ve nohut Eşme dışındaki tüm ilçelerde en çok yetiştirilen ilk üç ürün olarak karşımıza çıkarken Eşme’de nohutun yerini tütün almaktadır⁶⁰.

Tablo 22. Uşak İli En Çok Yetiştirilen Tarım Ürünlerinin Üretim Miktarları(ha)

İLÇE	ARPA	BUĞDAY	NOHUT	HAŞHAŞ	TÜTÜN
MERKEZ	37.000	22.000	16.500	376	50
BANAZ	3.000	12.000	9.000	350	-
EŞME	11.658	10.400	3.200	880	4.500
KARAHALLI	4.000	3.000	2.400	1.000	700
SİVASLI	4.800	6.900	7.600	114	210
ULUBEY	17.600	4.400	8.000	275	1.400
TOPLAM	78.058	58.700	46.700	2.995	6.860

Kaynak:: Uşak Tarım İl Müdürlüğü (17.05.2007)

b) Hayvansal Üretim

aa) Et Üretimi

Uşak ilinde büyükbaş ve küçükbaş hayvansal üretim konusundaki en önemli sıkıntı mera arazilerinin azlığıdır. Büyükbaş hayvan üretimi ve ticareti konusunda II. alt bölgede yer alan Banaz ilçesindeki et kombinası, Kümes hayvancılığı konusunda ise Eşme ilçesinde bulunan işleme tesislerinin ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli çiftçilere sözleşmeli üretim yaptırması nedeniyle Eşme ve Eşme ilçesine yakın olan Ulubey ilçesi ile Merkez ilçede kanatlı hayvan üretimi konusunda önemli yatırımlar mevcuttur.

⁶⁰<http://www.usak-tarim.gov.tr/faaliyetler.htm> (24.12.2006)

Tablo 23. Uşak İli Hayvan Varlığı

İLÇE ADI	BÜYÜK BAŞ	KÜÇÜK BAŞ		TOPLAM	KANATLI
	SİĞİR	KOYUN	KEÇİ		
MERKEZ	29.480	70.934	23.100	94.034	250.000
BANAZ	17.480	24.150	6.940	31.090	9.000
EŞME	14.150	81.296	10.226	91.522	734.000
KARAHALLI	696	11.000	3.000	14.000	-
SİVASLI	5.965	17.100	4.200	21.300	81.691
ULUBEY	11.795	21.575	12.640	34.215	315.000
TOPLAM	79.566	226.055	60.106	286.161	1.389.691

Kaynak: Uşak Tarım İl Müdürlüğü (17.05.2007)

İl olarak Türkiye'nin toplam et üretiminin %1'e yakın kısmı Uşak ilinden sağlanmaktadır. Canlı hayvanların yem ihtiyaçları da yine ilde kurulu yem fabrikalarından karşılanmaktadır⁶¹.

bb) Süt Üretimi

Türkiye genelinde büyükbaş hayvancılığın gelişmesinin önündeki en büyük engeller, işletmelerin küçük olması nedeniyle verimli üretim yapamaması ile çıktı ve girdi fiyatlarındaki istikrarsızlıklardır. Bunun yanında hayvan envanterinin genetik kalitesinin göreceli düşük olması da süt ve et veriminin düşük olmasının diğer bir önemli nedenidir. Son yıllarda birliğe kayıtlı süt üreticilerine sağlanan sübvansiyonlu krediler ve yatırım olanaklarının artması ile birlikte özellikle damızlık süt sığırcılığı konusunda yatırımlarda artış yaşanmaya başlamıştır.

⁶¹ Uşak İli Tarım Master Planı, s.32.

Süt üretimi konusunda Uşak ili özelinde de yaşanan sıkıntılar Türkiye genelindeki sıkıntılarla aynıdır. Az sayıda ve genetik kalitesi düşük hayvanlarla yapılan süt üretimi, son yıllardaki büyük montanlı yatırımlarla arttırılmaya çalışılmaktadır.

D) UŞAK'TA TARIM EKONOMİSİ

1. Tarımın GSYH'deki Yeri

Uşak'ta iktisadi faaliyet kollarına göre GSYH verilerine bakıldığında iktisadi faaliyet kollarından tarımın payı % 26,5' dir. Türkiye ölçeğinde bu rakam 11,4'dür⁶².

5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki hakkındaki yasa ile teşvik kapsamına alınan Uşak ilinde, sanayi ve tarımsal sanayi yatırımlarının artacağı beklenmektedir.

Tablo 24. Uşak İli İktisadi Faaliyet Kollarının GSMH'den Aldığı Pay

Sektör	Türkiye (%)	Uşak (%)
Tarım	11,4	26,50
Sanayi	23,0	12,75
Hizmetler	65,6	60,75
TOPLAM	100,0	100,0

Kaynak: Uşak Tarım İl Müdürlüğü (17.05.2007)

2. Tarımsal Sanayi

Tablo 22'de de görüldüğü gibi, tarımsal sanayi ürünü üretimi çok düşük olan Uşak ilinde tarımsal sanayi yatırımları da buna paralel olarak az miktardadır. Türkiye'nin ilk şeker fabrikası olan Uşak Şeker Fabrikası; Uşak, Kütahya, Afyon, Denizli ve Manisa illeri topraklarında yapılan 60-80 bin dekar kadar arazideki 250-300 bin ton pancar üretimini işlemektedir. 1998 yılından itibaren AB uyum sürecinde kota

⁶²<http://www.usak-tarim.gov.tr/faaliyetler.htm>

uygulanmasına geçilmesi nedeniyle üretimi oldukça düşmüş olan Uşak Şeker Fabrikası, 27 resmi şeker fabrikası içinde üretimi en düşük olan fabrikadır⁶³.

3. Tarımsal Desteklemeler

Uşak ilinde 2006 yılında uygulanan destekleme verilerinin yer aldığı Tablo 25’de görüldüğü üzere il çiftçilerinin yararlandığı tarımsal desteklemelerin içinde en büyük payın DGD olduğu görülmektedir. Tarımsal desteklemede bitkisel üretim konusundaki diğer desteklemeler de DGD sisteminde olduğu gibi, arazi büyüklüğü dikkate alınarak dekar üzerinden verilmekte olduğundan mazot ve gübre desteklerinden yararlanan çiftçi sayıları ile DGD sağlanan çiftçi sayıları aynıdır.

Tarımsal işletme sayısı 26.484 olan Uşak’ta DGD’den yararlanan çiftçi sayısının 26.667 olması, aynı işletmeyi birlikte işleyen aile bireylerinin DGD başvurularını ayrı ayrı yaptıkları şeklinde açıklanmaktadır. Buradan hareketle Tablo 25’de verilen “toplam çiftçi sayısına oran” sütununda yer alan bilgiler toplam çiftçi sayısının DGD’den yararlanan çiftçi sayısı olarak dikkate alınması suretiyle hesaplanmıştır.

Pirim ve Hayvancılık konularındaki desteklemenin oldukça az olmasının en önemli nedeni ilde hayvancılığın bitkisel üretimin çok gerisinde kalmış olmasıdır.

⁶³ Uşak İli Tarım Master Planı, s.27.

Tablo 25. 2006 Yılında Uşak İlinde Yapılan Destekleme Ödemeleri

Desteğin Adı	Yararlanan çiftçi sayısı	Destekleme Miktarı (000 YTL)	Toplam Çiftçi Sayısına Oranı
DGD	26.667	16.217,00	100,00
Mazot Desteği	26.667	4.628,00	100,00
Gübre Desteği	26.667	3.422,00	100,00
Prim Destekleri	-----	2.125,30	0,00
Hayvancılık Destekleri	-----	7.652,00	0,00
Yem Bitkileri Desteği	2.983	2.758,00	11,19
Kırsal Kalkınma Destekleri	4	695	0,01
Tarımsal Enerji Desteği	145	19,8	0,54
Sertifikalı Tohum Desteği	488	609	1,83
İl Özel İdaresi Proje Destekleri	-----	663	0,00
Bakanlık Yatırımı	-----	4.689,00	0,00
SRAP Proje Destekleri	-----	228	0,00
TOPLAM		43.706,10	0,00

Kaynak :Uşak İl Tarım Müdürlüğü, (<http://www.usak-tarim.gov.tr/faaliyetler.htm> (30.04.2007))

III. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ UŞAK İLİ UYGULAMASI

Tarımsal yapı, bitki örtüsü, iklim, arazi dağılımı ve işletme büyükleri açısından Türkiye geneli ile yakın özelliklere sahip olan Uşak ilinde, bitkisel üretim konusunda verilmekte olan DGD uygulamasının incelenmesi, Türkiye geneli hakkında da bir fikir verecektir. Konuyla ilgili olarak yapılan araştırmalar, hem yapılan anket çalışmaları hem de ilgili kesimlerle yapılan görüşmelerle oluşturulmuş olup uygulama sonuçlarının hem sosyal hem ekonomik yansımalarının nedenlerine değinilmeye çalışılmıştır.

A) UŞAK İLİ DGD ARAŞTIRMASI

Uşak ilinin tarımsal yapısında DGD'nin etkilerini ve üreticiler ve ödemeye aracı kurum çalışanları ile yapılan üç farklı anketle hazırlanmış bir araştırma ile ortaya koymaya çalışacağız.

1. Yöntem ve Örnekleme Seçimi

Araştırma yöntemi olarak anketin seçilmesi ile birlikte anket yapılacak hedef kitle olarak iki ayrı çevre göz önüne alınmıştır. Birinci kitle DGD'nin birebir muhatabı ve doğrudan fayda sağlayan çiftçi kesimidir. İkinci kitle ise uygulamanın gerçekleşmesi aşamasında başvuruları alan, başvurularla ilgili incelemeleri gerçekleştiren ve DGD ödemelerini yapan kurumlar olarak tarım il ilçe müdürlükleri, ziraat odaları ve Ziraat Bankası çalışanlarıdır.

DGD'den faydalanan ve aracı olan kesimlerin bakış açısını tam olarak ortaya koyabilmek amacıyla öncelikle evren tanımlarının yapılmasına ihtiyaç vardır. Araştırmada DGD'den faydalanan kişi sayısı yerine Uşak ilindeki toplam çiftçi sayısı dikkate alınmış ve hem uygulamadan faydalanan hem de faydalanmayan çiftçi kesimlerinin araştırmaya yansımaya çalışılmıştır. Tablo 26'da da görüldüğü gibi il genelinde yalnız hayvancılık yapılan işletme sayısının tüm işletmeler içinde çok küçük bir oranda kalması nedeniyle çiftçilerin büyük bölümünün DGD'den faydalandığı düşünülmektedir. Tablo 27'de görülen arazi dağılımı da, Uşak İlinde 200 dekarın üzerinde arazisi olan çiftçilerin oranının çok düşük olması ise 200 dekarın üzerindeki arazilerin destekleme ödemelerinden yararlanamaması nedeniyle çiftçilerin neredeyse tüm arazileri için DGD ödemelerinden yararlanabilecek durumda olduğunu göstermektedir.

Tablo 26. İşletmelerin Türlerine Göre Dağılımı-Üretim Türüne Göre (Adet)

	TÜRKİYE GENELİ	%	UŞAK	%
Tarımsal İşletme Sayısı	3.093.619	100,00	27.299	100,00
Bitkisel üretim+hayvancılık yapan işletmeler	3.021.190	97,66	26.480	97,00
Yalnız Hayvancılık Yapan İşletmeler	72.429	2,34	819	3,00

Tablo 27. İşletmelerin Türlerine Göre Dağılımı-Arazi Büyüklüğüne Göre (Ha)

	TÜRKİYE GENELİ	%	UŞAK	%
0-2 Ha. Araziye Sahip İşletmeler	1.007.727	33,36	4.237	16,00
2-5 Ha. Araziye Sahip İşletmeler	950.539	31,46	7.944	30,00
5-20 Ha.Araziye Sahip İşletmeler	887.329	29,37	12.975	49,00
20 Ha.+ Araziye Sahip İşletmeler	175.595	5,81	1.324	5,00
Ortalama İşletme Büyüklüğü	59,930 da		77,870 da	

Kaynak: Uşak İl Tarım Müdürlüğü

Yıllara göre DGD ödemelerinin yer aldığı Tablo 28'de büyük bir çiftçi kesiminin bu desteklemeden yararlandığını göstermektedir. Bu kadar büyük bir kesimin faydalandığı destekleme sisteminden faydalananların beklentilerinin tam olarak karşılanıp karşılanmadığı oldukça büyük bir önem taşımaktadır. Çiftçi kesimi ile yapılan anket çalışması da bu konudaki beklentilerin tespiti ve sistemin üreticileri memnun etmeyen yönlerini ortaya çıkarmak konusunda hazırlanmış sorulardan oluşmaktadır. Anket, Uşak ilinin tüm ilçelerinde ve merkez köylerinde yapılmış olup, Uşak ili genelinin görüşlerini ortaya koymaya çalışmaktadır.

Tablo 28. 2001-2006 Yılları Arası Uşak İli DGD Ödemeleri

YILLAR	ÇİFTÇİ SAYISI	DESTEKLENEN ALAN	DEKARA DESTEK*	TOPLAM TUTAR*
2001	28.775	1.315.287	11.000.000	13.494.265.000.000
2002	25.495	1.585.701	13.500.000	21.406.958.000.000
2003	26.290	1.622.187	16.000.000	25.954.988.000.000
2004	26.727	1.627.998	16.000.000	26.047.966.000.000
2005	26.667	1.621.869	10,00	16.218.697,15
2006	26.484	1.610.239	10,00	16.102.384,80

Kaynak; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uşak İl Tarım Müdürlüğü, Proje ve İstatistik Şube Müdürlüğü, Proje ve ÇKS Birimi (17.05.2007)

(*2004 ve öncesi tutarlar TL, 2005 ve sonraki tutarlar YTL cinsinden verilmiştir.)

Sistemden faydalanan üretici sayısının çok fazla olması ve DGD sistemi uygulanmasına ilişkin tebliğin de amaçları arasında sayılan ÇKS'nin oluşturulması⁶⁴ hedefine ulaşılması için çok büyük bir organizasyon yapısı gerektiği muhakkaktır. Bu organizasyon da ilgili tebliğde adı geçen kurumlarca sağlanmıştır. Ödemelere ilişkin başvuruları kabul ederek ÇKS'ye aktarmakla görevli olan İl/İlçe Tarım müdürlükleri ile T.C. Ziraat Bankası şubeleri, ödemelerin tahsis ve tediye yerleri olarak belirlenmiştir. Bunun yanında ödeme yapılacak kişilerin çiftçilikle işigal ettiklerine ilişkin kayıtların tutulduğu ziraat odaları da DGD ile doğrudan ilişkili bir diğer kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle çiftçilerle yapılmış olan anketlerde sorulmuş olan soruların bir kısmını da içeren bir anket de bu kurumlarda çalışanlarla gerçekleştirilmiştir. Bu kurumlarla yapılan anketlerde de çiftçilerle yapılan anketlerde olduğu gibi ilgili kurumların hem Uşak merkez şube müdürlük'leri hem de ilçe şube müdürlüklerinde çalışan personeller ile yapılmak suretiyle Uşak ili genelinin görüşlerinin yansımaya çalışılmıştır.

⁶⁴ 04.04.2000 tarih ve 2000/14 Sayılı Resmi Gazete

Kurumlarla yapılan anketler, diğer destekleme uygulamalarını da DGD uygulamasını da gözlemleme imkanı bulmuş ve başvuru yapan üreticilerle birebir muhatap olmaları nedeniyle çiftçilerin de sistemle ilgili görüşleri hakkında fikir sahibi olan çalışanlarla yapılmış olması nedeniyle ayrı bir önem taşımaktadır. Anketlerin yapılması esnasında da ilgili kurum çalışanları yapılan şifai görüşmeler de desteklemeler konusundaki görüşlerin oluşmasına yardımcı olmuştur.

Örnekleme seçiminde ise olasılığa dayalı olmayan (önyargılı) örnekleme yöntemlerinden olan kasti (kararsal) örnekleme tekniği seçilmiştir⁶⁵. ÇKS'ye dahil olan veya olmayan tüm çiftçilerin görüşlerinin anketlerde yer bulması açısından örnekleme seçiminde Uşak ilinde çiftçilik yapan ya da tarımsal işletmesi bulunan kişiler seçilmiştir.

Kasti örnekleme yönteminde örneği oluşturan elemanların belirlenmesindeki ölçüt araştırmacının yargısıdır. Çalışmada denekler rasgele seçilmeyip, tarımsal üretim yapan yada tarımsal işletmesi bulunup işletmesini yarıcı/ortakçı veya icar yoluyla işleten çiftçi kesiminin içinden seçilmiştir. Çiftçi kesimine en kolay ulaşılabilecek yerler tespit edilerek ankete cevap veren tüm çiftçiler ankete dahil edilmiştir. Kurum çalışanları ile ilgili olarak yapılan anketlerde de aynı şekilde işyerlerinde çalışma yapılmış ve işbaşında bulunan ve anketimize cevap veren tüm kurum çalışanları örnekleme dahil edilmiştir.

2. Ölçek Seçimi, Pilot Uygulama, Soru Seçimi

Anketin hazırlanması aşamasında yapılan pilot uygulamalarda çiftçilerle yapılan anketlerde yer alan öğrenim durumu, gelir durumu, tarımsal varlığı ve arazi büyüklüğüne ilişkin sorulara cevap verilmediği görüldüğünden, ilgili sorular iptal edilmiştir. DGD ve tarımsal desteklemelere ilişkin görüşlerin yer aldığı sorularda her iki kesimle yapılan anketlerde Likert ölçeği kullanılmıştır. Likert ölçeği, daha çok kişilerin tutumlarını ve eğilimlerini ölçme amaçlı kullanılmakta olduğundan, ilgili kesimlerin konu hakkındaki görüşlerine ilişkin doğru bir değerlendirmeye ulaşılabileceği düşünülmektedir.

⁶⁵ Remzi ALTUNIŞIK, Recai COŞKUN, Serkan BAYRAKTAROĞLU, Engin YILDIRIM, *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya,2004, s:130.

Kategori sayısı olarak kurumlarla yapılan anketlerde “Kesinlikle Katılıyorum, Katılıyorum, Kararsızım, Katılmıyorum, Kesinlikle Katılmıyorum” seçenekleri ile düzenlenmiş 5’li Likert ölçeği, çiftçilerle yapılan anketlerde ise “Katılıyorum, Kararsızım, Katılmıyorum” seçenekleri ile düzenlenmiş 3’lü Likert ölçeği kullanılmıştır. Ancak analiz aşamasında çiftçilerle yapılan anketlerdeki sonuçlarla karşılaştırma yapılabilmesi için kurumlarla yapılan anketlerden elde edilen veriler bilgisayar programına aktarıldıktan sonra Kesinlikle Katılıyorum ve Katılıyorum seçenekleri birleştirilerek “Katılıyorum” seçeneğine, Kesinlikle Katılmıyorum ve Katılmıyorum seçenekleri birleştirilerek “Katılmıyorum” seçeneğine dönüştürülerek 3’lü Likert ölçeği ile analiz yapılmıştır.

3. Genel Analizler

Yapılan anketlerin ayrı ayrı ve birlikte değerlendirilmesi ile, sonuçları hakkında bazı analizler yapılmıştır. Uygulamanın hedefleri konusunda çiftçi kesimine göre daha fazla bilgi sahibi olan kurum çalışanları ile uygulamanın sonuçlarından etkilenen kesim olarak çiftçi kesiminin DGD konusundaki görüşlerinin paralel ve aykırı olduğu noktaların tespiti önem arz etmektedir.

Tablo 29. DGD Alan ve Almayan Üreticilerin Tarım Dışı Gelir Durumu

		Tarım Disi Gelir						Toplam
		Yok	Emekli	Ücretli	Kira	Esnaf	Diger	
DGD	Alıyor	39,4%	30,9%	12,6%	5,6%	5,6%	5,9%	100,0%
	Almıyor	17,3%	40,7%	24,7%	1,2%	4,9%	11,1%	100,0%
Toplam		34,3%	33,1%	15,4%	4,6%	5,4%	7,1%	100,0%

Tablo 29’da çiftçilerle yapılan anketlerde DGD alan ve almayan katılımcıların tarım dışı gelirleri listelenmiş olup, oluşturulan çapraz tabloda DGD den faydalanan çiftçilerin % 60’lik kısmının tarımsal gelir dışında bir geliri olduğu görülmektedir. DGD almayan kesimin ise % 80’lik kısmının tarım dışı geliri vardır. DGD alıp almadığına bakmaksızın, tarımsal üretim yapan kişilerin büyük bir kısmının tarımsal gelirin dışında

bir geliri olduğu sonucuna ulaşılabilir. Özellikle tarım dışı gelir olarak emeklilik geliri olduğunu beyan eden kişilerin oranının % 30-40 arası bir orana ulaşması, çiftçi kesiminin sosyal güvence konusuna önem verdiğini göstermektedir.

Tablo 30. DGD – Ürün Miktarı İlişkisi (Çiftçi)

DGD Ürün Miktarını Arttırır		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	245	69,0	70,6	70,6
	Kararsızım	25	7,0	7,2	77,8
	Katılmıyorum	77	21,7	22,2	100,0
	Toplam	347	97,7	100,0	
Cevapsız	Boş	8	2,3		
Toplam		355	100,0		

Tablo 31. DGD – Ürün Miktarı İlişkisi (Kurum Çalışanları)

DGD Ürün Miktarını Arttırır		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	22	31,0	31,0	31,0
	Kararsızım	6	8,5	8,5	39,4
	Katılmıyorum	43	60,6	60,6	100,0
	Toplam	71	100,0	100,0	

Tablo 30’da görüldüğü gibi, DGD’nin üretime etkisi konusundaki soruya ankete katılan çiftçilerin %70’inin cevabı olumlu olmuştur.Tablo 31’de ise üretime etki konusuna kurum çalışanlarının bakışı çiftçilerin tersine % 30 olumludur. Bunda en önemli etken olarak kurum çalışanlarında “tarımsal üretim yapmadığı halde DGD alan arazi sahiplerinin “ sayısının çok olduğuna ilişkin oluşan kanaattir.

Tablo 32. Kurum Çalışanlarının Çiftçi Olmadığı Halde DGD Alınması ile DGD'nin Ürün Miktarına Etkisine İlişkin Görüşlerinin Çapraz Tablo ile Karşılaştırılması

		Çiftçi olmayıp DGD alan vardır			Toplam
		Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	
DGD ürün miktarını arttırdı	Katılıyorum	59,1%	18,2%	22,7%	100,0%
	Kararsızım	66,7%	16,7%	16,7%	100,0%
	Katılmıyorum	90,7%	2,3%	7,0%	100,0%
Toplam		78,9%	8,5%	12,7%	100,0%

Nitekim Tablo 32'de yapılan çapraz tabloda, kurum çalışanlarına sorulan çiftçi olmadığı halde DGD alanlar vardır sorusuna katılıyorum diyenlerin %90 gibi büyük bir kısmının DGD ürün miktarını arttırdı sorusuna katılmıyorum cevabı verdikleri görülmektedir.

Tablo 33. Başvuru İşlemlerinde Bürokrasi (Çiftçi)

Bürokrasi Fazla		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	247	69,6	70,0	70,0
	Kararsızım	53	14,9	15,0	85,0
	Katılmıyorum	53	14,9	15,0	100,0
Toplam		353	99,4	100,0	
Cevapsız	Boş	2	,6		
Toplam		355	100,0		

Tablo 34. Başvuru İşlemlerinde Bürokrasi (Kurum Çalışanları)

Bürokrasi Fazla		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	39	54,9	55,7	55,7
	Kararsızım	7	9,9	10,0	65,7
	Katılmıyorum	24	33,8	34,3	100,0
Toplam		70	98,6	100,0	
Cevapsız	Boş	1	1,4		
Toplam		71	100,0		

DGD ile ilgili bürokratik işlemler konusunda da iki kesim arasındaki görüş farkı dikkat çekicidir. Tablo 33’de de görüldüğü gibi, DGD işlemlerinde bürokratik işlemlerin çok uzun ve fazla olduğu yönündeki soruya katılmıyorum cevabı veren çiftçilerin oranı %15’lerde kalırken Tablo 34’de aynı konudaki kurum çalışanlarının oranı %30 olarak ortaya çıkmaktadır. Soruya katılıyorum diyenlerin oranının bu kadar yüksek çıkmasının nedeni de birebir görüşmelerde ifade edilen çiftçiler açısından başvurulacak kurum sayısının ve getirilecek belge sayısının azalması olduğu görülmüştür. 2002 yılında yapılan bir çalışmada⁶⁶ elde edilen sonuçlar da üreticilerin % 69,8’inin çeşitli güçlüklerle karşılaştığı sonucuna varılmış olması, yıllar içerisinde, uygulamanın ilk yıllarında yaşanan sıkıntıların çözümü yönünde önemli mesafeler kaydedildiğini göstermektedir.

Kurum çalışanları ile yapılan görüşmelerde de istenen belge ve bilgilerin uygulamanın ilk yıllarına kıyasla azaldığı, bunun nedenlerinin de banka hesap numarası için artık çiftçilerin Ziraat Bankasına gönderilmemesi, çiftçi belgelerinin bilgisayar sisteminden alınması, ilk yıllarda oluşan ÇKS’lerin verilerinin kontrolü kolaylaştırması

⁶⁶ Funda GENÇLER, Türk Tarımı Açısından Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi: Akhisar İlçesi Örneği, Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2002

yanında kurum personelleri ve çiftçilerin yapılacak işlemler hakkında bilgi ve tecrübelerinin oluşmasının olduğu ifade edilmiştir.

Tablo 35. DGD'nin Hedef Kitesine Ulaşması (Çiftçi)

Çiftçilik Yapmadığı Halde DGD Alan Vardır		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	56	78,9	78,9	78,9
	Kararsızım	6	8,5	8,5	87,3
	Katılmıyorum	9	12,7	12,7	100,0
	Toplam	71	100,0	100,0	

Tablo 36. DGD'nin Hedef Kitesine Ulaşması (Kurum Çalışanları)

Çiftçilik Yapmadığı Halde DGD Alan Vardır		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	260	73,2	73,2	73,2
	Kararsızım	56	15,8	15,8	89,0
	Katılmıyorum	39	11,0	11,0	100,0
	Toplam	355	100,0	100,0	

DGD'nin üretime katkısı ve bürokratik işlemler konusunda ilgili kesimler bu kadar farklı bir görüşe sahip olduğu halde, DGD'nin gerçek hedef kitesine ulaşım ulaşmadığı konusunda iki kesimin görüşleri aynı paraleldedir. Tablo 35 ve 36'da çiftçilik yapmadığı halde DGD'den faydalananlar olduğunu düşünenlerin oranının her iki kesimde de % 70'lerin üzerinde çıkmış olmasının, uygulamanın arazi mülkiyeti ile yakın ilgisi bulunmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Ziraat Bankası yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, DGD ödemeleri için basılan bankkartların bir kısmının kış aylarında teslim alınmadığı belirtilmiş, ilin özelliği gereği yurt dışında yaşayan çok sayıda arazi sahibinin bulunduğu ve bu kişilere ait arazilerin Türkiye'de yaşayan yakınları tarafından işlendiği halde, DGD'nin kendileri tarafından alındığı, bu nedenle

ilgili kişilerin bankkartlarının yurtdışında çalışan kişilerin izin için Türkiye'ye geleceği Temmuz ve Ağustos aylarında teslim alınacağı düşünülüyor ifade edilmiştir. Bunun yanında il/ilçe merkezlerinde yaşadığı için tarım arazileri ortakçı, yarıcı yada icar şeklinde başkaları tarafından işletilen arazi sahiplerinin DGD ödemesini kiracı ya da ortakçısına vermek istemediği, ortaklık ya da icar anlaşmalarında “tarla parası”ni kendisi alma koşulunu öne sürdükleri çok sayıda çiftçi tarafından ifade edilmiştir.

Tablo 37. DGD-Tarımsal Kredi İlişkisi (Çiftçi)

DGD Kredi İhtiyacını Azalttı		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	258	72,7	73,1	73,1
	Kararsızım	30	8,5	8,5	81,6
	Katılmıyorum	65	18,3	18,4	100,0
	Toplam	353	99,4	100,0	
Cevapsız	Boş	2	,6		
Toplam		355	100,0		

Tablo 38. DGD-Tarımsal Kredi İlişkisi (Kurum Çalışanları)

DGD Kredi İhtiyacını Azalttı		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	18	25,4	25,4	25,4
	Kararsızım	5	7,0	7,0	32,4
	Katılmıyorum	48	67,6	67,6	100,0
	Toplam	71	100,0	100,0	

Kredi ihtiyacına ilişkin soruya verilen cevaplar çiftçiler ile kurumlar arasında bu konuda büyük bir görüş farkı olduğunu göstermektedir. Tablo 37’de çiftçilerin %70’inin üzerinde DGD ödemelerinin kredi ihtiyaçlarını azaltacağı yönünde cevap verdiği, tablo

38’de kurum çalışanlarının ise %70’e yakın kısmının kredi ihtiyacını azaltmayacağı yönde cevap verdiği görülmektedir. İki anketin benzer sorularına verilen cevaplar arasındaki bu büyük farkın kurumların tahmin üzerinden, çiftçilerin ise fiilen konuyu değerlendirmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Son yıllarda kredi faizlerinin çok düşük seviyelere gerilemesinin yanında tarımsal kredi faizlerine sağlanan sübvansiyonlar sayesinde çiftçilere çok düşük faiz oranlarından kredi kullanma imkanı sağlanmıştır. Bu nedenle gerek Ziraat Bankası kanalıyla gerekse Tarım Kredi Kooperatifleri kanalıyla kullanılan tarımsal kredi miktarlarının 2002 öncesi yıllara göre artmış olması nedeniyle kurum çalışanları anketin bu sorusunda kredi ihtiyacı ile DGD’nin ilgisi olmayacağı yönünde cevap vermiş olabileceği, çiftçi kesiminin ise kısa vadeli, düşük miktarda kredi kullanma ihtiyaçları yönünden konuyu değerlendirip, sağlanan nakit desteğin kredi kullanımını azaltacağı yönünde cevap vermiş oldukları düşünülmektedir.

Tablo 39. DGD’nin Yerine Farklı Desteklerin Tercihi (Çiftçi)

DGD Yerine Farklı Destekler Getirilmeli		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	221	62,3	62,3	62,3
	Kararsızım	58	16,3	16,3	78,6
	Katılmıyorum	76	21,4	21,4	100,0
	Toplam	355	100,0	100,0	

Tablo 40. DGD’nin Yerine Farklı Desteklerin Tercihi (Kurum Çalışanları)

DGD Yerine Farklı Destekler Getirilmeli		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	56	78,9	78,9	78,9
	Kararsızım	6	8,5	8,5	87,3
	Katılmıyorum	9	12,7	12,7	100,0
	Toplam	71	100,0	100,0	

DGD yerine farklı desteklemeler getirilmesi gerektiği konusunda hem kurum çalışanları hem de çiftçiler aynı yönde görüş bildirmektedir. Tablo 39 ve 40'da görüldüğü üzere, çiftçilerde %62 kurumlarda %78 gibi yüksek oranda, tarla parası yerine farklı desteklerin getirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Tablo 41. DGD Kriterleri (Çiftçi)

DGD Hangi Kriterlere Göre Verilmeli		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Arazi Mülkiyeti	66	18,6	18,8	18,8
	İşlenen Arazi	257	72,4	73,2	92,0
	Aile Nüfusu	19	5,4	5,4	97,4
	Diğer	9	2,5	2,6	100,0
	Toplam	351	98,9	100,0	
Cevapsız	Boş	4	1,1		
Toplam		355	100,0		

Tablo 42. DGD Kriterleri (Kurum Çalışanları)

DGD Hangi Kriterlere Göre Verilmeli		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Arazi Mülkiyeti	2	2,8	2,8	2,8
	İşlenen Arazi	30	42,3	42,3	45,1
	Aile Nüfusu	2	2,8	2,8	47,9
	Üretilen Ürün	37	52,1	52,1	100,0
	Toplam	71	100,0	100,0	

DGD'nin hangi kriterler dikkate alınarak verilmesi gerektiği yönündeki soruya verilen cevaplarda da kurum çalışanları ile çiftçilerin paralel yönde bilgi verdikleri görülmektedir. Tablo 41 ve 42'de de ankete katılan çiftçilerin %73'ünün, kurumların ise %42'sinin DGD'nin işlenen araziye göre verilmesi gerektiği yönünde cevap verdikleri görülmektedir.

Anketin bu sorusuna özellikle kurum çalışanlarından gelen cevapların büyük bir çoğunluğunun da üretilen ürüne destek verilmesi gerektiği yönünde olması dikkat çekicidir. Kurum çalışanları ile yapılan görüşmelerde de, ürün türü ve miktarına yönelik desteklemelerin artırılması gerektiği yönünde genel bir görüş birliği olduğu gözlemlenmiştir. Üretim planlaması açısından ürün bazlı destekleme sistemlerinin daha faydalı olduğu ve işlenen arazi büyüklüğünün tek kıstas olmaktan çıkarılarak, ürün türüne göre değişen tutarlarda destekleme ödemesi yapılarak üreticilerin belli ürünlere yönlendirilmesinin sağlanacağı ifade edilmektedir.

Tablo 43. DGD'nin Bütçeye Etkisi (Çiftçi)

DGD Bütçeye Yüktür		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	71	20,0	20,1	20,1
	Kararsızım	27	7,6	7,6	27,8
	Katılmıyorum	255	71,8	72,2	100,0
	Toplam	353	99,4	100,0	
Cevapsız	Boş	2	,6		
Toplam		355	100,0		

Tablo 44. DGD'nin Bütçeye Etkisi (Kurum Çalışanları)

DGD Bütçeye Yüktür		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	27	38,0	38,0	38,0
	Kararsızım	7	9,9	9,9	47,9
	Katılmıyorum	37	52,1	52,1	100,0
	Toplam	71	100,0	100,0	

Tablo 43 ve 44'de genel olarak tarımsal desteklemelerin ülke bütçesine yük olduğu yönündeki soruya hem çiftçi kesiminin hem de kurum çalışanlarının büyük oranda katılmıyorum şeklinde cevap verdiği görülmektedir. Kurum çalışanlarına sorulan DGD de göz önüne alınan kıstasların tarımsal destekleme amaçlarına uygun bir destekleme sistemi olup olmadığı yönündeki soru ile birlikte değerlendirilmesi gereken bu durum, kurum çalışanlarının genel olarak tarımsal desteklemelerin gerekli olduğuna inandıklarını ancak DGD'nin bu amaca tam olarak hizmet etmediği yönünde kanaatleri olduğunu göstermektedir.

Tablo 45. DGD'nin Tarımsal Destekleme Amaçlarına Uygunluğu

DGD Tarımsal Destekleme Amaçlarına Uygundur		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	16	22,5	23,2	23,2
	Kararsızım	10	14,1	14,5	37,7
	Katılmıyorum	43	60,6	62,3	100,0
	Toplam	69	97,2	100,0	
Cevapsız	Boş	2	2,8		
Toplam		71	100,0		

Nitekim Tablo 45’de de listelendiği gibi kurum çalışanlarının DGD ödemelerinin tarımsal destekleme amaçlarına uygun olmadığı yönünde ağırlıklı kanaati olduğu gözlenmiştir.

Tablo 46. Tarımsal Desteklemelerin Bütçeye Yükü ve Katkısı

		Tarımsal Desteklemelerin bütçeye yükü fazladır.			Toplam
		Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	
Tarımsal Desteklemelerin ekonomiye katkısı fazladır	Katılıyorum	36,6%	7,3%	56,1%	100,0%
	Kararsızım		28,6%	71,4%	100,0%
	Katılmıyorum	52,2%	8,7%	39,1%	100,0%
Toplam		38,0%	9,9%	52,1%	100,0%

Ayrıca yine kurum çalışanlarına sorulan tarımsal desteklemelerin ekonomiye katkısı fazladır sorusuna verilen cevaplarla, tarımsal desteklemelerin bütçeye yükü fazladır sorularına verilen cevaplardan oluşturulan çapraz tablonun yer aldığı Tablo 46’da da kurum çalışanlarında bu konuda bir ikilem olduğu gözlemlenmektedir. Kurum çalışanlarında, tarımsal desteklemelerin gerekliliği yanında, destekleme sistemlerinin aksaklıkları nedeniyle ekonomiye yeterli katkısının sağlanamadığı görüşü hakimdir.

Tablo 47. DGD’nin Küçük Çiftçi Kesimine Katkısı

DGD Küçük Çiftçi Kesimine Faydalıdır		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Cevaplayan	Katılıyorum	31	43,7	43,7	43,7
	Kararsızım	4	5,6	5,6	49,3
	Katılmıyorum	36	50,7	50,7	100,0
	Toplam	71	100,0	100,0	

Kurum çalışanları ile yapılan anketlerde sorulan DGD'nin küçük çiftçi kesimine faydalı olduğu yönündeki soruya Tablo 47'de de görüldüğü gibi, %50 den fazla bir kesim katılmıyorum cevabını vermiştir. Bunun nedeni ile ilgili olarak ise, desteğin tarımsal arazi büyüklüğüne göre verilmesi nedeniyle büyük çiftçilere daha fazla ödeme yapılması olduğu ifade edilmektedir.

B) DGD UŞAK İLİ UYGULAMA VE ANKET SONUÇLARI

Uşak ilinin tarımsal üretim kesimi ağırlıklı olarak küçük çiftçilerden oluşmaktadır. Çiftçi başına ortalama olarak 608,00-YTL ödeme yapılan Uşak ilinde işletme ölçütlerinin küçük olması ödenen miktarın yeterli memnuniyeti sağlamadığını göstermektedir.

DGD Uşak ili ödemelerinden Uşak'ta kayıtlı üreticilerin tamamına yakınının faydalandığı görülmektedir. Ancak uygulamanın başladığı 2002 yılından bugüne hala sonuçlandırılmayan arazilerin gerçek sahipleri adına kaydedilmesine ilişkin çalışmalar nedeniyle il arazilerinin tamamına destekleme sağlanamamaktadır (Tablo 48).

Tablo 48. DGD Başvurularının İlçelere Göre Dağılımı

İLÇE	TARIM ALANI	DGD BAŞVURU ALANI	TOPLAM TARIM ARAZİSİNE ORANI
MERKEZ	878.010	478.303	54,40
BANAZ	339.490	208.500	61,40
EŞME	431.700	386.260	89,40
KARAHALLI	147.340	108.742	73,80
SİVASLI	273.580	149.150	54,40
ULUBEY	351.020	297.043	84,60
TOPLAM	2.421.140	1.627.998	67,20

Kaynak: Tarım Bakanlığı, Uşak İl Tarım ve Köyişleri Müdürlüğü Proje ve ÇKS Birimi

IV. SİSTEMİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A) SİSTEMİN SORUNLARI

DGD sisteminin Uşak ili uygulamasının incelenmesi, beşinci yılına girmiş olan uygulamanın, faydalananlar açısından algılanışını irdelemek bakımından önemlidir. Uşak ilinin Ege ve İç Anadolu bölgeleri arasında bir geçiş bölgesi olması ve gerek arazi yapısı açısından ülke geneli dağılım ortalamasına yakın bir dağılım sergilemesi, gerekse iklim durumu açısından ülke genelinde görülen ağırlıklı iklim tiplerinin yaşanıyor olması nedeniyle Ülke geneli hakkında da bir fikir verebilmektedir.

Gerçekleştirmiş olduğumuz çalışmalar ve çiftçi ve kurum çalışanları ile yapmış olduğumuz anket çalışmalarından tespit etmiş olduğumuz sorunları listeleyecek olursak;

1-DGD ödemelerine esas alınan işlenen arazi büyüklüğünün tespit esaslarının tapu kayıtları ve kira sözleşmeleri ile belirlenmesi nedeniyle, çiftçilik yapmayan arazi sahiplerinin de destekleme ödemesinden yararlanma imkanı vardır.

2- Çiftçi kayıt sistemlerinin oluşturulmaya başladığı ilk yıldan bu güne kadar, her yıl yeniden aynı belgelerle kayıt yaptırılması nedeniyle, bürokrasisinin fazla olduğu yönünde genel kanaat vardır. Özellikle başkalarının arazilerini kiralayarak tarımsal üretim yapan çiftçilerden her yıl yeniden kira sözleşmesi istenmesi, başvuru işlemleri için il-ilçe merkezlerine gidiş geliş zorlukları gibi nedenlerle küçük çiftçilerin aldıkları desteklemenin büyük oranda başvuru masraflarına harcanması sonucunu doğurmaktadır.

3- Özellikle sadece hayvancılık yapan ya da ağırlıklı tarımsal üretimi hayvancılık olan çiftçilerin, DGD sisteminden faydalanamamaları nedeniyle, sisteme olumsuz baktıkları gözlemlenmektedir.

4- Ürün bazlı bir destekleme sistemi olmaması nedeniyle ürün miktar ve fiyatlarında olumlu bir etkisine rastlanılmamaktadır.

5- Dekar bazında ve arazi büyüklüğü dikkate alınarak yapılan ödemelerden büyük çiftçilerin daha fazla yararlanması, ilgili tebliğde ve IMF'ye verilen niyet mektubunda da belirtilen fakir çiftçi kesiminin desteklenmesi amacına uygun görülmemektedir.

B) ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Sistemin uygulamaya başlamasının üzerinden 5 yıl gibi uzun bir zaman geçmesi nedeniyle, toplumdaki etkileri, ekonomideki etkileri ve üretimdeki etkileri konusunda daha görünür sonuçlar elde edilebilmektedir. Bu kapsamda, DGD ile ilgili olarak uygulamanın ilk başladığı yıllarda yapılan çalışmalarda ortaya konulan öngörülerin ve bugün ortaya çıkan sonuçların birlikte değerlendirilmesi ile önceki bölümde değinilen sorunlar için düşünülen çözüm önerileri aşağıda listelenmiştir.

1- Ödemelerde esas alınan T.C. kimlik numaraları kullanılmak suretiyle, ikamete dayalı nüfus kayıt sistemi vasıtası ile yurtdışında ve il merkezlerinde ikamet eden arazi sahipleri tespit edilebilir. Bu kişilerin ödemelere esas arazinin kendileri tarafından işlendiğinin köy veya mahalle muhtarlıkları tarafından belgelendirilmesinin, icar yoluyla işlenen arazilere ilişkin destekleme ödemelerinin araziye gerçek işleyenlere ödenmesi konusunda faydalı olacağı düşünülmektedir.

2- Önceki yıllarda ÇKS'ye kaydı yapılmış olan çiftçilerin işledikleri arazi büyüklüğünde değişme olduğunda belgesi ile birlikte (tapu kaydı ya da kira sözleşmesi) tarım il ilçe müdürlüklerine başvurarak kendileri ile ilgili kayıtları güncellemeleri sağlanarak, her yıl yeniden dosya hazırlanmasının önüne geçilebilecektir. Önceki yıllarda arazi kayıtlarının alınmış olması nedeniyle, arazi satışı veya kiralama işlemlerinde satan veya kiraya verenden düşüş yapılarak yeni malik veya kiracı adına kaydın güncellenmesi gerçekleştirilebilir. Kira işlemlerinin tapuya şerh zorunluluğu getirilmek suretiyle çiftçilere ilişkin bilgilerin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün sisteminden alınacak bilgilerle kontrolü de sağlanabilir.

3- Sadece Hayvancılık ya da ağırlıklı olarak hayvansal üretim yapan üreticiler kayıt altına alınarak, doğrudan ödeme sistemlerinin hayvansal varlık esasına dayalı olarak bu kesime de yapılması sağlanabilir.

4- İhtiyaç fazlası üretimin önüne geçilmesi ve özellikle ithal edilmek zorunda kalınan ürünlerin ülke şartlarında üretilmesini teminen bir sonraki yılın tarımsal ürün planlaması dikkate alınarak üretimi teşvik edilecek ürünlerin ekildiği arazilere daha fazla üretimi kısıtlanacak ürünlerin ekildiği arazilere ise daha az DGD verilmek suretiyle üreticilerin tarımsal üretim palanları yönünde yönlendirilmesine çalışılmalıdır.

Ayrıca son yıllarda çevre bilincinin ağırlık kazanması ve müzakere sürecinde olduğumuz AB ülkelerinin de ithalat için zorunlu tutması sonucu gündemde önemli yer tutan iyi tarım ve organik tarım uygulamalarının yapıldığı tarım arazilerine yapılan DGD ödemelerinin arttırılarak, üreticilerin bu tür üretime yönlendirilmesi de ülke tarımının geleceği açısından önem arz etmektedir. Kredi sübvansiyonları ile teşvik edilmekte olan iyi tarım ve organik tarım uygulamalarının DGD ile de desteklenmesi gerekmektedir. İyi tarım ve organik tarım uygulamaları, hem kimyasal ilaçların kullanımının doğal denge üzerindeki etkilerinin azaltılmasında hem de AB standartlarına uygun ürün yetiştirilmesi sağlanarak, ilgili ülkelere yapılacak tarımsal ürün ihracatının artmasında olumlu sonuçları olacağı muhakkaktır.

5- Arazi büyüklüğü dikkate alınarak yapılan ödemelerden büyük arazi sahiplerinin daha fazla yararlanması sonucunda küçük çiftçinin sistemden sağladığı fayda azalmaktadır. Arazi büyüklüğü üst sınırı olarak her ne kadar 200 dekar dikkate alınsa da 200 dekarın üzerinde arazisi bulunan çiftçilerin birinci derece yakınları ile yaptıkları kira sözleşmeleri ile arazisinin tamamı için DGD alabilme imkanı bulunmaktadır. Kira sözleşmelerinin noter kanalıyla yapılması zorunluluğunun olmaması, bu tür bir uygulamayı kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle kira sözleşmelerinin tapuya şerhi zorunlu tutulmak suretiyle özellikle 200 dekar arazi beyan eden çiftçilerin adlarına kayıtlı diğer arazi bilgilerinin de tapu müdürlüklerinden temini sağlanarak, beyan etmedikleri arazilerine ilişkin kira sözleşmelerinin kimlerle yapıldığının incelenmesi ve birinci derece akrabalar arasındaki sözleşmelerin muvazalı olabileceği göz önüne alınarak DGD ödemesi yapılmaması gerekmektedir.

SONUÇ

Tarımsal desteklemelerin başarılı bir şekilde uygulanması ve hedeflenen amaçlara ulaşılması için hedef kitlenin doğru tespit edilmesi, ülkenin genel tarım politikalarına uygun olması ve doğru destekleme araçları kullanılarak günün şartlarına göre geliştirilmesi gerekmektedir. Ülke ekonomisi ile ayrılmaz bir bütünlük arz eden politikalar uygulanarak, ekonomik anlamda bütçeye yükü en az, üreticiye faydası en çok olan destekleme türleri uygulanarak, yapılacak yasal düzenlemelerle siyasi rant olarak kullanılmasının önüne geçilmelidir.

DGD uygulaması bölgeler arası gelir dağılımı, üretim deseni ve tarımsal mülkiyet yapısı açısından çok büyük farklılıklar olan Türkiye’de, uygulanması zor olan bir destekleme yöntemidir. Yılda iki ürün yetiştirilebilen kıyı Ege Bölgesinde verilen destekle, yılda bir kez hasat yapılan diğer bölgelerdeki destekleme tutarının aynı olması, sulu tarım yapılabilen arazilerle kuru tarım yapılanlara, verimi yüksek tarımsal arazilerle, verimsiz olan arazilere aynı desteğin verilmesi, DGN’nin üretim açısından adil bir dağıtımı sağlayamadığını göstermektedir.

Diğer taraftan sistemin en önemli hedeflerinden biri olan nispeten düşük gelire sahip küçük çiftçi kesiminin desteklenmesi konusunda da yeterli olmadığı düşünülmektedir. Büyük işletme sahiplerinin daha fazla destekleme ödemesi aldığı, dekar bazında yapılan bir ödemenin küçük çiftçiler için faydalı olacağı söylenemez.

Büyük bir kesimin faydalanmakta olduğu bir destekleme sisteminin kaldırılmasının siyasi-politik maliyeti düşünüldüğünde, siyasi iktidarların daha iyi bir destekleme sistemi ile ikame etmedikleri sürece DGD’yi kaldırmakta zorlanabilecekleri öngörülmektedir. Bu nedenle sistemde yapılacak değişikliklerle ödemelerden küçük çiftçi kesiminin daha fazla oranda faydalanmasının sağlanması, üretimle ilişkisi arttırılarak makro tarımsal politikalara uygun ürün deseni oluşturulması yönünde düzenlemeler yapılması ve bölgesel ödeme tutarları belirlenmek suretiyle bölgeler arasındaki gelir dengesizliğinin giderilmesi yönünde çalışılması durumunda sistemden istenen fayda sağlanabilecektir.

Bütçe açısından bakıldığında, bütçenin hazırlanması aşamasında bir sonraki yılın destekleme tutarının bilinebiliyor olması bir öngörülebilirlik sağlamakla birlikte,

GSMH'ya oran bakımından da Bütçenin gider kalemini en az etkileyen destekleme türü DGD olarak görülmektedir. Ekonomik amaçları tarımsal amaçlarından daha ağır basan bir destekleme sistemi olan doğrudan gelir desteği bütçe açısından, hem uygulama kolaylığı, hem bütçeye yükünün az oluşu, hem de geniş bir kesimin faydalanması yönüyle gelir dağılımına olumlu katkısı ile fiyat ve ürün desteklerinden daha iyi bir destekleme aracı olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR Mustafa, *DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği*, Orion Yayınevi, Ankara, 2006
- ALTUNIŞIK Remzi, COŞKUN Recai, BAYRAKTAROĞLU Serkan, YILDIRIM Engin, *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya, 2004
- ATAK Hülya, *Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikalarındaki Yeni Gelişmeler*, Uludağ Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2001
- BABACAN Aziz, “*Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*”, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi Yayınları, Ankara, 1999 s.31-58.
- Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, IMF Başkanı Sn. Michel Camdessus’a hitaben verilen 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu, Ankara, 1999, <http://www.belgenet.com/eko/mektup.html>. (28.04.2006)
- Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, IMF Başkanı Sn. Horst Köhler’e hitaben verilen 22 Haziran 2000 tarihli Ek Niyet Mektubu, Ankara, 1999 <http://www.belgenet.com/eko/ekmektup.html>. (28.04.2006)
- BAŞOL Koray, *Türkiye Ekonomisi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1997.
- BAYRAKLI Hasan Hüseyin, SAVASAN Fatih, ODABAŞ Hakkı, AKYÜZ Yılmaz, *Yatırımların Teşviki ve İstihdamın Arttırılması (Uşak İlinin Konumu)*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Uşak İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Uşak, 2002
- BOR Özgür, 2005, “*Doğrudan Gelir Desteği Sistemi Sonrasına Bir Bakış*”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:9, 2005, 33-51.
- Buğday Ekolojik Yaşam Dergisi, Ekolojik Yaşamı Destekleme Derneği, Buğday Basın Yayın Ltd.Şti. Temmuz-Ağustos 2006 Sayı:38
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta ve Uzun Dönem Stratejileri, Ocak 1999, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/strateji.html> (27/05/2006)
- DİNLER Zeynel, *Tarım Ekonomisi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000
- DURA Cihan, “*Avrupa Birliği Tarım Ortak Pazarında Fiyat Politikası*”, Başak Dergisi, Yıl:20 Sayı:90, (Kasım-Aralık 1996), T.C. Ziraat Bankası Müfettişleri Dayanışma Derneği Yayın Organı, Ankara, 1996
- Ek ve Değişiklikleri ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı KHK ve Bankamız Ana Statüsü, Ankara, 1989

ERAKTAN Gülcan, *Tarım Politikası*, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları, Ankara, 1988

GENÇLER, Funda, *Türk Tarımı Açısından Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi: Akhisar İlçesi Örneği*, Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2002

GÜVEN Hasan, *Tarımda Destekleme Politikası*, 2. İktisat kongresi V. Cilt Tarım Komisyonu Tebliğleri

HOLCOMBE Randall G., “*Kamu Tercih Teorisinde Vergi Politikası*”, (Çev. Hakkı ODABAŞ), Kamu Tercih ve Anayasal İktisat, 2002, S.1, s;1-12

<http://www.usak-tarim.gov.tr/faaliyetler.htm> (30.04.2007)

<http://www.usak-tarim.gov.tr/faaliyetler.htm> (30.04.2007)

<http://www.usak-tarim.gov.tr/faaliyetler.htm> (30.04.2007)

<http://die.gov.tr/istatistikler> (22.11.2006)

<http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do> (30.04.2007)

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=girisulusal_program.htm&curdir=\sanal_kutup_hane\UlusalPr&fl=481.htm (10.11.2006)

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsal_veriler_index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=tarimsal_urunleri_ihracati.htm (10.11.2006)

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsal_veriler_index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=istihdam.htm (10.11.2006)

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsalveriler_index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=tarima_yapilan_transferler.htm (10.11.2006)

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsal_veriler_index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=dis_ticaret.htm (10.11.2006)

İSAYEV Abilkhan, *Tarımsal Destekleme Politikalarının Analizi ve Doğrudan Gelir Desteği*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara, 2003

KALEAĞASI Bahadır, Radikal Gazetesi, 27 Haziran 2005 tarihli sayısı, Yorum Köşesi

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Kanun Hükmünde Kararname Kararname Sayısı: 233 Kabul Tarihi: 08.06.1984

KARLUK S.Rıdvan, “*Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim, Yapısal Değişim*”, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul, 1995

Milliyet Gazetesi 25.12.2005 Tarihli Avrupa Birliği Özel Eki

ÖZKAN Meral, “*Avrupa Birliği ve Dünyada Organik Tarım*”, Tarım ve Mühendislik, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayın Organı, Ankara, 2004, s.69-70-71

ÖZKAYA Tayfun, İŞİN Ferruh, UZMAY Ayşe, Türkiye ve Avrupa Birliğinde Tarım Sektörüne Yönelik Desteklemeler, Ege Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümü, <http://www.agr.ege.edu.tr/~teder/Sonuz5.html> (05.06.2006)

REHBER Erkan, ÇETİN Bahattin, *Tarım Ekonomisi*, Vipaş A.Ş., Bursa, 1998

SAVAŞ Vural, *İktisadi Kalkınma*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1995.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun gereğince, B.K.Karar No: 2000/684 Karar Tarihi: 06.06.2000

Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, Kanun Numarası:3083, Kabul Tarihi: 22.11.1984, R.G.T.: 1/12/1984/18592

TANIŞIK Mehmet Soner, *Tarımda Doğrudan Gelir Desteği ve Türkiye’de Uygulanabilirliğinin Çeşitli Kesimler Açısından Değerlendirilmesi*, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi., Adana, 2001

TAN Sibel, DELLAL İlkay, “*Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası*”, T.E.A.E.-Bakış, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Sayı;2 Mart 2003, <http://www.aeri.org.tr/bakis2/OTP.pdf> (20/05/2007)

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, *Uşak’ta Tarım*, Uşak İl Tarım Müdürlüğü Yayın Organı, Yıl;1 Sayı;3, Uşak. 2005

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, *Uşak’ta Tarım*, Uşak İl Tarım Müdürlüğü Yayın Organı, Yıl;2 Sayı;4, Uşak,2005

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Uşak Tarım İl Müdürlüğü, , *Uşak Tarım Master Planı*, Uşak, 2002

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3155, Kabul Tarihi: 26.02.1985, R.G.T. 05.03.1985/18685

Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, <http://www.aeri.org.tr/bakis2/otp/pdf> (13.06.2006)

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı, *Tarımsal Üretimle İlgili Olarak Doğrudan Gelir Desteği Yapılmasına ve Bu Amaçla Çiftçi Kayıt Sistemi Oluşturulmasına İlişkin Tebliğ*, Tebliğ no:2004/22, 2004

Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010)

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane.htm&curdir=/sanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi_2006_2010belgesi.htm
(13.06.2006)

T.C. Resmi Gazete, 04.04.2000 tarih ve 2000/14 Sayılı

T.C. Ziraat Bankası A.Ş., 2004 Faaliyet Raporu, Ankara,2005

T.C. Ziraat Bankası Müfettişleri Dayanışma Derneği Yayın Organı, Başak Dergisi, S.90,
Ankara, 1996

TUNALIOĞLU Oktay E., “*Türk Tarım Politikalarının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu*” T.E.A.E., Yayın No;134, Ankara, 2005

Türk Medeni Kanunu, Kanun No: 4721, Kabul Tarihi: 03.12.2001, R.G.T : 08.12.2001
Yürürlük Tarihi 1.1.2002

Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesi,

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=girisulusal_program.htm&curdir=/sanal_kutuphane\UlusalPr&fl=481.htm (21.10.2005)

TZOB: *Zirai İktisadi Rapor 1990-1991*, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayın No.168, Ankara, 1992

Uşak Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü, *Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü Faaliyet ve Tanıtım Dergisi*, Yıl;1, Sayı;3, Uşak, 2006

ÜNSAL Erdal M.; Mikro İktisat, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2004

Yaklaşım Yayınları, Topluca Türk Vergi Kanunları, Ankara, 1999

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun gereğince, B.K.Karar No:1995/374; Karar Tarihi: 18.07.1995

Zaman Gazetesi, 22.03.2005 Tarihli sayısı, Göksel Geçin