

Türkiye’deki tarım politikaları, 2000’li yıllarda ARIP ile önemli bir değişime uğramış, 2006’da değişimin olumsuz yönlerini telafi eden Tarım Çerçeve Kanunu ve Tarım Strateji Belgesi ile ve 2017’de Milli Tarım Projesiyle yeni bir sürece girmiştir.

X. TÜRKİYE’DE TARIM POLİTİKALARI ve GELECEĞİ

10.1. Giriş

Küreselleşen dünyada piyasa ekonomisi, kabul gören ve yaygınlaşan bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde, hükümetlerin rolü daralmakta ve sadece düzenleyici ve denetleyici olarak belirlenmektedir. Ancak, piyasa ekonomisinin çözemediği konularda hükümetler, düzenleyicilik rolünü kullanarak müdahaleci olmaktadır. Ayrıca, tarım sektörünün kendine has özelliklerinden dolayı diğer sektörlerle göre dezavantajlı olduğu belirtilerek, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, her ülkede bu sektöre destek anlamında müdahale edilmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de hükümetler politikalarını belirlerken, üyesi olduğu ve birtakım taahhütler altına girdiği Dünya Bankası (IBRD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası oluşumların politikaları çerçevesinde faaliyetlerini yürütmek zorunda kalmaktadır.

Türkiye’de 2000’li yıllara kadar uygulanmış tarımsal destekleme politikaları, destekleme alımları, girdi, ürün ve kredi sübvansiyonları ve tarım kesimine yönelik diğer sübvansiyonlardır. Fiyat desteği kapsamına alınan bitkisel ürün sayısı, 1970’li yıllarda 20 civarında iken, 1980’li yıllarda piyasa ekonomisi politikalarının etkisiyle giderek 10’a düşmüş, fakat 90’lı yıllarda tekrar 20’nin üzerine çıkmıştır. Girdi sübvansiyonları gübre, tohumluk, yem, tarımsal ilaç, sulama, damızlık hayvan ve suni tohumlama sürekli olmasa da uygulanmıştır. Ürün bazında verilen süt ve et teşvik primi gibi sübvansiyonlar, hayvancılık sektöründe kesintili olarak uygulanmıştır. Kredi sübvansiyonu ise genellikle girdi temininde kullanılmış ve piyasa şartlarından daha uygun koşullarda sağlanmıştır. Bu destekleme politikalarının istenen düzeyde tarım sektörünü başarıya götürememesi ve bütçeye ağır yükler getirmesi, uluslararası kuruluşların da desteği ile yeni destekleme politikalarına ve DGD’ye geçişi sağlamıştır. Bu değişimde, Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) temel rolü oynamıştır.

ARIP, Türkiye’nin gündemine Dünya Bankası ile yapılan anlaşma çerçevesinde 2000 yılında girmiştir. Bütçe üzerindeki baskıyı azaltmak ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etmek amacına yönelik tarım reformu üç ana unsur içermektedir. Bunlar: (1) Doğrudan gelir desteği, (2) Fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması ve (3) Tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında hükümet müdahalesinin azaltılmasıdır (IBRD, 2003). Bu çerçevede, fiyat, gübre ve kredi gibi desteklerin kaldırılarak DGD’nin bu desteklerin yerine ikame

edilmesi, üretim fazlasının olduğu alanlardan alternatif üretim sahalarına geçişin desteklenmesi ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin (TSKB) üye hizmetlerinin yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır. Projenin 2004 yılında yapılan orta dönem gözden geçirme çalışmaları sonucunda projeye yeni bileşenler eklenmiş ve 2006 yılı sonuna kadar uzatılmasına karar verilmiştir.

Bugüne kadar uygulanan tarım politikaları ile ilgili olarak aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

Genelde Türkiye ekonomi tarihine, özelde de tarım sektörüne bakıldığında, siyasi istikrarın ve güçlü hükümetlerin olduğu dönemlerde, politikalar uzun vadeli ve sonuç alır şekilde planlanırken, siyasi istikrarın olmadığı ve çok kısa dönemli ve politik amaçlı politikaların veya politikasızlığın hem ekonomiye hem de tarım sektörüne katkısından ziyade zararı olmuştur.

Kısa vadeli, yeterince bilgiye ve doğru ihtiyaca dayanmayan bu politikalar, hedefledikleri amaçlara da hizmet edememişlerdir. Hele uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklardan yararlanılarak yapılan büyük çaplı projeler sektöre beklenen katkıyı yapmadığı gibi, ülkenin borçlanmasına ve ağır bir faiz yükünün altına girmesine neden olmuştur.

Siyasi istikrar sonucu ortaya çıkan ekonomik büyüme hem tarım sektörünün lokomotifi olacak ve hem de daha doğru ve uzun vadeli amacına ulaşan tarım politikaları üretme imkân sağlayacaktır. Zaten tarihi tecrübe bunu göstermektedir.

Tarım politikalarında ve özellikle destekleme politikalarında ortaya çıkmış olan bu sorunlar, 2000'li yılların başında Tarım Reformu Uygulama Projesini (ARIP) doğurmuştur. ARIP projesinin yetersizlikleri, AB'ye uyum ve DTÖ kuralları ise yeni bir arayışa ve sonuç olarak Tarım Çeçeve Kanunu ve Tarım Stratejisi 2006-2010'un ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bölümde tarım politikalarındaki değişim süreci, mevcut destekleme politikaları ve önümüzdeki beş yıldaki tarım politikalarının geleceğini ortaya koyan Tarım Strateji 2006-2010'daki tarımsal desteklemelerin çerçevesi verilecektir.

10.2. Tarım Politikalarında Değişim

Destekleme politikalarının değişim sürecinde bugüne kadar etkili olmuş ve bugünden sonra da etkili olacak ve olması muhtemel dinamikleri iki başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, Türkiye'nin üyesi olduğu ve/veya bir şekilde ilişkilerinin bulunduğu uluslararası organizasyonlar, ülke toplulukları ve ülkelerden dolayı ortaya çıkan bir takım yükümlülük ve sorumluluklardır ki, bunlar dış

dinamiklerdir. İkincisi ise, ülkenin şartlarından ve ihtiyaçlarından doğan iç dinamiklerdir.

Dış Etkenler

Dünya Ticaret Örgütü: Uluslararası ticareti serbestleştirme amacından hareket eden DTÖ, ticaret politikalarını doğrudan, ülke içerisindeki destekleme politikalarını da dolaylı yoldan yönlendirmektedir. DTÖ, uygulanacak destekleme politikalarının, piyasa mekanizmasını en az düzeyde etkileyecek yapıda olması yönünde faaliyet göstermektedir.

Avrupa Birliği: Türkiye’nin üyesi olmak için çaba gösterdiği ve üyelik için uyum çalışmaları yaptığı AB’nin destekleme politikaları, yönlendirici olmaktadır.

IMF ve Dünya Bankası: Makroekonomik dengelerin sağlanması, girilen ekonomik darboğazlardan çıkılması amacıyla IMF ve IBRD, ekonominin yapılandırılması ve finansman kaynağı sağlama konusunda ülkelere yardımcı olmaktadır. Bu uluslararası kurumlar ile yapılan anlaşmalar ve bunlara sunulan niyet mektupları çerçevesinde tarımsal desteklerin yönlendirilmesi söz konusu olmaktadır.

İç Dinamikler

Desteklerin bütçeye yükü: ARIP çerçevesinde destekleme politikalarında meydana gelen değişmelerin temel gerekçelerinden biri, 2000’li yıllara gelinceye kadar destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarının bütçeye önemli bir yük getirmesidir.

Dış borç ve krediler: Mevcut dış borç yükü ve krediler, bütçe imkânları açısından destekleme politikaları üzerinde sınırlayıcı bir etki yapmaktadır.

Cari işlemler açığı: Bu açık dolaylı olarak kredi alımını ve borç yükünü artırdığından destekleme politikalarını etkileyici bir rol oynamaktadır.

Türkiye tarımının problemleri: Tarımın problemleri, zaman zaman destekleme politikalarının belirlenmesinde rol oynamışsa da, bu faktörün etkisi istenen düzeyde olmamıştır.

Siyasi istikrarın etkileri: İki yıl öncesine kadar olan siyasi istikrarsızlık, uzun vadeli yapılanmalar yerine daha çok kısa vadeli destekleme politikalarını ön plana çıkarmıştır.

Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)

ARIP, Dünya Bankasıyla yapılan Ekonomik Reform Kredisi (Economic Reform Loan, ERL) anlaşması sonucu ortaya çıkmıştır. 2000 yılı ilk aylarında yapılan bu anlaşmanın

temelde beş ayağı bulunmaktadır. Bunlar: (1) Daha sıkı mali politikayı desteklemek için yapısal mali reformları geliştirmek, (2) Adil ve finansal olarak sürdürülebilir sosyal güvenlik sistemini tesis etmek, (3) Finansman sektörünün güvenilirliğini korumak, (4) Finansal araçların (banka ve özel finans kuruluşları) etkinliğini artırmak, (5) Tarımsal büyümeyi ve tarımsal gelir oluşturmaya teşvik etmek ve (6) Enerji ve altyapı sektörlerinin kısıtlarını kaldırmak ve özelleştirmeyi (POAŞ, TÜPRAŞ, THY, ERDEMİR ve PETKİM) hızlandırmaktır (IBRD, 2000). Bu altı unsurdan beşincisi olan tarımsal büyümeyi ve tarımsal gelir oluşturmaya teşvik etmek ARIP projesinin başlangıcını oluşturmaktadır.

Tarımla ilgili reformun ilk aşamasının sinyalleri 7. ve 8. beş yıllık kalkınma planları yanında yukarıdaki anlaşma çerçevesinde verilmiştir. Bu anlaşma çerçevesinde bütçe üzerindeki baskıyı azaltma ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etme amacına yönelik tarım reformu üç ana unsurdan oluşmaktadır (IBRD, 2001). Bunlar: (1) Doğrudan gelir desteği, DGD, (2) Daha çok büyük işletmelere kazanç sağlayan fiyat ve kredi desteklerinin tedrici olarak kaldırılması ve (3) Tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasındaki hükümet müdahalesinin azaltılmasıdır. Bu çerçevede ARIP, fiyat, gübre ve kredi gibi desteklerin kaldırılarak DGD'nin bu desteklerin yerine ikame edilmesi, üretim fazlasının olduğu alanlardan (tütün ve fındık) alternatif üretim sahalarına geçişin desteklenmesi ve hükümet bağlantılı tarım satış kooperatiflerinin üyelerine hizmet etmede yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesini amaçlamaktadır.

DGD ile amaç, piyasaya müdahaleci olan ve önemli mali yük getiren desteklerin kaldırılarak, piyasaya müdahale etkisi en az olan, dünyada kabul gören ve yönelinen DGD'nin beş yıllık bir dönem içerisinde uygulamaya sokulmasıdır. Alternatif ürün unsurundan amaç, özellikle fiyat destekleriyle etkin olmayan üretime kaymış olan çiftçilerin piyasa sinyallerine göre daha etkin olacak üretim alanlarına dönmesine yardımcı olmaktır. Tarım satış kooperatiflerin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili kısımdaki amaç ise, Haziran 2000'de çıkarılan kanunla özerkleştirilen bu kooperatiflerinin kanun doğrultusunda yapılanması yönünde desteklenmesidir. Bu desteklemenin önemli bir kısmı, idare maliyetlerini düşürmek için yapılan işten çıkarmalara finansal kaynak sağlanmasıdır.

ARIP'deki bu unsurların yol haritası da projede verilmiştir. Buna göre, projenin ilk yılında DGD uygulanmasına uygun arazi toplamının %25'ine, 2002'de toplam içinde

kayıtlı çiftçi sayısının %75’ine ve proje süresi sonu olan 2005’de ise %95’ine ulaşılması hedeflenmiştir. Ürün dönüştürmede ise projede belirtilen dönüştürme şartlarına uygun çiftçilerin %25’ine ilk yılda, geri kalan %75’ine ise ikinci yılda ayrılan yardımların sağlanması amaçlanmaktadır. Kooperatiflerin, 2004 yılına kadar tamamen çiftçiler tarafından sahip olunan ve çiftçiler için çalışan kooperatifler olarak yeniden yapılanmasını tamamlamış olması beklenmektedir. Ayrıca etkin olmayan kooperatiflerin faaliyetlerinin 2005 yılı itibariyle durdurulması hedeflenmiştir.

Değişimin Etkileri

Belirtilen olumsuzlukların giderilmesi amacıyla tarım sektöründe geleneksel destekleme yöntemleri yerine DGD, 2001-2005 dönemi için uygulamaya sokulmuştur. Geleneksel desteklerin kaldırılması ile meydana gelen boşluğun DGD uygulamaları ile doldurulması amaçlanmıştır.

Fiyat, girdi, kredi, desteklerinin kaldırılması ile beraber DGD ödemelerinin toplam tarımsal destekler içindeki payı devamlı artan bir seyir izlemiştir (TKB, 2004i). Çizelge 2’de 2000-2004 yılları arasında tarım sektörüne verilen desteklerin miktarı genel başlıklar altında verilmektedir. 2001 yılı tarım sektörüne verilen toplam destekler içerisinde DGD’nin payı %7,6 iken 2003 yılında %74’ler seviyesine yükselmiştir. 2008 yılında itibaren DGD desteği kaldırılmıştır.

Çizelge 10.1’den de görüldüğü gibi, son yıllarda tarıma yapılan destek miktarı artmaktadır. 2002 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından tarıma yapılan destek miktarı 1,87 milyar TL iken 2020 yılında bu rakam 21,97 milyar TL’ye yükselmiştir. Nominal olarak yaklaşık 11 misli olan bu nominal artışın, reel olarak yaklaşık olarak 3 misli olduğu hesap edilmektedir.

Dünya Bankasının¹⁸ Şubat 2005’de yayınlanan geniş raporunda projenin (ARIP) başarılı bir şekilde uygulandığı, tarımsal destekler bütçesinde 5,4 milyar dolardan 0,7 milyar dolara bir düşüş sağladığı, ülke içindeki tarım ürünleri fiyatlarının uluslararası fiyatlara yaklaştığı, Tarım Satış Kooperatiflerin devletle ilişkileri azaltılarak sıkı bir bütçe denetimi sağlandığı, şeker ve tütün piyasasındaki devlet işletmelerinin özelleştirildiği, DGD’nin toplam tarım arazisinin % 80’inde uygulandığı, çiftçi gelirinin % 8’ini oluşturduğu ve önceki yıllarda sağlanan desteğin %50’sine denk geldiği, tütün alanlarındaki dönüşümün tersine fındık alanlarında çok yıllık bitki olması nedeniyle istenenin çok altında bir söküm olduğu ifade edilmiştir (IBRD, 2005).

Çizelge 10.1. Yıllar itibariyle toplam destekleme türlerinin dağılımı (Bin TL)

Destek Kalmeleri	2002	2007	2012	2017	2018	2019*	2020**
Alan Bazlı Destekler	1.558.000	2.461.938	2.166.841	2.696.054	3.561.106	4.439.000	5.546.000
Fark Ödemeleri	186.149	1.782.203	2.378.701	3.927.947	3.623.511	4.590.000	5.842.000
Hayvancılık Destekleri	83.200	722.676	2.241.556	3.847.098	3.745.241	4.639.000	6.602.000
Diğer / Telif Edici Destekler	41.507	174.841	292.819	697.603	1.055.756	1.168.000	1.402.000
Kırsal Kalkınma Destekleri	0	79.987	291.891	877.118	1.478.186	1.063.000	1.436.000
Tarımsal Sigorta Destekleri	0	320.350	263.276	853.518	1.060.565	1.020.000	1.140.000
TOPLAM	1.868.856	5.544.002	7.637.096	12.901.355	14.526.383	16.974.000	21.968.000

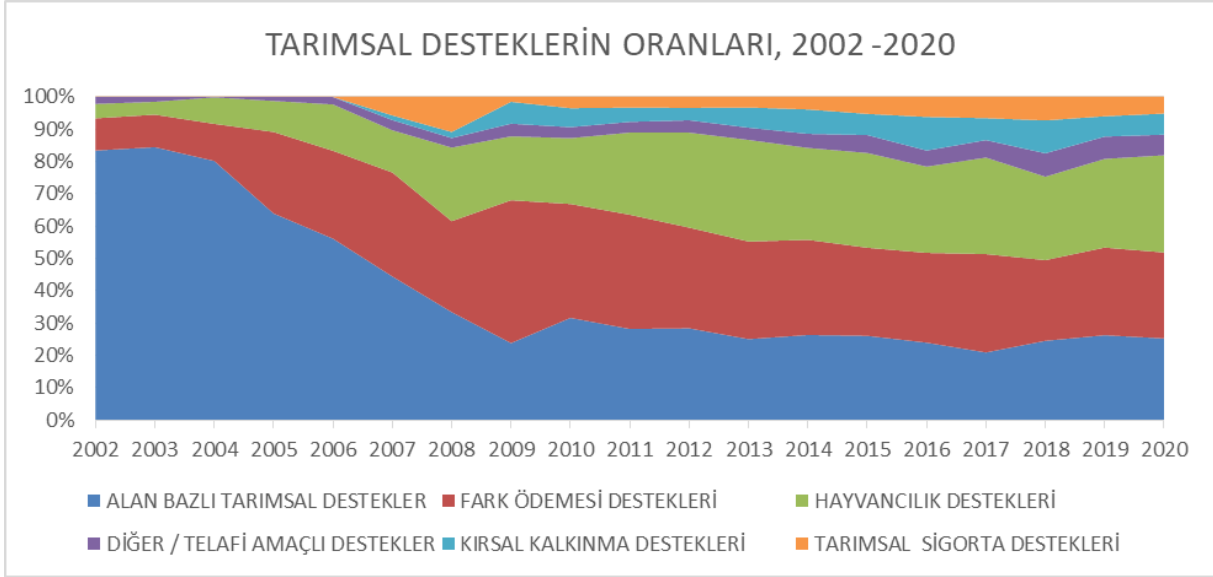
Kaynak: TKB, 2014 *Tahmin, **Programlanan

10.3. Tarımsal Destekleme Politikaları

Doğrudan tarımsal destekler son on altı yılda sürekli artarak yaklaşık 1,8 milyar TL'den 14,5 milyar TL'ye, bu destekler içindeki hayvancılık destekleri de 83 milyon TL'den yaklaşık 4 milyar TL'ye yükselmiştir.¹ Nominal değerinin sekiz misli arttığı görünen desteklerin reel değeri hesaplandığında son on altı yılda avro cinsinden 2,1 kat, reel TL cinsinden 2,6 misli arttığı görülecektir. Tarımsal destekleri; alan bazlı, fark ödemesi, hayvancılık, kırsal kalkınma, tarımsal sigorta ve diğer tarımsal amaçlı ve telafi edici destekler şeklinde altı başlık altında ele almak karşılaştırma açısından yararlı olacaktır. Grafik 1'de görüldüğü gibi bitkisel üretim desteklerini oluşturan alan bazlı ve fark ödeme destekleri oranı son 18 yılda toplamda %93'den %50'ye düşmüş, ancak bu süreçte 2009'a kadar alan bazlı destekler çok hızlı düşerken fark ödeme destekleri artarak %45'e kadar yükselmiş, ancak son 5 yılda toplam destekler içindeki payları her ikisinin de %25 civarında sabitlenmiştir. Hayvancılık destekleri, 2002'de %4,5 iken istikrarlı bir artış göstermiş ve son 6 yılda %30,0'a yakın bir oranda seyretmiştir. 2008'de başlayan kırsal kalkınma destekleri %10 dolayına, 2007'de başlayan tarımsal sigorta destekleri %7'ye, diğer tarımsal amaçlı desteklerin payı da %7'ye ulaşmıştır. Geçmişe ait bu verilerdeki karşılaştırmalı değişimlerin ve eğilimlerin bir değerlendirmesi, tarımsal destekleme politikaları ve uluslararası gelişmelerine uyum açısından bir fikir verecek ve kısa/orta vadede gelecek beş yılın, uzun vadede ise

¹ Tarım ve Orman Bakanlığı Tarımsal Desteklemeler Daire Başkanlığı kayıtları, 2019.

gelecek yılların planlanmasında yol gösterici olacaktır. Tarımsal destek kalemlerinin her yıl ilan edilen miktarları Tarım ve Orman Bakanlığı web sayfasından sağlanabilir.



Şekil 10.1. Tarımsal Destekleme Gruplarının Toplam Destekler İçindeki Payları²

Bitkisel Üretim Destekleri

Bitkisel Üretim Destekleri, alan bazlı ve fark ödemesi destekleri şeklinde temelde iki başlık altında toplanmaktadır. Alan bazlı desteklerden mazot, gübre, yem bitkileri, sertifikalı tohumluk kullanımı ve fındık alan bazlı gelir destekleri ile fark ödemesi desteklerinin tamamı sadece havzalar için belirlenen bitkilerin ekildiği alanlara verilmektedir. Bu desteklerinin toplam destekler içerisindeki oranı son 16 yılda %90'lardan %50'lere düşmüştür.

Alan bazlı destekler, mazot-gübre, toprak analizi, organik tarım, iyi tarım uygulamaları, fındık alan bazlı gelir, beş dekardan küçük aile işletmesi ve geleneksel zeytin bahçelerinin rehabilitasyonu destekleri olarak uygulanmaktadır. 2001 yılında başlayan doğrudan gelir desteği uygulaması en son 2007 yılında uygulanarak sonlandırılmıştır. Alan bazlı destekler 2002-2003 yıllarında çoğu doğrudan gelir desteği olmak üzere toplam desteklerin %80'den fazlasını oluştururken, değişerek ve çeşitlenerek bugün %25 dolayına düşmüştür. Alan bazlı desteklerle ilgili en önemli problemin, desteklerin önemli bir kısmının üretim yapmayan arazi sahiplerine gittiği ve dolayısıyla amacından saptığı ifade edilmektedir.

² Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı kayıtları, 2019

Fark-prim ödemeleri, dane mısır, zeytinyağı, yaş çay, yağlı tohumlu bitkiler, hububat ve bakliyat grubu desteklerden oluşmaktadır. Ürün bazında ise kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola, aspir, dane mısır, zeytinyağı, çay, buğday, çeltik, diğer hububatlar, kuru fasulye, mercimek ve nohut olmak üzere toplam 17 ürüne prim desteği verilmektedir. Bu desteklerin önemli bir kısmı 2010 yılında uygulamaya başlayan havza bazlı destekler kapsamında verilmektedir ve uygulamada bölgesel farklılıkların gözetilmesi amaçlanmıştır. İlk uygulamada 30 olan havza sayısı, 2016 yılında ilçe düzeyinde 945 havza olarak yeniden düzenlenmiştir. Çok zengin iklim çeşitliliğine sahip Türkiye’de bölgeler arası “mukayeseli üstünlük” prensibi dikkate alınarak bir bölgede ekonomik bakımdan en avantajlı veya en az dezavantajlı durumda bulunan ürünlerin öncelikli desteklenmesi hedefi doğru olmasına rağmen kurgulamada ve uygulamada bazı problemler yaşanmaktadır. Mukayeseli üstünlüğü dikkate alarak uygulanmaya çalışılan tarımsal havza bazlı destek modelinin problemleri giderilerek geliştirilmesi hedeflenmelidir. Akdeniz bölgesinde pamuk ve mısır desteği daha fazla öne çıkarılırken Orta Anadolu’da buğday desteği daha öncelikli olmalıdır.

Hayvancılık Destekleri

Türkiye’nin hayvansal ürünler üretim değeri 2017 yılı rakamlarına göre 70 milyar TL’dir. Toplam tarımsal üretim değeri içerisinde hayvansal ürünlerin üretim değerinin payı 1995’te yüzde 18 iken 2003’te yüzde 25’e, 2017’de yüzde 34’e yükselmiştir. Bu oran Avrupa ortalamasında yüzde 43 iken Kuzey Avrupa ülkelerinde yüzde 50 civarındadır.³ Dolayısıyla Türkiye’de toplam tarımsal üretim değeri içinde hayvansal ürünler üretim değerinin sürekli yükselmesi tarım sektörünün gelişiminin doğru yönde olduğunun göstergesidir.

Ekonomik gelişmenin sağladığı daha uygun üretim ve pazarlama ortamı, kişi başına gelir, nüfus, göçmen ve turist sayısındaki artışın neden olduğu et ve süt ürünlerine talebin artmasının sağladığı fiyatlardaki yükselmeye dayalı ekonomik canlılık ve hayvancılık desteklerinin 2003’ten sonra artarak devam etmesi hayvansal üretimdeki gelişmelerin temel nedenleri olduğu öngörülebilir. Bu dönemde hayvancılık desteklerinin toplam destekler içindeki payı yüzde 5’lerden yüzde 30’lara yükselmiştir. Bu payın daha da artması hayvansal üretim değeri oranını gelişmiş ülkelerdeki orana yaklaştırmak açısından gereklidir. Bu başarıda katkısı olan hayvancılık destekleri; yem

³ Yavuz, F., Ş. Dilek, 2019. Türkiye Tarımına Yeniden Bakış, SETA Yayınları 137, ISBN: 987-605-7544-47-6, 1. Baskı, İstanbul.

bitkileri, süt, arıcılık, su ürünleri, tiftik, büyükbaş hayvan, buzağı, bombus arısı, ıslah amaçlı küçükbaş yetiştirici birlikleri, hayvan hastalıkları tazminatı, aşı, biyolojik ve biyoteknolojik mücadele, hastalıklardan ari işletme, ipekböceği, süt tozu, müdahale alım fiyat farkı, et-besi, gen kaynakları, büyükbaş damızlık hayvan alımı, küpe, atık, sürü yöneticisi istihdamı, malak-manda, süt analizi, anaç manda, damızlık ana arı ve onaylı süt çiftliği destekleri olmak üzere 27 kalem destekten oluşmaktadır. Çizelge 10.2’de hayvancılık destekleri 2012-2019 döneminde 2.2 milyar TL’den 4.2 milyar TL’ye artmıştır. Bu hayvancılık desteklerinin 2019 yılına göre 2020 yılında %40,7 oranında artarak 5,8 milyar TL’ye ulaşacağı ön görülmüştür.⁴

Çizelge 10.2. Hayvancılığı Destekleme Kalemleri (Bin TL)

Destekleme Kalemleri	2012	2014	2016	2018	2019
Yem Bitk.Üretim Desteği	293.504	334.501	344.594	507.001	849.983
Damızlık Büyükbaş Hayvan Des. (Düve)				10.557	1.334
Buzağı Desteği	82.871	95.534	127.995	1.223.596	1.341.991
Arıcılık ve Bal Desteği	34.568	45.887	67.998	67.830	70.666
Bombus Desteği	4.224	6.175	8.006	8.447	9.094
Su Ürünleri Desteği+ Balıkçı Tekneleri	181.340	158.455	96.490	64.447	52.641
Islah Amaç. Küçükbaş Hay. Yetiştirici Des.	281.573	421.020	506.949	542.733	538.575
Tiftik Üretimi Desteği	2.565	4.164	4.125	5.401	
İpek Böceği Desteği	2.847	2.519	4.387	5.132	
Aşı Desteği	32.530	1.065	923	1.493	
Hastalıktan Ari Hayvan Taz.+İşletme	73.932	114.276	115.668	227.798	80.033
Süt Desteği	434.814	487.459	451.969	694.949	913.375
Hayvan Gen Kaynakları	45.292	57.470	68.679	131.741	11.163
Büyükbaş Hayvan Desteği (anaç sığır+manda)	495.680	577.338	732.538	18	
Süt Analizi Desteği		789		23.620	46.718
Çiğ Sütün Değerlendirilmesi (Süt Tozu)	95.028	19.765	357.804	1.957	218
Büyükbaş Hayvan Besi Desteği	150.063	253.846	68.061	105.834	50.438
Biyolojik Mücadele	1.733	8.841	10.261	16.638	11.495
Yem Desteği (Van ili deprem nedeniyle)	3.646				
Sürü Yöneticisi İstihdamı Desteği			14.895	26.919	35.265
Müdehale Alımı Fiyat Farkı			20.040	55.471	150.456
Küpe Desteği			680	3.301	1.817
Atık Desteği				604	207
Manda				9.514	17.933
Damızlık Ana Arı Desteği				389	1.404
Onaylı Süt Çiftliği desteği				248	75
Malak				9.605	8.139
TOPLAM	2.216.210	2.589.106	3.002.060	3.745.241	4.193.024

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı kayıtları, 2019

⁴ Cumhurbaşkanlığı 2020 yılı yıllık programı

Besicilik işletmeleri hariç Türkiye büyükbaş hayvancılığında kadim hayvancılık kültürü ve yapısı itibarıyla gelirini kasaplık, damızlık ve kurbanlık şeklinde canlı hayvan ve süt satışlarından elde eden kombine bir üretim hâkimdir. Bu yapıdaki hayvancılıkta canlı hayvan ile süt satışlarından kazanılan gelir yapılan hesaplamalara göre başa baş gitmektedir. Bir kısım eksiklere rağmen canlı hayvan satışında hedeflenen gelirin hemen hemen tamamı elde edilirken süt satışından sağlanması gereken gelirin istenen düzeyde temin edilememesi, süt üretiminde soğuk zincirin yaygın olmadığı bölgelerde büyükbaş hayvancılığın kârlılığını engellemektedir.⁵ Büyükbaş hayvancılığı sürdürülebilir yeter gelir elde edilen bir faaliyet haline getirmek için çiftçinin sütten kazanması gereken geliri elde etmesi gerekir. Bu geliri sağlayacak soğuk zincirin olmayan yerlerde desteklenerek tesis edilip yaygınlaştırılması kaçınılmazdır. Sütten elde edilen sürekli yeter gelir, damızlık hayvan yetiştiriciliğini ve besiciliği tetikleyecektir.

Türkiye'nin en ücra köşesinde kendiliğinden yetişen ve yetiştirilen tüm otları hiç zayi etmeden ete ve süte dönüştürecek yaygın ve düşük maliyetli sürdürülebilir bir hayvancılık teşvik ve tesis edilmelidir. Bu hedefe götürecek 1-2 büyükbaş, 5-10 küçükbaş hayvan sahibi olsalar da yetiştiricilere yönelik destekleme politikaları oluşturulmalıdır. Kadim Anadolu kültürü ve uygun ekolojisi, küçükbaş hayvancılığın bu amaçla daha çok öne çıkmasını gerektirmektedir.

Kırsal Kalkınma Destekleri

Günümüzde kırsal kalkınma destekleri, tarımsal destekleme politikalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri, dünyada rekabetçi piyasayı hedefleyen politikaları yaygınlaştırmakta ve sonuç olarak bölgesel eşitsizlikleri kırsal bölgeler aleyhine artırmaktadır. Türkiye'nin uyum sağlamak durumunda olduğu AB'nin Ortak Tarım Politikası, zamanla piyasa destekleme politikalarından kırsal kalkınma politikalarına kaymıştır. Bununla birlikte; Türkiye'de kırsal alanlardaki fiziki ve sosyal altyapı yetersizlikleri, işletmelerin genellikle küçük, parçalı ve dağınık olması, bozuk toprak-insan ilişkileri, sektörler arası ve sektör için gelir dağılımındaki adaletsizlik, kırsaldan yaşanan yoğun göç vb. olgular, kırsal kalkınma politikalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

⁵ Güven, O., F. Yavuz. Büyükbaş Hayvancılık Sektöründe Süt Gelirini Belirleyen Unsurlarının Analizi, Türkiye XIII. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 12-14 Eylül, 2016, Kahramanmaraş.

Türkiye’de hükümetler, kırsal kalkınmaya iki şekilde katkıda bulunmaktadır. Birincisi, merkezi yönetim bütçesinden sağlanan kaynaklarla kırsal kesime yapılan yatırımlar ve sağlanan hizmetler şeklindedir. Kamunun kırsal kesimdeki köy ve mahalle nüfusuna doğrudan sunduğu enerji, sağlık, eğitim, ulaştırma, içme suyu, atık depolama, haberleşme, bilişim ve posta gibi hizmetlerle birlikte yakın veya komşu merkezi yerleşimler üzerinden dolaylı olarak sunduğu sosyal güvenlik, sosyal yardım, bankacılık, vergi, adalet, güvenlik, itfaiye, turizm, imar ve konut hizmetleri mevcuttur. İkincisi ise projeli kırsal kalkınma desteği ve mali destek programlarına hibe veya kredi sağlamasıdır. Türkiye’deki kırsal kalkınma faaliyetleri; (i) merkezi yönetim bütçesi, (ii) mahalli idarelerin kurumsal bütçeleri, (iii) AB hibe fonları, (iv) üye olunan uluslararası kuruluşların fon ve/veya kredileri, (v) özel sektör yatırımları ve (vi) sivil toplum kuruluşları tarafından finanse edilmektedir.

On Birinci Kalkınma Planında (2019-2023) kırsal kalkınma politikasının temel amacı; sürdürülebilir kırsal kalkınma anlayışıyla üretici birlikleri, kooperatifler ve aile işletmelerinin üretim kapasitesinin ve kırsal işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması olarak ifade edilmektedir. Bunun yanında yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele ile kırsal toplumun düzenli ve yeterli gelir imkânlarına kavuşturularak refah düzeyinin artırılması ve nüfusun kırsalda tutundurulması da bu amaç içerisinde vurgulanmaktadır.⁶ Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Çerçevesinde (2014-2020), kırsal alanlardaki ekonomik ve beşeri kaynak potansiyelini ülke kalkınması yolunda azami ölçüde değerlendirmeyi amaçlayan ilerlemeci bir yaklaşım esas alınmaktadır. Türkiye’nin kırsal kalkınma politikasının temel amacı, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak kendi yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınmasıdır. Kırsal kalkınma politikasının strateji amaçları ise; (i) kırsal ekonominin geliştirilerek istihdam imkânlarının artırılması, (ii) kırsal çevrenin iyileştirilmesiyle doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması, (iii) kırsal yerleşimlerin sosyal, kültürel ve fiziki altyapısının geliştirilmesi, (iv) kırsal toplumun beşeri sermayesinin geliştirilerek yoksulluğun azaltılması ile (v) yerel kalkınmaya ilişkin kurumsal kapasitesinin artırılması şeklinde sıralanmaktadır.⁷

⁶ Anonim, 2019. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Resmi Gazete, Sayı: 30840, 23 Temmuz 2019, Ankara.

⁷ TOB, 2015. Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi 2014-2020. Tarım ve Orman Bakanlığı Yüksek Planlama Kurulu Kararı, Sayı: 2014/45, Resmi Gazete Sayı: 29274, 21 Şubat 2015, Ankara.

Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından projeye dayalı verilen kırsal kalkınma destekleri ve genç çiftçi projesine ilave olarak diğer bakanlıkların doğrudan veya dolaylı olarak kırsal kesime yönelik hibe veya kredi şeklinde sağlanan kırsal kalkınma destekleri mevcuttur. Bunlar; (i) kırsal kalkınma amaçlı tarımsal destekler, (ii) hayvancılık destekleri, (iii) yoksullukla mücadele destekleri, (iv) sosyal destek programı, (v) çevresel altyapı ve çevre koruma destekleri, (vi) köylerin altyapısının desteklenmesi, (vii) su kanalizasyon ve altyapı projesi, (viii) orman köylüleri destekleri, (ix) KOSGEB destekleri ve (x) bölgesel gelişme destekleridir. Ayrıca AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan IPARD programı ve entegre kalkınma projeleri kapsamında hibe destekleri vardır. TKDK IPARD II programı kapsamında (i) tarımsal işletmelerin fiziki varlıkları için yatırımlar, (ii) et-et ürünleri, süt-süt ürünleri, meyve-sebzeler ve su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, (iii) çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve iş geliştirme ile (iv) yerel kalkınma stratejilerinin uygulanması (LEADER) için projeye dayalı destekler sağlamaktadır.⁸ Tüm bu çok yönlü desteklere ve hibelere rağmen kırsal alanda iş ve yaşam şartları istenen seviyede iyileştirilememiş, kırsal alanlar ve tarımsal faaliyetler özellikle gençler için yeterince cazip hale getirilememiştir. Kırsal kalkınma projelerinin bütüncül bir yaklaşımla yeniden ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Tarımsal Sigorta Destekleri

Devlet Destekli Tarım Sigortaları Sistemi (TARSİM), tarımda karşılaşılan çeşitli risklere ve doğal afetlere karşı, Türkiye’de tarımsal üretimde sürdürülebilirlik, üreticinin gelirinde istikrar ve tarım ekonomisinde dengenin sağlanabilmesi amacıyla, 2005 yılında 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu ile kurulmuştur. Bu sistem ile tüm tarımsal riskleri kapsayacak, topyekûn bir güvence sisteminin oluşturulması ve uygulanması hedeflenmiştir.

TARSİM devlet-özel sektör-sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği üzerine kurulmuş olup tarım sektöründe yer alan tüm paydaşlar sistem içinde yer almaktadır. Tarım Sigortaları Havuzu yönetimine Tarım Sigortaları Havuz İşletmesi A.Ş., Tarım ve Orman Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, ve Türkiye Sigorta Birliği üye vermektedirler. TARSİM’de devlet, verdiği prim desteği ile çiftçilere uygun şartlarda ulaşılabilir bir risk yönetim aracı sunmakta ve dolayısıyla hasar fazlası desteği ile de sisteme güvence vererek sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaktadır. Ayrıca devlet, Tarım ve Orman Bakanlığı aracılığıyla tarım yönünden ve Hazine ve

⁸ TKDK, 2017. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Stratejik Planı 2017-2021. Ankara.

Maliye Bakanlığı aracılığıyla da sigortacılık yönünden destekleyerek sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesine destek olmaktadır.

TARSİM, hâlihazırda üreticilere çok çeşitli tarım sigortası branşları çerçevesinde hizmet sunulmaktadır. Bu alanlar, bitkisel ürün sigortası, sera sigortası, küçükbaş hayvan hayat sigortası, büyükbaş hayvan hayat sigortası, kümes hayvanları hayat sigortası, su ürünleri hayat sigortası, arıcılık (arılı kovan) sigortasıdır. Bu kapsamda TARSİM, ilk olarak bitkisel ürün için dolu riskini sigortalamış, sonra İlçe Bazlı Kuraklık Verim Sigortası’na geçilmiştir. Diğer sigorta branşlarında da aynı şekilde giderek artan bir risk grubu teminat altına alınmıştır. Tarım sigortalarında devlet prim desteği ürün ve risklere değişiklik göstermekle beraber %50 ile %67 arasında değişmektedir.⁹ TARSİM Ürün İhtisas Borsasının ve buna bağlı olarak Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsasının gelişmesi çerçevesinde Gelir Koruma Sigortası için teknik çalışmalar yürütülmektedir.

TARSİM, düzenli aralıklarla ölçümler gerçekleştirmekte, fırsatları ve önlem alınması gereken noktaları belirlemekte ve tedbir almaktadır. Küresel iklim değişikliğinin sonucunda yaşanan doğal afetlerin şiddet ve frekansının artmakta olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye’nin tarım alanındaki bölgesel ve ürüne dayalı risk haritasının çıkarılmış ve en efektif tarife sistemi oluşturulmuştur. Bu sayede üreticilerin risk potansiyelleri daha iyi değerlendirilebilir hale gelmiş, risk potansiyeline göre poliçe maliyetleri değişken hale gelmiştir.

Özellikle son zamanlarda, aniden ve dar zaman aralığında, yerel düzeyde gerçekleşen, etkileri büyük olan ve tarımsal alanlarda ciddi düzeyde zararlara yol açan dolu, sel-su baskını ve fırtına gibi doğal afetlerin artmasıyla tarım sigortalarına olan ihtiyacın daha da artacağı beklenmektedir. Bu ihtiyaca binaen, üreticilerin tarım sigortası ile ilgili bilinçlendirilmesine, fiyat ve verim dalgalanmaları nedeniyle oluşan gelir istikrarsızlığını gidermeye yönelik çalışmalara, ilgili istatistiklere ulaşarak ağırlık verilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁰

Diğer Tarımsal Amaçlı ve Telaî Edici Destekler

Bu kapsamda, çevre amaçlı tarımsal alanların korunması (ÇATAK), çiftlik muhasebe veri ağı (ÇMVA) katılım desteği, tarımsal yayım ve danışmanlık desteği, sertifikalı tohum kullanım/üretim ve sertifikalı fidan kullanım/üretim desteği, AR-GE desteği,

⁹ TARSİM, 2018. Tarım Sigortaları Havuzu 2018 Faaliyet Raporu, Ankara.

lisanslı depo işletmelerine kira destekleme ödemesi, tarımsal sulama elektrik desteği verilmektedir. Telafi edici destekler kapsamında da çay budama maliyeti/tazminatı destekleri mevcuttur. Bu desteklere 2002-2019 döneminde 5 milyar 834 milyon TL ödeme yapılmıştır.¹¹ Bu desteklerden önemli olanları, problemleriyle beraber kısaca irdelemekte yarar var.

ÇATAK programında, toprak ve su kalitesinin korunması, doğal kaynakların sürdürülebilirliği, erozyonun önlenmesi ve tarımın olumsuz etkilerinin azaltılmasına yönelik alanların korunması amaçlanmaktadır. Uygulamaya katılan çiftçilere 3 yıl süreyle alan bazlı hibe destek ödemesi yapılan program, her yıl genişleyerek 2018 yılı sonunda 58 ilde uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, minimum toprak işlemeli tarım uygulamalarına, toprak ve su yapısının korunması ve erozyonun engellenmesine, çevre dostu tarım tekniklerine ve kültürel uygulamalara destek verilmektedir. Yapılan saha çalışmalarında bu destekten yararlanan üreticilerin memnuniyeti belirlenmiş ve uygulamanın yaygınlaştırılması öngörülmüştür.¹²

ÇMVA, Avrupa Birliği üye devletleri tarafından gerçekleştirilen bir anket çalışmasıdır ve 1965 yılında başlatılmıştır. Her yıl 28 AB üye ülkesindeki 80.000 tarımsal işletmeden muhasebe verileri toplanmaktadır. Türkiye’de de tarımsal işletmelerin gelir, gider ve faaliyetlerine ilişkin muhasebe verilerinin toplanması, depolanması ve istatistikî değerlendirmelerinin yapılması IPA projeleri kapsamında AB Ortak Tarım Politikasına uyum çalışmaları çerçevesinde tamamlanan AB eşleştirme projesi kapsamında yürütülmektedir.¹³ Türkiye’de ÇMVA’nın kurulabilmesi ve sistemin benimsenmesi için sisteme gönüllü olarak dâhil olan ve katılım anlaşması imzalayarak muhasebe yılı süresince tarımsal faaliyetlerine ilişkin verilerini belirlenen zamanlarda veri toplayıcılarıyla paylaşan ve verileri sorumlu birim tarafından uygulanan testler sonunda doğrulanan işletmelere, her yıl belirlenen miktarda ÇMVA katılım desteği verilmektedir. Türkiye’de 2016 yılı itibarıyla tüm illerde uygulanmaya başlanmış olup 6.000 işletmeden muhasebe verileri toplanmaktadır.¹⁴ ÇMVA sistemi tarımsal desteklemelerin etkisinin ölçülmesi, tarımsal işletmelerin ekonomik yapılarının etkin olarak izlenmesi ve işletmelerin gelir durumlarının mevcut politikalar paralelinde

¹⁰ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Tarım Sigortaları ve Doğal Afetler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019

¹¹ Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019.

¹² Atış ve ark., 2016. Türkiye’de Tarım-Çevre Politikalarının Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.

¹³ https://ec.europa.eu/agriculture/rca/concept_en.cfm

¹⁴ Tarım ve Orman Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kayıtları, 2019.

değerlendirilebilmesi için önemli ve gerekli bir sistemdir. Bu anlamda sistemin devamlılığının sağlanması önem arz etmektedir.

Tarımsal yayım ve danışmanlık sisteminin çoğulcu, etkin ve verimli bir yapıya kavuşmasını sağlamak üzere 2009 yılından itibaren tarımsal işletmelere tarımsal danışmanlık hizmeti sunan kişi ve kuruluşların desteklenmesi amaçlanmıştır. Verim ve gelir düzeyinde artış sağlayamayan yani tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinden gerektiği yararlanamayan üreticiler sistemden çıkarılarak yeni istekli üreticilerle çalışılabileceği öngörülmektedir. Daha çok istihdam boyutu ile öne çıkan tarımsal yayım ve danışmanlık desteğinin, özellikle doğu illerinde tarımsal kooperatiflerle ilişkilendirilerek kooperatiflere işlerlik kazandırılması önem arz etmektedir.

Tohumculuk ile ilgili politikaların en başında sertifikalı tohum üretim ve kullanımının artırılması, yerel çeşitlerin kullanılması, geliştirilmesi ve teşviki, tohumculukta özel sektörün güçlendirilmesi gelmektedir. Hububatta sertifikalı tohum üretim ve kullanımında ilerleme yaşanmakla birlikte baklagiller ve yem bitkilerinde sertifikalı tohum üretimi ve kullanımı yeterli düzeyde değildir. Ayrıca hibrit tohumlarda ve sebze tohumlarında yurt içi üretimin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁵ Bu ihtiyaca binaen sertifikalı tohum kullanımına 2005’ten beri verilen destek farklı ürünlerde dönüme 4 ile 80 TL arasında değişen miktarlarda sürmektedir. Sertifikalı tohum üretimine 2008’de sağlanmaya başlanan destekler kg. başına 0,08 TL ile 4,00 TL olarak verilmeye devam etmektedir.¹⁶ Bu desteklerin ifade edilen problemlerin çözümü doğrultusunda gelecekte de çeşitlenerek ve artarak sürmesi elzemdir. Türkiye, tohumculuk AR-GE çalışmaları çeşitlendirerek uluslararası piyasada daha fazla pay kazanılabilir. Giderek küresel büyük firmaların kontrolüne geçerek tekelleşen tohumculuk sektörünün bu gidişatına dur demek için yerel/yerli tohumları da dikkate alan alternatif politikalar üretilmeli ve bu amaçlar doğrultusunda destekleme politikaları kurgulanmalıdır.

Tarım ve Orman Bakanlığının ve tarım sektörünün ihtiyaç duyduğu öncelikli konularda bilgi ve teknolojilerin geliştirilmesi amacıyla uygun görülen araştırma projeleri ile araştırmacılara AR-GE desteklemesi ödemesi yapılır. Bu kapsamdaki ödemeler ile ilgili sorunlar daha kaliteli projelerin sunulmasına engel olmaktadır. Örneğin; araştırmacılar en erken proje başladıktan 6 ay sonra ödeme alabilmektedirler. Bu da

¹⁵ TURKTOB, 2019. Türkiye Tohumcular Birliği, Tohumculuk Sektör Raporu 2019.

¹⁶ Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019.

proje yürütücüsünü zora sokmaktadır. Bu anlamda araştırmaya başlarken yürütücü hesabına avans yatırılmalı, proje yürütücüsü ve araştırmacılara teşvik ikramiyesi verilmeli ve üniversite projeleri için bursiyer ücreti konulmalıdır.

Lisanslı depoculuk, üreticilerin sağlıklı ve sigortalı depo imkânına kavuşmasını, ürünlerini fiyatların düşük olduğu hasat dönemlerinde ellerinden çıkarmak zorunda kalmamasını, tarıma dayalı ticaret ve sanayi sektöründeki işletmelerin ihtiyaç duydukları ürünler için depo inşa etmeksizin talep edilen miktar, tür ve kalitedeki ürüne istenen zamanda kolaylıkla ve güvenilir bir şekilde ulaşabilmelerini amaçlamaktadır. Lisans alarak faaliyet gösteren depolarda muhafaza edilen tarımsal ürünler için kira, ilave kira, nakliye ve analiz ücreti destekleme ödemesi yapılmaktadır. Bu desteklere rağmen, Türkiye’de lisanslı depoculuğun karşılaştığı sorunlar arasında finansman ihtiyacı ve tarım sektöründeki üretim ölçeği düşüklüğü ön plana çıkmaktadır. Ayrıca çiftçinin ürün fiyatlarına karşı duyarlılığı konusu lisanslı depoculuk uygulamasının karşılaşacağı zorluklar arasında yer almaktadır. Küçük aile grupları olarak örgütlenen Türkiye’deki tarım sektörü lisanslı depoculuk için bir diğer önemli sorun olarak gösterilmektedir. Zira depoda muhafaza edecek kadar elinde ürünü kalmayan, düşük ve düzensiz şekilde üretim yapan çiftçilerin yeteri kadar finansmana sahip olamaması maliyetlerin daha fazla artmasına yol açmaktadır.¹⁷ Tüm bunlardan hareketle geliştirilecek sistemde bu sorunların dikkate alınarak çözümlerin üretilmesi gerekmektedir.

Mevcut yaşlı çay bahçeleri, gençleştirilmesine yönelik olarak her yıl 1/10 oranında verim budamasına tabi tutulmakta ve budanmadan doğacak gelir kaybı ve budama maliyeti ruhsatlı yaş çay üreticilerine ödenmektedir. Uygulama on yıl için programlanmış olup 2022 yılında tamamlanacaktır. Budamaya 2018 yılında verilen 173,2 milyon TL destek ile birlikte günümüze kadar toplam 1,27 milyar TL ödeme gerçekleştirilmiştir.¹⁸

10.4. AB’ye Uyum Sürecinde Tarım Politikaları

Destekleme fonunun oluşumu

AB fonlarını yönetmek üzere sistemin omurgasını oluşturan Ulusal Fon’un idari ve teknik örgütlenmesi Hazine müsteşarlığı bünyesinde tamamlanarak, 7 Nisan 2003 tarihinde AB Komisyonuna akreditasyon başvurusu yapılmış ve 8 Ekim 2003 tarihi

¹⁷ Kaya, M.,2017. Tarımda Lisanslı Depoculuk Sistemi: Hububat Piyasası Örneği, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2971.

itibariyle akredite edilmiştir (Yavuz, 2004). Böylece 2006 yılına kadar toplam 1 Milyar Euro tutarındaki fonların Türkiye’ye aktarılmasının önü açılmıştır. AB’ye aday olan Türkiye için, tam üye olduğunda FEOGA’ya devredilmek üzere böyle bir Ulusal Fon’un kurulması, OTP’ye uyum açısından da uygun olmuştur. Zaten aday ülkelerin uyumu açısından bu yapılanma öngörülmektedir.

Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarının hatta tarıma yönelik yapısal ve kalkınma politikalarının finansmanının tek elden yürütülmesi için “Ulusal Fon” oluşturulması, hem AB’ye uyum açısından hem de tarım politikalarına harcanacak bütçe kaynaklarının disipline edilmesi ve etkin kullanımı açısından gerekli olmuştur.

Destekleme fonunun kaynakları

AB’ye uyum çerçevesinde böyle bir fonun kaynaklarının, AB’nin bütçe kaynakları şeklinde olması gerekir. Türkiye’nin AB’ye girmesi durumunda bu kaynaklar yoluyla AB bütçesine kaynak aktarımı yapılacağından, fonun kaynaklarının da AB’deki gibi düzenlenmesi, AB’ne uyum açısından da Türkiye için önemli bir adım olacaktır. Bu kaynaklar, (1) Gümrük vergileri, (2) Tarım ürünleri ithalatından alınan vergiler, (3) Şeker ve glikoz vergileri, (4) Katma değer vergisi ve (5) Gayri Safi Milli Hasıla katkısıdır (Yazgan, 2003).

Destekleme fonunun harcamaları

Harcama kalemlerinin, Türkiye tarım sektörünün problemlerindeki farklılıklardan dolayı, AB ile aynı olması beklenemez. Fakat destekleme politikalarının AB’de olduğu gibi önemli bir yer tutacağı kaçınılmazdır. Bu desteklerin miktarı ve dağılımının, tarım sektörünün problemleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenmesi gerekir. Gelişmiş ülkelerdeki eğilimler ve DTÖ antlaşmaları doğrultusunda desteklemelerin önemli bir kısmını piyasaya müdahaleci olmayan DGD şeklindeki destekler olması gerekmektedir. Bunun yanında AB’de olduğu gibi çiftçiye piyasa garantisi sağlayan fakat piyasaya fazla müdahaleci olmayacak hedef fiyatı ve fark ödemesi araçları da kullanılmalıdır.

Türkiye tarımının verimlilik, ekonomik olmayan işletme büyüklükleri, kırsal alanda çalışan işgücü fazlalığı, çiftçilerin yeterince örgütlenememesi ve bölgeler arası dengesizlikler gibi önemli yapısal problemlerinin çözümüne de kaynak ayrılması zorunlu olacaktır. AB bütçesinden bu alanlara kaynak aktarımı hızlı bir şekilde artmaktadır. Türkiye’de de bu yönde kaynakların artırılması, AB politikalarına uyum açısından paralellik göstermektedir.

¹⁸ Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarımsal Destekler Daire Başkanlığı Kayıtları, 2019.

Destekleme politikalarının karar mekanizmaları

Destekleme ile ilgili karar mekanizmaları, tamamen Tarım Bakanlığı içerisinde AB'deki "Ödeme Kurumlarına" benzer bir şekilde oluşturulmalı ve gerekirse ilgili bakanlık ve kurumların bilgisine başvurulmalıdır. AB üyesi ülkelerdeki ödeme kurumları, bu ülkelerdeki tarım bakanlığı bünyesinde görev yapan ve AB kurallarına göre belirlenmiş kuruluşlardır. Ödeme kurumlarının ana görevi, üye ülkelerde OTP'nin yürütülmesi için ayrılan finansmanın kullanılmasını sağlamaktır. FEOGA Garanti Bölümü'nden yapılan OTP harcamaları kullanıcılara bu kurumlar yoluyla ödenmektedir. Ödeme kurumları temel olarak, söz konusu ödeme yapılmadan önce ödemeye konu olacak faaliyetlerin Topluluk kurallarına uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılıp, muhasebe kayıtlarına tam olarak geçirildiğini ve gerekli belgelerin zamanında ve AB normlarına uygun şekilde teslim edildiğini kontrol eder.

Destekleme politikalarının uygulama birimleri

AB'de her ülkenin destekleme birimleri, kendi sorumluluk alanlarına düşen faaliyetleri AB bütçesi kaynaklarından yararlanarak Ödeme Kurumu aracılığıyla yürütmektedir. Türkiye'de daha önceleri destekleme politikalarını yürüten TMO, TKK, TCZB ve TSKB gibi kurumlar, üzerinde çalışılan Tarım Yasası'nın öngördüğü çerçevede yeniden yapılandırılarak bu amaç doğrultusunda faaliyetlerini sürdürebilirler (Yavuz, 2004). Buna alternatif olarak, örneğin fiyat desteği ABD'deki Ürün Kredi Şirketi (CCC) şeklinde TMO'nun yapılanması sağlanarak, doğrudan gelir desteği ödemeleri Ziraat Bankası ile birlikte diğer bankaların birimleri tarafından daha etkin ve rekabetçi ortamda yürütülebilir.

Tarım ve Kırsal Kalınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

AB ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların ülkemizde kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerde kullanılmasını sağlamak olan 5648 sayılı "TKDK Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" ile kurulan, 25 Şubat 2008 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Fonları ile desteklenecek Tarım ve Kırsal Kalkınma Programını (IPARD) uygulayacak olan kurumdur.

TKDK Destekleri

1. Süt Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım
2. Et Üreten Tarımsal İşletmelere Yatırım
3. Üretici Gruplarının Kurulması Destek
4. Süt ve Süt Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması

5. Et ve Et Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması (Kırmızı Et ve Beyaz Et)
6. Meyve ve Sebzelerin İşlenmesi ve Pazarlaması
7. Su Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlaması
8. Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve Geliştirilmesi
9. Yerel Ürünler ve Mikro İşletmelerin Geliştirilmesi
10. Kırsal Turizm
11. Kültür Balıkçılığının Geliştirilmesi

10.5. DTÖ Kurallarına Uyum Açısından Tarım Politikaları

DTÖ müzakerelerine zemin oluşturacak ve genel tavizleri içerecek bir çerçeve metin 30 Temmuz 2004 tarihinde DTÖ Genel Konseyi toplantısında kabul edilmiştir. Bundan sonra, ayrıntılı nihai anlaşma metninin hazırlanması ve 2005 yılında Hong Kong’da düzenlenecek DTÖ Bakanlar Toplantısı’nda kabul edildikten sonra yürürlüğe konulması öngörülmektedir. Kabul edilen metin, uluslararası ticaretin daha fazla serbestleştirilmesi için temel bir yapıyı oluşturmaktadır. Bu yapının temel taşları şöyle tespit edilmiştir:

- Serbest ticareti bozucu nitelikteki tarımsal desteklerin azaltılması,
- Ticarete haksız rekabete neden olan ihracat teşviklerinin, belirlenecek bir süre sonunda kaldırılması,
- İç pazarların korunmasına yönelik gümrük vergilerinin azaltılması.

Gelişme Yolundaki Ülkeler (GYÜ), bu serbestleşme tedbirlerini daha az oranda ve daha fazla sürede yapma ayrıcalığı tanınmış, Çok Az Gelişmiş Ülkeler grubunda yer alan yaklaşık 50 yoksul ülke bu tedbirlerden muaf tutulmuştur.

Türkiye, DTÖ sınıflamasında GYÜ’ler grubunda yer almaktadır. Bu nedenle GYÜ’lere tanınan ayrıcalıklardan yararlanacaktır. Bu arada Gelişmiş Ülkelerin (GÜ) ihracat sübvansiyonlarını azaltmaları, gümrük vergilerini indirmeleri ve iç desteklerini kısımları sonucunda, tarım ürünlerinin dış pazarlardaki rekabeti açısından bazı kazanımlar da elde edilebilecektir. Muhtemel yükümlülükler ve kazanımlar ile müzakerelerde izlenmesi gereken tutum iç destekler, pazara giriş ve ihracat teşvikleri başlıkları altında değerlendirilmiştir (TKB, 2004d).

İç destekler

Kırmızı Kutu: Tarımsal destekleme politikası, 2000 yılında başlatılan reform paralelinde daha çok DGD’ye kaydırılmıştır. Dolayısıyla iç destekler altında yer alan kırmızı kutu tedbirleri arasında bulunan girdi destekleri, fiyat yolu ile desteklemeler ve

primler, toplam destekleme bütçesinin içerisinde çok az bir pay işgal etmektedir. Kırmızı kutu tedbirleri için öngörülen %10'luk istisna dikkate alındığında Türkiye'nin bugün için bir ek yükümlülük altına girmesi söz konusu değildir. Ancak, asgari destek (de minimis) istisnasının %10'un altına çekilmesi halinde prim desteği verilen pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi gibi ürünlerde sorun yaşanması muhtemeldir.

Mavi Kutu: Mavi kutu tedbirleri altında fındık ve tütünde uygulanmakta olan alan daraltması ve çay budama tazminatları yer almaktadır. Bu tedbirler üretim ya da verimle bağlantılı olmayıp, alan ve kalite kriterlerine dayanmaktadır. Kabul edilen çerçeve metinde mavi kutu tedbirleri için müzakerelerde tarihsel bir süre tespit edilerek, bu desteklerin toplam tarımsal üretim değerinin % 5'ini geçmeyecek şekilde azaltılması öngörülmektedir. Türkiye'nin şu an bu kutuya giren destekleme tedbirlerinin parasal değerinin çok düşük olması nedeniyle, kararların, bu desteklemeleri olumsuz etkileyecek bir yükümlülüğe neden olması beklenmemektedir. Ancak eğer Türkiye "Fark Ödeme" sistemini önümüzdeki yıllarda uygulamaya koyarsa en yüksek destek değerinin %10'un altına çekilecek bu uygulamayı kısıtlayabilir.

Yeşil Kutu Tedbirleri: Yeşil kutu tedbirleri içerisinde yer alan başta DGD olmak üzere, kırsal kalkınma, gıda güvencesi, alt yapı yatırımları, genel hizmetler gibi desteklerin, bugün olduğu gibi uygulanabileceği anlaşılmaktadır.

Burada önemli olan husus Bakanlığın 2006-2010 yıllarını kapsayan Tarım Stratejisi'ni hazırlamış olmasıdır. Bu strateji belgesi hazırlanırken DTÖ'deki muhtemel gelişmeler dikkate alındığından, prim uygulaması dışındaki destekleme tedbirlerinin çoğunun Yeşil Kutu'da yer alması mümkün olacaktır. Tarım Strateji belgesi, müzakerelerde Türkiye'nin izleyeceği tutum için büyük kolaylıklar sağlayacaktır.

Pazara giriş

Pazara giriş yani gümrük vergilerinin indirilmesi konusu ile ilgili olarak çerçeve metinde GYÜ'ler için bahsedilen ayrıcalıklar ve özel ürün tespiti yoluyla, hayvansal ürünler başta olmak üzere bölgesel kalkınma, gıda güvencesi açısından önem taşıyan tarım ürünleri için ayrıcalıklı işlemlerden yararlanılması mümkün olabilecektir. Bu husus Bakanlık bünyesinde çok iyi değerlendirilerek müzakereler sırasında izlenecek tutum tespit edilmelidir.

İhracat teşvikleri

Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatı için sağladığı teşvikler, çok düşük miktarlarda kalmaktadır. Ayrıca ihracat kredileri içerisinde tarım ürünleri yer almadığından

müzakerelerde ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması yönünde atılacak adımların bu teşvikleri azaltma yönünde bir yükümlülük getirmesi beklenmemektedir. Ancak, GÜ’lerin uyguladıkları ihracat teşviklerinin kaldırılması Türkiye çıkışlı tarım ürünlerinin dış piyasadaki rekabet gücünü artıracığından olumlu bir sonuç doğurabilir.

Sonuç olarak; belirlenen çerçeve metin, bundan sonra yapılacak ticaret müzakerelerinin dayanacağı esaslarla ilgili bir mutabakat metni niteliğindedir. Ülkeler, müzakerelerde, bu esaslar çerçevesinde, kendi çıkarlarına uygun tutum izleyecektir. Ülkemizin de “Tarım Stratejileri” ışığında kendi çıkarlarını savunacak hazırlıklardan sonra müzakerelere katılması önem taşımaktadır. Bu bağlamda, özellikle özel ve hassas ürünlerin tanımı, strateji belgesinde yer alan tedbirlerin yeşil kutu’da yer alması, asgari sestek (de minimis) istisnasının GYÜ’ler için % 10’nun altına düşürülmemesi gibi konularda hazırlıklı olarak müzakerelere katılmak gerekmektedir.

10.6. Tarım Kanunu ve Tarım Stratejisi 2006-2010¹⁹

2004 yılında hazırlanan ve 2005 yılında çıkması muhtemel olan Tarım Kanunu, tarım politikalarını belli bir çerçeveye oturtmaktadır. Bu kanun metninden çıkarılan Tarım Stratejisi 2006- 2010 ise önümüzdeki 5 yılda nasıl bir strateji ile tarım politikalarının yürütüleceğini ortaya koymaktadır.

Kaynakların etkin kullanımı çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması bu stratejinin temel amacıdır (TKB, 2004h).

Bu temel amaç doğrultusunda tarım stratejisi belgesi, 2006-2010 yılları arasında, AB’ye uyum da gözetilerek, tarım sektörüyle ilgili kesimlerin karar almalarını kolaylaştırmak, sektörün kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesini sağlamak ve 2005 sonuna kadar çıkarılacak Tarım Çerçeve Kanunu ile bu kanuna dayalı olarak hazırlanacak ikincil mevzuatın temelini oluşturmak için hazırlanmıştır.

Stratejik Amaçlar

Sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kaliteye dayalı üretim artışı ile gıda güvenliği ve gıda güvencesinin sağlanması,

- Üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrarının sağlanması, üretim maliyetlerini azaltıcı ve teknolojik gelişimi hızlandırıcı tedbirlerin uygulamaya konulması yoluyla üreticilerin rekabet düzeylerinin yükseltilmesi,

¹⁹ Tarım Kanunu Taslağı ve Tarım Stratejisi 2006-2010’dan aktarılmıştır.

- Tarımsal pazarlama altyapısının iyileştirilmesi ve üreticilerin pazara erişim düzeylerinin artırılması, tarım-sanayi entegrasyonunun geliştirilmesi, işleme sanayinin rekabet edebilirliğini artırıcı nitelikte uygun ve kaliteli ham maddenin temin edilmesi ile tüketici tercihlerinin karşılanmasına yönelik tedbirlerin alınması,
- Üreticilerin katılımını ve sorumluluğunu esas alan ve doğrudan üreticilere finansman sağlayan yaklaşıma dayalı kırsal kalkınma projelerinin oluşturulması ve söz konusu projelerin kırsal yaşam şartlarını iyileştirilecek biçimde uygulanması,
- Kamudan bağımsız bir yapıda üreticilere, üretimden pazarlamaya kadar olan safhalarda hizmet vermek üzere; kar amacı gütmeyen Tarımsal Üretici Birliklerinin kurulması ve geliştirilmesi ile tarımsal nitelikli diğer örgütlerin geliştirilmesi, söz konusu örgütlerde denetimin özerkleştirilmesi, temel stratejik amaçlardır.

Temel İlkeler

Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına Uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması esas alınacaktır.

Piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçları uygulanacaktır.

Tarım ve kırsal kalkınmada bütüncül yaklaşım ve katılımcılık benimsenecektir.

Tarım sektörü ile ilgili temel tarafların kurumsallaşmasını ve etkin çalışmasını sağlayacak tedbirler alınacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen tarımsal program, proje ve faaliyetlerin tarımsal tüzel kişiliklerin gelişimini özendirici bir çerçevede uygulanması sağlanacaktır.

Kamu ve özel sektörün kırsal alandaki uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi sağlanacaktır.

Tarımsal destek yöntemlerinin uygulanmasında ekonomik ve sosyal etkinliğin yanısıra, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, sektörel sürdürülebilirlik ve gıda güvencesinin sağlanması esas alınacaktır.

Destekler belirlenirken ödeme miktarı, şekli ve zamanı önceden ilan edilen usul ve esaslara dayalı olarak düzenlenecektir.

Tarım ürünlerinin pazarlanmasında, adil rekabet şartlarına dayalı, üretici ve tüketicilerin yararına işleyen, etkin ve verimli bir yapının oluşturulması esas alınacaktır.

Tarımsal Destekleme Araçları

Tarımsal destekleme araçları; Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Ödemeleri, Fark Ödemeleri, Hayvancılık Destekleri, Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri, Telafi Edici Ödemeler, Ürün Sigortası Ödemeleri, Kırsal Kalkınma Destekleri ve diğer desteklerdir.

Doğrudan Gelir Desteği (DGD)

DGD Ödemeleri tarımsal üretim amacıyla işlenen araziler üzerinden her yıl tespit edilen birim ödeme miktarı (dekar başına TL) üzerinden yapılacaktır. Ödeme miktarları, üreticilerin tarım politikaları amaçlarına uyumunu kolaylaştırmak üzere farklı düzeylerde belirlenebilecektir.

Çiftçi kayıt sisteminin geliştirilmesine paralel olarak, ödemeler belli ürünleri yetiştiren üreticilere yapılacaktır. Ancak, alana dayalı ödeme kriteri değiştirilmeyecektir. Sera üreticileri, meyve ve sebze yetiştiricileri ve Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Program alanları DGD uygulamalarının dışında tutulacaktır.

Ancak bu alan ve üreticiler kırsal kalkınma destek ve ÇATAK programına dâhil edilecektir. Bu uygulama, ürünlerin tarımsal politika amaçlarına daha iyi hizmet etmesini ve farklı destek araçları arasında bağlantının kurulmasına yardımcı olacaktır. DGD sistemi için ayrılan % 78’lik bütçe payı aşamalı olarak azaltılarak % 45’e indirilecek ve ihtiyaç duyulduğunda Bakanlar Kurulu tarafından artırılıp, azaltılabilecektir. DGD ödemeleri, 2006 yılına kadar mevcut ödeme seviyesinde sabitlenecektir.

Fark Ödemesi Uygulaması

Fark Ödeme uygulamasının temel amacı arz açığı olan ürün yetiştiricilerini desteklemektir. Mevcut durumda pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi ve diğer yağlı bitkileri kapsayan uygulama, mısır ve bazı yemeklik baklagilleri kapsayacak şekilde genişletilecektir. Uygulama ile hedef fiyat ve pazar fiyatı arasındaki fark üreticilere prim olarak ödenecektir.

Uygulamanın kapsamı ve uygulama alanının genişlemesi ile birlikte, fark ödeme uygulamasının tarım destekleme bütçesi içindeki payı % 9’dan % 13’e yükselecektir.

Hayvancılık Destekleri

Hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi amacıyla mevcut destekleme araçlarına ek olarak et primleri, pazarlama destekleri, hayvancılık işletmelerinin modernizasyonu destekleri ile çevresel önlemlere yönelik tedbirler uygulamaya konulacaktır. Su ürünleri üretiminin artırılması amacıyla, içsu ve deniz balıkçılığının geliştirilmesi, avcılığın kontrolü ve desteklenmesi, işletmelerin kurulması ve modernizasyonu, su ürünleri işleme tesislerinin iyileştirilmesine yönelik desteklemeler yapılacaktır.

Yeni destekler yoluyla hayvancılık alt sektöründe ihtisaslaşmış hayvancılık işletmelerinin sayısının artırılması da sağlanacaktır. Uygulamanın kapsamının genişlemesi sonucunda hayvancılık desteklerinin tarım destekleme bütçesi içindeki payı % 30 seviyesine kadar yükselmiştir.

Kırsal Kalkınma Destekleri

Kırsal kalkınma program, proje ve faaliyetlerinde; katılımcılık, tabandan yukarı yaklaşım, yerel kapasitenin geliştirilmesi ve kurumsallaşması ilkesi çerçevesinde, tarım dışı sektörlerde istihdamın geliştirilmesi, üretici gelirlerinin artırılması ve farklılaştırılması, kadın ve genç nüfusun eğitim ve girişimcilik düzeyinin yükseltilmesi ile uygun kırsal teknolojilerin (appropriate technology) geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması esas alınacaktır.

Kırsal kalkınma yardımları;

- Çiftçi ve çiftçi grupları tarafından yapılan köyü temel alan yatırımları,
- Özel sektör, Sivil Toplum Kuruluşları ve çiftçi kuruluşları tarafından yapılan kırsal yayım hizmetleri,
- Arazi toplulaştırma faaliyetleri,
- Mikro-finance faaliyetleri,
- Kadın ve dezavantajlı gruplara yönelik programlar başlıklarını kapsayacaktır.

Telafi Edici Ödemeler (Alternatif Ürün Programı)

Mevcut durumda fındık ve tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştiren üreticilere yapılmakta olan telafi edici ödemeler, yine aynı çerçevede üreticilerin arz

fazlası olan diğer ürünlerin üretiminden vazgeçerek alternatif ürünlere yönelmeleri durumunda, gelir kayıplarının telafi edilerek teşvik edilmesi ve bu sayede aşırı arz problemlerinin önlenmesi amacıyla uygulanacaktır.

Uygulama kapsamında hem ürün kapsamının hem de uygulama alanının genişletilmesi hedeflenmektedir. Bu sayede tarımsal destekleme bütçesinden % 3 oranında pay alan telafi edici ödemelerin % 5 seviyesine yükselmesi sağlanacaktır.

Ürün Sigortası Ödemeleri

Tarım üreticilerinin üretim, fiyat ve gelir risklerine karşı korunmasında tarımsal sigorta ve risk yönetim araçlarının geliştirilmesi esas alınacaktır. Ürün sigorta destek programı, gerekli teşviklerin sağlanması için başlangıç aşamasında sigorta priminin belirli bir oranının desteklenmesini içermektedir. Tarımsal sigorta sisteminde devlet tarafından karşılanacak prim destek oranı azami yüzde 50 ile sınırlandırılacaktır.

Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Program Desteği

Erozyon ve olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, işlemeli tarım yapan üreticilerin, arazilerini doğal bitki örtüleri, çok yıllık yem bitkileri, organik tarım ve ağaçlandırma gibi yöntemleri kullanmalarını teşvik etmek üzere, talep etmeleri durumunda tarım tüzel kişileri/üretici grupları ile devlet arasında en az beş yıl süreyle ve birim alan başına belirlenen yıllık ödemelere dayalı sözleşme karşılığında yem ve örtü bitkileri ile ağaçlandırma faaliyetleri yapılacaktır.

Diğer Destekler

Rekabete dayalı araştırma hibeleri dâhil AR-GE Hizmetleri, ihracat teşvikleri, gerektiğinde bazı girdi destekleri, kredi destekleri ve benzer araçlar kullanılacaktır.

Tarımsal Destekleme Bütçesi

Bütçe imkânlarının kısıtlı olması, tarımsal destekleme ödemelerinde gerek ilave yükümlülükler gerekse DGD ödemelerinin zamanında bitirilememesi nedeniyle cari yıl bütçe yükümlülüklerinin sonraki yıllara taşınması sorununu getirmekte olduğundan 2005 yılı sonuna kadar tüm yükümlülüklerin yerine getirilmesine çalışılacaktır.

Tarım sektörü desteklemeleri için ayrılan kaynağın GSMH’nın yüzde 1’in altına inmemesine, sektörün önem ve özellik arz etmesi nedeniyle, özen gösterilecektir.

Tarımsal destekleme araçlarının, tarımsal destekleme bütçesi içerisindeki payı Çizelge 10.3’te verilmiştir.

Tarımsal destekleme araçlarının tarımsal destekleme bütçesi içindeki payları, gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nca cari bütçe yılında $\pm$ % 25 oranında değiştirilebilecektir.

Çizelge 10.3. Tarımsal destekleme araçları ve payları

Tarımsal Destekleme Araçları	Bütçe Payı (%)
DGD Ödemeleri	45
Fark Ödeme Uygulaması	13
Hayvancılık Destekleri	12
Kırsal Kalkınma Destekleri	10
Telafi Edici Ödemeler	5
Ürün Sigortası Ödemeleri	5
ÇATAK Programı Destekleri	5
Diğer Destekler	5
Toplam	100

Tarım sektöründeki altyapı yatırımları ve cari tarımsal harcamalar tarımsal destekleme bütçesi kapsamı dışındadır.

Uygulama Esasları

Üreticilere yapılacak her türlü destekleme ödemelerinde, Çiftçi Kayıt ve Hayvan Kayıt Sistemleri esas alınacaktır.

Destekleme ödemeleri; bölge, işletme, arazi, ürün, tarım sistemi, sözleşmeli üretim ve çevre gibi konularda Kalkınma Planları ile Yıllık Programlar ve bütçe dengeleri esas alınarak Bakanlığın görüşleri doğrultusunda farklı miktarlarda yapılacaktır.

Destekleme ödemelerinin gerekçesi, hedef kitlesi, ödeme biçimi ve ödeme zamanlaması ilgili mevzuatta belirtilecektir.

Desteklenecek ürünlerin ve destekleme ödeme miktarlarının belirlenmesinde kalite, standart ve hijyen kriterleri dikkate alınacaktır.

Bir çiftçinin alabileceği azami toplam destekleme miktarı yıllık olarak belirlenecektir.

Alternatif destekleme araçları

Tarım sektörünün en önemli problemlerinden biri, üreticilere belirli bir pazar ve gelir garantisi sağlanamamasıdır. Bu problemin çözümünde stratejik bazı tarım alt sektörlerinde uygulanması muhtemel ve mavi kutu içinde yer alan hedef fiyat ve fark ödemesi aracı kullanılabilir. Yapılacak çalışmalarla, ABD ve AB'deki örnekler de dikkate alınarak hangi alt sektörler ve ne miktarda bu desteklemenin uygulanacağı belirlenebilir. Diğer bir pazar garantisi yöntemi ise, sözleşmeli çiftçiliktir.

Hedef fiyat ve fark ödeme sistemi

Son dönemlerde gerek tarım kesiminin bünyesinde gerçekleşen dönüşümler, gerekse iç ve dış ekonomik koşullarda meydana gelen değişikliklerle, geleneksel tarım politikalarını ve politika araçlarını etkisiz hale getirmiştir. Dışarıda DTÖ ve AB kısıtları, içeride mali ve yapısal kısıtlar yeni politika tanımlarıyla birlikte yeni politika araçlarını da ister istemez gündeme getirmektedir. Ancak yeni bin yılda geleneksel politikalarının yerini alan DGD desteğine dayalı tarım politikaları da soruna çözüm olamamıştır (Şahinöz, 2004). Eğer Pazar ekonomisi koşullarında tarım kesiminin etkili bir biçimde desteklenmesi isteniyor ise en uygun yöntem, fiyatlar üzerinde saptırıcı etki yapmadan üretim ve verimliliği geliştiren ‘fark ödeme’ sistemidir.

Bu sistem, tarımsal fiyatların piyasa koşullarında oluşmasına yol açarak dünya piyasa fiyatlarına uyumu kolaylaştırmakta ve tüketiciye düşük fiyatlarda ürün sunulmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, bu sistem ilk bakışta, kaynakların etkin dağılımını engellediği ve tüketici refahını aşındırdığı için sıkça eleştiri konusu yapılan ‘fiyat desteği’ sistemine göre daha çekici bulunabilir. Ancak ‘fark ödeme’ sisteminin uygulanabilmesi; vergi gelirleri ile beslenen güçlü bir kamu maliyesi, tarımda ayrıntılı bir kayıt sistemi, üretici örgütlenmesi, üreticilerin en düşük maliyetlerde çalışabilecek teknolojik olgunluğa ulaşmış olması, girdi piyasalarının rekabetçi bir yapıda olması ve nihayet ürün borsaları gibi gerekli yapısal, kurumsal ve hukuki koşulların oluşmasına bağlıdır. Bu bakımdan şu anda uygulanmakta olan ‘prim desteği’ sisteminden ‘fark ödeme’ sistemine geçiş, aşamalı bir biçimde, gerekli koşullar oluştuğu mutlakla gerçekleştirilmelidir.

Sözleşmeli tarım

Son yıllarda tarımın bazı alt sektörlerinde gelişen sözleşmeli tarım (dikey entegrasyon), diğer alt sektörlerde de yaygın hale getirilmelidir. Bu tip sözleşmelerle, çiftçinin ürününe pazar garantisi sağlamasının yanı sıra, sanayici de hammadde teminini garanti altına almış olur. Sözleşmeli üretimi gerçekleştiren örgütlü çiftçiye prim desteği, sanayiciye ise yatırım ve uygun işletme kredisi desteği sağlanabilir. Bu sözleşmelerin sigorta kapsamına sokularak garanti altına alınması da sağlanmalıdır. Bu bağlamda sözleşmeli tarım şeklinin hukuki alt yapısı, tarımsal üretim yapan üreticilerle bunların ürünlerini satın alacak özel veya tüzel kişiler arasında 1/8/1998 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Sözleşmeli Tarımsal Ürün Yetiştiriciliği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkındaki Tebliğ” de gerekli değişiklikler yapılarak oluşturulmalıdır.

Tarım Danışmanlığı Desteği

Türkiye’de uygulamaya giren kontrollü örtü altı tarımı ve iyi tarım uygulamaları yönetmeliği doğrultusunda çiftçilerimizin üretim yapabilmesi için danışmanlık hizmeti ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Buna ilave olarak diğer üretim teknik ve yöntemleri konusunda üreticilerin doğru yerden bilgi alma ihtiyacı da bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, çiftçilerin bu bilgilere ulaşabilmesi için özel danışmanlık hizmeti almasına destek verilmelidir.

10.7. Tarımsal Destek Politikalarının Geleceği

Türkiye’de tarımsal destek politikalarının geleceği aşağıdaki etkenler ve belirleyiciler tarafından şekillenmesi kuvvetle muhtemeldir.

1. DTO müzakerelerinde meydana gelen gelişmeler ve bu gelişmelerin kurallara yansiyacak şekli.
2. AB politikalarında meydana gelen gelişmeler ve bunların uyum çerçevesinde Türkiye’deki tarımsal destekleri şekillendirmesi.
3. Dünyadaki doğrudan destek, ekolojik ve/veya organik tarım, enerji ürünlerinin desteklenmesi, daha çok sektördeki riskleri ortadan kaldıran sigorta merkezli bir destekleme politikası ve kırsal kalkınmaya ağırlık verilmesi trendlerinin etkileri.
4. Doğal kaynakların korunması ve çevreye duyarlı politikaların oluşturulmasında ulusal ve uluslararası yasal çerçeveye uyma zorunlulukları.
5. Gıda güvenliği ve hijyeni konularındaki yasal düzenlemelerin destek politikalarına muhtemel etkileri.
6. Türkiye’deki ekonomik gelişme sonucu meydana gelecek olan kişi başına düşen gelirinin artması sonucu çiftçi gelirlerini yükselmesi ve müdahalesiz tarım eğilimlerinin artmasının etkileri. Yani daha az müdahale edilen rekabetçi bir tarım.

