



DPT: 2516 – ÖİK: 534

SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI

TARIMSAL POLİTİKALAR VE YAPISAL DÜZENLEMELER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2000

Ö N S Ö Z

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan'a yansıtacaktır. Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarını, 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Müsteşarlığımızca belirlenen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçeveleri dikkate alınarak tamamlamışlardır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, ülkemizin hedefleri ile uyumlu olarak yeni bin yılda Avrupa Topluluğu ve dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, her sektörde toplam 98 Özel İhtisas Komisyonu kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımızla, konularında ülkemizin en yetişkin kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.


Dr. Akın İZMİRİOĞLU
Müsteşar

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZET.....	1
I.GİRİŞ.....	2
II.MEVCUT TARIMSAL YAPI VE TARIM POLİTİKALARI	4
1.TÜRKİYE'DE TARIM VE KIRSAL KESİM.....	4
1.1. Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri	4
1.2. Nüfus ve İşgücü Yapısı ile Sektördeki İnsan Kaynakları	5
1.3. Tarım Sektöründeki İşletmeler	7
1.4. Tarım Sektöründeki Kamu Yapılanması ve Fonksiyonları	11
1.4.1 Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	11
1.4.2 Tarımsal Kamu İktisadi Teşekkülleri	12
1.4.2.1 Toprak Mahsulleri Ofisi	12
1.4.2.2 Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.....	13
1.4.2.3 TEKEL Genel Müdürlüğü	13
1.4.2.4 Çay İşletmeleri Kurumu	13
1.4.2.5 Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri.....	13
1.5. Tarım Sektöründeki Hükümet Dışı Örgütler ve Fonksiyonları.....	14
1.5.1 Mesleki ve Sosyal Örgütlenmeler.....	15
1.5.1.1 Ziraat Odaları.....	15
1.5.1.2 Çiftçi Mallarını Koruma Teşkilatı.....	16
1.5.1.3 Sendikalar.....	16
1.5.1.4 Diğerleri.....	17
1.5.2 İktisadi Örgütlenmeler.....	17
1.5.2.1 Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri.....	17
1.5.2.2 Tarım Kredi Kooperatifleri.....	18
1.6. Tarım Sektöründe Kurumsal ve Yasal Düzenlemeler	19
1.6.1 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu.....	19
1.6.2 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu.....	20
1.6.3 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu.....	21
1.6.4 Arazi Toplulaştırılması.....	23
1.6.5 Arazi Toplulaştırılması Çalışmalarında Yasal Durum.....	25
1.7. Tarım Sektöründe Destekleme Yapısı.....	25
1.7.1 Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme.....	26

	<u>Sayfa No</u>
1.7.2 Girdi Destekleri.....	26
1.7.2.1 Gübre Desteği.....	27
1.7.2.2 Tohum Desteği.....	27
1.7.2.3 Tarımsal İlaç Desteği.....	27
1.7.2.4 Damızlık Hayvan Desteği.....	28
1.7.2.5 Faiz Kolaylıkları.....	28
1.7.2.6 Sulama Yardımları ve Elektrik Desteği	28
1.7.3 Diğer Teşvik ve Destekler.....	29
1.7.3.1 Tarım Ürünleri İhracat Destekleri ve İthalat Korumaları..	29
1.7.3.2 Teşvik veya Destekleme Primi Ödemesi.....	29
1.7.3.3 Tütünde Kota ve Çayda Budama Tazminatları Ödemesi..	29
1.7.3.4 Yatırımları Destekleyici Yardımlar.....	30
1.8 Genel Hizmetler.....	30
1.8.1 Tarımsal Araştırma Eğitim ve Öğretim Desteği.....	30
1.8.2 Tarımsal Yayım Hizmetleri.....	31
1.8.3 Tarımsal Yayım Hizmeti Veren Kuruluşlar	32
1.9 Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekler ve Etkileri.....	37
1.10 Mevcut Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar.....	39
2.ULUSLARARASI ANLAŞMALAR VE YÜKÜMLÜLÜKLER.....	41
2.1 Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmaları.....	41
2.2 Avrupa Birliği ile Yapılan Anlaşmalar ve Gümrük Birliği.....	45
2.3 Uluslararası Para Fonu ile Yapılan Stand-by Anlaşması.....	50
III.TARIM POLİTİKALARININ ESASLARI.....	51
IV.TÜRKİYE’DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI VE SONUÇLARI.....	52
V.ÖNERİLER.....	53
VI. KAYNAKLAR	61

SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI
23. ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU

(Tarım Politikaları ve Yapısal Düzenlemeler)

Başkan	Mahir Gürbüz	TEMA Vakfı
Başkan Yrd.	Doç.Dr. Erol Çakmak	ODTÜ
Raportör	M.Aşkın Sürmeli	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
Koordinatör	Aziz Babacan	DPT Müsteşarlığı

Hazırlayanlar :

Halil Ağah	GAP Böl. Kal. İdaresi Bşk.
Mustafa Akay	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
M. Kemal Akman	Beyaz Et Sanayicileri Der. Birliği
Fehmi Aksoy	Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği
Şadi Aktaş	Tüketici Hakları Derneği
Yücel Alova	İGEME
Adviye Azmaz	Tüketici Hakları Derneği
Ragıp Baran	Köy Hizmetleri Gn. Md.
Dr.Erol Baraz	Eski Ziraat Odaları Birliği Bşk.
Adnan Bayrakçı	Köy Hizmetleri Gn. Md.
Yüce Canoler	Beyaz Et Sanayicileri Der. Birliği
Mustafa Çağlayan	Türkiye Tabiatını Koruma Derneği
Nafi Çoksöyler	Mersin Ü. Tük. Hakları Derneği
Saim Dağ	TZOB
Faruk Gülpınar	Tütün Eksperleri Derneği
M. Ülkü Karakuş	Türkiye Yem Sanayicileri Birliği
Serpil Karaçırak	Tüketici Hakları Derneği
Hatice Kökden	Hazine Müsteşarlığı
H. Vakıf Mercimek	Tütün Eksperleri Derneği
Ayşegül Özdemir	TKB- TEDGEM
Orhan Özet	Tütün Eksperleri Derneği
Derya Sağlam	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
Enbiya Sancak	TEKEL
Dr. Nüvit Soylu	Tüketici Hakları Derneği
Dr. Bülent Sönmez	Köy Hizmetleri Gn. Md.
Nezih Suyaran	Önder Çiftçi Derneği
Necdet Şen	TKB-Tarım Reformu Gn. Md.
Doç. Dr. Erol Şengör	BESD-BİR
Celal Tan	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
Haldun Tellioglu	Denizli Ziraat Odası
A.İsmet Tortopoğlu	T. Şeker Fabrikaları A.Ş.

Haldun Uluengin
Dr. Yaşar Uysal
Dr. Haluk Üstün
Yılmaz Yolcu

Önder Çiftçi Derneği
İzmir Ticaret Borsası
Köy Hizmetleri Gn. Md.
İçişleri Bak. Kırıkale Valiliği

Katılımcı Listesi:

Prof. Dr. Şinasi Akdemir	Çukurova Üniversitesi
Dr. Sezai Bayraktar	Gübre Üreticileri Derneği
Yusuf Berber	DSİ
Aytekin Berkman	Tübitak Başkanlığı
Günnur Binici	İzmir Ticaret Odası
Mürşide Cantürk	Maliye Bakanlığı
İbrahim Çakar	Ege İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği
Nusret Çimen	Tarım İl Müdürlüğü
Doç. Dr. Atilla Çolak	Muğla Üniversitesi
Mevlüt Doğan	TOK Gıda Sendikaları
Sedat R.Doyum	Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü
Doç. Dr. Aykut Gül	Çukurova Üniversitesi Rektörlüğü
Veysel Günduş	Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. Genel Müdürlüğü
Prof. Dr. A. Zafer Gürler	Gaziosmanpaşa Üniversitesi Rektörlüğü
Ali Karakurt	Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. Genel Müdürlüğü
Ceali Kırmızıoğlu	Ege İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği
Doç. Dr. Semiha Kızıloğlu	Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi
Salih Küçükaya	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
Sami Haldun Olcay	Ege Bölgesi Sanayi Odası
Doç. Dr. Necat Ören	Çukurova Üniversitesi Rektörlüğü
M. Akın Özoflu	İstanbul Sanayi Odası
Erkan Özsoy	İzmir Ticaret Odası
Yetkin Savaşkan	Tarım Kredi Koop. Merkez Birliği
Sait Şanal	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
Ahmet T.Tunavelioğlu	Karadeniz İhracatçı Bir. Genel Sekreterliği
Güntekin Üstün	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
Mehmet Varlı	Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
Emin Yavuz	Dış Ticaret Müsteşarlığı
Mehmet Ali Yolgörmez	Ege Bölgesi Sanayi Odası

ÖZET

Değerlendirmelerde en dikkat çekici husus tarım sektöründe kanun sayısının fazlalığı ve kurumsal çeşitliliğidir. Öneriler kısmında da görüleceği gibi bol miktarda kanun ve komisyon-kurul bulunmasına rağmen, tarımsal üretim sürecinin tüm aşamalarında ciddi sorunlar süregelmektedir. Sistemde yer alan kişi ve kurumların tüm iyi niyetine rağmen politikalar ya uygulanamamakta veya uygulamaların maliyeti getirisini aşmaktadır. Bu yüzden tarım politikalarına yaklaşımda değişiklik gereği ortak noktaların en önde gelenidir. Bu yaklaşım uzun dönem perspektifi olan üretkenliği artırıcı politikalara kaymak olarak özetlenebilir.

Çalışma gruplarının sunduğu raporlarının ortak sonuçları aşağıda özetlenmektedir:

- Tarım sektöründe ve politikalarda değişim kaçınılmazdır.
- Dünyadaki değişimlere ayak uydurmak tarım sektörü için sancılı olacaktır.
- Devlet bu geçişte sosyal problemler yaratmamak ve kırsal alanda yaşayan nüfusun gelir güvencesini sağlamak için tedbirler almalıdır.
- Üreticilerin güçlenmesini sağlayacak kurumsal ve yasal düzenlemeler süratle ele alınmalıdır.
- Kırsal alanda yaşayanların toprak ve diğer tarımsal üretim kaynakları üzerindeki baskısını diğer sektörlerle kaydırmak amacıyla eğitim çalışmaları başlatılmalıdır.
- Üretici ile tüketici arasındaki bağları kısaltacak ve geliştirecek düzenlemeler yapılmalıdır.
- Uluslararası ve bölgesel anlaşmalarla verilen taahhütlerin uzun dönemdeki etkilerini dikkate alarak, gerekli çalışmalar anlaşmalardan önce yapılmalıdır.
- Orta ve uzun vadede ülkemiz tarım sektörü büyük bir değişikliğe uğrayacaktır. Önceden belirlenen sorunların giderilmesi veya söz konusu değişimlerin etkisinin azaltılması amacıyla kırsal alanda katılımcı yaklaşım ve bilgilendirme çalışmaları yapılmalıdır.
- Tarım sektöründeki fazla nüfus kısa vadede azaltılamayacaktır. Bu nedenle tarım işletmeleri yapısında kısa vadede bir değişim beklenilmemelidir.
- Tarım işletmelerinin uygun büyüklüklere çıkartılması kısa vadede beklenilmemektedir. Kırsal alanda gelir artırıcı ve gelir düzeyini yükseltici politikalar, ürün farklılaştırılması ve doğrudan gelir ödemeleri araçları ile yapılmalıdır.
- Uzun vadede Türkiye tarım topraklarının henüz gelişmiş ülkeler tarım toprakları kadar kirletilmemiş olmasından yararlanarak, temiz toprak, temiz teknoloji, temiz tarımsal ürün üretimi geliştirilerek, dünya pazarlarındaki rekabet gücü ve fiyatlarını artırmak mümkündür.

I. GİRİŞ

Tarım sektörü; uzun yıllar ekonominin temel unsuru olmuş, ancak son yıllarda önceliğin sanayi sektörüne kayması sonucu Türkiye ekonomisinde görece önemi azalmıştır. Bununla birlikte, ulusal gelirimizin yaklaşık % 15'i ve istihdamın % 45'ini oluşturması nedeniyle tarım sektörü, ekonomik olduğu kadar sosyal sektör özelliği de taşımaktadır. Diğer taraftan, temel ihtiyaç maddelerinin üretildiği bir sektör olmasının yanı sıra, diğer sektörlerle hammadde temini, tüketim harcamaları ve ihracattaki payı sektörün sosyo-ekonomik açıdan sahip olduğu önemi arttırmaktadır.

Tarım sektörü, doğa koşullarına bağlıdır. Buna bağlı olarak risk ve belirsizlik fazladır. Tarım ürünlerinin arz-talep esnekliğinin düşük, üretim periyodu diğer sektörlerle göre uzundur. Bu özellikleri ve toplumda sosyal dengelerin sağlanması ve korunmasına katkıları, ürün muhafazası ve bunlarla ilgili pazarlama olanaklarının zor ve diğer sektörlerle göre gelirinin düşük olması gibi etkenlerle tarım sektörü ülkelere göre değişmekle birlikte, piyasa ekonomisinin en yaygın uygulandığı ülkeler dahil birçok ülkede üretim-tüketim zinciri içerisinde desteklenmektedir. Tarım sektöründe, mevcut risk ve belirsizlikler yanında, paranın geri dönüşüm hızının düşük ve sermaye birikiminin yetersiz ve buna bağlı olarak yatırımların az olması sektörde desteklemeleri ve teşvikleri gerektirmektedir.

Ancak, bu güne kadar ülkemizde tarımsal üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunmasını amaçlayan tarımsal destekleme politikaları; sağlanan desteklerin hedef kitleye yeterince yansımaması, belirlenen amaçların gerçekleştirilememesi, kamu kaynaklarına getirdiği mali yükü etkisini yitirmiş, kalkınmaya yönelik hedefleri engelleyen unsurlar olarak gündeme gelmiştir.

Sahip olduğu coğrafi yapısı ve ekolojik koşullar nedeniyle tarımsal üretimde miktar ve ürün çeşitliliği yönünden büyük bir potansiyele sahip ülkemizde, kaynakların akılcı ve planlı kullanılması halinde, uluslararası rekabet ortamında varlığını kanıtlaması ve sürdürmesi; dinamik, mevcut şartlara uyum gösterebilen politika seçeneklerinin belirlenmesi ve uygulanması ile mümkün olacaktır.

Son yıllarda, değişen bölgesel ve uluslararası koşullar yeni fırsatları yaratırken, tarım ve gıda sektöründe farklı yaklaşımlar ve reform gerekliliğini de gündeme getirmiştir. Mevcut politikaların etkinliğini yitirmesi nedeniyle, içinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinde Avrupa Birliği ile entegrasyonda öncelikle geliştirilmesi gereken bir sektör olarak belirlemekte, Dünya Ticaret Örgütü kuralları karşısında zorlanmakta ve uyumu güçleştirmektedir. Bugüne kadar uygulanmakta olan kendi kendine yeterli olmaya yönelik politikaların çok taraflı anlaşmalarda yer aldığı şekliyle, gerekli görülen "Tarım Reformu" çerçevesinde değişerek, ülkelerin önemli ürünlerde kendine yeterli olma politikaları yanında karşılaştırmalı üstünlüğe sahip ürünleri yetiştirmeleri ve piyasa fiyatlarına hassasiyeti artırıcı politikaların benimsenmesi öngörülmektedir.

Bu geniş çerçevede Tarımsal Destekleme Politikalarında hedefler:

- Yeterli ve güvenli besin seviyesinin sağlanması,
- Üretimde kalite ve verimliliğin artırılması,
- Üretici gelirlerinde istikrarın sağlanması ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi,
- Üretimin piyasa koşullarına uygun, iç ve dış talep doğrultusunda geliştirilmesi ve yönlendirilmesi,
- İhracatın geliştirilmesi ve çok taraflı dünya ticaret sistemine uyum sağlanması,
- Toplumda ekonomik ve sosyal dengelerin sağlanması ve korunması,
- Doğal kaynakların korunmasını hedefleyen, dengeli ve çevreyle uyumlu altyapının oluşarak çevre yönetimi ve kalitesine katkıda bulunmak, şeklinde özetlenebilir.

Türkiye 2000'li yıllarda ekonomik, sosyal, politik ve kültürel olmak üzere her alanda bir yenilenme ve değişimle birlikte önemli gelişmelere sahne olacaktır. Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde batı ile olan entegrasyonun sağlanabilmesi için her alanda ve özellikle kamu yönetiminde yeniden yapılanma kaçınılmaz gözükmektedir. Türkiye kıt kaynaklarını sektörler arasında alternatifleri gözeterek en ekonomik ve rasyonel kullanmak zorundadır.

Uzmanların görüşleri, 21. yüzyılda gıdanın stratejik konumda olacağı, artan dünya nüfusunun beslenme gereksiniminin karşılanması bakımından gıda üretimi yönünde, vazgeçilemez üretim faktörlerinden birisinin toprak olduğu saptaması, topraklarımızın yetenek ve niteliklerinin belirlenmesi ve “Arazi Kullanım Planlamasının” yapılmasını zorunluluk olarak ortaya koymaktadır. Arazi Kullanım Planlamasının sonuçları, “Üretim Planlaması” ve “İnsan Kaynağı Planlaması” değerlendirilmelerine girdi oluşturacağından kırsal ve kentsel yapılanmada rasyonaliteyi sağlayacak veriler de elde edilebilecektir.

Türkiye'de planlı dönem 1963 yılında başlamış ve I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-67) “Tarım ve Sanayi Sektörlerinin Dengeli Büyümesi”ni esas almışken, II. Plan döneminde sanayi sektörünün ekonominin sürükleyici sektörü olması öngörülmüştür. İlk üç plan döneminde tarıma yönelik ilke ve planlar belirlenirken, teknolojinin genellikle geri düzeyde, verimliliğin belirli ürünler dışında düşük, alt yapının eksik ve kamu hizmetlerinin yeterli bulunmadığı göz önüne alınmıştır. I. Plan dışında, diğer plan öngörülerinde önemi belirtilse de uygulamada tarım sektörü genelde sanayi sektörüne girdi temin eden, ülkedeki gizli işsizleri barındıran, önemsenmeyen tali bir sektör görüntüsü sergilenmiştir.

Sağlıklı bir tarımsal yapı, sağlıklı bir kent ve sağlıklı bir sanayi yapısını ortaya koymaktadır. Tarım sektörünü ele alırken diğer sektörlerle ilişkisi ve etkileşimi açısından bütünsel bir yaklaşımla konu ele alınmalı ve değerlendirmeler rasyonel bir anlayışa dayandırılmalıdır. Tarım sektörü ve sorunları, sınırlı ve dar bir çerçevede tek başına değerlendirildiğinde; ekonomik olmayan, verimliliğe ve rasyonaliteye dayanmayan bir anlayış, kalkınmanın önünde engel oluşturmaktadır.

Halbuki; yapı, yöntem ve insan boyutunu ele alan, verimlilik ve rasyonelliği gözeten, bilim ve teknolojiyi yakalamış, günümüz ihtiyaçlarına göre hizmet üreten, yönetim faktörünü bir uzmanlık alanı olarak gören; kim - kimin için – nasıl – nerede - hangi kaynakla - ne kadar – ne zaman üretim yapılacağına yönelik sorulara yanıt arayarak stratejilerini ortaya koyan bir plan dahilinde, maksimum faydayı elde etme yönünde her türlü yönetsel ve teknik gereklerin ortaya konulması zorunludur.

Özellikle ülkemizde, demokratik yapılanmanın sağlıklı oluşabilmesi halen resmi rakamlarla nüfusun % 35'i, istihdamın % 45'i olarak verilen tarım kesiminde görülen aksaklıkların giderilmesiyle yakın ilişkilidir.

Tarım, sanayi ve bilim toplumu aşamalarından geçmek, nüfusun sektörel dağılımına sayısal veya oransal bakışın yanında, üretken yapının oluşum kriterlerinin eklenmesini gerektirmektedir.

Ülkemiz tarımının en temel sorunları arasında üreticilerin örgütlenmesi, eğitim ve yayım konuları yer almaktadır. Bu konularda yaşanan ve çözüm bulunamayan sorunlar, ülkemiz tarımının istenen düzeye ulaşmasını engellemektedir. Diğer taraftan tarım kesiminde yaşanan sorunlar, ülke genelinde ekonomik ve sosyal sorunlara da yol açmaktadır. Tarım kesiminin gelecekte dünyadaki hızlı değişime gösterecek politikalara ayak uydurabilmesi için bu temel sorunların çözümüne büyük ihtiyaç vardır.

Ancak tarımda geleceğe yönelik politikalar geliştirmek ve uygulamak için öncelikle köylüye yönelik sosyal politikaları tarımdan ayırarak gerçek anlamda çiftçilik yapan üreticileri hedef kitle olarak göz önüne almamız gereklidir.

II. MEVCUT TARIMSAL YAPI VE TARIM POLİTİKALARI

1. Türkiye’de Tarım ve Kırsal Kesim

1.1. Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri

Türkiye’de tarım sektörü büyük bir potansiyele sahip olup, ülke kalkınmasına değişik yollardan katkı yapmaktadır. Ülke nüfusunun zorunlu gıda maddeleri ihtiyacını karşılaması, sanayi sektörüne hammadde sağlaması, sanayi ürünlerine talep yaratması, ulusal gelir ve dışarıya katkıları ile büyük öneme sahiptir. GSMH’ da 1023-1924 yıllarında cari faktör fiyatlarıyla % 43 pay alırken ,1939 yılında % 40 'a , 1970' li yıllarda % 36'lara, 1980' de % 25'e , 1990'da % 16'ya ve 1997'de % 13,4'e kadar düşmüştür. Tarımın milli gelir içindeki payında, tarım alt sektörlerinden olan bitkisel üretimin payı % 57, hayvansal ürünlerin payı, % 34, su ürünlerinin payı % 2,9 ve orman ürünlerinin payı % 5,8 ' dir. Gelişmiş ülkelerde ise; bitkisel üretim payı % 30, hayvancılık ürünlerinin payı ise % 70'ler civarındadır.

Tarım sektöründe bu istatistiki verilerden daha önemli konu, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısını ortaya koyan kırsal alanda yaşayan vatandaşlarımız ve bunların yaşam standartlarıdır. Bu nedenle sosyal veriler ayrı başlıklar halinde verilmiştir.

1.2. Nüfus ve İşgücü Yapısı ile Sektördeki İnsan Kaynakları

Türkiye nüfusu hızla artan ülkeler arasındadır. 1927 yılında 13,648 milyon olan nüfus 1990 yılı sayımlarına göre 56,473 milyona ulaşmıştır. 1950-90 yılları arasındaki nüfus artış hızı ortalama % 2,51'dir. Nüfustaki toplam değişme kır ve kentlerde farklıdır. Nüfus sayımları ile ilgili veriler Tablo 1'de görülmektedir.

Tablo 1: Genel Nüfus Sayımlarına Göre Köy ve Kent Nüfusları

Sayım Yılı	Toplam	Şehir Nüfusu		Köy Nüfusu	
		Sayı	%	Sayı	%
1927	13.648.270	3.305.879	24.22	10.342.391	75.78
1935	16.158.018	3.802.642	23.53	12.355.376	75.47
1940	17.820.950	4.346.149	29.39	13.476.701	75.61
1945	18.790.174	4.687.102	24.94	14.103.072	75.06
1950	20.947.188	5.244.337	25.04	15.702.851	74.96
1955	24.064.763	6.927.343	28.79	17.137.420	71.21
1960	27.754.820	8.859.731	31.92	18.895.089	68.08
1965	31.391.421	10.805.817	34.42	20.585.604	65.58
1970	35.605.176	13.691.101	38.45	21.914.075	61.55
1975	40.347.719	16.869.068	41.81	23.478.651	58.19
1980	44.736.957	19.645.007	43.91	25.091.950	56.09
1985	50.664.458	26.865.752	53.09	23.798.701	46.97
1990	56.473.035	33.326.351	59.01	23.146.684	40.99
1997	62.810.111	40.630.435	64.7	22.179.676	35.3

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1993., <http://www.die.gov.tr>

Tablo 1'den anlaşılacağı üzere nüfus artış hızı son yıllarda kırsal alanlarda azalma göstermiş, şehirlerde (il ve ilçe merkezleri) ise artmıştır. Nüfus değişimine bağlı olarak kent ve kır yerleşim sayılarında artış olmuştur. 1950 yılında 63 il ve 422 ilçe mevcut iken, 1990 yılında bu sayı 73 il ve 929 ilçeye ulaşmıştır. 1950 yılında bucak ve köy toplamı 34 252 iken, bu sayı 1990 yılında 36 233'e yükselmiştir¹. 1999 yılı itibariyle Türkiye'nin il sayısı 81'dir.

Türkiye'de tarımsal üretimin işgücü talebi yaklaşık bir milyar erkek işgücü birimi gün olarak hesap edilmiştir. Bunun yaklaşık üçte ikisi (670 milyon gün) bitkisel üretim, geri kalanının 352 milyon günü hayvancılık faaliyetlerinden kaynaklandığı tahmin edilmektedir. İşgücüne en yüksek talebin olduğu ay Ağustos, en düşük talebin olduğu ay Ocak olarak bulunmuştur.

¹ Taraklı, 1994

Tablo 2: Bölgelere Göre Tarımsal Faaliyet İşgücü İstemi (1995) (Bin Gün/Yıl)

Bölgeler	Alan %	Bitkisel üretim		Hayvansal üretim		Nadas		Toplam	
		Günsayısı	% Oranı	Günsayısı	% Oranı	Günsayısı	% Oranı	Günsayısı	% Oranı
Ortakuzey	18	66174,07	10	46025,20	13	608,00	19	112807,53	11
Ege	13	181205,00	27	46932,90	13	52,15	2	228190,00	22
Marmara	8	43687,24	7	28113,50	8	36,11	1	71836,85	7
Akdeniz	12	104738,53	16	28537,70	8	86,25	3	133362,48	13
Kuzeydoğu	4	20937,00	3	42895,33	12	256,24	8	64088,57	6
Güneydoğu	13	62122,06	9	42046,10	12	224,40	7	104392,00	10
Karadeniz	7	82873,64	12	48085,50	14	200,90	6	131160,00	13
Ortadoğu	8	48047,24	7	34218,60	9	490,20	15	82756,04	8
Ortagüney	17	60377,12	9	35267,56	10	1195,15	38	96839,93	9
Toplam	100	670161,90	100	352122,40	100	3146,40	100	1025433,7	100

Kaynak: Bulutay, Türkiye'de Tarımsal Yapı ve İstihdam, 1998, DİE, Ankara s.136

Tarımdaki işgücü talebi, cinsiyet ve yaş dağılımına göre erkek işgücü katsayıları kullanılarak insan birimine çevrildiğinde ve bu değerlere çalışılabilir gün sayısı ile % 10 oranında belirlenmeyen değişimler eklendiğinde toplam 5 503 696 işgücü çıkmaktadır.

Bu sonuçları değerlendirdiğimizde tarımsal işgücü talebi; toplam nüfusun %10'u, kırsal alanda yaşayan nüfusun %35'i ve tarımda istihdam edildiği gösterilen nüfusun % 44'ü ile karşılanabildiği görülmektedir. Yani kırsal kesim ihtiyacının iki katından fazla işgücü barındırmaktadır. Tarım sektöründe gizli işsizlik oranı % 56'ya çıkmıştır.

Tarım sektöründeki eğitilmiş insan gücü kaynaklarına baktığımızda ise, teknik okul düzeyindeki orta eğitim kurumları ve akademik düzeyde eğitim veren üniversiteler arasında büyük bir oransızlık görülmektedir. Akademik düzeyde ziraat mühendisi yetiştiren 22 fakültenin varlığına karşılık teknik ara eleman yetiştiren okulların sayısı giderek düşmüştür.

Tarım eğitimi alan insanların istihdamı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca yapılmaktayken, 1985 yılından itibaren uygulanmaya teknik eleman alımının durdurulmuş olması ve bu durumda devlet için çalışacak eleman yetiştiren fakültelerin eğitim programlarında değişiklik yapmamaları nedeniyle, özel sektör tarafından tercih edilmeyen ve

kendi başlarına bağımsız çalışma yetisi kazanmamış 42 345 ziraat mühendisi ve veteriner hekimin eğitim amaçları dışında istihdamına ve çoğunluğunun işsiz kalmalarına neden olmuştur.

Türkiye tarım sektörü, kuru tarım alanlarında 200 hektara bir teknik danışman ve sulu tarım alanlarında 100 hektara bir teknik eleman istihdamı ile 157 500 ziraat mühendisine ve 1000 büyükbaş hayvan birimi başına bir veteriner hekim istihdamı ile 25 747 veteriner hekime istihdam yaratabilecek potansiyele sahiptir.

Tarım kesiminde yer alan, resmi rakamlarla % 35 olarak ifade edilen tarım nüfusunun, istihdamın % 45'ini oluşturması, bu nüfusun, ilk etapta % 20'lere, uzun vadede ise % 10'lara düşürülerek fazla nüfusun, ekonomik ve sosyal politikalarla birlikte, destekleme politikaları ve yapısal değişimi sağlayacak politikalar arasında yer alan; Bölge Kalkınma Projeleri, Kırsal Kalkınma Projeleri ve Toprak ve Tarım Reformu Uygulamalarıyla sanayi, turizm ve hizmetler sektörüne kademeli olarak aktarılmasını gerektirmektedir.

1.3. Tarım Sektöründeki İşletmeler

1980 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre Türkiye, toplam 3.650.910 tarım işletmesine sahipken, 1991 Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre toplam işletme sayısı 4.068.432'dir². Türkiye'de tarımsal yapının iyileştirilmesi hedefindeki temel unsur işletme büyüklüğü kavramında aranmaktadır. Türkiye'de mevcut tarım işletmelerini belirli büyüklüklere getirdiğimiz takdirde kırsal alandaki tarım işletmesi sayısı bir ailenin, yıllık geçimini (4.2 Milyar TL gelir) sağlayacak işletme büyüklüğü, kuru tarım alanlarında asgari 200 dekar, sulu tarım alanında asgari 100 dekar olması zorunluluğu vardır. Türkiye'nin sulanan tarım alanı yaklaşık 4.5 milyon hektardır. Sulu tarım alanında 450 bin işletme, yaklaşık 22,5 milyon hektarlık kuru tarım alanında ise 1 125 bin işletme olmak üzere Türkiye'nin toplam 1 575 bin tarım işletmesi olması gerekmektedir. Bu işletmelere, örtü altı ve diğer tarımsal faaliyetler yapan 425 bin işletme ilave edildiğinde, Türkiye'nin olması gereken tarım işletmesi sayısı 2 milyon olarak hesaplanmaktadır.

İşletme Büyüklüğü

İşletme büyüklüğü dikkate alındığında, Türkiye'deki tarım işletmelerinin büyük çoğunluğunun küçük işletmelerden oluştuğu gözlenmektedir. İşletme sayısındaki artışa bağlı olarak işletme büyüklüğü zaman içerisinde azalmaktadır. 1987 yılında Avrupa Topluluğu'nda ortalama işletme büyüklüğü 14,1 hektar iken, Türkiye'de 1980 yılında 7,7 hektardır. 1991 Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre bu rakam 5,7 hektara inmiştir. 1973-80 döneminde Türkiye'de işletme sayısı % 8,9 ve 1980-91 döneminde % 15 oranında artarken, Avrupa Topluluğu'nda 1975-85 döneminde % 14,6 oranında bir azalma göstermiştir³.

Gelişmiş ülkelerde işletme sayısı azalır, ortalama işletme büyüklüğü artarken, Türkiye'de işletme sayısının artışına bağlı olarak ortalama işletme büyüklükleri azalmaktadır.

² DIE, (1994).

³ Eraktan, 1990

Bu küçülme Türkiye’de gelişmiş ülkelerdeki yapılanmanın aksine bir durumu göstermektedir.

Türkiye’deki tarım işletmelerinin işletme büyüklüğüne göre dağılımı Tablo 3’de verilmiştir.

Tablo 3: Tarım İşletmelerinin İşletme Büyüklüklerine Göre Dağılımı

İşletme Büyüklüğü (Hektar)	İşletme Sayısı		İşlenen Toplam Alan	
	Adet	%	Hektar	%
0,0-0,0	101.610	2,5	-	-
0,1-1,9	1.385.129	34,5	1.322.065	5,63
2,0-4,9	1.274.609	31,33	3.866.896	16,49
5,0-9,9	713.149	17,53	4.675.069	19,94
10,0-19,9	383.323	9,42	4.921.663	20,99
20,0-49,9	173.774	4,27	4.648.732	19,82
50,0	36.838	0,90	4.016.662	17,13
TOPLAM	4.068.432	100,0	23.451.087	100,0

Kaynak: DİE, 1991 Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) Araştırma Sonuçları, 1994.

İşletmelerin arazi varlıklarına bölgeler bazında bakıldığında, arazi dağılımının bölgeler içerisinde de dengesizlik gösterdiği anlaşılmaktadır. 0,1-1,9 hektar arasında toprağa sahip işletmeler sayı olarak ağırlıktadır. Bunların sayı olarak oranı ise 1/4 ile 1/2 arasında değişmektedir. Türkiye işletmelerinin arazi varlığı hem bölgeler içinde, hem de bölgeler arasında büyüklük bakımından oldukça önemli farklılıklar göstermektedir. 1991 Genel Tarım Sayımı Sonuçlarına göre işletmelerin % 2,5’i topraksız olmak üzere, % 67,9’unun 5 hektardan, % 85,4’ünün ise 10 hektardan daha az araziye sahip olduğu görülmektedir. Toprakların % 22,1’i 5 hektar ve % 42’si ise 10 hektardan az araziye sahip işletmelerin elindedir. Toplam sayının % 36,5’ini oluşturan 1,9 hektardan az araziye sahip işletmeler işlenebilir alanların % 5,6’sını tasarruf ederken, % 0,9’unu oluşturan 50 hektar ve daha fazla araziye sahip işletmeler işlenebilir alanların % 17,1’ini elinde bulundurmaktadır. 0,1-1,9 hektar araziye sahip işletmelerin ortalama arazi varlığı 0,85 hektar olup, bu değerleri teknik ve ekonomik anlamda işletme saymak oldukça güçtür. Kuşkusuz; işletmelerin sahip olduğu arazinin miktar olarak azlığı ya da çokluğu tek başına işletmenin büyük veya küçük olduğunu göstermeye yetmez. Arazinin bulunduğu bölge, ekolojik koşullar, kullanılan tarım tekniği, yetiştirilen ürünler ve toprağın verim gücü gibi etmenler de işletmenin arazi varlığı ile birlikte düşünülmesi gereken konulardır. Örneğin, Akdeniz sahil kuşağında bulunan ve pazar değeri yüksek olan ürünlerin yetiştirildiği 4 hektar araziye sahip işletme, Doğu Anadolu ya da İç Anadolu Bölgesinde bulunan 30 hektar kuru araziye sahip işletmeden ölçek olarak daha büyük olabilir. Bu nedenle işletmelerin arazi büyüklüklerinin coğrafi bölgeler itibariyle incelenmesinde yarar vardır. ⁴

⁴ Ceran, 1996.

Tablo 4: Coğrafi Bölgeler İtibariyle İşletmelerin Arazi Varlığı Bakımından Dağılımı
(A: İşletme Sayısı Yüzdesi; B: Arazi Varlığı Yüzdesi)

Bölgeler		İşletme Grupları (Hektar)						
		0,1-1,9	2,0-4,9	5,0-9,9	10,0-19,9	20,0-49,9	50,0-99,9	100+
Orta kuzey	A	23.33	30.89	22.32	14.66	7.91	0.78	0.11
	B	2.87	12.95	19.90	25.72	28.80	6.66	3.10
Ege	A	43.08	35.32	15.08	5.11	1.31	0.06	0.04
	B	10.95	29.82	27.99	18.36	10.19	1.06	1.63
Marmara	A	30.51	33.27	22.43	10.59	2.86	0.33	0.01
	B	5.29	19.80	28.64	26.68	14.28	4.04	1.27
Akdeniz	A	44.17	30.09	15.74	6.60	2.83	0.38	0.19
	B	8.29	20.28	23.20	18.79	17.28	5.56	6.60
Kuzeydoğu	A	36.21	27.49	19.19	11.03	5.27	0.72	0.09
	B	5.43	14.22	21.22	23.99	24.93	7.53	2.68
Güneydoğu	A	28.23	21.20	18.61	16.43	10.45	2.58	2.50
	B	1.28	4.83	8.97	15.19	20.66	11.86	37.2
Karadeniz	A	49.90	36.02	10.48	2.82	0.72	0.02	0.04
	B	17.57	37.52	23.65	12.48	6.17	0.47	2.14
Ortadoğu	A	29.75	34.43	20.52	10.42	4.17	0.56	0.16
	B	5.15	18.75	23.26	23.02	19.45	5.78	4.59
Orta güney	A	27.45	25.37	21.52	16.37	8.11	0.98	0.20
	B	2.80	10.05	18.20	27.50	27.30	7.45	6.70
TÜRKİYE	A	36.55	31.33	17.53	9.42	4.27	0.59	0.31
	B	5.63	16.49	19.94	20.99	19.82	6.39	10.7

Kaynak: DİE, 1991 Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) Araştırma Sonuçları, 1994'den hesaplanmıştır.

Toplam işletme sayısının % 67,88'ini oluşturan 5 hektardan küçük işletmeler işlenen alanların % 6,1'ine sahipken, % 2,5'ini oluşturan 100 hektardan büyük işletmeler işlenen alanların % 22,12'sini elinde bulundurmaktadır⁵.

Bir başka açıdan bakıldığında 0,1-1,9 hektar arası araziye sahip işletmelerde ortalama arazi varlığı 0,85 hektar iken, 100 hektardan fazla araziye sahip işletmelerin ortalama arazi varlığı 201,13 hektardır.

Türkiye'deki tarım işletmeleri AB ülkeleri işletmeleri ile karşılaştırıldığında şu sonuçlar gözlenmektedir. İngiltere'de toplam alanın % 1,8'i, Fransa'da % 5,6'sı, Almanya'da % 13,3'ü 10 hektardan küçük işletmeler tarafından işlenirken, Türkiye'de toplam alanın % 85,41'inin bu tip işletmelerden oluşması, küçük ölçekli işletmelerin Avrupa'daki gelişmiş ülkelere göre çok daha yaygın olduğunu göstermektedir.

⁵ Ertuğrul ve Ceran, (1993), 247.

Avrupa Topluluğu ortalamasına göre 10,0-49,9 hektar arası araziye sahip işletmeler toplam işletmelerin % 30,8'ini oluştururken, Türkiye'de bu oran % 13,7'dir. Fransa'da % 52,5; Almanya'da % 45,8; Hollanda'da % 53,1 ve İngiltere'de % 42,2 oranında olan 10,0 - 49,9 hektar araziye sahip işletmeler, Avrupa Topluluğu'nun tarımsal üretiminde orta ve büyük işletmelerin yaygınlığını göstermektedir. Bu ülkelerin Topluluğun tarım sektörü yönünden de en güçlü ülkeleri olduğu bilinmektedir. Toplulukta 50 hektardan daha fazla araziye sahip işletmelerin oranı Türkiye'den oldukça fazladır. Türkiye'de işletmelerin ancak % 0,9'u 50 hektardan fazla araziye sahipken, Topluluk ortalaması % 6,7'dir. Bu oran Fransa'da % 14,6; İngiltere'de % 33,1; Almanya'da ise % 4,7'dir. 50 hektardan daha fazla araziye sahip işletmeler Türkiye'de işlenen alanların % 17,1'ini tasarruf ederken, Topluluk ortalaması % 44,1'dir.

İşletmelerde Parçalılık

Türkiye'de tarım işletmelerinin çoğunluğunun arazi bakımından küçük işletme olmasının yanında, sahip olduğu arazinin çok parçalı, düzensiz ve dağınık parsellerden oluşması bir başka sorundur. Türkiye Ziraat Odaları Birliği kayıtlarına göre işletmelerin yalnızca % 9,5' inin arazisi tek parça halindedir.

Tablo 5: İşletmelerin Parçalılık Durumu

Parça Sayısı	İşletme %' si
1 – 3	43,3
4 – 5	22,8
6 – 9	19,1
10+	14,8

Kaynak: DİE, 1991 Genel Tarım Sayımı Sonuçları, 1994.

Yürürlükteki Türk Yurttaşlar Yasası (Medeni Kanun) mirasın, mirasçılar arasında eşit olarak dağılmasını öngördüğünden, işletmelerin sürekli olarak parçalanmasına sebep olmaktadır. Bu süreç yalnızca işletme topraklarının parçalanmasına değil, işletmelerin düzeninin de bozulmasına yol açmaktadır. İşletmelerin arazi ile birlikte tüm araç-gereç ve hayvan varlığı da bölüşülmektedir. Medeni Kanun tarım işletmelerinin bütünlüğünü korumak amacıyla bazı hükümler getirmiş olmakla beraber, uygulamada bu hükümler kesin emredici bulunmadığından veya yorumlanmadığından parçalanmaya engel olamamaktadır.

1945 yılında yürürlüğe giren 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve 1973 yılında yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'na göre dağıtılan toprakların miras yolu ile olsa bile bölünemeyeceği hükmü getirilmiştir. Ancak, 4753 sayılı yasanın 1757 sayılı yasa ile, 1757 sayılı yasanın da Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile 1978 yılında yürürlükten kaldırılmış olması nedeniyle arazilerin parçalanmasını engellemekte etkisiz olmuşlardır. Kaldı ki, bu yasalar yürürlükte olsa bile parçalanmaya engel olamayacağı düşünülmektedir. Çünkü bu yasalar yalnızca kendi hükümlerine göre dağıtılan toprakların bölünemeyeceğini belirtmiş, diğer topraklar için bu yönde bir sınırlama getirmemiştir.

Son olarak 1984 yılında yürürlüğe giren 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'na göre dağıtılan veya toplulaştırılan toprakların bölünemeyeceği, sahibine bırakılacak toprakların ise bölge için belirlenen normdan daha küçük parçalara ayrılamayacağı hükümleri getirilmiş olmakla birlikte bu yaptırım da kullanılmamış, Yasa ülkenin her tarafında değil, ancak Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulama alanı ilan edilen yerlerde geçerli olmuştur.

1.4. Tarım Sektöründeki Kamu Yapılanması ve Fonksiyonları

1.4.1. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, kuruluşundan bugüne kadar birçok kez ihtiyaçlar ve politik tercihler dikkate alınarak muhtelif reorganizasyon adı altında yapısal değişikliklere uğramıştır.

Tablo 6: Tarım ve Köyişleri Bakanlığında Yapılan Değişiklikler

Tarih ve Sayısı	Yapılan Değişiklik
06.03.1924 (432)	Ziraat ve Ticaret Vekaletlerinin Teşkili Hakkında Kanun
21.01.1928(1200)	Ticaret ve Ziraat Vekaletlerinin Tevhidi ve İktisat Vekaleti Teşkili Hakkında Kanun
30.12.1931(1910)	Ziraat Vekaletinin Teşkiline Dair Kanun
14.06.1937 (3203)	Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu
26.01.1974 (492)	Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Kurulması ile İlgili Bakanlar Kurulu Kararı
17.02.1981(2384)	Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri ve Adının Tarım ve Orman Bakanlığı Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun
14.12.1983 (183)	Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığının Tarım ve Orman Bakanlığına bağlanması)
18.06.1984 (212)	Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
12.03.1985 (3161)	Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı Kanunu
09.08.1991 (441)	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Kanunu (Orman Bakanlığının Kurulması ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığından ayrılması)

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Çeşitli tarihlerde yapılan değişikliklere rağmen Bakanlık yapısında sorunlar tümüyle çözülememiş ve buna ek olarak yeni sorunlar gündeme gelmiştir. Bakanlığın karşılaştığı sorunlar tarıma daha iyi hizmet verilmesini engellemektedir. Merkez ve taşra kuruluşları arasında dikey ve yatay iletişim ile bütünlük istenilen boyutta sağlanamamıştır.

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

Taşradaki asıl hizmet birimleri olan şube müdürlüklerinin merkezdeki uzantılarının birden fazla olması ilişkilerin kurulmasını zorlaştırmıştır. Taşra kuruluşlarının etkin

hizmetleri için gerekli mali kaynaklar taşraya aktarılamamış, taşranın hareket ve hizmet etkinliği kısıtlanmıştır.

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

Uzmanlık gerektiren çeşitli konuların tek elde toplanması bazı konulara gereği gibi önem verilmemesine yol açmış, böylece yönetimi zorlaştırmış, bazı hizmetlerin ikinci ve üçüncü derecede konular haline gelmesine ve dolayısı ile ihmal edilmelerine sebep olmuştur.

Tarımsal yayım konusundaki çalışmaların birden fazla merkez birimince yapılması, hizmette bütünlüğün bozulmasına, yetki kargaşasına ve dolayısıyla verimsizliğe yol açmıştır. Çukurova Üniversitesinin yaptığı "Çiftçinin Teknik Bilgi Edinim Kaynakları" araştırmasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın bu konudaki payının % 4 oranında çıkmasının temelinde de bu neden yatmaktadır.

Fonksiyonel esasa göre hizmet veren Bakanlık yapısında zaman içinde uzman personelin özellikleri kaybolmuş ve sayısı giderek azalmıştır. Diğer taraftan Araştırma Enstitülerinde de gerek yönetim gerekse personel politikası sonucu benzer sorunlarla karşılaşmıştır.

1.4.2. Tarımsal Kamu İktisadi Teşekkülleri

1.4.2.1. Toprak Mahsulleri Ofisi

Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO); devlet sermayesi ile 1938 yılında, buğday ve diğer yemlik hububatın ve sorumlu olduğu diğer ürünlerin destekleme alımlarını yapmak ve bu ürünleri iç piyasalarda satmak amacıyla kurulmuştur. Gerektiğinde TMO, hükümet tarafından iç üretimi takviye etmek için, ithalat yapmakla veya üretim fazlasını ihraç etmekle görevlendirilir.

TMO'nun asıl fonksiyonları ise; tahıl iç fiyatlarının üreticiler için normal seviyenin altına inmesini ve tüketiciler aleyhinde bir artış göstermesini önlemek; bu ürünlerin pazarlamasını örgütlemek; gerektiğinde hükümet kararı ile tahıl ürünlerine ek olarak baklagiller ve yağlı tohumlarla ilgili çalışmalar yapmak, haşhaş ve narkotik ürünlerde devlet tekeli yürütmektir. TMO ayrıca, ürün depolama amacıyla ambarlar temin etmeye, kurutma, temizleme, işleme ve ayıklama faaliyetleri için araç ve gereç sağlamaya, tesis kurmaya ve işletmeye yetkilidir. Mevcut depolama tesislerini "Emanet Alım Sistemi" içinde değerlendirme işletme yetkisi tanınmıştır.

1.4.2.2. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ), karlılık ve verimlilik prensiplerine göre şeker üretimi, satışı, ihracat ve ithalatı ve yan ürün fiyatlarının tespitinden sorumludur. TŞFAŞ; şeker pancarı üretimi ve işlenmesi faaliyetleri dışında, kendi fabrikaları için gerekli alet ve araçların yapımı imkanına da sahiptir. Şeker pancarı üreticilerinin gübre, tohum ve ilaç ihtiyaçları TŞFAŞ tarafından karşılanmakta, çiftçiler pancar sökümünde ve makine bakımında da TŞFAŞ'dan yardım almaktadır.

1.4.2.3. TEKEL Genel Müdürlüğü

Türkiye; tütün üretimi bakımından elverişli ekolojik şartlara sahiptir. Tütün tarımı özellikle Ege, Karadeniz, Marmara, ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yoğun bir şekilde, aile işletmeciliği halinde yapılmaktadır.

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

Tütün destekleme alım fiyatları ürünün kalitesine ve bölgelere göre değişmektedir. Tütün destekleme alım fiyatları, ilk önce Ege Bölgesi olmak üzere, genellikle Şubat ayı içerisinde ilan edilerek alımlara başlanmaktadır.

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

1.4.2.4. Çay İşletmeleri Kurumu

Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR); çay sektörü ile ilgili politikaların belirlenmesi ve uygulanması, hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesi, iç talebi karşılamak, çay fabrikaları kurmak, çay ekiminde üreticilere yol göstermek, çayın işlenmesinde ileri teknolojileri getirmek ve işlenmiş çay kalitesini yükseltmek amacıyla 1971 yılında kurulmuştur. ÇAYKUR, halen çay piyasasının % 60'ına sahip olup; 45 çay işleme ve üç paketleme tesisi bulunmaktadır.

1.4.3. Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri

Cumhuriyet Döneminden önce çeşitli örnekler olmasına rağmen, Tarım Satış Kooperatifleri asıl kimliklerini 1935 yılında yürürlüğe giren 2834 Sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri hakkında Kanun ile kazanmıştır. Bu Kanuni düzenleme, 1984

yılında 238 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sona erdirilmiştir. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname, 1985 yılında 3186 sayılı Kanuna dönüştürülmüş, daha sonra 1993 yılında 3947 sayılı Kanunu ile bazı maddeler değiştirilmiştir.

Bugün Türkiye'de yaklaşık 713.384 dolayındaki üretici toplam 330 Tarım Satış kooperatifi bünyesinde örgütlenmiş bulunmaktadır. Ancak, 1969 yılına kadar Tarım Satış Kooperatifleri Birlik düzeyi üstünde bir üst örgütlenmeye gidememişlerdir. 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 1969 yılında çıkması üzerine, Tarım Satış Kooperatifleri Birliği bir araya gelerek Ankara'da Tarım Satış Kooperatifleri Merkez Birliği (TARKO) kurmuşlar, ancak TARKO daha sonra kapatılmıştır.

3186 sayılı Kanununun 5. maddesinde Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin çalışma konuları ise şu şekilde belirtilmiştir.

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

1.5. Tarım sektöründeki Hükümet Dışı Örgütler ve Fonksiyonları

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

Tarımda hedef ve yapıları itibariyle farklı özellikler gösteren kurumsal örgütlenmeler vardır. Resmi ve sivil örgütlenme şeklinde oldukça çeşitli ve birbiriyle karşılıklı etkilere sahip olan bu teşkilatların kesin sınırlarla birbirlerinden ayrılmaları kolay değildir. Ülkemizde gerçek anlamda bir sivil toplum örgütünden bahsetmek güçtür. Bu görev mesleki kamu kuruluşları tarafından bir ölçüde yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Fakat bunun tam anlamıyla yerine getirildiğini söylememiz güçtür. Devletten destek alan bu kuruluşlar bağımsız hareket etmekte zaman zaman zorlanmaktadırlar. Ülkemizde tarım kesiminin içinde bulunduğu ekonomik zorluklar ve üreticilerin eğitim düzeyleri, örgütlenmede en büyük engel olarak ortaya çıkmaktadır.

Tarıma hizmet veren hükümet dışı kuruluşları örgütlenme yapısına göre 4 grup altında toplayabiliriz.

- Ekonomik amaçlı kuruluşlar (Tarımsal Kooperatifler, İhracatçı Birlikleri, Şirketler)
- Çiftçilerin politika oluşturan mesleki kuruluşları (Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği)
- Tarımda politika oluşturan baskı grubu niteliğindeki sosyal amaçlı mesleki kuruluşlar (Türk Ziraat Mühendisleri Birliği, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Türk Veteriner Hekimleri Birliği, Veteriner Hekimler Odası, Gıda Mühendisleri Odası, Ziraatçılar Birliği, Ziraatçılar Derneği, Veteriner Sağlık Teknisyenleri Derneği, Tarım-İş Sendikası gibi eğitim araştırma ve mesleki dayanışma örgütleri)
- Baskı Grubu oluşturan gönüllü kuruluşlar (Vakıflar ve Dernekler)

1.5.1. Mesleki ve Sosyal Örgütlenmeler

1.5.1.1. Ziraat Odaları

Çiftçilerin meslek kuruluşu olan Ziraat Odaları, mesleki hizmetleri görmek, tarım sektörünün her alanda genel menfaatlere uygun olarak gelişmesine ve Devletin tarımsal plan ve programlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmak, çiftçilerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, tarımda iş, meslek, disiplin ve ahlakı ile birliğini korumak, çiftçilerin birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak amacıyla 1957 yılında çıkarılan 6964 sayılı kanunla kurulan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşudur.

Ziraat Odalarının kuruluş kanununda yer alan görevleri şunlardır:

- Ziraat ve ziraat ile uğraşan çiftçi ve işçiyi alakadar eden bilimum bilgileri, haberleri toplamak ve bu mevzularda her türlü incelemeler, endeksler, kendi çevrelerine mahsus istatistikler yapmak ve alakalılarca istenilen bilgi ve kayıtları vermek,
- Vekaletlere veya bunlara bağlı müesseselere, idari makamlara, Belediyelere, Bankalara ve diğer Mesleki Odalara faaliyet mevzularına müteallik tekliflerde bulunmak, Ticaret ve Sanayi Odalarına, borsa, hal ve mezbahalara, umumi sergilere ve lüzum gördüğü diğer yerlere temsilci göndermek,
- Tarımın gelişmesi için gerekli gördüğü mevzuat değişikliklerinin yapılabilmesi veya yeni mevzuatın tedvini maksadıyla Odalar Birliğine teklifte bulunmak,
- Köylerin içtimai ve iktisadi kalkınmasına dair plan ve programların hazırlanmasında ilgili idare ve teşekküllerle işbirliği yapmak ve yardımcı olmak,
- Çiftçiye pratik bilgiler vermek üzere ziraat kursları, kış dershaneleri, tesis ve konferanslar tertip etmek, ziraat tahsilini teşvik etmek, ziraat öğretim ve eğitim sistemi hakkında müşahede ve mütalaalarını ilgililere bildirmek,

- Bölgelerindeki ormanların korunması, çıplak yerlerin ağaçlandırılması, elverişli yerlerde kavaklık, söğütlük vs. ağaçlıkların tesis edilmesi hususlarında halkı teşvik etmek ve gerekli telkinlerde bulunmak, ağaç ve orman sevgisini yaymak,
- Çiftçi kütüklerini tutmak, çiftçilere açılacak kredilere ve verilecek tohumluklara esas olmak üzere gerekli malumatı, krediyi ve tohumluğu verecek teşekküllere bildirmek ve bunların yerlerine sarf edilip edilmediğini mahallinde tetkik ve takip etmek, neticelerini ilgili teşekküllere haber vermek,
- Fenni ve modern ziraat işletmesi kurmak isteyenlere yol göstermek, bunların plan ve hesaplarını yaptırmak, kredi imkanlarını hazırlamak, çiftçilerin her türlü ziraat faaliyetleriyle ilgili ihtiyaçlarının giderilmesi ve odaca temin edilen mütehassıs ve ustalardan parasız faydalanmasını sağlamak,
- Sergiler, panayırılar açmak, müsabakalar tertip etmek, mahsullerin standartlaşmasına çalışmak,
- İlgililerin ve resmi makamların talebi üzerine meslek ihtilaflarında hakem olmak, mahkemelere ehli-vukuf listesi göndermek,
- Diğer meslek odaları ve teşekkülleriyle kendi sahası dahilinde işbirliği yapmak.

Bunlar yanında güçlü ve bağımsız bir çiftçi teşkilatı olarak, Ziraat Odalarına pratiğe dönük araştırma, yayım, standart tespiti, zirai planlamaya temel teşkil edecek verilerin toplanması gibi teknik konular yanında, çiftçinin alın terinin değerlendirilmesi için yapılacak faaliyetlerde daha büyük ve önemli görevler düşmektedir.

1.5.1.2. Çiftçi Mallarını Koruma Teşkilatı

Kırsal alandaki tarım faaliyetinin çeşitli tesirlerden korunması maksadıyla 1941 yılında çıkarılan 4081 sayılı Kanun halen yürürlüktedir. Ancak müeyyidelerin mevcut şartlarda çok yetersiz kalması, ayrıca tahsilatın 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunla çok yasal bir görünüm arz etmesi nedeniyle, Çiftçi Mallarını Koruma Teşkilatını fonksiyonunu yitirmiştir. Kırsal bekçisi olarak tanımlanan ve ekili tarım alanlarının hayvanlar tarafından tahrip edilmesini önleyen ve maaşını köy sandığından alan köy bekçileri bu yasa ile görevlendirilmektedirler.

1.5.1.3. Sendikalar

Kırsal kesimde çalışanların bir bölümünü tarım işçileri teşkil etmektedir. Tarımsal işletmelerin daha ziyade aile iş gücüne dayalı çalışması, yabancı işçi çalıştırılmasının

çoğunlukla geçici işçi şeklinde mevsimlik olması, sendikal faaliyetin ancak Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğüne bağlı Tarım İşletmeleri ve nadiren büyük özel ziraat işletmelerinde söz konusu olmasına yol açmaktadır. Özellikle Tarım İşletmeleri, Haralar, Zirai Araştırma Kuruluşlarında çalışan tarım işçilerinin sendikalaşma yoluyla dayanışma sağladıkları görülmektedir.

1.5.1.4. Diğerleri

Kırsal alandaki diğer mesleki ve sosyal teşkilatlar bölümünde, önemine binaen “Sulama Birliklerine” yer verilmiştir. Tarımsal üretimin artırılmasında en önemle faktör olan suyun ve buna bağlı olarak büyük ve pahalı sulama sistemlerinin iktisadi olarak kullanılması ve korunması önemli bir konudur. Bu konuda bir yandan sulama suyundan faydalananların mali iştiraklerinin sağlanması, diğer yandan su kullanma konusundaki yayım faaliyetinin daha etkili hale getirilmesi, sulama birlikleri şeklindeki teşkilatlanma ile müspet şekilde gerçekleştirilmesine çalışılmaktadır.

Ayrıca Önder Çiftçi Danışmanlık Dernekleri, Sürdürülebilir Tarım Çiftçi Yardımlaşma Derneği, Damızlık Yetiştiricileri Birliği, Köye Hizmet Götürme Birlikleri, Ege Çiftçiler Birliği ve Adana Çiftçiler Birliği gibi üretici dernekleri mevcuttur.

1.5.2. İktisadi Örgütlenmeler

Çeşitli ülkeler tarımda iktisadi örgütlenme ile ilgili bir çok model geliştirmiştir. Bu modellerin en başarılı olanlarından biri kooperatifleşmedir.

Ortakların belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla kurulan teşekküllere kooperatif denir.

Ülkemizde ekonomik ve sosyal yapının bir gereği olarak tarım sektöründe en fazla gelişen kooperatifler aşağıda verilmiştir.

1.5.2.1. Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri

Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri çok amaçlı kooperatiflerden olup, muhtelif konularda faaliyet göstermektedir. Çok amaçlı kooperatiflerin kurulmasının temel nedeni, ülkemiz tarımında polikültür bir yapının hakim olmasıdır. Çiftçi geçimini çok çeşitli tarımsal faaliyetlerde bulunarak sağlamaktadır. Dolayısıyla çiftçilerin girdi ihtiyacı farklı olmakta, bu ürünlerin değerlendirilmesi ya da pazarlanması değişik faaliyetleri gerektirmektedir.

Kalkınma Kooperatiflerinin özelliklerini şu başlıklar altında toplamak mümkündür.

- Halk ve Devletin işbirliği yapmasını sağlaması,

- Çok amaçlı olması,
- Hizmetler ile bazı kurumsal yapıları (kredi, pazarlama, tedarik, işleme, yayım vb) kooperatif bünyesi içinde toplaması,
- “Aile-Tarım İşletmesi” biriminden hareket ederek kalkınmaya katkıda bulunması.

1.5.2.2. Tarım Kredi Kooperatifleri

Ülkemizde Tarım Kredi Kooperatifleri hareketinin 1863 yılında Mithat Paşa'nın Niş Valisi bulunduğu sırada devlet ve çiftçilerin katkılarıyla oluşturduğu “Memleket Sandıkları” ile başlamıştır. Günümüzde faaliyet göstermekte olan Tarım Kredi Kooperatiflerinin temeli 1924 yılında çıkarılan İtibari Zirai Kredi Kooperatifleri Kanununa dayanmaktadır. Bu yasalar ve uygulamalardan yola çıkılarak 1935 yılında 2836 Sayılı “Tarım Kredi Kooperatifi Kanunu” çıkarılmıştır.

Tarım Kredi Kooperatiflerinin amaçları ve çalışma konuları şunlardır.

- Ortakların kısa ve orta vadeli kredi ihtiyaçlarını karşılamak,
- Ürünleri değerlendirmek,
- Müştereken faydalanabilecekleri her çeşit makine, ekipman ve tesisleri temin etmek,
- Üretim ve zaruri tüketim maddeleri ile üretim araçlarını toptan sağlamak, bu amaçla diğer kuruluşlara iştirak etmek,
- Çiftçinin mesleki ve teknik yönden bilgilerini artırmak, sosyal ve kültürel konularla ilgili faaliyetlerde bulunmak, kurslar açmak ve seminerler tertip etmek,
- Mevduat toplamak, bankacılık hizmetleri ve sigorta acenteliği yapmak veya bu gibi kuruluşlara iştirak etmek.

Tarım Kredi Kooperatifleri ortaklarına kısa vadeli işletme ve orta vadeli yatırım kredileri vermektedir. Ayrıca Tarım Kredi Kooperatifleri son yıllarda orta vadeli donatım kredisi de açmaya başlamıştır.

Son yıllarda Tarım Kredi Kooperatifleri ortaklarına sağladığı maddi kredileri yanında aynı kredi olarak gübre, yem, tohumluk, fide, tarımsal ilaç, zirai araç-gereç ve tüketim maddelerinin toptan ve ucuza sağlanması ve ortaklarına dağıtılması faaliyetlerine de yoğun bir şekilde başlamıştır. Bunlar arasında Tarım Kredi Kooperatiflerinin aynı kredi yönünden en önemli faaliyeti kimyevi gübre konusundadır. Türkiye genelinde Tarım Kredi Kooperatiflerinin 1991 yılı itibariyle kimyevi gübre dağıtımındaki payı % 9,7 iken, bu pay 1997 yılında % 38,6 olmuştur.

1.6. Tarım Sektöründeki Kurumsal ve Yasal Düzenlemeler

1.6.1. 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

Büyük tartışmalardan sonra 1945 yılında kabul edilen 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu bir toprak reformu kanunu olarak düşünülmüştür. Yasanın amacı, toprağı olmayan veya yetmeyen çiftçi aileleri ile Kanunun topraklandırılmalarını kabul ettiği diğer kişileri aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve işgüçlerini değerlendirecek toprağına sahip kılmak; yeter toprağı olsa da sermaye ve donanımları eksik olanlara kuruluş-onarma-çevirme kredisi ve canlı-cansız demirbaş vermek, yurt topraklarının sürekli işlenmesini sağlamaktır.

Yasa ilk kabul edildiğinde dağıtım amacıyla özel mülkiyetteki arazilerin kamulaştırılması ilkesini getirmiştir. Bölge için uygun görülen dağıtım miktarının üç katını kendisinin seçtiğı yerden sahibine bırakılmasını, daha fazlasının kamulaştırılmasını öngörmüştür.

Dağıtım için düşünülen topraklar ise kamulaştırma yolu ile hazineye geçeceklerin yanında, halkın ortaklaşa kullandığı ve kamu güvenliği açısından gerekli görülen alanlar ile ormanlıkların dışında kalan hazine ve vakıf arazileridir. Sahibine bırakılacak arazi büyüklüğünün 5 hektardan az olmaması öngörülmüştür.

Dağıtımdan yararlanacak olanlar (T.C. Vatandaşı olmak kaydıyla) tarımla uğraşan çiftçiler veya fiilen uğraşmasa da tarım ve veteriner fakülteleri ile tarım okulları ya da tarım kursunu bitirenlerden topraksız ve az topraklılar, tarım işçileri ve yerleşik düzene geçirilmesi amaçlanan göçebelilerdir.

Dağıtılacak toprak miktarı 10 ton buğday (1968 yılında yapılan değişiklikle 13,4 ton) değerine eşit yıllık geliri sağlayacak işletme büyüklüğündedir.

Bu kanuna göre dağıtılan toprakların borçlanmadan sonra 25 yıl geçmedikçe satılamayacağı, topraklandırılan kişilerin ölümünden sonra da mirasçıları arasında bölünemeyeceğı, mirasçıların ya iştirak halinde işletmeleri ya da aralarında anlaşarak paylarını içlerinden birine veya birkaçına satabilecekleri hükümleri getirilmiştir.

Yasa, 1973 yılına kadar 28 yıl yürürlükte kalmıştır. 22.3.1950 tarihinde 5618 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kamulaştırma sınırı, geniş topraklı bölgelerde 500 hektar, dar topraklı bölgelerde 200 hektara çıkarılmış, ortak mülkiyetli arazilerde bu sınırların her kişi için ayrı ayrı hesaplanması öngörülmüş, ayrıca bağ-bahçe olan alanlar bu sınırların dışına çıkarılmıştır.

Yasa ilk hali ile kamulaştırma bedeli olarak 1944 yılındaki arazi vergi matrahını esas almış ve bedelin ödenmesinde yıllık % 4 faizle 20 yıl süre öngörmüşken, 1950 ve daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle kamulaştırma bedeli 1944 yılındaki vergi matrahının 4 katına çıkarılmış, 1955 yılında çıkarılan 6603 sayılı Kanunla da peşin ödeme hükmü getirilmiştir.

Yasanın uygulandığı dönemde toplam 8.116 köyde 446.825 aileye 2.205.428 hektar arazi dağıtılmıştır⁶. Dağıtılan toprağın 1.540 hektarı kamulaştırma yoluyla sağlanmıştır. Bu 1.540 hektar arazinin yalnızca 540 hektarı özel kişilerden kamulaştırılmıştır⁷.

28 yıllık uygulama döneminde 13 milyon hektar arazi tarıma açılmıştır. Bunun yalnızca 2,2 milyon hektarı bu yasaya göre dağıtılmış, diğerleri genelgelerle füzuli şagillere (işgalcilere) haklar ve ayrıcalıklar tanınarak ya da Medeni Kanunun 639' uncu maddesinde yer alan "tapu siciline kayıtlı olmayan bir taşınmazın nizasız ve fasılasız 20 yıl malik sıfatıyla zilyedi olan kişi, bunu mülkiyetine geçirmek için tescil talebinde bulunabilir" hükmüne dayanılarak özel mülkiyete geçirilmiştir.

Bu yasaya göre toprak dağıtılırken yasanın amacına aykırı olarak ve daha çok çiftçiye toprak vermek için kısmi topraklandırma adı altında yapılan dağıtım, rasyonel olmayan küçük ve yetersiz işletmelerin çoğalmasına neden olmuştur. Dağıtılan toprakların kullanımını yeterince izlenemediği için toprak sahibi olanların bir bölümü toprağını dolaylı yollardan elden çıkarmış ya da kiracılık-ortakçılık gibi yollarla başkası eliyle işletmiştir.⁷

1.6.2. 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu

1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden ve uzun tartışmalardan sonra 26.7.1972 tarihinde 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu, 17.7.1973 tarihinde de 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Bu Kanunu'nun amaçları şu şekilde belirtilmiştir:

- Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini, pazarlanmasını ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak bir tarımsal yapının kurulmasını,
- Topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerinin yeter geliri aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmalarını, donatılmalarını, desteklenmelerini ve örgütlenmelerini,
- Toprak ve Tarım Reformu hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacı ile Toprak ve Tarım Reformu Kooperatifleri kurulmasını,
- Tarımda kiracılık ve ortaklığın belli bir düzene sokulmasını,

⁶ Kazgan (1977), 552.

⁷ Aksoy ve ark.(1990), 124.

- Ekonomik bir üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış arazilerin birleştirilmesi ve gerektiğinde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılmasını ve tarımsal mülklerin çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasını önlemeyi,
- Örnek köyler kurmayı, mevcut köylere eklemeler yapmayı,
- Tarımda toprak ve su kaynaklarının teknik ve ekonomik gereklere göre kullanılması, ıslahı, geliştirilmesi ve verimliliğin sürdürülmesini sağlamaktır⁸.

Bu Kanunun uygulanacağı alanlar, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenip Resmi Gazetede yayınlanarak ilan edilen alanlardır.

Yasanın yürürlükte olduğu süre içerisinde ilk kez 1 Kasım 1973 tarihinde Şanlıurfa ilinin tamamı uygulama bölgesi ilan edilmiştir. 1976-1977 yıllarında ise çoğu köy düzeyinde olan 7 yerleşim yeri daha uygulama bölgesi olarak belirlenmiş ve Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Yasanın uygulandığı 5 yıllık süre içerisinde Şanlıurfa İlinde 116.668 hektar arazi tapulama, 169.011 hektar arazi de kamulaştırma yoluyla Hazineye geçmiştir. Yasanın ilkeleri doğrultusunda kamulaştırma uygulaması yapılamamış, kamulaştırılanlar da ifraz işlemleri tamamlanmadığı için eski sahipleri araziye kullanmaya devam etmiş, ilan tarihinden sonra 5 yıl geçmiş olmasına karşın dağıtım yapılamamıştır. Yasa 1977 yılında Anayasa Mahkemesi Kararı ile usul yönünden iptal edilmiş; tanınan bir yıllık süre içerisinde yeni bir düzenleme yapılmadığı için 10 Mayıs 1978 günü yürürlükten kalkmıştır.

1.6.3. 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu

Mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun arkasında sorunlar bırakarak yürürlükten kalkmasından 6 yıl sonra 1 Aralık 1984 tarihinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu çıkarılmıştır. 5 Mart 1985 tarihinde de 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun yürürlüğe girmiştir. Mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu gibi bu yasa da ülkenin her yanında değil, Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulama bölgesi ilan edilen yerlerde uygulanması, uygulama alanlarında dağıtım normunun Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması ve Resmi Gazetede yayımlanması öngörülmüştür.

Bu Kanunun amacı şöyle belirlenmiştir:

- Toprağın verimli şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, tarım üretiminin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini ve buralarda istihdam olanaklarının artırılmasını,

⁸ 17.7.1973 tarih ve 14599 sayılı Resmi Gazete

- Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını, desteklenmelerini, eğitilmelerini,
- Ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanması ve küçülmesini önlemeyi,
- Yeni yerleşme yerleri kurmayı, mevcut yerleşme yerlerine eklemeler yapmayı,
- Zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemeyi,
- Dağıtılmayan tarım arazisinin değerlendirme şeklini belirlemeyi,
- Bakanlar Kurulunca gerekli görülen diğer bölgelerde gayri menkullerin Milli Güvenlik nedeniyle mülkiyet ve tasarruf şekillerinde ve yerleşim yerlerinde düzenlemeler yapmayı sağlamaktır.

Bu yasaya göre Şanlıurfa İli 16 Haziran 1986 tarihinde yeniden uygulama alanı olarak ilan edilmiştir. 16 Eylül 1989 tarihinden 27 Aralık 1992 tarihine kadar Aksaray, Ankara, Aydın, Edirne, Iğdır, İçel, Konya ve Yozgat illerinde uygulama alanları ilan edildiğine dair Bakanlar Kurulu Kararları yayınlanmıştır.

Uygulama alanlarından yalnız Şanlıurfa ilinin tamamı ile Ankara ve Yozgat'ta birer köy için dağıtım normu belirlenmiş ve ilan edilmiştir. Dağıtım normunun (dağıtımdan yararlanacaklara verilecek toprak genişliği) uygulamanın duyurulması ile birlikte Bakanlar Kurulunca belirlenip Resmi Gazete'de yayınlanması yasa hükmü (8. madde) olduğu halde, belirtilen yerler dışında bu hükmün gereği yerine getirilmemiştir.

Bu yasaya dayanılarak yayınlanmış olan Uygulama Yönetmeliği, çağdaş ve tutarlı bir tarımsal yapı oluşturmak için bazı olumlu hükümler getirmiş olmakla birlikte yeterli değildir.

Yasanın getirdiği olumlu yaptırım, dağıtılan tarım arazisinin bölünemez hükmü taşımasıdır. Ancak sahibine bırakılan arazi bölge için belirlenen dağıtım normunun altına düşmeyecek şekilde mirasçıları arasında bölünebilir ancak dağıtılan topraklar satılamaz. Ekonomik işletmeye elvermeyecek kadar parçalı arazinin sahiplerinin onayı olmaksızın da toplulaştırılabilmesi yolunu açmıştır. Yasanın getirdiği bir başka olumlu yaptırım, bitkisel üretim yapılan alanlar ile çayır-mera alanlarının yeniden belirlenmesine olanak sağlamasıdır. Çayır ve mera alanlarının yeniden belirlenmesi toplulaştırma ile birlikte uygulanabilirse tarımın yapısal sorunlarından bir kısmını gidermede önemli bir araç olmasıdır.

Yasanın getirdiği olumlu hükümlerin yanında olumsuz etki yapan ya da uygulanma şansı çok az olan düzenlemeler de vardır. Olumsuz kabul edilebilecek düzenlemelerin başında, geçici birinci madde gelmektedir. Geçici birinci madde mülga 1757 sayılı yasaya göre kamulaştırılmış arazinin eski sahiplerine iadesi yolunu açmıştır. Adı geçen maddeye göre

Şanlıurfa İlinde 95.029 hektar arazi eski sahiplerine iade edilmiştir.⁹ Bu alanların büyük çoğunluğu ileride sulamaya açılacak arazilerdir.

Yasa kamulaştırma yoluyla hazineye arazi edinme olanağı sağlarken, devletin düzenleme amacıyla toprak satın alması yolunu açmamıştır. Fransa gibi bazı ülkelerde uygulanan bu yöntemin Türkiye’de de uygulanabilme olanağı varken, birçok az topraklı kişi köyden kente göç etmiş ve arazisini elden çıkarmamış veya çıkartmamıştır. Araziyi kendisi işlemediği için bu kaynak tam olarak değerlendirilememektedir. GAP kapsamında bulunan illerde hane halkı reislerinin sahip olup da kendisi işlemeksizin ortakçıya, kiracıya verdiği ya da boş bıraktığı toprakların tümünün 2,5 hektardan küçük olması bu savı desteklemektedir. Yasa tüzel olarak kamulaştırma yolunu açmış olmakla birlikte fiilen kamulaştırma yapmak ekonomik nedenlerle gerçekleşmemiştir. Arazi düzenlemek amacıyla kamulaştırma yapmış ülkelerde kamulaştırma bedelinin ödenmesi özel koşullara bağlanmış, 20-30 yıl gibi uzun bir süreye yayılmıştır. T.C. Anayasası'nın 46. maddesi de bu tür kamulaştırma için 5 yıla kadar ödeme süresi tanınabileceğini belirtmiş olmakla birlikte, 3083 sayılı yasa kamulaştırma bedelinin ödeme şekli 2942 sayılı yasanın genel hükümlerine bırakmıştır. 2942 sayılı yasa peşin ödemeyi öngörmektedir.

Diğer bir deyişle, yasayla büyük ölçeklerde kamulaştırma yaparak arazi düzenlemesinin gerçekleştirilebileceğini söylemek oldukça zordur.

1.6.4. Arazi Toplulaştırması

Tarımsal yapının düzeltilmesi ve üretimin artırılması amacıyla, kişi ve işletmelere ait olan küçük parseller halinde birden fazla parçaya bölünmüş, değişik yerlere dağılmış veya elverişsiz biçimde şekillenmiş arazinin; modern tarım işletmeciliği esaslarına göre sulama hizmetlerinin getirilmesine en uygun şekilde birleştirilmesi, şekillendirilmesi ve düzenlenmesi işlemine "Arazi Toplulaştırması" veya "Arazi Düzenlemesi" adı verilmektedir.

Dünyada aynı işletmeye ait dağınık ve parçalı parsellerin birleştirilmesi, işletmelerin yol ve sulama ağına doğrudan bağlanması düşünce ve uygulamaları arazi toplulaştırmasının yüzyıllar süren geçişine dayanmaktadır.

1957 yılında Avrupa Topluluğunun kurulması ile topluluk ülkeleri farklı tarımsal yapılarına karşılık, ortak bir tarım politikası oluşturma yoluna gitmiştir. Bu yolla tarımda verimliliği ve tarım kesimindeki işgücünün kazancını artırmak amaçlanmıştır. Tarımsal alanda göç eden emeğe ikame mekanizasyona gidilmesi, tarımsal gelirin diğer sektörlerdeki gelire eşit düzeye çıkarılması, çiftçiliğin özendirilmesi gibi amaçları sağlamada en uygun araç Arazi Toplulaştırması olarak görülmüştür. Bu dönemde toplulaştırma teknikleri ve mevzuata yönelik önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

⁹ Kumal,(1992), 26.

1980'li yıllarda sanayileşmenin getirdiği çevre sorunları ve bunun sonucu ortaya çıkan çevre bilinci ile toplulaştırma planlamacıları kırsal alanı, tarımsal üretim aracı olduğu kadar, insanlar için barınma, çalışma, dinlenme ve eğlenme alanı olarak görmüştür. Toplulaştırma planlamacıları bunun yanı sıra, kırsal alanların hayvanlar ve bitki türleri için doğal hayat ortamı olması nedeniyle, bunların bozulmadan korunmaları yönünde yeni arayışlara yönelmiştir.

Arazi Toplulaştırması ya da Arazi Düzenlemesi olarak tanımlanan hizmetlerin yapıya sağladığı fayda ve olumlu etkileri ise;

- Çok parçalı oluşun ortaya çıkardığı tarla sınırı, yol ve su arklarından arazi kayıplarını azaltmak,
- Küçük parsellerde ekim esnasında tarla sınırına fazla yaklaşılmama nedeniyle doğacak ürün kayıplarını azaltmak,
- Toplulaştırmadan sonra parseller daha büyük ve şekilleri daha düzgün olacağından, makineli tarım daha kolay yapılmakta ve giderlerde ve girdi miktarında önemli ölçüde azalma sağlayarak üretim maliyetlerini düşürmek,
- Küçük parseller bir araya getirileceği için, işletme merkezi ile parseller arasındaki uzaklık azalmakta, buna bağlı olarak ulaşım giderleri düştüğünden, zaman, işçilik ve yakıttan tasarruf sağlamak,
- Parsel sayısı azaldığı, şekilleri düzeldiği ve büyüklükleri arttığı için tohum, gübre, ilaç gibi tarımsal girdiler daha optimal bir düzeyde kullanarak ulusal gelire katkı sağlamak,
- Sulama projelerinin uygulanmasında eski, dağınık ve şekilsiz parsellerin sınırlarına bağlı kalma zorunluluğu olmayacağından, yatırım giderlerinden tasarruf sağlamak,
- Her parselin yola ve kanala sınırı olacağından, sulama ve ulaşım randımanında artış sağlamak,
- Parsellerde müşterek mülkiyetten doğan huzursuzlukları gidermek,
- Köy sınırları sabit noktalara dayandırılarak, köyler arasındaki sınır ihtilaflarını kaldırmak,
- Varsa dağınık ve müşterek haldeki hazine arazisi birleştirilerek topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerine dağıtımına hazır hale getirilmesi olarak

belirtilmektedir.¹⁰

¹⁰ Ballı, 1-2.

Ülkemizdeki tarım işletmelerinin işledikleri arazi miktarı küçük ölçekte, birbirinden uzak ve çok sayıda parçadan meydana gelmiştir.

Bu durum, verimli işletmeler kurulmasını ve öngörülen üretim artışının sağlanmasını engellemektedir. Arazi parçalılığı miras, satış vb. nedenlerle gittikçe artmakta ve tarım işletmelerimiz ekonomik işletme büyüklüklerinin altına düşmektedir.

Tarımda arazi parçalılığı, verimliliği düşürücü etkilerinin yanında, verimi artırıcı önlemleri de engellemektedir.

Ülkemizde ise "Toplulaştırma" anlamında olmasa bile, toprak mülkiyet sistemi ve tarımsal üretimle ilgili düzenlemelerin tarihsel süreci oldukça eskilere dayanmaktadır.

Ülkemizde arazi toplulaştırma çalışmalarına ilk olarak 1961 yılında başlanabilmiştir. Arazi toplulaştırma çalışmalarının teknik ve hukuki yönden arz ettiği özellikler nedeniyle yeterli mevzuatın ve yetmiş teknik elemanların bulunmayışı gibi faktörler sonucunda, 1964 yılına kadar çalışmalara ara verilmiştir. Daha sonra da çeşitli zamanlarda mevzuat değişiklikleri yapılarak toplulaştırma çalışmaları sürdürülmüştür.

1.6.5. Arazi Toplulaştırma Çalışmalarında Yasal Durum

İlk yapılan toplulaştırma çalışmaları; mülga Toprak-Su Genel Müdürlüğü tarafından, 7457 sayılı Kanunun 2. maddesinin (j) bendi ile, Medeni Kanunun 678. maddesine dayanarak yapılmıştır.

1966 yılına kadar yapılan toplulaştırma çalışmalarından sonra bir tüzük çıkartılması ihtiyacı doğmuş ve ilk Arazi Toplulaştırma Tüzüğü 27.06.1966 tarih ve 6/6707 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur.

17 Temmuz 1973 tarihinde 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girince, bu kanuna eklenen bir madde ile reform bölgesi ilan edilen yerler dışında, bu kanun hükümlerine göre toplulaştırma çalışmaları yapılması imkanı sağlanmış ve 1978 yılına kadar uygulamalar sürdürülmüştür. 1978 yılında 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince, ikinci defa 7457 Sayılı Kanunun 2. maddesinin (j) bendi ile Medeni Kanunun 678. maddesine dayanılarak, 24.09.1978 yılında çıkarılan 7/18231 sayılı Arazi Toplulaştırma Tüzüğüne göre çalışmalara devam edilmiştir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce , tarım reformu bölgeleri dışındaki toplulaştırma çalışmaları bu tüzüğe göre sürdürülmektedir. Tarım reformu bölgesi olarak ilan edilen yerlerde ise toplulaştırma çalışmaları 22.11.1984 tarihinde kabul edilen 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. 1998 yılı sonunda 265151 hektar tarım alanında arazi toplulaştırılması yapılmıştır.

1.7. Tarım Sektöründe Destekleme Yapısı

Türkiye’de tarım sektöründe günümüze kadar uygulanan destekleme politikaları; üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla üreticinin üretimi

sürdürmesinin, üretimin artırılmasının veya yeni ürünlerin üretimine başlamasının özendirilmesi amacıyla yürütülmektedir.

1.7.1. Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme

Ülkemizde uygulanan en yaygın destekleme şeklidir. Türkiye’de Devlet tarafından bazı tarım ürünlerine taban fiyatı vererek yapılan desteklemeler 1932 yılında buğdayla başlamıştır. Uygulamada, hükümet tarafından taban fiyatları belirlenen ürünler Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından satın alınmaktadır.

Planlı dönem başında destekleme alımına konu olan ürün sayısı 11 iken, 1970'lerin sonuna doğru bu sayı 30'a yükselmiş, 1980 sonrası ürün kapsamı daraltılmış olmakla beraber, 1993 yılında tekrar 24'e ulaşan sayı, 5 Nisan 1994 yürürlüğe giren Ekonomik Önlemler Uygulama Planı doğrultusunda, ekonomik ve sosyal açıdan önem taşıyan ve geniş üretici kitlelerini ilgilendiren 3 ürün grubu (hububat, şeker pancarı ve tütün) ile sınırlandırılmış olup, uygulama halen devam etmektedir

Ayrıca, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerince (TSKB) iç ve dış pazar şansı fazla olan ürünler alınmakta olup, bu ürünlerin alımında kullanılmak üzere TSKB'ne T.C. Ziraat Bankası tarafından Destekleme İstikrar Fonu (DFİF) kaynaklı düşük faizli kredi verilmektedir. Birliklerin kendi bütçe imkanları ve Ziraat Bankası kanalıyla (DFİF) kullanılan kredilerle alımını yaptıkları ürünler devlet destekleme alımı kapsamı dışında bırakılmıştır.

Destekleme alımları, özellikle başlangıç yıllarında bir takım olumlu sonuçlar vermesine rağmen, uygulamalardan kaynaklanan sorunlar nedeniyle son yıllarda etkinliğini yitirmiştir.

Destekleme alım miktarları ve ürün fiyatları; yıllara göre değişmekle birlikte hububat alımları toplam üretimin % 5 ile % 30'u arasında değişiklik göstermektedir. Fiyatlarda ise; reel artış 1985-90 arası beş yıllık dönemde şeker pancarında % 100, pamukta % 93, tütünde % 74 ve çeltikte % 77, hububatta ise % 50-58 oranlarında gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, 1990 sonrası fiyatlarda en yüksek reel artış şeker pancarında tespit edilmiş, temel ürünlerden büyük üretici kitlesini ilgilendiren hububat fiyatlarındaki artış ise piyasa koşullarına göre düşük düzeyde kalmış, 1990-99 yılları arasında ürünlere göre farklılık göstermekle birlikte yaklaşık %15-50 arasında gerçekleşmiştir.

1.7.2. Girdi Destekleri

Girdi sübvansiyonlarıyla uygulanan desteklemeler arasında; ucuz gübre, tohumluk ilaç verilmesi, düşük faizli kredi, vergi muafiyeti, kaliteli tohumluk tahsisi, ithal damızlık ve ucuz sulama imkanının sağlanması uygulamaları yer almaktadır.

1.7.2.1. Gübre Desteği

Kimyevi gübre ticaretinin 1 Temmuz 1986 tarihinden sonra liberalize edilmesi üzerine gübre üreten fabrikalar ve dağıtıcı şirketlere satış bedelinin ortalama % 25-39'u oranında yapılan ödeme, 1994 yılında gübreyi tüketen çiftçilere gübre faturaları tutarının başlangıçta % 30, sonra % 50'si oranında destekleme ödemesi yapılacak şekilde değiştirilmiş, 27 Kasım 1997'de ödemelerin gübre türlerine göre beher kg için maktu olarak belirlenmesi ve ödemelerin gübre üretici, dağıtıcı kuruluşları aracılığıyla ödenmesi kararlaştırılmıştır. Toplam girdi destekleri içinde gübre destekleme ödemelerinin oranı yaklaşık % 85 olup, bu miktar; 1990'da 3,311 Milyar TL, 1995'te 10,636 Milyar TL, 1998'de 142,095 ve 1999'da geçici rakamlarla 92,083 Milyar TL olmuştur.

Sistemin değişmesiyle gübrede ödenen miktar 1998'de % 37 iken, 1999'da % 24'e düşmüş bulunmaktadır. 2000 yılı Ocak ayı itibariyle bu oran % 20 civarında olup, yıllar itibariyle görece olarak azalacaktır.

1.7.2.2. Tohum Desteği

Tohum desteği; vasıflı tohumların yaygınlaşması ve kaliteli tohum üretim ve kullanımının gelişimine olumlu katkıda bulunmuştur.

Türkiye'de tohum 1985 yılından itibaren destekleme kapsamına alınmış olup, uygulama destekleme kapsamına alınan tohum cinslerine göre belirlenen destekleme miktarı ölçüsünde üretici kuruluşlara yapılmaktadır. Hibrit mısır, hibrit ayçiçeği, soya, yonca, fiğ, sudan otu, çayır-mera tohumları vb. ile inokulant (azot üreten bakteri) destekleme kapsamındadır. Aynı uygulama, sertifikalı meyve fidanları, virüsten arı narenciye fidanları ve asma fidanları için de geçerlidir. Tohum ve fidanlara verilen destek miktarı yıllara göre; 1990'da 11,3 milyar TL, 1995'de 64,3 milyar TL, 1998'de 1,661 milyar TL ve 1999'da geçici rakamlarla 1,340 milyar TL olmuştur.

1.7.2.3. Tarımsal İlaç Desteği

Bitki ve hayvan hastalıklarına karşı Devletin aldığı genel korunma önlemleri içinde veya çiftçilerin bizzat yaptıkları korunmada kullanılan ilaçlara sübvansiyon uygulanmaktadır. Devletin üstlendiği ilaçlamalarda çiftçi ilaç veya ilaçlama bedeli üstlenmemektedir. Diğer taraftan, çiftçinin kullandığı tarımsal mücadele ve hayvan tedavisinde kullanılan ilaçlarda, kullanılan ilacın içeriğine bağlı olarak, ilaç bedelinin % 0-% 30'u çiftçiye geri ödenmektedir. Bu ödemeler yıllar itibari ile; 1990'da 73,4 milyar TL, 1995'de 1,137 milyar TL, 1998'de 8,878 milyar TL ve 1999'da geçici olarak belirlenen rakamlara göre 10,330 milyar TL olmuştur.

1.7.2.4. Damızlık Hayvan Desteklemesi

1982 yılında Amerika Birleşik Devletleri, mevcut hayvan varlığının azaltılması politikasını uygulamaya koymuş ve hayvan varlığını 1/4 oranında azaltabilmek için gelişme yolundaki ülkelere ucuz ve uzun vadeli kredilerle hayvan ihracatına başlamıştır. Bu politika Avrupa ülkelerinde de benimsenmiştir. Türkiye bu politika değişikliğinden yararlanmak ve ülkemizdeki yüksek verimli kültür ırkı popülasyonunu artırmak için 1987 yılından beri Avrupa ülkelerinden ve ABD'den gebe düve ithalatına başlamış ve bu ithalat 1996 yılına kadar sürdürülmüştür. Bu dönem içinde T.C. Ziraat Bankası kredileri ile yetiştiricilerin kültür ırkı hayvan almaları desteklenmiştir. Hayvancılığı Geliştirme Projeleri kapsamında yapılan bu uygulamalarla yetiştiriciler ucuz kültür hayvanı sahibi olmuşlardır.

1.7.2.5. Faiz Kolaylıkları

Girdi maliyetlerinin düşürülmesinde etkili olan tarımsal kredilere uygulanan düşük faiz oranları da bu başlık altında yer alır. T.C. Ziraat Bankası'na 1997 yılında uygulanan faiz oranları; bitkisel üretim kredilerinde % 70-65, hayvancılık kredilerinde % 59-54'dür. Bu oran 1998 yılı temmuz itibariyle bitkisel üretimde % 65 ve hayvansal üretimde % 54 olarak 2000 yılında ise tek bir faiz oranına indirilerek % 42.3 olarak değiştirilmiştir. Diğer yandan, Tarım Satış Kooperatiflerine üreticilerin ürünlerini destekleme kapsamında alabilmesi için Hazine tarafından % 50 basit faizli kredi kullandırılmaktadır.

1998 yılı itibariyle tarımsal kredilerin kullanımına göre dağılımında, tarımsal işletme ve yatırım kredilerinin payı % 54, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, Toprak Mahsulleri Ofisi ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ne destekleme alımları için açılan kredi oranı % 46'dır.

1.7.2.6. Sulama Yardımları ve Elektrik Desteği

Türkiye'de 167 Sayılı yasa gereğince, bütün su hakları (bazı istisnalar dışında) devlete verilmiştir. Büyük ölçekli sulama yatırımları yatırım programları kapsamında devletçe yapılmakta ve bu yatırım için yararlanıcıdan katılım bedeli iştiraki aranmamaktadır. Devletçe yapılan ve işletilen sulama yapılarının yıllık bakım ve onarım giderleri, Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından yapılmakta veya yaptırılmakta, bir sonraki yılın sulama bedelinin hesaplanmasında bu değer dikkate alınmaktadır. Sulanan alanlarda üretim yapan çiftçiler DSİ tarafından belirlenen işletme ve bakım masrafları karşılığı belli bir ödeme yaparak katkıda bulunmaktadır. Kuraklığın etkili olduğu yıllarda ortaya çıkan açık, bir sonraki yıl DSİ bütçesine konulan "sulama sübvansiyonu"ndan karşılanmaktadır. Sulama pompalarında kullanılan elektrik ücretleri saniyede kullanılan elektrik tarifesinin % 50-60'ı kadar ucuzdur.

1.7.3. Diğer Teşvik ve Destekler

1.7.3.1. Tarım Ürünleri İhracat Destekleri ve İthalat Korumaları

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

Bu kapsamda, iç fiyatların istenilen düzeyde tutulması amacı ile hayvansal ürünler, çay, şeker ve hububat gibi ürünlerde yüksek ithalat korumaları uygulanmakta ve GATT Uruguay Turu Anlaşması ülke taahhütlerimiz çerçevesinde tarım ürünleri ihracatında ihracat ödemeleri yapılmaktadır.

1.7.3.2. Teşvik veya Destekleme Primi Ödemesi

3 Mayıs 1987 tarihinden itibaren belli özelliklere sahip süt işleme tesislerine teslim edilen beher litre süt için teşvik primi ödenmesine karar verilmiştir. Bu miktar 15 Haziran 1998 itibariyle 5000 TL/litre olarak belirlenmiştir. Ancak, günün koşulları dikkate alınarak değiştirilmesi planlanmış olmakla beraber, ödeme miktarının aynı düzeyde devam etmesiyle uygulama etkinliğini yitirmiştir.

Nisan 1990 tarihinden itibaren kırmızı ete ve beyaz ete prim ödemesi başlatılmış, ancak 1991-1994 yılları arasında (1992-93) üreticiye et teşvik primi ödenmemiştir. 26.01.1994 tarihinden itibaren tekrar teşvik primi uygulamaya konulmuş, 1995 yılından sonra kırmızı ette prim uygulaması kaldırılmıştır.

1.7.3.3. Tütünde Kota ve Çayda Budama Tazminatları Ödemesi

Ülkemizde üretim fazlası olan iki üründe üretim planlaması ve kaliteyi artırma amacıyla 1993 yılında bazı kararlar alınarak uygulamaya konmuştur. Tütünde kota ve çayda budama tazminatı ödenmesi suretiyle üreticilerin zararları telafi edilmeye çalışılmış ve oldukça başarılı sonuçlar alınmış olmasına rağmen istenilen düzeye ulaşılamamıştır. 1997 yılında tütündeki kota uygulamasının kaldırılması tütün üretiminin 340 bin tona çıkmasına neden olmuştur.

Tütünde kota uygulamasına 1994 yılı itibariyle başlanılmış olmakla beraber, uygulamaya esas müeyyidelerde zaman içerisinde değişikliklerin yapılması bugüne kadar istenilen anlamda kota uygulamasına olanak vermemiş, hatta 1997 yılında kota uygulamasına hiç gidilmemiştir.

Kota miktarı belirlenirken, mevcut stok durumu, iç harman ihtiyacı ve ihraç imkanları dikkate alınarak bölgeler ve menşeler itibari ile kota uygulamasına gidilmesi gerekmektedir.

1993 yılında çıkarılan Bakanlıklar arası Tütün Kurulu Kararı gereği 1994, 1995 ve 1996 yıllarında ekicilere tazminat ödenmiştir. Ancak, tütün üretiminde sınırlama getirilen alanlarda alternatif ürünler yetiştirilmesi ve bunun teşvik edilmesi konusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na görev verilmiş olmasına rağmen, gereği istenilen ölçüde yerine getirilememiştir.

1.7.3.4. Yatırımları Destekleyici Yardımlar

Bir başlık altında sayılabilecek diğer desteklemeler, tarımsal yatırımlarda uygulanan teşvikler, gümrük vergi indirimleri, bazı gelir vergisi indirimleri, tercihli krediler ve 1995 yılında son bulan Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu'ndan yapılan ödemelerdir. Yatırım teşvikleri; tarımsal üretim, sera yapımı, damızlık hayvan yetiştiriciliği ve su ürünleri üretimlerinde uygulanmaktadır.

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

1.8. Genel Hizmetler

Destekleme politikaları araçları dışında, tarım politikası araçları niteliği olan ve çiftçinin desteklenmesine büyük ölçüde katkıda bulunan üretim yapısını geliştirmek amacıyla uygulanan çeşitli hizmetler ve projeler;

- Araştırma, eğitim ve yayım hizmetleri,
- Denetim ve kontrol,
- Hastalık ve zararlılara karşı koruma,
- Altyapı ve yapısal hizmetler,
- Pazarlama ve tanıtım

olarak sıralanabilir. Söz konusu hizmetler, uzun dönemde maliyetleri düşürücü etki yaratan kamu hizmeti niteliğindeki uygulamalardır.

1.8.1. Tarımsal Araştırma Eğitim ve Öğretim Desteği

Türkiye'de tarımsal araştırma çalışmaları; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, diğer bazı bakanlıklar, ziraat fakülteleri ve özel sektör tarafından yürütülmektedir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğüne bağlı 7 merkez, 8 havza ve 41 konu olmak üzere toplam 56 araştırma enstitüsü, doğrudan Bakanlığa bağlı Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, tarımsal araştırmaların geliştirilmesi amacıyla Dünya Bankası desteği ile uygulamaya konulan Türkiye Tarımsal

Araştırma Projesi (TAP) kapsamında modern olanaklarla donatılmış ve genç araştırmacıların yetiştirilmesi için çaba harcamaktadır. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 10 Köy Hizmetleri, 1 Toprak Gübre ve 1 Uluslararası Agrohidroloji ve Eğitim Merkezi olmak üzere 12 araştırma enstitüsünde, Orman Bakanlığı ise 9 bölgesel, 1 konu ve 1 ıslah olmak üzere 11 araştırma enstitüsünde, 23 ziraat fakültesi ve 19 veteriner fakültesi de tarımsal araştırma etkinliğinde yoğun olarak yer almaktadır.

1.8.2. Tarımsal Yayım Hizmetleri

Tarımsal yayım esas olarak kırsal kesimde yaşayan ve gelirini tarımsal üretim yoluyla sağlayan insanların kalkınmasına hizmet eden bir destektir. Temel amaç, kırsal alan nüfusunun her yönden kalkınmasında rol oynayan tüm etmenlerin iyileştirilmesine yardımcı olmak ve yol göstermek amacıyla en son teknoloji ve bilimsel bilgileri fert bazına indirgemek ve sorunlarına en kısa yoldan çözüm getirebilmek amacıyla güncel ve pratikte uygulanabilir bilgi ve beceri transferi yoluyla, üreticilerin kalkınmasına destek olmaktır. Tarımsal yayımda önemli olan nokta bir tarımsal işletmenin mevcut sorunlarının çözümüdür. Sorunların çözüme kavuşturulması tarımsal işletmenin kalkınmasının temelidir.

Tarımsal yayımın bir işletmenin kalkınmasına olan katkısının en üst düzeyde olabilmesi için kullandığı en etkin araç güncel, pratikte uygulanabilir ve yüksek düzeyli bilgi transferidir. Bu transferin kalitesi, yani bilginin veriliş biçimi ve çiftçiler tarafından alınış derecesi büyük önem taşır. Bilginin veriliş biçimi tamamıyla yayım uzmanının aldığı mesleki ve yayım eğitimiyle ilişkilidir. Çiftçinin verilen bilgiyi alış derecesi ise çiftçilerin motivasyonu ile ilişkilidir. Bu motivasyon öncelikle yayım uzmanı tarafından sağlanacağından, genel olarak yayımcılıkta yayım uzmanının eğitimi en önemli unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Yayım uzmanı tarafından verilen bilgilerin güncel ve pratikte uygulanabilir olması yayımın etkinliğini artıran en önemli faktörlerdir. Bir tarımsal işletmede mevcut sorunun çözümü için yayımcı tarafından pratikte o çiftçi tarafından uygulanması imkansız bir tavsiyede bulunmak, yayım uzmanı ve çiftçi arasındaki güven ortamının sağlanmasını tamamıyla engelleyen büyük bir hatadır. Ayrıca verilen bilginin güncel ve tamamıyla hedefe yönelik olması sorunun çözümüne büyük bir katkı yapar.

Çiftçiye uygun yollarla yapılan bu bilgi transferi, çiftçilerde birtakım davranış değişiklikleri meydana getirmelidir. Bu çiftçi eğitiminin temelidir. Yukarıda belirtilen pratikte uygulanabilir ve güncel olan bilgi transferi etkin bir şekilde sağlandığında istenilen davranış değişiklikleri elde edilerek yayım hedeflerine ulaşılabilmektedir.

Kasım 1998 de yapılan I. Tarım Şurası, Eğitim ve Yayım Komisyonu raporunda, Türkiye’de tarım kesiminin yayım talebini kısıtlayan başlıca faktörler şunlar olarak belirtilmiştir:

- Ortalama işletme büyüklüğü 5 hektar civarında olan 4 milyon tarım işletmesinin varlığı,

- Kırsal alanda eğitim düzeyinin yetersizliği ve özellikle tarımsal üretim faaliyetlerinde önemli yer alan kadınların eğitim düzeylerinin daha da düşük olması,
- Tarım kesiminde gerçek çiftçi örgütlerinin çok sınırlı sayıda oluşu,
- Uygulanan tarım politikalarının çiftçilerin geleceğe güvenle bakmasını sağlayacak ve onları bilgi aramaya yöneltecek nitelikte olmaması.

Tarımsal Yayım Çeşitleri

Kamu tarafından verilen yayım hizmetleri : Resmi organlar tarafından yapılan ve finansmanı devlet tarafından karşılanan yayım hizmetleridir. En belirgin özellikleri genellikle finansmanın %100 ünün kamu fonlarından karşılanması ve yayımcıların devlet memurları olmasıdır.

Ticari kuruluşlar tarafından verilen yayım hizmetleri : Kar amaçlı tarımsal girdi yada ürün işleme şirketleri ve özel danışmanlar tarafından yapılan yayım faaliyetleridir. Çiftçi ve yayımcı arasında karşılıklı bir çıkar söz konusu olduğundan oldukça etkilidir.

Çiftçi örgütleri tarafından verilen yayım hizmetleri : Çiftçilerin kendi kurdukları ve gene kendileri tarafından yönetilen örgütleri vasıtasıyla yapılan yayım hizmetleridir. Kar amacı gütmemesi ve temsil ettiği kesime hizmet götürmek amacıyla kurulması nedenleriyle, tamamen probleme yönelik yayım hizmeti götürürler. Bu da hizmetin etkinliğini artırmaktadır. Ayrıca maliyetin tamamının yada bir bölümünün bu örgütler tarafından sağlanıyor olması kamu fonlarının başka alanlara kaydırılmasını sağladığından Dünyada hükümetler tarafından en yaygın biçimde tercih edilen tarımsal yayım biçimidir.

Kitle iletişim araçları ile verilen yayım hizmetleri : Televizyon, radyo, basılı yayım, sergi, fuar gibi aynı anda çok geniş bir kitleye tek yönlü ulaşmayı sağlayan ve amacı haberdar etme, tanıtmaya veya bilgilendirme olan yayım biçimidir. Yayımında mutlak ihtiyaç olan güncel bilgileri içermesi açısından büyük bir öneme sahiptir.

Gönüllü kuruluşlar tarafından verilen yayım hizmetleri : Adından da anlaşılacağı gibi kar amacı gütmeyen çiftçi kesimine yayım hizmetleri götüren vakıflar aracılığı ile yapılan yayım hizmetidir.

1.8.3. Ülkemizde Tarımsal Yayım Hizmeti Veren Kuruluşlar

Kamu Yayımı

Ülkemizde kamu tarımsal yayım çalışmaları, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülmektedir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yayım faaliyetleri açısından merkez ve taşra örgütlenmesi 1984 yılında yapılan yeniden organizasyonla yürürlüğe giren 3161 sayılı yasa ile düzenlenmiştir. Bakanlık bünyesinde yayım hizmetinden 3161 sayılı yasanın 11. maddesinin (h) bendinde belirtildiği gibi “ Tarımla ilgili faydalı bilgileri çiftçilere yaymak, örnek çiftçi yetiştirmek gayesi ile eğitim program ve projeleri uygulamak, teknik ve pratik çiftçi usta, bahçıvan ve teknisyen ile hayvan bakım ve sağlık elemanları yetiştirmek üzere okullar, eğitim merkezleri ve kurslar açmak, açtırmak ve taşra kuruluşlarına yardımcı olmak”

sorumluluğu Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Bugünkü örgütlenmeye göre merkezde bir Genel Müdürlük bünyesinde yer alan bir Yayım Dairesi Başkanlığı mevcuttur. Bu daire programlama, uygulama ve yayım vasıtaları şubelerinden oluşmaktadır. İllerde ise 7 şubeden oluşan Bakanlık Tarım İl Müdürlüğü bulunmaktadır. İl Müdürlükleri bünyesindeki şubeler; proje ve istatistik, kontrol, destekleme, hayvan sağlığı, bitki koruma, çiftçi eğitimi ve yayım ile idari ve mali işler şube müdürlükleridir. İlçelerde yer alan ilçe müdürlüklerinde ise ilçe müdürleri emrinde illerdeki şubelerin işlerine karşılık gelen faaliyetlerden sorumlu teknik personel ve sağlık personeli yer almaktadır.

Genel olarak tüm illerde yayım faaliyetleri, hazırlanan yıllık yayım programları çerçevesinde yapılmaktadır. İllerde yayım faaliyetleri Çiftçi Eğitim ve Yayım Şubesi (ÇEY) tarafından yürütülmektedir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü ile yapmış olduğu protokolle “Yayım Yolu ile Çiftçi Eğitim Programı” (YAYÇEP) televizyonla çiftçi eğitim çalışmaları yapmaktadır. Anadolu Üniversitesi Açık Eğitim Fakültesi teknik işbirliğinde yürütülen proje televizyon kanalı ile görsel ve işitsel eğitim tekniği ve basılı kitapları, sınav ve ödülleri ile yayım eğitim tekniğiyle kitlesel çiftçi eğitimi uygulanmaktadır.

I. Tarım Şurası, Eğitim ve Yayım Komisyonu raporunda, kamu tarafından yapılan yayımın günün değişen koşullarına uyum göstermekte yetersiz kaldığı belirtilmektedir. Bunun başlıca nedenleri olarak ise aşağıdaki hususlar tespit edilmektedir:

- Yayımaya ayrılan mali kaynaklar azalmakta ve bu kaynaklar yerinde kullanılamamaktadır.
- Kamu yayımının örgütsel yapısında eksiklikler ve belirsizlikler vardır.
- Tarım Bakanlığında uzun zamandır yeni eleman alınamamış ve yetişmiş elemanlarda yerinde tutulamamıştır.
- Elemanların ülke düzeyinde dağılımında denge sağlanamamıştır.
- Kamudaki personel sistemi yayım elemanlarını çalışmaya teşvik edici ödüllendirme yapısına sahip değildir.
- Yayım elemanlarının meslek öncesi ve hizmet içi eğitimi yetersizdir.
- Üretim teknikleri dışındaki, pazarlama, pazar araştırması, işletmecilik ve doğal kaynakların korunması gibi konular yayımda ihmal edilmiştir.
- Kadınlar ve gençler yayım çalışmalarında ihmal edilmiştir.
- Çiftçilerin, yayımın planlamasına, yönetimine ve değerlendirilmesine ilişkin karar süreçlerine aktif olarak katılımı sağlanamamıştır.
- Kamu, yayım hizmetlerinden yararlanan tüm kesimlerin (çiftçiler, sanayiciler, ticaret yapanlar, tüketici vb.) masraflara katılımı gerçekleştirilememiştir.

Ticari Yayım

Ticari yayımın tam anlamı bilginin belirli bir ücret karşılığı satılmasıdır. Bilgiyi satan kişi ya da kuruluş kar etmek zorundadır. Bu nedenle yayım stratejileri tamamıyla çiftçinin yararına ve çıkarlarına uygun olarak belirlerler. Bu da yayımın bir bütün olarak en etkin bir şekilde yapılmasını gerektirir. Gerek verilen bilgilerin güncel ve uygulanabilirliği ve gerekse bilgilerin veriliş biçimi profesyonel olmak durumundadır. Ülkemizde ticari yayımı üç grupta toplamak mümkündür.

Özel danışmanlık: Adından da anlaşılacağı gibi özel danışmanlar, kendi inisiyatifi ile çalışan ve çiftçilere tarımsal konularda ve özellikle üretim sırasında teknik danışmanlık yapan ve bunun karşılığında belirli bir ücret alan kişilerdir. Bu kişiler işletme sahibinin ihtiyacına göre ziraat mühendisi olabileceği gibi ekonomist de olabilir. Özel danışmanlara ülkemizin güney ve batı bölgelerinde rastlanmaktadır. Özellikle pamuk, narenciye ve sera üretiminde özel danışmanlardan yararlanılmaktadır. Özel danışmanlar bir büro açarak talep üzerine işletmeye giderek saatlik ücret aldıkları gibi, yıllık özel anlaşmalarla ya da bir işletme tarafından bir ürün yılı için istihdam edilme gibi yöntemlerle çalışmaktadır. Bunun yanında telefonla danışmanlık hizmetleri de verebilmektedirler. Ülkemizde henüz yaygın olmayan bu yayım şekli çiftçiler için masraflı olduğundan, ancak varlıklı çiftçiler tarafından tercih edilen bir yayım biçimidir. Danışmanların çok iyi bir eğitim almış olmaları gereklidir.

Tarımsal girdi firmalarının yaptığı yayım (tohum, ilaç, makine): Özel tarımsal girdi satan firmaların verdiği satış sonrası destek hizmetlerini içerir. Çiftçilerin problemleri ve ihtiyaçları doğrultusunda bir hizmet verildiği için oldukça etkilidir. Özellikle tohum, ilaç ve makine satan firmaların istihdam ettikleri satış ya da müşteri temsilcileri bu hizmeti yerine getirmektedir. Bu hizmetler genellikle ücretsiz olmasına karşın, verilen hizmetin bedeli satılan girdinin fiyatına eklenmektedir.

Ürün alan firmaların yaptığı yayım (sözleşmeli tarım): Üretilen ürünleri işleyerek satan firmaların çiftçiden satın aldıkları ham ürünlerin işlenebilir, kaliteli ve sağlıklı olması için verdikleri hizmetleri içerir. Bu firmalar genellikle işleme tesisine yakın olan civardaki üreticilerle anlaşmalar yaparak, ham ürünleri henüz ekilmeden satın almakta böylece girdi ham maddesini garanti altına almaktadır. Buna karşılık çiftçiler de ürün satışlarını garanti altına almaktadır. Bu tür firmalar anlaştığı çiftçilere tohum, ilaç vs gibi üretim girdilerini sağlayabildikleri gibi üretim sırasında gerekli tüm teknik desteği ve danışmanlık hizmetlerini de vermektedir. Bu yayım çeşidine örnek olarak salça ve konserve fabrikalarını vermek mümkündür.

Çiftçi Örgütleri ile Yapılan Yayım

Pratikte hedefe yönelik ve kar amacı olmamasından dolayı kamu gibi davranabilen bu tür yayım hizmetleri ülkemizde yavaş yavaş yaygınlaşmaktadır. Bunun başlıca iki nedeni vardır. Birincisi kamu yayımının kişisel olarak çiftçilerin sorunları yerine belirli nedenlerden dolayı kitle yayımını benimsemesi bu nedenle tek tek çiftçilerin sorunlarla baş başa kalması; ikincisi ise artan maliyetler nedeniyle kamunun tarımsal yayım hizmetlerini finanse etmedeki sıkıntısıdır. Tek tek çiftçilerin sorunlarının çözümü için kendi kuruluşlarını teşvik etmesi ve

çiftçi örgütlerinin finansman kaynakları nedeniyle kamunun konuya sıcak bakması çiftçinin kendi kuruluşlarını yayımda ön plana çıkartmıştır. Avrupa'da hemen her ülkede yayım hizmetlerinin belirli bir kısmı ya da tamamı çiftçi örgütleri tarafından yerine getirilmektedir.

Kooperatifler: Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri üyelerinin tarımsal ürünlerine alış garantisi vermekte ve onlara ihtiyaç duydukları girdiyi Devlet destekli satmaktadır. Bu kurumlar bir anlamda bilgi temin bazında bir yayım faaliyetini de yerine getirmektedirler. Çalışmalarının temeli, belirli ürünlerle ilgili teknik konularda üyelerine daha kaliteli ve tatminkar ürünler için danışmanlık hizmeti vermek veya tarımsal girdi sağlayan özel firmalar gibi kredili satılan girdiler konusunda danışmanlık hizmetleri olarak tanımlanabilir. Sonuçta ticari bir faaliyet yürüten bu tür kooperatifler yayım stratejilerini bu amaca yönelik oluşturmaktadır. Köy Kalkınma Kooperatifleri çiftçiler tarafından kurulmuş olmakla birlikte çalışmalarında devlet tarafından kredi yoluyla yönlendirme söz konusudur. Sulama amaçlı kooperatifler ve birlikler ise su idaresi için kurulmuş teşkilatlardır. Yayım yapmak gibi bir amaçları olmasına karşılık, son zamanlarda amaçları sadece suyun yönetimi olmasına rağmen üretim sırasında istihdam edecekleri danışmanlarla yüzeysel bir yayım faaliyeti yapmaları gerektiği konusu taraftar toplamakta ve bu yönde adım atanlar da olmaktadır. Özellikle GAP bölgesinde kurulacak bu tür kuruluşların yayım faaliyetlerini de yürütmesi düşünülmektedir.

Ziraat Odaları: Ziraat Odaları gerek kanunla kendisine verilmiş olan görevler ve gerekse ülke çapında her ilçede teşkilatlanması yönlerinden Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'ndan sonra tarımsal yayım hizmetleri verebilecek ve böylece Bakanlığın bu alandaki yükünü hafifletecek en uygun çiftçi örgütü olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de gelişmiş birçok Avrupa ülkesinde tarımsal yayım hizmetlerinin büyük bir bölümü ziraat odaları tarafından verilmektedir. Buna en çarpıcı örnek Fransa Ziraat Odalarından verilebilir. Neredeyse ülkemizdeki Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın tüm görevleri Fransa'da Ziraat Odaları tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizdeki durum göz önüne alındığında ziraat odalarının tarımsal yayım konusunda çok büyük bir potansiyeli olmasına rağmen çeşitli nedenlerden dolayı aktif olamaması büyük bir kayıptır. Bu tür hizmetlerin verilmesi iyi bir altyapıyla birlikte belirli bir finansman yükünü de beraberinde getirir. Şu anda kanuni olarak herhangi bir engel olmamasına rağmen, ziraat odaları bu konuda etkili ve aktif bir faaliyet gösterememektedir. Ancak finansal olarak güçlü olan bazı odalar bünyelerinde ziraat mühendisi, teknisyen yada veteriner istihdam ederek amatör bir ruhla üyelerine danışmanlık hizmetleri vermeye çalışmaktadır. Ziraat Odalarının yapısının güçlendirilmesi ile birlikte tarımsal yayım konusunda daha aktif hale gelecek olan ziraat odaları, böylece hem Bakanlığın bu konudaki iş ve finansman yükünün bir kısmını üstlenebilecek, hem üyelerinin sorunlarına çözüm bulmada yardımcı olabilecek, hem de ziraat mühendisi, teknisyen ve veteriner istihdam ederek bu alandaki işsizliğin giderilmesine büyük katkılar sağlayacaktır. Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin tarımsal yayım alanındaki en somut ve etkin olarak yerine getirdiği yayım hizmeti, amacı çiftçilerin ortaklaşa ve birbirlerine yardımcı olarak işletmelerinin kalkınmasını sağlayacak bir danışmanlık modeli yaratmak olan Önder Çiftçi Projesi uygulamalarıdır.

Çiftçi Danışmanlık Örgütleri: Çiftçinin kendi inisiyatifi ile kurdukları ve amacı üyelerine istihdam ettikleri tarım danışmanı vasıtasıyla tarımsal danışmanlık hizmetleri vermek olan örgütlerdir. Avrupa’da birçok örneği olan bu tür bağımsız örgütlere sevindirici bir şekilde ülkemizden de örnek vermek mümkündür. Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin 1986 yılında Alman Tarım Birliği ile ortaklaşa Tekirdağ il sınırları içinde başlattığı Önder Çiftçi Projesi bu tür örgütlere ülkemizde en başarılı ve en güzel örneği teşkil etmektedir. Söz konusu proje, fırsat tanındığında ülkemizde çiftçilerin kendi inisiyatifleri ile yayım hizmetlerini kendilerinin de yürütebileceklerini ispatlaması açısından reform niteliğinde bir proje olmuştur.

Önder Çiftçi Projesi

Önder Çiftçi Projesi kavramı ilk olarak Alman Tarım Birliği (DLG) nin 100. kuruluş yıldönümü nedeniyle Türkiye Ziraat Odaları Birliği’ne işbirliği teklifiyle ortaya çıkmıştır. İki kuruluşun birlikte yaptığı çalışmalar sonucunda Türk çiftçisinin ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir proje ortaya çıkarılarak Aralık 1986 yılında pilot bölge olarak seçilen Tekirdağ il sınırları içinde Türkiye Cumhuriyeti ve Almanya Federal Cumhuriyeti arasında mevcut 1970 tarihli Teknik İşbirliği Antlaşması çerçevesinde 27 Aralık 1986 tarih ve 19324 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Milletlerarası Antlaşma uyarınca uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra proje sırasıyla 11 Ekim 1992 tarih ve 21372 sayılı ve sonra da 27 Ağustos 1995 tarih ve 22387 sayılı Resmi Gazetelerde yayımlanan Milletlerarası Antlaşmalar ile iki kez uzatılmıştır.

Gönüllü Kuruluşların Yaptığı Yayım:

Ülkemizde gönüllü kuruluşların yaptığı yayım faaliyetleri içinde en yaygın olanı Türkiye Kalkınma Vakfı’nın (TKV) çalışmalarıdır. Gönüllü ve kar amacı gütmeyen bir kurum olan vakıf 1969 yılında kurulmuştur. Vakfın amacı dar gelirli kırsal kesimin ve küçük çiftçilerin gelirlerini artırarak, ekonomik ve sosyal yaşam seviyelerini yükseltmektir. Çalışma ilkeleri, faaliyetlerin gelir artırıcı olması, hizmet götürülen topluluğun katılımının sağlanması, örgütleyici olması (kooperatif, dernek, birlik, şirket vs.), yöresel kaynakların değerlendirilmesi şeklinde özetlenebilir. Çalışma konuları içerisinde entegre tavukçuluk, arıcılık projeleri ve halıcılık eğitim çalışmaları ile daha pek çok tarımsal konularda yürütülen yayım unsuru içeren projeli çalışmalar mevcuttur.

TKV’nın özellikle dar gelirli ve küçük araziye sahip hatta arazisiz çiftçileri hedef alması bu yöndeki büyük bir açığı kapatma açısından son derece önemlidir. Çünkü güncel yayımın ya da danışmanlığın ücretli olması, bu ücreti ödeyemeyecek olan çiftçiler için bir anlamda tarımdan uzaklaşmalarını ya da kentsel alanlara göçü teşvik etmektedir. Bu durumda TKV gibi kuruluşlara daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle bu tür gönüllü kuruluşların Devlet tarafından daha yoğun bir şekilde desteklenmesi ve teşvik edilmesi gerekmektedir.

Tarımsal Danışmanlık

Kısaca danışmanlık, karar vericilere bu kararı almalarına yardımcı olacak bilgilerin aktarılması ve kendilerine tavsiyelerde bulunulması şeklinde tarif edilebilir. Tarımsal danışmanlık da buna benzer bir şekilde, bir tarımsal işletmede kendi sorumluluğu ile çalışan kişilerin, işletmelerini daha iyi yöneterek kalkınmalarını sağlamak amacıyla her türlü tarımsal konuda karar almalarına yardımcı olma eylemidir. Danışmanın kullandığı en önemli araç tatminkar ve yeterli bilgidir. Tarımsal danışmanlık bir üreticinin işletmesiyle ilgili tüm problem ve sorunları kapsar. Danışmanlık hizmetleri tatminkar ve yeterli bilgi yoluyla, hizmetten faydalananların kendi sorumluluklarıyla karar almalarına yardımcı olur. Tarımsal danışmanlığın hedefi tarımsal işletmelerin randımanını dolayısıyla işletmede çalışanların gelir seviyesini artırmaktır.

Yoğun ve etkili olarak yapıldığı düşünülen bir yayım faaliyetinden hedef kitlenin yani çiftçilerin en üst düzeyde yararlanabilmesi, çiftçilerin sahip olduğu temel ve mesleki eğitimleri ile doğru orantılı olduğu uluslararası düzeyde de kabul görmüş bir gerçektir. Araştırmalar ortaya koymuştur ki iyi eğitilmiş bir çiftçi daha fazla danışmanlık hizmetinden faydalanmaktadır. Ülkemizde de bunun en canlı örneği Trakya'da yaşanmaktadır. Trakya'da zaten belirli bir temel ve mesleki eğitim seviyesine sahip olan ve belirli bir ücretle danışmanlık hizmeti almaya ihtiyacı olmayacağı düşünülen çiftçiye, TZOB nin uyguladığı Önder Çiftçi Projesi ile yaratılan ve masraflara % 50 çiftçi katkısı olan çiftçi danışmanlık dernekleri vasıtasıyla danışmanlık hizmetleri, hiçbir zorlama bulunmadan kendileri tarafından sağlanmaktadır. Tarımsal mesleki eğitim, yayım hizmetlerinden en üst düzeyde faydalanabilmenin ilk şartıdır. Bu eğitimi almamış çiftçilerden, yayım programları ne kadar etkin olursa olsun, aktif bir katılım beklemek pek yerinde değildir.

Tarımsal mesleki eğitim iki boyutta ele alınmalıdır. Bunlardan birincisi danışman ya da yayımcıların tarımsal mesleki eğitimi, diğeri de çiftçilere yönelik tarımsal mesleki eğitimidir. Ancak her ikisinin de ortak yönü söz konusu eğitimin, hedef grupta davranış değişiklikleri yaratarak pratik becerileri kazandırmasıdır.

1.9. Türkiye'de uygulanan Tarımsal Destekler ve Etkileri

Tarım sektörüne yapılan destekler OECD işbirliği çerçevesinde yürütülen ortak çalışmalarda ana hatları belirtilen yöntemle hesaplanmaktadır. Üretici Destek Tahmini (ÜDT), Tüketici Destek Tahmini (TDT) ve tarım sektörüne yapılan Toplam Transferler(TT) yardımı ile ölçülmektedir.

OECD'nin standart ürün listesinde Türkiye için ÜDT ve TDT tahminleri yapılan ürünler; buğday, yemlik hububat (mısır, arpa), yağlı tohumlar,(ayçiçeği), şeker pancarı, süt, sığır eti, koyun eti, tavuk eti ve yumurta olup, tarımsal üretimin 1/3'ü, hayvansal üretimin 3/4'ü bu çalışmaya dahil edilmiştir.

Üretici Destek Tahmini(ÜDT): Uygulanan tarım politikaları sonucunda belli bir yılda tüketicilerden ve vergi mükelleflerinden üreticilere yapılan transferleri gösterir. Bu transferler; pazar fiyat desteği, doğrudan ödemeler, girdi destekleri, faiz sübvansiyonları, genel hizmetler ve teşviklerle ilgili ödemeleri kapsar.

Tablo 7: Üretici Destek Tahmini (%)

Ülkeler	1986-88	1991-93	1997-99	1997	1998	1999*
Türkiye	20	30	34	31	36	36
OECD	41	39	36	31	36	40
ABD	26	19	20	14	22	24
AB	46	47	44	38	45	49
Japonya	65	58	61	57	62	65

Kaynak: OECD, 2000 ; (*) geçici

Türkiye’de net ÜDT değeri OECD ülkeleri arasında düşük düzeydedir. 1986-88 yıllarında % 20, 1996’da % 30 olan bu değer, tarım ürünlerinde fiyat ve girdi destekleri, indirimler gibi uygulanmalar nedeniyle tekrar yükselme eğilimine girmiş ve 1998 yılında % 36 olarak gerçekleşmiştir. 1998 yılı toplam tarımsal üretim değeri içindeki ÜDT payı; OECD ortalaması % 36 iken, Türkiye’de % 36, Japonya’da % 62, AB’nde % 45 ve ABD’nde % 22 olarak tespit edilmiştir.

Tüketici Destek Tahmini (TDT): Uygulanan politikalar sonucunda belli bir yılda tüketicilerden ve vergi mükelleflerinden üreticilere yapılan transferleri gösterir, eksi değer uygulanan politikalar sonucunda tüketicilere izafi vergi yükünü ifade eder.

Toplam Transferler; genel bütçe ve diğer kaynaklardan tarım kesimindeki kamu kuruluşlarına yapılan bütçe transferlerinin tümünü kapsamaktadır.

Gelişmiş OECD ülkelerinin ortalama değerlerine baktığımızda; tarımın GSMH içerisinde payı ortalama % 3,8 iken, tarım sektörüne yapılan toplam transferlerin payı % 1,5’dir. Avrupa Birliği’nde tarımın GSMH içindeki payı % 2 oranında ve toplam transferlerin GSMH içindeki payı ise %1,4’dür. ABD’de ise bu oranlar sırasıyla % 1,6 ve % 1,0’dür.

Tablo 8: Toplam Transferlerin GSMH’ya Oranı (%)

Ülkeler	1986-88	1991-93	1997-99	1997	1998	1999*
Türkiye	4.83	6.37	8.01	6.79	8.96	8.29
OECD	2.32	1.70	1.41	1.36	1.45	1.42
ABD	1.98	1.44	0.97	0.86	1.01	1.05
AB	2.29	1.50	1.53	1.52	1.60	1.49
Japonya	2.40	1.76	1.65	1.57	1.75	1.63

Kaynak: OECD, 2000 ; (*) geçici.

Tablo 8'de görüldüğü gibi ülkemizde, toplam transferlerin GSMH içindeki payı yıllara göre değişmekle birlikte son yıllarda yaklaşık % 7-9 arasında olup, diğer ülkelerle kıyaslanamayacak kadar yüksektir. Ancak, ülkemizde GSMH içindeki tarımın payı da bu ülkelerle kıyaslanamayacak oranda yüksek olup %15-16 oranındadır. Tarımın GSMH içindeki payı; ABD'nde % 1,7; AB'nde %1,9; tarıma yapılan transferlerin GSMH içindeki payı ise ABD'nde yaklaşık % 1,0 ve AB'nde % 1,5'dir.

Diğer taraftan, hektar başına toplam transfer değerini dikkate aldığımızda, ülkemizde bu değer son yıllar itibari ile OECD ortalamasının üzerinde bulunmaktadır. 1998 yılı itibariyle tüm OECD ülkeleri ortalaması 209 dolar, ABD'de 116 dolar, Türkiye'de 348 dolar, AB'nde 890 dolar ve özel bir konum taşıyan Japonya'da ise 10005 dolar olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü gibi, tarım sektörüne yapılan transfer değerleri ülkelere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Ancak, göstergeler yoluyla yapılan bu karşılaştırmalar; uygulanan yöntem, ürün kapsamı ve tarım sektörünün mevcut yapısal özelliklerini yansıtmamaktadır. Uygulamadan kaynaklanan ve görev zararı olarak belirlenen, enflasyon ve faiz oranları nedeniyle katlanarak büyüyen ve Hazine tarafından ödenen miktarların transfer kapsamında değerlendirilmesi gerçek destek miktarını yapay olarak artırmaktadır. Bu bağlamda, tarıma yapılan desteklerin gerçek anlamda belirlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkatli olunmalı, ülkesel koşullar dikkate alınmalı ve irdelenmelidir.

1998 yılı itibari ile; Türkiye'de tarım üreticilerine yapılan desteğin (toplam ÜDT) parasal değeri yaklaşık 3,7 katrilyon (14,2 milyar dolar) olup OECD ortalamasına eşit (% 36) düzeyde gerçekleşmiştir. Gayri safi çiftlik gelirinin destekli ve desteksiz ölçümü arasındaki farkı ifade eden Nominal Destek Katsayısı ülkemizde 1.57 olup, dünya fiyatlarına göre 1 birim olması gereken çiftlik gayri safi geliri bütçeden aktarılan destekle % 57 oranında bir artışı ifade etmektedir. Bu oran OECD ülkeleri ortalaması ile aynı düzeydedir.

1.10. Mevcut Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar

- Ülkemizde tarımsal destekleme politikalarının en önemli aracı olan fiyat müdahaleleri, üretimin piyasa koşullarına uygun gelişimi engellemiş, gelir dağılımını bozmuş, bazı ürünlerde değerlendirilemeyen ürün stokları oluşurken, bazı ürünlerde yetersiz üretime yol açmıştır. Genel bir yaklaşımla, politika araçları ile hedeflenen amaçların uyumlu olması gerekmektedir. Ancak, temel politika uygulamalarında; hangi ürünlerin destekleneceği, uygulamaların nasıl gerçekleştirileceği, fiyatlar gibi uygulamaya yönelik belirsizlikler karar alma sürecinde çiftçiyi olumsuz olarak etkilemekte ve destekleme politikalarının yönlendirici özelliğini zayıflatmaktadır.
- Uygulamada yaşanan belirsizlikler yanında, sistemden kaynaklanan sorunlar tarıma aktarılan kaynakların tamamının çiftçi eline geçmesini engellemektedir. Tarıma yapılan toplam transferleri incelediğimizde, alım yapan kuruluşların görev zararları ve sermaye

girişlerini de içerdiği görülmektedir. Ancak, sistemden kaynaklanan ve çiftçi eline geçmeyen bu tutarın tarıma yapılan destek olarak değerlendirilmesi yanıltıcı olmakta, destekleme miktarını yapay olarak yükseltmektedir.

- Verilen desteklerden küçük işletmeler ve verimin düşük olduğu bölgeler yeterince yararlanamaktadır. İşletme yapısı ve koşullardan kaynaklanan sorunlar, yapısal problemler, bilgi akışının yetersizliği, eğitim düzeyi, koordinasyon eksikliği gibi nedenlerin yanısıra, çiftçi örgütlenmesindeki yetersizliklerden kaynaklanan sorunlar nedeniyle desteklerin adil dağılımı ve etkinliği azalmaktadır.
- Türkiye’de bugüne kadar uygulanan tarımsal destekleme politikaları; tarımsal üretimin ve verimin artırılması ve üreticiye belirli bir gelirin sağlanması açısından bir çok bakımdan etkili olmuştur. Ancak, yanlış ve amaç dışı uygulamalar marjinal verimlilikteki işletmelerin varlığını devam ettirmelerine, dolayısıyla belli bir nüfusun marjinal verimlilikte ve asgari geçim düzeyinde varlığını sürdürmesini sağlamış, bu ise tarımsal yapının bozulmasına neden olmuştur.
- Tarımsal destekleme politikalarının belirlenmesinde ülkemizde karmaşık bir örgütlenme yapısı dolayısıyla çoğunlukla ekonomik rasyonellikten uzak olan siyasi tercihler etkili olmaktadır. Özellikle işletme bazında tarımsal yapının iyileştirilmesine yönelik iyi organize edilmiş ve kurumsal nitelikteki önlemlerin alınmadığı gözlenmektedir.
- Tarımsal destekleme politikalarının, amaçları doğrultusunda uygulanmaması nedeniyle üretim yapısının bozulduğu, bazı ürünlerde üretim açığı meydana gelirken, bazı ürünlerde ise istenmeyen stokların oluşması dolayısıyla devlete ilave bir finansman yükü geldiği ve uluslararası ticaretimizin destekleme politikalarından olumsuz yönde etkilendiği gözlenmiştir. Türkiye’nin bugün tarımda kendi kendine yeterli bir ülke olduğu tartışılır duruma gelmiştir. Özellikle hayvansal ürün üretim ve tüketimi yetersiz seviyelerdedir.
- Girdi desteklerinden istenen sonuç alınamamıştır. Girdi fiyatlarının ürün fiyatına göre daha hızlı artışı, üreticinin satın alma gücünün azalmasına yol açmıştır. Ancak, tohumluk ve damızlık hayvan kullanımında gelişmeler kaydedilmiştir.
- Sektörde yer alan kamu kurumlarının sayıca fazlalığı, yetkilerin dağınık olması ve buna ek olarak kuruluşlar arası koordinasyon eksikliği, uygulamaların etkinliğini azaltmakta, hizmetlerin bir bütünlük içinde sunulmasını engellemektedir.
- Destekleme politikalarında tarımın alt sektörleri itibarıyla denge kurulamamış, bitkisel üretim sektörü öncelikle desteklenmiş ve hayvancılık sektörü ihmal edilmiştir. Uygulanan politikalar nedeniyle, mera ve otlaklar bitkisel üretime kaydırılmış ve denge bozulmuştur. Böylece, doğal kaynakların yanlış kullanımı ve israfı yanında hayvancılık sektörü de olumsuz olarak etkilenmiştir. Gelişmiş ülkelerde tarım sektörü geliri içinde hayvancılık sektörü geliri % 70 ler civarında pay alırken, Türkiye’de bu oran % 27 ler civarındadır.

- Hayvancılık sektöründe yaşanan darboğaz yüksek maliyetlerden kaynaklanan fiyatların da etkisiyle iç ve dış pazarda üreticiyi ve tüketiciyi zorlamaktadır.
- Tarım sektöründe, yapısal özellikleri nedeniyle sermaye birikiminin az ve yetersiz, sermaye dönüşüm hızının düşük olması ve uzun süreçte gerçekleşmesi bu sektörde yatırımları engelleyici rol oynamaktadır.

Bütçe yükü, politikanın etkinliği, hedef kitle seçimi, gelir dağılımında eşitsizlik, piyasa koşullarına karşı duyarsızlık, destekleme fiyat kararlarında siyasi tercihlerin etkinliği ve taraf olduğumuz anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerimiz, tarım politikalarında yeni arayış ve yaklaşımları gündeme getirmiştir.

Bu kapsamda, içinde bulunduğumuz reform sürecinde yeni seçeneklerin belirlenmesinde taraf olduğumuz anlaşmalar çerçevesinde, özellikle Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Avrupa Birliği ile yapılan anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerin dikkate alınması gerekmektedir. Yeni seçeneklerin belirlenmesinde bir diğer önemli nokta, son dönemde Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan anlaşmalarda yer alan hususlardır.

2. Uluslararası Anlaşmalar ve Yükümlülükler

2.1. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşması ile İlgili Yükümlülükler

Uluslararası ticaret kurallarını ve 117 ülkenin bu alandaki taahhütlerini düzenleyen Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) 1947 yılında onaylanmış ve ülkemiz bu anlaşmaya 1951 yılında taraf olmuştur.

Ülkelerin GATT çerçevesinde yükümlülüklerini dengelemek, GATT sistemini güçlendirmek ve işlevsel kılmak amacıyla, 1994 yılında Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması (DTÖ) imzalanmıştır. Tarım ürünlerinde dış ticaret politikasını oluşturan ve Uruguay Round Nihai Metninin en önemli bölümlerinden birisi olan DTÖ Anlaşması, Tarım Anlaşması metninde genel eğilim, tarım politikalarının devlet müdahalesinden ve sosyal boyuttan arındırılarak, tarımsal üretim ve değişimi piyasa mekanizmalarının yönlendirmesine bırakma yönündedir.

Tarım anlaşmasının hedeflerine uzun dönemde erişilebileceği görüşüne anlaşma metninde yer verilmiştir ve bu görüş yaygın biçimde paylaşılmaktadır. Anlaşmanın getirdiği kurallara uyularak hedeflere erişilmesinin ithalatçı ve ihracatçı ülkelere daha öngörülebilir ve istikrarlı ortam sağlayacağı umulmaktadır.

Tarım Anlaşması yapı olarak, GATT kuralları ve GATT kurallarını tam olarak uygulayabilmek üzere üye ülkelerin başlattıkları reform sürecinden oluşmaktadır. Bu reform sürecinden beklenen tarım ürünleri dış ticaretinde piyasa mekanizmasını etkin kılmaktır. Bu amaçla anlaşmaya taraf olan ülkelere pazara giriş, destekleme ve ihracat rekabeti

konularında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklılık gösteren indirim taahhüdünde bulunmaları istenilmiştir.

Pazara Giriş: Pazara giriş kavramı bu anlaşmada ithalat koruması anlamında kullanılmakta olup, anlaşmanın en belirgin amaçlarından birisi ithalat kısıtlamalarını azaltmaktır. Buna göre tarım ürünleri ithalatında uygulanan tarife dışı engellerin tümü gümrük tarifelerine dönüştürülecektir. Gümrük tarifeleri ise 1986-88 dönemi baz alınarak, gelişmiş ülkelerde 6 yıl (1995-2000) içerisinde % 36, gelişmekte olan ülkelere ise 10 yıl içerisinde (1995-2004) % 24 oranında düşürülecektir. Bu indirim ürün bazında en az olmak kaydıyla, gelişmiş ülkelere % 15, gelişmekte olan ülkelere % 10'dur.

Asgari pazara giriş kuralı ise; ithalatı gümrük tarifelerine tabi temel tarım ürünlerinde 1986-88 yılı baz alınarak Tarım Anlaşmasının yürürlüğe girdiği ilk yılda, iç tüketimin % 3'ü kadar, 6 yıl sonunda ise % 5'i kadar ithalat zorunluluğu getirmektedir.

Tarım Anlaşması, tarım ürünleri ithalatının belli bir düzeyin üzerine çıkması ya da fiyatların belli bir sınırın altına düşmesi durumunda ithalatçı ülkeye "özel koruma hükmü" çerçevesinde ek gümrük vergileri ile koruma olanağı sağlamaktadır. Ancak, Türkiye'nin bu konuda tarifelendirme yapmamış olması, asgari ve cari giriş kotaları için taahhütte bulunmaması, özel koruma yöntemlerine başvurmamasını engellemektedir.

Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere anlaşma ile indirim taahhüdünde bulunan ülkeler tarife dışı engelleri vergiye dönüştürürken yüksek oran hesaplamışlar ve bu oranlar üzerinden indirim taahhüdünde bulunmuşlardır.

Sonuç olarak, temel tarım ürünlerine ilişkin indirim taahhütlerinde Türkiye sorun ile karşılaşmayacaktır. Ancak, pazara giriş konusunda Türkiye için asıl önemli olan kendi yapacağı indirimlerden çok Avrupa Birliği'nin yapacağı indirimler ve uyumdur. Türkiye ve Avrupa Birliği, tarım ürünlerine uygulanan gümrük vergilerinde GATT taahhütleri dışında yakınlaşma izlemezlerse, ilk taahhütlerin sonuçlanacağı 2004'de tarım ürünlerine uygulanabilecek üst limitler Türkiye'de daha yüksek olacaktır.

İhracat Desteği: Gelişmiş ülkelere, 1986-88 dönemi ortalaması esas alınarak, ihracat desteği 6 yıl içerisinde değer olarak % 36 oranında, miktar olarak % 21 oranında azaltılacaktır. Gelişmekte olan ülkelere ise, 10 yıllık süreçte % 24 ve % 14 olarak gerçekleştirilecektir. İhracat kredileri ve gıda yardımlarına yönelik destekler indirim kapsamı dışında bırakılmıştır. İhracatta sağlanan desteklerin azaltılması, dünya tarım piyasalarında daha adil bir rekabet ortamı yaratacaktır. Ancak, şimdiye kadar ihracat desteği uygulanmamış ürünlere destek verilmemesi koşulu getirilmiştir. Bu destekler; doğrudan ihracat desteği, stokların ihracat piyasalarında sübvansiyonlu fiyatla satılması, üretici vergileriyle ihracat destekleri, pazarlama maliyetlerine ilişkin destekler, farklılaştırılmış navlun desteği ve temel ürünlerin işlenmiş biçimde ihracına yönelik destekler olarak listelenmiştir. Gelişmekte olan

ülkelerin pazarlama maliyetlerini azaltan ve navlun giderlerine verilen destekler için taahhütte bulunma yükümlülükleri bulunmamaktadır.

İç Destekler: Anlaşmanın en önemli özelliklerinden birisi de dış ticarete olumsuz etkisi olan ulusal destekleme politikalarına getirilen kısıtlamalardır. Tarımsal üretime sağlanan tüm iç destekler, 1986-88 dönemi baz alınarak, gelişmiş ülkelerde 6 yılda % 20, gelişmekte olan ülkelerde 10 yılda % 13.3 oranında azaltılacaktır. Ürün esasına göre iç desteklere, üretim değerinin % 5'ni, gelişmekte olan ülkelerde % 10'nu geçmeyecek şekilde izin verilmektedir.

Anlaşmada iç desteklerin azaltılmasında, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere çok sayıda istisna uygulanmıştır. Bunlardan biri olan “de minimis”e göre, gelişmekte olan ülkelerin üreticilerine sağladığı toplam destek üretim değerinin % 10'unu geçmediği sürece desteklerde indirim taahhüdüne gerek bulunmamaktadır. Ancak, toplam üretim değeri üzerinden yapılacak bu değerlendirmenin ürün grupları arasında desteklerin dengesiz dağılımına, dolayısıyla dış ticarete yansıtılabileceği düşünülebilir.

Gelişmekte olan ülkeler içinde yer alan ülkemizde, destekleme alımları sonucu oluşan destek, üretim değerinin % 10'nu geçmediğinden herhangi bir taahhütte bulunulmamıştır. Söz konusu oran aşılmadığı sürece destekleme alımları yoluyla yapılan destek miktarı konusunda 2004 yılına kadar herhangi bir sorun bulunmamaktadır.

Yeşil kutu kapsamında yer alan uygulamalar, yani taahhüte dahil edilmeyen destekleme uygulamaları özetle;

- Araştırma, zararlılarla mücadele, altyapı yatırımları gibi hükümetlerce sağlanan genel destekler,
- Gıda güvenliği amacıyla tutulan gıda stokları,
- Ülke içinde gıda yardımları,
- Üreticiye yapılan doğrudan ödemeler,
- Hükümetin gelir sigortası payları,
- Doğal afetlerle ilgili ödemeler,
- Emeklilikle yapısal uyum ödemeleri,
- Üretime son verme programları,
- Yapısal uyuma yönelik yatırım yardımları,
- Çevre programları,
- Bölgesel kalkınma harcamaları

şeklinde sıralanabilir.

Ancak, üretimi kısıtlamak için yapılan doğrudan ödemeler; sabit alan ve verime dayanmakta olup, üretim seviyesinin % 85 ya da baz düzeyinin daha azı üzerinde yapılan

ödemeler ile sabit sayıda baş üzerinden yapılan canlı hayvan ödemeleri indirim taahhüdü dışında bırakılmıştır.

Tarım Anlaşmasının Etkileri ve Türkiye'nin Yükümlülükleri

Uruguay Round Tarım Müzakereleri çerçevesinde sunulan tarım tarife ve taahhüt tekliflerimiz 1992 yılında yayınlanarak katılımcılara dağıtılmıştır. Türkiye, tarım ürünlerinin hemen hepsini konsolide ettirmiş ve gümrük vergilerini 10 yıllık süre içerisinde eşit dilimler halinde % 24 oranında indirmeyi, ayrıca her bir tarife pozisyonuna göre % 10'luk indirim yapma taahhüdünde bulunmuştur. Ortaya çıkan sonuçlara göre; et, çay, tahıllar, şeker, un, domates, işlenmiş tütün gibi kendine yeterli hale gelmiş iç pazar ürünlerine yüksek gümrük, düşük indirim; bitkisel yağlar, ipek, pamuk gibi net ithalatçı olunan ya da ihrac potansiyeli olan ürünler ile girdi olarak ithal edilen ürünlerde düşük gümrük ve göreceli olarak yüksek indirim tercih etmiştir.

İç tüketimin en az % 3-5'i kadar ithalat yapma zorunluluğu kuralı Türkiye'ye ek ithalat artışı getirmeyecektir. Et ve süt ürünlerinde oldukça önemli miktarda ithalat yapan Türkiye, DTÖ'nün zorunlu kıldığı 600-700 bin ton tahıl ithalat zorunluluğunu iç pazardaki açığı gidermek ve hammadde ihtiyacını sağlamak amacıyla yerine getirmektedir.

Türkiye'de destekleme alımları ile yapılan destek miktarı üretim değerinin %10'unu geçmemekte, dolayısıyla "de minimis" kapsamına girmektedir. Yatırım ve girdi desteği gibi diğer iç destekler ise indirim kapsamı dışındadır. Bu kapsamda yapılan taahhüt, gelecekte bu üst sınırın aşılmayacağı yönündedir.

İhracat desteği bütçe harcamalarının ve destek miktarının azaltılması şeklinde indirim taahhüdüne tabi olacak ve indirimlerde 1986-88 dönemi veya bazı durumlarda 1991-92 dönemi esas alınabilecektir. Bu dönemlerde yapılan destekleme miktarı Amerikan Doları olarak gösterilmiş, bu değerler üzerinden 10 yıllık süreçte eşit dilimler halinde kaynak tahsisinde % 24, ürün miktarı üzerinde % 14 oranında indirime gidilmesi taahhüt edilmiştir. Buğday, arpa ve buğday unu gibi ürünlerde indirimlere yüksek düzeyden başlanması tercih edilmiştir.

Yaklaşık 44 ürün için ihracat desteklerini sınırlayan taahhütte bulunulmuş olup, diğer ürünlerde ihracat desteği söz konusu olmayacaktır.

Tarımsal gelişmişlik ve üretim düzeyi açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan ülkemizin dünyada oluşan ve oluşacak yeni uygulamalardan zarar görmemesi ve söz konusu anlaşmadan yeterince yararlanabilmesi için tarım politikalarını bu hedef doğrultusunda yönlendirmesi gerekir.

2.2. Avrupa Birliği ile Yapılan Anlaşmalar ve Gümrük Birliği

Avrupa Birliği'ni kuran Roma Anlaşması, Gümrük Birliği ve Ortak Pazarın gerçekleştirilmesinin yanı sıra belirli ortak politikalara uyulmasını da öngörmektedir.

Ortak Tarım Politikası; Toplulukta tarımsal üretimi artırmak, üreticilere daha iyi bir yaşam seviyesi yaratmak ve piyasaları istikrara kavuşturmak üzere tesis edilmiş ve topluluk tercihi, ortak bir pazar kurulması ve mali dayanışmadan oluşan üç ana prensibe dayandırılmıştır. Bu çerçevede her bir sektör için belirlenen "Ortak Piyasa Düzenleri" yoluyla tarımsal üretim, destekleme ve ticarete ilişkin politikalar belirlenmektedir. Bugün 23 ürün grubunun tabi olduğu dört piyasa bulunmaktadır.

Müdahale ve Dış Koruma Sağlayan Düzenler: Bu tür düzenlemeler tarımsal üretimin % 70'ini kapsamakta olup, iç piyasada müdahale tedbirlerine başvurulması ve üçüncü ülkelerden yapılacak ithalata karşı koruma sistemlerini kapsar. Müdahale alımları; hububat, süt ve süt ürünleri, et ve bazı sektörlerde söz konusudur.

Dışa Karşı Koruma Sağlayan Düzenlemeler: Bu düzenlemeler tarımsal üretimin % 25'ini kapsamaktadır. Bu uygulamada piyasa düzenlemeleri dış koruma ile sınırlıdır. Yumurta ve kümes hayvanları etleri, kaliteli şaraplar, çiçekler, bazı yaş sebze ve meyve bu grupta olup, bu ürünler için fiyat garantisi bulunmamaktadır. Dış koruma ithalatta referans fiyat ve fark giderici vergi uygulaması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ek Üretim Yardımlarından Yararlanan Ürünler: Bu düzenlemeler tarımsal üretimin % 2,5'ini kapsamaktadır. Uygulamada, ek üretim yapılarak topluluk fiyatı ile ithal ürünlerin fiyatları arasındaki farkın kapatılması hedeflenmektedir. Kolza, ayçiçeği, pamuk, bezelye gibi ürünler bu grupta yer almaktadır.

Sınırlı yardımlardan (Flat-Rate Aids) Yararlanan Ürünler: Hektar başına veya üretilen miktara göre götürü yardımlar yapılması esasına dayanır. Bu grupta keten, kenevir, ipekböceği ve tohumluklar gibi özelliği olan ürünler bulunmaktadır.

Genel olarak bakıldığında Ortak Piyasa Düzenleri birtakım politikaları içermektedir. Bu politikaların başlıcaları şu şekilde sıralanabilir.

1. Fiyat ve Müdahale Politikası

Toplulukta bütün piyasa destekleme mekanizmaları "hedef fiyat" prensibine dayanmaktadır. Piyasa fiyatlarının hedef fiyat düzeyinde tutulabilmesini teminen "müdahale fiyatı" belirlenmekte, piyasa fiyatları bu fiyatların altına düştüğünde Topluluk müdahale mekanizmaları işletilmektedir.

Buna göre müdahale kuruluşları, üretici gelirlerinin hedef fiyat seviyesinde oluşmasını sağlamak amacıyla, çiftçilerin kendilerine getirdiği belirlenmiş kalite standartlarına uygun ürünleri "müdahale fiyatı" üzerinden satın almak durumundadır.

2. Topluluk içi Serbest Dolaşım

Uygulama ile, Topluluk içi ticarete gümrük vergisi, eş etkili vergi ve resimler, prelevman ve fark giderici vergi gibi tarife engeller ile miktar kısıtlaması ve eş etkili önlemler gibi tarife dışı engellerin uygulanması yasaklanmaktadır.

3. Üçüncü Ülkelerle Ticaret Politikaları

Topluluk ülkelerinin topluluk dışı üçüncü ülkelere tarım ürünleri ithalatında birkaç istisna dışında miktar kısıtlaması ve eş etkili tedbirler alması öngörülmüştür.

Tarım ürünleri ithalatındaki tarife engelleri üç aracı içermektedir. Birincisi, prelevman sistemi ile üçüncü ülke kaynaklı ithal fiyatların belli oranlar altına düşmemesi ve bu yolla Topluluk üretiminin tercih edilmesi amaçlanmaktadır. Uruguay Round sonrası değişken nitelikli vergiler tarifeye dönüştürülerek sabitleşmiştir. Topluluk; tahıllar, tahıl ürünleri, pirinç, şeker, zeytinyağı, sığır eti, domuz eti, koyun ve keçi etleri, kümes hayvanları eti, yumurta, süt ve sütlü ürünleri bu şekilde korumaktadır. İkincisi, üçüncü ülkelere yapılan ithalata uygulanan gümrük tarifesi yoluyla koruma sağlanmaktadır. Üçüncüsü ise fark giderici vergi sistemidir. Bu vergi, korunması uygun görülmüş iç fiyat düzeyini yansıtan "referans fiyat" ile bir üçüncü ülke çıkışlı ürünün "giriş fiyatı" arasındaki farka eşit bulunmaktadır. Bazı işlenmiş tarım ürünlerinde ihtiva ettikleri un ve şeker oranına göre ilave vergi uygulanmaktadır.

Ayrıca, Topluluğun üçüncü ülkelere olan ihracatında ürünlerin rekabet şansını artırmak amacıyla, dünya fiyatları ve topluluk fiyatları arasındaki fark ihracat iadesi olarak ödenmektedir.

Ortak Tarım Politikasında Gerçekleştirilen Reformlar

Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) reformu tartışması OTP'nın oluşumu ile başlamaktadır. Başlangıç yıllarında belirlenen yapısal iyileşme, gelir düzeyini artırma ve gıda yetersizlikleri gibi konulara öncelik tanınmış, ancak 1980'li yıllarda müdahaleci ve korumacı politikaların etkinliğini yitirmesi ile reform konusu gündeme gelmiştir. Reform ilkeleri; arz fazlası üretimin azaltılması, küçük işletmelerin sorunlarına eğilimi, çevre korumaya yönelik yöntemlerin desteklenmesi, tarım ürünleri işleyen sanayilerin ileri teknoloji kullanmasını sağlamaya yönelik belirlenmiş ve düzenleyici mekanizmalar ortaya konmuştur.

Üretimden vazgeçme (set-aside): Her ülkenin yükümlü olduğu bu uygulamada, arazi miktarının % 20'sinin üretim dışı bırakılması durumunda ortaya çıkan zararların

karşılanması ve üretimden vazgeçilen alanların ağaçlandırma, nohut, mercimek ve yem bitkileri üretiminde kullanılması söz konusudur.

Üretimin yaygınlaştırılması (extensification): Üretimi yapılan bütün ürünleri kapsayan bu uygulamada üretimin en az % 20 oranında azaltılması öngörülmekte olup, ortaya çıkan azalmanın başka ürünlerle telafisine izin verilmemekte, talep halinde % 25'i Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA) tarafından ödenmektedir.

Üretim türünün değiştirilmesi: Arz fazlası ürünlerin üretiminden, yetersiz düzeyde olan ürünlerin üretimine yönelmek amacı taşıyan bir uygulama olup, harcamaların % 25'i talep halinde FEOGA tarafından ödenmektedir.

Erken emeklilik: Çiftçilerin erken emekli olmalarını teşvik etmek amacıyla başlatılmıştır.

Ancak, radikal değişiklikler öngörmeyen, üretimle ilgili bu uygulamaların üretimi teşvik edici özellikler taşıması nedeniyle, 1992 yılında yeni kısıtlamalar getirilmiştir. Genel olarak değerlendirilirse, reform uygulamaları ile desteklemelerin giderek üreticilere yapılan doğrudan gelir yardımlarına dönüştürüldüğü ve bu yardımların vazgeçilen üretime ve dolayısıyla gelir kaybına karşı telafi edici tazminat şeklinde verildiğinden yeni stoklara neden olmayan, arz ve talep dengesiyle yönlendirilen bir sistemin yerleşeceği düşünülmektedir. İlk yıllarda bu sistemin bütçe üzerinde getireceği yükün uzun vadede topluluk yararına gelişeceği beklenmektedir.

Bu uygulamalar sonrasında elde edilen sonuçlara göre, tahıllarda oluşan piyasa dengesi, üretim kontrolü ve tahıllarda artan rekabet şansı gözlenmektedir.

Ancak bütün bu karmaşık müdahaleler ve Avrupa Birliği ülkeleri arasındaki tarımsal yapı farklılıkları, 1995'li yıllardan itibaren üye ülke üreticileri arasında sorunların çıkmasına ve sistemin sürekli eleştirilmesine neden olmaktadır. Son yıllarda bu konuda Avrupa Birliği kamuoyunda sesler yükselmeye başlamıştır. Memnuniyetsizliklerini belirten toplumun genel talebi, bölgeler arası destek farklılığının azaltılması ve hesaplamalardaki karmaşıklıkların basitleştirilmesidir. Bunun dışında 1990'lı yılların başında ABD' de vergi verenlerin başlattığı, üçüncü ülke vatandaşlarının "bizden ucuz bizim tarım ürünlerimizi tüketmelerini neden destekleyelim" yaklaşımının yarattığı, ihracat sübvansiyonlarına karşı çıkma eğilimi ve bunun sonucunda 1996 ABD Tarım Kanunu'nda fiyat desteklerinin yerini alan doğrudan gelir desteklerinin, Avrupa Birliği kamuoyunu da etkilemesi, bu etkileşim ve toplum isteklerinin önümüzdeki 5 yıl içinde Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasını değiştireceği sinyallerini vermektedir.

Türkiye ile Topluluk Arasında Tarım Alanında İlişkiler

Tarım alanında Türkiye ve AB ilişkileri 1963 tarihli Ankara Anlaşması ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile 1/80, 1/95 ve 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları çerçevesinde yürütülmektedir. Katma Protokol'de geçiş döneminde ticari ve ekonomik ilişkiler, tarımsal ürünlerin serbest dolaşımının sağlanmasının Türk tarım politikasının Ortak Tarım Politikası'na uyumuna bağlı olduğu şartı getirilmiştir.

Ancak, Türk tarımının Ortak Tarım Politikası'na uyumu hususunda bugüne kadar beklenen gelişme sağlanamamıştır. Bunun temel nedeni, finansman sorunu ve iki tarafın tarım sektörünün yapısal, sosyal ve ekonomik açıdan gösterdiği farklılıklardır. Avrupa Birliği, doğal olarak, destekleme ve koruma politikalarını kendi şartlarına göre oluşturmuştur. Örneğin, halen Ortak Tarım Politikası'nın reformu çerçevesinde uygulamaya konulan tedbirlerin bir kısmı üretimin düşürülmesini amaçlarken, Türkiye tarım sektörünü kendi şartları doğrultusunda ele almakta ve çoğu ürünler için üretimin arttırılması temel politika hedeflerinden biri olarak belirlenmektedir.

Bu çelişkiye rağmen, Katma Protokol'ün 33. Maddesine göre Türk tarımının Ortak Tarım Politikası'na uyumu gerekliliği, konu ile ilgili çalışmalarda söz konusu politika kurallarının gözönünde bulundurulmasını zorunlu kılmaktadır. Ülkemizin Avrupa Birliği'ne tam üyeliği durumunda Türk tarımının Ortak Tarım Politikası'na uyumu ile ilgili hükümler, diğer ülkelerle olduğu gibi Türkiye ve Topluluk arasında imzalanacak Katılma Anlaşması ile düzenlenecektir. Türkiye'nin büyük bir tarım ülkesi olması ve Topluluk tarımından farklılıklar göstermesi Ortak Tarım Politikası'na uyumun aşamalı olarak gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Avrupa Birliği'ne tam üye olarak sonradan katılan ve Türkiye ile benzerlikler gösteren Yunanistan, İspanya ve Portekiz için de Ortak Tarım Politikası'na uyum zorunlu olmuş ve son iki ülke bu uyumu aşamalı olarak 10 yılda, Yunanistan ise 5 yılda gerçekleştirmiştir.

Avrupa Birliği anlaşmalarının doğal sonucu olan 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliği gerçekleşmiştir. Bu kararda, Türkiye'nin politikasını, Ortak Tarım Politikası tedbirlerini benimseyecek şekilde uyumlaştırması ve Topluluk tarım politikalarındaki gelişmelerde Türk tarımının çıkarlarını göz önünde bulundurması öngörülmüştür. Türkiye-AB Gümrük Birliği'nde klasik tarım ürünleri, Gümrük Birliği'nin dışında bırakılmıştır. Anlaşmanın 17-21 maddelerine göre sadece işlenmiş tarım ürünleri anlaşmaya dahil edilmiştir. Dolayısıyla Gümrük Birliği'nden tarım sektörü dolaylı olarak etkilenecektir. Gıda sanayiine hammadde temin eden temel ürünlerde (hububat, şeker, süt ve mamulleri) Avrupa Birliği'nin bu ürünleri fiyat sistemleri ile desteklediği ve ihracatına yüksek teşvikler verdiği dikkate alınmalıdır.

Bilindiği üzere Türkiye'nin nihai hedefi Avrupa Birliği'ne üyelik olup, bu yönde Aralık 1999'da gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile daha somut bir noktaya gelinmiş ve ülkemiz Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede, tarım

politikalarının belirlenmesinde Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na uyumun göz önüne alınması zorunlu hale gelmiştir. Türk tarım politikasının Ortak Tarım Politikası'na uyum yükümlülüğü, Ankara Anlaşması'nın 11. maddesi, Katma Protokol'ün 33-35. maddelerinde ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 24-26'ncı maddelerinde yer almaktadır. Ortak Tarım Politikası'nın dinamik bir yapıya sahip olduğu ve reformlar çerçevesinde kendini yenilediği de göz önünde bulundurularak, ülkemizin Ortak Tarım Politikası'na ve reformlarına uyumunun mutlaka gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Uyum sürecinde sadece Türkiye'nin değil Avrupa Birliği'nin de yükümlülükleri söz konusudur.

Ortak Tarım Politikasına Uyum İçin Alınması Gereken Tedbirler ve Yapılması Gereken Düzenlemeler

Türkiye'nin adaylık sürecinde tarım sektöründe yapması gereken çalışmalar, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye için Avrupa Stratejisi uygulamaya yönelik başlangıç önerileri kapsamında, 1998'de Cardiff Zirvesinde onaylanan "Türkiye için Avrupa Stratejisi Raporu"nda belirlenmiş ve üç aşamalı süreç önerilmiştir. Birinci aşama, uygulanan tarımsal politikalar hakkında bilgi akışı ve değerlendirilmesi; ikinci aşama, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk tarım politikası hakkında görüşmeler ve üçüncü aşama ise, politika farklılıklarının özetlenmesi şeklindedir.

Bu aşamada Avrupa Birliği ve ülkemiz arasında farklılık gösteren unsurları da ortaya koymak yerinde olacaktır. Bunlar özetle;

- Türk ekonomisinde tarım önemli bir konuma sahip olup, GSMH'nin % 15'ini oluştururken, Avrupa Birliği sanayi karakterli bir ekonomik yapı göstermekte ve tarımın payı ortalama %1,8'dir.
- İstihdamda tarımın payı ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bu oran İngiltere'de % 2,2; Yunanistan'da % 20 iken ülkemizde % 45 mertebesindedir.
- Avrupa Birliği ülkelerinde işletme sayısı 3000 ile 2,5 milyon arasında, ülkemizde ise 4 milyon civarındadır. Diğer taraftan, işletme büyüklükleri de farklılık göstermektedir. Avrupa Birliği'nde ortalama işletme büyüklüğü 17-18 hektar, ülkemizde ise yaklaşık 5-6 hektar düzeyindedir. İşletmelerin sayısı parçalanarak artış göstermekte ve dolayısıyla yıllar itibari ile ortalama alan düşmektedir.
- Ülkemiz topluluğa göre oldukça büyük tarımsal potansiyele sahip olmasına rağmen yeterince değerlendirilememektedir.
- Avrupa Birliği'nde üretici örgüt yapısı gelişmiş, reform sürecine katkıda bulunabilecek yapı göstermesine rağmen, ülkemizde bu konuda yaşanan sorunlar henüz çözümlenmemiştir.
- Araştırma-Geliştirme, eğitim-yayım ve bilgi iletişimi büyük farklılık göstermektedir.

- Uygulanan teknolojiye farklılıklar gözlenmekte, buna bağlı olarak ürün verim ve kalitesinde farklılıklar gözlenmektedir.

Bu bağlamda, Türkiye aşağıda belirtilen konularda Ortak Tarım Politikasına uyum sağlamak için birtakım tedbirler almak durumundadır.

- Tarımsal yapı değişimleri,
- Üretim faaliyetlerinin geliştirilmesi,
- Topluluk fiyat politikasına uyum,
- Topluluk içi ve üçüncü ülkelerle ticaret politikasına uyum,
- Topluluğun rekabet politikasına uyum,
- Topluluğun finansman politikasına uyum,
- Topluluk tarım ürünleri pazarlama hizmetlerine uyum,
- Topluluk tarım hukukuna uyum

2.3. Uluslararası Para Fonu ile Yapılan Stand-by Anlaşması

Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan stand-by anlaşmasında, tarımsal destekleme politikalarında birtakım değişiklikler öngörülmektedir. Söz konusu anlaşma kapsamında esas olarak, mevcut sistemin kısa bir zaman içerisinde değiştirilerek, hedef üretici kitlesine yönelik Doğrudan Gelir Ödemeleri uygulamasına geçilmesi, bütçe harcamalarının azaltılması, kredi ve girdi desteklerinin azaltılması ile Tarım Satış Kooperatiflerinin özzerkleştirilmesi önerileri yer almaktadır.

Bu kapsamda, tarımsal desteklerin nasıl kaldırılacağı yanında kullanılması düşünülen kaynakların çiftçilere kayıpsız ve israf edilmeden, uluslararası yükümlülüklerimiz çerçevesinde nasıl ulaştırılabileceği tartışılmalı ve araştırılmalıdır.

Tarımsal altyapımızın hızlı politika değişikliğine uygun olmadığı dikkate alınmalıdır. Yaklaşık 4 milyon tarımsal işletmenin ve ortalama işletme büyüklüğünün 6 hektar altında olduğu bir ülkede kırsal alanda kadastro işlemlerinin sadece % 65'inin tamamlandığı düşünülürse 2 yıllık geçiş sürecinde gerekli altyapının iyileştirilerek, kayıt sisteminin tamamlanması oldukça zor görülmektedir.

Reformlara ilişkin değişimlerin aşamalı olarak ve zarar vermeden belirlenmesi ve uygulanması gerekmektedir. Bu koşullarda 2 yıl olarak belirlenen geçiş süreci yeterli olmayacaktır. Diğer ülkelerde yaşanan deneyimleri dikkate aldığımızda, bu süreç Meksika'da 15 yıl olarak belirlenmiş, ABD'de ise 7 yıllık bir uygulama süresi öngörülmüştür.

Ancak, bu sistemin gerekliliklerinin mutlaka yerine getirilmesi, başta ödeme miktarının belirlenmiş ilkeler doğrultusunda ve Avrupa Birliği'nde olduğu gibi diğer

desteklerin kaldırılmasından dolayı çiftçilerin uğrayacakları kayıpları telafi edici düzeyde olması, ödemelerle ilgili finansman garantisinin sağlanması gerekmektedir.

Bazı önemli ürünlerin alımından sorumlu olan kurumların tamamen özelleştirilmesi altyapının yetersiz, pazarlama sorunlarının yoğun olduğu kırsal kesimde yeni ekonomik ve sosyal sorunlara yol açacaktır. Bu kurumların bu bölgelerde işlevini devam ettirecek şekilde yeniden yapılandırılmaları konusu değerlendirilmelidir.

Diğer taraftan, ısrarla üzerinde durulan konu tüm desteklemelerin doğrudan gelir ödemeleri şeklinde uygulanmasına ilişkin yaklaşımdır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde doğrudan gelir ödemelerinin diğer politika araçları ile beraber kullanıldığı gözlenmektedir.

III. TARIM POLİTİKALARININ ESASLARI

Araştırma, ticari maliyetleri azaltma, altyapı hizmetleri, kamu malları tedariki, enformasyon ve pazarlama hizmetleri, kalite ve standart kontrolü, ürün sigortası ve yayım gibi iktisadi büyümeyi artırmak için yapılan tüm kamu harcamaları şeklinde uygulanan politikaların iktisadi ve politik getirileri zaman içine yayılmakta ve bilhassa ilk dönemlerde kurumsal yapının değiştirilmesini ve örgütlenmede kamu kaynaklarının kullanılmasını gerektirmektedir.

Diğer yandan, fiyat destekleri, fark ödemeleri, sınır müdahaleleri, girdi sübvansiyonları ve sübvansiyonlu kredi gibi ekonominin diğer kesimlerinden tarımsal üreticilere varlık ve gelir transferi içeren politikaların ise politik getirileri kısa zamanda alınmakta, fakat tercih edilen araca göre sektöre yapılan transferin tüketici ve bütçeye yükü taşınmaz seviyelere ulaşabilmektedir.¹¹

Türkiye son yirmi yılda kaynak varlığını dikkate almadan sadece transfer içeren dağılım politikalarını tercih etmiştir. Politikaların uygulanması için zaten yetersiz olan bütçeden kaynak ayrılmadığı için tarımsal destek harcamaları Ziraat Bankası kaynaklarından karşılanmış ve finansal kesimde artan oranda problemlere neden olmuştur. Bunun sonuçları, Uluslararası Para Fonu'na verilen niyet mektubunda ağırlıklı olarak yer almıştır. Türkiye zamana yayabileceği politika değişikliklerini artık çok daha hızlı gerçekleştirmek zorundadır. Ancak, sektörde politika dengelerindeki ani değişiklik, arz esnekliğinin diğer sektörlere oranla daha düşük olması nedeniyle, daha sonra çözülemeyecek problemlere neden olabileceği için çok yönlü konuya çok yönlü yaklaşılması gerekmektedir.

Belirlenen genel politika ilkeleri sorunlu bölge ve/veya ürünler için uygulanabilir politikalarla desteklenmelidir.

¹¹ Çakmak ve ark.(1999)

Genel politika ilkeleri açısından Türkiye artık eskisi kadar serbest değildir. Elde kalan araç sayısı sınırlıdır ve uygulanması maharet istemektedir. Bu konuda Dünya Ticaret Örgütü anlaşması yol gösterici olabilir. Artık sadece fiyat müdahalesinde ısrar etmenin bir anlamı yoktur. Tarım ticareti liberalleşme sürecine girmiştir. Rekabet gücünü muhafaza etmek ve artırmak için elde kalan araçlar; her türlü altyapı yatırımları, pazarlama faaliyetleri, AR-GE faaliyetleri, kırsal ve bölgesel gelişme planları ile çevre ve doğal kaynaklar yönetimi olarak sıralanabilir.

Bu politikalar geliştirilirken dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta liberalleşme eğilimine girmiş olan dünya ticaretinde bilhassa ABD ve AB gibi dünya tarım ticaretinde önemli paya sahip ülkelerin uyguladıkları politikaları gözetmek olmalıdır. Bu ülkelerin uyguladıkları özellikle ihracat sübvansiyonları ve giriş fiyatı uygulamalarının iç piyasada istikrasızlık yarattığı açıktır. İhracat sübvansiyonları dünya fiyatları artış gösterdiğinde azalmaktadır. Diğer yandan giriş fiyatı uygulanan ürünlerde Avrupa Birliği'ne dönemsel olarak ihracat imkansız hale gelmektedir. Türkiye iç piyasalardaki değişkenliği azaltmak için net ithalatçı olduğu ürünlerde, Dünya Ticaret Örgütü'ne verilen tarife taahhütlerini dikkate alarak, tarifeleri ihracatçı ülkelerin fiyat bozucu politikalarını izole etmek için kullanması gerekebilir. Genellikle Türkiye'nin net ihracatçı olduğu ürünlerde uygulanan giriş fiyatı taviz görüşmelerinde ağırlıklı olarak gündeme alınmalıdır. Aksi takdirde Avrupa Birliği'ne tam üyelik gerçekleşene kadar Türkiye'nin diğer üyelere ihraç edebileceği ürünlerin üretiminde düşüşler olabilir. Dinamik bir perspektifle Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde bu tür önemli noktaların dikkate alınması gerekir.

IV. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI VE SONUÇLARI

Türkiye'de diğer ülkelerde olduğu gibi bir yasa ile belirlenmiş tarım politikası uygulaması yoktur. Her siyasi parti kendi parti programları hedefinde bir politika uygulama gayreti içindedir. Ancak aynı parti döneminde bile farklı bakanlar farklı politikalar uygulamışlardır. Tarım politikaları ve politika araçlarının belirlenmesinde çeşitli faktörler etkili olabilmektedir. Tarım sektörünün çoğunluğunu oluşturan küçük işletmelerin ekonomik güçleri bulunmamaktadır. Gerçekte girdi sübvansiyonları küçük üreticiye bir katkı sağlamamaktadır. Sübvansiyon edilmesi istenen tohumun toplam maliyet içindeki payı % 8, gübrenin payı % 15' in altındadır. Yani, devlet tüm tohumu ve gübreyi sübvansiyon etse dahi üreticinin maliyet düşüşü en fazla % 18 olacaktır. Bu desteklerden işletmelerin çoğunluğunu oluşturan küçük işletmelerden ziyade büyük işletmeler ve girdi veren kuruluşlar yararlanmaktadır. Türkiye'de destekleme kapsamındaki tüm ürünlerde sorunlar yaşanmaktadır. Buğday, yağlı tohumlu bitkiler, yem bitkileri, hayvansal ürünler ve pamukta maliyet yüksekliği; şeker pancarı, tütün, fındık, çekirdeksiz kuru üzüm ve çayda üretim fazlalığı yaşanırken, destekleme kapsamında olmayan meyve ve sebze alt sektöründe farklı problemler yaşanmaktadır.

V. ÖNERİLER

Tarım politikaları, geniş bir etki alanına sahip olması nedeniyle, ülkelerin; ekonomik, sosyal ve siyasal politikalarının en önemli parçası olup, sektörel yapısı gereği tarım sektörü devlet müdahalelerini zorunlu kılmaktadır. Bu müdahalelerin ülkelere göre amaç ve araçları farklılık arz etmekteyse de, nihai hedef; üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlanmasının yanı sıra, tüketicilere uygun fiyatla yeterli ürün arzının garanti edilmesi şeklinde özetlenebilir.

Dünyada yaşanmakta olan küreselleşme sürecinde, biyoteknoloji, bilgi akışı, teknolojik gelişmeler, uluslararası ticarete kaydedilen gelişmeler, üretimin talep doğrultusunda gerçekleşmesini sağlayacak politikaların belirlenmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi gerekliliğini gündeme getirmiştir. Bu kapsama, gittikçe azalan doğal kaynakları etkin kullanım gerekliliği de eklenerek, kuralları anlaşmalarla belirlenen yükümlülükler çerçevesinde reformların yapılması hız kazanmıştır. Mevcut durumun iyileştirilmesi için yasal düzenlemeler dahil bir dizi önlemin alınması yanında, dünya ile özellikle aday konumunda olduğumuz Avrupa Birliği ile uyum sağlayabilecek, tarım sektörünün yapısal sorunlarına çözüm getirebilecek etkin alternatif politikaların ve bu politikalara destek olabilecek hukuksal altyapının ivedilikle oluşturulması gerekmektedir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alacak temel politikalar;

- Avrupa Birliği'ne adaylığımızın kabul edildiği bu günlerde, tarımsal destekleme politikalarımız Birliğin temel politikaları ile çelişmemeli,
- Uygulanacak destekleme politikaları üreticinin piyasa koşullarına uyumunu artırmalı,
- Yapılacak desteklemelerin doğrudan çiftçinin yararlanabileceği yapıda olması ve desteklerin sektörde kalmasını sağlamalı,
- Politikalar, tarımın çok fonksiyonluluğunu dikkate alınarak hazırlanmalı,
- Ülke tarımının ihtiyaçları ve önceliklerinin bilimsel yaklaşımlarla belirlenmesi gereğini yansıtmalıdır.

Tarımın içinde bulunduğu sorunlara çözüm getirebilecek ve belirlenen temel unsurlar ve ilkeleri yansıtacak öneriler aşağıda özetlenmiştir.

Kurumsal ve Yasal Düzenlemeler

- Tarımsal destekleme politikaları ve uygulamaları çerçeve bir "Tarım Kanunu" ile belirlenmeli ve tarım politikaları entegre bir biçimde ele alınmalıdır.
- Tarım sektörünün serbest piyasa ortamında faaliyet göstermesi, dünya ile özellikle AB ile entegrasyonun sağlanması öncesinde; kurumsal yapının düzeltilerek, tarımsal politikalarla doğrudan ilgili kurumların belirlenmesi, bu kurumların etkinliği ve üretkenliğini artıracak

şekilde yeniden yapılanması sağlanmasıdır. Uygulamada görev alacak kuruluşların görev ve yetkileri yasada yer almalı, yetki az sayıda kuruluşa bırakılarak, yetki kargaşası engellenmelidir.

- Tarımın finansman ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla, T.C. Ziraat Bankası yanında diğer finans kuruluşlarının kredi sağlamanın gerekli olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, Tarım Kredi Kooperatiflerinin de kredi verebilecek konuma getirilmesi ve bu maksatla gerekli yapılanmanın sağlanması, ancak tarımsal üretim için verilecek kredilerin piyasa şartlarından ucuz olması veya en azından piyasa şartlarında olması öngörülmektedir.
- Tarımsal girdilerde Katma Değer Vergisi oranları yeniden gözden geçirilerek düşürülmelidir. AB’nde tarımsal ürünlerde üretici ve tüketici KDV oranları düşük uygulanmaktadır. Kimyasal gübrede, destekleme oranlarının % 20 oranına düştüğü gözlenmektedir. Desteklemenin KDV yükü de tüketici fiyatına yansıtıldığından, gerçekte kimyasal gübrenin %16-17 oranında desteklendiği görülmektedir. Bu oranın uygulanan KDV ile aynı olduğu, ancak karmaşık uygulamaların mali yükünün yüksek olduğu, sektörel bazda sıkıntılara yol açtığı bilinmektedir. Belirli bir süre sonunda kaldırılması öngörülen gübre desteğinin, bu uygulamaya geçilinceye kadar KDV oranının % 1’e çekilerek uygulanması yerinde olacaktır. Ancak, bu durumda üretici ve ithalatçılarla ilgili fazladan ödedikleri KDV iadelerini alabilmeleri için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- Türkiye tarımının gelişmesi için gerekli finans ve girdi; tüketiciye uzanan zincire kadar, hatta tarımsal ihracat ve ithalat kararları değişik alanlarda özel bilgi gerektirmektedir. Kamu ve özel sektör kurumsal insan kaynaklarının etkili koordinasyonu mutlaka sağlanmalıdır.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı taşra teşkilatının konu uzmanlığı esasına dayanan eğitim-yayım sistemi dünyada kabul gören "alan sorumluluğu" sistemine dönüştürülmeli, alan sorumlularının maliyetlerinin bir bölümünün, hizmet götördükleri alanda yaratabildikleri gelir artışından karşılanmasını sağlayacak yeni bir yayım teşkilatı yapılanmasına gidilmelidir.

Politikaların Değişimi

- Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve AB ile yapılan anlaşmalar sonucunda tarımın olumsuz yönde etkilenmesini önlemek amacıyla tedbirler alınmalıdır. Örneğin, fiyatlarda meydana gelecek azalma nedeniyle sonuçlanabilecek gelir düşüklüğünü telafi etmek amacıyla, geçiş döneminde doğrudan gelir ödemeleri ve/veya fark ödeme sisteminin uygulanması gerekmektedir.
- Destekleme uygulamaları ülke tarım politikalarına uygun olmalı, kalkınma planları ile belirlenen hedeflere ulaşılmasında etkin bir araç olarak kullanılabilir ve politika

hedefleriyle çelişen uygulamalara yer verilmemelidir. Hedefleri ve araçları iyi tespit edilmiş, siyasi amaçlardan arındırılmış, uzun vadeli bir tarım politikası ve bu çerçevede dinamik, şartlara uyum sağlayabilecek ve ihtiyaçlara cevap verebilecek destekleme politikaları tespit edilmelidir.

- Destekleme politikası uygulamalarındaki belirsizlik ve istikrarsızlık ortadan kaldırılmalıdır. Kuralları belirlenmiş, ne yapılacağı önceden bilinen şeffaf, hedefe yönelik, esnek politikalar izlenmelidir.
- Alternatif Tarımsal Destekleme Politika araçlarının değerlendirilmesi ve doğrudan gelir ödemeleri sistemine geçilmesi önem arz etmektedir. Ancak, uygulama öncesi belirlenen amaçlar doğrultusunda; hedef bölge, hedef kitle, hedef ürün, uygulama şekli, uygulama süresi, uygulama koşulları açıklıkla ortaya konmalı ve bu koşullarda sistemin uygulanabilirliği araştırılmalı ve eksiklikler giderilmelidir. Bu sistemin, piyasada fiyat oluşumu üzerinde olan nispeten düşük etkisi ve belirli hedef kitleye yönelik uygulama kolaylığına sahip olması sağlanmalıdır.
- Doğrudan gelir desteği ödeme sisteminin uygulanabilmesi için yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu uygulama bazı ürünlerde geçiş döneminde belli ölçüde üretime bağlı doğrudan ödemeler şeklinde veya diğer politika araçları ile birlikte kullanılabilir. AB ve ABD destekleme politikaları incelendiğinde, doğrudan ödemeler yıllar itibariyle artış göstermekle beraber diğer destekleme modellerinin de halen uygulandığı gözlenmektedir.
- Desteklemelerin kaynağının belirli olması, her bir uygulamaya ayrılan kaynak miktarının önceden açıklanması ve araç sayısının sınırlandırılması gerekmektedir. Diğer taraftan, desteklemenin mali yükünü azaltmak, finans sorununa çözüm getirmek amacıyla bir fonun oluşturulması veya mevcut fonlardan hukuksal çerçeve içerisinde belli bir payın destekleme faaliyetlerine ayrılması öngörülmektedir.
- Kayıtlı ekonomiye geçişi sağlamak üzere ülke çapında kayıt sisteminin geliştirilerek çiftçilerle ilgili bilgilerin derlenmesi ve veri tabanının oluşturulması gerekmektedir. Çiftçi tanımı yanında ürün bazında işletme büyüklüklerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Oluşturulacak veri tabanı, dinamik günün koşullarına uyum gösterebilecek bir yapıda olmalı ve değişimler sürekli izlenmelidir.
- Doğal afetlerin önemli bir etkiye sahip olduğu tarım sektöründe tarım sigortası yasasının çıkartılması bir an önce gerçekleştirilmelidir.
- Halen Tarım Reformu Genel Müdürlüğünce uygulama alanlarında olmak üzere kısıtlı bir alanda ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce de ülke genelinde yürütülen “Arazi Toplulaştırma” çalışmaları 3083 sayılı yasanın amir hükümleri içerisinde yer alan zorunlu

toplulaştırma da dikkate alınarak “Toplulaştırma Yasası” ile sağlam bir zemine kavuşturulmalıdır.

- Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde doğru yönlendirme olan işletme tanımının teknik ve bilimsel ölçütlere göre tanımının yapılarak, gerçek işletmeler bazında tarımın desteklenmesi, kırsal alan nüfusunun sorunlarının tarım kapsamından çıkarılarak sosyal politikalar çerçevesinde sağlık, eğitim, kültürel etkinlikler ve sosyal güvenceler olarak Anayasanın ilk üç maddesinde tanımlandığı şekilde değerlendirilmesi yapılmalıdır.
- Devlet destekleme alımları yanında bu ürünlerle ilgili yükleme, taşıma, depolama, saklama ve işleme gibi çeşitli harcamaları da üstlenmektedir. Bu durum, fiyat yanında desteklemenin maliyetini artıran diğer unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle destekleme alımları aşamalı olarak azaltılmalı, destekleme fiyat politikasında prim sistemi (fark ödemesi sistemi) iyileştirilmelidir. Ürün borsaları sistemi yaygınlaştırılmalı, yurtdışı piyasalarla entegre bir duruma getirilmelidir. Tarım ürünlerinin yurtiçi ve yurtdışı arz ve talep projeksiyonları ve fiyat/maliyet analizleri yapılarak, görece üstünlüğümüz olan ürünlerin üretimi özendirilmelidir. Yurtiçi ve yurtdışı piyasaları kapsayan etkili bir pazar-enformasyon ve analiz sistemi oluşturulmalıdır.
- Tarımsal faaliyetlerde bulunanların sosyal güvenlik kurumlarına ve ilgili mesleki kuruluşlara kayıt olmasını ve belirli büyüklükteki tarım işletmelerinin kayıt sistemine geçmesini özendirici sistemler geliştirilmelidir. Tarım politikalarının hedef kitlelerinin belirlenmesi amacıyla çiftçiliğin ve diğer tarımsal faaliyetlerde bulunanların meslek grubu olarak tanımlamalarının yapılması gereklidir. Tarımsal faaliyetlerin belirli bir meslek tanımı çerçevesinde kayıtlı ve sertifikalı kişiler tarafından yürütülmesini sağlayıcı teşvik mekanizmaları geliştirilmelidir. Bu kapsamda, çiftçilere, kendi faaliyet alanları ile ilgili belirli bir eğitim imkanının sağlanması ve önemli potansiyel bir kitle olan ziraat mühendisi ve teknisyenleri ile veteriner hekimlerin, çiftçi olarak tarımsal üretime katılmalarını teşvik edecek mekanizmaların oluşturulması gereklidir.
- Tarımsal faaliyetlerin bütün aşamaları (üretim, işleme ve pazarlama) ile ilgili tarımsal kooperatifçilik ve mesleki örgütlenme teşvik edilmelidir. Kooperatifler yönetim ve finansman bakımından daha bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı ve devletin bu alandaki müdahaleci rolü azaltılmalıdır. Mesleki örgütlerin tarım politikaları ile ilgili karar verme mekanizmasında rolü artırılmalıdır. Kamu kuruluşları tarafından sağlanan girdi temini, tarımsal kredi temini, pazarlama hizmetleri, araştırma, yayım, eğitim gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde kooperatiflerin, mesleki kuruluşların, yerel yönetimlerin ve özel sektörün katkısı artırılmalıdır. .
- Sözleşmeli çiftçilik hukuki alt yapısı oluşturularak teşvik edilmelidir.
- Organik tarım, özellikle ihracat imkanları göz önüne alınarak teşvik edilmelidir.
- Entegre kırsal kalkınma projeleri az gelişmiş yörelerden başlamak üzere hızlı ve etkili bir şekilde yaygınlaştırılmalıdır.

Ürün Deseni

- Diğer taraftan, ürün arzının yetersiz olduğu ürünlerin arz fazlası ürünlerin yetiştiği alanlara kayması sağlanabilir. Bu konuda, kota sistemi ile azaltılan tütün ekim alanlarında alternatif ürünlerin yetiştirilmesine ilişkin alınan karar uygulanamamıştır. Özellikle, yurtiçi talebe karşılık veremeyen yağlı tohumlar ve yem bitkilerinin üretimine yönelim sağlanabilir.
- Son yıllarda büyük gelişim gösteren, özellikle ihraç ürünü olarak yerini alan organik tarım ihracat imkanları dahilinde göz önüne alınarak desteklenebilir.
- Özel ürün olarak adlandırılan tütün tarımı, ticareti ve endüstrisindeki gelişmeleri ve dünya çapındaki koşulları göz önünde bulunduran , yeni yapılanmaları içeren ve bunların hukuki mevzuatını ortaya koyan, tütün üreticisinin, sektör çalışanlarının hak ve çıkarlarını koruyan, ülkemizde yabancı menşei olarak üretilen tütünlerin tarımını, satışını, kooperatifleşmesini, borsasının oluşmasını ve işlemlerini göz önüne alacak bir Tütün Yasası ivedilikle çıkarılmalıdır.

Örgütlenme

- Katılımcılığın artırılması ve tabana yaygınlaştırılmasını teminen, destekleme politikaları örgütlü tarıma dayandırılmalıdır. Örgütler sektörel gelişimin belirleyici unsuru olmalıdır.
- Üretici Birlikleri ve tarımsal amaçlı kooperatiflerin, yönetimlerinde bağımsız ve demokratik ilkelerin geçerli olduğu, üretim-tüketim zinciri içerisinde üreticilere hizmet verebilecek bir örgütlenmenin sağlanmasına ilişkin hukuksal altyapının tamamlanarak işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Diğer taraftan, örgütlenme desteklenirken, mevcut örgütlere de desteklemelerde öncelik tanınmalıdır.
- Tarımda üretici ve üretimin karşı karşıya olduğu risk unsurlarını azaltma amacına yönelik mekanizmalar geliştirilmelidir. Bu kapsamda, mevcut ürün borsalarının geliştirilmesi, vadeli işlem borsalarının işlerlik kazanması, ürün pazarlamasının ürün borsaları aracılığı ile yapılması için önlemler alınması, sözleşmeli tarımın yaygınlaştırılması, tarım ürünleri sigorta sisteminin uygulanmasına yönelik yasal sürecin tamamlanarak en kısa zamanda uygulanması gerekmektedir. Bununla ilişkili olarak, tarım sigortasını yaygınlaştırmak amacıyla geçici bir süreyle üreticilere sigorta primi desteği yapılması uygun olacaktır.
- Tarım Satış Kooperatiflerinin yeniden yapılandırılarak özerk bir yapıya kavuşturulması ve işlevselliğini artırmak gerekli görülmektedir.

Doğal Kaynakların Yönetimi

- Sulama yatırımlarının desteklenmesi; küresel olarak meydana gelmesi beklenen iklim değişikliklerini dikkate alarak, elverişli alanlarda sulama yatırımlarının ve sulama ağının küçük alanlara da hizmet verecek şekilde yaygınlaşmasının mevcut potansiyelde ürün artışını sağlayacağı öngörülmektedir.
- Doğal kaynakların yönetimi, kullanımı ve korunmasına ilişkin teşvik edici tedbirlerin alınması; doğal çevrenin korunması ve devamlılığının sağlanmasında, belirlenen hedeflere yönelik ülke düzeyinde önlemler, araştırma-geliştirme ve işbirliği yaklaşımları ile desteklenmeli ve teşvik edilmelidir. Bu kapsamda, erozyon önleyici tedbirlerin alınması, gittikçe azalan orman alanlarımızı dengeye getirecek ağaçlandırma faaliyetleri de önem arz etmektedir.
- Ülkemizde, ekilebilir tarım arazilerinin sınırına gelinmesi gerçeğine rağmen, engellenemeyen şekilde tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı ve erozyon, topraklarımızın her geçen yıl azalmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan, artan nüfus ve refah seviyesine bağlı olarak değişen gıda tüketim artışının karşılanabilmesi ve uluslararası pazarlar, birim alan ve hayvan başına verimin artırılmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, tarımsal yapının dönüşümünü sağlamak ve tarım sektörünü kaynak yaratan bir sektör haline getirmek amacıyla destekleme politikalarının diğer politikalarla entegre olabilecek bir yapıya sahip olması sağlanmalıdır.
- Yapısal dönüşüm ve işletme optimizasyonu için uygulanacak toprak düzenlemesi çalışmalarıyla görevli “Arazi Edindirme Ofisi” kurulmalıdır. Özerk bir yapılanma ile işleyecek söz konusu kurumun görevleri yasa ile belirlenmelidir.
- Gelişme ve kalkınma gözetilerek, yoğun teknoloji ve girdi kullanımı ile doğal kaynaklarımızın yanlış ve bilinçsiz kullanılması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğine karşı her türlü önlem alınmalı ve buna yönelik stratejiler geliştirilmelidir.
- Tarım arazilerinin (I, II ve III. sınıf tarım arazilerinin) tarımsal amaçlar dışında kullanımı, tarım yapılamayacak şekilde aşırı ve yanlış kullanımı engellenmelidir. Arazi varlığını büyük ölçüde tehdit eden erozyonun önlenmesi için bütün tarımsal ve tarım dışı önlemler etkili bir şekilde ve derhal uygulamaya konulmalıdır.
- Anayasal yaptırımların işletilerek toprağın kullanım hakkını tanımlayan mülkiyetin, miras hukuku gerekçe gösterilerek Anayasayı ihlal etmesi engellenmelidir.
- Toprak ve su kaynakları ile çevre ve kırsal peyzaj belirli bir plan esas alınarak, ülke, bölge ve havza bazında, korunmalı, geliştirilmeli ve etkili bir şekilde kullanılmalıdır. Sulama yapılan alanlarda tuzluluğa ve çoraklığa neden olan sulama teknikleri yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Halen sulama yapılan alanların önemli bir bölümü, tekrar kazanılamayacak ölçüde tuzlanma sorunu ile karşı karşıyadır. Mevcut sulama sistemleri,

suyu en verimli şekilde değerlendirecek ve tuzlanmaya neden olmayacak sulama teknikleri ile ıslah edilmeli, GAP bölgesi başta olmak üzere diğer sulanabilir alanlar hızlı bir şekilde sulu tarıma açılmalıdır.

- Toprak haritaları gözden geçirilerek, bütün tarım alanlarında, özellikle sulamaya açılan alanlarda, arazi kullanım planları hazırlanmalıdır. Çeşitli özendirici mekanizmalarla arazi sahiplerinin gönüllü katılımını da sağlayacak şekilde bir toprak toplulaştırması politikası izlenmelidir. Bu alanlarda işletmelerin tekrar bölünmesini engelleyici şekilde hukuki, idari ve teknik önlemler alınmalıdır.
- Türkiye deniz ve iç suları ve iklim kuşağı bakımından su ürünleri yetiştiriciliğine son derece elverişli bir ülkedir. Su ürünleri üretimi konusunda etkin önlemlerin başında, kaynak kullanımında rasyonelliği yakalamanın en önemli unsuru, bilgi birikimini ön planda tutan, eğitilmiş insan gücünün girişimciliğini destekleyen araçların kullanılmasıdır. Mevcut kaynakların korunması, geliştirilmesi ve etkin bir şekilde kullanımı için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu amaçla çevre kirliliği önlenmeli, özellikle kıyılarda ve iç sularda balıkçılık ihtisas işletmeleri desteklenmelidir. Ayrıca su ürünleri konusunda tüketiciler aydınlatılmalı ve su ürünlerinin tüketimi artırılmalıdır.

Hayvancılık

- Mera ve otlakların bitkisel üretime kaydırılması ve bu alanların korunamaması, hayvancılığın içinde bulunduğu koşulları zorlaştırmıştır. Bu sektörde, kırmızı ete alternatif olarak son yıllarda artış gösteren kümes hayvanları etinde maliyetlerin yüksek olması iç ve dış pazarda sektörü çıkmaza götürmekte olup, gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.
- Hayvancılık sektöründe üretim maliyetlerinin düşürülmesine yönelik teşvik unsurları getirilmeli, bu teşviklerin hayvancılık sektörünün en etkin girdisi olan karma yem ve kaba yem kullanımını kapsamaları sağlanmalıdır.
- Türkiye'nin 2000 yılında protein açığı ile karşılaşmaması isteniyorsa, hayvansal gıdaların, bitkisel gıdalara göre daha fazla tüketildiği gelişmiş ülkeler seviyesine çıkması hedefi ile tutarlı bir hayvancılık politikası ve buna yönelik stratejilerin ortaya konması gerekmektedir.

Biyoçeşitlilik

- Henüz çok azı değerlendirmeye alınmış parasal olarak değer biçilemeyecek toplanmış genetik materyallerden elde edilen sonuçlar, bugüne kadar yapılan harcamaları karşıladığı gibi, gelecek yılların bütçelerine kaynak yaratabilecek bir durumdadır. Bu nedenle; koruma, yönetim ve denetim mekanizmaları geliştirilmeli ve yurt dışına çıkarılmaktan kurtarılmalıdır.

- Halen, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde bitki gen kaynaklarını sahiplenecek iki birim bulunmaktadır. Yetersiz kalan bu birimlerin artırılması için gerekli finansal kaynaklar yaratılmalıdır.
- Pek çok bitkisel ve hayvansal ürüne gen kaynağı olan ülkemiz, bu gen kaynaklarının araştırılması, geliştirilmesi ve etkin bir şekilde kullanımı için gerekli önlemleri almalıdır. Bu önlemlerin başında bitki ve hayvan gen kaynaklarına ait envanterin çıkarılmasıyla başlanarak, hem ekolojik hem de gelecek için yararları sağlanmalıdır.
- Diğer ülkelerden ithal edilecek damızlık ve tohumlarla yeni gen kaynakları sağlanmalı ve etkin bir şekilde kullanılmalıdır. Yurt dışından sağlanacak gen kaynaklarının belirlenmesi ve ülkemiz koşullarına uyumu için hızlı ve etkili şekilde işleyen bir araştırma-geliştirme sistemi oluşturulmalıdır. Hayvancılıkta suni tohumlama teşvik edilmelidir.
- Hızla gelişen transgenik bitkilerin denetim ve kontrolü için bir yönetmelik ve kontrol laboratuvarı kurulmalıdır.

KAYNAKLAR :

- Ballı, Bekir *Arazi Toplulaştırmasında , Amaç, Gelişim ve Hedefler*, 1998, Ankara
- Ceran, Turhan *Tarımda Arazi Düzenlemesi ve Türkiye*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayınlanmamış uzmanlık tezi, 1994, Ankara
- Ceran, Turhan Kırsal Kesim, Göç ve Kentleşme, *Birleşmiş Milletler İkinci İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II)* , 1996, İstanbul
- Çakmak E. H., H.Kasnakoğlu ve H.Akder, *TUSİAD Raporu*, 1999
- Eraktan, Gülcan, Emin Işıklı, Oğuz Yurdakul, Şinasi Akdemir, Faruk Emeksiz, Mithat Direk, Ferruh Işın, Necat Ören “*Avrupa Topluluğu Karşısında Türk Tarımı*”, Türkiye Ziraat Mühendisliği 3. Teknik Kongresi, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası - A.Ü. Ziraat Fakültesi, 1990, Ankara.
- Ertuğrul, Cemil; Turhan Ceran “*GAP’da Arazi Düzenlemesi ve Optimum İşletme Büyüklüğünün Önemi*”, GAP’ ta Teknik Hizmetler Sempozyumu, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği - T.C. Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 1993, Ankara.
- Kazgan, Gülten *Tarım ve Gelişme*, 2. bs., Fakülteler Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2261, İktisat Fakültesi No: 387, 1977, İstanbul.
- Kumal, Metin “*Türkiye’de Tarım Reformu Uygulamaları ve Kırsal Kalkınmaya Etkileri*”, Milletler Arası Tarım Reformu ve Kırsal Kalkınma Kongresi-Tebliğler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 1992, Ankara.
- Saylam, Ahmet “*Toprak ve Tarım Reformu*”, Türkiye Ziraat Mühendisliği 3._Teknik Kongresi, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası - A.Ü. Ziraat Fakültesi, 1990, Ankara.
- Talim, Metin, Gamze Soner, Ela Ardiç “*Tarımda Yapısal Sorunlar ve Yapının İyileştirilmesi*”, Türkiye Ziraat Mühendisliği 3. Teknik Kongresi, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası - A.Ü. Ziraat Fakültesi, 1990, Ankara.
- Taraklı, Duran “*Tarım, Kalkınma ve İnsan*”, Tarımsal Yapı “Dönüşüm ve Strateji Arayışları”, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 1994, Ankara.
- Tortop, Nuri *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1990, Ankara.
- USDA, *Agricultural Provision of the Uruguay Round*, Washington D.C., 1994
- The International Agricultural Trade Research Consortium, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation*, Davis, 1994.