

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ
BÜTÇE POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ**

Muradiye AKMAN

Danışman

Prof. Dr. Kamil TÜĞEN

2006

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de 1990 Sonrası Uygulanan Tarım Politikalarının Bütçe Politikaları Çerçevesinde İncelenmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

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

Muradiye AKMAN

İmza

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Muradiye AKMAN
Anabilim Dalı : Maliye Anabilim Dalı
Programı : Maliye Programı
Tez Konusu : Türkiye’de 1990 Sonrası Uygulanan Tarım Politikalarının
Bütçe Politikaları Çerçevesinde İncelenmesi
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü’nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI	<input type="radio"/>	OY BİRLİĞİ ile	<input type="radio"/>
DÜZELTME	<input type="radio"/>	OY ÇOKLUĞU	<input type="radio"/>
RED edilmesine	<input type="radio"/>	ile karar verilmiştir.	

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. ***
Öğrenci sınava gelmemiştir. **

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

	Evet
Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	<input type="radio"/>
Tez, mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/>
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/>
Tezin, basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/>

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red
.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red
.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye’de 1990 Sonrası Uygulanan Tarım Politikalarının Bütçe Politikaları Çerçevesinde İncelenmesi

Muradiye AKMAN

**Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimleri Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Programı**

Bu çalışmamız da Türkiye’de önemli bir yere sahip olan tarım sektörü ve sektörde yapılması gerekenlerle 1990 sonrası uygulanan Tarım Politikaları Bütçe Politikaları çerçevesinde incelenmiştir.

Tezimiz üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde tarım sektörü ve tarım sektöründe uygulanan kamu mali politikalarına yer verilmiştir. Bu bölümde özellikle tarım sektörüne yapılan sübvansiyonların azalması konusu üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde, geçmişten günümüze Türkiye’de uygulanan tarım politikaları ve uluslararası çerçevede uyguladığımız tarım politikaları incelenmiştir ve Avrupa Birliği çerçevesinde önemle üzerinde durulan tarım sektörünün bu süreç içinde yapması gerekenler anlatılmıştır.

Son bölümde de, tarım sektörüne yapılan yardım ve desteklerin bütçe içindeki yeri ve önemi değerlendirilmiştir.

Çalışmamızda, Avrupa Birliği müzakereleri çerçevesinde tarıma yapılan desteklerin azaldığı ve Türkiye için önemli bir sektör olmasına karşın Tarım Sektörünün ihmal edildiği sonucuna ulaşmış bulunmaktayız.

Anahtar Kelimeler: 1) Tarım Politikası 2) Bütçe Politikası 3) Sübvansiyon 4) Türkiye 5) Avrupa Birliği

ABSTRACT

Master Thesis

The Evaluation of Turkish Post-1990 Period Agricultural Policies Within The Framework of Budgetary Policies

Muradiye AKMAN

**Dokuz Eylul University
Institute Of Social Sciences
Department of Finance**

In our research, we explored agriculture sector, which has a very important place in Turkey, and things to be done in the sector with post-1990 period agricultural policies within the framework of budgetary policies.

Our thesis consists of three sections: In the first section, agriculture sector and public fiscal policies implemented on this sector take place. In this section, we especially mentioned about declined subsidies on agriculture sector.

In the second section, agriculture policies implemented in Turkey and by Turkey in international area from the past to the present have been examined. In this section, measures to be taken by agriculture sector which has a great importance in European Union have explained.

In the last section, we tried to explain the importance and place of aids and subsidies on agriculture sector in public budget.

In conclusion, we see that subsidies on agriculture under European Union negotiations have been declined, and not given enough important to agriculture sector although it is necessary.

Key Words: 1) Agricultural Policies 2) Budget Policies 3) Subsidy
4) Turkey 5) European Union

TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ BÜTÇE POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ

Yemin Metni	ii
Tutanak	iii
Özet	iv
Abstract	vi
İçindekiler	viii
Kısaltmalar	xiv
Şekiller Listesi	xv
Tablolar Listesi	xvi
Giriş	xviii

BİRİNCİ BÖLÜM

TARIM SEKTÖRÜ VE TARIM SEKTÖRÜNDE UYGULANAN KAMU MALİ POLİTİKALARI

1.1.TARIM SEKTÖRÜ VE ÖNEMİ	1
1.1.1. Tarım Sektörünün Tanımı ve Özellikler	1
1.1.1.1. Tarım Sektörünün Tanımı	
1.1.1.2. Tarım Sektörünün Özellikleri	2
1.1.2. Tarım Sektöründen Yerine Getirilmesi Beklenen Fonksiyonlar	4
1.1.2.1. İnsanların Gıda İhtiyaçları Karşılama	4
1.1.2.2. Sanayi Sektörüne Hammadde Sağlama	5
1.1.2.3. Ülke Ekonomisinin Kalkınmasına Yardımcı Olma	6
1.1.3. Tarım Sektörünün Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri	7
1.1.3.1. Tarım Sektörünün GSMH’ya Katkısı	8
1.1.3.2. Tarım Sektörünün İstihdama Katkısı	12

1.1.3.3. Tarım Sektörünün Dış Ticaretteki Payı ve Önemi	16
1.1.3.3.1. İhracat İçinde Tarım Sektörünün Payı	16
1.1.3.3.2. İthalat İçersinde Tarım Sektörünün Payı	19
1.1.4. Türk Tarım Sektörünün Ekonomi İçindeki Yerinin OECD Üyesi Çeşitli Ülkelerle Karşılaştırılması	20
1.2. TÜRKİYE’DE TARIM SEKTÖRÜNDE UYGULANAN KAMU MALİ POLİTİKALAR	21
1.2.1. Devletin Tarım Sektörüne Müdahale Nedenleri	22
1.2.1.1. Tarımsal Üretimin Ülke İhtiyaçlarına Göre Artırılması	22
1.2.1.2. Tarımsal Ürünlerde Fiyat İstikrarının Sağlanması	23
1.2.1.3. Üreticilere Adil ve Yeterli Gelir Sağlamak	24
1.2.1.4. Tüketicilerin Korunması	25
1.2.2. Devletin Tarım Sektörüne Müdahale Şekilleri	26
1.2.2.1. Doğrudan Müdahale Şekilleri	27
1.2.2.1.1. Taban Fiyat Uygulaması	27
1.2.2.1.2. Prim Sistemi Uygulaması	28
1.2.2.1.3. Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması	30
1.2.2.1.4. Alternatif Ürün Uygulaması	33
1.2.2.2. Dolaylı Müdahaleler	34
1.2.2.2.1. Tarım Sektörüne Kredi Kullandırılması	35
1.2.2.2.2. Düşük Fiyatlar ile Girdi Kullanımı Uygulaması	38
1.2.2.2.3. Üreticilerin Mali Yükümlülüklerinin İyileştirmek	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI

2.1. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI	44
2.1.1. Tarım Politikalarının Amaçları ve İlkeleri	45
2.1.2. 1923-1990 Döneminde Uygulanan Tarım Politikaları	47
2.1.3. 1990 Yılı Sonrası Uygulanan Tarım Politikaları	55
2.1.3.1. Tarımsal Destekleme Politikaları	56
2.1.3.1.1. Tarımsal Destekleme Politikalarının Amaçları	56
2.1.3.1.2. Tarımsal Destekleme Politikalarının Çeşitleri	58
2.1.3.1.2.1. Destekleme Fiyatı Uygulaması	58
2.1.3.1.2.2. Alternatif Ürün Uygulamasıyla Üreticilerin Desteklenmesi	60
2.1.3.1.2.3. Girdi Sübvansiyonu	62
2.1.3.1.2.4. Hayvancılık Desteği	65
2.1.3.1.2.5. Tarım Sigortası Ödemeleri	65
2.1.3.1.2.6. Genel Hizmet Destekleri	65
2.1.3.1.2.7. Diğer Teşvik ve Destekler	67
2.1.3.1.2.7.1. İhracat Desteği ve Koruma Uygulaması	68
2.1.3.1.2.7.2. İthalat Koruması	69
2.1.3.2. Ekonomik Krizlerin Tarımsal Destek Uygulamaları Üzerine Etkileri	70
2.1.3.3. Tarımsal Reform Uygulama Projesi(TRUP)	72
2.1.3.3.1. Tarımsal Reform Projesinin Amacı	73
2.1.3.3.2. Tarımsal Reform Projesinin Getirdiği Yenilikler	75
2.1.3.4. Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması	77
2.1.3.4.1. Doğrudan Gelir Desteğinin Tanımı, Kapsamı, Amacı	77
2.1.3.4.2. Doğrudan Gelir Desteğinin İşleyişinin Kurumsal Yapısı	80
2.1.3.4.2.1. Çiftçi Kayıt Sisteminin Uygulaması	83
2.1.3.4.2.1. Diğer Düzenlemeler	84

2.1.3.4.3. Doğrudan Gelir Desteği Ödemelerinin Kullanım Etkinliğinin Değerlendirilmesi	86
2.1.3.4.4. Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Desteği Politikasının Değerlendirilmesi	88
2.1.3.4.5. Doğrudan Gelir Desteğinin Diğer Ülkelerde Uygulanması	89
2.1.3.4.5.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Doğrudan Gelir Desteği Uygulanması	91
2.1.3.4.5.2. Meksika'da Doğrudan Gelir Desteği Uygulanması	92
2.1.3.4.5.3. Avrupa Birliği'nde Doğrudan Gelir Desteği Uygulanması	93
2.1.4. 1990 Sonrası Uygulanan Tarım Politikalarının Beş Yıllık Kalkınma Planları Çerçevesinde Değerlendirilmesi	95
2.1.5. Küreselleşme Süreci Çerçevesinde Tarım Sektörünün Değerlendirilmesi	98
2.1.5.1. Küreselleşme Sürecinin Tarım Sektörüne Olumlu Etkileri	99
2.1.5.2. Küreselleşme Sürecinin Tarım Sektörüne Olumsuz Etkileri	100
2.2. ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DEKİ TARIM POLİTİKALARI	101
2.2.1. Ortak Tarım Politikaları	102
2.2.1.1. Ortak Tarım Politikalarının Oluşturulma Nedenleri	103
2.2.1.2. Ortak Tarım Politikalarının Amaçları	104
2.2.1.3. Ortak Tarım Politikalarının İlkeleri	105
2.2.1.4. Ortak Tarım Politikalarındaki Gelişmeler	106
2.2.2. Ortak Tarım Politikalarının Finansmanı	111
2.2.2.1. Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu(FEOGA)	111
2.2.3. Türk Tarımının Ortak Tarım Politikalarına Uyumu	112
2.2.4. Türkiye'de Uygulanan Tarım Politikalarının Etkilerinin Ölçülmesi	113
2.2.4.1. Üretici Desteği Eşdeğeri(ÜDE)	119
2.2.4.2. Tüketici desteği Eşdeğeri	121
2.2.4.3 Toplam Transferler	122

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1990 SONRASI UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ BÜTÇE POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ

3.1. TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI	124
3.1.1. Bütçe Sisteminin Tanımı ve Gelişimi	124
3.1.1.1. Bütçe Sisteminin Tanımı ve Önemi	125
3.1.1.2. Bütçe Sistemindeki Gelişmeler	126
3.1.1.2.1. Geleneksel(Klasik) Bütçe Sistemi	127
3.1.1.2.2. Program ve Performans Bütçe Sistemleri	128
3.1.1.2.3. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi(PPBS)	129
3.1.1.2.4. Sıfır Esaslı Bütçe(SEB)	131
3.1.1.3. Türkiye’de Uygulanan Bütçe Sistemleri(1923-2003)	132
3.1.2. Bütçe Politikaları ve Amaçları	138
3.1.2.1. Bütçe Politikalarının Amaçları	140
3.1.2.2. İktisadi Yaklaşımlar ve Bütçe Politikaları	141
3.1.2.2.1. Klasik İktisatçılar ve Bütçe Politikaları	141
3.1.2.2.2. Keynesyen İktisadi Yaklaşım ve Bütçe Politikaları	142
3.1.2.2.3. Arz- Yönlü İktisatçılar ve Bütçe Politikaları	144
3.1.2.2.4. Kamu Tercihi Yaklaşımı ve Bütçe Politikaları	146
3.1.2.2.5. Monetarist Yaklaşım ve Bütçe Politikaları	147
3.1.2.3. Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikaları	149
3.1.2.3.1. 1923-1990 Döneminde Uygulanan Bütçe Politikaları	150
3.1.2.3.2. 1990 Sonrası Uygulanan Bütçe Politikaları	158
3.2. TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ BÜTÇE ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ	167
3.2.1. Tarım Politikaları Kapsamında Tarıma Yapılan Desteklerin Bütçe İçindeki Yeri	168
3.2.1.1. Tarım Sektörüne Yapılan Desteklerin Bütçe Harcamaları İçindeki Yeri	172
3.2.1.1.1. Tarım Sektörüne Yapılan Ödemelerin Transfer Harcamaları İçindeki Yeri	173
3.2.1.1.2. Tarımsal Alanda Faaliyet Gösteren KİT’lere Bütçeden Ayırılan	

Paylar	180
3.2.2. Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Desteklerin Avrupa Birliği ile Karşılaştırılması	182
3.3.3. Tarım Sektöründe Uygulanan Politikaların Bütçe Politikaları İle Uyumlaştırılması	184
3.3.3.1.Doğrudan Gelir Desteğinin Bütçeye Olan Etkilerinin Azaltılması	184
3.3.3.2.Tarımsal Destekleme Politikalarının Kamusal Finansman Üzerindeki Olumsuz Etkilerin Azaltılmasına Yönelik Önlemler	185
SONUÇ	188
KAYNAKLAR	195

KISALTMALAR

ARIP	Tarım Reformu Uygulama Projesi
ÇATAK	Çevre Amaçlı Tarım Arazilerinin Korunması
DFİF	Destekleme Fiyatı İstikrar Fonu
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
ESA'95	European System of Integrated Economic Accounts
FEOGA	Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
FÖ	Faiz Ödemeleri
FSA	Farm Service Agency
FSE	Avrupa Sosyal Fonu
GBV	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GFS	Government Finance Statistics
GHDT	Genel Hizmet Destek Tahmini.
İBYKP	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KBG	Konsolide Bütçe Gelirleri
KBH	Konsolide Bütçe Harcamaları
KKDF	Kırsal Kalkınmayı Destekleme Fonu
ÜDE	Üretici Destek Eşdeğeri
ÜDO	Üretici Destek Oranı
ÜDT	Üretici Destek Tahmini
PPBS	Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi
SAPARD	Special Accession Program for Agriculture
SEB	Sıfır Esaslı Bütçeleme
TDE	Tüketici Destek Eşdeğeri
TDO	Tüketici Destek Oranı
TDT	Toplam Destek Tahmini
TKK	Tarım Kredi Kooperatifleri
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TRUP	Tarımsal Reform Uygulaması
TSKB	Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TÜDT	Tüketici Destek Tahmini
TÜGEM:	Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 1: Gayri Safi Milli Hasıla'nın Sektörel Dağılımı(1923)	8
Şekil 2: Gayri Safi Milli Hasıla'nın Sektörel Dağılımı (1997)	9
Şekil 3: Tarım Ürünlerinde Taban Fiyat Uygulaması	27
Şekil 4: Laffer Eğrisi	145

TABLolar LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1: Tarım Sektörünün GSMH İçindeki Yeri	10
Tablo 2: Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (1923-1980)	11
Tablo 3: Sektörlerin GSMH İçindeki Payı (1990-2005)	12
Tablo 4: Türkiye’de Tarım Sektöründeki İstihdamın Toplam İstihdamdaki Payı	14
Tablo 5: İstihdam ve Eğitim	15
Tablo 6: İhracatın Sektörler İtibariyle Dağılımı	17
Tablo 7: İthalatın Sektörler İtibariyle Dağılımı	20
Tablo 8: OECD Üyesi Çeşitli Ülkeler İle İlgili 2004 Yılına Ait Veriler	21
Tablo 9: Milli Gelirlerin Karşılaştırılması	25
Tablo 10: Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri (2001-2003)	32
Tablo 11: Ziraat Bankası Tarımsal Kredi Faiz Oranları	36
Tablo 12: Tarımsal Girdilerin Sübvansiyonu Amacıyla Yapılan Ödemeler (1990-2002)	41
Tablo 13: Ulusal Tarım Politikasının Amaçları	46
Tablo 14: GSMH Sektör Payları(1923-1945)	50
Tablo 15: GSMH Sektör Payları(1946-1959)	51
Tablo 16: GSMH Sektör Payları(1962-1980)	52
Tablo 17: Tarımsal Politika Amaçları	54
Tablo 18: GSMH Sektör Payları(1980-1990)	55
Tablo 19: Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Fiyat Destekleri	60
Tablo 20: 2003 Yılı Tütün Ekilen İllere İlişkin Başvuru Durumu	62
Tablo 21: Çeşitli Ürünler İtibariyle Toplam Üretim Masrafları İçinde Motorin Masraflarının Oranı	63
Tablo 22: Girdi Desteği Ödemeleri	64
Tablo 23: Tarım’da Genel Kamu Hizmetleri	67
Tablo 24: Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler (1995-2003)	71
Tablo 25: Doğrudan Gelir Desteği Sistemi (2001-2004)	79
Tablo 26: Türkiye’de DGD’ne Yönelik Yapısal Düzenlemeler	81
Tablo 27: Türkiye ve AB'deki Bazı Göstergelerin Karşılaştırılması (2001)	118
Tablo 28: Çiftçiye ve Tarıma Transferler (1986-2003)	119
Tablo 29: Üretici Destek Tahmini (1986-1999)	120

Tablo 30: Çiftçiye ve Tarıma Transfer Göstergeleri (1986-2003)	121
Tablo 31: Türkiye’de Tarıma Yapılan Toplam Transferlerin Kaynakları	123
Tablo 32: Analitik Bütçe İçerisinde İdari(Kurumsal) Sınıflandırma	136
Tablo 33: Analitik Bütçe İşlevsel(Fonksiyonel) Sınıflandırma	137
Tablo 34: Bütçenin Gelir-Gider ve Açık Kalemleri (1923-1962)	151
Tablo 35: Konsolide Bütçe’nin GSMH’daki Yeri (1963-1987)	153
Tablo 36: Konsolide Bütçe Gelir- Giderlerinin GSMH İçindeki Payı	159
Tablo37: 1979-2003 Yılları Arasında Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcama ve Gelir Esnekliklerinde 5’er Yıllık Değişim (%)	160
Tablo 38: Konsolide Bütçe Harcamalarından Tarımsal Desteklemelere Yapılan Ödemeler	168
Tablo 39: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (1993-2002)	170-171
Tablo 40: Tarıma Yapılan Transferler(1990-2005)	173
Tablo 41: 2005 Destekleme Programı ve Bütçe Ödeneklerinin Dağılımı	175
Tablo 42: Tarımsal Destekleme Araçlarının Bütçedeki Payları	177
Tablo 43: Yıllar İtibariyle Yatırım Teşvik Harcamalarının Sektörel Dağılımı	178
Tablo 44: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Bütçesi (1990-2006)	179
Tablo 45: Konsolide Bütçeden KİT’lere Yapılan Transferler(1995-2004)	181
Tablo 46: AB ve Türk Tarımın Karşılaştırılması (2004)	183

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerin iktisadi kalkınmalarını gerçekleştirmeleri için tarım, sanayi, ve hizmetler sektörlerini bir bütünlük içinde geliştirmeleri gerekmektedir. Gelişmiş ülkeler daha çok sanayi, hizmetler sektörlerine önem verirken, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik gelişme yolunda ilk planda tarım sektörüne ağırlık verildikleri görülmektedir. Günümüzde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin problemleri arasında; işsizlik, enflasyon, deflasyon, dış ticaret açıkları, bütçe açıkları, ödemeler dengesi açıkları gibi problemler yer almaktadır. Bu problemlerin çözümünde ekonomi ve maliye politikalarının uyum içinde olması gerekmektedir. Bu uyumu sağlamak da hükümetlerin temel görevleri arasındadır. Hükümetler de, mevcut kaynaklar dikkate alarak belirlenen amaçlara ulaşmaya çalışmaktadırlar. Hükümetler uygulayacakları politikalar için gerekli kaynakları bütçelerden sağlamaktadırlar.

Gelişme yolunda önemli mesafeler almış olan ülkemizde, tarımın ülke ekonomisi içinde önemli bir yere sahip olduğu bilinmektedir. Türkiye’de tarım sektörünün önemli olduğu bilinmekle birlikte, sektöre gereken özen gösterilmemektedir. Toplam istihdamın %35’ne sahip olan tarım sektörünün göz ardı edilmesi ciddi problemlere yol açmaktadır. Bu problemlerin başında da işsizlik gelmektedir.

Tarım sektörünün gelişmesi sadece ekonominin gelişmesi için gerekli değildir. Sektör, öncelikle bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için en önemli ihtiyaçlarından biri olan gıda ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Ülkeler birinci sırada tarım sektörünü temel ihtiyaçları karşılayan sektör olarak değerlendirip, sonra ekonomiye gelir sağlayan bir araç olarak görmelidirler. Tarım sektörü bireylerin gıda ihtiyaçlarını karşıladıktan sonra ekonomide istihdam yaratma ve kalkınmaya yardımcı olma konusunda devreye girmelidir. Tüm bu beklentilerin gerçekleşmesi için elbette sektörün mali açıdan desteklenmesi lazımdır. Bir sektöre yeterli miktarda kaynak tahsis edilmezse o sektörle ilgili beklentiler gerçekleşemez. Bu nedenle tarım sektörüne devlet bütçesinden uygun kaynaklar ayrılmalıdır. Amaçların gerçekleşmesi için gerekli kaynak miktarından az miktarlarda kaynağı tarım sektörüne aktarırsak istenilen sonuçlara ulaşamayız.

Bilindiği gibi, ekonomide kaynaklar kıt ve ihtiyaçlar sınırsız. Bu bilenen gerçek, ülkenin gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke statüsüne göre değişmemektedir. Bu nedenle tarım sektörüne aktarılan kaynakların etkin bir şekilde kullanılması için bütçe politikaları yardımcı olmaktadır. Bütçe ile tarım sektörüne ayrılan kaynaklar ve bunların etkinliği hakkında bilgi sahibi olabiliriz. Kaynakların etkin kullanımında mali disipline önem verilmelidir. Harcanacak kaynakların bütçe uygulamasından sonra nerelerde harcandığı bütçeler ile sistemli olarak takip edilebilmelidir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde tarım sektörünün önemi ve özellikleri açıklanacaktır. Tarım sektörünün ekonomide yeri ve bu amaçla devletin yaptığı müdahaleler açıklanmaya çalışılacaktır. Yıllar itibariyle devletin yaptığı müdahalelerde yaşanan gelişmeler tartışılacaktır.

İkinci bölümde, Türkiye’de uygulanan tarım politikaları incelenecektir. Geçmişten günümüze uygulanan tarım politikalarında yaşanan gelişmeler açıklanmaya çalışılacaktır. Öncelikle 1923-1990 yılları arasındaki gelişmeler daha sonra 1990 yılı sonrası gelişmeler ele alınacaktır. Bu bölümde özellikle 2000 sonrası uygulamaya geçirilen Doğrudan Gelir Desteği sistemi üzerinde açıklamalar sürdürülecektir. Diğer ülkelerde bu sistemin uygulanması ile ilgili karşılaştırmalar bu bölümde yapılacaktır.

Son bölümde ise, 1990 sonrası uygulanan tarım politikalarının bütçe politikalarına etkileri konusu ele alınacaktır. Bu bölümde öncelikle uyguladığımız bütçe politikaları açıklanacaktır. Daha sonra ülkemizde uygulanan tarım politikalarının bütçeye etkileri değerlendirilecektir. Bu bölümün sonucu olarak tarım politikaları ve bütçe politikaları konusunda yapılması gerekenler açıklanmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARIM SEKTÖRÜ VE TARIM SEKTÖRÜNDE UYGULANAN KAMU MALİ POLİTİKALARI

Çalışmamızın bu bölümünde tarım sektörünün tanımı ve sektörden yerine getirilmesi beklenenler anlatılmaya çalışılacaktır. Tarım sektörünün ülkeye yaptığı ekonomik katkının değil de, bireylerin temel gereksinimleri olan, gıda ihtiyaçlarını karşılama fonksiyonu üzerinde durulacaktır. Sektörden beklenenlerin yerine getirilmesi için gerekli devlet müdahalelerinin neler olduğu ve bu müdahalelerin yıllar itibariyle değişimi tartışılacaktır. Bu açıklamalar sonucunda, devletin tarım sektörüne yaptığı müdahalelerin Türkiye açısından uygun olanı tespit edilmiş olacaktır.

1.1. TARIM SEKTÖRÜ VE ÖNEMİ

İnsanlar yaradılışları gereği birlikte yaşamak isterler. Bu birliktelikleri gereği ve yaşamlarını sürdürebilmeleri içinde gıda tüketmeleri gerekmektedir. İnsanlar böyle bir yaşama ancak yerleşik hayata geçişle kavuşmuşlardır. Bu yaşam biçimi ve hayatlarını sürdürmeleri için gerekli gıdayı üretmeleri Sanayi Devrimine kadar devam etmiştir. Bu sektörün önemi sadece kişilerin gıda ihtiyaçlarına karşılama değil, bu fonksiyonunun yanında gelir sağlamak, ülkedeki çalışabilir nüfusa istihdam yaratmak gibi katkıları vardır.

1.1.1. Tarım Sektörünün Tanımı ve Özellikler

1.1.1.1. Tarım Sektörünün Tanımı

Osmanlıdan günümüze insan ihtiyaçlarına baktığımızda sürekli bir gelişim ve farklılıklar gözlenmektedir. Bunların karşılanmasına yönelik de iktisadi faaliyetler oluşmaktadır. Bu faaliyetleri yerine getirecek sektörler ihtiyaç vardır. Oluşacak bu sektörler ülkenin ekonomik analizini ve ekonomi politikaların uygulanmasını

kolaylaştıracaktır. Ülke içinde var olan sektörlere baktığımızda bu sektörler; tarım, sanayi ve hizmetler gibi bölümlere ayrılmaktadır. Çalışmamız da bu sektörlerden tarım sektörü üzerinde durulacaktır.

Tarım sektörünü dar ve geniş anlamda tanımlayabiliriz. Dar anlamda tarım; arazide ekim, dikim, bakım ve yetiştirme yollarıyla bitki, hayvan ve hayvansal ürünler üretilmesi veya bunların üreticileri tarafından işlenip değerlendirilmesi faaliyetleridir. Geniş anlamda tarım ise; bitkisel ve hayvansal ürünler üretiminin yanında, bu ürünlerin yetiştiricileri tarafından işlenmesi, ormancılık ve balıkçılık faaliyetleri, tarımsal ürünlerin yetiştiricileri tarafından taşınması ve saklanması mağazalara devredilmeden üreticileri tarafından satılması faaliyetleri ile tarım alet ve makinelerinin diğer tarım üreticilerinin üretimle ilgili faaliyetlerinde bir bedel karşılığı kullanılmasını kapsamaktadır.¹

Tanımlar da anlaşılacağı gibi, geniş anlamda tarım tanımı içine hayvancılık ve ormancılık da girmektedir. Türkiye Ekonomisi'nde en geniş yere sahip olan ve en çok üzerinde durulan tarımdır. Bu konuda gerekli açıklamalar sayısal verilerle birlik de tarım sektörünün ülke ekonomisi içindeki yeri başlığı altında açıklanacaktır.

1.1.1.2. Tarım Sektörünün Özellikleri

Tarım sektörü ekonomik, sosyal ve teknik yönleriyle diğer sektörlerden farklı özellikleri olan ve vazgeçilmez öneme sahip bir sektördür. Bu sektör üretime ilişkin kaynakları kendi içinde değerlendirir ve diğer sektörler için kaynak oluşturur. Bu nedendir ki; dünya ekonomisinde tarımsal üretim ve dış ticaretinde söz sahibi olan ülkeler bu sektörü diğer sektörlerden ayırarak, sektöre özenli müdahaleler de bulunmaktadır. Bu anlamda tarım sektörünü diğer sektörlerden ayıran bir takım özellikler söz konusudur. Bu özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

¹ Rıdvan Karluk; **Türkiye Ekonomisi**, Beta Basımevi, Bursa, 2002, s.173.

- Tarımsal üretimde doğal kaynakların sınırlı olması. Bu bakımdan toprağın sınırlı olması da, emek ve sermayenin artırılması koşuluyla bile üretimin arttırılamayacağını bize göstermektedir.

- Üretim ve pazarlama da risk ve belirsizliğin olması. Özellikle bazı ürünlerin mevsim şartlarına göre gelişimini sağlaması üretim açısından büyük riskler oluşturmaktadır. Örneğin, buğday ayçiçek, karpuz gibi tarım ürünleri için gerekli su kaynaklarının olmaması, bu ürünlerin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir. Tarım için gerekli su kaynakları da yağmurlar ile sağlanmaktadır. Diğer taraftan pazarlama tekniklerinin oluşmamış olması da üretilen ürünlerin ucuza satılması sonucunu doğurmaktadır.

- Üretimi yıllık yapılan tarımsal ürünlerin, fiyatlarında görülen devresel dalgalanmalar, üreticilerin bir sonraki yıl fiyatlarını tahmin etmelerini zorlaştırmaktadır. Cobweb Teoremi ile açıklanan bu olay, üreticilerin üretim kararlarını almada cari yıl fiyatı yerine, bir önceki dönem fiyatına bağlı olarak verilmesi nedeniyle oluşmaktadır.²

- Tarım ürünlerinin sanayi ürünleri ile değişim haddi, tarım ürünleri aleyhine gelişmektedir. Tarım ürünlerinin fiyatları düşme eğilimi gösterirken, üreticilerin almaları gereken hammadde ve diğer endüstriyel makine ve teçhizatların fiyatları artmaktadır. Bu durumda üreticinin yaşam standardının, şehirlerdeki benzerlerinin düzeyinde kalması için, çoğunlukla üretimdeki artışla ve verimlilikteki artışla sağlanması gerekmektedir.

- Tarım ürünlerinin bir defalık kullanılabilmesine karşın örneğin sanayi ürünlerinin kullanımı sürekli dir. Bir buzdolabı veya otomobil aşınma payları olmalarına rağmen uzun yıllar kullanılabilir.

² Füsun Yenilmez, Naci Bayraç; “Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası”, Erişim:[http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=606], (02.05.2005).

- Tarım sektöründe özel mülkiyet ve aile işletmelerinin yoğun olması büyük işletme tiplerinin doğmasına imkân vermemekte bu da miras paylaşımı ile küçülecek tarım topraklarından elde edilecek gelirin iyice azalmasına sebebiyet vermektedir.

- Tarımsal ürünlerin depolanması ve bunların korunması için mali yük gerekli olduğundan çiftçiler depolama yapmadan ürün elde edilir edilmez satılmaktadır. Bunun sonucunda da ürünler düşük fiyatla satılmakta bu da çiftçi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

1.1.2. Tarım Sektöründen Yerine Getirmesi Beklenen Fonksiyonlar

Tarım sektörünün ekonomideki öncelikli yerinin, gelir sağlamanın dışında bu sektörden yerine getirilmesi beklenen fonksiyonlardan kaynaklanmaktadır. Yerine getirdiği bu fonksiyonlarının en önemlisi elbette ki, insanların beslenme için ihtiyaç duydukları gıda maddelerini sağlamaktır. Bu temel işlevinin dışında; ülke ekonomisine istihdam sağlamak, kalkınmaya yardımcı olmak, diğer sektörlerle hammadde sağlamaktır.

1.1.2.1. İnsanların Gıda İhtiyaçlarını Karşılama

Tarımın ilk ve en önde gelen fonksiyonu, vatandaşların temel ihtiyaç maddesi olan gıda ürünlerini karşılamaktır. Tarımsal anlamda ilk faaliyetlerin başladığı zamanlardan beri tarım sektörünün bu fonksiyonu devam etmektedir. Bu anlamda da tarım sektörü hem stratejik hem de evrensel öneme sahiptir. Dünyada hiçbir ülke beslenme açısından bir başka ülkeye bağımlı kalmak istememektedir.³ Ülke ekonomisi içinde tarım sektöründe yer alan çiftçilerin üretimine baktığımızda tüketeceklerinden çok daha fazla üretim yapmaktadırlar. Böylece hem kendi ihtiyaçlarını karşılamakta, hem de diğer vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayabilmektedirler.

³ Ayşe Öztuna; “1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Politikalarının Türk Tarım Sektörüne Etkileri”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 120, Eylül- Aralık 1995, s.27.

Nüfusunun % 7'si tarım sektöründe faaliyette bulunan yüksek gelirli ülkelerde bir tarımcı ailesi kendisine ilave olarak ayrıca elli kişiyi doyuracak kadar tarımsal ürün üretmeyi başarırken, nüfusunun %60'ı tarım sektöründe faaliyette bulunan gelişmekte olan ülkelerde, bir çiftçi ailesi kendisine ilave olarak ancak tarım dışında faaliyette bulunan iki kişiyi besleyebilecek kadar tarımsal ürün üretebilmektedir.⁴ Ülkeler arasındaki verimlilik artışı karşılaştırıldığında gelişmekte olan ülkelerde son yıllardaki verimlilik artışı sağlanmış olsa da, günümüzde tarım kesimi tarım dışı kesimin gıda ihtiyacını yeterli ölçüde karşılayamamaktadır.

1.1.2.2. Sanayi Sektörüne Hammadde Sağlamak

Tarım sektörü temel fonksiyonu olan kişilerin gıda ihtiyaçlarını karşılamının yanında hizmetler sektörüne mal, sanayi sektörüne de hammadde sağlamaktadır. Sanayi devrimi öncesi gelişmeye baktığımızda, tarımsal ürünler beslenme amacı dışında el işlerinde, giyim ve temizlik gibi alanlarda kullanılıyordu. Sanayi devriminden sonra tarıma dayalı endüstrilerinde gelişmesiyle endüstriyel hammadde üretimine yönelik tarımsal mallara olan talepte büyük miktarlarda artışlar ortaya çıkmıştır. Bu anlamda da pamuk, kauçuk, yün, sabun üretiminde artışlar gözlenmiştir. Bu artışlarla birlikte ilerleyen zamanlarda bu mallar yerine ikame edilen mallar üretilmiştir. Örneğin; sabun yerine sentetik deterjan, pamuk yerine sentetik lifler üretilmiştir. Tarım sektörünün işlevine diğer bir açıdan bakarsak, tarım üreticileri pamuk ürettiklerinde çok kazanmazken, bunu hammadde olarak kullanan tekstil sektörü çok iyi gelirler elde etmektedir. Aynı durum patates üreticileri için de geçerlidir. Patates üreticileri çoğu zaman maliyetinin altında ürünlerini satarken, patates kullanılarak cips üreten firmalar yüksek gelirler elde etmektedirler. Yani bir taraf kar sağlarken, diğer taraf zarar elde edebilmektedir.

Konuyu diğer yönüyle ele alırsak, tarım sektörü sanayi sektörüne hammadde sağlarken, sanayi sektörü de tarım sektörü için alet ve makine gibi sanayi malları üretmektedir. Aslında bu noktada her iki sektör birbirini tamamlamaktadır. Öncelikle

⁴ Zeynel Dinler; **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, İzmir, 1996, s.35.

sanayi sektörü tarım ile ilgili araç, gereci sağlayacak daha sonra tarım sektörü de sanayi sektörüne hammadde üretecektir.

1.1.2.3. Ülke Ekonomisinin Kalkınmasına Yardımcı Olmak

Az gelişmiş ülkelerin kalkınmaları konusunda geliştirilen teorileri başında, “Üç Sektör Kuramı” gelmektedir. Bu teori, az gelişmişliği yapısalcı teori ile açıklayan C.Clark ve S.Kuznets tarafından ileri sürülmüştür. Ekonomide tarım, sanayi ve hizmetler olmak üzere üç sektör vardır. Bu sektörler içinde, kalkınma sürecinin yapısal değişim için de üç şekilde gerçekleştiğini savunmaktadırlar. Bunlar;⁵

- Milli gelir içinde tarımın payı azalmakta, sanayi ve hizmetlerin payı artmaktadır.
- Tarımın aktif nüfus içindeki payı azalırken sanayi ve hizmetlerin payı artmaktadır.
- İmalat sanayi içinde tüketim malı üreten alt sektörlerin payı azalırken, ara malı ve yatırım malı üreten alt sektörlerin payı artmaktadır.

Bu teorinin sonucuna bakarsak, az gelişmiş ülkelerin kalkınmalarının ilk aşamasında tarım gerekli iken, ilerleyen aşamalarda sanayi ve hizmetler sektörünün önem kazandığını görmekteyiz. Özellikle günümüz bilgi toplumu ve küreselleşme hareketleri ile birlikte hizmetler sektörü ön plana çıkmıştır. Bu nedenle de ekonominin büyümesi, hizmetler sektöründe çalışan aktif nüfusun artışına bağlanmıştır.

Ekonomik kalkınmada tarımın rolü ülkenin gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Az gelişmiş ülkelerde tarım hâkim sektör konumundadır. Ekonomik kalkınmayı başlatmak için gerekli altyapının hazırlanarak, ülkedeki bölgesel piyasaların ulusal piyasalara açılması gereklidir. Bu temel altyapıların öncelikle

⁵ Cengiz Yavilioğlu; “Geri Kalmışlık Olgusu ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri”, **C:Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt3, Sayı2, 2002, 52.

yapılabilmesi için gerekli finansmanın sağlanacağı sektör, nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörüdür.⁶

Tarım toplumunun hakim olduğu geçmiş dönemlere baktığımızda, sanayi devrimin başlayabilmesi için tarım ile sanayi sektörleri arasında bir ilişkinin kurulması gerekmektedir. Bu iki sektör arasındaki etkileşim ile ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi için gerekli olan kaynaklar toplanacaktır. Yani tarımdan elde edilen gelirlerin sanayi sektörünün gelişmesi için harcanması gerekmektedir. Böylece ekonomik gelişmede sağlanabilecektir.

Tarım sektöründen sağlanacak bu gelir ancak vergileme yolu ile alınabilecektir. Geçmişte bunun örneklerine bakarsak, Fransa’da eski rejim dönemindeki emek, Japonya’daki arazi vergisi ve başta Sovyet Rusya ile Çin Halk Cumhuriyeti olmak üzere, sosyalist sistemi uygulayan ülkelerde tarım kesiminin vergilendirildiğini görebiliriz. Ülkemizdeki duruma baktığımızda, Osmanlı döneminde aşar, agnam ve arazi vergileri, Cumhuriyet dönemi sonrası ise “tarımsal gelir vergisi” ile “arazi vergisi” ni görmekteyiz. Bu vergilerin toplam kamu gelirleri içindeki payına baktığımızda 1924–1990 dönemi arasında sürekli azalan bir seyir izlediğini görmekteyiz. Bu nedenle tarım sektöründen elde edilecek gelirler ile sanayi sektöründe gelişme sağlanması çok zor görülmektedir.

1.1.3. Tarım Sektörünün Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri

Tarım yıllardır ülkemiz insanının gıda güvenliğini sağlamış, nüfusun yarısından çoğunun geçimini temin etmiş, ayrıca ucuz hammadde üreterek sanayimizin gelişmesine katkıda bulunmuş bir sektördür.⁷ Sanayi ve hizmetler sektörünün gelişimi ile birlikte de tarım sektörünün ülke ekonomisi içindeki yeri görece olarak azalmıştır.

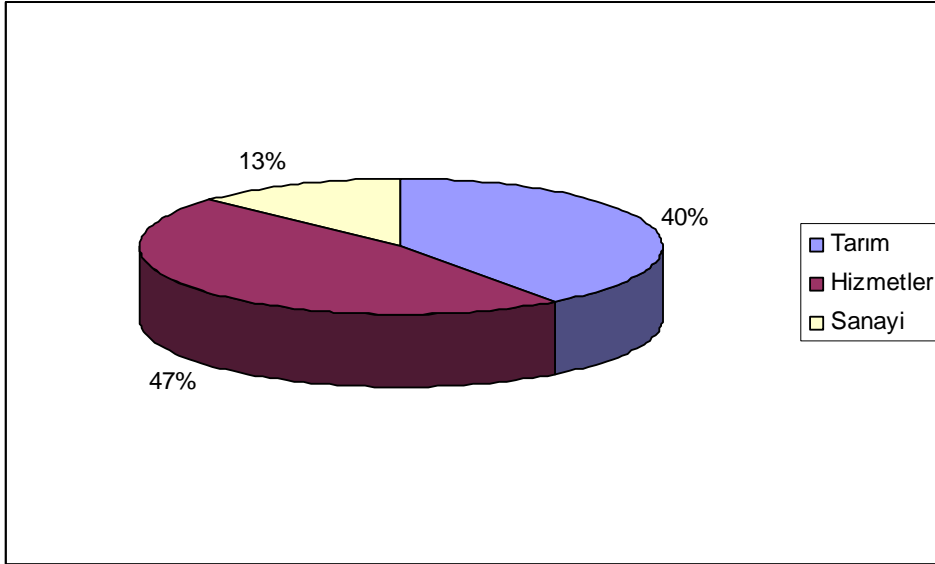
⁶ Füsun Yenilmez, Naci Bayraç; “Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası”, Erişim:[http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=606],(02.05.2005).

⁷Ünal Evcim; “Türkiye Tarıma Ne Verdi, Karşılığında Ne Kazandı”, Erişim:[http://www.trakmak.com.tr/nhnsobbet/nov2003/index.asp?Subject=10_11_tarim_yatirimlar_i],(25.06.2005).

1.1.3.1. Tarım Sektörünün GSMH'ya Katkısı

Tarım ve hizmetler sektörlerinin GSMH içindeki payları 1923'den 1960'a kadar birbirine çok yakın seyretmiş, aynı dönemde sanayi sektörünün GSMH içindeki payı ise diğer iki sektörün çok altında gerçekleşmiştir. Şekil 1'de 1923 yılında tarım sektörünün GSMH içindeki payı %39.6, sanayi sektörünün payı %13.2, hizmetler sektörünün ise %47.2 olarak gerçekleştiği görülmektedir. 1958'den sonra tarım sektörünün payı azalırken, hizmetler sektörünün payı artmaya başlamıştır.

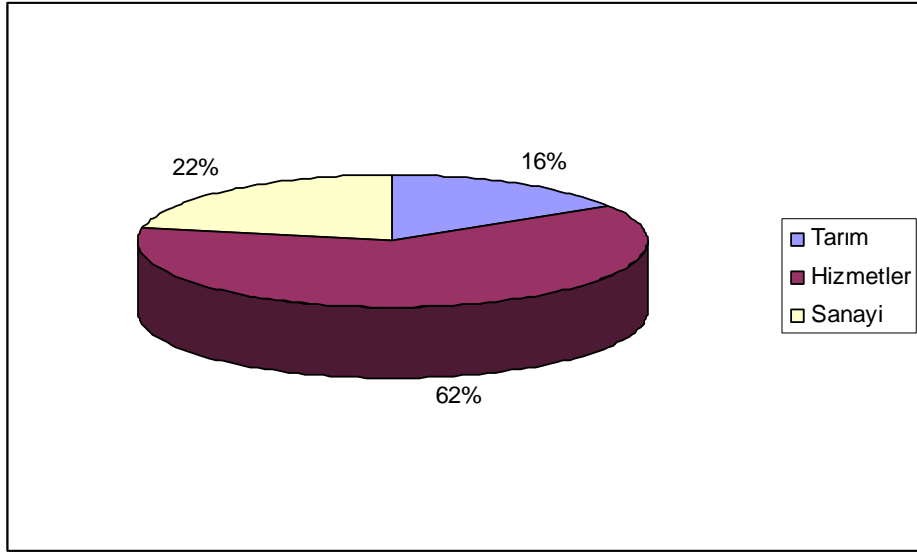
Şekil 1: Gayri Safi Milli Hâsılannın Sektörel Dağılımı(1923)



Kaynak: H.Avni Özcan; "Dünden Bugüne Dış Ticaretimizdeki Gelişmeler", Erişim:[<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim98/dnbgdistic.htm>],(28.07.2005).

Bu arada sanayinin payı da yükseliş trendine girmiştir. 1972 yılının sonlarında sanayi sektörünün payı tarım sektörünün payını yakalamıştır. Şekil 2'de 1997 yılında tarım sektörünün GSMH içindeki payı % 15.8, sanayi sektörünün payı % 21.9, hizmetler sektörünün ise % 62.4 olarak gerçekleşmiştir. İki dönem karşılaştırılmasında görülüyor ki, tarımın GSMH içindeki payı azalmakta, sanayi ve hizmetler sektörünün payı da artmaktadır. GSMH içinde hizmetler sektörünün payının diğer sektörlere oranla yüksek olmasının nedeni, küreselleşme ile bilginin, nitelikli emeğin ön plana çıkmasıdır.

Şekil 2: Gayri Safi Milli Hâsılanın Sektörel Dağılımı(1997)



Kaynak: H.Avni Özcan; “Dünden Bugüne Dış Ticaretimizdeki Gelişmeler”, Erişim:[<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim98/dnbgdistic.htm>],(28.07.2005).

1980 sonrası piyasa ekonomisine geçişle birlikte ülkemizin ana hedefi dünya ekonomisi ile bütünleşmek ve sanayileşmek olmuştur. Bu tarihlerde tarım sektörünün GSMH içindeki payı yaklaşık olarak %20’dir. Bu oranlar 1990 yılında %17.5’ye 2000 yılında %14.4’ e düşmüştür. 2003 yılında ise %14.8 olmuştur. Tablo 1’de 1990–2003 dönemi için gelişmeler ele alınmıştır. Tablo da görüldüğü gibi, 1985 yılı sonrasında tarım sektörünün GSMH içindeki payı azalmıştır. 1990 yılı sonrası dış ekonomiye açılma çabaları ile gerçekleştirilen uygulamalar ile de tarımın payının azaldığını görmekteyiz. 2004 yılın da tarım sektörünün GSMH içindeki payı %11.7 ve 2005 yılın da %11.5 olarak gerçekleşmiştir.⁸

⁸Erişim:[http://www.yenimeram.com.tr/Arsiv/index.php?option=com_content&task=view&id=719&Itemid=1], (28.08.2005).

Tablo 1: Tarım Sektörünün GSMH İçindeki Yeri

YILLAR	GSMH (Milyar TL)	Tarım (Milyar TL)	Tarım GSMH (%Payı)
1980	5.303	1.368	19.8
1985	35.350	6.911	20.2
1990	397.178	68.692.	17.5
1991	634.393	96.074	15.2
1992	1.103.605	163.827	15.0
1993	1.997.323	305.525	15.4
1994	3.887.903	598.169	15.5
1995	7.854.887	1.218.178	15.7
1996	14.978.067	2.489.774	16.9
1997	29.393.262	4.170.001	14.5
1998	53.518.332	9.113.454	17.0
1999	78.282.967	11.851.055	14.4
2000	125.596.129	17.540.631	14.4
2001	176.483.953	21.521.043	12.2
2002	275.032.366	32.114.870	11.7
2003	356.680.888	42.126.246	11.8

Kaynak:Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/5/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=uretim/istatistikler&fl=bazitarimsal/milligelir.htm>],[<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/4343688.asp>],[<http://www.treasury.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/1-2A.xls>],(15.01.2006).

Tablo 1’de Tarımın GSMH içindeki payının, 1990’lı yılların başında yüksek olduğu görülmektedir. Ancak 1994 yılı ile birlikte GSMH içinde tarım sektörünün payının azaldığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında 1994 krizi sonrası alınan 5 Nisan kararları yer almaktadır. Bu kararlar çerçevesinde kısa ve uzun vadeli planlamalar yapılmış, kısa ve uzun vadeli önlemler alınmaya çalışılmıştır. Konjonktürel kararlar kamu maliyesini disipline etmeye yönelik, harcamaları azaltıcı, gelirleri artırıcı önlemler, döviz kuru, para, ücret ve fiyat politikaları ile Merkez Bankası, sermaye piyasası ve bankacılık sektörü ile ilgili önlemlerden oluşmaktadır. Yapısal önlemler ise ihracatı artırmaya yönelik önlemler, tarım destekleme politikaları, özelleştirme, sosyal güvenlik reformu ve KİT’lere yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır.⁹

Aynı durum 2000–2001 krizleri ve özellikle de 2001 krizi sonrası da gözlenmektedir. Tüm bu gerilemelere rağmen bugün ülkemiz ekonomisinde tarımın

⁹ Sema Bahçeci, “Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, Temmuz 1997, s.95-96.

payı diğer gelişmiş ülkelere oranla çok daha yüksektir. Bu oran örneğin 2001 yılın da ülkemizde %10 iken, Avrupa Birliği ülkelerinde %1,9'dır.¹⁰ Ülkemizde tarım sektörünün GSMH içindeki payı 2004 yılında % 11.2'dir.

Tablo 2: Sektörlerin GSMH İçindeki Payları(%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmet
1923	43.1	10.6	46.3
1930	46.8	10.0	43.2
1940	44.8	14.6	40.6
1950	40.9	13.1	45.9
1960	37.5	15.7	46.8
1970	31.2	18.5	50.2
1980	24.8	22.0	53.1

Kaynak: Erişim: [http://www.hazine.gov.tr/genel_degerlendirme.htm],(08.08.2005).

Cumhuriyetin ilk yıllarından beri ekonomik yapılanmanın temel taşı oluşturan ve halkımızın büyük bir bölümünün geçimini sağladığı Tarım Sektörünün makroekonomik dengeler üzerinde olumsuz bir etkisi olmaksızın etkin bir biçimde desteklenmesi büyük önem arz etmektedir. Ancak, fiyat garantisi ile destekleme alımları, girdi desteği ve kredi desteği uygulamalarının temel amaçları dışına çıkması bazı önemli sorunlar doğurmuş ve bu politikalar sonucunda kamu finansmanı üzerinde büyük bir mali yük ortaya çıkmıştır.¹¹

Tablo 2'den izlenebileceği gibi, 1950 yılına kadar tarım ve hizmetler sektörünün GSMH içindeki payları benzer seyir izlemektedir. Özellikle 1970 yılı sonrası tarım sektörünün GSMH içindeki payının azaldığı ve sanayi sektörünün payının arttığını görebilmekteyiz. 1980 istikrar kararlarının etkisiyle hizmet sektörünün payı artmış, diğer sektörlerin payı azalmıştır.

¹⁰ Tayfun Çağlayan, "Tarımın Ülke Ekonomisindeki Yeri ve Önemi", Tarımsal Ekonomi ve Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2001, s. 305.

¹¹ Erişim: [http://www.hazine.gov.tr/genel_degerlendirme.htm],(08.08.2005).

Tablo 3: Sektörlerin GSMH İçindeki Payı(%)

Sektörler	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tarım	17.3	15.5	14.0	12.2	11.7	11.8	11.3	10.3
Sanayi	25.3	26.0	23.1	26.0	25.5	24.9	25.0	25.4
İnşaat	6.2	5.4	5.2	5.2	4.1	3.5	3.6	4.4
Ulaştır.Hab.	11.7	12.5	14.0	16.0	15.2	15.1	14.5	14.7
Ticaret	18.9	20.2	19.8	21.2	20.3	20.0	20.7	20.5
Mali Mües.	3.2	4.1	3.7	3.8	4.7	5.0	5.0	4.4

Kaynak:Erişim:[http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/IUretim/I_2_2.xls],(09.08.2005).

1990 yılı sonrası sektörlerin büyümeleri ve GSMH yaptıkları katkı tablo 3’de verilmiştir. Tablo 3 incelendiğinde, sanayi sektörünün GSMH’ya en fazla katkı sağladığı görülmektedir. Bu katkıyı sırasıyla, ulaştırma ve haberleşme sektörü, inşaat sektörü, ticaret sektörü izlemektedir. Sanayileşmenin önem kazanması ile birlikte tarım sektörünün payının azaldığını görmekteyiz. Aynı dönem itibariyle tarım sektöründeki istihdam ve ihracat rakamlarına baktığımızda diğer sektörlerde artışlar gözlenmekte, tarım sektöründe azalmalar yaşanmaktadır.

1.1.3.2. Tarım Sektörünün İstihdama Katkısı

Ekonomik gelişme süreci içinde tarım sektöründe istihdam eden nüfusa baktığımızda toplam nüfus içinde payının sürekli azaldığı görülmektedir. Bu durum planlı dönemin başladığı 1960’lı yıllarda açıkça ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de tarım önemli bir istihdam kaynağı iken, sanayileşmiş ülkelerde tarım sektörün istihdam yaratmadaki önemi giderek azalmaktadır. 1980’li yılların sonlarında tarım sektörünün toplam istihdam içindeki payı Avrupa Birliği ülkelerinde % 5’tir. ABD’de bu oran % 3.1, Japonya’da % 8.5, İngiltere’de % 2.6 ve komşumuz Yunanistan’da ise % 28’dir. Tarımsal işgücünün toplam işgücündeki payı, önemli bir toplumsal refah göstergesidir. 2000 yılında zengin ülkelerde bu oran ortalama %

5'lere inerken, Türkiye'de % 35'dir.¹² Bu genel değerlendirmenin ardından oransal değerlerden de Tablo 4'de görüldüğü gibi Türkiye'de tarım sektöründeki istihdamın toplam istihdamdaki payı dünya ortalamasının oldukça üzerindedir. Ülkemizde özellikle sanayileşme ile birlikte sektörlerde çalışanlar arası geçişler söz konusudur. Bu nedenle sanayileşme ile birlikte tarım sektöründen sanayi sektörüne istihdam edenler geçiş yapmışlardır. Bu noktada önemli olan sektörün ne kadar çok istihdam sağladığı değil, bu istihdamın ne kadar verimli çalıştığıdır. Yapılan faaliyetler açısından tarım sektörünü değerlendirdiğimizde, yapılan işler mevsimlik olduğu için, faaliyetlerin yoğun olmadığını ve bu nedenle tarım sektöründe de gizli işsizliğin söz konusu olduğu görülmektedir.

Tarım sektörü ile diğer sektörleri karşılaştırdığımızda, 2000 yılında toplam istihdam içinde sanayi sektörünün payının % 17.2, inşaat sektörünün payının % 6.3, hizmet sektörünün payının % 40.1 olduğu anlaşılmaktadır. Aynı yıl itibariyle tarım sektöründe çalışanların toplam istihdamdaki payı % 36.1'dir. 2005 yılında, toplam istihdam da sırasıyla tarım % 29.5, sanayi % 19.4, inşaat % 5.3 ve hizmetler % 45.8 orana sahiptir.¹³ Toplam istihdam içinde en büyük paya tarım ve hizmetler sektörünün sahip olduğunu görmekteyiz. Sanayi sektöründe düşük olmasının nedeni ise nitelikli işgücünün azlığıdır.

¹² Yurdal Şahin, **Ülkemizde Tarım Sektörünün Yeri, Önemi ve Sektöre İlişkin Teşvik Uygulamaları**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi, Ankara, Eylül 2002, s.2.

¹³ Erişim:[http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/III-Istihdam/III_7_1.xls],(28.08.2005).

Tablo 4:Türkiye’de Tarım Sektöründeki İstihdamın Toplam İstihdamdaki Payı

Yıllar	Toplam İstihdam (Bin Kişi)	Tarım Sektöründeki İstihdam(Bin Kişi)	Toplam İstihdamda Tarımın Payı (%)
1923	5.371	4.850	90.30
1930	6.372	5.605	87.96
1940	7.745	6.699	86.49
1950	9.363	7.939	84.79
1960	11.945	8.940	74.84
1970	13.768	8.835	64.17
1980	16.523	8.960	54.23
1985	17.547	8.837	50.36
1990	19.323	9.233	47.78
1995	20.394	9.538	46.77
1996	20.894	9.379	44.89
1997	20.505	8.584	41.86
1998	21.084	8.918	42.30
1999	21.391	9.152	42.78
2000	20.578	7.187	34.93
2001	21.524	8.089	37.58
2002	21.354	7.458	34.93
2003	20.970	7.185	34.26
2004*	21.791	7.400	34.0
2005*	22.046	6.493	33.2

Not: 1995 yılına kadar 12+yaş, 1995 yılından itibaren 15+yaş verilmiştir.¹⁴

Kaynak:*2004–2005 yılına ait veriler, Erişim:[http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/III-Istihdam/III_7_1.xls], (28.08.2005).

Bu nokta da tarım sektöründe ve diğer sektörlerdeki okuryazar durumuna bakmamız daha yararlı olacaktır. Tablo 5’ de görüldüğü üzere tarım sektöründe daha yoğun ilköğretim eğitimi almış kişiler istihdam etmektedir. Daha sonra sırasıyla okur-yazar olmayanlar, diplomasız okur-yazarlar, ortaokul eğitimi almışlar, lise dengi okul mezunları gelmektedir. En az istihdam edilenler de yüksek okul mezunlarıdır. İmalat ve sanayi sektöründe ise yoğun olarak ilköğretim eğitimi almış olanlarla lise ve dengi okul mezunları istihdam edilmektedir. Tarım sektöründe çalışan erkek ve bayan nüfusta okur- yazar duruma baktığımızda bayanların erkeklerden daha düşük seviyede olduğunu görmekteyiz. Özellikle kırsal kesimlerde bayanların okuma-yazma

¹⁴<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=\uretim\istatistikler&fl=basitarimsal/sivilistihdam.htm>, (Erişim Tarihi: 15.05.2005)

oranının düşük olması bu konuda çıkaracağımız sonuçlarda yol gösterici nitelik de olacaktır.

Tablo 5: İstihdam ve Eğitim (%)

Sektörler	Okur-yazar olmayan	Diplomasız okur-yazar	İlkokul	Orta ve Dengi	Lise ve Dengi	Yüksek Öğrenim	Toplam
Tarım	18.1	6.1	65.0	6.0	4.4	0.4	100
Erkek	8.5	6.5	69.7	8.0	6.7	0.6	100
Kadın	28.5	5.8	59.9	3.8	1.9	0.1	100
İmalat Sanayii	1.2	1.1	51.9	15.1	23.5	7.2	100
İnşaat	2.6	2.6	58.2	13.8	15.8	7.2	100
Ticaret ve Hizmet	1.4	1.1	34.2	13.9	28.2	21.3	100
Toplam	7.1	2.9	48.8	11.4	18.8	11.0	100

Kaynak:Erişim:[<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>], (28.12.2005).

Tarım sektöründe çalışan kişilerin yoğun olmasına karşın, eğitim düzeylerinin düşük olduğu ve çalışan nüfusun ilkökul eğitimi almış kişilerden oluştuğu Tablo 5’de anlaşılmaktadır. Kentte yaşayan nüfusun eğitime katılma oranının da yüksek olduğu Tablo 5’de izlenebilmektedir. Tablo 5 incelendiğinde de, kentte eğitime katılanların oranı arttıkça, tarım sektöründe çalışan nüfusun azaldığıdır. Bu gelişmelerin sonucunda tarımdaki nüfus giderek azalmıştır. Bu azalmanın nedenleri içinde, eğitim düzeylerindeki artış ve sanayi sektöründeki gelişmeler gösterilebilir.

Tarım sektöründe çalışan nüfusun fazla olması ile birlik de, çalışanların verimliliklerinin düşük olduğunu yukarıdaki açıklamalarımızda yer vermiştik. Bu konuda Karluk, “Türk tarımındaki işgücü verimliliği, sanayileşmiş ülkelere göre dört ile on dört kat daha azdır. Bu sebeple Türkiye’de, tarım sektöründe işgücü

verimliliğini artırıcı ve tarımsal nüfusun şehirlere göçünü önleyici acil tedbirleri, vakit geçirmeden yürürlüğe koymak gerekir” demiştir.¹⁵

1.1.3.3. Tarım Sektörünün Dış Ticaretteki Payı ve Önemi

Ülkelerin ekonomik büyüme ve kalkınmalarına baktığımızda, ülke dış ticareti için de, ülkelerin ihracattan elde ettikleri dövizleri görmekteyiz. Sektörlerin ülke ekonomisi içinde yerini saptama da kıstas olarak, bu sektörlerin toplam ihracat ve ithalattaki yerini ölçmek gerekmektedir. Bu konuda ekonomi politikaları uygulayanlar, ihracatı artıracak uygulamalara ağırlık vermektedirler. Bunun sonucunda yaratılacak dış ticaret fazlası ile ekonomi olumlu etkilenebilecektir.

1.1.3.3.1. İhracat İçinde Tarım Sektörünün Payı

Tarım ürünleri ihracatından ülkemiz önemli ölçüde gelir elde etmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de iç talep fazlası üretim ihraç edilmektedir. Türkiye, başta fındık olmak üzere, kuru incir, çekirdeksiz kuru üzüm, kuru kayısı, tütün, zeytinyağı, turunçgil, pamuk, bakliyat ve yaş meyve sebze ihracatında dünyada önde gelen ülkeler arasında yer almaktadır.¹⁶

Tablo 6’da 1996–2005 yılında sektörlerin yaptığı ihracat rakamları yer almaktadır. Sektörler itibariyle en çok ihracat sanayi sektöründe görülmektedir. Daha sonra ülke ekonomimiz için önemli bir sektör olan tarım sektörü gelmektedir. Tablo 6’daki verilerde özellikle 1999 yılı sonrası tarım sektöründe azalma olduğu görülmektedir. Bunun nedenleri arasında 2000 yılında yaşadığımız krizi gösterebiliriz. İhracatımıza ilişkin rakamlara baktığımızda ülke olarak verilen rakamların üzerinde ihracat potansiyeline sahip olduğumuz görülmektedir. Ancak biz ithalata yönelik politikalar uyguladığımız ve üretebilecek ürünleri üretmeyip, ithal ettiğimiz için mevcut rakamlarla ulaşılmaktayız.

¹⁵ Rıdvan Karluk; **Türkiye Ekonomisi**, Betaş Yayınları, İstanbul, 2002, s.192.

¹⁶ Ahmet Bayaner;“Üretim ve Ürün Desenindeki Gelişmeler”, **Tarımsal Ekonomi ve Araştırma Enstitüsü**, Ankara, 2000, s.311.

Tablo 6: İhracatın Sektörler İtibariyle Dağılımı

(Milyon Dolar)

YILLAR	SEKTÖRLER (ÜRÜN)				
	Tarım	Maden	Sanayi	Diğer	Toplam
1996	4.949	991	17.256	28	23.224
1997	5.470	992	19.769	30	26.261
1998	5.053	1.034	20.866	22	26.974
1999	4.442	1.078	21.023	45	26.587
2000	3.855	1.157	22.698	63	27.775
2001	4.349	1.236	25.661	89	31.334
2002	4.052	1.497	30.288	222	36.059
2003	5.257	2.011	39.594	391	47.253
2004	6.501	2.895	53.487	285	63.167
2005	8.212	4.525	59.901	484	73.122

Kaynak: Erişim:[<http://www.dtm.gov.tr/ead/SEKTOR/Sektor.htm>] ,(16.02.2006).

1963 yılından itibaren planlı dönemle birlikte tarım ürünlerinin ihracatına baktığımızda, toplam ihracat içindeki payı % 75–80 civarında iken, izleyen yıllarda bu oran giderek düşmüştür. Tarım ürünleri ihracatına, tarımsal sanayi ürünleri ihracatı da eklendiğinde, tarım sektörünün ülke dış ticaretine yani ekonomisine sağladığı pay oldukça artmaktadır.¹⁷ Tablo 6 incelendiğinde en çok ihracatın sanayi sektöründe yapıldığıdır. Daha sonra tarım sektörü ve madencilik sektörü gelmektedir. Burada devletin uyguladığı politikaların etkisi büyüktür. 1990 sonrası tarım sektörüne verilen önemin azalması ve sanayi sektörüne verilen önemin artması sonucu olumlu gelişmeler sanayi sektörü lehine olmuştur.

Bu konuda Türkiye ve Avrupa Birliğinin tarımını karşılaştırmamız gerekecektir. Bu karşılaştırma içinde, belirli göstergelere ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkelerin milli gelirleri ve nüfusu bu karşılaştırmalarda öncelikli kıstas olarak alınmalıdır. Türkiye'deki değerler ile Avrupa Birliği (AB)'ndeki ülkelerin ekonomik değerleri karşılaştırıldığında GSMH içindeki tarımın payının giderek azaldığı bir gerçektir. Tarım Türkiye ekonomisinin en önemli sektörlerinden biri olmaya devam

¹⁷ Karluk, a.g.e., s. 198.

etmektedir. 2003 yılında tarımın GSMH'ye katkısı % 11.8 olarak hesaplanmıştır. 1983'de tarımın payı % 21.4 ve 2001'de % 12.2 iken 2003 yılında % 11.8'e düşmüştür. Avrupa Birliği ülkelerinde bu oran 1962 yılında %11 iken, 2001 yılında %1.9'e düşmüştür. Avrupa Birliği ülkelerinde tarımın GSMH içinde en düşük paya sahip olduğu ülkeler İngiltere, Almanya, İsveç, Finlandiya'dır. Bu ülkelerde söz konusu oran % 0.5- % 0.8 arasındadır.¹⁸

AB ülkeleri ile yapılan ihracat ve ithalat rakamlarına bakarsak, 2003 yılında Türkiye ve AB arasındaki toplam tarımsal ticaret küçük bir artış göstermiştir. Türkiye'nin AB-15'e ihracatı 2002 yılındaki 1.995 milyon Avro'dan 2.036 milyon Avro'ya yükselirken, Topluluktan ithalatı 2002 yılındaki 965 milyon Avro'dan 1.027 milyon Avro'ya yükselmiştir. AB-15 ithalatının büyük bir kısmını yine meyve ve fındık (bu ürünler bir önceki yılda daha düşük miktarda olmasına karşın) oluştururken bu ürünleri sebze ve meyve hazırlıkları takip etmiştir. AB-15'in en önemli ihracat ürünleri ise tütün, hububat ve hayvansal ve bitkisel yağlardır.¹⁹ Genel bir değerlendirme yaptığımızda, AB ülkeleri ile Türkiye'nin tarım ithalatı ve ihracatını karşılaştırıldığında da 2001 yılında AB ülkelerinde ihracat tarımın payı % 7.5 iken Türkiye de % 7.8'dir. Tarımın ithalattaki payına baktığımızda AB ülkelerinde % 10.5 Türkiye de ise bu oran % 4.1'dir. 2003 yılına gelindiğinde bu rakamların azaldığını görmekteyiz. Ülkemiz birçok tarımsal ürünü kendi tarımsal alanlarında üretebileceği konumda iken dışarıdan ithal eder duruma gelmiştir. AB çerçevesinde uygulanan politikaların etkisini de bu yönde yadsımamak gerekir. Bu konuda yapılması gereken, dünyadaki üretim rekabetine uygun maliyet yapısı oluşturmaktır. Diğer önemli nokta, ihracat konusunda diğer ülkelerle yarışabilmemiz için, bütün şartların eşit olması gerekmektedir. Türkiye ile diğer ülkeler karşılaştırıldığında, tarımsal maliyetler, nüfus, tarımsal girdi, tarıma yapılan destekler bakımında eşit durumda olmadığımız bilinmektedir.

¹⁸Erişim:[http://www.tarim.gov.tr/arayuz/5/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm&curdir=\sanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/Ab_SonucRaporlari/tr.htm], (Erişim Tarihi: (25.12.2005).

¹⁹ Füsün Yenilmez, Naci Bayraç; "Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası" Erişim: [http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=606], (02.05.2005).

1.1.3.3.2. İthalat İçinde Tarım Sektörünün Payı

Serbest piyasa koşulları altında ülkemiz pek çok tarım ürününü ithal etmektedir. 1981’de pirinç ile başladığı tarım ürünleri ithalat eğilimine her yıl bir yenisini eklemiştir. Günümüzde Türkiye çok rahat yetiştirme olanağı olan tarım ürünlerini ithal eder duruma gelmiştir. Örneğin Türkiye mercimek üretiminde dünyanın en büyük üç üreticisinden biriyken şimdi ABD ve Kanada’dan ithal eder duruma gelmiştir. Buna benzer durum soya, nohut, fasulye, pamuk, tütün üretimi ve sayamadığımız birçok tarım ürünü içinde geçerli hale gelmiştir.²⁰ Bu gelişmelerin nedeni olarak, küreselleşme gayreti çerçevesinde ve Avrupa Birliği’ne uyum içinde uyguladığımız politikalar gösterilebilir.

Tablo 7’de verilen rakamlar incelendiğinde, yirmi yıl öncesine kadar kendi kendine yetebilen yedi ülkeden biri olan ülkemiz, çoğu ürünü ithal eder duruma gelmiştir. İthalatımızın durumunu Tablo7’de incelediğimizde, sanayi ve maden sektöründen sonra tarım sektörünün üçüncü sırada yer aldığını görmekteyiz. Maden ve sanayi sektörü açısından durumu değerlendirdiğimizde yapılan bu ithalatlarının çoğununda araç- gereç, makine, teçhizat, hammaddeye yönelik olduğu görülmektedir. Tarım sektörüne ilişkin değerlendirmemizde ise, yapılan ithalatının büyük bir bölümün kendi ülkemizde yetiştirme imkânı olmasına rağmen ithal ettiğimiz ürünlerden oluştuğunu görmekteyiz. Tarım politikalarını düzenleyenlerin, bu konuda gerekli özen ve titizliği göstermemelerinin sonucu tarım sektörüne olumsuz yansımıştır. Tablo 7’de 1999 ve 2001 yılından sonra ithalatta azalma görülmektedir. Bununda temel nedeni, ihracatla ilgili bilgilerde de değindiğimiz gibi ard ar"da yaşanan krizlerdir.

²⁰ “Tarım Sektörü ve Finansmanı”, Garanti Bankası Yayınları, İzmir, 2004.s.28.

Tablo 7: İthalatın Sektörler İtibariyle Dağılımı

(Milyon Dolar)

YILLAR	SEKTÖRLER				
	Tarım	Maden	Sanayi	Diğer	Toplam
1996	4.866	8.079	30.526	155	43.627
1997	4.926	8.417	34.996	218	48.559
1998	4.321	6.589	34.739	273	45.921
1999	3.398	7.134	29.917	222	40.671
2000	4.156	11.682	38.482	182	54.503
2001	3.079	9.859	27.023	1.308	41.399
2002	3.995	11.565	34.023	1.880	51.554
2003	5.265	15.248	45.831	2.997	69.340
2004	6.059	20.177	67.417	3.888	97.540
2005	6.400	27.915	77.592	4.140	116.048

Kaynak:Erişim:[<http://www.dtm.gov.tr/ead/SEKTOR/Y-ITH.xls>],(16.02.2006).

1990 sonrası da sanayi sektöründe yaşanan canlanmanın etkileri 2000 yılı sonrasında görülmektedir. Bu tarihteki en çok ithalat sanayi sektörün de yapılmıştır. 2005 yılında tarım sektöründe 6.400 milyon dolar ithalat yapılmış iken, sanayi sektöründe 77.592 milyon dolar ithalat yapıldığıdır.

1.1.4. Türk Tarım Sektörünün Ekonomi İçindeki Yerinin OECD Üyesi Çeşitli Ülkelerle Karşılaştırılması

Tarım sektörünün gelişme seviyesi hakkında bilgi sahibi olabilmek için sektörümüzün durumunu OECD ülkeleri ile karşılaştırmakta yarar görmekteyiz. Bu konuda fikir verilmesi açısından Tablo 8 düzenlenmiştir.

Tablo 8: OECD Üyesi Çeşitli Ülkeler İle İlgili 2004 Yılına Ait Veriler

Ülkeler	İstihdam İçindeki Payı(%)	Toplam İhracattaki Payı(%)	Toplam İthalattaki Payı(%)
Avustralya	4	17 (ürünlerin % 65'i)	
Kanada	-	Toplam üretimin neredeyse yarısı	-
İzlanda	4	-	
Japonya	4,6	-	Tüketimin %60'ı
Kore	8,8	0,5	2
Meksika	16		-
Yeni Zelanda	8	43 (Toplam ihracat.)	-
Norveç	3,7	-	%50 gıda tüketimin.
İsviçre	4		-
Türkiye	33	10	4
ABD	2	7	4
AB 15	3,8	7	-

Kaynak:Erişim:[http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1195&id=67],(25.08.2005)

Yukarıdaki değerlendirmelerimiz de ülke ekonomimiz için tarım sektörünün ne derece önemli olduğunu inceledik. Gelişme düzeyi bizden ileri düzey de olan ülkelerle karşılaştırma yaptığımızda, tablo 8'den anlaşılacağı üzere, toplam istihdamda tarımın payının en yüksek olduğu ülke Türkiye olarak görülmektedir. İhracattaki paylara baktığımızda Yeni Zelanda ve Avustralya'dan sonra ihracatta en büyük paya sahip ülkemizde görülmektedir. İthalatta da durum pek değişmemektedir.

1.2. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNDE UYGULANAN KAMU MALİ POLİTİKALAR

Devletin ekonomik alana müdahalesi ilk olarak 1929 Ekonomik Buhranı yaşanması ile olmuştur. Devletin ekonomiye müdahale etmesindeki temel amaç, ekonominin kendi işleyişine bırakıldığında dengesini koruyamayacak olmasıdır. Durum böyle olunca, devlet piyasa içinde faaliyette bulunan sektörlerle müdahale

etmektedir. Özellikle o dönemlerde ve halen önemini koruyan tarım sektörüne müdahalesi gerekmektedir.

1.2.1. Devletin Tarım Sektörüne Müdahale Nedenleri

Ülkemiz de 1980'de alınan istikrar programı kararlarından sonra arka arkaya pek çok tarımsal reform ve düzenlemeler yapılmıştır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türkiye'nin tarım politikasını belirlemek, tarımsal maliyetleri dengelemek için 5 yıllık gelişim planları geliştirerek, tarım alanında çalışanlara uygun ve sürekli gelir sağlamak, artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak üzere verimi ve üretimi arttırmak, zarar ve hasarları azaltıcı önlemler almak, kırsal bölgeleri geliştirmek, yeni teknolojiler geliştirmek ve kullanmak üzere çalışmalar yapmaktadır.²¹

1.2.1.1. Tarımsal Üretimin Ülke İhtiyaçlarına Göre Arttırılması

Tarım sektörünün stratejik sektör olarak belirlenmesindeki temel etken, kişilerin yaşamlarını devam etmeleri için gerekli gıda ihtiyaçlarını karşılayan bir yapıya sahip olmasıdır. Yaşam için bu kadar önemli olan sektörün, işleyişini kendi başına sürdürmesi pek mümkün olmayacaktır. Kendi başına sürdürmek istese bile belli noktalar da devlet desteğine ihtiyaç duyacaktır.

Türkiye'de 2001 yılındaki tarımsal üretim değerlerine baktığımızda, üretimin % 36.4'nü tarla bitkileri, % 17.6'nı sebze ve % 20.7'ni de meyve üretimi olmak üzere % 74.7'ni bitkisel üretim, % 25.3'nü de hayvansal üretim oluşturmaktadır. Buna karşılık AB ülkelerinde tarımsal üretim değerinin % 13.1'ni tahıllar, % 10.8'ni diğer tarla bitkileri, % 10.0'nı sebze ve çiçek, % 3.9'nu meyve, % 7.2'ni üzüm ve şarap, % 2.4'nü zeytin ve zeytinyağı olmak üzere % 47.4'nü bitkisel üretim değeri. % 20.9'nu süt, % 8.7'ni sığır ve dana eti, % 1.9'nu koyun ve keçi eti, % 11.1'ni domuz eti, % 3.1'ni kanatlı etleri ve yumurta, % 6.9'nu da, diğer hayvansal faaliyetlerden elde edilen ürünler olmak üzere % 52.6'nı da hayvansal üretim meydana getirmektedir.²² Her ne kadar bitkisel üretim düzeyleri yüksek olsada, özellikle son yıllarda

²¹ Erişim:[<http://www.csr.itu.edu.tr/page.tr.php?id=2>], (05.12.2005).

²² Füsün Yenilmez, Naci Bayraç; "Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası" Erişim: [http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=606], (02.05.2005).

ülkemizin ithalat rakamlarına baktığımızda gıda ihtiyacı bakımından kendi kendine yetebilen ülke sıfatını kaybettiğimiz görülmektedir. Tarımsal politikaların temel amacı, toplumun gıda ihtiyacı bakımından dışa bağımlılığını önlemektir. Ülkemiz açısından bu amacın son zamanlarda gerçekleştirilemediğini görmekteyiz. Bu amaca ulaşmada, devletin tarımsal üretim alanına desteği büyük önem taşımaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin belirlemelerine göre Türkiye'de nüfusun % 15'i günlük 1 doların % 38'i ise 1.5 doların altında kalan gelir düzeyi ile yoksulluk içindedir. Nüfusun % 20'si yeterli gıdaya ulaşmamakta, % 8.5 'i açlık sınırında yaşamaktadır. Önemli sayılabilecek bir tarım potansiyelinin varlığına rağmen, Türkiye son çeyrek yüzyıllık dönemde uygulanan neo-liberal politikalar sonucunda tarımda ithalatçı bir konuma düşürülmüştür. Oysa tarım ürünleri insan ve hayvan gıdasının temelini oluşturduğu için stratejik önem taşımakta ve bu nedenle de ulusal bağımsızlığı belirleyen sektörün başında gelmektedir.²³

Tarımsal üretimdeki artış hızı son 30–40 yıldır nüfus artış hızının gerisinde kalmakta, dolayısıyla gıda açığı giderek büyümektedir. Son çeyrek yüzyılda tarımda ortalama yıllık büyüme hızının % 1.3, yıllık nüfus artış hızının ise % 2'nin üstünde olduğu görülmektedir. Son gelişmeler incelendiğinde Türkiye'de nüfus artış hızının düştüğü görülmektedir.

1.2.1.2. Tarımsal Ürünlerde Fiyat İstikrarının Sağlanması

Devletin tarım sektörüne yaptığı müdahalelerden bir diğeri de, tarımsal ürünlere ilişkin fiyatların dengeli bir şekilde devamının sağlanmasına yöneliktir. Piyasa ekonomisi içinde toplam talep arza göre belirlenmektedir. Tarım sektörüne baktığımızda, üretim büyük çoğunlukla iklim şartlarına bağlı olduğu için planlanan miktarlarda üretim yapılamayabilir. Planlanan miktarda üretim yapılamaması da tarımsal ürün bekleyenlere yani talep edenlere bu ürünlerin geç ulaşması demektir. Bu gelişmelerle birlikte fiyatlarda dalgalanmalara neden olup çiftçinin gelir kaybetmesine yol açacaktır.

²³ “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde ve Aday Ülkelerde Ekonomik Gelişmeler”, Erişim:[<http://www.dpt.gov.tr/abigm/abmeg/ekonomikgelisme.doc>],(08.09.2006).

Devlet eğer bu anlamda yaptığı çalışmalar da başarılı olursa üretici konumundaki çiftçide geleceğe yönelik daha net tahminleme yapma imkânı bulacaktır. Bu sayede de çiftçi üretim anlamında gerekenden fazla üretim yapmayıp zarara uğramayacaktır.

Tarımsal ürünlerin üretim koşullarını belirleyen temel etkenlerden biri doğa koşullardır. Bu nedenle eğer mevsimsel değişimler çerçevesinde üretim sürecinde olan ürünler de iklim koşulları iyi gitmez ise o mevsime özgü olan ürünün üretim dönemi bu şartlardan kötü etkilenecektir. O dönemde tahmin edilen üretim gerçekleşmeyecektir. Bunun sonucunda da sınırlı üretimi gerçekleştiren tarımsal üretimin fiyatı artacaktır. Bu fiyatlar bir sonraki yıl için o ürünle ilgili üretiminin belirleyicisi olmayacaktır. Bir sonraki yıl aynı ürün iklim şartlarının iyi olması nedeniyle yüksek miktarlarda hasat verebilecektir. Böyle bir durumun sonucunda ise, o yıl ürünün fiyatı arz fazlalığı nedeniyle azalacaktır. Temel de tüm bu sorunlar tarımsal ürünlere ilişkin oluşan arz ve talepte ortaya çıkmaktadır.

Tüm bu olumsuz durumlar nedeniyle devlet fiyat istikrarsızlığını yani dalgalanmaları azaltmak için çeşitli politikalar uygulamaktadır. Bunlardan ilki, düzenleyici stoklama politikası uygulamasıdır. Devlet, ürün fazlası olduğu dönemde piyasaya alıcı olarak girer, satın aldığı ürün fazlasını stok eder ve arz azalmaya başlayınca piyasaya sürer. Böylece fiyatların yıl içinde ve yıldan yıla dalgalanmalarının önüne geçilmiş olacaktır.²⁴ Bir diğer yöntem de devlet tarımsal ürünlerin ihracat ve ithalatına izin vererek muhtemel oluşacak fiyat dalgalanmalarını azaltacaktır. Yani az miktarda üretilip yüksek fiyata satılacak durumdaki tarımsal ürünleri artırmak için, ithal edip fiyatlardaki dalgalanmaları önleyecektir. Arz fazlası olan tarımsal ürünleri de ihraç edip fiyat istikrarını sağlayacaktır.

1.2.1.3. Üreticilere Adil ve Yeterli Gelir Sağlamak

Tarım sektöründe elde edilen gelirlerle, tarım dışındaki sektörlerde çalışan kişilerin gelirleri karşılaştırıldığında tarım sektöründeki bir kişinin gelirinin diğer sektörlerde çalışan kişilerin gelirlerinden düşük olduğunu görmekteyiz. Tablo 9'da

²⁴ Dinler, a.g.e., s. 254.

Avrupa Birliği ülkelerinde tarım ile uğraşan kişilerin gelirlerinin, Türkiye’de tarımla uğraşan kişilerin gelirleri ile ilgili bir değerlendirme yaptığımızda ülkemizde aynı alanda çalışan kişilerin gelirlerinin oldukça düşük olduğunu görmekteyiz. Ülkemizde bu değerlendirmeyi etkileyenler arasında, tarım sektöründe uygulanan destekler, fiyat politikaları ve diğer teşvikler yer almaktadır.

Tablo 9: Milli Gelirlerin Karşılaştırılması

Ülkeler	Kişi Başına GSMH (Dolar)	Tarım Sektöründe Kişi Başına GSMH (Dolar)
AB	23.981	9.286
Türkiye	2.143	980

Kaynak:Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/5/icerik.asp?efl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=\uretim\istatistikler&fl=bazitarimsal/gelirkarsilastirmasi.htm>], (04.04.2005).

Tarım sektöründe çalışan kesimin gelirlerinin düşük olmasının nedenleri arasında, diğer sektör fiyatlarına oranla tarım sektör fiyatlarının düşük olması ve tarımsal desteklerin bu alana yoğun bir şekilde yapılmaması söylenebilir. Diğer önemli bir noktada tarımsal üretimde demografik, doğa faktörlerinin ön planda olduğudur. Daha önceden tahmin edilmesi zor olan iklim koşulları ve bitkisel-hayvansal hastalıkların varlığı da üretimde azalmalara yol açmıştır. Bu durum tarımdaki üretimi azaltmakta, üretim dalgalanmalarına neden olmaktadır. Sanayileşme ile birlikte tarımın giderek küçülmesi de tarımsal üretimi ve aynı zamanda gelirleri azaltan önemli etkenler olmuştur.

1.2.1.4. Tüketicilerin Korunması

Devletin tarımsal alana yaptığı müdahalelere baktığımızda hemen hemen hepsinin çiftçiye yönelik olduğunu görmekteyiz. Bu nedenle tarımsal ürünlerin tüketicilerini göz ardı etmememiz gerekmektedir. Devlet tarımsal üretici için uyguladığı politikaları, tarımsal ürün tüketicilerini de göz önünde bulundurarak belirlemelidir. Tarım politikalarını uygulayanlar tarım ürünlerinin fiyatlarını tespit ederken ne üretici durumdaki çiftçiyi ne de tüketiciyi mağdur etmemelidirler. Özellikle gelir seviyesi düşük vatandaşlarını düşünerek, vatandaşlar için temel ihtiyaç olan gıdanın fiyatlarının çok yüksek düzeyde oluşmasını önlemelidir. Tüketici ve üreticiye baktığımızda birbirlerine tamamen zıt konumda olan kişileri

görmekteyiz. Bu nedenle ikisi arasında dengeyi sağlayacak olan devlettir. Devlet politikaları ile bunlar arasında uyum sağlanacaktır. Bunun sonucunda hem üretici, hem de tüketici mağdur olmayacaktır.

1.2.2. Devletin Tarım Sektörüne Müdahale Şekilleri

Ülkelerin ekonomik hayatında büyük öneme sahip olan tarım sektörünün tam kapasiteyle çalışabilmesi, verimli üretim yapabilmesi, kişilerin gıda ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için devlet tarafından bir takım müdahalelere gerek vardır. Bu müdahaleler de genelde pozitif yönde müdahalelerdir. Yani üretici konumundaki çiftçiyi koruyucu yöndedir. Devlet yaptığı bu müdahalelerle çiftçinin uluslararası alanda diğer ülkelerle rekabet edebilmesini sağlayacak aynı zamanda da ülke milli gelirini artırmış olacaktır. Bu müdahalelerle aynı zamanda bir yandan çiftçi gelirlerini, diğer yandan da vergi gelirlerini artıracaktır. Yapılacak müdahaleleri doğrudan müdahale ve dolaylı müdahale olarak iki kısımda inceleyebiliriz.

1.2.2.1. Doğrudan Müdahale Şekilleri

Uyguladıkları ekonomik sistem ve yaklaşımları ne olursa olsun hemen hemen her ülkede tarım sektörüne yönelik müdahalelerde bulunmaktadır. Bu müdahaleler tarım sektörünün özellikleri gereği yapılmaktadır. Tarımın ekonomide önemli bir sektör durumunda olduğu Türkiye gibi ülkeler de tarım sektörüne yapılacak müdahalelerin önemi artmaktadır.²⁵ Ülkemiz açısından bu müdahalelerin ilki ve en çok kullanılanı doğrudan müdahale şeklindedir. Yani üreticiyi gelir ve prim ile desteklemektir. Yapılacak bu üç müdahale şeklinin temeline indiğimizde, tarımsal ürün üretenler için olumlu gelişmeler görebiliriz. Bu değerlendirmeyi tek bir taraftan yapmamak gerekir. Yapılacak müdahaleyi hem devlet, hem üretici, hem de tüketici açısından yapmak uygun olacaktır.

²⁵ Tayfun Özkaya, Ferruh Işın, Oğuz Oyan ve Ayşe Uzmay; **Türkiye'deki Tarımsal Destekleme Politikalarının Dünü-Bugünü ve Geleceği**, Özyurt Matbaacılık, Ankara, 2001, s.8.

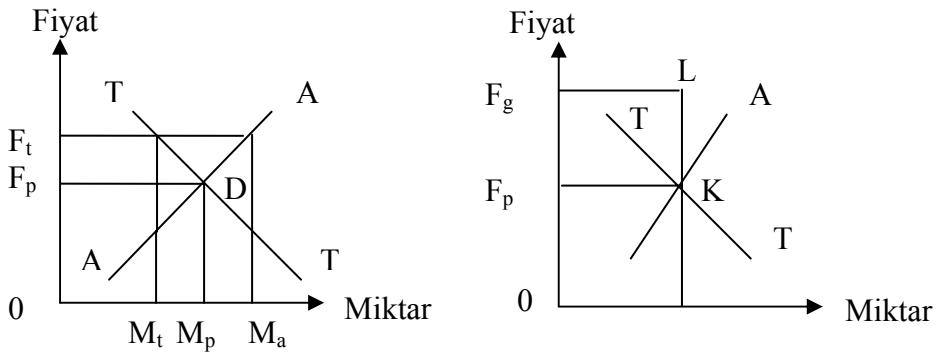
1.2.2.1.1.Taban Fiyat Uygulaması

Devletin tarım sektörüne yaptığı doğrudan müdahalelerin ilki taban fiyat uygulamasıdır. *Taban fiyat*, devletin üreticiyi korumak amacıyla, piyasa fiyatının belirli bir düzeyin altına düşmemesini garanti ettiği durumdur. Bu uygulama şeklinde devlet, eğer ürün fiyatları belirlenen taban fiyatın altına düşerse piyasaya bizzat alıcı olarak girip ürünleri satın almaktadır. Böylece ürünler yok fiyata satılmamış ve piyasa dengede tutulmuş olacaktır. Bu müdahale şeklindeki temel amaç, üreticileri koruyarak ürünleri yok pahasına satmalarını önlemektir. Bu gelişme ile birlikte de üreticiler bir dahaki döneme tarımsal ürünlerin üretimi konusunda daha rahat hareket edeceklerdir. Aynı zamanda bu uygulama ile birlikte üretici kendini fiyat konusunda güvende hissedecektir.

Türkiye’de taban fiyat uygulamasına 1930’lu yıllarda başlanmıştır. 1950’li yıllara gelindiğinde taban fiyat uygulamasının kapsamının genişlediği görülmektedir. 1970’li yılların sonunda 20, 1990’da 10, 1991 yılında 24, 1992 yılında 26 tarımsal ürüne taban fiyat uygulanmıştır. Tabi ki tüm bu gelişmeler 2000 yılına kadar sürmüştür. 2000’li yıllarda mevcut olan destekleme sistemleri yerine doğrudan gelir desteği uygulanmaya çalışılmıştır.

Devletin tarımsal ürün fiyatının, garanti ettiği fiyatın altına düşmesini önlemek için ne kadar tarımsal ürünü, neden piyasadan satın alması gerektiğini bir şekil yardımıyla açıklamaya çalışalım.

Şekil 3: Tarım Ürünlerinde Taban Fiyat Uygulaması



Kaynak: Dinler, a.g.e., s,255.

Şekil 3’de görüldüğü gibi herhangi bir tarımsal ürünün (örneğin buğdayın) arzına ve talebine piyasa dışından hiçbir müdahale olmadığı takdirde, piyasa fiyatı F_p düzeyinde oluşacak ve M_p kadar ürün alınıp satılacaktır. Devlet düşük gördüğü bu fiyatı yükseltmek için, taban fiyatı olarak F_t ilan etmiş olsun. Böyle bir fiyatın ilanını, devletin piyasada alışverişi serbest bıraktığı ama bu fiyattan ne kadar buğday getirilirse satın alacağını ifade etmektedir. F_t fiyatından piyasada talep edilen buğday miktarı M_t kadarken, arz edilen miktar M_a kadardır. Bu durumda piyasada $M_t M_a$ kadar bir arz fazlası, yani F_t fiyatından alıcı bulamayan ürün vardır. Devletin, piyasa fiyatının, garanti ettiği F_t taban fiyatının altına düşmesini önlemek için $M_t M_a$ kadar olan arz fazlasını, satın alması gerekmektedir. Devlet aldığı $M_t M_a$ ürünü içinde, üreticilere $L K M_a M_t$ dikdörtgeninin alanının sayısal değeri kadar ödemede bulunacaktır.²⁶ Devlet böylece arz fazlasını satın alarak üreticilerin maliyetlerin altında satış yapmasını engellemiş olacaktır. Devlet satın aldığı ürün fazlası konusunda iki şekilde hareket edebilecektir. Bunlardan ilki, stok edip bir sonraki seneye kullanmak ikinci ise, yurt dışına ihraç etmek olacaktır.

Ülkemiz açısından konuyu değerlendirdiğimizde, genel oy ve çok partili demokratik süreçlerle seçilen hükümetler, iktidarı kaybetmek kaygısıyla, tarım kesimini fiyat yoluyla desteklemek durumundadır. Yapılan araştırmalara göre öncelikle genel seçimlerden bir önceki yıl ile seçimleri hemen izleyen yıl, destekleme fiyatları, diğer yıllara göre daha yüksek oranda arttırılmıştır.²⁷

1.2.2.1.2. Prim Sistemi Uygulaması

Bu sistem uygulanması en kolay ve bütçedeki maliyeti bakımından en az yer kaplayan bir müdahale şeklidir. Prim uygulamasının amacı, bir taraftan üreticiyi korurken, diğer taraftan sanayiciye hammaddelerini dünya fiyatlarından satın alma imkânı sağlamaktır. Ülkemizde prim sistemi en çok sanayi ürünleri alanında uygulanmaktadır.

²⁶ Dinler, a.g.e., s.255.

²⁷ Yaşar Uysal; “Türkiye’de 1980 Sonrası İzlenen Tarım Politikalarının Tarım Sektörü Üzerine Etkisi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1990,s.65-66.

Tarımsal alanda ilk defa prim ödemesi uygulaması 1993 yılında kütlü pamukta başlanmış ve üreticilere 3.000 kg/TL prim verilmiş, toplam ödeme 4.6 trilyon TL. olmuştur. 1998 yılında, kütlü pamuğa ve zeytinyağına; 1999 yılında, kütlü pamuğa, yağlık ayçiçeğine ve soya fasulyesine; 2000–2003 yılları arasında, kütlü pamuğa, yağlık ayçiçeğine, soya fasulyesine, kanolaya ve zeytinyağına prim ödemesi sistemi uygulanmıştır. 2005 yılına ilişkin prim ödemesi miktarları 491 milyar YTL'dir.²⁸ Ancak pamuk fiyatlarındaki aşırı düşüşler nedeniyle bütçeden prim ödemeleri için ayrılan bu miktarlar yeterli olmamaktadır. Yetersiz olduğu dönemlerde de ek ödemeler yapılmaktadır.

Diğer taraftan, prim ödemeleri kapsamında sektörün kayıt altına alınması için önemli bir adım atılmış, söz konusu ürünlerin üretimi teşvik edilerek ülkemizin yağ açığı kapatılmaya çalışılmış ve desteklemenin doğrudan üreticiye yapılmasıyla da üreticilerin gelir seviyesi yükseltilmiştir. Bu sistemin uygulanması ile birlikte tütün üretim miktarları sınırlandırılmıştır. Her yıl bireylerin ekebileceği alanlar tespit edilmekte ve belirlenen bu alanların üzerine çıkılmamaktadır. Bu sınırlamaların getirilmesindeki temel amaç, üretimi kontrol etmektir. Böylece gerekli miktarlarda üretim yapılacak, ne üretici ne de devlet sıkıntıya düşmeyecektir.

Prim sistemi uygulamasının yararlarına baktığımızda; bu sistemle birlikte hazinenin yükü azalacak, aynı zamanda da tüccar ve sanayiciler iç piyasasından ucuz ürün satın alabileceklerdir. Böylece hem üretici hem de tüketici korunmuş olacaktır. Diğer önemli faydası, prim sisteminden yararlanan tarımsal ürün üreticileri sattıkları ürünlerle ilgili fatura göstermek zorunda olmaları nedeniyle vergisel sorumluların belirlenmesini kolaylaştıracak aynı zamanda istatistiksel veriler net bir şekilde tutulacağı için karşılaştırmalar kolaylıkla yapılabilecektir.

Tarım sektörüne devlet tarafından yapılan dolaylı müdahalelerden olan prim ödemesi sisteminin uygulanmasına devam edilme nedeni, üretiminin yapılması için gerekli arazinin olmadığı tarım ürününün de üretimi teşvik etmektir. Temel amaç bu olduğu noktada prim uygulamasına uzun yıllar devam edileceği tahmin edilmektedir.

²⁸ Erişim: [<http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2004gerekce/bolum4/bolumiv.htm>],(08.12.2005).

Tarımsal üreticilere ulaşan ve en etkili olan kaynak, prim destekleridir. Primlerin üreticiye bir yıl geç ödenmesi, prim miktarlarının ekonomik şartlara göre belirlenmemesi gibi sorunlar olmasına rağmen hala prim sistemi önemini koruyan tarımsal desteklerdendir. Bu sistemin avantajları şu şekilde sıralanabilir:²⁹

- Prim ödemesi çiftçilere belge karşılığında yapılması nedeniyle vergi gelirlerini artırabilmektedir.
- Aldıkları primlerin doğrudan olması nedeniyle üreticilerin gelirlerini artırmaktadır.
- Belge sistemi nedeniyle kayıt dışı satışlar önlenmektedir.
- Verilecek prim miktarı ile ürün deseninin oluşması, üretim planlaması yapılmasını kolaylaştırmaktadır.

1.2.2.1.3. Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

Devletin tarım sektörüne müdahale şekillerinden bir diğeri de üreticilere ekilen alan kadar ücret verilmesi yöntemidir. Ülkemizde doğrudan gelir desteği uygulaması ilk kez Tarımsal Reform Uygulama Projesi çerçevesinde 2000 yılında kabul edilen 2172 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile uygulanmaya başlamıştır. Bu kararda özetle;

- Doğrudan gelir ödemelerinin iki dönem halinde 2001–2002 yıllarında yapılması,
- Çiftçilere işledikleri tarımsal alanlarla doğru orantılı gelir desteği yapılacağı,

²⁹ Ali Ekber; 02.08.2005 tarihli **Dünya Gazetesi**, s.12.

- Yapılacak ‘‘Doğrudan Gelir Desteği’’ 3demelerin ilgili yılın b3t3esinden tahsil edileceği ve bu 3demelerin T.C. Ziraat Bankasından yapılacağı 3zerinde durulmuştur.

3ncelikle Tarımsal Reform Uygulama Projesi hakkında kısaca bilgi vermek gerekirse, tarımsal piyasa reformuna ilişkin 9 Aralık 1999 yılında IMF’ ye verilen Niyet Mektubu ile bu projenin uygulanmasına başlanmıştır. Bu proje, ge3miş d3nemlerde uygulanan politikaların olumsuz sonu3larını ortadan kaldırmak i3in geliştirilmiştir. Tarımsal Reform Uygulama projesi(TRUP) iki temel ilkeye dayandırılmaktadır. Bunlar;

- Devletin tarımsal piyasalardan tamamen 3ekilmesi y3n3ndeki orta vadeli hedefe uygun olarak tarımsal sekt3rlerde faaliyet g3steren kamu varlıklarının ticarileştirilmesi ve 3zelleştirilmesi ve

- Tarımsal desteklerin aşamalı olarak azaltılması ve yerini Doğrudan Gelir Desteğine bırakmasıdır.

Temel iki ilke doğrultusunda hareket edildiği d3ř3n3l3rse, hem devletin tarım sekt3r3nden 3ekilmesi ve yerini 3zel sekt3re bırakması, hem de tarımla uğraşan kişilerin hi3bir 3lkede tek başına uygulanmayan Doğrudan Gelir Sistemi ile desteklenmesi istenmektedir. Bunların her ikisi de ger3ekleşirse tarım sekt3r3 a3ısından olumlu sonu3lar ortaya 3ıkmayacağı s3ylenebilir.

Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması ilk olarak 1 Mart 2000 tarihinde d3rt ilin yedi il3esinde pilot proje olarak 3retimden bağımsız olarak uygulanmıştır. Bu uygulamada sadece bitkisel 3r3nler desteklenip, hayvancılık dışarıda bırakılmıştır. Bu uygulamanın olumsuz olarak g3r3len diğer yanıda T3rkiye’de arazilerin par3alı ve k333k oluşudur. Bu da uygulamayı ve denetimleri zorlaştırmakta istenilen sonuca ulaşmayı engellemektedir. 2001 yılı i3in yapılan 3demelerin tutarı dekar başına 10 milyon TL olarak olmuştur. 2002 yılı i3in dekar başına yapılan 3demeler artarak 13.500 bin TL olmuştur.

2003 yılına gelindiğinde “Doğrudan Gelir Desteği” ödemelerinin yapılacağı çiftçileri belirlemek üzere “Çiftçi Kayıt Sistemi” uygulanmaya başlanmıştır. Her çiftçiye yıl içinde işledikleri tarım arazisi toplamı dikkate alınarak, 500 dekar kadar arazi miktarına, dekar başına 16 milyon TL ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Tablo 10’da Doğrudan Gelir Desteği Ödemelerine ilişkin bazı bilgilere yer verilmiştir. Ödemeler hem Türk Lirası olarak, hem de Avro cinsinden yapılmaktadır. Avro cinsinden değerler ödemelerin yapıldığı dönemin efektif satış kurundan hesaplanmıştır. Çakmak ve Akder yaptığı çalışmalarında, tarım sektörüne yapılan desteklerin her yıl kademeli olarak arttığını söylemekle birlik de uygulanmaya çalışılan doğrudan gelir desteğin tek başına yapılmasını ülkemiz tarım sektörü için uygun bulmamaktadırlar. Diğer bütün desteklerin kaldırılıp yerine Doğrudan Gelir Desteği uygulamasının başarılı sonuçlar getirmeyeceği düşüncesindedirler. Ayrıca birçok gelişmiş ülkede bu tür uygulamalara gidilmediğini çalışmaların da belirtmişler.³⁰

Tablo 10: Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri (2001–2003 Yılları)

Planlanan yıl	Kayıtlı Çiftçi (1.000)	Kayıtlı Alan (1.000 ha)	DGD Ödemeleri	
			(1.000 YTL)	(1.000 Avro)
2001	2.193	11.821	1.182.095	946.685
2002	2.596	16.080	2.170.831	1.279.994
2003	2.765	16.650	2.664.023	1.535.911

Kaynak: Erol H.Çakmak, Halis A. Akder; “21. Yüzyılda Türkiye Tarımı”, Erişim:[<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>],(03.02.2006).

Yukarıdaki tabloda izlenebileceği gibi, devletin tarım sektörüne yaptığı doğrudan gelir desteği ödemelerinin 2001–2003 yılları arasındaki gelişmesi verilmiştir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken, planlanan ödeme miktarlarının aynı yıl itibariyle ödenememesidir. Tablo 10’da 2001 yılı doğrudan gelir desteği için

³⁰Erol H.Çakmak, Halis A. Akder; “21.Yüzyılda Türkiye Tarımı”, Erişim:[<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>], (03.02.2006).

yapılan ödeme miktarının ilk yılı olması nedeniyle yüksek görülmektedir. 2001 yılından 2002 yılına geçiş de %100'lük bir artış yaşanmışken, 2002 yılından 2003 yılına geçiş de aynı oranda bir artış yaşanmamıştır. 2001 yılının doğrudan gelir desteği ödemeleri için ilk uygulama yılı olması ve ödeme yapılacak çiftçilerin saptanamaması nedeniyle yüksek artış yaşanmıştır.

Çiftçi kayıt sisteminin uygulanmasındaki temel amaç, her çiftçinin işlediği tarım arazisini ve yaptığı işleri, doğru bir biçimde tespit etmektir. Çiftçinin verdiği bilgi ve belgelerin doğruluğu, devletin her türlü kayıt ve bilgilerinden faydalanılarak araştırıldığı gibi, bu bilgiler çiftçinin işletmesinin bulunduğu köy ya da mahallede ilan edilerek ilgililerin itirazlarını da açılır.³¹ Çiftçi kayıt sisteminin getirilmesi ile birlikte asılsız kayıtlara yer verilmeyecektir. Doğrudan Gelir Desteği ödemelerinin uygulamasına baktığımızda çiftçilerin şehirde oturmalarına rağmen bu destekten faydalanmak istedikleri bu nedenle de birçok yola başvurduğu gözlenmektedir. Birey hem şehirde ikametgâhını devam ettirmiş, hem de köyünde tarlası olması nedeniyle gelir desteğini almış olacaktır. Çiftçi kayıt sistemine geçilmesi ile de tüm bu durumların önüne geçilmiş olacaktır.

1.2.2.1.4. Alternatif Ürün Uygulaması

Alternatif ürün uygulaması, şeker pancarı, tütün ve fındık yetiştiren üreticilerin bu ürünleri yetiştirmekten vazgeçtikleri takdirde yeni üretecekleri ürünleri desteklemek için yaptıkları bir uygulamadır. Böylece arz fazlası olan şeker pancarı, tütün ve fındık üretiminin önüne geçilmiş olacaktır. Bu uygulamayla aynı zamanda stoklama maliyetleri azalmış olacaktır. Bir diğer olumlu yanı üreticileri desteklemek için arz fazlası ürünleri devletin almak zorunda kalmamasıdır. Alternatif ürün uygulaması ile devlet daha düşük maliyetlere katlanacaktır.

³¹ Hasan Doğan; **Tarım İşletmelerinde Vergiler ve Muhasebe**, Form Ofset Matbaacılık, Ankara Mayıs 2004, s. 17.

Alternatif ürün projesi kapsamında üreticilere arz açığı olan mısır, ayçiçeği, soya fasulyesi, yem bitkileri üretimine yönelmeleri halinde Ziraat Bankası aracılığıyla bir defaya mahsus nakit ödemeler yapılacaktır. 2003 yılında uygulanmasına başlanan şeker pancarı yerine alternatif ürün mısır, ayçiçek, soya fasulyesi üretimi yapıldığı takdirde üreticilere dekar başına 94 milyon ile 132 milyon arasında ödeme yapılacaktır. Bu ödemeler 2002 yılında şeker pancarı üretimi yapıp, 2003 yılında bu üretimini daraltacak olanlara uygulanmaktadır. 2002 yılı için şeker pancarı üretim alanını daraltıp 2003 yılında mısır ekimi halinde dekar başına 132 milyon, ayçiçek ekimi halinde dekar başına 126 milyon, soya fasulyesi ekimi halinde dekar başına 116 milyon, yem bitkisi ekimi halinde dekar başına 99 milyon telafi edici ödeme yapılacaktır.³² Tüm bunlardan çiftçilerin yararlanması için de, Çiftçi Kayıt Sistemi uygulaması kapsamında çiftçinin kayıt yaptırması gerekmektedir. Şeker pancarı yerine alternatif ürünlerin desteklenmesi kararı ile şeker pancarı üretim alanlarının 440 bin dekar daraltılması hedeflenmiştir. Fındık ve tütün üreten çiftçilerle ilgili alternatif proje uygulaması 2003 yılında kabul edilmiştir. Bu projeye ile fındık yetiştiren illerle tütün ekimi yapılan Güneydoğu Anadolu illerinde uygulama başlanılmıştır.

Alternatif Ürün Projesi kapsamında yapılacak ödemeler TEKEL, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve Dünya Bankası kaynaklarından yapılacaktır.

1.2.2.2. Dolaylı Müdahaleler

Devletin tarım sektörüne müdahale şekillerinden bir bölümü de dolaylı müdahaleler şeklindedir. Bu başlık altında taban fiyat uygulaması ve doğrudan gelir desteği uygulaması dışında tarımsal alana nasıl müdahale edilmeli konusu incelenecektir.

³²Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=mevzuat/teblig/teblig.htm&curdir=%5Cmevzuat%5Cteblig&fl=pancar/pancar.htm>],(28.09.2005).

1.2.2.2.1. Tarım Sektörüne Kredi Kullanılması

Ülkelerin temel amaçlarından biri, kalkınmalarını gerçekleştirmektir. Ülkelerin kalkınma süreçlerine baktığımızda, ülkelerin üretimleri ve elde edecekleri gelirlerin kalkınma amacını gerçekleştirmede önemli olduğu görülmektedir. Gerek tarım sektörü gerek de diğer sektörler baktığımızda, tüm bu sektörlerin üretimlerini artırmaları için teknolojik gelişmeleri takip etmeleri, yeterli bilgi düzeyine sahip olmaları ve en önemlisi de bu alanlarda gerekli yatırımları yapmaları gerekmektedir. Tüm bu gerekli metaryaller finansmanla olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde tarım sektörünün de işgücü fazladır. Toprağın sınırlılığı değişik tarım yöntemleri uygulanarak genişletilebilir. Üretim faktörü olan sermaye genelde tarım işletmelerinde yetersizdir. Tarım kesiminde üreticinin çok sınırlı tasarruflarıyla sermaye birikimi yapmaları çok yavaş gerçekleşmektedir. Bu nedenle üretici, öz sermayedeki noksanlığını kredi yoluyla sağlamaya çalışır. Kredi, belirli bir süre sonunda, kullanma bedeli karşılığı ile birlikte, geri verme koşulu ile başkasına ait bulunan bir malı veya parayı kendi ihtiyacı için kullanma demektir.³³ Tarım sektörüne bu kredi imkânlarının verilmesini sağlayan birçok kuruluş vardır. Bu kuruluşlar içinde; ilk grupta Şekerbank, Tarışbank, Tütüncüler Bankası, ikinci grupta da Devlet Bankaları, Tarım Kredi Kooperatifleri örnek olarak verilebilir. Bu kuruluşlardan ilk grupta yer alanlar kredilerin %30'unu sağlarken, ikinci grupta yer alan kuruluşlar %70'ini sağlamaktadır.

Tarım sektörüne verilen kredilerde Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleri önemli bir yere sahiptir. Ziraat Bankasının verdiği krediler arasında, bireysel çiftçi kredisi, projeli işletme kredisi, yatırım kredisi, sabit faizli traktör kredisi yer almaktadır. Tablo 11'de Ziraat Bankasının vermiş olduğu kredilerden işletme kredisi ve yatırım kredisine ilişkin bilgiler bulunmakta. Tabloyu incelediğimizde işletme kredilerinin 12–18 ay vadeli, yatırım kredilerinin 5 yıl vadeli

³³ Koray Başol; **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001, s.142.

ve her ikisinin de % 17.5 faiz oranlı olduğu anlaşılmaktadır. Ziraat Bankasının vermiş olduğu diğer bir kredi çeşidi % 17.5 faizli, 5 yıl vadeli traktör kredisidir.

Tablo 11: Ziraat Bankası Tarımsal Kredi Faiz Oranları

VADE			Cari Faiz Oranı	% 17.5
İşletme Kredisi	Yatırım Kredisi	Traktör Kredisi		
12–18 ay	5 yıl	5 yıl		

Kaynak:Erişim:[<http://www.ziraat.com.tr/default.asp?sayfa=tr/tarimsal/tarimsalkredi.aspx&anagrup=tarimsal>], (05.02.2006).

T.C. Ziraat Bankası üreticilerin finansman ihtiyaçlarının uygun koşullarda karşılanması, tarımsal üretimin geliştirilmesi, verimliliğin ve kalitenin artırılması amacıyla, 2005/9839 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında gerçek ve tüzel kişilere (kamu kurum ve kuruluşları hariç) tarımsal üretime yönelik düşük faizli yatırım ve işletme kredisi kullanılmaktadır. Bu kapsamda da, 2005/9839 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince, tarımsal üretim konularına göre cari faiz oranından % 25-% 60 indirim uygulanmaktadır.³⁴

Tarım kesimindeki çiftçiye kredi sağlayan bir diğer kuruluş da Tarım Kredi Kooperatifleridir. 142 yıllık geçmişe sahip olan bu kuruluşun amaçları arasında, tarımsal üretim yapan ve kooperatife üye olan üreticilerimizin ekonomik menfaatlerini korumak ve özellikle meslek ve geçimleriyle ilgili ihtiyaçlarını karşılamak yer almaktadır. Çiftçiye tarımsal kredi anlamında kısa ve orta vadeli kredi sağlamaktadırlar. Kısa vadeli kredileri; işletme kredisi, tohumluk kredi, tarımsal ilaç kredileri, akaryakıt kredileri gibi krediler yer almaktadır. Orta vadeli kredilerinin içinde yatırım kredisi, tarımsal araç-gereç kredisi, hayvancılık donatma kredisi gibi

³⁴Erişim:[<http://www.ziraat.com.tr/default.asp?sayfa=tr/tarimsal/tarimsalkredi.aspx&anagrup=tarimsal>],(05.02.2006).

krediler vardır. Tarım Kredi Kooperatiflerinin verdiği kredilere uyguladığı faiz oranları % 8- % 20 arasında değişmektedir.³⁵

Gelirleri düşük olan ve yeni girişimlere gerekli finansmanı bulamayan tarım sektörü üreticilerinin desteklenmesi için verilen kredilerin belirlenmesi, amaçlar doğrultusunda uygulanması için bazı noktalara dikkat edilmesi gerekecektir. Öncelikle tarım alanında kredi veren kuruluşların organize olması gerekmektedir. Daha sonra kredi vermelerde kullanılan formalitelerin eğitim düzeyi düşük olan tarım sektörü için minimum ölçülerde uygulanması gerekmektedir. Aynı zamanda düşük faizler uygulanmalıdır. Bunların sonucunda verilen kredilerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının kredi veren kuruluşlarda oluşturulacak birimlerde takip edilmesi gerekmektedir.

Bu yönde ülkemizde yapılan son uygulamalara baktığımızda, Bakanlar Kurulunun 25 Şubat 2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe koyduğu düşük faizli kredi uygulaması göze çarpmaktadır. Yapılan bu düzenlemelerde; üreticilerin üretime yönelik ihtiyaçlarının karşılanması ile tarımsal üretimin geliştirilmesi, verimliliğin ve kalitenin artırılması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ile Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK) görevlendirilmiştir. Bu kararda yer alan önemli noktalar ;³⁶

- Kredi Miktarı; T.C. Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin çiftçilere yönelik krediler için uygulayacağı faiz oranları konusunda alınan karar da işletme kredisi % 25 faizle; 1 katrilyon 666 trilyon lira, indirimli değişken faizli selektif kredi ise, 400 trilyon lira olmak üzere toplam 2 katrilyon 67 trilyon liradır.

- Selektif Yatırım ve İşletme Kredilerinde Faiz Oranları; Aynı karar da, damızlık süt sığırcılığında % 17.4, sertifikalı tohum kullanımında % 14.5, sertifikalı tohum ve meyve fidanı üretiminde % 17.4, süt ürünleri yetiştiriciliğinde % 20.3, organik tarım ve girdi üretiminde % 11.6, kontrollü örtü altı tarımında % 20.3, tarımsal AR-GE de % 17.4 olarak belirlenmiştir.

³⁵ Erişim:[<http://www.tarimkredi.org.tr/modules.php?name=krediler>],(05.02.2006).

³⁶ Erişim:[<http://rega.basbakanlik.gov.tr/index.aspx>],(08.02.2006).

- Yıllık %25 Sabit Faizli İşletme Kredileri; Sabit faizli işletme kredisi için azami 12 ay vade ve yıllık % 25 faiz oranı şeklindedir.

- İndirimli Değişken Faizli Selektif İşletme Kredileri; Alınan karar da farklı üretim konuları için farklı indirim oranları, azami 250 milyar TL'lik kredi, işletme kredilerinde azami 12 ay, su ürünlerinde 18 ay, yatırım kredilerinde 36 ay vade belirtilmiştir.

- Kimler Kredi Kullanabilecek; Bu birimlerden kredi talebinde bulunacaklar, kredi almak için Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleri tarafından kredilendirilebilecek niteliklere sahip olmaları gerekmektedir. Takip hesaplarına intikal etmiş, ertelenmiş taksitlendirilmiş veya yeniden yapılandırılmış borcu bulunmayan gerçek ve tüzel kişiler bu kredi yararlanabileceklerdir.

Bu uygulamadaki temel amaç, Tarım Kredi Kooperatiflerine borcu olanların bu borçlarını zamanında ödemelerini sağlamaktır. Yapılacak bu teşvikler ile hem tarım sektörü hem de ülkenin ekonomik durumu iyileşme gösterebilecektir. Son dönemlerde, tarımsal krediler yalnızca devlete bağlı banka ve kuruluşlar aracılığıyla verilmemekte aynı zamanda özel bankalar aracılığıyla da verilebilmektedir. Örneğin Akbank “Çiftçi Destek Paketi” adı altında 2004 yılından beri tarım kesimine kredi anlamında destek vermektedir.³⁷

1.2.2.2.2. Düşük Fiyatlar ile Girdi Kullanımı Uygulaması

Sektörler üretim yaparken öncelikle maliyetlerini göz önünde bulundurmaları gerekmektedir. Konumuz gereği tarım sektörüne bakarsak, bu sektörde üretim yapılabilmesi için öncelikle tohum, ilaç, makine- teçhizata ihtiyaç vardır. Özellikle küçük tarım çiftçisine baktığımızda tüm bunlar için gerekli olan finansmanı bulması çok zor olmaktadır. Büyük çiftçilerin ise ekecekleri alan miktarı arttıkça yapacakları harcamalar artacaktır. Bu gelişmeleri hem küçük hem de büyük üretici için de

³⁷ Çiftçi Destek Paketi hakkında bilgi için, Erişim:[<http://www.akbank.com/394.aspx>],(08.02.2006).

söyleyebiliriz. Bu gelişmelerin sonucunda, girdi fiyatlarının artması ile birlikte tarımsal ürün fiyatları da aynı ölçüde artacaktır. Tarım uğraşan kişilerin emek ve yaptığı harcamalar sonucunda elde edebilecekleri gelir düşebilecektir. Olumsuz sonuçları önlemek için devletin bu konuda desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu destekler tarımsal üretim için gerekli tohum, ilaç, akaryakıt, gübre, tarımsal alet ve makinelerin fiyatlarının düşürülmesi şeklinde olabilmektedir. Fiyatlar düşürülmediği ölçüde girdi kullanımı azalacak buda tarımsal verimliliği olumsuz etkileyecektir.

Tarımsal üretim için önemli girdi olan gübre kullanımına baktığımızda 2000 yılında Türkiye'deki girdi kullanımı ile komşumuz Yunanistan'daki durumu karşılaştığımızda Yunanistan'da bizim kullandığımız gübrenin üç katı daha fazla gübre kullanılmaktadır. Almanya'da ise, Türkiye'de kullanılan gübrenin yedi misli kullanılmaktadır. Diğer önemli bir nokta da tarımsal girdi anlamında dışa bağımlı olmamızdır. Türkiye ürettiği tarım ilaçlarının hammaddelerinin % 90'nını yurtdışından ithal etmektedir.³⁸ Buda tarımsal ilaç üreticileri için ek bir maliyeti oluşturmaktadır. Bunun olumsuz sonuçları yine çiftçiye yansımaktadır.

Devletin düşük fiyatlarla girdi kullandırması ile üretim faktörleri ve girdilerin maliyeti düşecektir. Böylece, girdi kullanımı ve buna bağlı olarak üretimin artması amaçlanmaktadır. Doğal olarak bu uygulama sektörel gelir bölüşümünü tarım lehine değiştirecektir. Ancak, tarım da kullanılacak girdilerin daha çok sanayi malı(gübre, ilaç, traktör vb) olması nedeniyle, sübvansiyonlar sanayi sektöründe de gelir artışına neden olacaktır. Tarıma yapılacak girdi desteği ile birlikte sanayi sektörü de bundan olumlu etkilenecektir.

Devletin bu anlamda yaptığı destek uygulamalarına mazot desteği de örnek olarak verilebilir. 2003 yılında yürürlüğe konulan mazot desteği uygulaması, 500 dekara kadar dekar başına 3.900.000 TL yapılmaktadır.³⁹ Bu destek 2003 yılında 2 taksit halinde ödenmiştir. Bu yapılan müdahaleler sonucunda çiftçiler 2003 yılı

³⁸Gökhan Günaydın; "Türkiye Tarımı ve Değişme Eğilimleri", Erişim:[http://www.zmo.org.tr/odamiz/turkiye_tarimi_degisme_egilimleri.php],(05.03.2006).

³⁹Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/6/icerik.asp?efl=mevzuat/teblig/teblig.htm&curdir=%5Cmevzuat%5Cteblig&fl=mazot2003.htm>],(05.03.2006).

mazot fiyatları üzerinden yaklaşık olarak % 35'lik indirim sağlamış olacaklardır. Girdi fiyatlarındaki artışla birlikte verilen destekler artsa bile bu fiyat farklarını destekler kapatamamaktadır. Mazot fiyatlarındaki artışlarına baktığımızda, 2002 yılından bu yana fiyatlar da yaklaşık % 61.8 oranında artış görülmüştür. Tarım için diğer önemli bir girdi olan gübre fiyatlarında da 2002 yılından bu yana yaklaşık %92 oranında artış gözlenmektedir. Tohumluk, tarım ilacı ve yem fiyatları ile sulama ücretlerinde 2002–2005 yılları arasında yaklaşık %36 ile %233 arasında artış meydana gelmiştir.⁴⁰

Son yıllarda ürün destekleme politikası gibi girdi destekleme politikası da kamu kesimi açıklarının istikrarsızlığın temel nedenlerinden birisi olarak görülmekte ve daraltılmak istenmektedir. IMF'ye verilen Niyet mektuplarında ve yapılan Stand-by anlaşmasında 2002 yılından itibaren girdi destekleme politikasına son verileceği açıklanmıştır. 2006 yılında halen devam eden tarıma yönelik çalışmalara baktığımızda, tarımsal destekler kapsamında girdi destekleme politikasının yer almadığını görmekteyiz.

Tarıma yönelik yapılan girdi desteklerini Tablo 12'de toplu bir biçimde inceleyebiliriz. Tablo12'de yukarıda da değindiğimiz gibi gübre fiyatlarındaki artışlar nedeniyle 1990- 2002 yılları arasında yapılan destekte azalma ortaya çıkmıştır. Bu fiyatlar gübre fiyatlarındaki artışla ters orantılıdır. Yani gübre fiyatları artarken devletin bu alana yaptığı destekler azalmaktadır. Süt ürünlerinde artış devamlı olarak 1990- 2001 yıllarında gözlenmektedir. 2001 kriz yılının ardından desteklerin azaldığı görülmektedir. Aynı durum zirai ilaç ve tohumluk amacıyla devletin yaptığı desteklerde görülmektedir.

⁴⁰ Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/habergoster.asp?ID=542>],(05.03.2006).

Tablo 12: Tarımsal Girdilerin Sübvansiyonu Amacıyla Yapılan Ödemeler (Milyon TL)

Harcama Yılları	1990	2000	2001	2002
Gübre	1.219.860	94.796.242	74.765.995	328.789
Süt Üretimi	106.216	11.652.653	11.699.506	2.803.025
Zirai İlaç	73.502	12.340.452	18.214.801	4.243.782
Tohumluk	11.211	2.338.113	1.199.908	798.988
TOPLAM	1.410.789	121.127.460	105.880.170	8.174.584
GSMH (000)	397.178	125.596.129	176.483.953	273.463.000
Sübvansiyon/GSMH(%)	%36	%10	% 0.6	0.00

Kaynak: Erişim: [<http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-11.xls>],(10.02.2006).

GSMH içinde yapılan sübvansiyonların payına Tablo 12’de baktığımızda 1990 yılından 2001 yılına kadar sürekli azalış görülmektedir. 2002 yılına gelindiğinde IMF ile yapılan Niyet mektupları çerçevesinde girdi sübvansiyonu uygulamasının kaldırılması nedeniyle hiçbir ödeme yapılmadığını görüyoruz. 2001 yılı sonrası uygulamaya geçirilen Doğrudan Gelir Desteği sistemi yukarıdaki tabloda yer almamaktadır. Bu nedenle tarım sektörü hiç desteklenmemiş gibi görülmektedir. Bu dönem de girdi sübvansiyonu dışında, prim desteği ve Doğrudan Gelir Desteği ile tarım sektörü desteklenmiştir.

1.2.2.2.3. Üreticilerinin Mali Yükümlülüklerinin İyileştirilmesi

Tarımsal alanda çalışan çiftçilere baktığımızda, çok çalışıp da az kazanan bir durumda olduklarını görmekteyiz. Bu olumsuz sonucun nedenleri arasında, üretim için gerekli olan mazot, tohum, tarımsal ilaç gibi girdilerin fiyatlarının sürekli artıyor olması ve tarımsal arazilerin küçük parçalı olması sayılabilir. Tarımsal arazinin parçalı olması, hem ekilecek ürün açısından zorluk meydana getirmekte yaratmakta, hem de sulama açısından zorluk doğurmaktadır. Tarımsal ürünlerin fiyatlarında yıllar itibariyle istikrarlı artışlar olmaması da çiftçileri olumsuz yönde etkilemektedir.

Ülkemizde uygulanan devlet yapısının sosyal devlet yapısı olduğu düşünüldüğünde, devletin yapısı gereği ülkesindeki vatandaşlarına asgari yaşam

seviyesi sağlamak devletin görevleri arasında sayılmaktadır. Bu amaçla yaptığı ödemelere baktığımızda, düşük gelirli ailelere yardım etmek, gelir dağılımdaki adaletsizleri gidermek için devletin, geliri yeniden dağıtmak, topraksız çiftçiye toprak sağlamak gibi uygulamalara gittiğini görebilmekteyiz.

Tarım üreticisinin mali yükümlülüğü çerçevesinde, elde ettiği gelir karşılığında ödediği vergiler yer almaktadır. Bu kişilerin zirai faaliyetleri sonucu ödedikleri vergilere zirai kazanç vergisi denilmektedir. Zirai faaliyetleri yapan işletmelere "zirai işletme" bu işletmeleri işleten gerçek kişilere de " çiftçi " denir. Kural olarak çiftçilerin kazançları stopaj usulüyle vergilendirilir. Ancak, kanunda yazılı işletme büyüklüğü ölçüsünü aşan çiftçiler ile bir biçerdövere veya bu mahiyetteki bir motorlu araca veya on yaşına kadar ikiden fazla traktöre sahip çiftçiler gerçek usulde vergilendirilir. Bu teorik açıklamalardan sonra çiftçilerin zirai faaliyetler sonucunda sağladıkları istisna ve muafiyetlere bakacak olursak, öncelikle iyi üreticiyi teşvik etmek amaçlı teşvik ikramiyesini, daha sonrada belli miktarlarda yatırım yapanları teşvik etmek amaçlı 2006 yılı başına kadar uygulanmış olan yatırım indirimi istisnasını belirtebiliriz. Bu vergisel teşvikler esas itibariyle büyük çiftçilere yöneliktir. Küçük çiftçiyi korumak için, küçük çiftçilere yönelik vergi muafiyeti getirilmesi gelir dağılımının da adaleti sağlamaya yönelik yapılan çalışmalar yararlı olacaktır.

Devletin tarımsal üreticiyi korumak amaçlı uygulayacağı politikalar arasında yaptığı destekler büyük öneme sahiptir. Yapılan desteklere son on yıllık dönem itibariyle baktığımızda, desteklerin sürekli azalış içinde olduğunu görmekteyiz. Diğer yandan devletin çiftçiyi sadece tarımsal desteklerle koruması yeterli olmamaktadır. Bunun dışında tarımsal ürünlerin ithalatına ilişkin bir takım düzenlemeler de yapması gerekmektedir. Böylece devlet iç piyasadaki kendi üreticisinin ürünlerinin fiyatlarının düşmesini engelleyebilecektir. İthalat konusundaki önemli bir nokta, tarım ürünlerindeki gümrük vergilerinin çok düşük olmasıdır. Bu durum iç piyasadan tarım ürünü satın almak yerine, ithal etmeleri sonucunu doğuracaktır.

Literatürde tarım sektörüne ilişkin yapılan çalışmalar da desteklerle ilgili olarak, doğrudan gelir desteği ve alternatif ürün desteği uygulamasının çiftçilerin gelirleri sayıldığını ve bunların vergiye tabi tutulması gerektiğini yönünde görüşler vardır. Bu görüşlere karşı olarak bu gelirlerin vergiye tabi olabilmeleri için zirai faaliyetten kaynaklanmaları şeklinde görüşlerde bulunmaktadır.

28.06.2001 gün ve 4697 Sayılı Kanunun 8. maddesiyle çiftçilere yapılan doğrudan gelir desteği ve alternatif ürün ödemeleri, Gelir Vergisi Kanunu'nun 94. mad. 11. bendine (d) alt bendi olarak eklenmiş ve gelir vergisi tevkifatına tabi tutulmuştur. Ancak, 2001/2839 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu gelirden yapılacak tevkifat oranı % (0) olarak belirlenmiştir. Yapılan bu yardımlar Bilânço Hesabı Esasına göre defter tutmada hâsılata dahil olup, İşletme Hesabı Esasında defter tutmada hâsılata dahil değildirler. 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 2.3.4 ve 5'inci maddeleri hükümlerine göre devletin yaptığı yardımlar bir mal ve hizmet teslimi sayılmayacağından yapılan bu yardımlar Katma Değer Vergisi'ne tabi değildirler.⁴¹ Literatürde bu konuya yönelik yapılan tartışmalar da devlet desteği olarak verilen karşılıksız transferlerden vergi alınmak istenmektedir. Kanunlar gereği alınamayacağı da açıkça ortadadır.

Ülke gelirine, istihdama, gıda ihtiyaçlarının karşılanmasına faydalı olan bu sektörün korunması da bireyler arasındaki adaletin sağlanması için gereklidir. Çiftçiler kendi başlarına birlik oluşturarak kendi haklarını savunabilirler. Çiftçiler arasındaki birliği sağlamak amacıyla, 2004 yılında kabul edilen 5200 Sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, üreticilerin değişik amaçlara uygun şekilde örgütlenmesini destekleyici bir çerçeve oluşturulmamıştır.

Türkiye'de tarım sektörü ve bu sektör de devletin uyguladığı mali politikaları açıkladıktan sonra, ikinci bölümde tarım sektörünün Türkiye'deki yeri ve bu sektörde uygulanan politikaların gelişimi üzerinde durulacaktır. Bu konuda açıklamalarımızı yaparken, diğer ülkelerin ekonomileri içinde tarımın yerini ve uyguladıkları destekleme politikalarına da değinilecektir.

⁴¹ Doğan; a.g.e., s.20.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI

Bu bölüm içinde, Türkiye'de uygulanan tarım politikaları geçmişten günümüze incelenmeye çalışılacaktır. Türkiye'nin tarım sektöründe uyguladığı politikaların 2000 sonrası değiştiği tartışılacaktır. Son olarak, Ortak Tarım Politikaları ve bu politikalara Türkiye'nin uyumu açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI

Tarım, milli gelire yaptığı katkı, sağladığı büyük istihdam imkânları, yetmiş milyonluk nüfusun beslenmesi gibi nedenlerle ekonomik olduğu kadar sosyal açıdan da önem taşıyan sektördür. Ancak sektörün sahip olduğu büyük potansiyel, etkin ve sürekli politikaların geliştirilmesi yönünden değerlendirilememektedir. Bu nedenle de tarımsal üretim artışları, nüfus artışlarının gerisinde kalmaktadır.

Tarım sektöründe uygulanan politikalar konusunda önemli olan, kırsal kesimde yaşayan küçük toprak sahibi çiftçinin durumunu iyileştirecek uygulamalara yer vermektir. Bu uygulamaların yapıldığı sırada büyük toprak sahibi çiftçilerin, tüketicilerin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Tarım ürünleri üretenler ile tüketenler arasında adaletin sağlanması için devletin bu yönde politikalar uygulaması gerekmektedir. 1980 öncesi ve 1980 sonrası bu yönde uygulanan politikalara baktığımızda, ekonomi içinde büyük etkiler meydana getirdiğini görmekteyiz. Bu politikaların uygulanmasındaki temel amaç, ülke ekonomisine büyük katkısı olan ve stratejik sektör olarak görülen tarım sektörünün korunması olarak görülmektedir.

Türkiye'de uygulanan tarım politikaları, dünden bugüne doğru değişmekte ve yaşanan değişimler bir öncekine oranla tarım sektörünü kötüleştirilmektedir. 1980 yılı sonrası ve 2000 yılı sonrası tarım sektörüne yapılan desteklerin azaldığını görmekteyiz.

Sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanması için ülkenin kaynaklarının tam kapasite ile kullanılması gerekmektedir. Devlet bu konuda sektörlere kaynak aktarmalıdır. Eğer bir sektör desteklenmez ise kıt kaynaklarla belirlenen hedeflere ulaşması zorlaşacaktır. Bunun sonucu subjektif nitelikte olmayacak ve ülkedeki bütün sektörler bu durumdan olumsuz etkilenecektir.

2.1.1. Tarım Politikalarının Amaçları ve İlkeleri

Ekonominin evrensel kuralları ekonomiyi oluşturan bütün sektörlerde geçerlidir. Tarım da ekonomiyi oluşturan ve katkı sağlayan önemli sektörlerden birisidir. Ancak tarımsal üretim faaliyetinin büyük çoğunlukla çeşitli müdahalelerden uzak ve tabiat koşullarını yansıtan çeşitli riskler altında gerçekleştiriliyor olması, piyasa mekanizmasının yönlendirilmesi zorlaştırmaktadır. Buda tarım sektörü için ve ülke ekonomisi için ayrı bir politika demektir.

Politika, bir amaca ulaşmak için mevcut olan yollar arasında seçim yapmak veya belirli alanlarda izlenecek stratejileri seçmek anlamına gelmektedir. Tarım politikası ise, üretim, yönlendirme, pazarlama, devletin piyasalara müdahaleleri, gelir ve refah dağılımı, sosyal güvenlik, kırsal kalkınma vb. konularla ilgili politikalar⁴² Ulusal tarım politikaları, tarım sektöründe yaşayan bireylerin yaşam düzeylerini yükseltmek, tarımsal üretimi toplum yararına olacak şekilde teşvik etmek, tüketiciyi aşırı fiyat artışlarından korumak, kaliteli ve sağlıklı ürün yetiştirilmesini sağlamak amacıyla görevli devlet kurumlarının toplumsal baskı gruplarını da dikkate alarak düzenleyici ve özendirici önlem ve uygulamalarının tümünü ifade eder. Ulusal tarım politikalarının oluşturulmasın da ve şekillenmesinde devlet söz sahibi konumunda iken, uluslararası tarım politikaları konusunda çeşitli uluslararası kurumlar söz sahibi ve belirleyici olabilmektedir.

Ulusal tarım politikaları içinde en önemli yer tutan destekleme politikalarındaki temel amaç, ihracatın artırılması, bireylerin gıda ihtiyaçlarının karşılanması ve çiftçilerin üretim gelirlerinin artırılmasıdır. Diğer bir politika aracı

⁴² Cengiz Sayın; **Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları**, Afsaroğlu Matbaası, Ankara, 2003 s. 6.

olan fiyat desteklerindeki temel amaç ise, tarımsal girdi fiyatlarında çok büyük artışların olmaması ve fiyatların istikrarlı bir şekilde seyiridir. Aşağıdaki tabloda ulusal tarım politikalarının amaçları ortaya konulmuştur.

Tablo 13: Ulusal Tarım Politikasının Amaçları

Ekonomik Gelişmeye Katkı	<ul style="list-style-type: none">• Besin arzı güvenliği• Etkin kaynak kullanımı• Kırsal kesimden göçü önleme
Ekonomik Dengenin Sağlanması	<ul style="list-style-type: none">• Dış ticaret dengesi• Fiyat dengesi• Tarım gelirlerinde denge• Devlet bütçesinde denge
Çevre Korunması	<ul style="list-style-type: none">• Kırsal peyzajın korunması• Doğal su kaynaklarının korunması• Ekolojik dengenin korunması

Kaynak: Gülcan Eraktan; “ **Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası**, Uzel Yayınları, İstanbul, 2001. s. 28.

Tablo 13’den de görüldüğü gibi; ulusal tarım politikalarının ekonomik gelişmeye, ekonomik dengeye ve çevre korumasına katkıları olmaktadır. Ulusal tarım politikalarının Tablo 13’de belirtilen amaçları ve bu amaçların gerçekleşmesi hem ülke ekonomisi için, hem de sosyo-kültürel yapı için çok çok önem taşımaktadır. Tüm bu amaçların gerçekleştirilmesi ile ekonomi dengede olurken aynı zamanda çevrede korunmuş olacaktır.

Tarım politikalarının amaçlarını belirttikten sonra bu temel amaçlara nasıl ulaşmamız gerektiği konusunda bir takım kıstas söz konusudur. Bu kıstasların neler olduğunu baktığımızda, birçoğunun AB çerçevesinde istenilen kıstaslar olduğunu görmekteyiz. 25 Nisan 2006 tarihinde kabul edilen 5488 Sayılı Tarım Kanununun da tarım politikalarının ilkeleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır. Bunlar;⁴³

⁴³ Erişim:[http://www.alomaliye.com/nisan_06/5488_sayili_kanun_tarim.htm],(24.02.2006).

- Tarımsal üretim ve kalkınmada bütüncül yaklaşım,
- Uluslararası taahhütlere uyum,
- Piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının kullanımı,
- Örgütlülük ve kurumsallaşma,
- Özel sektörün rolünün artırılması,
- Sürdürülebilirlik, insan sağlığı ve çevreye duyarlılık,
- Yerellik,
- Katılımcılık,
- Şeffaflık ve bilgilendirme.

2006 yılında kabul edilen Tarım Kanunu ile tarım sektörün de politikalar, ilkeler, öncelikler yaşanan gelişmeler doğrultusunda belirlenmiştir. Bu kanunda belirlenen ilkelere baktığımızda, tarım sektörünün uluslararası taahhütlere uyum göstermesi ve özel sektörün rolünün artırılması yönünde kararların alındığını görmekteyiz. Alınan kararlardan bir diğeri de, tarım sektörünün özendirilmesidir. Devlet tarıma yaptığı destekleri azaltırken bu tür kararları alması uygulanacak politikalarının başarı grafiğini olumsuz yönde etkileyecektir.

2.1.2. 1923–1990 Döneminde Uygulanan Tarım Politikaları

Türkiye, Cumhuriyetinin kuruluşundan 2000’li yıllara değin, devletin egemenlik alanlarında büyük değışiklikleri gerçekleştirici politikalar izlemiştir. Dünyanın büyük ülkeleri ve özellikle İngiltere’nin güç kaybettiği zaman sürecinden Breton Woods Konferansı’na değin “dünya yöneticisi” konumunda bir ülkenin olmaması Türkiye’nin ulusal odaklı politikalar izlemesine uygun bir ortam hazırlamıştır.⁴⁴ İlerleyen yıllarla birlikte değışen ekonomik, siyasi, sosyal koşullarla orantılı yeni politikalar uygulanmıştır.

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarını 1923- 1990 dönemi itibariyle ana hatlarıyla şöyle değerlendirebiliriz:

⁴⁴ Şener Bingöl; “Türkiye Tarımına Dayalı Sanayide Pazarlama Yönetimi ve Rekabette Başarı Kriterleri”, **Verimlilik Dergisi**, 2004/1, s. 133.

1923- 1946 yıllarını kapsayan dönemde; Ülkemiz Cumhuriyet döneminde hiçbir mali destek almadan kalkınmaya çalışmıştır. Bu dönemde tarım, ekonomide yoğun olarak faaliyette bulunulan ve bu nedenle de kalkınmayı sağlayacak bir sektör olarak görülmüştür. Bu dönemde yapılan tarım ekonomiyi canlandırmak amacıyla değil, daha çok öz tüketime yöneliktir.

Atatürk'ün tarım sektörüne verdiği önemi çok iyi bilmekteyiz. Atatürk'e göre temel amaç, sektörler arasındaki birliği sağlamak ve bu sayede bireyler arasında sektörler itibariyle oluşacak milli geliri adil dağıtmaktır. Bu dönemde, tarım gelir sağlama yönünden potansiyeli yüksek sektör olarak görülse de diğer sektörlerle oranla tarıma daha az önem verilmekteydi. Bunun farkında olan Atatürk, “Köylü yurdun efendisidir” diyerek tarıma ve çiftçiye verilmesi gereken önemi belirtmiştir.

Bu dönemde yukarıda da belirttiğimiz gibi, ülke kalkınmasını tarıma bağladıklarını görüyoruz. Çünkü olumsuz gelişmelere rağmen 1923 yılındaki ihracat 50.8 milyon dolar iken, bunun 43.9 milyon dolarını tarımsal ürünler oluşturmuştur. Aynı dönemde tarımda % 10 büyüme gerçekleşmiştir. Bunun önemli nedeni, savaş olmasına rağmen erkeklerin savaflara katılmayıp köyde kalmaları ve tarımdan alınan ağır vergilerin kaldırılmasıdır. Bu nokta da aşar vergisi konusunda kısaca bilgi vermek gerekirse; aşar vergisi, tarım ürünlerinin onda birinin devlete ödendiği bir vergi çeşididir. 17 Şubat 1925'te kaldırılmıştır. Kaldırılmadan bir yıl önce, 1924 yılında, 27.5 milyon lira ile bütçenin dörtte birini oluşturuyordu. Aşarın bu önemli katkısına rağmen kaldırılmasının nedeni, verginin köylü ve tarım ürünleri üzerinde yoğunlaşan aşırı yükünü azaltmak ve tahsilinden doğan bir takım haksızlıkları engellemektir.⁴⁵ Tarım sektöründeki çeşitli sorunlara rağmen bu dönem de tarım sektörü % 16'lık büyüme sağlamıştır. Tarım sektörü bu seviyedeki büyümeyi sonraki dönemlerde yakalayamamıştır.

Dönem içindeki diğer önemli gelişmeler, 1926 yılında çıkarılan Medeni Kanun ve Borçlar Kanunu ile tarımda özel mülkiyetin pekiştirilmesi, aynı yıl Hayvan Islahı Kanunu ve 1928 yılında Buğday Kanunu, Zirai Mücadele Kanunu, Hayvan

⁴⁵Erişim:[http://www.bilgilik.com/makale/tarih/osmanli_tarihi/asar_vergisi__osur__odev.html],(05.03.2006).

Sağlık Zabıtası Kanunu'nun çıkarılmasıdır.⁴⁶ 1929 yılına gelindiğinde tüm dünya ülkelerini etkileyen ekonomik buhrandan Türkiye Ekonomisi de etkilenmiştir. 1929–1936 dönemin de tarım sektöründeki daralmaya karşılık “üç beyaz” olarak anılan pamuk, şeker, una dayalı tarım sanayi geliştirilmeye çalışılmış ve bu yönde politikalar uygulanmıştır. Çiftçinin kredi ihtiyacının giderilmesi amacıyla 1935 yılında Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri, 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur.

1940'lı yıllara gelindiğinde tarım sektörü açısından olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Olumlu gelişmelerin ilki, 1941 yılında topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerine (aile başına en çok 200 dönüm olmak üzere) on taksitle Hazine topraklarının dağıtımını öngören bütçe kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen önemli düzenlemelerden biri de 1945 tarihinde 4753 No'lu Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun uygulamaya konulmasıdır. 1945–1973 döneminde yürürlükte kalan bu kanun ile 28 yıl içinde 432117 aileye 2,2 milyon hektar toprak dağıtılmıştır.⁴⁷ Bu kanunun diğer önemli bir amacı da, toprağın bizzat işleyicisine verilmesi ve böylece büyük mülklerin sınırlandırılmasıdır. 1923–1945 dönemindeki tarım politikaları konusunda genel bir değerlendirme yaparsak, kalkınma politikaları çerçevesinde tarıma aşar vergisinin kaldırılması ve topraksız çiftçiye toprak verilmesi ile gereken önemin verildiğini gözlenmektedir.

Bu dönem içinde uygulanan tarım politikalarıyla başarıya ulaşıp ulaşılmadığı konusunda daha iyi analiz yapabilmek için tarımın GSMH içindeki payını diğer sektörlerle karşılaştırmalı olarak vermemiz uygun olacaktır. Tablo 14'de bu amaçla düzenlenmiştir. Tablo 14'de görülüyor ki tarım sektörü ve diğer sektörler 1923'den 1945 yılına kadar sürekli azalma göstermiştir. Tarımın özellikle aşar vergisinin kaldırılmasıyla birlikte GSMH içindeki payının azaldığı görmekteyiz. 1940 yılında tarımın GSMH içindeki payının arttığı gözlenmektedir. Bunun nedeni

⁴⁶ Oya Köymen; “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları”, 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, s.11.

⁴⁷ Esin Candan; “Küreselleşme ve Avrupa Birliği Karşısında Türkiye'nin Tarım Politikaları”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2005, s.88.

olarak, topraksız çiftçinin topraklandırılarak verimli üretim yapmalarını sağlamak gösterilebilir.

Tablo 14: GSMH Sektör Payları (1923–1945) (Sabit Fiyatlarla,%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1923	43.1	10.6	46.3
1926	49.9	8.7	41.5
1930	46.8	10.0	43.2
1935	38.8	15.7	45.4
1940	44.8	14.6	40.8
1945	39.0	15.6	45.4

Kaynak: D.İ.E., İstatistik Göstergeler,1923–1992, (1994),s.48.

1946- 1962 yıllarını kapsayan dönemde; İkinci Dünya Savaşı olmuş, bu nedenle tarımda ve diğer sektörlerde daralmanın yaşandığını görmekteyiz. Yine bu dönemde 1946 yılında çok partili döneme geçiş, Cumhuriyet tarihinin ilk büyük devalüasyonu (1 ABD doları= 2.80TL) yapılmış, tarım ve diğer sektörlerde devalüasyonun olumsuz etkilerini giderici politikalar uygulanmıştır. Bu dönemle birlikte dışa kapalı, içe dönük, korumacı iktisat politikaları yerini, ithalatın serbestleştirilmesi ve dış açıkları artıran iktisat politikalarına bırakmıştır. Dış açıkları kapatmak için de dış yardım, dış kredi ve sermaye yatırımlarından yararlanılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde Truman Doktrini ve Marshall Planı çerçevesinde alınan yardımlar karayolları yapımı ve traktör alımı için kullanılmıştır. 1950–1953 döneminde tarımda % 10'nun üzerinde büyüme sağlanmıştır. Karayollarının gelişimi ile birlikte köydeki üretimin pazara açılması, piyasa için gerekli üretimin artmasını ve piyasanın büyümesini sağlamıştır. 1952 yılında da hayvancılığın geliştirilmesi için Et ve Balık Kurumunun faaliyete geçirilmesi hayvancılık alanında olumlu gelişmeler sağlamıştır. 1954 yılına gelindiğinde ithal ikameci politikaların uygulanması ile birlikte başta buğday olmak üzere çeşitli tarımsal ürünlerin diğer ülkelerden ithali ile tarımda yavaş yavaş gerilemeler görülmüştür. Tarım sektöründe traktör sayılarının artması önemli olmakla birlikte aynı paralellikte diğer girdilerin artırılmaması

tarımda gerilemelere neden olmuştur. 1960 yılında ise ordunun yönetime el koyması ile birlikte yeni politika içine girilmiş, Planlı Kalkınma dönemi başlamıştır.

Tablo 15: GSMH Sektör Payları (1946–1959) (Sabit Fiyatlar,%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1946	45.5	14.9	39.5
1950	40.9	13.1	46.5
1955	37.5	14.7	47.6
1960	37.9	16.1	45.9

Kaynak: D.İ.E., İstatistik Göstergeler,1923–1992, (1994),s.53.

Tablo 15’de görüldüğü gibi, 1946’da tarım sektörünün payı % 45.5 1960 yılında ise, % 37.9 olarak gerçekleşmiştir. Belirtilen dönem de tarımın payının azaldığını, sanayi ve özellikle hizmetler sektörünün payının giderek arttığını görmekteyiz.

1962- 1980 yıllarını kapsayan dönemde (planlı dönem); Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde ithal ikameci politikalar uygulanmıştır. Tarım sektörü ile sanayi sektörü gelişiminde paralellik sağlanmaya çalışılmıştır. Tarım sektörü sanayi sektörünün geliştirilmesinde araç olarak kullanılmıştır. Tarım sektöründe daha çok üretimi artırmaya yönelik olarak tarımsal girdi sağlayan politikalar uygulanmıştır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde girdi sübvansiyonları devam etmiş, bunun yanında üreticilere aynı krediler sağlanmıştır. Bu dönemde kamunun tarım sektörü içindeki ağırlığı artmıştır. TEKEL, Şeker Şirketi, Toprak Mahsulleri Ofisi, Çay-Kur, Tarım Satış Kooperatifleri aracılığı ile devlet destekleme politikası çerçevesinde alımlar gerçekleştirmiştir. Devlet desteği kapsamına alınan ürünler 1960 yılında buğday, tütün, çavdar, arpa, şeker pancarı, çay iken, 1970 yılı sonrası bu ürün sayısı 6’dan 24’e yükselmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine gelindiğinde, 1974 petrol krizi ile tüm dünya ülkeleri gibi Türkiye’nin ekonomik durumunun bundan olumsuz etkilendiğini görmekteyiz. Bu dönemde gerçekleşen devalüasyon ile birlikte ekonomik durum giderek kötüleşmiştir. Bu dönemde tarım sektörüne baktığımızda, 1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım

Reformu Kanunu dikkati çekmektedir. Bu kanunun amacı, toprak mülkiyetinin bireyler arasında dağılımı, tarımsal ürünlerde verimlilik artışı ve sosyal adaletin sağlanmasıdır. Ancak bu kanun 1977 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır.

Ekonomik açıdan tarım sektörüne baktığımızda, özellikle 1976 sonrası iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine döndüğü görülmüştür. Bu dönemde IMF ile işbirliği içinde uygulanan politikalar ile fiyatlar serbest bırakılırken, tarımsal destekleme fiyatları sabit tutulmuştur. Bu dönemde Toprak Reformu uygulamalarına başvurulmuştur. Bu anlamda ilk uygulama Urfa ilinde başlatılmışsa da istenilen sonuca varılmadan uygulamaya son verilmiştir.

Tablo 16: GSMH Sektör Payları (1962–1980)

(Sabit Fiyatlar,%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1962	34.6	16.7	48.7
1965	30.9	19.4	49.8
1970	28.8	18.9	52.3
1975	23.0	21.8	55.2
1977	21.4	22.5	56.1
1980	24.2	20.5	55.4

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950–2004, DPT Yayınları, Ağustos 2005.,s.7.

Tablo 16’da planlı döneme geçişle birlikte GSMH’ya sektörlerin katkısı değerlendirilmektedir. İkinci Dünya savaşı sonrası GSMH içindeki payı azalan tarım sektörünün, azalışının devam ettiğini görmekteyiz. Bununla birlikte sanayi ve hizmetler sektöründe artışların olduğu tablo 16’da görülmektedir. Kalkınma planları çerçevesinde hazırlanan programlar da sanayi ve hizmetler sektörünü tarım sektöründen fazla önem verilmiştir. Bu nedenle artışların sanayi ve hizmetler sektöründe olması doğal sonuçlardandır. Tablo 16’da 1970 sonrası tarımda düşüşlerin olduğu görülmektedir. Bunun nedenleri arasında, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine seyretmesi ve 1974 yılında yaşanan petrol krizi yer almaktadır. Aynı

dönem itibariyle sanayi ve hizmet sektörlerinin GSMH payında artışlar söz konusudur.

1980 sonrasında karşımıza ilk olarak 24 Ocak 1980 kararları çıkmaktadır. Bu kararlara baktığımızda, piyasanın hakim olduğu bir ekonomi yapısı hedeflenmiş, fiyat denetimleri kaldırılmış, KİT zamlarına başvurulmuş, ihracatın artırılmasına yönelik politikalara ağırlık verilmiş, özel yabancı sermaye teşvik edilmiş, mevcut kapasiteleri artırmak yerine mevcut kapasitelerin tam kullanılmasına yönelik politikalar izlenmiştir. Alınan bu kararlar ile tarımsal ürünlerin fiyat kontrolleri sağlanılmaya çalışılmış ve bunun sonucunda çiftçi gelirleri azaltılmıştır. İç ticaret hadleri ise tarım aleyhine gelişme göstermiştir. Bu dönemde girdi fiyat esnekliğinin, ürün fiyat esnekliğine eşit olmaması nedeniyle çiftçinin tarımsal girdi artış hızının geçmiş dönemlerden daha az olduğu görülmektedir. Örneğin 1963–1980 arasında yıllık ortalama gübre kullanımında % 16.8’lik bir artış hızı sağlanmışken bu hız 1980–2000 arasında yılda ortalama % 2.28’e düşmüştür.⁴⁸ 24 Ocak 1980 kararlarının tarım sektörüne yansımalarına bakarsak; bu kararlarla birlikte tarım sektörü tarım ürünlerinin satış fiyatlarındaki artışı önlemek için tarım ürünlerinin alış fiyatlarını düşük belirlemiştir.

Bu dönemde sanayi sektörünün önem kazanması ile birlikte tarım sektörünün sanayi sektörüne ucuz girdi sağladığı ve sanayi sektörünün gelişiminin hızlandığı görülmektedir. 24 Ocak kararlarının da tarım sektörü kendi aleyhine, diğer sektörler lehine uygulamalarda bulunmuştur. Diğer önemli bir hususta tarımsal alanda faaliyet gösteren KİT’lerin özelleştirilmeye çalışılmasıdır. Bu dönemde ayrıca 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu 1 Aralık 1984 tarihinde Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı, Güneydoğu Anadolu Kalkınma projelerinin uygulandığı yerlerde sulama nedeniyle ortaya çıkabilecek adaletsizliklerin önüne geçebilmektir.

⁴⁸ Özgür Teoman; “ Türkiye Tarımında Kapitalist Dönüşüm Tartışmalarına Bir Katkı”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2001, s.47.

Planlı dönemle birlikte uygulanan tarım politikalarının amaçları Tablo 17’de ele alınmıştır.

Tablo 17: Tarımsal Politika Amaçları

Amaçlar	1. Plan 1963-67	2. Plan 1968-72	3. Plan 1973-79	4. Plan 1980-84	5. Plan 1985-89	6. Plan 1990-94	7. Plan 1996-00
Girdi Verimi.	+	+	+	+	+	+	+
Fiyat İstikrarı	+	+	+		+	+	
Gelir İstikrarı				+		+	+
İhracat Artışı		+				+	+
Kalite Artışı			+		+	+	
Kendi. Yeter.		+					+
Enflas. Önlen.	+	+	+	+	+	+	
Bütçe Tasarr.				+	+	+	+
Fiyat Koruma.	+	+	+				
Des.Sayı.Azal.			+			+	+
Fiyat.Erk.Açık.			+	+	+	+	
Üretimi Kısma			+				+
Küçük ÜreDes.				+			
Dünya Fiy.Hed.			+	+	+	+	+
Yayım Hiz. Gel.			+	+		+	+
Tarım İstatis.Gel.					+	+	+
Zaman.Des.Öde.					+	+	
Koop. Destek.	+						+
Pazar. Hiz. Geliş.	+						
Üret-Des.Ku.Gel.				+			

Kaynak: Bülent Gökdemir; “Tarımsal Reform ve Rekabet Politikası”, **Rekabet Dergisi**, Sayı 11, Temmuz-Ağustos-Eylül 2002, s. 19.

Yukarıda verilen amaçları ekonomik veriler çerçevesinde Tablo 18’de değerlendirdiğimizde, tarım sektörünün özellikle 1980 sonrası daraldığı, GSMH içindeki payının diğer sektörlere oranla azaldığı dikkati çekmektedir. 1980 yılında alınan ekonomik istikrar kararlarının bu gelişmedeki etkisi büyük olmuştur.

Tablo 18: GSMH Sektör Payları (1980–1990)

(Sabit Fiyatlar,%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1980	24.2	20.5	55.4
1982	22.7	21.9	55.4
1985	19.4	23.6	57.0
1988	18.3	25.1	56.7
1990	16.3	25.9	57.9

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950–2004, DPT Yayınları, Ağustos 2005.,s.9.

1980 sonrası uygulanan politikalar, üretimin değil pazarlama ve mali piyasaların teşviki, dış ticaretin liberalleştirilmesi, Tarım Bakanlığı'nın reorganizasyonu, destekleme kapsamının daraltılması, girdi sübvansiyonlarının düşürülmesi, girdi ve ürün piyasalarının özel sektöre açılması, destekleme alımı yapan kurumların azaltılması, tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi, tarımsal kredi faiz oranlarının yükseltilmesi, sulama gibi kamu yatırımlarının maliyetlerinin bir kısmının tahsil edilmesi olarak özetlenebilir.

2.1.3. 1990 Yılı Sonrası Uygulanan Tarım Politikaları

1990 sonrası yaşanan gelişmeler ve özellikle 1994 ve 2001 krizleri sonrası uygulanan politikaları incelediğimiz de tarım sektörünün sorunlarının devam ettiğini görmekteyiz. 1990'lı yıllar, ülkemizin makro ekonomik dengesizliklerinin iyice arttığı yıllardır. Bu dengesizlikler tüm sektörlerle birlikte tarım sektörünü de olumsuz yönde etkilemiştir. 1994 krizi sonrası özellikle desteklemeye konu olan ürün sayısı azaltılmıştır. 1996 yılı sonrası ülkemiz tarım ürünleri ithalatçısı bir ülke konumuna girmiştir. Yani kendi tarımsal alan ve girdileri mevcut iken bunları değerlendirmek yerine tarımsal ürünlerini dış ülkelere alma yolunu tercih etmiştir.

2.1.3.1. Tarımsal Destekleme Politikaları

Gelişen ülkelere ve ekonomilerine baktığımızda tarım sektörünün ekonomideki göreceli ağırlığının azaldığı görülmektedir. Ancak bizim gibi gelişmekte olan ülkeler açısından tarım sektörü önemini henüz yitirmemiştir. Tarım sektörünün önemini yitirmeme nedenleri arasında ekonomik kalkınmaya yardımcı olmasının yanında, diğer sektörlerle olan ilişkileri de yer almaktadır. Tarımsal destekler, devlet ve devlete bağlı kamu kuruluşlarının bizzat kendileri veya görevlendirdikleri diğer kamu kurumlarının, tarımsal üretimi teşvik ve himaye etmek amacıyla karşılık beklemezsizin çiftçilere yaptıkları nakit ya da nakit olarak ifade edilen değerlerdir. Tarım sektörüne destekleme yapılmasının temel nedenine baktığımızda, hiç kuşkusuz bunun tarım sektörünün diğer sektörlerden farklı olarak sahip olduğu özelliklerinden kaynaklandığını görmekteyiz. Ülkemizde tarım sektörünün desteklenmesi uygulaması ilk defa 1932 yılında buğday ve üzüm piyasasına müdahale ile başlamıştır.

2.1.3.1.1. Tarımsal Destekleme Politikalarının Amaçları

Ülkelerin ekonomik gelişmelerine baktığımızda her ülke kendi gelişimini sağlamak amacıyla çeşitli hedefler belirlemekte ve bu hedeflere ulaşmak için de çeşitli yöntemler kullanmaktadır. Uygulanacak yöntem ve politikaların sektörler itibariyle içerisindeki bulunduğu mevcut durumlar göz önüne alınarak hazırlanması gerekmektedir. Her sektörün ekonomiye yaptığı katkı neticesinde verilmesi gereken önem tespit edilmelidir. Ekonomik katkının yanında sosyal ve kültürel katkıda çok önemlidir. Bu kriterler çerçevesinde politikalar şekillendirilmelidir.

Temel amaçlar anlamında konuya yaklaştığımızda Türkiye’de tarımsal destekleme politikaları ile nüfusun besin ihtiyacının karşılanması, üretimin kötü hava koşullarından daha az düzeyde etkilenmesinin sağlanması, tarım gelirlerinin artırılması ve kırsal kalkınmanın sağlanması amaçlanmaktadır. Bir diğer yaklaşıma göre ise destekleme politikaları ile ülke gereksinimlerine uygun optimum üretim deseninin sağlanması, üreticinin korunarak uygun gelir olanağına kavuşturulması ve

böylece tarımın ülke ekonomisine olan katkısının artırılması hedeflenmektedir.⁴⁹ Tüm bu görüşler doğrultusunda ortaya çıkan amaçları maddeler halinde kısaca açıklamak gerekirse;

- Ekonomik Amaçlar; Ekonomik amaçların başında girdi fiyatlarını düşürerek üretimi teşvik etmek yer almaktadır. Bununla birlikte, elde edilen ürünlerin fiyatlarında istikrarı sağlamakta bir diğer önemle üzerinde durulan ekonomik amaçtır. Tüm bunların gerçekleştirilmesiyle birlikte de tarımla uğraşan çiftçi dünya pazarlarına açılarak, yeni teknolojiler kullanarak diğer ülkelerle rekabet eder duruma gelecektir. Bunların sonucunda ekonomik gelişme ve kalkınma kendiliğinden sağlanacaktır.

- Sosyal Amaçlar; Sosyal amaç denilince, ülke ekonomisi içinde bulunan bireylerin gelirlerinin arasında adaletin olması akla gelmektedir. Bunu sağlayacak olanda devlet olmalıdır. Uyguladığı politikalar ile bu eşitliği sağlayacaktır. Tarımsal politikaların sosyal amaçlarının başında tarım üreticisinin korunması gelmektedir. Tarım alanındakilere uygun gelir ve yaşam standardı sağlarken, diğer yandan kırsal alandan kente göçünde önüne geçmiş olunacaktır. Kontrolsüz olarak yapılacak göç kentteki yaşam maliyetini yükseltecektir. Tarım alanında çiftçiye yönelik politikalar uygulanırken, tüketici menfaatleri de göz ardı edilmemelidir. Devlet, tarım üreticilerine ürettiği ürünlerle ilgili yeterli gelir sağlarken, tüketiciye de ucuz gıda sağlamalıdır.

- Politik Amaçlar; Politik amaç denilince hemen akla siyasilerin hangi bölgeden ne kadar oy alabiliriz düşüncesi gelir. Özellikle de oy potansiyeli olan yerlere siyasiler daha yoğun ilgi göstermektedirler. Toplam nüfusun %35'ne sahip olan tarım sektöründekileri düşünürsek, oy potansiyeli açısından çok yüksek sektör olduğunu görmekteyiz. Siyasi partiler her seçim öncesi birçok vaatlerde bulunurlar ve bu vaatlerini iktidara geldiklerinde yapacaklarını söylerler. Oy kaygısı nedeniyle bu tür davranışlar içinde buldukları herkes tarafından bilinse de bireyler bu yönde çaba göstermemektedirler. Tarımda çalışan kişilere baktığımızda, birçoğu ilk-orta

⁴⁹ Sayın.; a.g.e., s. 8.

öğretim olduğu için seçmenlik görevlerini yerine getirirken bilinçli hareket etmemektedirler. Siyasi iktidarlar da bir sonraki seçime oylarını artırmak için tarım sektörünü korumacı politikalar uygulamaktadır. Bunlar; girdi desteği, prim desteği, sübvansiyon, doğrudan gelir desteği gibi politikalardır.

2.1.3.1.2. Tarımsal Destekleme Politikalarının Çeşitleri

Tarım sektörünün ekonomik ve sosyal açıdan taşıdığı önem yanında, karşı karşıya olduğu riskler ve sahip olduğu yapısal özellikler, sektörün desteklenmesini ve korunmasını gerektirmektedir. Sektörde üretim sürecinin uzun, parasal geri dönüşüm hızının düşük, sermaye birikiminin yetersiz ve yatırımların az olması destekleme ve teşviklerin önemini artırmaktadır.

Cumhuriyetten günümüze kadar olan dönemde incelediğimiz tarım politikaları her dönem itibariyle farklılık göstermiştir. Bu farklılık özellikle de 1963 yılında planlı döneme geçişle birlikte daha düzenli bir hal almıştır. Yapılan tarım destekleme politikaları ve genel anlamda tarım politikaları Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı planlar çerçevesinde daha sistematik hale gelmiştir. Zamanla tarıma yapılan desteklerin çeşitlerinin azaldığı hatta 2000 yılına gelindiğinde yapılan Tarım Reformu Projesi çerçevesinde desteklerin tek bir destek etrafında toplandığını görmekteyiz. Bu da Doğrudan Gelir Desteği uygulamasıdır. Tarımsal destekleme politikalarını aşağıda halen uygulama da olanlar ve uygulamadan kaldırılanlar olarak toplu bir biçimde inceleyeceğiz.

2.1.3.1.2.1. Destekleme Fiyatı Uygulaması

Destekleme fiyatı, devletin piyasada tarımsal ürünlerle ilgili taban fiyat belirleyerek tarımsal ürün fiyatlarındaki aşırı düşümlere yer vermemesidir. Türkiye’de taban fiyat uygulaması destekleme alımları ile birlikte 1930 yılında uygulamaya konulmuştur. 1929 ekonomik bunalım sonrası buğday fiyatlarındaki aşırı düşüşü engellemek amacıyla uygulamaya başlatılmıştır. Fakat destekleme alımı fiyatları hemen hasat sonrası veya hasattan hemen önce açıklandığı için, çiftçiye ekim anında

yol gösterici olamamıştır. Mevcut pazarlama, üretim ve değerlendirme sorununu ortaya çıkarmış ve bunun sonucunda bazı ürünlere yönelik stoklarda aşırı artışlar gözlenmiştir.

Fiyat destekleme politikasının en yoğun olarak uygulandığı 1975–1977 döneminde desteklenen tarımsal üretim değerleri tarımsal hâsılanın % 20'sini aşmıştır. Bu oran 1980–1981 yıllarında % 15 civarında gerçekleşmiştir. Bu dönemde uygulanan taban fiyatları ve destekleme alımları politikası yaşanan yüksek enflasyonun başta gelen nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir.⁵⁰ Durum her ne kadar olumsuz görünse de devletin bu konuda çiftçinin yanında olması tarımsal gelişme açısından çok önemlidir. Tarım sektörü için önemli olan hava koşulları ve mevsimlik gelişmelerdir. Bu nedenle de ürünlerinin fiyatları ile ilgili garanti, onların üretimleri için teşvik yaratacaktır. Bu da onlar için bir sonraki yıl yapacakları üretimi teşvik etmiş olacaktır.

Türkiye’de uzun yıllar ve en çok uygulanan destekleme politikasıdır. Taban fiyatı belirleyecek olan kurum Bakanlar Kuruludur. Finansman sağlayacak kurumlar ise, Ziraat Bankası ve Merkez Bankasıdır. Yoğun bir şekilde uygulanmasına rağmen 2000 yılına gelindiğinde yapılan güçlü ekonomiye geçiş programı çerçevesinde mevcut destekleme politikasının yerini bütünüyle Doğrudan Gelir Desteği modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 14 Mart 2000 tarihinde Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Alınan karar doğrultusunda da destekleme fiyat uygulaması kademeli olarak 3 yıl içinde daraltılacaktır.

⁵⁰ Hüseyin Şahin; **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2002,s.305.

Tablo 19:Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Fiyat Destekleri (Trilyon TL)

Yıllar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
HUBUBAT (TMO)	2	30	190	407	417	352	345	410
TÜTÜN	11	20	48	140	206	237	229	147
ŞEKERPANCARI	37	54	180	312	369	525	484	1.002
ÇAY	5	13	28	63	106	81	137	176
TSKB*	28	65	124	396	390	400	641	0
TOPLAM	83	182	570	1.318	1.488	1.595	1.836	1.735

* Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri

Kaynak:Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=istatistikler/istatistikler.htm&curdir=%5Curetim%5Cistatistikler&fl=destek/destek.htm>],(08.04.2006).

Tablo 19’da, fiyat destekleri olarak tarımsal ürünlerde en çok destek Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri ve daha sonra da şeker pancarına yapılmaktadır. Tarım Satış Kooperatiflerine fiyat desteklerinden büyük miktarlar ayrılmasının nedeni, tarım sektörünün desteklenmesi amacıyla ürün alan birim olmasıdır. Her ikisine yapılan fiyat desteklerinde yıllar itibariyle yüksek artışlar gözlenmektedir. Kriz yılları olan 1999 ve 2001 yıllarında fiyat desteklerinde azalmalar görülmüştür. Bunun sebebi kriz sonrası alınan bir dizi önlemlerle tarıma yapılan desteklerin azaltılması konusunun yer almasıdır.

2.1.3.1.2.2. Alternatif Ürün Uygulamasıyla Üreticilerin Desteklenmesi

Alternatif ürün projesi uygulaması 14 Mayıs 2003 tarihinde Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu projenin amacı, ülkemizde üretim fazlalığı olan şekerpancarı, fındık ve tütün gibi ürünlerin üretim alanlarının daraltılarak tarımsal ürün açığı olan yem bitkileri ve yağlı tohum bitkilerinin üretimini artırmaktır. Bu projeyi uygularken devlet, belli maliyetlere katlanmak durumundadır. Bu uygulama da, yukarıda saydığımız ürünleri üreten üreticiler bunları üretmekten vazgeçtiği takdirde belli miktarlarda onlara ödeme yapılacaktır. Bu ödemeler hem tarımsal girdiler için, hem de bu alanlara ekilecek ürünlerden zarar elde edilirse bunun telafisi için ödeme yapılacaktır.

Alternatif ürün projesi kapsamında Artvin, Bartın, Giresun, Düzce, Kastamonu, Kocaeli, Ordu, Rize, Sakarya, Samsun, Sinop, Trabzon ve Zonguldak illerinde fındık üretilen alanlarda uygulanarak bu illerdeki fındık üretiminin azaltılması amaçlanmaktadır. Fındık ocağını söken çiftçilere alternatif olarak ise; tek yıllık bitkilerden ayçiçeği, mısır, açıkta sebze, örtü altı sebze, soya fasulyesi, çok yıllık bitki olarak da; üzüm, meyve, çilek, kivi, yonca, kuşburnu, süs çalıları, sarımsak, aromatik ve tıbbi bitkiler yöresinin ekolojik ve iklimsel özelliklerine göre önerilmektedir.

Fındığa ilişkin destekleme prim miktarları, dekar başına ve bir defaya mahsus olmak üzere sökülme için 65 ABD doları, girdi-bakım-hasat için 135 ABD doları olmak üzere toplam 200 ABD doları karşılığı Yeni Türk Lirası olarak ödenmesi kararlaştırılmıştır.⁵¹

14 Mayıs 2003 tarih ve 25108 sayılı tütün ile ilgili tebliğ, uygulamada görev alan kurum ve kuruluşların belirlenmesi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde; Adıyaman, Bingöl, Batman, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Malatya, Mardin, Muş, Siirt ve Van illerinde tütün üretimiyle iştigal eden ve alternatif ürün yetiştirmeyi tercih eden üreticilerin desteklenmesine dair Karar'ın uygulanmasına ilişkin hususları içerir. Proje kapsamındaki illerde alternatif ürün projesinin 36 bin hektarlık bir alanda uygulanması kararlaştırılmış daha sonra bu alan 23 bin hektara indirilmiştir. Program kapsamındaki illerde, tütün üretiminden vazgeçerek alternatif ürün ekimi/dikimi tercih eden üreticilere yapılacak ödemeler ve program kapsamında yapılacak diğer ödemeler için gerekli finansman uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan kaynaklardan ve/veya bütçenin ilgili harcama kalemlerinden karşılanmaktadır. Proje ile tütün ekmekten vazgeçen üreticilere, dekara ödenecek miktar 46 dolar olarak tespit edilmiş daha sonra bu miktar 80 dolara çıkarılmıştır.⁵² Tütün üretiminden vazgeçen çiftçiler için alternatif olabilecek bitkiler: buğday, ayçiçeği, kanola, nohut, kırmızı mercimek, pamuk, fiğ, korunga, bağ, geleneksel meyveler, sebze, aromatik ve tıbbi bitkiler ve organik tarımsal ürünler olarak belirlenmiştir.

⁵¹ Erişim: [http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/findik_alt_urun_destek.html], (28.03.2006).

⁵² Erişim: [http://www.eie.gov.tr/biyodizel/bd_turktesvik.html], (01.03.2006).

Tablo 20: 2003 Yılı Tütün Ekilen İllere İlişkin Başvuru Durumu

İLLER	BAŞVURU SAYISI (kişi)	ALAN (dekar)	ÖDEME MİKTARI (ABD DOLARI)
ADİYAMAN	357	2.053.828	164.306.24
BATMAN	0	0.000	0
BİNGÖL	0	0.000	0
BİTLİS	2	5.332	426.56
DİYARBAKIR	3	8.136	650.880
HAKKÂRİ	0	0.000	0.000
MALATYA	61	78.200	6.256.000
MARDİN	0	0.000	0.000
MUŞ	2	16.680	1.334.400
SİİRT	8	9.891	791.280
VAN	0	0.000	0.000
TOPLAM	433	2.172.067	173.765.36

Kaynak:Erişim:[<http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/alternatifurunproje.html>], (01.03.2006).

14 Mayıs 2003 tarih ve 25108 sayılı tebliğ'de Telafi Edici Ödemelere Esas illerde 2002 yılında şeker pancarı üretimi yapan ancak 2003 yılında pancar üretim kotalarının daraltılmasıyla 2003 yılında alternatif ürün olarak mısır, ayçiçeği, soya fasulyesi ve yem bitkisi yetiştirmeyi tercih eden üreticilere bir defaya mahsus olmak üzere yapılacak telafi edici ödemeye dair Kararın uygulanmasına ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Bu karar metninde mısır için 132 milyon TL, ayçiçeği için 126 milyon TL, soya fasulyesi için 116 milyon TL ve yem bitkisi için 94 milyon TL ödeme yapılması öngörülmüştür.⁵³

2.1.3.1.2.3. Girdi Sübvansiyonları

Türkiye'de çeşitli isimler altında destekleme politikaları uygulandığını görmekteyiz. Bunlar, tarımsal ürünlerin fiyatlarındaki düşüşleri engellemek için uygulanan taban fiyat uygulaması, stoklama maliyetleri olmasına rağmen uygulanan tarımsal destekleme alımları ve tarımsal üretimde kullanılan girdilerin fiyatlarına yapılan desteklerdir.

⁵³Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/haberayrintisi.asp?ay=8&yil=2003&ID=169>],(28.03.2006)

Devlet başta kimyasal gübre olmak üzere zirai ilaçlar, tohum, fidan ve mazot gibi girdilerde çiftçilere destek sağlamaktadır. Girdiler konusunda çiftçiler özellikle sürekli artan mazot fiyatlarından şikâyetçi olmaktadır. Konuya açıklık getirmek ve çiftçilerin yaptığı davranışta haklı olduklarına katılmak amacıyla mazot kullanımının toplam üretim masrafları içindeki payına Tablo 21’den görebilmekteyiz. Tablodan anlaşıldığı üzere 1970–2002 yılları arasında tarımsal üretimde kullanılan motorin miktarı 431 milyon litreden 2125 milyon litreye çıkarak 5 misli artmıştır.

Devletin çiftçiye mazot için sağladığı sübvansiyon uygulaması 2003 yılında yürürlüğe konulmuş olup, uygulama şekli; 500 dekara kadar dekar başına 3.900.000 TL’dir. Bu destek 2003 yılında 2 taksit halinde ödenmiştir. Bu yapılan müdahaleler sonucunda çiftçiler 2003 yılı mazot fiyatları üzerinden yaklaşık olarak %35’lik indirim sağlamış olacaktırlar.

Tablo 21: Çeşitli Ürünler İtibariyle Toplam Üretim Masrafları İçinde Motorin Masraflarının Oranı

Ürünler	Yüzde (%)
Buğday	20.4
Pamuk	19.5
Mısır	35.0
Çeltik	32.0
Patates	13.0
Domates	20.3
Elma	12.3
Portakal	19.0
Karpuz	15.0
Bağ	21.0

Kaynak: İlkay Dellal, Erdal Ertürk, Sibel Tan ve Fahri Yavuz; “Tarım Sektöründe Kullanılan Motorinin Sübvansiyon Edilmesinin Türk Tarımına Olası Etkileri”, Ankara, ODTÜ Ekonomi Kongresi, 6–9 Eylül 2003,s.28.

Girdi destekleri kapsamında fidan destekleri de, fidanları üretilip satan gerçek ve tüzel kişi ile kamu kuruluşlarına yapılmıştır. Destekleme ödemelerinde tohumluk sertifikası esas alınarak, ödemeler T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla yapılmıştır. Bu ödemelerde genel bütçeden karşılanılacaktır. En son 2001 yılında bu alana yapılan destek miktarı 1.369.000.000.000 TL’dir.⁵⁴

⁵⁴Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/aryuz/9/haberayrintisi.asp?ay=8&yil=2003&ID=169>],(28.03.2006)

Girdi destekleri kapsamında tohumluk destekleri de, tohumluk ithalatı yapanlar hariç, Tohumluk Üretici Belgesi almış gerçek ve tüzel kişiler ile kuruluşlara yapılmaktadır. Bunlara ödemeler genel bütçe kaynaklarından T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla yapılmıştır.

Girdi desteklerinin toplam tarımsal destekler içindeki payı yıllar itibariyle azalmaktadır. Ortalama olarak bu desteğe ilişkin rakamlar, ABD % 10, AB % 8, Macaristan % 36, Türkiye % 13 ve OECD ortalaması ise % 8'dir.⁵⁵ Aslında verilen rakamlar çerçevesinde Türkiye'de tarımsal girdi için yapılan sübvansiyon çok düşük olarak gözükmemektedir. OECD ortalamasının üzerinde görülmektedir Ülkenin nüfusu, ekonomik, sosyal şartlar ile değerlendirme yaptığımızda verilen desteklerin az olduğu görülmektedir.

Tablo 22: Girdi Desteği Ödemeleri (Trilyon TL)

GİRDİ DESTEĞİ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GÜBRE	10	45	84	124	99	95	76	0
İLAÇ	1	3	4	9	10	12	18	0
TOHUM- FİDAN	0	0	1	2	1	3	1	0
TOPLAM	11	48	89	135	110	110	93	

Kaynak:Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=istatistikler/istatistikler.htm&curdir=%5Curetim%5Cistatistikler&fl=destek/destek.htm>],(08.04.2006).

Tablo 22'deki girdi destekleri incelendiğinde, 1995 yılından 1998 yılına kadar girdi destekleri artış göstermektedir. 1999 krizi ile birlikte ise azalmalar söz konusu olmaktadır. Buna benzer seyir 2001 krizi sonrası da yaşanmaktadır. 2002 yılına gelindiğinde tarım sektörünün bu yolla desteklenmediği görülmektedir. 2000 yılında tarımda yapılan reformlar çerçevesinde, fiyat desteği, teşvik primleri, kredi kullanımı ve girdi desteklerinin azaltılması öngörülmüştür. 2002 yılında söz konusu destekler Doğrudan Gelir Desteği olarak devam etmektedir.

⁵⁵ İlkay Dellal, Erdal Ertürk, Sibel Tan ve Fahri Yavuz; “ Tarım Sektöründe Kullanılan Motorinin Sübvansiyon Edilmesinin Türk Tarımına Olası Etkileri”, Ankara, ODTÜ Ekonomi Kongresi, 6-9 Eylül 2003, s. 30.

2.1.3.1.2.4. Hayvancılık Desteği

Hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğın artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi ve su ürünlerinin desteklenmesi amacıyla destekleme tedbirleri alınmıştır. Hayvancılık desteklemelerinde, bölge ve iller bazında farklı destekler uygulamaya ve ödeme miktarlarını belirlemeye, Örgütler Genel Kurulu' nun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.⁵⁶

2.1.3.1.2.5. Tarım Sigortası Ödemeleri

Üreticilerin, üretim materyallerini ve ürünlerini sigorta ettirmelerini teşvik etmek üzere, sigorta prim bedellerinin bir kısmı Devlet tarafından karşılanmaktadır. Tarım sigortasından yararlanacak ürünler ile teminat altına alınacak riskler Tarım ve Köy İşleri Bakanlığın teklifi üzerine yine aynı organ Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.

2.1.3.1.2.6. Genel Hizmet Destekleri

Devlet ayrıca tarıma yönelik altyapı, sulama, toprak tapulaştırması, bitki ve hayvan hastalık ve zararları ile mücadele gibi tarıma yönelik hizmetleri yürütmekte, tarım satış kooperatif birliklerinin finansmanına katkı gibi değişik alanlarda harcamalar yapmaktadır.⁵⁷ Türkiye açısından genel hizmet desteği değerlendirildiğın de bu desteğin ayrı bir öneme sahip olduğu görölmektedir. Özellikle ekonomisi tarıma dayalı olan ölkemizde, tarımımızın diğer ölkelerin tarımı ile karşılaştırılabilmesi için ar-ge ve teknolojiyi geliştirmeye yönelik harcamalar yapması gerekmektedir. Türkiye'de tarımsal alana yapılan ar-ge harcamalarının

⁵⁶ Erişim:[http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/hayvancilik_destekleri.html],(05.04.2006).

⁵⁷ Berna Özdilek; Tarımsal Ürönlere Dayalı Vadeli İşlemlerin Tarım Politikası Üzerine Etkileri; Buğday Politikası ve Toprak Mahsulleri Ofisi Örneği, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi),D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1998, s. 44.

toplam destekler içindeki payı 1986–1988 yılları arasında % 1.8 iken bu oran 2001 yılında % 0.2- % 0.4 civarına gerçekleşmiştir. Gelişmiş ülkelerde ise, tarıma dayalı milli gelirin % 2.6'sı tarımsal ar-ge çalışmalarına ayrılırken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran % 0.6 düzeyinde, dünya ortalaması ise % 1 dolayındadır.⁵⁸ Bu oranlar dikkate alındığında tarımsal ar-ge harcamalarımızın çok da düşük olmadığı söylenebilecektir.

Türkiye’ de tarımın üretim yapısını geliştirmek için sektör bazında uygulanan genel hizmet çeşitleri aşağıdaki gibidir: ⁵⁹

- Araştırma, eğitim ve yayın hizmetleri,
- Denetim ve kontrol hizmetleri,
- Hastalık ve zararlara karşı koruma,
- Alt yapı ve yapısal hizmetlerdir.

Tarımsal araştırmalar devlet eliyle ve 65 araştırma enstitüsünde, yaklaşık 1250 araştırma elemanının yardımıyla yürütülmektedir. Tarımsal araştırma ile ilgili sonuçlar ve tarım teknolojilerindeki gelişmeler üreticilere kurslar, ilanlar, fuarlar gibi çeşitli araçlarla iletilmektedir. Kontrol ve denetim hizmetleri Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü ile Koruma ve Kontrol Şube sorumlularınca yerine getirmektedir. Hastalık ve zararlara ilişkin üreticilerin yürütecekleri faaliyetler ilk 1987 yılında desteklenmiştir.⁶⁰ Hastalık ve zararlara karşı koruma ile ilgili destekler devlet tarafında Cumhuriyetin kuruluşundan beri yapılmaktadır. Genel hizmetler kapsamında değerlendirdiğimiz tüm bu hizmetler tarım sektöründe gelişmeyi sağlamaya yönelik olarak verilmektedir. Bu konu ile ilgili açıklamalar Tablo 23’de yer almaktadır.

⁵⁸ Neşet Kılınçer, Şahin Anıl, Süleyman Erkal, Orhan Karaca; “Tarımsal Araştırmalarda Öncelik ve Stratejiler”,Erişim:[<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/054neset.pdf>],(05.04.2006).

⁵⁹ Candan; a.g.t., s.105.

⁶⁰ Oğuz Yurdakul ve Necat Ören; “ Türkiye’de Tarım Kesimine Yönelik Politikalar ve Kullanılan Araçlar”, Türkiye 2. Tarım Kongresi 4-6 Eylül 1996, Çukurova Üniversitesi Basımevi,Adana, s.118.

Tablo 23: Tarım’da Genel Kamu Hizmetleri

Araştırma Eğitim ve Yayın Hizmetleri	65 kamu enstitüsü,1250 kamu ücretsiz araştırmasını, eğitim ve yaygın hizmetlerini sağlamaktadır. AR-GE faaliyetleri için yapılan harcamalar 1998 yılında 4,5 milyon dolar olmuştur.
İnceleme Hizmetleri	Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü ithal edilen malları ve mezbahaları incelemekte, hayvan hareketlerini, gıda ve yem fabrikalarını gözlemek ve kontrolden sorumlu tutulmaktadır.
Haşere ve Hastalık Kontrol Hizmetleri	Devletin yürüttüğü programlar, bedava veya sübvansiyonlu testler, aşılar, ilaçlar ve kimyasallar üreticilere sağlanmaktadır.
Yapısal/ Altyapısal Hizmetler	Devletin sağladığı ana altyapısal hizmetler arasında sulama, arazi geliştirme, toprak ve su koruma, yol, su, elektrik ve mera gelişimi yatırımları bulunmaktadır.

Kaynak: Sadi Uzunoğlu, Kerem Alkın, Fuat Gürlesel, Uğur Civelek; **Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma**, İTO Yayınları, İstanbul, 2001, s. 55.

Tarım da gelişmenin sağlanması ve bireylerin tarım sektörü hakkında bilgi sahibi olabilmesi için Tablo 23’de görülen hizmetler devlet tarafından verilmektedir. İnceleme ve araştırma hizmetleri ile tarımda gıda güvenliği sağlanmış olacaktır. Haşere ve hastalık kontrol hizmetleriyle de ülkede ortaya çıkabilecek salgın hastalıkların önüne daha kısa sürede geçilebilecektir.

2.1.3.1.2.7. Diğer Teşvik ve Destekler

Diğer teşvikler kapsamında özellikle üzerinde durulması gereken konu ödemeler dengesi açısından da önemli olan ithalattır. İthalat konusunda gerekli önlemler alındığı ölçüde tarımda bazı ürünlerin ekilmesi sınırlandırılmayacaktır.

Aynı şekilde ithal edilmeyen ürünlerin fiyatı kadar gelirden ülkemiz çiftçisinde kalacaktır. Bu hem ülkenin toplam gelirini hem de çiftçi gelirlerini artıracaktır. Diğer teşvikler konusunda alınacak bir diğer önlem ihracata yöneliktir. Aşağıda bu konuyla ilgili değerlendirmelerimiz bulunmaktadır.

2.1.3.1.2.7.1. İhracat Desteği ve Koruma Uygulaması

Tüm dünyada tarıma verilen belki de en önemli destek, sınır korumaları ve ihracat sübvansiyonları yoluyla yapılanıdır. Sınır önlemleri ile düşük fiyatla ürün girişi engellenirken, ihracata verilen desteklerle de yeni pazarlar elde edilmektedir. Bu sayede ülkeler dış pazara ve aynı zamanda rekabete açılabilir. Bu sayede ülkeler dış pazara ve aynı zamanda rekabete açılabilir.

GATT çerçevesinde tarım ürünleri ihracatında verilen sübvansiyonlar, sübvansiyon miktarında indirim taahhüdü, sübvansiyon verilmeyen ürünlere yeniden sübvansiyon verilmemesi ve kaldırılan sübvansiyonların yeniden uygulamaya konulmaması şeklinde uygulanmaktadır. Bu konuda destek uygulaması T.C. Merkez Bankası tarafından yapılmaktadır.⁶¹ GATT ve Uruguay Round Tarım anlaşmaları çerçevesinde 1986–1990 dönemine göre ihracat sübvansiyon değerlerinde gelişmiş ülkeler % 36, gelişmekte olan ülkeler % 24 indirim yapmakla yükümlü kılınmışlardır.

Tarım Anlaşması uyarınca: İhracat performansına bağlı olarak firmalara, endüstri koluna, üreticilere, kooperatiflere, aynı ödemeler de dahil olmak üzere Hükümetler veya kuruluşlarınca doğrudan sağlanan sübvansiyonlar aşağıdadır;⁶²

- Ticari olmayan tarımsal ürün stoklarının iç piyasa fiyatlarının altında kamu tarafından ihracı,
- Kamu hesabına yük getirsin veya getirmesin, kamu gücüyle finanse edilen bir tarımsal ürünün ihracatı için yapılan ödemeler,

⁶¹ Özden Cesur; **Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye İle Bir Karşılaştırma**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2004, s.114.

⁶² Tayfun Özkaya, Oğuz Oyan, Ferruh Işın ve Ayşe Uzman; “ Türkiye’de Tarımsal Destekleme PolitikalarınınDünüBugünüGeleceği”,Erişim:[http://www.arip.org.tr/documents/raporlar_makalalar/TUSES.doc], (25.02.2006).

- Alım-satım, kalite iyileştirmesi, diğer işleme masrafları ve uluslararası nakliye masraflarını azaltmak için uygulanan sübvansiyonlar,
 - Navlun teşvikleri ve
 - Tarımsal ürünlerdeki sübvansiyonların ihraç ürünlerine yansıyan payı
- İhracat sübvansiyonları kapsamında değerlendirilmektedir.

2.1.3.1.2.7.2. İthalat Koruması

1980 öncesi tarım ürünleri ithalatında önemli kısıtlamalar söz konusuydu. İthalatın büyük bir kısmı tarımsal KİT'ler tarafından gerçekleştirilmekteydi. 1980 yılındaki reform çerçevesinde alınan önlemlerde bazı tarımsal ürünlere yönelik uygulanan kotalama sistemi 1984 yılına kadar sürmüştür. Aynı yıllar itibariyle birçok tarımsal ürünlerin ithalatına yönelik vergiler getirilmiştir. Bu dönemde elde edilen vergi gelirleri tarımsal ürünlerin ihracatının desteklenmesi için kullanılmıştır.

1990 yılı başında birçok ürüne ilişkin ithalat kısıtlamaları kaldırılmış ancak stratejik ürünlere yönelik özel kurallar yürürlükte kalmaya devam etmiştir. İthalat izni uygulamasına 1996 yılında son verilmiştir. 1993 yılında ithalata uygulanan değişken vergiler, gümrük vergisine dönüştürülmüştür. AB ülkelerinden yapılan ithalata uygulanan gümrük vergilerinde düşük oranlı indirimler yapılmıştır. 1994 yılında GATT taahhütleri çerçevesinde bazı süt ürünleri ve mısır gibi bir kısım üründe ithalat korumaları düşürülmüştür.⁶³

AB ülkelerinde uygulanan tarım politikalarına bakıldığında ithalatın sınırlandırılmasına yönelik tarım politikalarının ağırlık kazandığını görmekteyiz.

⁶³ Bülent Gökdemir; **Tarımda Piyasa Reformu; Türk Tarımı Özelinde Tarım ve Rekabet Politikası İlişkisi**, Rekabet Kurulu Basımevi, Ankara, 2004, s. 38.

2.1.3.2. Ekonomik Krizlerin Tarımsal Destekleme Uygulamaları Üzerine Etkileri

Türkiye ve dünyadaki ekonomik gelişmelere baktığımızda, özellikle 1980’de yaşanan ilk kriz ve 1990 sonrası yaşanan krizler dikkati çekmektedir. Ülkemizde son yedi yıl içinde 2001 krizi de dahil 4 kriz yaşanmıştır. İlki 1994 yılında, ikincisi 1999 yılında, üçüncüsü 2000, sonuncusu da 2001 yılında yaşanmıştır. Dünyada yaşanan ve ülkemizi de etkileyen krizler ise, 1994 yılında Latin Amerika krizi, 1997 Asya krizi, 1998 Rusya krizidir. Yaşanan krizlerin ardından devletin aldığı önlemlere bakarsak, istikrar politikaları adı altında bir takım düzenlemeler gerçekleştirmiştir.

Ancak burada üzerinde durulması gereken, bütün istikrar programlarının temel de; yüksek enflasyonu frenleyici, para piyasalarını kontrol edici, kamu gelirlerinin artırılmasına olanak sağlayan kamu maliyesini düzenleyici politikalara dayandırılmış olduğudur. Özellikle destekleme politikaları açısından konuya yaklaşıldığında bir yandan, tarımın desteklenmesi gerekliliği diğer yandan devlete olan mali yükün hafifletilmesi amacıyla desteklemelerin azaltılması düşüncesi ortaya çıkmaktadır. Kriz sonrası tarımsal desteklerdeki azalışa ve girdi fiyatlarındaki artışlara baktığımızda, örneğin; 5 Nisan 1994 öncesinde gübre, ürün fiyatları ile enflasyon oranındaki bir önceki yıla göre değişimler % 40-60’lar dolayında seyrederken 1994 yılında aynı değişkenler sırasıyla % 380, % 100 ve % 102 olarak gerçekleşmiştir. Benzer gelişme Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde gözlenmektedir. Örneğin, tarımsal kredi faiz oranları Kasım 2000’de % 40–60 dolaylarında iken, Nisan 2001’de % 120–150 dolaylarına yükselmiştir.⁶⁴ Tüm bu gelişmeler diğer girdi fiyatlarında artışa neden olmuştur. Girdi fiyatlarında artış, tarımsal kredi faiz oranlarındaki artışla birlikte bütçeye yük getirmesi nedeniyle azaltılmıştır. Bu dönemde girdi fiyatlarındaki artış hızı enflasyon oranlarının artış hızının üzerinde gerçekleşmiştir.

⁶⁴ Sayın; a.g.e, s.63.

Tablo 24: Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler (Trilyon TL)

DESTEK TÜRLERİ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1.Fiyat Desteği									
Hububat	2	30	190	407	417	352	345	410	0
Tütün	11	20	48	140	206	237	229	147	0
Şeker Pancarı	37	54	180	312	369	525	484	1.002	0
Çay	5	13	28	63	106	81	137	176	0
Tarım Sat. Koop.	28	65	124	396	390	400	641	0	0
Toplam	83	182	570	1.318	1.488	1.595	1.836	1.735	0
2.Girdi Desteği									
Gübre	10	45	84	124	99	95	76	0	0
İlaç	1	3	4	9	10	12	18	0	0
Tohum-Fidan	0	0	1	2	1	3	1	0	0
Toplam	11	48	89	135	110	110	93	0	0
3.Hayvan.Geliş.	0	0	0	0	0	12	41	56	56
4.Teşvik Prim.									
Süt Teşviği	2	5	6	8	10	12	12	0	0
Et Teşviği	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	2	5	6	8	10	12	12	0	0
5.Tazminat.									
Çay’da Budama	1	2	2	4	3	16	27	40	44
Tütün.Kota Öde.	2	4	6	0	0	0	0	0	0
Doğal Afet Öde.	1	1	5	8	16	13	0	0	0
Toplam	4	7	13	12	19	29	27	40	44
6.DFIF Kull.	3	39	111	239	385	385	354	132	111
7.Prim Ödemes.	1	0	5	0	111	184	338	186	323
8.Doğ.Gelir.Des	0	0	0	0	0	0	84	1.377	2320
9.TCZB Öden.	0	0	0	0	0	87	262	0	0
Genel Toplam(Trilyon TL)	104	281	794	1.712	2.123	2.414	3.047	4.057	2.854
Döviz Kuru	45.705	81.137	151.429	260.040	417.581	623.665	1.222.921	1.496.000	1.395.000
Gen.Top.(Milyar ABD \$)	2.3	3.5	5.2	6.6	5.1	3.9	2.2	2.7	2.0

Kaynak:Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?efl=istatistikler/istatistikler.htm&curdir=%5Curetim%5Cistatistikler&fl=destek/destek.htm>],(08.04.2006).

1994 yılı sonrası 1995’de ve 1996 yılında devlet tarafından yapılan desteklerin azaldığı ileriki yıllarda artışların olduğunu ve 1999, 2000 ve 2001 yıllarında azalışların yaşandığı Tablo 24’de görebilmekteyiz. Tüm bu gelişmelerle birlikte özellikle 2001 yılı sonrası yaşanan krizle birlikte düzenlenen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile birçok desteğin kalkacağı ve bu desteklerin tümünün yerine Doğrudan Gelir Desteğinin uygulanacağı öngörülmüştür. 2002 yılına gelindiğinde tablo 24’de yer aldığı gibi, girdi desteğine, teşvik primlerine ait ödeme yapılmamıştır. Fiyat destekleri de 2001 yılından itibaren 3 yıl içinde kademeli olarak kaldırılacağına dair karar aynı program içine alınmıştır. 2004 yılına ilişkin verilere baktığımızda, fiyat desteği, teşvik primleri ve tazminatların kalktığını görmekteyiz. Doğrudan gelir desteği 2.668 Trilyon TL (% 70.5), girdi desteği 332 Trilyon TL (% 8.8), fark ve telafi ödemeleri 395 Trilyon TL (% 10.4), kredi desteği 100 Trilyon TL(% 2.6), hayvancılık geliştirme 200 Trilyon TL(% 5.3) olarak gerçekleşmiştir.

2.1.3.3. Tarımsal Reform Uygulama Projesi (TRUP)

Türk tarım sektörüne ilişkin reform denemeleri 24 Ocak 1980 kararları sonrası başlamıştır. 24 Ocak kararlarının temel amacı piyasa ekonomisini ön plana çıkarıp ona işlerlik kazanmak olunca, tarımda yapılacak reform çalışmaları da bu amaç üzerinde yoğunlaşmıştır. 1994 kriz dönemine gelinceye kadar tarım sektörüne yapılan destekler bütçeye yük getirmesi gerekçesiyle azaltılmıştır. Bu dönemde özellikle fiyat destekleri ve desteklenen ürün sayısı azaltılmıştır.

1980 sonrası piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik başlayan çabalar tarım sektöründe, 9 Aralık 1999 tarihinde IMF’ye verilen “Niyet Mektubu” ile başlamıştır. Niyet Mektubu’nda ana hatları çizilen program çerçevesinde Dünya Bankası’nın desteği sağlanarak “Tarımsal Reform Uygulama Projesi” (TRUP) oluşturulmuştur. TRUP, aynı zamanda, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nda yer verilen tarımsal reform düzenlemelerinin de temelini oluşturmaktadır. Bu proje 2001–2007 dönemini

kapsamakta ve projenin gerçekleştirilmesi için 600 milyon dolar Dünya Bankası kredisi ayrılmıştır. Ayrıca Doğrudan Gelir Desteği uygulamaları içinde 2001 yılı bütçesinden 500 trilyon tahsis edilmiştir.

TRUP kapsamında reform çalışması iki temel ilkeye dayandırılmıştır.⁶⁵

Birincisi, tarımsal desteklerin aşamalı olarak azaltılması ve bu desteklerin yerini “Doğrudan Gelir Desteği” (DGD)’ne bırakmasıdır. Bu çerçevede geçiş süreci olarak öngörülen 2000–2001 yıllarında; gübre destek oranı sabitlenecek, T.C. Ziraat Bankası kanalıyla verilen kredi oranları, kamu borçlanma senetleri faiz oranlarına yaklaştırılacak, çiftçilere değişen vade ve faiz oranlarıyla ödeme seçenekleri sunulacak, desteklenen ürün fiyatlarının belirlenmesinde dünya fiyatları dikkate alınacak ve bu doğrultuda taban fiyatları dünya fiyatlarının %35’ini aşmayacaktır.

İkincisi ise, devletin tarımsal piyasalardan tamamen çekilmesi yönündeki orta vadeli hedefe uygun olarak, tarımsal sektörlerde faaliyet gösteren kamu varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)’lerin bütçe imkânları daraltılacak ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliği (TSKB)’nin özleştirilmesine ilişkin yasal düzenleme yapılacaktır.

2.1.3.3.1. Tarımsal Reform Projesinin (TRUP) Amacı

Tarımsal Reform Projesinin öncelikli amacı, tarımsal reform programını uygulama da hükümete yardımcı olmaktır. Bu reform programı suni teşvikleri ve hükümet sübvansiyonlarını azaltmayı hedeflemiştir. Bunların yerine tarımsal endüstri teşvikleri vererek gerçek bir tarımsal rekabet avantajı sağlamak için verimliliği artırmayı amaçlamıştır. Ayrıca bu proje sübvansiyonun kaldırılmasından kaynaklanan kısa vadeli olumsuz etkileri azaltacak ve etkin üretime geçişi

⁶⁵ Bülent Gökdemir; “ Tarımsal Reform ve Rekabet Politikaları”, **Rekabet Dergisi**, Sayı 11, Temmuz-Ağustos-Eylül 2002, s.16.

sağlayacaktır. Verimliliğin yanısıra uygulanan reformlar mali istikrar içinde gereklidir.⁶⁶

Tarım Reformu projesi 4 bileşenden oluşmaktadır. Bunlar;

- Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması,
- Alternatif Ürün Uygulaması,
- Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması,
- Kamuoyu Tanıtım Kampanyası ve Destekleme Hizmetleridir.

Doğrudan Gelir Desteği, daha önceki bölümde açıkladığımız gibi, çiftçiye verilen fiyat, kredi, prim gibi desteklerin kaldırılarak yerine bu sistemin uygulandığı tarım sektörünü destekleme aracıdır. Bu sistemin başarı ile uygulanması ve suistimallerin önlenmesi, güvenin sağlanması için de Çiftçi Kayıt Sistemi uygulamasına geçilmiştir. Bu sistemle birlikte çiftçilere yapılacak ödemeler adil bir biçimde gerçekleştirilecektir.

Alternatif Ürün Uygulaması, devletin stoklama maliyetlerinin azalması için ve iç piyasada üretim fazlası olan ürünleri azaltmak amacıyla uyguladığı bir sistemdir. Bu kapsamda tütün, şeker pancarı, fındık gibi tarımsal ürünler yerine alternatif diğer tarımsal ürünler üretildiği takdirde bu çiftçilere geçiş dönemi maliyetleri ile girdi maliyetleri ödeneceği bir sistemdir.

Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması kapsamında bu kuruluşların özelleştirilerek mali özerkliklerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu nedenle 16.06.2000 tarihinde 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun temel amacı, az önce de ifade ettiğimiz gibi bu kuruluşların yeniden yapılanması için yasal bir çerçeve oluşturarak, tarım satış kooperatif ve birliklerini özerk ve mali yönden bağımsız kılmaktır. Bu düzenleme ile ayrıca tarım ürünlerinin pazarlanması ve işlenmesinde devletin

⁶⁶Erişim:[<http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXTN/0,,contentMDK:20270200~isCURL:Y~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:361712,00.html>], (02.08.2005).

rolünün azaltılması hedeflenmiştir.⁶⁷ Tarım satış kooperatifleri içinde gerek katılım, gerekse piyasa gücü bakımından en etkili olarak Trakyabirlik, Fiskobirlik ve Tariş bulunmaktadır.

Kamuoyu tanıtım kampanyası ve destekleme hizmetleri; yapılacak projeler hakkında bireylerin bilgilendirilmesi ve bunlar için gerekli kaynağın hizmetlerin finansmanı yoluyla sağlanmasıdır. Bu kapsamda verilebilecek en büyük hizmet eğitim amaçlı hizmetler olmalıdır. Tarımdaki okuma yazma oranının büyük bir kısmının ilkökul eğitimi almış insanlardan oluştuğu düşünüldüğünde, tarım sektöründe eğitimin önemi daha iyi anlaşılabilir.

2.1.3.3.2. Tarımsal Reform Projesinin Getirdiği Yenilikler

Tarımda yeni politika arayışlarının hızlanmasına neden olan tek faktör, tarımsal destekleme programlarının kamu maliyesi üzerinde oluşturduğu yük değildir. Buna ek olarak özellikle iki etmeden daha söz edilebilir. Bunlardan ilki Uruguay Turu sonrasında dünya tarım ürünleri ticaretinde ortaya çıkan liberalleşme eğilimidir. Türkiye'nin AB ile bütünleşme hedefi çerçevesinde tarım alanındaki ilişkileri güçlendirme ve Türk tarımının Ortak Tarım Politikasına (OTP) uyumu yönünde adımlar atılması gereği de, Türk tarım politikalarının yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılan faktörlerden biri olmuştur.⁶⁸ Aynı zamanda 1995 yılında imzalanan Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) Tarım Anlaşması ile ABD ve AB' de dahil olmak üzere tüm dünyada tarım politikalarında değişiklik kaçınılmaz hale gelmiştir. Yeni politikalarda uluslararası boyut giderek artan bir önem kazanmıştır.⁶⁹

Bu projenin uygulamaya konulmasındaki amaç, ülke ekonomisi içinde geniş yere ve öneme sahip olan tarım sektörünün yeniden yapılandırılmasıdır. Bu çerçevede gerek tarıma verilen desteklerin düzenlenmesi, gerekse tarımdaki bazı

⁶⁷ Karluk; a.g.e., s.196.

⁶⁸ Mustafa Acar; " Türk Tarımının Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri", **Ekonomik Yaklaşımlar**, Sayı 50, Kış 2004, Cilt 15, s.72.

⁶⁹ Erol H. Çakmak, A.Halis Akder; "21. Yüzyılda Türkiye'de Tarım", Tusiad Yayınları, Haziran2005, Erişim: [<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>],(01.06.2006).

kuruluşlara mali anlamda özerklik sağlanması lazımdır. Tarımsal reform projesinin getirdiği yenilikler;

- Dört bileşenden oluşmaktadır. Bunlar; Doğrudan Gelir Desteği (DGD), Alternatif Ürün Uygulaması, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yeniden yapılandırılması, kamuoyu tanıtım kampanyası ve hizmet destekleme sistemidir.

- Reformun ilk aşamasında şu an kullanılmakta olan destekleme uygulamaları tamamen değişecektir. Mevcut sistemdeki destekler yerine Doğrudan Gelir Sistemi uygulanması planlanmaktadır. Aynı zaman da Çiftçi Kayıt Sistemi uygulanacaktır. Doğrudan Gelir Sisteminin uygulanması ile diğer destekler kademeli olarak iki yıl içinde kaldırılacaktır.

- Alternatif Ürün uygulaması arz fazlası üretimin yoğun olduğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde uygulanacaktır.

- Tarımsal Satış Kooperatiflerinin özerkleştirilmesi için 4572 sayılı “Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun”, 2000 yılında çıkarılmıştır. Böylece mali özerklik ve kurumun bağımsızlığı sağlanacaktır.

- Reformun, “Reform sürecinde KİT’lerin Özelleştirilmesi ve İlgili Kanunlar” bölümünde şeker ve tütün sektörlerinde gerçekleştirilen düzenlemelere ilişkin bilgiler verilmiştir. Bu çerçevede 4 Nisan 2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanun çerçevesinde Şeker Kurumu kurulmuştur. Şeker pancarı fiyatları ise, her yıl şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler arasında varılan mutabakata göre belirlenmiştir.⁷⁰ Şeker satış fiyatları ise şeker üreticileri tarafından belirlenecektir.

- Reform sürecinde kabul edilen bir diğer kanun 4733 sayılı Tütün Kanunu’dur. Bu kanunda yer alan üç ana konu; TEKEL’in yeniden yapılandırılması, tütün üretimi,

⁷⁰ Gökdemir; a.g. m., s. 25.

tütün üretimi ve dış ticaretidir.⁷¹ TEKEL'in yeniden yapılandırılması ile kastedilen kurumun özelleştirilmesi ve böylece özerk olarak kararlarını uygulayabilmesidir. Tütün üretiminde devlet kotalarının kaldırılıp açık artırma yönteminin uygulanması söz konusudur. Böylece devlet müdahalesi olmadan tütün arz ve talebinde denge sağlanmış olacaktır.

2.1.3.4. Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

Türkiye'de mevcut destekleme araçlarından vazgeçilmesini savunanların en fazla öne sürdükleri gerekçe, bunların kamu maliyesine yüksek maliyet getirdiğidir. Bu neden üzerinde durulmasıyla birlikte tarıma yapılan birçok destek kaldırılmış ve yerine 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 14 Mart 2000 yılında Doğrudan Gelir Desteği (DGD) uygulaması yürürlüğe girmiştir.⁷² Burada temel amaç, mevcut destekleme sistemi ile getirilecek sistemin ikame edilmesidir. DGD, uygulamalarına bakıldığında hiçbir ülkede bu sistemin tek başına uygulanmadığı görülmektedir.

AB ülkelerinde DGD ödemelerine kısmen yer verilirken, bu ödemeler fiyat politikası, garanti eşitleri, üretim planlaması ve diğer iktisat/maliye politikası araçlarıyla birlikte uygulanmaktadır. AB'de toplam desteklerin içinde DGD yüzde % 30'luk paya sahipken, bu oran ABD'de % 10 civarında kalmaktadır.⁷³

2.1.3.4.1. Doğrudan Gelir Desteğinin Tanımı, Kapsamı, Amacı

Tarım sektörüne yapılabilecek en adil destek, gerçek anlamda bu transferleri hak edenlere yapıldığı takdirde anlamlı olacaktır. Bunun belirlenmesi ve güvenin sağlanması içinde gerek devlete gerekse vatandaşlara bir takım görevler düşmektedir. Özellikle bu sistemin uygulanmasında ülkelerin nüfus, tapu, tarımsal üretim, arazi kullanımı ile ilgili istatistiklerin güvenilir bir şekilde ve doğru olarak tespit edilmesi gerekmektedir. Birey açısından da alacakları bu transferleri gerçekten hak etmeleri ve onları doğru yerlerde kullanmaları gerekmektedir. Burada devletin yaptığı destek

⁷¹ Candan; a.g.t., s. 98.

⁷² Erişim:[http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/muhtelif_destekler.html],(23.04.2005).

⁷³ Başer Kafaoğlu; **Tarım; Bolluk İçinde Yoksulluk**, Sistem Ofset, İstanbul, 2001, s. 44.

ödemelerinin çokluğu önem kazanmamaktadır. Burada önemli olan tarım yapımızın iyi bilinip yukarıda da açıkladığımız gibi, en uygun desteğin tarım sektörü için uygulanmasıdır.

2000 yılına gelene kadar uygulanan destekleme politikaları önceki dönemlere göre fazla iken, özellikle bu dönem sonrası 2–3 kaleme inmiştir. Güçlü Ekonomiye Geçiş programı çerçevesinde sadece Doğrudan Gelir Desteği olarak uygulanmak istenmektedir. Doğrudan Gelir Desteği, belirlenen üreticilerin gelir düzeylerini etkilemek amacıyla kamu kaynaklarından yapılan transferler şeklinde tanımlanmaktadır.⁷⁴ Doğrudan gelir Desteğinin finansmanının büyük bir bölümü vergi mükellefleri tarafından yapılacaktır.

Dünya Ticaret Örgütü literatürüne göre DGD, kamu kaynaklarından hedef tarım üreticilerinin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan transferler şeklinde uygulanan bir politika aracı olarak tanımlanmıştır. DGD; üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleri biçiminin de iki şekilde uygulanmaktadır. Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinde, devlet tarafından üreticilere yapılan ödemelerin, ne üreticinin ürettiği miktar ile ne de piyasa fiyatı ile herhangi bir bağlantısı yoktur. Bu sistemde yapılan gelir ödemesi geçmişte belli bir tarihteki ekim alanı ve verim dikkate alınarak yapılmaktadır. Üretimle belli bir derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleri ise, hedeflenen gruplara bazı koşullara bağlı olarak yapılan telafi edici ödemeler (compensatory payments) ile piyasa fiyatı ile üreticinin eline geçmesi arzulan fiyat arasındaki farkın “fark ödemeleri” (deficiency payments) adı altında ödenmesi şeklinde gerçekleştirilir.⁷⁵

Doğrudan Gelir Desteği, Türkiye’de 1999 yılı sonunda IMF ile imzalanan Stand by Anlaşması çerçevesinde uygulanan “istikrar programı” kapsamında, tarım sektörü alanında yer alan konulardandır. Ancak asıl olarak Dünya Bankası ile yapılan

⁷⁴ Nuri Sorman; “ Doğrudan Gelir Desteği ve Türkiye Uygulaması”, **Çiftçi ve Köy Dünyası**, Sayı 205, Ocak 2002, s.5.

⁷⁵ “Doğrudan Gelir Desteği; Tarımsal Destek mi? Yoksulluk Yardımı mı? Erişim:[<http://www.zmo.org.tr/odamiz/odagorusleri.php?kod=1391>], (18.03.2006).

“Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agricultural Reform Implementation Project) çerçevesinde uygulamaya koyulmuştur.

Bu sistemin tek başına başarılı olamayacağı literatürdeki çoğu maliyeci ve iktisatçıların ortak görüşüdür. Bu uygulamaları gerçekleştiren diğer dünya ülkelerine de baktığımızda hiçbir ülke bu sistemi tek başına uygulamamaktadır. Bu sistemin yanında diğer desteklerinde tarım sektörüne yapıldığı takdirde başarılı olunacağı savunulmaktadır. Ayrıca bu sistemle birlikte Çiftçi Kayıt Sisteminin de uygulamaya konulmuştur. Bu uygulama 2001 yılında başlamıştır.

Tablo25: Doğrudan Gelir Desteği Sistemi (Milyon)

Başlıca Göstergeler	2001	2002	2003	2004
Kayıtlı Çiftçi Sayısı (Bin kişi)	2.18 milyon	2.58 milyon	2.75 milyon	2.75 milyon
Kayıt Edilen Alan (Milyon ha)	122 milyon Dekar	163 milyon Dekar	167 milyon Dekar	167 milyon Dekar
Desteklenen Üst Arazi	200	500	500	500
Desteklenen Alan	118 milyon Dekar	162 milyon Dekar	165 milyon Dekar	166 milyon Dekar
Desteklenen Miktar (Trilyon TL)	1.175.7	2.186.7	2.640	2.660

Kaynak:Erişim:[<http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/dgdvecks.html>],(10.05.2006). Canan Abay, Emine Olhan, Yaşar Uysal, Fahri Yavuz, Berna Türkekul; “Türkiye’de Tarım PolitikalarındaDeğişim”, Erişim: [<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/04cananabay.pdf>], (10.06.2006).

Tablo 25’den izleneceği gibi, 2001 yılında kayıt altına alınan çiftçi sayısı 2.18 milyon kişi iken, bu sayı 2004 yılında 2.75 milyon kişiye ulaşmıştır. Bu sistemin uygulanmasındaki temel amaç, DGD ödemelerinin adil bir biçimde çiftçiler arasında dağılımını sağlamaktır. Çiftçi kayıt sistemine geçilerek DGD ödemeleri konusunda etkin denetim yapılabilecektir. Tablo 25’de dikkati çeken bir diğer rakam verilen desteklerin yıllar itibariyle artmasıdır. 2004 yılında 2001’deki rakamların iki katı olduğunu görmekteyiz. Bu artışlar olumlu şekilde yorumlanmamalıdır. Çünkü DGD

ödemelerinin enflasyonla doğru orantılı yapılmadığıdır. Aynı şekilde 2001 yılında dekar başına 10 milyon olan DGD ödemelerinin 2003 yılında 16 milyon olduğunu görmekteyiz. 2003’de dekar başına 16 Milyon TL olan rakamlar izleyen yıllarda da aynen uygulanmıştır.

Bu sistem tarımsal reform çerçevesinde uygulamaya girmiş olup, temel amacı üretim ve verimlilik artışı gerçekleştirilerek tarımsal üreticilerin gelirlerini artırmaktır. Bu amacı tek başına Doğrudan Gelir Desteği ile sağlamak olanaklı olmayacaktır. Gelişmiş ülkeler, DGD ödemelerini tarımsal üreticilerin diğer ülkelerle rekabet edebilmesini sağlamak amaçlı yapmakta iken, gelişmekte olan ülkeler ya da az gelişmiş ülkeler bu uygulamayı bu sektörde çalışan kişilere sosyal destek sağlamak için sürdürmektedirler.

OECD ülkelerinde DGD toplam desteğin % 17’sini teşkil ederken piyasa desteği % 67, girdi ağırlıklı destek ise % 16 civarındadır. AB’de DGD’nin toplam destekleme içindeki payı % 30, Pazar fiyat desteği % 55, girdi desteği ise % 8 dolaylarındadır. ABD’de ise, DGD % 10, Pazar desteği % 50, girdi desteği ise % 10 olup DGD üretim fazlası ürünlerde uygulanan kotaların çiftçi gelirlerinde yol açacağı düşüşü telafi amaçlı kullanılmaktadır. Meksika uygulanmasında ise DGD’nin Hazine’nin yükünü arttırdığı görülmüştür.⁷⁶

2.1.3.4.2. Doğrudan Gelir Desteğinin İşleyişinin Kurumsal Yapısı

Türkiye’nin IMF ile yaptığı 18. Stand by Anlaşması çerçevesinde Türkiye’nin IMF’ye verdiği 09.12.1999 tarihli niyet mektubunda, mevcut destek uygulamalarına aşama aşama son verilerek, yerine Doğrudan Gelir Desteğine geçileceği belirtilmiştir. Bu uygulamaya 2000 yılında pilot uygulamalarla başlanmış olup, 2002 yılı sonuna kadar da tamamlanması planlanmıştır. Ayrıca tüm bunların Çiftçi Kayıt Sistemi ile birlikte yürütüleceği belirtilmiştir. Doğrudan Gelir Desteği uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemelerin gelişimi Tablo 26’da ayrıntılı olarak

⁷⁶ Şennur Karaaslan; “ AB Tarım Kalite Sistemi (EUREPGAP) ve Türk Tarım Sektörü” ,(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2005, s. 53.

ortaya konulmuştur. Düzenlemeler Doğrudan Gelir Desteğinin uygulanmaya konulduğu 2000 yılında başlamış ve halan devam etmektedir.

Tablo 26: Türkiye’de DGD’ne Yönelik Yapısal Düzenlemeler

Yasal Dayanak – No			Resmi Gazete		Kapsam
			Tarih	Sayı	
DOĞRUDAN DGD İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER					
1	BKK	2000/267	14.03.2000	23993	Uyg. Kararı
2	TKB	2000/14	04.04.2000	24010	Uyg. Tebliği
3	TKB	2000/17	26.04.2000	24031	Uyg. Tebli. Değ.
4	BKK	2000/2172	03.04.2001	24362	Uyg. Kararı
5	TKB- HM	2001/15	21.06.2001	24458	Uyg. Tebliği
6	Kanun	4697	10.07.2001	24458	Vergi Muafiyeye.
7	BKK	2001/3405	26.12.2001	24622	Uyg. Kar. Değ.
8	BKK	2002/4165	14.05.2002	24785	Uyg. Kararı
9	TKB-HM	2002/41	31.07.2002	24922	Uyg. Tebliği
10	TKB-HM	2002	31.10.2002	24922	Uyg. Tebl. Değ.
11	TKB-HM	2003/13	02.05.2003	25096	Uyg. Tebliği
DGD’DEN YARARLANILARAK UYGULANAN DİĞER DÜZENLEMELER					
12	BKK	2003/5203	05.02.2003	25015	Fındık Destek Kararı
13	BKK	2003/5514	02.05.2003	25096	Mazot Destek Kararı

Kaynak: Sayın, a.g.e., s.149.

Doğrudan Gelir Sisteminin uygulanması için öncelikle Çiftçi Kayıt Sisteminin tarım sektöründe etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu temel koşul olmakla birlikte diğer koşullar da aşağıda yer almaktadır. Bunlar;⁷⁷

⁷⁷ Aziz Babacan; **Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**, DPT Yayınları, Ocak 2000, s.3.

- Hedef grupların veya hedef bölgelerin tespiti
- Hedef değişkenlerin belirlenmesi ki bunlar üretici gelirlerini etkilemek, erozyon mücadelesi ve sosyal kriterler olabilir.
- Program uygulanma süresinin tespiti
- Doğrudan Gelir Ödemeye(DGÖ) karşılık bu programdan faydalananların uyması gerekli olan şartların belirlenmesidir. Programa katılım için gerekli koşullar çiftçinin belirli özelliklerine dayandırılabilceği gibi bölgesel ya da yerel konum da olabilir.
- DGÖ sabit tutulmalı ya da bir üretim değişkeni ile bağlantılı ise üreticilerin kontrolünün dışında(mesela, bir baz yıla göre) tutulmalıdır. Zaman içinde gerekli iyileşmeler elde edildikçe, bunun miktarı azaltılmalıdır.

Türkiye'deki tarım sektörü gerek işgücü, gerek ekonomik, gerekse altyapı bakımından diğer ülkelerin tarımsal yapısından oldukça farklıdır. Ülkeler arasındaki çeşitli nedenlerden dolayı ortaya çıkan farklılıklar ülkeleri tarım sektörü için farklı politikalar uygulamaya yöneltmiştir. Bu farklılıklar da ülkenin nüfusu, ekonomisi, kültürel, sosyal yapısı etkili olmuştur. Nüfusun artması ile birlikte politikaların kapsamı değişecek bu politikalardan daha fazla kişi faydalanacağı için devlet daha fazla harcama yapmak zorunda kalacaktır. Aynı durum makro ekonomik dengesizlikte de söz konusu olacaktır. Örneğin enflasyonist ortamda devletin yaptığı destekleme harcamaları önceki dönemde yaptığı harcamalara göre daha yüksek olacaktır. Bunun temel nedeni paranın satın alma gücündeki azalmadır. Bu durumlar ülkeleri çeşitli sorunlara karşı ne tür politikalar uygulamaları gerektiği konusunda çalışmalar yapmaya yöneltmektedir.

Türkiye'de tarımın öncelikli sorunları yapısal ve kurumsal sorunlar olarak ikiye ayrılabilir. Avrupa Birliği'ne oranla nüfusun büyük bir bölümü tarım sektöründe çalışmaktadır. Nüfusun işgücüne katılımı kırsal alanlarda kentsel alanlardan daha fazladır. Kırsal alanda kadının işgücüne katılımı ise kentsel alanının

neredeşye iki katını oluşturmaktadır. Diğer yandan, tarımsal işletmeler k ve çok parçalıdır, bölgeler arasındaki tarımsal yapılar ve gelir dağılımını ciddi farklılıklar göstermektedir. Tarım sektörün ağırlığı aile işgücüne dayanmakta olup, tarım sektöründe çalışanların eğitim düzeyi düşüktür. Verimlilik, kalite ve maliyet sorunları vardır. Tüm bu yapısal ve kurumsal farklılıklardan dolayı Türkiye'nin mevcut tarımsal yapısı Tarımsal Reformda belirlenen konuların gerçekleştirilmesi için büyük problemleri de beraberinde getirmektedir.

Dünyada her yıl, tarımsal ürünlere 300 Milyar dolar destek uygulanmakta ve bu rakamın 284 Milyar dolarını, zengin G-7 lkeleri kendi çiftçilerine vermektedir. Bu rakamlar, Türkiye'de tarıma verilen desteği kaldırtmak isteyen Avrupa Birliği'nde 100 Milyar dolar, ABD'de ise 60 Milyar dolar'dır. Avrupa Birliği lkelerinde kişi başına düşen doğrudan destek, yıllık 2.500 dolar, ABD'de 4.500 dolar, Türkiye'de ise sadece 40 dolar'dır.⁷⁸ Ayrıca OECD lkelerinde dekar başına verilen tarım desteği 36 dolar iken, ülkemizde 10 dolar'dır.

Bu sistemin uygulanmasında ifti Kayıt Sisteminin çok önemli olduğunu belirtmiştik. Ancak bu sistem çerçevesinde DGD demeleri doğru kişi ve yerlere ulaşabilecektir. Bunun dışında büyük arazi sahiplerinin arazilerini parçalayarak DGD demesi alabilme çabalarının da önüne geçilmiş olacaktır. Bu konuda da Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Aşağıda ilk olarak ifti Kayıt Sistemi konusunda gerekli açıklamalarda bulunulacak, daha sonra konumuzla ilgili diğer düzenlemelere yer verilecektir.

2.1.3.4.2.1. Çiftçi Kayıt Sistemi Uygulaması

2001 yılında “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programının uygulanmaya konulması ile birlikte bir dizi önlemin uygulamaya konulmuştur. Bu program çerçevesinde tarım sektörü için alınan kararların en önemlileri, mevcut desteklerin aşamalı olarak kaldırılıp sadece DGD sisteminin uygulanmasıdır. Bunun yanında Alternatif rn Projesi diğer önemli konular arasındadır. Bu proje ile birlikte arz fazlalığı olan tütün, şeker pancarı ve fındık üretimi nlenmiş olacaktır.

⁷⁸ Rifat Hisarcıklıoğlu; “Türkiye Yıllardır İhmal Etmiş Olduğu Yapısal Reformların oğunu Son 2 Yılda Tamamlamıştır”, Erişim: [<http://www.elegans.com.tr/arsiv/63/haber007.html>], (20.03.2006).

Çiftçi Kayıt Sistemi, Güçlü Ekonomiye Geçiş programı dahilinde alınan kararlardan biridir. Bu sistem Bakanlık tarafından oluşturulmuş, çiftçiler kayıt altına alınmış, böylece tarımsal veri tabanı oluşturulmuştur. Bu uygulamayla birlikte DGD ödemesinin kime yapılması gerektiği tespit edilecektir. Bu sistem ülkemizde, DGD ödemeleri ile birlikte 2001 yılında uygulamaya başlanmıştır. 2001 yılında kayıtlı çiftçi sayısı 2.183 milyon iken, 2004 yılında 2.75 milyon kişi olmuştur. DGD ve diğer desteklerden yararlanmak için çiftçilerin Çiftçi Kayıt Belgelerini almaları gerekmektedir.

Çiftçi Belgesi alınmaması halinde çiftçilerin kredi, sübvansiyon, prim gibi destekleme unsurlarından yararlanması mümkün değildir. Bunun yanında haksız yere destekleme priminden yararlanıldığının tespit edilmesi halinde, haksız yere ödenen destekleme primi, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde haksız ödemeyi sağlayan belge veya belgeleri kullanan gerçek kişilerden, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek/tüzel kişilerden, kooperatifler, birlikler, çırçır işletmeleri, yem fabrikaları, yağ fabrikaları, gıda fabrikaları, zeytin sıkma tesisleri ve diğer ilgililerden müteselsilen geri alınacak, ayrıca, destekleme priminden yararlanmak üzere sahte ve içeriği itibariyle gerçek dışı belge düzenleyen ve kullananlar ile borsada gerçek dışı fiyatla alım satım tescili yaptırdığı anlaşılan üreticiler bu karar ile öngörülen uygulamadan yararlandırılmayacaklardır.⁷⁹

2.1.3.4.2.2. Diğer Düzenlemeler

DGD ödemelerinin etkin bir şekilde çiftçiler arasında dağılımının yapılabilmesi için öncelikle bu sisteme ilişkin kurumsal yapının oluşturulması gerekmektedir. Kurumsal yapı içinde, gerek bu ödemelerden faydalanacak kişilerin ve arazi sahiplerinin belirlenmesi, ödemeler için gerekli finansmanın nerelerden sağlanacağı ve ödeme zamanları, uygulamada görev alacak kurumlar, tüm bunların önceden belirlenmesi gerekmektedir.

⁷⁹ Muharrem Özdemir, “Çiftçiler Dikkat: Tapu Sicili ve Cins Tahsisi İşlemleri İki Yıl Süre İle Vergi Ve Harçlardan Muaf” Erişim:[http://www.alomaliye.com/aralik_05/muharrem_ozdemir_tapu.htm], (12.02.2006).

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının 2005 Nisanında yayınladığı tebliğde DGD ödemelerinin kurumsal yapısı açıkça belirtilmiştir. Bu tebliğde yer alan bazı maddelere aşağıda yer verilmiştir. Bunlar (Ödemeye ilişkin esaslar);⁸⁰

DGD ödemesi yapılacak çiftçiler

Madde 5 — Ödemeler, ÇKS'ye kayıtlı olan ve bu Tebliğde DGD uygulamaları ile ilgili belirtilen usul ve esaslara göre tarımsal üretimle iştigal eden çiftçilere yapılır.

DGD ödeme miktarı ve ödemeye esas arazi büyüklüğü

Madde 6 — Çiftçilere, yılı içerisinde işledikleri ÇKS'de kayıtlı tarım arazisi büyüklüğü dikkate alınarak, en fazla 500 dekar kadar (500 dahil) DGD ödemesi yapılır. Müracaat ettikleri toplam arazi miktarı 1 dekarın altında olan çiftçilere DGD ödemesi yapılmaz.

Tebliğde dikkati çeken husus 500 dekar üzerindeki çiftçiye DGD ödemesinin yapılmayacağıdır. 2002 yılında bu rakam 200 dekardı. Buda arazi parçalanması yoluna gidilmesine neden olacaktır. Böylece aile işletme sayısı artacak, arazi tapulaştırmasına değil bölünmesine yol açacaktır. Meksikada DGD ödemeleri 1000 dekar kadar yapılmaktadır.⁸¹ DGD ödemelerine dahil edilecek arazilerin sınırlanması ile tapusu olan ancak tarımla uğraşmayan kentli teşviş edilirken, tarımla uğraşan ancak tapulu arazisi olmayan kişiler bu ödemeler dışında tutulacaktır. Bunun sonucunda da DGD amaçlarından biri olan yoksul çiftçinin korunması ve teşviki amacı gerçekleşmiş olacaktır.

DGD ödemesinden faydalanacak kişilerden istenen belgeler aşağıdakilerden ibarettir. Bunlar;⁸²

Madde11- DGD ödemesinden faydalanmak isteyen çiftçilerin aşağıda belirtilen belgeleri, başvuru sırasında İl/İlçe Müdürlüklerine vermeleri gerekmektedir.

⁸⁰ Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/mevzuat/teblig/dgd2005Tebliğ.doc>], (20.03.2006).

⁸¹ Babacan; a.g.e., s.14.

⁸²Erişim:[<http://www.ziraatci.com/mevzuat/sayfa.asp?konuid=83&manual=off&shf=1>], (20.03.2006).

- Başvuru dilekçesi,
- Çiftçi kayıt formu,
- T.C. kimlik numarası,
- Çiftçi belgesi örneği,
- Vergi kimlik numarasını gösterir belge,
- Tarım arazisi birden fazla kişiye aitse, tarım arazisi hissedarlardan birinin kullanması durumunda tapu sureti veya keşif raporu,
- İşlenen tarım arazisinin mülkiyeti eş ve/veya birinci derece akrabalarına ait ise maliklerinin onaylarının bulunduğu “Muvafakatname”,
- Tarım arazisinin aidiyetini gösterir belge getirmeleri gerekmektedir.

Yukarıda sayılan tüm belgeleri bireylerin getirdikleri takdirde DGD ödemelerinden faydalanacakları aynı tebliğde belirtilmiştir. Aksi takdirde kişiler bu destek ödemelerinden faydalanamamaktadırlar.

Bu sistemle ilgili diğer önemli bir husus bu sistemi uygulayacak kuruluşların kimler olduğudur. Bu konuda yetkili kuruluşlar; Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü(TÜGEM), tahkim komisyonları, tespit komisyonları ve ilçe/il müdürlükleridir.⁸³

2.1.3.4.3. Doğrudan Gelir Desteği Ödemelerinin Kullanım Etkinliğinin Değerlendirilmesi

Genel ekonomi içinde tüm sektörlerin kaynak eksikliği bulunmaktadır. Bunun nedeni olarak kaynaklardaki artıştan daha fazla insan ihtiyaçlarının artması gösterilebilmektedir. Kaynaklar sınırlı olduğu sürece sektörlerde verimlilik kavramı önem kazanmaktadır. Özellikle Türkiye ve gelişmekte olan ülkeler için bu kavram daha da önem kazanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde tarım sektörünün milli gelir içindeki payının yüksek olduğu bilinmektedir. Milli gelire katkısının büyük olması

⁸³ Bkz. Bu kuruluşlar ve görevleri hakkında daha geniş bilgilere, <http://www.ziraatci.com/mevzuat/sayfa.asp?konuid=148&manual=off&shf=1>.

nedeniyle bu sektör çeşitli dönemler de ve çeşitli şekillerde desteklenmiştir. Verimlilik ile birlikte ülkeler kaynaklarını daha etkin kullanmışlardır.

Destekleme politikalarında temel amaç, güçsüz durumda olan çiftçilerin korunmasıdır. Çalışma yeteneği olan, fakat çalışabilecek alanı olmayan ya da girdisi olmayanların desteklenmesi gerekmektedir. Türkiye’ de destekleme politikalarına bakıldığında gerçekte hedeflerin en iyi şekilde belirlenemediği ve sonuçta kaynakların verimli ve etkin kullanılmadığı görülmektedir. Belli dönemlerde tarım sektörüne yönelik belli hedefler belirlenmekte, ancak bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı kontrol edilmemektedir. Belli konularda değişiklik yapılmakta, onlarla ilgili gerekli önlemler alınmamaktadır. Güçlü Ekonomiye Geçiş programında tarım sektörüne yönelik bir dizi değişiklikler yapılması planlanmış fakat buna ilişkin gerekli önlemler yeterince alınmamıştır. Bu programda tarıma yapılacak desteklerden faydalanmak için bireylerin Çiftçi Kayıt Sistemine kayıt yaptırmaları gerekmektedir. Bu getirilen düzenleme ile de kimlerin destekleme ödemelerinden yararlanacağı, kimlerin yararlanamayacağı tespit edilmiştir. Çiftçi kayıt sistemi oluşturulmuştur ama tam anlamıyla bu sistem uygulanıp geliştirilememiştir. Bu bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir.

Diğer önemli bir sorun da tapu ve kadastro ile ilgilidir. Tarımda çalışan nüfusa baktığımızda, çiftçilerin kendi tapulu arazisinde değil de ortaklık ya da icarla(kirayla) tarlaları işledikleri görülmektedir. Doğrudan gelir desteği ödemeleri 500 dekara kadar arazi sahiplerine ödenmektedir. Büyük arazi sahipleri doğrudan devlet tarafından yapılan transferlerden faydalanmak için bu arazileri farklı kişiler adına tapuda kayıt yaptırmakta ve böylece bu destekten faydalanmaktadır. Diğer taraftan da büyük arazi sahipleri doğru olarak topraklarını beyan etmemektedirler. Bu da hem arazi parçalanmasına, hem de kayıtlarla ilgili doğru bilgi alınmamasına neden olmaktadır. Tüm bu yasal olmayan uygulamaların denetimi devlete kalmaktadır.

Tarım sektöründe uygulanan destekleme politikaları içinde etkinlik bakımından değerlendirme yapmak gerekirse, prim sisteminin etkinliği konusundaki

görüşler fazladır. Bunun etkin olarak değerlendirilmesindeki temel, gerçek üreticiye ulaşan tek destek olmasıdır. İlk olarak 1993 yılında kütlü pamuk ile uygulanmaya başlayan prim sistemi ile çırçır işletmelerinin elde ettiği kazançlar vergilendirilmiş bu da devlete gelir sağlamıştır. 1998 yılına gelindiğinde prim sisteminin uygulandığı ürün sayısı artmış, 2001 yılında yapılan değişikliklerle azalmış, 2004 yılında ise, kütlü pamuk, yağlı ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola (kozla)⁸⁴, dane mısır ve zeytinyağında prim sistemi devam ettirilmiştir.

Üreticilerin yaşam kalitesini yükseltmek, hızla artan ülke nüfusunun gıda güvenliğini sağlamak, sanayinin hammadde ihtiyacını kaliteli ve sürekli olarak sağlamak, pazarlama kanallarını geliştirerek, ihracatı artırmak ve ülke ekonomisine katkıda bulunmak için yapılması gereken prim sistemini daha etkin kılacak bir destekleme politikasının benimsenmesi ve tarıma ayrılan kaynakların daha verimli kullanılması gerekmektedir.⁸⁵

2.1.3.4.4. Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Desteği Politikasının Değerlendirilmesi

Türkiye’de tarım sektörü gerek insanlara besin sağlaması, gerek istihdama katkısı, gerek de milli gelire katkısı nedeniyle stratejik bir konumdadır. Bu da sektöre verilen önemi giderek artırmakta ve devletin tarım sektörüne müdahalesini gerektirmektedir. Bunun içinde çeşitli politikalar uygulanmıştır. Devletin tarım sektörünü yönlendirmek, bu alanda faaliyet yapanları korumak amacıyla uyguladığı politikalar özellikle 2001 yılı sonrası büyük değişikliğe uğramıştır. Bu tarihten itibaren de birçok destek uygulamadan kaldırılmıştır. Bunlar fiyat desteği, girdi desteği ve kredi desteğidir.

Avrupa Birliği’ ne uyum çerçevesinde yapılan düzenlemelerle devlet tarım sektörüne yaptığı çoğu desteği kaldırıp yerine Doğrudan Gelir Desteği ödemelerini

⁸⁴ Kanola, Kanada da yetiştirilen, kanola bitkisinin tohumlarından elde edilen bitkisel yağdır. Daha geniş bilgi için bkz. <http://www20.uludag.edu.tr/~yahyau/kanolauretimi.htm>.

⁸⁵ Ali Ekber Yıldırım; “Tarımsal Destekleme Kaynaklarının Verimli Kullanılması”, Erişim:[http://www.trakmak.com.tr/nhsobet/index.asp?Subject=18_19_tarımsal_destek], (22.03.2006).

getirmiştir. Bu destekten faydalanmak için bireylerin 500 dekardan az araziye sahip olunması, Çiftçi Kayıt Sistemine Kayıt yaptırmaları gerekmektedir. Genel çerçeve bu olmakla birlikte, bu uygulamaların hayata geçirilmesi için gerekli çalışmalar yeterli olmamıştır. Bu da sistemin işleyişini aksatmıştır. Uygulanan bu sistemi diğer desteklerle kıyasladığımızda, örneğin prim desteği gibi, daha az etkin olduğunu gözlenmektedir. Uygulanan sistemin gerçek üreticilere ulaşip ulaşmadığı da önemli bir konudur. Prim desteğinde ürün elde edildikten sonra desteğin yapılması gerçek üreticiye ulaşmayı sağlayacaktır. Doğrudan gelir desteğinde tarım arazisinde ürün yetiştirilmesi önemli olmamakta, sadece tarımsal araziye sahip olmak önemli olmaktadır.

Diğer bir destekleme çeşidi de fiyat desteğidir. Fiyat desteği ile çiftçinin ürettiği ürünlerinin ucuz olarak satılması engellenmektedir. Böylece çiftçinin bir sonraki yıla aynı üründen yetiştirmesi teşvik edilmiş olacaktır. Devletin yapacağı fiyat desteği ile çiftçiler ileriki yıllarda ürün fiyatları konusunda öngörümleme yapabileceklerdir. Güçlü ekonomiye geçiş programı ile birlikte fiyat desteği uygulamadan kaldırılmıştır.

Özetle, tüm desteklemelerin kaldırılıp yerine Doğrudan Gelir Desteği sisteminin getirilmesi kısa vade uygun olmamıştır. Bu sistemin iyi çalışabilmesi için gerek kurumsal, gerekse yapısal şartların oluşturulup uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Ülkemizdeki temel problem, pek çok kararın alınmasıyla birlikte uygulamada gerekli şartlar oluşturulamadığı için başarı kazanılamamıştır.

2.1.3.4.5. Doğrudan Gelir Desteğinin Diğer Ülkelerde Uygulanması

Doğrudan Gelir Desteği ülkemizde öncelikle pilot uygulama olarak başlatılmış daha sonra ülke genelinde uygulanmıştır. DGD sistemine geçişle birlikte tarım sektöründe diğer desteklerin rolü çok fazla kalmamıştır. DGD uygulamaları ülkemiz dışında birçok ülkede de uygulanmaktadır. DGD uygulamalarında konu bakımından farklılıklar olsa da temel amaç hemen hemen hepsi için aynı olmaktadır.

DGD’de ortak amaç, devletin tarıma yaptığı destek ödemelerinin azaltılmasıdır. DGD’nin diğer amaçları: ⁸⁶

- Destekleme politikalarının sadece DGD ile sınırlı olmayıp bunun dışında diğer destekleme araçlarının da uygulanabileceğidir.
- DGD’nin belirli konu, amaç veya ürün grubu için uygulanmasıdır.
- DGD sadece üretimden bağımsız ödeme uygulaması olmayıp, genelde üretimle ilgili ve üretimi ilgilendiren ödemelerde de yaygın olarak kullanılmaktadır.
- DGD’nin koordinesi için, önceden kayıt sisteminin tamamlanması ve uygulanmaya yönlendiren kurumsal yapının hazırlanması gereklidir.

DGD uygulamaları gelişmiş ve gelişmekte olan ülke için ayrı ayrı değerlendirildiğinde arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkeler için doğrudan gelir desteği ticarete rekabet üstünlüğünü sağlamaya yönelik iken, gelişmekte olan ülkelerde bir takım olumsuz sonuçlar yaratabilmektedir. Bunlar;⁸⁷

- Tarımsal üretimin en önemli gereklerinden olan finans, DGD sistemi ile tarımdan daha da uzaklaşmaktadır.
- Üretimden bağımsız DGD sistemi ile Türkiye’nin çok gereksinim duyduğu üretim planlamasını gerçekleştirmek olanaksızdır.
- Mevcut DGD sisteminin, araziyi işleyeni değil de arazi sahibini desteklemesidir.

⁸⁶ Sayın; a.g.e., s.143.

⁸⁷Gökhan Günaydın; “AB Uyum Sürecinde Tarım ve Çevre”,s.18. Erişim:[http://www.wwf.org.tr/tr/docs/sunu%C4%B1m_gokhangunaydin.pdf], (23.03.2006).

- Tüm girdilerin her dönem pahalılaştığı bir ekonomide DGD ödemelerinin sabit tutulmasıdır.

DGD ile ilgili ortak noktalar aynı olmakla birlikte uygulama şekilleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Özellikle Türkiye’de DGD sistemi, hiçbir ülkede uygulanmayan şekli ile tek başına uygulanmıştır. Aşağıdaki kısımda öncelikle ABD’de daha sonra da Meksika ve AB’de DGD sisteminin uygulanış biçimi incelenecektir.

2.1.3.4.5.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

Amerika Birleşik Devletlerin de tarımsal destekleme politikalarının başlangıcı 1930 yılına kadar uzanmaktadır. Bu tarihte ortaya çıkan ekonomik buhran tarımsal gelirlerin düşmesine ve önemli sayıda üreticinin arazisini terk etmesine neden olmuştur. Bunun üzerine devlet bir yasa çıkararak, Tarım Bakanlığını tarafından tarım ürünleri fiyatlarının düşmesinin önlenmesi ve çiftçilerin tekrar faaliyetlerine başlaması için gerekli tedbirlerin alınmasını kararlaştırmıştır. Bu anlamda 1930 yılında, “Tarımsal Düzenleme Yasası” na göre, çiftçilere; buğday, pamuk, pirinç, tütün, mısır ve süt ürünleri üretimlerini veya ekim alanlarını sınırlandırmalarını öngören anlaşmalar karşılığında, ödeme yapılması uygulanması başlatılmıştır.⁸⁸

ABD’de 1930 yılında tarıma yönelik başlayan düzenlemeler 1990’lı yıllara kadar devam etmiştir. ABD’de hükümetin 1993 yılında yaptığı müdahalelerin azaltılması, üretici gelirlerini korumak ve ihracatın artırılması amacını taşımaktadır. ABD’nin izlediği strateji, piyasaların serbestleşmesini sağlayarak, dünya ekonomik büyümesini hızlandırmak böylece tarımsal üretimi artırmak ve tarımın mukayeseli üstünlüğünü kullanarak tarıma büyüyen dünya talebinden artan oranlı pay almaktır.⁸⁹ Zamanla tarıma ilişkin uygulanan politikalarla istenilen amaçlara ulaşılmış oldu.

⁸⁸ Babacan; a.g.e., 6.

⁸⁹ Keith Collins; **Changing Agricultural Policy and the Implications for the U.S. Marketing System**, USDA, USDA Transportation Summit, Missouri, 1998, s.48.

Tarımın gerek diğer sektörler içerisindeki yeri, gerekse ülke ekonomisi içerisindeki yeri giderek artan bir seyir izlemiştir.

ABD’de öncelikle üretimle ilişkili DGD uygulaması (fark ödeme sistemi) yapılmaktayken 1996 yılında kabul edilen Tarım Kanunu Yasası ile esnek üretim sözleşmeleri adı altında üretim ve verimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinin söz konusu olduğu yeni bir doğrudan gelir ödeme sistemine geçilmiştir. Bu uygulama 1996–2002 yılları arasında kapsamaktadır. ABD’de konu edilen gelir desteği yanında “kredi pazarlama programı” adı altında ilave yardımlarla, pazar kayıpları yardım ödemeleri, afet ödemeleri gibi yardımlar da sağlanmaktadır. Gelir destek programı, Tarım Bakanlığı’na bağlı Ürün Kredi Kurumu (Commodity Credit Corporation) tarafından yürütülmektedir.⁹⁰ ABD Tarım Bakanlığı’na bağlı çalışan ve çiftçilerin teknik destek, doğal afet yardımı, zor durumdaki çiftçilere finansal destek sağlayan bir birim olarak da Farm Service Agency (FSA) kuruluşu görev almaktadır.⁹¹ ABD’de toplam destekler içinde DGD payı %10, fiyat desteği ödemelerinin payı ise, %50 civarındadır. ABD’de tarım alanında uygulanan politikalar genel anlamda değerlendirilirse, tarım üreticilerinin korunduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

2.1.3.4.5.2. Meksika’da Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

DGD’nin reform programının uygulandığı bir diğer ülke Meksika’dır. Meksika 1994 yılında 15 yıllık süre için geçerli olmak üzere “Ulusal Doğrudan Ödemeler Programı” başlatmıştır. Program ile birlikte tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi, serbest piyasaya geçişin sağlanması amacıyla Tarımsal Pazarlamaya Yönelik Destek Hizmetler Kurumu’nun kurulması sağlanmıştır. Daha sonra bu kurum doğrudan gelir ödemelerinin uygulanmasından sorumlu tutulmuştur.⁹² Temel de reformla birlikte alınan kararlara baktığımızda Türkiye’deki alınan kararlara

⁹⁰ Sayın; a.g.e., s.144.

⁹¹ Niyazi Erdoğan; “Tarımsal Kredi Politikaları Dünya ve Türkiye Uygulamaları-I”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 10, Sayı 120, Aralık 2002, s.65.

⁹² Sayın; a.g.e., s.145.

benzemektedir. Özellikle KİT'lerin özelleştirilmesi ve serbest piyasa ekonomisine geçişin sağlanması amaçları, ülkemizde alınan kararlarla yapılmak istenenlerdendir.

Doğrudan gelir ödemeleri, daha önce tarımsal fiyat desteklerinden yeterince faydalanamayan çok sayıda ve küçük ölçekli işletmelere sahip çiftçilere, uygulama sonucunda ortaya çıkması beklenen düşük gıda fiyatlarının başta düşük gelirli tüketiciler olmak üzere tüm tüketicilere ve dünya fiyatlarında oluşması beklenen yem üretiminin hayvancılığın rekabet gücünü artırması gerekçesiyle hayvancılık sektörüne olumlu sonuçlar getirmesi dolayısıyla başlatılmıştır.⁹³ Ayrıca tüm bunların gerçekleşmesi ile birlikte çevre problemleri ortadan kaldırılacak, doğal kaynaklar etkin bir biçimde kullanılabilir. Bunların uygulanması zaman almakla birlikte, finansman sorunu da başarı şansını etkileyen önemli fonksiyonlardandır.

2.1.3.4.5.3. Avrupa Birliği'nde Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

DGD sisteminin uygulandığı önemli ülkeler kapsamında yer alan bir diğer örnek Avrupa Birliği üyesi ülkelerdir. AB'de tarımın desteklenmesi, Ortak Tarım Politikaları(OTP) ve bu kapsamda uygulanan ortak piyasa düzenlemeleriyle sağlanmıştır. OTP uygulanması ile desteklenen tarım üreticileri ithalatçı konumdan, ihracatçı konuma gelmişlerdir. Hatta bazı ürünlerde ürün fazlalığı söz konusu olmuştur. AB'nin ihracat konusunda ön plana çıkması ile birlikte ABD'nin ihracatında daralmalar olmuştur.

AB'de tarım sektörüne yönelik desteklemeler incelendiğinde, tarım sektörünün bir bütünlük içinde ele alındığı, tarımda verimliliği artırmanın tarımsal ürün fiyatlarının kararlılığının sağlanmasının yanında çiftçi gelirlerinin artırılması ve tarım nüfusunun yüksek bir yaşam standardına ulaştırılmasının en önemli amaçlar arasında yer aldığı dikkati çekmektedir. Bu amaçla AB'de hemen hemen tüm ürünlerde Ortak Piyasa Düzenleri oluşturulmuştur.⁹⁴ Bu düzenleme ile tarım sektörüne uygulanacak fiyat ve müdahale politikaları belirlenmekte ve böylece tarım sektörü korunmaktadır. AB'de tarıma yönelik korumacı politikaların uygulanması,

⁹³ Babacan; a.g.e., s.13.

⁹⁴ Özkaya, Işın, Oyan, Uzmay;a.g.m., s. 36.

üretici ve tüketicilerin birlikte denge içinde korunması tarım alanında problemlerin olmadığı anlamına gelmemelidir. Burada da dönem dönem tarım sektöründe reform ihtiyacı duyulmuştur. Önemli reformlar 1992 yılındaki Mac Sharry Reformu ile 1997 yılında Agenda 2000 (Gündem 2000) Reformudur.

1992 yılında uygulamaya başlanan Mac Sharry Reformu, Ortak Tarım Politikasına dahil olan tahıl, yağlı tohumlar, protein içeren bitkiler, tütün, süt, sığır ve koyun etinde yeni düzenlemeler öngörmüştür. Yapılan reformla, buğday müdahale fiyatlarının 1993/1994 döneminden başlayarak 1995/1996 döneminde bitecek şekilde 1/3 oranında azaltılarak 150 ECU/Ton'dan 100 ECU/Ton'a indirilmesi ve bunun tüm tahıl ürünlerinde yapılması hedeflenmiştir.⁹⁵

Tarım sektöründe yapılan bir diğer reform, Avrupa Komisyonu tarafından Temmuz 1997 yılında yayınlanan Gündem 2000 (Agenda 2000) strateji belgesidir. Bu belge üç temel konu üzerinde durmuştur. Bunların ilki, AB'nin 11 yeni ülke ile genişlemesi, ikincisi, Yapısal Fonların genişleme süreciyle paralel olarak daha etkin kullanımı ve son olarak, Ortak Tarım Politikalarında yapılacak reform çalışmalarıdır.⁹⁶

AB'de 1995 ve 1997 yılında yapılan reformlar maddeler halinde şöyle sıralanabilir;

- Azaltılması önerilen ürünler için miktar ve zaman sınırlamasının getirilmesi,
- Gelir desteği uygulamasına hemen geçilmeyip bunun yerine, tarımsal ürün fiyatlarındaki kademeli azalmalar nedeniyle ortaya çıkacak gelir kayıpları telafi edilmesi,
- Doğrudan gelir ödemelerinin tarım işletmeleri refah düzeyleri çerçevesinde yapılması,

⁹⁵ Babacan; a.g.e., s.8.

⁹⁶ Agenda 2000, **The Future for European Agriculture**, European- Commission, Directorate-General for Agriculture(DG VI), 1998, s. 83.

- Pazar ve fiyat garantisi veren sistemden, serbest piyasa ekonomisine geçişin aşamalı olması, ürün gruplarına göre farklı düzenlemeleri de beraberinde getirmesi,
- Reform kapsamında yapılacak ödemelerin finansmanının FEOGA tarafından sağlanması söz konusudur.

Özetle DGD'nin diğer ülkelerde uygulanmasının ortak amacı; Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması sonrası tarımdaki destek seviyelerini azaltmak ya da desteğin yönünü değiştirmektir. Ortak amaç bu olmakla birlikte uygulama dönemleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılıklar göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde politikaların uygulanması için yapısal sorunlar çözülmüş olduğu için amaçlara ulaşılmıştır. Ancak gelişmekte olan ülkeler için bu politikaların uygulanma süreleri daha çok zaman alacaktır.

2.1.4. 1990 Sonrası Uygulanan Tarım Politikalarının Beş Yıllık Kalkınma Planları Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Türkiye'de tarım politikalarının ilk defa yazılı olarak TBMM kararı şeklinde olması, 1962 yılından sonraki planlı kalkınma dönemiyle başlamıştır. Bu tarihten itibaren belirlenen tarım politikalarındaki temel amaç, kalkınmanın sağlanması yönünde olmuştur. Aşağıda 1963–2005 yılları itibariyle uygulanan planlar dahilinde tarım politikalarını özetlemeye çalışacağız.

Birinci Plan: Bu plan döneminde tarımda uygulanacak politikaların sanayi sektörüne olumlu etki yapacağı düşüncesiyle tarım ve sanayi sektörü arasındaki uyum esas alınarak politikalar belirlenmiştir. Böylece tarımdaki gelişmeye paralel olarak sanayi sektöründe de gelişme sağlanacaktır. Birinci plan dönemindeki tarım politikalarını genel hatlarıyla özetlersek; bu politikalar kooperatiflerin desteklenmesi, enflasyonu önleme, girdi ve üretim verimliliğini sağlama, sulama alanlarının

artırılması, fiyat istikrarını sağlama, pazarlama hizmetlerinin geliştirilmesi şeklindedir.

İkinci Plan: İkinci plan döneminde birinci planda yer alan amaçlara genel itibariyle devam edilmeyi çalışılmıştır. Ancak kooperatiflerin geliştirildiği ve pazarlama hizmetlerinin terk edildiğini görmekteyiz. Bu amaçların terk edilmesiyle birlikte, diğer iki amaç ön plana çıkmıştır. Bunlar; tarım sektörü içinde kendi kendine yeterliliği ve ihracat artışını sağlamaktır.

Üçüncü Plan: Bu plan döneminde Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET) ile ilişkiler ön plana çıkmıştır. Toprak reformuna ilişkin söylemler ortaya atılmışsa da bu konuda mesafe alınamamıştır. 1961–1971 yılları arasında reform konusunda sekiz kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak reformla ilgili 1973 yılında sadece bir kanun çıkarılabilmektedir. Bu kanunun ilk uygulama alanı olarak Urfa ili seçilmiştir. Kanunun uygulanmasında ise, istenilen sonuca ulaşamamıştır.⁹⁷

Dördüncü Plan: Bu plan döneminde daha çok kırsal alanda kalkınmayı sağlayacak politikaların uygulamaya geçirilmesi konusunda çalışıldığını görmekteyiz. Bu dönemde özellikle 1980 sonrası desteklenen ürün sayısında önemli azalmalar olmuştur.

1980 öncesi dönemde tarım politikalarını uygulamada kullanılan araçlar; girdi sübvansiyonları, ucuz kredi destekleri, taban fiyat ve destekleme alımlarıdır.

Beşinci-Altıncı-Yedinci Planlar: Bu plan dönemlerini birlikte almamızın nedeni, üç dönem içinde de tarım konusunda ortak amaçların olmasıdır. Bu amaçlar; girdi verimliliği, dünya fiyatlarını dikkate alma ve bütçe tasarrufu sağlamadır. Özellikle 5. plan sonrası yaşanan krizler ile birlikte tarıma yönelik devlet harcamaları da azaltılmıştır. Bu nedene bağlı olarak da bu dönemler itibariyle tarım sektörünün çok fazla desteklenmediğini görmekteyiz. Altıncı plan döneminde, 1994 yılında 5 Nisan kararları ile birlikte IMF'ye verdiğimiz taahhütler kapsamında, tarım

⁹⁷ Candan; a.g.t., s.93.

sektörüne yapılan destekler konusunda daha rasyonel hareket edilmesi noktası üzerinde durulmuştur. Yedinci plan çerçevesinde tarımsal yapı içerisinde hizmet gören kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliğinin bulunduğu ve tarımsal yapıda istenilen gelişmenin sağlanamadığı gözlenmektedir.

Sekizinci Plan: Sekizinci planın temel amaçları arasında; tarımsal üretimdeki ürün miktarında artış, verimlilik artışı, kalite artışı ve ihracatın artırılması yer almaktadır. Bununla birlikte tarımsal üretim yapıldığı sürece çevreye verilecek zararın etkilerinin azaltılması bir diğer önemli amaçtır. Bu amaçlarla birlikte 2000 yılı sonrası uygulamaya geçirilen alternatif ürün sistemi çerçevesinde arz fazlası olan fındık ve çay üretimi ile uğraşanların başka iş imkânlarının olduğu alanlara yöneltilmesi ya da arz noksanı olan ürünleri üretmeye teşvik edilmesi sekizinci plan çerçevesinde belirlenen amaçlardır.

2005 yılı programı: Bitkisel üretimde verimlilik ve kalitenin sağlanmasına yönelik olarak, üstün vasıflı tohumlukların yaygın biçimde kullanılması temel amaçtır. AB Mali İşbirliği kapsamından alınacak destek ile organik tarım mevzuatının AB mevzuatı ile uyumlaştırılması, bilgi sistemlerinin kurulması, kontrol ve sertifikasyon sisteminin geliştirilmesi amacıyla bir proje başlatılacaktır. Arz fazlası olan ürünlerde ekim alanları daraltılarak, alternatif ürüne geçiş sağlanacak ve söz konusu alanlarda arz açığı bulunan ürünlerin yetiştirilmesine yönelik projelere hız verilecektir.⁹⁸

Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007–2013): Bu planda çerçevesinde tarımsal yapının etkinleştirilmesi için belirlenenler arasında; gıda güvencesi ve güvenliğinin sağlanması ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı gözetilerek, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarımsal yapı oluşturulması planlanmıştır. Verimliliğin istikrarlı bir biçimde artırılması, üretici gelir düzeyinin yükseltilmesi, kamu ve üretici kesiminde örgütlenmenin etkinleştirilmesi ve orman, toprak, su kaynaklarının geliştirilmesi ile bunların nitelik ve nicelik olarak korunarak etkin kullanılmasına yönelik uygulamalara yoğunluk verilecektir. Ayrıca, kırsal kalkınma

⁹⁸ Erişim:[<http://www.dpt.gov.tr/sektor/sektor.htm>], (05.04.2006).

politikalarıyla tarımsal yapıdaki dönüşümün ortaya çıkardığı göç ve istihdam baskısının azaltılması sağlanacaktır. AB'ye uyum süreci de dikkate alınarak, tarımsal işletmelerde ölçek büyüklüğünün artırılması ile modern tarım işletmeciliğinin yaygınlaştırılması desteklenecek ve tarımın çevre ve kırsal alanda gelir getirici faaliyetler ile bütünlük içinde geliştirilmesi sağlanacaktır.⁹⁹

Plan dönemleri itibariyle genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, ilk plan dönemlerinde tarımsal ilerleme ile sanayi gelişimini sağlamak ve kırsal kesimin desteklemelerle kalkınmasını sağlamak olarak görülmüştür. Özellikle 1990 sonrası yaşanan gelişmeler çerçevesinde amaç, Avrupa Birliğinin müktesebatına uyumu sağlamak olmuştur. Bu kapsamda tarıma yapılan destekler azaltılacak, tarım kesimi daha az korunur hale gelecektir.

2.1.5. Küreselleşme Süreci Çerçevesinde Tarım Sektörünün Değerlendirilmesi

Dünyadaki gelişmelere baktığımızda, gerek ekonomik, gerek politik, gerek de kültürel alanlar globalleşme süreci içinde gelişmelerini sürdürmektedirler. Bu alanlar küreselleşme sürecinin getirdiği bilişim, iletişim teknolojisi, bilgisayar gibi araçlarla sürdürdükleri faaliyetler de önemli üstünlükler sağlayabilmektedirler. Küreselleşme ile daha önce kullandıkları zamandan daha kısa süre de aynı faaliyeti gerçekleştirebilmektedirler. Diğer taraftan daha kaliteli ve farklı ürünler elde edebilmektedirler. Tüm bu gelişmelerden yararlanmak maliyet anlamına geleceği için, finansmanı olmayanlar bu gelişmelerden yararlanamayacaktır. Bunun sonucunda dünya rekabeti içine girmeyecekleri gibi dışarıdan bu gelişmeleri izlemek zorunda kalacaklardır. Rekabet içinde bulunabilme şansı diğer ülkelere göre daha düşük olacaktır.

Tarım sektörünün küreselleşme olgusundan nasıl etkileneceği konusu özellikle az gelişmiş ülkeler ve kalkınması için gerekli finansmanı bu sektörden sağlayan ülkeler için çok daha önemli olmaktadır. Değişen teknoloji ile birlikte tarım sektörü de değişen rekabet şartlarına uygun hareket etmek durumundadır. Aksi

⁹⁹ Erişim:[http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html],(20.06.2006).

takdirde bu rekabet ve değişimin dışında kalacaktır. Küreselleşme ile birlikte ülkeler bir yandan olumlu gelişmeler yaşarken, diğer yandan da olumsuz sonuçlarla karşı karşıya kalmaktadırlar.

2.1.5.1. Küreselleşme Sürecinin Tarım Sektörüne Olumlu Etkileri

Dünyada son 15–20 yıldır bütün ülkelerin gündelik yaşamına giren küreselleşme olgusu toplumların yaşamlarını çok yönlü etkilemektedir. Bu etkilenme süreci sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda yaşanmaktadır. Özellikle tarımsal alan, küreselleşme ile birlikte dünyanın gereklerine uymak durumunda kalacaktır. Bunlar genellikle çeşitli uluslararası kuruluşlarla yapılan sözleşmeler olmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte tüm sektörlerde olduğu gibi tarım sektöründe de bir takım olumlu gelişmeler yaşanmaktadır. Bunları maddeler halinde sıralamak gerekirse;

- Tarım rnlerinin üretim, işleme ve pazarlama tekniklerinde ve tarım işletmelerinin yapılarında ortaya çıkan gelişmeler,¹⁰⁰
- Teknolojik gelişmelerle birlikte, ürün kalitesinin ve çeşitliliğinin artması,
- Teknolojik gelişmelerle birlikte verimlilik ve ürün artışları gerçekleşmesi,
- Ulusal ve uluslararası pazarlarda serbest rekabetin varlığı,
- Küreselleşme ile birlikte uluslararası pazarlarda rekabet imknının doğması,
- Üretim ve kalite artışlarının beraberinde gelir artışlarını getirmesi,
- Küreselleşme ile dış pazara açılıma sağlanacak, bu sayede döviz girdileri artacaktır.

¹⁰⁰ Cemil Ertuğrul; “ Küreselleşme Sürecinin ve AB Tarım Politikalarında Gelişmelerin Türk Tarımına Olası Etkileri”, **Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu**, Gaziantep Üniversitesi Basımevi, Gaziantep, 2003, s.233.

Küreselleşmenin olumlu gelişmelerinden faydalanacak olanlar, tarım ve sanayi alanında gelişmelerini tamamlamış ülkelerdir. Dolayısıyla küreselleşme nimetlerini, sermaye birikimi oluşmuş, AR-GE çalışmalarına ağırlık veren, bilgi-teknoloji ve yenilik üreten gelişmiş yani zengin ülkeler toplamaktadır.¹⁰¹ Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin küreselleşmenin olumlu gelişmelerinden faydalanamama nedenlerinin başında sermaye eksikliği gelmektedir. Diğer önemli bir etkende, teknolojik gelişmeleri ülkemizde gerçekleştirebilecek iken, diğer ülkelerden ithal etmemizdir.

2.1.5.2. Küreselleşme Sürecinin Tarım Sektörüne Olumsuz Etkileri

Küreselleşme, belirli yöreler, sektörler ve işletmeler lehine hızlı bir gelişme ortamı yaratırken, belirli yöreler, sektörler ve işletmeler bu gelişmeden pay alamamakta, hatta bu gelişmeden olumsuz etkilenmektedirler. Küreselleşmeden olumsuz etkilenen yöreler söz konusu olunca güney ülkeleri, olumsuz etkilenen sektörler söz konusu olunca tarım ve tarıma dayalı sektörler ve olumsuz etkilenen işletmeler söz konusu olunca da küçük ve orta ölçekli işletmeler akla gelmektedir.¹⁰²

Küreselleşme sürecine baktığımız da, genelde küreselleşme için gerekli şartların gelişmiş ülkelerde bulunması, gelişmekte olan ülkeleri bu sürecin dışında tutmaktadır. Sermaye yetersizliğine sahip gelişmekte olan ülkeler yeni gelişmelere katılamamaları nedeniyle ek gelirler sağlayamamaktadırlar. Küreselleşmenin zamandan tasarruf etme, yeni gelişmiş teknolojiden faydalanma, uluslararası pazarda rekabet edebilme, gibi faydalarının yanında çeşitli olumsuzluklar meydana getirdiği birçok araştırmacı tarafından kabul edilmektedir. Bunlar;¹⁰³

- Çevre kirliliğinin hızla artması,

¹⁰¹ Celal Yılmaz; “Küreselleşme, Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler”, **1960-2001 Türkiye Ekonomisinin Panoraması ve Makaleler**, İTO Yayınları, Yayın No: 118, İzmir 2002, s.110.

¹⁰² Ertuğrul; a.g.e., s.233.

¹⁰³ Bülent Gülçubuk; “Küreselleşme ve Küreselleşmenin Türkiye'nin Tarım Politikasına Yansımaları”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXVI, Sayı:236, s.98.

- Zenginler ve yoksullararası uçurumun artması ve
- Dünyada 1 milyar dolayında işçinin (-ki, bu dünya işgücünün 1/3'üdür) işsizlik ve eksik istihdam sorunu ile karşı karşıya kalmasıdır.
- Küreselleşme ile birlikte dünyada milyonlarca insan göçmen olarak yaşamak durumunda kalmıştır.

Yukarıda sayılan olumsuzlukların yanı sıra birçok kişinin kabul ettiği bir görüşte küreselleşmenin krizlere yol açmasıdır. Özellikle sosyal nitelikte krizlere neden olmakta, işsizlik ve sosyal dışlanma ile kendini göstermektedir. Bununla birlikte de ulusların sosyal devlet niteliği gerilemektedir. Bu gelişmelerden en çok gelir düzeyi düşük kişiler etkilenmekte ve sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi hizmetlerden faydalanamamaktadır.

Küreselleşme ile birlikte tarım politikaları belirlenirken artık içsel faktörlerin değil de dışsal faktörlerin daha ağırlıkta olduğunu görmekteyiz. Özellikle küreselleşmenin başladığı yıllardan itibaren kalkınma planlarının amaçları(tüm alanlara yönelik) uluslararası kuruluşların istekleri doğrultusunda oluşturulmaya başlanmıştır. 2000 yılından itibaren tarım politikalarında yapılan değişikliklerde, bu gerek tarımsal desteklerin azaltılması, gerekse çeşitli tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi gibi durumlar küreselleşmenin olumsuzluğu olarak değerlendirilebilir. Küreselleşme ve AB çerçevesinde yaşanan gelişmelerden en çok zararı tarım sektörü görmektedir.

2.2. ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE' DEKİ TARIM POLİTİKALARI

Tarım politikalarının amaçları belirlenirken öncelikle ülke ekonomisi, sosyal, kültürel yapısı dikkate alınırken, yeni gelişmelerle birlikte uluslararası kuruluşlarca istenenler de dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu çerçeve de ülkemiz ve AB'ne dahil olmak isteyen diğer ülkeler bunun gereklerini yerine getirmek için bir takım şartları

kabul etmek durumundadırlar. Aksi takdirde üyeliğin dışında kalacaklardır. Bu kısımda öncelikle Ortak Tarım Politikası ele alındıktan sonra Türkiye'nin bu politikalara uyumu incelenecektir.

2.2.1. Ortak Tarım Politikaları

AB'nin Ortak Tarım Politikası (OTP), üye devletlerin tarım politikalarını gerek ekonomik, gerek siyasi anlamda bütünleştiren “ortak” bir politikadır. Birliğin ilk ortak politikası olma özelliği taşıyan OTP, başlangıçta Gümrük Birliği'ne dayalı bir ekonomik bütünleşme modeline değil, üye devletlerin tarım politikalarının ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayandırılmıştır.¹⁰⁴ AB üye olan ve üyeliği tamamlanmamış olan devletler bu politikalar çerçevesinde ticaret yapmaktadırlar. OTP'ni tarım alanında dışa bağımlılığın azaltılması, gıda maddelerine ilişkin güvencenin sağlanması, nüfusun büyük bir kısmına istihdam sağlayan tarım işçisinin gelirlerini artırmak ve onları korumak amaçlı bu politikalar uygulanmaktadır.

Türkiye ile AB arasında tarım ürünleri ticaretinin çerçevesi 1963 tarihli Ankara Anlaşması'nın 11'inci maddesi ve 1973 tarihli Katma Protokoller¹⁰⁵,un 31.-35'inci maddeleri ile çizilmiştir. 1957 yılında imzalanan Roma Anlaşması ise OTP oluşturulmuştur. Bununla birlikte OTP'nin ana özellikleri, Avrupa Ekonomik Topluluğu Sözleşmesi'nin yürürlüğe girmesinden hemen sonra 1958 Temmuz'unda Stresa'da toplanan bir konferansta netleşmiştir. Buna göre, sanayi ürünleri alanında olduğu gibi, tarım ürünleri alanında üyeler arasındaki tarifelerle öteki ticaret kısıtlamalarının kaldırılması ve bir “yeşil pazar” (green market) oluşturulması kabul edilmiştir. Buna ek olarak, tüm üye ülkelerde tarım ürünlerine aynı fiyat düzeyini garanti etmek için ortak bir fiyat sistemi kurulmuştur.¹⁰⁶ Bu fiyat sistemini AB'ne aday ülkeler ile üye ülkeler sistemli bir şekilde uygulayacaklardır. Ancak çeşitli nedenlerle politikaların uygulama süreçlerin de ortaya çıkan sorunlar OTP'nda zorunlu olarak reformu gerekli kılmıştır. Bu sorunları, bazı tarım ürünlerindeki

¹⁰⁴ Şevket Yıldırım; **AB ve Türkiye'de Tarımsal Yapı ve Verimlilik**, Milli Produktivite Yayınları, Mert Matbaası, Ankara, 2001, s. 12.

¹⁰⁵ Katma Protokol, AB'ne geçiş döneminin gerçekleşme koşullarını, usullerini, süre ve yöntemlerini belirleyen bir anlaşma niteliğindedir. İlk katma protokol 1 Ocak 1973 tarihinde yapılmıştır.

¹⁰⁶ Halil Seyidoğlu; **Uluslararası İktisat**, Kurtiş Matbaacılık, İstanbul, 2001, s. 224.

üretim fazlalığı, destekleme alımlarının bütçeye getirdiği yüksek maliyetler ve gelir desteğinin büyük çiftçilerde toplanması olarak sıralayabiliriz. Tüm bu sorunlar nedeniyle OTP’da dönem dönem bulunulan şartlara göre reformlar yapılmıştır. OTP’da yapılan reformlar ve bu konuda daha geniş açıklamayı OTP’daki gelişmeler başlığı altında incelenecektir.

2.2.1.1. Ortak Tarım Politikalarının Oluşturulma Nedenleri

Ortak tarım politikalarının oluşturulmasının temel amacı, tarımla uğraşan çiftçilerin AB çerçevesinde korunmasını sağlamaktır. Bir diğer önemli amaç, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlara göre tarım sektöründe ortak pazarı yaratmak ve ülkelerin ortak pazarda buluşmasını sağlamaktır.

OTP’nın oluşumunda yer alan etmenlere baktığımızda; ilk olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da ortaya çıkan gıda yetersizliğini gösterebiliriz. Oluşturulacak ortak politikalar ile gıda arzı kontrol altına alınacak, böylece dışa bağımlılığın önüne geçilmiş olacaktır. OTP etkileyen önemli faktörlerden bir diğeri de, Avrupa Birliğini kuran ülkelerin ekonomisinin büyük bir kısmının tarım sektöründen oluşmasıdır. Bu nedenle bu kesimde çalışanların gelirlerini korumak ve artırmak gerekmektedir. Böylece oluşacak ortak ve tek piyasa ile tarımsal ürün fiyatlarında istikrar sağlanacak ve çiftçi gelirleri de bu sayede artacaktır.

OTP’nın uygulanma nedenlerinden biri de çevrenin korunmasına katkıda bulunmaktır. Tarımdan ayrılanların boş bıraktıkları topraklar üzerinde, kötü toprak kalitesine ve/veya sert iklim koşullarına sahip bölgelerde tarımsal üretimin devamı, doğal kültürün bozulmaması, tarım girdileri kullanımı nedeniyle çevre sorunları yaratılmaması Avrupa’da ortaklaşa yürütülecek bir politika ile sağlanabilecektir.¹⁰⁷ OTP oluşturulma nedenleri konusunda genel bir değerlendirme yaptığımızda, oluşturulan politikaların çiftçileri koruma yönünde olduğunu görmekteyiz. Bu da gelişme yolunda ilerleyen ülkeler için olumlu bir adım olarak nitelendirilebilir.

¹⁰⁷ Hakkı İnan, Okan Gaytancıoğlu, Recep Erbey, Fuat Yılmaz; **Gelişmiş Ülkelerde Tarım Piyasalarının Organizasyonu**, İTO Yayınları, 2003, İstanbul, s.48.

2.2.1.2. Ortak Tarım Politikalarının Amaçları

AB üyesi ülkelerinin tarım politikalarının, gerek siyasi gerek de ekonomik açıdan uyum içinde uygulanması için Ortak Tarım Politikaları, birlik içerisindeki en büyük ve kapsamlı bütçelerden birisine sahiptir. Bütçenin uygulanması bakımından birliğin diğer ülkeler üzerinde önemli yetkileri vardır. OTP çerçevesinde ortak piyasanın oluşumu, tarım ürünleri fiyatlarının belirlenmesi, birliğin yetkileri içerisinde yer almaktadır.

Roma Anlaşması ile 1957 yılında belirlenen Ortak Tarım Politikalarının amaçları, bu amaçlara ulaşmak için kullanılacak araçları ve karar alma mekanizmaları yine aynı anlaşmanın 38. ve 47. maddelerinde açıklanmıştır. 39. maddede ise, OTP'nin amaçları şu şekilde sıralanmıştır:¹⁰⁸

- Teknik ilerlemeyi sürdürmek, tarımsal üretimi rasyonel hale getirmek ve başta işgücü olmak üzere üretim faktörlerinin optimum kullanımının gerçekleştirilmesi yoluyla, tarımda verimliliği artırmak,
- Özellikle tarımda çalışanların bireysel gelirlerinin artırılması yoluyla, tarımsal nüfus için tatminkâr bir yaşam düzeyi sağlamak,
- Tarım ürünleri piyasalarında istikrarı sağlamak,
- Tarım ürünleri arzını güvence altına almak,
- Ürünlerin tüketiciye makul fiyatlarla ulaşmasını sağlamaktır.

¹⁰⁸ Yıldırım; a.g.e., s.12.

OTP amaçlarına baktığımızda, tarımda çalışan bireylerin gelirlerini artırmak ve bu ürünleri kullananları korumak yönünde belirlendiğini görmekteyiz. Belirlenen amaçları gerçekleştirmede gerekli olan temel şey, finansmandır.

2.2.1.3. Ortak Tarım Politikalarının İlkeleri

OTP, birliğe üye ülkelerin tarım sektöründeki sorunlarını gidererek, bu sektörde istihdam edenlerin gelirlerini artırmayı hedef olarak oluşturulmuştur. Bu hedeflere ulaşmak içinde tarım alanının da çeşitli politikalar uygulanmıştır. Bu politikaların belirlenmesinde tek bir ülkenin şartları değil de, birliğe üye ülkelerin tümünün içerisinde bulunduğu şartlar göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır.

OTP birçok amaç etrafında birleşse de temel ilkelerini üç madde halinde sıralayabiliriz. Bunlardan ilki, Tek Pazar ilkesidir. “*Tek Pazar*” ilkesi, üye devletlerde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılarak bir Tek Pazar oluşturulmasını öngörmekte, bunun için ortak fiyat ve rekabet kurallarını, üye devletlerde istikrarlı bir döviz kurunu ve dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir koruma anlayışını gerektirmektedir.

İkinci olarak, “Topluluk Tercih” ilkesi ile AB içerisinde üretilen tarımsal ürünlere öncelik tanınmasıdır. Bu ilke çerçevesinde, üçüncü ülkelere yapılan ithalata karşı AB içindeki tarımsal üretim korunacak, ihracat söz konusu olduğunda da bu ülkeler sübvansiyonla desteklenecektir.

Son olarak, “Ortak Mali Sorumluluk” ilkesidir. Bu ilke ile de, üye devletler tarafından OTP kapsamında yapılacak tüm harcamaların üstlenilmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda Nisan 1962’de Topluluk bütçesi içinde “Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu” (kısa adıyla “FEOGA” veya “EAGGF”) oluşturulmuştur.¹⁰⁹

¹⁰⁹İhsanAslan,“TarımEkonomisi”,Erişim:[<http://www.ziraatci.com/editor/yazigoster.asp?katid=10&editid=10&yaziid=1333&>manual=off&kategori=Tarım%20Ekonomisi>], (13.04.2006).

2.2.1.4. Ortak Tarım Politikalarındaki Gelişmeler

OTP'daki gelişmeleri zaman zaman gerçekleştirilen reform hareketleri olarak değerlendirebiliriz. Dünyadaki gelişmelere baktığımızda hiçbir şey ilk kurulduğu, oluşturulduğu haliyle kalmamaktadır. Gelişme ve ilerlemeler ışığı altında kendisini yenilemek durumunda kalmaktadır. Bu söylenenler sanayi sektörü, hizmetler sektörü, inşaat sektörü ve tarım sektörü içinde geçerli olmaktadır. Tüm bu sektörler için uygulanan politikalar ulusal nitelik de olabileceği gibi, uluslararası nitelikte de olabilecektir.

OTP'daki gelişmeleri dönemler itibariyle incelediğimizde ilk dönem olarak 1962- 1969 dönemini inceleyebiliriz. OTP'daki gelişmeleri 1962 yılından itibaren almamızın nedeni, bu politikaların ilk uygulanmaya başladığı yılın bu tarih olmasıdır. OTP ile ilgili ilk reform, temel sorunun piyasaya ilişkin değil de, tarım sektöründeki yapısal sorunlardan kaynaklandığını göstermek amaçlı 1968 yılında hazırlanan "Mansholt Planı"dır. Yapısal sorunlar içinde başta tarımsal üretim fazlalığı nedeniyle buğday, şeker ve süt ürünlerinde stokların oluşması gelmektedir. Bir diğer önemli sorun küçük ölçekli işletmelerin fazlalığı, burada çalışan çiftçilerin yaşlı ve yeterli eğitime sahip olmamalarıdır. Bu sorunların çözümü içinde topluluk üç yapısal reform önermiştir. Bunlar;¹¹⁰

- Arz- talep dengesinin yeniden kurulması için 5 milyon hektar alanda üretimin durdurulması,
- Küçük işletmelerin yerini, büyük ve modern işletmelerin alması,
- Başta yaşlı çiftçiler olmak üzere, tarım sektörü çalışmalarının sayısının azaltılması ve 5 milyon çiftçinin üretimden uzaklaştırılmasıdır.

¹¹⁰ Yıldırım; a.g.e., s.14.

OTP'nın sorunlarının sosyal boyutu üzerinde duran bu planın getirdiği öneriler topluluk üyesi ülkelerce ve topluluğun siyasi organlarınca kabul edilmemiştir.

OTP'daki gelişmelerinin ikinci dönemini 1970–1979 arası dönem oluşturmaktadır. Bu dönemde özellikle 1972 yılında kabul edilen üç yönerge dikkati çekmektedir. Bunlar; tarım işletmelerinin modernizasyonu, tarımsal üretimden vazgeçilerek tarım alanlarının yeni kullanımlara tahsis edilmesi ve son olarak, tarım çalışanlarının mesleki eğitimidir.

OTP'daki gelişmelerin üçüncü dönemini 1980–1989 yılları arasındaki gelişmeler oluşturmaktadır. 1980'li yılların başında uygulanan “Garanti Eşiği” dikkati çekmektedir. Bu uygulamada üretim fazlası olan ürünlerin üretim hacmi, tahmini tüketim miktarı, ihracat potansiyeli gibi unsurları dikkate alınarak maksimum üretim eşiği saptanmış, eşiğin aşılması durumunda hedef veya müdahale fiyatının artış oranları sınırlandırılmış, ya da üreticilerin fazla ürünleri stoklamaları ve satış masraflarına üretim vergisi ile katılımları sağlanmıştır.¹¹¹ Garanti eşiğinin yüksek tutulması nedeniyle, eşiğin aşıldığı durumlarda destek eşiğinin belirli ürünlerde uygulanması nedeniyle uygulamada başarıya ulaşamamıştır.

Bu dönem içinde yapılan bir diğer önemli reform, 1988 yılında bütçe disiplini ve bütçe dengelerini sağlamayı amaçlayan çalışmalardır. Bu çerçevede üç ayrı yapısal reform yapılmıştır. Bunlar;

- Tarım alanlarında üretimden vazgeçilmesi
- Ürün deseninin çeşitlenmesi
- Erken emeklilik

OTP'nın dördüncü dönemini 1990–1999 yılları arasında yaşanan gelişmeler yansıtmaktadır. Bu dönemde uygulanan politikaların çevre korumaya yönelik olduğunu görmekteyiz. 1990 yıllardan itibaren çevreci grupların baskısı ve çevre

¹¹¹ Candan; a.g.t., s. 72.

bilincinin yerleşmesi ile Avrupa da bu yönde politikaların çalışmaları hız kazanmıştır. Bu yönde, 1993–2000 yıllarını kapsayacak dönem itibariyle 5. Çevre Eylem Planı oluşturulmuştur. Bu planın ana hedefleri, organik tarımın geliştirilmesi ve kimyasal maddelerin kullanımının sınırlandırılmasına yöneliktir.

Bu dönemde dikkati çeken bir diğer önemli gelişme 1992 yılında uygulamaya konulan Mac Sharry Reformlarıdır. Bu reformlar, destekleme kapsamındaki tarım ürünlerinin üretim miktarlarını sınırlandırmak, destekleme fiyatlarını düşürmek ve çiftçilere doğrudan gelir desteği (telafi edici ödemeler) sağlamak gibi radikal önlemlerin yanı sıra, “Ek Önlemler” adı altında üç yapısal düzenlemeyi de öngörmektedir.¹¹² Bunlar;

- Tarımsal çevre programı,
- Tarım alanlarının ormanlaştırılması programı ve
- Erken emeklilik programıdır.

Bu dönem içerisinde de dikkati çeken bir diğer önemli gelişme, 1994 yılında Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulması ile yaşanmıştır. Ortak tarım politikaları konusunda ABD ile AB arasında, özellikle sübvansiyonların azaltılması konusundaki anlaşmazlık nedeniyle Uruguay Turu görüşmeleri öngörülenden 3 yıl daha fazla sürmüştür. Bunun sonucunda Dünya Ticaret Örgütü kurulmuştur. Bu örgüt, tarım politikalarının devlet müdahalesi dışında tutularak, tarımsal üretim şeklinin piyasa mekanizması içinde yürütülmesini amaçlamıştır.

1990'lı yıllarda yapılan reform hareketlerinden sonra yeni bir reform hareketine duyulan ihtiyaç 1995'de “Madrid Zirvesi” ile birlikte ortaya çıkmıştır. Madrid Zirvesi sonrası Avrupa Birliği Komisyonu, 1997'de konseye “Gündem 2000”adlı raporu sunmuştur. Bu rapor içinde, OTP dışında AB'nin genişlemesi, yapısal politikaları ve AB bütçesine ilişkin maddeler de yer almaktadır. Temelde bu

¹¹² Yıldırım; a.g.e., s.25.

rapor içinde yer alan konulara baktığımızda Mac Sharry Reformlarının devamı niteliğinde olduğunu görmekteyiz. Bunlar;¹¹³

- Rekabet gücünü artırmak için daha düşük müdahale fiyatları uygulanması,
- Üreticiler için hakça yaşam standardı ve tarım üreticilerine alternatif imkânların yaratılması,
- Ürün güvenliğinin sağlanması,
- Çevre korumanın OTP ile bütünleştirilmesi,
- Kırsal gelişme çerçevesinde OTP'nin kapsamına dahil edilmesi ve
- Tarım alanında AB mevzuatının daha basit hale getirilmesidir.

OTP çerçevesinde yapılan reformlara katılım için üye ülkelere iki finansal aracın kullanılması öngörülmüştür. Bunlar: ISPA (katılım öncesi yapısal fon) ve SAPARD (katılım öncesi tarımla ilgili fon)'dır. ISPA, katılım öncesi çevre ve ulaştırma alanlarında yapılacak yatırımlara ilişkin bir fondur ve 2000–2006 arası her yıl için 1 milyar Euro ayrılmıştır. SAPARD ise, tarım ve kırsal kalkınma alanlarını kapsamaktadır. Bu çerçevede aday ülkelerin tarım politikalarını AB müktesebatına uyumlaştırmaları ve yapısal düzenlemeler için 2000–2006 dönemindeki yıllık bütçesi 540 milyon Avro'dur.¹¹⁴

Bu alanda yapılan reform da en dikkat çekici madde kırsal gelişme çerçevesinde AB'nin tek bir tüzük altında toplanmasıdır. Kırsal kalkınmanın üç temel amacı için desteklenmesi öngörülmüştür. Bunlardan ilki, tarım ve ormancılık sektörlerinin güçlendirilmesi ikincisi, kırsal alandaki rekabet gücünün artırılması ve son olarak, çevrenin ve Avrupa'nın kültürel mirasının korunmasıdır.

Özetle, AB Gündem 2000 ile uzun dönem tarımsal ve kırsal gelişme stratejisini çizmiştir. Uzun dönem amaçları belirlenmiş ve bu amaçlara hizmet edecek yapılabılır araçlar uygulamaya sokulmuştur. Adaylardan beklenen, sürdürülen politikalara uyum göstermeleridir. Ancak adayların daha önce, kurumsal ve yasal

¹¹³ Candan; a.g.t., s.80.

¹¹⁴ Erişim:[<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1259>],(25.05.2006).

altyapılarını tamamlaması ve tarımsal yapılarını OTP'dan yararlanabilir hale getirmesi gerekmektedir.

OTP'nın son bölümünü, 2000 yılı sonrası yaşanan gelişmeler oluşturmaktadır. Gündem 2000 raporunun ardından en büyük reform 2003 yılında yaşanmıştır. AB Tarım Bakanları Konseyi, 26 Haziran 2003 tarihinde yapılan bir toplantıda, Ortak Tarım Politikası'nda köklü değişiklikler yapılmasını kararlaştırmıştır. Alınan kararlar birlikte, AB tarımsal desteklerinin büyük bölümü üretimden bağımsız bir şekilde kullanılacak ve çiftçilere istedikleri ürünleri üretme imkânı sağlanacaktır. Üye ülkeler, tarımsal üretimde sürekliliğin sağlanması için destekler ile üretim arasında sınırlı ölçüde bir bağlantı kurabileceklerdir. Ayrıca, büyük çiftliklere yapılan doğrudan destekler azaltılarak kırsal kalkınma politikası kapsamında çevre, kalite ya da hayvan refahı için yapılan desteklere daha fazla ödenek tahsis edilecektir.

Reformlar ile birlikte, AB'de yerleşik çiftçilere üretimden bağımsız olarak tek bir ödeme sistemi oluşturulacak ve ödeme koşulları gıda güvenliği, hayvan refahı ve çevre korunması gibi faktörlere bağlanacaktır. Tek ödeme sistemi 2005 yılında başlayacak ve üye ülkelerin geçiş dönemi talep etmeleri halinde, bu süreç en geç 2007 yılında tamamlanacaktır.¹¹⁵

Genel olarak değerlendirildiğinde, reform uygulanmaları ile fiyat desteklemelerinin giderek üreticilere yönelik doğrudan gelir yardımlarına dönüştürüldüğü görülmektedir. Doğrudan gelir yardımları, desteklemeden ziyade, vazgeçilen üretime ve dolayısıyla gelir kaybına karşı telafi edici tazminatlar şeklinde verildiğinden yeni stoklara yol açmayacaktır. Yapılan reform ile piyasaya müdahaleler mümkün olabilen asgari seviyeye çekilmeye çalışılmıştır.

¹¹⁵ Deniz Özyakışır; "Ortak Tarım Politikası Çerçevesinde AB ve Türkiye Tarımının Karşılaştırmalı Bir Analizi, Erişim: [http://www.akademiktisat.net/makaleler/otp_ab_tr_karsilastirmali_analiz_denizozyakisir.htm], (23.04.2006).

2.2.2. Ortak Tarım Politikalarının Finansmanı

Belli politikalar oluşturulduktan sonra temel sorun bunları gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ulaşmaktır. Hepimizin ekonomiden de bildiği gibi kaynaklar kıt, ihtiyaçlar sınırsızdır. Durum böyle olunca belirlenen politikaları gerçekleştirmek, kaynakların yetersiz olması nedeniyle zorlaşmaktadır. Gerekli finansman gerçekleştirilecek politikaların ya da amaçların çokluğu ile doğru orantılıdır. Gerçekleştirilecek amaç ve politikalar arttığı ölçüde gerekli finansmanda artacaktır.

Yukarıda dediğimiz gibi politikalarla finansman doğru orantılıdır. Bu anlamda uygulanan ulusal politikalar dar kapsamlı olacağı için gerekli kaynak küçük miktarlarda, uluslararası yani ortak politikalar geniş kapsamlı olacağı için bunlar içinde gerekli finansman büyük miktarlar da olacaktır. Ulusal nitelikteki politikaların gerçekleştirilmesinde vergi, resim, harç gibi mali yükümlülüklerin yanında, borçlanma, para basma gibi finansman araçlarını hükümetler kullanmaktadır. Diğer yandan ortak tarım politikalarında belirlenen hedeflere ulaşmak içinde en temel kaynak olarak, Avrupa Birliği bütçesinden karşılanan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'dur.

2.2.2.1. Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu

Uygulamaların desteklenmesi için temel kaynak, Avrupa Birliği bütçesinden karşılanan *Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'dur (FEOGA)*. 4 Nisan 1967 tarihinde oluşturulan ve Birlik bütçesinin yaklaşık yarısına karşılık gelen FEOGA, farklı amaçlarda kullanılan "Garanti" ve "Yönlendirme" adlı iki bölümden meydana gelmektedir.¹¹⁶

Garanti bölümü, ortak piyasa düzenleme giderlerine kaynak sağlamak amacıyla kurulmuştur. Söz konusu bu düzenlemeler, stok fazlalarının satın alımı veya ihracatın teşviki gibi konuları kapsamaktadır.

¹¹⁶ Özge Gökdemir; "Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Dünya Ticaretine Etkileri",Erişim:[<http://www.sonbaski.com/yenisite/ekimozge.htm>], (04.04.2006).

Yönlendirme bölümü ise, tarım sektöründe yapısal politikalara ilişkin önlemlerin alınmasında ve kırsal kalkınma alanında gerekli ekipman ve teknoloji ile gerçekleştirilecek reformlara katkı sağlamaktadır.

Garanti bölümü fonun en önemli kısmını oluşturmakta ve topluluk bütçe kalemlerinde zorunlu giderler arasında yer almaktadır. Bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarını gidermeyi hedefleyen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (FEDER), AB çapındaki mesleki eğitim, istihdam ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu (FSE) ve kırsal kalkınmayı destekleyen faaliyetleri bütünleştirmeyi hedefleyen LEADER ise, yönlendirme bölümü finansmanına katkı sağlayan diğer fonlardır.¹¹⁷

Yönlendirme bölümünü garanti bölümünden ayıran temel fark, yönlendirme bölümünde üye ülkeler ile AB'nin ortak finansman sağlamasıdır.

2.2.3. Ortak Tarım Politikalarına Türk Tarımının Uyumu

Türkiye'nin uzun zamandan beri süregelen ilişkilerinde en önemli adımlarından birisi Ulusal Programın Avrupa Birliği Müktesebatına uyumunu gerçekleştirmektir. Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerinde son dönemlerde en önemli resmi belgeler yıllık ilerleme raporları ve Katılım Ortaklığı Belgesidir. Bu belgeler doğrultusunda ülkemizin AB sürecinde nasıl ilerlediği kontrol edebilmektedir.

Türkiye ile AB ilişkileri 1959'da Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğuna yaptığı ortaklık başvurusu ile başlar. Daha sonraki aşamayı da 1963 yılındaki Ankara Anlaşması ve 1970 yılında imzalanan Katma Protokoller izlemektedir. 1970 yılında imzalanıp 1973 yılında uygulamaya giren Katma Protokol'ün 33/1. Maddesinde, "tarım ürünlerinin Türkiye ve Topluluk arasında serbestçe dolaşımı için Türkiye, 22 yıllık bir dönem içinde kendi tarım politikalarını OTP'ye uyumlu hale getirmek için

¹¹⁷ Füsun Yenilmez, Naci Bayraç; "Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası", Erişim: [http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=606, (02.05.2005).

gerekli önlemleri alır.” ifadesi bulunmaktadır. Ancak, söz konusu dönemde uyum konusunda pek bir somut adım atıldığı söylenemez.¹¹⁸

AB ile Türkiye arasındaki ilişki de Roma Anlaşması, Ankara Anlaşması ve Katma Protokoller esas belge niteliğindedir. Tüm bu anlaşmalar çerçevesinde kabul edilen konularda uygun hareket edilmelidir. Aksi takdirde Avrupa Birliğine girişteki zaman daha da uzamaktadır.

Türkiye'nin AB çerçevesinde OTP'nin gerekliliklerini yerine getirmede şartlar, durumlar arasındaki uyumu ve farkları incelemeyen önce Türk Tarımının sorunlarına kısaca değinmek gerekecektir. Bunlar;

- *Tarımsal Kaynak Potansiyeli ve Kullanımına İlişkin Sorunlar:* Ülkemizin büyük bölümünde kurak ve yarı kurak iklim egemendir. Bu nedenle tarımsal üretimimizin önemli ölçüde hava koşullarına bağlı olduğu bilinmektedir. Bu durumda ülkemiz topraklarından en iyi şekilde yararlanmak ve girdilerden en verimli şekilde faydalanmak için sulamaya önem verilmelidir.¹¹⁹ Diğer önemli bir hususta, arazilerin, arazi verimine göre kullanılmamasıdır. İşlenmemesi gereken alanların tarıma açılmış olması, tarımsal ürün fazlası olan ürünlerin üretimine devam edilmesi arazi planlaması konusunda yaşanan temel problemlerdendir.

- *Tarımsal Üretimde Verimliliğin Düşük Olması:* Türk tarımının önemli sorunlarından biriside verimin düşük olmasıdır. Gerek istihdam edilen kişi başına düşen arazi miktarının küçüklüğü, gerekse üretimde verim farklılıklarından dolayı, Türkiye ile gelişmiş ülkelerin çiftçileri arasında katma değer yaratma bakımından oldukça ciddi farklılıklar vardır. Bunun sonucu olarak da ülke gelirleri bakımından azalma yaşanacaktır.

¹¹⁸ Ahmet Şahinöz; “Türkiye - AB Müzakere Sürecinde Türkiye Tarımı”, **İşveren Dergisi**, Ocak 2006, s.85.

¹¹⁹ Oğuz Yurdakul; “ Türkiye’de Tarımın Temel Sorunları ve Tarım Ekonomisi”, Türkiye Birinci Tarım Ekonomisi Kongresi 8-9 Eylül 1994, Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir, s. 4.

- *Tarımla İlgili Kuruluşların Tek Çatı Altında Toplanması:* Tarımla ilgili karar verebilecek kuruluşlar; Tarım Satış Kooperatifleri, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Toprak Mahsulleri Ofisi, TEKEL'dir. Tüm bu kuruluşların kararları doğrultusunda politikalar oluşmakta ve uygulanmaktadır. Bu kuruluşların tek çatı altında toplanması hem politikaların tek elden ve tek düze bir biçimde uygulanmasını sağlayacak, diğer taraftan da tarım alanına ayrılan kaynakların etkin kullanılmasını sağlayacaktır.

- *Arazi Tapulaştırmasına İlişkin Sorunlar:* Miras hukuku gereği araziler kardeşler arasında parçalandığından işletme sayısı da artmaktadır. Arazilerin miras yoluyla küçülmeleri sürecinin durdurulmasında yalnız yasa çıkartılması yeterli değildir. Arazinin tek bir kişiye devredileceğinin bilinmesi, geleceğini tarıma bağlayanların sayısının zorunlu olarak azalmasını da beraberinde getirecektir. Kırsal kesimde açılacak meslek kursları ile gençlerin geleceklerini tarıma bağlı görmelerinin önüne geçilebilir ve tarımdan olan beklentilerini de ortadan kaldırabilir.¹²⁰

- *Tarımsal Ürün Planlamasının Gerçekleştirilememesi:* Türkiye hangi ürünü ne için, nerede, ne kadar ve nasıl üreteceğini planlamamakta, üretim tamamen çiftçinin inisiyatifinde ve çokluk belli bir bilinç dışında biçimlenmektedir. Bu nedenle de herhangi bir ürün, kimi yıl gereksinimin çok üstünde üretilmekte, kimi yıl ise ülke gereksiniminin çok altında bir üretim gerçekleşmektedir. Bunun sonucunda üretim fazlası olduğu dönemlerde ürün fiyatları düşmekte, ürün eksikliği olduğu dönemlerde de ürün fiyatları artabilmektedir.

- *Üretici Örgütlenmesinin Gerçekleştirilememesi:* Devletin net bir örgütlenme politikası olmamış, bu konudaki kamu yönlendirmeleri yetersiz kalmış; etkin ve yaygın örgütlenme eğitimi programları uygulanamamıştır. Kooperatifçilik ve üretici birlikleri biçimindeki örgütlenmeler son derece yetersiz kalmıştır. Sulama birlikleri ise, sayıları hızla artarken, henüz yasal bir statüye kavuşturulmamış olup, bu birliklerde önemli suistimaller yapıldığı yönündeki söylentiler gün geçtikçe artmıştır.

¹²⁰ İnan, Gaytancıoğlu, Erbay, Yılmaz; a.g.e., s.122.

Türk Tarımının durumu bu şekilde olmakla birlikte, Türk tarım politikalarının OTP'ye uyum biçimini ve OTP'ye uyumun etkilerini şimdiden kestirmek, iki nedenden dolayı oldukça zordur. İlk neden OTP'nin son dönemlerde sergilediği dinamik görünüm, ikincisi ise, Türk tarımının AB tarımına göre sahip olduğu farklı sosyo-ekonomik yapıdır. Türk tarım politikalarının, büyük bir olasılıkla 2010'lu yıllara sarkacak uyum anında OTP'nin bürüneceği görünümü, OTP'nin dinamik yapısından dolayı tam olarak kestirebilmek gerçekten çok zordur. AB'nin neredeyse toplamı kadar bir tarımsal nüfusa ve AB'ye göre oldukça geri bir düzeyde bulunan sosyo-ekonomik ve teknolojik yapıya sahip bir sektörün OTP'ye uyumu elbette pek kolay olmayacaktır. Bu hacim ve farklılıkta bir sektörün OTP tarafından içselleştirilip hazmedilmesi, AB'yi karşı karşıya bırakacağı mali yük bir yana, büyük bir olasılıkla OTP'nin kendi bünyesinde köklü birtakım değişiklikleri gündeme getirecektir. AB'nin Türk tarımını OTP'ye mevcut topluluk tarım bütçesi ile dahil etmesi, AB çiftçilerinin gelirlerinde makul olmayan boyutlarda düşürlere ve sistemin işleyişinde köklü değişikliklere yol açacaktır.

Türk Tarım politikalarının OTP'na uyumu konusundaki genel bir değerlendirme yapmadan önce Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmaları(DTÖTA) çerçevesindeki sorumluluklarına kısaca değinmemiz yararlı olacaktır. Dünya Ticaret Örgütünün tarım anlaşmaları konusundaki amacı, dünya tarım ürünleri ticaretini serbestleştirmektir. Dünya Ticaret Örgütü ile yapılan anlaşma çerçevesinde Türkiye'nin taahhütleri genel hatlarıyla şöyledir.¹²¹

- *Tarifelendirme ve Tarife İndirimi:* DTÖTA kapsamında Türkiye'nin, 2004 yılına kadar gümrük tarifelerinde ortalama % 24, her bir üründe ise % 10 oranında indirim gitmesi gerekmektedir. DTÖTA'da, gelişmiş ülkeler için Eylül 1986 dönemi tarife üst sınırı olarak belirlenirken, gelişmekte olan ülkelere kendi üst sınırlarını belirleme hakkı verilmiştir.

- *İhracat Sübvansiyonu:* İhracat sübvansiyonları Türkiye'de sistematik olarak kullanılmamakta, yalnızca kısa vadeli sorunların çözümünde kullanılmaktadır.

¹²¹ Gökdemir; a.g.e., s.40.

- *İç Destekler:* İç destekler konusunda Türkiye “Toplu Destek Ölçümü” yerine “Eşdeğer Destek Ölçümü”nü kullanmıştır. Büyük ölçüde bu tercihiyle, ölçüm için baz yılı olan 1986–1988 döneminde iç destek miktarı asgari sınır olan % 10’un altında kalmıştır. Bu nedenle de Türkiye iç destek indiriminden muaf tutulmuştur.

Türk tarım politikaları ile AB tarım politikaları arasındaki uyumu sağlamak için öncelikle, yukarıda da açıkladığımız gibi tarım sektörümüzdeki sorunların çözümlenmesi gerekmektedir. Daha sonraki aşamaları üç başlık altında inceleyebiliriz. Bunlar;

- *Yapısal Politikaların Uyumlaştırılması:* Türkiye’deki yapısal sorunların başında arazi parçalanması gelmektedir. Buda hem üretimi hem de üretimdeki kalite ve verimliliği olumsuz olarak etkilemektedir. Normal şartlar altında arazi ne kadar az ve toplu olursa, zaman tasarrufu ve makine kullanımı vb. nedenlerle arazi daha etkin bir biçimde kullanılabilir. Bunun sonucunda da verimlilik artışları sağlanacaktır.

- *Mevzuatın Yakınlaştırılması:* Türkiye’de tarım alanında uygulanan mevzuata baktığımızda, birçok kurum tarafından belirlenip uygulanmaktadır. Bu dağınık yapının tek kurum altında toplanıp tüm çalışmanın bu kurum gözetiminde ve denetiminde yapılması gerekmektedir. Mevzuattaki yaklaşmayı sağlamak amacıyla 24 Mart 2001 yılında yürürlüğe giren Ulusal Programda Türkiye’de kısa ve uzun vadede yapılması gerekenler belirlenmiştir. *Kısa vadede;* hayvan kayıt sistemi, çiftçi kayıt sistemi, pazar piyasa sistemlerinin düzenlenmesi, çevresel, yapısal ve kırsal kalkınma önlemlerini kapsamaktadır. *Orta vadede ise,* gıda işleme tesislerinin AB standartlarında yenilemeye tabi tutulması, tarımsal ve kırsal kalkınma politikalarında AB müktesebatına uyumun tamamlanması, balıkçılıkta toplam kalitenin geliştirilmesi gibi hedefler belirlenmiştir. Bu belirtilen hedefler gerçekleştirildiği ölçüde Türkiye ile AB politikaları arasında yaklaşma gerçekleştirilebilecektir.

- Tarım Sektörüne Yapılan Desteklerin Uyumlaştırılması: AB ve Türkiye’de tarımsal alanın desteklenmesi konusunda karşılaştırma yaptığımızda Türkiye’de fiyat desteğinin ağırlıklı olarak devam ettiğini buna karşın ise, AB’de fiyat desteğinin ağırlığının giderek azaldığını görmekteyiz. OTP’da yoğun bir şekilde uygulanan Doğrudan Gelir Desteğinin Türkiye’de yavaş yavaş uygulama alanı bulunduğunu görüyoruz. AB uyum çerçevesinde tarım sektöründen istenenlerin başında da tarımsal desteklerin kaldırılıp, sadece DGD sisteminin uygulanacağı bir destekleme programı istenmektedir. Bu da gelişmekte olan bir ülke açısından çok zordur. Yine de bu konuda yapılan çalışmalara baktığımızda olumlu ilerlemeler gözlenmektedir. Buna en çok yardım Çiftçi Kayıt Sisteminin getirilmesi ile olacaktır. Bir diğer destek uygulaması da girdi desteğidir. Bu destekleme uygulaması OTP hiç uygulanmamakla birlikte, Türkiye’de ise 2000–2001 yıllarında gübre desteği sabit tutulup, 2002 yılında kaldırılmıştır.

Türkiye’nin AB’ne uyumunda belirlenen standartlar dâhilin de hareket etmesi ve istenilenleri yapması bulunduğu şartlar itibariyle zor olmaktadır. Türkiye’nin gelişmesini sağlamada önemli olan tarım sektörünün göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Sayın Yaşar Uysal AB tarım politikalarının üç sacayağı üzerinde kurulduğu söylemektedir. Bunlar; iç piyasaya müdahale, dış rekabete karşı koruma, ürünlere doğrudan destek sağlayan düzenlemelerdir. Bu belirtilenler ışığı altında tarımımızın da bu kriterleri göz önünde tutarak hareket etmesi, sektörümüzü başarıya ulaştıracaktır.

Türkiye’nin tarım sektörünün OTP uyumu hakkındaki açıklamalarımızı bitirmeden önce rakamsal veriler ışığında konuya açıklık getirmeyi yararlı görmekteyiz.

Tablo 27: Türkiye ve AB'deki Bazı Göstergelerin Karşılaştırılması (2001)

GÖSTERGELER	TÜRKİYE	AVRUPA BİRLİĞİ
Toplam Tarım Alanı (1000 Ha.)	27.000	134.261
Toplam İşletme Sayısı (1000 Adet)	4.106	7.370
Ortalama İşletme Büyüklüğü (Ha.)	5.9	17.4
Toplam Nüfus (Milyon)	68	377
Tarım Nüfusu(Milyon)	20	15.6
Tarımda İstihdam(Milyon)	9.4	7.4
Toplam İstihdamda Tarımın Payı(%)	39	5
GSMH Tarımın Payı(%)	14	1.9
İhracatta Tarımın Payı (%)	7.83	7.5
İthalatta Tarımın Payı(%)	4.18	10.5

Kaynak:Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/1/icerik.asp?fl=uretim/istatistikler/istatistikler.htm>],(05.05.2006).

Aşağıda Tablo 27'deki karşılaştırmalarda Türkiye'nin tarımsal istihdam ve tarımın GSMH içindeki payı oldukça yüksektir. Bu durumun nedeni de gelişmekte olan bir ülke olması ve gelir bakımından tarım ağırlıklı nüfusun bulunduğu bir ülke olmasıdır. Bu nedenle ülkemizde tarım kesimine gereken önem ve destek verilmelidir. Türkiye ile AB ülkelerinin tarım sektörünün karşılaştırıldığı Tablo 27'de toplam tarım alanı ve işletme sayısı bakımında AB'nin, Türkiye'den daha fazla tarımsal araziye ve işletmeye sahip olduğu görülmektedir. Ancak dikkat edilmesi gereken nokta, bu arazilerde tarımda çalışan nüfusun Türkiye'de daha fazla olmasıdır. Bununla birlikte Türkiye'nin tarıma dayalı bir ekonomiye sahip olmasıdır.

2.2.4. Türkiye'de Uygulanan Tarım Politikalarının Etkilerinin Ölçülmesi

Tarım sektörünün gelişmekte olan ülkeler açısından önemine önceki bölümde değinmiştik. Bu nedenle ki, tarım sektörünün gelişmesinde ve ülke kalkınmasına yardımcı olabilmesinde tarım sektörüne kaynak sağlanması gerekmektedir. Sağlanacak kaynakların, uygulanan diğer politikaları etkilemeden düzenlenmesi gerekmektedir. Ülkemiz açısından uygulanan politikaları değerlendirdiğimizde, yapılan kaynak transferlerinin öncelikle bütçeleri olumsuz etkilememesi

gerekmektedir. Bütçesi dönemler itibariyle sürekli açıkla kapanan Türkiye'nin bu konuya daha çok önem vermesi gerekmektedir.

Tarıma yapılacak transferlerin, ödemelerin, desteklerin ülke bütçesine etkileri konusunda açıklamalarıma geçmeden önce tarım sektörünün finansal boyutu konusunda Üretici Desteği Eşdeğeri(ÜDE), Tüketici Desteği Eşdeğeri(TDE) ve Toplam Transferler kavramları üzerinde durmak gerekmektedir.

2.2.4.1. Üretici Desteği Eşdeğeri(ÜDE)

Üretici Desteği Eşdeğeri, bir yılda tarım politikaları sonucu üreticilere yapılan parasal transferlerin bir göstergesidir. Bu transferler, fiyatlardaki artış yoluyla tüketicilerden yapılan transferler (TDE) ile vergi ödeyen kesimlere yüklenen bütçe transferlerini (BT) kapsar. Yüzde ÜDE, üreticilere yapılan transferlerin, üreticinin eline geçen her 100 birimin ne kadarını oluşturduğunu gösterir.¹²² Üretici Destek Tahminlerinin parasal değer ve toplam üretim değerinin yüzdesi olarak hesaplanması gerekmektedir. Yüzde olarak ÜDE, üreticilere yapılan desteklerin üreticilerin eline geçen miktarın ne kadarını oluşturduğudur.

Tablo 28: Çiftçiye ve Tarıma Transferler (Milyon Dolar)

Yıllar	1986–88	1996–98	1999	2000	2001	2002	2003
Üretici Destek Tahmini	2.864	7.980	7.622	6.855	1.043	5.577	9.479
Piyasa Fiyat Desteği	1.969	5.898	5.646	5.716	347	4.049	7.613
Toplam Destek Tahmini	3.173	10.850	12.028	10.580	4.202	8.103	10.548

Kaynak: Erol H. Çakmak, A.Halis Akder; “21. Yüzyılda Türkiye’de Tarım”, Tusiad Yayınları, Haziran 2005, Erişim: [<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>], (01.06.2006),

¹²² Bülent Gökdemir; “Tarımsal Reform ve Rekabet Politikası”, **Rekabet Dergisi**, Sayı 11, Temmuz-Ağustos-Eylül 2002, s. 19.

Tablo 28 değerlendirildiğinde, 1980 yılından 1990 yılına ÜDT rakamlarının arttığını görmekteyiz. Ancak 1990 yılı sonrası yaşanan ekonomik gelişmelerinde etkisiyle azaldığını görmekteyiz. 1999 yılında 7.6 milyar dolarlık ÜDT'nin 5.6 milyar doları dış ticaret ve/veya iç müdahaleler sonucu, iç ve sınır fiyatlarıyla oluşan ve tüketiciler tarafında yapılan transfer olduğunu görmekteyiz. Geri kalan miktar çeşitli şekillerde hükümetlerin bütçeden çiftçiler için yaptığı harcamalardır.¹²³ Ülkemizin çiftçilere yaptığı transferlerin, OECD ülkeleri ile karşılaştırmasını Tablo 29'da inceleyebiliriz.

Tablo 29 incelediğimizde OECD ülkeleri, AB ülkeleri ve ABD gibi ülkeler arasında üreticisini en az destekleyen ülke konumunda olduğumuzu görmekteyiz. Dönemler itibariyle destekler de artış olmakla birlikte karşılaştırılan ülkeler karşısında desteklerin az olduğu görülmektedir. Türkiye belirtilen ülkeler içinde ekonomisi tarıma dayalı ülkelerin başında gelmektedir. Durum bu olmasına rağmen Türkiye üreticisini en az destekleyen ülkelerdendir.

Tablo 29: Üretici Destek Tahmini

Yüzde (%)

Ülkeler	1986–88	1991–93	1997–99	1997	1998	1999
<i>Türkiye</i>	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: Rıdvan Karluk; **Türkiye Ekonomisi**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2002, s.205.

Son OECD rakamlarına göre, 2003'te Türkiye'de Üretici Destek Oranı (ÜDO) % 26 olmuş, (AB- 15'te % 37) ve Toplam Destek Oranı (TDO) ise GSYİH'nin % 4.41'ini temsil etmiştir (AB-15'te % 1.32). Türkiye'de 2001–2003 döneminde piyasa fiyat desteği, girdi ve çıktı ödemelerinin ÜDO'daki toplam payı %

¹²³ Erol H. Çakmak, A.Halis Akder; "21. Yüzyılda Türkiye'de Tarım", Tusiad Yayınları, Haziran 2005, Erişim:[<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>],(01.06.2006).

85 iken, bu rakam AB-15'te % 69 olarak gerçekleşmiştir (aradaki fark, doğrudan desteğe AB-15'te daha çok önem verilmesinden kaynaklanmaktadır).¹²⁴

2.2.4.2. Tüketici Desteği Eşdeğeri (TDE)

Tüketici Destek Eşdeğeri, belirlenen bir yılın tarım politikalarından kaynaklanan tüketiciye yapılan parasal transferlerin değerinin göstergesidir. Yüzde TDE ise, tüketicinin ödediği her 100 TL'nin ne kadarının tarıma destek yönünde vergi olduğunu gösterir. Artı değerler sübvansiyon, eksi değerler ise vergi oranını göstermektedir.¹²⁵ TDE ve diğer destekleri Tablo 30'da görebilmekteyiz.

Tablo 30: Çiftçiye ve Tarıma Transfer Göstergeleri Yüzde (%)

	1986– 88	1996– 98	1999	2000	2001	2002	2003
TDT/GSYİH	3.6	6.2	6.5	5.3	2.96	4.4	4.4
%ÜDT	14.9	22.0	22.7	21.0	4.8	20.3	26.4
%TÜDT	-14.3	-19.7	-22.4	-22.0	-2.8	-17.3	-256
GHDT/TDT	10.2	26.9	36.6	35.2	75.2	31.2	10.1
AR-GE/TDT	1.8	0.3	0.2	0.2	0.7	0.4	0.3
KİT'lere Transfer(milyon\$)	95	2.688	4.288	3.605	3.054	2.408	927
KİT'lere Transfer/TDT	3.8	24.7	35.7	34.1	72.7	29.7	8.8

Kaynak: Erol H. Çakmak, A.Halis Akder; "21. Yüzyılda Türkiye'de Tarım", Tusiad Yayınları, Haziran 2005, Erişim: [<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>], (01.06.2006). *TDT*: Toplam Destek Tahmini, *ÜDT*: Üretici Destek Tahmini, *TÜDT*: Tüketici Destek Tahmini, *GHDT*: Genel Hizmet Destek Tahmini.

Tablo 30'da yer alan rakamlardan özellikle ar-ge çalışmaları için ayrılan rakamlara dikkati çekmekte yarar görmekteyiz. Aslında yüzde olarak ayrılan

¹²⁴ Erişim: [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/etki_2004-5.html], (08.06.2006).

¹²⁵ "Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye"; Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği Yayını, Aralık 1999, s.58.

rakamlar çok düşük miktarlar da değildir. OECD ortalamasına da baktığımızda %1.8 civarında olduğunu göreceğiz. Bu nedenle önemli olan bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasıdır. Bir diğer önemli veri KİT'lere yapılan transferlerdir 2001 sonrası KİT'lere yapılan transferlerin azaldığıdır. 2002 yılında 2.408 milyon dolar ayrılmışken, 2003 yılında 927milyon dolar olarak ayrılması tahmin edilmektedir.

2.2.4.3. Toplam Transferler

Toplam transferler, tarım sektöründe çalışanlar için yapılan destek ve yardımların ölçülmesinde kullanılan araçlardan biridir. Toplam transferler, genel bütçe ve diğer kaynaklardan tarım kesimindeki kamu kuruluşlarına yapılan bütçe transferlerinin tümünü kapsar.¹²⁶ Bu uygulama Üretici Destek Eşdeğerine göre daha kapsamlı rakamsal değerler vermektedir.

Tarım sektörü ülkemiz açısından önemli sektör olması dolayısıyla, üreticilere yapılacak desteklerin tüketici ve bütçeyi olumsuz etkilemeden yapılması gerekmektedir. Tarım sektöründeki çiftçiyi desteklemek adına tarımsal ürünlerin vergilerini yüksek tutmamak gerekmektedir. Aynı şekilde tarım sektörünü desteklemek adına Tarımsal KİT'lerin görev zararlarının her dönem Hazine tarafından üstlenilmesinin önlenmesi gerekmektedir. Bu konu ile ilgili açıklamalarımızı bitirmeden önce tarıma yapılan toplam transferlerin kaynakları konulu tabloyu incelemekte yarar vardır.

Tarım sektörüne yapılan toplam transferlerinin kaynaklarını Tablo 31'de incelediğimizde, 2003 yılında toplam transferlerin 10.6 milyar dolar gerçekleşmesi tahmin edilmiştir. Bu rakamın 8.2 milyar doları tüketicilerden, 2.5 milyar doları da vergi mükelleflerinden gelmektedir. 2003 yılında tarım üreticilerin alacağı toplam transferlerin 9.5 milyar dolar olması tahmin edilmektedir.

¹²⁶ Karluk; a.g.e., s.205.

Tablo 31:Türkiye’de Tarıma Yapılan Toplam Transferlerin Kaynakları(milyar dolar)

	1986–88	1996–98	1999	2000	2001	2002	2003
Vergi Mükellef.	0.9	5.0	5.5	4.8	3.7	4.1	2.5
Tüketicilerden	2.3	6.0	6.7	6.1	0.6	4.0	8.2
Bütçe Gelirleri	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Toplam Transfer	3.2	10.9	12.0	10.6	4.2	8.1	10.6
Toplam ÜDT	2.9	8.0	7.6	6.9	1.0	5.6	9.5

Kaynak: Erol H. Çakmak, A.Halis Akder; “21. Yüzyılda Türkiye’de Tarım”, Tusiad Yayınları,Haziran2005,Erişim:[<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>],(01.06.2006).

Tablo 31 ‘deki verileri farklı perspektiften Çakmak ve Akdiş incelemiştir. Çakmak ve Akdiş “Türkiye’de tarım gelirlerinin vergilendirilmediğini varsayacak olursak ve tüm vergi mükelleflerinin tarım dışı üreticilerde olduğunu düşünürsek ve tarım üreticilerinin toplam tüketicilerinin % 30’unu oluşturduklarını hesaplırsak, transferlerin üçte birinin onlardan geldiği ve dolayısıyla üreticilere verilen sübvansiyonların ilk görüldüğünden daha az olduğu ortaya çıkmaktadır. 2003’de, çiftçilerin tüketici olarak ödediği zımni vergiler 2 milyar dolar civarındadır. Bu yüzden de net sübvansiyonlar aynı miktarda azalacak ve 7.5 milyar dolara düşecektir” yorumunu getirmişlerdir.¹²⁷

Türkiye’de uygulanan tarım politikaları Cumhuriyet Dönemi, Planlı dönem ve 1990 yılı sonrası olarak inceledikten sonra, üçüncü bölümde çalışmamızın asıl konusunu oluşturan tarım sektöründe uygulanan politikaların bütçelere etkisi konusu üzerinde duracağız. Öncelikle 1990 sonrası Türkiye’de uygulanan bütçe politikaları değineceğiz. Daha sonra Türkiye’de uygulanan tarım politikaları ile bütçe politikalarının uyumlaştırılması üzerinde durulacaktır.

¹²⁷ Erol H. Çakmak, A.Halis Akder; “21. Yüzyılda Türkiye’de Tarım”, Tusiad Yayınları, Haziran 2005, Erişim:[<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>],(01.06.2006).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1990 SONRASI UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ BÜTÇE POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Tezimizin birinci bölümünde, tarım konusunda teorik açıklamalar ikinci bölümünde tarım politikalarının uygulanmasına yönelik konulara yer verilmiştir. Tezimizin bu bölümünde ise, uygulanan tarım politikalarının bütçe üzerindeki etkilerine yer verilecektir.

3.1. TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI

Belirli dönemler itibariyle yapılacak harcamaların ve toplanacak giderlerin tahmini rakamlarını ülkeler bütçeler ile belirlemektedirler. Bu sayede de gelecek döneme ilişkin gelir ve giderler konusunda fikir sahibi olunabilmektedir. Ülkemizde çeşitli dönemler itibariyle farklı bütçe sistemlerinin uygulandığını görmekteyiz.

3.1.1. Bütçe Sisteminin Tanımı ve Gelişimi

Ülkelerin ellerindeki kaynaklar ile ne kadar harcama yapabilecekleri ve kaynakların yetersiz olduğu durumlarda hangi yollar ile bu finansman açıklarını kapatacakları konusundaki çalışmaları bütçeler ile gerçekleştirmektedirler. Ülkeler içinde buldukları konjonktürel duruma göre de bütçelerini hazırlamaktadırlar. Her ülkenin farklı demografik, kültürel, sosyal, ekonomik yapısı olması nedeniyle bütçe sistemlerinin uygulanması her ülkede farklılıklar arz etmiştir. Bütçelerin oluşturulmasındaki esas ekonomik şartlar göz önünde tutularak bütçelerin hazırlanmasıdır.

3.1.1.1. Bütçe Sisteminin Tanımı ve Önemi

Kaynaklar ile ihtiyaçları, gelirler ile giderleri karşılaştırma ve denkleştirme belirli bir zaman süresi içinde ele alındığında karşımıza bütçe kavramı çıkmaktadır. Bütçenin genel bir tanımını yapmak gerekirse, “yürütme ve yasamanın rollerine yer

verilerek devletin tahmini geliri ile giderleri arasındaki dengeyi gösteren belgedir.”¹²⁸ Bilim adamları tarafından farklı tanımlar verilmekle beraber bütçeyi genel kabul görece şekilde ve ana hatlarıyla tanımlamak mümkündür: Bütçe, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerin gelecek belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren hukuki tasarruftur.¹²⁹

Bütçe, toplumsal hayatın ekonomik, sosyal ve siyasal değişimlerine uyarak, devamlı bir değişme içerisinde. Devletin her yıl değişen şartları içerisinde nasıl bir bütçe yapacağını belirlemesi ve bu belirleme içerisinde de, yapılan tercihlerin mümkün olan en isabetli ve ölçülü tercihler olabilmeleri için yüzyıllardır sürdürülen çabalar, bütçe teorilerini ve sistemlerini ortaya çıkarmıştır. Genel açıklamaların ışığı altında bir tanım yapmak gerekirse;

Bütçe sistemi, bütçenin ön hazırlık aşamalarından başlayarak, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim aşamalarını, farklı bütçeler arasındaki ilişkinin içerik ve işleyişini, ayrı ayrı bütçelerin ve bütçelerin tümünün diğer iktisadi ve mali politika ve dokümanlarla olan bağlarını yasal anlamda kurallara, teknik anlamda ise yöntemlere bağlayan ilişkiler bütünüdür.¹³⁰ Tanımdan da anlaşılacağı üzere bütçe sistemlerinin çeşitlenmesinin temel sebebi iktisadi ve mali gelişmelerdir. Ülkedeki ekonomik kaynaklar ve teknolojik ilerlemeler arttığı sürece ülkelerin uyguladıkları bütçe sistemleri daha etkin olmaktadır.

Bütçe sistemlerinin önemi konusuna kısaca değinmek gerekirse, ülkeler uyguladıkları bütçeler ile beklenti ve taleplerini gerçekleştirebilmektedirler. Bu nedenledir ki hükümetler bütçeleri günün mevcut koşullarına göre hazırlamalıdır. Özellikle de bu noktada mali disiplin kavramına dikkati çekmektedir. Yani kamu gelir giderleri arasındaki denkleminin makro ekonomik sorunlara yol açmayacak şekilde oluşturulmasıdır. Bu çerçevede hükümetlerin başarı şansı da uyguladıkları politikalar ile doğru orantılıdır.

¹²⁸ A. Premchard; **Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice**, IMF, 2. Eddition, Washington D.C., 1984, s. 38.

¹²⁹ Kamil Tüğen; **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, İzmir, 2005,s.99.

¹³⁰ Ferhat Akbey; “ Küreselleşme Sürecinin Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikalarına Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi),D.E.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2005, s. 107.

Milli ekonomi içinde kamu ve özel ekonomi yer almaktadır. Özellikle kamu ekonomisi genel ekonomi içinde büyük öneme sahiptir. Kamu yönetiminin başarılı bir şekilde işleyişinin elbette ki bütçe üzerinde olumlu sonuçları olacaktır. Kamu sektöründe bu başarının sağlanmasının üç temel amaca bağlı olduğu ifade edilmektedir. Bunlar; kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağılımının sağlanması, mevcut kaynakların ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması ve son olarak da hükümetlerin orta vadeli mali planlar çerçevesinde belirlenen rakamlar üzerinde harcama yapmamasıdır.¹³¹ Bu üç amacın temelinde mali disiplin kavramı yatmaktadır. Tüm ülkeler için önemli olan bu kavram özellikle de gelişmekte olan ülkeler için daha fazla önem arz etmektedir. Ülkemizde bu konuda atılan en büyük adım 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanun çerçevesinde bütçe kurallarının belirlenmesi yönünde bazı adımlar atılmıştır. Bunlar;¹³²

- Bütçe içi ve bütçe dışı hemen hemen tamamı kapatılmış, fon kaynakları ve daha önce fonlar eliyle yürütülen kamusal faaliyet ve projeler, bütçe kapsamına alınmıştır.

- Devletin kendi parasına faiz ödemesini önleyen sağlıklı bir nakit idaresine yardımcı olan kamu haznedarlığı uygulaması başlatılmıştır.

- Bütçe uygulamasında öngörülebilirlik ile nakit imkânlarının üzerine harcama yapılması uygulamasına son verilmiştir.

- Kamuda yeni personel alımına sınır getirilmiştir.

- Bütçeden mahsup edilecek ödemeler yoluyla özellikle sosyal güvenlik kurumlarına ödenek aranmaksızın kaynak aktarılması uygulamasına son verilmiştir.

¹³¹ Christopher Pollitt; “ Integrating Financial Management and Performance Management”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol.2, No. 4, s. 8-22.

¹³² Ahmet Kesik; “ Bütçe Sistemi ve Mali Disiplin”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 14, Sayı 159, Mart 2006, s.36.

- Kamu idarelerinin birbirlerine yapmış oldukları gelir transferleri, hem gelir hem de gider bütçelerine dahil edilmiştir.

Dünyadaki bu tür gelişmelere ihtiyaç duyulmakla birlikte, ülkemizde kamu mali yönetimin yeniden yapılanması konusu gündeme gelmiştir. Ülkemizde bu değişim ve gelişmeler bir süreç halinde devam etmektedir.

3.1.1.2. Bütçe Sistemindeki Gelişmeler

Bütçe sistemlerindeki gelişmeler ilk olarak geleneksel bütçe sistemi ile başlamaktadır. Daha sonra yaşanan ekonomik ve mali gelişmeler ile birlikte de yeni bütçe çeşitleri ortaya çıkmıştır. Özellikle devletin yapması gereken hizmetleri artması ile birlikte yeni kaynak arayışları gündeme gelmiştir. Bunlarla birlikte kaynakların sınırlı oluşu ve ihtiyaçların sınırsız oluşu hükümetleri mevcut kaynakları en iyi şekilde kullanmaya yöneltmiştir. Bu nedenle bir yıl içinde yapacakları harcamaları eldeki kaynaklarla karşılamak zorundadırlar. Temel amacın bu olması nedeniyle yeni bütçe sistemleri gelişmiş ve uygulamaya konulmuştur. Bu başlık altında yer alan bütçe sistemleri; geleneksel bütçe, performans bütçe, program bütçe, sıfır esaslı bütçe ve planlama-programlama-bütçeleme sistemidir. Çalışmamız içinde bütçe sistemlerindeki gelişmelere yer vermemizin nedeni, Türkiye’de en son uygulamaya konulan analitik bütçe uygulamasına kadar bütçe sistemlerindeki gelişmeleri görmek ve ülkemizde uygulanan bütçe sistemlerine değinmektir.

3.1.1.2.1. Geleneksel(Klasik) Bütçe Sistemi

Kamu giderlerinin öncelikle idari-siyasi kuruluşlara göre dağıtıldığı; daha sonra her kuruluşun bütçesinin harcama kalemlerinin belirlendiği, bir yıllık esasa göre hazırlanıp uygulanan bütçe sistemi geleneksel bütçe sistemidir.¹³³ Geleneksel bütçe sistemini klasik maliyeciler geliştirmiştir. Klasik maliyecilere göre bütçe, küçük ve denk olmalıdır. Devlet normal gelirleri(vergi, resim harç.,vb.) ile

¹³³ Halil Kağan Öyken;“Performans Bütçe Sistemi”,Erişim:[www.sigortamaliye.com/makale.htm], (26.05.2006).

giderlerini karşılamalıdır. Klasik görüşü savunanlar gelirler giderleri karşılamadığı ölçüde devletin borçlanmaya gitmemesi görüşünü savunurlar.

Diğer taraftan geleneksel bütçe sistemi küçük, tarafsız ve sadece güvenlik, adalet, diplomasi vb. hizmetleri yerine getiren bir devlet temeline dayanmaktadır. Böyle bir devletin gelire olan ihtiyacı da az olacaktır. Klasik maliyecilerin bütçe konusunda önemli üzerinde durdukları nokta bütçenin denetimi konusudur. Denetim, genelde parlamento(yasama organı) tarafından verilen başlangıç ödeneğinin aşılması, yerinde kullanılması, bütçe kanununa ve ilgili kanuna göre harcanması konularında gerçekleşmektedir.¹³⁴ Klasik görüşün bütçe konusunda sahip olduğu görüşe getirdiği eleştiriyi Erken şöyle açıklamıştır; “Geleneksel bütçede harcama kalemleri sınıflandırılması esas alındığı için yürütülen kamu hizmetleriyle bunların maliyetleri arasında bir ilişkinin kurulmasının mümkün olmamasıdır.”¹³⁵ Bu bütçe sistemine bir diğer eleştiri Tosun tarafından yapılmıştır. Tosun yaptığı çalışmasında, “Klasik bütçe ile plan ilişkisi, klasik bütçenin sadece harcama kalemlerini sıralaması nedeniyle kurulamamıştır” demiştir.¹³⁶

Geleneksel bütçe sistemindeki eksiklikler, bu bütçe sistemine getirilen eleştiriler ve değişen dünya ihtiyaçlarına karşılık verebilmek adına hükümetler yeni bütçe sistemi arayışı içine girmişlerdir.

3.1.1.2.2. Program ve Performans Bütçe Sistemleri

Geleneksel bütçe sistemindeki aksaklıkları gidermek amacıyla oluşturulan modern bütçe sistemlerinden birisi performans bütçedir. İlk olarak ABD’de ortaya çıkıp uygulanan bir bütçe sistemidir. En basit tanımıyla performans bütçe, kamu yönetimindeki kaynaklarla en çok hizmet çıktısının sağlanması için geliştirilmiş bir teknik olarak tanımlanabilir.

¹³⁴ Tüğen; a.g.e., s.99.

¹³⁵ Tülay Erken; **Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması ve Türk Bütçe Sistemi İçin Model Bir Çalışma**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi:1, Ankara,1987,s.34.

¹³⁶ Ertan Tosun; Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Arayışları”, Erişim:[http://www.butce.org/dokumanlar/makaleler/program_butce.doc],(25.05.2006).

Geniş anlamda ise, devlet daireleri tarafından bir mali yıl içinde, tahsis edilen ödeneklerin ne yapılacağını diğer bir deyişle, bütçe uygulamasıyla erişilmek istenen amacı belirten bir bütçe olarak tanımlanmaktadır.¹³⁷ Bu bütçeleme sistemi ile kamu yönetimine sağlanan ödenekler amaçlara uygun olarak kullanılabilir. Bu sayede bütçelerin başarıya ulaşma şansı da yükselebilmektedir. Diğer taraftan kamu yönetici ve sorumlulara daha etkin bir şekilde hareket edip, iyi sonuçlar sağlamalarını gerçekleştirmektedir.

Performans bütçenin olumlu etkilerinin yanında olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin birçoğunun soyut ölçülemez nitelikte olmaları nedeniyle, faaliyet sonuçlarının ölçülmesinde güçlükler bulunması, plan bütçe ilişkisinin kurulamaması ve genelde uygulama sonuçlarına dayanmasından dolayı bir nevi bilânço şeklinde uygulanması, performans bütçelerin olumsuz yönlerini içermektedirler.¹³⁸

Geleneksel bütçe sistemindeki aksaklıklar nedeniyle oluşturulan bir diğer bütçe sistemi program bütçe sistemidir. Program bütçe sistemi, performans bütçe sisteminin devamı yani bir ileriki aşamasıdır. Bu bütçe sistemi hizmetleri programlar olarak sınıflamaktadır. Bu nedenle yönetim birimleri ve bunların örgüt yapılarından çok, yapılacak hizmetler önem kazanmaktadır. Ülkemizde 1970 yılında hazırlıklarına başlanan program bütçe sisteminin 1973 yılında uygulandığını görmekteyiz.

3.1.1.2.3. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Performans ve program bütçe sisteminin sonucunda oluşturulmuş modern bütçelerden biridir. PPBS'nin tanımı konusunda fikir birliğinin oluşmadığı görülmektedir. Bu nedenle bir tanım vermek oldukça zordur. Bazı teorisyenlere göre, PPBS, bütçenin hizmetler ve bu hizmetlerin çıktılarına göre yeniden şekillendirilmesi ve bu hizmetlerin gelecek yıllara ait maliyetlerinin önerilmesidir. Bir diğer düşünce ise, PPB sisteminin, mali kaynakların ayırımında en iyi ve en doğruyu yapabilmek için bilgi, haberleşme ve organizasyonun yapılabilmesi ve hükümete bunların

¹³⁷ Nezihe Sönmez; **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994, s.145.

¹³⁸ İsmail Türk; **Maliye Politikası**, Sevinç Yanınevi, Ankara, 1989, s.339.

kullanılmasında yol gösterici bir yöntem olduğunu kabul eder. Bazı teorisyenler ise, PPB sisteminin kaynakların ayırımında seçenekleri getirdiğini, bunların analizleri ile seçenekler arasında seçme yapma olanağını veren bir sistem olduğunu belirtmişlerdir.¹³⁹ Görüldüğü gibi PPBS tanımını vermek çok güçtür. Her düşünür belli bir noktayı ele almış ve temel amaç olarak onu belirlemiştir.

PPBS'nin tanımı net bir şekilde yapılmamakla birlikte teorisyenler bu bütçeleme sisteminin sahip oldukları unsurlara belli ölçüde önem vererek sistemi açıklamaya çalışmışlardır. Bu unsurları kısaca açıkladığımız takdirde bu bütçe sisteminin tanımı konusunda daha açık bilgi sahibi olabiliriz.

- *Planlama:* Planlama, amaçların seçilmesi ve bu amaçlara ulaşmak için politika ve yöntemlerin seçilmesi aşamasıdır. Planlama amaçlara ulaşmada ilk ve en önemli adımdır. Bu nedenle planlama iyi yapılmaz ise diğer aşamalarda bundan olumsuz şekilde etkilenebilmektedir.

- *Programlama:* Planlama ile programlama, aynı sürecin iç içe geçmiş iki yönüdür. Aradaki fark şudur; planlama daha geniş kapsamlı bir kavramdır ve amaçların tespitinden faaliyetlerin tayinine, programların yapılmasına ve bunların uygulanmasına, alınan sonuçların ölçülmesine kadar her alanı kapsar. O yüzden daha uzun bir süreci kapsamaktadır. Program ise daha dar kapsamlı işlerden oluşur. Amaç safhaların gerçekleştirilmesidir.¹⁴⁰

- *Bütçeleme:* PPBS'nin üçüncü unsuru, amaçlar için oluşturulan politikaların uygulanmasıdır, yani bütçelemedir. Bütçeleme ile eldeki kaynaklar tespit edebilmekte ve bu sayede mali durumumuzla orantılı olarak kaynaklar harcayabilmektedir.

- *Yönetim:* PPBS'nin bir ögesi olarak yönetim, bir hizmet programında merkezileşme, hiyerarşi, bilgi toplama, iletişim ve denetim gibi konuların belirlenip işlenmesini sağlamak için oluşturulmuştur. Kamu idaresi içine baktığımızda bazı

¹³⁹ Gülay Çoşkun; **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.115.

¹⁴⁰ Akbey; a.g.t., s. 116.

hizmetleri sunabilecek birçok kurum görmekteyiz. Burada önemli olan ve dikkat edilmesi gereken nokta, bu yönetim içinde bu hizmeti en etkin, verimli ve en az maliyetle hangisi kurumun sunabildiğidir.

- *Analiz:* PPBS'nin en son aşamasıdır. Sistem analizi, karar vericilere çeşitli seçenekler arasında bir seçim yapmada yardım etmek amacıyla planlanmış, her düzenli analitik çalışma biçiminde tanımlanabilir. Sistem analizi yapılan hizmetin çeşidine ve ülkenin içinde bulunduğu şartlara göre farklı şekilde uygulanır. En çok uygulananı fayda-maliyet analizidir.¹⁴¹ Bir diğer yöntemde fayda-etkinlik analizidir.¹⁴² PPBS'nin en son aşamasını oluşturan analiz, bir bütçe süreci için çok önemli aşamadır. Bu sayede belirlenen amaçlara az maliyet ile ulaşılmış mı, yapılan hizmetler etkin bir şekilde sunulmakta mı, bunlara ilişkin sorulara analiz aşamasında cevap verilebilmektedir.

3.1.1.2.4. Sıfır Esaslı Bütçeleme (SEB)

Sıfır esaslı bütçe, tüm faaliyet ve harcamaların temel gerekçesini yeniden ve baştan belirlemektedir. Bu bütçe ile yapılan şey, bütçedeki her harcama maddesinin değerlemesini yapmak, bütçedeki tüm harcama alternatiflerini birbirleriyle kıyaslamak ve program ve faaliyetleri belirlemektir. Yani harcama kalemi bütçede otomatik olarak yer almamakta, her biri diğer harcama kalemlerine kıyasla nispi öncelik ışığı altında yeniden gözden geçirilmektedir. Bunun içindir ki sıfır esaslılık temeldir.¹⁴³ Bu bütçe sisteminde önemle üzerinde durulan nokta, bütçenin hazırlanmasında bir önceki yıl rakamlarının dikkate alınmaması yani sıfır kabul edilmesidir.

Sıfır esaslı bütçe ile ilgili bir tanım vermek gerekirse, yöneticilerin en küçük ayrıntıya kadar tüm bütçelerinin gerekçelerini gösterme zorunluluğunun bulunduğu,

¹⁴¹ Fayda maliyet analizi, fayda ile maliyetin karşılaştırıldığı ve en düşük maliyetle en yüksek faydanın sağlandığı durumları analiz eden tekniktir.

¹⁴² Fayda-etkinlik analizi, kamuda sonuçları ölçülebilen projeler içerisinde en etkin olanının seçilmeye çalışıldığı analizdir.

¹⁴³ Halil Kağan Öyken; “ Performans Bütçe Sistemi”, Erişim:[www.sigortamaliye.com/makale.htm], (26.05.2006).

harcama gerekçesini ispatlama yükünün yöneticiye aktarıldığı ve faaliyetlerin “karar paketleri” şeklinde ifade edilerek nispi önemlerine göre sistematik bir analizle değerlendirildiği bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır.¹⁴⁴ Tanımdan da anlaşılacağı üzere bütçe disiplini üzerinde oldukça duran bir bütçe sistemidir. Aynı zamanda program sorumlularını da belirlemektedir. Diğer olumlu yanı da geçmiş yıl bütçelerine bağlı kalmadan yeni bütçe hazırlanmasıdır. Bu özellik yalnızca bu bütçe sisteminde bulunmaktadır.

Sıfır temelli bütçenin olumlu yanlarının yanında olumsuz yanları da bulunmaktadır. Bunların başında yöneticilerin oluşturduğu karar paketlerinin karşılaştırılmasının zor oluşu ve daha fazla yöneticinin daha fazla zaman harcamasını gerektirmesidir. Diğer önemli aksaklığı da bu bütçe sisteminde gelirlerin göz ardı edilip, giderler üzerinde çok fazla durulmasıdır. Kamuda hazırlanan bütçelere baktığımızda harcamaların ön planda olduğunu görmekteyiz. Harcamaları karşılayacak gelirler üzerinde durulmamaktadır. Bu daha sonra ülkenin finansman eksikliği ile karşı karşıya kalması sonucunu ortaya çıkaracaktır.

3.1.1.3. Türkiye’de Uygulanan Bütçe Sistemleri(1923–2003)

Türkiye’de bütçe kavramı Tanzimat’tan sonra kullanılmaya başlanmış ve ilk bütçenin hazırlanması Tanzimat’ın ilanından yirmi beş yıl kadar sonra mümkün olabilmıştır. Türkiye’de bütçeleme, halkın vereceği vergi miktarının belirlenmesi ve bunun yerli yerinde harcanmasını denetlemek talebiyle halktan doğmuş bir hareketten daha çok, bazı yenilikçilerin Avrupa kurumlarını ülkeye sokmak ve bunu padişahlara onaylatmaları şeklinde gerçekleşmiştir. Bu alandaki çalışmalar 19. yy. ikinci yarısında sonuca ulaşabilmektedir.¹⁴⁵

Türkiye Cumhuriyeti’nde modern anlamda bütçe ilk 1924 yılında hazırlanmıştır. 1924 Anayasası ve 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde de uygulanmıştır. Bu yıllar itibariyle Türkiye’nin genel durumuna baktığımızda, savaş sonrası durumun mevcut olduğu dikkati çekmektedir. Savaş

¹⁴⁴ Aytaç Eker; **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, s.213.

¹⁴⁵ Şerafettin Aksoy; **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993, s.32.

sonrası olması dolayısıyla ortaya çıkan olumsuz durumları gidermek amacıyla daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulduğu dönemdir. Aynı dönemler itibariyle devletin gelir kaynağı olan aşar vergisini 1925 yılında kaldırdığını görmekteyiz. Aşar vergisinin kaldırılması ile de kaynaklar da azalma yaşanmıştır. Bu durum uygulanmakta olan bütçeyi olumsuz olarak etkilemiştir. Bu dönemde ülkemizi ve tüm dünyayı etkileyen 1929 ekonomik buhran da bütçeyi olumsuz etkileyenler arasındadır.

Tüm bu olumsuzluklar sonucunda bütçelerin açık verdiğini görülmüştür. Cumhuriyet dönemi bütçelerinin temel amacına baktığımız, denk bütçe üzerinde birleştiğini görmekteyiz. Bu kadar olumsuz gelişmeye rağmen hükümetlerin denk bütçe sağlamaları çok zordur. Cumhuriyet dönemi sonrası gelişmelere baktığımızda 1931–1933 yılları dışında çoğunlukla kronik bütçe açıkları ile karşılaşıldığı görülmektedir.

1945–1950 yılları itibariyle İkinci Dünya Savaşı sona ermiş olmasına rağmen yarattığı ekonomik etkiler devam etmiş, ancak olumsuz olarak dönem kapanmamıştır. 1950–1960 döneminde açıkların kapatılması iç ve dış borçlanma ile emisyonla geniş ölçüde yararlanıldığı görülmektedir. 1963 yılına gelindiğinde ise bütçelerin kalkınma planları ile uygun gelişme göstermesine çalışılmış ve bütçe plan ilişkileri yoğunluk kazanmıştır.¹⁴⁶ Kalkınma planları çerçevesinde yer alan bütçelere baktığımızda, ekonomik büyümenin sağlanması amacıyla yatırımlara ağırlık verilmeye çalışıldığını görmekteyiz. Ekonomik büyümeden kastedilen GSMH gelirlerinin bir önceki döneme göre artmasıdır.

Anayasalar çerçevesindeki gelişmelere baktığımızda, 1924 Anayasası devlet mallarının bütçeler dışında harcanamayacağı, bütçe kanununun geçerliliğinin bir yıl olduğu ve bütçe kesin hesap kanununun ne olduğu, nasıl uygulanacağı konularına açıklık getirmiştir. 1961 Anayasasında da 1924 Anayasasında bütçe ile belirtilen önceliklere yer verilmiştir. Mali yılbaşından önce bütçe tasarılarının TBMM'ye teslimi hususunda 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndaki üç aylık süreyi 75 güne düşürmüştür ve bu süreyi de Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul arasında

¹⁴⁶ Mustafa Sakal; **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003,s.96.

paylaştırmış, Plan ve Bütçe Komisyonu'na 55, Genel Kurul'a da 25 gün süre tanımıştır. 1982 Anayasası'nın getirdiği bir diğer önemli değişiklik de harcanabilir miktarın sınırı ile ilgilidir. 1961 Anayasası, hükümetlere “otomatik ödenek” gibi bazı araçlarla bütçe ile ayrılan ödeneğin üzerinde harcama yapma imkanı tanımıştı. 1982 Anayasası ise, bütçelere, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bir hüküm konulmasını yasaklamıştır. Yeni Anayasa'da “yıllık bütçe” anlayışı sürdürülmüş, mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin hazırlanması ve uygulanma şeklinin kanunla belirlenebileceği hükme bağlanmıştır.¹⁴⁷

Türk bütçe sisteminde, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları(1973–1977)'nin başlamasına kadar geleneksel bütçe sistemi uygulanmıştır. Tüm dünyada yaşanan gelişmeler diğer ülke bütçelerindeki gelişmeleri etkilediği gibi ülkemiz bütçelerindeki gelişmeleri de etkilemiştir. 1973 yılına kadar yaşanan gelişmelerin ışığı altında Türk bütçe sistemi de kendini yenilemiştir. 1973 yılı ile birlikte program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Ülkemizde 1973 yılından 2003 yılına kadar program bütçe sistemi ile PPBS karışımı bir bütçe sistemi uygulanmıştır.

Türkiye'de geleneksel bütçe yerine program bütçe uygulanmasının önemli nedenleri bulunmaktadır. Bunlar; geleneksel sistemde bütçe-plan ilişkilerinin zayıflığı, kuruluşlara ödenek tahsisindeki etkinsizlik, bütçe kapsamındaki harcamaların sürekli artması, devlet için yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması, bu hizmetlerin daha geniş kitlelere sunulması zorunluluğu, harcamalarda etkinliğin sağlanmaması, israfın önlenememesi, bütçe harcamalarının gelirlere oranla daha suratla artması, bütçeye ilişkin veri ve uygulamaların hükümete, meclise, kamuoyuna etkin bir biçimde sunulmaması, bütçenin izlenmesi ve denetlenmesinin kolaylaştırılması amacı yer almaktadır.¹⁴⁸

1980–1990 yılları arasında Türkiye'de uygulanan bütçelerde mali disiplinin sağlanamamasının temel nedenlerinden biri bütçe dışı fon uygulamasıdır. 1990'lı yıllarda 150 fon söz konusu iken, 2000–2001 yılına gelindiğinde yapılan düzenlemelerle fonların tamamının bütçe içine alındığı ve beş tanesi dışında

¹⁴⁷ Nihat Edizdoğan; **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s.29.

¹⁴⁸ Tüğen; a.g.e., s.101.

kapatıldığını görmekteyiz. Kalan beş tane fon uygulaması ise Savunma Sanayini Destekleme Fonu, Özelleştirme Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Tanıtma Fonu'dur. Fonların sayısının azalması ile birlikte, bütçe denetimi konusunda etkinlik sağlanacaktır.

2002 yılı sonrası Türkiye'de bütçe sistemi adına yaşanan en büyük değişiklik ve yenilik "Analitik Bütçe Sistemi"ne geçilmiş olmasıdır. Analitik Bütçe, bütçe anlamında yeni bir sistem olmamakla birlikte, yeni bir sınıflandırma biçimi şeklindedir. Bununla ilgili çalışmaların başlangıç yılına baktığımızda 1995 yılına kadar uzandığını görmekteyiz. Bu bütçe sistemi ile AB standartlarına uygun (ESA'95, European System of Integrated Economic Accounts) kaydetme teknikleri kullanılmış olacaktır. AB kayıt sistemine uygun ilk uygulama 1998 yılında yapılmıştır.

Analitik bütçeye sınıflandırmasına uygun hazırlanmış bütçe ile ilgili pilot uygulamalar, 2002 yılında sekiz kurumda başlatılmış ve söz konusu pilot kurumlar açısından 2003 yılı bütçe teklifleri performans esaslı bütçeleme esaslarına göre yapılmıştır. Bu kurumlar; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ege Üniversitesi ve Hacettepe Üniversitesidir. Analitik bütçeyi uygulayacak pilot kurumlar 2005 yılında ESA'95 performans programı hazırlamışlardır. 1 Ocak 2004 yılından itibaren ise, Genel ve Katma Bütçeli kuruluşlar, yani Konsolide Bütçeye dahil kurum ve kuruluşlara ait bütçeler de Analitik Bütçe Sistemine göre hazırlanmaya başlamıştır.

Yeni bütçe sınıflandırması ile devlet harcamaları yeniden tanımlanmış ve devlet harcamaları;¹⁴⁹

- İdari (Kurumsal) Sınıflandırma
- İşlevsel (Fonksiyonel) Sınıflandırma
- Ekonomik Sınıflandırma
- Finansman Tipi Sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

¹⁴⁹ Erişim:[<http://www.bumko.gov.tr/proje/proje1/ABS%20%Foitim2004.ppt.>],(05.05.2005).

- *İdari(Kurumsal) Sınıflandırma:* Bu tür sınıflandırma da önemli olan kamu hizmetini veren yönetim biriminin yani idarenin belirlenmesidir. Böylece siyasi, idari ve program sorumluları belirlenmiş olacaktır. Bu sınıflandırma içerisinde dört düzey bulunmaktadır. Kurumsal sınıflandırmaya ilişkin düzeyler Tablo 32’de verilmiştir.

Tablo 32: Analitik Bütçe İçerisinde İdari(Kurumsal) Sınıflandırma

I Düzey	II Düzey	III Düzey	IV Düzey
Bakanlıklar ve Anayasal olarak eşdeğer kurumlar yer almaktadır. <i>24 kurum ve Yüksek Öğretim Kurumları yer almakta.</i>	Bürokratik otorite Bakana direk bağlı olanlar. <i>Örneğin müsteşar.</i>	Ana Hizmet Birimleridir. <i>İkinci düzeye bağlı birimleri kapsar.</i>	Destek ve Lojistik birimleridir. <i>Kamu politikaları uygulayan birimleri göstermektedir.</i>

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

- *İşlevsel(Fonksiyonel) Sınıflandırma:* Kamu kesiminde yer alan kaynakların etkin bir şekilde dağılımını sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada önemli olan, belirli amaçlar ile bu amaçlara ulaşmada sunulan kamu hizmetleri arasında uyumun sağlanmasıdır. Fonksiyonel sınıflandırmada 4 düzey bulunmaktadır. Birinci düzey (ana fonksiyonlar), ikinci düzeyde programlara bölünmektedir. Üçüncü düzey nihai hizmetleri, dördüncü düzey ise, olası ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır. İşlevsel sınıflandırma içinde yer alan düzeyleri ayrıntılı olarak Tablo 33’de görebilmekteyiz. İşlevsel sınıflandırmanın birinci düzeyi içerisindeki hizmetlere baktığımızda 10 ana fonksiyona ayrıldığını göreceğiz. Bunlar;¹⁵⁰

- Genel Kamu Hizmetleri
- Savunma Hizmetleri
- Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
- Çevre Koruma Hizmetleri
- Sağlık Hizmetleri

¹⁵⁰ Erişim:[<http://www.bumko.gov.tr/proje/proje1/ABS%20%Foitim2004.ppt.>],(05.05.2005).

- İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri
- Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
- Eğitim Hizmetleri
- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlaşma Hizmetleri
- Ekonomik İşler ve Hizmetlerdir.

Tablo 33: Analitik Bütçe İşlevsel(Fonksiyonel) Sınıflandırma

I Düzey	II Düzey	III Düzey	IV Düzey
Devlet Faaliyetlerini gösterir	Programlar yer alır.	Nihai Hizmetleri gösterir.	Muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır.

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

- *Ekonomik Sınıflandırma:* Ekonomi politikalarının belirlenmesinde kullanılan bir araç niteliğindedir. Bu sınıflandırma biçimi ile devletin sunduğu kamusal hizmetlerin ekonomik içeriği ortaya konulmuş olmaktadır. Aynı şekilde bu sınıflandırma ile makro ekonomik dengesizlikleri çözmeye uygulanan politikaların etkileri ile finansman yetersizliği durumunda devletin uygulayacağı muhtemel politikaların ekonomiye etkileri konusunda da öngörü sahibi olunabilir.¹⁵¹

- *Finansman Tipi Sınıflandırma:* Bu sınıflandırma mali mevzuatımız gereği geliştirilmiştir. Finansman tipi sınıflandırmaya, genel devlet tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek, devirli ödenekleri izleyebilmek ve harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermek için ihtiyaç duyulmuştur.1’den 8’e kadar finans kodu verilen harcamalar; genel bütçe, katma bütçe, sosyal güvenlik kurumları, özerk kuruluşlar, döner sermayeler, özel ödenekler, dış proje kredileri ve bütçe dışı fonlar biçiminde sınıflandırılmışlardır.¹⁵²

Analitik bütçe sınıflandırması ile ilgili genel bir değerlendirme yaptığımızda, yeni bütçe sisteminin birçok yararının bulunduğunu göreceğiz. Bunlar;

¹⁵¹ Erişim:[<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Butce/Genelgeler.htm>],(05.05.2006).

¹⁵² Tügen, a.g.e., s.177-178.

- Öncelikle bütçe sorumlularını belirlemek,
- Milli gelir hesaplarının güvenilirliğini artırmak,
- Devlet faaliyetleri ile bu faaliyetlerin sonuçlarını etkin bir biçim ölçmek ve analiz etmekte,
- Daha önce uygulanan bütçe sistemlerinde yer almayan fonksiyonel sınıflandırmaya yer vermek,
- Bu bütçe sisteminde yer alan sınıflamaların konsolide bütçe dışındaki kuruluşların bütçelerinde de uygulanmasıdır.

Türkiye'deki bütçe ile ilgili gelişmelere Türkiye'de uygulanan bütçe politikaları bölümünde daha geniş yer verilecektir.

3.1.2. Bütçe Politikaları ve Amaçları

Bütçe, ülkelerin belirli dönemdeki gelirleri ile giderlerinin sistemli bir şekilde gösterildiği ve genellikle bir yıl süre ile hazırlanmış hesap cetvelleridir. Bu hesap cetvelleri ile birlikte ülkeler yapacakları harcamaları, elde edecekleri gelirleri önceden tahmin edebilmektedirler. Bütçe tahminlemelerinde esas alınan kriterlere göre de bütçenin çeşidi değişmektedir. Bazı bütçelerde maliyet önemli, bazılarında verilecek hizmet, bazılarında belirlenen hedeflere ulaşmak önemli olmaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı yeni yeni bütçeler oluşmaktadır.

Bütçe politikası ise, belirli bir ekonomik amaçlara ulaşmak için bütçenin bir bütün olarak miktar ve bileşiminin uyarlanmasıdır. Devlet özellikle makro ekonomik amaçlara ulaşmak için bütçenin genel hacmini, kamu harcamalarının bütçe içinde finansman şeklini, açık finansmanı bir araç olarak kullanabilir.¹⁵³ Aynı zamanda makro ekonomik sorunları ortadan kaldırmak amacıyla da hükümetler bütçe politikalarını araç olarak kullanabilmektedir. Bütçeyi bu amaçlar doğrultusunda kullanmak ülkenin gelişmesi açısından olumsuzluklara yol açabilir. Bu nedenle daha çok iktisat politikası araçları kullanılmaktadır.

¹⁵³ Ömer Faruk Batirel; **Kamu Bütçesi**, Çağ Ofset, İstanbul, 1990, s.138.

Aslında ekonomide ortaya çıkabilecek sorunları çözmeye bütçe-maliye-iktisat politikalarının uyum içinde olması ve birlikte bir çözüm üretmeleri sorunları etkin bir şekilde çözecektir. Temelde baktığımızda üç politika da ayrı ayrı amaçlar için kullanılmaktadır. Ancak devletin kaynağının tek olması ve politikaların kaynaklarını buradan sağlamaları üç politikayı da ortak bir amaç etrafında toplamaktadır.

Bütçe politikasının iktisat ve maliye politikalarının hedeflerine uygun olarak kullanılabilmesi için bütçe sisteminde şu unsurların bulunması gerekmektedir:¹⁵⁴

- Bütçe sistemi, gider programlarının, bu programlardaki amaçların incelenmesi ve uygulama maliyetlerinin hesaplanmasını kolaylaştırmalı, milli politika ve hedeflere uygun bir biçimde hazırlanması imkânını sağlamalıdır.
- Bütçe sistemi, bütün kamu gelir ve giderlerini içine almalıdır.
- Uygulama döneminde ve gerekli durumlarda, onaylanmış bütçe ve planlarda istenilen değişikliğin yapılmasını sağlayacak usuller bulunmalıdır.
- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sırasında istenilen değişiklikleri yapabilecek merkezi bir bütçe dairesi bulunmalı, bu dairenin yetki ve görevleri açıkça belirtilmelidir.
- Yerinde kararların alınması için, gerekli bilgileri toplayacak ve değerlendirecek bir bütçe yönetim düzeni getirilmelidir.

Yukarıda sayılanların uyum içinde ve belirtilen şekilde yerine getirilmesi ile birlikte hem politikalar arasında uyum gerçekleşecek, diğer taraftan da bütçede başarı sağlanmış olacaktır.

¹⁵⁴ Aytaç Eker, Asuman Altay, Mustafa Sakal; **Maliye Politikası**, Anadolu Matbaası, İzmir, 2000, s. 49.

3.1.2.1. Bütçe Politikalarının Amaçları

Bütçe politikaları, ülkelerin elindeki kaynakları yapması gerekli olan hizmetlere nasıl tahsis etmesi gerektiği konusunda yardımcı olan araçlardan sadece bir tanesidir. Ayrıca ortaya çıkan ekonomik dengesizliklerin çözümünde de kullanılan araçlardan birisidir. Bütçe politikalarının yanında diğer ekonomi politikaları ve dış ticaret politikaları da kullanılmaktadır. Burada önemli olan bu politikalar arasındaki gerilimleri ve uyumsuzlukları minimuma indirecek politika paketlerinin hazırlanması ve etkin bir biçimde uygulanmasıdır.

Bütçe politikaları ile kamusal hizmetlerin finansmanının yanı sıra ulaşılmak istenen temel amaç ekonomik kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesidir. Diğer amaçlar ise şu şekilde sıralanabilir:

- Kaynak kullanımında tam kapasitenin sağlanması,
- Tatmin edici ödemeler dengesinin gerçekleştirilmesi,
- Makro ekonomik dengesizlikleri önlemek ve gidermek,
- Bütçe disiplini sağlamak,
- Adil gelir dağılımını sağlamaktır.

Büyüme ve kalkınmaya yönelik uygulanan politikalara baktığımızda, enflasyonu çözmek için uyguladığımız vergi politikaları (özellikle dolaylı vergilerin artırılması) ile gelir dağılımında dengesizliklere sebep olabilmekteyiz. Ya da finansman sorununu çözmek ister iken, Merkez Bankasının para basması ile fiyatlar genel seviyesini yükseltip enflasyonu artırabilmekteyiz.

Bütçe politikalarının uygulanması sonucunda yaratılabilecek etkilere baktığımızda;

- Talep ve fiyat düzeyine etkisi
- Üretim üzerine etkisi
- Gelir dağılımına etkisi

- Kaynak dağılımına etkisi
- Kısa dönemde dengeye etkisi olmaktadır.

Yukarıda sıraladığımız etkilerin bir kısmı olumlu bir kısmı da olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Bunların denge içinde yürütülmesi de hükümetlerin görevleri arasındadır. Her hükümet iktidar sürecinde, belirlenen hedeflere mevcut kaynaklarla ulaşmalıdır.

3.1.2.2. İktisadi Yaklaşımlar ve Bütçe Politikaları

Bütçe gelir ve giderlerinde zaman içinde yaşanan gelişmeler, o dönem bütçe uygulayanlarını çeşitli sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Bu nedenle değişen ekonomik koşullar bütçe politikalarında değişim yaşanma gereğini ortaya koymuştur. Böylece, çeşitli dönemler itibariyle uygulanan bütçeler de başarısız olunması ile yeni bütçe politikaları arayışı içine girmişlerdir.

3.1.2.2.1. Klasik İktisatçılar ve Bütçe Politikaları

Klasik iktisatçılar,1929 buhranına kadar savunduğu görüşleri genel kabul görmüş iktisatçılardır. Klasik iktisatçılar, devletin ekonomiye müdahale etmemesi görüşünü savunurlar. Çünkü ekonomi tam istihdamda dengededir. Eğer bir dengesizlik söz konusu olursa, ekonomi kendiliğinden eski dengesini sağlayabilir görüşündedirler. Devlet, savunma, adalet, diplomasi, gibi hizmetleri sunmalıdır. Bu nedenle de devletin küçük olmasını savunmaktadırlar.

Kamu ekonomisi içinde sunulan hizmetlerin normal gelirlerle yani vergi gelirleri ile karşılanmasını savunmuşlardır. Devletin borçlanmasına karşı çıkmışlardır. Ancak devlet gelirleri, giderlerini karşılamadığı dönemlerde, kısa dönemli ve az miktarlarda borçlanmaya gidilmesi gerekliliği üzerinde durmuşlardır. Bu dönemleri olağanüstü dönemler olarak belirlemişlerdir. Savaş, doğal afetler gibi. Bu gibi durumların dışındaki borçlanmalara karşı çıkmışlardır.

Bütçe konusundaki düşünceleri ise, devlet borçlarına karşı çıkmaları nedeniyle denk bütçeyi savunmuşlardır. Denk bütçe, hükümet programlarının tam olarak gerçekleşmesine, ülke ekonomisinin istikrarlı bir şekilde gelişmesine ve başta para politikaları olmak üzere tüm politikaların başarılı bir şekilde uygulanmasına yardımcı olmuştur. Denk bütçe özellikle enflasyonla mücadele de en etkili yöntem olarak görülmüştür. Ayrıca kamu harcamaları kamu gelirleriyle finanse edileceğinden, toplumdaki insanların yükleri hafifleyecek ve hükümete duyulan güven artacaktır.¹⁵⁵

Klasik yaklaşım bütçeleme sisteminde borçlanmaya karşı çıkılmasındaki temel neden, borçlanma ile birlikte yatırım ve tasarruflarda azalmanın yaşanabileceğidir. Aynı zamanda borçlanmanın kısa vade de çözümler ürettiğini, uzun vadede tikanıklığa sebep verebileceği üzerinde durulmuştur. Ekomide sağlanmak istenen büyüme ve kalkınmanın borçlanma ile gerçekleştirilemeyeceğidir.

3.1.2.2.2. Keynesyen İktisadi Yaklaşım ve Bütçe Politikaları

1929 ekonomik buhranı ile birlikte, geleneksel görüşün savunduğu, ekonominin kendiliğinden dengeye geleceği tezi yitirilmiştir. Buhran sonrası, ekonominin tam istihdamda olmadığı, ekonomide oluşacak dengesizliklerin kendiliğinden çözülemeyeceği ve bu nedenle devletin ekonomiye müdahale etmesi gerekliliği durumu ortaya çıkmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrası geleneksel görüşün savunduğu tezler önemini kaybetmiştir.

Yaşanan olumsuz gelişmeler sonrası çağdaş ekonomik düşüncenin temelini oluşturan Keynesyen Görüş ortaya çıkmıştır. Bu görüşe göre, ekonomi tam istihdamda değildir ve buhranla birlikte bu durum ortaya konulmuştur. Bu nedenle devlet ekonomiye müdahale etmelidir. Ortaya çıkacak aksaklıklarda devlet müdahaleci ve yapıcı değildir. Klasik görüşün savunduğu tam istihdam politikası söz konusu değildir. Ekonomi yaygın işsizlik içerisindedir ve bu ekonomiye büyük zarar vermektedir. Tam istihdamı sağlayıcı politikalar oluşturulmalıdır. Buhranın da temel

¹⁵⁵ Burcu Gediz, Hakan Yalçınkaya, "Nasıl Bir Bütçe Politikası", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3, Kış 2001, s.54.

sebebi talep yetersizliği sonucu ortaya çıkan fiyat düşüşleri ve istihdamın azalmasıdır.

Keynesyen ve Klasik İktisadi Düşünceyi savunanlar arasındaki farklılara bakarak temel ayrımı yapabiliriz. Bu farklar;

- En temel farklılık geleneksel görüşün ekonominin tam istihdamda dengeye geleceğini savunması, Keynesyen görüşün de eksik istihdamda dengenin sağlanacağını savunmasıdır.

- Klasik görüş devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunur iken, keynesyen görüş, devletin müdahalesinden yanadırlar.

- Klasik görüşün devletin borçlanmasına karşı çıktığı, keynesyen görüşün ise, devletin kaynak yetersizliğinde borçlanmaya gidebileceğini savunmasıdır.

- Klasik iktisatçıların ekonominin tam istihdamda dengeye ulaşmasını sağlayan, reel ücret esnekliği, tasarruf ve yatırımların faiz haddi karşısında duyarlılığı, paranın yalnız işlem için talep edilmesi gerektiği düşüncelerini keynesyen görüş reddetmiştir. Keynes'ler, ücret ve faiz haddinin esnek olmadığını, paranın spekülâtif amaçla da talep edilebileceğini, tam kapasiteye ulaşmak içinde, para arzını ayarlayan para politikalarının yanında, bütçe açığı ile işleyen maliye politikasının uygulanması gerektiğini ileri sürmüşler.¹⁵⁶

Keynesyen iktisatçılar bütçe dengesi değil de, ekonominin makro ekonomik dengesi üzerinde durmuşlardır. Bu nedenle bütçenin mali yıl sonunda fazla ve/veya açık verebileceğini söylemişlerdir. Önemli olan ekonomik dalgalanmalar durumunda bütçe politikalarının nasıl kullanıldığıdır. Enflasyonun mevcut olduğu durumda denk bütçe politikası uygulanmalı ve bütçenin fazla vermeside istenen durumdur. Diğer taraftan ekonomide durgunluk ve işsizliğin hakim olduğu durumlarda da açık bütçe politikası uygulanmalıdır. Tüm bunların sonucunda Keyneslerin savunduğu bütçenin

¹⁵⁶ Batrel; a.g.e.,s.145.

telafi edici bütçe olduğunu görmekteyiz. Yani telafi edici bütçe, ekonomiyi tam istihdamda dengeye getirmek ve daha sonra bütçeyi denk bütçe haline getirmektir.

Bütçe konusundan keyneslerin durduğu önemli kavram bütçe çoğaltanıdır. Bütçe çoğaltanı, kamu harcamaları ve bu harcamaların karşılığı olan kamu gelirlerinin ekonomi üzerindeki ortak etkisidir. Kamu harcamaları, borçlanma ve para basma yolu ile karşılanırsa, bütçe çoğaltanının ekonomi üzerindeki etkisi farklı şekillerde olmaktadır.¹⁵⁷

Ayrıca, Keynesler durgunluk dönemlerinde bütçe dengesine ihtiyaç olmadığı görüşündedirler. Üstelik bütçenin konjonktürel dengesi düşüncesi, bütçenin bir konjonktür döneminde dengeye gelmesini mali davranışlara yönelik bir norm olarak geliştirmişlerdir.¹⁵⁸

3.1.2.2.3. Arz-Yönlü İktisatçılar ve Bütçe Politikaları

Keynesyenler toplam talep üzerinde dururken, Arz-yönlü iktisatçılar toplam arzın üzerinde durmuşlardır. Bu bakımdan arz yönlü iktisatçılar keyneslere tepki olarak ortaya çıkmıştır. Arz-yönlü iktisatçılar, vergi oranları düşürülürse, üretim eğiliminde vergi hâsılatını arttıracak ölçüde gelişmeler yaşanabileceğini savunmuşlardır. Mal arzındaki artış da enflasyonu durduracağı görüşündedirler. Diğer taraftan hükümetler vergi oranlarının artırılması ile bütçe açıklarını karşılama yolunu tercih ettiklerinde, özel sektörün kullanabileceği kaynakları azaltmış olacaklardır. Bu da özel sektörün daralmasına neden olacaktır.

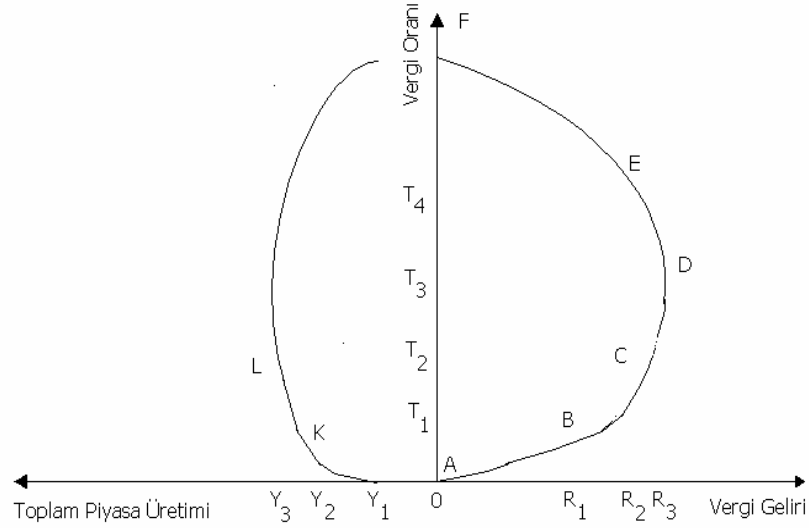
Bir bakıma arz yönlü iktisatçılar uyguladıkları politikalar ile devlet harcamalarını sınırlandırmakta, para arzındaki artışta sınırlayarak tasarruflar, sermaye birikimini olumsuz etkileyen vergiler konusunda çalışmalar yapmaktadırlar.

¹⁵⁷ Tüğen; a.g.e., s.322.Daha geniş bilgi için aynı kaynaktan faydalanabilirsiniz.

¹⁵⁸ Stanley Fischer& William Easterly; “Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri”, Çeviren:Mustafa Sakal, Erişim:[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sakal-fischer-butcesel-sinirlama.htm],(25.05.2006)

Arz Yönlü İktisadın en temel yaklaşımlarından birisi vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkidir. Buna göre bu ilişki ters orantılıdır. Konunun esaslı olarak gündeme gelmesi 1974 yılında Arthur Laffer'in kendi ismiyle anılan eğriyi çizmesiyle olmuştur. Wanniski Roma İmparatorluğu'nun yüksek vergiden yıkıldığı ve 1929 büyük depresyonuna da yine yüksek vergilerin neden olduğu görüşündedir. Ona göre; sıfır vergi oranında üretim maksimum düzeyde olacaktır.

Şekil-4: Laffer Eğrisi



Laffer eğrisine göre hiç vergi hâsılatı sağlamayan iki aşırı vergi oranı vardır. Bunlar sıfır vergi oranı ve % 100 vergi oranıdır. Sıfır vergi oranında fertler hiç vergi ödemezler. Vergi oranı % 100 olduğunda ise fertlerin üretim yapıp gelir elde etme arzuları tükenmiş olacağından yine hiç vergi ödemeyeceklerdir. Bu iki aşırı arasında önceden belirlenmesi mümkün olmayan bir vergi oranı vergi hasılatını en yüksek düzeye çıkaracaktır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1980 yılı başlarında uygulanan Arz-yönlü iktisatçıların etkisiyle büyük bütçe açıkları meydana gelmiştir. Böylece bu görüşün çok geçerli olmadığı anlaşılmaktadır.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Gediz ve Yalçınkaya; a.g.m, s.55.

3.1.2.2.4. Kamu Tercihî Yaklaşımı ve Bütçe Politikaları

Kamu tercihi yaklaşımı, politik ekonomiye yeni bir boyut getirerek, iktisat teorisinin kullandığı klasik araçlarla politik ekonomiyi analize tutan bir öğretî olarak 1963 yılında L.B. Buchanan ve G.Tullock tarafından organize edilmiştir. Kamu tercihi teorisinde, politik süreç içinde yer alan karar alıcılar seçmenler, politikacılar ve bürokratların özel sektörde yer alan karar alıcılar, tüketiciler, komisyoncular ve üreticilerin piyasa süresinde gösterdikleri davranışlara sahip olacakları kabul edilir. Tüm bu sayılanlar rasyonel olarak kendi çıkarları peşindedirler.¹⁶⁰

Kamu tercihi teorisini iki taraftan incelemek mümkündür. Bir tarafın da *pozitif kamu tercihi* yani olanı inceleyen, diğer tarafta da *normatif kamu tercihi* yani olması gerekeni inceleyen bir teoridir. Normatif kamu tercihi ile bireyler için olması gereken en iyi tercihler yapılmak istenmektedir. Bireylerin kamusal kararlar konusunda tek başlarına bırakılması ile de, bireylerin rasyonel kararlar alabileceği kanısındadırlar. Ayrıca kamu tercihi yaklaşımıcıları, kamunun nasıl sınırlanabileceği konusu üzerine “Anayasal İktisat” tezini savunmuşlardır. Böylece hükümetler yapacağı harcamaları, toplayacağı vergileri, sunacağı hizmetleri anayasa kapsamı içerisinde gerçekleştirmeleri gerekmektedir.¹⁶¹ Anayasal iktisat tezi ile birlikte bütçelerde önce gelir daha sonra gider bölümünün belirlenmesi kuralı getirilmiştir. Özel sektör bütçelerinde önce gelir sonra gider belirlenirken, kamu bütçelerinde önce gider sonra gelir belirlenmektedir. Bunun sonucun da kamu bütçelerinde gelirden çok gider gerçekleştirilmekte ve mali yıl bütçe açıkları ile sonuçlanmaktadır.

Anayasal iktisadı savunan düşünürlerin bütçe konusundaki temel görüşü, denk bütçeyi gerçekleştirmeleri üzerine birleşmiştir. Keynesyen iktisadın, denk bütçe ilkesi yerine devri bütçe ve telafi edici bütçe yaklaşımlarını benimsemesi çağdaş demokrasileri kronik bütçe açıkları ile karşı karşıya bırakmıştır. Ayrıca bütçe hacminin saptanmasında hizmet ve harcama talep edenlerin pazarlık gücü

¹⁶⁰ Eker, Altay, Sakal; a.g.e., s.94.

¹⁶¹ CoşkunCanAktan; “AnayasalPolitikİktisat”, Erişim:[http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/anayasalpolitik.htm],(05.10.2006).

sınırlanmaya, bunun yerine potansiyel vergi yükümlülerinin iradesi geçirilmeye çalışılmaktadır.¹⁶²

3.1.2.2.5. Monetarist Yaklaşım ve Bütçe Politikası

Monetarist Yaklaşım, Milton Friedman tarafından geliştirilmiş olan bir yaklaşımdır. Monetarizm, para politikasında ortaya çıkan değişmelerin göstergesi olarak faiz oranının yerine para arzındaki değişmeleri dikkate alan bir politikadır. Bu görüşe göre, ekonomideki istikrarsızlıklar yalnızca para arzındaki düzensiz dalgalanmalar sonucunda ortaya çıkmaktadır. Monetarist yaklaşımın özellikleri:

- Fiyat ve ücret esnektir
- Özel sektör istikrarlıdır
- Ekonomide doğal bir işsizlik oranı mevcuttur
- Para arzında ortaya çıkan gelişmeler toplam talepten, üretimden ve fiyatlar genel seviyesinden etkilenmektedir.

Parasalcı yaklaşıma göre, kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının genişlemesi kamu harcamalarının sürekli artması anlamına gelmektedir. Artan kamu harcamalarına paralel olarak siyasal iktidarlar finansman sorunu ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

Kamu harcamalarının finansmanında temel kaynak vergilerdir. Vergiler devletin en önemli finansman kaynağı olmasına rağmen bunun sınırları bulunmaktadır. Her şeyden önce vergilerin artırılması, vatandaşlar tarafından tepki ile karşılanabileceğinden oy kaybetmek istemeyen ve yeniden seçilebilmeyi planlayan siyasal iktidarlar, vergileri özellikle seçim öncesi dönemlerde fazla artırmamaya özen gösterirler. Kamu harcamalarının tamamen vergi ile finanse edilmemesi bütçe gelirleri ile bütçe harcamaları arasındaki dengesizlik sorununu yani

¹⁶² Tüğen; a.g.e., s.338.

“bütçe açığı” sorununu gündeme getirir.¹⁶³ Bütçe açığı ortaya çıkmaması için vergilerden vazgeçerler ise, harcamalarını vergi dışındaki gelirler ile karşılamak zorunda kalacaklardır. Vergi dışındaki finansman kaynakları ise, borçlanma ve emisyon (para basımı)’dır. Vergi dışı gelirlere başvurulduğu takdirde, ortaya çıkacak olumsuz sonuçlarla mücadele etmek durumunda kalınacaktır. Örneğin, Merkez Bankasının karşılıksız para basması sonucu enflasyondur. Aynı zamanda Milton. Friedman’ın ünlü, “enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur” sözü monetarizmin temel felsefesini de özetlemektedir.

Monetaristler, serbest piyasa ekonomisinin kendi iç dinamiği sayesinde istikrarlı bir model olduğunu savunmakla birlikte, klasik iktisatçılardan farklı olarak ekonominin her zaman tam istihdam düzeyinde olmayacağını kabul etmektedirler. monetaristler, insanların daha iyi bir iş arama veya işsizlik yardımından yararlanmaları neticesinde belirli bir süre işsiz kalabileceklerini, böylece ekonomide her an bir “doğal işsizlik” olabileceğini öne sürmüşlerdir. Monetarizm, esasen klasik iktisadın temel ilkelerini aynen kabul etmekle birlikte, ondan başlıca iki noktada ayrılmaktadır.¹⁶⁴

- Klasik miktar teorisi açıklaması yetersizdir.
- Ekonomi her zaman tam istihdam düzeyinde dengede değildir; doğal işsizlik hipotezi.

Monetaristler dört-beş yıl bütçenin dengeli bir şekilde yürütülmesini de önermektedirler. Bazı monetaristler daha da ileriye giderek bütçenin dengede olmasının ve hükümetin halktan vergi olarak toplayacağı gelirin sınırlı tutulmasının anayasal bir düzenlemeye konu oluşturmasını istemektedirler. Aynı şekilde,

¹⁶³ Coşkun Can Aktan; “ Chicago İktisat Okulunun Öğretisi: Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi”, Erişim: [http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisat-okullari/chicago-iktisat-okulu.htm], (25.05.2006).

¹⁶⁴Erişim:[<http://sozluk.sourtimes.org/show.asp?t=monetarizm+ve+rasyonel+beklentiler+teorisi>],(25.05.2006).

hükümetin uyguladığı politikadaki değişiklikler karşısında halkın gerekli uyumu sağlayabilmesi için halka yeterli bir süre bırakılması üzerinde durmuşlar.¹⁶⁵

Birçok iktisadi düşünürün bütçe konusundaki açıklamalarına bu başlık altında yer vermeye çalıştık. Çeşitli yıllar itibariyle ve dönemsel sorunlara göre bütçenin temel amaçlarında değişikliklerin olduğu görülmektedir. Temel amaç denklik olmakla birlikte, gelir dağılımında adaletin sağlanması, mali disiplinin sağlanması, ekonomik dengesizliklerin çözümü gibi konularda bütçe araç olarak kullanılmıştır.

Bütçe politikaları bütçe harcamaları ile kamu gelirlerinde alınan pozisyonların doğal bir sonucudur. Ancak az gelişmiş ülkelerde bütçe politikalarının başarıyla uygulanması pek mümkün değildir. Çünkü bütçe politikaları arz koşullarının esnek olduğu varsayımına dayanmaktadır.¹⁶⁶ Varsayım bu olmakla birlikte az gelişmiş ülkeler de tam tersi durum mevcuttur. Az gelişmiş ülkelerde talep fazlalığı söz konusudur. Aynı zamanda az gelişmiş ülkelerde denk bütçe yerine açık bütçenin uygulanması sonucunda, sadece parasal gelir de artışın olması ve yatırımların artmaması sonucunda, aşırı talep yüzünden fiyat artışları ile birlikte enflasyon sürecine girilmiştir. Türkiye’de gelişmekte olan ülkeler arasında yer aldığından yaptığımız açıklamalar ülkemiz içinde geçerli olacaktır.

3.1.2.3. Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikaları

Bütçe politikaları ile kamu finansmanının sağlıklı bir şekilde işlemesine ve harcamaların en fazla kamusal faydanın sağlayacak şekilde yapılmasına çalışılmaktadır. Ülkelerin gelişme seviyelerine göre uygulayacakları politikadaki öncelikler de değişmektedir. Diğer gelişmekte olan ülkelere olduğu gibi ülkemiz açısından, ekonomik kalkınmanın sağlanması ve sürdürülebilirliğinin gerçekleşmesi amacı ön planda iken gelişmiş ülkelerde var olan ekonomik büyümenin devamının kesintisiz olarak sağlanması hedeflenmektedir.

¹⁶⁵ Tüğen; a.g.e., s.334.

¹⁶⁶ Vildan Serin; **İktisat Politikası**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 1998, s.332.

Gelişmekte olan ülkeler açısından bilgi ekonomisi yolunda sanayileşme aşamasına ulaşması elzem olduğundan ve bu zaruriyetin finansmanında doğal kaynaklar ve turizm sektörü dışında tarım sektörü hayati önem taşıdığından, devletin tarıma bu önemi verip vermediğinin tahlili açısından bütçe tertiplerinin tarım ile ilgili olan kısımlarının ayrıntılı analize tabi tutulması hem genel olarak tarımı konu alan kuramlar hem de bu çalışma açısından zorunludur. Bu çerçevede aşağıdaki kısımda, Türkiye’de uygulanan bütçe politikaları, 1923 Cumhuriyetin ilanından itibaren incelenmeye başlanıp, günümüzdeki gelişmelere kadar getirilecektir.

3.1.2.3.1. 1923–1990 Döneminde Uygulanan Bütçe Politikaları

Öncelikle *planlı dönem öncesi* gelişmelere baktığımızda, Türkiye’de modern bütçeye ilişkin ilk uygulamaların Cumhuriyetin ilanından sonra gerçekleştiğini görmekteyiz. Bu dönemde egemenliğin kazanılması ile birlikte bütçe hakkı tam olarak Meclis’e bırakılmıştır. Modern anlamda ilk bütçe Cumhuriyetin ilanından bir yıl sonra yani 1924 yılında yapılmıştır. Hazırlanan bütçe ile öncelikle savaş sonrası beliren tahribat onarılacak, bir sonraki aşamada ise ülkenin diğer iktisadi ihtiyaçlarına cevap verilecektir. Elbette ki savaştan hemen sonraki dönemde kamu maliyesinde denk bir bütçenin ortaya çıkmasını beklemek fazla iyimser olmayı gerektirecektir. Her ne kadar uygulanan bütçede geleneksel bütçe esasları benimsense de, istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Yaşanan siyasi, ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucunda denk bir bütçenin bağlanması mümkün olmamıştır.

Bütçe gelirlerine ilişkin 1924 Anayasasında “vergi, devletin yaptığı harcamalara halkın pay vermesi” şeklinde açıklanmaktadır. Aynı zamanda bu madde ile vergilerin kanuniliği yani vergilerin ancak kanunla alınıp, kaldırılacağı ilkesi de kabul edilmiştir. Ayrıca, anayasada, değişen ekonomik koşullar sonucunda vergilemeye ilişkin değişikliklere gidilebileceğine de yer verilmiştir.

Diğer yandan 1924 anayasasında bütçe ve devlet gelirleri hakkında oldukça açık hükümler bulunmaktadır. “Devlet, malları bütçe dışı harcanamaz”, “Bütçe

Kanununun geçerliliği bir yıldır”, “Kesin Hesap Kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler ile gene o yılki ödemelerin tutarını gösterir kanundur”, “Her yılın Kesin Hesap Kanun Tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yılın Kasım ayı başına kadar TBMM’ne sunulur” hükümleri anayasada yer alan açık bütçe hükümleridir.¹⁶⁷

1929 ekonomik buhran sonrası yaşanan gelişmeler ışığı altında, bütçe politikaları dahil birçok ekonomi ve maliye politikalarının istenilen şekilde yürütülemediği görülmüştür. Buhran sonrası piyasada çıkan aksaklıkların kendi doğal işleyişi ile çözülemeyeceği ve bu nedenle devletin müdahale etmesi gerektiği görüşü ekonomiye hakim olmuştur. Devletin ekonomiye müdahalesi zorunluluğu ile birlikte özel sektördeki yatırımlar da millileştirilmiştir. Ekonominin buhranla birlikte kötüleştiği ve açıkların ortaya çıktığı Tablo 34’ten de izlenebilmektedir. Tablo 34’de buhran öncesi durumu incelendiğinde, bütçenin çok iyi bir durumda olmadığını görülmektedir ve 1930 yılların başında bütçenin olumlu seyir izlediği, 1930 yılların sonunda ve 1940 yılların başında bütçenin açık verdiği anlaşılmaktadır. Bütçenin kontrol altına alındığı ve olumlu sonuçların elde edildiği dönem, 1950’li yıllar ve planlı döneme kadar geçen süredir.

Tablo 34: Bütçenin Gelir-Gider ve Açık Kalemleri (Cari Fiyatlarla TL)

Yıllar	Gelir	Gider	Açık
1923	111.271.945	105.926.111	-5.345.034
1930	217.451.343	210.129.655	-7321.688
1940	550.209.438	535.863.786	-14.345.652
1950	1.419.449.408	1.467.382.531	47.933.123
1960	6.933.254.375	7.320.286.000	387.031.625
1961	10.933.838.571	11.382.537.000	448.698.429
1962	9.017.750.893	9.118.062.438	100.311.545

Kaynak:Erişim:[http://www.ceterisparibus.net/veritabani/1923_1990/butce.htm#1],(05.06.2006).

¹⁶⁷ Edizdoğan; a.g.e., s.27.

1950’li yıllar ülkemiz açısından önemli bir dönemin başlangıcıdır. Çok partili siyasi rejim içinde başa gelen hükümet ekonomik konularda liberal politikaları benimsemiştir. Özellikle dış ticaret rejiminde bu politikalar kendisini hissettirmiş, özel sektör yatırımları teşvik edilmiş, uluslararası kuruluşlar ile işbirliğine gidilmiştir.

Tüm bu olumlu çabalara rağmen kamu yatırımlarının hızlandırılmasına önem verilmesi ve buna yönelik finansman ihtiyacı dolayısıyla 1950–1960 yıllarında dış borçlanma miktarında çok büyük artışlar olmuştur (13 kat).¹⁶⁸ 1960 yılında yaşanan ihtilal ile birlikte ülkenin ekonomi, siyasi, sosyal yapısında önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişimler ile birlikte bir takım önlemler alma gereği ön plana çıkmıştır. Özellikle ekonomik kalkınmanın sağlanması için uygulanacak bütün politikaların kalkınma planları çerçevesinde yapılması kararlaştırılmıştır.

Anayasal çerçevede bir değerlendirme yapmak gerekirse, 1961 Anayasası ile birlikte bütçede modern bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Anayasanın 61. maddesinde yer alan “ Herkes kamu harcamalarını karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemek zorundadır. Vergi, resim, harç vb. mali yükümlülükler ancak kanunla konulur” hükmü ile birlikte vatandaşların vergileri ödeme gücü ilkesine göre ödemeleri esas alınmıştır.

Planlı dönem ve sonrası gelişmelerde, bütçenin hazırlanması ve uygulanması kalkınma planları ve programları çerçevesinde yapılmıştır. 1963–1967 yıllarını kapsayan *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına* göre, ekonomik büyümenin sağlanması amacıyla yatırımlara ağırlık verilerek % 7 olan büyüme hedefi gerçekleştirilmeye çalışılacaktır. Bu dönemde, büyüme hızı % 6.6 düzeyinde gerçekleşmiş ve hedeflenen düzeye yaklaşmıştır. Bu dönemde bütçe gelirlerinin giderlerini karşılama oranı % 71.5 olarak gerçekleşmiştir.¹⁶⁹ Konsolide bütçe gelir ve giderlerine baktığımızda, birbirlerine yakın miktarlarda olduğunu görmekteyiz. Bu

¹⁶⁸ Tüğen; a.g.e., s.348.

¹⁶⁹ Sakal, a.g.e., s. 96-97

nedenle de bütçe açıkları düşük düzeylerde olmuştur. Tablo 35’de Plan’ın kapsadığı dönemde gerçekleşen açıkların arttığı görülmektedir.

Tablo 35: Konsolide Bütçe’nin GSMH’daki Yeri

Yıllar	KBH(MilyarTL)	KBG(MilyarTL)	KBA(MilyarTL)	K.B.A./ GSMH(%)	K.B.G./ GSMH(%)
1963	11.9	12.1	0.2	0.2	—
1970	34.0	34.1	0.1	0.0	—
1980	1078.3	914.9	163.4	3.7	3.7
1985	5395.4	4607.7	787.7	2.9	2.8
1986	8311.4	7153.6	1157.8	2.9	2.9
1987	12696.9	10540.5	2156.4	3.6	3.9

Kaynak: Erişim: Nihal Avcı, “Bütçe ve Para Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri”, [<http://www.bumko.gov.tr/arastirmarapor/NAvcı.pdf>], (06.06.2006).

Tablo 35’den izlenebileceği gibi, planlı dönemin başından 1987 yılına kadar konsolide bütçe de elde edilen gelirden daha fazla harcama yapıldığı görülmektedir. Bunun sonucu da bütçe açığı olarak gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe açığının GSMH içindeki payına baktığımızda 1980 yılında % 3.7 olan payın 1985 yılında azaldığı ve 1987 yılında ise % 3.6 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (İBYKP) kapsadığı 1968–1972 döneminde bütçe konusunda yapılan yorumlar yeni bir bütçe sisteminin gerekliliği konusunda birleşmektedir. Genel olarak İBYKP’nın hedefleri, kısa dönemde ekonominin genel dengesinin korunması, istikrarın sağlanması ve sürdürülmesi, uzun dönemde ise, ekonomik faaliyetlerin yönlendirilip, sosyal adaletin sağlanmasıdır. Bu plan döneminde harcamalar konusunda özellikle cari harcamalarda artışlar yaşanmıştır. Gelir politikasına baktığımızda vergilerin oranlarının artırılmış ve kapsamlarının genişletilmiş olmasına rağmen beklenen, artışların yaşanmamış olduğunu görmekteyiz.

Bu dönemde etkin bir maliye ve bütçe politikasının izlendiğini söylemek güçtür. Kamu kesiminin ekonomide genişletici etki yarattığı gözlenmektedir. Bu

artışta, tüketim harcamalarının plan hedeflerinin üstünde gerçekleşmesinin önemli rolü vardır. Diğer taraftan kamu harcamaları içinde personel harcamalarının önemli yer tutması, kısa vadede toplam talebin kontrol edilmesini güçleştirmiştir. Yatırımlar konusunda ise finansman yetersizliği nedeniyle istenilen yatırım düzeyine ulaşılamamıştır.

İBYKP' da, hedeflenen % 7'lik büyüme oranı %7.1 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelir ve gider dengesine Tablo 31'de baktığımızda, 1971 yılından sonraki yıllarda yaşanan petrol krizinin bütçe gelişmelerini tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de olumsuz etkilediği görülmektedir. 1961 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte kalkınma planları öncelik alınarak hazırlanan geleneksel bütçelerin artık yeterli olmadığı anlaşılmış ve bu nedenle bir sonraki kalkınma planında bütçe ile ilgili temel konu yeni bir bütçe sisteminin oluşturulması olmuştur.

1973–1977 yıllarını kapsayan *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları*, geleneksel bütçe sisteminin plan ve programlara cevap vermediğini göstermiştir. Bu nedenle, 1973 yılında geleneksel bütçe sistemi yerine program bütçe sistemi uygulanmaya başlamıştır. Yukarıda ifade ettiğimiz gibi bu bütçe sistemine hemen geçilememiştir. 1969 yılında başlayan çalışmalar sonucunda 1973 yılı bütçesi program bütçe sistemine göre hazırlanmıştır.

Program bütçe, devlet yükümlülüklerinin hizmet açısından sınıflandırıldığı ve kaynakların tahsisinde, faaliyetlerin yürütülmesinde, değerlendirilmesinde “hizmet” ‘in esas alındığı bütçe şeklidir. Bu tariften anlaşılacağı üzere bu bütçe sisteminde hükümet harcamalarının nedenleri, “hangi hizmetin kimler için yapılacağı” sorusuyla ortaya çıkarılmaktadır. Oysa geleneksel bütçe sisteminde harcama kalemleri itibarıyla “nelerin satın alınacağı” gösterilmekteydi.¹⁷⁰ Program bütçe ile devletin yapmak zorunda olduğu hizmetler, sahip oldukları özelliklere göre fonksiyonlara, fonksiyonlar da program ve faaliyetlere ayrılmaktadır. Bu ayrımla birlikte bütçeyi

¹⁷⁰ Aykut Herekman; **Kamu Maliyesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1996, s. 136.

uygulayan hükümetler yapacakları faaliyetler konusunda bilgi sahibi olabilmektedirler.

Yeni bütçe sistemine geçişte plan- bütçe ilişkisinin kurulması amacı etkili olmakla birlikte aşağıdaki nedenler de yeni bütçe sistemine geçilmesinde önemli rol oynamıştır.¹⁷¹

- Klasik bütçede yıllık programlarla bütçe arasında anlamlı bir ilişkinin olmaması,
- Yatırım ödenekleri kuruluş bütçelerinde global rakamlar olarak yer alması,
- Hangi proje ve hizmetlere ödenek ayrıldığıнын belli olmaması,
- Yatırımları gerçekleştirmek için yıllık programlardaki hedeflerin açık bir şekilde belirtilmemesi,
- Yıllık program- bütçe ilişkisi ve paralellliğini kuracak yatırım bütçesinin mevcut olmayışıdır.

Dördüncü plan döneminde (1979–1983) ise, diğer planlarda olduğu gibi kalkınmanın planlar çerçevesinde sistemli olarak gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bununla birlikte, gelir dağılımında ve vergilerdeki dengesizliklerin giderilmesi, sabit gelirliiler üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi, vergi kayıp ve kaçagını azaltılması gibi amaçlara bu plan döneminde yer verilmiştir. Dördüncü plan döneminin hedefleri üzerinde genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, kamu gelirleri ve özellikle vergi gelirlerin de olumlu sonuçlara ulaşamadığı görülmüştür.

Dönemin başlarında ekonomik büyüme kesintiye uğramıştır. GSMH'nın 1978 yılını da içine alacak şekilde 1978–1983 döneminde % 8.0 artması öngörülmüştür. Oysa gerçekleşen ortalama büyüme hızı % 2.2'dir.¹⁷² Tablo 35'de bu dönem itibariyle oluşan bütçe açıklarına baktığımızda, 1980 yılı ve takip eden yıllar da

¹⁷¹ Mehmet Kara; **Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları, Ankara, 1982, Yayın No:1982/40, s.10.

¹⁷² Tüğen; a.g.e., s.361.

önemli ölçüler de artışların olduğu görülmüştür. Bunun nedeni 1979 yılında gerçekleşen ikinci petrol krizi nedeniyle yurt içi piyasa da üretim maliyetlerinin artması sonucu, dış ticaret açığının büyüyerek milli gelirden ve dolayısıyla kamu gelirlerinde bir azalmaya sebebiyet vermesidir. Bu çerçevede 1980 yılında alınan Ekonomik İstikrar Kararları altında harcamaların azaltılması, vergilerin artırılması ve bütçe disiplininin sağlanması çalışmaları da pek sonuç vermemiş ve Türkiye'nin Kamu Kesimi Borçlanma Gereği(KKBG) giderek artmıştır.

Anayasa çerçevesinde bütçedeki gelişmeleri değerlendirecek olursak, 1982 yılında kabul edilen yeni anayasada, "yıllık bütçe" anlayışının sürdürüldüğü görülmektedir. Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin hazırlanma ve uygulanma şeklinin kanunla belirlenebileceği hükme bağlanmıştır. 1982 Anayasasının, 1961 Anayasasına göre getirdiği en önemli değişiklik, Kesin Hesap Kanun tasarısının Meclis'e sunulma süresinin kısaltılması ile ilgili olan ve Bakanlar Kurulu'nun KHK ile bütçe de değişiklik yapmasını yasaklayarak TBMM'ne "bütçe hakkını" en etkin şekilde kullanmak imkânını veren hükümdür.¹⁷³

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989), diğer planlarda olduğu gibi kalkınmayı gelir dağılımında adaletin sağlanması, sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi, eğitim hizmetleri ve sağlık hizmetlerinin daha etkin bir biçimde verilmesi gibi amaçla yönelmiştir. Gelişmekte olan ülkeler açısından kalkınma olgusu oldukça önemlidir. Ancak kalkınmanın sağlanması yalnızca ülkenin ekonomik anlamda büyümesi demek değildir.

Bu dönemdeki bütçe gelir ve gider rakamları ile bütçe açıkları önceki dönemler itibarıyla belirlenen hedeflerin altında gerçekleşmiştir. Tablo 35'de görüldüğü gibi, gelirlerdeki artışların harcamaların gerisinde kalmasından dolayı bütçe açıkları 1985'de % 2.8, 1986'da % 2.9, 1987'de % 3.9 oranında gerçekleşmiştir. Bu dönem itibarıyla hedeflenen % 6.3'lük büyüme yerine, % 5.2'lik bir büyüme gerçekleştirilebilmiştir.

¹⁷³ Edizdoğan; a.g.e., s.29-30.

1980’li yıllardan beri bütün dünyada uygulamaya çalışılan neo-liberal politikaların bu dönemde Türkiye’de de uygulamaya konulmak istendiği gözlenmektedir. Bu politikaların temel hedeflerinden biri “devletin küçültülmesi”dir. Amaç, devletin ekonomik alanda etkinliğini azaltarak, özel sektöre olan müdahalelerini önlemektir. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin yanı sıra devletin sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, belediye hizmetleri gibi sosyal harcamalarının kısıtlanması da programın bir parçasıdır. Tüm bunlarla yapılmak istenen harcamaların kısılması yoluyla, bütçe fazlası sağlanmasıdır.

Cumhuriyetin ilanından 1990’lı yıllara kadar uygulanan iktisat, maliye ve bütçe politikaları tahlil edildiğinde biri geçici (1950-1960) diğeri belirsiz (1980 sonrası) iki kırılma noktası dışında, genel itibariyle makul ve dengeli bir gelişme stratejisinin izlendiği görülmektedir. Kısaca, “tarım çekişli sanayileşme ve kalkınma politikası” olarak tanımlanabilecek bu modelde tarımın rasyonalize edilerek buradan elde edilecek katma değer ve tasarrufların sanayileşmenin finansmanında kullanılması yöntemi benimsenmiş ancak Türkiye’nin kendine özgü modernleşme sürecinde etkili bir toprak reformu gerçekleştirilemediği gibi tarım sektörünün kapitalistleşmesi de sağlanamamıştır.

Bu süreçte Türk modernleşmesi feodal değerlerle yoğrulmuş köylüyü büyük tarım işletmesi sahibi çiftçiye dönüştürememiş ve aynı zamanda tarımda makineleşme süreci oldukça yavaş ilerlediğinden bedeni iş gücü tarımda temel üretim faktörü haline gelmiş; nihayetinde ise varisler olarak üye sayısı oldukça fazla ve daha çok bedeniyle geçimlik tarım icra eden bir çiftçi ailesi prototipi ortaya çıkmıştır.

Her ne kadar bütçe politikalarında ve kalemlerinde destekleme alımları biçiminde kendini gösteren uygulamalara gidilmişse de ve bunlar ilk bakışta çiftçinin desteklenmesi olarak yorumlansa da Türk tarımı açısından iki olumsuz sonuç doğurmuşlardır. Birincisi, tarımda kapitalizasyonun yaratılmaması sonucunda “çiftçinin tembelliği” olarak tanımlanabilecek, halinden memnun, geçimlik zirai faaliyeti ile barışık bir çiftçi tipinin yaratılmasıdır. İkincisi ve daha da önemlisi ise,

(yukarıda bahsedildiği üzere) bütçe politikası ile diğer politikalar (burada dış ticaret politikaları) arasında bir paralelliğin sağlanamaması yüzünden ve devletin destekleme yoluyla aldığı ürünleri pazarla(t)mayı becerememesi sonucu bu üretimin iç piyasaya enflasyonist baskı olarak geri dönmesidir. Nihayetinde ise bu baskı üretim-istihdam-kar-kamu geliri zincirini olumsuz etkilemiş ve yukarıda bahsedildiği gibi kamu kesimi borçlanma gereğini bütçe dengelerinin, bir bütün halinde ulusal ekonominin ve bu ekonominin % 40'na tekabül eden tarım sektörünün gelişmesini sekteye uğratarak bütçesel tarım politikalarında 1990 sonrası yapılan değişiklikleri neredeyse zorunlu hale getirmiştir.

3.1.2.3.2. 1990 Sonrası Uygulanan Bütçe Politikaları

1990 sonrası dönem, başlangıçta siyasi iktidardaki değişmeye bağlı olarak, genişletici bütçe politikalarıyla başlamış, ancak bütçe finansman politikaları borçlanmaya dayalı olduğu için kısa sürede kriz yaratan bir etki ortaya çıkmıştır.¹⁷⁴ Borçlanma ile sağlanacak kaynaklarla hükümetler ancak kısa dönemdeki finansman sıkıntısını çözebilmişlerdir. Oysa uzun vadede kaynak yaratmak için yatırım ve tasarruflara önem verilmelidir. Geçmiş dönem bütçeleri (1990 öncesi) ile günümüzde uygulanan bütçelere baktığımızda iki döneme ait bütçelerde de sorununun faiz ödemeleri konusunda birleştiğini görmekteyiz. Az gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını kapatmak için uzun vadeli ve yüksek faizli kredileri, hem ülke içindeki banka, birey ve sosyal güvenlik kuruluşlarından almakta, hem de ülke dışındaki uluslararası kuruluş ve devletlerden borç almaktalar. Her yeni bütçe dönemi itibariyle, kredilerin sadece faizleri ödenebilmekte, anaparaları ödenememektedir.

¹⁷⁴ Hülya Kirmanoğlu ve Aysel Arıkboğa; “Türkiye’de Kamu Borç Servisinin Bütçe İçi Etkileri 1950-2001”, Erişim:[<http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-1.doc>], (06.06.2006).

Tablo 36: Konsolide Bütçe Gelir- Giderlerinin GSMH İçindeki Payı

Yıllar	K.B Gelir/GSMH(%)	K.B Harca./GSMH(%)
1990	14.2	17.1
1991	15.6	20.8
1992	16.1	20.4
1993	17.9	24.5
1994	19.3	23.2
1995	17.9	21.9
1996	18.2	26.4
1997	19.7	27.3
1998	20.3	27.9
1999	24.2	35.8
2000	26.6	37.1
2001	29.2	45.6
2002	27.4	42.0
2003	26.0	39.3
2004	25.6	33.6
2005	26.3	33.3

Kaynak: Tüğen; a.g.e., s.377-385.

1990–1998 yılları arasında yaşanan ekonomik gelişmelerde özellikle 1994 yılında yaşanan krizin, ekonomik gelişmeleri olumsuz etkilediği Tablo 36’da görülmektedir. Tablo 36’da 1994 yılına ait verilere baktığımızda harcamalarının o yılki gelirlerden fazla olduğunu görmekteyiz. Aynı yıl gelirler GSMH’nın % 19.3’nü oluşturur iken, harcamalar GSMH’nın % 23.2’sine tekabül etmektedir. 1994 yılı sonrası döneme bakıldığında harcama ve gelirlerde benzer yönde gelişmeler olduğu görülmektedir. 1994 ile sonrası kriz dalgası olan 2000 ve 2001 krizlerine uzanan süreçte oldukça dalgalı bir seyir izlemekle beraber kamu gelir ve giderlerinde genel bir artış eğilimi kriz yıllarında artış hızının artması ve krizin aşıldığı dönemde bu artışın azalışa dönüşmesi söz konusudur. Sürecin ironik yönü kriz anında yükselen faiz hadlerinin kamu kesimi borç yükünü artırması sonucu artan finansman ihtiyacını bir yandan üretimi olumsuz etkilerken diğer yandan, dolaylı vergilere yüklenilerek

gelir dağılımının zaten enflasyonist üretim sürecinden olumsuz etkilenen dar gelirli aleyhine bozulmasıdır. Bundan enerji dışındaki hemen tüm girdilerini iç piyasadan tedarik eden çiftçilerin çok daha ağır etkileneceğini ifade etmek büyük bir buluş olmayacaktır. Kısacası Türk tarımı, 24 Ocak kararları sonrası dışsal krizlere karşı daha kırılgan hale gelen Türk ekonomisi, Türk devlet bütçesi ve bu bütçenin borçlanma gereği baskısı altında üretim yapmak zorunda kalmıştır.

1994 yılında yaşanan krizin ardından ekonomideki kötü gidişatın önüne geçmek adına 5 Nisan 1994 yılında alınan Ekonomik İstikrar Kararları ile kısa vadede kamu açıklarını disiplin altına alacak uygulamalara gidilmesi, uzun dönemde ise, istikrarlı bir büyümenin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Kamu harcamalarını kıstak amacıyla, maaş artışlarının mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması planlanmıştır. Diğer yandan kamu açıklarının azaltılması ve bu açıkların karşılanmasında Merkez Bankası kaynaklarının kullanılmasının durdurulması üzerinde kararlar alınmıştır. Bu da bir önceki paragrafta belirtilen konjonktürel bütçe baskısına ek olarak çiftçinin üzerine bütçenin yapısal ve kurumsal baskısının eklenmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca personel ödemelerinin cari harcamalar içindeki büyüklüğü dikkate alındığında memur maaşlarına getirilen sınırlamanın iç piyasa da tarım ürünlerine olan talep üzerine gerçekleştireceği olumsuz etkileri de *bütçe baskısının makro ekonomik tezahürü* olarak yorumlamak yanlış olmayacaktır.

Tablo 37: 1979-2003 Yılları Arasında Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcama ve Gelir Esnekliklerinde 5’er Yıllık Değişim (%)

Yıl*	KBH Esnekliği	KBG Esnekliği	GBV Esnekliği**	FÖ Esnekliği	KKBG Esnekliği
1979	1.04	0.84	0.86	1.01	3.83
1984	0.75	0.37	0.38	1.83	1.24
1989	1.03	1.00	1.02	0.84	1.23
1994	0.83	1.18	1.01	1.64	0.29
1999	1.73	1.31	1.31	1.59	3.07
2003	0.66	1.10	0.90	0.43	-0.36
Ortalama	1.00	0.96	0.91	1.22	1.55

* Faiz ödemeleri genellikle borcun alındığı yıldan sonraki yıl ödenmeye başlandığından, bunların bütçe üzerindeki en belirgin etkileri, ancak bir önceki son taksidin ödendiği ve yeniden borçlanılan yıldan önceki yıl verilerine bakılarak görülebilecektir. Bu tabloda süreci 1979 yılından başlatmamızın sebebi budur.

** Türkiye’de Katma Bütçe vergi gelirlerinin Konsolide Bütçe vergi gelirlerine oranı hiçbir zaman % 3’ü geçmediği için, burada Konsolide Bütçe vergi gelirleri yerine Genel Bütçe vergi gelirlerinin dikkate alınmasında bir sakınca görülmemiştir.

KBH: Konsolide Bütçe Harcamaları, KBG: Konsolide Bütçe Gelirleri, GBV: Genel Bütçe Vergi Gelirleri, FÖ: Faiz Ödemeleri, KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği.
Kaynak: Akbey; a.g.t., s.151.

Tabloda dikkati çeken husus ulusal gelirden yaşanan artıştan en fazla kazancı KKBG ve dolayısıyla faiz ödemelerinin sağladığıdır. Zira ortalamalara bakıldığında GSMH' ye en duyarlı olan kalemlerin bunlar olduğu görülmektedir. Bunun anlamı 1979-2003 yılları arasında GSMH'deki bir birimlik artışın; harcamalarda ortalama aynı seviyede bir artışa, gelirlerde 0.96 birimlik artışa, genel bütçe vergi gelirlerinde 0.91 birimlik artışa, faiz ödemelerinde 1.22 birimlik artışa ve nihai olarak kamu kesimi borçlanma gereğinde 1.55 birimlik bir artışa yol açtığıdır. Ayrıca kriz sonrası iktisat politikalarının ve sıkı kamusal tasarruf anlayışının egemen olduğu 1994 ve 2003 yılları hariç konsolide bütçenin harcama esnekliği gelir esnekliğinden yüksek olmuştur. Bu da göstermektedir ki tüm kamusal tasarruf politikalarına rağmen Türkiye'de kamusal harcamaların milli gelire olan duyarlılığı yüksektir. Buna rağmen bu duyarlılıktan tarım sektörünün aldığı payın bütçe üzerinde yük olarak algılanması Türk tarımını kronik sorunlarla baş başa bırakan yukarıda değindiğimiz politikaların çözümüne yönelik olarak yapıcı bir adım gibi gözükmemektedir. Elbette ki bu devletin koşulsuz ve sınırsız destekleme alımlarına girişmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Sorunun kronikleşmesinde esas sorumlu Marshall yardımlarından başlayarak dış borç- iç tüketim biçimini alan kolaycı ve açıklı bütçe politikalarının payı büyüktür. Fakat Türkiye'de zirai işletme yapısı ve çiftçi tipolojisi göz önüne alındığında destekleme alımlarının alternatifi olarak doğrudan ürün desteğinin ve halk arasında "tarla parası" olarak bilinen tarımsal arazi desteklerinin uygulanmasında oldukça dikkatli olunması gerektiği de bir başka gerçekliktir. Örneğin, kırsal bölgelerde birinci dereceden yakınlarından miras kalan tarım arazisi için bu desteklerden faydalanan kentli orta sınıf mensupların varlığı 1990 sonrası uygulanan tarımsal bütçe politikalarının ciddiyeti ve hedefe ulaşma ihtimali hususunda sorgulamalara neden olmaktadır.

Bütçe politikaları dışında bütçe sistemi ve yapısı hususunda da 1990'lı yılların sonlarında önemli gelişmelerin yaşandığını görmekteyiz. 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışarak GFS (Government Finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. 1998 yılında tamamlanan yeni kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS'deki değişikliklere ve AB'de uygulanan ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir. Bu sınıflandırmaya uygun pilot çalışmalar 1999 yılında yapılmıştır.¹⁷⁵

Yeni bütçe kodlaması “Kurumsal Sınıflama”, “Fonksiyonel Sınıflama”, “Ekonomik Sınıflama” olarak üç bölümden oluşmaktadır. Yeni bütçe sisteminin getirdiği önemli yenilikler; mevcut bütçe sisteminde yer almayan fonksiyonel sınıflamanın sağlanması, programı uygulayacak olan sorumluların belirlenmesi, konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanması, uluslararası karşılaştırma ve analizlere yer vermesi şeklinde sıralanabilir. Tüm bu özellikleri nedeniyle ve analize elverişli olması nedeniyle bu sınıflandırmaya “Analitik Bütçe Sınıflaması” denilmektedir. Bu konudaki açıklamalara Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikaları bölümünde yer verildiği için daha fazla bilgi değinilmeyecektir.

Bu bölümün başından itibaren bütçe ile ilgili yaptığımız açıklamalar, mali disiplin konusunun bütçeden istenilen sonuçların alınması için önemli bir konu olduğu vurgulanmıştır. 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki eksiklikleri gidermek için ve giderek önem kazanan mali disiplin konusunun çözümlenmesi için 1995 yılında çalışmalara başlanılmıştır. Türkiye de bu konudaki çalışmalar 1995 yılında başlamakla birlikte bunların yasal ifadesi 10 Aralık 2003 yılında kabul edilip “ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu” ile yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun amacı ilk maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere

¹⁷⁵ Halil Kağan Öyken; “ Performans Bütçe Sistemi”, Erişim:[www.sigortamaliye.com/makale.htm], (26.05.2006).

kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişi, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesidir.

5018 sayılı Kanun ile mevcut sistemde birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Çalışmamız gereği bütçe konusunda getirilen değişiklikler konusu üzerinde durulacaktır. Bunları maddeler halinde sıralamak gerekirse;

- Bütçe türleri, uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bütçe türleri; 1-Merkezi yönetim bütçesi, 2-Sosyal güvenlik kurumları bütçesi, 3-Mahalli idareler bütçesi olarak tanımlanmıştır.

- Döner sermaye işletmeleri ile fonların, ilgili oldukları idare bütçeleri içine alınması sağlanmış ve belirli bir süre sonunda da tasfiye edilmesi öngörülmüştür.

- Kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna duyurulması konusunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

- Bu kanunla birlikte yeni bütçeleme sınıflandırması olan analitik bütçe sınıflandırması ve muhasebe sistemi olarak tahakkuk esası benimsenmiştir.

- 5018 sayılı Kanun, 2006 mali yılından itibaren üç yıllık bir dönemi kapsayan çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesini öngörmekte ve konsolide bütçe sistemine son vermek suretiyle merkezi yönetim bütçe uygulamasını getirmektedir.¹⁷⁶ Ülkemizin 2006–2008 yıllarını kapsayacak ilk çok yıllık bütçe uygulamasıdır. Çok yıllık bütçe sisteminin uygulanmasındaki amaç, daha saydam ve öngörülebilir bütçe politikalarının uygulanabilmesidir. Bu çerçevede ekonomi içinde faaliyette bulunan sektörler uzun vadeli planlar yapabilecektir. Bu konuda tarım sektöründe yapılan çalışma 2006–2010 yılı stratejilerinin belirlenmesi olmuştur.

Çok yıllık bütçe dar anlamda, çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçe olarak tanımlanmaktadır. Çok

¹⁷⁶ Erişim:[<http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2006brehber/Bolum1.htm>],(07.06.2006).

yıllı bütçeleme süreci, genelde gelecek yıl için hazırlanacak ve parlamentoya onay için gönderilecek bütçe yılı ile takip eden iki yılı kapsamaktadır. Son yıllarda Türk bütçe sistemi içinde çok yıllık bütçe sistemine yer verilmesinin bir takım nedenleri vardır. Aşağıda sayacağımız nedenler aynı zamanda çok yıllık bütçe sisteminin amaçlarını da oluşturmaktadır. Bunlar;

- Hükümetlerin kısa vadeli değil de, uzun vadeli amaçlar doğrultusunda hareket etmelerini sağlamak,
- Bütçe yılı içinde yapılacak harcamaların gelecek bütçelere olan etkileri tespit edilebilmek,
- Hükümetin önceliklerinde meydana gelen değişikliklerin gelecek yıl bütçelerine dahil edilebilmesi için kamu idareleri bütçeleri arasında ve/veya kamu idaresi bütçeleri içinde kaynakların yeniden dağıtımına imkân sağlamaktır.¹⁷⁷ Bu sayede kaynak dağılımı ve kullanımında etkinlik sağlanacaktır.
- Kaynak-harcama dengesini sağlayarak hedeflenen mali disiplini gerçekleştirmeye çalışacaktır.

2006 mali yılı itibariyle Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçelemeye fiili olarak geçilmiştir. Bu bütçe sisteminde hedefler, karar vericiler ve uygulayıcılar tarafından ortak olarak tespit edilmektedir. Performans hedefleri belirlenen kamu kuruluşlarının yöneticilerine uygulama süresince geniş yetkiler verilmektedir. Ancak bu bütçe sisteminde politikacılarla bürokratların farklı bakış açıları nedeniyle performans hedeflerin tespitinde güçlükler bulunmaktadır. Bu bütçe sisteminin özellikleri arasında ise mali disiplini hedef alması, girdiler yerine sonuçlara ağırlık verilmesi, üretkenlik ve verimliliğe vurgu yapması, vatandaşın memnuniyetini esas alması, hesap verme sorumluluğunu güçlendirmesi ve her bir

¹⁷⁷ Allen Schick; “Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management”, 2002, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 3, s. 7- 22.

program için amaçları, hedefleri, stratejileri ve performans göstergelerini belirlemesi ve izlemesi sayılabilir.¹⁷⁸

Belirlenen amaçlar itibariyle çok yıllık bütçeleme sürecinin olumlu sonuçlar getireceği görülmektedir. Ancak Türkiye açısından çok yıllık bütçe sisteminin olumlu sonuçlar doğurup doğurmayacağı ilerleyen zamanlarda görülecektir. Bütçe dengelerinde istikrar getirmekle beraber çok yıllık bütçeleme olumsuz sonuçlarda doğurabilecektir. Öncelikle, ortalama hükümet ömrünün iki yılın altında olduğu Türkiye’de çok yıllık bütçeleme ne kadar işlevsel olacağı tartışmaya açıktır. Katı olarak uygulandığında bu sistem bir hükümetin gelir ve harcama projeksiyonlarının bir sonraki hükümeti bağlama sonucuna yol açabilecek ve bu da yeni seçtikleri hükümet bütçe yoluyla yeniden dağıtım mekanizmasını harekete geçiremediği için seçmenlerin seçim sistemi ve temsili demokrasiye olan inancının zayıflamasına neden olabilecektir. Ayrıca iktisadi yaşamın bu kadar dinamik olduğu bir dönemde iktisat politikasında karar alıcıların kamu oyu karşısında uzun vadeli taahhütler altına girmeleri de ya küresel dinamiklere uyum sağlayamamalarına, ya da uyum sağlasalar bile kamu oyu nezdindeki güvenilirliklerini yitirmelerine neden olacaktır.

2000–2005 yılları arasında bütçe uygulamalarına ilişkin sayısal verileri Tablo 39’da inceleyebiliriz. Tablo 39’da görülüyor ki, harcamalar 2001 yılından 2005 yılına kadar %100 artmıştır. Aynı dönem itibariyle gelirlerdeki artışlar oran olarak harcamalardan daha fazla olmakla birlikte sonuç olarak gelirler giderleri karşılayamamakta ve açık vermektedir. Hem bütçe hem de nakit dengesi 2001–2005 yılları arasında negatif olarak gerçekleşmektedir. Bütçede en çok problem yaratanlardan biride faiz giderleridir. 2001 yılında faiz giderleri vergilerin %103’ni kaplarken, 2005 yılında bu oran yarıya düşmüştür. Bu olumlu gelişmelere rağmen ülkemizde bütçe ile ilgili problemlerin başında faiz harcamaları gelmektedir.

¹⁷⁸ Tüğen; a.g.e., s.134-136.

2006–2008 döneminde, bütçe açığındaki düşüş eğiliminin devam etmesi ve 2006 merkezi yönetim bütçe açığının GSMH'ya oranının % 2.5 olması hedeflenmiştir. Bütçe açığının, 2008 yılı sonunda % 0.8'e düşürülmesi planlanmıştır. Bütçe açığı nominal olarak 2006 yılında 13.298 milyon YTL, 2007 yılında 11.928 milyon YTL ve 2008 yılında 5.151 milyon YTL olacaktır.¹⁷⁹ Türkiye de özellikle Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ardından mali disiplin konusunda önemli adımlar atıldığı görülmüştür. Bu anlamda uygulanmaya başlanan çok yıllık bütçe sisteminde başarının sağlanması konusunda hükümetin yoğun çalışmalar içinde olduğunu görmekteyiz. Ancak yeterli bir düzeye ulaşmış ve ulaşmadığı 2008 yılı sonundaki sonuçlarla belli olacaktır.

Yaşanan gelişmeler ışığı altında ülkemizde bütçe uygulamalarında başarının sağlanması için yapılabilecekler aşağıda sıralanmıştır. Bunlar;

- Faiz ödemeleri azaltılmalı,
- Bütçeler borç ödeme baskısından kurtarılmalı,
- Bütçenin hazırlanmasında da, demokratik yöntemler kullanılmalı, özellikle sivil toplum örgütleri ve uzman akademisyenler bütçe sürecinde yer almalı,
- Özelleştirme mevzuatı, yöntemleri ve uygulamaları rehabilite edilerek özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin ekonomi üzerindeki bütçe baskısını azaltmada sağlamak üzere kullanılması sağlanmalı,
- Harcamacı kuruluşlara ayrılan ödeneklerin ilgili mali yıl içinde harcanmamaları durumunda bu ödeneklerin bir sonraki yıl bütçesine gelir kaydedilmesi uygulamasına son verilerek her kuruluşa tasarrufta bulunduğu meblağı bir sonraki yıl bütçesine eklemeye olanağı tanınmalı – hatta tasarruf bir performans puanı olarak belirlenmeli- ve böylece kamusal tasarruf politikası

¹⁷⁹ Hasan Basri Aktan; “2006 Yılı Bütçesi, Yapısı ve Hedefleri ile Öneriler”, **İşveren Dergisi**, Kasım 2005, s. 9.

bir oto kontrol mekanizmasına dönüşerek bu politikanın Türk tarımı üzerindeki etkileri hafifletilmeye çalışılmalıdır.

Yukarıda bütçe de yapılması gerekenler konusundaki açıklamalarda özellikle faiz ödemelerinin bütçe üzerindeki olumsuz etkileri üzerinde durulması başarının temelini oluşturmaktadır. Her yıl bütçe hazırlanırken görülmektedir ki, faiz ödemeleri bütçedeki gelirlerin önemli bir bölümünü kapsamaktadır. Gelişmekte olan ülkeler oluşacak bütçe açıklarını, muhtemel olumsuz sonuçlarına rağmen borçlanma ve para basımı yoluyla gidermektedirler. Bu da gelişmekte olan ülkeler için oldukça önemli bir amaç olarak kalkınmanın sağlanmasını sekteye uğratmaktadır. Kalkınmanın sağlanması ve sürdürülmesi için önemli olan gelirlerin artırılmasıdır. Bu açıdan durumu incelediğimizde hükümetlerin gelirleri ve özellikle de dolaysız vergi (Kurumlar Vergisi, Gelir Vergisi) gelirlerini artırma yolunu gitmeleri gerekmektedir. Ancak bu sayede, gelir artışlarındaki fazlalık gelir dağılımındaki adaleti bozmadan kalkının finansmanında kullanılabilir olacaktır.

3.2. TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI UYGULANAN TARIM POLİTİKALARININ BÜTÇE ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Buraya kadar yapılan açıklamalarda, hem tarım politikalarındaki gelişmeler, hem de bütçe politikalarındaki dönüşümler niceliksel olarak ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu değerlendirmeler ışığında bu başlık altında özellikle 1990 sonrası yaşanan gelişmelerle birlikte tarım sektörüne bütçeden ayrılan payların bütçe politikalarına etkisi gösterilmeye çalışılacaktır. Bu kısımda tarım kesiminin bütçedeki harcama kalemlerine etkisi incelenecektir. Zirai kazançların Türk vergi sisteminde önemli bir Gelir Vergisi kalemi olmaması gerçeğinden hareketle, tahliller harcamalar üzerine yoğunlaşacaktır.

3.2.1. Tarım Politikaları Kapsamında Tarıma Yapılan Desteklerin Bütçe İçindeki Yeri

Tarımda uygulanan politikalar sadece tarımsal üretim ile veya çiftçi gelirlerini artırma konusu ile ilgili değildir. Bu politikalar diğer ekonomi ve maliye politikaları ile birlikte ekonominin olumlu gidişatını sağlayabilecek nitelikte olmalıdır. Ülkeler tarım sektörüne yönelik politikaları oluştururken sektörü birçok yönüyle ele almalıdırlar.

1990 yılında uygulanan bütçe politikalarının, bütçe denklliğini sağlama amacı üzerinde yoğunlaştığı görülmüştür. Bu nedenle yapılacak her harcamanın öncelikle bütçe üzerindeki etkisi analiz edilmeli ve daha sonra gereken kaynak transferleri gerçekleştirilmelidir. 1994 yılında ve 1999 yılında uygulamaya konulan istikrar programlarının ortak noktası, kamu bütçesine yük oluşturacak harcamaların azaltılması amacı taşımaktadır. İstikrar programlarındaki yapısal reformlar kapsamında, sosyal güvenlik sistemi, tarımsal teşvik politikaları, özelleştirmeye ilişkin reformlar ve vergi reformlarına yer verilmiştir. Bu nedenlerden dolayı tarım sektörüne yapılacak transferlerin bütçeye yük getirmeden oluşturulması gündeme gelmiştir. Öncelikle tarım sektörüne konsolide bütçeden ayrılan rakamları miktar ve oran olarak Tablo 38’de inceleyelim.

Tablo 38: Konsolide Bütçe Harcamalarından Tarımsal Desteklemelere Yapılan Ödemeler

Yıllar	Trilyon YTL	Yüzde(%)
2002	1.868	1.70
2003	2.805	2.11
2004	3.084	2.20
2005	3.461	2.23

Kaynak:Erişim.[www.sgb.gov.tr/calismalar/ekorapor/rapor_2005.pdf],(08.05.2006).

Tablo 38’de tarım alanına 2002–2005 döneminde konsolide bütçeden yapılan destekleri incelediğimizde, 2002 yılında 1.868 milyar YTL, 2003 yılında yaklaşık % 70’lik bir artışla 2.805 milyar YTL olarak gerçekleştiğidir. 2004 yılına gelindiğinde

önceki yıl itibariyle aynı artışın devam ettiğini görmekteyiz. Esasen bu gelişmeler DGD biçiminde olduğundan, bunların makro ekonomik etkilerinin ve tarım sektörüne katkılarının ilk bakışta görülmesi ve etkilerinin 5-10 yıllık bir süreçten önce analiz edilmesi pek mümkün değildir. Ancak son yıllarda faiz dışı bütçe fazlasındaki olumlu gelişmeler tarım sektörüne verilen desteklerdeki artışın finansman kaynağı hususunda bir ip ucu verebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında % 5- 7'ler civarında hedeflenen faiz dışı bütçe fazlasına tarım kesiminin %0.63'lük bir fayda sağlaması bütçe dengeleri açısından çok da bozucu etkilere yol açmayacaktır.

2004 yılında konsolide bütçe kapsamında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına genel bütçeden 877.016.282 milyar YTL ayrılmışken, 2005 yılında 4.410.170.000 milyar YTL ayrılmıştır. 2004 yılından 2005 yılına artış yaklaşık %403'dür. Bu artışın nedeni, daha önce Hazine Müsteşarlığının bütçesinde yer alan "Tarımsal Destekleme Ödeneklerinin" Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına kaydırılmasından kaynaklanmaktadır.¹⁷⁹

Tarıma yapılan destekler dönemler itibariyle artmakla birlikte, GSMH içinde konsolide bütçe harcamalarının paylarına bakmak yararlı olacaktır. Bu konuda çoğu yazar, düşünür tarım sektörüne yapılan desteklerin giderek azaldığı kanısındadır. Bu görüşlerin tam aksini düşünen yani, tarım kesiminin bütçede giderek yük oluşturduğunu düşünenlerde bulunmaktadır. Tablo 41'de yapacağımız inceleme sonucunda gerekli sonuçları çıkarabiliriz.

¹⁷⁹ Erişim:[www.bumko.gov.tr/mevzuat/2004bgerekce/2004bgerekcehtml], (05.05.2006).

Tablo 39: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı

Yüzde(%)

Yıllar	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Konsolide Bütçe Harcama.	24.6	23.2	22.0	26.4	27.4	29.2	35.9	37.2	45.7	42.3
Faiz Dışı Bütçe Harcama.	18.7	15.5	14.6	16.5	19.6	17.6	22.2	20.9	22.4	23.3
<i>I. Personel Gid.</i>	8.5	7.0	6.4	6.5	7.1	7.2	8.8	7.9	8.6	8.4
İşçilik gid.	1.2	0.8	1.0	0.9	0.9	0.8	1.2	1.3	1.4	1.1
Diğer Pers. Gid.	7.3	6.2	5.4	5.6	6.2	6.4	7.6	6.6	7.2	7.3
<i>II. Diğer Cari</i>	<i>1.8</i>	<i>1.9</i>	<i>1.8</i>	<i>2.1</i>	<i>2.4</i>	<i>2.5</i>	<i>2.9</i>	<i>2.9</i>	<i>3.0</i>	<i>2.9</i>
M.S.B.	1.0	1.1	1.0	1.3	1.5	1.6	1.8	1.9	1.9	1.68
Jandarma	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Emniyet	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Diğer Kuruluş.	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.8	0.7	0.8	0.9
<i>III. Yatırım Harcama.</i>	<i>2.9</i>	<i>2.0</i>	<i>1.3</i>	<i>1.7</i>	<i>2.2</i>	<i>1.9</i>	<i>2.0</i>	<i>2.0</i>	<i>2.4</i>	<i>2.5</i>
<i>IV. Transfer Harcama.</i>	<i>11.4</i>	<i>12.3</i>	<i>12.4</i>	<i>16.2</i>	<i>15.7</i>	<i>17.6</i>	<i>22.2</i>	<i>24.4</i>	<i>31.7</i>	<i>28.4</i>
Faiz Hariç. Trans. Harc.	5.6	4.6	5.1	6.2	8.0	6.1	8.5	8.1	8.5	4.3
1. Borç Faizi Ödem.	5.8	7.7	7.3	10	7.7	11.5	13.7	16.3	23.3	18.9
Tahvil faizi	2.3	2.9	1.4	2.2	2.9	4.8	6.2	13.7	17.9	12.5
Bono faizi	2.3	3.1	4.6	6.7	3.8	5.7	6.4	1.3	3.4	4.5
Dış Borç Faizi	1.2	1.7	1.3	1.1	1.0	1.0	1.1	1.3	2.0	1.8
2. KİT Transferleri	1.3	0.5	0.6	0.3	0.4	0.3	0.5	0.7	0.6	0.7
Sermaye	---	0.5	0.6	0.2	0.4	0.3	0.4	0.7	0.5	0.5
Görev zararı	---	---	---	0.1	---	---	0.1	---	0.1	0.2
3. Vergi	1.1	0.8	0.8	0.7	0.8	1.0	1.5	1.3	1.7	2.0

İadeleri İhracatta KDV İade.	0.7	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	1.0	1.2
Emeklilere Vergi İade.	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Reddiyat	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.7	0.5	0.5	0.6
4. Sosyal Güvenlik	0.6	1.0	1.4	2.2	2.6	2.6	3.5	2.6	2.9	4.1
Emekli Sandığı	0.6	0.5	0.5	0.8	1.0	1.0	1.3	1.4	1.5	1.7
SSK	---	0.4	0.8	1.0	1.2	0.8	1.4	0.3	0.4	1.1
Bağ-Kur	---	0.1	0.1	0.4	0.4	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
İşsizlik Sigortası	---	---	---	---	---	---	---	0.1	0.2	0.1
5.Tarımsal Destekleme	---	0.2	0.2	0.4	0.9	0.3	0.3	0.3	0.6	0.6
Pamuk ve Diğer Ür.	---	---	---	0.1	0.6	0.1	0.1	0.2	0.2	---
Gübre	---	---	---	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.09
Hayvancılık	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0.03
6.Diğer	2.6	2.1	2.1	2.6	3.3	1.9	2.7	3.2	2.6	0.9

Kaynak:Erişim:[<http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2004bgerekçe/bolum4/tablo13.htm>],(01.06.2006).

Tablo 39’da tarım sektörüne yapılan transferler ile birlikte konsolide bütçede yer alan diğer transferlerin GSMH içindeki paylarının 1995–2002 yılı seyri yer almaktadır. Tabloda konsolide bütçe harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan Faiz Dışı Bütçe Harcamalarıdır. Bu harcamalar içinde de en yüksek oran personel harcamalarına aittir. Devletin, mali disiplin sağlanması ve harcamaların azaltılması için personel alımlarını azaltmakla birlikte bu harcamaların payının azalmadığını görmekteyiz. Esasen konsolide bütçe de en ağırlık olan kalem faiz ödemeleridir. Faiz dışı transfer harcamalarının payı ise toplam konsolide bütçe harcamalarının % 10’nu teşkil etmektedir. Tarımsal desteklerin GSMH içindeki payı % 1’i bile değildir. Tablo 39’da, 1997 yılında tarımsal alanın desteklenmesi için % 0.9 civarında en yüksek pay ayrıldığı görülmektedir. 2000 ve 2001 yıllarında ayrılan payın % 0.6 olduğunu Tablo 39’da belirtilmektedir. Bu tabloda AB ortak tarım politikaları çerçevesinde Türkiye’nin tarım sektörüne yaptığı destekleri sabit tutacağı sözünün

etkili olduğunu görmekteyiz. Diğer bir önemli konu 2006 yılında çıkarılan Tarım Kanunu ile de tarıma yapılan desteklerin GSMH'nın %2'den az olamayacağıdır. Kanunda yer alan bu madde gereği önümüzdeki senelerde tarıma yapılan desteklerin bu belirtilen oranda seyredeceği açıktır. Bu bakımdan denilebilir ki Türkiye'de tarım politikalarının bütçesel etkileri ülkenin bu sektördeki önceliklerinden ziyade AB kriterleri çerçevesinde belirlenecek ve yaklaşık olarak % 1.4'lük bir bütçe baskısı yaratacaktır. Bu da faiz dışı bütçe fazlası hedefinin % 23'üne tekabül edecektir. Dolayısıyla Türkiye bir yandan tarıma olan desteğini artırarak olumlu bir gelişmeye, diğer yandan da borç stoğunu azaltmakta kullanması gereken kaynakları DGD gibi ülkenin özel koşullarına uygun olduğu tartışılır bir programa aktararak aynı anda tarım sektörü ile borç stoğunu azaltma vizyonunu birbirine kurban etme tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır. Bu çerçevede yapılması gereken DGD'nin yanı sıra etkin bir Toprak Reformu, çiftçiye enerji girdisi desteği ve tarımsal makine kredisi sunarak tarım sektörüne yönelik politika çeşitliliğine gitmektir. Kanımızca, payı azalmakla beraber ulusal ekonomide hala önemli yere sahip olan tarım sektörünün geleceğine dair politikalarının yalnızca DGD ve/veya destekleme alımlarına indirgemek tarım sektörünü ve ülke ekonomisini oldukça riskli mecraya sürüklemek anlamına gelecektir.

3.2.1.1. Tarım Sektörüne Yapılan Desteklerin Bütçe Harcamaları İçindeki Yeri

Günümüzde devlet çeşitli amaçlarla diğer ekonomik birimler gibi harcama yapmaktadır. Devletin mal ve hizmet satın alımı sırasında milli gelire etkilerinden çok kamu ihtiyaçları göz önünde tutulmaktadır. Bunların her yıl için tutarları devlet bütçesi ile önceden belirlenmektedir. O halde yıllık gelir ne olursa olsun, önceden öngörülen tutarlarda yapılan bu harcamalar ister istemez ulusal geliri takip edemeyecek ve bir önceki yıl hazırlanan ekonomik raporların daha önceki yıl verilerinden hareketle ortaya koydukları öngörüler belirleyici olacaktır. Bu bakımdan bütçe tahminlerinin ulusal gelir hesaplarını en azından iki yıl geriden takip ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

3.2.1.1.1. Tarım Sektörüne Yapılan Ödemelerin Transfer Harcamaları İçindeki Yeri

Transfer Harcamaları, özellikle faiz ödemesi biçimde olduklarında, genellikle mal ve hizmet üretimine katkısı olmayan kişi ve kuruluşlara devlet bütçesinden yapılan ödemeler olduğu için, bütçe' den yatırımlara ayrılan payı kısıtlayan ve en önemlisi yıllardır yüksek seviyelerde seyreden enflasyonun başlıca sebebidir.¹⁸⁰

Transfer harcamaları sonucunda mal ve hizmet satın alınmadığı düşünülse de transferlerden faydalanan bu kişiler elde ettikleri gelirleri tasarruf ya da tüketimde kullanarak, dolaylı olarak piyasaya aktarabilmektedirler. Bunun sonucunda piyasada hareketlenme yaşanacaktır.

Tablo 40: Tarıma Yapılan Transferler (Milyon Dolar)

Destek Türleri	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fiyat Desteği	244.5	141.0	332.9	110.2	26.7	-	-	-
Girdi Sübvansiyon.	499.5	386.5	206.2	104.2	-	-	-	-
Fiyat Primleri	49.5	46.8	19.2	9.8	11.1	27.6	-	-
Telafi Edici Ödeme.	10.6	87.5	40.1	21.2	27.9	28.2	1.39	38.6
Tarım. Kredi Dest.	-	65.7	623.9	208.1	28.6	109.9	198.9	205.6
Fark Ödeme	-	21.9	317.8	276.6	123.7	179.7	247.8	688.8
Hayvancılık Dest.	0.9	43.8	17.6	35.9	55.2	71.8	60.0	261.2
D.G.D.	-	-	3.2	68.5	1.248,4	1.562,8	1.731,5	1.746,5
Genel Hizmetler	99.6	85.7	102.0	103.4	144.2	-	-	-
Tarım. KİT'lere Dest	-	87.5	309.6	1.638,5	1.952,1	763.3	331.6	1.334,5
İhracat Sübvan.	-	-	70.6	71.8	91.1	84.5	62.1	103.9
ARIP Transferleri	-	-	-	39.2	19.3	31.5	18.2	19.3
KKDF	21.20	4.5	-	-	-	-	-	-
Toplam	925.8	970.8	2.043,2	2.687,4	3.728,4	2.859,4	2.651,7	4.398,5

Kaynak:Erişim:http://www.tarim.gov.tr/arayuz/5/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsal_veriler_index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=tarima_yapilan_transferler.htm,(01.05.2006). KKDF: Kırsal Kalkınmayı Destekleme Fonu, ARİP: Tarım Reformu Uygulama Projesi.

¹⁸⁰ Emin Çarıkçı; “ 2001 Yılı Devlet Bütçesi, Temel Hedefler ve Beklentiler”, Erişim:[http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=203&id=12],(18.05.2006).

Tablo 40’da 1990–2005 yıllarında tarıma yapılan destekler belirtilmektedir. Fiyat ve girdi sübvansiyonlarının 2002 yılı sonrası kalkması ve yerine 2000 yılında DGD sisteminin uygulanmasıyla tarıma bütçeden yapılan ödemelerin büyük bir kısmı DGD’de toplanmıştır. Yukarıdaki tabloda tarıma yapılan transferlerden tarımsal KİT’lere yapılan desteklerin 1995 yılında 87.51 milyon dolar, 2000 yılında 309.58 milyon dolar ve 2005 yılında ise, 1.334,56 milyon dolar olarak gerçekleştiği görülmektedir. Tarımsal KİT’lere yapılan harcamaların dönemler itibariyle artış göstermesinin nedeni, bütçelerinin sürekli zarar etmesi, bu zararları da hazinenin üstlenmesidir. Bir başka gerçeklik de tarım sektörüne bütçeden yapılan transferlerin 2000 yılı sonrası uygulamaya konulan ARIP projesi ile de arttığıdır. Tablo 40’da üzerinde durulması gereken bir nokta da, hayvancılık destekleri ile fark ödemelerinin son dönemlerde artış göstermesidir. Bunun nedeni, Tarım Strateji belgesi çerçevesinde belirlenen maddelerde hayvancılık ve fark ödemelerinin artırılması gerekliliğinin belirtilmesidir. 2000 sonrası uygulanan tarım politikaları esaslarını, Dünya Ticaret Örgütü yükümlülükleri ile Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde Ortak Tarım Politikalarındaki gelişmelerin belirlediğini görmekteyiz.

Son yıllarda Türkiye’de tarım sektöründe sadece belli malları ve belli girdileri kullanan kesim desteklenmektedir. Bu durum, tarım kesiminin kendi içindeki gelir dağılımını olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla, tarım desteklemelerinden beklenen amaçların aksine gelir dağılımının bozulmasına neden olabilmektedir. Tarım kesiminin gelirini yükseltmek için yapılması gereken transfer harcamaları, bu kesim içinde gelir dağılımında bozulmalara yol açmıştır.¹⁸¹

Transfer harcamalarının bütçeyi olumsuz etkilemesi nedeniyle, bu harcamaların büyük miktarlarda artırılmaması gerekmektedir. Transfer harcamalarının gelişimi incelendiğinde, bu harcamalar içinde en büyük yerin faiz ödemelerine ayrıldığı görülmektedir. Diğer önemli pay Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına ve KİT’lere ayrılmaktadır. Tarımsal destekler için yapılan ödemelerin ise, bu kurumlara ayrıldıktan daha düşük düzeyde olduğu ortadadır. Transfer harcamaları konusunda genel bir değerlendirme yaparsak, bu tür harcamaların

¹⁸¹ Ahmet Özen; “Türkiye’de Transfer Harcamalarının gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi”, Erişim: [www.sbe.edu.tr/Yayinlar/dergi/2003sayi1PDF/ozen.pdf].(18.05.2006)

özellikle durgunluk dönemlerinde artırılmasının ekonomiye olumlu sonuçlar vereceğini söyleyebiliriz.

Son dönem itibariyle tarıma yapılan transferleri ayrıntılı olarak Tablo 41'den izleyebiliriz. Tablo 41'de, 2004–2005 yılı bütçe ödeneklerinin dağılımında tarım sektörüne yapılan desteklerin arttığı gözlenmektedir. 2004 yılında 3.026 milyon TL olan tarımsal destek ödeneklerinin, 2005 yılında 3.462 milyon TL olduğunu anlaşılmaktadır.

Tablo 41: 2005 Destekleme Programı ve Bütçe Ödeneklerinin Dağılımı

Destekleme Konusu	2004 Yılı	Pay(%)	2005 Yılı	Pay
	(MilyonYTL)		(MilyonYTL)	
Muhtelif Des. Ödem.DGD Dah.	2122	73	1930	56
Tarımsal Ürünlerin Dest.(Prim)	282.5	9	600	17
Hayvan. Dest.	213	7	596	17
Çay Dest.Hiz.	40	1	99	3
Tarımsal Sigor.	0	0	30	1
ARIP	7.7	0	18	1
Kredi Dest.	4305	1	67	2
Sertifikalı Tohum-Fidan	0	0	55	2
Sulama-Enerji Dest.	0	0	52	2
Mazot Dest.	324	11	0	0
Patates Alter.Ürün.Dest	0	0	15	0
TOPLAM	3026	100	3462	100

Kaynak:Erişim:[<http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/haberayrintisi.asp?ay=2&yil=2005&ID=554>],(15.05.2006).

Tablo'da bütçe'den tarım alanına yapılan desteklerin toplam destekler içindeki yüzde göstergeleri de yer almaktadır. En büyük pay Doğrudan Gelir Desteğine ayrılmıştır. DGD ödemeleri 2004 yılında %73 iken, 2005 yılında %56'ya inmiştir. Bu azalmanın nedeni, 2006 yılında belirlenen yeni tarım stratejileri ile hayvancılık ve prim desteklerinin artırılmak istenmesidir. Ayrıca, Tablo 41'de tarım

destekleme bütçesinin 2005 yılında 2004 yılına nazaran % 15 artırıldığı gözlenmektedir.

2004 yılının Aralık ayında Türkiye, 2006–2010 dönemindeki tarımsal desteğe ilişkin stratejik amaçlarını ve araçlarını tanımlayan bir tarım stratejisi benimsemiştir. Bu strateji belgesi, Tarım Çerçeve Kanunu'nun temelini oluşturacaktır. Bu strateji hoş karşılanan kimi unsurlar içermekle birlikte (örneğin, sürdürülebilir, rekabetçi bir tarımsal gıda sektörü oluşturulmasına, gıda güvenlik standartlarının iyileştirilmesine, çeşitliliğin teşvik edilmesine ve tarımsal çevre projesinin desteklenmesine ilişkin verilen taahhütler), kimi önemli konularda da bir adım geri gidildiği görülmektedir. Örneğin, toplam tarım bütçesindeki payı % 76'dan % 45'e gerileyecek olan doğrudan ödeme sistemi, belirli ürünlere odaklanmak amacıyla yeniden birleştirilecektir.

Kanunla getirilen değişiklikler sadece, Türkiye tarafından geçtiğimiz yıllarda takip edilen tarım reformu programından bir adım geri gidilmiş olmasını değil, aynı zamanda 2003 ve 2004 yıllarında yeniden şekillendirilen Ortak Tarım Politikasının gereklerine aykırı olan bir gelişmeyi temsil etmektedir. Kanunla getirilen yetkiler, sorumluluk karışıklığına ve yetki uyuşmazlıklarına yol açacak şekilde genellikle farklı genel müdürlükler ve/veya bölümler tarafından paylaşılmaktadır. Örneğin, birer tarım ürünü olan şeker ve tütün üretiminde ve bunların piyasa koşullarının oluşumunda Tarım Bakanlığının yanı sıra bu iki ürün için özel olarak oluşturulmuş iki özerk kurul da sürece dahil olmaktadır. Bu da tarım da üretim ve piyasa koşulları arasında kamusal koordinasyon eksikliğine yol açarak tarım politikasının etkinliğini zedelemektedir.

Türkiye 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren AB ile müzakereler başlamış ve yeni bir döneme girmiştir. Bu süreçte en zorlu sektörün tarım sektörü olduğu, hem AB hem de Türkiye tarafından kabul edilen bir gerçektir. AB'nin ilerleme raporunda Türkiye'nin tarım destekleri için gerekli miktar 11.3 Milyar Avro olarak belirlenmiştir. 2006–2010 Tarım Strateji belgesinde, tarım destekleme bütçesi GSMH'nin %1'inden az olmaması; II. Tarım Şurası sonuç bildirgesinde ise "Tarımsal desteklerin Gayri Safi Milli Hâsıla'daki payının iki yıl içerisinde yüzde

2'ye yükseltilmesi, daha sonra artırılması" öngörülmüştür. Kanun tasarısındaki büyüklüğü dikkate aldığımızda, tarıma ayrılacak destekleme bütçesinin 10 milyar TL'nin altına düşmemesi gerekir.¹⁸² 18.04.2006 tarihinde 5488 sayılı Tarım Kanunu yürürlüğe girmiş ve kanunda belirtilen maddeler uygulanmaya başlanmıştır.

Tarım sektörüne yapılan yardımların bütçeye olumsuz etkilerinin önlenmesi ve mali disiplinin sağlanması amaçlı, 2006 yılında tarım sektörüne ilişkin 5 yıllık hedefleri belirleyen Tarım Strateji Belgesi kabul edilmiştir. Bu belgede, tarım sektörü desteklemeleri için ayrılan kaynağın GSMH'nin yüzde 2'sinin altına inmemesine, sektörün önem ve özellik arz etmesi nedeniyle, özen gösterilmesine yönelik maddeler bulunmaktadır. Buna göre tarımsal destekleme araçlarının, tarımsal destekleme bütçesi içindeki payı aşağıdaki gibi olacaktır.

Tablo 42: Tarımsal Destekleme Araçlarının Bütçedeki Payları (%)

Tarımsal Dest. Araçları	2004 Yılı Büt.Mevcut Bütçe Payı(%)	2006-2010 Bütçe Payı
DGD Ödemeleri	78	45
Fark Ödeme Uygulaması	9	13
Hayvancılık Destekleri	5	12
Kırsal Kalkın. Destek.	0	10
Telafi Edici Ödemeler	3	5
Ürün Sigortası Ödem.	0	5
ÇATAK Programı Dest.	0	5

Kaynak: Erişim:[<http://www.arip.org.tr/tys.htm>],(05.06.2006).

Görüldüğü gibi 2006-2010 sürecinde DGD'nin tarım teşvikleri içindeki payı düşürülerek Kırsal Kalkınma Desteği ve ÇATAK programı gibi tarım da yapısal sorunların çözümüne yönelik kalemlerin payı ise artırılabacaktır. Bu ise olumlu bir gelişme olacaktır. Ancak Türkiye'deki mevcut politik alışkanlıklar (rant kollama, adam kayırma gibi) bu sürecin iktisadi rasyonel çerçevesinde nihayete erdirileceği hususunda soru işaretleri bırakmaktadır.

¹⁸²Erişim:[http://www.tzob.org.tr/tzob/basin_b%C3%BClteni_2005/bas5in_b%C3%BClteni_2005/02_11],(06.06.2006).

Transfer harcamaları içerisinde tarım ile ilgili olarak görülen bir diğer kalem de tarımsal yatırımlara yapılan teşviklerdir. Tarımsal destekleme araçlarının tarımsal destekleme bütçesi içindeki payları, gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nca cari bütçe yılında \pm % 25 oranında değiştirilebilecektir. Tarım sektöründeki altyapı yatırımları ve cari tarımsal harcamalar tarımsal destekleme bütçesi kapsamı dışındadır.

Tablo 43: Yıllar İtibariyle Yatırım Teşvik Harcamalarının Sektörel Dağılımı (YTL)

Yıllar	Tarım	Madencilik	İmalat	Enerji	Hizmetler
1990	3.177.745	1.257.745	44.305.464	7.253.174	12.455.335
1995	11.205.427	20.671.306	3.393.372.346	411.586.114	983.952.138
2000	133.259.198	78.197.480	3.722.937.918	2.137.795.706	2.831.375.926
2001	106.830.922	94.895.044	6.201.877.478	1.961.619.497	3.799.024.567
2002	177.669.323	655.243.875	9.063.165.409	504.074.716	5.289.590.001
2003	327.176.999	350.933.617	13.106.739.493	495.066.663	11.739.045.805
2004	371.799.576	611.666.242	13.530.238.471	1.022.805.327	6.166.279.641
2005	519.173.603	703.067.952	12.979.987.656	1.929.818.807	7.940.178.625

Kaynak:Erişim:[hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/81,xls],(20.05.2006).,Erişim:[www.hazine.gov.tr/stat/teşvik/ti101.htm](20.05.2006).

Tablo 43'de 1990–2005 döneminde yatırımı teşvik etmek amaçlı sektörlerde yapılan harcamalar yer almaktadır. Tarım sektöründeki gelişmeleri incelediğimizde, 1990 yılında 3.177.745 YTL, 2000 yılında 133.259.198, 2005 yılında ise, 519.173.603 YTL olarak gerçekleşmiştir. Tarım sektörüne yatırımı teşvik amacıyla yapılan ödemelerde, 2001 yılında azalma görülmüştür. Bunun nedeni, kriz sonrası tarım sektörü ve ekonomide bulunan diğer sektörlerle ilişkin harcamalarda kısıntıya gidilmiş olmasıdır. Aynı yıl itibariyle tarımdaki düşüşle birlikte enerji sektöründe de azalma görülmektedir. Diğer sektörlerde düşüş olmamakla birlikte önemli artışlar da gözlenmemektedir.

Son olarak tarım ile ilgili en önemli siyasal ve idari yapılanma olan yapılan Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Bütçesini Tablo 44'de ayrıntılı olarak görebilmekteyiz.

Tablo 44: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Bütçesi

(Milyon TL)

Yıllar	Cari	Yatırım	Transfer
1990	601.675	209.422	32.266
1995	10.606.000	2.184.600	402.102
2000	208.320.000	23.682.000	4.814.000
2001	256.000.000	55.540.000	6.073.000
2002	256.000.000	79.990.000	8.437.000
2003	102.975.000	102.975.000	39.155.000
2004	739.394.000	80.688.000	6.805.000
2005	807.531.000	77.293.000	3.434.855.000
2006	944.377.000	97.010.000	4.019.840.000

Kaynak:Erişim:[http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarimsal_veriler_kitabi/tarimsal_veriler_index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarimsal_veriler_kitabi&fl=bakanlik_butcesi.htm],(22.05.2006).

Tablo 44'den izlenebileceği gibi, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bütçesinde yapılan harcamalarda en fazla yeri cari harcamalar tutmaktadır. Cari harcamalarda özellikle en fazla harcama personel giderleri için yapılmaktadır. Cari harcamalarında özellikle 2003 sonrası yüksek artışlar olmaktadır. Yatırım harcamalarında ise tam tersi durum gerçekleşme ve azalma yaşanmaktadır. Transfer harcamalarında da cari harcamalar gibi 2003 yılı sonrasında yüksek miktarlarda artışlar yaşanmıştır. Burada ilginç olan husus Bakanlığın bütçesinin önemli bir bölümü olması gereken aksine transfer harcamaları yerine cari harcamalardan oluşmaktadır ve bu da oldukça normaldir, çünkü teşvik ödemeleri ağırlıklı olarak Tarım Bakanlığının bütçesi dışında gerçekleştirilmektedir. Konunun ilginçliği ise bütçe sınıflandırması ile ilgilidir. Tarıma yapılan teşvik ödemelerinin Tarım Bakanlığı bütçesi dışında gerçekleştirilmesi; 5018 sayılı yasa ile getirilen fonksiyonel sınıflandırmadan bütçe uzmanları ve politikacıların yeterince faydalanamadığını göstermektedir. Şayet kamu mali yapısı çerçevesinde işlevsel olmayan bütçe kompozisyonuna çözüm getirmeyecekse bütçe harcamalarının dört ayrı şekilde sınıflandırılarak fazladan iş yükü ve kırtasiyeye katlanmanın elbette ki hiçbir faydası olmayacaktır.

3.2.1.1.2. Tarımsal Alanda Faaliyet Gösteren KİT'lere Bütçeden Ayrılan Paylar

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle işletmecilik faaliyetini sürdüren kamu kurumlarıdır. Kısacası, devlete ekonomik alanda mal ve hizmet üreten kuruluşlardır. Ekonomiye kamu kaynakları ile mal ürettikleri için piyasada fiyatların oluşmasında belirleyici rol oynamaktadırlar. KİT'ler, devletin sosyal alandaki politikaları uygulamada kullandığı bir araç niteliğindedir. Özellikle son dönemlerde özelleştirmenin ön plana çıkması ile tarım sektöründe faaliyet gösteren KİT'lerin akıbeti konusundaki tartışmalar da gündeme gelmiştir. Özelleştirmede KİT'lerin ön planda olmasının nedeni, görev zararlarının sürekli artmasıdır. Ve görev zararlarını ödeyemedikleri için hazinenin üzerinde yük oluşturduğu düşüncesi hakimdir. Bu durumda da tarım sektörünün iyileştirilmesine yönelik kamusal harcamaların ortaya çıkardığı borçlanma gereğinin daha önce bahsettiğimiz mekanizmalarla geri dönüp tarımın karşısına bütçe baskısı olarak çıkması gibi az gelişmiş ülkelere has bir kısır döngü Türk Tarımının gelişme yönünde bir engel olarak durmaktadır.

Çiftçinin korunması, tarımsal konularda doğru yönlendirilmesi, tarımsal ürünlerin değerlendirilmesi konularında KİT'lerin önemi büyüktür. Tarımsal KİT'ler içerisinde; ÇUKOBİRLİK, Fiskobirlik, TEKEL, Trakyabirlik, Toprak Mahsulleri Ofisi(TMO), Şeker Fabrikaları, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü(TÜGEM), ÇAYKUR Genel Müdürlüğü yer almaktadır. Aynı zamanda bu kuruluşlar tarım sektörüne yardımcı olan kuruluşlardır.

Tarımsal KİT'ler, pazarlama marjlarını düşük tutup üreticinin ortalama maliyetini (normal kar dahil) karşılaması ve üretimi artırmayı teşvik edilmesi ve tüketicinin satın alma gücünü aşmayan fiyatlarla temel gıda ürünlerine ulaşabilmesi amacıyla kurulmuşlardır.¹⁸³ Tarımsal KİT'ler devlete gelir sağlamanın yanında bir takım maliyetlerde oluşturmaktadırlar. Örneğin 1990 yılında tarımsal kuruluşların Hazine tarafından ödenen zararları 299.133 Milyon TL iken, 1999 yılında 1.008.673.921 Milyon TL'ye arttığını görmekteyiz. Diğer taraftan tarımsal KİT'lere

¹⁸³ Erişim:[<http://www.tarimorkamsen.org/modules.php?name=News&file18.014=article&sid=77>], (08.06.2006).

Konsolide Bütçe’den yapılan transferlere Tablo 47’de baktığımızda, çok yüksek miktar ve oranlarda olmadığını göreceğiz.

1980’li yılların sonundan itibaren uygulanan politikalar sonucunda liranın değerlenmesi, dış ticaretteki koruma oranlarının düşürülmesi, başta ücret olmak üzere işletme giderlerindeki artış ile tarımsal ürün fiyatlarındaki artışlar bu duruma kendisini ayarlamayan KİT’lerin finansman dengesinin önemli düzeyde bozulmasına yol açmıştır.¹⁸⁴

Tablo 45: Konsolide Bütçeden KİT’lere Yapılan Transferler (1995–2004)

Kurumlar		Şeker Fab. A.Ş.	TMO	TÜGEM	ÇAYKUR
Yıllar					
1995	BütçeTrans.	---	---	---	---
	Yüzde(%)	---	---	---	---
1996	BütçeTrans.	3.850	1000	---	---
	Yüzde(%)	7.6	2.0	---	---
1997	BütçeTrans.	20.830	---	---	---
	Yüzde(%)	16.7	---	---	---
1998	BütçeTrans.	34.021	---	---	---
	Yüzde(%)	21.3	---	---	---
1999	BütçeTrans.	100.000	---	9.500	32.000
	Yüzde(%)	24.0	---	2.3	7.7
2000	BütçeTrans.	149.000	---	25.500	33.000
	Yüzde(%)	16.8	---	2.9	3.7
2001	BütçeTrans.	250.000	---	43.000	41.181
	Yüzde(%)	22.6	---	3.9	3.7
2002	BütçeTrans.	---	602.000	23.200	267.600
	Yüzde(%)	---	27.7	1.1	12.3
2003	BütçeTrans.	16000	408.000	54.192	---
	Yüzde(%)	0.9	21.7	2.9	---
2004	BütçeTrans.	34.843	---	40.800	18.014
	Yüzde(%)	2.6	---	3.1	1.4

Kaynak: Ebru Ayyıldız, “Konsolide Bütçeden KİT Yapılan transferler(1995-2004), *Sayıştay Dergisi*, Sayı:59,2004, s. 103.

Tablo 45’de Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğünün 1995 yılı ve 2002 yılında desteklenmediği görüyoruz. Destekleme açısından en kötü durumda olan ise TMO’dur.

¹⁸⁴ Ferhat Emil, Hakan Yılmaz; “Kamu Borçları Nasıl Oluşturdu”, Erişim:[www.tesev.org.tr/etkinlik/KAMU_BORCU_DECEMBER_2004.pdf](20.05.2006).

1997 sonrası yapılan desteklerin tamamen kesildiğini görmekteyiz. Tarımsal KİT'lere yapılan desteklerin azalmasının nedenlerinden biri bu kurumların görev zararlarının giderek azalmasıdır. Örneğin ÇAYKUR Genel Müdürlüğüne yardımlar 1998 yılında itibaren yapılmaya başlanmıştır. Çalışmamızda tarımsal KİT'lere yapılan transferleri ayrı bir başlık altında incelememizin nedeni, tarım sektörüne bütçeden yüklü miktarlar da yapılan harcamaların KİT'lere transferler olarak yapılmasıdır. Ancak Tablo 45'de de görüldüğü gibi, yüklü miktarlarda transferler gerçekleşmemektedir.

1994 krizi sonrası uygulamaya konulan tedbirler nedeniyle mali dengeleri önemli oranda düzelen hatta finansman fazlası vermeye başlayan KİT'ler 1998–2000 arasında tekrar finansman açığı vermiştir. KİT'leri açık ve fazla vermesinde temel belirleyici olan T.C. Devlet Demiryolları (T.C.D.D.), Türkiye Taş Kömürü Kurumu, Demirçelik gibi işletmeciler KİT'lerdir.¹⁸⁵ İlginç bir biçimde bu KİT'lerin kamu ekonomisi dengelerinde yarattığı tahribat tarımsal KİT'lere de mal edilmekte ve özelleştirme uygulamalarının bu sektöre de yayılması gerektiği iddia edilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki ölçek itibarıyla tarımsal KİT'lerin finansal büyüklüklerinin tarım dışı sektörlerdeki KİT'lere yaklaşması pek mümkün değildir. Kaldı ki ulusal politikalar açısından (AB'de görüldüğü gibi) tarım sektöründeki KİT'ler zaten zarar etmek üzere kurulu ve hükümetlerde bu zararları bir toplumsal maliyet olarak bütçelerine yansıtırlar.

3.2.2. Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Desteklerin Avrupa Birliği Uygulamalarıyla Karşılaştırılması

İki ülke açısından değerlendirme yapmak için eşit şartlara sahip olmak gerekmektedir. AB ve Türkiye açısından değerlendirme yapmak içinde her ikisinin de, ekonomik anlamda, nüfus olarak, milli gelir olarak eşit şartlara sahip olması gerekmektedir. AB müzakereleri çerçevesinde çalışmalarımız devam ettiği için, bu

¹⁸⁵ Ferhat Emil, Hakan Yılmaz; "Kamu Borçları Nasıl Oluşturdu", Erişim:[www.tesev.org.tr/etkinlik/KAMU_BORCU_DECEMBER_2004.pdf](20.05.2006).

karşılaştırma yararlı olacaktır. Tablo 46’da AB ve Türk tarımın karşılaştırılması amacıyla düzenlenmiştir.

Tablo 46: AB ve Türk Tarımın Karşılaştırılması (2004)

	Avrupa Birliği(%)	Türkiye(%)
Tarım Nüfusu/Toplam	4,9	34,4
Nüfus		
GSMH’da Tarımın Payı	1,9	14
Tarım Dest./GSMH	1,4	0,8
İşletme Büyüklükleri	17,4	5,9
İstihdamda Tarımın Payı	4,1	39

Kaynak: Rıfat ORTAÇ, Hilmi ÜNSAL, Eren ÇAŞKURLU, “AB ve Türkiye’de Tarımsal Fiyatlandırma Politikaları”, Erişim:[<http://www.gazi.edu.tr/web/rifatortac/Makaleler/teblig1.ppt>],(02.06.2006)

Tablo 46’da AB ve Türkiye’nin tarım sektörüne ilişkin 2004 yılı verilerinin karşılaştırılması bulunmaktadır. Göstergeler ilk bakışta Türkiye’nin rakamları AB’den büyük olması nedeniyle, AB’de tarıma önem verilmiyor diye düşünülebilir. Buna karşılık, AB bütçesinin yaklaşık yarısı tarıma ayrılmakta, AB mevzuatının yarısını da tarım oluşturmaktadır.¹⁸⁶ Nüfus yapısı açısından baktığımızda ülkemizde tarım kesiminin ağırlıklı olması nedeniyle gerek nüfus içinde, gerek de istihdamda tarımın payı AB’nin verilerinin oldukça üstündedir. Ülkemizde tarım sektörünün yoğunlukta olduğu düşünülürse, yapılan desteklerin AB karşısında az olduğunu görmekteyiz.

Türkiye’de çiftçiye sağlanan her türlü desteğin tutarı, gerçekleştirdiği tarım ürününün fiyatının yüzde 15’i veya yüzde 20’si dolayındadır. OECD ülkelerinde ise çiftçiler ürün bedelinin ortalama yüzde % 32’si kadar devlet desteği almaktadırlar. AB ülkeleri, 2002 yılında çiftçilerine 95 milyar dolar maddi destek vermişlerdir. AB üyesi ülkelerde çiftçilere ürün bedelinin % 35’i oranında destek sağlanmaktadır.

¹⁸⁶ Gökhan Günaydın, “AB ortak Tarım Politikası Türkiye Tarım Sektörü İçin Bir Çıkış Yolu Olabilir mi?”, Erişim:[<http://www.zmo.org.tr/odamiz/bizden.php?kod=1674>],(25.05.2006).

Ürün bedelinin % 60'ı dolayında destek sağlayan İzlanda, Japonya, Kore, Norveç ve İsviçre gibi ülkelerde bulunmaktadır.¹⁸⁷

3.3.3. Tarım Sektöründe Uygulanan Politikaların Bütçe Politikaları ile Uyumlaştırılması

Tarım sektöründe uygulanacak politikaların bütçede ortaya çıkaracağı olumsuz etkilerini azaltmak için sistemli bir şekilde tarımda öncelikli olarak hangi düzenlemelere gidileceğinin tespiti büyük önem taşımaktadır.

3.3.3.1. Doğrudan Gelir Desteğinin Bütçeye Olan Etkilerinin Azaltılması

Doğrudan Gelir Desteği, tarım sektörünün etkin bir şekilde desteklenmesini sağlayan araçlardan biri konumundadır. Ancak bu aracın tek başına kullanılması tarım alanına yapılacak desteklerin etkinliğini azaltacaktır. Gelişmiş AB ülkelerinin hiç birinde DGD sistemi tek başına uygulanmamaktadır. DGD sistemi ile uygulamaya konulan Çiftçi Kayıt Sistemiyle uygulamalar konusunda olumlu adımlar atılmaktadır. Ancak her iki uygulama bakımından da durum değerlendirmesi yaptığımızda, maliyetli olduğunu görülmektedir.

Her iki sistemin de tarım sektöründe uygulanması ve belli seviyelere getirilmesi maliyet gerektirmektedir. Birinci bölümde tablo halinde verdiğimiz DGD kapsamında yapılan ödemelere bakıldığında yapılan yardımların önemsenmeyecek derecede az olmadığı görülmektedir. Ancak buradaki önemli sorun yapılan desteklerin Çiftçi Kayıt Sistemine kayıt olanlara yapılmasıdır. Burada da önemli bir sorun bulunmaktadır. Bu sorun da kayıt işleminin arazi sahibi tarafından yapılması ve destekten arazi sahibinin faydalanmasıdır. Bu uygulama sonucunda gerçek tarım işçisine yapılan yardımlar ulaşmamaktadır.

¹⁸⁷Erişim:[http://www.atb.gov.tr/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid=110],(02.06.2006).

3.3.3.2. Tarımsal Destekleme Politikalarının Kamusal Finansman Üzerindeki Olumsuz Etkilerin Azaltılmasına Yönelik Önlemler

Tarımsal politikaların uygulanması için gerekli finansmanın bütçe üzerindeki etkileri konusunda bazı teorisyenler olumlu yönde düşünürken, bazı teorisyenler tam aksini düşünmektedirler. Konuyu hangi açıdan ele alırsak alalım, gerek tarıma yapılan desteklerin yeterli olmayışı, gerekse sağlanan desteklerin etkin kullanılmaması ve dağıtılmaması tarım sektöründeki finansman sorununu gündeme getirmektedir.

Tarım sektöründeki sorunları sadece finansman olarak değerlendirmemek gerekmektedir. Tarım arazilerinin yapısını, tarım nüfusunun çokluğunu, tarım alanlarında görevli kurumların yapısını, dış ekonomik gelişmeler çerçevesinde yaşananları da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Öncelikle tarım sektöründe kamusal finansman konusunda yapılması gerekenleri sıralamak gerekirse;

- Tarımsal ürün alımı yapan KİT'lerin gereksiz ve stoklarını aşırı artıracak şekilde alım yapmaları engellenmelidir.
- AB bütçesine benzer bir finansman yapısı oluşturulmalıdır. Yani harcamalar tek bir yerden yapılmalıdır.
- Tarım alanında harcama yapan birimler tek çatı altında birleştirilmelidir.
- Destekleme kapsamındaki ürün fiyatları belirlenirken Dünya fiyatları ve hedeflenen enflasyon oranından uzaklaşmamalıdır.¹⁸⁸

Tarım sektörümüzde finansmanla ilgili sorunlar, çözülmesi gerekli sorunların başında gelmektedir. Ancak genel anlamda tarım sektöründe yapılması gerekenleri şöyle sıralayabiliriz;

¹⁸⁸ Zafer Yükseler; "Tarımsal Destekleme Politikaları ve DGD Sisteminin Değerlendirilmesi", Erişim:[<http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/yukselez/gelirdes.html>],(01.06.2006).

- Türkiye'nin Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü anlaşması çerçevesinde belirlenen kriterlere uyması gerekmektedir. Ancak anlaşmalarda özellikle istenen tarıma yapılan desteklerin azaltılmasıdır. Bunu gerçekleştirmek içinde DGD sistemi uygulanmaya konulmuştur. Diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırdığımız zaman ülkemiz hariç hiçbir ülkede bu destek tek başına uygulanmamaktadır.

- Çiftçi isteklerinin hükümete duyurulması ve oluşturulacak politikalarda fikir beyan edebilmeleri için çiftçi örgütleri daha etkin çalışmalıdır. Nasıl işçi, işveren, doktor, avukat, iş adamları ortak amaçları etrafında örgütlü olarak toplanıyor ise, çiftçiler de ortak amaçları etrafında aynı şekilde örgütlenmelidirler.

- Uluslararası alanlarda rekabet edilebilirliği gerçekleştirmek için kalite ve gıda güvenliği standartlarına uygun ürünler üretilmelidir.

- Tarım arazilerindeki parçalanmaların önlenmesi gerekmektedir. Bu konu ile Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ilgilenmelidir.

- Tarım politikaları uygulanırken, kırsal kalkınma da ön planda tutulmalıdır.

- Tarımsal alanda ürün alan kamunun fiyat ve alım müdahalelerinin daha rasyonel hale getirilmesi gerekmektedir.

- Tarımsal ürünlere ilişkin pazarlama yöntemleri oluşturulmalı. Özellikle bu konuda reklâm faaliyetlerine ağırlık verilmelidir.

- Tarımsal KİT'lerde sürekli zarar veren kuruluşların daha etkin çalışmaları sağlanmalıdır. Tarımsal KİT'lerde mali disipline uygun borç yönetimi belirlenmelidir.

- Çiftçilerin ürün fazlası nedeniyle izleyen yılda zarar etmemesi için ürün planlamasına önem verilmelidir.

Tüm bu belirtilen önerilerin gerçekleştirilmesi hükümetlerin görevleri arasındadır. Ülkemiz nüfusunda önemli yere sahip tarım sektörünün sorunlarının çözülmesi hükümetlerin yürüttükleri programların başında gelmelidir. Henüz gelişmesini tamamlayamamış ülke olmamız ve AB müzakereleri içinde bulunmamız da tarıma verilen önemi arttırmaktadır.

Uluslararası anlaşmalarla geliri düşük tarım sektöründen istenen, gelirini daha da azaltacak politikalara katılmalarıdır. AB, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer uluslararası kuruluşların ülkemizden tarım sektörü için yapılmasını istediği uygulamalar, tarım sektörünü daha da içinden çıkılmaz sektör haline getirmektedir. Bu kuruluşların temelinde desteklerin azaltılması görüşü yatmaktadır. Bu nedenle tarım sektörü desteklenmez yalnız bırakılsa, gelir bakımından şu andaki durumundan daha kötü duruma geçecektir. Dünyada birçok ülkede, tarım önemli bir yere sahip olmasa bile, sürekli korunmaktadır. Ülkemizde ise, söz konusu sektöre; hem nüfus, hem istihdam, hem de gelir anlamında önemli yere sahip olmasına rağmen yeterli ölçüde sahip çıkılamamaktadır.

SONUÇ

Ülkemiz gelişme yolunda hızla mesafe alan, genç nüfusu bakımında oldukça zengin, teknolojik ilerlemelere uyum göstermeye çalışan ülkelerden biridir. Bu nedenle genç nüfus potansiyelini değerlendirebilecek ve onlara iş imkanı sağlayabilecek, gelir dağılımını düzenleyecek, kaynakların etkin dağılımını ve kullanımını sağlayacak politikalara önem vermek gerekmektedir.

Ülkemiz için kalkınmanın, kalkınma için de tarım sektörünün önemini çalışmamızda vurgulamaya çalıştık. Ülkemiz de tarım sektörünün diğer sektörlerden biraz daha ön planda tutulması gerekmektedir. Hükümetlerin var oluş nedenlerinden biri, alınan kararları, politikaları uygulamaktır. Ekonomi içinde yer alan sektörlerin kendi başlarına bırakılması ekonomide bir takım sorunlara neden olmaktadır. Devletin ekonomiye belirli ölçüde müdahalesi gereklidir. Ancak bu müdahale sadece aksaklık durumunda olmalı ve düzenleyici bir özellik taşımalıdır.

Ülkemiz açısından tarım sektörü ve bu sektörün ülke ekonomisine katkısının incelendiği birinci bölümde, tarım sektörünün mevsimsel değişimlerden etkilenmesinden, depolama maliyetlerinin yüksek oluşundan, fiyatlarının belirsiz oluşundan, sanayi sektörüne hammadde sağlaması gibi özelliklerinin varlığından bahsettik. Bu özellikleri nedeniyle de toplumun sektörden birtakım şeyleri yerine getirmesini beklediğini gördük. Bu beklentilerin başında gıda ihtiyaçları için gerekli tarımsal ürünlerin üretimini sağlaması gelmektedir. Bununla birlikte tarım sektörünün sanayi sektörüne hammadde temin etmek, ülke ekonomisine katkı sağlamak gibi görevleri de vardır. Tüm bunları başarmak ve beklentileri yerine getirmek için tarım sektörüne daha fazla kaynak aktarılması lazımdır. Tarım sektörünün istihdam da %35'lik payı bulunmaktadır. Sanayi sektörü ve özellikle hizmetler sektöründeki gelişmeye rağmen, tarım sektörü stratejik sektör olarak önemini hala korumaktadır.

Devlet, makro ekonomik dengesizliklerin varlığı, kaynak yetersizlikleri ve mali disiplin amacıyla ekonomiye müdahale etmektedirler. Tarım sektöründe politikaların daha etkin uygulayabilmesi, amaçlarını gerçekleştirebilmesi, gerekli kaynakları bulabilmesi, gelirlerini artırabilmesi, ürettikleri ürünleri satabilmesi için devlet müdahalesine gerek duyulmaktadır. Devlette bu amaçla, çiftçilerin ürettikleri ürünleri düşük fiyata satmaması için taban fiyat, arazi açığı giderilmesi, ürünlerin teşviki için prim sistemi, üretimi desteklemek adına doğrudan gelir ödemesi gibi araçlar kullanılmaktadır. Hazineye en az yük getiren uygulama prim ödemesidir. Ancak doğrudan gelir ödemesinin uygulanmaya başlanması ile bu uygulamaya son verilmiştir. Devletin tarım sektörüne yaptığı doğrudan müdahalelerden en çok üzerinde durulan Doğrudan Gelir Desteği uygulamasıdır. Bunun temel nedeni de AB'ne uyum sürecinde tarıma yapılması istenilen tek destek olmasıdır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde özellikle 2000 sonrası yaşanan önemli gelişmeler üzerinde durulmuştur. Tarım sektöründe uygulanan politikaları değerlendirmek gerekirse; 1990-2000 yıllarında yaşanan en büyük gelişme 1 Ocak 1994 tarihinde yürürlüğe giren Uruguay Turu Tarım Anlaşması ve 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren AB Gümrük Birliği Anlaşmasıdır. Uruguay Turu Anlaşması ile istenen, tarım sektörüne verilen iç desteklerin azaltılması, sübvansiyonlu dış satımın azaltılması, bitki sağlığının dünya standartlarına uyumlaştırılması gibi konulardır. Anlaşmanın temel amacı ise, tarım sektöründe liberalizasyonu sağlamaktır.

Avrupa Birliği ile 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği(GB) Anlaşması'nda da, temel olarak tarım ürünleri kapsam dışında bırakılmış olmakla birlikte, işlenmiş tarım ürünleri kapsama alınmıştır. Sözü edilen kapsam belirleme, Türkiye'nin rekabet üstünlüğü olan çeşitli sebze ve meyve üretimi gibi alanları dışlamıştır. Bu yapı altında AB ile yapılan dış ticarete ilişkin veriler, Gümrük Birliği Anlaşması'nın mevcut ticaret dengelerini hızla AB lehine bozduğunu bize göstermektedir.

Tarım politikaları konusunda özellikle 2000 sonrası önemli değişiklikler yaşandığını belirtmiştik. Bunun temelinde de uluslararası alanda yapılan sözleşmeleri etken olarak gösterebiliriz. Anlaşmalar ile birlikte özellikle tarıma yapılan desteklerin dışsal gelişmeler ve baskılar nedeniyle azaltıldığını görmekteyiz. 2000 sonrası tarıma yapılan girdi ve fiyat destekleri yerine Doğrudan Gelir Desteği uygulaması getirildiği ve devletin yapılan destekleri azaltma politikalarını izlediğini görmekteyiz. 2003 yılında Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin etkin bir şekilde uygulanması ve yapılan desteklerin gerçek üreticisine ulaşması içinde Çiftçi Kayıt Sistemi Esası getirilmiştir. Aynı dönem itibariyle de stok fazlası üretimin durdurulması içinde Alternatif Ürün Uygulamasına geçilmiştir.Yaptığımız değerlendirilmeler de Çiftçi Kayıt Sistemi ile de DGD uygulamasında başarılı olunduğu söylenemez. Çünkü, bu sistem çerçevesinde yapılan ödemelere baktığımızda, toprağı işleyen çiftçiye değil de toprak sahibine bu ödemelerin yapıldığını görmekteyiz. Diğer önemli bir sorunda toprak sahiplerinin ödemelerden gelir sağlamak için arazilerini, ödeme yapılması için belirlenen arazi büyüklüğünün altında parçalara ayırmasıdır. Böylece çok toprağa sahip olan çiftçilerde desteklerden faydalanmış olacaktır. Ancak arazi parçalanması sonucu verimin azalacağı hiç düşünülmemektedir. Tüm bunların önüne geçilebilecek bir sistem, devlet tarafından uygulamaya konulmalıdır.

Uluslararası çerçeve de yaptığımız anlaşmaların yanında, küreselleşmenin de tarım sektörüne etkisini unutmamak gerekmektedir. Küreselleşmenin getirdiği teknolojik gelişme ile üretimler daha kısa zamanda yapılabilecektir. Daha kaliteli ve ürün çeşidi bakımından farklı ürünler üretilebilecektir. Uluslararası alanda serbestçe rekabet edebilme imkanı doğacaktır. Tarım alanında yeni üretim ve pazarlama teknikleri kullanılabilir. Küreselleşmenin saydığımız olumlu taraflarının yanında olumsuz yanları da bulunmaktadır. Bunların en başında çevre kirliliği gelmektedir. Diğer önemli olumsuzluk, küreselleşme ile birlikte teknolojinin kullanımı artacak bunun sonucunda da işsizlik artacaktır. İşsizlikle birlikte göçmen hayatı artacaktır. Devlet küreselleşmenin olumlu taraflarında faydalanırken, olumsuzluklarını en aza indirebilecek politikalar uygulamalıdır.

Tarım politikaları konusunda özellikle üzerinde durulması gerekli bir nokta, Ortak Tarım politikaları çerçevesinde yapmamız gerekenlerdir. Ortak Tarım Politikaları, üreticileri ve tüketicileri korumak, tarım ürünleri piyasalarındaki istikrarı sağlamak, tarım ürünlerindeki arz miktarını kontrol etmek, tarım ürünleri fiyatlarında istikrarı sağlamak gibi amaçlar etrafında toplanmıştır. 2000 yılı sonrası yaşanan gelişmelerde, tarımsal desteklerin üretimden bağımsız yapılacağı ve çiftçilere istedikleri ürünleri üretme imkanı verileceği, büyük çiftçilere yapılacak DGD ödemelerin azaltılıp kırsal kalkınma, çevre, kalite gibi konulara daha fazla kaynak aktarılacağıdır. Yapılan reformda, çiftçi desteklerinin DGD sistemi etrafında toplanacağını ve 2005 sonrası tüm desteklerin kaldırıp bu desteğin uygulanacağı konusu üzerinde durulmuştur. DGD sistemini, vazgeçilen üretime ve dolayısıyla gelir kaybına karşılık verilen tazminat olarak düşündüğümüzde, üretim fazlası olan ürünler ekilmeyecek ve stoklarda aşırı artışlar ortaya çıkmayacaktır. Temelde yapılan bu reformların amacı, piyasaya yapılabilecek olası müdahalelerin en az seviyeye indirilmesidir. Bu konuda yapılmak istenen tarım sektörünün devlet desteksiz gelişmesini sağlamaktır. Bu tür bir uygulamayı Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, devlet koruması altında olmayan bir sektörün tek başına gelişmesi çok zor görülmektedir. Uluslararası çerçevede de yaptığımız anlaşmaların istediği şekilde hareket edilmesi ile yani bütçeden tarıma daha az kaynak ayrılmasıyla tarımda ilerleme sağlamak yerine tam tersi bir durum gerçekleşmektedir.

Bütçeler, bir ekonomide var olan kaynakların ve bu kaynakların nerelere harcandığının gösterildiği tablolardır. Eğer yapılan harcamalar kaynakları aşyorsa bütçe açığı, aşmıyorsa bütçe fazlası söz konusudur. Kamu gelirleri ile giderlerinin birbirine eşit olduğu durumlar ise denk bütçe olarak adlandırılmaktadır. Ülkelerin yukarıda çeşitlerine değindiğimiz bütçelerden hangisini uygulayacaklarına karar vermeleri, içinde buldukları ekonomik duruma bağlı olmaktadır. Ülkemiz açısından durumu ele aldığımız üçüncü bölümden, çıkardığımız sonuç, sürekli bütçe açıklarıyla ekonomik anlamda ilerlemeye çalışan bir ülke olduğumuzu görmekteyiz. Bu anlamda ilerlemenin sağlanması da olası durumlardan biri değildir.

Türkiye’de 1990-1999 yılı itibariyle bütçedeki gelişmelerin incelendiği son bölümde, borçlanma rakamlarının Toplam Borç/ GSMH % 29’dan % 61’e yükseldiğini görmekteyiz. Borçlanma rakamlarındaki artışların nedenleri arasında da; borç faiz ödemeleri, bütçe açıkları, Sosyal Güvenlik Kuruluşları açıkları, KİT zararları, tarım sektörüne yapılan sübvansiyon ödemeleri gösterilmektedir. Aslında dönem itibariyle gelişmelere baktığımızda, 1994 krizi ardından 2000 ve 2001 krizinin yaşanmış olması iyi gitmeyen bütçe uygulamalarının daha da kötü olması sonucunu doğurmuştur.

Ayrıca ülkemizde uygulanan bütçe politikaların da başarının sağlanamamasının nedeni, bütçe politikalarının ekonomik gelişmeler doğrultusunda belirlenmemesidir. Enflasyonla mücadele de bütçe fazlası yada denk bütçe uygulaması gerekirken, ülkemizde kamu gelirleri harcamaları karşılamaya yetecek derecede olmadığı için, her yıl bütçe açık ile kapanmaktadır. Yani enflasyon döneminde uygulanması gereken denk bütçe, ülkemizde açık bütçe olarak uygulanmaktadır.

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarında başarı sağlanabilmesi için, öncelikle yapılması gereken, desteklerin kalkınma planları çerçevesinde ve uygulanan bütçe politikalarına uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan ülke dışındaki gelişmelere uyum sağlamak adına yapılan uygulamalar da, tarıma yapılan desteklerin azaltılması istenmektedir. Bu konuda uygulamaya geçmeden önce, hükümetin gerekli tedbirleri alması gerekmektedir. Desteklerin azaltılması ile tarım sektöründe daha az kişinin üretim yapması sonucu ortaya çıkacak işsizlik konusunda önlemler alınmalıdır.

Diğer yandan 2002 yılına kadar Bakanlar Kurulu Kanununun ile yapılan desteklerin, 2006 yılı ile birlikte Tarım Çerçeve Kanunu ile yapılması da tarım sektörünü geliştirme adına atılmış önemli adımlardır. Çıkarılan kanunla birlikte destekler belli planlar dahilinde ve sistemli olarak dağıtılabilecektir. Ülkemizde her dönem çeşitli kanunlar çıkarılmaktadır. Ancak önemli olan bunların uygulamaya

geçirilmesidir. Her alanın kendi kanunu olduğu sürece başarıya ulaşma olasılığı da artacaktır.

Kısaca, tarım politikaları çerçevesinde alınan kararların başarı ile uygulanması ve bunun için gerekli finansmanın bütçe de yük oluşturmaması için öncelikle her iki durum içinde eksik yönler saptanmalıdır. Bütçe konusunda getirilen yeni uygulama ile tarım dahil birçok alanda yapılan harcamaların hesabını kurumlar verebilecektir. Analitik bütçe olarak adlandırılan yeni bütçeleme sınıflaması ile programı uygulayan sorumlular, kendilerine ayrılan kaynakların nerelere ve neden harcandığı konusunda açıklama yapacaklardır. Bu sayede bütçe uygulamalarındaki başarı yükselebilecektir. Tarıma ayrılan bütçe konusunda önemli problem, bu alana ayrılan bütçenin tek bir birime ayrılmamasıdır. Yani harcamaların sadece Tarım Bakanlığında değil de birçok birimden yapılmasıdır. Bu konuda yapılması gereken, AB bütçesine benzer bir bütçenin uygulamaya geçirilmesidir. Böylece harcamalar tek bir birimden yapılacak, mali denetim ve kaynakların etkin kullanımı sağlanacaktır.

Öte yandan, tarımsal alanda faaliyet gösteren KİT'lerde sürekli zarar edenler konusunda bir takım önlemler alınmalıdır. Bu konuda özellikle finansman kaynağı olmadan ürün alımı yapmak isteyen TMO'nun disiplin altına sokulması gerekmektedir. Tarımsal ürünlerin çiftçi elinde kalmaması için, elinde kaynak olmadan yüksek faizle borçlanıp ürünleri satın alması gibi uygulamalara son verilmesi gerekmektedir. Bu tip uygulamaların önüne geçilebilmesi için, öncelikle çiftçilerin örgütlenip isteklerini hükümete ulaştırmaları gerekmektedir. Diğer yandan da, hükümetin ürünler de oluşacak stok fazlasını önlemek için her sene ürün planlaması yapması uygun olacaktır. Böylece arz fazlası oluşup, stoklar artmayacak ve tarımsal alanda faaliyet gösteren KİT'lerde üreticiyi mağdur etmemek için gereksiz borçlanmalardan kaçınacaktır.

1990 sonrası ülkemizde uygulanan tarım politikaların da 2000 sonrası yapılan önemli değişiklikler tarım sektörünü olumsuz etkilemiştir. Bu değişiklikler ile tarım sektörü daha az desteklenir hale gelmiştir. Daha az desteklenmesinin nedeni olarak da bütçeye olan etkisi gösterilmiştir. Bütçeye olan etkilerin azaltılması ve çiftçinin

korunması için 18/04/2006 tarihinde Tarım Kanunu yürürlüğe girmiştir. Tarım Kanunu ile birlikte tarım sektörüne yapılan desteklerin GSMH'nin % 2'den az olamayacağı belirlenmiştir. Böylece hem tarım sektörü korunmuş, hem de bütçeye olan etkileri azaltılmış olacaktır.

KAYNAKLAR

ABAY Canan, OLHAN Emine, UYSAL Yaşar, YAVUZ Fahri, TÜRKEKUL Berna, “Türkiye’de Tarım Politikalarında Değişim”, Erişim: [<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/04cananabay.pdf>], (10.06.2006).

ACAR, İbrahim; “Anayasal Denk Bütçe Politikası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sosyal Bilim. Enst., İzmir, 2002.

ACAR, Mustafa; “ Türk Tarımının Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Ekonomik Yaklaşımlar**, Sayı 50, Kış 2004, Cilt 15.

AGENDA 2000; **The Future for European Agriculture**, European- Commission, Directorate- General for Agriculture(DG VI), 1998.

AKBEL, Ferhat; “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikalarına Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sosyal Bilim. Enst., İzmir, 2005.

AKSOY, Şerafettin; **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993.

AKTAN, Coşkun Can; “ Chicago İktisat Okulunun Öğretisi: Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi”, Erişim: [http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktanarastirmalari/iktisat-okullari/chicago-iktisat-okulu.htm], (25.05.2006).

AKTAN, Hasan Basri; “2006 Yılı Bütçesi, Yapısı ve Hedefleri ile Öneriler”, **İşveren Dergisi**, Kasım 2005.

ASLAN, İhsan; “Tarım Ekonomisi”, Erişim: [<http://www.ziraatci.com/editor/yazigoster.asp?katid=10&editid=10&yaziid=1333&>manual=off&kategori=Tarım%20Ekonomisi>], (13.04.2006).

AVCI, Nihal; “Bütçe ve Para Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri”, Erişim:[<http://www.bumko.gov.tr/arastirmarapor/NAvci.pdf>],(06.06.2006).

“Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde ve Aday Ülkelerde Ekonomik Gelişmeler”, Erişim:[<http://www.dpt.gov.tr/abigm/abmeg/ekonomikgelisme.doc>],(08.09.2006).

AYYILDIZ, Ebru; “Konsolide Bütçeden KİT Yapılan Transferler(1995-2004), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:59,2004.

BABACAN, Aziz; **Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**, DPT Yayınları, Ocak 2000.

BAHÇECİ, Sema; “Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, Temmuz 1997, s.95-96.

BAŞOL, Koray; **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001.

BATIREL, Ömer Faruk; **Kamu Bütçesi**, Met/er Matbaası, İstanbul, 1984.

BATIREL, Ömer Faruk; **Kamu Bütçesi**, Çağ Ofset, İstanbul, 1990.

BAYANER, Ahmet; **Üretim ve Ürün Desenindeki Gelişmeler**, Tarımsal Ekonomi ve Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, 2000.

BİNGÖL, Şener; “Türkiye Tarımına Dayalı Sanayide Pazarlama Yönetimi ve Rekabette Başarı Kriterleri”, **Verimlilik Dergisi**, 2004/1.

BİYAN, Özgür; “ Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Getirdikleri”, Erişim:[<http://www.muhasabetr.com/yazarlarimiz/ozgur/18.asp>],(07.06.2006).

CANDAN, Esin; “ Küreselleşme ve Avrupa Birliği Karşısında Türkiye’nin Tarım Politikaları”, (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sosyal Bilim. Enst., İzmir, 2005.

CESUR, Özden; **Avrupa Birliği’nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye İle Bir Karşılaştırma**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2004.

COLLINS, Keith; **Changing Agricultural Policy and the Implications for the U.S. Marketing System**, USDA, USDA Transportation Summit, Missouri, 1998.

COŞKUN, Gülay; **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.

ÇAĞLAYAN, Tayfun ; **Tarımın Ülke Ekonomisindeki Yeri ve Önemi**, Tarımsal Ekonomi ve Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2001.

ÇAKMAK H.Erol, AKDER A.Halis; “21. Yüzyılda Türkiye’de Tarım”,Erişim: [<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/tarim2/tarim.pdf>],(01.06.2006).

ÇARIKÇI, Emin; “ 2001 Yılı Devlet Bütçesi, Temel Hedefler ve Beklentiler”, Erişim:[http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=203&id=12],(18.05.2006).

DELLAL İlkey, ERTÜRK Erdal, TAN Sibel ve YAVUZ Fahri; **Tarım Sektöründe Kullanılan Motorinin Sübvansiyon Edilmesinin Türk Tarımına Olası Etkileri**, Ankara, ODTÜ Ekonomi Kongresi, 6-9 Eylül 2003.

DİNLER, Zeynel; **Tarım Ekonomisi, Ekin Kitabevi**, İzmir, 1996.

DOĞAN, Hasan; **Tarım İşletmelerinde Vergiler ve Muhasebe**, Form Ofset Matbaacılık, Ankara Mayıs 2004.

EDİZDOĞAN, Nihat; **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998.

EKER, Aytaç; **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

EKER Aytaç, ALTAY Asuman, SAKAL Mustafa; **Maliye Politikası**, Anadolu Matbaası, İzmir, 2000.

ERAKTAN, Gülcan; **Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası**, Uzel Yayınları, İstanbul, 2001.

ERDOĞAN, Niyazi; “Tarımsal Kredi Politikaları Dünya ve Türkiye Uygulamaları-I”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 10, Sayı 120, Aralık 2002.

ERKEN, Tülay ; **Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması ve Türk Bütçe Sistemi İçin Model Bir Çalışma**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi :1, Ankara, 1987.

ERTUĞRUL, Cemil; **“Küreselleşme Sürecinin ve AB Tarım Politikalarında Gelişmelerin Türk Tarımına Olası Etkileri”**, Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu, Gaziantep Üniversitesi Basımevi, Gaziantep, 2003.

EVCİM, Ünal; “Türkiye Tarıma Ne Verdi, Karşılığında Ne Kazandı” , Erişim:[http://www.trakmak.com.tr/nhnsohbet/nov2003/index.asp?Subject=10_11_tarim_yatirimlari],(25.06.2006).

FİSCHER, Stanley& EASTERLY, William; Çeviren.Mustafa SAKAL; “Bütçesel SınırlamalarınEkonomikEtkileri”,Erişim:[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/sakal-fischer-butcesel-sinirlama.htm],(25.05.2006).

GEDİZ, Burcu ve YALÇINKAYA, Hakan; “Nasıl Bir Bütçe Politikası”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3,Kış 2001.

GÖKDEMİR, Bülent; “Tarımsal Reform ve Rekabet Politikası”, **Rekabet Dergisi**, Sayı 11, Temmuz-Ağustos-Eylül 2002.

GÖKDEMİR, Bülent, **Tarımda Piyasa Reformu; Türk Tarımı Özelinde Tarım ve Rekabet Politikası İlişkisi**, Rekabet Kurulu Basımevi, Ankara, 2004.

GÖKDEMİR, Özge; “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Dünya Ticaretine Etkileri”,Erişim:[<http://www.sonbaski.com/yenisite/ekimozge.htm>],(04.04.2006).

GÜLÇUBUK, Bülent; “Küreselleşme ve Küreselleşmenin Türkiye’nin Tarım Politikasına Yansımaları”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXVI, Sayı:236.

GÜNAYDIN, Gökhan; “AB Uyum Sürecinde Tarım ve Çevre”, Erişim:[http://www.wwf.org.tr/tr/docs/sunu%C4%B1m_gokhangunaydin.pdf],(23.03.2006).

GÜNAYDIN, Gökhan; “Türkiye Tarımı ve Değişme Eğilimleri”, Erişim:[http://www.zmo.org.tr/odamiz/turkiye_tarimi_degisme_egilimleri.php],(05.03.2006).

HEREKMAN, Aykut; **Kamu Maliyesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1996.

HİSARCIKLIOĞLU, Rıfat; “Türkiye Yıllardır İhmal Etmiş Olduğu Yapısal ReformlarınÇoğunuSon2YıldaTamamlamıştır”,Erişim:[<http://www.elegans.com.tr/arxiv/63/haber007.html>](20.03.2006).

İNAN Hakkı, GAYTANCIOĞLU Okan, ERBEY Recep, YILMAZ Fuat, **Gelişmiş Ülkelerde Tarım Piyasalarının Organizasyonu**, İTO Yayınları, İstanbul, 2003.

KAFAOĞLU, Başer; **Tarım; Bolluk İçinde Yoksulluk**, Sistem Ofset, İstanbul, 2001.

KARA, Mehmet; **Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları, Ankara, 1982.

KARAASLAN, Şennur; “ AB Tarım Kalite Sistemi (EUREPGAP) ve Türk Tarım Sektörü , (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sosyal Bilim. Enst., İzmir 2005.

KARLUK, Rıdvan; **Türkiye Ekonomisi**, Beta Basımevi, Bursa, 2002.

KESİK, Ahmet; “ Bütçe Sistemi ve Mali Disiplin”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 14, Sayı 159, Mart 2006.

KILINÇER Neşet , ANIL Şahin, ERKAL Süleyman, KARACA Orhan ; “ Tarımsal AraştırmalardaÖncelikveStratejiler”,Erişim:[<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/054neset.pdf>],(05.04.2006).

KİRMANOĞLU Hülya ve ARIKBOĞA Aysel; “Türkiye’de Kamu Borç Servisinin BütçeİçiEtkileri19502001”,Erişim:[<http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tobligler/61.doc>],(06.06.2006).

KÖYMEN, Oya; “ **Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları**”, 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999.

“Kredilerimiz”,Erişim:[<http://www.tarimkredi.org.tr/modules.php?name=krediler>],(05.02.2006).

ORTAÇ Rıfat, ÜNSAL Hilmi, ÇAŞKURLU Eren; “AB veTürkiyede Tarımsal FiyatlamaPolitikaları”,Erişim:[<http://www.gazi.edu.tr/web/rifatortac/Makaleler/teblig1.ppt>],(02.06.2006).

ÖZCAN, H.Avni ; “Dünden Bugüne Dış Ticaretimizdeki Gelişmeler”, Erişim:[<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim98/dnbgdistic.htm>],(28.07.2005).

ÖZDEMİR, Muharrem; “Çiftçiler Dikkat: Tapu Sicili ve Cins Tahsisi İşlemleri İki Yıl Süre ile Vergi Ve Harçlardan Muaf”, Erişim: [http://www.alomaliye.com/aralik_05/muharrem_ozdemir_tapu.htm], (12.02.2006).

ÖZDEN, Ahmet; “Türkiye’de Transfer Harcamalarının gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi”, Erişim: [www.sbe.edu.tr/Yayinlar/dergi/2003sayi1PDF/ozen.pdf]. (18.05.2006).

ÖZDİLEK, Berna; “Tarımsal Ürünlere Dayalı Vadeli İşlemlerin Tarım Politikası Üzerine Etkileri; Buğday Politikası ve Toprak Mahsulleri Ofisi Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sosyal Bilim. Enst., İzmir, 1998.

ÖZKAYA Tayfun, OYAN Oğuz, İŞİN Ferruh ve UZMAY Ayşe; “ Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü Bugünü Geleceği”, Erişim: [http://www.arip.org.tr/documents/raporlar_makalaler/TUSES.doc], (25.02.2006).

ÖZTUNA, Ayşe, “1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Politikalarının Türk Tarım Sektörüne Etkileri”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 120, Eylül- Aralık 1995.

ÖZYAKIŞIR, Deniz; “Ortak Tarım Politikası Çerçevesinde AB ve Türkiye Tarımının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, Erişim: [http://www.akademiktisat.net/makaleler/otp_ab_tr_karsilastirmali_analiz_denizozyakisir.htm], (23.04.2006).

ÖYKEN, Halil Kağan; “ Performans Bütçe Sistemi”, Erişim: [www.sigortamaliye.com/makale.htm], (26.05.2006).

PREMCHARD, A.; **Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice**, IMF, 2. Eddition, Washington D.C., 1984.

POLLITT, Christopher; “ İntegrating Financial Management and Performance Management”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol.2, No.4.2001.

SAKAL, Mustafa; **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

SAYIN, Cengiz; **Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları**, Afşaroğlu Matbaası, Ankara, 2003.

SCHİCK, Allen; “Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No. 3, 2002.

SERİN, Vildan; **İktisat Politikası**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 1998.

SEVİĞ, Veysi; “Kamu Yatırım Harcamaları”, Erişim: [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/28-01-2003(2).htm], (19.05.2006).

SEYİDOĞLU Halil; **Uluslar arası İktisat**, Kurtiş Matbaacılık, İstanbul, 2001.

SORMAN, Nuri; “ Doğrudan Gelir Desteği ve Türkiye Uygulaması”, **Çiftçi ve Köy Dünyası**, Sayı 205, Ocak 2002.

SÖNMEZ, Sönmez; **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994.

ŞAHİN, Hüseyin; **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002.

ŞAHİN, Yurdal; **Ülkemizde Tarım Sektörünün Yeri, Önemi ve Sektöre İlişkin Teşvik Uygulamaları**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi, Ankara, Eylül 2002.

ŞAHİNÖZ, Ahmet; “Türkiye - AB Müzakere Sürecinde Türkiye Tarımı”, **İşveren Dergisi**, Ocak 2006.

Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği Yayını, Aralık 1999, s.58.

Tarım Sektörü ve Finansmanı, Garanti Bankası Yayınları, İzmir, 2004.s.28.

“Tarım Uygulamaları”, Erişim: [:\[http://www.cscrs.itu.edu.tr/page.tr.php?id=2 \]](http://www.cscrs.itu.edu.tr/page.tr.php?id=2), (05.12.2005).

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “Ekonomik Göstergeler”, Erişim: [:\[http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/VI-KamuMaliyesi/VI_5_1.xls\]](http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/VI-KamuMaliyesi/VI_5_1.xls),(05.05.2006).

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “Hazine İstatistikleri”,Erişim: [:\[hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/81.xls\]](http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/81.xls),(20.05.2006).,Erişim: [:\[www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti101.htm\]](http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti101.htm)(20.05.2006).

T.C. Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını, “1923-1992 İstatistik Göstergeleri”, 1994.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, “Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler 1950-2004”, Ağustos 2005.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, “2005 Yılı Programı”, Erişim: [:\[http://www.dpt.gov.tr/sector/sector.htm\]](http://www.dpt.gov.tr/sector/sector.htm), (05.04.2006).

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, “2006 Yılı Bütçe Hazırlık Çalışmaları”Erişim: [:\[http://www.mahalliidareler.gov.tr/Butce/Genelgeler.htm\]](http://www.mahalliidareler.gov.tr/Butce/Genelgeler.htm),(05.05.2006)

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Analitik Bütçe”, Erişim: [:\[http://www.bumko.gov.tr/proje/proje1/ABS%20%Foitim2004.ppt.\]](http://www.bumko.gov.tr/proje/proje1/ABS%20%Foitim2004.ppt.),(05.05.2005).

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “2006-2008 Dönemi Bütçe Çağrısı”, Erişim: [http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2006brehber/Bolum1.htm], (07.06.2006).

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “2004 Yılı Bütçe Gerekçesi”, Erişim: [http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2004bgerekce/2004bgerekce.htm], (08.12.2005).

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, “Ekonomik Göstergeler”, Erişim: [http://www.muhasabat.gov.tr/ekogosterge/docs/kgb.htm], (05.06.2006).

T.C. Resmi Gazete, “25 Şubat 2004 Tarihli Resmi Gazete”, Erişim: [http://rega.basbakanlik.gov.tr/index.aspx], (08.02.2006).

T.C. Ziraat Bankası, “Sübvansiyonlu Tarımsal Kredi”, Erişim: [http://www.ziraat.com.tr/default.asp?sayfa=tr/tarimsal/tarimsalkredi.aspx&anagrup=tarimsal], (05.02.2006).

T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, “DGD Tebliği”, Erişim: [http://www.tarim.gov.tr/mevzuat/teblig/dgd2005Tebliğ.doc], (20.03.2006).

TEOMAN, Özgür; “ Türkiye Tarımında Kapitalist Dönüşüm Tartışmalarına Bir Katkı”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2001.

TOSUN, Ertan; “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Arayışları”, Erişim: [http://www.butce.org/dokumanlar/makaleler/program_butce.doc], (25.05.2006).

TÜĞEN, Kamil; **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, İzmir, 2005.

TÜRK, İsmail; **Maliye Politikası**, Sevinç Yayınevi, Ankara, 1989.

UZUNOĞLU Sadi, ALKIN Kerem, GÜRLESEL Fuat, CİVELEK Uğur ; **Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma**, İTO Yayınları, İstanbul, 2001.

UYSAL, Yaşar; “Türkiye’de 1980 Sonrası İzlenen Tarım Politikalarının Tarım Sektörü Üzerine Etkisi”, (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sosyal Bilim. Enst., İzmir, 1990.

YAVİLİOĞLU, Cengiz; “Geri Kalmışlık Olgusu ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri”, **C:Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt3, Sayı2, 2002.

YENİLMEZ Füsün ve BAYRAÇ Naci; “Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve AvrupaOrtakTarımPolitikası”,Erişim:[http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=606],(02.05.2006).

YILDIRIM, Ali Ekber; “Tarımsal Destekleme Kaynaklarının Verimli Kullanılması”, Erişim:[http://www.trakmak.com.tr/nhsohbet/index.asp?Subject=18_19_tarimsal_des tek],(22.03.2006).

YILDIRIM, Şevket; **AB ve Türkiye’deTarımsal Yapı ve Verimlilik**, Milli Prodüktivite Yayınları, Mert Matbaası, Ankara, 2001.

YILMAZ, Celal; “**AB’nde ve ABD’nde Tarımsal Destekleme Politikaları** ”, 1960-2001 Türkiye Ekonomisinin Panoraması ve Makaleler, İTO Yayınları, Yayın No: 118, İzmir 2002.

YURDAKUL, Oğuz; “ **Türkiye de Tarımın Temel Sorunları ve Tarım Ekonomisi**”, Türkiye Birinci Tarım Ekonomisi Kongresi 8-9 Eylül 1994, Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir,1994.

YURDAKUL Oğuz ve ÖREN Necat; “ **Türkiye’de Tarım Kesimine Yönelik Politikalar ve Kullanılan Araçlar**”, Türkiye 2. Tarım Kongresi , Adana: Çukurova Üniversitesi Basımevi, 1996.

YÜKSELER, Zafer; “Tarımsal Destekleme Politikaları ve DGD Sisteminin Değerlendirilmesi”,Erişim:<http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/yukselez/gelirdes.html>],(01.06.2006).

DİĞER

“AlternatifÜrünProjesi”,Erişim:[http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/findik_alt_urun_destek.html],(28.03.2006}.

“Çiftçi Destek Paketi”, Erişim:[<http://www.akbank.com/394.aspx>],(08.02.2006).

“Doğrudan Gelir Desteği; Tarımsal Destek mi? Yoksulluk Yardımı mı? Erişim:[<http://www.zmo.org.tr/odamiz/odagorusleri.php?kod=1391>], (18.03.2006).

“DokuzuncuKalkınmaPlanıStratijesi”,Erişim:[http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html],(20.06.2006).

“KamuHarcamalarıveTürleri”,Erişim:[http://www.ekodialog.com/Konular/kamu_harcamalari.html],(13.05.2006).

“OsmanlıTarihi”,Erişim:[http://www.bilgilik.com/makale/tarih/osmanli_tarihi/asar_vergisi__osur__odev.html],(05.03.2006).

“Raporlar”;Erişim.[<http://www.tarimorkamsen.org/modules.php?name=News&file18.014=article&sid=77>],(08.06.2006).

TarımKanunu,Erişim:[http://www.alomaliye.com/nisan_06/5488_sayili_kanun_tarim.htm],(24.02.2006).

“Tarımsal Reform Projesi”, Erişim: [http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXTN/0,,contentMDK:20270200~isCURL:Y~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:361712,00.html.], (02.08.2005).

“Tarımda Yenilenme Stratejisi”, Erişim: [http://www.arip.org.tr/tys.htm], (05.06.2006).

“Türkiye’deki Tarımsal Teşvikler”, Erişim: [http://www.eie.gov.tr/biyodizel/bd_turktesvik.html], (01.03.2006).

“2005 Yılı Basın Bülteni”, Erişim: [http://www.tzob.org.tr/tzob/basin_b%C3%BClteni_2005/bas5in_b%C3%BClteni_2005/02_11], (06.06.2006).

“2006 Bütçesi ve Tarım”, Erişim: [http://www.atb.gov.tr/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid=110], (02.06.2006).