

TÜRKİYE'de TARIM POLİTİKASI 1923-2017

ANKARA ÜNİVERSİTESİ ZİRAAT FAKÜLTESİ TARIM EKONOMİSİ BÖLÜMÜ

Türkiye'de Tarım Politikası Araçları

Türkiye'de destekleme politikaları, uzun yıllar boyunca, üretim odaklı gerçekleştirilmiştir. Özellikle Cumhuriyet'in ilk yıllarında üretim, büyük bir sorun teşkil etmekteydi. Bu dönemde; üretimi artırmak, gıda arzını garanti altına almak, ülkenin kendine yeterliliğini sağlamak tarım politikalarının temel amacını oluşturmuştur.

devam eden süreçte üretimin artışı dışında politika amaçları oluştuğunda, destekleme politikalarına da yeni araçlar eklenmiştir.

2000'li yıllara kadar uygulanan destekleme politikası araçlarını;

destekleme alımları ve pazar fiyat desteği,

girdi ve kredi sübvansiyonları ve

genel hizmetler olarak ayırmak mümkündür.

Destekleme Alımları ve Fiyat Desteği

Destekleme alımları, devletin görevlendirdiği bir kuruluş tarafından, Bakanlar Kurulunca belirlenen fiyat üzerinden, söz konusu kuruluşun kendi adına alım yapması, yani piyasada alıcı olarak işlev göstermesi sonucu piyasada talep artışının desteklenmesi yöntemidir.

Fiyat yoluyla destekleme alımları, Cumhuriyet tarihinde ilk kez 1932 yılında alımı yapılan buğday ile başlamıştır.

Buđdaya yönelik destekleme alımlarını yapmak üzere, öncelikli olarak Ziraat Bankası görevlendirilmiş, üretimin artması ve alıma konu olan ürünlerin çeşitlenmesi neticesinde ise bu görevi devretmek üzere 1938 yılında TMO kurulmuştur.

Buđday fiyatlarını belirli bir seviyede tutabilmek için 1934 yılında Buđday Koruma Karşılığı Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla, çiftçilerin kendi tüketim ihtiyaçları için ürettikleri buğday dışında, satışa konu olan buğdaylar vergiye tabi tutulmaktadır.

Destekleme Alımları ve Fiyat Desteği

Planlı döneme kadar TMO, TSKB'ler ve KİT'lerce, buğdaya ek olarak arpa, tütün, şeker pancarı, haşhaş, fındık, Antep fıstığı, kuru üzüm, kuru incir, çay ve pamuk gibi tarımsal ürünlere yönelik destekleme alımları yapılmıştır.

Planlı dönem ile birlikte destekleme alımı yapılan ürün sayısı hızlı bir artış göstermiştir. Desteklenen ürün sayısı 1970 yılında 15, 1980 yılında 24'e yükseltilmiş, 1990 yılında 10'a düşürülmüştür (24 Ocak Kararları).

1991 ve 1992 yıllarında 24 ve 26 olarak belirlenen ürün sayısı, bu tarihten itibaren düşmeye başlamıştır.

Destekleme alımı yapılan ürün sayısının 1990'ların başında iki kat artırılması; alımların tarihsel süreç içerisinde siyasi araç şeklinde kullanılmış olduğunun bir göstergesidir. Ülkede gün geçtikçe derinleşen ekonomik kriz ve 1991 Genel Seçimlerinin etkisiyle yükseltileen ürün sayısı, 5 Nisan 1994 Kararları ile buğday, arpa, mısır, çeltik, çavdar, yulaf, tütün, şekerpancarı ve haşhaş olarak dokuzaya düşürülmüştür.

Girdi ve Kredi Destekleri

Girdi sübvansiyonları; gübre başta olmak üzere, tohumluk, aşıllı meyve fidanı, mücadele ilacı, sulama suyu ve su pompalarında kullanılan elektrige düşük tarife saptanması gibi uygulamalardır.

Gübre desteği, Türkiye'de 1970'li yıllarda uygulanmaya başlamış ve 1994 yılına kadar, kimyevi gübreye yönelik destek, gübre üreticisine ödenmiştir. 1994 yılından sonra ise ödemeler, gübre üreticisine değil, gübreyi satın alan üreticiye, satın alma işleminden sonra ödenmeye başlamış, fakat 1997 yılında eski uygulamaya geri dönmüş, 2001 yılında kaldırılmıştır.

1985 yılından itibaren, sertifikalı tohumlara ve sertifikalı fidanlara yönelik destekler uygulanmaya başlamış; belirlenen cinslerdeki tohumlara, kilogram başına ve fidan başına destek verilmiştir.

1987 yılında zirai ilaçlara yönelik destekleme, yine 1987 yılında süt teşvikleri uygulanmaya başlamış; 2001 ekonomik istikrar sürecinde, bu üç uygulamaya da son verilmiştir.

Girdi ve Kredi Destekleri

Tarımsal üretimi ve sermaye kullanımını desteklemenin en önemli yollarından biri de çiftçilere yönelik kredi desteği verilmesidir. Planlı Dönemle birlikte, çiftçiye düşük faizli kredi desteği sağlamak üzere öncelikli olarak Ziraat Bankası, sonrasında da yine Ziraat Bankası tarafından kredi sağlanan Tarım Kredi Kooperatifleri görevlendirilmiştir.

Genel Hizmetler

Genel Hizmetler:

2000'li yıllara kadar uygulanan destekleme politikaları içerisinde genel amaçlı ama oldukça önemli etkileri olan destekleme biçimi, genel hizmetler olarak tanımlanmıştır. Genel hizmetler kapsamında giren destekleme araçları

Araştırma, Eğitim ve Yayım Hizmetleri,

Denetim, Kontrol, Laboratuvar Hizmetleri,

Hastalık ve Zararlılara Karşı Koruma,

Altyapı ve Yapısal Hizmetler olarak sınıflandırılmaktadır.

2000 Sonrası Destekleme Politikaları

Tarımsal Destekleme Ödemeleri (2001-2015)(Cari fiyatlarla Milyon TL)

Tarımsal Destek Ödemeleri	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(1)	2014(2)	2015(3)
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	621	1.877	2.530	2.480	2.409	2.759	2.607	2.124	1.247	2.056	2.238	2.379	2.438	2.723	2.964
Doğrudan Gelir Desteği	500	1.877	2.530	2.125	1.673	2.653	1.640	1.140	0	0	0	0	0	0	0
Alan Bazlı Ek Ödeme(Organik tarım, İyi Tarım)	0	0	0	0	0	0	10	0	13	81	150	172	154	199	230
Mazot Desteği	0	0	0	355	410	0	480	492	469	512	510	581	607	650	700
Gübre Desteği	121	0	0	0	270	0	345	352	596	622	625	695	718	785	850
Sertifikalı Tohum ve Fidan Kullanımı	0	0	0	0	0	37	50	56	85	90	120	98	76	118	130
ÇATAK (Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma)	0	0	0	0	0	2	3	5	6	9	30	23	40	50	55
Fındık	0	0	0	0	0	0	0	0	0	652	710	710	720	790	860
Alternatif Ürün Ödemeleri	0	0	0	0	0	0	0	0	4	9	17	1	0	1	2
Telafi Edici Ödemeler	0	0	0	0	56	67	79	79	74	81	76	99	123	130	137
Fark Ödemesi Destekleme Hizmetleri	362	240	395	334	897	1.292	1.797	1.848	2.007	2.056	2.523	2.379	2.607	2.921	3.065
Hayvancılık Destekleri	49	75	126	209	345	660	741	1.095	908	1.158	1.670	2.216	2.756	2.887	2.953
Kırsal Kalkınma Destekleri (4)	0	0	0	0	0	0	80	109	247	304	302	196	478	484	500
Tarım Sigortası Destekleri	0	0	0	0	0	2	40	47	61	80	240	263	299	356	404
Diğer Tarımsal Destekler	0	84	0	61	57	33	23	39	175	30	73	120	109	99	114
Afetten Zarar Gören Çiftçilere Yardım Ödemeleri	0	0	0	0	1	46	355	577	29	137	28	0	0	0	0
GAP Eylem Planı Kırsal Kalkınma ve Hayvancılık Destekleri	0	0	0	0	0	0	0	25	75	126	114	120	90	129	141
Toplam	1.032	2.276	3.051	3.084	3.708	4.793	5.643	5.864	4.749	5.947	7.188	7.673	8.777	9.599	10.141

Kaynak: Yıllık Programlar

2000 Sonrası Destekleme Politikaları

Yıl	Çiftçi Kayıt Sistemi'ne kayıtlı işletme sayısı	Yıllara göre destekleme miktarı (Milyar TL)	İşletme başına düşen ortalama destekleme miktarı (TL)
2001	2.182.767	1,032	473
2002	2.588.666	2,276	879
2003	2.765.287	3,051	1.103
2004	2.745.424	3,084	1.123
2005	2.679.737	3,708	1.384
2006	2.609.723	4,793	1.837
2007	2.613.234	5,643	2.159
2008	2.380.284	5,864	2.464
2009	2.328.731	4,749	2.039
2010	2.320.209	5,947	2.563
2011	2.288.366	7,188	3.141
2012	2.214.390	7,673	3.465
2013	2.183.270	8,777	4.020
2014	2.206.874	9,599	4.350

Kaynak: GTHB, 2015

2000 Sonrası Destekleme Politikaları

DGD Ödemeleri

Yıllar	DGD Uygulanan Alan (milyon da)	Birim DGD (TL/da)	Ödeme Üst Limiti (dekar)	Ödeme Tamamlanma Zamanı
2001	118	10	200	2002 -Mayıs
2002	162	13,5	500	2003 -Temmuz
2003	166	16	500	2004 -Ağustos
2004	166	16	500	2006 - Ocak
2005	164	10	500	2006 - Ağustos
2006	163	10	500	2007 - Haziran
2007	162	7	500	2008 - Ağustos

Kaynak: GTHB, 2009

2000 Sonrası Destekleme Politikaları

Yıllar	Toplam Tarımsal Destek Miktarı (Milyon TL)	Toplam GSYH (Milyon TL)	Tarımsal Desteklemelerin GSYH İçindeki Payı (%)
2001	1.032	240.224	0,43
2002	2.276	350.476	0,65
2003	3.051	454.781	0,67
2004	3.084	559.033	0,55
2005	3.708	648.932	0,57
2006	4.793	758.391	0,63
2007	5.643	843.178	0,67
2008	5.864	950.534	0,62
2009	4.749	952.559	0,50
2010	5.947	1.098.799	0,54
2011	7.188	1.297.713	0,55
2012	7.673	1.416.798	0,54
2013	8.777	1.561.510	0,56
2014	9.599	1.749.782	0,55

Kaynak: TÜİK, Yıllık Programlar

AB'ye Uyum Sürecinde Kırsal Kalkınmaya Yönelik Politikalar

Türkiye ve AB ilişkileri:

1964 yılında Ankara Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle başlamış,

7 yıl süren hazırlık döneminin ardından, 1970 yılında Katma Protokol'ün imzalanmasıyla 22 yıllık geçiş dönemi başlamış ve

1996 yılında Gümrük Birliği ile Türkiye, nihai dönem olarak adlandırılan sürece girmiştir.

1999 yılı Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday üye statüsü resmen onaylanmıştır.

Bütün aday ülkelere olduğu gibi, Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmasına karar verilmiş,2001 yılında ilk KOB hazırlanmıştır.

KOB'larda yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik Türkiye'nin program ve takvimini içeren Ulusal Program, ilk olarak 2001 yılında onaylanmıştır.

KOB; 2003, 2006 ve 2008 yıllarında gözden geçirilmiş, Ulusal Program ise 2003 ve 2008 yıllarında güncellenmiştir.

2004 yılında gerçekleşen Brüksel Zirvesi'nde, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlaması kararı alınmıştır

Kırsal Kalkınmaya Yönelik Politikalar

Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü elde etmesi ile, öncesinde kredi desteği olarak uygulanan mali yardım, 2001 yılında AB tarafından "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük"ün kabul edilmesiyle birlikte hibe şeklinde yapılmaya başlamıştır.

Türkiye'ye yönelik hibe desteği, nakdi olmayan ve sadece proje bazlı hale olarak düzenlenmiştir.

Bu desteğin kullanılmasının koşulu, Türkiye'nin KOB ve Ulusal Program önceliklerini yerine getirmesidir.

Hibe desteği; müktesebat uyumu, müktesebat uyumu için gerekli idari kapasite oluşturulması ve bunun için gerekli yatırım ihtiyacı ile ekonomik ve sosyal uyum projeleri (bölgesel kalkınma, sınır ötesi işbirliği ve KOBİ projeleri) vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir.

Kırsal Kalkınmaya Yönelik Politikalar

2007 yılına kadar bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması amacıyla yapılan yardımların yerini, 2007 yılından itibaren IPA almıştır. Türkiye, diğer aday ve potansiyel aday ülkelere de sağlanan katılım öncesi yardım aracı IPA'dan faydalanmaktadır.

IPA'nın temel bileşenlerinden olan kırsal kalkınmaya yönelik hibe desteği IPARD aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

IPARD'ın iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar; OTP'ye ilişkin mevzuatın uygulanmasına yönelik destek sağlamak ve aday ülkenin tarım sektörünün ve kırsal alanlarının sürdürülebilir uyumuna katkı sağlamaktır. Bu amaçlara 3 öncelik altında toplam 9 farklı tedbirle ulaşılması planlanmaktadır.

IPARD

Öncelik 1: Piyasa Verimliliğinin Artırılması ve Topluluk Standartlarının Uygulanması Tedbirler:

- a) Tarımsal arazilerin yeniden yapılandırılması ve AB standartlarına yükseltilmesine yönelik yatırımlar,
- b) Tarım ve balıkçılık ürünlerinin yeniden yapılandırılması ve AB standartlarına yükseltilmesine yönelik yatırımlar,
- c) Üretici birliklerinin kurulmasının desteklenmesi.

IPARD

Öncelik 2: tarım-çevre önlemleri ve LEADER'ın uygulanmasına yönelik hazırlık eylemleri Tedbirler:

d) Çevre ve kırsal kesimlere ilişkin eylemlerin uygulanmasına hazırlık,

e) Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması.

IPARD

Öncelik 3: Kalkınma ve Kırsal Ekonomi Tedbirler:

f) Kırsal altyapının geliştirilmesi ve kalkındırılması,

g) Kırsalda ekonomik aktivitelerin çeşitlendirilmesi ve kalkındırılması,

h) Eğitim,

i) Teknik destek.

IPARD

IPARD fonlarının kullanılabilmesi için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programı, 2008 yılında Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır.

2007-2013 döneminde sağlanacak fonların dağıtılması için ön koşul olan TKDK 2007 yılında kurulmuştur.

TKDK'nın akreditasyonunun tamamlanmasının ardından, oluşturulan il koordinatörlüklerinin koordinasyonu ile IPARD destekleri kullandırılmaya başlamıştır.

AB'nin TKDK'ya yetki devri ile birlikte; önce 20 ilde, sonrasında da 22 ilin dahil edilmesiyle toplam 42 ilde akreditasyonları tamamlanan koordinatörlükler, kendi bölgelerinde yürütülecek projelerin koordinasyon görevini icra etmeye başlamıştır. Uygun bulunan projeler, Türkiye ve IPA eş finansmanı ile hayata geçirilmektedir.

IPARD

2007-2013 yılları için Türkiye'ye IPA kapsamında yaklaşık 5 milyon euro fon ayrılmış, bu fonun yaklaşık %20'si kırsal kalkınma bileşenine ayrılmıştır.

Türkiye, aday ve potansiyel aday ülkeler içerisinde, gerek nüfus gerekse de yüzölçümü büyüklüğü sebebiyle, IPA kapsamında en fazla destek alan ülke konumundadır.

Söz konusu dönemde yaklaşık 10 milyar euro olan fonun %48'i Türkiye'ye ayrılmıştır.

IPARD

IPARD kapsamında;

süt üreten tarımsal işletmelere yatırım, et üreten tarımsal işletmelere yatırım,

süt ve süt ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, et ve et ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması,

meyve ve sebzelerin işlenmesi ve pazarlanması,

su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması,

çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi,

yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi,

kırsal turizm ve yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi alt tedbirleri kapsamında makine-ekipman alımı, yapım işleri, hizmet alımı (genel harcamalar) ve görünürlük harcamaları, 'uygun harcamalar toplamı'nın %50'si oranında desteklenmektedir.

Süt ve et üreten tarımsal işletmelere yatırım alt tedbirinde %50 olan destek oranı; 40 yaş altındaki genç çiftçiler için %55, belirlenen dağlık alanlar için %60, dağlık alanlarda işletmesi bulunan 40 yaş altı çiftçiler için ise %65 oranında verilmektedir.

Kırsal Kalkınma Projeleri

Türkiye’de geçmişten günümüze bölgesel, yerel ve havza bazlı birçok proje uygulanmış ve uygulanmaya devam etmektedir. Bu projelerin önemli bir kısmı dış kaynaklı projelerdir.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP): Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı ve maliyetli bölgesel kalkınma projesi olan GAP, Fırat-Dicle Havzası ile Yukarı Mezopotamya ovalarında yer alan Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantap, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsamaktadır.

Konya Ovası Projesi (KOP): Toplam 18 projeden meydana gelmektedir. Bu projelerin 14’ü sulama, 3’ü içme suyu projesi ve 1’i de enerji projesidir . Aksaray, Karaman, Konya ve Niğde illerini içine almaktadır.

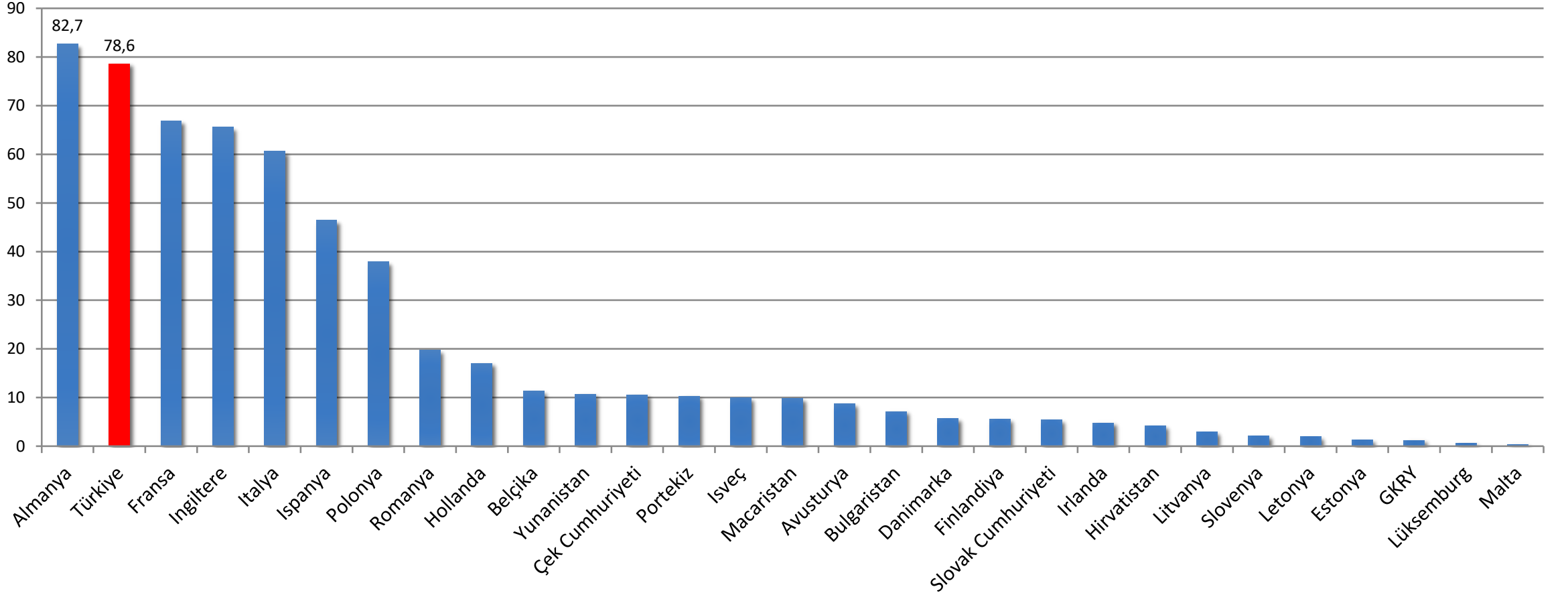
Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP): Doğu Karadeniz Bölgesi’nde Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun ve Trabzon illerinin temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması ve bölgede ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmenin hızlandırılması hedefiyle hayata geçirilmiştir.

AB-TÜRKİYE Karşılaştırması

Temel Ekonomik Göstergeler

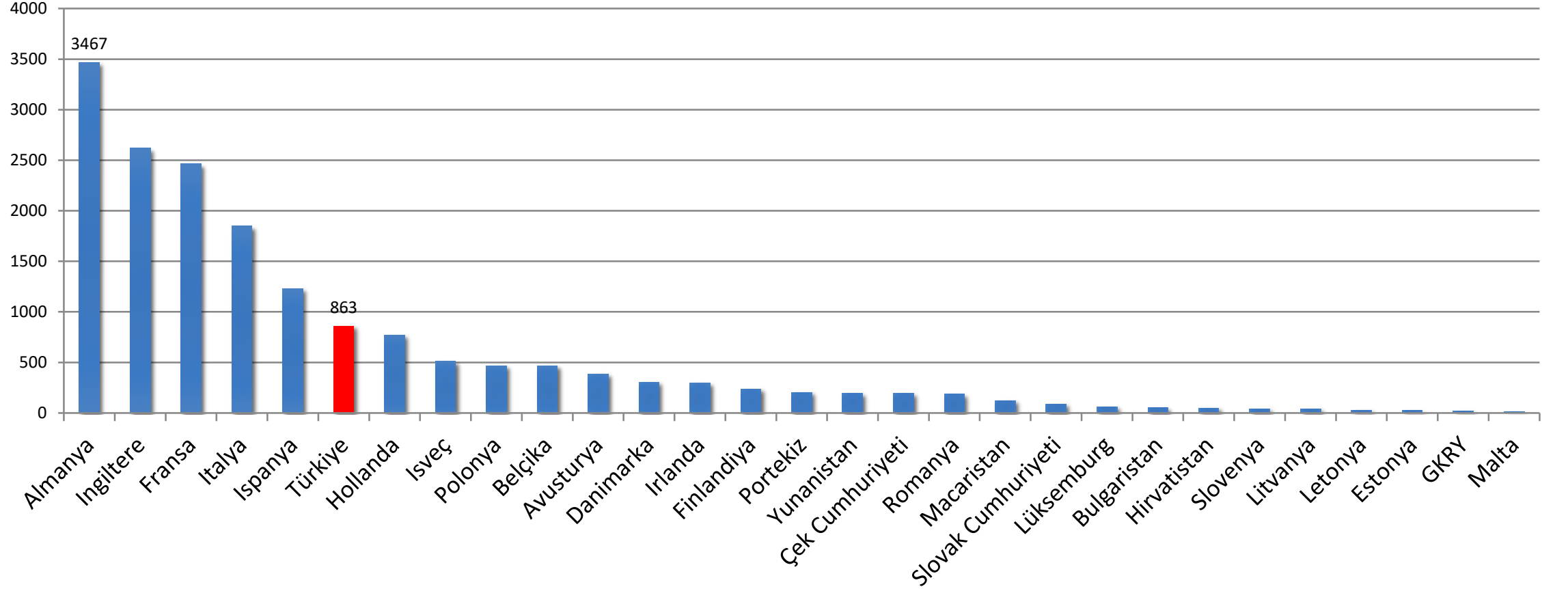
Nüfus

Nüfus(Milyon)



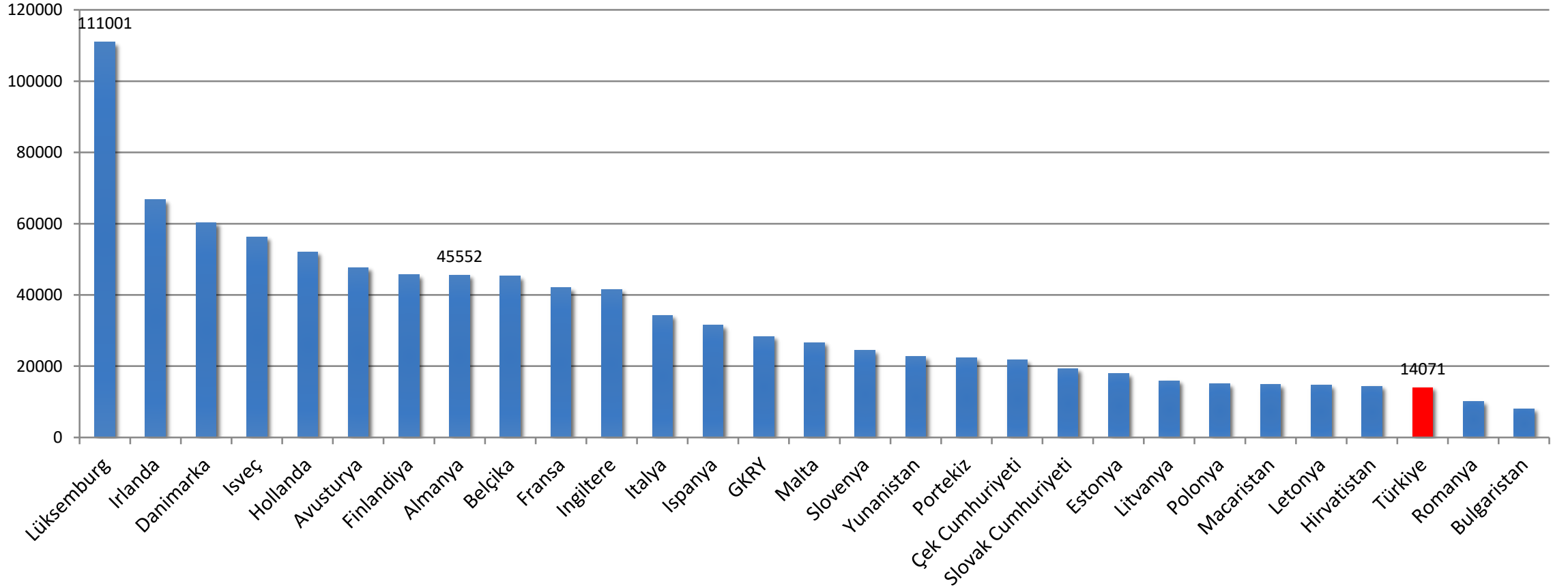
GSYH

GSYH (Milyar ABD Doları)



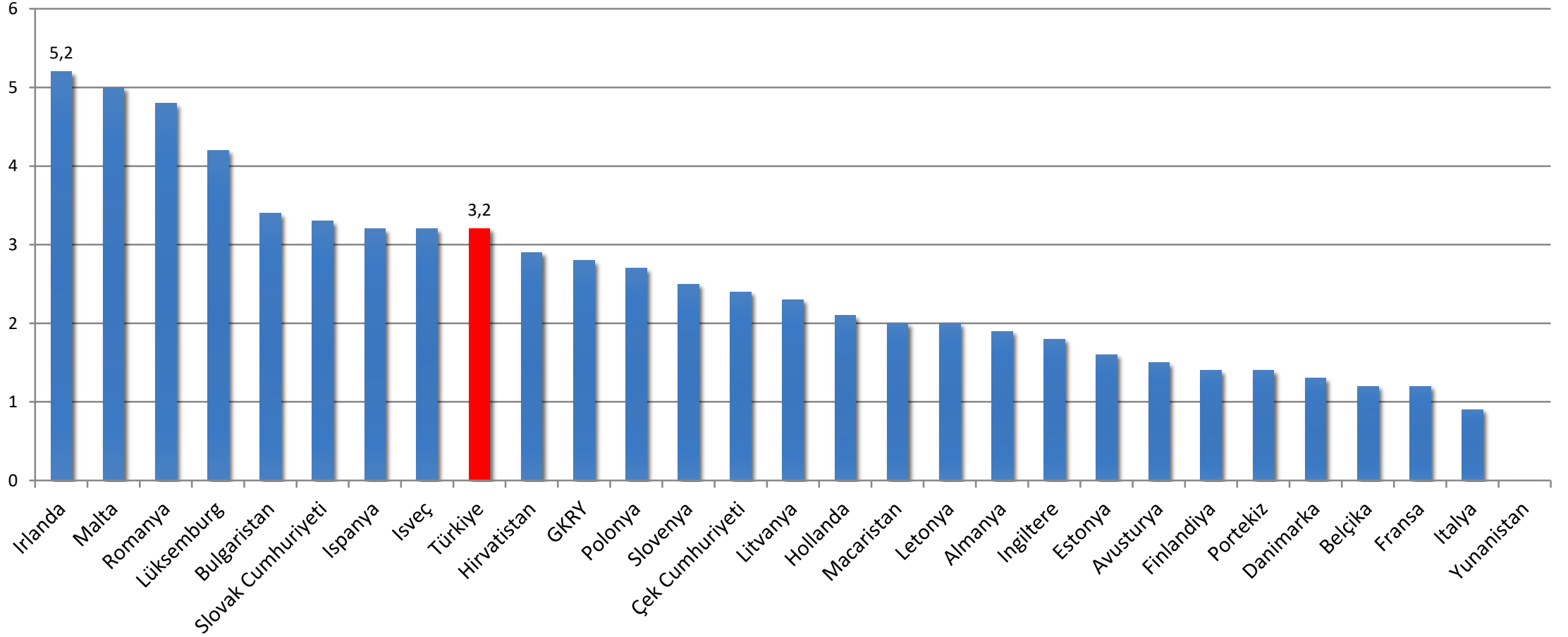
Kişi Başına GSYH

Kişi Başına GSYH (2010 yılı fiyatlarıyla, ABD Doları)



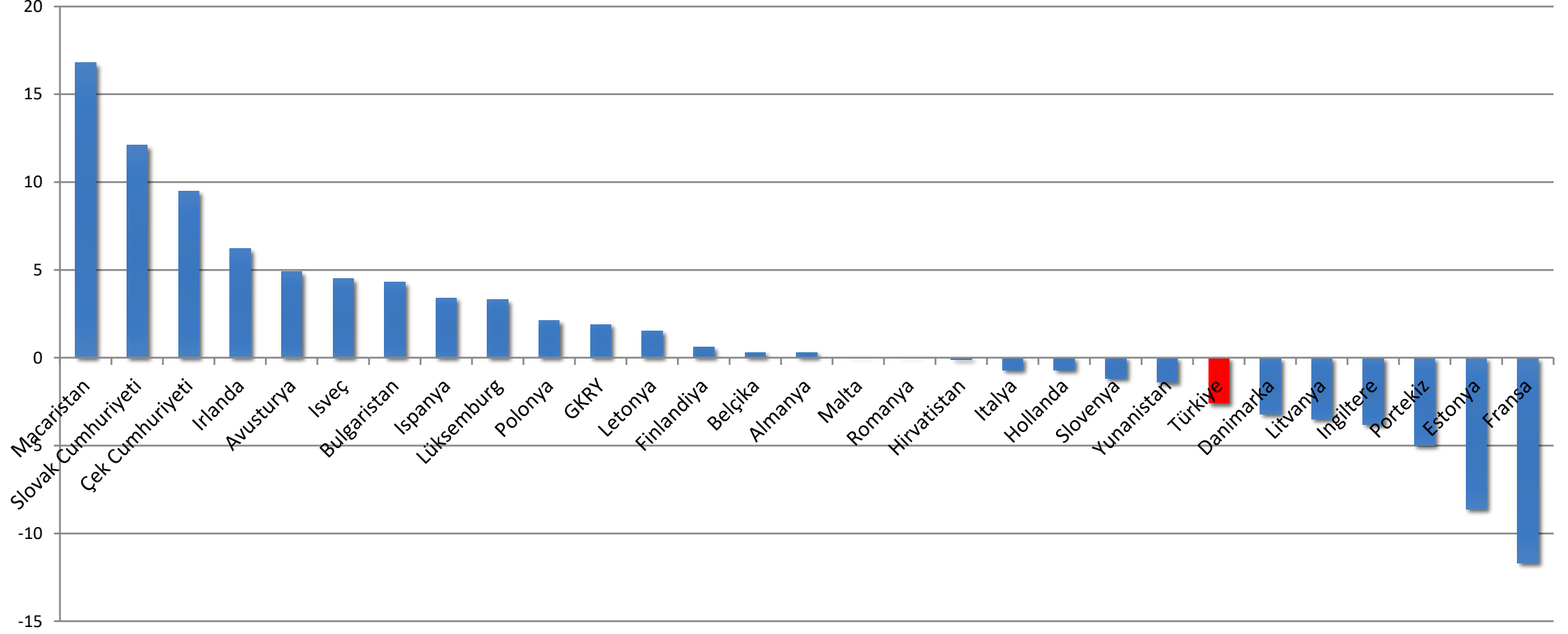
GSYH Büyüme Oranı

GSYH Büyüme Oranı (%)



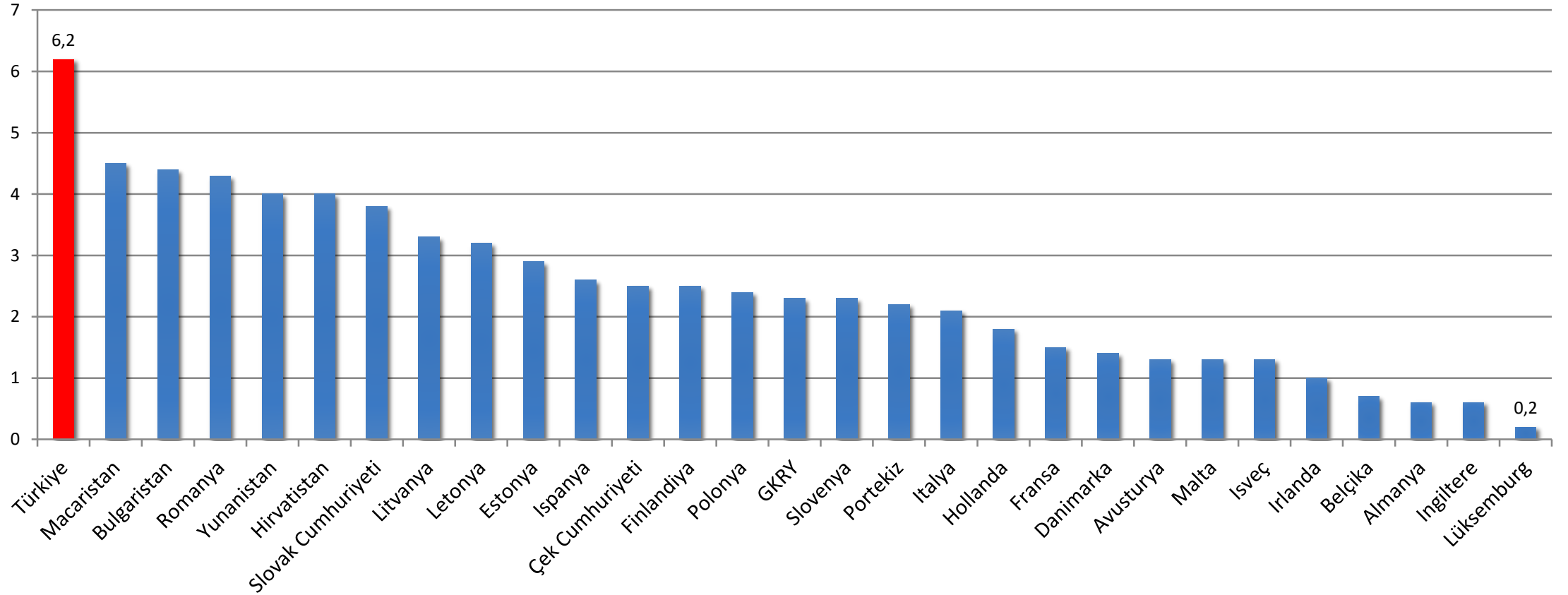
Tarımda Büyüme Oranı

Tarım Sektörü Büyüme Oranı (%)



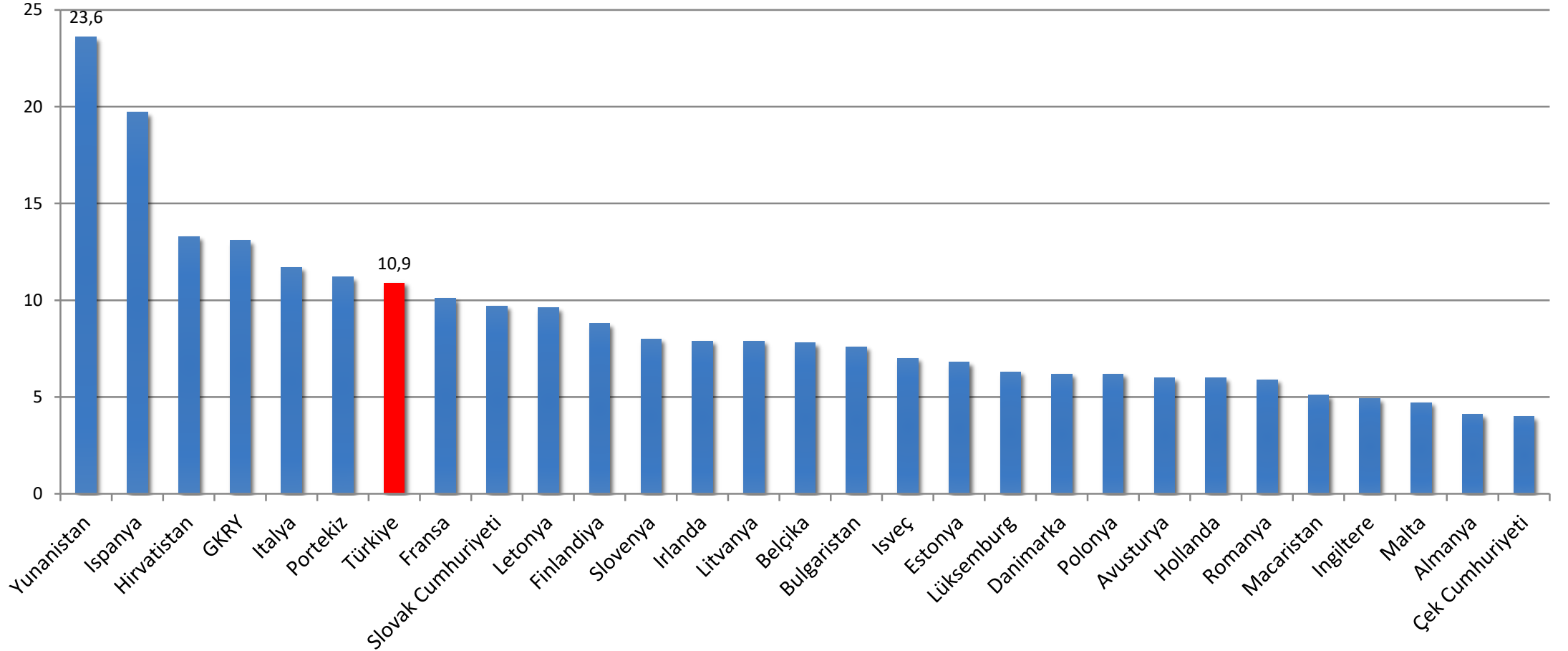
GSYH'da Tarımın Payı

GSYH'da Tarım Sektörünün Payı (%)



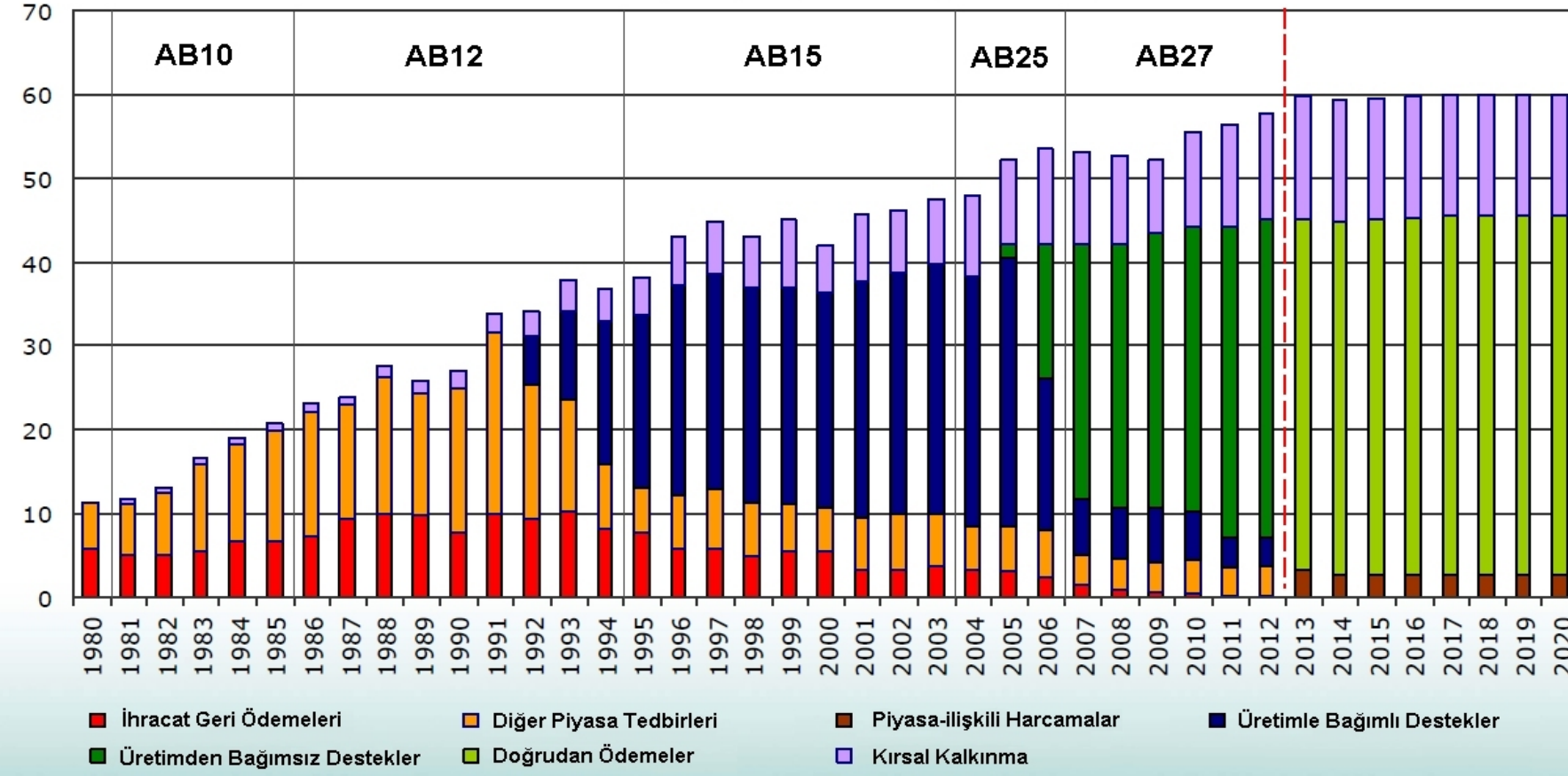
İşsizlik Oranı

İşsizlik Oranı (%)



ORTAK TARIM POLİTİKASI (OTP)

AVRO (Milyar, cari fiyatlarla)



1980'den 2012 yılına kadar olan dönemde; OTP destekleri içerisinde ihracat geri-ödemeleri sıfırlanmış, üretimle bağımlı destekler ve diğer piyasa tedbirleri kademeli olarak azalmıştır. 2005 yılından itibaren üretimden bağımsız destekler oluşturulmuş ve bu desteklerin payı gittikçe artmıştır. 2013'den sonra OTP'de üretime bağımlı hiç destek kalmaması, bu tarihten sonra yalnızca kırsal kalkınma, doğrudan ödeme ve bir miktar piyasa ile ilişkili destek yapılması yönünde yönelim görülmektedir.

Kaynak: EC, 2012. The CAP Towards 2020. DG AGRI.

PROF.DR. İLKAY DELLAL
