

Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları

Agricultural Support Policies in Turkey

Assoc. Prof. Dr. Sibel Tan (Çanakkale Onsekiz Mart University, Turkey)

Dr. Mehmet Hasdemir (Republic of Turkey Ministry of Food, Agriculture and Livestock,
Turkey)

Dr. Bengü Everest (Çanakkale Onsekiz Mart University, Turkey)

Abstract

Agriculture is the leading strategic sector of Turkey as it was in entire world. Despite this strategic significance, risks and uncertainties because of the dependency on natural conditions turn agriculture into a disadvantaged sector. Just because of those disadvantages, agriculture is protected with various support policies throughout the world. Agricultural policies of Turkey have initiated with institutionalization policies of the Republican period and progressed through product supports, input supports and low-interest credit implementations of the planned period. These policies experienced serious reforms at the beginning of 2000s. Within the scope of Agricultural Reforms Implementation Project (ARIP), agricultural supports were tried to be gathered under a single roof and Direct Income Support (DIS) implementations have started. The DIS implementations lasted for 8 years and terminated in 2008. Current agricultural policy tools are implemented as area-based supports, subsidiary payments, rural development and agricultural insurance supports. The budget allocated to agriculture and the share of agricultural supports in Gross Domestic Product (GDP) of Turkey did not exhibit much change in years. Considering the policies and supports provided in developed countries and especially in European Union (EU) countries, it is recommended for Turkey that share of agricultural supports in total budget should be increased to levels in those countries.

1 Giriş

Tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi tarım Türkiye’de de öncelikle halkın beslenmesi açısından hem ülke içinde hem de uluslararası düzeyde stratejik bir sektördür. Milli gelirdeki, istihdamdaki ve dış ticaretteki payı incelendiğinde Türkiye’de ekonomik sektörler içerisindeki önemini sürekli korumaktadır. Nitekim Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2014 rakamlarına göre tarımın Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içerisindeki payı %8.8, toplam istihdam içerisindeki payı %21.10, ihracattaki payı %3.82, ithalattaki payı ise %3.54’dür.

Diğer taraftan tarım ülke ekonomisindeki önemine rağmen doğal şartlara bağımlılığı dolayısıyla risk ve belirsizliklerin fazla olduğu dezavantajlı bir sektördür. Tarım, sahip olduğu dezavantajlı özellikler dolayısıyla gelişmiş ülkeler başta olmak üzere tüm ülkelerde destekleyici politikalarla korunan sektörlerin başında gelmektedir. Tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de, uygulanan tarım politikalarının üreticinin gelir ve refah seviyesini artırma, fiyat istikrarı sağlama, kırsal kalkınma ve döviz tasarrufu sağlama gibi çeşitli amaçları vardır (Tan, 2011).

Dolayısıyla tarım tüm dünya genelinde kırsal kesimin başlıca geçim kaynağı olup tarımsal desteklerin kırsal gelirden yoksulluğu azaltmasında etkili olduğu bir gerçektir. Ancak unutulmamalıdır ki tarımsal destekler, tek başına çiftçi refahını ve kırsal yoksulluğu açıklamada yetersiz kalır. Tarımsal ve kırsal refah üzerinde etkili doğal, ekonomik, sosyal, kültürel hatta politik pek çok faktör vardır (Demirdöğen, vd, 2012).

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından itibaren özellikle de Planlı Dönemin başlangıcı olan 1963 yılından itibaren çok farklı tarım politikası uygulamaları ve tarım politikası araçları kullanılmıştır. Planlı Dönemin 1963 yılında başlamasıyla birlikte Türkiye’de tarımı destekleme politikaları beş yıllık planlar ve yıllık programlar kapsamında düzenlemeye alınmış, uzun yıllar tarım destekleme alımları ile korunmuştur. Fakat 1980 sonrasında ekonomi politikaları uygulamasında destekleme alımları büyük ölçüde ikincil duruma getirilmiştir. Desteklenen ürün sayısı hızla azaltılarak 1980’de 29’dan 22’ye, 1985 yılında 13’e, 1990 yılında da 10’a inmiştir. Desteklenen ürün sayısı 1991 ve 1992 yıllarında yeniden yükselterek sırasıyla 24 ve 26 olmuştur. 5 Nisan 1994 ekonomik istikrar tedbirleriyle, fiyat garantisiyle destekleme alımları, tahıllar, tütün ve şekerpancarı ile sınırlandırılmıştır (Abay, vd, 2001).

Türkiye’deki tarımsal destekleme politikalarında en büyük değişiklik 2000’li yılların başında uygulanan Doğrudan Gelir Desteği (DGD)’ni kapsayan Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) ile gerçekleşmiştir. DGD, uygulanan tarımsal destekleme politikalarına alternatif olarak sunulmuştur. DGD, diğer bazı desteklemelerin sonlandırılmasına sebep olmuş ve doğrudan desteklemelerin tüm destekler içerisindeki payı 2002 yılında %78 seviyesine ulaşmıştır. Ancak 2006-2010 Tarım Kanunu ve Strateji Belgesinde DGD için ayrılan %78’lik bütçe payının aşamalı olarak %45’e indirilmesi kararı alınmıştır (Karaman ve Yavuz, 2012). DGD uygulaması 2008 yılında sona ermiştir.

Türkiye’de günümüzde uygulanan tarımsal desteklemeleri bitkisel üretim, hayvansal üretim, tarımda yapısal iyileştirmeler sağlama amaçlı destekler, kırsal kalkınma ve çevre amaçlı desteklemeler olarak sınıflandırabiliriz. Çeşitli biyolojik mücadele destekleri, mazot, gübre toprak analiz destekleri, tarımsal danışmanlık, çiftlik muhasebe veri ağı sistemi kayıt destekleri tarımsal alt yapıyı güçlendirecek desteklemeler kapsamındadır. Ayrıca kırsal kalkınma yatırımlarının desteklenmesi programı (KKYDP) ve çevresel amaçlı tarım arazilerinin korunması (ÇATAK) projesi de bakanlığın kırsal kalkınma ve çevre kapsamında uyguladıkları politikalarıdır. İlave olarak %50 devlet destekli olarak uygulanan tarım sigortası (TARSİM) uygulaması da tarımda risk yönetimi ve üretici gelirinde istikrar sağlamaya dönük önemli bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uygulanan tarım politikaları kapsamında, tarımdaki yapısal ve teknolojik gelişmeler de dikkate alındığında Türkiye tarımında son on yılda önemli değişimler meydana gelmiştir. Toplam tarım alanları ve ekim alanlarındaki azalmaya rağmen buğday, arpa, ayçiçeği, mısır, pamuk gibi ürünlerin üretim miktarında artışlar meydana gelmiştir. Yine aynı şekilde hayvansal üretimde kültür ve melez ırklardaki artışa bağlı olarak üretim sürekli artmıştır. Tarımın GSYİH daki ve istihdamdaki payının azalmasına rağmen 2007 yılında yaşanan küresel iklim krizi dışındaki bütün yıllarda tarımsal büyüme oranı pozitif yönde gerçekleşmiştir. Uygulanan kırsal kalkınma politikaları ile tarıma dayalı sanayi ve tarımsal yatırımlar gelişmiştir. %50 devlet destekli tarım sigortası uygulamaları ile üretici gelirini garanti altına alma konusunda önemli adımlar atılmıştır (Tan, vd, 2015).

Bu çalışmada Türkiye’de uygulanan tarım politikaları kapsamında üreticiye verilen desteklerin değişimi incelenmiştir. Ayrıca bu desteklerin bütçedeki payları yıllar itibariyle incelenmiştir.

2 Türkiye’de Tarımsal Desteklemelerin ve Bütçe İçerisindeki Payı

Bütçeler, devletin üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirmede kamu maliyesinin temel araçlarından birisidir. Bütçe ile yapılan harcamaların nitelikleri ve boyutu ile devletlerin toplumsal ihtiyaçları karşılamada ne kadar başarılı olduğu ortaya konulabilmektedir (Buhur, 2012). Dolayısıyla yasama, güvenlik, adalet, eğitim ve sağlık alanlarında olduğu gibi yaşamsal öneme sahip tarım sektöründe bütçe büyüklükleri ve payları son derece önemlidir.

Türkiye’de son on yıl içerisinde tarımın bütçedeki payı Tablo 1.’de gösterilmiştir. Tarımın merkezi yönetim bütçe büyüklüğü 2004 yılında 3.084 milyon TL iken yaklaşık üç katı bir artışla 2014 yılında 9.470 milyon TL. olmuştur. Tarım sektöründe merkezi bütçe büyüklüğünün GSYH’ladaki payı yıllar itibariyle çok fazla değişiklik göstermemiş %0.5 ile %0.6 arasında bir oranda kalmıştır. Tarım sektörüne ayrılan merkezi bütçe büyüklüğünün toplam bütçe içerisindeki payı 2004 yılında %2,0 oranında iken 2006 %2,7’ye yükselmiş, 2007 yılında ise %2,6 olmuştur. Daha sonraki yıllarda bu oran düşüş göstererek %2,0 ile %2,2 arasında bir orana sahip olmuştur. Yine aynı şekilde tarımsal desteklerin faiz hariç yönetim giderlerindeki payı 2004 yılında %3,2 iken 2006 yılında %3,6’ya yükselmiş 2014 yılında ise %2,5’e düşmüştür. Önemli bir gösterge olarak tarımda merkezi yönetim bütçelerinin önceki yıllara göre artışları incelendiğinde 2004 yılında bir önceki yıla göre %20,2 oranında 2006 yılında ise bir önceki yıla göre %17,0 oranında arttığı görülmektedir. Bu oran 2007 yılında önceki yıla göre %4,6 oranında artmış, 2008 yılında ise %22,6 oranında azalmıştır. Bu düşüşün temel sebebi 2007 yılında yaşanan küresel iklim krizi ve hemen devamında yaşanan küresel ekonomik krizdir. Devam eden yıllarda 2010 yılında tarımsal desteklerin bütçe içerisindeki artış oranı 2010 yılında %19,7, 2012 yılında %15,0 ve 2014 yılında ise %9,0 oranında olmuştur.

Bu konuda genel bir değerlendirme yapılacak olursa ülke nüfusunun %20’den fazlası tarım sektöründen geçimini sağlarken son 10 yıllık süreçte tarıma ve tarımsal desteklemelere ayrılan payların diğer bütçe kalemlerine nazaran daha oldukça düşük seviyede kaldığı görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin özellikle de Avrupa Birliği’nin genel bütçelerinde tarımın payını giderek artırdığını düşünürsek bu durum üzerinde durulması gereken bir konudur.

	2004	2006	2007	2008	2010	2012	2014
Tarımda Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (Milyon TL)	3.084	4.747	5.555	5.809	6.961	8.684	9.470
Tarımda Merkezi bütçe büyüklüklerinin GSYH daki payları (%)	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6
Tarımda Merkezi bütçe büyüklüklerinin bütçe içindeki payları (%)	2,0	2,7	2,7	2,6	2,0	2,1	2,2
Tarımda Merkezi yönetim giderlerinin faiz hariç yönetim giderlerindeki payları (%)	3,2	3,6	3,6	3,3	2,4	2,4	2,5
Tarımda Merkezi yönetim Bütçelerinin bir önceki yıla göre değişimleri (%)	20,2	17,0	4,6	-22,6	19,7	15,0	9,0

Tablo 1. Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Bütçedeki Payları Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2015 Yılı Bütçe Gerekçesi

3 Tarımsal Desteklerin Destekleme Konusuna ve Yıllara Göre Dağılımı

Planlı dönemin başlangıcından 2000’li yılların başına kadar Türkiye’de uygulanan tarım politikaları genellikle ürün destekleri, girdi destekleri ve düşük faizli krediler şeklinde olurken 2000 yılından itibaren Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) ile birlikte ciddi reformlar geçirmiş bu dönemden itibaren alan bazlı destekler ve kırsal kalkınma politikaları gündeme gelmiştir. Günümüzde uygulanan politika araçları ise bitkisel üretimde mazot, gübre, toprak analiz destekleri, biyolojik mücadele destekleri, tarımsal danışmanlık, çiftlik muhasebe veri ağı sistemi kayıt destekleridir. Hayvancılıkta verimliliği artırmak, gen kaynaklarını korumak ve alternatif gelir kaynağı elde etmeye dayalı politikalar uygulanmaktadır. Tarım sanayi entegrasyonunu sağlamak amacıyla %50 hibe destekli projelere dayalı kırsal kalkınma politikalarıdır. Tarımsal alt yapının güçlendirilmesi ve üretici gelirinin korunması amacıyla arazi toplulaştırma ve tarım sigortası destekleri de diğer önemli tarım politikası uygulamalarıdır.

Destek konusuna göre tarıma yapılan ödemeler tablo 2’de gösterilmiştir. Son on yıllık süreçte içinde destekleme miktarları 2004 yılında 3.049 milyon TL’den yaklaşık üç kat bir artışla 2014 yılında 9.056 milyon TL’ye yükselmiştir. Desteklerin konularına göre dağılım incelendiğinde DGD uygulamasının önce azalan oranlarda uygulanması ve daha sonra 2008 yılında tamamen kaldırılmasına bağlı olarak alan bazlı ödemeler giderek azalmıştır. Diğer taraftan fark ödemesi destekleri, hayvancılık destekleri, telafi edici ödemeler giderek artış göstermiştir. Kırsal kalkınma destekleri Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)’in bir parçası olarak 2006 yılından itibaren artış göstermiştir. Tarım sigortası için ayrılan destekler ise TARSİM yasasının 2006 da çıkmasıyla birlikte uygulanmaya başlamıştır. Bir defaya mahsus olmak üzere küresel iklim krizinin yaşandığı 2007 yılına takiben kuraklık desteği 2010 yılında ise don desteği uygulanmıştır.

Destek Konusu (Milyon TL)	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Alan bazlı destekler ve DGD	2.444	2.661	1.953	1.859	2.167	2.406
Fark Ödemesi	350	1.290	1.647	2.071	2.379	2.691
Hayvancılık destekleri	250	679	1.330	1.193	2.216	2.589
Tarım Reformu Projesi ile ilgili Destekler	1	2	34	0	0	0
Tarım sigortası	0	2	55	81	263	357
Telafi edici ödemeler	4	73	80	77	99	123
Diğer tarımsal amaçlı destekler	0	37	93	124	194	274
Kırsal kalkınma amaçlı	0	0	109	284	196	313
Kırsal Kalkınma Kurumu (IPARD)	0	0	0	0	39	303
Kuraklık Desteği	0	0	549	0	0	0
Don Afeti	0	0	0	128	0	0
GENEL TOPLAM	3.049	4.744	5.851	5.881	7.635	9.056

Tablo 2. Tarımsal desteklerin Destekleme Konusuna ve Yıllara Göre Dağılımı *Kaynak: T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Verileri (2014-2015).*

Tarımsal desteklerin oransal dağılımı tablo 3’de gösterilmiştir. Toplam destekler içerisinde 2004 yılında en yüksek payı DGD ödemelerine bağlı olarak %80,1 ile alan bazlı destekler alırken bu uygulamanın 2008 yılında son bulması ile giderek düşmüştür. 2014 yılında ise alan bazlı olarak uygulanan mazot, gübre ve toprak analizi destekleri için yapılan ödemelerin toplam içindeki payı %26,6 olarak gerçekleşmiştir. Fark ödemesi destekleri 2004 yılında %11,5 iken 2014 yılında %28,6’ya ulaşmıştır. Son on yılda uygulanan tarım politikaları ve yapılan destekleme ödemelerinden en dikkati çekenlerinden biri de hayvancılık uygulamalarıdır. Nitekim 2004 yılında %8,2 olan hayvancılık destekleri 2014 yılında %29,7 oranına ulaşmıştır. Tarım sigortası desteği %50 devlet destekli bir uygulama olup 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlamış ve bugün toplam destekler içindeki oranı %3,9 dur. Diğer taraftan Gıda Tarım ve Hayvancılığı bünyesinde uygulanan projeler kapsamında verilen kırsal kalkınma desteklerinin toplam destekler içerisindeki payı 3,5 IPARD aracılığı ile verilen kırsal kalkınma desteklerinin toplam içindeki payı ise 2014 yılı itibarıyla %3,3’dür. Ayrıca telef edici ödemelerin toplam desteklemeler içerisindeki payı %4,1 civarındadır.

Destek Konusu (%)	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Alan bazlı destekler ve DGD	80,1	56,1	33,4	31,6	28,4	26,6
Fark Ödemesi	11,5	27,2	28,1	35,2	31,2	29,7
Hayvancılık destekleri	8,2	14,3	22,7	20,3	29,0	28,6
Tarım Reformu Projesi ile ilgili	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0
Tarım sigortası		0,0	0,9	1,4	3,4	3,9
Telafi edici ödemeler	0,1	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4
Diğer tarımsal amaçlı destekler		0,8	1,6	2,1	2,5	3,0
Kırsal kalkınma amaçlı		0,0	1,9	4,8	2,6	3,5
Kırsal Kalkınma Kurumu (IPARD)		0,0	0,0	0,0	0,5	3,3
Kuraklık Desteği		0,0	9,4	0,0	0,0	0,0
Don Afeti		0,0	0,0	2,2	0,0	0,0
GENEL TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tablo 3. Tarımsal Desteklerin Destekleme Konusuna ve Yıllara Göre Oransal Dağılımı **Kaynak:** T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Verileri (2014-2015).

4 Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmada son on yıllık süreçte Türkiye’de tarımsal desteklerin bütçe içerisindeki payı ve desteklerin konularına göre dağılımları ve değişimleri incelenmiştir. Tarım sektöründe merkezi bütçe büyüklüğünün GSYH’deki payı yıllar itibariyle çok fazla değişiklik göstermemiş %0.5 ile %0.6 arasında bir oranda kalmıştır. Tarım sektörüne ayrılan merkezi bütçe büyüklüğünün toplam bütçe içerisindeki payı ise 2004 yılında %2,0 oranında iken 2006 %2.7’ye yükselmiş, 2007 yılında ise %2,6 olmuştur. Daha sonraki yıllarda bu oran düşüş göstererek %2,0 ile %2,2 arasında bir orana sahip olmuştur.

Tarımsal desteklerin konularına göre dağılımı incelendiğinde 2004 yılında desteklerin %80’i DGD şeklinde üreticiye aktarılırken günümüzde uygulanan desteklemelerin oranı sırasıyla fark ödemesi %29,7, hayvancılık destekleri %28,6, alan bazlı destekler %26,6 tarım sigortası %3,9, kırsal kalkınma amaçlı destekler %3,5, IPARD aracılığı ile verilen destekler %3,3 ve telafi edici ödemeler %1,4 oranındadır. Son on yıllık değişim incelendiğinde fark ödeme destekleri, hayvancılık destekleri, kırsal kalkınma ve tarım sigortası desteklerinde artış olurken alan bazlı desteklerde DGD’nin son bulmasına bağlı olarak azalış görülmektedir.

Çalışmadan elde edilen bulgular ışığında tarımın toplam bütçe içerisindeki payının diğer sektörler göre çok düşük olduğu, tarım ve destekleme politikalarındaki sürekli değişime rağmen bütçenin değişmediği görülmüştür. Diğer taraftan konularına göre desteklemelerin dağılımı incelendiğinde hayvancılık desteklerinin ve özellikle arz açığı olan ürünlerde uygulanan fark ödeme desteklerindeki artış olumlu bir bulgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bulgulardan yola çıkarak tarıma ayrılan bütçenin gelişmiş ülkeler seviyesine çıkarılması başta gelen öneriler arasındadır. Diğer taraftan özellikle bölgesel üretim potansiyelinin değerlendirilmesi açısından çok önemli olan Havza Bazlı Destekleme Modelinin geliştirilmesi önemlidir. Ayrıca tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi için hibe destekli projelerden faydalanma konusunda proje hazırlama ve uygulama potansiyelinin geliştirilmesi, özellikle üretici örgütlerinin bu konuda teşvik edilmesi gerekir. Üreticilerin tarım politikaları konusunda bilinç düzeyinin geliştirilmesi, desteklerin kullanımındaki bürokratik engellerin azaltılması ve çiftçi eğitiminin geliştirilmesi uygulanan politikaların etkinliğini artırmak için zorunludur.

Kaynakça

- Abay, C., Sayan, S., Miran, B., Bayaner, A., 2001. Türkiye’deki Tarımsal Destek Harcamalarının Enflasyonist, Etkilerinin Ekonometrik Analizi, TEAE Yayınları, Ankara.
- Buhur, S., “Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Bütçe İçerisindeki Payının Analizi” Vergi Sorunları Dergisi.
- Demirdöğen, A., Ören, M.N., Alemdar, T., 2012 “Türkiye’de Tarım Politikaları Kapsamında Sağlanan Destekler ve Kırsal Yoksulluk” 10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, p.85.
- Karaman, C., Yavuz, F., 2012 “Dünyadaki Eğilimler Işığında Türkiye Tarımsal Destekleme politikalarının Değerlendirilmesi” 10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, p.166.
- Tan, S., 2011. “Türkiye’de Uygulanan Tarım Politikaları Kapsamında Çanakkale’nin Mevcut Durumu”, Çanakkale Tarımı Sempozyumu, p.3.
- Tan, S., Atak, Ş., Ümran, Ş., Tan, S. S., 2015. “The Evaluation of the Changes in the Agricultural Sector with Common Economic Indicators in Turkey during the Last Decade” *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol 6 No:2 p.588.

- T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2014. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Verileri.
- T.C. Maliye Bakanlığı, 2015. Bütçe Gerekçesi, https://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/2015_merkezi_yonetim_butce_tasarisi.pdf (Erişim Tarihi: 01.07.2015)
- TÜİK, 2015. İstihdam, işsizlik ve Ücret İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (Erişim Tarihi: 01.07.2015)
- TÜİK, 2015, Dış Ticaret İstatistikleri http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046, (Erişim Tarihi: 07.07.2015)