

**T.C.
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI**

II.TARIM ŞURASI

VII. KOMİSYON

TARIMSAL GİRDİ VE DESTEKLER

**ANKARA
2004**

Başkan: Prof.Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ

Raportörler: Yrd.Doç.Dr. Müslüme NARİN,Yaşar ORHAN

TARIMSAL GİRDİ		TARIMSAL DESTEKLER
Başkan	Dr. Erdoğan GÜNEŞ	Prof. Dr. Fahri YAVUZ
Raportör	Yrd.Doç.Dr. Hasan YILMAZ	Yrd. Doç. Dr. Müslüme NARİN
Üyeler	Yaşar ORHAN	Prof. Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ
	Ali KESGİN	Prof. Dr. Canan ABAY
	Aydın AYTAÇ	Hakan ÜLGEY
	Ayhan ELÇİ	Ahmet TANRISEVEN
	Dr. M.Serdar BULUT	Faruk FIRATOĞLU
	Hamdi GÖNÜLLÜ	Muhittin İYİMAYA
	İ.Hakkı ERDOĞDU	Yıldız SOYKAN
	Nadir USLU	Tayfur KILIÇ
	Emel ÇETİN	Bahri YILMAZ
	Prof.Dr. Asım KILIÇ	
	Prof.Dr. Ali KASAP	
	Uğur İLKDOĞAN	
	Nesrin ÇITAK	
	Melahat ÇAKIR	
	Nevzat ERDOĞAN	
	Nevzat USLUCAN	
TARIMDA RİSK YÖNETİMİ VE TARIM SİGORTALARI		
Başkan	Dr. Apti YALTIRIK	
Raportör	Tanfer DİNLER	
Üyeler	Tayfur ÇAĞLAYAN	
	Ramazan ÜLGER	
	Raif GÜLER	
	Sevgi Yüksel ALAY	
	Süleyman DUMAN	

TARIMSAL GİRDİ VE DESTEKLER İÇİNDEKİLER

1. TARIMSAL GİRDİLER

1.1. İşgücü

1.1.1. Giriş

1.1.2. Mevcut Durum

1.1.3. Sorunlar ve Öneriler

1.2. Tohumluk

1.2.1. Giriş

1.2.2. Mevcut Durum

1.2.3. Sorunlar ve Çözüm Önerileri

1.3. Gübre

1.3.1. Giriş

1.3.2. Mevcut Durum

1.3.3. Sorunlar ve Öneriler

1.4. Tarımsal Mücadele ve İlaç

1.4.1. Giriş

1.4.2. Mevcut Durum

1.4.3. Sorunlar ve Öneriler

1.5. Tarımsal Mekanizasyon, Akaryakıt ve Enerji

1.5.1. Giriş

1.5.2. Mevcut Durum

1.5.3. Sorunlar ve Öneriler

1.6. Sulama

1.6.1. Giriş

1.6.2. Mevcut Durum

1.6.3. Sorunlar ve Öneriler

1.7. Kredi

1.7.1. Giriş

1.7.2. Mevcut Durum

1.7.3. Sorunlar ve Öneriler

1.8. Yem

1.8.1. Giriş

1.8.1.1. Kaba Yem

1.8.1.1.1. Mevcut Durum

1.8.1.1.2. Sorunlar ve Öneriler

1.8.1.2. Karma Yem

1.8.1.2.1. Mevcut Durum

1.8.1.2.2. Sorunlar ve Öneriler

- 1.9. Kaynaklar**
- 2. TARIMSAL DESTEKLER**
 - 2.1. Giriş**
 - 2.2. Destekleme Politikalarının Değerlendirilmesi**
 - 2.3. Destekleme Politikalarında Değişim Süreci ve Etkileri**
 - 2.3.1. Dış Dinamikler**
 - 2.3.2. İç Dinamikler**
 - 2.3.3. Değişimin Etkileri**
 - 2.4. Mevcut Destekleme Politikaları**
 - 2.4.1. Doğrudan Gelir Desteği**
 - 2.4.2. Prim Ödemeleri**
 - 2.4.3. Alternatif Ürün Desteği**
 - 2.4.4. Hayvancılık ve Yem Bitkileri Destekleri**
 - 2.5. Yeniden Yapılanma Uyum Stratejileri**
 - 2.5.1. Yapılanma İçin Şartlar ve Gerekçeler**
 - 2.5.2. DTÖ Kurallarına Uyum**
 - 2.5.3. AB'ye Uyum: FEOGA Benzeri Yapılanma**
 - 2.5.4. Destekleme Politikalarıyla İlgili Stratejiler**
 - 2.6. Kaynaklar**
- 3. TARIMDA RİSK YÖNETİMİ VE TARIM SİGORTALARI**
 - 3.1. Giriş**
 - 3.2. Tarım, Doğal Riskler ve Risk Yönetimi**
 - 3.3. Dünya ve AB Ülkelerinde Tarımda Risk Yönetimi ve Sigorta Programları**
 - 3.4. AB'ye Giriş Sürecindeki Türkiye'de Tarım Sigortaları Uygulamaları**
 - 3.4.1. Tarihsel Gelişim**
 - 3.4.2. Mevcut Uygulama**
 - 3.5. Yasal Düzenlemeler**
 - 3.6. Öneriler, Beklentiler ve Sonuç**
 - 3.7. Kaynaklar**

1. TARIMSAL GİRDİLER

1.1. İşgücü

1.1.1. Giriş

Türkiye, %1,5 ile dünyamızda nüfusu hızla artan ülkelerden birisidir. Nüfusun önemli bir bölümü henüz tarımda istihdam edilmekte ve gelirini bu kesimden sağlamaktadır. Ancak, 1950'lerde başlayan ve 1980'lerden sonra hızlanan bir kırsal göç olayı da ülkemizin bir gerçeğidir. Kırsal alanlar ile kentler arasındaki gelir farklılığı, daha iyi eğitim ve istihdam olanakları, daha yüksek hayat standardına ulaşma ümit ve olanakları, gibi kentin çekici kuvvetleri kırsal nüfusu tarım dışına itmekte ve sonuçta tarımsal nüfusun azalmasına ve aynı zamanda yaşlanmasına neden olmaktadır.

1.1.2. Mevcut Durum

Cumhuriyet'ten bu yana sürekli artan ülke nüfusu günümüzde 70 milyonu aşmış durumdadır. Genel bir yaklaşımla, nüfus artışının işgücü artışına yol açacağı ve bunun da ekonomik gelişmeyi olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir. Fakat, denetimsiz hızlı bir nüfus artışı; sermaye birikimini zayıflatmakta, teknolojik gelişmeyi yavaşlatmakta, istihdam alanlarını hızla daraltmakta ve nihayet gelir artışını olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim, nüfusun işgücüne katılma oranı 1990 yılında %56 iken, 1995'de %54'a, 2000 yılında %53'e ve 2002 yılında % 49'a gerilemiştir.

Ülkemizde kırsal alanda istihdam oranı 2002 yılı için %34'dür. Genel olarak bölgeler incelendiğinde, kırsal nüfusun önceki yıllara göre büyüme oranı azalırken, kentsel nüfusun büyüme oranında bir artış görülmektedir. Kırsal bölgelerden göç eden nüfus, sanayi bölgelerine ve turizm bölgelerine kaymaktadır. Bu nedenle yıllık büyüme oranı en fazla olan iller Antalya, İstanbul, Bursa, Gaziantep, Diyarbakır ve Ankara'dır.

Sivil istihdam miktarındaki gelişmelere baktığımızda, toplam olarak istihdam edilen nüfus 1990 yılında 19 milyon iken, 1995'de 21 milyon ve 2001 yılında 20 milyon kişi'dir. Tarım kesimindeki istihdam ise 1990 yılında 9 milyon ve 1995'de 10 milyon iken, 2000 yılında 7 milyon kişiye düşmüştür. Bu değer 2002 yılında 6,9 milyona gerilemiştir. Bu rakamların toplam istihdam içindeki oranları ise 2001 yılında %35 ve 2002 yılında %34 olmaktadır.

Türkiye nüfusunun sürekli büyümesinden dolayı, toplumun besin arzı güvenliğinin ileriki yıllarda sağlanabilmesi için kişi başına düşen ekilebilir alan miktarının önemi artmaktadır. Kişi başına düşen ekilebilir alan 1990 yılında 0,50 hektar iken, 2001 yılında 0,38 hektara düşmüştür. Ekilebilir alanların sınırlılığı ve nüfusun sürekli büyüme eğiliminde olması son yıllarda tarım alanlarındaki verimlilik artışının sağlanmasına yönelik tarım politikalarının önemini artırmıştır.

Türkiye'de olduğu gibi tüm ülkelerde işgücü arzı daha çok 15-64 yaş arasında olan ve aktif nüfus olarak adlandırılan insan işgücünden oluşmaktadır. İşletme başına erkek işgücü birimi tarımsal işletmelerde 3.5-4.5 arasındadır. Tarım kesiminde toplam işgücünün önemli bir bölümünü ücretsiz aile işgücü oluşturmaktadır.

Türkiye tarımında bir yandan makineleşmenin, diğer yandan nüfusun hızla artması arazilerin parçalanmasına ve gizli işsizliğin artmasına neden olmuştur. Genç nüfus doğal olarak, giderek azalan tarımsal gelirin de etkisi ile kentlere göç ederek, istihdam imkanı bulmaya çalışmaktadır. Ancak, gelişmiş ülkelerin tarım kesimleri göz önüne alındığında, ülkemizde nüfusun halen büyük bir oranda tarımda yer aldığı ve birim tarım alanında yoğun bir işgücü kitlesi bulunduğu anlaşılr.

1.1.3. Sorunlar ve Öneriler

Tarımsal işletmelerin miras ve diğer nedenlerden dolayı giderek parçalanması ve küçülmesi, tarımla geçimini sağlayan ailenin yeterli geliri elde etmesini güçleştirmektedir. Tarımın önemli bir sorunu olarak görülen bu durum, tarımsal istihdamı etkilemekte, tarımdan geçinen geçici işçilerin de meslek kapılarını kapatmaktadır.

Türkiye’de son yıllarda uygulanan ekonomik politikalar ve krizlerin etkisiyle tarımsal istihdam yeniden şekillenmiştir. Özellikle tarımsal ürünleri işleyen tarıma dayalı sanayi işletmelerinde işten çıkartmalar artmış, işsiz kalan kitle, tarım işçiliğine yönelmiştir. İşletmelerde ucuz olan kadın ve çocuk işgücü kullanımı artmıştır. Tarımsal gelirlerde meydana gelen düşüşler, üretim desenine bağlı olarak aile işgücü ve niteliksiz işgücü kullanımını arttırmıştır.

Tarımda birim alan başına düşen nüfus halen azaltılamamıştır. Bu fazlalık, kentlerde yeterli istihdam olanakları bulunmadığı için, kırsal alanda tarıma dayalı sanayi yatırımları yoluyla azaltılabilir. Ayrıca küçük el sanatları, kırsal turizm gibi yardımcı iş kolları ile organik tarım gibi yeni tarımsal faaliyetler geliştirilerek nüfusun yerinde istihdamına katkı sağlanabilir.

Tarım sektöründe çalışan mevsimlik işçilerin çalışma koşulları düzeltilmeli ve sosyal güvenlik imkanları mutlaka sağlanmalıdır. Tarım işçilerine, kısa süreli ve uygulamalı eğitim programları ile nitelik kazandırılmalıdır.

1.2. Tohumluk

1.2.1. Giriş

Tohum bitkisel üretimde, ürünün kalite ve miktarını belirleyen en önemli girdilerden birisidir. Bitkisel üretimin kalite, verim ve çeşitliliğini artırmak amacıyla, pek çok türde bitki ıslahı ve biyoteknoloji dahil, gelişmiş ülkeler araştırma ve geliştirme yatırımları ile yeni teknolojileri hayata geçirmiş ve yüksek nitelikli tohumluklar elde etmişlerdir. Batının sanayide gelişmiş ülkelerinin bir kısmı tohumculuk sektörüne daha büyük yatırım yapmış ve bitki DNA’sını çözerek yüksek teknolojinin sahibi konumuna gelmişlerdir. Son yıllarda gen aktarımı yoluyla elde edilen transgenik bitkilerin tohumları bu yüksek teknolojilerin çarpıcı bir örneğidir.

Gelişmiş batı ülkelerinde tohumculukla ilgili bilimsel ve teknik çalışmaların çok eski yıllara dayandığı bilinmektedir. 100-150 yıllık bu çalışmaların sonucunda bu ülkeler tohumculukta alt yapıyı geliştirerek etkin bir endüstri kurmuşlardır. Böylece hastalık ve zararlılara dayanıklı ve sanayinin ihtiyacına cevap veren üstün çeşitler elde edilmiştir. Dünyada dışsatıma konu olan 3,5 Milyar Dolar tutarındaki tohumluğu, aralarında ABD, Hollanda, Fransa ve Danimarka’nın bulunduğu altı ülke paylaşmaktadır. Tarımsal ve bitkisel üretim potansiyeli çok yüksek olan ülkemizin tohum dış ticaretindeki payı ise çok azdır.

1.2.2. Mevcut Durum

Tohum sektöründe Batılı ülkelerin 100 yıldan daha eskilere dayanan deneyimlerine karşı, ülkemizde batılı ölçülere göre tohumculuk 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren başlamıştır. Daha önce Kamu tarafından belirlenen tohum

fiyatlarının serbest bırakılması, tohum ithalatına izin verilmesi ve sektörün meslek kuruluşu (TÜRK-TED) halinde örgütlenmesi ve tohumculuk yatırımlarının teşvik edilmesi gibi tedbirlerin hayata geçirilmesi, Türk tohumculuğuna yeni bir yapılanma olanağı tanımıştır. 1984-1985 yıllarında alınan tedbirlerden sonra ülkemizde yerli ve yabancı sermayeli tohumculuk firmaları önemli yatırımlar yapmaya başlamıştır. Bu tarihe kadar Kamu tekelinde olan bazı türlerin tohumları özel sektör tarafından üretilmeye başlanmış ve sebze tohumları, hibrit mısır, hibrit ayçiçeği, ve patates gibi türlerin tohumları %100 özel sektör kuruluşları tarafından sağlanır hale gelmiştir. Söz konusu bu üretimi yapan özel sektör firmalarının sayısı (küçük, orta ve büyük kapasiteli firmalardan oluşmak üzere) 106 olup, dünyanın en büyük tohumculuk firmaları ile ülkemizin en önemli sanayi gruplarının kurduğu tohumculuk firmaları ülkemizde önemli yatırımlar yapmış durumdadırlar.

Tür ve bitki grupları bazında düşünüldüğünde ülkemizin en çok ekilen ürünleri olan buğday ve arpa tohumluğu üretiminde kamu ağırlıklı bir üretim söz konusudur. Örneğin Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) bir KİT olarak 2002 yılında buğday ve arpa tohumluğunun %90'nını üretmiştir. Geri kalan %10'u özel sektör tarafından sağlanan bu grup tohumlarda ülkemizde 2004 yılı başına kadar Çeşit Koruma Yasası (Bitki İslahçı Hakları Yasası) olmadığı için yeni türlere özel firmalar yatırım yapmamışlardır. Çünkü bu tohumları (kendine döllen) sahibi dışında diğer kişilerin çoğaltarak satması çok kolay olduğundan bu konuda önemli yatırım yapan firmalar ıslahçı haklarını alamamaktadırlar. Buğday ve arpa gibi tohumların aksine mısır ve ayçiçeği tohumlarında hibrit tohumla üretim sağlandığı için özel sektör bu grup ürünlerin tohumluklarını rahatlıkla üreterek pazarlayabilmekte ve pazar paylarını %100'e ulaştırmış bulunmaktadır.

Sebze tohumları çoğunlukla hibrit tohum grubuna girmekte olup bu tohumların ebeveynleri yurtdışından getirilerek üretimleri yapılmaktadır. Önemli ar-ge çalışması gerektiren ve uzun yıllar süren (10-12 yıl) araştırma ve inceleme sonunda ortaya çıkan sebze tohumlarında ithalata dayalı bir üretim sistemi vardır. Gelişmiş ülkelerin sahip oldukları teknoloji ve ekonomik koşullara sahip olmayan ülkemizde, bir süre daha bu grup tohumlar ithalattaki ağırlıklarını devam ettirecek gibi görünmektedir.

Çiftçi talebinin düşük olmasına bağlı olarak genelde ülkemizde tohum üretimi düşük olduğu gibi tarla bitkilerinde sertifikalı tohum kullanma oranı çok düşüktür. Türkiye'de sertifikalı tohumluk ihtiyaçları ve karşılama oranları 2002 yılında buğdayda %13, arpada %2, mısırdaki %89, soyada %41, patatesteki %11, nohutta %1, sebzede %36, yem bitkilerinde %19'dir.

Hibrit tohum üretiminin kendisine özgü özellikleri gereği ülkemizde yeterli düzeyde üretilmediğinden genellikle hibrit tohumlar yurtdışından sağlanmaktadır. Ancak türlere bağlı olmak üzere bazı hibrit ebeveynleri dışardan getirilerek hibrit tohum üretimi ülkemizde yapılmaktadır. Bitki grubu olarak sebzelerde hibrit çeşitler kullanıldığı için bu tür tohumlar genellikle yurt dışından ithal edilmektedir.

Tarla bitkilerinin önemli iki türü olan ayçiçeği ve mısır tohumlarının ebeveynleri ithal edilerek yurt içinde üretim yapılmaktadır. Üretimi yapılan hibrit ayçiçeği ve hibrit mısır tohumlarının bir kısmı iç üretimde kullanılırken diğer bir kısmı yurt dışına satılmaktadır.

Türkiye tohumluk ihracat ve ithalat dengesi, yıllara göre değişmekle birlikte, yılda ortalama 15-20 milyon dolarlık tohum ihraç ederken, 60-70 milyon dolarlık ithalat yapmaktadır. Ancak burada dikkate alınması gereken bir husus vardır. Ülkemiz yılda 30-35 milyon dolarlık sebze tohumluğu ithal ederek bu tohumların ekilmesi

sonucunda ülke için önemli kazanımlar sağlamaktadır. Örneğin ülkemizde tüketilen sebzenin tamamı bu tohumlarla üretildiği gibi, her yıl ortalama yurtdışına 430-450 milyon dolar arasında taze sebze, konserve ve sebze türevleri satılmaktadır. Bu üretim yapılırken, yaratılan istihdam ve ulaştırma dahil ilgili sektörlerle sağladığı yarar düşünülürse ithalatın gerçek bir değerlendirmesi yapılmış olur.

1.2.3. Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Tohumların temelini ıslah ve çeşit geliştirme yoluyla elde edilen materyal oluşturmaktadır. ABD, Hollanda, Fransa ve İsrail gibi ülkelerde tohumculukla ilgili araştırmalar Kamu destekli olarak araştırma enstitüleri veya üniversitelerde başlatılmış ve bunların buldukları genetik materyaller özel sektöre aktararak firmalar gelişmiş ve kendi araştırma sistemlerini kurmuşlardır. Ne yazık ki ülkemizde yıllardan beri önemli kaynak kullanan ve sahip olduğu binlerle ifade edilen araştırma elemanına karşın Kamu bazı türlerde yeterli düzeyde araştırma materyali geliştirememiş (pamuk, buğday ve arpa'da materyal geliştirilmiştir), özel sektör araştırmalarına yeterli desteği sağlayamamıştır. Ancak 2004 yılında uygulamaya koyulan "F1 Sebze Tohumluğu Projesi" bu alanda yeni bir ümit doğurmuştur.

Kamu araştırma kurumları (birkaç enstitü) özel sektörün kullanabileceği ve genetik materyali oluşturabilecek kaynaklara sahip olacak şekilde yeniden yapılandırılmalı ve özel sektör ile işbirliği yapılarak ciddi projeler hayata geçirilmelidir.

Gelişmiş ülkelerde tohumculuk sektörü kurallara bağlanmış olup, tohumluk sektörü, üretimden çiftçi tarlasına varıncaya kadar geçen aşamalarda tescil, sertifikasyon ve ticaret konularında hem uluslararası kurallar hem de ulusal kurallarla disipline edilmiştir. Ülkemizde FAO, OECD, EPPO (Avrupa Bitki Sağlığı Teşkilatı), ISTA (Uluslararası Tohum Test Birliği) ve ISF (Uluslararası Tohum Federasyonu) gibi uluslararası örgütlerin üyesi olarak tohumculuk standart ve kurallarını uygulamaya çalışmakta, tescil ve sertifikasyon gibi konularda batılı ölçütlere yakın uygulamalar yapılmaktadır.

Tohumculuk sektöründe bir kanun ve çok sayıda yönetmelik ve mevzuat uygulaması yapılmaktadır. Gerek Dünya Ticaret Örgütünün uyguladığı dünya ticaretinin daha çok serbestleştirilmesi politikası gerekse Uluslararası Tohum Federasyonu (ISF)'nin ticarete koyduğu kurallar başta zirai karantina olmak üzere tohumculukla ilgili uygulanan politikalar, tohumculuğun gelişmesini teşvik edecek ve destekleyecek durumda değildir.

Ülkemizin uluslararası yükümlülükleri ve AB uyum çalışmaları dikkate alınarak tohumculuğun geliştirilmesi için bugünkü Kamu ağırlıklı tohumluk yapısının değiştirilerek özel sektör ağırlıklı bir yapıya kavuşturulması gerekir. Özel sektörün meslek örgütlerinin oluşturulmasına olanak sağlayan ortamın hazırlanması ve bu sektörün sadece tohum üretiminde değil tohumculukla ilgili politikaların belirlenmesine ve kararların alınmasına katılması gerekir.

Tohumculukla ilgili düzenlemelerin temeli 308 sayılı Tohumlukların Tescil, Kontrol ve Sertifikasyonu Hakkında Kanun ve bununla ilgili çok sayıda Yönetmeliklere dayanmaktadır. 1963 yılında yürürlüğe giren bu yasa günümüz ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Bu yasada değişiklik yapan yeni yasa taslağı hazırlanmış olup TBMM genel kurulundadır. İlgili yasa üzerinde yapılan değişiklikleri içeren Taslak yasalaşma sürecindedir. Bu yasa değişikliği içinde Türkiye Tohumculuk Birliği'nin (Fransa ve Hollanda'da ki örnekleri gibi) kurulmasına ve bugün Devlet tarafından yürütülen bazı tohumculuk işlemlerinin bu Birliğe ve oluşturulacak yeni yapılara

devredilmesini öngören yeniden yapılanma biran önce hayata geçirilmelidir. Böylece özel sektör yeni yapılanma içinde karar mekanizmalarına katılacak ve laboratuvar kurma dahil sektördeki önemli hizmetleri yüklenme hakkına kavuşmuş olacaktır.

Ülkemizde 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina kanunu ve Zirai Karantina Yönetmeliği bu alandaki düzenlemeleri yapmaktadır. Aşırı korumacı politikalarla hazırlanmış ve yine aynı yaklaşımlarla uygulanan zirai karantina konusu tohumculuk firmalarını en çok uğraştıran bir konudur. Dünya ticaretindeki daha liberal politikaların uygulandığı ve ticarete engellerin kaldırılmaya çalışıldığı bir dönemde zirai karantina konusunda daha esnek uygulamalara ihtiyaç vardır. Ülkemizde Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca yürütülen görevlerle ilgili olmak üzere zirai karantina alt yapısı, laboratuvar ve teknik kadro yetersizliği mevcuttur. Zirai Karantina Yönetmeliği, analiz yöntemleri, laboratuvarlar, AB standartlarına uygun hale getirilmeli, korumacı politikalar terk edilmeli ve özel sektörle üzerinde anlaşılacak metinler uygulamaya konmalıdır.

Uluslararası yükümlülüğü gereği ülkemiz Bitki Sağlık Sertifikalarına itibar ederek ithal işlemi gerçekleştirmelidir. AB Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan ve tamamlanması istenen yetersizlikler içinde sayılan Bitki Sağlığı konularında tohumculuk sektörünün talepleri göz önünde bulundurulmalıdır.

Tohumculuk sektöründe firmaların serbest rekabet içinde çalışabilecekleri bir ortam henüz ülkemizde hazırlanmamıştır. Ülkemizdeki kontrol ve denetim sistemi yetersiz olup bazı tohumlar açıkta ve kaçak satılmaktadır. Özellikle korsan olarak nitelenebilecek tohumların her yerde satılabilmesi bu alanda önemli yatırım ve istihdam yaratan firmaları mağdur etmektedir. Ayrıca kalitesi belli olmayan bu tohumlardan çiftçiler de zarar görebilmektedir. Etkili bir kontrol ve denetim sistemi oluşturularak özel sektöre de bu alanda yetki verilmeli ve kayıt dışı kaçak tohum satışına neden olan kişi ve kuruluşlarla mücadele edecek sistem hayata geçirilmelidir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, tohum piyasasındaki denetim ve kontrol mekanizmasına işlerlik kazandırmalı ve etkinliğini artırmalıdır.

Sertifikalı tohumluk kullanımı teşvik edilmeli, sertifikalı tohumluk kullanımını yaygınlaştırmak için prim ödemelerinden bir politika aracı olarak yararlanılmalıdır.

Tohumluk materyalinin etkin bir şekilde üretimi, tüketimi ve değerlendirilmesi bu endüstrinin farklı kollarında yer alan meslek grupları ve kesimler ile sektöre hizmet veren kamu kuruluşlarının aktif bir işbirliği içerisinde olmaları gereklidir. Günümüzde, özel sektör kuruluşları ile sivil toplum örgütleri sosyal ve ekonomik hayatın hemen her kesiminde önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle 308 sayılı yasanın yerine geçecek ve TBBM Genel Kurulu'nda görüşülecek olan "Tohumculuk Kanun Taslağı"nda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı denetimi altında kamu kuruluşu niteliğinde bir meslek örgütü olarak "Türkiye Tohumcular Birliği"nin kurulması yer almaktadır.

1.3. Gübre

1.3.1. Giriş

Gübreler, tarımsal üretim sonucu topraktan eksilen bitki besin maddelerini toprağa geri kazandıran ve toprağın bereketini artıran maddelerdir. Tarımsal üretimi artırmanın ve gıda kalitesini iyileştirmenin en etkin araçlarından biridir. Tek başına %40'ın üzerinde verim artışı sağlayarak dünya gıda güvenliğine, yaşam standardının yükseltilmesine ve açlıkla mücadeleye çok önemli katkıda bulunmaktadır.

Artan nüfus ve değişen beslenme alışkanlıklarının yarattığı gıda maddeleri talebi ile azalan kişi başına düşen ekilebilir alanlar, birim alandan daha fazla üretimi gerektirmekte, dolayısıyla gübrelerin bugün olduğu gibi gelecekte de sürdürülebilir tarımın en önemli girdilerinden biri olmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

1.3.2. Mevcut Durum

Türkiye’de kimyasal gübre üretimi 1939 yılında Karabük Demir Çelik İşletmelerinde amonyum sülfatın yan ürün olarak elde edilmesiyle başlamıştır. İlk kimyevi gübre tesisi 1954 yılında kamu tarafından kurulmuş, sonraki yıllarda artan gübre talebini karşılamak amacıyla kamu yatırımları devam etmiş, 1970’li yıllarda özel kuruluşlar da sektörde yerini almıştır.

Türkiye gübre sektöründe üretici olarak toplam 9 kuruluş faaliyet göstermekte olup, bunlardan 7’si özel, 2’si kamuya aittir. Bunun dışında, yan ürün olarak az miktarda gübre üreten 3 demir-çelik kuruluşu, yan ürün olarak gübre ham/ara maddesi üreten 3 kuruluş, gübre sektörüne doğal gaz temin eden 1 kamu kuruluşu ve gübre ithalatı ve dağıtım faaliyetinde bulunan kooperatifler ve tüzel kişilerden oluşan kuruluşlar bulunmaktadır.

Türkiye’nin toplam gübre üretim kapasitesi toplam gübre tüketiminin %90’ından fazlasını karşılayabilecektir. TSP ve kompoze gübrelerde fazla kapasite, diğer gübre çeşitlerinde ise yetersiz kapasite bulunmaktadır. Üretim kapasitesinin %71’i özel, %29’u ise kamu kurumlarına aittir. Son 5 yılda ortalama kapasite kullanımı %62 olarak gerçekleşmiştir. Kapasite kullanım oranının düşüklüğünde; azotlu gübrelerin üretim maliyetinin çok fazla olmasından dolayı özellikle % 33’ lük Amonyum nitrat gübrelerini üretemez duruma gelmeleri, ithalat artışı, bazı gübre cinslerinde tüketimin azalması ve hammadde temininde yaşanan zorluklar ki bunlar ülkemizin dünya piyasalarına hammadde temini için çıktığı dönemin çok yoğun bir talep dönemine rastlaması vb etkenler etkili olmaktadır.

2004 yılında gübre sektöründe yer alan kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinde sona yaklaşılmıştır. İgşaş ile Tügsaş’a ait Gemlik Gübre’nin özelleştirme işlemleri tamamlanmış, Tügsaş’a ait Samsun Gübre ve Kütahya Gübre’nin ihalesi tamamlanmış devir işlemlerinin yapılması beklenmektedir. Yıl sonunda muhtemelen kamu sektörü gübre üretiminden tamamen çıkmış olacaktır.

Sektörde son 15 yılda yeni yatırım yapılmamaktadır. Bunun sebepleri, gübre sektörünün dışa bağımlı olması, hammadde temin etmede yaşanan güçlükler ve bunun yansıması olan yüksek maliyet ve sektörde yaşanan rekabet ve doğal gaz fiyatının sektör için cazip hale getirilememesidir.

Türkiye’de gübre tüketimi, yaklaşık 2 milyon ton BBM’dir. Bu miktar az çok sabitlenmiş durumda olup ülke ekonomisi ve tarımında ortaya çıkan değişimlere göre dalgalanmalar göstermektedir. Tüketimin %70’e yakını azot içerikli gübreler oluşturmaktadır. 1,5/1 olması gereken azot/fosfat oranı son yıllarda artarak tehlikeli bir şekilde 2,5/1 oranına ulaşmıştır. Potasyum ise geçmişte olduğu gibi sadece sanayi bitkileri ile meyve sebze tarımında kullanılmaktadır.

Türkiye gübre tüketimi yetersizdir. Toprak Gübre Araştırma Enstitüsü tarafından yapılan bir araştırmada, ekilen alan ile ürüne göre birim alanda gerekli gübre miktarları dikkate alınarak kullanılması gereken bitki besin maddeleri hesaplanmış, azot tüketiminin kullanılması gereken azotun %65-70’i, fosfor tüketiminin ise kullanılması gereken fosforun %40’ı civarında olduğu belirlenmiştir.

Türkiye’nin 2003 yılı yaklaşık gübre üretimi 1.3 milyon ton, gübre ithalatı 860 bin ton, gübre ihracatı 50 bin ton ve gübre tüketimi ise 2 milyon ton BBM olarak

gerçekleşmiştir. 2003 yılı birim alana (hektar) gübre tüketimi ise 91,5 kg dır. Gübre dış ticaretinde 1994 yılından itibaren Avrupa Birliği Ortak Dış Ticaret Politikası uygulanmaktadır. Gümrük vergileri, AB ve Serbest Ticaret Anlaşması imzalanmış ülkeler için sıfır, diğer ülkeler için %6,5' dur.

Ülkemizde AS, CAN/AN ve üre gübreleri üretiminin iç talebi karşılayacak düzeyde bulunmaması; diğer gübrelerde doğal gaz, fosfat kayası, potasyum ve kükürt gibi ana girdiler bulunmadığından, zengin hammadde kaynakları bulunan ülkelerle uluslararası piyasada rekabet edilememesi nedeniyle ülkemizin ihracat olanakları kısıtlıdır.

Gübre pazarlaması ve dağıtımı; gübre üreticileri ve ithalatçıların sayıları 5.000 civarında olan bayileri, toplu gübre temin eden tarım kredi ve tarım satış kooperatifleri birliklerinin sayıları 2500 civarında olan birim kooperatifleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Gübrelerle ilgili mevzuat AB ile uyumlu hale getirilmiş, ülkemizde ve AB'de üretilen gübreler karşılıklı serbest dolaşım hakkı kazanmıştır. Günümüzde gübre sektöründe etkin bir piyasa denetimi yürürlüğe konulmuştur.

1.3.3. Sorunlar ve Öneriler

Türkiye'de gübre tüketiminin yetersiz ve kullanılması gereken gübre miktarının yaklaşık yarısının kullanılması nedeniyle, özellikle tahıllarda birim alandan alınan verim düşük ve tarımsal üretim miktarı azdır. Yetersiz gübre tüketiminin sebepleri, işletme büyüklükleri, tarımsal ürünlerin pazarlanması, hasatta fiyatın ne olacağının belirsizliği vb. Türk tarımının temel yapısal sorunlarına bağlı olarak tarımsal üretimde karlılığın önceden bilinmemesi ile gübreleme konusundaki eğitimsizliktir. Etkin bir gübre kullanımı ve gübre sektörü için yaşanan sorunlara somut çözüm önerileri şu şeklide sıralanabilir:

- Minimum Kanunu dikkate alınarak toprak ve yaprak analizleri doğrultusunda gübre kullanımının önemi anlatılmalı ve çiftçilere bu yönde gübre kullanımı sağlanmalı.
- Gelişmiş bölgesel laboratuvarlar oluşturulmalı ve bitki beslemede gerekli olabilecek her türlü analizleri yapabilecek konuma getirilmeli.
- Yeni çeşitlerin ve hibrit tohumların çok daha verimli olması nedeniyle topraktan çok daha fazla bitki besin maddesi kaldırmaktadır. Bu yüzden yeni çeşitlerin ihtiyaç duyduğu bitki besin maddelerinin çok iyi hesap edilerek gübrelemenin bu hesaplamalara göre yapılması sağlanmalı.
- Gübreleme yapılırken bitki istekleri, iklim, toprak yapısı, toprak pH'ı ve vejetasyon dönemi dikkate alınarak doğru bitkide, doğru yerde, doğru zamanda doğru gübrenin kullanılması sağlanmalı.
- Bölgelere ve çeşitlere göre geliştirilen gübreleme rehberi sürekli olarak düzenlenmeli .
- Azotun topraklarda mobil olması, azotun ya yer altı sularına karışmasına ya da amonyak gazı olarak kaybolmasına sebebiyet verdiğiinden, bitkinin ihtiyaç duyduğu azotun en az 3 uygulamada verilmesi sağlanmalı.
- Kimyevi gübre üreticisi kuruluşlarımıza BOTAŞ'ın uygun fiyatlarla doğal gaz temin etmesi sağlanmalı.
- Özellikle patates yetiştiriciliğinde olduğu gibi aşırı azotlu gübre kullanımının önüne geçilmesi amacıyla yeni gübreleme teknikleri geliştirilmeli, dolayısıyla topraklarımızın ve sularımızın kirlenmesi engellenmeli.

- Toprak ve ürüne uygun gübrelerin kullanımının sağlanması ve çevreye zarar vermesinin önlenmesi amacıyla toprak ve yaprak analizlerine göre gübre kullanımı eğitim ve yayım yoluyla yaygınlaştırılmalı, analizler sadece makro BBM değil tüm bitki besin maddeleri yönüyle yapılmalı, noksanlığı tespit edilen BBM' ni ihtiva eden gübrelerin kullanımı sağlanarak maksimum ekonomik verimliliğe ulaşılmalı.
- Ülkemiz topraklarının organik madde muhtevasının oldukça düşük ve alkaliliğin fazla olması nedeniyle, gübrelemelerle verilen ve toprakta bulunan fakat bitki tarafından alınamayan bitki besin maddelerinin yarayışlılığını artırmak amacıyla, toprak düzenleyici ve organik gübrelerin kullanımının yaygınlaştırılması.
- Araştırma eğitim ve yayım hizmetleri yeterince ve koordineli bir şekilde yapılmalı, özellikle yayım teşkilatının çiftçi ile işbirliği sağlanmalıdır.
- En önemli gübre hammaddelerinden biri olan doğal gazda piyasanın öngörülen program dahilinde serbestleşmesi sağlanmalıdır.

1.4. Tarımsal Mücadele ve İlaç

1.4.1. Giriş

Tarımsal üretim artışı için sulama, gübreleme, toprak işleme, ıslah ne kadar önemli ise zirai mücadelede o kadar önemlidir. Tarımsal üretimde hastalık, zararlı ve yabancı otların yapmış olduğu zararlar toplam üretimin 1/3'üne ulaşmaktadır. Bu kayıpları önlemek için alınan mekanik, kimyasal ve biyolojik mücadeleler gibi önlemler yanında bitki sağlığı koruyucu hekimliği olarak zirai karantina çalışmaları da büyük önem taşımaktadır.

Farklı agro-ekolojik bölgelere ve buna bağlı olarak çok zengin bir bitki çeşidine sahip olan ülkemizde, ekonomik öneme sahip 60'ın üzerinde kültür bitkisi yetiştirilmektedir. Bu kültür bitkilerinde ekonomik düzeyde zarar yapan 450'nin üzerinde hastalık, zararlı ve yabancı ot türü bulunmaktadır. Bunların 245'i zararlı (böcekler, akarlar, nematodlar, kemirgenler, kuşlar, yumuşakçalar vb.), 85'i hastalık etmeni (fungus, bakteri, virüs, mikoplazma) ve 70'den fazlası da yabancı ot türüdür. Zirai mücadele uygulamaları; kimyasal mücadele, kültürel önlemler, biyolojik ve biyoteknik mücadele, fiziksel ve mekanik mücadele, entegre mücadele, tahmin ve erken uyarı, karantina ve sertifikasyon önlemlerini kapsamaktadır. Bunlardan kimyasal mücadele, halihazırda en yaygın ve fazla kullanılan bir yöntemdir.

1.4.2. Mevcut Durum

Ülkemizde 1950'lerden sonra tarım ilaçlarının imalatı ve kullanımı hemen hemen paralel bir gelişme göstermiştir. 2002 yılı verilerine göre toplam aktif madde üretimi yaklaşık 2,2 bin ton'dur. İlaç imalat miktarı ise 24 bin ton'dur. Aktif madde üretimi özel sektör kuruluşlarınca yapılmaktadır. Ülkemizde son yıllarda ruhsatlı aktif madde ve ilaç sayısında önemli oranda artış olmuştur.

Türkiye'de tarımsal ilaç endüstrisinde özel firmalar faaliyette bulunmaktadır. Tarım ilaçları sanayisi 1951'de kurulmaya başlamıştır. 1957'de 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile yurt içinde üretilecek ve ithal edilecek ilaçların kalitelerinin uluslararası niteliklerde olması sağlanmıştır. Günümüzde bu alanda 134 adet firma faaliyette bulunmaktadır. İmalatçı firmaların toplam kurulu kapasitesi yaklaşık 443 bin tondur.

Zirai ilaç üretiminde kimyasal, teknik ve ekonomik yönlerden en önemli aşama, etkili madde üretimi olup, endüstri bu yönden genellikle dışa bağımlı durumdadır. Bu bakımdan ülkemizde ilaç sanayinin yoğun olarak formülasyon ve ambalaj sanayi niteliğinde bir gelişme gösterdiği görülmektedir. İlaç üreten firmalar,

görel olarak fazla yatırım harcaması ve modern teknoloji gerektiren ve yüksek düzeyde riskli olan, etkili madde üretimine yönelmemektedirler.

Ülkemizde 2003 yılı itibariyle yıllık ortalama ilaç tüketimi 33 bin ton'dur. Bu miktarın %47' sini İnsektisitler, %24'ünü herbisitler, %16' sını fungusitler, %13' ünü ise diğer zirai mücadele ilaç gurupları oluşturmaktadır. 2003 yılı verilerine göre Türkiye'de toplam zirai ilaç tüketiminin yaklaşık %23'ü Akdeniz, %20'si İç Anadolu, %18'i Ege, %17'si Marmara, %11'i Karadeniz, %8'i Güneydoğu ve % 3'ü ise Doğu Anadolu Bölgesi'nde tüketilmektedir. Yıllık pestisit kullanımının bölgelere göre dağılımı, bölgelerin tarım alanları dikkate alındığında dengesizlik göstermektedir. Ancak endüstri bitkileri ile sebze ve meyve tarımının yapıldığı alanlarda ilaç kullanımı daha yüksek olmaktadır. Türkiye'de toplam ilaç kullanımının yaklaşık %20'si pamukta, %19'u hububatta, %17'si sebzede, %13'ü meyvede, %8'i bağ'da, %7'si narenciyede, %3'ü tütün'de ve %13'ü ise diğer ürünlerde kullanılmıştır.

Ülkemizde 2002 yılı verilerine göre yaklaşık 8 bin ton ilaç ithal edilmiş olup, ithal edilen ilaç hammaddesi miktarı ise 9 bin ton'dur. İhraç edilen ilaç miktarı 974 ton olup, ihraç edilen aktif madde miktarı ise 642 tondur.

1.4.3. Sorunlar ve Öneriler

Türkiye'de 1957 yılından itibaren başarılı bir şekilde hizmet veren Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğü 1984 reorganizasyonu kapsamında kapatılmış olup, zirai mücadele ve karantina hizmetleri Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü ve Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Bu durum konu bazında yapılanmadan işlev bazında yapılanmaya geçiş olarak değerlendirilmiş, Zirai Mücadele ve Zirai Karantina hizmetlerinde sorunlar meydana getirmiştir.

Ülkemizde ürün çeşitliliğinin giderek artmasına paralel olarak hastalık ve zararlılar gerek sayısal ve gerekse ekonomik açıdan önem kazanmıştır. Diğer taraftan organik tarım, entegre tarım, gıda güvenliği, EUROPGAP, genetik olarak değiştirilmiş bitkiler gibi yeni ve spesifik konuların gündeme gelmesi çalışmaları artırmaktadır. Bu açıdan beliren yeni sorunların çözümüne yönelik olarak Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'na bağlı 'Bitki Sağlığı Genel Müdürlüğü'nün kurulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Ülkemizde yerel düzeyde ilaç satışlarının düzenlenmesi ve üreticilerin ilaç seçimi ve uygulama teknikleri konusunda doğru bilgilendirilmesi yönünden ilaç toptan ve perakende satışını yapacak işyerlerinde, bu alanda deneyimli teknik eleman çalıştırılması yararlı olacaktır. Ancak uygulamada bayilerin genellikle bu koşulları tamamen taşımadıkları ve ilaç satışı yapılan iş yerlerinde ilaç dışındaki girdi ve malları da pazarladıkları görülmektedir. Bu nedenle yapılan yasal düzenlemelerin etkin olarak uygulanabilmesi açısından, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı İl/İlçe Müdürlüklerine önemli görevler düşmekte ve özellikle yönetmelik koşullarına uymayan bayilerin faaliyetlerine son verilmesi sağlanmalıdır.

Ülkemizde tarım ilaçları ile ilgili olarak yapılan yasal düzenlemeler AB ve ABD gibi gelişmiş ülkeler ile karşılaştırıldığında, mevzuatın pestisitlerin insan sağlığı ve çevre kalitesi üzerinde neden olabilecekleri olumsuz etkileri önlemek için yeterli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde çiftçilerin pestisit uygulama teknolojisi konusunda eğitilmesi, entegre mücadele uygulamalarının geliştirilmesi, pestisit uygulamaları ile kalıntıların sürekli ve düzenli olarak kontrol edilmesi ve bu amaçla izleme ve değerlendirme çalışmalarına önem ve öncelik verilmesine gereksinim bulunmaktadır.

Bilinçsiz ve yoğun pestisit uygulamasına bağlı olarak zararlıların ilaçlara duyarlılığı azalmakta ve bu organizmalarda dayanıklılık oluşmaktadır. Ülkemizde üreticiler zararlıların dayanıklılık kazanmasına paralel olarak, ilaçlama dozunu ve sayısını artırarak zararlıyı kontrol etmeye yönelmektedir. Böylece ilaç dozunun artmasına bağlı olarak, dayanıklılık kendisini göstermekte ve sonuç olarak tarımsal yayım kuruluşlarının önerilerine oranla daha yüksek dozlarda ve daha sık ilaçlama yapılması yaygınlık kazanmaktadır. Halbuki dozun artırılarak kullanılması hem ürün maliyetlerini artırmakta hem de insan ve çevre sağlığını tehdit etmektedir. Bu nedenle zirai mücadele ilaçlarının insan sağlığı, çevre ve doğal denge üzerinde olumsuz etkilerinden korunmak için kimyasal mücadeleye alternatif olan başta biyolojik mücadele olmak üzere, kültürel önlemler, biyoteknik mücadele ve entegre mücadeleye öncelik verilmelidir.

Tarımsal ilaç piyasasında denetimler güçlendirilmeli, etkin bir kontrol mekanizması geliştirilerek; ülkeye kaçak ilaç girişi, sahte ilaç imali ve bunların kullanımının önüne geçilmelidir. Özellikle pestisit kalıntı risklerine karşı son ilaçlama ile hasat arasında geçmesi istenen sürelerle uyulmalıdır. Bu konuda eğitim çalışmalarına önem ve hız verilmelidir. Tarımsal mücadele hizmetlerinde verimlilik ve etkinliği artırmak için araştırma-uygulama-eğitim ve yayım bağının sürekliliği sağlanmalıdır.

Biyolojik preparatların, kimyasal preparatlarla rekabet edebilmesi ve piyasada bulundurulması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Hastalık, zararlı ve yabancı otların popülasyonları; uzaktan algılama ve yer istasyonları vasıtası ile hassas bir şekilde takip edilerek, salgın durumları ve mücadele zamanı önceden tahmin edilmeli, çiftçilerin uyarılmasına yönelik altyapı oluşturulmalı ve bu konudaki araştırmalara gereken önem verilmelidir. Bunlarla ilgili uzun yılları kapsayacak şekilde bilgisayar veri tabanları oluşturulmalıdır.

Hastalık ve zararlılara dayanıklı çeşitlerin ıslahına yönelik araştırmalara önem verilmeli ve bu çalışmalar teşvik edilmelidir.

Havadan ilaçlamalara alternatif oluşturacak yöntemlerin geliştirilmesine yönelik araştırmalara önem verilmelidir.

Tarımsal mücadele uygulamalarında kullanılan geniş spektrumlu ilaçlara alternatif olabilecek biyoteknik yöntemlerin kullanılması yaygınlaştırılmalı ve bunun için gereken materyalin ülkemizde üretimi sağlanmalıdır.

Çiftçilerin örgütlenmesi teşvik edilmeli, bunlar, araştırma sonuçlarını kullanan, mücadele hizmetlerini yapan ve yaptıran, araştırma hizmetlerine destek veren bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Bakanlık, üniversite, özel sektör, çiftçi birlikleri, diğer resmi kuruluşlar arasındaki ortak çalışma ve işbirliğini artırmaya yönelik organizasyon ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Zirai mücadele organizasyonundaki sorunlar; uygulama alanında olduğu gibi araştırma faaliyetleri alanında da çalışmaların yeterli düzeyde olmasını engellemektedir. Araştırmalar sonucu elde edilen bilgi ve bulguların uygulamaya intikalinin bugünkü organizasyon içerisinde, dolaylı yollardan ve çok yavaş olması, sorunlara çözüm önerileri getirilmesini geciktirmekte, bunun sonucunda; yeni mücadele yöntem ve teknikleri uygulamaya geç intikal etmektedir.

Kimyasal mücadeleye alternatif olarak önerilen biyolojik mücadelenin yaygınlaştırılması için bölge enstitülerinde insektaryum tesisleri kurulmalı müstakil bir "Biyolojik Mücadele Araştırma Enstitüsü" kurulmalıdır. Bu

enstitülerde, insan ve çevre sağlığına duyarlı, doğal dengeyi koruyan biyolojik mücadele etkinliklerinin artırılarak bu yönde başlatılmış araştırmaların hızlandırılması sağlanmalıdır.

Her türlü üretim materyalinin (tohum, fide, fidan) virüs, bakteri, fungus ve nematodlardan arı olduğunun modern ve hızlı yöntemler kullanılarak kontrolüne yönelik araştırmalara devam edilmelidir.

Bitki sağlığı konusunda yapılan araştırmalar bazı Enstitülerin dışında imkansızlıklar nedeniyle genellikle çiftçi arazisinde yürütülmek zorunda kalmaktadır. Bu nedenle Enstitülere ait deneme sahası imkanları artırılmalıdır.

CODEX kapsamında düzenlenen Türkiye Pestisit Tolerans Listesine göre, toleransların üzerinde miko-toksin ve pestisit kalıntısı bulunan ürünlerin imhası ve üretimden men cezasına kadar varabilen tedbirleri içeren yasal mevzuat acilen çıkarılmalıdır. Üreticiler için numaralama veya kodlama sistemi getirilmelidir. Pazarlama ve işleme öncesi kalıntılardan Zirai Mücadele Araştırma Enstitüleri bünyesindeki Kalıntı Analiz Laboratuvarlarının, pazar ve haller ile işlenmiş ürünlerdeki kalıntılardan ise Gıda Teknolojisi Araştırma Enstitüsü ve İl Kontrol Laboratuvar Müdürlüklerinin sorumlu olması uygun olacaktır. Bu konudaki sorumluluklar yasal zeminde açıkça belirlenmelidir.

1.5. Tarımsal Mekanizasyon, Akaryakıt ve Enerji

1.5.1. Giriş

Tarımsal mekanizasyon; gerekli güç kaynağı, makine ve ekipmanların üretildiği bir sektördür. Tarım traktörleri; tek akslı motorlu çapalar (motokültörler), motorlu biçme makineleri; toprak işleme ve tohum yatağı hazırlama makine ve ekipmanları; ekim, dikim makine ve ekipmanları; gübreleme makineleri; bitki koruma ve sulama için araç ve donanımlar; hasat makineleri ve ekipmanları; ürün harmanlama, kurutma, temizleme, sınıflandırma, işleme için makine ve ekipmanlar; hayvansal üretim için makine ve ekipmanlar; tarla ve bahçe üretimi için diğer makine ve ekipmanlar bu sınıfta yer almaktadır. Mekanizasyon düzeyinin belirlenmesinde, genellikle 3 kriter dikkati çekmektedir. Bunlar; Birim Alana Düşen Traktör Gücü, (kW /ha), 1000 ha Düşen Traktör Sayısı (Traktör/1000ha), Traktör Başına Düşen İşlenen Alan (ha/Traktör).1980-2000 yılları arasında Türkiye’de birim alana düşen traktör gücü 2.8, 1000 ha düşen traktör sayısı 2 kat atmış ve traktör başına düşen işlenen alan 2 kat azalmıştır.

1.5.2. Mevcut Durum

Tarım Makineleri İmalat Sektöründe 1000’e yakın firma üretim yapmakta olup, firmalar genellikle küçük ölçeklidir. Üretim değerinin 3/4’ünden fazlası traktör imalat sanayi tarafından sağlanan tarım makineleri imalat sanayi, üretiminin imalat sanayi ve yatırım malları içindeki payları ise sırasıyla %0,68 ve %3,98’dir.

Türkiye’de traktör üretimi 1954 yılında montaj şeklinde başlamıştır. Geçen sürede traktörü meydana getiren parçaların % 90’ı ülke içinde üretilebilmektedir. Geri kalan %10’luk kısım için yapılacak yatırımlar ekonomik olmadığı için ithal yoluna gidilmektedir. Türkiye traktör parkında 13 firmaya ait 63 adet değişik marka ve tipte olmak üzere toplam 1.000.000 civarında traktör bulunmaktadır. Bu traktörlerin motor gücü 5.6 kW ile 73.6 kW arasında değişmektedir. Ülkemizin iki büyük traktör üreticisi New Holland ve UZEL firmalarının toplam park içindeki payı %80’dir (Anonymous, 2001).

Traktör İmalat sektöründe kurulu kapasitenin ortalama %16.4'ü (2002 yılı verilerine göre) üretime dönüştürülebilmektedir. Traktör ve bazı tarım makineleri 1999 ve 2001 yılı krizlerinden olumsuz etkilenmiştir. 1995 yılında 45.175 adet olan traktör imalatı 2002 yılında 14.846 adede, tarım arabası 24.070'den 10.768'e, kültivatör 14.591'den 10.031'e ve gübre dağıtma makinası 7.898'den 5.625'adede düşmüştür (Anonymous, 2004).

Tarım iş makineleri imalat sanayinde; ülke genelinde 1023 adet tarım makineleri imalathanesinde 110 çeşit 1.139.790 adet makine üretim kapasitesi bulunmasına karşılık, bu imalathanelerde %45,49'luk ortalama kapasite kullanım oranıyla ancak 518.585 adet tarım alet ve makinesi üretilebilmiştir. Bu imalathanelerde 12.000 eleman istihdam edilmektedir. Firmalarda 25 kişiden fazla personele sahip işletmelerin, tüm işletmelerdeki payı ancak % 9,19'dur.

Tarım sektöründe tarım alanı başına enerji tüketimi değerlerinin yıllara bağlı olarak değişmektedir. Tarım sektöründe birim işlenen alan başına kullanılan enerji miktarı, 1990 yılında 2.94 GJ/ha iken, yaklaşık %60 oranında artarak 2000 yılında 4.70 GJ /ha değerine ulaşmıştır (Öztürk 2004).

Mevcut enerji kaynaklarının sınırlı olması ve yaşanan enerji krizlerinden sonra yeni enerji kaynaklarına ilgi de artmaktadır. Bu kaynaklar arasında biyokütle (biyomas) en büyük potansiyele sahiptir. Biyokütle kökenli en önemli alternatif yakıt Diesel motorları için üretilen ve biyodizel, biyomotorin, diesel-bi olarak adlandırılan alternatif yakıttır (Oğuz 2004).

Enerji rezervlerimizin dünya rezervleri içerisindeki yeri incelendiğinde; kömür rezervi ile jeotermal, hidrolik enerji potansiyelinin, dünya kaynak varlığının yüzde biri civarında olduğu görülmektedir. Petrol ve doğalgaz rezervlerimiz ise son derece kısıtlıdır. Toryum rezervimiz dünya rezervinin %54' ünü oluşturmaktadır. Bunun değerlendirilmesi ise henüz tecrübe safhasında olan toryum santrallerinin gelişmesine bağlıdır. Elektrik enerjisi üretmek için birincil güç kaynağı olarak akarsuların potansiyel enerjisinden faydalanılmak suretiyle üretilen **hidrolik enerji**, ülkemizde önemli bir yerli kaynak olarak değerlendirilmektedir. **Jeotermal enerji** açısından zengin ülkeler arasında bulunan ülkemizde 1962 yılından beri MTA Genel Müdürlüğü'nce sürdürülen sistematik araştırmalar sıcak su kaynaklarının envanter çalışmaları ile başlamıştır. Ülkemizde bu güne kadar yapılan çalışmalar sonucuna göre potansiyel elektrik üretiminde 200 Mw şehir ve sera ısıtılmasında ise 2250 Mw, civarındadır. Jeotermal potansiyelin yaklaşık olarak %70'i Marmara Bölgesindedir. Ülkemizde 20 MW kurulu gücündeki ilk jeotermal santral, Denizli-Kızıldere sahasında 1984 yılı sonunda üretime başlamış olup, santralin üretimi 84 GWh'dır. **Rüzgar enerjisi** konusunda geliştirilen sistemlerin, ülkemiz genelinde uygulanabileceği yerlerin ve elde edilebilecek enerjinin tespiti için başlatılan ilk potansiyel belirleme çalışmaları kapsamında DMİ'de mevcut bulunan rüzgar enerjisi ile ilgili kayıtlar değerlendirilmiştir. Bu ilk tespitler sonucunda ülkemizin Marmara, Ege ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinin rüzgar enerjisi potansiyeli açısından ümit verici olduğu görülmüştür. Ayrıca ülkemizde rüzgardan enerji üretimine yönelik potansiyel belirlenmesi çalışmaları yürütülmektedir. Ülkemiz, coğrafi konumu nedeniyle sahip olduğu **güneş enerjisi** potansiyeli açısından diğer bir çok ülkeye göre şanslı durumdadır. Türkiye'de yıllık ortalama ışıınım şiddeti 308 cal/cm2 gün (3.6 kWh/m2 gün) ve yıllık toplam güneşleme süresinin de 2640 saat olduğu tespit edilmiştir (Anonymous, 1997).

Geleceğin tarımsal üretim sistemi sensör veya uydu teknolojilerinden geniş ölçüde yararlanacaktır. Bunun sonucu olarak sanayicilerimiz, değişken düzeyli toprak

işleme makinelerini, değişken düzeyli ekim makinelerini, değişken düzeyli sulama vasıtalarını imalat programlarına alma durumunda kalacaklardır (Önal 1998; Kirişçi ve ark., 1999). Bilgisayar destekli hayvansal üretimde kullanılan entegre sisteminde hayvan, kulağına takılı sensör yardımıyla bilgisayara tanıtılmakta, sonra hayvanın ölçülen performansına, örneğin ağırlığına, süt verimine, yağ oranına, sağlık durumuna v.b.göre yemleme bilgisayarın belirlediği dozda otomatik yemleme makineleriyle yapılmaktadır.

1.5.3. Sorunlar ve Öneriler

Tarım alet ve makineleri imalat sanayi sektöründe faaliyet gösteren firmaların küçük ölçekli olması ve kapasite kullanım oranının düşük olması nedeniyle, imalatçılar ekonomik problemlerle karşılaşmakta, büyük yatırım gerektiren makinelerin imalatını yapamamakta ve yeni teknolojileri takip etmekte güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Bu ekonomik problemler nedeniyle kalifiye eleman istihdamında sorunlar yaşanmaktadır. Tarım makineleri imalat sanayinin gelişmesi ile tarım sektöründeki gelişmeler birbirine bağlı olduğuna göre, tarım alet ve makineleri imalatçıların riskleri dikkate alınmalı, yatırımları iyi değerlendirilmeli ve dışa açılmalarına imkan sağlanmalıdır. Bu çerçevede, AR-GE yatırımları ve modernizasyon çalışmaları teşvik edilmeli, sektördeki tüm imalatçıların ISO normlarında kalite güvencesi sağlamalarını özendirici tedbirler alınmalıdır.

Ülkemizde tarım işletmelerinin büyük bir kısmı optimum genişlikte araziye sahip olmadıkları gibi, bu işletmeler birbirinden uzak çok sayıda parselden meydana gelmektedir. Bu durum tarımsal mekanizasyonun gelişmesini ve tarım alet ve makinelerinin ekonomik ve verimli kullanımını engellemektedir. Miras hukuku çerçevesinde uygulamaya konulacak yeni düzenlemelerle işletmelerin daha küçük parsellere ayrılması önlenmeli ve bunun yanında tarım makinelerinin birden çok işletmede kullanımını yaygınlaştırmak amacıyla pek çok ülkede başarıyla uygulanan **“Ortak Makine Kullanımı”** modellerinden yararlanma olanakları aranmalıdır.

Ülkemiz biçerdöver parkının yaşlı olması ve biçerdöverlerin müteahhitlik sistemi içerisinde Avrupa ve Amerika ortalamalarının 3-4 katı üzerinde çalışması(825 saat/yıl), her tarla ve ürüne göre ayar yapılmaması aşırı kazanç hırsı ile hızlı sürüm gibi nedenlerle yüksek oranda dane kaybı oluşmaktadır.

Tarım makineleri imalat sanayi sektöründe mevcut atıl kapasitenin değerlendirilebilmesi amacıyla, tarım makineleri ihracatını kolaylaştırıcı tedbirler alınmalıdır. Yerli üreticilerin üniversite-sanayi işbirliği çerçevesinde özgün makine modelleri yaratma amacına yönelik Ar-Ge faaliyetleri desteklenmelidir. Günümüzde teknoloji üretmeyen veya özgün teknolojilere sahip olmayan firmaların ayakta kalması gittikçe zorlaşmaktadır.

Ülkemiz, iç pazarda dar bir alanda mal satışı yerine, uluslararası pazarları zorlama, dışa açılma zorundadır. Günümüzde AB ülkelerine makine ihraç edebilme şansı ancak “CE” işaretlenmesine sahip ürünlere tanınmaktadır.

Gelecekte, tarım makineleri imalat sektöründe, önümüzdeki yıllarda kalifiye personel ihtiyacının gittikçe artacağı, üretimde yalın makine imalat teknikleri dışında, elektronik ve sensör tekniğiyle birlikte otomatik kontrol tekniğinin de önem kazanabileceği söylenebilir.

Geri kalmış ve ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde, endüstrileşmiş ülkelerdeki gibi, tarımda yüksek verime ulaşılması, yenilenemeyen hammadde ve fosil enerji kaynaklarının daha yüksek düzeyde kullanılması ile mümkün olacaktır.

İş ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, yükselen enerji sorunu ile yakından ilgilidir. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerin, Almanya, Fransa, İsveç, İngiltere düzeyinde kişi başına tarım üretimi sağlayabilmeleri için kişi başına tüketilen enerji değerlerini bugünkünün en az 10 katı artırmaları gerekecektir. 20 yıl içinde global düzeyde dünya enerji tüketimi ikiye katlanacaktır. Fosil kökenli birincil enerji kaynakları, örneğin, kömür, petrol ve doğal gazı, günümüzde dünya enerji ihtiyacının %75'ini karşılarken, gelecekte bu oran gittikçe azalacaktır. Fosil yakıtlarının daha çok kullanılması, oluşan CO₂'nin sera etkisi nedeniyle mümkün olmayacak, aksine gelecekte fosil yakıt kullanımının yarı yarıya azaltılması gerekecektir. Zira 500.000 yılda oluşan petrol rezervi halen 1 yılda tüketilmektedir. Bu görüş açısından, ekolojik madde dönüşümüne dayanan hammadde üretimi başka bir boyut kazanmaktadır.

Sonuç olarak gelişmekte olan ülkeleri bekleyen sadece gıda krizleri değil, aynı zamanda enerji ve çevre kirliliği krizidir. Bu kaygı, ülkeleri gıda yanında enerji ve hammadde üretmeye zorlayacaktır.

1.6. Sulama

1.6.1. Giriş

Tarımsal verimliliğin artırılmasında ve tarım sektöründe katma değer in yükseltilmesinde, sulama yatırımları en önemli etken konumundadır. Gelişmiş bir sulama alt yapısının olmaması, tarımda iklim koşullarına bağımlılığı sürekli kılmaktadır. Ülkemizde kurak ve yarı kurak dönemlerde yağışların düzensiz olduğu bilinmektedir. Bu dönemlerde bitkinin gelişme sürecinde bitkinin su ihtiyacının sulama ile karşılanması zorunludur. Ülkemizde tarım sektörünün iklim koşullarına bağımlılığı, rantabl sulama projelerinin hayata geçirilmesi ile azaltılabilir.

1.6.2. Mevcut Durum

Türkiye'de modern anlamda sulama projelerinin geliştirilmesi, 1950'li yılların başında DSİ ve TOPRAKSU gibi kuruluşların kurulması ve ülke genelinde teşkilatlanması ile büyük bir hız kazanmıştır. Ülkemizde ekilebilir araziler sınırına 1970'li yıllarda ulaşılmış, bu tarihten itibaren ise tarımsal verimin artırılması ancak ülke genelinde geliştirilen modern sulama projeleri ile mümkün olmuştur. Günümüzde modern sulama projeleri esas itibarıyla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) tarafından geliştirilmektedir. Bugünkü teknik ve ekonomik koşullarda ülkemizin tüketilebilir yerüstü ve yeraltı su potansiyeli yılda ortalama toplam 110 milyar m³ tür. Ülkemizde başta DSİ olmak üzere su kaynaklarının geliştirilmesinden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşlarının 2003 yılı itibarıyla geliştirdikleri projeler sonucu çeşitli amaçlara yönelik su tüketimi 40,1 milyar m³ e ulaşmıştır. 2003 yılı itibarıyla tüketilen bu suyun %74'ü (29,6 milyar m³) sulama sektöründe, %15'i (6,2 milyar m³) içme suyu sektöründe, %11'i (4,3 milyar m³) sanayide kullanılmıştır.

Sektörel bazda yapılan su tüketim tahminlerine göre, 2030 yılında tüketilebilir su potansiyelimizin tamamının kullanılacağı öngörülmekte, sulama suyu tüketiminin de 71,5 milyar m³e ulaşması beklenmektedir. Böylece 2003 yılı itibarıyla toplam su tüketimi içindeki payı %74 olan sulamanın, 2030 yılındaki payının modern sulama teknikleri ve teknolojileri kullanılarak %65 seviyesine düşürülmesi hedeflenmektedir.

Ülkemizde tarım arazilerinin 12,5 milyon hektarı sulanabilir özelliktedir. Ancak yapılan etütlere göre; mevcut su potansiyeli ile teknik ve ekonomik olarak sulanabilecek arazi miktarı 8,5 milyon hektardır. Bu değerin 6,5 milyon ha'nın DSİ,

1,5 milyon ha'nın KHGM ve 0,5 milyon ha'nın da halk sulamaları kapsamında kalacağı öngörülmektedir.

Türkiye'de 2003 yılı sonu itibarıyla toplam 4,9 milyon hektar (4,4 milyon ha net) arazi sulamaya açılmıştır. Bu miktarın 2,8 milyon hektarı (2,4 milyon ha net) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, 1,1 milyon hektarı (1 milyon ha net) Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından işletmeye açılmıştır. Ayrıca 1 milyon hektar alanda halk sulaması yapılmaktadır. Bu durumda teknik ve ekonomik olarak sulanabilecek 8,5 milyon hektar alanın, %58'i sulamaya açılmış bulunmaktadır. Sulamaya açılan tarım alanlarının %57'si DSİ tarafından işletmeye açılmıştır.

Kamu kuruluşlarınca inşa edilerek işletmeye açılan sulama alanlarının %87'si yerüstü su kaynakları ile, %13'ü ise yer altı su kaynaklarıyla sulanmaktadır. Kamu sulamalarının %85'i cazibe, %15'i pompaj sulamalarıdır.

Ülkemizde kamu kuruluşlarınca geliştirilen sulama alanının %59'unda klasik sistem, %36'sında kanaletli sistem, %5'inde ise borulu sistem uygulanmıştır. Görüldüğü gibi işletmeye açılan kapalı sistem sulama şebekelerinin tüm sulama şebekelerine oranı %5 civarındadır. Bu oranının yeni yapılacak projeler ve eski sulama sistemlerinin rehabilitasyonu ile %40 seviyelerine ulaşması öngörülmektedir.

Geliştirilen sulamalarda, sulanan alanın %93'ü yüzeysel sulama yöntemleriyle (karık, tava ve salma) sulanmaktadır. Sulanan alanın %6'sında yağmurlama yöntemi, %1'inde ise damla sulama yöntemi uygulanmaktadır.

Bugüne kadar DSİ Genel Müdürlüğü'nce yapılmış olan hidrojeolojik etütler sonucunda yurdumuzda ekonomik olarak kullanılabilir yer altı suyu potansiyeli 13,66 km³/yıl olarak hesaplanmıştır. Bu potansiyelin %37'si (5,10 km³ü) yer altı suyu sulamalarına tahsis edilmiştir.

Sürdürülebilir sulama olgusu; sulama sistemini oluşturan fiziki tesisler ve bu tesislerden faydalananlar arasındaki etkileşimi düzenleyecek bir sulama yönetimiyle doğrudan ilgilidir. Kuşkusuz, söz konusu sulama sistemlerinde mevcut koşullara uygun bir sulama planlaması ve su dağıtım programının yapılması, bu plan ve programların güvenilir ve etkin uygulanabilmesi sulama yönetimini gerçekleştirecek örgütlenme modeline bağlı olmaktadır.

2003 yılı itibarıyla, DSİ Genel Müdürlüğü'nce inşa edilerek işletmeye açılan sulama alanının %5,4'ü DSİ, %77,6 sı ise sulama tesislerinin işletme-bakım ve yönetim sorumluluğunu devralan örgüt ve kurumlar tarafından işletilmektedir. DSİ'ce geliştirilen sulama alanlarının %0,7'si, sulama tesislerini bedeli karşılığı DSİ'ne inşa ettiren kurum ve kuruluşların (genelde tarım işletmeleri-TİGEM) sorumluluğu altındadır. DSİ'ce inşa edilerek işletmeye açılan sulama alanının %16,3'ünün işletme-bakım ve yönetim sorumluluğu ise YAS sulama kooperatifleri tarafından yüklenilmiştir.

Devredilen sulama alanlarının devralan örgütlere göre dağılımı incelenecek olursa; sulama alanının %90,7sinin işletme-bakım yönetim sorumluluğu sulama birliklerine devredilmiştir. Devredilen sulama alanının %4,1'inde kooperatifler, %3,1'inde belediyeler, %2'sinde ise köy tüzel kişilikleri işletme-bakım ve yönetim sorumluluğunu devralmıştır.

KHGM'ce inşa edilen ve genellikle küçük alanlarda, tek bir yerleşim birimine hizmet eden, dağınık ve çok sayıdaki sulama şebekelerinde devlet işletmeciliği kurulmamıştır. KHGM inşa ederek işletmeye açtığı sulamalarda işletme-bakım ve yönetim açısından bir sorumluluk üstlenmemiştir.

KHGM'nce geliştirilen sulamalar ya kooperatiflere devredilmiş ya da yerel yönetimlerin kullanımına bırakılmıştır. KHGM, genellikle bir tek yerel birime sulama hizmeti götürdüğünden, bu tesislerin işletme-bakım ve yönetimini sağlamak için en uygun yol olarak sulama kooperatiflerine devir yolunu seçmiştir. Nitekim yapılan yer altı suyu sulamaları sulama kooperatiflerine devredilmekte ve bunların bir çoğu başarı ile çalışmaktadır. Elektropompaj ve gölet sulamalarında da sulama kooperatifi kurulma şartı uygulanmaktadır.

2003 yılı başı itibarıyla, KHGM'ce geliştirilen sulama tesislerinin işletme-bakım ve yönetim sorumluluğunu üstlenen 8799 yerel birim ve örgütün %74'ünü muhtarlıklar, %17'sini kooperatifler, %6'sını belediyeler ve % 2 sini diğer kuruluşlar oluşturmaktadır.

DSİ Genel Müdürlüğü'nün kendi geliştirdiği sulamalarda yaptığı izleme ve değerlendirme çalışmalarının sonuçları, sulamaya açılan alanların uzun yıllar ortalaması olarak %15'inde kuru tarım yapılmaya devam edilmekte ve %5'inde halen nadas uygulanmakta olduğunu, %15'inde ise çeşitli nedenlerden dolayı boş bırakılarak tarım yapılmadığını göstermektedir. Başka bir ifade ile yıllar itibarıyla dalgalanmalar göstermekle beraber uzun yıllar ortalamasında sulama oranı %65 olarak gerçekleşmektedir. Kuşkusuz, çok büyük maliyetlerle gerçekleştirilen sulama yatırımlarından beklenen faydanın sağlanması sulama alanı içerisinde sulanmayan alanları en aza indirmekle başka bir ifade ile sulama oranını artırmakla mümkün olabilecektir. Sulama sistemlerinin performansını etkileyen sorunlar aynı zamanda doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı açısından da son derece önemlidir.

DSİ'ce inşa edilerek işletmeye açılan sulamalarda 2002 yılı verim ve fiyatlarıyla projersiz duruma göre hektarda 2,9 milyar TL üretim değeri artışı ve 2 milyar TL Gayri Safi Milli Zirai Gelir artışı sağlanmıştır. Başka bir ifade ile, üretim değeri ve GSMZG, sulamadan önceki projersiz duruma göre 5 kat artmıştır. 2002 yılında DSİ'ce geliştirilen sulamalarda sulama oranı %63 olarak gerçekleşmiştir.

KHGM tarafından geliştirilen sulamalarda da aynı verilerin geçerli olabileceği varsayımından hareketle, devlet tarafından geliştirilen sulama alanın tamamında, sulama ile sulamadan önceki projersiz duruma göre sağlanan üretim değeri artışının (2002 yılı fiyat, verim ve sulama oranlarıyla) 6,2 katrilyon TL, GSMZG artışının ise 4,3 katrilyon TL olduğu tahmin edilmektedir.

Bu değerler esas alınarak, teknik ve ekonomik olarak sulanabilir arazi potansiyeli olan 8,5 milyon ha brüt, 7,4 milyon ha net alanın tamamının (%90 sulama oranıyla) sulanması halinde sulama ile sağlanan üretim değeri artışının 19,3 katrilyon TL, GSMZG artışının ise 13,4 katrilyon TL olması beklenmektedir

1.6.3. Sorunlar ve Öneriler

Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik zorluklar nedeniyle yatırıma ayrılan pay sürekli olarak azalmış, sulama yatırımlarının Devlet Yatırım Bütçesi içindeki payı da 1963-1967 döneminde %30'larda iken zamanla %10 ve daha altına düşmüştür. Sulama sektöründe en etkin kuruluşlar olan DSİ ve KHGM de bu gelişmelerden etkilenmiştir. Bu nedenle VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi için DSİ'nce her yıl 100.000 ha ilave sulama alanının hizmete açılması planlandığı halde, gerçekleşme yılda ortalama 35-60 bin ha, KHGM tarafından her yıl 70.000 ha ilave sulama alanının hizmete açılması planlandığı halde, gerçekleşme 10-25 bin ha seviyelerinde kalmıştır.

Ülkemizde işletme başına düşen ortalama arazi miktarı 59,1 da, parsel büyüklüğü 10,85 da olup, miras paylaşımı sonucu parsellerin küçülmesi ve arazi toplulaştırma yapılmadan dağıtım sistemlerinin yerleştirilmesi, su dağıtımı ve tarla içi sulama uygulamalarında uygun yöntemlerin seçiminde güçlükler yaratmaktadır.

İşletmelerin elde ettikleri tarımsal gelirin tasarrufa olanak vermeyecek kadar az olması sermaye yetersizliğini bazen öyle boyutlara vardırmaktadır ki, sulama sistemlerinden faydalananların ödeme durumunda kaldıkları işletme ve bakım ücretleri dahi çiftçi için sorun olabilmekte, çiftçiye sulama fikrinden uzaklaştırabilmektedir.

Sulama projelerinde, sistem altyapısının, tarımsal üretim süreciyle yeterince entegre olmaması, projelerle sağlanabilen katma değer artışlarının 5-6 kat düzeyinde kalmasına neden olmaktadır. Bu düşük performans, sistemin projelendirilmesi ve inşaatıyla ilgili sorunlardan daha çok, proje alanında yüksek verimli bir tarımsal yapının oluşturulamamasından kaynaklanmaktadır.

Sulama faaliyetleri tarımsal yapı ve faaliyetlerle birlikte bütüncül bir yaklaşımla algılanmalı, tarımsal yapıdaki dönüşümü sağlayacak en temel öğelerden biri olarak kullanılmalıdır.

Doğal kaynakların kullanımıyla ilgili kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarının kısa ve uzun vade politika ve programlarında eşgüdüm ve eşzamanlılık sağlanamamaktadır. Oysa sürdürülebilir tarımsal kalkınma ve sulama; doğal kaynakların kullanımı, korunması ve geliştirilmesiyle ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, özel girişimin ve bunun yanı sıra sivil toplum örgütlerinin de konuya eşgüdüm içinde yaklaşımlarıyla mümkün olabilecektir.

Su kaynakları ile ilgili konularda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar arasında mükerrer çalışmaların ve kaynak israfının önüne geçilmesi amacıyla bu konudaki deneyim ve bilgi birikimi de göz önünde bulundurularak DSİ Genel Müdürlüğü ülke genelinde su yönetimini elinde bulunduran planlayıcı, değerlendirici ve denetleyici bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Arazi toplulaştırması sulama projelerinde kamulaştırma masraflarını bertaraf etmekte, inşaat, işletme ve bakım maliyetlerinde önemli miktarlarda düşüşe yol açmaktadır. Ancak sulamaya açılan alanların %9'unda toplulaştırmanın yapılmış olması ve yine sulamaya açılan alanın %26'sında tarla içi geliştirme hizmetlerinin gerçekleştirilmiş olması, bu konuda yetersiz kaldığını göstermektedir.

Sulama projelerinin inşaatına başlamadan önce, projelendirme aşamasında toplulaştırma kriterlerine uyulmalıdır. Toplulaştırma yapılan alanlarda sulama projesi gerçekleştirilmesine öncelik verilmelidir. DSİ tarafından geliştirilen sulama projelerinde arazi toplulaştırma çalışmalarının DSİ tarafından gerçekleştirilmesine olanak sağlanmalıdır. Sulamaya açılan ancak halen toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinin olmadığı projelerde, katılımcılık yaklaşımıyla çiftçi katılımı sağlanarak yeni bir anlayış geliştirilmelidir. Sonuçta bu anlayış, hızla gelişmekte olan su kullanıcı örgütlerinin de (sulama birlikleri, sulama kooperatifleri vb. gibi) konunun içine girmesini sağlayacaktır.

Sulamaya açılan tarım alanlarının yerleşim ve/veya sanayi alanlarına dönüşümünü engelleyecek yasal düzenlemeler acilen yapılmalı, bu düzenlemeler bir takım yaptırımları içermelidir.

Yeraltı su kaynakları bir ülkenin stratejik doğal kaynaklarından sayılmaktadır. Mümkün olduğunca, toprak ve su kaynakları geliştirme projelerinde, yerüstü su kaynakları öncelikle değerlendirilmesi gerekirken, 167 Sayılı "Yer altı suları

Hakkındaki Kanun”a aykırı olarak DSI’den izin alınmadan da kuyular açılmaktadır. Bu durum sulama yönetiminde zaafılar yaratmaktadır. Bütün yer altı suyu kullanımlarının envanterini yapmak ve tahsis işlemlerini gerçekleştirebilmek için kanun gereği DSI Genel Müdürlüğü’nden kullanma belgesi almak zorunludur. Yer altı sularına gereksinim duyan, çiftçi, sanayici, turizmci ve diğerlerinin yanı sıra, bu konuda özel sektör olarak çalışan teknik eleman ve sondörlerin de kullanma belgesi almak zorunluluğuna gerekli özeni göstermesi gerekmektedir.

Sulamaya açılan alanlarda toprak-bitki-su ilişkileri ve bunların insan ve çevreye olan etkileri bağlamında, yeterli düzeyde ve etkin bir çiftçi eğitimi yapılamamaktadır. Bunun sonucunda arazinin sulamaya iyi hazırlanmaması, aşırı su kullanımı, drenaj, yüksek taban suyu, tuzluluk, bitki hastalık ve zararlılarında artış, toprak yorgunluğu gibi bir dizi sorunla karşı karşıya kalınmaktadır. Aşırı ve/veya dengesiz sulamanın yarattığı tuzluluk ve taban suyu yüksekliği nedeniyle elden çıkan ya da verimliliği azalan tarım arazilerimizin varlığı artmaktadır.

Sulamaya açılan alanlarda nadas uygulanan alanların varlığını halen sürdürmesi, büyük para ve emek karşılığı yapılan sulama yatırımlarından beklenen faydanın elde edilmesinin önünde büyük engeldir. Sulama imkanı olduğu halde sulama yapmayan çiftçiyi, geleneksel kuru tarım kültürü alışkanlıklarından vazgeçirmek gerekmektedir. Sulamaya açılan alanlarda çiftçilerin geleneksel tarım alışkanlıklarından vazgeçmemeleri sebebiyle sulama yapmamaları büyük kayıplara yol açmaktadır. Çiftçilerin yağışların yeterli olduğu düşüncesiyle, sulama alanı içerisinde bazı bitkiler için (özellikle hububat ve ayçiçeği) sulama suyu talep etmeden tarım yaptıkları alan oldukça fazladır.

Büyük emek ve para karşılığında ortaya çıkan sulama sistemlerinden beklenen yararın sağlanması, bu sistemlerden faydalanabilecek çiftçilerin eğitimi ve bilinçlendirilmesiyle doğrudan ilişkilidir. Böylesi bir eğitim; sulama yönetimine çiftçi katılımının artırılmasına da hizmet edecektir. Çiftçi eğitimi, su ve toprak kaynaklarının daha verimli ve akılcı kullanımı, kaynakların sürdürülebilirliği açısından da büyük katkılar sağlayacaktır. Elde edilmesi beklenen gelişmeler, su ve toprak kaynakları yönetiminde bütüncül yaklaşım adı verilen günümüz yaklaşımına da uygun düşecektir.

Çiftçi eğitimi, geliştirilen ya da geliştirilmesi öngörülen sulama alanlarındaki çiftçilerin temelde sulu tarım kültürünü geliştirmeye, geleneksel tarım alışkanlıklarını değiştirmeye yönelik, sulama ile tarımsal faaliyeti bütünlüklü bir yapı içinde gören anlayış ile planlanmalıdır.

Ülkemizde sulama sistemleri genellikle, açık sistemler biçiminde tasarlanmakta ve sulama alanlarının büyük bir bölümünde yüzey sulama yöntemleri kullanılmaktadır. Bu bağlamda topografik, hidrolik koşulları uygun olan yerlerde sulama suyu tasarrufu sağlamak ve birim sudan daha fazla faydalanabilmek için borulu sulama sistemlerinin yaygınlaştırılması zorunlu hale gelmiştir. Borulu sulama sistemi kullanım oranı henüz düşük olsa da yeni yapılacak projeler ve rehabilitasyon çalışmaları ile borulu sisteme geçiş hızlanacaktır.

Uluslararası da kabul gören “kullanan öder”, “kirleten öder”, “suyu koruyan desteklenir” ilkelerinin hayata geçirilmesi anlamında suyun fiyatlandırılması konusu önemini gittikçe artırmaktadır. Bu nedenle, suyun etkin ve dengeli dağıtımını ve korunmasını sağlayacak önemli bir araç olarak, su fiyatlandırılması ile ilgili çalışmaların geliştirilmesi önemli bir ihtiyaç haline gelmektedir. İşletme-bakım ve yönetim giderlerinin, sulanan alan ve ürün çeşidi esasına göre sulamadan

faaydalananlardan alınması şeklinde uygulanan fiyatlandırma politikası, kullanılan suyun hacim esasına dayalı hale getirilmelidir.

Havza düzeyinde, sulama projelerinde izleme ve değerlendirmeye yönelik bilgi sistemlerinin oluşturulması gerekmektedir. Sulama projelerinin etkinliğinin ve geliştirme olanaklarının belirlenmesi, yeni sistemlerin projelendirilmesinde yardımcı olacak verilerin sağlanması, ekonomik kararların alınmasına temel oluşturacak değişik yöntem, sistem ve işletme modellerinin karşılaştırılmasına yönelik bilgilerin toplanması ve çeşitli kuruluş ve örgütler arasında daha iyi bir eşgüdüm sağlanması için DSİ Genel Müdürlüğü bünyesinde ulusal düzeyde merkezi bir izleme ve değerlendirme biriminin yapılması sağlanmalıdır.

Önümüzdeki süreçte, tarım üreticilerinin, sulama projelerinin karar verme, finansman, inşa, uygulama, işletme ve yönetim aşamalarının tamamında katılımının sağlanmasına çalışılmalıdır. İşletme-bakım ve yönetim sorumluluğunun su kullanıcılarına devredilmesi, kuşkusuz ilgili kurum ve kuruluşlara izleme ve değerlendirme çalışmalarının ışığında denetim, kontrol, yönlendirme ve yaptırım uygulama şeklinde özetlenebilecek yeni görevler yüklemektedir.

1.7. Kredi

1.7.1. Giriş

İşletmelerin sermaye eksikliğini gidermek amacıyla yabancı kaynaklardan sağlanan sermaye “kredi” olarak isimlendirilmektedir (Karacan 1991, Güneş 2004). Kredi, bir kişi veya kurumun parasını önceden belirlenen zamanda geri ödemek üzere almaktır. Kredi sözcüğü “güven” anlamına gelir ve başarılı bir kredi sistemi güvene dayanır (Harsh et al. 1981; Castle et al. 1987). Kredi ile gelecekte oluşacağı umulan sermayenin peşin olarak kullanılması sağlanır.

Tarımsal kredilerin amacı, bankacılık ilkeleri çerçevesinde;

- Kaliteli ve verimli üretim yapan, üretim kademelerinde entegre olmuş işletmelerin finansman ihtiyaçlarının karşılanması suretiyle tarımsal üretimde devamlılığın kaliteyi yükselterek sağlanması,
- Tarım kesiminde faaliyet gösteren tarımsal işletme ve bireylerin her türlü tarımsal faaliyetlerinin yatırım veya işletme sermayesi unsurlarına ya da her ikisine ait finansman ihtiyacının karşılanarak ekonomiye kazandırılması,
- Tarıma dayalı sanayi ve tarımsal sanayi işletmelerinin finansman ihtiyaçlarının karşılanarak bu sanayilere girdi veren veya bunlardan girdi alan tarımsal işletmelerin ve sanayilerin devamlılıklarının sağlanması ve kaliteli üretimin gerçekleştirilerek uluslararası rekabet gücüne kavuşturulması,
- Tarım kesimindeki işletme ve bireylerden karlı ve verimli kredi portföyü oluşturulması,
- Tarımsal üretimde kaliteli girdi, teknik bilgi ve entegre yatırımlara yönelişin sağlanması ve yönlendirici olunması,
- Tarımsal kredilerin kontrollü ve projeli krediler şeklinde kullanılması suretiyle verimli işletmelere yönlendirilerek, Bankanın üstleneceği riskin minimize edilmesi, olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de tarımsal kredi kuruluşları olarak sayılan organize olmuş kredi kaynaklarının başında T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Tarım Kredi Kooperatifleri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Orman Bakanlığı gelmektedir. T.C. Ziraat Bankası A.Ş., kuruluşundan bu yana, tarımsal krediye ayrılacak kaynakları toplayan ana banka görevini yerine getirmekte, tarımsal kooperatiflere finansman sağlamak yanında,

Tarım ve Köy işleri Bakanlığı'nın tarıma finansman sağlamasında kaynak rolü oynamaktadır. T.C. Ziraat Bankası A.Ş., günümüzde sadece tarımsal kredi işlemleri ile uğraşan bir banka olmaktan çıkarak, modern bankacılık işlemlerinin yürütüldüğü bir finans kurumu haline gelmiştir. Halen 1.129 şubeye sahip olan T.C. Ziraat Bankası A.Ş., 831 şubesinde (Kıbrıs Şubeleri ile birlikte 835 şube) tarımsal kredi uygulaması yapmakta, 300.000 dolayında üreticiye hizmet etmektedir. Tarım Kredi Kooperatifleri ise 2.081 kooperatif ile 900.000 dolayında üreticiye hizmet götürmektedir.

1.7.2. Mevcut Durum

Türkiye'de tarımın finansmanı ve kredi uygulamaları, yeniden yapılandırma çalışmalarının başladığı 2001 yılından sonra farklılık göstermiş, bu çerçevede T.C. Ziraat Bankası A.Ş., kooperatifler ve özel bankaların tarımın kredilendirilmesine yönelik çalışmaları farklı boyutta ilerlemiştir. T.C. Ziraat Bankası A.Ş'ne, geçmiş dönemlerde çeşitli Kanun ve Kararnamelerle verilen görevlerden dolayı oluşan görev zararları, Bakanlar Kurulunun 2001/2312 sayılı Kararıyla tasfiye edilmiş olup, bankanın alacakları Hazine tarafından ödenmiştir. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. , görev zararlarının ödenmesinden sonra, tarımsal kredi portföyünün içeriğini ele almış ve portföyün stok problemlerinin çözümüne yönelik bir çok uygulamayı başarıyla yürürlüğe koymuştur. Kurumsal müşterilerden olan ve T.C. Ziraat Bankası A.Ş'nin Tarım Kredi Kooperatifleri ile olan ilişkileri, hem yasalara hem de bankanın yeniden yapılanma konseptine uygun olarak yeniden şekillendirilmiştir.

Tarımsal kredilerden kaynaklanan borçların, üreticilerin üretim araç ve gereçlerine başvurulmadan tasfiye edilebilmesini ve üreticilere yeniden üretim gücü kazandırılabilmesini teminen, üreticilere ait borçların; 4743 sayılı Kanun paralelinde yeniden yapılandırılması bir zaruret halini almış, 06.06.2003 tarih ve 4876 sayılı "T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatifleri Tarafından Üreticilere Kullanılan ve Sorunlu Hale Gelen Tarımsal Kredilerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun" yürürlüğe konularak, üreticilerin sorunlu hale gelen tarımsal kredi borçları yeniden yapılandırılmıştır.

T.C. Ziraat Bankası A.Ş'nin kullandığı kredilerin değeri 2000-2003 yılları arasında 3,4-3,6 katrilyon arasında değişmiştir. Bunun içinde banka kaynaklı krediler 0,7-1,7 katrilyon arasında değişirken, fon kaynaklı krediler arasında DFİF kredileri çoğunluğu oluşturmaktadır.

T.C. Ziraat Bankası A.Ş, tarım sektörüne kredi kullandıran en büyük ve en önemli kredi kuruluşu özelliğine sürdürmekte olup, 2003 yılı sonunda kullanılan tarımsal kredilerin %95'den fazlası TCZB tarafından kullanılmıştır (TCMB, 2004).

Tarım Kredi Kooperatiflerine; T.C. Ziraat Bankası A.Ş. kaynaklarından bitkisel üretim, hayvansal üretim (Su Ürünleri dahil) ve akaryakıt konularında işletme kredileri kullanılmaktadır.

- Tarım Kredi Kooperatiflerine açılan krediler ortak başına 5 Milyar TL'yi (Ortak Şahıs Haddi) aşmayacak şekilde belirlenir.
- Bir ortağa aynı konuda Bankadan ve Kooperatiften kredi açılmamaktadır.
- Farklı konuda da olsa, Bankaya günü geçen borcu bulunan üreticiye Kooperatif tarafından da kredi açılmamaktadır.

Tarım Kredi Kooperatiflerinin kredi kaynakları, öz kaynaklar ve yabancı kaynaklardan meydana gelmektedir. Yabancı kaynakları, 1581 Sayılı Kanunun 11. maddesi gereğince T.C. Ziraat Bankası A.Ş'nden sağlanan krediler

oluşturmaktadır.Öz kaynaklar; ortaklardan tahsil edilen sermaye, yedek akçe ile fonlar ve dağıtılmamış gelir-gider müspet farklarından oluşmaktadır.

Tarım Kredi Kooperatiflerince ortaklarına kullandırılan işletme ve yatırım kredileri değerleri işletme ve yatırım kredileri toplamı olarak 2000 yılında 798 trilyon iken, bu değer 2003 yılında azalarak 654 trilyona düşmüştür. Bu krediler içerisinde 2000-ve 2001 yıllarında genel ihtiyaca yönelik kredi değerler ilk sırayı alırken, son yıllarda petrol ve kimyasal gübre kredileri ön plana çıkmıştır.

Ayrıca Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 1163 Sayılı Kooperatifler Kanununa göre kırsal alanda kurulan tarımsal amaçlı kooperatiflerin projeli faaliyetlerini “Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik”e göre desteklenmektedir.Tarımsal amaçlı kooperatiflerin yatırım faaliyetlerinin desteklenmesi amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın bütçesine yatırım ve işletme kredileri için ödenek konmaktadır. Kredi verilerek desteklenecek projelerin tarımsal üretimi artırıcı, değerlendirici ve pazarlamayla ilgili nitelikte olması gerekmektedir. Kredi desteği; kalkınmada öncelikli yörelerde proje tutarının %85’ine, diğer yörelerde ise %80’ ine kadar verilmektedir.

Bakanlık kaynaklı krediler; kooperatif şeklinde örgütlenmiş olan üreticilere sabit yatırım kredileri, işletme sermayesi kredileri ve tarımsal rehabilitasyon kredileri şeklinde kullandırılmaktadır. Kullandırılan krediler için 2004 yılı itibarıyla, uygulanmakta olan faiz oranı % 9’dur. Sabit yatırım ve işletme sermayesi için kullandırılan kredilerde vade projenin özelliğine göre değişmekte olup sabit yatırım için en fazla 12 yıl, ortakların mülkiyetinde uygulanan projelerde ise bu süre 7 yıl, İşletme sermayesi için; ilk yıl faiz ödemeli ikinci ve üçüncü yıllarda taksit ve faiz ödemeli olarak 3 yıldır. Açılan kredilerde ilişkin değerler 2000 yılında toplam 19,6 trilyon iken bu değer 2003 yılında 161 trilyona yükselmiştir.

Diğer yandan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı ile **Tarım ve Köyişleri Bakanlığı** tarafından yürütülen “**Kırsal alanda sosyal destek projesi**” yoksullukla mücadele kapsamında, ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelerin gelir seviyesini yükseltmek, istihdamı artırmak, tarımsal ürünleri mahallinde değerlendirmek, pazarlamak ve köyden kente göçü önleyebilmek için hayata geçirilmiş olup, bu projenin aylık uygulaması dikkate alındığında, her ay yaklaşık 10 kooperatif Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun bütçe imkanları dahilinde desteklenebilecektir. Dolayısıyla ayda 500 ile 1000 ailenin üretime katılması mümkün olabilecektir. Ayrıca projenin uygulanması ile fayda sahiplerinin sürekli gelir elde etmesi yanında ülkemiz hayvancılığının ıslahı, hayvansal üretimin verimliliği ve kalitesi de artırılmış olacaktır. Proje kapsamında kullandırılmakta olan krediler için vade 5 yıl olup faiz alınmamaktadır.

1.7.3. Sorunlar ve Öneriler

Tarımsal yapıdaki bozuklukları ve sermaye eksikliklerini gidermede en önemli araçlardan birisi tarımsal kredidir. Tarımın dolayısıyla çiftçilerin uygun koşullarla ve yeterli düzeyde kredilendirilmesi, hem üretimin nitelik ve nicelik olarak artışını sağlayacak, hem de ürünün pazarlanması olanaklarını verecektir.

Ülkemizde tarım kesiminin finansmanının büyük bir kısmını T.C. Ziraat Bankası A.Ş. karşılamaktadır. Bu alanda günümüzde özel bankaların katkı ve çalışmaları da bulunmaktadır. Son yıllarda üreticiler; kredi kuruluşlarına olan borçları ve yüksek faiz oranlarının etkisiyle tarımsal kredi kullanımında düşüş görülmüşse de bu olumsuz ortam ve koşullar giderek azalmakta ve tarımsal kredilerde yeni dönem başlamaktadır. Bu dönemde T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi

Kooperatiflerinin yeniden yapılanmasına ek olarak özel bankaların da tarımın finansmanı konusunda çalışmalar yapması olumlu gelişmelerdir. Bu gelişmelerin oluşmasında genel ekonomik koşulların olumlu sinyaller vermesi yanında siyasi istikrarın sağlanması da etkili olmuştur.

Türkiye’de tarımın finansmanında özel bankaların pay sahibi olmaları önem taşımaktadır. Ancak yapılan kredileme uygulamalarında tarımın genel yapısı ve özellikleri göz önüne alınmalıdır.

Bankaların kredi uygulama ve faaliyetlerinde daha etkin olabilmeleri ve kredi taleplerinin zamanında ve yeterli ölçülerde karşılanmasında, işletmelerinin yapısal ve ekonomik ölçek sorunlarının çözümü önem taşımaktadır.

Tarım işletmelerinin gereksinimlerini karşılayacak miktarda ikraz birimlerinin, tarımsal girdi ve ürün fiyatları arasındaki parite de dikkate alınarak belirlenmesi ve kredilerin zamanında çiftçilere ulaştırılması, tarım sektörünün finansman gereksinimin karşılanmasında önem taşımaktadır.

Diğer yandan T.C. Ziraat Bankası A.Ş. şubelerinin olmadığı alanlarda kredi faaliyetlerini gerçekleştiren Tarım Kredi Kooperatifleri ile özellikle tarımsal ürün desteklemelerinde görev alan ve üretici ürününü değerlendiren Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin, ekonomik yönden güçlenmelerini sağlayacak ve işletmelerin kredi gereksiniminde yardımcı olacak bir bankanın kurulması için yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Böyle bir uygulama, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve özel bankalar yanında, tarımın finansman yükünün kooperatifler Bankası kanalıyla paylaşılmasını sağlayacaktır.

Ülkemizde uygulanan tarımsal finansman ve kredi politikalarında, ilgili kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon yetersiz düzeydedir. Kredilerin uygun alanlarda ve amacına uygun kullanımının kontrolünde önemli sorunlar bulunmaktadır. Krediyi, tarımsal yapının iyileştirilme ve geliştirilmesi ile verim artışı amacıyla kullanılması ve tarımsal politika aracı olarak kullanması gerekmektedir. Özellikle projeli kredi uygulamasının yaygınlaştırılması ve yörelerde istenilen üretim desenine ulaşılmasında kredi politikalarından yararlanılmalıdır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı il ve ilçe teşkilatları ile yayım kuruluşları, verilen tarımsal kredilerin kullanımında, işletmelere yeterli teknik bilgi ve deneyimi yönlendirecek yapıyı kurmalıdır. Tarımsal finansman organizasyonu içerisinde yer alan kuruluşların görev ve yetkileri, karmaşıklığa neden olmayacak şekilde yeniden belirlenmeli ve organizasyon tek bir elden yürütülmeli, AB’ye giriş sürecinde AB tarım politikaları ile uyumlu tarımsal işletmelerin desteklenmesine önem verilmelidir. .

Tarım Kredi Kooperatifleri bir an önce Bankacılık hizmetlerini de içine alacak şekilde yeniden yapılandırılmalı ve ülkemizde Kooperatifler Bankacılığı bu şekilde başlatılmalıdır.

Avrupa Birliği çiftçisi ile haksız rekabete maruz bulunan çiftçilerimizin, içinde bulundukları bu durumdan kurtarılabilmesi için Tarım Ürünleri Pazarlama A.Ş.’nin kurulması kaçınılmazdır. Bunun için gerekli destek Devlet tarafından sağlanmalıdır.

Ülkemizde tarımsal finansman organizasyon yapısı içinde, bölgelere göre kredi dağılımında görülen dengesizlik ve kredilerin belli alanlarda yoğunlaşması, günümüze kadar yapılan uygulamalarda önemli bir sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bu açıdan tarımsal kredi uygulamalarında, bölgesel düzeyde dengesiz dağılımı giderici veya azaltıcı önlemlere gerek vardır. Mevcut dengesizliği gidermede, uygulanacak kredi kullanımını teşvik politikaları kadar, bölgelere has yetiştirilen ürünlerin

desteklenip, ürün bazında desteklerin artırılması ve kredi faiz oranlarında indirimle gidilmesi yolları düşünülebilir.

Türkiye’de kırsal alanda Tarım Kredi Kooperatifleri dışında örgütlenmeler de (üretici birlikleri, tarım satış kooperatifleri, tarımsal kalkınma kooperatifleri vb) bulunmaktadır. Girdileri toptan satın almak ve ürün pazarlamayı çiftçi örgütleri aracılığıyla gerçekleştirmek ve mali kaynakları daha etkin kullanmak açısından örgütlenme konusu belirleyici bir önem taşımaktadır. Çalışmalardaki izlenimler ve üreticilerle yapılan çeşitli toplantı çalışmalarında örgütlenme ve kredi kullanma konusunda çiftçilerin çekimser bir tavır taşıdıkları ve bu alanda eğitsel, teknik ve idari açılardan desteğe gereksinim duydukları belirlenmiştir. Bölgelere göre değişmekle birlikte bitkisel üretimde ürün çeşitliliğinin sınırlı olduğu alanlarda, gelecek korku ve kaygılara ek olarak müteşebbislik ruhunun azalması, genel olarak çiftçilerin tarımsal krediye olan talebin artışı önlemektedir. Kredi kullanımında işletmelerin masraf/kar analizlerini yapma alışkanlıklarını edinmeleri ve verimli yatırımlara yöneltilmeleri bu anlamda oldukça yararlı olacaktır.

1.8. Yem

1.8.1. Giriş

Hayvansal üretimde özellikle geviş getirenlerin ve çoğu tek mideli hayvanların yemlenmesinde kaba yemlerin kullanımı şarttır. Hayvansal üretimde kaba yemler, yoğun yemlere göre, genelde daha ucuzdur. Bu tür yemlerin kullanım alanının artırılması, hayvansal üretimde girdi kaynaklarının 2/3’ünü aşan kısmı yeme ait olan yem girdilerinin azaltılmasında etkin rol oynar.

Dünyada artık gıda ile yem birlikte anılmaktadır. Uluslar arası alanda yem ile gıda arasındaki ilişki “Yemden gıdaya” (Feed to Food) deyimıyla açıklanmaktadır. Ülkemiz için de bu geçerlidir ve özellikle AB üyeliği sürecinde hayvancılıkla ilgili uyum paketinde karma yem ön plana çıkmaktadır. Diğer yandan kaba yemler, oldukça zengin bir yem grubunu oluşturmaktadır. Farklı tür, çeşit ve kaynaktan bir dizi yem bu grupta ele alınır. Nitekim kaba yem; doğal halde iken yüksek su içeriğine sahip olan (%86 ya kadar) ya da kuru maddede %14-16’dan daha fazla ham selüloz içeriğine sahip olan ve hayvan beslemede kullanılabilen her tür materyal olarak tanımlanır.

1.8.1.1. Kaba Yem

1.8.1.1.1. Mevcut durum

Kaba yemler farklı kaynaklardan elde edilir. Halihazırdaki yıllık üretim miktarı kuru ot ve doğal haliyle toplam 58,8 milyon tondur ve bunun büyük kısmını buğday, arpa, çavdar vb. ürünlerin dane ve samanları ile çayır ve meralardan elde edilen kuru otlar oluşturmaktadır.

Kaliteli kaba yemlerde belirgin bir ticari anlayış bulunmamaktadır. Başta kuru yonca ve diğer kuru otlarla silaj gibi kaliteli kaba yemler çağımız ticari anlayışına uygun pazarlanamamaktadır. Diğerlerinin kullanımı genelde yereldir ve sadece üretildikleri yörelerde kullanıma alınmışlardır.

Sektörler arasında yeterli entegrasyon gelişmediği için Türkiye’de yem üretimi istenilen düzeyde gelişmemektedir. Pazarlama koşul ve organizasyonları belli bir düzene sokulmuş değildir. Üretim yapanlarla bunları kullananlar arasında, karşılıklı pazarlıklarla alınıp-satılırlar. Bunlardan silo yemlerinin yapımı ve yaygınlaştırılması konusu, henüz oldukça yeni bir geçmişe sahiptir. Nitekim halihazırdaki üretilen silo yemi miktarının da 2.5-3.0 milyon ton dolayındadır. Gerek kaba yem üreticileri gerekse hayvancılık işletmelerinin çoğu bir işletme biçiminde çalışmayıp halen

geleneksel yapıdan kurtulamamaktadırlar. Sektörler arası işbirliği gelişmeyince kaba yem üretimi için gerekli olan bilgi, makine parkı, kaliteli tohum, sulama imkânları da gelişmemektedir. Nitekim Türkiye’de halen çok ilkel silaj makineleri ile daha pahalıya silaj elde edilirken, halen çoğu işletmecide ilkel silaj makinesi bile bulunmamaktadır. Mera yönetiminde verimli bir organizasyon olmadığından meralar istenilen verimlilikte kullanılmadığı gibi tarım arazilerine de düzensiz hayvan salınmakta bitkisel üretime de zarar verilmektedir.

1.8.1.1.2. Sorunlar ve öneriler

Tarla tarımında öncelikle sulu tarım yapılan yörelerde çoklu üretim planlamalarına girilmeli, bu planlarda kültür yem bitkileri üretimine ağırlık verilmelidir. Bu amaçla başlanmış olan desteklemelere devam olunmalıdır.

Çayır-mera yasasının yardımıyla da bugün aplikasyonu yapılmış alanların çayır-mera olarak yem botanik bitki bileşimleri saptanmalı, yabancı ot savaşımı ele alınmalı, boşluklara tohum atımı yapılarak floranın dolumu sağlanmalı, kullanım şekillerinin çerçevesi çizilmelidir. Çayır ve mera alanlarının ıslahı doğrudan kullanıcılara bırakılmalı ve ıslah çalışması yapmayanlar hakkında gerekli yaptırımlar uygulanmalıdır.

Türkiye’de kota nedeniyle şekerpancarı üretim alanları sınırlandırılmış olup, üretim fazlası hayvansal üretime yem kaynağı olarak aktarılmalıdır, yani şekerpancarı bir yem bitkisi gibi hayvansal üretimde kullanılmalıdır.

Silo yemi üretimi konusu hakkında gösterilen duyarlılık devam etmeli, gelecekte 20-25 milyon ton gibi bir hedefe ulaşacak şekilde hazırlık içine girilmelidir. Bu arada balya ya da sucuk silo yemlerine de önem verilerek bu yemin ticari mal haline getirilmesi yoluna girilmelidir. Hatta bu konuda dış ticareti bile düşünülmelidir (özellikle yakın doğu ülkelerine).

Tarla tarımı ürünlerinin hasat sonrası genelde %10-15’inin tarlada anız olarak kaldığı bir gerçektir. Hasat sonrası bu alanların, hiç olmaz ise anızlar bozulana kadar, yakılmadan otlamaya bırakılmalı. Ve bu amaçla anız yakmalar engellenmelidir.

Kaba yemlerin niteliklerinin yükseltilmesi için gereken duyarlılık gösterilmelidir. Zira nitelik kaybı yüzünden mevcut kaba yemlerin hayvanlar tarafından tüketilmeyeceği gerçeği bilinmelidir. Kaba yemlerde kalite kontrol sistemi geliştirilip iç ve dış piyasalara hitap eden ticari organizasyonlar geliştirilmelidir.

Diğer üretim konularında olduğu gibi özel sektörün de kaba yem üretimi ve pazarlanması alanına girmesi çalışmalarına girilmelidir.

Yoğun yemlerde olduğu gibi, en azından ülkenin 7 ayrı bölgesinde Kaba Yem Ofisi ve Danışma Büro’ları kurulması düşünülmelidir, bu arada bölgeler arası koordinasyonlara girilmelidir.

Gelecekte; hayvansal üretim, öncelikle kaba yem kullanımı bazına dayandırılmalı, yoğun yemler tamamlayıcı nitelikte olmalıdır.

Her konuda olduğu gibi; kaba yem üretimi, niteliğinin korunması ve belirlenmesi, hayvan beslemede kullanımı vb konularda teknik eleman ve üretici eğitimleri aralıksız sürdürülmelidir.

1.8.1.2. Karma Yem

1.8.1.2.1. Mevcut durum

Özel sektöre ait yem fabrikaları 1965 yılından itibaren kurulmaya başlanmıştır. Öncülük görevini tamamlayan Yem Sanayi Türk A.Ş. tüm yem fabrikalarını

özelleştirme kapsamında satarak, 1996 yılından itibaren sektörden çekilmiş, bu tarihten sonra karma yem tamamı özel sektörce üretilmeye başlanmıştır. 1996 yılından bu yana serbest piyasa koşullarında faaliyette bulunan karma yem sektöründe, bugün itibarıyla 599 adet kurulu yem fabrikası bulunmakta olup; bunların 451 adedi faal olarak üretimlerine devam etmektedir. Sektörün kapasite kullanım oranları 70'li yıllarda %77 iken, günümüzde bu oran %54'e inmiştir.

Sektörün toplam fabrika sayısı ve toplam kapasitesi bakımından 1970-1990 yılları arasında hızlı bir sıçrama ile büyük bir gelişme içinde olduğu, bunda karma yeme olan talebin artması ile 1985-1989 yılları arasında karma yeme uygulanan sübvansiyonların etkili olduğu söylenebilir. 1995 yılından itibaren fabrika sayısı ile toplam kapasitenin düşük oranlarda değişim göstermiştir.

Ülkemizde faal fabrikalar ağırlıklı olarak Ege ve Marmara bölgelerinde yer almakta olup; bu bölgeleri İç Anadolu bölgesi izlemektedir. 2003 yılı için, ülkemizdeki toplam yem fabrikası sayısının %69,4'ünü 10 ton/saat kapasiteden küçük fabrikalardan oluşmaktadır. 11-20 ton/saat kapasiteli fabrikaların oranı %22,6 olup, geri kalan %8'lik kısım ise 20 ton/saat üzeri fabrikalardır. Faal olmayan, yani kapanan fabrikaların yaklaşık %85,3 gibi büyük bir bölümü 10 ton/saat kapasiteden küçük fabrikalardır. Bu günlerde sektöre yeni katılan fabrikalar yüksek kapasiteli fabrika kurmayı tercih etmektedirler.

2003 yılında ülkemizde 5.853.397 ton karma yem üretilmiştir. Bu değer %51,5'ini büyük ve küçük baş hayvan yemleri oluştururken, %47,4'ünü kanatlı yemler ve kalan %1,1'ini de diğer yemler oluşturmaktadır. Kendi işletmesi için karma yem üretenler ile sektördeki faturasız satışları dikkate alındığında, ülkemiz karma yem üretiminin 10 milyon ton'un üzerinde olduğu söylenebilir. 1960-2003 yılları arasında, kanatlı yemlerin toplam yem üretimindeki payı %60'lar düzeyinden %47'lere düşmüş, ruminant yemlerin ise %37'lerden %51'lere yükselmiştir. Bu durumdan, kanatlı yem üretiminin gerilediği sonucu çıkarılmamalı, tersine gelişme olarak değerlendirilmelidir. Bu gelişme; gerek birim beyaz et ve gerekse birim yumurta üretimi için harcanan yem miktarının düşmesi şeklinde olmuştur. Broiler yemi üretimi, 1990 ile 2003 yılları arasındaki 13 yıllık periyotta 432 bin ton'dan 1.850 bin ton'a yükselmiştir. Aynı periyotta yumurta üretimindeki artışına karşın yumurta yemlerinin 900 bin ton'dan 607 bin ton'a gerilemiş olması, kendi işletmesi için kayıt dışı yem üretiminin arttığını göstermektedir. Bu arada balık yemi ve hindi yeminde son 4-5 yıl içinde artış olmuştur.

Sektörde karma yem fiyatları 1734 sayılı Yem Kanunu ve Yem Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden itibaren Devlet tarafından tespit edilmekte iken, 24 Ocak 1980 kararları sonrası fiyatlar serbest piyasa koşullarında oluşmuştur. Fiyat değişim oranlarının her yıl enflasyon oranının altında kaldığı, son yıllardaki döviz fiyatlarındaki artışın bile karma yem fiyatlarına yeterince yansımamıştır. Bu durum; sektörün, hizmet verdiği hayvancılık sektörünü açıkça sübvansiyon ettiği bir kanıttır. Yem sanayi bir ara sektördür. Girdilerini büyük oranda bitkisel üretimden alır ve ürettiğini hayvansal üretime verir. Bu özelliği nedeniyle yem fiyatları iki unsurdan etkilenir. Bunlardan birisi hammadde fiyatları, diğeri ise hayvansal ürün fiyatlarıdır.

Karma yemde kullanılan hammaddelerin üretimleri ile karma yem üretim rakamları artışları ülkemiz için aynı oranlarda olamamış; özellikle protein kaynağı yağlı tohumlar ve küspeleri ile mısır gibi bazı enerji kaynaklı yem hammaddelerinin üretimindeki gelişim hızının, karma yem sanayinin gelişim hızının çok gerisinde kaldığı, böylece açığı kapatmak için ithalat kapısının aralandığı

gözlemlenmektedir. Özellikle yağlı tohumlar ve küspeleri, mısır ve son dönemde arpa ithalatı için büyük meblağlar ödenmiştir. Ülkemiz karma yem sanayi sektörünün; bu güne kadar hammadde temininde, gerek fiyat ve gerekse miktar açısından istikrarlı bir yıl geçirdiği hatırlanmamaktadır.

Kanatlı sektörünün gelişmesi sonucu, kanatlı karma yemine olan talep ve kaliteli yem isteği, sektörü; kaliteli yağlı tohum ve küspeleri, balık unu ile üretimi yetmeyen özellikle mısır gibi hammaddeleri ithal etmeye yönlendirmiştir. Toplam kanatlı yemleri içinde ithal hammaddelerin oranı nerede ise %75'leri bulmuştur. Ayrıca; bu yemler içinde yem katkı maddeleri olarak adlandırılan vitamin, mineral vb. ürünler için ise tamamen dışa bağımlı durumdayız.

Karma yem sektörünün cirosu yıllık yaklaşık 2 milyar Dolar olup, bunun yaklaşık 600 milyon Doları ithalat yoluyla yapılmaktadır. Özellikle mısır, yağlı tohum küspeleri ve soya fasulyesi ve küspesi, arpa için ödenen değerler önemli oranlardadır.

1.8.1.2.2. Sorunlar ve öneriler

Yem üretimimizi düzenleyen halen yetersiz kalan 1734 sayılı Yem Kanunu, Yem Yönetmeliği ve Ekleri gerek günümüzde hayvan besleme ve sosyo-ekonomik durumdaki gelişmeler ve gerekse AB yem müktesebatı dikkate alınarak, sektörün önünü açacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Doğaldır ki bu düzenlemeler devlet, Sivil Toplum Örgütleri, Üniversiteler ve tüketici temsilcilerinin görüşleri alınarak yapılmalıdır.

Karma yem sektörünün ihtiyacı olan hammaddelerin üretiminin ihtiyaca yetecek seviyelere yükseltilmesi zorunludur. Bu durum hem kalite hem de fiyat rekabeti yaratacaktır.

Nüfus artış oranı yüksek olan ülkemizde, genç nüfus oranının yüksekliği dikkate alınarak, bunların ucuz hayvansal ürünlerle beslenmesi gerekmektedir. Hayvansal ürün fiyatlarının makul düzeyde tutulabilmesi için karma yem hammaddelerinin de yem sanayine uygun fiyatlarla mal olması için gerekli önlemlerin zamanında alınması sağlanmalıdır. “Bitkisel üretim hayvansal üretim içindir” prensibi doğrultusunda tarımsal üretim ve fiyat politikaları tekrar gözden geçirilmelidir. Bu bağlamda hububat taban fiyatı politikasından, Dünya fiyatları ile prim sistemine geçilmelidir. Tüm hayvansal ürünler dahil olmak üzere; gerek karma yem hammaddelerinde ve gerekse karma yemde uygulanan %8'lik KDV oranının %1'ler seviyesine çekilmesi gerekmektedir. Böylece; devletin vergi gelirleri azalmayacak, aksine artacak, haksız rekabet önlenecek, hayvansal ürün tüketimi artacaktır. KDV oranının düşürülmemesi durumunda, hem hayvansal ürün maliyetini aşağıya çekmek hem de tüm yem sektörünü kayıt altına alarak vergi gelirini artırmak bakımından karma yemlere iade verilmelidir.

Sektörün ihtiyacı olan ve ithali için yüksek bedel ödediğimiz soya, mısır, ayçiçeği vb. stratejik ürünlerin, kısa vadede ülkemiz üretimi alternatiflerinin kullanılması için kolaylaştırıcı önlemler alınırken, uzun vadede birim alandan alınan verim düzeylerinin artırılması da dahil olmak üzere gerekli desteklerle üretimin artırılarak sektör ihtiyacına yeterli düzeye getirilmesi gerekmektedir. Bu arada Sorgun, tritikale, kolza vb. alternatif yem bitkilerinin üretiminin artırılması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Karma yem sektörünün özellikle kullandıkları hammaddelerin hasat döneminde düşük faizli kredilerle desteklenmesi gerekmektedir. Karma yem hammaddeleri ithal ve ihracında “katma değer in ülkemizde kalması” politikası çerçevesinde

gerekli kararların alınması gerekmektedir. Bunun için hububat ihracı yerine hayvansal ürün, karma yem, un vb.lerinin ihracının önü açılmalıdır. Yağ veya küspe ithali yerine yağlı tohum ithali için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Şeker Kanunu sonucu ortaya çıkan melas açığının kapatılması için, maya sanayi sektörü artışı şilempe'nin potasyumunun alınarak, yem sektörünün kullanabileceği kaliteye getirilmesi ve çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla yönelik kanuni düzenleme getirilmelidir.

Yeni yem fabrikası kurulması yerine, kurulu fabrikaların modernize edilmesi için teknoloji ve donanım sistemleri teşvik edilmelidir.

Üniversite-Sanayici ilişkisi düzenlenerek, işbirliği mutlaka sağlanmalı, yem ve hayvan besleme ile ilgili araştırmalara ağırlık verilmeli, sektör, hizmet verdiği hayvancılık sektörünün eğitimine önem vermelidir.

Karma yem hammaddelerinin üretimi konusunda "Prim Destekli Sözleşmeli Üretim" modeli uygulamaya konulmalıdır.

Önceki yıllarda kurulan "Yem Danışma Kurulu" ilgili tüm kurumların katılımı ile istişare nitelikten çıkartılarak karar alan bir kurul haline getirilmeli, aksatılmadan her yıl toplanmalı, Kurulca alınan kararlar her kesimi bağlayıcı nitelik taşımalıdır.

Yem sanayi sektörünün ihtiyacı olan ham maddelerden, ülkemiz üretimin yeterli düzeyde olmayanlarının ithalinde uygulanan gümrük vergilerinin sıfırlanması, hayvancılık işletmelerinin giderlerin büyük kısmına yansiyacağından ülkemiz insanının beslenmesi için gerekli et, süt ve yumurtanın fiyatlarının aşağıya çekilmesine zemin hazırlayacaktır.

Karma yem hammaddeleri ithalatına uygulanan gümrük vergisi, iç ve dış piyasa şartları göz önüne alınarak yılda bir kez tespit edilerek serbest ticaret kuralları çerçevesinde yürürlüğe konulmalıdır.

1.9. Kaynaklar

- Altın, R. ve S. Yücesu, 1999. Ham Pamuk Yağı Metil Esteri Yakıtlarının Dizel Motorlarında Kullanılabilirliğinin Deneyisel Olarak Araştırılması. 6. Uluslar Arası Yanma Sempozyumu S. 43-57, 19-20 Eylül, İstanbul.
- Anonymous, 1997. 1996 Enerji Raporu. Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi. Ankara.
- Anonymous, 2001. DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarım Alet ve Makineleri Sanayi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Anonymous, 2004. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü, Tarımsal Mekanizasyon Raporu, Ankara.
- Castle, E.N., Becker, M.H., Nelson, A.G. 1987. Farm Business Managenet Decision, Making Process, 3. Edition Macmillian Publishing Company, USA.
- Çakmak, B., 1999. Yerli Yapım Bazı Tarım Makinelerinde Malzeme Bakımından Kalite Kavramı ve Kalitenin İyileştirilmesi Üzerinde Bir Araştırma. E.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, Bornova-İzmir.
- Güneş, E. 2004. Tarım İşletmelerinde Kredi taleplerinin Doğrusal Programlama Yöntemiyle Belirlenmesi "Kırşehir İli Merkez İlçesi tarım İşletmeleri Araştırması", TEA Yayın No:121, Ankara.
- Harsh, S.B., Connor, L.J., Schwab, G.D.1981. Managing The Farm Business, 7 Chapter, Practice-Hall, Inc., Englewood Cliffts, 118s, Newjersey.
- Karacan, A. R. 1991. Tarım İşletmelerinin Finansmanı ve Tarımsal Kredi, E.Ü.Z.F Yayınları No:498, İzmir.
- Kirişçi, V., Keskin, M., Say, S.M., Keskin, S.G., 1999. Hassas Uygulamalı Tarım Teknolojisi, Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara.
- Oğuz, H., 2004. Tarım Kesiminde Yaygın Olarak Kullanılan Dizel Motorlarında Fındık Yağının Yakıt Olarak Kullanım İmkanlarının İncelenmesi. Doktora tezi. Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya.
- Önal, İ., 1998. 2000' li Yıllarda Tarımsal Mekanizasyon. 18. Tarımsal Mekanizasyon Kongresi Bildirileri CD-ROM, Tekirdağ.
- Önal, İ., Uçucu, R., 1994. GAP Bölgesinde Tarım Makineleri Kullanım-Edinim Modellerinin Oluşturulması. T.C. Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, TEMAV 3. Seminer, Görev No: A-7, Ankara
- Öztürk, H. Hüseyin, 2004. Türkiye Tarım Sektöründe Enerji ve Enerji Etkinliği, Ç.U. Ziraat Fakültesi, (Baskıda), Adana.
- TCMB 2004. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası İstatistik Verileri, Ankara.

2. TARIMSAL DESTEKLER

2.1. Giriş

Küreselleşen dünyada piyasa ekonomisi, kabul gören ve yaygınlaşan bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde, hükümetlerin rolü daralmakta ve sadece düzenleyici ve denetleyici olarak belirlenmektedir. Ancak, piyasa ekonomisinin çözemediği konularda hükümetler, düzenleyicilik rolünü kullanarak müdahaleci olmaktadır. Ayrıca, tarım sektörünün kendine has özelliklerinden dolayı diğer sektörlerle göre dezavantajlı olduğu belirtilerek, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, her ülkede bu sektöre destek anlamında müdahale edilmektedir.

Tarımsal üretimin doğaya bağımlı olması yanında tarımsal ürünlerin arz ve talebinin az esnek olması, tarım sektöründe risk ve belirsizliği artırmaktadır. Ayrıca, tarımsal üretim faaliyeti biyolojik güce bağlı olarak yapıldığından zaman almakta ve bu da sermaye dönüşüm hızını azaltmaktadır. Tarımın bu özellikleri diğer sektörlerle göre kullanılan birim kaynak başına getiriye düşürmektedir. Bunlara ilave olarak tarım, toplumun beslenmesi açısından stratejik öneme sahiptir.

Hükümetler, tarımsal destekleme politikalarını belirlerken üyesi olunan uluslararası organizasyonların yaptığı anlaşmaları, önerileri ve hatta yaptırımları da dikkate almak durumunda kalmaktadırlar. Örneğin Türkiye, politikalarını belirlerken, üyesi olduğu ve birtakım taahhütler altına girdiği Dünya Bankası (IBRD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası kurum ve organizasyonların politikaları çerçevesinde faaliyetlerini yürütmek zorunda kalmaktadır.

Nitekim, 2000'li yıllara kadar uygulanan tarım politikaları, ağırlıklı olarak iç dinamiklerin etkisiyle yürürlüğe girmiştir. Temelde girdi sübvansiyonu ve fiyat desteği şeklinde olan bu destekleme politikalarının hem istenen düzeyde tarım sektörünü başarıya götürememesi hem de bütçeye ağır yükler getirmesi, uluslararası kuruluşların da desteği ile yeni destekleme politikalarına ve özellikle DGD'ye geçişi sağlamıştır. Bu değişimde, Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agriculture Reform Implementation Project, ARIP) temel rolü oynamaktadır.

Avrupa Birliğine tam üyelik çabalarının yoğunlaştığı bu dönemde, gerek Türkiye'deki istihdamın büyük bir kısmını oluşturan tarım sektörünün önemini koruması, gerekse AB'ye uyum açısından AB'nin en önemli politikası olan ve Birlik bütçesinin yaklaşık yarısını kullanan Ortak Tarım Politikasına (OTP) uyumun öncelikli olması, Türkiye'deki tarımsal destekleme politikalarının bu çerçevede yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu raporda, öncelikli olarak Türkiye'deki destekleme politikalarının kısa bir değerlendirilmesi ve gelişmiş ülkelerle karşılaştırması yapılacaktır. Daha sonra 2000'li yıllarda destekleme politikalarında meydana gelen değişim süreci ve mevcut destekleme politikalarının uygulanma şekli, uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve bu politikaların olumlu ve olumsuz yönleri özetlenecektir. Son olarak mevcut destekleme politikalarının, AB'ye uyum süreci ve DTÖ kuralları çerçevesinde yeniden yapılanması konusunda öneriler ve stratejiler sunulmaya çalışılacaktır.

2.2. Destekleme Politikalarının Değerlendirilmesi

Türkiye’de 2000’li yıllara kadar uygulanmış tarımsal destekleme politikaları, destekleme alımları, girdi, ürün ve kredi sübvansiyonları ve tarım kesimine yönelik diğer sübvansiyonlardır. Fiyat desteği kapsamına alınan bitkisel ürün sayısı, 1970’li yıllarda 20 civarında iken, 1980’li yıllarda piyasa ekonomisi politikalarının etkisiyle giderek 10’a düşmüş, fakat 90’lı yıllarda tekrar 20’nin üzerine çıkmıştır(Yavuz, 2001). Girdi sübvansiyonları gübre, tohumluk, yem, tarımsal ilaç, sulama, damızlık hayvan ve suni tohumlama sürekli olmasa da uygulanmıştır. Ürün bazında verilen süt ve et teşvik primi gibi sübvansiyonlar, hayvancılık sektöründe kesintili olarak uygulanmıştır. Kredi sübvansiyonu ise genellikle girdi temininde kullanılmış ve piyasa şartlarından daha uygun koşullarda sağlanmıştır.

ARIP, Türkiye’nin gündemine Dünya Bankası ile yapılan anlaşma çerçevesinde 2000 yılında girmiştir. Bütçe üzerindeki baskıyı azaltma ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etme amacına yönelik tarım reformu üç ana unsur içermektedir. Bunlar: (1) Doğrudan gelir desteği, (2) Fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması ve (3) Tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında hükümet müdahalesinin azaltılmasıdır(IBRD, 2003). Bu çerçevede, fiyat, gübre ve kredi gibi desteklerin kaldırılarak DGD’nin bu desteklerin yerine ikame edilmesi, üretim fazlasının olduğu alanlardan alternatif üretim sahalarına geçişin desteklenmesi ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin (TSKB) üye hizmetlerinin yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır. Projenin 2004 yılında yapılan orta dönem gözden geçirme çalışmaları sonucunda projeye yeni bileşenler eklenmiş ve 2006 yılı sonuna kadar uzatılmasına karar verilmiştir.

Bugüne kadar uygulanan destekleme politikaları ile ilgili olarak aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür(Yavuz, 2004; Hazine Müsteşarlığı, 2004):

- Tarımsal destekleme politikalarının kapsamına giren ürünlerin seçiminde ve destekleme yöntemlerinde belli bir istikamette olmayan sürekli değişimler olmuştur.
- Destekleme kapsamına alınacak ürünlerin seçiminde hayvansal ürünler aleyhine devamlı bir dengesizlik olmuştur. Bu dengesizlik, hayvancılık sektörünün toplam tarımsal üretim değeri içerisindeki zaten az olan payını düşürmüştür.
- Destekleme politikalarının uygulanmasında birden fazla kurumun sorumlu olması ve bundan dolayı kurumlar arasında da uyumun sağlanamaması, ilgili politikaların oluşturulması ve uygulanmasını olumsuz yönde etkilemiştir.
- Destekleme politikalarının oluşturulmasında çoğu zaman bilimsel çalışma sonuçlarına göre değil, ani ve yeterince irdelenmeyen kararlarla hareket edilmiş ve uygulamalarda pragmatik ve siyasi müdahaleler etkili olmuştur.
- Bütçe olanaklarının sınırlı olması nedeniyle alım bedellerinin tamamı karşılanamamış, Kamu İktisadi Devlet Teşekküllerine (KİT) dış kaynaklı krediler sağlanarak ve/veya vergi yükümlülükleri tahsil edilmeyerek kaynak yaratılmıştır. Desteklemelerin bütçedeki gerçek yükü şeffaf bir biçimde ortaya konamamış, yükün büyük bölümü KİT’ler ve Ziraat Bankasının (ZB) üzerinde görev zararlarına yol açmıştır.
- Tarımsal politikaların hedef kitlesi olan çiftçilerin eğitim seviyelerinin düşüklüğü, iyi örgütlenememeleri ve yaşlı olmaları tarımsal destekleme politikalarının uygulanmasını güçleştirmiştir.

- Tarımsal desteklerin yapıldığı kesime yönelik bir kayıt sistemi bulunmadığı için, destekler araçlar vasıtasıyla yapılmış, ancak dolaylı desteklemelerin hedef kitleye ulaşmadığı görülmüştür. Desteklerden ağırlıklı olarak büyük çiftçiler yararlanmıştır.
- Dünya fiyatları gözetilmeksizin taban fiyatlarının yüksek açıklanmış olmaları, desteklenen ürün miktarının artmasını ve dolayısıyla stokları oluşturmuştur. Stokların ihraç yoluyla eritilmesi ise görev zararlarını doğurmuştur.
- Fiyat yoluyla destekleme alımlarının iktisadi göstergeler yerine siyasi kaygılarla belirlenmesi, üretici gelirlerinde belirsizlik yaratarak istikrarsızlığa yolaçmış ve gelir dağılımını daha da bozmuştur.
- AB'de diğer destek biçimleri ile birlikte uygulanan DGD, bir telafi ödemesi mahiyetinde olup müdahale fiyatlarının düşürülmesi, araziyi tarımsal faaliyetten çekme, erken emeklilik gibi reform önlemleri çerçevesinde çiftçilerin gelir kayıplarının telafi edilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Oysa Türkiye, bütün pazar destek araçlarını, üretimle ilişkilendirilmeyen DGD'ye dönüştürmüştür.

Dünyanın en önemli tarım ihracatçısı konumunda olan ABD ile Türkiye'nin üye olmak için çaba sarfettiği AB tarım sektöründeki destekleme politikaları, Türkiye'dekilerle kıyaslandığında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Yavuz, 2004). Bu ülkelerde yasalarla çerçevesi belirlenmiş tarımsal destekleme sistemleri mevcuttur. Tarımsal yapıdaki düzenlemeler öncelikli olarak yapılmış, sonra tarımdan arazi çekme ve çevreyi koruma gibi şartlara bağlı desteklemeler oluşturulmuştur. Destekleme politikaları, ortaya çıkan sorunlara ve şartlara bağlı olarak değişikliğe uğramakla birlikte belli bir dönem istikrarlı bir şekilde devam etmektedir. İç dinamikler politika değişimlerinde daha etkili olurken, dış dinamiklerin yönlendirmesine direnilmiş ve gerekirse bu değişim zamana yayılarak çok yavaş yapılmıştır. Desteklemelerin miktarı önceden merkezi bir birim tarafından belirlendiğinden sıkı bir bütçe disiplini sağlanmıştır. Bu ülkelerdeki ekonomik gelişme, tarımın payını ulusal gelir ve istihdam açısından azaltmış ve bunun sonucu olarak, yapılan tarımsal desteklemeler ekonomi üzerine ağır bir yük olmaktan çıkmıştır.

2.3. Destekleme Politikalarında Değişim Süreci ve Etkileri

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

2.3.1. Dış Dinamikler

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

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

IMF ve Dünya Bankası: Makroekonomik dengelerin sağlanması, girilen ekonomik darboğazlardan çıkılması amacıyla IMF ve IBRD, ekonominin yapılandırılması ve finansman kaynağı sağlama konusunda ülkelere yardımcı olmaktadır. Bu

uluslararası kurumlar ile yapılan anlaşmalar ve bunlara sunulan niyet mektupları çerçevesinde desteklerin yönlendirilmesi söz konusu olmaktadır.

2.3.2. İç Dinamikler

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

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

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

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

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

2.3.3. Değişimin Etkileri

Belirtilen olumsuzlukların giderilmesi amacıyla tarım sektöründe geleneksel destekleme yöntemleri yerine DGD, 2001-2005 dönemi içinde uygulanmaya başlamıştır. Bu sayede geleneksel desteklemelerin kaldırılması ile meydana gelen boşluğun DGD uygulamaları ile doldurulması amaçlanmıştır.

Fiyat, girdi, kredi, desteklerinin kaldırılması ile beraber DGD ödemelerinin toplam tarımsal destekler içindeki payı devamlı artan bir seyir izlemiştir (TKB, 2004). Çizelge 1'de 2000-2004 yılları arasında tarım sektörüne verilen desteklerin miktarı genel başlıklar altında verilmektedir. 2001 yılı tarım sektörüne verilen toplam destekler içerisinde DGD'nin payı %7,6 iken 2003 yılında %74'ler seviyesine yükselmiştir. 2004 yılında ise bu oranın %70 civarında olması beklenmektedir.

Çizelge 1. Yıllar İtibariyle Toplam Destekleme Türlerinin Dağılımı (Trilyon TL)

Destek Türleri	2000		2001		2002		2003		2004	
	TL	%	TL	%	TL	%	TL	%	TL	%
1. Fiyat Desteği	209	22,6	136	12,3	610	21,7	-	-	-	-
2. Girdi Desteği	110	11,9	93	8,4	-	-	311	11,4	332	8,8
3. Hayvancılığı	12	1,3	42	3,8	69	2,5	125	4,6	200	5,3
4. Teşvik Primleri	12	1,3	12	1,1	18	0,6	-	-	-	-
5. Tazminatlar	29	3,1	27	2,4	40	1,4	-	-	-	-
6. Kredi Desteği	351	37,9	336	30,4	-	-	-	-	100	2,6
7. Fark + Telafi	186	20,1	343	31,0	179	6,4	262	9,6	395	10,4
8. T. Kooperatif	18	1,9	33	3,0	22	0,8	20	0,7	89	2,4
9. Doğrudan Gelir	-	-	84	7,6	1.877	66,7	2.010	73,7	2.668	70,5
Genel Toplam (Trilyon TL)	927	100	1.106	100	2.815	100	2.728	100	3.784	100

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (TKB), 2003

Hazine Müsteşarlığı, 2003

Çizelge 1'den de görüldüğü gibi, fiyat desteği, teşvik primleri ve kredi desteği 2003 yılından sonra hemen hemen sıfırlanmıştır. Aslında girdi desteği de 2002 yılında sıfırlanmış, fakat aslında DGD şeklinde verilen motorin desteği dolayısıyla 2003 ve 2004 yılında yine gündeme gelmiştir. Fiyat, girdi, telafi ödemeleri ve kredi desteği yerini DGD'ye bırakmıştır.

2.4. Mevcut Destekleme Politikaları

2.4.1. Doğrudan Gelir Desteği

DGD, üretimden bağımsız olarak çiftçiye yapılan sabit gelir desteği olarak ifade edilebilir. Dünyanın gündeminde yer alan bir politika olmasının temel nedeni, piyasaya etkisinin en az olması ve uluslararası ticaretin serbestleşmesine katkıda bulunmasıdır. Bu politika uygulama şartlarına göre çok çeşitli şekiller alabilmektedir. Türkiye'deki uygulama biçimiyle önceki tarım destekleri yerine ikame edilen ve tamamen herhangi bir şart koşulmadan işlenen arazi başına verilen bir destek olduğu gibi, AB ve ABD'de birtakım şartlara bağlı olarak ve belirlenen ürünler için uygulanan bir destek şeklinde de olabilmektedir. ARIP'in en önemli ayağı olan DGD'nin Türkiye'deki uygulamaları ve sonuçlarını irdelemeden önce dünyadaki uygulamaların özelliklerini kısaca vurgulamak gerekir. DGD farklı ülkelerde temelde benzer amaçlarla uygulamaya sokulmuş olmalarına rağmen, ülkelerin tarımsal yapısı, problemleri, ilişkili olduğu ülkeler grubuna uyumu ve uluslararası anlaşmalar sonucu ortaya çıkan yükümlülükleri DGD'nin uygulama biçiminin şekillenmesinde belirleyici rol oynamıştır (Yavuz, 2003). Örneğin; AB ve ABD'de azalan desteklerin yerine bu politikanın ikame edilmesi yanında üretimin kontrol altına alınması ve doğal kaynaklar ve çevrenin korunması da amaçlanmaktadır. Hatta AB'de yapılan son düzenlemelerle gıda, hayvan ve bitki sağlığını dikkate alan üretim şekli DGD alabilmek için zorunlu hale getirilmektedir. Halbuki Meksika, Romanya ve Türkiye gibi ülkelerde ise ana amaçların yanında sırasıyla tarımsal yapının iyileştirilip üretimin artırılması, girdi kullanımının yaygınlaştırılması ve bütçe yüklerinin azaltılması hedef alınmıştır.

DGD'nin amacı, hedefleri ve uygulamaları

Türkiye'de DGD uygulamasına geçilmesi ile, aşağıdaki hedeflerin gerçekleşmesi amaçlanmıştır (TKB, 2004).

- Üretim faktörleri için gerekli finansmanın dolaylı yöntemlerle değil, doğrudan üreticilere ulaştırılması,
- Geçmişte uygulanan tarımsal desteklerin gerçek üreticilere ulaşmadığından, bu desteklerin zamanla kaldırılması ve ülke ekonomisine getirdiği aşırı finansman yükünün azaltılması,
- Devlet tarafından sağlanan bazı sübvansiyonların kaldırılması sürecinde, üreticilerin bütçe olanakları ile desteklenmesi ve desteklemelerin bütçe disiplini içerisine alınması,
- Piyasalara müdahalelerin azaltılarak, fiyatların serbest piyasada oluşmasının sağlanması,
- Ülke genelinde üreticilerin doğru kayıtlarının alınması, elde edilen bu kayıtlarının her yıl güncelleştirilerek sağlıklı tarım politikalarının oluşturulması ve Avrupa Birliğine uyum için gerekli zeminin hazırlanması,
- Uygulamanın şeffaf yürütülmesi ve seçilen hedef kitleye bağlı olarak daha adaletli gelir dağılımının sağlanabilmesi.

DGD kavramı, Türkiye'de ilk defa 1990'lı yılların ikinci yarısında VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında ve ARIP projesi çerçevesinde IMF'ye 1999 ve 2000 yıllarında verilen niyet mektubunda yer almıştır. Bu yaklaşımlar neticesinde, DGD sistemi 2000 yılında ilk önce pilot olarak 4 ilde, daha sonra 2001, 2002 ve 2003 yıllarında ülke genelinde uygulanmış, 2004 yılı uygulamaları ise devam etmektedir. Bu uygulama sonuçlarına ait özet veriler Çizelge 2'de verilmiştir.

Çizelge 2. Yıllara Göre DGD Uygulamaları

Yıllar	Çiftçi Sayısı (milyon)	Kayıt Edilen Alan (milyon da)	Desteklenen Alan (milyon da)	Destekleme Miktarı (katrilyon TL)
2001	2,18	122	118	1,18
2002	2,58	163	162	2,18
2003	2,77	167	166	2,66
2004*	2,70	167		

* 3 Eylül 2004 tarihi itibarıyla

Kaynak: TKB, 2001-2003

DGD'ye 2001 yılında geçilmesinden bugüne kadar, ÇKS büyük bir gelişme göstermiştir. 2001 ve 2002 yılı uygulamalarında sadece çiftçi ve arazi bilgileri, 2003 yılında ise çiftçi, arazi ve ürün bilgileri toplanmıştır. Bu veriler kullanılarak illere göre ürün deseni elde edilmeye başlanmıştır. ÇKS aracılığı ile çiftçi, köy, ilçe, il ve bölgeler seviyesinde arazi, ürün, mülkiyet durumu, kadastro durumu vb. bilgilere ulaşılması mümkün olmuştur.

DGD uygulamasına ilişkin görüşler

Uygulamanın aleyhine görüşler

DGD uygulamasına yönelik eleştirilerin başında, ödemelerin üretim miktarı dikkate alınmadan, ekili alan üzerinden yapılması gelmektedir. Bu durumun tarımsal üretimin artmasını ve ürün planlanması yapılmasını engellediği öne sürülmektedir.

Küçük arazilere sahip yoksul çiftçilerin, DGD uygulamasından yararlanabilmeleri için yapacağı harcamaların, alınacak DGD ödemesinden fazla olduğu, bu nedenle de küçük çiftçinin uygulamanın dışında kaldığı belirtilmektedir.

Kadaastro geçmemiş yerlerde tespit çalışmalarının sağlıklı yapılamaması nedeniyle ekili olmayan arazilere de destek verildiği ifade edilmektedir.

Tapusu olmaması nedeniyle tarımla uğraşan ortakçı ve kiracıların DGD'den faydalanamadıkları, buna karşılık kentte oturan ve arazisini yıldır görmemiş, tarımsal üretimle ilgisi olmayanların geniş oranda DGD'den yararlandıkları iddia edilmektedir.

Uygulamanın Lehine Görüşler

DGD uygulaması sonucu çiftçiler az da olsa kendilerine sağlanan nakit gelirden dolayı rahatlamış ve destekleme sisteminin tamamen tıkanması önlenmiştir.

DGD ödemeleriyle, çiftçinin tohum, gübre, ilaç gibi tarımsal faaliyetle ilgili ihtiyaçları peşin olarak karşılanmak suretiyle çiftçinin üretimden kaçması engellenmiştir.

ZB ve Tarım Kredi Kooperatifi (TKK) borçlarının yapılandırılmasında DGD ödemeleri peşinat olarak kullanılmıştır. Piyasadaki borçlarını ödeyen veya yeniden yapılandıran çiftçiler, tarımsal faaliyete devam etmek üzere aynı ve nakdi kredi bulma imkanına kavuşmuştur.

Uzun yıllar intikal ettirilmemiş tapulu arazilerin intikal işlemleri DGD uygulamaları sayesinde hızlandırılmıştır.

DGD ile çok sayıda verinin bulunduğu kullanılabilir bir veri tabanı oluşturulmuştur. Bunun sonucu olarak bu veri tabanı tarım politikalarına yön vermekte kullanılabilecek önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.4.2. Prim Ödemeleri

Prim ödemeleri, pamuk, ayçiçeği, zeytinyağı, soya ve kanola'ya yapılmaktadır. 2004 yılında, bu uygulamaya mısır da dahil edilmiştir. Bunlara ilave olarak süt ve et teşvik primleri de bu raporda "prim ödemeleri" başlığı altında ele alınmıştır. Prim ödemelerinin, üretim miktarı ve ekim alanlarında istenen artışı sağlamadığı, buna karşılık üretim miktarının belirli düzeyde tutulmasında, üretimin kayıt altına alınmasında ve üreticilerin gelir seviyelerinin korunmasında etkili olduğu görülmektedir(TKB, 2004). Prim ödemeleri incelendiğinde iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi, prim ödemelerinin giderek azalması, ikincisi ise ödemelerin üç yıla yayılarak gecikmeli ödenmesidir (Hazine Müsteşarlığı, 2004).

Pamuk

Pamuk fiyatlarının en yaygın olarak üretilen buğdaya göre önemli ölçüde düştüğü, girdi fiyatları karşılaştırıldığında da birim pamuk miktarı ile satın alınan girdi miktarında önemli azalmalar olduğu görülmektedir. Öte yandan Türkiye, pamuk kullanımında yaklaşık %50 oranında dışa bağımlı olduğundan pamuk üretiminin devamlılığı için prim ödemesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu nedenlerden dolayı, üreticinin eline geçmesi gereken hedef fiyat ile dünya fiyatlarını yansıtan İzmir Ticaret Borsası Ege Standart 1 Pamuğu arasındaki fiyat farkı üreticiye prim olarak ödenmektedir.

Ayçiçeği

Son 24 yıl dikkate alındığında, ayçiçeği fiyatlarının alternatif ürün olan buğdaya göre önemli oranda geri kaldığı, ayçiçeği fiyatları ile girdi fiyatları karşılaştırıldığında da birim ayçiçeği miktarı ile satın alınan girdi miktarlarında da önemli düşüşler yaşandığı görülmektedir. Bu gelişmeler üreticileri ayçiçeği üretiminden vazgeçirecek noktaya getirmiştir. Türkiye'nin yağlı tohumlar tüketiminde önemli oranda dışa bağımlı olması ve bu nedenle ayçiçeği üretiminde açığının giderilmesi ve üretimde devamlılığının sağlanması açısından prim ödemesi gerekli görülmektedir. Bu değerlendirmelere göre, üreticinin eline geçmesi gereken fiyat ile uluslararası borsa olarak kabul edilen Rotterdam'da aynı dönemde oluşan fiyat göz önüne alınarak bulunan fiyat farkının üreticilere prim olarak ödenmesi esas kabul edilmiştir.

Soya fasulyesi

Soya fasulyesi fiyatları ile girdi fiyatları karşılaştırıldığında da birim soya fasulyesi miktarı ile satın alınan girdi miktarlarında önemli düşüşler yaşandığı görülmektedir. Bu gelişmeler üreticileri soya üretiminden vazgeçirecek noktaya getirmiştir. Yağlı tohumlar tüketiminde ve yem sanayinde önemli oranda dışa bağımlı olduğu gözönüne alındığında soya üretiminin artırılması için prim ödemesi zorunlu görülmektedir. Yapılan bu değerlendirmelere göre, üreticinin eline geçmesi gereken fiyat ile uluslararası borsalarda oluşan fiyat göz önüne alınarak bulunan fiyat farkının üreticilere prim olarak ödenmesi esas alınmıştır.

Kanola

Türkiye'de kanola prim ödemesi, üreticinin eline geçmesi gereken fiyat ile uluslararası borsalarda aynı dönemde oluşan fiyat göz önüne alınarak bulunan fiyat farkının üreticilere prim olarak ödenmesi biçiminde uygulanmaktadır.

Zeytinyağı

Zeytinyağı üreticinin eline geçmesi gereken fiyatın, dış piyasa fiyatı karşılığının üzerinde olması hedeflenmektedir. Bu nedenle, üretici maliyetlerinin karşılanması, üreticinin gelir düzeyinin korunabilmesi, gelecek dönemlerde de zeytinyağı

üretiminin teşvik edilebilmesi, zeytinyağı üretiminin ve zeytinliklerin kayıt altına alınabilmesi ve sanayiciye dış piyasa fiyatı düzeyinden hammadde temin edilebilmesi için prim verilmesi karara bağlanmıştır.

Süt teşvik primi

Süt teşvik primi, çift cidarlı kazana ve pastörizatör veya UHT sistemine sahip süt ürünleri imal eden süt işleme tesislerine süt satan üreticilere beher litre süt için her yıl Para ve Kredi Kurulu tarafından belirlenen miktarda ödenen miktardır(TKB, 2004).

Türkiye’de hayvancılığın lokomotifi olan süt üretiminin teşviki, süt üreticisinin gelir seviyesinin yükseltilmesi, üretilen çiğ sütün modern tesislerde pastörize ve/veya sterilize (UHT) edilerek hijyenik imalat yapan işletmelere akışının sağlanması, kullanılan teknolojinin yurt çapında iyileştirilmesi ve sonuç olarak halkın daha kaliteli, hijyenik süt mamulleri tüketmesini sağlamak amacıyla 1987 yılında başlayan süt teşvik primi uygulaması halen devam etmektedir.

Kültür ırkı hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla soy kütüğü uygulaması başlatılmış olup, soy kütüğüne kayıtlı olmayanlara süt teşvik primi 20 bin TL ödenirken, soy kütüğüne kayıtlı hayvanları olan üreticilere 40 bin TL ödenerek soy kütüğüne kayıt cazip hale getirilmiştir. Trakya bölgesinde “Hastalıktan Ari Sağlık Sertifikası” alan işletmelerden elde edilen beher litre süt için ayrıca %50 oranında ilave süt teşvik primi ödenmektedir.

Süt işleyen tesislere Bakanlıkça süt teşvik kod numarası verilmekte olup, bu tesislerin sayısı süt teşvik priminin ilk başladığı yıllarda 1357 adet ve kurulu kapasitesi yaklaşık 6 milyon ton/yıl iken 2003 yılında işletme sayısı 1160’a düşmüş, ancak kapasite yaklaşık 8 milyon ton/yıl’a yükselmiştir.

Et teşvik primi

Mayıs 1990’da başlamış olan ilk et teşvik primi uygulamasına Ocak 1995’te son verilmiştir. Son yıllarda yem fiyatlarının yüksek olması, et alım fiyatlarının düşük kalması, kredi faizlerinin yüksekliği, hayvan pazarları ile kombina ve mezbahaları ruhsatlandırma ile etkinliğinin tam olarak kazandırılmaması ve en önemlisi kaçak hayvan ve et girişlerinin etkin olarak önlenememesi besicilik yapan yetiştiricileri zor durumda bırakmıştır. Tüm bu nedenlerden dolayı et teşvik primi tekrar 2004 yılının ikinci yarısında gündeme gelmiştir(TKB, 2004).

Bakanlık tarafından ruhsatlandırılan kombina ve mezbahalarda kesimin teşvik edilmesi ve buralarda kesilen hayvan sayılarının artırılması ile sağlıklı ve güvenilir ürünler elde edilmesini amaçlayan 2004/21 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair Karara ait Uygulama Tebliği yayınlanmıştır.

Et teşvik primi ödemesi, bakanlıktan ruhsatlı kombina veya mezbahalarda kesilen büyükbaş sığır cinsi erkek hayvanların yetiştiricilerine karkas kilogramı üzerinden yapılmaktadır. Teşvik Primi, tosun, dana, boğa gibi 190 kg karkas ağırlığı üzerindeki sığır cinsi erkek hayvan yetiştiricilerine verilmekte olup manda yetiştiricileri bu primden yararlandırılmamaktadır.

Bu uygulama sırasında aşağıdaki problemlerle karşılaşmıştır.

- Bakanlığın ruhsat verdiği kombina veya mezbahaların kapasitelerinin üzerinde kesim yapması,
- Tanımlanan ve veri tabanına aktarılan hayvanların mükerrer kesilerek prim talep edilmesi,

- Satın alınan hayvanların bu işle iştigal eden kişilerce kendi işletmelerine aktarılacak teşvik priminden emeksiz kazanç sağlamaları,
- İşletmelerin bulunduğu yerden farklı bir yerde bulunan muhtarlık veya belediyeden alınan menşe şahadetnamesi ile hayvanların kesime getirilmesi,
- Standartlar ile Tebliğde adı geçen karkas tanımının farklı olması nedeniyle, böbrek ve böbrek yağlarının da ödemeye esas kilograma dahil edilmesi.

Prim ödemeleri ve DTÖ kararları

Tüm teşvik primleriyle ilgili en önemli problem, bu politikaların özellikle Cenevre’de yayınlanan DTÖ Genel Konsey Taslak Kararı sonuçlarıyla uyumlu olmasıdır. İç destekler adı altında yer alan kırmızı kutu tedbirleri arasında bulunan girdi destekleri, fiyat yolu ile desteklemeler ve primler, toplam destekleme bütçesinin içerisinde küçük bir paya sahiptir. Kırmızı kutu tedbirleri için öngörülen %10’luk istisna dikkate alındığında bugün için ek bir yükümlülük altına girilmesi olası görülmemektedir. Ancak, Asgari Destek (de minimis) istisnasının %10’un altına çekilmesi halinde prim desteği verilen ürünlerde sorunlarla karşılaşılması olasıdır.

2.4.3. Alternatif Ürün Desteği

ARIP çerçevesinde, üretim fazlalığı olan ürünlerin yerine alan daraltılarak kazanılan arazilerde ithalat yoluyla karşılanan ürünlerin yetiştirilmesi planlanmıştır. Fındık ve tütün üretimi her geçen yıl artarak devam etmiştir. Alternatif Ürün Projesi devlet hazinesine yük haline gelen ürünlerin üretim alanlarını daraltarak yeni ürün desenleri oluşturmayı hedeflemektedir. ARIP kapsamında 2001 yılı Kasım ayında uygulanmaya başlanmış olan bu proje, 2006 yılı sonuna kadar devam edecektir.

Fındıkta alternatif ürün projesi

Türkiye’nin fındık ihracatı ve iç tüketimi yılda 450 bin ton civarında kabuklu fındığa eşdeğerdir. Yıllık ortalama üretim 550 bin ton civarında olduğundan, her yıl 100 bin ton civarında üretim fazlası bulunmaktadır. Bu üretim fazlalığının gelecek yıllarda ihraç şansının olmaması ve yağlığa ayrılması ya da ekonomik değeri olmayan amaçlarla kullanılması, her yıl bütçeye büyük yük getirmiştir. Bu amaçla, Karadeniz bölgesinde 16 bin hektarlık düz alanda yetişen 28 bin ton fındığın yerine alternatif ürün yetiştirilmesi hedeflenmiştir. Alternatif Ürün Projesinden yararlanan üreticilerin gelir kayıplarının önlenmesi amacıyla dekara 65 dolar söküm, 135 dolar girdi-bakım-hasat ödemesi olmak üzere toplam 200 dolar ödenmesi planlanmıştır.

Bu projeye ilgili olarak, 2001-2003 yılları arasında yapılan faaliyetler çerçevesinde Fındık Alanlarının Tespitine Dair Karar, Fındık Üretiminin Planlanması ve Dikim Alanlarının Belirlenmesi ile Fındık Yerine Alternatif Ürün Yetiştirmeyi Tercih Eden Üreticilerin Desteklenmesine Dair Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik ve Fındık Üretiminin Planlanması ve Dikim Alanlarının Belirlenmesi ile Fındık Yerine Alternatif Ürün Yetiştirmeyi Tercih Eden Üreticilerin Desteklenmesine ve Bu Üreticilere Teknik Yardım Sağlanmasına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çıkarılarak yayınlanmıştır. TKB il ve ilçe müdürlüklerinde bu proje ile ilgili gerekli tanıtım, eğitim ve yayım çalışmaları yapılmıştır.

Bu projenin uygulanması sırasında karşılaşılan önemli zorluklar, aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Fındık bahçesinin bulunduğu ilin dışında yaşayan ailelerin fazla olması,
- Yetiştiriciliğinin kolay olması ve üreticinin fazla zaman ayırmaması,

- Fındık üretim alanlarının bir kısmının kadastro geçmeyen alanlarda veya orman ve orman vasfını yitirmiş (2b) alanlar içinde olması, dolayısıyla üreticilerin elindeki fındık bahçesini kaybetme endişesi taşıması,
- Özellikle sivil çiftçi örgütleri önderliğinde geçiş ürünlerinin fındık kadar gelir getirmeyeceği ve yeni ürünlerin fındık gibi pazarlanamayacağı yönünde bölgesel direnç gruplarının olması,
- ARIP kapsamında yürütülmekte olan Kamuoyu Bilgilendirme Kampanyası'nın geç kalması,

Tütünde alternatif ürün projesi

Bu projenin amacı, üretim fazlalığı olan ve bütçeye büyük yük getiren tütün üretim alanlarının azaltılması ve azaltılma nedeniyle kazanılan bu tarım alanlarında, üretim açığı olan ürünlerin yaygınlaştırılmasıdır. Bu amaçla, Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde tütün üretimi yapılan toplam 36 bin hektar alanın 9 bin hektarlık alanında üretilen 8,1 ton tütünün yerine alternatif ürün yetiştirilmesi hedeflenmiştir.

Alternatif Ürün Projesinden yararlanan üreticilerin gelir kayıplarının önlenmesi amacıyla girdi-bakım-hasat masrafı olarak dekara 80 dolar ödenmektedir. Tütün üretiminden vazgeçilerek, kazanılan alanlara alternatif olabilecek ürünler olarak buğday, ayçiçeği, kanola, kuru fasulye, nohut, kırmızı mercimek, pamuk, fiğ, korunga, bağ, meyve, sebze, sera, aromatik ve tıbbi bitkiler önerilmektedir.

Bu projeye yönelik olarak 2001-2003 yılları arasında yapılan faaliyetler kapsamında Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ve Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar'ın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ yayınlanmıştır. TKB il ve ilçe müdürlüklerinde bu proje ile ilgili gerekli tanıtım, eğitim, yayım ve ziyaret çalışmaları yapılmıştır.

Projenin uygulamasında karşılaşılan önemli zorluklar aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Kota sahibi olan üreticilerin büyük bir kısmının arazisinin olmaması,
- Tütün yetiştiriciliğinin emek yoğun bir iş olması nedeniyle bölgede yaşanan işsizlik sorununa bir derece çözüm getirmiş olması,
- Bölgede tütünün uzun yıllar yetiştirilmesinden dolayı üreticilerin yetiştiriciliğini bilmedikleri ürünlere yönelmek istememesi,
- Tekel'in üreticilere 2003 yılı başında 100 Milyon TL nakit avans ödemesi,
- Alternatif Ürün Projesi başvurusunun DGD başvurusu ile aynı döneme gelmesi,
- Üreticilere teşvik ve örnek olabilecek önder çiftçilere yaptırılacak olan alternatif ürün yetiştiriciliğinin gösterildiği demonstrasyon çalışmalarının halen tamamlanmamış olması,
- Üreticilerin, şu anda tütün üretiminden kendiliğinden vazgeçmesi halinde dahi ilerde devletin destek sağlayacağı beklentisi sebebiyle kotalarını kaybetme endişeleri taşıması,
- Üreticilerin, yetiştirecekleri alternatif ürünleri pazarlama endişesi taşıması,
- Hibe ödemesinin tek yıl olması ve üreticilerin sonraki yıllar için endişe taşıması,
- 2002 yılı hibe ödemelerinin gecikmesi ile üreticilerin güveninin sarsılması,

Şeker pancarında alternatif ürün projesi

Bakanlık ile Ticaret ve Sanayi Bakanlığı arasında "Şeker Pancarı Kotaları ve Telafi Edici Ödeme Uygulama Protokolü" 01.04.2003 tarihinde imzalanmıştır. Türkiye

Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından 2003/2004 pazarlama yılında, Şeker Kurumu tarafından tahsis edilen A şekerı kotası ve Şirket stokları dikkate alınarak 10,3 milyon ton pancar kotası dağıtılmıştır. Dağıtılan bu miktar 2002 ürün yılında satın alınan 12,123 milyon ton pancara göre ülke genelinde %15 oranında daralmayı ifade etmektedir.

Şeker pancarı üreticilerinin söz konusu uygulama ile mağduriyetlerinin giderilebilmesi, ayrıca bitkisel yağ açığını kapatabilmek ve yem bitkileri ekimini teşvik etmek amacıyla “2003 Yılı Şeker Pancarı Üretimi Kotalarının Daraltılmasıyla Oluşacak Alanlarda Alternatif Ürün Olarak Mısır, Ayçiçeği, Soya Fasulyesi ve Yem Bitkisi Ekimi Yapan Üreticilere Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Yapılacak Telif Edici Ödemeye Dair Bakanlar Kurulu Kararı Uygulama Tebliği” 14.05.2003 tarih ve 25018 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Söz konusu uygulama ile 2003 yılı şeker pancarı üretimi kotalarının daraltılmasıyla oluşacak alanlarda üreticilerin alternatif ürün olarak mısır ekimi yapmaları halinde dekar 132 milyon TL, ayçiçeği ekimi yapmaları halinde 126 milyon TL, soya fasulyesi ekimi yapmaları halinde 116 milyon TL ve yem bitkisi ekimi yapmaları halinde 94 milyon TL ödeme yapılması öngörülmüştür.

İl Şekerpancarı Komisyonu kararları ile yaklaşık 6 bin çiftçi ailesinin 13 bin dekar mısır, 15 bin dekar yağlık ayçiçeği, 3 dekar soya fasulyesi ve 8 bin dekar yem bitkileri olmak üzere toplam yaklaşık 36 bin dekar daralan kota alanında telif edici ödemeye esas ekilişleri olduğu tespit edilmiştir. 2004 yılı mali bütçesinden bu çiftçilere toplam 4,5 trilyon TL üretici hesaplarına aktarılacak suretiyle 31.05.2004 tarihinden itibaren ödeme yapılmıştır.

2.4.4. Hayvancılık ve Yem Bitkileri Destekleri

Hayvancılığın geliştirilmesi ve hayvansal üretimin artırılması amacıyla, nitelikli kaba yem açığının kapatılması için yem bitkileri üretiminin teşvik edilmesi, genetik ıslahı daha etkili ve yaygın hale getirmek için suni tohumlama ile soy kütüğü kayıtları tutulması ve belgeli damızlık kullanımının teşvik edilmesi gibi hususlardan oluşan Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, 2000-2004 yıllarını kapsamaktadır(TKB, 2004).

- İlgili evrak ve belgelerini tarım il ve ilçe müdürlüklerine veren çiftçilere ektikleri yem bitkileri için nakliye, ilaç ve gübre bedelleri hariç olmak şartıyla çok yıllık yem bitkisi ekenlere uygun görülen masrafların %35’i, ekiliş alanları ile uyumlu alet ve makine alım giderlerinin % 30’u, tek yıllık yem bitkisi ekimi yapanların uygun görülen işletme giderlerinin ve ekiliş alanları ile uyumlu alet ve makine alım giderlerinin %20’si oranında destekleme ödemesi yapılmaktadır.
- Bakanlık ve yetkili Bakanlık kurumlarınca sertifika verilmiş, 15-27 aylık yaşlarda ve en az 3 aylık, aynı boğa ile tohumlanmış ve gebe kalmış düve satın alan şahıslara 3 ay içinde ilgili makamlara başvurması koşuluyla bir kereye mahsus olmak üzere saf ırk sertifikalı düvelere 200 Milyon TL/baş, damızlık sertifikalı düvelere de 400 Milyon TL/baş destekleme ödemesi yapılmaktadır.
- Hayvanına yetkili veteriner hekim ve tüzel kişilerce suni tohumlama yaptırarak suni tohumlama belgesini alan kişilerin müracaatlarında her hayvana bir kez olmak şartıyla 7.5-15 Milyon TL suni tohumlama destek ödemesi yapılmaktadır.
- Ön soykütüğü ve soykütüğüne kayıtlı hayvanlarına aynı ırk boğadan suni tohumlama yaptırarak buzağı alan yetiştiricilere her buzağı için bir kez olmak üzere, 30-60 Milyon TL/buzağı destek ödemesi yapılmaktadır.

- Kalkınmada öncelikli illerde suni tohumlama ekibi kuran gerçek ve tüzel kişilere 2.250 milyon TL, diğer illerde ekip kuranlara ise 1.125 milyon TL destekleme primi ödemesi yapılmaktadır.

- Bakanlıkça üretim izni verilmiş işletmelerden o yıla ait üretim sezonu boyunca ana arı satın alarak kullanan üreticilere, ana arı başına 5 milyon TL, desteklemeden yararlanacak arıcıların Arı Yetiştiriciliği Birliği üyesi olması halinde ise, ana arı başına 10 milyon TL doğrudan destek ödemesi yapılmaktadır.

Bu desteklemelerle ilgili harcamalar Çizelge 3'de verilmiştir. Bakanlık tarafından onaylanan hak edişlere göre, T.C. Ziraat Bankası tarafından Hazine Müsteşarlığına intikal ettirilen listeler uyarınca, bankaya kaynak aktarılmakta ve ödemeler banka tarafından hak sahiplerine ulaştırılmaktadır.

Çizelge 3. Hayvancılık Desteklemeleri kapsamında yapılan ödemeler (Milyon TL)

Hayvancılık Ödemeleri (Milyon TL)	2000	2001	2002	2003	2004
Gebe Düve	183.133	2.221.602	2.865.008	2.427.598	2.063.324
Yem	2.423.103	16.292.129	35.574.257	61.795.739	19.949.594
Suni Tohumlama	142.919	1.049.871	1.214.098	1.973.611	2.599.108
Suni Tohumlama Ekipmanı	1.820	22.747	65.765	89.515	99.850
Kaba Yem	9.246.025	19.037.078	0	0	0
Siğır Ve Manda		2.828.560	29.321.972	0	0
Süt			17.546.411	38.192.049	32.574.517
Buzağı				365.196	1.907.829
Arı				108.024	230.467
Balık				799.117	3.310.584
Hastalıktan Ari Süt Hayv.				5.595	41.043
Telef Olan Hayvan Tazm.					403.947
Et					5.466.956
Toplam	11.997.000	41.451.987	86.587.511	105.756.443	68.647.219

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2004.

2.5. Yeniden Yapılanma Uyum Stratejileri

2.5.1. Yapılanma için Şartlar ve Gerekçeler

Şartlar

Türkiye'nin şu an sahip olduğu siyasi güç ve istikrar, tarımın kronikleşmiş sorunlarına radikal çözümler getirmek için iyi bir ortam sunmaktadır.

Dünya Bankası destekli olarak başlatılan tarımsal reformlar da, Türkiye tarım politikalarında büyük ve gerekli değişiklikler yapmak için zemin hazırlamaktadır. Bu reformlar, yeniden yapılanmalara karşı olabilecek dirençleri azaltmıştır.

AB'ye girmek için önemli bir çaba içinde olan Türkiye, tarım politikalarının OTP'ye uyum çalışmalarını hızlı bir şekilde tamamlamak durumundadır. AB'ye girme sürecinin önemli bir noktasında olan Türkiye, bu çabalar için gerekli mali ve teknik desteği almak için her zamankinden daha fazla uygun şartlara sahiptir.

Türkiye, 1995 yılında uygulamaya giren DTÖ Tarım Anlaşmasına da uyum göstermek zorundadır. Söz konusu anlaşma piyasaya müdahale eden ve saptırıcı etkisi bulunan fiyat ve girdi desteklerini aşamalı olarak kaldırmayı, buna karşılık DGD'yi tek destekleme sistemi olarak kabul ettirmektedir. Ancak Türkiye'nin tarım kesimi ile ilgili üretim ve verimlilik gibi temel yapısal sorunları bulunduğundan,

belirli bir süre daha DTÖ'nün ortadan kaldırmaya çalıştığı destek sistemlerinden belirli bir süre daha yararlanması gerekmektedir.

Gerekçeler

Türkiye nüfusunun yaklaşık %35'i tarımda çalışmakta ve GSYİH'nın ise yaklaşık %12'si tarımdan karşılanmaktadır. Bu rakamlar tarımın Türkiye ekonomisinde hala çok önemli yere sahip olduğunu göstermektedir.

Şu ana kadar takip edilen tarımsal destekleme politikaları sürekli olmamış, orta vadeli, istikrarlı ve hukuki çerçevesi belirlenmiş bir yapı arz etmemiştir. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'deki destekleme politikalarının da uzun dönemli ve istikrarlı hale getirilmesi zorunludur.

Türkiye'de şu an uygulanan tarımsal destekleme politikaları yeterince başarılı olamamış ve kabul görmemiştir. Bu durum, yeni politika arayışlarına zemin hazırlamaktadır.

Mevcut iktidar tarafından öngörülen ekonomik gelişmeye paralel olarak, tarım sektörünün de ekonomik büyümeden yararlanması ve bu gelişmeye katkıda bulunması gerekmektedir. Bunun sağlanması için, tarım politikalarında iyi bir hazırlık çalışması ile yeniden yapılanmaya gidilmelidir.

Türkiye'deki tarım politikalarıyla ilgili yapının, gerek AB Tarım Hukukunda yapılan sadeleştirmelere, gerekse FEOGA gibi bir yapılanmaya ihtiyacı olduğundan, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülen stratejilere bağlı olarak yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Türkiye'nin gündemde olan Kamu Yönetimi Temel Yasası ve Yerel Yönetimler Yasası hazırlıklarını göz önünde bulunduran bir Tarım Yasası hazırlanmalıdır ki bu konuda Bakanlık çalışmalarını tamamlamak üzeredir. ABD ve AB'dekilere benzer uzun dönemli, istikrarlı, hükümetlerle değişmeyen, politika uygulayıcılarına yol gösteren ve destekleme politikalarına yön veren böyle bir yasanın çıkarılması zorunludur.

2.5.2. DTÖ Kurallarına Uyum

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

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

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

Türkiye, DTÖ sınıflamasında GYÜ'ler grubunda yer almaktadır. Bu nedenle GYÜ'lere tanınan ayrıcalıklardan yararlanacaktır. Bu arada Gelişmiş Ülkelerin (GÜ) ihracat sübvansiyonlarını azaltmaları, gümrük vergilerini indirmeleri ve iç

desteklerini kısımları sonucunda, tarım ürünlerinin dış pazarlardaki rekabeti açısından bazı kazanımlar da elde edilebilecektir. Muhtemel yükümlülükler ve kazanımlar ile müzakerelerde izlenmesi gereken tutum iç destekler, pazara giriş ve ihracat teşvikleri başlıkları altında değerlendirilmiştir(TKB, 2004).

İç destekler

Kırmızı Kutu: Tarımsal destekleme politikası, 2000 yılında başlatılan reform paralelinde daha çok DGD'ye kaydırılmıştır. Dolayısıyla iç destekler altında yer alan kırmızı kutu tedbirleri arasında bulunan girdi destekleri, fiyat yolu ile desteklemeler ve primler, toplam destekleme bütçesinin içerisinde çok az bir pay işgal etmektedir. Kırmızı kutu tedbirleri için öngörülen %10'luk istisna dikkate alındığında Türkiye'nin bugün için bir ek yükümlülük altına girmesi söz konusu değildir. Ancak, asgari destek (de minimis) istisnasının %10'un altına çekilmesi halinde prim desteği verilen pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi gibi ürünlerde sorun yaşanması muhtemeldir.

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

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

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

Pazara giriş

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

İhracat teşvikleri

Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatı için sağladığı teşvikler, çok düşük miktarlarda kalmaktadır. Ayrıca ihracat kredileri içerisinde tarım ürünleri yer almadığından müzakerelerde ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması yönünde atılacak adımların bu teşvikleri azaltma yönünde bir yükümlülük getirmesi beklenmemektedir. Ancak, GÜ'lerin uyguladıkları ihracat teşviklerinin kaldırılması Türkiye çıkışlı tarım

ürünlerinin dış pazarlardaki rekabet gücünü artıracığından olumlu bir sonuç doğurabilir.

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

2.5.3. AB’ye Uyum: FEOGA Benzeri Yapılanma

Destekleme fonunun oluşumu

Tarım politikalarını destekleme fonu, “Ulusal Fon” adı altında tek elden yürütülmelidir. Bu amaçla, AB fonlarını yönetmek üzere sistemin omurgasını oluşturan Ulusal Fon’un idari ve teknik örgütlenmesi Hazine müsteşarlığı bünyesinde tamamlanarak, 7 Nisan 2003 tarihinde AB Komisyonuna akreditasyon başvurusu yapılmış ve 8 Ekim 2003 tarihi itibarıyla akredite edilmiştir. Böylece 2006 yılına kadar toplam 1 Milyar Euro tutarındaki fonların Türkiye’ye aktarılmasının önü açılmıştır (Babacan, 2003). AB’ye aday olan Türkiye için, tam üye olduğunda FEOGA’ya devredilmek üzere böyle bir Ulusal Fon’un kurulması, OTP’ye uyum açısından da uygun olmuştur. Zaten aday ülkelerin uyumu açısından bu yapılanma öngörülmektedir.

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

Destekleme fonunun kaynakları

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

Destekleme fonunun harcamaları

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

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

Destekleme politikalarının karar mekanizmaları

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

Bu birimin şu anda Bakanlıkta mevcut hangi birim olabileceği veya bu fonksiyonun hangi birimler tarafından yürütülebileceğine Bakanlık bünyesinde tartışılarak karar verilebilir. Bu birim; ödeme yapmaya yetkili birim, ödemelerin yönetimi ile ilgili birim, muhasebe birimi, iç denetim birimi ve teknik hizmetler gibi alt birimlerden oluşmalıdır. Böyle bir yapılanma, olası tam üyelikte tamamen AB’ye üye ülkelerdeki bir ödeme kurumu gibi faaliyet gösterecektir.

Destekleme politikalarının uygulama birimleri

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

2.5.4. Destekleme Politikalarıyla İlgili Stratejiler

Destekleme ilkeleri

Önerilecek destekleme politikasının ana ilkeleri şöyle sıralanabilir.

- Destekleme politikaları belirlenirken bölgesel farklılıklar ve ihtisaslaşma dikkate alınmalıdır.
- Desteklemelerde tarım alt sektörleri arasında adil olmaya özen gösterilmelidir.
- Destekleme politikaları, OTP’ye uyumlu ve DTÖ anlaşmalarına uygun olmak durumundadır.
- Destekler, Tarım Politikalarının amaçlarına ulaşılmasına ve tarımın yapısal problemlerinin çözümüne katkıda bulunmalıdır.
- Destekler, üreticilerin piyasa koşullarında faaliyetlerini yürütülmesine engel olmamalıdır.

- Destekleme politikaları, çevre koruma, organik tarım ve iyi tarım uygulama koşullarına uyumu kolaylaştırmalı ve teşvik etmelidir.

Destekleme araçları ve toplam bütçe içindeki payları

Bakanlık, günümüzde temel tarımsal destek aracı olan ve toplam destekler içerisinde yaklaşık %75'lik bir paya sahip olan DGD'nin önümüzdeki yıllardaki payını %50 civarına çekmeyi planlamaktadır. Bu hesaplama, GSMH'daki muhtemel gelişmelere ve tarımsal desteklerin GSMH içerisindeki payının %1'i aşmaması koşuluna uygun olarak yapılmıştır. Diğer taraftan mevcut altyapının geliştirilmesini takiben, DGD'nin tarım politikası amaçlarını gerçekleştirmek için bir yönlendirme aracı olarak kullanılması amacıyla, bazı düzenlemeler üzerinde çalışılmaktadır. Bu çerçevede 2006-2010 dönemindeki Tarım Politikaları stratejilerini anlatan bir strateji mektubu, Dünya Bankasına Nisan ayında sunulmuştur.

Bu strateji mektubunda belirtildiği üzere TKB, 2005 yılından sonra DGD ödemelerinin yanı sıra Fark Ödemeleri, Hayvancılık Destekleri, Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri, Telafi Edici ödemeler, Ürün Sigortası Ödemeleri, Kırsal Kalkınma Destekleri gibi destekleme yöntemlerini uygulamayı planlamaktadır. Bu çerçevede 2006-2010 döneminde uygulanması planlanan tarımsal destekleme araçları ve toplam desteklemeler içerisindeki payları Çizelge 4'de verilmektedir.

Çizelge 4. 2006-2010 Döneminde Uygulanacak Destekleme Araçları ve Payları (%)

Tarımsal Destek Öğeleri	Mevcut	2006-2010 Dönemi
DGD Ödemeleri	78	45
Prim Ödemeleri	9	13
Hayvancılık Desteği	5	12
Alternatif Ürün Programları	3	5
ÇATAK (Çevre Amaçlı Tarım Arazilerinin Korunması) Programı	0	5
Ürün Sigorta Ödemeleri	0	5
Kırsal Kalkınma Hibeleri	0	10
Diğer Ödemeler	5	5
Toplam	100	100

Kaynak: TKB, 2004h.

Toplam destekler içerisindeki paylar belirlenirken, çok iyi bir strateji belirlemek gerekir. DTÖ'nün kuralları da dikkate alınarak, tarım sektörünün ihtiyaçlarına göre kırmızı kuuda yer alan prim ödemeleri ve mavi kutuda yer alan fark ödeme sistemi maksimum düzeyde kullanılmalıdır. Bu ayarlama yapılırken, DTÖ kurallarına minimum düzeyde uyum sağlanmaya çalışılmalı ve fakat tarım sektöründeki problemlerin çözümü asıl hedef olmalıdır.

Doğrudan gelir desteği

DGD'nin taahhüt edilen 2005 yılına kadar bu haliyle devam etmesinde hem taahhütlerin yerine getirilmesi hem de ÇKS'nin tamamlanması açısından yarar vardır. Ayrıca, politikalarda çok kısa dönemli değişiklikler sektörde istikrarsızlığa ve güvensizliğe neden olabilir (Yavuz, 2003). Bu süreç, 2006 yılından itibaren nasıl bir destekleme politikasının uygulaması gerektiği konusunda çalışmaların belirlenerek, gerekli hazırlıkların yapılması ve kamuoyunun bu konuya hazır hale getirilmesiyle tamamlanabilir.

Bu tarihten sonra, DGD'nin ülke genelinde uygulanıp uygulanmayacağı, uygulanma seviyesinin ne olacağı, ÇKS'indeki gelişmelere ve bu sistemi güncelleştirecek coğrafi bilgi sistemi gibi yeni mekanizmaların oluşturulabilmesi

durumuna göre karar verilebilir. Çünkü ÇKS, planlı bir tarım sektörü oluşturabilmek ve sektöre de doğru politika alternatifi önerebilmek için çok önemlidir.

Bu kapsamda önümüzdeki iki yıl içinde mevcut uygulamanın iyileştirilmesi ve ÇKS'nin tarım politikalarına yön verecek şekilde geliştirilmesini sağlayacak tedbirler uygulayıcı birimler tarafından şu şekilde sıralanmaktadır(TKB, 2004).

- Kadastro geçmemiş bölgelerde kadastro çalışmalarının tamamlanması için çalışmaların hızlandırılması ve yasal düzenlemelerin tamamlanması ve coğrafi bilgi sistemlerinin ülke genelinde kullanılabilir olması gerekmektedir.
- ÇKS'nin geliştirilerek AB mevzuat uyumu kapsamında çiftçi muhasebe bilgi ağı (FADN) ve arazi kayıt, çiftçi kayıt, hayvan kimlik sistemini tek başlıkta toplayan Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) ile entegrasyonunun mutlaka sağlanması gerekmektedir. Bu şekilde OTP ile uyumlu olacak destekleme politikalarının uygulanması kolaylaşacaktır.
- Veraset intikalleri için alınan vergilerin belirli bir süre muaf tutulmasını sağlayacak kanuni düzenlemenin yapılarak, intikal işlemlerinin sonuçlandırılmasının teşvik edilmesi gerekmektedir. Bunun sonucunda kayıt altına alınan çiftçi sayısının artacağı düşünülmektedir.
- Tarımsal yapıyı güçlendirmek için Tarım Çerçeve Yasası, Tarımsal Üretici Birlikleri Yasası ve Tarım Sigortaları Yasası'nın bir an önce çıkarılması, Ürün Borsaları ve ürün müdahale kuruluşlarının oluşturulması ve tarımsal arazilerin kiralanması konusunda gerekli düzenlemenin yapılması gerekmektedir.
- DGD ödemelerinin bütçe olanakları çerçevesinde, üretim sezonları ve çiftçi ihtiyaçları dikkate alınarak yapılması gereklidir.

Bu tedbirlerin alınmasıyla beraber ÇKS tarımsal destekleme politikalarının temel veri tabanı durumuna gelerek, üretim planlaması yapılmasında, diğer tarımsal desteklerin uygulanmasında kullanılabilecektir. Önümüzdeki dönemde tarımsal destekleme politikalarının; (a) piyasa koşullarında tarımsal üretim yapılması, piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçları kullanılması, (b) AB tarım politikaları ve destekleme sistemi ile uyum içinde olması, (c) tarım ve kırsal kalkınmanın bütünleşik yürütülmesi gibi temel ilkelere dayanacağı düşünülürse, DGD uygulamalarının yararlı olduğu düşünülebilir.

Ancak, Türkiye'de araziye temel olarak uygulanan DGD sistemi, mevcut tarımsal yapıyı iyileştirecek ve tarımda mevcut sorunlara çözüm getirecek bir politika aracı olarak görülmemektedir. Bu sistem, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye tarımında da sosyal politika aracı olarak kullanılabilir ve pazara yeterince ürün sunmadığı için yeterli gelire ulaşamayan çiftçi ailelerine ek bir gelir sağlayabilir. Fakat, prim ödeme sisteminin DTÖ kurallarına göre kırmızı kutu'da yer alması, bu uygulamaya sınırlama getirdiğinden, DGD'nin bir şekilde prim ödemesi yerine ikamesi düşünülebilir.

Bu kriterler çerçevesinde DGD'nin geleceği ile ilgili bazı öneriler, aşağıdaki gibi verilebilir(Yavuz, 2003).

- DGD, üretim fazlalığı veren ürünlerin kontrol edilmesinde bir politika aracı olarak kullanılabilir. Örneğin fındık sektöründe hedef fiyat, sadece çiftçiye garanti etmek için üretim maliyetine yakın bir seviyede belirlenmeli ve DGD sadece kanunla sınırlı olan eğimli geleneksel fındık üretim alanlarında fındık üreten çiftçilere verilmelidir. Böylece fındık dikim alanlarının alternatif ürün üretim imkanı olan arazilere kayması önlenir. Buna ilave olarak eski cazibesi kalmayan taban

arazilerindeki fındık üretimini, alternatif ürünlerin üretimine dönüştürmek isteyen çiftçilere ilgili proje kapsamında yardım edilmelidir.

- DGD, üretim açığı olan ürünlerde, bu ürünlerin üretiminin teşvik edilmesi için ABD ve AB örneğinde olduğu gibi ürüne bağımlı bir destekleme aracı olarak kullanılabilir. Bu uygulamanın prim ödemeleri yerine hangi ürünlerde ikame edilebileceği hususu, detaylı bir çalışmayı gerektirebilir.

- Türkiye tarımının en önemli hedeflerinden biri olan ekonomik işletme büyüklüğüne ulaşılmasını teşvik edecek şekilde bir DGD uygulaması yapılabilir. Örneğin hayvancılıkta hayvan başına bir doğrudan gelir desteği uygulanacak ise, örneğin 5'in altında süt ineği bulunduranlara ve hayvan kimlik sistemine girmeyen hayvanlara bu destek sağlanmayabilir. Böylece, işletmelerin büyümesine DGD aracılığıyla katkıda bulunulabilir. Bu uygulama bitkisel üretim faaliyetleri için de düşünülebilir.

- 1960'lı yıllardan 2000'li yıllara geline zaman diliminde bölgelerin belli ürünlerde ihtisaslaştığı ve yoğunlaştığı görülmektedir. Bu sürecin politika araçlarıyla hızlandırılması, aynakların etkin kullanılması açısından yararlı olacağı açıktır. Bu nedenle örneğin Doğu Anadolu Bölgesi, hayvancılık açısından diğer bölgelerle kıyaslandığında nispi üstünlüğe sahiptir. DGD, bu bölge hayvancılığı için iyi bir politika aracı olabilir. Bu bölgede hem yem bitkilerinde hem de hayvancılıkta DGD politika aracı kullanılarak bölge hayvancılığına önemli katkılarda bulunulabilir. Hatta, bölgenin ağır şartları dikkate alındığında, insanların bu bölgede kalmalarını sağlamak açısından da bu politika AB'nin dağlık bölgelerinde hayvan başına DGD uygulamasına paralel bir fonksiyon da görebilir.

Pirim ödemeleri

Türkiye'de prim ödemeleri genellikle üretim yetersizliği bulunan ürünler için uygulanmaktadır. Bu nedenle bu desteklerin devam etmesinin gerekliliği kabul edilmektedir. Fakat bu desteklerdeki problem, prim ödemesinin DTÖ kurallarına göre kırmızı kutuda yer almasıdır. Kırmızı kutu tedbirleri için öngörülen %10'luk istisna dikkate alındığında bugün için bir ek yükümlülük altına girilmesi olası görülmemektedir. Ancak, asgari destek (de minimis) istisnasının %10'un altına çekilmesi halinde prim desteği verilen pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi gibi ürünlerde sorun yaşanması muhtemeldir. Bu destekleme kategorisine süt ve et teşvik primi, kullanılan politika aracının aynı olması nedeniyle eklenebilir.

Bu nedenle üzerinde düşünülmesi gereken üç alternatif söz konusudur. Bunlardan birincisi, prim ödemelerinin toplam destekler içindeki payın %10'un altına düşmemesi ve DTÖ kurallarındaki asgari destek oranı olan % 10'un altına düşmemesidir. İkinci alternatif ise, bu destekleme şeklinin mavi kutuda yer alan garanti fiyatı ve fark ödemesine dönüştürülmesidir. Zaten halihazırda Türkiye'deki prim ödemeleri de bu politika aracına benzetilerek yapılmaktadır. Üçüncüsü ise DGD'nin bir şekilde belli ürünlerde prim uygulamaları yerine kullanılmasıdır.

Prim ödemelerinde özellikle sertifikalı tohum ve soy kütüğüne kayıtlı hayvan kullanımı, belli bir dönem içinde tedrici olarak zorunlu hale getirilerek, bu tohumların kullanılmasının hızla yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Bir başka ifadeyle, prim ödemeleri, üretimde verim ve kaliteyi artırma aracı olarak kullanılmalıdır.

Alternatif ürün desteği

Alternatif ürün desteği, ARIP kapsamında 2001 yılı Kasım ayında uygulanmaya başlanmıştır. Proje, 2006 yılı sonuna kadar devam edecektir. Bu nedenle 3 yıl

içindeki aksaklıklar, eksiklikler ve yanlışlıklar dikkate alınarak bu proje yürütülmeye devam edilmelidir. Bu bağlamda, uygulayıcı birimlerin tespit ettiği aşağıda belirtilen hususlar uygulamalarda göz önünde bulundurulmalıdır(TKB, 2004).

- Alternatif ürün yetiştirmeyi tercih eden üreticiler, en az 3 yıl süreyle kademeli olarak desteklenmelidir.
- Projenin tanıtım çalışmaları hızlandırılarak bir an önce tamamlamalı ve hedef kitleye yazılı ve görsel basın aracılığı ile ulaştırılmalıdır.
- Fındığın çok yıllık bahçe bitkisi olması nedeniyle, üreticiye uzun yıllar getirisi dikkate alınarak, ödeme miktarının yeniden düzenlenmesi ve bu miktarın birkaç yıla yayılması uygun olacaktır.

Hayvancılık ve yem bitkileri destekleri

Türkiye’de hayvancılık problemlerinin çözümü, işletmelerin ekonomik birimler haline gelmesi, piyasa istikrarının sağlanması ve verimliliğin artırılması gibi yapısal değişiklikleri gerektirmektedir. Bugüne kadar hayvancılık sektörüne değişik biçim, süre ve miktarlarda çeşitli destekler yapılmıştır. Fakat yapısal sorunlar çözülmeden uygulanan desteklemeler, sektörün hedeflenen düzeye gelmesinde yeterli ve etkili olamamıştır. Yapılması gereken şey, sektörle ilgili hedefin açık bir şekilde belirlenerek yapısal ağırlıklı kısa, orta ve uzun vadeli politikaların uygulamaya konulmasıdır. En önemli yapısal sorunlardan biri olan işletme büyüklüğü nedeniyle ortaya çıkan problemlerin çözümünün en etkin yolu, üretici birliklerinin yaygınlaştırılmasıdır. Gelişmiş ülkelerde hayvancılık sektörünün bugünkü seviyeye gelmesinin arkasında üretici örgütleri vardır. Türkiye’de bu örgütlerin oluşmasında devlet teşvik edici bir rol almalıdır. Ayrıca tavukçuluk sektöründe görülen dikey birleşme şeklindeki yapısal oluşumların, besi ve süt hayvancılığında da yaygınlaştırılması teşvik edilmelidir.

Uygulamaya konulan destekleme politikaları dikkate alındığında, hayvancılık sektörünün bitkisel üretim sektörüne göre daha az pay aldığı bilinmektedir. Buna ilave olarak hayvansal üretimi destekleme politikalarının süreklilik göstermemesi, bu politikaların etkinliğini azaltmıştır. Bu nedenle, tarımsal üretim değeri içerisinde hayvansal üretim değerinin payı, önemli ölçüde düşmüştür. Bu nedenle, hayvancılık desteklerin sürekliliği sağlanmalı ve tarımsal destekler içerisindeki payı artırılmalıdır.

Verimliliği artırıcı ıslah çalışmalarıyla ilgili olarak, ithalatta yüksek verimli hayvanların seçiminde yeterli dikkatin gösterilmemesi ve ithal edilen hayvanlara uygun bakım ve besleme şartlarının sağlanmaması bu hayvanların kısa zamanda elden çıkmasına neden olmaktadır. Hayvan varlığı içinde kültür ve melez ırkların oranının artırılmasına kültür ırkı hayvan ithalatının fazla etkili olmadığı anlaşılmaktadır(Yavuz ve ark., 2003). Bu nedenle verimliliği artırıcı politikalarda geçmişte yapılan yanlışlıklardan ders alınmalı ve damızlık hayvan ithalatından ziyade, ülke içinde damızlık üretimine önem verilmelidir.

Hayvancılık sektöründe üreticinin en önemli problemlerinden biri, ürününe uygun fiyattan alıcı bulamamasıdır. Üreticilere ürünleri için satış garantisi sağlanması, sektörün gelişmesi açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle önceki yıllarda Türkiye’de uygulanmış olan destekleme alımlarının ABD ve AB’ndekine benzer politikalar şeklinde yapılandırılması zor olmasına rağmen, gerekli olduğu söylenebilir. Burada sözleşmeli hayvancılık ve fark ödeme sistemi alternatif politika aracı olarak ifade edilebilir.

Sanayi yemi üretiminde özel sektörün de piyasaya girmesiyle birlikte belli ölçüde gelişmeler olurken, hayvansal yem üretimi ile ilgili destekleme politikalarına rağmen, kaba yem üretiminde istenen noktaya ulaşamamıştır. Özellikle kaba yem üretimini artırmayı teşvik eden politikalar daha dikkatli bir şekilde uygulanmalıdır. Mevcut yem bitkileri ve çayır ve mer'aların ıslahı politikası çerçevesinde yapılacak çalışmaların, özellikle kaba yem açığının giderilmesine ve kârlı bir hayvancılık işletmeciliğinin yapılmasına önemli katkıları olacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda mevcut politikaların gözden geçirilerek iyileştirilmesi gerekmektedir.

Uygulanan ticaret politikaları, özellikle Avrupa Birliğinin yüksek ihracat sübvansiyonundan dolayı hayvansal ürünlerin yurt içine girişini önleyememiştir. Ayrıca AB'ye verilen taahhütler çerçevesinde AB ülkelerinden 20 bin tonun üzerinde kırmızı et ithal edilmesi gerekmektedir. Geçmiş yıllarda hayvansal ürünler ithalatının tarımsal ürünler ithalatı içindeki payı, hayvansal ürünler ihracatının tarımsal ihracat içindeki payından daha yüksek olmuştur. Bu nedenle uluslararası rekabete karşı güçlü bir yapıya sahip hayvancılık sektörünün oluşturulması için, bu sektörle ilgili politikaların önceliğinin olması gerekmektedir.

2000 yılından beri süregelen hayvancılığı destekleme politikaları, aşağıda özetle vurgulanacak olan yönlendirmeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmalıdır(TKB, 2004).

- Hayvancılık üretimine yönelik destekleme politikaları; ıslah, hayvan beslenmesi ve hayvan sağlığına yönelik teşviklerle hayvancılık teknolojisinin geliştirilmesi yanında kırsal kesimdeki çiftçi ailelerinin gelir ve geçim olanakları yaratılmasını esas almalıdır.
- Yeni bir teşvik sistemi uygulanması için, içinde üretici birlikleri başta olmak üzere sivil toplum örgüt temsilcilerinin de katkıda bulunacağı bir program taslağı hazırlanmalıdır.
- Teşvikler, yem bitkisi üretimini alternatif ürünler karşısında cazip hale getirmelidir.
- Suni Tohumlama teşvik uygulaması revize edilerek yeni bir program hazırlanmalıdır.
- Hayvan sağlığı hizmetlerine yönelik olarak teşvik sistemi uygulanmalıdır.
- Desteklemeler, bölgelerin hayvancılık alt sektöründeki nispi önemi dikkate alınarak yapılmalıdır.
- Nüve işletmelerin kurularak teşvik edilmesi sağlanmalıdır.
- Destek politikalarında kalite ön plana çıkarılmalıdır.
- Örgütlenme ve pazarlama organizasyonları da destekleme kapsamına alınmalıdır.

Alternatif destekleme araçları

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

Hedef fiyat ve fark ödeme sistemi

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

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

Sözleşmeli tarım

Son yıllarda tarımın bazı alt sektörlerinde gelişen sözleşmeli tarım (dikey entegrasyon), diğer alt sektörlerde de yaygın hale getirilmelidir. Bu tip sözleşmelerle, çiftçinin ürününe pazar garantisi sağlamasının yanısıra, sanayici de hammadde teminini garanti altına almış olur. Sözleşmeli üretimi gerçekleştiren örgütlü çiftçiye prim desteği, sanayiciye ise yatırım ve işletme kredisi desteği sağlanabilir. Bu sözleşmelerin sigorta kapsamına sokularak garanti altına alınması da sağlanmalıdır.

2.6. Kaynaklar

- Babacan, A., Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 1999.
- Hazine Müsteşarlığı., Tarım Reformu Uygulama Projesi A-Bileşeni, İşlevsel İnceleme Raporu Hakkındaki “Bağımsız Denetçi Görüş Mektubu”, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Ankara, 2003,
- Hazine Müsteşarlığı., Tarımsal Destekler Raporu, Ankara, 2004.
- IBRD., Agricultural Reform Implementation Project (ARIP), 2001, www.worldbank.org.
- Şahinöz, Ahmet. Tarım Reformu: Made in IMF, İşletme ve Finans, Haziran 2000.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı., 2004 Yılı Bütçe Konuşması, Ankara, 2003.
- TKB., 2000 yılından Bugüne Hayvancılığı Destekleme Politikaları, Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü. Ankara. 2004.
- TKB., Alternatif Ürün projesi, Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü. Ankara, 2004.
- TKB., Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) Verileri, Ankara, 2001-2003.
- TKB., DTÖ DAHO Kalkınma Gündemi, Tarım Müzakereleri Çerçeve Metninin Türkiye Tarımı Açısından Değerlendirilmesi. Ankara, 2004.
- TKB., Et teşvik Primi Bilgi Notu. Koruma Kontrol Genel Müdürlüğü Halk Sağlığı Hizmetleri Daire Başkanlığı. Ankara, 2004.
- TKB., Prim Ödemelerinin Pamuk, Yağlık Ayçiçeği, Soya, Kanola ve Zeytinyağı Değerlerine Etkileri, Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü. Ankara, 2004.
- TKB., Süt teşvik Primi Bilgi Notu. Koruma Kontrol Genel Müdürlüğü. Ankara, 2004.
- TKB., Tarım Stratejileri 2006 – 2010 DPT ve Dünya Bankası İnceleme Raporu. Ankara, 2004.
- TKB., Türkiye’de Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) ve Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Uygulamaları, Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü. Ankara, 2004.
- Yavuz F., O. Akbulut, A. Keskin., Türkiye sığırcılık Sektöründe Islah ve Islah ve Destekleme Politikalarının Etkinliği Üzerine Bir Araştırma. Türk Veteriner ve Hayvancılık Dergisi, 27(2003): 645-650, 2003.

- Yavuz, F., DPT Tarafından Hazırlanan “Tarımsal Destekleme Politikaları İçin Yeni Perspektif” Adlı Raporun Değerlendirilmesi, TKB, Ankara, 2003.
- Yavuz, F., Tarım Politikası II, Genel Politikalar ve Uluslararası Ticaret, Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları, Erzurum, 2001.
- Yavuz, F., Türkiye Tarım Politikalarının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyum: EAGGF Benzeri Bir Yapılanma, TKB, Ankara, 2004.
- Yazgan, Hatice., Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Finansman Mekanizması, Türk Tarım Dergisi, Sayı 150, Mart-Nisan 2003.

3. TARIMDA RİSK YÖNETİMİ VE TARIM SİGORTALARI

3.1. Giriş

Tarım; insan ve hayvan beslenmesindeki öneminin yanı sıra, diğer sektörler içerisinde doğal, ekonomik, sosyal, siyasal, teknolojik ve kişisel risklerden en çok etkilenen sektördür. Bu nedenle gelişmiş ülkeler yıllardır uyguladıkları tarımda tam korumacılık politikalarını “Tarımda Risk Yönetim Programları” ile uygulamaya koyarak, tarım sektörünü sayılan riskler karşısında sürekli ve çok yönlü desteklemektedirler(Dinler, 2000).

AB bütçesinin büyük kısmını tarıma yönelik desteklere ayrılarak, tarımın ne pahasına olursa olsun, “korunacak sektör” olduğu ortaya konmuştur.

3.2. Tarımda Doğal Riskler ve Risk Yönetimi

Dünyada son yıllarda hissedilen küresel ısınma ve sera etkisi sonucu meteorolojik karakterli doğal afetlerin sayısı ve şiddetlerinde önemli artışlar olduğu gözlenmektedir. “Üstü açık fabrika” olarak tanımlanan tarım sektöründe, doğal risklerin etkisi ile oluşan büyük maddi kayıplar Dünya Ekonomisi’ni de büyük önemli ölçüde tehdit etmektedir(Dinler, 2004).

Tarımın dünya nüfusunun beslenmesindeki rolünü etkili bir şekilde başarması; tarımsal üretimi tehdit eden doğal risklerin yönetimiyle doğrudan ilişkilidir. “Tarımda Doğal Risklerin Yönetimi” ana başlığı altında yer alan “teknik koruma önlemleri” ve “risk transferi programları” çerçevesinde doğal risklerin olumsuz etkilerinden korunma sağlanmaktadır(Dinler, 2000).

Ülkeler, doğal risklerin etkilerini, daha onlar felaket haline gelmeden teknik önlemlerini alarak, önemli ölçüde azaltmaktadırlar.

“Tarım Sigortası” olarak tanımlanan risk transferi programları çerçevesinde yürütülen çalışmalar sonucunda “doğa” olayları büyük ölçüde “afet” olmaktan çıkarılmaktadır. Tarım işletmesindeki mallar (bitkisel ürünler, çiftlik hayvanları, tesis ve barınaklar ile tarım makineleri) ve canları (çiftçi, ailesi ve 3.şahıslar) tehdit eden riskler, çiftçinin, Devlet’in ve ülke ekonomisinin üzerinden alınıp, sigorta sistemlerine transfer edilmektedir.

3.3. Dünya ve AB Ülkelerinde Tarımda Risk Yönetimi ve Sigorta Programları

Dünyada, Crop Insurance olarak bilinen bitkisel ürün sigortaları ürünlerin tek riske (dolu tehlikesine) karşı sigorta edilmesiyle başlamış, daha sonra diğer riskler de (don,kuraklık,sel) sigorta teminat altına alınarak ürünlere birden fazla risk karşısında sigorta güvencesi verilebilmiştir.

Dolu, farklı zamanlarda etkili ve daha çok yöresel etkili bir risk olduğu için bu riski sigorta şirketleri tek başlarına üstlenememekte ve çiftçiler de küçük primler ödeyerek dolu sigortası yaptırabilmektedirler. Ancak kuraklık, don, sel gibi riskler geniş alanlarda ve büyük hasarlara neden olduğu için hem primleri yüksektir, hem de sigorta şirketleri bu riskleri tek başlarına üstlenememektedirler. Bu nedenle

birden çok riskin sigortalandığı ülkelerde çiftçinin sigorta yaptırabilmesi için Devlet ürün sigortası, priminin en az %50'sini desteklemekte ve bu uygulama "Tarımda Devlet Destekli Ürün Sigortası" olarak tanımlanmaktadır. Devlet'in prim desteği sağlamadığı ülkeler de dolunun dışındaki risklere reasürans şirketleri de teminat vermemektedirler(Dinler, 2000).

Dünya genelinde elde edilen tarım sigortası primi yılda yaklaşık 7 milyar dolardır. 3 milyar doları ABD'de elde edilmektedir. Bu primin 1.8 milyar doları Devlet tarafından karşılanmakta, 1.2 milyar doları çiftçi tarafından ödenmektedir. Yani Devlet, primin %60'ını desteklemektedir.

Devlet desteği ile yürütülen ve birden çok riske karşı sigorta olarak bilinen MPCİ (Multiple Peril Crop Insurance-) ABD'de uygulanan geleneksel ve en yaygın sigorta sistemidir.

AB uygulamalarına baktığımızda, 100 yıldan beri dolu sigortalarının yaygın bir şekilde uygulandığı görülmüştür. AB Ülkeleri herşeyden önce "sağlıklı bir dolu sigortası alt yapısının kurulması, ondan sonra devlet desteği ile diğer teminatların verilmesi" yönündeki uygulama esaslarını aynen uygulamıştır.

Bunun yanı sıra, bazı ülkelerde diğer katastrofik özellikteki don, sel, kuraklık, fırtına gibi risklerinde sigorta edildiği ve bunların prim veya hasarlarına Devlet'in destek olduğu bilinmektedir. İspanya, Portekiz, Avusturya ve Yunanistan'da uygulanan Devlet Destekli tarım ürün Sigortaları, İtalya ve Fransa'da kısmen uygulanmaktadır. Almanya'nın bu konudaki çalışmasının ise; 2005 yılında başlayacağı bilinmektedir.

Dünya genelinde birden çok riske karşı ürün sigortaları (MPCİ) en yaygın ABD'de olmasına rağmen, bu sistemde en başarılı ülkenin İspanya olduğu bilinmektedir.

İspanya uygulamasında kar amacı gütmeyen havuz sisteminde; çiftçilerin sigorta şirketlerine ödediği primler havuzda toplanmakta, hasarlar da havuzdan doğrudan çiftçiye ödenmektedir. Devlet, çiftçiye afet yardımı yapmamakta, ürünlerini sigorta ettiren çiftçinin priminin %50'sini karşılamakta ve havuza göndermektedir. Prim toplama, prim fiyatları belirleme, aktüerya çalışmaları, hasar organizasyonu ve ürün geliştirme havuz içindeki ayrı ayrı birimler tarafından bağımsız olarak yürütülmektedir. Sigorta şirketleri sadece poliçe düzenleme, pazarlama ve satış faaliyetlerini yerine getirirler. Sistemin yönetiminde ve teknik uygulamalarda Tarım Bakanlığı'nın finans ve sigorta hesapları konularında ise Maliye Bakanlığı'nın örnek işbirliği yatmaktadır(Dinler, 2000).

3.4. AB'ye Giriş Sürecindeki Türkiye'de Tarım Sigortaları Uygulamaları

3.4.1. Tarihsel Gelişim

Türkiye'de tarımda risk yönetiminde devletin çiftçi primlerini desteklemesi hiçbir zaman konu edilmemiş ve doğal afetler öncesinde herhangi bir çalışma yapılmamıştır. 2090 ve 5254 sayılı yasalar çerçevesinde doğal afet sonucunda karşılıksız devlet yardımları yapılması tercih edilmiş, bu yetersiz doğal afet yardımları sorunu çözemediği gibi afetler sonucu ertelenen çiftçi borçları her yıl devlete büyük görev zararları halinde geri dönmüştür. Sorunların giderek büyüdüğü bu ortamda riskler, transfer edilemediği gibi devlet ve çiftçiler büyük ekonomik kayıplara uğramışlardır. Tarımda sigorta konusuna yeterli önem verilmemiş ve gelişme sağlanamamıştır. Kırsal alanda üretimi etkileyen risklerin yanı sıra sosyal güvenlik bilinci yerleşmediği ve köyün yaşanabilir olmaktan çıktığı kanaati olduğu, bunun da köyden kente göçün kaynağı haline geldiği bilinmektedir(Dinler, 2000).

Tarım sigortaları konusu sadece sigorta şirketlerinin bir görevi olarak görülmüş, Devlet'in herhangi bir desteği söz konusu olmamıştır.

Bütün dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de tarım sigortaları uygulamaları; bitkisel ürünlerin dolu riskine karşı sigortalanmasıyla başlamıştır. **1957** Şeker Sigorta'nın Dolu Sigortaları'nı, **1959** yılında da Başak Sigorta'nın Çiftlik Hayvanları Sigortaları'nın uygulamasını başlattığı bilinmektedir.

O zaman başlayan Dolu sigortası ve Hayvan Hayat sigortası uygulamaları bugün de devam etmektedir.

1987 yılında Tarım Sigortaları'nın çok yönlü geliştirilmesine yönelik hazırlanan "Türkiye için Tarım Sigortaları'nı Geliştirme Planı" çerçevesinde Tarım ve Sigorta Sektörü'nde Devlet, Çiftçi Birlikleri ve Sigorta Şirketleri üçgeninde planlı bir çalışma dönemi başlatılmıştır(Birinci Tarım Şurası, 1997).

"Tarım sigortalarını tarımcılar yapmalıdır" söylemiyle başlatılan ve uygulamaya konan Planda, öncelikle mevcut dolu sigortalarının alt yapısının oluşturulması, yaygınlaştırılması ve daha sonra Devlet'in çiftçinin primlerini destekleyerek, kuraklık, sel ve don gibi risklerin de sigortalanabilmesini sağlayacak çalışmalar yer almıştır. Türkiye için risk haritalarının çıkarılması, üniversite eğitimleri programında konunun yer alması ve bağımsız hasar organizasyonuna ilişkin faaliyetler, planın önemli altbaşlıklarını oluşturmuştur.

Bitkisel ürünlerin yanı sıra çiftlik hayvanlarının da aynı sistem içinde sigortalarının gerçekleştirilmesi sağlanacak plan hedeflerinde en sonunda ise; Çiftlikteki can ve mallar tüm risklere karşı güvenceye alınması için çalışmaların yapılması öngörülmektedir.

1995 yılına gelindiğinde o güne kadar sürdürülen mevcut dolu sigortalarının geliştirilmesi, daha sonra Devlet desteği sağlanarak, "Birden çok riske karşı ürün sigortaları-MPCI" uygulamalarına geçilmesi için uygun modelin Tarım Sigortaları Havuzu olduğu görüşüyle dolu sigortaları altyapı çalışmaları başlatılmıştır.

Bu çerçevede, öncelikle dolu sigortaları uygulamalarındaki sorunların giderilmesi Türkiye'de tarım sigortalarının gelişmesini ve uygun sistemlerin kurularak bazı faaliyetlerin bağımsız bir merkezden yürütülmesi amacıyla 1995 yılında Tarım Sigortaları Vakfı (TSV) kurulmuştur.

1997 yılında tüm sektörlerin katılımı ile gerçekleştirilen ve devletin bu konudaki çalışmalarına yön veren önemli kararların alındığı I.Tarım Şurası'na ait çalışma belgesinde "Tarım Sigortaları Havuzu" şu şekilde yer almıştır:

"Tarım sigortalarının gelişmesi, devlete, sigorta şirketlerine, çiftçi birliklerine ayrı ayrı görev ve sorumluluk yüklemesinin yanı sıra bu üçünün birlikte organizasyonunu zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla tarım sigortaları branşında faaliyet gösteren sigorta ve reasürans şirketlerinin Devlet'in desteğinde bir araya gelerek bir üretim havuzu (pool) oluşturması ve Devlet'in sigortayı cazip kılması için sigorta primine ve/veya hasara katkıda bulunması gereklidir. Tarım Sigortaları'nın gelişmesine yönelik istatistiki verilerin toplanması, değerlendirilmesi ve hasar tespitleri gibi çalışmaları ülke genelinde yürüten Tarım Sigortaları Vakfı ile sigorta ve reasürans şirketleri böyle bir organizasyonun ilk adımlarını atmışlardır."(Birinci Tarım Şurası, 1997).

1998 yılı Hükümet programında yer alan "**Tarımsal politikalarla ilgili yapısal değişim projesi**" tarım ürünleri sigortası yasasının çıkarılması ve devlet desteğinin sağlanmasını öngörmektedir.

Bu proje çerçevesinde ilgili kurumların katılımı ile yürütülen çalışmalarda 3 ayrı yasa taslağı yer almış, sonuçta Hazine Müsteşarlığınca “Tarım Sigortaları Teşviki Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanmış , ancak çiftçinin primine destek olacak yeterli devlet desteğinin sağlanamayacağı görüşüyle yasa çıkarılamamıştır.

2000 yılına gelindiğinde, Ekonomik kriz öne sürülerek, IMF ve Dünya Bankasının hazırladığı,Türk tarımında önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olan **ARİP (Agricultural Reform Implementation Project- Tarımsal Reform Uygulama Projesi)** uygulamaya geçirilmiştir.

Projenin desteklemelerle ilgili bölümünde, tarım ürün sigortası için devlet desteğinin sağlanmasına ilişkin yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesi de yer almaktadır(Dinler, 2004).

ARİP Projesi’nde Dünya Bankası’na taahhüt edilen sürede “Tarımda Devlet Destekli Tarım Ürün Sigortaları”nın başlaması öngörülmüştür.

2001 yılında, Devlet’in doğal afet sonrası tohumluk yardımını öngören 5254 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Doğal afetler sonucu devlet yardımını öngören 2090 sayılı diğer kanun ise, yürürlükte olmasına rağmen, fonda hasar ödemeleri için kaynak olmadığından işlerliği çok azalmıştır.

2002 yılında Devlet’in doğal afetler karşısında çiftçiye karşılıksız yardım yapmasını sağlayan uygulamalar bitmiş, yerine konacak tarım sigortaları ile ilgili yasa da çıkarılamadığı için çiftçi tamamen korumasız kalmıştır. Aynı yıl 58. Hükümet konuyu Acil Eylem Planı’na almıştır(58. Hükümet Acil Eylem Planı, 2002).

Acil Eylem Planı’nda Tarım Ürünleri Sigortası Kanunu çıkarılması ve uygulama planı hazırlanması öngörülmektedir.

3.4.2. Mevcut Uygulama

Dünyada ve AB ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kuraklık,don,sel dolu,fırtına gibi meteorolojik karakterli doğal afetler; çiftçinin malına ve canına önemli ölçüde zarar vermektedir.

Birbirinden farklı ekolojik koşullarda çok çeşitli tarım ürünleri potansiyeline sahip ülkemizde doğal risklerin etkileri aynı anda ve değişik yörelerde son derece olumsuz sonuçlar vermektedir. 2004 yılının ilk 6 ayında don, sel, kuraklık ve dolu risklerinden etkilenen tarım ürünlerinin zararı 1.9 katrilyon TL civarında olduğu tahmin edilmektedir.

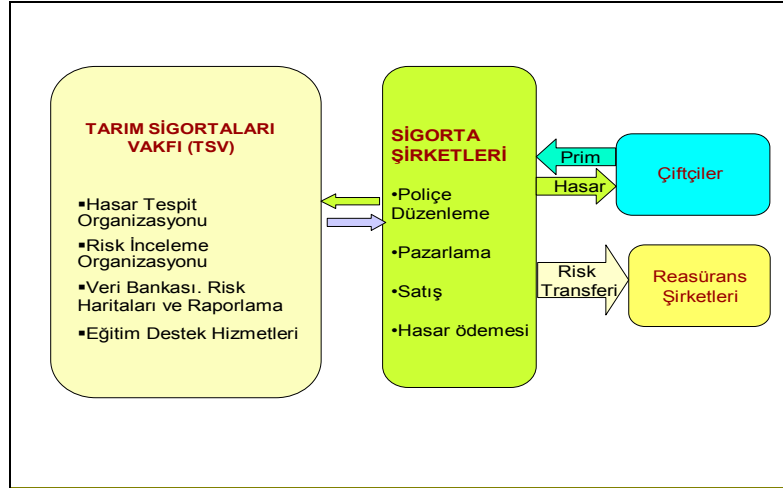
Risklerin en üst noktaya çıktığı bu durum tarım sigortalarının öneminin daha iyi anlaşılmasını sağlasa da, bugüne kadar çiftçinin gelir düzeyinin hızla düşmesi, tarım sigortaları için uzun yıllar bir Devlet politikasının oluşmamış olması, tarım ve sigorta sektörlerindeki bilgi ve ilgi eksikliği, tarım sigortalarının gelişmesini önleyen faktörlerin başında gelmiştir.

Mevcut 55 sigorta şirketinin içerisinde 9 sigorta şirketi tarım sigortaları branşında çalışmaktadır. Sigorta şirketleri, çiftçinin ödediği primler karşılığında çiftçilere hasarlarını ödeyeceklerine dair bir poliçe düzenler ve hasar sonucunda da hasar tazminatlarını çiftçiye öderler. Böylece, riski çiftçinin üzerinden alarak, kendi katılım paylarının üzerinde kalan kısmı sigorta şirketlerini sigorta eden kurumlara (reasürans şirketlerine) transfer ederler(Dinler, 2002).

Sigorta şirketleri, poliçe düzenleme, satış ve hasar ödemesi hizmetlerini yürütürler. Bunun dışında hasar tespit organizasyon ve risk inceleme organizasyonları bağımsız bir şekilde Tarım Sigortaları Vakfı (TSV) tarafından

yürütülmektedir. Bunun dışında, tarım sigortalarına ait hasar tespit ve risk inceleme organizasyonları, TSV tarafından yürütülmektedir. Vakıf ayrıca, tarım sigortaları ile ilgili bilgileri TSV Veri Bankası'nda toplayarak, risk haritaları hazırlama ve raporlama işlemlerinin yanı sıra eğitim destek hizmetlerini de yürütülmektedir.

Bugün, Türkiye'de tarım sigortalarının uygulamalarına ilişkin organizasyon şeması aşağıdaki gibidir:



Şema 1 : Mevcut Tarım Sigortaları Uygulamaları Organizasyon Şeması

Tarım sigortaları uygulamalarında; bitkisel ürünler sadece dolu ve yangın riskine karşı sigorta edilirken sera ve içindeki ürünler dolu ve yangının yanı sıra fırtına ve sel riskine karşı da sigorta edilebilmektedir. Çiftlik hayvanları sigortası adı altında büyükbaş, küçükbaş, kümes hayvanları ve su ürünlerine de hayat sigortası teminatı verilmektedir.

Dolu ve sera sigortaları uygulamalarında; hasar halinde, tüm sigorta şirketlerinden TSV'ye gönderilen hasar ihbarları, TSV tarafından bütün yurttaki ekspertiz görevini yürüten 750 dolu hasar tespit uzmanı tarımcıya (ekspere) ulaşmaktadır. Ekspertizlerin, hasarlı alana giderek düzenledikleri hasar rapor sonuçları TSV üzerinden sigorta şirketlerine gönderilmekte ve raporlar TSV Veri Bankası'nda kayıt altına alınarak, sigorta şirketlerine iletilmekte ve çiftçiye hasarı ödenmektedir.

Çiftlik Hayvanları Sigortaları'nda hayvanların sigortaya kabulü öncesindeki risk inceleme ve daha sonraki hasar tespit işlemleri TSV'nin organizasyonunda ve 3350 Veteriner hekim tarafından yürütülmektedir.

Sigorta şirketlerinden belirli formatlarda ve elektronik ortamda elde edilen tüm veriler TSV'nin veri bankasında toplanmakta, her türlü risk analizleri yapılarak, il, ilçe, köy ve sigortalının yanı sıra, ürün, risk ve hasar bazında detay raporlar hazırlanmaktadır. Bunun yanı sıra, başta Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olmak üzere diğer ilgili kurumlardan elde edilen sigortasız ürün ve hayvanlara ait risk ve üretim verileri analiz edilerek, risk haritaları hazırlanmaktadır.

Tarım Sigortaları Vakfı'nın bağımsız hasar ve risk inceleme organizasyonları sonucunda risk inceleme ve hasar tespit işlemleri, zamanında, ekonomik ve doğru

olarak yapılmıştır. Sigorta şirketleri poliçe düzenleme, pazarlama, satış ve hasar ödemelerine ağırlık vermişlerdir. Şirketler risk analizleri ışığında dolu, sera ve çiftlik hayvanları sigortaları için sağlıklı üretim ve pazarlama programları yaparak prim üretimini artırma çabasındadırlar. 2003 yılı dolu ve sera sigortaları prim üretimi 12 trilyon TL, çiftlik hayvanları sigortaları prim üretimi ise; 5.5 trilyon TL.'dir. Bugün, Ancak, halen ekili alanlarımızın %1' i, çiftlik hayvanlarının ise %0,2'sinin sigortalı olduğu düşünüldüğünde bu gelişmenin yeterli olmadığı ortadadır. Sigorta ve reasürans şirketleri ile Vakfın bu faaliyetleri sonucunda dolu ve sera sigortaları alt yapısının kurulduğu, çiftlik hayvanları sigortalarında ise çalışmaların devam ettiği bilinmektedir.

Bugün artık, Türkiye dolu sigortaları konusunda sorunlarını çözmüş, don, sel, kuraklık gibi risklerin sigortalanmasına başlamadan önce de havuz sisteminin alt yapısını oluşturmuştur. Bu haliyle, mevcut uygulamadaki sistemin 2003 yılında F.A.I.R. (Asya ve Afrika Sigorta Şirketleri Birliği) ve 2004 yılında ise, merkezi İngiltere'de bulunan ICMIF (Uluslar arası Sigorta Şirketleri Federasyonu) tarafından gelişmekte olan ülkelere Türkiye modeli adıyla örnek bir sistem olarak gösterildiği bilinmektedir(Dinler, 2004).

3.5. Yasal Düzenlemelerle İlgili Gelişmeler

26 Haziran 1956 tarihi 6752 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 5. kitabı; Sigorta Hukuku'na ilişkin hükümleri içermektedir. Ayrıca, sigortacılıkla ilgili hususlar 21.12.1959 tarih ve 21.12.1959 tarih ve 7397 sayılı Sigorta Murakebe Kanunu ile düzenlenmiştir(Yaltırık, 2003).

Tarım sigortaları konusunda yasal düzenlemelere ilişkin çalışmalar, uzun yıllardan beri devam etmektedir.

Son on yıldır alt yapısı kurulan; Türkiye Tarım Sigortaları Havuz Sistemi'nin faaliyete geçmesi için önemli hizmetler verilirken, son birkaç yıldır gerekli yasal düzenlemelerde farklı adımlar atılmıştır.

2003 yılında, ARIP Projesi çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanmış olan tarım sigortaları kanun taslağının Türkiye'deki mevcut sistemleri kaldırarak, yerine ülke koşullarına uygun olmayan bazı başarısız sigorta uygulamalarının getirilmesini ve sistemin bir KİT vasıtasıyla yürütülmesini önerdiği bilinmektedir. Başta, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olmak üzere, ilgili tüm kurumların taslağa karşı çıkmalarına ve yeni taslak önerileri sunmalarına rağmen, taslakta bir yıl boyunca hiçbir olumlu değişiklik sözkonusu olmamıştır. Dünya Bankası'nın güdümünde hazırlanan bu taslak, Başbakanlık tarafından reddedilmiştir.

2004 yılında, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca yeni bir kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Başbakanlık tasarısı 12.07.2004 tarihinde TBMM'ne göndermiştir. Tarım Sigortaları Kanun Tasarısının, genel ve madde gerekçeleri ile bu rapordan ayrı olarak komisyon üyelerine sunulması tarafımızca uygun görülmüştür.

İlgili kuruluşların görüşüne sunulan tasarının 2005 yılının başına kadar TBMM'de görüşülüp, kabulünden sonra uygulamaya başlanacağı beklenmektedir.

İlgili kanunun uygulaması ile, Devlet desteği sağlanarak; bugüne kadar sigorta edilemeyen Birden Çok Riske Karşı Ürün Sigortası (MPCI) 2005 yılında uygulamaya başlayacaktır.

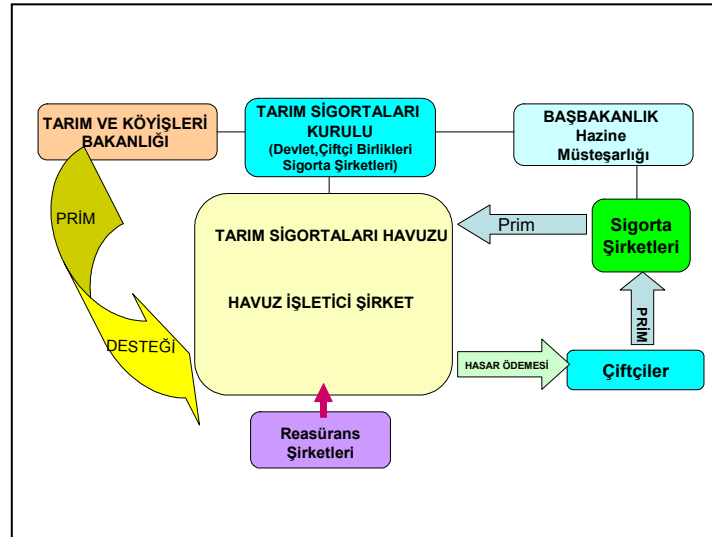
Buna göre, mevcut sistemi geliştirilecek şekilde düşünülen havuz sisteminde; sigorta yaptıracak çiftçiler sigorta priminin belirli bir kısmını (muhtemelen yarısını) sigorta şirketine ödeyerek poliçesini alacaklar. Sigorta şirketleri poliçe karşılığı

aldıkları primleri havuza devrederken, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı da primin kalan kısmını (muhtemelen diğer yarısını) devlet desteği olarak çiftçi kayıtlarına uygun şekilde havuza aktarmaktadır. Havuz sisteminde primler havuzda toplanmakta ve hasar olduğunda da hasar ödemeleri havuz tarafından doğrudan çiftçiye yapılması düşünülmektedir. Sigorta hizmetleri yine havuza üye sigorta şirketleri tarafından yürütülecek ve Hazine Müsteşarlığı tarafından denetlenecektir.

Mevcut uygulamada; hasar organizasyonu, risk inceleme organizasyonu, veri bankası ve risk haritaları hazırlama gibi TSV tarafından verilen hizmetlerin yanı sıra primlerin toplanması, hasarların ödenmesi ve reasürans sağlanması gibi hizmetlerin tamamının da Havuzu işletmek üzere sigorta şirketleri tarafından kurulacak şirketin yürütmesi öngörülmektedir. Havuz sisteminde hizmetin hızlı, doğru ve tam olarak verilmesi için; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, çiftçi birlikleri ve sigorta şirketlerinin tam bir entegrasyonu gereklidir.

Başbakanlığın ilgili kurumlara göndererek, görüş istediği tasarı, genel hatlarıyla uygun olmakla birlikte, daha önce ki tasarlarda önerilen ve tüm kurumlarca kabul gören; Devlet, Çiftçi Birlikleri ve sigorta şirketlerinin içinde yer aldığı bir kurulun oluşturulması yönünde bir madde bulunmadığı görülmektedir. Bunun sağlanması halinde, Kurul, Havuz Yönetim Kurulu şeklinde görev yapacaktır. Bir taraftan, kurumlarası ilişkiler sağlıklı bir şekilde yürütülürken, diğer taraftan tüm taraflar Kurul'da temsil edildiği için havuz işleticisi şirketin teknik çalışmaları belirli düzenler içerisinde sağlanabilecektir.

Tarım Sigortaları Kurulu oluşturulması yönündeki önerinin kabul edilmesi halinde, Kanunda yer alan havuz sistemi organizasyon şeması şu şekilde olacaktır: (Şema:2)



Şema 2: Devlet Destekli Tarım Sigortalarının Organizasyon Taslağı

3.6. Öneriler, Beklentiler ve Sonuç

Tarım sigortaları konusu güncel yasal çalışmalarla önemli bir noktaya gelmiştir. İlgili kanunun uygulamaya başlanmasıyla, Devlet desteği sağlanarak; bugüne kadar sigorta edilemeyen don, sel, kuraklık gibi riskler sigorta edilebilecek, sigorta sektörü ile kamunun ortak çalışması sonucu; mevcut sistemler daha da geliştirilerek kurulacak havuz sistemi ile kıt kaynakların ekonomik kullanımı sağlanacaktır.

Kanunun uygulanmasından önce yapılacaklar konusunda şu öneriler verilebilir:

Havuz ve işletici şirketin kuruluşu sigorta ve reasürans esasları, dolunun yanı sıra don sel, kuraklık risk haritalarının, fiyatlarının, yönetmeliklerin, genel şartların hazırlanması, devletin pirim ve hasar fazlasına katılımını sağlayacak esasların belirlenmesi, pilot risk bölge ve ürünlerin seçimi, reasürans temini, havuz veri bankası ile Tarım Bakanlığı çiftçi kayıtlarının entegrasyonunun sağlanması gerekmektedir. Vakfın havuz sisteminde alacağı konum ve buna bağlı olarak network sistemlerinin kurulumu ve insan kaynakları yatırım finansmanına ilişkin projeler biran önce hazırlanmalıdır.

Bu konuda, tarım ve sigorta sektörlerinde ilgili kurumların daha aktif çalışmalar yürütmesi beklenmektedir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nın en az Daire Başkanlığı düzeyinde Tarım Sigortaları birimlerinin yanı sıra TZOB'nin bu konuda yeterli eleman sayısı ile oluşturacağı birimler biran önce çalışmalara başlamalıdır.

Havuzla katılacak sigorta şirketleri pazarlama ağını şimdiden genişletecek projelerini uygulamaya koymaları, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bugün yürüttüğü teknik elemanlar için tarım sigortaları eğitimini daha yaygın ve çiftçi eğitimlerini de içine alacak şekilde geliştirmelidir.

Ziraat ve veteriner fakültelerimizle, sigortacılık eğitimi veren üniversitelerimizin tamamının ders programlarında "Tarımda risk yönetimi ve tarım sigortaları" konusuna yer vermeleri gerekmektedir.

Devletin üç yıl öncesine kadar her yıl doğal afetler sonucu Tarım Sektöründe oluşan görev zararlarına 150 milyon dolar civarında bir ödeme yaptığı bilinmektedir. Bu ödemeler son üç yıldır yapılmamaktadır. Dolayısı ile biriken bu miktar başlangıçta havuzda fon oluşturulması için kullanılmalıdır.

Tarım ürün Sigortaları Kanun Taslağını hazırlayan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın başlangıç olarak 2005 yılı tarım sigortaları pirim desteği için 250 trilyon TL'yi Genel Bütçe Taslağı'na koyduğu bilinmektedir. Ancak devlet üreticinin priminin yarısını ödese bile bazı ürünlerin sigortaya üreticini ödese bile sigorta primi bazı üreticilerin ödeme gücünün üzerinde olabilir. Bu nedenle bu durumda olanlar için "tarım sigortası kredisi" açılması önerilebilir.

Kanun tasarısının TBMM'de görüşülmesi öncesinde ilgili kurumların konuya sahip çıkması yönündeki çalışmaların yeterli olmadığı düşünüldüğünde, TBMM üyelerinin bilgilendirilmeleri gerektiğine inanıyoruz. Aksi takdirde tasarı üzerinde yapılabilecek olası bir yanlışlık kanunda geri dönülemeyecek sonuçları doğurabilecektir.

3.6. Kaynaklar

- Anonymus 1997. Birinci Tarım Şurası Çalışma Belgesi -Tarım Bakanlığı Yayınları Anonymus 2002. Anonymus 2002. 58.Hükümet Acil Eylem Planı-EDP 83-Hazine Müsteşarlığı
Dinler, T. 2000. Tarımda Risk Yönetimi ve Türkiye'de Tarım Sigortaları Uygulamaları, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası 5. Teknik Kongresi Bildiri-Ankara
Dinler, T.2002. Agricultural Insurance in Turkey-Risk Management in Mediterranean Agriculture: Agricultural Insurance Seminar in Spain
Dinler, T.2004. Dünya'da ve Türkiye'de Tarım Sigortaları Uygulamaları
Yaltırık, A.Dr.2003. Dinler, T.; Tarımda Makine Kullanımı, Risk Yönetimi ve Sigorta

