



**T.C.  
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK  
BAKANLIĞI**

**AVRUPA BİRLİĞİ VE DIŞ İLİŞKİLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**AB UZMANLIK TEZİ**

**AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE TARIMSAL  
DESTEKLEME POLİTİKALARI VE  
YAPISAL POLİTİKALARININ TARİHİ  
GELİŞİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**AB UZMAN YARDIMCISI  
CANSU NALDAN GÜRESİNLİ**

**DANIŐMAN  
KÜRŞAD İMGA  
AB UZMANI**

Ankara  
Eylöl 2015

**T.C.  
GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI  
Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel M¼d¼rl¼Đ¼**

**AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE TARIMSAL  
DESTEKLEME POLİTİKALARI VE YAPISAL  
POLİTİKALARININ TARİHİ GELİŞİMİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ**

**AB UZMANLIK TEZİ**

**CANSU NALDAN GÜRESİNLİ**

**AB UZMAN YARDIMCISI**

**DANIŞMANI  
KÜRŞAD İMGA  
AB UZMANI**

**Ankara  
Eyl¼l 2015**

**T.C.**  
**GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIğI**  
**AVRUPA BİRLİğİ VE DIŞ İLİŞKİLER GENEL MÜDÜRLÜğÜ**

AB Uzman Yardımcısı Cansu NALDAN GÜRESİNLİ tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği ve Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları ve Yapısal Politikalarının Tarihi Gelişiminin Değerlendirilmesi” adlı tez çalışması aşağıdaki Tez Değerlendirme Komisyonu tarafından oy çokluğu ile Avrupa Birliği ve DiŐ İlişkiler Genel Müdürlüğu AB Uzmanlık Tezi olarak kabul edilmiştir.

Üye : Dr. Haldun DEMİREL  
Unvanı : Genel Müdür Yardımcısı V.  
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .  
.....

Üye : Dr. Nevzat BİRİŐİK  
Unvanı : Genel Müdür Yardımcısı  
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .  
.....

Üye : Dr. İbrahim ÖZCAN  
Unvanı : Genel Müdür Yardımcısı  
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .  
.....

Üye : Selda COŐKUN  
Unvanı : AB Uzmanı  
Bu tezin, kapsam ve nitelik olarak AB Uzmanlık Tezi olduğunu onaylıyorum .  
.....

Tez Savunma Tarihi: ...../...../2015

Tez Değerlendirme Komisyonu tarafından kabul edilen bu tezin AB Uzmanlık Tezi olması için gerekli Őartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Çınar BAHÇECİ  
Komisyon Başkanı  
Genel Müdür V.

## ÖZET

### Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi

# AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI VE YAPISAL POLİTİKALARININ TARİHİ GELİŞİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

**Cansu NALDAN GÜRESİNLİ**

T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı  
Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü

Tarım, tüm dünyada insanlığın besin ihtiyacını karŐılayan, nüfusun önemli bir kısmına istihdam sağlayan ve ülke ekonomisine katkıda bulunan önemli bir sektördür. Yalnızca üreticiyi değil tüketiciyi de etkileyen tarımsal faaliyetlerin yönlendirilmesi için tarıma yönelik politikalar uygulanmaktadır. Tarım sektörü, arz esnekliğinin düşük olması sebebiyle tüm ülkelerde farklı derecelerde olmakla birlikte korunmakta ve/veya desteklenmekte; uygulanacak olan politikalar bu minvalde belirlenmektedir. Destekleme politikaları ve yapısal politikalar aracılığıyla yönlendirilen tarım politikaları neticesinde; tarımsal üretimin değeri, üretimden elde edilen verim, tarımsal nüfus, tarımın ekonomiye katkısı ve tarımın dış ticaretteki yeri gibi değişkenler önemli ölçüde etkilenmektedir. Tarım politikaları, küreselleşen dünyada sadece iç faktörlerden değil; aynı zamanda dış faktörlerden de etkilenmektedir. Tarım politikalarının siyasi kaygılardan uzak, üretici ve tüketici odaklı, ülkeleri bağlayıcı uluslararası gelişmeler de dikkate alınarak günün koşullarına uygun şekilde güncellenmesi gerekmektedir. Tarım politikalarında gerçekleştirilecek her reform çalışmasında geçmiş uygulamalardan ders alarak en uygun yöntemin belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu çalışmada; İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa Birliği'nin kurulmasının ardından Ortak Tarım Politikasının oluşturulmasından günümüze kadar geçen süreçte yaşanan reformlar ve Türkiye'de Cumhuriyet Dönemi'nden bugüne kadar tarım politikalarının yaşadığı değişim ve dönüşüm süreci değerlendirilmiştir. Ayrıca; Avrupa Birliği'ne uyum süreci geçiren Türkiye'de uygulanan tarım politikalarının hem üyelik doğrultusunda hem de iç dinamiklerine yönelik olarak incelenmesi ve geçmişte uygulanan politikalar ışığında mevcut politikaların daha etkin şekilde uygulanmasına yönelik öneriler sunulması hedeflenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** tarım politikası, Avrupa Birliği, Türkiye, kırsal kalkınma, ortak tarım politikası

Eylül 2015, 128 sayfa

## **ABSTRACT**

**European Union Expertise Thesis**

### **EVALUATION OF THE HISTORICAL DEVELOPMENTS OF EUROPEAN UNION AND TURKEY'S AGRICULTURAL SUPPORT AND STRUCTURAL POLICIES**

**Cansu NALDAN GÜRESİNLİ**

Republic of Turkey Ministry of Food Agriculture and Livestock  
General Directorate of European Union and Foreign Relations

Agriculture is a vital sector that meets nutritional needs, employs an important part of population and contributes to national economy. Agricultural policies are implemented to steer agricultural activities which affect not only producers but also consumers. Due to inelastic supply, agricultural sector is protected and/or supported in different extents in any country and the policies to be implemented are determined in this manner. As a result of agricultural policies which are steered through support policies and structural policies, some variables such as agricultural output, efficiency in agricultural production, agrarian population, contribution to economy and the place of agriculture in the foreign trade are affected significantly. Agricultural policies are influenced by not only endogeneous but also exogenous factors in the globalising world and should be updated clear of political concerns, focusing on consumers and producers and taking into account the binding international developments. It is of great importance that past experiences are taken into consideration when setting the most appropriate method for all reform programmes on agricultural policies. This study evaluates the foundation and reforms of Common Agricultural Policy which was set with the establishment of European Union after the Second World War. Changes and transformations of Turkey's agricultural policies since foundation of the Republic are also reviewed. The aim of this study is to examine Turkey's agricultural policies during the European Union accession process both in terms of membership and internal dynamics and to make proposals for more effective implementation of existing policies in the light of past experiences.

**Keywords:** agricultural policy, European Union, Turkey, rural development, common agricultural policy

September 2015, 128 pages

## METODOLOJİ NOTU

Tarım sektörü ve sektöre yönelik politikalar; sebepleri, oluşturulma süreçleri, etkileri ve sonuçları tek bir çalışmada incelenemeyecek kadar kapsamlı ve detaylı bir alandır. Konuya ilişkin sağlıklı ve anlaşılır bir çıktı elde edebilmek için kapsamın daraltılması büyük önem arz etmektedir. Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde tarım politikalarındaki gelişmelerin değerlendirildiği bu çalışmada, söz konusu geniş kapsam tarımsal desteklemeler ve yapısal politikalar bağlamında daraltılmıştır. Tarım politikaları içerisinde sıklıkla kullanılan tarife politikaları ve ihracata yönelik politikalar asli olarak ticaret politikasına konu olması sebebiyle kapsam dışında bırakılmıştır. Ayrıca; su ürünleri sektörünün çalışma kapsamı dışında bırakılması AB'de söz konusu politikaların Ortak Balıkçılık Politikası kapsamında yürütülmesidir.

AB ile Türkiye'nin veriler ışığında kıyaslandığı bölümlerde aynı değişken için aynı veri tabanı kullanılmıştır. Örneğin, AB ile Türkiye'nin tarımsal nüfusuna ilişkin analiz yapıldığında, hem daha geniş bir zaman dilimine ait veri bulundurma sebebiyle hem de ortaya çıkacak sonuçların paralel olarak değerlendirilebilmesi amacıyla FAO verileri kullanılmıştır. Ulusal ya da diğer veri sistemlerinin farklı sonuçlar verebileceği çalışma incelenirken göz önünde bulundurulmalıdır. Bunun yanı sıra, çalışmanın birinci bölümünde dış ticarete ilişkin değerlendirme yapılmak üzere Birleşmiş Milletler veri tabanından derlenen veriler en geniş zaman dilimine yönelik veri mevcudiyeti bulunan SITC ticaret sınıflandırmasının Rev.1'inden, tarımsal dış ticaret verileri ise Rev.1'in 0,1 ve 4. gruplarından derlenmiştir.

## ÖNSÖZ

Tez yazım sürecinde büyük bir anlayış ve sabırla bilgi ve tecrübelerini paylaşan ve yardımlarını esirgemeyen tez danışmanım AB Uzmanı Sayın Kürşad İMGA'ya,

Tez hazırlık sürecinde yol haritası belirleme ve kaynak temin etme hususunda yardımlarını esirgemeyen Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Tarımsal Desteklemeler Daire Başkanı Sayın Hayri YILMAZ'a, Prof. Dr. Sayın Emine OLHAN'a, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nde görevli Sayın Bayram GÖRÜR'e, Sayın Halil İbrahim MUTLU'ya ve Sayın Ali BERK'e, Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü Müdürlüğü'nde görevli Sayın Dr. Kemalettin TAŞDAN'a ve AB Uzmanı Sayın Dr. Uğur İLKDOĞAN'a,

Bu süreçte beni yalnız bırakmayan, maddi ve manevi destekleriyle beni rahatlatan çok kıymetli dostlarıma ve mesai arkadaşlarıma,

Benim için her şeyden daha kıymetli olan aileme, sabrına ve anlayışına hayran olduğum, hayatımı her daim kolaylaştıran, kendi de aynı süreçten geçmesine rağmen manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen değerli eşim Serhat Burak GÜRESİNLİ'ye sonsuz teşekkür ederim.

Cansu NALDAN GÜRESİNLİ

Eylül 2015

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	i
ABSTRACT .....	ii
METODOLOJİ NOTU .....	iii
ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLO LİSTESİ .....	iv
GRAFİK LİSTESİ.....	v
KISALTMALAR LİSTESİ .....	vi
GİRİŞ.....	1
1. AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE TARIMIN YERİ VE ÖNEMİ .....	3
1.1. Arazi Varlığı Açısından Yeri ve Önemi .....	3
1.2. Tarımsal İstihdam Açısından Yeri ve Önemi .....	5
1.3. Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Açısından Yeri ve Önemi .....	6
1.4. Dış Ticaret Açısından Yeri ve Önemi .....	8
2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE TARIMSAL POLİTİKALAR VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ	11
2.1. 1945-1962 Dönemi .....	11
2.2. 1962 Sonrası - Ortak Tarım Politikası.....	13
2.2.1. Ortak Tarım Politikasının Amaçları .....	14
2.2.2. Ortak Tarım Politikasının İlkeleri.....	15
2.2.3. Geçmişten Günümüze Ortak Tarım Politikası .....	16
2.2.4. Ortak Tarım Politikasının Araçları .....	23
2.2.4.1. Ortak Tarım Politikası Kapsamında Tarımsal Destekleme Politikalarında Yaşanan Değişimler.....	23
2.2.4.2. Ortak Tarım Politikası Kapsamında Yapısal Politikalarda Yaşanan Değişimler..	35
2.2.4.3. Ortak Tarım Politikası’nda Karar Alma Mekanizması ve Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü (DG-AGRI) Teşkilat Yapısı.....	46
3. TÜRKİYE’DE TARIMSAL POLİTİKALAR VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ.....	50
3.1. Türk Tarım Politikasının Amaçları.....	50
3.2. Türk Tarım Politikasının İlkeleri.....	52
3.3. Geçmişten Günümüze Türk Tarım Politikası.....	52
3.4. Türkiye’de Tarım Politikası Araçları .....	62
3.4.1. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikalarında Yaşanan Değişimler.....	62
3.4.1.1. 2000’li Yıllara Kadar Uygulanan Destekleme Politikaları .....	62
3.4.1.2. 2000 Sonrası Destekleme Politikaları .....	68
3.4.2. Türkiye Tarımında Yapısal Politikalarda Yaşanan Değişimler .....	77



3.4.2.1. Planlı Dönem Öncesi Politikalar .....	78
3.4.2.2. Planlı Dönem Sonrası Politikalar .....	80
3.5. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Teşkilat Yapısında Meydana Gelen Değişiklikler .....	102
4. ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRK TARIM POLİTİKASININ KARŞILAŞTIRILMASI .....	106
SONUÇ VE ÖNERİLER .....	112
KAYNAKÇA .....	117
EK-I .....	125
EK-II .....	127
ÖZGEÇMİŞ .....	129
ETİK BEYAN .....	130

## TABLO LİSTESİ

Tablo 1: OTP'nin Tarihsel Gelişimi (1962'den Günümüze) .....	16
Tablo 2: Tek Ortak Piyasa Düzeni Kapsamına Giren Ürünler .....	24
Tablo 3: 2007-2013 Kırsal Kalkınmaya Yönelik Topluluk Desteği ve Üye Devlet Katkısı (Cari fiyatlarla/ Milyon dolar) .....	42
Tablo 4: 1980-2002 Devlet Destekleme Alımları Yoluyla Yapılan Sübvansiyonlar (Milyon \$).....	64
Tablo 5: Türkiye'de Yıllara Göre Kimyevi Gübreye Verilen Sübvansiyon (Destek) Miktarları (Milyon \$) .....	65
Tablo 6: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Sulama Sübvansiyonları (Milyon \$).....	66
Tablo 7: Türkiye'de Sulamada Kullanılan Elektrik Sübvansiyonu (Milyon \$) .....	66
Tablo 8: 1980-2000 yılları Genel Hizmet Destekleri (1000 \$) .....	68
Tablo 9: 2001-2015 Tarımsal Destekleme Ödemeleri (Cari fiyatlarla Milyon TL).....	70
Tablo10: 2001 Yılı İtibariyle İşletme Başına Düşen Ortalama Destekleme Miktarı .....	71
Tablo 11: Yıllara Göre DGD Uygulamaları .....	73
Tablo 12: Tarımsal Desteklemelerin GSYH'ye oranı (Cari fiyatlarla) .....	77
Tablo 13: Yıllara Göre Türkiye'de Arazi Toplulaştırma Çalışmaları .....	83
Tablo 14: IPA (2007-2013) Dönemi Türkiye Mali Yardım Miktarları (milyon euro).....	96
Tablo 15: IPA II (2014-2020) Dönemi Türkiye Mali Yardım Miktarları (Milyon Euro)...	97

## GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: AB 1961-2013 Arazi Varlığı (1000 ha) .....	4
Grafik 2: Türkiye 1961-2013 Arazi Varlığı (1000 ha) .....	4
Grafik 3: AB’de 1980-2014 Yılları Arası Genel ve Tarımsal İşgücü (1000 kişi).....	5
Grafik 4: Türkiye’de 1980-2014 Yılları Arası Genel ve Tarımsal İşgücü (1000 kişi).....	6
Grafik 5: AB 1970-2013 Dönemi Genel ve Tarımsal GSYH (Milyar Dolar).....	7
Grafik 6: Türkiye 1970-2013 Dönemi Genel ve Tarımsal GSYH (Milyar Dolar).....	7
Grafik 7: SITC Ticaret Sınıflandırmasına Göre 1962-2014 AB Tarım Ürünleri.....	8
Dış Ticareti (Milyon Dolar).....	8
Grafik 8: SITC Ticaret Sınıflandırmasına Göre 1962-2014 Türkiye Tarım Ürünleri.....	9
Dış Ticareti (Milyon Dolar).....	9
Grafik 9: Yıllar İçerisinde OTP Bütçesinin Dağılımında Meydana Gelen Değişimler.....	35
Grafik 10: 2007-2013 kırsal kalkınma düzenlemesinin çerçevesi.....	40
Grafik 11: 1979-2001 Yılları Arasında Tarımsal Kredi Sübvansiyonu (1000 \$).....	67

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	Amerika Birleşik Devletleri
<b>ARIP</b>	Agricultural Reform Implementation Project (Tarım Reformu Uygulama Projesi)
<b>BPS</b>	Basic Payment Scheme (Temel Ödeme Planı)
<b>BYKP</b>	Beş Yıllık Kalkınma Planı
<b>ÇATAK</b>	Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma
<b>ÇMVA</b>	Çiftlik Muhasebe Veri Ağı
<b>DB</b>	Dünya Bankası
<b>DG-AGRI</b>	Directorate General of Agriculture and Rural Development (Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü)
<b>DGD</b>	Doğrudan Gelir Desteği
<b>DOKAP</b>	Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi
<b>DTÖ</b>	Dünya Ticaret Örgütü
<b>EAFRD</b>	European Agricultural Fund for Rural Development (Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu)
<b>EAGF</b>	European Agricultural Guarantee Fund (Avrupa Tarımsal Yönlendirme Fonu)
<b>EAGGF</b>	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu)
<b>EBK</b>	Et Balık Kurumu
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization (Gıda ve Tarım Örgütü)
<b>GAP</b>	Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
<b>GKRY</b>	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
<b>GSYH</b>	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>GTHB</b>	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
<b>IACS</b>	Integrated Administration and Control System (Entegre İdare ve Kontrol Sistemi)
<b>IMF</b>	International Money Fund (Uluslararası Para Fonu)
<b>IPA</b>	Instrument for Pre-accession Assistance (Katılım Öncesi Yardım Aracı)

<b>IPARD</b>	Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development (Kırsal Kalkınmaya Yönelik Katılım Öncesi Yardım Aracı)
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KOB</b>	Katılım Ortaklığı Belgesi
<b>KOP</b>	Konya Ovası Projesi
<b>KÖYDES</b>	Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi
<b>LEADER</b>	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Kırsal Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi)
<b>OPD</b>	Ortak Piyasa Düzeni
<b>OTP</b>	Ortak Tarım Politikası
<b>SAPS</b>	Single Area Payment Scheme (Tek Alan Ödeme Planı)
<b>SPS</b>	Single Payment Scheme (Tek Ödeme Planı)
<b>STA</b>	Serbest Ticaret Anlaşması
<b>TARGEL</b>	Tarımsal Yayımı Geliştirme Projesi
<b>TKDK</b>	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
<b>TMO</b>	Toprak Mahsulleri Ofisi
<b>TSEK</b>	Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu
<b>TSKB</b>	Tarım Satış Kooperatifleri Birliği
<b>TTIP</b>	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı)
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UKKS</b>	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi

## GİRİŞ

Günümüzden 10.000 yıl öncesine dayanan, insanlığın avcı-toplayıcı yaşam tarzından yerleşik hayata geçişine sebep olan ve tarihe Neolitik Devrim olarak geçen olay insanlığın tarımı keşfetmesidir. Günümüzün medeni yaşam şeklinin temelleri, insanlığın tarımla uğraşmaya başlamasıyla atılmıştır. Tarımsal faaliyetlerin amacı uzun yıllar boyunca yalnızca besin kaynağı üretmek olmuştur. Zamanla birbirine yakın bölgelerde yerleşmiş olan ve tarımla uğraşan toplumlar arasında üretim çıktılarının takası ve üretimin ekonomik değer yarattığının fark edilmesiyle başlayan süreç ise tarımsal üretimin ticaretin en önemli konusu haline gelmesine sebep olmuştur. Sanayi Devrimi'ne kadar tarımın mutlak üstünlüğü devam etmiş; günümüz koşullarında ise göreceli üstünlüğü devam etmektedir. 21.yüzyıla geldiğimizde sanayi, üretimde ve ticaretle büyük bir önem teşkil etse de; tarım, besin kaynağı üretmesi, istihdam yaratması, ülke ekonomisine katma değer sağlaması ve aynı zamanda tarımsal sanayiye hammadde sağlaması sebebiyle hala göreceli olarak en önemli sektör konumundadır.

Tarımsal üretim ve tarım ürünleri tüketimi söz konusu olduğunda, sektörün yalnızca piyasa koşullarına terk edilmesi ve bahse konu piyasanın görünmez bir el tarafından dengeye getirilmesinin umulması mümkün değildir. Bunun sebebi de tarımın hem arz hem de talep esnekliğinin çok düşük olmasıdır. Başka bir deyişle, tarımsal ürünlere yönelik tüketim, tüketicinin gelirindeki artış ya da azalıştan çok büyük oranlarda etkilenmemektedir. İklim ve toprak koşullarından bağımsız olarak düşünülemeyecek olan sektörün arzı da sadece fiyat mekanizmasına bağlı olmaması sebebiyle diğer sektörlerdeki esnekliğe sahip değildir.

Tarımın tüm özel koşullarının ve hayati öneminin şüphe götürmez bir gerçeklik olduğu günümüz koşullarında, tıpkı geçmişte olduğu gibi, büyük bir ekonomisi olan tarıma yönelik bir politikanın olmaması söz konusu değildir. Tarım politikası; sektöre yön vermek ve tarım ve tarım dışı çevreler arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla alınan kararlar, önlemler ve uygulamalar bütünü olarak tanımlanmaktadır (Eraktan G. , 2001, s. 3).

Üretimin garanti altına alınması, düzenli ve sağlıklı arzın idame ettirilmesi, tüketicinin uygun fiyatlardan bu arza ulaşmasının mümkün kılınması politikaların odak

noktasıdır. Bu temel hedeflere varma maksadıyla en sık kullanılan araç destekleme politikalarıdır. Destekleme politikalarının uygulama esasları ülkelere, bölgelere ya da günün doğal, ekonomik ve siyasal koşullarına göre değişebilmektedir. 20.yüzyıla ise, bu koşullara ek olarak küreselleşen dünyanın küresel aktörleri ve bu aktörlerin milli politikalar üzerindeki etkisi damga vurmuştur.

Tarım politikalarının son yüzyılda odaklandığı bir diğer konu ise yapısal sorunlardır. Özellikle üretimin gerçekleştiği kırsal alanlarda, hem altyapıya hem de kalkınmaya yönelik politika araçları kullanılmakta ve arzın garanti altına alınmasının yanı sıra verimliliğin ve bölgede yaşayan insanların yaşam kalitesinin artırılması amacıyla yönelik politikalar hayata geçirilmektedir.

Bu çalışma kapsamında, tarımın Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye'deki yeri ve önemi belirli değişkenler doğrultusunda karşılaştırılmakta; hem AB'de hem de Türkiye'de uygulanan tarım politikalarının tarımsal destekleme politikaları ve yapısal politikalar bağlamında geçirdiği değişim ve dönüşüm tarihsel süreçte incelenmektedir. Avrupa Birliği'nde, Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) oluşturulma süreci ve sonrasında geçirdiği reformların, Türkiye'de ise tarım politikalarında dönüm noktası olarak kabul edilen dönemlerin referans alındığı çalışmada, politikaların sonuçlarından ziyade yaşanan değişimlerin sebepleri ve kapsamı temel alınmaktadır. Bunun yanı sıra, AB'de tarım politikalarında karar alma mekanizmasına kısaca değinilmekte ve OTP'nin yürütücüsü pozisyonunda bulunan Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü'nün (DG-AGRI) teşkilat yapısından bahsedilmektedir. Türkiye'de ise tarım politikalarının asli yürütücü kurumu olan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın (GTHB) geçirdiği reorganizasyonlar ana hatlarıyla anlatılmaktadır. Çalışmada devamla, AB ile Türkiye'nin tarım politikaları yine destekleme politikaları ve yapısal politikalar düzeyinde karşılaştırılmakta; Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde tarım ve kırsal kalkınmanın yeri de bu kapsamda değerlendirilmektedir. Sonuç bölümünde ise bahse konu politikalara yönelik genel değerlendirme yapılmakta ve mevcut politikaların daha etkin hale getirilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır.

# 1. AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE TARIMIN YERİ VE ÖNEMİ

Tarım, tüm insanlık tarihi boyunca, besin kaynağı üretmesinin yanı sıra insanlığın en önemli geçim kaynağı olmuştur. Tarım, her ülke ya da bölgede birbirinden farklı yere sahip olmakla birlikte önemi benzer düzeydedir. Bu önemi ifade edebilecek birçok değişken mevcuttur. Bu değişkenlerin en belirleyici olanları çalışmanın bu bölümünde ele alınmaktadır.

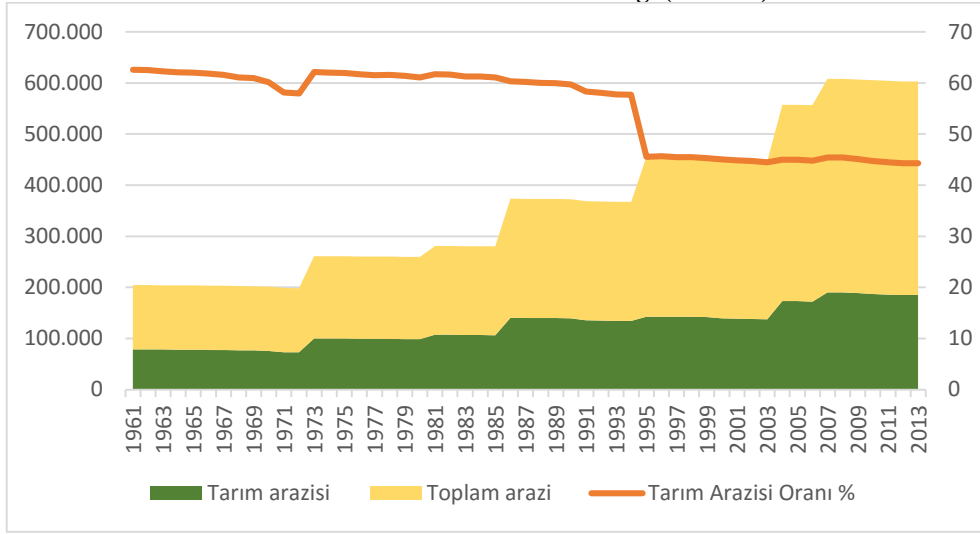
## 1.1. Arazi Varlığı Açısından Yeri ve Önemi

Tarım uzun yıllar boyunca geçimlik üretim yapma yolu olarak görülmüş, yıllar geçtikçe ekonomideki ağırlığı artmıştır. Günümüzde ülke ekonomisine katma değer yaratma, nüfusun önemli bir bölümüne istihdam sağlama, tarıma dayalı sanayiye hammadde temin etme gibi önemli işlevleri olan sektörün şüphesiz ki en büyük sermayesi topraktır. Bir ülkenin tarım arazisinin toplam arazisine oranı ve bu araziden elde ettiği verim, tarım sektörünün ekonomi içindeki yerini ifade etmek açısından oldukça önemli bir göstergedir. Birim alandan alınan verimin artırılmasına yönelik atılacak her adım ise tarımın gelecekte ulaşacağı seviyeyi işaret etmektedir.

Tarımsal üretim zincirinin birinci halkası olan tarım arazileri, ülkelerin karşılaştırmalı üretim üstünlüklerini etkileyen en önemli faktördür. Avrupa Birliği’nin kuruluşundan itibaren her genişleme dalgasında hem genel toprak varlığı hem de tarımsal arazi varlığı artmıştır.



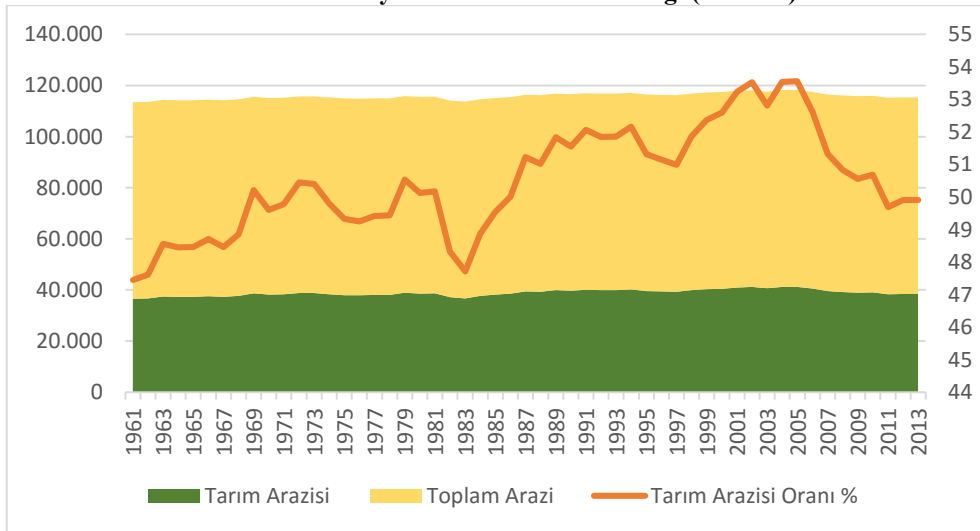
**Grafik 1: AB 1961-2013 Arazi Varlığı (1000 ha)**



Kaynak: FAOstat

Grafik 1’den izlenebildiği üzere AB’nin gerçekleştirdiği genişlemeler Birliğin hem toplam arazi varlığını hem de tarımsal arazi varlığını artırmıştır. 1995 yılı genişlemesinde Birliğe katılan ülkelerin tarımsal arazi varlıklarının toplam arazilerine oranının düşük olması sebebiyle, AB’nin tarım arazisi oranı düşmüştür. 1961 yılından 2013 yılına değin, toplam arazi varlığı büyük ölçekte artarken, tarım arazi varlığı artışı görece çok daha düşük oranlarda gerçekleşmiştir. FAO verilerine göre 2013 yılında AB’nin yaklaşık 420 milyon hektar toplam arazisi içerisinde 185 milyon hektar tarım arazisi bulunmaktadır.

**Grafik 2: Türkiye 1961-2013 Arazi Varlığı (1000 ha)**



Kaynak: FAOstat

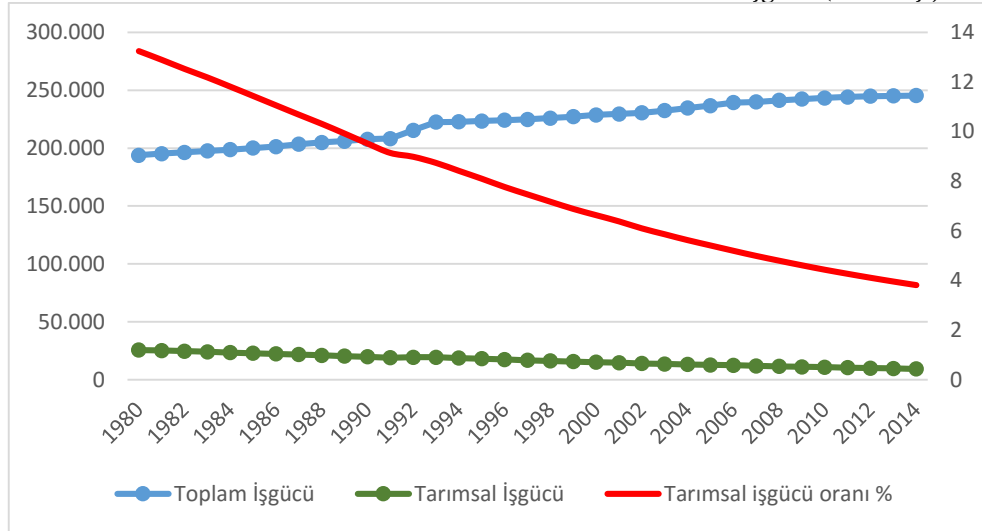
Grafik 2’de, 1961-2013 yılları arasında Türkiye’nin toplam arazi varlığı ve tarımsal arazi varlığı gösterilmektedir. Grafikten izlenebileceği üzere tarımsal arazinin toplam

araziye oranı yıllar içerisinde %47 ile %54 arasında değişim göstermiştir. FAO verilerine göre, Türkiye’de toplam arazi varlığı yaklaşık 77 milyon hektar olup 38 milyon hektar tarım arazisi bulunmaktadır. 2014 yılı TÜİK verilerine göre, söz konusu tarımsal arazi varlığı içerisinde toplam işlenen tarım alanı ve uzun ömürlü bitkilerin alanı 24 milyon hektardır.

## 1.2. Tarımsal İstihdam Açısından Yeri ve Önemi

Tarımsal üretimi gerçekleştirmek için gerekli olan ikinci önemli unsur işgücüdür. Tarımsal işgücü, temel işgücü sınıfını oluşturmaktadır. Bu durum tarımsal istihdamın, tarımın ekonomideki yeri açısından büyük bir anlam ifade ettiğini göstermektedir. Tarımsal işgücü, tarımın ülkelerdeki önemini ve gelecekteki perspektifleri ifade eden önemli göstergelerden biridir.

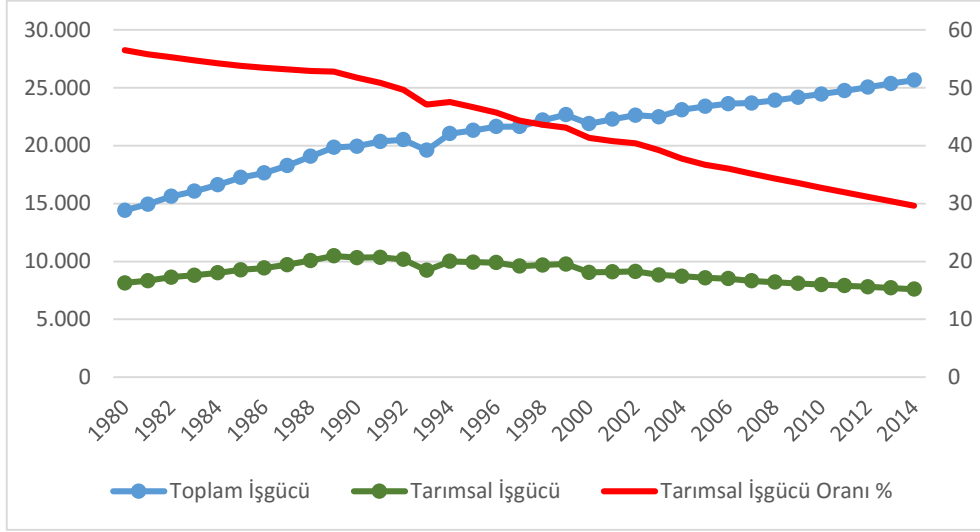
**Grafik 3: AB’de 1980-2014 Yılları Arası Genel ve Tarımsal İşgücü (1000 kişi)**



Kaynak: FAOstat

Grafik 3’te, AB’nin toplam ve tarımsal işgücünün yıllar içindeki değişimi verilmektedir. Grafikten izlenebileceği üzere, AB’nin toplam işgücü yıllar içerisinde artış trendi gösterirken tarımsal işgücünün hem toplam değeri hem de toplam işgücü içerisindeki oranı giderek azalmıştır. Tarımsal işgücünde görülen bu azalma; etkin tarım politikaları, göç, kentleşme ve sanayileşme gibi etkenlerden kaynaklanmaktadır. Tarımsal nüfusun düşmesi, ülkelerin gelişme yolunda geçtiği süreçlerden biridir. FAO verilerine göre, AB genelinde 1980 yılında oranı %13 olan tarımsal işgücü, 2014 yılına gelindiğinde %63 azalışla, %4 seviyelerine inmiştir.

**Grafik 4: Türkiye’de 1980-2014 Yılları Arası Genel ve Tarımsal İşgücü (1000 kişi)**



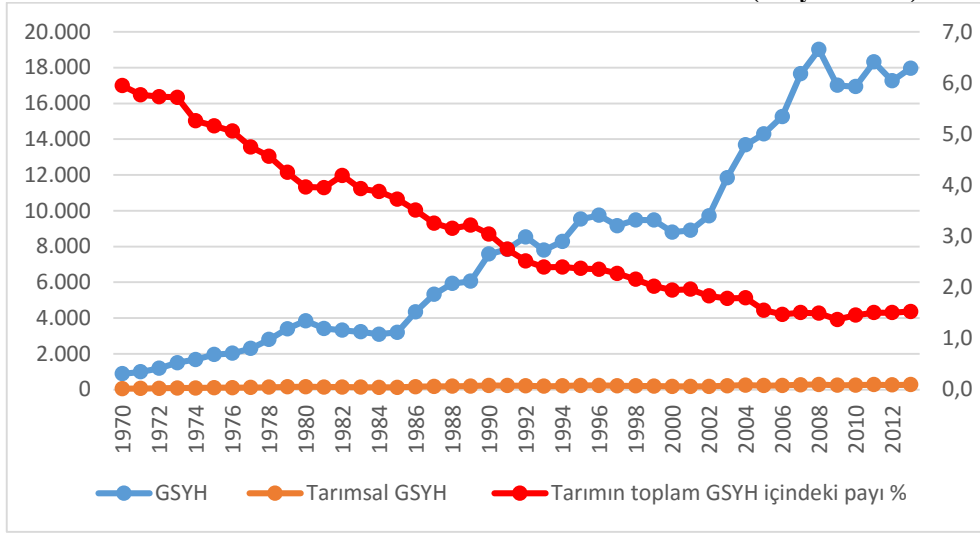
Kaynak: FAOstat

Türkiye'nin 1980-2014 yılları arasında toplam işgücünü, tarımsal işgücünü ve tarımsal işgücünün toplam işgücüne oranını gösteren Grafik 4'te, toplam işgücü artarken tarımsal işgücünün 1991 yılına kadar artış gösterdiği ve sonrasında azalma eğilimine girdiği görülmektedir. FAO verilerine göre, Türkiye'deki tarımsal işgücü 7 milyona kadar inmiştir. Yine FAO verilerine göre; 1980 yılından günümüze, tarımsal işgücünde artış ve azalışlar olmakla beraber, tarımla uğraşan nüfus yaklaşık %7 oranında azalma göstermiştir. TÜİK 2015 verilerine göre ise tarımda istihdam edilenlerin sayısı yaklaşık 6 milyon olup toplam istihdamın Ağustos 2015 itibariyle %22'sini oluşturmaktadır (TÜİK, 2015).

### 1.3. Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Açısından Yeri ve Önemi

Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH), bir ülkede belirli bir dönem içerisinde üretilen mal ve hizmetlerin para cinsinden değerini ölçme yoluyla o ülkenin ekonomik büyüklüğünü gösteren önemli ölçütlerden biridir. GSYH, farklı şekillerde hesaplanmakla birlikte, genel eğilim üretim (katma değer) yoluyla hesaplanması doğrudur.

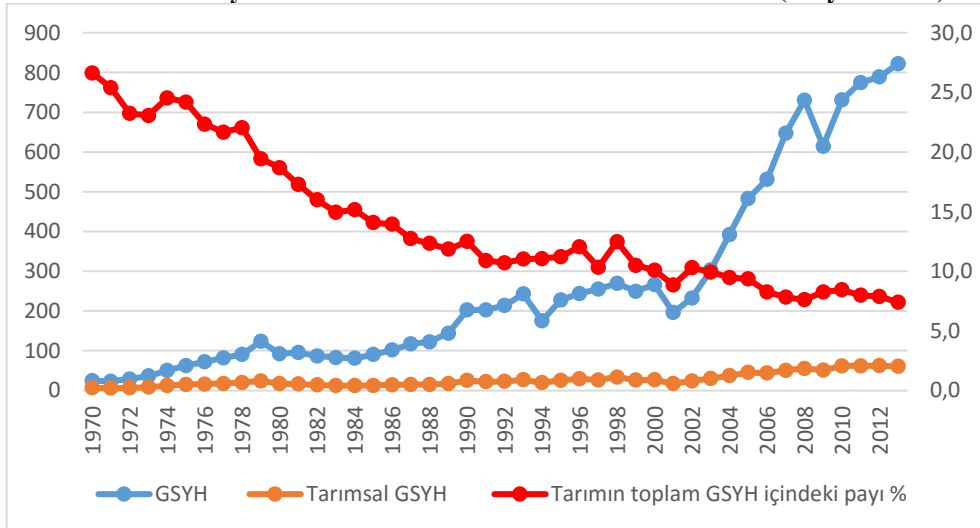
**Grafik 5: AB 1970-2013 Dönemi Genel ve Tarımsal GSYH (Milyar Dolar)**



Kaynak: FAOstat

Grafik 5'te görüldüğü üzere AB'nin toplam GSYH'si yıllar içinde büyük artışlar gösterirken, tarımsal GSYH, göreceli olarak oldukça düşük bir seviyede kalmıştır. 1970'ten 2013'e gelindiğinde, toplam GSYH yaklaşık 20 kat artarken, tarımsal GSYH'deki artış 4 kat civarında gerçekleşmiştir. FAO verilerine göre 2013 yılında AB'nin 18 trilyon dolarlık toplam hasılasının %1,5'i, yani yaklaşık 300 milyar doları tarımsal katma değer olarak hesaplanmıştır.

**Grafik 6: Türkiye 1970-2013 Dönemi Genel ve Tarımsal GSYH (Milyar Dolar)**



Kaynak: FAOstat

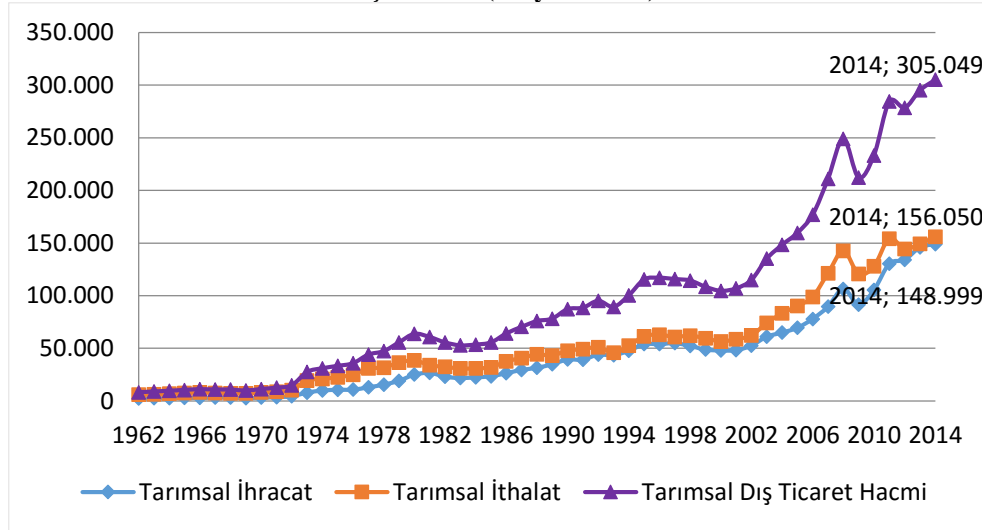
Türkiye'nin aynı dönem içerisindeki toplam ve tarımsal hasılları incelendiğinde, Grafik 6'dan takip edilebileceği üzere, 1970'den günümüze dek toplam hasıla önemli bir artış göstermiştir. 30 yılı aşkın sürede yaklaşık olarak 8 kat artış gösteren tarımsal hasılanın

aynı zaman diliminde 35 kat civarı artış gösteren toplam hasıla içerisindeki oranı ise FAO verilerine göre 2013 yılında %7,4 olarak gerçekleşmiştir.

#### 1.4. Dış Ticaret Açısından Yeri ve Önemi

Ülkelerin dış ticaretlerinde oranı azalmakla birlikte, tarım ürünleri hala önemli bir yer tutmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan liberalleşme süreci, son yıllarda hızlanmış, tarım ürünleri de bu sürecin önemli bir parçası haline gelmiştir.

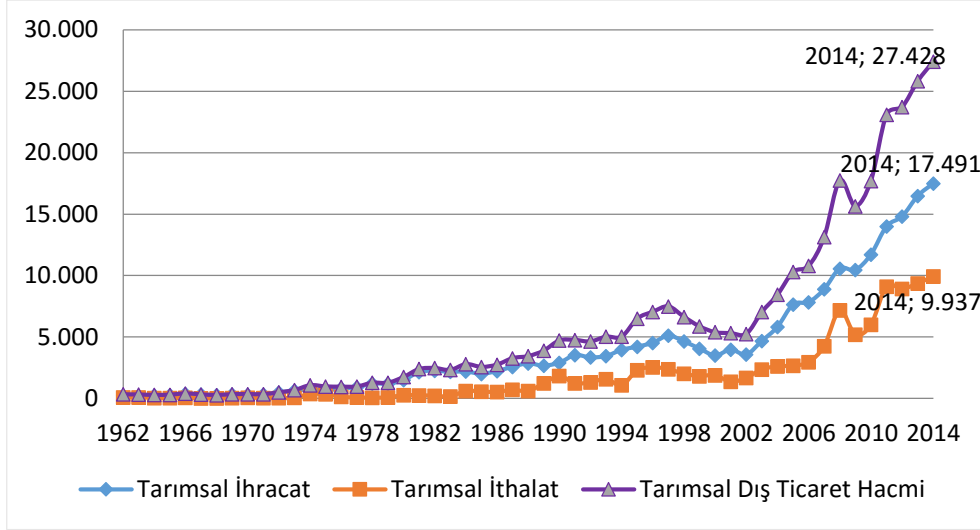
**Grafik 7: SITC Ticaret Sınıflandırmasına Göre 1962-2014 AB Tarım Ürünleri Dış Ticareti (Milyon Dolar)**



Kaynak: UNComtrade

AB'nin yıllar içerisinde tarım ürünleri dış ticareti Grafik 7'de gösterilmektedir. Grafik'te, AB'nin tarım ürünleri ithalatının ihracatından fazla gerçekleştiği, bununla birlikte son yıllarda ithalat ve ihracatın dengede olduğu gözlemlenmektedir. Birleşmiş Milletler dış ticaret verilerine göre 2014 yılında, AB'nin tarımsal ihracatı toplam ihracatının %6,6'sı, tarımsal ithalatı ise toplam ithalatının %6,5'i olarak gerçekleşmiştir. 2014 yılında AB'nin toplam tarımsal dış ticaret hacmi 305 milyar dolardır.

**Grafik 8: SITC Ticaret Sınıflandırmasına Göre 1962-2014 Türkiye Tarım Ürünleri Dış Ticareti (Milyon Dolar)**



Kaynak: UNComtrade

Türkiye'nin tarımsal dış ticaretini gösteren Grafik 8'den takip edilebileceği üzere, Türkiye tarım ürünleri ticaretinde ihracatçı bir ülke konumundadır. Tarım ürünleri ihracatı, ithalatının yaklaşık iki katını oluşturmakta, bu da ülkeyi tarım alanında net ihracatçı konuma getirmektedir. Birleşmiş Milletler dış ticaret verilerine göre 2014 yılında Türkiye'nin tarımsal ihracatı toplam ihracatının %11,4'ünü, tarımsal ithalatı ise toplam ithalatının %4,2'sini oluşturmuştur. Yine 2014 yılında Türkiye'nin toplam tarımsal dış ticaret hacmi 27,5 milyar dolardır.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi belirlenirken göz önünde bulundurulanan birçok değişken bulunmaktadır. Bu değişkenlerin içinde tarımın söz konusu ülkedeki konumu da hesaba katılmaktadır. Bir ülkede tarım arazilerinin durumu, tarımda istihdam edilen insan sayısı, tarımın ülke ekonomisine sağladığı katma değer ve dış ticaretindeki yeri bahse konu ülkenin gelişmişlik seviyesinde birer gösterge olarak dikkate alınmaktadır.

AB'de tarımsal arazi varlığı doğal olarak Türkiye'nin tarımsal arazi varlığından büyüktür. Söz konusu tarımsal arazi olduğunda dikkate alınan arazinin mutlak büyüklüğü değil tarımsal işletmelerin ortalama büyüklüğüdür. AB'de ortalama tarımsal işletme büyüklüğü 175 dekar iken, Türkiye'de 60 dekar civarındadır (Eker, 2015). İşletme büyüklüğü ortalaması; İngiltere, Fransa, Almanya ve İspanya gibi ülkelerde ise çok daha büyüktür. Özellikle miras yoluyla bölünen araziler Türkiye'de tarımsal üretimin etkin olarak gerçekleştirilememesinin en büyük nedenlerinden biri olmuştur (Eker, 2015). Günümüzde

bu alana yönelik yapılan önemli yasal değişiklikler çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak verilmektedir.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyini belirlemede dikkate alınan bir diğer unsur ise tarımda istihdam edilen nüfus ve bu nüfusun tarımsal hasılaya katkısıdır. Tarımda çalışan nüfusun azalması, bu nüfusun sanayi ve hizmet sektörüne kaydırılması genel hedeflerden biridir. Tarımda modernleşme, makineleşme, teknoloji kullanımı ve kırsal alanlarda tarım dışı istihdam alanları oluşturulmaya çalışılması bu hedefe yönelik atılan adımlardır. Tarımda çalışan nüfus oranının, tarımın ülke ekonomisine katma değerinden çok fazla olması tarımsal üretimde kişi başına düşen katma değer düşük olması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle; FAO verilerine göre 2013 yılında AB’de 300 milyar dolarlık tarımsal hasılayı yaklaşık 10 milyon kişi üretmişken; Türkiye’de, yine FAO verilerine göre, 2013 yılında 61 milyar dolarlık hasılayı yaklaşık 7 milyon kişi üretmiştir. Bu da Türkiye’de tarımla uğraşan nüfus fazla olmasına rağmen ülke ekonomisine katkının AB’den daha düşük gerçekleştiğini göstermektedir.

Uzun yıllar boyunca ülkelerin en önemli politika hedefleri tarımda kendi kendine yeterlilik olmuştur. Politikalarını bu hedef yönünde şekillendirmiş ve bu hedefe uygun politika araçları kullanmışlardır. 1980 sonrası oldukça büyük bir ivme kazanan neoliberal dönüşüm ile ülkelerin hem üretim hem de ticarete yönelik koruma mekanizmaları azaltılmış ve tarım ürünleri dış ticarete büyük bir öneme sahip olmuştur. AB’de ve Türkiye’de, Birleşmiş Milletler ticaret verilerine göre; 2014 yılında tarım ürünleri dış ticaret hacmi toplam dış ticaret hacminin sırasıyla %6,6’sını ve %7’sini oluşturmuştur. Burada belirtilmesi gereken husus ise daha önce bahsedildiği üzere; SITC ticaret sınıflandırmasının Rev.1’ine göre AB’de tarımsal ithalat ve ihracat dengedeysen, Türkiye kendine yeterlilikte ve tarımsal ihracatta birçok AB ülkesinden ileri seviyededir.

## 2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TARIMSAL POLİTİKALAR VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Avrupa Birliği'nin ilk ortak politikası olma niteliği taşıyan OTP, aynı zamanda Topluluk bütçesinin de büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Avrupa'da uzun vadeli hayallerin sonucu olarak bir birlik oluşturma fikri ortaya çıktığında, tarım da bu hayalin vazgeçilmez bir parçası olarak görülmekteydi. Nihayet 1962 yılında, 6 Üye Devletin uygulamaya karar verdiği bu ortaklık yaklaşımı, geçen 50 sene içerisinde, çok ciddi değişim ve dönüşümler yaşamıştır. Çalışmanın bu bölümünde, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, tarımda ortak bir anlayışa yönelik ilk yaklaşımlar ve kuruluşundan itibaren dinamizmini kaybetmeden günümüze uzanan politikada yaşanan gelişmeler hem tarihsel süreçte hem de destekleme politikaları, yapısal politikalar ve teşkilatlanma temelinde değerlendirilmektedir. Günümüzde 28 Üye Devlet tarafından üstlenilen ve aynı zamanda aday ülkelerce de üstlenilmesi beklenen politikayı incelerken, üye devletlerin pozisyonlarından mümkün olduğunca soyutlanarak, politikayı kendi iki sütunlu yapısında incelemek gerekmektedir.

### 2.1. 1945-1962 Dönemi

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle savaş döneminde yaşanan gıda güvenliği sorunu devam etmiş ve ülkelerin izlediği farklı politikalar ve tarımsal yapıları, tarım alanında ortak bir yol izleme zorunluluğunu doğurmuştur. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun kurulmasının ardından Almanya'nın sanayi ürünlerinde güçlü olması ve sanayi ürünlerinin ortak pazara konu edilmesi yönündeki girişimleri sonrasında, tarım ürünlerinde güçlü olan ve ihracatını genişletmek isteyen Fransa tarım alanında da ortak hareket etme girişimlerine öncülük etmiştir.

Tarım, öncesinde olduğu gibi savaş ve sonrası dönemin de en önemli ekonomik faaliyeti niteliğini taşımaktaydı. Bu nedenle tarım sektörüne yönelik ortak politika oluşturması gerekliliği hasıl olmuştur. Topluluğun kuruluşu öncesi iktisaden faal nüfus içinde tarımda çalışanların payı ve tarımın GSYH içindeki oranı yüksek olmuştur. 1965 yılında üye ülkelerde iktisaden faal nüfusun %24.8'i tarımda çalışmaktayken tarımın



GSYH'daki payı %11 olmuştur (Eraktan G. , 2009). Günün koşullarında tarımda istihdam edilen nüfusun geliri oldukça düşüktür. Tarım sektörünün Ortak Pazarın dışında kalması sonucunda hem tarımsal gelişmeler ve tarım ürünleri ticaretindeki rekabetin zarar göreceği hem de ülkelerin gıda fiyat değişiklikleri ücretleri de etkileyeceği için sadece tarım sektörü değil sanayi sektörünün de zarar göreceği muhakkaktır.

Tarımda ülke pratiklerinden vazgeçilip ortak bir anlayış oluşturma çalışmaları ilk olarak 1950'li yıllarda başlamıştır. Öncelikli olarak Avrupa Konseyi Danışma Meclisi'nin öncülüğünde "Yeşil Havuz" oluşturulması fikriyle başlayan ve ülkelerin görüş bildirdikleri çalışmalarda tarım ürünleri fiyatlarının üst bir otorite tarafından belirlenmesi gerektiği hususunda müzakereler yürütülmüş, lakin oluşturulmak istenen piyasanın temel özellikleri üzerinde fikir birliğine varılamamıştır (Eraktan G. , 2001, s. 101). 1-3 Haziran 1955 tarihlerinde Sicilya Adası'ndaki Messina şehrinde sonrasında Messina Konferansı olarak adlandırılacak olan bir konferans düzenlenmiş ve altı kurucu ülkenin katılım sağladığı konferans ile Gümrük Birliği, Ortak Tarım Politikası ve Roma Antlaşmasının temelleri ortaya çıkmıştır (Eraktan, Ören, & Başiaçık, t.y.). Messina Konferansı sonrası dönemin Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henri-Spaak başkanlığında yürütülen bir çalışma komisyonunda hazırlanan ve Spaak Raporu olarak adlandırılan raporda içerisinde tarımın yer almadığı bir ortak piyasa oluşturulamayacağı açıkça belirtilmiş ve bu raporda yer alan görüşler Roma Antlaşmasına değiştirilmeksizin yansıtılmıştır.

Spaak Raporunda tarım ürünlerine yönelik bir ortak pazar oluşturulmasının üye ülkeler arasında ticari engellerin kaldırılmasının yanı sıra gümrük vergileri, kotalar ve ihracat sübvansiyonları gibi diğer uygulamaların da kaldırılması, üye ülkelerin kendi ulusal tarım politikalarından vazgeçerek topluluk tarafından oluşturulacak olan politikaları takip etmesi ve teknik alanlarda, fiyat düzeylerinde ve tarıma dayalı sanayide maliyet farklılıklarına neden olan uygulamalar için bir geçiş dönemi tanınması koşullarına bağlı olduğu ifade edilmektedir. (Eraktan, Ören, & Başiaçık, t.y.).

1958 yılında Stresa'da (İtalya) toplanan ve 6 kurucu ülkenin tarım bakanları, çiftçi birlikleri temsilcileri ve ulusal uzmanların katıldığı bir konferansta Tarım Komiseri Sizzo Mansholt'dan detaylı bir rapor hazırlaması istenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015a). 1960 yılında sunulan rapordaki teklifler şu şekildedir:

- Tarım ürünlerinin serbest dolaşımı bazında birlik kurulması,
- Ticari sınırların kaldırılması,
- Topluluk tercihinin temin edilmesi,
- Ortak müdahalenin etkinleştirilmesi,
- Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun kurulması.

Yapılan bütün çalışmalar neticesinde; Roma Antlaşması'na ilişkin görüşmelerde sanayi ürünlerine yönelik gümrük birliği hususunda hiçbir sorun yaşanmazken tarım ürünleri söz konusu olduğunda ciddi tartışmalar yaşanmıştır.

## **2.2. 1962 Sonrası - Ortak Tarım Politikası**

Ortak Tarım Politikası; Avrupa Birliği çapında tarımı korumak için oluşturulmuş, çiftçi gelirlerini, çıktıları ve fiyatları etkileyerek kırsalda yaşayan ve geçimini tarımla sağlayan nüfusu korumaya yönelik sübvansiyonları da içeren bir politika olup AB'nin ilk ortak politikasıdır. OTP, AB bütçe harcamalarının yaklaşık %40'ını oluşturmaktadır. Günümüzde OTP iki sütunlu yapıdan oluşmakta, bahse konu sütunlar farklı politikalara farklı yöntemlerle kaynak oluşturmaktadır. Birinci sütun desteği çiftçilere yapılan doğrudan ödemeler ile piyasa yönetim tedbirlerini içermektedir. Bütün harcamalar AB tarafından önceden belirlenir ve fonlanır; Ödeme Ajanslarının parası yıllık bazda AB tarafından ödenir. Birinci sütun önlemleri merkezi olarak yapılandırılmıştır ve AB genelinde bir bütün olarak uygulanır. Birinci sütun harcamaları OTP bütçesinin yaklaşık %80'ini oluşturmaktadır. İkinci sütun desteği tarımın yapısal ve çevresel performansını geliştirmeye ve kırsal kalkınmayı sağlamaya odaklanmıştır. İkinci sütunun finansmanı, Üye Devletler ve AB Bütçesi ile ortak yapılmaktadır. Harcamalar Üye Devletler bazında ya da bölgesel düzeyde hesaplanır ve uygulamada olan programlara dayalı olarak çoğunluğunu çiftçilerin oluşturduğu yararlanıcılara yönelik çok yıllık taahhütleri içerir. İkinci sütun 3 eksen çerçevesinde değerlendirilmektedir. Birincisi tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabetçiliğinin geliştirilmesi (çiftlik modernizasyon önemleri, danışmanlık hizmetlerinin oluşturulması ve kullanılması, gıda kalite rejimlerine katılım, tarımsal ürünler ve orman ürünlerine katma değer sağlanması vb.), ikincisi çevre ve kırsal kesimin geliştirilmesi (tarım-çevre programları vb.), üçüncüsü ise kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin artırılması ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesinin (tarım dışı aktivitelerin çeşitlendirilmesine yönelik

önlemler, turizm aktiviteleri, kırsal mirasın korunması ve iyileştirilmesi gibi) teşvik edilmesidir (Cantore, Kennan, & Page, 2011).

AET'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'nın 38. Maddesinden 47. Maddesine kadar olan hükümler tarıma ilişkindir. 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile düzenlenen Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'da tarıma ilişkin hükümlerin madde numaraları 38 ve 44 olarak, başlığı ise "Tarım ve Balıkçılık" olarak değişmiştir.

### **2.2.1. Ortak Tarım Politikasının Amaçları**

AB'nin yasal ve kurumsal temelleri zaman içerisinde değişen anlaşmalarında belirlenmiştir. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması bu anlaşmaların en sonuncusudur. Lizbon Antlaşması'nın önemli kısmını AB politikalarının temel kuralları oluşturmaktadır. Antlaşmanın üçüncü başlığı tarım ve balıkçılığa yönelik AB politikalarına ilişkindir. Antlaşmanın 39. Maddesi OTP'nin temel amaçlarına yönelik hükümleri içermektedir. Bu amaçlar:

- a) Teknik ilerlemeyi desteklemek ve tarımsal üretimin rasyonel gelişimini ve başta işgücü olmak üzere, üretim faktörlerinin optimum kullanımını sağlamak suretiyle tarımda verimliliği artırmak,
- b) Böylelikle, özellikle tarım alanında çalışanların bireysel gelirlerini artırarak, tarımsal nüfusa uygun bir hayat standardı sağlamak,
- c) Piyasalara istikrar kazandırmak,
- d) Ürünlerin arzını güvence altına almak,
- e) Ürünlerin tüketicilere makul fiyatlarla ulaşmasını sağlamaktır (AB Bakanlığı, 2011a).

OTP'nin amaçları Roma Antlaşması'nda yer aldığı şekliyle kalmış, herhangi bir değişikliğe uğramamıştır. Gelişmiş birçok ülkenin tarım politikalarından çok da farklı olmayan karakteri ile günümüzde 28 Üye Devlet tarafından uygulanan politikanın amaçlarının 50 yılı aşkın süredir değişmeden gelmesi çok genel bir doğası olduğunun göstergesidir.

## **2.2.2. Ortak Tarım Politikasının İlkeleri**

Konsey tarafından OTP'nin dayandırılacağı temeller ve yönlendirilmesine yönelik temel ilkeler benimsenmiş ve bu ilkeler OTP'nin dayanaklarını oluşturmuştur. Bu ilkeler Tek Pazar, Topluluk Tercihi ve Ortak Mali Sorumluluktur.

### **Tek Pazar**

Tek pazar ilkesi topluluğun ortak pazarında sanayi ürünlerinde olduğu gibi tarım ürünlerinde de serbest dolaşımı amaçlamaktadır. Birlik sınırları içinde tarımsal ürünlerin serbest dolaşımını engelleyen gümrük vergileri, rekabeti bozabilecek sübvansiyonlar gibi tüm kısıtlamaların ortadan kaldırılması temel odak noktasını oluşturmaktadır. Bu ilkenin gerçekleştirilmesi yani ortak bir Pazar oluşturulabilmesi için gerekli koşullar bulunmaktadır. Bu koşullar, ortak fiyat ve rekabet kuralları, merkezi bir yönetim, hayvan ve bitki sağlığı hususlarında ortak bir anlayış, belirli bir döviz kuru ve dış ticarete tek bir ülke gibi davranma sorumluluğudur (Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2002).

Tek pazarı gerçekleştirmek adına gerekli olan koşullar için birlik düzeyinde alınan kararların yürütülmesi üye ülkelerce üstlenilmektedir.

### **Topluluk Tercihi**

Tek pazarın oluşturulabilmesi için hayati önem taşıyan bu ilke ürün alımlarında öncelikli tercihin üye ülkeler yönünde olması gerekliliğini ifade etmektedir. Topluluk tercihi ilkesi, Topluluk tarım ürünlerinin ithalata karşı korunması, dünya fiyatlarının üzerinde olan Topluluk tarım ürünleri fiyatlarının düşmemesi, üreticilerin bu düşüşten zarar görmemesi ve rekabet gücünü kaybetmemesi için üye ülkelere öncelik verilmesidir.

Herhangi bir ülkenin uyguladığı politika ile benzer olarak Topluluk için öncelik kendi kendine yeterlidir. Topluluk dışından gelen ürünlerin, Topluluk piyasasında kendi ürünlerinden daha düşük fiyatla yer alması Topluluk üreticilerini zor duruma düşüreceğinden Topluluğun ithal ürünlerin fiyatlarını kendi fiyatlarının üzerine çıkararak sınır önlemleri alması gerekmektedir (Eraktan G. , 2009).

## Ortak Mali Sorumluluk

OTP'nin bir diğer ilkesi ise politika finansmanın tüm üye ülkelerin katılımı ile oluşturulan ortak bir bütçeden sağlanacağını ifade eden ortak mali sorumluluk ilkesidir. OTP'nin gelirlerini ise politika doğrultusunda toplanan vergiler oluşturmaktadır.

### 2.2.3. Geçmişten Günümüze Ortak Tarım Politikası

Avrupa Birliği'nin ilk ortak politikası olan ve bütçe içerisinde en çok ağırlığa sahip olan OTP, hayata geçirildiği günden itibaren önemli reformlara maruz kalmıştır. Gerek Birlik içi dinamiklerden gerek de üçüncü taraflarla olan ilişkilerden kaynaklanan bu reformların, OTP'nin işleyişi ve kinetiği ile doğrudan ilişkili olmakla birlikte kendi içerisinde sürekli bir yenilenme yaşayan sektörün gerekliliklerine göre geliştirilmeye devam edeceği şüphesizdir.

Tablo 1: OTP'nin Tarihsel Gelişimi (1962'den Günümüze)

İlk Yıllar (1960'lar)	Kriz yılları (1970'ler/1980'ler)	1992 Reformu	Gündem 2000	2003 OTP Reformu	2008 OTP Gözden Geçirme	2013 Sonrası OTP Reformu
Fiyat desteği	Aşırı üretim	Fiyat kırmalar ve zorunlu ödemeler	Reform sürecinin derinleştirilmesi	Piyasa yönelimi	2003 reformunun güçlendirilmesi	Yeşillendirme
Üretim artışı	Artan harcamalar	Arz fazlasının düşürülmesi	Kırsal Kalkınma	Üretimden Bağımsızlaştırma	Süt kotaları	Hedef belirleme
Piyasa istikrarı	Uluslararası uyumsuzluklar	Gelir ve bütçe istikrarı		Çapraz uyum		Yeniden dağıtım
				Tüketici endişeleri		Üretim kısıtlamalarının sonlandırılması
				Çevre		Gıda Zinciri
				Genişleme		Araştırma & İnovasyon

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2015

### İlk Yıllar: 1962-1968

Temeli 1950'li yıllara dayanan OTP, gıda zincirindeki üretimin daha iyi yapılmasını teşvik etmek, tarımla uğraşan nüfusun hayat standartlarını yükseltmek, piyasa istikrarını sağlamak ve AB vatandaşlarının uygun fiyatlarla gıda arzına ulaşabilmesini temin etmek

amacıyla ithalat korumacılığı, ihracat teşviki ve çiftçilere yüksek fiyat desteklemeleri sağlama gibi araçlarla düzenlenmiş bir ortak politika fikri olarak doğmuştur. Ocak 1962’de Konsey şu kararları almıştır (Avrupa Komisyonu, 2015a):

- Altı ortak tarım piyasasının kurulması (hububat, domuz eti, yumurta, kanatlı eti, meyve-sebze ve şarap),
- Rekabet kurallarının uygulanması,
- Topluluk içi ticareti desteklemek için süt ürünleri, sığır ve dana eti, şeker ve diğer önlemler için bir program oluşturulması,
- OTP’nin uygulamalarını finanse etmek için Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu’nun kurulması (Garanti Bölümü fiyatlar için, Yönlendirme Bölümü yapısal önlemler için)

1962 yılında ilkeleri ve ilk piyasa düzenlerinin kapsayacağı ürünleri netlik kazanan OTP’nin uygulanmaya başlamasından iki yıl sonra 1964 yılında Avrupa Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF) kurulmuş ve 1966-1968 yılları arasında belli başlı ürünler için piyasa düzenleri başlamış ve Geçiş Dönemi sona ermiştir.

### **Kriz Yılları I: 1970’ler**

1968 yılında tarımsal yapıların iyileştirilmesine yönelik ilk tarım reformu için hazırlanan Mansholt Planı ile 1970’lerde OTP, daha ziyade tarımsal yapılara yönelik çabalardan oluşmaktadır (Eraktan G. , 2009).

### **Mansholt Planı**

1960’ların sonunda Ortak Piyasa Düzenleri (OPD) kademeli olarak devreye sokulduğunda, Komisyon OTP harcamalarını sınırlamaya karar vermiştir. Komiser Sicco Mansholt tarafından hazırlanan ilk tarım reformu planının amacı, sayısı yaklaşık 5 milyon olan çiftçilerin çiftçiliği bırakmasının teşvik edilmesidir. Bu sayede, çiftliklerin varlığını sürdürülebilir hale getirmek ve çiftlik sahiplerine bölgede çalışan tüm diğer işçilerle kıyaslandığında ortalama bir yıllık geliri garanti etmek amacıyla bu arazilerin yeniden dağıtılması mümkün olacak ve geriye kalan aile çiftlikleri genişleyecektir.

Mansholt Planı tarımla uğraşan kesimlerce reddedilmiş, tarım reformuna yönelik yalnızca üç direktif onaylanmıştır. Bu direktifler; 72/159 sayılı Çiftliklerin Modernizasyonu Hakkında Konsey Direktifi, 72/160 sayılı Çiftçiliğin Bırakılmasının Teşviki ve Kullanılan Tarım Arazilerinin Yapısal İyileştirme Amacıyla Yeniden Dağıtılmasına İlişkin Konsey Direktifi, 72/161 sayılı Tarımla Uğraşan Kişilerin Mesleki Beceri Kazanımı ve Bu Kişilerin Sosyo-ekonomik Yönlendirilmesinin Teminine İlişkin Konsey Direktifi'dir. (Anonim, 2015a).

1973 yılında Topluluk ilk genişlemesini gerçekleştirmiş, üç yeni ülke (İngiltere, Danimarka ve İrlanda) Topluluk'a katılmıştır. Genişlemenin etkisi ile tarımsal yapı ve üretim deseninde değişiklikler meydana gelmiştir.

Yetmişli yıllarda üretimin desteklenmesi sonucu meydana gelen aşırı üretim, Topluluk bütçesine de ciddi bir yük getirmiştir. 1979 yılında fazla üretim yapan çiftçilerin ürünlerin imha edilmesine yönelik masrafları Toplulukla paylaşmasına dayanan 'ortak sorumluluk vergisi' ilk kez süt sektöründe uygulanmıştır. Bu yüzden 1970'lerin sonu, tarım politikalarının değiştirilmesi, bu politikalardan doğan sorunların çözümüne yönelik önlemler geliştirilmesi arayışları ile geçmiştir (Eraktan G. , 2009).

## **Kriz Yılları II: 1980'ler**

OTP, Avrupa Birliği'ni kendine yeterlilik hedefine ulaşmaya taşımada oldukça başarılı olmasına rağmen 1980'ler boyunca temel çiftlik ürünlerinin arz fazlasıyla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Bu ürünlerin bir kısmı sübvansiyonlar yardımıyla ihraç edilmiş, diğer kısmı ise stoklanmak ya da AB içinde imha edilmek zorunda kalmıştır. Bu önlemler ciddi bir bütçe maliyetine sebep olmuş, bazı dünya pazarlarını tahrip etmiş ve her zaman çiftçilerin yararına hizmet etmemiştir. Ayrıca tüketiciler ve vergi mükellefleri arasında da rağbet görmemeye başlamıştır. Eş zamanlı olarak, toplumun tarımın çevresel sürdürülebilirliğine ilişkin 1980 yılında Konsey, yapısal değişiklikler yapılması gerekliliğine karar vermiş ve Komisyon'dan ortak politikalara yönelik reform önerileri hazırlamasını istemiştir. Hazırlanan rapor sonucunda Komisyon tarımsal alanda birçok reforma gerek duyduğu yönünde görüş sunmuştur.

Komisyon tarafından hazırlanan teklifleri takiben 1984 yılında hali hazırda şekere uygulanan kota sisteminin Topluluk içinde üretim fazlasını sınırlamak maksadıyla süte de uygulanmasına karar verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015a).

Komisyon yapılan bütün çalışmalar sonucunda hazırladığı ve politika perspektiflerini kapsayan “Yeşil Kitap” adı verilen danışma raporunu Konsey’e sunmuştur. Yeşil Kitap temelinde başlayan tartışmalar, Komisyon’un 1985 tarihli Memorandum’unda ortaya konulan piyasa düzenleri reformlarıyla sonuçlanmıştır.

1988 yılında, Avrupa Konseyi tarafından destek ödemeleri almak üzere teminat verilen üst düzey sınırı belirleyen ‘dengeleyiciler’ (stabilisers) kavramı kullanılmış ve daha etkili yapısal politikalar, kırsal ve az kayrılan alanlar için daha küresel bir strateji ve Yönlendirme Bölümü ile Yapısal Fonlar arasında daha yakın koordinasyon için yeni bir yaklaşım sergilenmiştir.

Bu dönemde yapılan reformların başarılı olduğunu söylemek pek mümkün değildir. OTP’de köklü reformlar öngörmeyen bu çabalar daha çok otomatik mekanizmalar yoluyla harcama ve üretimin istikrara kavuşturulmasına yönelik politikalardır. Topluluğun gün geçtikçe piyasada hızla artan ürünleri ticaret yaptığı üçüncü tarafların ve çiftçilerin tepkisine sebep olmuş ve OTP’de reform arayışları sürmüştür (Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2002).

### **1992 MacSharry Reformu**

1987 yılında başlatılan bütçe disiplini ilkelerine zarar veren hububat gibi müdahale stoklarında ve diğer ürünler için yapılan harcamalarda meydana gelen artışın bütçe üzerinde yükü ve piyasaya sürülen sübvansiyonlu mal sebebiyle Uruguay Turu müzakerelerinde Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) üyelerince yapılan baskı neticesinde 1991 yılında Komiser MacSharry tarafından hazırlanan ve OTP tarihinin en radikal değişikliklerini içeren reform MacSharry reformu olarak adlandırılmaktadır (Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2002).

MacSharry Reformu ürün desteğinden (fiyatlar kanalıyla) üretici desteğine (gelir desteği kanalıyla) dönüşmeye başlamıştır. Reformun amacı AB bütçe harcamalarını



düzenlemenin yanısıra AB tarımının rekabet edebilirliğini sağlamak, tarım piyasalarını düzenlemek, üretimi çeşitlendirmek ve çevreyi korumaktır.

Fiyat desteğinde meydana gelen düşüşü telafi etmek amacıyla doğrudan ödemeler hayata geçirilmiştir. Zorunlu üretimden ayırma ve eşlik eden diğer önlemler de (çevre-tarım programları, ağaçlandırma, erken emeklilik, çeşitlendirme) bu reform döneminde başlamıştır.

### **Gündem 2000**

Uruguay Müzakereleri boyunca Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başta olmak üzere diğer ülkelerin, OTP dahilinde uygulanan desteklerin önemli ölçülerde indirilmesi yönündeki baskısı ve OTP'nin bütçe yükü bu reform çalışmalarını hızlandırmıştır.

Gündem 2000, OTP'nin amaçlarını yeniden düzenleyerek Amsterdam Antlaşması ile uyumlu olarak ekonomik, sosyal ve çevresel hedefleri açıkça oluşturmuştur. Bu reform, gelecek yıllarda Avrupa Tarım Modeli'ne somut bir görünüm kazandırma ve özel sorunları bulunan bölgeler de dahil olmak üzere Avrupa'da yayılmış olan çiftçilik sistemlerindeki çeşitliliklerin korunması amacına sahiptir.

Gündem 2000'in amaçları; daha fazla piyasa yönelimi ve artan rekabet edebilirlik, gıda güvenilirliği ve kalite, tarımsal gelirlerin düzenlenmesi, tarımsal politikaların çevreye ilişkin konularla entegrasyonu, kırsal alanların canlandırılması, sadeleştirme ve adem-i merkezîyetçiliğin güçlendirilmesi olarak sıralanabilir.

OTP'nin ikinci sütunu olarak hayata geçirilen kırsal kalkınma politikası, çiftçilerin çeşitlenmesine, ürün pazarlamalarına ve mümkün olmadığında yeni işletmeler kurmalarına yardımcı olurken birçok kırsal girişimi teşvik etmiştir.

## **2003 Reformu**

Avrupa toplumundan gelen baskılara yönelik düzenli ve tutarlı OTP düzenlemesi ve politikanın gelişen ekonomisi, 2003 yılında başlatılan sektörün rekabet edebilirliğini sağlamak, piyasa yönelimli sürdürülebilir tarımı teşvik etmek, kırsal kalkınma politikalarını (fonlar ve politika araçları) güçlendirmek amacıyla bir dizi reformla yeniden şekillendirilmiştir.

2003 reformu ile; AB tarım ürünlerinde piyasaya odaklanması ve rekabet gücünün artırılması, OTP'nin destekleme sisteminin ve işleyişinin basitleşmesine katkıda bulunulması, OTP harcamalarının belli bir düzeyde tutularak genişlemesinin yaratacağı finansman yükünün hafifletilmesi, üreticilerin piyasa sinyallerini algılayabilecek bir yapıya kavuşturulması ve üretim tercihlerini kendilerinin yapabilmesi, DTÖ sınıflamasına göre mavi kutuda yer alan desteklerin yeşil kutuya kaydırılarak DTÖ müzakereleri öncesi AB'nin pozisyonunun güçlenmesinin sağlanması ile sürdürülebilirlik, çevre kalitesi ve kırsal kalkınma kavramlarının tarım sistemi içerisinde sıkıca yer alması hedeflenmektedir. (Savcı, 2013).

2003 Reformu OTP'nin köklü bir yeniden inşası olarak sunulmuştur. Reform çiftçilere yapılan gelir destek ödemelerinin 'bağımsızlaştırılma'sı (decoupling) veya 'çapraz uyum' (cross-compliance) ve 'modülasyon' gibi yenilikler getirmiştir. Takip eden yıllarda şeker, meyve-sebze ve şarap sektörlerinde de reforma gidilmiş ve 2007-2013 mali yılı için yeni bir kırsal kalkınma politikası hazırlanmıştır.

### **Ortak Tarım Politikası'nın sadeleştirilmesi: Tek OPD**

Düzenleyici yükleri ve kırtasiyeciliği azaltmak üzere devam eden çabasının bir parçası olarak, Avrupa Komisyonu 2005 yılında hem çiftçiler hem de yöneticiler için kırtasiyeciliği azaltma amacıyla kuralları daha şeffaf, anlaşılır ve uyum sağlamanın daha kolay olduğu bir hale getirerek OTP'de büyük bir sadeleştirmeye gidilmesini teklif etmiştir.

OPD, OTP'nin tarım piyasalarını düzenlemek için kullandığı en önemli araçtır ve 21 ürün ve/veya ürün grubu için ayrı ayrı oluşturulmuş bir mekanizmadır. OPD'nin tek bir kapsamlı Tüzük haline getirilmesi OTP'nin sadeleştirilmesi kapsamında gerçekleştirilmiş

olup amacı mevcut OPD'leri düzenleyen Tüzükleri gözden geçirmek ve mevcut politikaları daha etkin ve daha az maliyetle gerçekleştirme amacıyla düzenlemeyi basitleştirmek ve bütçe değişikliğine gidilmeden kapsamlı ve tek bir düzenleme haline getirmektir. 2007 yılında yürürlüğe giren Tek OPD Tüzüğü (1234/2007 sayılı) ile 21 ayrı OPD düzenlemesi bir araya getirilmiştir (GTHB, 2013a).

Ayrıca 2007 yılında EAGGF'nin varlığına son verilmiş; doğrudan ödemeler ve piyasa önlemlerinin finansmanı için Avrupa Tarımsal Yönlendirme Fonu (EAGF) ve kırsal kalkınma programlarının finansmanı için Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu (EAFRD) kurulmuştur.

### **2008 OTP “Gözden Geçirme”**

2007 yılında Komisyon, AB tarımının hızla değişen çevreye adaptasyonuna yönelik reform süreci için gerekli ayarlamaları sunma amacıyla OTP'nin 2003 reformu uygulamalarını değerlendirmiştir. 2008 yılında AB ülkelerinin tarım bakanları OTP'nin düzenlenmesi, sadeleştirilmesi, modernize edilmesi ve çiftçiler üzerindeki sınırlamaların kaldırılması, böylelikle çiftçilerin piyasa sinyallerine daha iyi cevap verebilmeleri ve iklim değişikliği, su yönetimi ve biyo-enerji gibi yeni beklentileri daha kolay karşılayabilmeleri için OTP'nin bir “Gözden Geçirme” süreci geçirmesine karar vermiştir (Avrupa Komisyonu, 2015a).

2008 yılında gerçekleştirilen bu reformla, fiyatların pazar politikaları içindeki rolü azaltılmış, müdahale alımları güvenlik stoklarıyla sınırlanmış, üreticilerin fiyatlar yoluyla desteklenmesinden vazgeçilmiştir. Bu sayede Birlik piyasalarında oluşan fiyatlarla dış piyasalara daha kolay açılmanın yolunun açılması sağlanmıştır (Eraktan G. , 2009).

### **2013 Sonrası OTP**

Uzun süren tartışmalar sonunda Komisyon 2010 yılında “2020’ye doğru OTP” olarak adlandırılan OTP'nin geleceğine yönelik seçenekleri özetleyen bir Bildirge yayınlamış, diğer kurum ve paydaşlarla görüşmeler başlatmıştır. Komisyon 2011 yılında OTP'yi, daha canlı kırsal alanlar ile daha rekabetçi ve sürdürülebilir bir tarım için daha etkili bir politika haline getirmeye yönelik düzenlenmiş bir dizi yasal öneri gündeme getirmiştir. Komisyon,

Avrupa Parlamentosu ve Konsey arasında yaklaşık iki yıl süren müzakerelerden sonra, 26 Haziran 2013 tarihinde OTP reformu üzerinde siyasi anlaşma sağlanmıştır. Avrupa Parlamentosu'nun onayından ve Konseyin resmi kabulünden sonra 2014 için dört Temel Tüzük ve Geçiş Hükümleri 20 Aralık 2013 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2015a).

#### **2.2.4. Ortak Tarım Politikasının Araçları**

Ortak Tarım Politikasının amaç ve ilkelerini gerçekleştirmek için Topluluk etkili politika araçlarına ihtiyaç duymuştur. Bu araçlar farklı zamanlarda farklı şekillerde tanımlansalar da OTP'nin özü ve iki sütunlu yapısı dikkate alındığında politika araçlarını destekleme politikaları ve yapısal politikalar olarak sınıflandırmak doğru olacaktır. Destekleme politikaları piyasaları doğrudan etkileyen mekanizmalar olup yapısal politikalar piyasalara doğrudan etki etmeyen politika araçlarıdır (Gürlük & Turan, 2013, s. 57).

##### **2.2.4.1. Ortak Tarım Politikası Kapsamında Tarımsal Destekleme Politikalarında Yaşanan Değişimler**

OTP, AB'nin tarımsal üretim süreci, ticareti ve üretimini düzenleyen birtakım kural ve mekanizmalardan meydana gelmektedir. 1950'li yıllarda ihtiyaçlarının %85'ini üretmekte olan Avrupa Topluluğu'nda üretimi garanti altına almak için tarım sektörünün desteklenmesi ve korunması kaçınılmazdır (Avrupa Toplulukları, 1992). 1960'lı yıllardan itibaren OTP'nin başarıyla işlemesi sonucu Avrupa Topluluğu hemen her üründe kendine yeterli hale gelmiştir. OTP'nin kuruluşundan 1992 MacSharry Reformu'na kadar geçen sürede OTP, birçok bozulmanın ve maliyetlerin en önemli sebebi olan pazar fiyat desteği sistemine dayanmış ve bu politika genellikle "Ortak Piyasa Düzeni" olarak isimlendirilmiştir (Gaytancıoğlu, 2009, s. 154).

OPD'ler; OTP'nin, tarımsal üretimin artırılması, çiftçilerin hayat standartlarının yükseltilmesi, piyasaların dengede tutulması, arzın garanti altına alınması ve arzın tüketiciye makul fiyatlarla ulaşması amaçlarını gerçekleştirme maksadıyla oluşturulmuşlardır. OPD kapsamına giren ürünler Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın Ek-I'inde listelenmekte ve ilgili ürüne ilişkin üretim ve ticaret yönetim mekanizmalarını

kapsamaktadır. Bu mekanizmalar altında sağlanan garantiler her bir ürünün özelliklerine göre değişmektedir. 2007 yılında yürürlüğe giren Tek ODP'ye kadar kendi temel düzenlemeleri ile yönetilen 21 ayrı OPD bulunmaktadır (Avrupa Parlamentosu, 2015).

**Tablo 2: Tek Ortak Piyasa Düzeni Kapsamına Giren Ürünler**

1. Hububat	8. Lifi için yetiştirilen keten ve kenevir	15. Zeytinyağı ve sofralık zeytin
2. Pirinç	9. Sığır ve dana eti	16. Süt ve süt ürünleri
3. Şeker	10. İşlenmiş meyve ve sebzeler	17. Domuz eti
4. Kuru yem	11. Muz	18. Koyun ve keçi eti
5. Tohumlar	12. Şarap	19. Yumurta
6. Şerbetçiotu	13. Canlı ağaçlar ve diğer bitkiler, çiçek soğanları, kökleri ve benzerleri, kesme çiçekler ve süs yaprakları	20. Kümes hayvanı eti
7. Meyve ve sebzeler	14. Tütün	21. Diğer ürünler

Kaynak: 1234/2007 No'lu AB Tüzüğü

21 ürün grubunun bulunduğu Ortak Piyasa Düzeni kapsamına giren ürünler aşağıdaki tarım politikası uygulamalarını içermiştir (Gaytancıoğlu, 2009, s. 155). Bu uygulamalar:

- Tarımsal üretimin %70'ini oluşturan iç piyasada müdahale önlemlerine başvurulması ve bir dış koruma sisteminin oluşturulmasını içeren hububat, süt ve süt ürünleri, şeker ve et sektöründe zorunlu, domuz eti, sofralık şarap ve bazı meyve ve sebzelerde ise piyasada bir kriz anında uygulanan, müdahale ve dış koruma sağlayan düzenlemeler,
- Tarımsal üretimin yaklaşık %25'ini kapsayan, yumurta ve kümes hayvanlarının etleri, kalite şaraplar, çiçekler, yaş meyve ve sebzenin çoğunda herhangi bir fiyat garantisi vermeksizin, ithalatta referans fiyatı ve fark giderici vergi uygulaması şeklinde dışa karşı koruma sağlayan düzenlemeler,
- Toplam tarım ürünlerinin %2,5'ini oluşturan kolza, ayçiçeği, pamuk, bezelye ve bakla gibi ürünlere ek üretim yardımı yapılması,
- Avrupa Birliği tarımsal üretiminin çok küçük bir bölümünün yararlandığı keten, kenevir, şerbetçiotu, ipekböceği ve tohumluklar gibi özelliği olan ürünlere hektar başına ya da üretilen miktara göre götürü yardımlar yapılması esasına dayanan düzenlemeler şeklinde uygulanmıştır.

1308/2013 sayılı tarım ürünlerinde ortak piyasa düzenini kuran AB Tüzüğü ile birlikte; 2012 yılında konsolide edilen Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın ekinde yer alan ürünler piyasa düzeni kapsamına alınmıştır. Söz konusu ürün listesi EK-I'de yer almaktadır.

### **Fiyat Politikaları**

OTP, Topluluk çiftçilerinin gelirini fiyat destek politikaları aracılığıyla desteklemiş, bu destekleme aracını kullanırken farklı ürünler için farklı fiyat şekilleri oluşturulmuştur. Üç hedef altında oluşturulan fiyatlar şunlardır (Eraktan G. , 2001, s. 77)

Topluluk sınırları içerisinde ulaşılmak istenen fiyatlar; hedef fiyat, yönelim fiyatı, amaç fiyat ve temel fiyat olarak belirlenmiştir. Hedef fiyat hububat, şeker, süt, zeytinyağı, kolza ve ayçiçeği tohumu için; yönelim fiyatı sığır eti, dana eti ve şarap için; amaç fiyat tütün için; temel fiyat ise domuz eti, meyve ve sebzeler için kullanılmıştır.

Topluluk içinde destekleme yapılırken uygulanan fiyatlar; müdahale fiyatı, geri çekme fiyatı, satın alma fiyatı ve minimum fiyat olarak şekillendirilmiştir. Müdahale fiyatı hububat, şeker, yağsız süt tozu, bazı peynir çeşitleri, zeytinyağı, kolza, ayçiçeği tohumu, tütün, sığır-dana ve domuz eti için; geri çekme fiyatı bazı meyve-sebze ve balık türleri için; satın alma fiyatı bazı meyve-sebzeler için; minimum fiyat ise şeker pancarı, nişastalık patates, bezelye ve fasulye için kullanılmıştır.

Piyasa fiyatlarını hedef fiyata yakın tutmak için, fiyatlar müdahale fiyatının altına düştüğü zamanlarda ürün fazlasını satın almaya dayanan sistem sonucunda yüksek seviyedeki fiyatlar üretimi teşvik etmiş ve bu durum gıda arz fazlalarının oldukça maliyetli şekilde depolanması sonucunu doğurmuştur. Stokların azaltılması amacıyla düşük dünya fiyatlarıyla yüksek Topluluk fiyatları arasında oluşan boşluğu doldurmak üzere gerek duyulan ihracat sübvansiyonları, dünya piyasalarında düşük fiyatlarla satılan Topluluk ürünlerinin birçok gıda ihracatçısına zarar vermesi yönünde büyük bir ticari sorun meydana getirmiştir.

Fiyat desteği politikasının zarar verdiği bir diğer kesim de ürünlere gereğinden fazla ödeme yapmak zorunda kalan tüketicilerdir. Yüksek fiyatlar sonucu üretim artarken

tüketimin azalması Topluluğun kendi kendine yeterliliğini sağlamıştır (Baldwin, 2009, s. 356).

Fiyat desteği sayesinde Topluluğun ithalata olan bağımlılığı azalmıştır. Fiyat destekli ürünlerin Topluluk içinde otoritelerce belirlenen ve arzu edilen iç piyasa fiyatlarının altında satılmaması amacıyla OTP, oldukça yüksek ithalat tarifeleri uygulamış ve tüketicilerin Topluluk ürünlerini tercih etmesi sağlanmıştır.

Fiyat desteğinin yarattığı bir diğer problem ise desteklerin üretime bağımlı olması ve büyük çiftliklerin fazla üretim yapması sebebiyle bu çiftliklerin desteklerden daha fazla faydalanıp gittikçe daha zenginleşmesine sebep olmasıdır.

1980'li yıllarda hem Topluluk içinde hem de dünya ticaretinde gün geçtikçe daha fazla sorun yaratmaya başlayan bu korumacı politikada hem EAGGF bütçesi içindeki payı hem de Avrupa piyasasının arz talep dengesi sebebiyle reforma duyulan ihtiyaç artmıştır.

Fiyat destekleme politikasının sonuçlarından biri olarak meydana gelen arz fazlasının kontrolüne yönelik ilk eylem 1970'li yılların sonlarına doğru başlatılan ve 1973 genişlemesi sonrası üretim artışını dengelemek amacıyla süt ürünleri için getirilen 'ortak sorumluluk vergisi'dir. Bu sistemde şayet ürünün iç tüketim miktarı ve ihracat miktarının toplam değeri belirli bir oranın üzerinde çıkıyorsa bahse konu ürün için uygulanan fiyatlar düşürülmektedir. 1984 yılından itibaren makarnalık buğday, 1986 yılında hububat için bu sistem uygulanmıştır. Bu dönemin bir başka uygulaması da 'garanti eşiği' adı verilen bir yönüyle ortak sorumluluk vergisine benzeyen ve en yüksek üretim eşiği belirlenen sistemdir. Garanti eşiği sisteminde belirlenen miktarı aşan üretim miktarı söz konusu olduğunda destekleme fiyatlarından %5 kesinti yapılmaktadır (Eraktan G. , 2009). 1984 yılında tüm ülkelere süt üretim kotaları konulmuştur.

1970'li yıllardan süregelen ve 1980'li yılları da içine alan kriz dönemi, Topluluğun yalnızca iç dinamiklerinin değil, özellikle 1986 yılında başlayan GATT-Uruguay Turu görüşmelerinde Topluluğun üçüncü ülkeler tarafından uğradığı baskının da sonucunda mecbur kaldığı reformlara sebep olmuştur. 1988 yılında EAGGF'nin garanti harcamalarını düşürmek amacıyla bütçe dengeleyiciler faaliyete geçirilmiştir. Bütçe dengeleyiciler ile

tarım sektöründe yapılan harcamalardaki yıllık artışın belirli bir oranı geçmemesi ve bunun denetlenmesi için Erken Uyarı Sistemi gibi düzenlemelerle birçok kural getirilmiştir.

Şeftali konservesi, kuru üzüm, kuş üzümü gibi işlenmiş meyveler ve sebzeler için garanti eşiği, domates salçası ve armut konservesi için kota uygulamaları başlatılmıştır (Eraktan G. , 2009). 1988 yılında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan yeni reform paketi ile üretimin artışından kaynaklanan iç ve dış sorunların çözümüne yönelik politikalar üretim sonrasına değil üretimini gerek ekim alanlarını daraltarak gerekse girdi kullanımını azaltarak gerçekleştiren üreticiye yapılan desteklere dönüşmüştür. Bu reformlara örnek olarak arazilerin boş bırakılması yöntemine dayanan, üreticilerin üretim fazlası veren ürünlerin üretiminden vazgeçmeleri ve gerektiği hallerde arazileri boş bırakmaları durumunda ‘set-aside’ desteklerden yararlandırılmaları gösterilebilir. Bu sayede desteklerin bütçe içindeki payının düşmesi planlanmıştır. Erken emeklilik projesinin geliştirilmesi de bu dönemde gerçekleşmiş olup bu politika değişikliği ile çiftçilerin erken emekliliğinin sağlanıp tarımsal nüfusu azaltma, gençleştirme ve işletmelerin ölçeğinin yükseltilmesi planlanmıştır. Bununla birlikte çevrenin korunmasına yönelik politikalar kapsamında gübre kısıtlayıcı politikalar da uygulamaya konulmuştur. Bu gelişmeler doğrultusunda üretim artışına en çok sebep olan ve bütçeden en fazla payı alan politika aracı azaltılmıştır.

### **Doğrudan Ödemeler**

MacSharry Reformu olarak da bilinen 1992 Reformu, GATT-Uruguay görüşmelerinin OTP'nin var olan düzeni devam ettiği müddetçe sonlandırılmayacağı farkındalığı sonucunda gerçekleştirilmiş ve bu reform ile destekleme politikalarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu reform ile önceleri fiyat desteği ile verilen sübvansiyonlar azaltılmış ve çiftçilerin üretim azaltma politikaları ile uğradığı gelir kaybını telafi etmek üzere doğrudan ödemeler hayata geçirilmiştir. Doğrudan ödemeler küçük çiftçilere değil arazilerinin yüzde 15'ini üretimden ayırmış olan büyük üreticilere yapılmıştır (Yılmaz, 2013). Doğrudan ödeme politikasının getirilmesinin en önemli ayağını oluşturduğu bu reform döneminde ayrıca, ağaçlandırmanın artırılması, bir önceki reform döneminde uygulamaya konulan erken emeklilik sisteminden doğan sorunların çözülmesi, tütün piyasalarında düzenlemelere gidilmesi, veri bankalarının kurulması ve desteklerin denetlenmesi gibi önlemlerin hayata geçirilmesine karar verilmiştir (Gaytancıoğlu, 2009, s.



159). 1995 yılında GATT-Uruguay Görüşmelerinin tamamlanması ve DTÖ'nün kurulması ile Avrupa Birliği de kendi iç düzenlemelerini gerçekleştirmiş ve daha liberal bir yapıya doğru en önemli adımları atmıştır.

### **Tarımsal Desteklemelerde Yeni Bir Dönem: Gündem 2000**

Gündem 2000 olarak bilinen reform sürecinde OTP'de meydana gelen politika değişikliklerini daha iyi anlayabilmek için DTÖ'nün Tarım Anlaşmasından bahsetmekte yarar vardır. Tarım Anlaşması'nın hedefleri; tarife dışı tüm engellerin gümrük tarifelerine dönüştürülmesi, tarım sübvansiyonlarının kısıtlanması, dış ticareti engelleyecek iç piyasa desteklerinin azaltılmasıdır. DTÖ Tarım Anlaşması'nda iç destekler üç ana başlık altına toplanmış ve bu başlıklar 'yeşil kutu', 'mavi kutu' ve 'kırmızı kutu' olarak isimlendirilmiştir. Yeşil kutu; ticaret ve üretim üzerinde bozucu etkisi olmayan ya da çok az bozucu etkiye sahip, indirim taahhüdünden muaf desteklerdir. Sertifikalı tohum kullanım desteği, Ar-Ge desteği gibi destekler bu kategoride yer almaktadır. Mavi kutu; üretimi sınırlayan veya azaltan programlar kapsamındaki indirimden muaf doğrudan ödemelerdir. Çayda budama tazminatı gibi destekler bu kategoride yer almaktadır. Kırmızı kutu; üretimle doğrudan ilişkili, ticareti bozucu nitelikte olan ve belirli limitler getirilmiş olan iç destek türüdür. Primler, müdahale alımları, girdi destekleri bu kategoride yer almaktadır (GTHB, 2015a).

Uruguay Turu müzakerelerinde en önemli sorun, Avrupa Birliği'nin uyguladığı desteklerin ABD başta olmak üzere birçok ülkede rahatsızlık uyandırması olmuştur. Ticari dinamikleri önemli ölçüde Birlik lehine dolayısıyla diğer taraflar aleyhine etkileyen politikalar, Avrupa Birliği'nin ciddi bir baskıyla karşılaşmasına sebep olmuştur.

Tarım Anlaşması sonrasında Avrupa Birliği'nin yükümlülüklerine yönelik tedbirler alınmıştır. Bu tedbirler çerçevesinde, Birlik uygulamakta olduğu iç desteklemelerde 6 yıl içerisinde %20 oranında indirim yapmayı taahhüt etmiş, ticaret ya da üretim üzerinde bozucu etkisi olmayan ya da kayda değmeyecek kadar etkisi olan iç destekleri taahhüt dışında bırakılmış; ihracat sübvansiyonlarında 6 yıl içerisinde bütçe harcamalarını %36 oranında, sübvansiyon miktarını ise %21 oranında azaltmayı taahhüt etmiş; pazara giriş açısından ise 1986-1988 dönemi esas alınmak ve tarife dışı engeller tarifeye dönüştürülmek suretiyle,

tarife oranlarında 6 yıl içerisinde her ürün için en az %15 ve basit ortalama olarak %36 oranında indirim gitmeyi taahhüt etmiştir.

Tüm bu gelişmeler ve aynı zamanda Avrupa Birliği'nin iç dinamikleri neticesinde Gündem 2000 Reformu kabul edilmiştir. Üretim kısıtlayıcı önlemlerin desteklenmesi amacıyla doğrudan ödemeler önem kazanmış, harcamaların kırmızı kutudan mavi kutuya aktarılmasına çalışılmış, bu sayede rekabet gücü desteklenmiştir. Bu reform döneminde ayrıca gelecek Doğu Avrupa genişlemesi de göz önünde bulundurularak çevre, hayvan refahı ve kırsal kalkınma konuları da reform kapsamında değerlendirilmiştir.

### **Tek Ödeme Planı**

Haziran 2003 yılında karar verilen ve 2003 Reformu olarak adlandırılan Reformun ilk yasal düzenlemesi OTP'nin doğrudan destek programlarının ortak kurallarını belirleyen ve belirli destek programları oluşturan 29 Eylül 2003 tarih ve 1782/2003 sayılı Konsey Tüzüğüdür. Bu reformun temel unsuru Tek Ödeme Planı (SPS)'dir. Bu sistem, geçmişten gelen belirli sektörlerle ilişkili bağımlı yardımların çoğunun yerini almıştır. Asıl amacı çiftçilere temel gelir desteği sağlamak olan SPS, sübvansiyonların üretimle ilişkisini keserek (decoupling) AB desteklerinin yönünü değiştirmiştir. Bu durum üreticilere, neyi ne kadar ürettiklerinden bağımsız olarak, gelir garantisi ile piyasa taleplerine yönelik üretim yapma özgürlüğünü sağlamıştır. SPS ile Üye Devletlere SPS uygulamalarında esneklik sağlanmış yani her bir Üye Devlet kendi özgün uygulamasını gerçekleştirebilmiştir. Tek Ödeme, çiftçilerin hak ettiği ödeme değerine bağlı olarak tek yıllık ödemeler şeklinde gerçekleştirilir. Bu yetki, yetkili ulusal makamlar tarafından aktif durumda olan çiftçilere dağıtılır. Tek ödeme alabilmek için çiftçiler yıllık olarak yapılan başvurularda eşdeğer ölçüde elverişli arazi miktarına sahip olduklarını beyan etmek ve ödeme yetkisini hak etmek durumundadır. 2 yıl süresince kullanılmaması durumunda ödeme yetkileri idarenin mücbir sebep, yatırım ya da yeni üreticiler gibi özel durumlarda diğer çiftçilere dağıtabileceği şekilde 'ulusal rezervlere' geri dönmektedir. Yetkiler satış ya da kiralama gibi durumlar söz konusu olduğunda devredilebilir (Avrupa Komisyonu, 2015b).

Ödeme yetkileri üç şekilde hesaplanmaktadır. Bunlardan ilki, 2000-2002 yılları ortalaması olarak belirlenen referans dönem (tarihsel model) boyunca hektar başına düşen

farklı yardım miktarları ile sonuçlanan ve her bir çiftçi tarafından alınan ödemelere dayanması yöntemi; ikincisi, bir bölge için alınan ve elverişli arazi miktarına bölünen (bölgesel model) ve sabit bir oranla sonuçlanan tüm ödemelerin alınması yöntemi; üçüncüsü ise bu iki modelin statik veya dinamik şekillerde bir araya getirilmesi (karma model) yöntemidir (Avrupa Komisyonu, 2015b).

Referans döneminde alınan yardımlar, bu yardımlara konu ürünlerin yetiştiriciliğinin yapıldığı hektar bazında tarla alanları genişliğine bölünerek hesaplanır. Elverişli arazi miktarı alanda üretim yapılması tam yardım alabilmenin ön koşuludur. Ancak; şerbetçiotu, zeytin ağacı, muz, daimi meyve-sebze ve fidanlıklar haricinde kalan daimi ürünlerin ekili olduğu alanlarda tam yardım söz konusu değildir (Gaytancıoğlu, 2009, s. 162).

2005 yılı itibariyle tüm Üye Devletlerin uygulamaya koyması gereken tek ödeme planı için 2007 yılına kadar erteleme hakkı tanınmış, ayrıca önceden uygulanan üretime yönelik yardımların kesilmesi sebebiyle ürün piyasasında bozulma ya da üretimin koşullarında bir sorun çıktığı takdirde üretimle ilişkili yardım verilmeye devam edilebileceği kararlaştırılmıştır. Bunun yanı sıra çevrenin korunması, ürün kalitesinin artırılması ve pazarlanması gibi sebeplerle ek yardımlar verilebilmektedir.

İlk kez Gündem 2000 Reformu ile gündeme gelen çapraz uyum 2003 Reformu ile zorunlu hale gelmiştir. Çapraz uyum, çiftçilerin doğrudan ödemeleri ve diğer destekleri alabilmek için uymak zorunda olduğu kurallara verilen isimdir. Gıda güvenilirliği, hayvan sağlığı, bitki sağlığı, iklim, çevre, su kaynaklarının korunması, hayvan refahı ve çiftlik koşullarına ilişkin bu kuralların iki temel bileşeni vardır. Bu bileşenler insan sağlığı, hayvan ve bitki sağlığı, hayvanların kimliklendirilmesi ve kayıt altına alınmasını içeren “Yasal İdari Şartlar” ve toprağın erozyona karşı korunması, toprak organik maddelerinin, toprak yapısının muhafazası gibi koşulları içeren “İyi Tarım ve Çevre Koşulu”dur. Bu koşullara uymayan çiftçilerin doğrudan ödemeleri azaltılabilmekte ya da iptal edilebilmektedir. Çiftçilerin koşullara uyup uymadıkları Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) ile denetlenecek, ayrıca bir çiftlik danışmanlık sistemi kurularak çiftçiler yönlendirilecektir (Gaytancıoğlu, 2009, s. 161).

IACS, AB'nin OTP kapsamında uygulanan desteklemelere ilişkin çiftçi başvurularını yönettiği ve kontrolünü sağladığı sisteme verilen isimdir. Alan bazlı destek uygulamasının yoğun olması sebebiyle, IACS'nin içerisinde Arazi Parsel Tanımlama alt sistemi oluşturulmuştur. Bu sistem aracılığıyla destek verilmesi planlanan arazilerin uygunluğu denetlenmektedir.

Çapraz uyum ve IACS konusundaki detaylı kurallar 21 Nisan 2004 tarih ve 796/2004 sayılı Komisyon Tüzüğü, tek ödeme programının uygulanması konusundaki kurallar ise 21 Nisan 2004 tarih ve 795/2004 sayılı Komisyon Tüzüğü ile getirilmiştir. (Eraktan G. , 2009).

2008 Gözden Geçirmesi ile doğrudan ödeme rejimine yönelik düzenlemeler yapılmıştır (Tangermann & Cramon-Taubadel, 2013). Bu düzenlemelerin amaçları; daha rekabetçi, piyasa odaklı ve AB standartlarıyla uyumlu bir sisteme ulaşılması, OTP'nin sürdürülebilir amaçlarının gerçekleştirilmesi, tüketim malları, doğrudan ödemelerin paylaşılması ve yeni karşılaşılan zorluklar çerçevesinde toplumun OTP'den beklentilerinin karşılanması, kırsal alanların canlılığının ve çevresel ve bölgesel faydaları bulunan çiftliklerin korunması ve OTP'nin sadeleştirilmesidir.

Bu reform döneminde 2003 Reformu ile bazı ürünlere sağlanmaya devam eden ürün bazlı ödemelerin uygulanmasına son verilerek emziren inekler, keçi, koyun ve pamuğa verilen primler dışında kalan bütün yardımlar SPS altına alınmıştır (Yılmaz, 2013). Ayrıca üretim artışının eskiden olduğu gibi büyük sorunlara yol açmayacak seviyeye gelmiş olması sebebiyle 1984 yılında başlatılan süt kotalarının kademeli olarak artırılması ve nihayet 2015 yılında kaldırılmasına ve arazilerin boş bırakılmasına dayanan set aside desteklere son verilmesine karar verilmiştir. Ayrıca, 5000 Euro'dan daha fazla doğrudan yardım alan çiftçilerin ödemelerinde %5 kesinti yapılarak bu kesintinin kırsal kalkınma bütçesine aktarılması kararlaştırılmıştır (Eraktan G. , 2009).

Yine bu dönemde, 2004 ve 2007 genişlemeleri ile Birliğe katılan 12 yeni devletin eski ödeme uygulamalarına yönelik tecrübesinin bulunmaması sebebiyle doğrudan ödeme uygulamalarının kolaylaştırılmasına yönelik Tek Alan Ödeme Planı (SAPS) adı verilen basitleştirilmiş bir geçiş planı sunulmuştur. SAPS, Slovenya ve Malta hariç bütün Üye Devletlerde uygulanmıştır. Bu plan ile bütün doğrudan ödemeler, bazı istisnaları bulunmakla

birlikte, tek alan ödemesi ile ikame edilmiştir. SAPS’de ödemelerin seviyesi ülkelerin yıllık finansal zarflarının kullanılan tarımsal araziye bölünmesi ile hesaplanmaktadır. SAPS herhangi bir ödeme yetkisine gerek duyulmaması sebebiyle SPS’den daha basit bir sistem olmakla birlikte, SPS’nin çiftçilere sağladığı satış ya da kiralama imkanlarını sunmamaktadır. SAPS üyelik sonrası 5 yıllık dönem için oluşturulmasına rağmen 2013 Reformu ile hali hazırda bu planı uygulayan ülkelerin 2020 yılına kadar kullanımına izin verilmiştir. Günümüzde Slovenya, Malta ve Hırvatistan hariç bütün Üye Devletler bu planı uygulamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2015c).

Bu dönemde uygulanan bir diğer sistem ise ülkelerin belirlenen toplam destek oranına erişebilmek adına Komisyon’un yetkilendirmesi ile Tamamlayıcı Ulusal Doğrudan Ödemeler aracılığıyla alınan yardımı öngörülen seviyeye gelecek şekilde tamamlaması usulüne dayanan sistemdir.

### **2013 Reformu Sonrası Doğrudan Ödeme Planları**

2013 OTP Reformu ile doğrudan ödemelerin yapısı, daha adil ve hedef odaklı bir destek dağıtımını yapabilmek adına değişime uğramıştır. 2015 yılından itibaren bütün Üye Devletlerin çiftçileri zorunlu planları ve kendi ülkelerinin tercihinine bağlı olarak serbest planları kullanacaklardır. Bu yeni sistem, ödemelerin hem Üye Devletler arasında, hem de bölgesel ölçekte ortak bir noktada açık ve öz şekilde buluşmasını ve temiz hava gibi çevresel mallara ilişkin hükümlerin garanti altına alınmasını amaçlamaktadır. Söz konusu reformda birinci sütun kapsamındaki desteklemelerde tarihsel yaklaşımın yerini, objektif bir yaklaşım olan tek sabit oran uygulaması almaktadır. Bu reform ile temel faaliyet alanı tarım olmayan birçok işletmenin doğrudan ödeme talep etmesi ile sonuçlanan yasal boşlukları doldurmak adına kurallar aktif çiftçilerle sınırlandırılmıştır. Firmalar doğrudan ödeme alabilmek için tarımsal faaliyette bulduklarını ispatla mükellef hale getirilmişlerdir. Aktif çiftçilik şartı, 5000 Euro’dan fazla olmayacak şekilde Üye Devletler tarafından düzenlenecek olan doğrudan ödeme miktarından az ödeme alan çiftçilere uygulanmamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2015d).

2015 yılından itibaren bütün aktif Birlik çiftçileri temel ödemeler (tek alan ödemesi), yeşil ödeme ve genç çiftçi planını içeren zorunlu planları ve tekrar dağıtılabilen ödemeler,

doğal kısıtlı alan destekleri ve bağımlı destekleri içeren Üye Devletin tercihine bağlı olan serbest planları kullanacaklardır. Bütün ödemeler çapraz uyuma tabi olup tüm çiftçiler, her Üye Devletin iftilerini yeşillendirme, çapraz uyum, su politikaları, pestisitlerin sürdürülebilir kullanımı ve kırsal kalkınma önlemleri gibi konularda bilgilendirmek amacıyla kurmak zorunda olduğu Tarım Bilgi Sistemi'ni ya da serbest plan uygulayan ülkelerde küçük çiftçiler için sadeleştirilmiş planı kullanacaktır (Avrupa Komisyonu, 2015d).

Zorunlu planlar; temel ödeme, yeşil ödeme ve genç ifti ödeme planlarından oluşmaktadır.

Temel ödeme sisteminde Üye Devletler, diğer planlara tahsis edilmeyen ulusal doğrudan ödeme zarfını Temel Ödeme Planı (BPS) altında kullanmaktadır. Hali hazırda SAPS kullanan Üye Devletler için en geç 2020 yılına kadar, yeni BPS yerine daha basit sabit oran planını kullanmaya devam etme imkanı verilmektedir. Bu imkan ilgili Üye Devlet için 2013 yılında desteklenen sektörlere yönelik azalan miktarlardaki ulusal geçiş yardımlarının sağlanmaya devam edilmesi seçeneği ile birleştirilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2015d).

Yeşil ödeme sisteminde, BPS ve SAPS'ye ek olarak, her arazi evre ve iklim için faydalı belirli tarımsal uygulamalar için hektar başına ödeme almaktadırlar. Zorunlu olan bu ödemede yeşillendirme gerekliliklerine uymayanlara yönelik yaptırım uygulanmaktadır. Bu sistemde öngörülen üç temel önlem; kalıcı ayır alanlarının korunması, mahsul çeşitlendirmesi ve 15 hektardan büyük alana sahip olan işletmelerin ekilebilir alanlarının en az %5'inde 'ekolojik faaliyet alanı' sağlanmasıdır. Bu oran 2017 yılında verilecek olan Komisyon raporundan ve yasal tekliften sonra %7'ye kadar çıkarılacaktır. Ayrıca, hali hazırda uygulanmakta olan evre dostu uygulamaların onayına yönelik 'Yeşillendirme eşdeğerliği' adı verilen bir sisteme uyum öngörülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2015d).

Genç ifti planı sisteminde ise sektörde yeni jenerasyonu teşvik etmek amacıyla, yeni başlayan 40 yaş altı genç çiftçileri ödüllendiren BPS, bu sistem aracılığıyla en fazla 5 yıl süresince ek ödemelerle tamamlanmalıdır (Avrupa Komisyonu, 2015d).

Üye Devletlerin tercihlerine bırakılan serbest planlar ise tekrar dağıtılabilen ödemeler, doğal kısıtlı alan destekleri, serbest bağımlı destekler ve küçük ifti planıdır.

Tekrar dağıtılabilen ödemeler, Üye Devletlerin ulusal zararlarının %30'unu kullanabilecekleri ve çiftçilere ilk 30 hektarlık alanları için yeniden dağıtılabilecekleri ödemelerdir (Avrupa Komisyonu, 2015d).

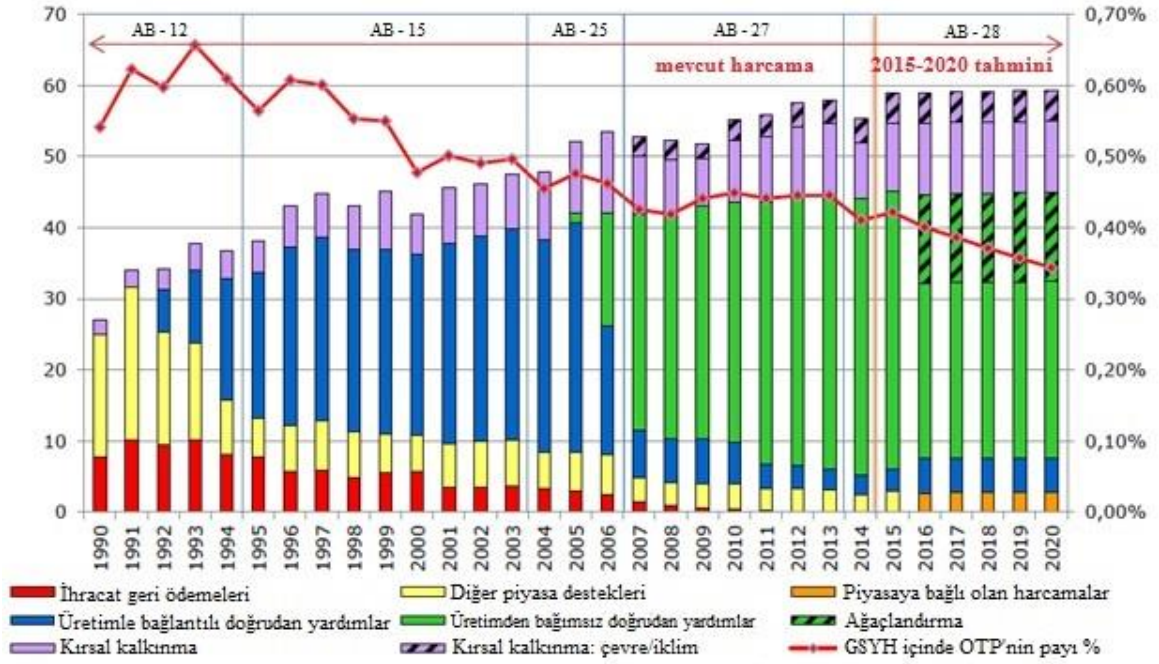
Doğal kısıtlı alanlar için ödeme sisteminde Üye Devletler, Kırsal Kalkınma kuralları içerisinde sayılan doğal kısıtlara sahip alanlara ulusal zararlarından %5 oranında destek verebilirler (Avrupa Komisyonu, 2015d).

Serbest bağımlı desteklerde, Üye Devletler, herhangi bir bölge ya da sektörde ekonomi, sosyal yapı ya da çevre için tehdit teşkil edecek bir zorluk ya da problem yaşanması durumunda üretime yönelik kısıtlı miktarda ödeme yapabilirler. Gerekli görüldüğü durumlarda Komisyon tarafından daha yüksek oranlı desteklerin onaylanması da söz konusu olabilmektedir. Bunun yanı sıra proteinli mahsullere yönelik ek %2 oranında bağımlı destek sağlama imkanı bulunmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2015d).

Küçük çiftçi planını uygulayan Üye Devletlerde, küçük çiftçiler diğer bütün planların yerini alacak şekilde bu basitleştirilmiş sisteme dahil olma imkanına sahiptir. Bu sistem bürokratik süreçlerin kolaylaştırılması, yeşillendirme, çapraz uyum yaptırımları ve kontrollerinden muaf olunması ve yıllık 1250 Euro ödeme yapılmasından oluşmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2015d).

Sonuç olarak 2013 yılında yapılan OTP Reformu ile daha şeffaf bir ortak politika hedeflenmiş, doğrudan ödemelerin dağıtım usulleri belirlenmiş, genç çiftçilere, doğal kısıtlı alanlara ve küçük çiftçilere yönelik düzenlemeler yapılmıştır. OTP'nin birinci sütunu olan doğrudan ödemeler ve piyasa önlemleri ile ikinci sütunu olan kırsal kalkınma arasında esneklik sağlanmış ve Üye Devletlerin her iki sütundan bir diğerine kendi ulusal zararlarından %15'e kadar kaynak aktarılabilmesi sağlanmıştır. OTP'nin ikinci sütunu olan ve yapılan her reform ile biraz daha güçlendirilen kırsal kalkınmaya yönelik çalışmalar hızlanmıştır.

**Grafik 9: Yıllar İçerisinde OTP Bütçesinin Dağılımında Meydana Gelen Değişimler**



Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2014

Grafik 9'dan görüleceği üzere yıllar içerisinde OTP içerisinde üretimle bağlantılı destekler azalmış bağımsız destekler büyük bir önem kazanmıştır. Ayrıca kırsal kalkınma, çevre, iklim, ağaçlandırma gibi destek kalemleri gün geçtikçe daha önemli hale gelmiştir.

#### **2.2.4.2. Ortak Tarım Politikası Kapsamında Yapısal Politikalarda Yaşanan Değişimler**

Lizbon Antlaşması ile düzenlenen Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'da yer alan ve OTP'nin tarımsal yapıların iyileştirilmesine yönelik amaçları olan teknik ilerlemeyi desteklemek ve tarımsal üretimin rasyonel gelişimini ve başta işgücü olmak üzere, üretim faktörlerinin optimum kullanımını sağlamak suretiyle tarımda verimliliği artırmak, böylelikle, özellikle tarım alanında çalışanların bireysel gelirlerini artırarak, tarımsal nüfusa uygun bir hayat standardı sağlamak, OTP'nin geçmişten bugüne önce yapısal politikalar daha sonra kırsal kalkınma politikaları olarak isimlendirdiği politikanın temelini oluşturmaktadır (Trinity College Dublin, 2014). Topluluğun gerek kuruluş öncesi gerekse kuruluşundan sonra geçirdiği süreçte Üye Devletlerin tarımsal yapılarının birbirlerinden çok farklı olması ve bu farklılıkları giderme yöntemlerinin de bir



diğerine göre ciddi değişiklikler göstermesi sebebiyle OTP'nin gerçekleştirilmesi planlanan ilk iki amacı olarak bu hususlar belirlenmiştir.

Topluluğun kurulduğu ilk yıllar tarım sektöründe yaşanan en önemli problem tarımsal işletmelerin yeterince verimli kullanılamamasıdır. Çiftçiler günün koşullarında verimli üretim yapmak için gerekli olan modern yöntemleri kullanabilecek mali imkanlara da eğitim seviyesine de sahip olmadığı için, modern tarıma yönelik gerekli yatırımları yapamamakta, başka bir istihdam alanına kayamadıkları için de tarımsal üretimden vazgeçememekteydiler. Üretim maliyetlerini de etkileyen bu koşullar sonucu çözümün sadece fiyat politikası belirlemekle sağlanamayacağı, bunun yanında yapısal politika araçlarına da ihtiyaç duyulduğu vurgusuyla Topluluk ortak bir hedef üzerinde uzlaşma yapmak zorunda kalmıştır.

Toplulukta yapısal politikaların ilk kez programlı bir şekilde gündeme getirilmesi 1968 yılında hazırlanan Mansholt Planı ile olmuştur. Fiyat politikalarının entegrasyonda yetersiz olduğu ve işletmelerin modernizasyonu, erken emeklilik, tarımsal istihdamın azaltılması ve tarımla uğraşan nüfusun mesleki yeterliliklerinin artırılması için eğitim gerekliliği gibi konular gündeme getirilmiş ve o dönem uygulamaya geçilmemesine rağmen tarım reformunun temelleri atılmıştır. 1970'li yıllara kadar tarımsal yapıyı düzenleme çalışmaları 6 Üye Devletin bu konuda ciddi problemleri olmaması sebebiyle genel olarak ulusal düzeyde ele alınmıştır. Topluluğun ilk genişlemesinin yaratacağı sorunlar göz önünde bulundurularak, 1972 yılında 72/159 sayılı çiftliklerin modernizasyonu, 72/160 sayılı yapısal gelişme amacıyla tarım arazilerinin yeniden dağıtımı ve tarımsal üretimden çekilmeye yönelik önlemler ve 72/161 sayılı tarımla uğraşan nüfusun mesleki yeterliliklerinin artırılması amacıyla sosyo-ekonomik hükümlere ilişkin üç Konsey Direktifi hazırlanmıştır.

1981 yılında Yunanistan'ın, 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in Topluluğa üye olmaları sonucunda bu ülkelerin özellikle Topluluğun ekonomik olarak en az gelişmiş üyeleri olması bakımından tarım reformlarına yönelik Entegre Akdeniz Programları (IMP) geliştirilmiş ve işletme modernizasyonu, çiftçi eğitimi, üretici birlikleri ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin kurulmasının teşviki gibi önlemler hayata geçirilmiştir.

1987 yılında Avrupa Tek Senedi'nin kabul edilmesiyle 1992 yılında hayata geçirilen MacSharry Reformu'nun temelleri atılmış ve Topluluk içinde yeni bir kırsal kalkınma politikasına karar verilmiştir. Tarımsal gelirlerin korunmasına, dağlık ve avantajsız bölgelerde tarımın sürdürülmesine, gençlerin tarım alanında iş sahibi olmalarının teşvik edilmesine, tarım ve orman ürünlerinin işleme ve pazarlamasının iyileştirilmesine, üretici gruplarının kuruluşunun teşvikine, üretim koşullarının iyileştirilmesine yönelik önlemlerin de gündeme geldiği 1988 yılında Komisyon tarafından 'Kırsal Toplumun Geleceği' adlı bir belge düzenlenmiştir. Bu belgede kırsal alanların yalnız coğrafik açıdan ele alınamayacağı, ekonomik ve sosyal hayatın birçok aktivitesini içinde barındıran karmaşık bir yapısı olduğu, sadece insanların yaşayıp çalıştığı yerler değil aynı zamanda toplumun hayati fonksiyonlarını yerine getiren alanlar olduğu vurgulanmıştır. Söz konusu belgede kırsal kalkınmanın 3 temel hedefi belirlenmiştir (Avrupa Komisyonu, 1988). Bu hedefler:

- ekonomik ve sosyal bütünleşme,
- tarımın yeniden yapılandırılmasının sadece işletmeleri ve tarımsal nüfusu değil, aynı zamanda genel olarak kırsal kalkınmaya yönelik düzenlemeleri de kapsamı,
- çevrenin ve Topluluk doğal kaynaklarının korunmasıdır.

1988 yılında çıkarılan 2052/88 sayılı yapısal fonlara ilişkin Tüzük ile Topluluğun yapısal politikalarına yönelik 5 temel hedef oluşturulmuştur (Anonim, 1988). Bu hedefler:

- gelişmeleri diğer bölgelerin gerisinde kalmış bölgelerin yapısal uyumu ve kalkınmasının sağlanması (Hedef 1),
- sanayide yaşanan düşüşten ciddi şekilde etkilenen bölgelerin dönüştürülmesi (Hedef 2),
- uzun dönemli işsizlikle mücadele (Hedef 3),
- gençlerin mesleki entegrasyonunun kolaylaştırılması (Hedef 4),
- a) tarımsal yapıların dönüşümünün hızlandırılması (Hedef 5a),
- b) kırsal alanların yapısal uyumunun geliştirilmesi yoluyla kırsal alanlarda kalkınmanın teşviki olarak belirlenmiştir (Hedef 5b).

Hedef 1 ve Hedef 5 harcamaları EAGGF'nin Yönlendirme Bölümü'nden karşılanmaktadır. AB'nin kırsal kalkınma girişimi olarak, 1991-2006 yılları arasında Kırsal

Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi'nin Fransızca kısaltması olarak isimlendirilen LEADER programı kullanılmıştır.

Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Topluluğa katılmasını müteakip bu hedeflere seyrek yerleşimlere yönelik altıncı bir hedef eklenmiştir.

MacSharry Reformu ile birlikte kırsal kalkınma ortak tarım politikasının ikinci önemli ayağı olmuştur. Topluluğun liberalleşme yönünde attığı adımlar ile iç ve dış dinamikleri doğrultusunda yaptığı reformlar sonucu destekleme politikalarının önemi eskiye oranla azalmaya başlamış, yapısal politikaların yerini ise kırsal kalkınmaya yönelik önlemler almıştır. Kırsal kalkınmanın önem kazanmasının en önemli sebepleri, kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artırılması, bu bölgelerde ekonomik uğraşların çeşitlendirilmesi amacı ve çevre faktörünün gün geçtikçe daha önemli hale gelmesidir.

Topluluğun kırsal kalkınma politikalarının belirlenmesi sürecinde en önemli aşamalardan biri 1996 yılında İrlanda'nın Cork kentinde düzenlenen 'Kırsal Kalkınma Avrupa Konferansı'dır. Bu konferansın sonunda Cork Deklarasyonu adı verilen bir beyanname hazırlanmıştır. Bu beyanname ile kırsal alanların sürdürülebilir kalkınması amacıyla kapasite teşviki, kırsal alanlarda katılımcılığın artırılması, politika uygulamalarının ve karar mekanizmalarının yerinden yönetim aracılığıyla yapılması, kırsal kalkınma programlarının koordinasyonu gibi hususlar üzerinde durulmuştur.

Gündem 2000 Reformu ile OTP'nin günümüzdeki iki sütunlu yapısı oluşturularak doğrudan ödemeler ve piyasa önlemleri birinci sütun, kırsal kalkınma ise ikinci sütun olarak belirlenmiştir. Gündem 2000 Reformu kırsal kalkınma politikaları için yeni bir çerçeve belirlemiştir. Avrupa Tarımsal Modeli'nin önemli bir parçası olarak Gündem 2000; kırsal alanların geleceğinin garanti altına alınması, sürdürülebilirliğin sağlanması ve istihdam yaratılması açısından istikrarlı düzenleyici planları hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Ulusal ve bölgesel otoritelerin kırsal kalkınma için büyük çaba göstermesi, tarım politikalarında kırsal önlemleri birleştirme niyeti ile yönlendirme sağlanmasına yardımcı olmuştur.

Gündem 2000'de kırsal kalkınma ilkeleri; tarımın çok fonksiyonluluğu, kırsal ekonomiye çok sektörlü ve entegre yaklaşım, adem-i merkezîyetçilik ve yetki devrine dayalı

esnek kırsal kalkınma yardımları ve programların hazırlanması ve yönetilmesinde şeffaflık olarak belirlenmiştir.

Gündem 2000 ile gelen en önemli yenilik Kırsal Kalkınma Planı'na tedbirlerin dahil edilmesidir (Güder, 2015). Bu tedbirler şunlardır;

a) Tarımsal işletmelerde yatırım: işletmelerin modernizasyonu, çiftçilerin yaşam standardının yükseltilmesi, işletme gelirlerinin artırılması amacıyla destek verilmesine dayanan tedbirdir. Üretim maliyetlerinin düşürülmesi, ürün kalitesinin artırılması, çevrenin, hayvan sağlığının korunması, ekonomik faaliyetlerin artırılması amacıyla düzenlenen bu tedbirden faydalanmak için gerekli koşullara sahip işletmelere yönelik belirli oranlarda destek verilmekte olup genç çiftçiler bu yardımlardan daha yüksek oranlarla faydalanabilmektedir.

b) Genç çiftçilere destek verilmesi: 40 yaşın altında ve mesleki yeterliliğini ispatlamış çiftçilere gerekli koşulları sağladıkları takdirde sağlanan desteklere dayanan tedbirdir.

c) Erken emeklilik: Tarım sektöründe jenerasyon değişikliğini ve istihdamı azaltmak üzere erken emekliliğin teşviki amacıyla verilen desteklere dayanan tedbirdir.

d) Eğitim: Çiftçilerin mesleki yeterliliklerini artırmak amacıyla verilen desteklere dayanan tedbirdir.

e) Dezavantajlı alanlar: doğal koşullar sebebiyle tarımsal üretimin uzun vadede varlığını tehdit edecek alanlarda tarımın sürdürülmesine yönelik hektar bazında verilen desteklere dayanan tedbirdir.

f) Tarımsal çevre: Çiftçilerin çevrenin korunması amacıyla aldıkları tedbirlerden doğan zararları karşılamak üzere verilen desteklere dayanan tedbirdir.

g) Pazarlama ve işlemenin geliştirilmesi: tarımsal üretimin katma değerini ve rekabetçiliğini artırma amacıyla gerekli koşulları sağlayan çiftçilere verilen desteklere dayanan tedbirdir.

h) Ormancılık: Ormansal ürünlerin üretimi, işlenmesi, pazarlanması, örgütlenme ve ağaçlandırmaya yönelik verilen desteklere dayanan tedbirdir.

i) Kırsal alanların geliştirilmesi ve uyumu: arazi iyileştirilmesi, arazi toplulaştırma, turizm ve tanıtım hizmetleri, pazarlama, kırsal mirasın korunması ve iyileştirilmesi, ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, su kaynaklarının yönetimi, kırsal altyapının

iyileştirilmesi, çevrenin korunması, hayvan sağlığının iyileştirilmesi, doğal afetlerden doğan zararların giderilmesi ve yeni korunma tedbirlerinin alınması gibi faaliyetlerin desteklenmesine dayanan tedbirdir.

2003 ve 2004 Reformları ile OTP'nin birinci sütununda gerçekleştirilen düzenlemeleri takiben, 2005 yılında 2007-2013 dönemini kapsayacak önemli bir kırsal kalkınma reformu hayata geçirilmiştir. Bu reformun temel amaçları; tarım ve ormancılıkta rekabetin güçlendirilmesi, arazi yönetiminin desteklenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve yaşam kalitesinin artırılması ile ekonomik aktivitelerin çeşitlendirilmesinin teşvik edilmesidir.

OTP'nin iki sütununun tamamlayıcılığı vurgulanmış, yardımların üretimden bağımsızlaştırılması, çapraz uyum ve modülasyon yöntemleri 2005 yılından itibaren OTP'nin zorunlu unsurları olarak belirlenmiştir. Kırsal kalkınma programlarının her amacına karşılık üç eksen oluşturulmuş bu eksenlerin üçü LEADER yaklaşımıyla tamamlanmıştır.

**Grafik 10: 2007-2013 kırsal kalkınma düzenlemesinin çerçevesi**



Kaynak: Avrupa Komisyonu

Üye Devletler, kendi kırsal alanlarının ihtiyaçları ve AB'nin kırsal kalkınma stratejileri doğrultusunda üç eksen altında uygulanan önlemlerden istediklerini ulusal veya bölgesel seviyede uygulamaktadır. Bu üç eksen üç temel politika amacını işaret etmektedir (Günaydın, 2010, s. 241-242):

a- Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabetçiliğinin geliştirilmesi (eksen I): İnsan sermayesi, fiziksel sermaye, kalite ve geçiş önlemlerinden oluşan bu eksen AB program fonlarının en az %10'unun uygulanacağı önlemlerden oluşmaktadır.

b- Çevre ve kırsal alanların geliştirilmesi (eksen II): doğal zorluk içeren alanlar için destek ödemeleri, hayvan refahı, tarımsal çevre ödemeleri yaparak tarım alanlarının sürdürülebilir kullanımını destekleme ve tarım alanlarını ve tarım dışı alanları ağaçlandırma, tarım ormanı sisteminin kurulması, orman potansiyelinin yenilenmesi gibi yöntemlerle orman alanlarının sürdürülebilir kullanımını destekleme kısımlarından oluşan bu eksen AB program fonlarının en az %25'inden oluşmaktadır.

c- Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi (eksen III): tarım dışı faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, mikro işletmelerin desteklenmesi ve turizm faaliyetlerinin teşvik edilmesi yoluyla kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi; köy yenileme-geliştirme faaliyetleri ve kırsal mirasın korunması-geliştirilmesi yoluyla yaşam kalitesinin geliştirilmesi ve eğitim ve kapasitenin yükseltilmesinden oluşan bu eksen AB program fonlarının en az %10'undan oluşmaktadır.

d- LEADER: AB program fonlarının en az %5'inin uygulanacağı bu önleme diğer eksenlerden kesinti yapılarak fon aktarılabilen ve yeni üyelerde de uygulanabilmektedir.

LEADER, Avrupa Birliği'nin kırsal kalkınma girişiminin genel adı olup bu girişim tüm topluluk düzeyinde seçilmiş alanlarda entegre bir kırsal kalkınma için pilot uygulamaları desteklemektedir (Günaydın, 2010, s. 245). Bilgi ve teknoloji kullanımı, kırsal kaynaklı mal ve hizmetlerin rekabet edebilirliği, kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artırılması ile doğal ve kültürel kaynakların korunması hususlarını temel alarak kırsal alanların sosyal, ekonomik ve çevresel sürdürülebilir kalkınmasını amaçlayan (Güder, 2015) LEADER programı, ilk olarak 1991 yılında yürürlüğe girmiştir. Program, 1995-1999 döneminde LEADER II, 2000-2006 yılları arasında ise LEADER+ adı altında uygulanmıştır. LEADER yaklaşımı 2007-2013 döneminde AB'nin Kırsal Kalkınma Programlarının ayrılmaz parçası haline gelmiş ve

2007 yılında balıkçılık sektörüne genişletilmiştir. 2014-2020 döneminde Kırsal Kalkınma altında varlığını sürdürmektedir.

**Tablo 3: 2007-2013 Kırsal Kalkınmaya Yönelik Topluluk Desteği ve Üye Devlet Katkısı (Cari fiyatlarla/ Milyon dolar)**

Üye Devlet	2007-2013 Toplam	Üye Devlet Katkısı Toplam
Belçika	419	41
Çek Cumhuriyeti	2.816	1.635
Danimarka	445	0
Almanya	8.113	3.174
Estonya	715	387
Yunanistan	3.707	1.906
İspanya	7.214	3.178
Fransa	6.442	568
İrlanda	2.340	0
İtalya	8.292	3.341
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi	163	0
Letonya	1.041	328
Litvanya	1.743	679
Lüksemburg	90	0
Macaristan	3.806	2.496
Malta	77	18
Hollanda	487	0
Avusturya	3.911	32
Polonya	13.230	6.998
Portekiz	3.929	2.181
Slovenya	900	288
Slovakya	1.969	1.106
Finlandiya	2.080	0
İsveç	1.826	0
Birleşik Krallık	1.910	188
<b>Toplam</b>	<b>77.663</b>	<b>28.544</b>

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2008

Avrupa 2020 Stratejisi, AB'nin gelecekteki ekonomik büyümesinin akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı olması için istihdam, yenilik, eğitim, yoksulluğun azaltılması ve iklim/enerji alanları şeklinde beş temel amaç belirlemiş ve bu amaçlar için özel hedefler oluşturmuştur. Avrupa 2020 Stratejisi ve bir bütün olarak OTP'nin amaçlarıyla doğru orantılı olarak 2014-2020 dönemi için uzun vadeli 3 stratejik amaçtan söz edilebilir. Bu amaçlar 1305/2013 sayılı AB Tüzüğünde şu şekilde ifade edilmektedir:

- Tarımda rekabetçiliğin geliştirilmesi,
- Doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve iklim değişikliği eyleminin garanti altına alınması,
- Kırsal alanlarda dengeli bir bölgesel kalkınmadır.

2014-2020 Kırsal Kalkınma Politikası'nda, 2007-2013 döneminde uygulanan kırsal kalkınma politikasının temel özellikleri korunmaktadır. Politikaların ulusal/bölgesel kırsal kalkınma programları ile uygulanmasına devam edilmesini öngören reformun getirdiği bazı değişiklikler de mevcuttur (Avrupa Komisyonu, 2015e). Bu değişiklikler; kırsal kalkınma programlarının inşasında stratejik bir yaklaşım geliştirilmesi, kırsal kalkınma tedbirlerinin içeriğinin güçlendirilmesi, kuralların sadeleştirilmesi ve/veya mümkün olduğu durumlarda ilgili bürokratik yüklerin azaltılması ve kırsal kalkınma politikasının diğer Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları ile daha yakın şekilde ilişkilendirilmesidir.

Kırsal kalkınma politikalarının Kırsal Kalkınma Programları aracılığıyla yönetilmesi amacıyla yönelik daha geniş kapsamlı amaçlar 6 öncelik altında detaylandırılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2015f). Bu ilkeler:

- Tarım, ormancılık ve kırsal alanlarda bilgi aktarımının teşviki,
- Tarımda rekabetçiliğin ve işletme kapasitesinin artırılması,
- Gıda zinciri örgütlenmesinin ve tarımda risk yönetiminin desteklenmesi,
- Tarıma ve ormancılığa bağımlı ekosistemlerin iyileştirilmesi, korunması ve genişletilmesi,
- Tarım, gıda ve ormancılık sektörlerinde kaynak verimliliğinin teşviki ve düşük karbonlu ve iklim esnek ekonomilere yönelimin desteklenmesi,
- Kırsal alanlarda sosyal içerme, yoksulluğun azaltılması ve ekonomik kalkınmanın teşvikidir.

2014-2020 AB Kırsal Kalkınma Politikası kapsamında, politikanın önceliklerine yönelik olarak destek sağlanacak tedbirler belirlenmiştir (Ziraat Mühendisleri Odası, 2015). Bu tedbirler:

- Bilgi transferi ve bilgilendirme faaliyetleri,
- Danışmanlık hizmetleri, çiftlik yönetimi ve çiftlik kurtarma hizmetleri,
- Kalite programları, tarımsal ürünler ve gıda maddeleri,
- Fiziki varlıklara yönelik yatırımlar,
- Doğal afetlerden zarar gören çiftçiye tarımsal üretim potansiyelinin geri kazandırılmasına yönelik önleyici tedbirler,



- Çiftlik ve iş geliştirme,
- Temel hizmetler ve köylerin yenilenmesi,
- Ormanlık alanlara ve ormanların gelişimi ile kalkınmasına yönelik yatırımlar,
- Üretici gruplarının ve üretici örgütlerinin kurulmasına yönelik yardımlar,
- Tarım-çevre-iklim ödemeleri,
- Organik tarım tedbiri,
- Natura 2000 ve su çerçeve direktifi ödemeleri,
- Doğal veya özel kısıtlı alanlara yönelik ödemeler,
- Hayvan refahı,
- Orman-çevre ve iklim hizmetleri ile orman koruma,
- İşbirliği,
- Risk yönetimi,
- Ürün, hayvan ve bitki sigortası,
- Hayvan, bitki hastalıkları, pestisitler ve çevresel felaketlere yönelik ortaya çıkan fonlar,
- Gelir dengeleme aracı'dır.

Bahse konu tüm tedbirlerden anlaşılacağı üzere, AB kırsal alanlara yönelik birçok tedbir sağlamaktadır.

Kırsal kalkınma öncelikleri altında oluşturulan bu müdahale alanlarında, Üye Devletler/bölgeler, Kırsal Kalkınma Programı kapsamındaki bölgelerin ihtiyaçları temelinde nicel hedefler oluşturmakta; bu hedeflere ulaşmak için ise hangi tedbiri kullanacaklarına ve her bir tedbir arasında nasıl bir fon dağılımı yapacaklarına karar vermektedir.

Kırsal Kalkınma Programlarının finansmanı EAFRD'den ve uygulayan Üye Devlet'in eş finansmanından karşılanmaktadır. Ayrıca; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Uyum Fonu ve Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu gibi AB Fonları kırsal alanlara yönelik EAFRD'nin yanı sıra ek destekler sağlamaktadır.

## **Kırsal Kalkınmaya Yönelik Katılım Öncesi Yardım Araçları**

Aday ve potansiyel aday ülkelerin Avrupa Birliği politikalarına uyumu için geliştirilen katılım öncesi yardım araçları bulunmaktadır. Bu politika alanlarından kırsal kalkınma politikası için, 2007 yılından önce yararlanıcı ülke bazında farklı yardım araçları kullanılmıştır. Bu araçların ilki PHARE adı verilen “Polonya ve Macaristan Ekonomilerine Yeniden Yapılandırma Yardımı Programı”dır. 1990 yılında uygulanmaya başlayan bu program iki alan üzerine kurulmuştur. Bu alanlar kurumsal yapılanma ve yatırım desteğidir. Bir diğer geniş kapsamlı araç ise ISPA adı verilen “Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı”dır. ISPA genel olarak ulaşım ve çevre altyapısına yönelik oluşturulmuş bir politika aracıdır. SAPARD adı verilen “Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı” 2004 yılı itibariyle Birliğe katılacak olan Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) hariç tüm ülkeler için yürürlüğe konulan ve 2004 yılında Bulgaristan ve Romanya, 2006 yılında ise Hırvatistan’ın dahil edildiği, söz konusu ülkelerin tarım sektörlerini yeniden yapılandırmak üzere oluşturulmuş programdır. Bahse konu ülkeler, katılım anlaşmaları gereğince üye olduktan sonra da SAPARD Programı’nı kullanabilmişlerdir (Günaydın, 2010, s. 246).

Kullanılan tüm katılım öncesi yardım araçları, 2007 yılında “Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)” çatısı altında toplanmıştır. 2007-2013 dönemini kapsayan IPA-I, 5 bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenler; geçiş yardımı ve kurumsal yapılandırma, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarını geliştirme ve kırsal kalkınmadır (AB Bakanlığı, 2013). Söz konusu yardım programı 2014 yılından itibaren IPA II adı altında devam etmektedir. IPA-I’de bulunan beş bileşen, IPA-II’de; “AB üyeliğine geçiş süreci ve kapasite geliştirme”, “Sosyoekonomik ve bölgesel kalkınma”, “İstihdam, sosyal politika ve insan kaynaklarının geliştirilmesi”, “Tarım ve kırsal kalkınma” ve “Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği” olmak üzere beş politika alanı ile ikame edilmiştir. IPA kapsamında, 2007-2013 yılı için 11,5 milyar Euro, 2014-2020 dönemi için ise 11,7 milyar Euro bütçe ayrılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2015g).

IPA I’in 5. Bileşeni olan Kırsal Kalkınma; IPA II’de Tarım ve Kırsal Kalkınma politika alanı olarak ele alınmakta ve aday ve potansiyel aday ülkeler “Kırsal Kalkınmaya

Yönelik Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPARD)” adı verilen özel bir araç ile desteklenmektedir.

Tarımda yapısal politikalar tarımsal ekonominin üretim parametreleri ve çiftlik gelirlerine ilişkin kesin bilgilere sahip olmayı gerektirmektedir. En son yasal düzenlemesi 1217/2009 sayılı Tüzük olan Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (ÇMVA) ile, tarımsal işletmelerin ekonomik yapıları izlenmektedir. ÇMVA, Avrupa’da 1965 yılından beri kullanılmakta olup bu sistemin, tarımsal politikaların oluşturulması, işletmenin ekonomik analizi, ulusal ve bölgesel kalkınma olarak sayılabilecek üç önemli faydası bulunmaktadır (Aslan, 2008). Her yıl, ticari işletmeler arasından seçilen bir işletme örneklemini ile işletmenin üretim maliyetleri, satışlardan elde ettiği gelir ve diğer icraatlarına ilişkin veriler ışığında Birlik, çiftçilerin gelirlerine ve OTP’nin etkilerine ilişkin analiz yapmaktadır.

### **2.2.4.3. Ortak Tarım Politikası’nda Karar Alma Mekanizması ve Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü (DG-AGRI) Teşkilat Yapısı**

Roma Antlaşması ile OTP’nin düzenlenmesi ve uygulanmasına yönelik usuller belirlenmiştir. Bu usuller; Komisyonun önerisi, Avrupa Parlamentosu’nun görüşü, gerekli olduğu durumlarda Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi’nin görüşü ve nitelikli çoğunlukla verilmiş Konsey kararıdır. Söz konusu usuller, Avrupa Parlamentosu’nun danışmanlık görevi dahil, 2010 yılına kadar devam etmiştir. Lizbon Antlaşması’yla birlikte; ortak karar usulü, olağan yasama yöntemi olarak belirlenmiş ve Parlamento’nun tarım alanındaki rolü ortak kanun yapıcı olarak değiştirilmiştir.

Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 43. Maddesi OTP’de karar alma mekanizmasının nasıl işleyeceğinden bahsetmektedir. Söz konusu maddeye göre; Komisyon, ulusal piyasa düzenleri yerine rekabete ilişkin ortak kurallar, çeşitli ulusal piyasa düzenlerinin zorunlu koordinasyonu ya da bir Avrupa piyasa düzeninden birinin getirilmesi de dahil olmak üzere ortak tarım politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına ve söz konusu maddede özel olarak belirtilen tedbirlerin uygulanmasına ilişkin öneri sunmaktadır. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket etmekte ve Ekonomik ve Sosyal Komite’ye danıştıktan sonra, bahsedilen ortak tarım piyasaları düzenini

oluşturmaktadır. Ortak tarım politikası ile ortak balıkçılık politikası hedeflerinin takibi için gerekli diğer hükümler de bu kapsamda belirlenmektedir (Anonim, 2012).

Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine, fiyatların tespiti, prelevmanlar, yardımlar ve miktar kısıtlamaları ile balıkçılık imkanlarının tespit ve tahsisine ilişkin tedbirleri kabul etme yetki ve sorumluluğuna sahiptir. Anlaşmanın 42. Maddesi; Konsey'in, Komisyon'un önerisi üzerine; yapısal veya doğal koşullar sebebiyle gelişmemiş işletmelerin korunması için ve ekonomik kalkınma programları çerçevesinde yardım verilmesine izin verebileceği hükmüyle Avrupa Parlamentosu'nun bahse konu kararlarda söz sahibi olmasını engellemektedir (Anonim, 2012).

Birlik politikalarının yürütücüsü konumunda bulunan Komisyon'un içerisinde de bu görevleri yerine getirmek üzere politikalara göre oluşturulmuş genel müdürlükler bulunmaktadır. DG-AGRI, tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik politikaların uygulanmasından sorumludur. Kırsal kalkınmaya ilişkin politikalar, yapısal politikalarla ilişkili diğer genel müdürlüklerle koordinasyon içinde gerçekleştirilmektedir. DG-AGRI, OTP'yi, uluslararası tarımsal ilişkilerinin yanı sıra, çiftçi desteği, piyasa tedbirleri, kırsal kalkınma politikası, kalite politikası, mali ve yasal konular, analiz ve değerlendirme gibi alanları da kapsayacak şekilde tüm yönleri ile ele alan 11 Müdürlükten oluşmaktadır. Bu müdürlükler:

- Uluslararası İkili İlişkiler Müdürlüğü,
- Çok Taraflı İlişkiler, Kalite Politikaları Müdürlüğü,
- Tek OPD, Ekonomi ve Tarım Piyasalarının Analizi Müdürlüğü,
- Doğrudan Destekleme Müdürlüğü,
- İktisadi Analiz, Perspektif, Değerlendirme Ve İletişim Müdürlüğü,
- Kırsal Kalkınma Programları I Müdürlüğü,
- Kırsal Kalkınma Programları II Müdürlüğü,
- Kırsal Kalkınma ve Araştırma İşleri Müdürlüğü,
- Tarım Mevzuatı ve Usuller Müdürlüğü,
- Tarım Harcamaları Denetim Müdürlüğü,
- Kaynak Yönetimi Müdürlüğü'dür.

Uluslararası İkili İlişkiler Müdürlüğü altında ikili müzakerelerde coğrafi işaretler hususunda yetkili bir danışmanlık birimi, Amerika Kıtası Birimi; Asya ve Avustralya Birimi; Afrika-Karayipler-Pasifik ve Kalkınmaya İlişkin İşler Birimi; Komşuluk politikası, Avrupa Ekonomik Alanı ve Avrupa Serbest Ticaret Birliği Birimi bulunmaktadır. Çok Taraflı İkili İlişkiler ve Kalite Politikaları Müdürlüğü ise Kalite Politikası Danışmanlık Birimi; DTÖ Birimi; Ticaret ve Uluslararası Politika Analizi Birimi; Kalite Politikası Birimi; Organik Ürünler Birimi ve Teşvik Birimi'nden oluşmaktadır. Teşvik Birimi'nin altında tarım ürünlerine yönelik teşviklerden sorumlu Tüketici, Sağlık, Tarım ve Gıda Yürütme Ajansı bulunmaktadır.

Tek OPD, Ekonomi ve Tarım Piyasalarının Analizi Müdürlüğü altında Tarım Piyasaları Gözlem Danışmanlık Birimi; Tarım Piyasaları İşleri Birimi; Şarap, Alkollü İçecekler, Bahçe Bitkileri, Özel Ürünler Birimi; Hayvansal Ürünler Birimi ve Tarla Bitkileri Birimi bulunmaktadır. Doğrudan Destekleme Müdürlüğü altında Doğrudan Destek Düzenleyici İşler Birimi; Ağaçlandırma, Çapraz-uyum ve Uzak ve Ayrık Bölgeler İçin Özel Seçenek Programı Birimi; Uygulama Desteği, Kontrol, Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) ve Arazi Parsel Tanımlama Sistemi Birimi ve Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF) Mali Yönetim Birimi bulunmaktadır. Bir diğer müdürlük ise İktisadi Analiz, Perspektif, Değerlendirme ve İletişim Müdürlüğü'dür. Tedbir Danışmanlık Birimi ve İletişim Danışmanlık Birimi; Tarımsal Politika Analizi ve Perspektifleri Birimi; Tarımsal Modelleme ve Tahmin Birimi; AB Tarımı Ekonomik Analiz Birimi; Değerlendirme ve Araştırma Birimi ile İç ve Dış İletişim Birimi söz konusu müdürlük bünyesinde yer almaktadır.

Kırsal Kalkınma Programları I Müdürlüğü altında Belçika, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda Birimi; Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Yunanistan, İrlanda ve Birleşik Krallık Birimi; Bulgaristan, Hırvatistan, Danimarka ve Polonya Birimi; Macaristan, İtalya ve Malta Birimi bulunmaktadır. Kırsal Kalkınma Programı II Müdürlüğü bünyesinde ise Portekiz ve İspanya Birimi; Estonya, Finlandiya, Letonya ve İsveç Birimi; Avusturya, Almanya ve Slovenya Birimi ve Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Romanya ve Slovakya Birimi mevcuttur. Kırsal Kalkınma ve Araştırma İşleri Müdürlüğü ise Kırsal Kalkınmanın Tutarlılığı Birimi; Kırsal Kalkınma Mali Koordinasyon Birimi; Avrupa Kırsal Kalkınma ve Kontrol Ağı Birimi; Çevre, Orman ve İklim Değişikliği Birimi ve Gıda Güvenliği ve Büyüme için

Sürdürülebilir Kaynak alt birimini de barındıran Araştırma ve Yenilik Birimi'nden meydana gelmektedir.

Tarım Mevzuatı ve Usuller Müdürlüğü, Tarım Kanunu; Sadeleştirme Birimi; Rekabet Birimi; Mevzuatın Uygulanması, İhmaller ve Şikayet Birimi; Uyum Usullerinin Koordinasyonu Birimi; Stratejik Planlama, İç Kontrol, Avrupa Sayıştay ve İç Denetim Servisi ile İlişkiler Birimi'nden oluşmaktadır. Tarım Harcamaları Denetim Müdürlüğü altında ise Tarım Harcamaları Denetimi Koordinasyon Birimi; Piyasa Tedbirlerine Yönelik Harcamaların Denetimi Birimi; Doğrudan Yardımların Denetimi Birimi; Kırsal Kalkınma ve IPARD Harcamaları Denetim Birimi ve Mali Denetim Birimi bulunmaktadır.

Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü'nün sonuncu Müdürlüğü ise Kaynak Yönetim Müdürlüğü'dür. Bütçe Yönetimi Birimi; Yardım, Merkezi Mali Kontrol ve Uygulayıcı Ajanslar, Bilgi Teknolojisi Birimi; Kurumlar arası ilişkiler Birimi; Personel ve Yönetim Birimi ve Güvenlik ve Belge Yönetimi Birimi, söz konusu müdürlük bünyesinde yer almaktadır.

### 3. TÜRKİYE’DE TARIMSAL POLİTİKALAR VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Tarım sektörü Osmanlı’dan beri ülkenin en önemli ve hayati nitelikteki sektörü olmuştur. Birçok ülke için geçerli olduğu varsayılabilecek bu önem, yüzyıllar boyunca, ülke nüfusunun en önemli geçim kaynağı, bunun bir yansıması olarak da çok uzun yıllar boyunca popülizmin en rahat hareket alanı olmuştur. Cumhuriyet’in ilan edilmesinin ardından tarıma yönelik çalışmalar hızlanmış, her geçen gün artan önemine duyulan farkındalık da aynı oranda artmıştır. Çalışmanın bu kısmında, Türkiye’de tarım politikalarındaki önemli gelişmeler öncelikle tarihsel süreçte, ardından da destekleme politikaları, yapısal politikalar ve teşkilatlanmadaki gelişmeler temelinde değerlendirilmektedir.

#### 3.1. Türk Tarım Politikasının Amaçları

Türkiye’de tarım politikasının amaçları planlı dönemin başlamasıyla yazılı hale getirilmiştir. 1963 yılından beri düzenli olarak hazırlanan kalkınma planları hazırlandıkları döneme ilişkin tarımsal amaçlar belirlemektedir. Örneğin, 1963 yılında kabul edilen Birinci Kalkınma Planı (1963-1967) tarım politikasının amaçlarını şu şekilde sıralamıştır: enflasyon yaratmadan, millî gelirden yüzde 7 gelişme hızını sürdürmek, aynı zamanda, tarım üretimini çoğaltmak sanayileşmeyi gerçekleştirmek için ihracatı geliştirmek ve sanayinin artan ham madde ihtiyacını karşılamak, beslenme seviyesini düzeltmek için diyetle, proteinli, özellikle hayvani proteinli besinleri artırmak, plânın sosyal amaçlarını gerçekleştirmek (tüketimdeki artışı, gelir farklılığının giderilmesi amacıyla hizmet edecek şekilde düzenlemek; işsizliğin giderilmesine yardım etmek; tarım dışı kesimlerin iş yaratma imkânlarının üstünde, köyden şehre işçi akınının yarattığı düzensiz şehirleşmeye engel olmak, genel olarak tarım ve toplum kalkınması hamlelerini geliştirmek), arazi kullanımında uzun süreli dengeyi sağlayarak planın uzun süreli amaçlarını gerçekleştirmektir. 2013 yılında hazırlanan Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) kapsamında belirlenen amaçlar ise; toplumun yeterli ve dengeli beslenmesini esas alan, ileri teknolojiye dayalı, altyapı sorunlarını çözmüş, örgütlülüğü ve verimliliği yüksek, etkin ve talebe dayalı üretim yapısıyla uluslararası rekabet gücünü artırmış ve doğal kaynakları sürdürülebilir kullanan bir tarım sektörünün oluşturulmasıdır.

2006 yılında yürürlüğe giren ve Cumhuriyet tarihinde tarımın ve tarımsal destekleme politikasının çerçevesinin çizildiği ilk kanun (Eker, 2015, s. 61) olan 5488 sayılı Tarım Kanunu'nun 4. maddesinde belirtildiği şekliyle ise tarım politikalarının amaçları; tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi, doğal ve biyolojik kaynakların korunması ve geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi ve kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmektir.

Tarım politikasının daha özele indirgenmiş ve daha açıklayıcı şekilde belirtilmiş amaçlarına yönelik 6. maddede ifade edilen öncelikler ise:

- Tarımsal üretimde verimlilik, ürün çeşitliliği, kalite ve rekabet gücünün yükseltilmesi,
  - Yeterli ve güvenilir gıda arzının sağlanması,
  - Tarımsal işletmelerin altyapılarının geliştirilmesi,
  - Tarımsal faaliyetlerde bilgi ve uygun teknolojilerin kullanımının yaygınlaştırılması,
  - Tarımsal girdi ve ürün piyasalarının geliştirilmesi ve üretim-pazar entegrasyonunun sağlanması,
- Tarımsal üretimin tarım-sanayi entegrasyonunu sağlayacak şekilde yönlendirilmesi,
- Tarım sektörünün kredi ve finansman ihtiyacının karşılanmasına ilişkin düzenlemeler yapılması,
  - Destekleme ve yönlendirme tedbirlerinin alınması,
  - Doğal afetler ve hayvan hastalıklarına karşı risk yönetimi mekanizmalarının geliştirilmesi,
- Kırsal hayatın sosyo-ekonomik açıdan geliştirilmesi,
- Üretici örgütlenmesinin geliştirilmesi,
- Tarım bilgi sistemlerinin kurulması ve kullanılması,
- Toplulaştırma, arazi kullanım plânının yapılması ve ekonomik büyüklükteki tarım işletmelerinin oluşturulması,
  - Toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi ve rasyonel kullanımı,
  - Avrupa Birliğine uyum sürecindeki gelişmelerden doğacak ihtiyaçları karşılayabilecek şekilde ortak piyasa düzenlerinin öngördüğü, idarî ve hukukî düzenlemelerin yapılmasıdır.



### **3.2. Türk Tarım Politikasının İlkeleri**

Tarım politikalarının ilkeleri ve amaçlar ve ilkeler doğrultusunda oluşturulan öncelikler, Tarım Kanunu'nun 5. ve 6. Maddelerinde belirtilmektedir. Söz konusu kanunda belirlenen ilkeler:

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

Tarım politikasının Kanun'da yer alan dokuz temel ilkesi; evrensel kabullerle uyumlu şekilde belirlenmiş olup aynı zamanda Türkiye'nin tarım sektöründe hem ulusal hem de uluslararası pozisyonunu ifade etmektedir.

### **3.3. Geçmişten Günümüze Türk Tarım Politikası**

Cumhuriyet'in kurulması ile beraber, tarıma verilen önem de artmıştır. Ülkenin ve günün koşulları, dönemin en önemli istihdam ve gelir kaynağı olması sebebiyle de tarıma özel bir önem atfedilmesi gerekliliğini göstermekteydi. Günümüze kadar önemli değişme ve gelişmeler kaydeden tarım politikaları, hem iç hem de dış dinamiklerin etkisiyle dönemden döneme farklılıklar arz etmiş ve farklı uygulamalara konu olmuştur. Bu dönemleri, Cumhuriyet Dönemi (1923-1945), İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem (1946-1963), Planlı Dönem (1963-1980), 1980-2000 Dönemi ile 2000 ve sonrası olarak incelemek tarım politikalarındaki dönüşümü görmek açısından faydalı olacaktır. Geçmişten günümüze politikaları değerlendirirken gözden kaçırılmaması gereken en önemli hususlardan biri kırsal nüfustur. Tarım politikaları dönüşürken kentleşmenin hızlanmasıyla 1940 yılında %75,6

olan kırsal nüfus azalmaya başlamış, bu azalış 1980'li yıllarda artış göstermiştir. 2014 yılına gelindiğinde TÜİK verilerine göre Türkiye'de kırsal nüfus oranı %8,2'ye gerilemiştir.

### **Cumhuriyet Dönemi (1923-1945)**

Cumhuriyetin ilk yıllarında, tarım politikaları önce liberal bir seyir izlemiş, sonrasında devletçi politikalar ağır basmıştır. Savaştan yeni çıkmış ülkenin işgücü, tarım yapan nüfusu çoğunlukta olmak üzere savaşta kaybedilmiş, tarım büyük bir yıkıma uğramıştır. 1924 yılında Ziraat Vekaleti'nin kurulması ile Tarım Bakanlığı ilk kez örgütlü bir yapı haline gelmiştir. Tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de en önemli sektör olan tarıma yönelik Cumhuriyet Dönemi'nde yapılan ilk büyük hamle, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan bir kararla, üretimi artırmak maksadıyla, Osmanlı Dönemi'nde köylülerden, ürünlerinin onda biri oranında alınan ve üreticiyi büyük bir yük altına sokan şer'i bir vergilendirme sistemi olan aşar vergisinin 1925 yılında kaldırılması olmuştur. 1926 yılında Medeni Kanunu'nun kabulü ile çiftçiler toprak mülkiyetine kavuşmuştur. Bu dönemde çiftçiye verilen destek artmış ve asıl amaç olan üretim artışı gerçekleşmeye başlamıştır. 1927 yılında ilk Genel Tarım Sayımı gerçekleştirilmiştir.

1934 yılında Buğday Koruma Karşılığı Kanunu kabul edilmiştir. 1936 yılında, çiftçi örgütlenmesinin sağlanması amacıyla Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri kurulmuş, bu birliklerle çiftçilerin piyasaya erişimi ve pazar olanaklarının artırılması amaçlanmıştır. 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) kurulmuştur.

1940'lı yıllara gelindiğinde, II. Dünya Savaşı'nın etkisi, savaşa girmese bile her an girme tehlikesi bulunan Türkiye'de de görülmeye başlamıştır. Tarımsal ürünlerin fiyatlarının yükselmesi sonucu, fiyatların korunması amacıyla azami fiyatların devletler tarafından belirlendiği bu döneme, uygulanan politikanın Osmanlı'daki narh sistemine benzerliği sebebiyle narh uygulama yılları adı verilmektedir (Gaytancıoğlu, 2009, s. 85).

1945 yılında, arazisi olmayan veya yetmeyen çiftçilerle kanun gereğince topraklandırılmaları kabul edilenleri, aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve iş kuvvetlerini değerlendirecek ölçüde araziye sahip kılmak, kendilerine arazi verilenlerle yeter arazisi bulunup istihlal vasıtaları eksik olan çiftçilerden muhtaç bulunanlara kuruluş, onarma ve çevirme sermayesi, canlı ve cansız demirbaş vermek ve yurt topraklarının sürekli olarak

işlenmesini sağlamak amacıyla Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu çıkarılmıştır (Anonim, 1945).

Bu dönemin en önemli politikalarından biri de tarımda eğitim ve modernleşme çabalarına ağırlık verilmesi olmuştur. Ankara'da Yüksek Ziraat Enstitüsü'nün, tarım potansiyeli olan illerde ziraat okullarının açılması bunun en temel göstergelerindendir (Dernek, 2006, s. 4).

### **İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem (1946-1963)**

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle politikalarda liberalleşme yönünde adımlar atılmakla beraber, korumacılığın devam etmesi, bu dönemin bir geçiş dönemi olduğuna işaret etmektedir. 1947 yılında ilk kez taban fiyat uygulaması tütünde başlatılmıştır (Gaytancıoğlu, 2009, s. 85).

1948 yılında uygulamaya konulan Marshall yardımlarının etkisiyle 1950'lerden itibaren tarımda modernleşmeye yani makineleşmeye yönelik politikalar sonucu ülkede önemli bir traktör varlığı meydana gelmiştir. 10 yıl içerisinde traktör mevcudu neredeyse 5 kat artmış ve 42.000'e yükselmiştir (Şahinöz, 1989, s. 307). Henüz altyapısını tamamlayamamış ülkenin, bu kadar hızlı makineleşmesi, traktör mezarlıklarının oluşmasına sebep olmuştur. Tarımda makineleşmenin en önemli etkilerinden biri, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun etkilerine ek olarak, ekim yapılan arazilerin genişlemesidir. Arazilerin genişlemesi ve üretimin hızla artması, Cumhuriyet'in başından o güne kadar tarımda gelinen en üst noktaya ulaşılmasını sağlamış ve bu dönem uzun süre tarımın altın yılları olarak değerlendirilmiştir (Eşiyok, 2004a).

Dünya fiyatlarının, ülke fiyatlarının altına düşmesi sebebiyle, bu dönemde ihracat teşvikleri artırılmış, üreticiyi ve tüketiciyi koruma için destekleme ve fiyat müdahalesi politikaları uygulanmıştır. Şekerpancarı, çay, kuru üzüm, kuru incir, fındık ve zeytinyağı gibi ürünler desteklenmiş, hayvancılık sektörünün gelişmesi için Et Balık Kurumu (EBK), YEMSAN ve Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK) gibi kamu iktisadi teşekkülleri kurulmuş ve üretime girdi sağlanmaya başlamıştır (Gaytancıoğlu, 2009, s. 85).

Bütün bu gelişmeler neticesinde tarıma bağlı GSMH’de, 1950-1953 yılları arasında %11,3 artış kaydedilmekle birlikte takip eden dönemde iklim koşullarının kötüye gitmesi ile bu iyileşme gerilemeye başlamıştır (Gürlük & Turan, 2013, s. 82). Bu dönemin en önemli sonuçlarından biri destekleme politikaları, sulama imkanları ve mekanizasyon artışı gibi faktörler sayesinde ürün çeşitliliği ve ürün kalitesinde artış meydana gelmiş olmasıdır.

### **Planlı Dönem (1963-1980)**

1963 yılından itibaren, tarım politikaları yazılı hale getirilmiştir. Planlı Kalkınma Dönemi adı verilen dönemde yapılan en önemli yeniliklerden biri, önceki yıllarda uygulanan destekleme alımı politikasına ek olarak girdi desteği sağlanması olmuştur. Yoğun tarım koşullarına geçilen ve ithal ikameci politikaların uygulandığı bu dönemde, gerek ürünlere gerekse de girdilere yönelik yapılan desteklemeler ile üretimde verimlilik artmıştır. 1980 yılına kadar üç tane Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) uygulanmıştır. AB ile ilişkiler bu dönemde başlamış olup bu ilişkilerin ülkenin dış politikası ve ülke içindeki yansımaları da bu dönemde başlamıştır.

Birinci BYKP (1963-1970), girdilere yönelik desteklemeye ağırlık vermiş, çiftçi örgütlenmesini teşvik etmek amacıyla, yalnızca kooperatif üyelerinin desteklemelerden faydalanmasını hükme bağlamıştır. Birinci Plan’a göre; tarımdaki gelişmenin ve üretim artışının temel şartlarından biri, bu sektörde çalışanlar tarafından rasyonel çalışma usullerinin benimsenmesi olup eğitim, tarım eğitimi, yayın işleri ve özellikle kooperatifleşme hareketi bu sektördeki gelişmenin sağlanması için gerekli unsurlardır.

İkinci BYKP (1968-1972), tarımdan ziyade sanayiye ağırlık verilen bir plan olmakla beraber, bu dönemde, sektörün fiyat politikalarıyla desteklenmesinin fiyatlarda yükselişe ve yapısal sorunlara sebep olduğu ve bunun kaynak israfına yol açtığı fikriyle desteklemelerin fiyat dışı politikalara kaydırılmasına ve örgütlenmeye yönelik çalışmalar yapılmasına karar verilmiştir (Gaytancıoğlu, 2009, s. 86). Toprak reformu ve tarım reformunun tartışıldığı bu dönemde, toprak ve tarım reformunun gerçekleştirilmesi için gerekli ön tedbirlere ilişkin hükümleri içeren Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu 1972 yılında çıkarılmıştır.

Üçüncü BYKP (1973-1977) döneminde yapılan tarıma yönelik en önemli hamlelerden biri 1973 yılında, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nun yürürlüğe

girmesidir. Yine aynı dönemde, gübre, tohumluk, tarım ilacı, damızlık hayvan, yem, elektrik ve sulama suyu gibi üretim girdilerinin etkin kullanımı amacıyla kredi, eğitim gibi hizmetler verilmiştir (Gaytancıoğlu, 2009, s. 86).

### **1980-2000 Dönemi**

1980’li yıllar neoliberal yönelimin hızlandığı ve dolayısıyla devletlerin sektörler üzerindeki yasal düzenlemelerinin kısıtlandığı, yani deregülasyon politikalarının uygulanmaya başladığı yıllardır. 20 yıllık bu dönem içerisinde, Dördüncü BYKP (1979-1983), Beşinci BYKP (1985-1989), Altıncı BYKP (1990-1994) ve Yedinci BYKP (1996-2000) olmak üzere dört tane beş yıllık kalkınma planı uygulanmıştır.

1970’li yıllarda gerek petrol krizi ve Kıbrıs Harekatı gerekse ülke içindeki toplumsal olayların yarattığı zor koşullar veri iken, Türkiye’nin ithalat ve ihracatının düşmesi, cari açığın büyümesi, gayri safi yurtiçi hasılanın gerileme göstermesi, dış borçların artması ve enflasyonun çok yüksek oranlara çıkması gibi sebeplerle Türkiye, ithal ikameci politikaları bırakarak liberal ekonomiye eklenme sürecine girmiştir. Bu süreci başlatan temel olay ise 24 Ocak 1980 tarihinde hayata geçirilen İstikrar Tedbirleri’dir. 24 Ocak Kararları olarak anılan bu tedbirler, özel sektörün etkinliğini artırmak, ülke ekonomisini dış rekabete açmak, fiyat ve faizler üzerindeki denetimi serbestleştirmek amacıyla hayata geçirilmiştir (Akademiktisat, 2007). Bu dönem, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile bir süredir uzaktan yürütülen ilişkiler yeniden başlamıştır.

24 Ocak Kararları, her alanı olduğu gibi tarım politikalarını da önemli ölçüde etkilemiştir. Geçmiş yıllarda ağır basan korumacı ve devletçi politikalar yerini, piyasa odaklı politikalara bırakmıştır. Yeni politikalara yönelik ilk uygulamalar; gübre fiyatlarını artırmak, kimyasal gübre ve diğer girdilere yönelik sübvansiyonları kaldırmak, tarımsal kredilerin kullanım koşullarını ağırlaştırmak, tarımsal desteklemeleri düşürmek ve destekleme kapsamını daraltmak olarak gerçekleşmiştir (Narin, 2011).

24 Ocak Kararları ile uygulamaya konulan en önemli gelişmelerden bir diğeri ise Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesine başlanmasıdır. 1986 yılında 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun ile özelleştirmelerin

kanuni altyapısı hazırlanmış ve ardından ilk özelleştirmeler başlamıştır. Öncelikli olarak Süt Endüstrisi Kurumu (SEK), YEMSAN ve EBK gibi KİT'ler özelleştirilmiştir.

1980'li yılların sonuna gelindiğinde, serbestleşme politikasının olumsuzlukları yaşanmaya başlamış, ülke hızla bir krize sürüklenmiştir. İthalatın arttığı, ihracatın olumsuz etkilendiği ve dolayısıyla cari açığın arttığı, yüksek oranlı maaş ve ücret zamlarının yapıldığı bu dönemin sonunda, 1994 yılında mali piyasalar ve döviz kuruna istikrar kazandırmak, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve yapısal reformları uygulamak amacıyla (Gaytancıoğlu, 2009, s. 88) 5 Nisan Kararları olarak anılan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı yürürlüğe koyulmuş, IMF ile 10 yıllık aradan sonra yeni bir stand-by anlaşması imzalanmıştır.

5 Nisan Kararları ile destekleme alımı yapılan ürün sayısı azaltılmış, prim uygulamasına son verilmiştir. Bu uygulamalar çok uzun ömürlü olmamış 1997 yılından itibaren eski uygulamalara geri dönmüştür.

Bu dönemde üzerinde durulması gereken iki önemli dış gelişme bulunmaktadır. Bunlardan ilki 1994 yılında Türkiye'nin de taraf olduğu DTÖ Tarım Anlaşması'nın imzalanması, ikincisi ise 1996 yılında AB ile Gümrük Birliği Anlaşması'nın yürürlüğe girmesidir.

DTÖ Tarım Anlaşması gereğince, Türkiye gelişmekte olan ülke statüsünde bulunmakta ve ithalatta gümrük vergi oranlarını 10 yılda %24 oranında azaltması gerekmektedir. Türkiye, bu taahhüdünü kısa zaman içerisinde gerçekleştirmiştir. Tarım Anlaşması'nın zorunlu kıldığı en önemli politika değişikliği, tarımsal desteklemelerin rekabeti bozacak şekilde ürün bazlı verilmesi politikasından kademeli olarak vazgeçilmesidir. İç destek kapsamının, ticaret ve üretim üzerinde bozucu etkisi olmayan ya da çok az olan 'yeşil kutu' kapsamına kaydırılması, az gelişmiş ülkeler hariç, anlaşmaya taraf bütün ülkelerin mecburiyetidir.

AB Gümrük Anlaşması'nda ise temel olarak tarım ürünleri kapsam dışı bırakılmakla birlikte süt, şeker, tahıl gibi işlenmiş ürünler kapsama alınmıştır.

1999 yılında ülkenin ekonomik koşullarında yeterince bir düzelme meydana gelmemesi ve hatta siyasi atmosferle derinleşen kriz sonucu IMF ile yeni bir stand-by anlaşması imzalanmış ve Türkiye’de, yeniden yapılanmanın tarım politikalarındaki önkoşul olduğu açıkça ifade edilmiştir. 9 Aralık 1999 tarihindeki IMF Niyet Mektubu ve Yeniden Yapılandırma Programı, tarım politikalarında yeni bir döneme girilmesine sebep olmuştur (Gaytancıoğlu, 2009, s. 89). 2000’li yıllardan itibaren hem DTÖ gereklilikleri hem de IMF ile yapılan anlaşmanın önkoşulu olarak fiyat müdahalelerinden vazgeçilmiş, kayıtlı üreticilere alan bazlı Doğrudan Gelir Desteği (DGD) sağlanmasına karar verilmiştir. Bunun yanı sıra, girdi sübvansiyonların aşamalı olarak kaldırılması; arz fazlası olan ürünlerin üretimleri, ürün kalitesi ve tipleri ile arazi durumu dikkate alınarak ekim alanlarının sınırlandırılması ve bunların yerine iç ve dış talebi olan ürünlerin üretimine yönelme sağlanması hedeflenmiştir (Anonim, 1995).

1990’lı yılların sonuna gelindiğinde, Türkiye’nin politikaları iç dinamiklerden çok dış dinamiklerle şekillenmeye başlamıştır.

### **2000 ve Sonrası Dönem**

2000’li yıllar büyük ekonomik krizler ile başlamış, bu krizler ülke ekonomisini ciddi boyutlarda etkilemiştir. Bu krizlerden, bütün sektörler gibi tarım sektörü de olumsuz şekilde etkilenmiştir. Özellikle girdi fiyatlarının ve tarımsal kredi faizlerinin çok fazla yükseldiği bu dönemde, 1999 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşmasının önkoşullarından biri olan, mevcut destekleme politikalarına son verilerek DGD’ye geçilmesine yönelik karar, 2000/2172 sayılı Tarımda Mevcut Destekleme Politikalarının Değiştirilerek Çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği Sağlanması Ve Kayıt Sisteminin Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında Uygulama Başlatılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiştir.

Tarımsal politika araçlarında gerçekleştirilen bu köklü değişiklikte en önemli rolü, 2001 yılında Dünya Bankası (DB) katkısı ile gerçekleştirilen Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) oynamıştır. Mevcut tarımsal destekleri azaltarak yeni bir destekleme sisteminin getirilmesi, KİT’lerin özelleştirilmesi, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasında devlet müdahalesinin azaltılması gibi bileşenlerden oluşan ARIP’in amacı, DGD’nin yürürlüğe konması, üretim fazlası olan alanların alternatif alanlara kaydırılması ve

Tarım Satış Kooperatifleri Birliği (TSKB)'nin yeniden yapılandırılmasıdır (Gaytancıoğlu, 2009, s. 90).

2000'li yıllarda tarım politikalarını belirleyen diğer dış faktörler, OTP'ye uyum ve DTÖ Tarım Anlaşmasıdır. 2000 öncesi şartları belirlenen Tarım Anlaşmasının yanı sıra, bu döneme damgasını vuran AB ile müzakerelerin başlaması ile uyum çalışmaları hız kazanmıştır.

2000 yılında hazırlanan Sekizinci BYKP'nin Tarımsal Gelişme bölümünde, kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulmasının temel amaç kabul edildiği; ayıca, gıda güvenliği ilkesi çerçevesinde artan nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesi amaçlanarak bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretim, verim ve kalitesinin arttırılması ve rekabet gücü yüksek, örgütlü bir tarımsal yapının oluşturulmasının temel ilke olarak benimsendiği ifade edilmiştir (Anonim, 2000). Ayrıca, piyasa fiyat oluşumu üzerinde olumsuz etkileri olan ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine, üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçlarının benimsendiği belirtilmiş, bu doğrultuda çiftçi kayıt sistemi, tapu-kadastro sistemi, coğrafi bilgi sistemi, çiftlik muhasebe veri ağı gibi tarımsal bilgi sistemleri kurulmuştur (Hatunoğlu & Eldeniz, 2012, s. 37). Bu kalkınma planının amacıyla birebir örtüşen ve 2004 yılında Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edilen 2006-2010 Tarım Stratejisi'nde, bahse konu amaçlara yönelik stratejik bazı amaçlar belirlenmiştir (Anonim, 2004). Bu stratejik amaçlar:

- Sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kaliteye dayalı üretim artışı ile gıda güvenliği ve gıda güvencesinin sağlanması,
- Üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrarının sağlanması, üretim maliyetlerini azaltıcı ve teknolojik gelişimi hızlandırıcı tedbirlerin uygulamaya konulması yoluyla üreticilerin rekabet düzeylerinin yükseltilmesi,
- Tarımsal pazarlama altyapısının iyileştirilmesi ve üreticilerin pazara erişim düzeylerinin artırılması, tarım-sanayi entegrasyonunun geliştirilmesi, işleme sanayinin rekabet edebilirliğini artırıcı nitelikte uygun ve kaliteli ham maddenin temin edilmesi ile tüketici tercihlerinin karşlanması amacına yönelik tedbirlerin alınması,



- Üreticilerin katılımını ve sorumluluğunu esas alan ve doğrudan üreticilere finansman sağlayan yaklaşıma dayalı kırsal kalkınma projelerinin oluşturulması ve söz konusu projelerin kırsal yaşam şartlarını iyileştirecek biçimde uygulanması,
- Kamudan bağımsız bir yapıda üreticilere, üretimden pazarlamaya kadar olan safhalarda hizmet vermek üzere; kar amacı gütmeyen Tarımsal Üretici Birliklerinin kurulması ve geliştirilmesi ile tarımsal nitelikli diğer üretici örgütlerinin geliştirilmesi, söz konusu örgütlerde denetimin özerkleştirilmesidir.

Destekleme ve kırsal kalkınma politikalarına yönelik planları ve programları içeren strateji belgesi, 2006 yılında yürürlüğe giren 5488 sayılı Tarım Kanunu'nun çerçevesini belirlemiştir.

Tarım Kanunu; tarım politikalarının amaç, kapsam ve konularının belirlenmesi; tarımsal destekleme politikalarının amaç ve ilkeleriyle temel destekleme programlarının tanımlanması; bu programların yürütülmesine ilişkin piyasa düzenlemeleri, finansman ve idari yapılanmanın tespit edilmesi; tarım sektöründe uygulanacak öncelikli araştırma ve geliştirme programlarıyla ilgili kanuni ve idari düzenlemelerin yapılması ve tüm bunlarla ilgili uygulama usul ve esasları kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.

2005 yılında AB ile Müzakere Çerçeve Belgesi'nin onaylanması ile tarıma ilişkin mevzuat üç fasılda yürütülmeye başlanmıştır: “Tarım ve Kırsal Kalkınma (11. Fası)” , “Gıda Güvenilirliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı (12. Fası)” , “Balıkçılık (13. Fası)” Türkiye'nin AB müktesebatı ile olan uyumunu değerlendirmek üzere Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar ve İlerleme Raporları göz önüne alınmaktadır (Hatunoğlu & Eldeniz, 2012, s. 39).

2005 yılında üreticilerin belirli riskler nedeniyle uğrayacağı zararların tazmin edilmesini temin etmek üzere 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu yürürlüğe girmiş; Kanun kapsamındaki risklerin teminat altına alınması, standart sigorta poliçelerinin belirlenmesi, hasar organizasyonları, aktüerya çalışmaları, tazminat ödemelerinin yapılması, reasürans teminatının sağlanması, tarım sigortalarının geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve izlenmesi ile diğer teknik hizmetlerin yürütülmesi amacıyla Havuz kurulmuştur (Anonim, 2005).

Yine uyum çalışmaları kapsamında, 2007 yılında ulusal kalkınma plan, program ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek amacıyla 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) kurulmuştur.

2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın tarımsal politikalara yönelik getirdiği çok büyük bir yenilik bulunmamaktadır. Sekizinci BYKP'de belirtilen amaçların devamı niteliği taşıyan bu belgede "Tarımsal Yapının Etkinleştirilmesi" başlığı altında sulama yatırımları, arazi toplulaştırma ve tarımsal desteklerin çeşitlendirilmesi gibi hedefler belirlenmiş, bu hedeflere önemli ölçüde ulaşılmıştır. Ayrıca, tarımsal ürün piyasalarını daha rekabetçi ve verimli bir yapıya dönüştürmek üzere; haller, lisanslı depoculuk, ürün ihtisas borsaları ile vadeli işlem ve opsiyon işlemlerine ilişkin düzenlemelere gidilmiştir. Tarımsal Ar-Ge faaliyetlerinde gen bankalarının kurulması, yeni ürün çeşitleri ile biyoteknoloji ve nanoteknoloji alanlarındaki faaliyetlerin geliştirilmesi, tarımsal teknoparkların oluşturulması ile yenilenebilir enerji kullanımı konularında gelişmeler kaydedilmiştir (Anonim, 2013).

2009 yılından itibaren, DGD uygulamasına son verilmiş, destekler alan ve ürün bazlı ödemeler şeklinde devam etmiştir. AB'de 1965 yılından günümüze dek uygulanan, faaliyet gösteren işletmelerin gelir sağladığı üretim deseninin görülmesi ve faaliyet analizi ile de politikaların sahaya etkisinin değerlendirilmesini amaçlayan (Kilit, 2013) ÇMVA, Türkiye'de, 2009 yılında "Çiftlik Muhasebe Veri Ağı Sisteminin Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in yürürlüğe girmesiyle faaliyete geçmiştir.

GTHB tarafından 2013 yılında hazırlanan 2013-2017 Stratejik Planı'nda, temel stratejik amaçlar ve bu amaçlara yönelik stratejik hedefler belirlenmiştir (GTHB, 2013b). Söz konusu Plan'da belirtilen stratejik amaç ve hedefler EK-II'de verilmektedir.

Tarıma yönelik amaçlarını ve hedeflerini, hem iç dinamikleri hem de dış faktörleri göz önünde bulundurarak hazırlayan Türkiye'nin, son dönemle birlikte yapısal politikalara ağırlık verdiği görülmektedir.

### **3.4. Türkiye’de Tarım Politikası Araçları**

Türkiye’de tarım politikaları denildiği zaman akla ilk gelen politika aracı destekleme politikalarıdır. Dünyada birçok sektörün, üretim ve ticaretin yanında tüm insanlığı ilgilendirecek şekilde tüketici ve doğal kaynak odaklı hale gelmesi ile yapısal politikalar da önem kazanmış; gıda güvenliği, güvenilirliği, iklim, doğal kaynak korunumu ve kültürel mirasa verilen önem artmıştır.

#### **3.4.1. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikalarında Yaşanan Değişimler**

Türkiye’de tarım sektörü, bütün ülkelerde olduğu gibi, farklı şekillerde desteklenmektedir. Türkiye’de destekleme politikaları, 2000 yılında kadar çok ciddi değişiklik göstermediği için, politikalara ilişkin gelişmeleri, 2000 öncesi ve 2000 sonrası dönem olarak incelemek faydalı olacaktır.

##### **3.4.1.1. 2000’li Yıllara Kadar Uygulanan Destekleme Politikaları**

Türkiye’de destekleme politikaları, uzun yıllar boyunca, üretim odaklı gerçekleştirilmiştir. Özellikle Cumhuriyet’in ilk yıllarında üretim, büyük bir sorun teşkil etmekteydi. Bu dönemde; üretimi artırmak, gıda arzını garanti altına almak, ülkenin kendine yeterliliğini sağlamak tarım politikalarının temel amacını oluşturmuş, devam eden süreçte üretimin artışı dışında politika amaçları oluştukça, destekleme politikalarına da yeni araçlar eklenmiştir. 2000’li yıllara kadar uygulanan destekleme politikası araçlarını; destekleme alımları ve pazar fiyat desteği, girdi ve kredi sübvansiyonları ve genel hizmetler olarak ayırmak mümkündür.

##### **Destekleme Alımları ve Pazar Fiyat Desteği**

Destekleme alımları, devletin görevlendirdiği bir kuruluş tarafından, Bakanlar Kurulunca belirlenen fiyat üzerinden, söz konusu kuruluşun kendi adına alım yapması, yani piyasada alıcı olarak işlev göstermesi sonucu piyasada talep artışının desteklenmesi yöntemidir (Eraktan G. , 2001, s. 77).

1929 yılında yaşanan büyük kriz, Türkiye'yi de etkilemiş ve tarım ürünleri, özellikle de buğday fiyatlarında çok ciddi bir düşüş yaşanmıştır. Fiyat yoluyla destekleme alımları, Cumhuriyet tarihinde ilk kez 1932 yılında alımı yapılan buğday ile başlamıştır (TÜSİAD, 1999, s. 53). Buğday fiyatlarını belirli bir seviyede tutabilmek için 1934 yılında Buğday Koruma Karşılığı Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla, çiftçilerin kendi tüketim ihtiyaçları için ürettikleri buğday dışında, satışa konu olan buğdaylar vergiye tabi tutulmaktadır.

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

Planlı döneme kadar TMO, TSKB'ler ve KİT'lerce, buğdaya ek olarak arpa, tütün, şeker pancarı, haşhaş, fındık, Antep fıstığı, kuru üzüm, kuru incir, çay ve pamuk gibi tarımsal ürünlere yönelik destekleme alımları yapılmıştır (Ziraat Mühendisleri Odası, 1965, s. 283).

Planlı dönem ile birlikte destekleme alımı yapılan ürün sayısı hızlı bir artış göstermiştir. Desteklenen ürün sayısı 1970 yılında 15, 1980 yılında 24'e yükseltilmiş, 1990 yılında 10'a düşürülmüştür. 1980 yılı ile 1990 yılı arasındaki büyük farkın sebebi 24 Ocak Kararları olarak görülmektedir (Yeni & Dölekoğlu, 2003). 1991 ve 1992 yıllarında 24 ve 26 olarak belirlenen ürün sayısı, bu tarihten itibaren düşmeye başlamıştır (Eraktan G. , 2001, s. 77). Destekleme alımı yapılan ürün sayısının 1990'ların başında iki kat artırılması; alımların tarihsel süreç içerisinde siyasi araç şeklinde kullanılmış olduğunun şaşırtıcı olmayan bir göstergesidir. Ülkede gün geçtikçe derinleşen ekonomik kriz ve 1991 Genel Seçimlerinin etkisiyle yükseltilen ürün sayısı, 5 Nisan 1994 Kararları ile buğday, arpa, mısır, çeltik, çavdar, yulaf, tütün, şeker pancarı ve haşhaş olarak dokuza düşürülmüştür (Eraktan G. , 2001, s. 77).

Eş zamanlı olarak, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede uygulanan destekleme ve fiyat desteği politikaları, amacına uygun şekilde üretimi artırmış olmakla birlikte, zamanla bu üretim artışından doğan sorunlar, politikanın işlevselliğinin sorgulanmaya başlamasına sebep olmuştur. Türkiye'de, üreticiyi korumak adına belirlenen yüksek fiyatlar, tüketicilerin aleyhine bir seyir izlemiştir. Bu sorunu bertaraf için tütün, fındık ve çay gibi büyük ölçüde üretim fazlası veren ürünlerde arz kontrolü politikalarına başvurulmuştur.

Bunun yanı sıra, üreticileri ve tüketicileri korumak maksadıyla bir sosyal devlet politikası olarak sürdürülen, üretim fazlası bulunan ürünlere yönelik destekleme alımları, ürünlerin depolanması sorununu doğurmuş ve devlet kaynak zararına uğramaya başlamıştır.

Destekleme alımı ve fiyat desteği politika aracının uygulanmasına son verilmesinde, dönem içerisinde meydana gelen DTÖ Tarım Anlaşması ve Türkiye'nin IMF ile imzaladığı stand-by anlaşması gibi gelişmelerin bir sonucu olarak DGD'nin yürürlüğe girmesinin de etkisi büyüktür.

Tablo 4'te 1980 yılından, fiyat politikalarından vazgeçilen 2002 yılına kadar hububat, tütün, şeker pancarı ve pamukta fiyat politikaları aracılığıyla sağlanan sübvansiyon miktarları verilmektedir.

**Tablo 4: 1980-2002 Devlet Destekleme Alımları Yoluyla Yapılan Sübvansiyonlar (Milyon \$)**

Yıllar	Hububat	Tütün	Şeker Pancarı	Pamuk	Toplam
1980	-	-	-	187,9	187,9
1981	3,3	-	42,1	-	45,4
1982	-	-	75,2	6,4	81,6
1983	-	-	-	-	-
1984	0,157	-	-	-	0,157
1985	-	15,8	-	-	15,8
1986	32,4	12,3	-	-	44,7
1987	0,423	15	-	88,3	103,7
1988	0,407	20,8	-	-	21,207
1989	5,7	23,6	-	-	29,3
1990	212,5	30,7	1,3	-	244,5
1991	188	35,9	-	323,9	547,8
1992	106,5	75,1	-	727,9	909,5
1993	127,6	102	-	-	229,6
1994	-	147,7	-	-	147,7
1995	-	67,9	73,1	-	141
1996	24,5	48,9	116,2	-	189,6
1997	296,9	96,1	448,1	-	841,1
1998	424,8	171,6	243,9	-	840,3
1999	354,9	145,9	140,9	-	641,7
2000	182,3	81,2	69,4	-	332,9
2001	27,8	42,9	39,5	-	110,2
2002	-	26,7	-	-	26,7

Kaynak: Yeni & Dölekoğlu, 2003

## Girdi ve Kredi Sübvansiyonları

Planlı dönem ile birlikte, üretim artışının gerçekleşmesini mümkün kılan en önemli kaynağın tarımsal girdi kullanımını olduğu düşüncesiyle, üreticilere yönelik girdi sübvansiyonu uygulanması yoluna gidilmiştir.

Girdi sübvansiyonları; gübre başta olmak üzere, tohumluk, aşılı meyve fidanı, mücadele ilacı, sulama suyu ve su pompalarında kullanılan elektrikle düşük tarife saptanması gibi uygulamalardır (Eraktan G. , 2001, s. 80).

Gübre sübvansiyonu uygulaması, Türkiye’de 1970’li yıllarda uygulanmaya başlamış ve 1994 yılına kadar, kimyevi gübreye yönelik destek, gübre üreticisine ödenmiştir. 1994 yılından sonra ise ödemeler, gübre üreticisine değil, gübreyi satın alan üreticiye, satın alma işleminden sonra ödenmeye başlamış, fakat 1997 yılında eski uygulamaya geri dönmüştür (Gaytancıoğlu, 2009, s. 99). Gübre desteklemelerine, 2001 yılında 2001/2960 sayılı Tarımda Kullanılan Kimyevi Gübrelerin Yurt İçinden ve Yurt Dışından Tedariki, Dağıtımı ve Desteklenmesine İlişkin Uygulamaların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı ile son verilmiştir. Girdilere yapılan sübvansiyonların en önemlisi olan kimyasal gübreye yönelik, 1980 yılında 38 milyar TL olarak gerçekleşen destekleme tutarı, 1986 yılında 87 milyara, 1990 yılında 1.6 trilyon ve 1994 yılında da 5.6 trilyona yükselmiştir (Özdemir, 1996, s. 47). (Kullanılan para birimleri 2005 yılı öncesine ait olup eski para birimini ifade etmektedir.).

Tablo 5’te, Türkiye’de 1974-2001 yılları arasında gübreye verilen sübvansiyon miktarları verilmektedir.

**Tablo 5: Türkiye’de Yıllara Göre Kimyevi Gübreye Verilen Sübvansiyon (Destek) Miktarları (Milyon \$)**

Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar	Yıllar	Miktar
1974	81,7	1981	636,2	1988	362,7	1995	360,2
1975	153,1	1982	464,1	1989	461,3	1996	545,4
1976	163,8	1983	580,6	1990	467,1	1997	479,1
1977	137,8	1984	459,3	1991	355,1	1998	539,6
1978	191,5	1985	363,9	1992	359,1	1999	233,3
1979	809,3	1986	357,9	1993	420,5	2000	150,7
1980	520,3	1987	440	1994	236,4	2001	59,8

Kaynak: Yeni & Dölekoğlu, 2003

1985 yılından itibaren, sertifikalı tohumlara ve sertifikalı fidanlara yönelik sübvansiyonlar uygulanmaya başlamış; belirlenen cinslerdeki tohumlara, kilogram başına ve fidan başına destek verilmiştir (Abay, Olhan, Uysal, Yavuz, & Türkekul, 2005, s. 68). 1987 yılında zirai ilaçlara yönelik destekleme, yine 1987 yılında süt teşvikleri uygulanmaya başlamış; ekonomik istikrar sürecinde, bu üç uygulamaya da 2001/3488 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile son verilmiştir.

Üretime dolaylı destek olarak kabul edilen girdi sübvansiyonlarının bir diğeri de sulama destekleridir. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenen hükümlere göre, üreticiler sulama suyuna, sulama ve kurutma, işletme-bakım, yıllık ücret tarifeleri adında ücret ödemektedir (Yeni & Dölekoğlu, 2003). Tablo 6’da 1986-2000 yılları arasında sulama sübvansiyon miktarları gösterilmektedir.

**Tablo 6: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Sulama Sübvansiyonları (Milyon \$)**

Yıl	Miktar	Yıl	Miktar	Yıl	Miktar	Yıl	Miktar	Yıl	Miktar
1986	6,2	1989	0	1992	7,3	1995	0	1988	1
1987	12,3	1990	0	1993	0	1996	0	1999	0,7
1988	2,1	1991	0	1994	5,1	1997	1,8	2000	-

Kaynak: Yeni & Dölekoğlu, 2003

Bir diğeri yöntem ise 1997 yılı itibariyle başlatılan kültür balıkçılığı ve kümes hayvanı çiftliklerinde kullanılan elektriğe yönelik indirimli tarifelerdir. Birçok girdi sübvansiyonu uygulaması gibi, elektrik sübvansiyonu uygulamasına da 2001 yılında son verilmiştir. 1997-2001 yılları arasında sulamada kullanılan elektrik sübvansiyonu miktarları Tablo 7’de verilmektedir.

**Tablo 7: Türkiye’de Sulamada Kullanılan Elektrik Sübvansiyonu (Milyon \$)**

Yıl	Miktar
1997	28,1
1998	27,8
1999	26,2
2000	31,9
2001	28,5

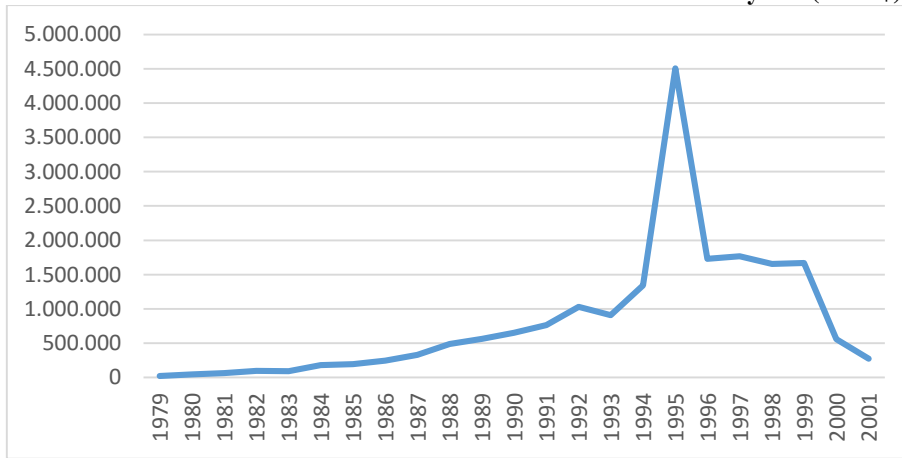
Kaynak: Yeni & Dölekoğlu, 2003

Tarımsal üretimi ve sermaye kullanımını desteklemenin en önemli yollarından biri de çiftçilere yönelik kredi desteği verilmesidir. Planlı Dönemle birlikte, üretimin verimsiz olması sebebiyle, çiftçiye düşük faizli kredi desteği sağlamak üzere öncelikli olarak Ziraat

Bankası, sonrasında da yine Ziraat Bankası tarafından kredi sağlanan Tarım Kredi Kooperatifleri görevlendirilmiştir (Yeni & Dölekoğlu, 2003).

1970-1979 yılları arasında kredi sübvansiyonu yok denecek kadar az verilmiş ya da hiç verilmemiştir (Yeni & Dölekoğlu, 2003). Grafik 11’de, 1979-2001 yılları arasında Ziraat Bankası’nın kullandırmış olduğu Zirai Krediler, Özel Tarımsal Krediler, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Kredileri, Su Ürünleri Kredileri ve Tarım Kredi Kooperatiflerine kullandığı kısa, uzun ve orta vadeli kredilerin değişimi gösterilmektedir.

**Grafik 11: 1979-2001 Yılları Arasında Tarımsal Kredi Sübvansiyonu (1000 \$)**



Kaynak: Yeni & Dölekoğlu, 2003

1999 yılında IMF’ye verilen Niyet Mektubu çerçevesinde, 2000 yılından itibaren tarıma yönelik kredi sübvansiyon faiz oranları devlet tahvili faiz oranları ile bağlantılı hale getirilmiş, fakat üreticinin karşılaştığı sorunlar sebebiyle, 2004/6840 sayılı Tarımsal Üretim Geliştirilmesine Yönelik Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile düşük faizli tarım kredisi uygulamasına geri dönmüştür (Abay, Olhan, Uysal, Yavuz, & Türkecul, 2005).

### **Genel Hizmetler**

2000’li yıllara kadar uygulanan destekleme politikaları içerisinde genel amaçlı ama oldukça önemli etkileri olan destekleme biçimi, genel hizmetler olarak tanımlanmıştır. Genel hizmetler kapsamında giren destekleme araçları (Yeni & Dölekoğlu, 2003):

- Araştırma, Eğitim ve Yayım Hizmetleri,



- Denetim, Kontrol, Laboratuvar Hizmetleri,
- Hastalık ve Zararlılara Karşı Koruma,
- Altyapı ve Yapısal Hizmetler olarak sınıflandırılmaktadır.

Üreticilere yönelik doğrudan destek şeklinde uygulanmayan bu destekleme aracının, üretim, verimlilik, piyasa koşullarına uyum gibi birçok pozitif etkisi bulunmaktadır. Tablo 8’de 1980’den 2000 yılına kadar genel hizmet kapsamına giren desteklemelere ilişkin veriler gösterilmektedir.

**Tablo 8: 1980-2000 yılları Genel Hizmet Destekleri (1000 \$)**

Yıllar	Araştırma ve Geliştirme	Tarımsal Eğitim ve Yayımlar	Hastalık ve Zararlılarla Mücadele (Koruma ve Kontrol)	Kooperatif Destekleme	Alt Yapı ve Diğer Yatırımlar	Köy Hizmetleri Tarım yatırımları	Toplam
1980	10,9	13,6	16,3	8,1	5,4	4,9	59,2
1981	15,8	19,7	23,7	11,8	7,9	55,8	134,7
1982	13,7	17,1	20,5	10,2	6,8	11,9	80,2
1983	16	20	24	12	8	44,4	124,4
1984	13,7	17,1	20,5	10,2	6,8	8,9	77,2
1985	10,5	13,1	15,8	7,9	5,3	23,3	75,9
1986	10,6	13,2	15,9	7,9	5,3	4,7	57,6
1987	11,7	14,7	17,6	8,8	5,9	28,3	87
1988	16,1	20,1	24,1	12,1	8	7,4	87,8
1989	14,3	17,9	21,4	10,7	7,1	34,2	105,6
1990	16	20	24	12	8	19,6	99,6
1991	15,7	19,7	23,6	11,8	7,9	91,4	170,1
1992	13,9	17,4	20,9	10,4	7	18,9	88,5
1993	14,9	18,6	22,3	11,1	7,4	67,9	142,2
1994	8,4	10,5	12,7	6,3	4,2	42,5	84,6
1995	9,5	11,9	14,3	7,1	4,8	38,1	85,7
1996	11,4	14,2	17	8,5	5,7	61,2	118
1997	10,8	13,6	16,3	8,1	5,4	62,3	116,5
1998	9	11,2	13,5	6,7	4,5	66,5	111,4
1999	6,7	8,4	10,1	5	3,4	58,9	92,5
2000	7,6	9,5	11,3	5,7	3,8	64,1	102,0

Kaynak: Yeni & Dölekoğlu, 2003

### 3.4.1.2. 2000 Sonrası Destekleme Politikaları

Türkiye’de tarım politikalarına yönelik yapılan en kapsamlı değişikliğin sebebi, 2000’li yıllarda ülkenin iç ve dış dinamiklerinin oluşturduğu atmosferdir. Geçmiş politika araçlarının kademeli olarak kaldırılıp yeni sistemlerle ikame edilmesine yol açan bu

atmosferi oluşturan dış faktörler; daha önce detayları verilmiş olan DTÖ Tarım Anlaşması'ndan doğan yükümlülükler, AB'ye uyum çalışmaları, IMF ve DB ile yapılan anlaşmalar ve sunulan niyet mektuplarıdır. Tarım reformu olarak adlandırılan bu dönüşüm sürecinde, ağırlığı büyük olmakla birlikte tek faktör dış dinamikler değildir. Ülke içerisinde bütçeye gün geçtikçe daha fazla yük oluşturan destekleme politikaları, artan dış borç ve krediler, artan cari açık gibi iç faktörler de büyük bir önem taşımaktadır.

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubunda,

*“Hâlihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar, son yıllarda ortalama olarak GSMH'nin %3'ü gibi bir maliyet ile vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir...”*

denilmektedir.

2000 yılında DB ile Ekonomik Reform Kredisi adı altında imzalanan anlaşmanın temel unsurlarından biri olan “tarımsal büyümeyi ve tarımsal gelir oluşturmaya teşvik etmek” (Yavuz, 2006, s. 49), 2001 yılında ARIP'in hayata geçirilmesine sebep olmuştur. 1999 yılında IMF ile imzalanan stand-by anlaşmasında ve Niyet Mektuplarında belirtilen amaçlara yönelik politikaları da destekleyen projenin üç temel unsuru bulunmaktadır (Yılmaz, 2013). Bu unsurlar:

- Fiyat desteği ve destekleme alımı politika araçlarının kademeli olarak kaldırılması ve doğrudan gelir desteği ile ikame edilmesi, (2000/2172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile DGD yürürlüğe girmiştir.)
- Girdi ve kredi sübvansiyonu araçlarının kademeli olarak kaldırılması, (2001 yılı itibariyle girdi sübvansiyonlarına son verilmiştir.)
- Tarım Satış Kooperatifleri'nin yeniden yapılandırılması. (4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun ile birliklere yönelik düzenlemeler yapılmıştır.)

2000 yılı sonrasında değişen destekleme yapısı ile tarıma yapılan destek miktarı cari olarak artmakla birlikte bütçe içindeki payı planlandığı şekilde azalmıştır. Tablo 9'da 2001 yılından günümüze kadar tarımsal destekleme ödemelerine ilişkin veriler bulunmaktadır.

**Tablo 9: 2001-2015 Tarımsal Destekleme Ödemeleri (Cari fiyatlarla Milyon TL)**

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

Kaynak: Yıllık Programlar

(1) 2013 yılında ilgili kurum bütçesi kesin hesap verileridir.

(2) Gerçekleşme tahmini

(3) Program

(4) Bütçe tutarının, 2011 yılında 52,3 milyon TL'si, 2012 yılında 159 milyon TL'si, 2013 yılında 174 milyon TL'si, 2014 yılında 171 milyon TL'si ve 2015 yılında 200 milyon TL'si Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu hibe karşılığıdır.

Yıllar itibariyle ÇKS'ye kayıtlı işletme sayısı ile toplam destekleme miktarı arasındaki ilişki incelendiğinde, işletme başına düşen ortalama destekleme miktarı hakkında bilgi edinilebilmektedir. Türkiye'de birçok kayıt sistemi bulunmakta olup bu sistemlerin tek bir çatı altında birleştirilmesine yönelik çalışmalar halihazırda devam etmektedir. Tablo 10'da görülebileceği üzere ÇKS'ye kayıtlı işletme sayısı azalırken toplam destekleme miktarı artmış, bu durumun doğal bir sonucu olarak işletme başına düşen ortalama destekleme miktarı artmıştır.

**Tablo10: 2001 Yılı İtibariyle İşletme Başına Düşen Ortalama Destekleme Miktarı**

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

Kaynak: GTHB, 2015

### **Doğrudan Gelir Desteği**

2000 yılı ile Türkiye'de, tarımsal destekleme politikasını hem nitelik hem de nicelik olarak değiştiren doğrudan gelir desteği sistemine geçilmiştir. DGD, üretilen ürün ya da ürünün fiyatından tamamen bağımsız olarak (decoupled) alan bazlı şekilde yapılan ödemeler ve üretimle belirli bir ölçüde ilişkili olan ödemelerden oluşmaktadır. Üretimden bağımsız ödemelerde, üreticinin ne ürettiğine ya da o ürünün piyasadaki fiyatına bakılmaksızın üreticiye dekar başına destek verilmektedir.

DGD'nin uygulanması ile üretim faktörleri için gerekli finansmanın dolaylı yöntemlerle değil, doğrudan üreticilere sağlanması, yürürlükteki mevcut tarımsal desteklerin gerçek üreticilere ulaşmadığı ve bu desteklerin zamanla kaldırılarak ülke ekonomisine

getirdiği aşırı finansman yükünün azaltılması, Devlet tarafından sağlanan tarım sübvansiyonlarının kaldırılması sürecinde üreticilerin bütçe olanakları ile desteklenmesi ve desteklemelerin bütçe disiplini içerisinde alınması, piyasalara müdahalelerin azaltılarak fiyatların serbest piyasada oluşmasının sağlanması, ülke genelinde üreticilerin gerçek kayıtlarının yapılması, elde edilen çiftçi kayıtlarının her yıl güncelleştirilerek sağlıklı tarım politikalarının oluşturulması ve Avrupa Birliğine uyum için gerekli zeminin hazırlanması ile uygulamanın şeffaf yürütülmesi ve seçilen hedef kitleye bağlı olarak daha adaletli gelir dağılımının sağlanabilmesi hedeflenmiştir (GTHB, 2003).

DGD'nin hukuki gerekçe ve altyapısı (GTHB, 2003);

- Tarım Reformu Uygulama Projesi müzakereleri sırasında Dünya Bankasına Hazine Müsteşarlığı'ndan sorumlu Devlet Bakanı, Mülga Tarım ve Köyişleri Bakanı ve Mülga Sanayi ve Ticaret Bakanı imzası ile verilen niyet mektubunda fiyat ve girdi desteklemelerinin kaldırılarak, DGD uygulamasına geçileceği belirtilmiştir.
- Dünya Bankası ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti arasında 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanan İkras Anlaşması.
- Ekonomik Reform Kredisi (ERL) ve Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL) Anlaşmaları.
- 01.03.2000 tarih ve 2000/267 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca ve bu amacı hasıl etmek üzere, 04.04.2000 tarih ve 2000/14 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Hedef Çiftçilere Pilot Bölgelerde Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Kayıt Sisteminin Oluşturulması Projesi"
- Tarımsal Destekleme Politikaları Çerçevesinde Çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği Sağlanmasına İlişkin 2002/4165 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı,
- 21 Haziran 2001 tarih ve 24439 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2001/15 no'lu Doğrudan Gelir desteği Yapılması ve Bu Amaçla Doğrudan gelir desteği Oluşturulmasına İlişkin Uygulama Tebliği,
- 31 Temmuz 2002 tarih ve 24832 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2002/41 no'lu Doğrudan Gelir desteği Yapılması ve Bu Amaçla Doğrudan gelir desteği Oluşturulmasına İlişkin Uygulama Tebliği,

- 02 Mayıs 2003 tarihli ve 25096 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2003/13 no’lu Doğrudan Gelir desteği Yapılması ve Bu Amaçla Doğrudan gelir desteği Oluşturulmasına İlişkin Uygulama Tebliği ile düzenlenmiştir.

DGD, 2000 yılında ilk kez Trabzon (Sürmene ve Akçabat), Adıyaman (Kahta ve Merkez), Ankara (Polatlı) ve Antalya (Manavgat ve Serik) pilot bölgelerinde uygulanmış, ardından ülke genelinde uygulanmaya başlamıştır.

2008 yılına kadar uygulanan DGD’den doğan en önemli edinim, sistemin uygulanmasının ön koşulu olan Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)’dir. 2001/15 sayılı Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Bu Amaçla Oluşturulacak Çiftçi Kayıt Sistemine İlişkin Uygulama Tebliği ile yürürlüğe giren ÇKS, yetiştiriciliği yapılan tüm hayvanlar, işlenen arazi miktarları, ürün deseni, üreticilerin üretim kaynakları gibi bilgilerin kayıt altına alınması (Gaytancıoğlu, 2009, s. 103) ve bu sayede tarım politikalarının belirlenmesinde kullanılacak veri tabanı oluşmasına imkan sağlamıştır.

DGD sistemi ile ÇKS’ye kayıt işlemini gerçekleştiren çiftçilere, tarımsal faaliyette bulunmak koşuluyla, en çok 200 dekara kadar, dekar başına, miktarları yıllara göre değişen ödemeler yapılmıştır. 2002 yılında DGD alan sınırlaması 500 dekara yükseltilmiştir.

2008 yılında son verilen sistemin bilançosu Tablo 11’de verilmektedir.

**Tablo 11: Yıllara Göre DGD Uygulamaları**

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

Kaynak: GTHB, 2009

2004 yılına kadar kademeli artışla yapılan ödemeler, 2005 yılından itibaren düşürülmüştür. Aradaki fark ise yine alan bazlı olmak üzere mazot ve gübre desteği olarak ödenmiştir (Günaydın, 2010, s. 173).

Fiyat ve girdi sübvansiyonlarının kaldırılması sebebiyle çiftçilerin uğradığı zararları telafi etmek amacıyla da uygulanan DGD, alan bazlı ödemelerin büyük işletme sahiplerine fayda sağladığı, arazi sahiplerine yapılan ödemenin tam olarak nereye harcandığının kontrol edilemediği gibi eleştirilere maruz kalmıştır (Yılmaz, 2013). DGD, 2008 yılı itibariyle tarım envanterinin kayıt altına alınması ve ARIP'in de sona ermesiyle birlikte işlevini tamamlamış olarak kabul edilmiş ve destekleme bütçesinden çıkarılmıştır. DGD'nin kaldırılması neticesinde üretim deseni ve planlama üzerine kurulu tarımsal tekniklere yönelik yeni politikalara ağırlık verilmiştir.

Tarıma verilen desteklerin uygulama esasları, 2006 yılından itibaren Tarım Kanunu'nda yer alan hükümler dahilinde gerçekleşmektedir. Söz konusu kanun kapsamında, ayrıntıları verilen doğrudan gelir desteği, ürün bazında prim olarak da ifade edilen fark ödemeleri, hayvancılığa ilişkin faaliyetlerde kullanılmak üzere yapılan hayvancılık destekleri, kırsal kalkınma amaçlı destekler, tarım sigortasına ilişkin destekler ve 2004 yılından itibaren, organik tarım, iyi tarım uygulamaları, toprak analizi, çevre amaçlı tarım arazilerinin korunması (ÇATAK), sertifikalı tohum ve fidan kullanımı gibi şartlı alan bazlı ödemeler ve mazot ve gübre gibi şartsız alan bazlı ödemeler kullanılmaktadır (Anonim, 2014). Ayrıca, Tarım Kanunu ile, her yıl destekleme programlarının esaslarını ve araçlarını tespit ederek, bunların bütçe ödenek ihtiyaçlarını belirlemek, ilgili kuruluşlara teklif etmek, değişen ulusal ve uluslararası koşullara göre destekleme programlarında yapılacak düzenlemeleri belirlemek, desteklerle ilgili gerekli mevzuat düzenlemelerini izlemek ve değerlendirmek ve kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanan destekleme programlarında kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak amacıyla Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur.

### **Fark Ödemesi**

Fark ödeme sisteminde, üretime ya da fiyata müdahale olmaksızın, üreticilerin maliyetlerinden yola çıkarak hesaplanan hedef fiyatla piyasa koşullarında oluşan fiyat arasındaki fark üreticiye ödenmektedir. 2009 yılında ARIP'in sona ermesiyle, Türkiye'de yeni bir tarımsal destekleme politikası hayata geçirilmiştir. "Türkiye Tarım Havzalarının Üretim ve Destekleme Modeli" olarak adlandırılan bu sistem, ülkede ekolojik olarak benzer özellikler taşıyan otuz havzaya dayalı desteklemelerden oluşmaktadır. Bu havzalarda,

toplam 17 ürüne fark ödemeleri şeklinde ödeme yapılmaktadır. Bahse konu ürünler: arpa, buğday, çeltik, çavdar, tritikale, yulaf, kuru fasulye, mercimek, nohut, aspir, yağlık ayçiçeği, kanola, kütlü pamuk, soya fasulyesi, dane mısır, zeytinyağı ve çaydır (GTHB, 2015b). Bu ürünler, havzalara uygunluğuna göre dağıtılmıştır. Bu sistem ile bulunduğu havzaya uygun olmayan ürün yetiştiriciliği yapan üretici, bu desteklerden faydalanamamaktadır.

### **Telafi Edici Ödemeler**

Üretimlerini arz fazlası olan ürünlerden alternatif ürünlere yönelik değiştiren üreticilere, bu değişiklikten doğan olası gelir kayıplarını telafi edici ödemeler yapılmaktadır. Patates siğili desteği ve çay budama tazminatı ve masraflarına yönelik destekler bu kapsama girmektedir.

### **Hayvancılık Destekleri**

Tarım Kanunu'nda belirtildiği şekliyle, hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol takip ve standartların iyileştirilmesi ve su ürünlerinin desteklenmesi amacıyla tedbirler alınmaktadır. Bu destekleme kapsamı her yıl çıkarılan tebliğler ile belirlenmektedir. Büyükbaş ve küçükbaş destekleri, arı kovanı/kolonisi desteği, ipekböceği yaş koza desteği, sürü yöneticisi desteği, hayvan hastalığı tazminatı, hastalıktan ari işletme destekleri, onaylı süt çiftliği desteği gibi çeşitli destekler son yıllarda ağırlık kazanmıştır.

### **Tarım Sigortası Ödemeleri**

Üreticilerin, üretim materyallerini ve ürünlerini sigorta ettirmelerini teşvik etmek üzere, sigorta prim bedellerinin bir kısmının ödendiği destekleme türüdür. Bu destekleme aracında bitkisel ürün, sera, büyükbaş, küçükbaş, kümes hayvanları, su ürünleri ve arıcılık (arılı kovan) sigortalarına yönelik belirlenen doğal afet zararlarını karşılamak üzere ödenen primlerin bir kısmı Devlet tarafından ödenmektedir. Kanun kapsamına alınan riskler ile ilgili olarak yapılacak sigorta sözleşmelerinde standardın sağlanması, riskin en iyi koşullarda transferi için uygun ortam oluşturulması, oluşacak hasarlarda tazminatın tek merkezden



ödenmesi ve tarım sigortalarının geliştirilmesi, yaygınlaştırılması amacına yönelik olmak üzere bir Tarım Sigortaları Havuzu (TARSİM) kurulmuştur.

### **Kırsal Kalkınma Destekleri**

Tarım Kanunu'nun ilgili maddesine göre, kırsal gelirlerin artırılması ve çeşitlendirilmesi, kırsal altyapı, toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetleri ve sosyal yapının güçlendirilmesi ile doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi amacıyla, kırsal toplum kesimlerinin birlikte veya ferdi olarak yürütecekleri yatırım projelerinin maliyetinin bir kısmının ödenmesi esasına dayanan destekleme aracında, köy ve diğer kırsal alanda yaşayan topluma istihdam sağlayıcı tarımsal ve tarım dışı ekonomik yatırımlara öncelik tanınmaktadır. Kırsal kalkınma destekleri çerçevesinde desteklenecek projelerde, yatırımlarda hedef kitle ve yerel paydaşların katılımı, tabandan yukarı yaklaşım, sürdürülebilirlik, uygun teknolojilerin kullanılması ve modern işletmecilik sistemlerinin yaygınlaştırılması ilkelerine uyulması esas alınmaktadır.

### **Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programı Destekleri**

ÇATAK olarak adlandırılan destekleme aracı, erozyon ve olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, işlemeli tarım yapan üreticilerin arazilerini doğal bitki örtüleri, çayır, mera, organik tarım ve ağaçlandırma için kullanmalarını teşvik etmek üzere, kendilerine belirli bir süreyi kapsayacak şekilde, birim arazi üzerinden yapılan destekleme ödemelerinden oluşmaktadır. Üreticilerin arazileri üzerinde çevre koruma amaçlı tedbirler almasının istendiği ve 2006 yılından itibaren yapılmaya başlayan ödemelerin, tarım bütçesi içindeki ağırlığı gün geçtikçe artmaktadır.

### **Diğer Destekleme Ödemeleri**

Tarım Kanunu'nda ifade edilen son destekleme aracı da; araştırma, geliştirme ve tarımsal yayım desteği, pazarlama teşvikleri, özel depolama yardımı, kalite desteği, piyasa düzenlemeleri desteği, organik üretim desteği, imha desteği, ürün işleme desteği, gerektiğinde bazı girdi destekleri ile tarım havzaları destekleri ve benzer konularda destekleme araçları olarak ifade edilen diğer destekleme ödemeleridir. Bunun yanı sıra, gerekli olduğu durumlarda, bazı girdi destekleri ile tarım havzaları destekleri, ÇMVA

katılım desteği ve tarım danışmanı desteği gibi doğrudan olmayan destekler de bu kategoride sayılabilmektedir (Gürlük & Turan, 2013, s. 94). Bütün destekleme araçlarına olduğu gibi, ilgili yıl içinde yapılacak diğer destekleme ödemelerine de, Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu'nun teklifi ile Bakanlar Kurulu'nca karar verilir.

Tarım Kanunu'nun 21. Maddesinde ifade edildiği üzere tarımsal destekleme programlarının finansmanı, bütçe kaynaklarından ve dış kaynaklardan sağlanır. Bütçeden ayrılacak kaynak, gayrisafi milli hasılanın yüzde birinden az olamaz. TÜİK ve Kalkınma Bakanlığı Yıllık Programları verileri ile hazırlanan Tablo 12'de görüleceği üzere destekleme mutlak miktarı her geçen yıl artmasına karşın, Kanun'un ilgili maddesinde belirtilen orana henüz ulaşılammıştır.

**Tablo 12: Tarımsal Desteklemelerin GSYH'ye oranı (Cari fiyatlarla)**

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

Kaynak: TÜİK, Yıllık Programlar

### 3.4.2. Türkiye Tarımında Yapısal Politikalarda Yaşanan Değişimler

Türkiye'de tarıma yönelik uygulanan destekleme politikalarının yanı sıra, son yıllarda ağırlığını daha fazla hissettiren yapısal politikalar, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Kırsal alanların kalkındırılması, tarımda üretim ve verimliliğin artırılması, bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması, arazi mülkiyeti ve eğitim gibi yapısal sorunlara yönelik yürütülen politikadaki gelişmelerin, planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası olarak incelenmesi faydalı olacaktır.

### 3.4.2.1. Planlı Dönem Öncesi Politikalar

Cumhuriyetin kurulmasının ardından bütün alanlarda olduğu gibi tarım alanında da ciddi sorunlarla karşı karşıya kalan Türkiye, ilk olarak Osmanlı'dan miras kalan ilkel uygulamalara son vermiştir. Bu uygulamaların en önemlisi Osmanlı'nın miri toprak rejimidir. 1926 yılında Medeni Kanun'un kabul edilmesiyle, söz konusu Kanunun 639. Maddesi gereğince kamu arazilerinin özel mülkiyete geçmesinin önündeki engel ortadan kalkmıştır (Eşiyok, 2004b).

Aşar vergisinin kaldırılmasıyla sonuçlanan İzmir İktisat Kongresi'nde, tarımda makineleşme ve tarımsal eğitim üzerinde durulmuş, kırsal kalkınma girişimlerinde bulunmak üzere köyden kente göç etmiş eğitilmiş kişilerin köylerine geri dönmeleri teşvik edilmiştir (Gülçubuk, 2006, s. 76).

1931 yılında Birinci Ziraat Kongresi gerçekleştirilmiş, bu kongrede ülke tarımının içinde bulunduğu koşullar ve sorunları gündeme gelmiştir. 1938 yılında ise dönemin Ziraat Vekaleti tarafından gerçekleştirilen Birinci Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi'nde tarıma ilişkin teknik konuların yanı sıra, teşkilatlanma, eğitim ve mevzuat çalışmaları gibi konular gündeme alınmış ve kongre sonucunda bir rapor düzenlenmiştir.

17 Nisan 1940 yılında kabul edilen 3803 sayılı Köy Enstitüleri Kanunu ile "köy öğretmeni ve köye yarayan diğer meslek erbabını yetiştirmek üzere ziraat işlerine elverişli arazisi bulunan yerlerde, Maarif Vekilliğince köy enstitüleri açılacağı" ifade edilmiştir. Tarıma elverişli alanların yakınlarında kurulan bu enstitülerde, en az beş yıl eğitim gören köylü çocukların mezun olduktan sonra köylere dönmesi ve köylerde hem öğretim hem de eğitim görevini üstlenmesi ve uygulamalı şekilde tarımda bilimsel yöntemlerin kullanılması yönünde köylüyü eğitmesi beklenmektedir. Kısa süre içerisinde gerek siyasi baskılar, gerekse toplum nezdinde ciddi bir destek bulamamış olması sebebiyle kapatılan köy enstitüleri, Cumhuriyet tarihinin, tarıma yönelik önemli uygulamalar da içeren ilk kapsamlı eğitim programı olarak görülmektedir.

Cumhuriyet Dönemi'nde tarıma elverişli arazi miktarı oldukça yüksek olmasına karşın özel mülkiyete yönelik yasal düzenlemelerin tam olarak yerleşmemesi, Medeni

Kanun ile getirilen mülkiyet hakkını başka yasal düzenlemelerle destekleme ihtiyacını doğurmuştur. 1934 yılında yürürlüğe giren, temel olarak göçmenlerin yerleşimine yönelik hazırlanan İskan Kanunu'nda; çiftçilere toprak, çift hayvanı, araç-gereç, tohumluk, ahır ve samanlık verileceği ifade edilmiş, tarım topraklarının dağıtılmasında iyi, orta, aşağı kalite olarak değerlendirilen toprakların iki nüfuslu ve ikiden fazla nüfuslu ailelere göre dağıtım miktarları belirlenmiştir (Anonim, 1934).

Bu dönemde, toprağa yönelik yapılan en önemli yasal düzenleme, 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'dur. Söz konusu Kanun ile, geniş düzlüklerin bol olduğu yerlerde 5000 dönümden, düzlüklerin az olduğu yerlerde ise 2000 dönümden fazla toprağa sahip özel toprak sahiplerinin ellerindeki fazla toprakların kamulaştırılmasını ve arazisi olmayan ya da yetmeyen çiftçilere ve çiftçilik yapmak isteyenlere aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve iş kuvvetlerini değerlendirecek ölçüde dağıtılmasını öngören yasaya yönelik hem Meclis üyelerince, hem de büyük toprak sahiplerince ciddi tepki gösterilmiştir (İnce, 2006). 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nda yıkıma uğrayan Avrupa'nın yeniden yapılandırılması amacıyla ABD tarafından finanse edilen ve Marshall Planı olarak bilinen yardım programına Türkiye'nin de dahil edilmesi kararıyla, 4 Temmuz 1948 tarihinde ABD ile Ekonomik İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır (Ertem, 2009, s. 392). Marshall yardımlarının ülke içerisindeki en önemli yansımalarından biri tarım alanında gerçekleşmiştir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında denenmiş ve beklenen başarıyı gösterememiş olan tarımda makineleşme, söz konusu yardımlar aracılığıyla hızlandırılmış, on yıl içerisinde ülkedeki traktör sayısı 9000'lerden 42000'e çıkmıştır (Şahinöz, 1989, s. 307). Modernleşmenin makineleşmeyle eş anlamlı görüldüğü bu dönemde, kırdan kente göç hızlanmış, dolayısıyla tarımsal nüfus azalmaya başlamıştır. Makineleşmenin yol açtığı bir diğer sonuç ise ekilebilir alanların genişlemesidir. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile başlayan çayır ve meraların ekime açılması süreci makineleşmeyle hız kazanmıştır. Bu dönemde uygulanan politikalar neticesinde, gerek makineleşme, gerekse de ekim arazilerinin genişlemesi Türkiye'de tarımsal üretimin hızla artmasını sağlamıştır.

### **3.4.2.2. Planlı Dönem Sonrası Politikalar**

1963 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Kalkınma Planlarında yer alan tarım politikaları; tarımsal işletmelerin yapısının iyileştirilmesi, tarımda teknoloji kullanımının artırılması, tarımsal örgütlenmenin geliştirilmesi ve bu sayede üretim ve verimliliğin artırılması, verimli arazilerin etkin kullanılması gibi yapısal amaçları da içermektedir. Bu amaçlara ulaşmak için arazi toplulaştırma, çiftçilerin topraklandırılması, arazi ıslahı, eğitim-yayım, AR-GE ve kırsal kalkınmaya yönelik politika araçları kullanılmaktadır (Şanlı & Gülbahar, 2008, s. 137).

#### **Tarımsal Altyapıya Yönelik Uygulanan Politikalar**

Planlı dönemde, üretim miktarının yanı sıra verimliliğin artmasına yönelik oluşturulan ve bu doğrultuda uygulanan politikaların odaklandığı en önemli yapısal sorunlar, topraksız çiftçiler ve parçalanmış arazilerdir. 1926 yılında İsviçre'den alınan Medeni Kanun kabul edilirken, toprakların korunmasına ilişkin maddeler alınmamış, topraklar üretim ya da verimlilik göz ardı edilerek yalnızca mülkiyet olarak görülmüş, bu durum da tarım arazilerin sürekli parçalanmasına ve işletme ölçeğinin düşmesine sebep olmuştur. 2001 yılında bu kanunun yerini alan 4721 sayılı Medeni Kanun'da da aynı hususlar göz ardı edilmiştir (Eker, 2015, s. 55).

Türkiye'de tarımda yaşanan sorunların temel sebebi olan yapısal sorunları çözmek adına, çiftçinin topraklandırılması ve toprakların korunması için birçok girişimde bulunulmuş, desteklemeye yönelik politika araçlarının politikadaki ağırlığı azalırken yapısal politikalar önem kazanmaya başlamıştır.

Arazi toplulaştırması; aynı şahsa veya çiftçi ailesine ait, çeşitli nedenlerle, ekonomik üretime imkan vermeyecek biçimde veya toprak muhafaza ve zirai sulama tedbirlerinin alınmasını güçleştirecek derecede parçalanmış, dağılmış, şekilleri bozulmuş, dağınık küçük arazi parçalarının ve hisselerinin bir araya getirilerek, muntazam şekiller halinde birleştirilmesi, bütünleştirilmesi ve işletmelerin yeniden düzenlenmesi işlemi olarak tarif edilmektedir (Arslan, 2014). Türkiye'de arazi toplulaştırılmasına yönelik ilk uygulama 1961 yılında 7457 sayılı Topraksu Teşkilatı Kanunu ve Medeni Kanun'un ilgili maddeleri

gereğince yapılmış, sonrasında doğan gereklilikler doğrultusunda ilk yasal düzenleme olarak 1966 yılında Arazi Tevhidi Tüzüğü yürürlüğe girmiştir (Anonim, 2007a). Toplulaştırmalar 1973 yılına kadar söz konusu Tüzük ile yapılmıştır.

Bu yapısal sorunun çözümüne yönelik daha kapsamlı bir yasal zemin oluşturma zorunluluğu hasıl olduğundan, 1972 yılında, toprak ve tarım reformunun gerçekleştirilmesi için gerekli ön tedbirlere ilişkin hükümleri içeren Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu ve ardından 1973 yılında 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun amacı; toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini, pazarlanmasını ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak tarımsal yapının kurulmasını, topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerinin yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmalarını, donatılmalarını, desteklenmelerini ve örgütlenmelerini, Toprak ve Tarım Reformu hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacı ile Toprak ve Tarım Reformu Kooperatifleri kurulmasını, tarımda kiracılık ve ortaklığın belli bir düzene sokulmasını, ekonomik bir üretime imkân vermeyecek şekilde parçalanmış arazinin birleştirilmesi ve gerektiğinde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılmasını ve tarımsal mülklerin çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi, örnek köyler kurmayı, mevcut köylere eklemeler yapmayı, tarımda toprak ve su kaynaklarının teknik ve ekonomik gereklere göre kullanılması, korunması, ıslahı, geliştirilmesi ve verimliliğinin sürdürülmesini sağlamaktır.

Toprak ve tarım reformunu uygulayabilmek için öncelikle tapulama ile ilgili sorunların çözülmesi ve söz konusu bölgelerin uygun ölçekle haritalandırılması öngörülmüştür. Gerekli mali beyanların ve kayıtların toplanmasının ardından, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı'nın kontrolüne geçecek toprakların tespiti, kamulaştırma, toprak dağıtımı, mera, yaylak ve kışlakların tespit ve tahsisi, Toprak ve Tarım Reformu Kooperatiflerinin kurulması ve gerektiği takdirde toplulaştırma ve tarımsal yerleşim işleriyle bu kanunda öngörülen diğer işlerin birbirini tamamlayacağı şekilde hazırlanacak program ve planlarla, birlikte yürütülmesi planlanmıştır. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, 1978

yılında, bazı maddelerinin mülkiyet hakkının özünü zedelemekte olduğu ve emlak beyannamesi verenlerle vermeyenler arasında eşitsizlik yarattığı ve Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir (Anonim, 1978).

1984 yılında, amaçları büyük ölçüde Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nda belirtilen amaçlarla aynı olmakla birlikte, zorunluluk hallerinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemek, dağıtılmayan tarım arazisinin değerlendirilme şeklini belirlemek ve Bakanlar Kurulunca gerekli görülen diğer bölgelerde gayrimenkullerin Milli Güvenlik nedeniyle mülkiyet ve tasarruf şekillerinde ve yerleşim yerlerinde düzenlemeler yapmayı sağlamak şeklinde farklı amaçları da bulunan 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, günümüze kadar değişikliklere uğramakla birlikte hala varlığını korumakta ve söz konusu Kanun'un hükümleri doğrultusundaki çalışmalar, 2015 yılı itibariyle 59 ilde uygulanmaktadır (GTHB, 2015c).

Arazi dağıtımını, toplulaştırmadan ayrı düşünmek mümkün değildir. Toprakların dağıtılmasına yönelik hususlar günümüzde 3083 sayılı Kanun dahilinde gerçekleştirilmektedir. Söz konusu kanun kapsamında, 180 köyde 14.159 çiftçi ailesi 93.519 hektar arazi ile topraklandırılmış; 2015 yılı Ağustos ayı itibariyle hala 39 köyde 3.392 hektar arazinin dağıtım çalışmaları devam etmektedir (GTHB, 2015d).

Arazi toplulaştırmalarına yönelik yapılan bütün yasal düzenlemelere ve iyi niyetli çabalara rağmen, 1961-2007 yılları arasında toplam 582.000 hektar arazi toplulaştırılmış olmakla birlikte, söz konusu toplulaştırma faaliyetlerinin yüzde yirmiden fazla kısmı bahse konu dönemin son beş yılı içerisinde gerçekleştirilmiştir (Küsek, 2008).

2005 yılında çıkarılan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu'nun da bu temel sorunu çözmede yeterince faydalı olmadığı görülmesi üzerine, 2014 yılında 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile hem 4721 sayılı Medeni Kanun'un ilgili maddeleri yürürlükten kaldırılmış, hem de 5403 sayılı Kanuna tarım arazileriyle ilgili miras hükümleri dahil edilmiş, mirasta arazilerin tüm paydaşlar arasında dağıtılması değil; tek bir mirasçıya devredilmesi suretiyle toprakların korunması yönünde büyük bir adım atılmıştır (Eker, 2015, s. 59).

Söz konusu Kanun'a göre, asgari tarımsal arazi büyüklüğü; mutlak tarım arazileri, marjinal tarım arazileri ve özel ürün arazilerinde 20 dekar, dikili tarım arazilerinde 5 dekar, örtü altı tarımı yapılan arazilerde 3 dekardan küçük belirlenemez.

1961 yılında başlayan toplulaştırma çalışmaları son yıllarda büyük bir ivme kazanmış ve 2014 yılı itibariyle yaklaşık 5 milyon hektar arazi toplulaştırılmıştır. Yıllara göre yapılan arazi toplulaştırmalarına yönelik veriler Tablo 13'te verilmektedir.

**Tablo 13: Yıllara Göre Türkiye'de Arazi Toplulaştırma Çalışmaları**

Yıl	Alan (ha)
1961-2002	450.000
2003-2007	132.000
2008	430.000
2009	103.000
2010	26.000
2011	601.998
2012	1.210.604
2013-2014	2.029.183
<b>TOPLAM</b>	<b>4.982.785</b>

Kaynak: GTHB, 2015

Toplulaştırmalar sadece il bazında değil; GAP, Konya Ovası Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi kapsamında da yapılmaktadır. En çok toplulaştırmaya konu olan proje GAP'tır.

Türkiye'de toplulaştırma ve arazi dağıtımının yanı sıra, yapısal sorunlara yönelik arazi ıslahı ve sulama sistemlerine ilişkin projeler uygulanmaktadır. Bu kapsamda, ülke genelinde 18 proje uygulanmakta, yine aynı çerçevede yeterli nüfusa ulaşan yerleşim birimlerin köy statüsüne kavuşturulması, sulama veri tabanı hazırlanması, Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı kapsamında bireysel sulama makine ve ekipman desteklemeleri yapılması ve sorunlu tarım arazilerinde taban suyu ve tuzluluğun izlenmesi faaliyetleri yürütülmektedir (GTHB, 2015e).

Tarım arazilerinin tarım dışında kullanımlarına izin verilmesi hususu da yapısal politikalarda büyük bir öneme sahiptir. Tarım arazilerinin mümkün olduğunca tarımsal amaçlarla kullanılması gerekmekte olup Tarım Reformu uygulama alanlarında bulunan tarım arazisine yönelik olarak yapılan tarım dışı amaçlarla kullanım izni, vasıf değişikliği ve hazine tasarrufuna bırakılma (tahsis), dağıtılmayan tarım arazisinin değerlendirilmesi ile



özel mülkiyete ait tarım arazisinin satış işlemleri, ifraz, ipoteğin kaldırılması ve ifraz taleplerinin değerlendirilmesi işlemleri 3083 sayılı Kanun kapsamında yürütülmektedir. 2015 yılı itibariyle tarım dışı amaçlarla kullanım izni verilen 99.517 hektar, tahsis izni verilen 91.388 hektar, satış için hazine tasarrufuna bırakılan 59.752 hektar ve vasıf değişikliği izni verilen 7.528 hektar alan bulunmaktadır (GTHB, 2015f).

### **Eğitim ve Yayım Çalışmaları**

Tarıma ilişkin yapısal sorunların çözümü için kullanılan en önemli araçlardan biri de yapılan eğitim ve yayım çalışmalarıdır. Cumhuriyet'in ilk dönemlerinden itibaren önem verilen ve gün geçtikçe duyulan ihtiyacın arttığı bu alanda yıllar içinde açılan ziraat okullarının ve enstitülerin yanı sıra; çiftçi eğitim çalışmaları, el sanatları eğitimi, hizmet içi eğitimler, kırsalda kadınlara yönelik eğitimler, Tarımsal Yayımı Geliştirme Projesi (TAR-GEL) ve tarımsal danışmanlık gibi faaliyetler son yıllarda büyük önem kazanmıştır.

Günümüzde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yürütülen çiftçi eğitim çalışmaları kapsamında; işbirliği protokolleri, çiftçi eğitim kursları öğretici havuzunun oluşturulması, çiftçi eğitim ve yayım faaliyetlerinde görev alan personelin eğitimine yönelik olarak düzenlenen hizmetiçi eğitim kursları, sulama yayımcılarının yetiştirilmesi, il grup toplantıları, bölge grup toplantıları, "Tarımsal Yenilik ve Bilgi Sistemi" kapsamında düzenlenecek bölge ve il grup toplantıları, il yayım programının hazırlanması, öğreticilerde aranacak nitelikler talimatı, çiftçi eğitim kursları, tarımsal yeniliklerin yaygınlaştırılması çalışmaları gibi faaliyetler ve Tarımsal Nüfus Gençleşiyor Projesi hayata geçirilmiştir. Bunu yanı sıra, her yıl Bakanlık tarafından bünyesinde görevli her kademedeki personelin yetiştirilmesi, verimliliğin artırılması ve ilerideki görevlere hazırlanması için hizmet içi eğitim programları düzenlenmektedir. Kırsal alanlarda kadınların istihdama katılmasının ve istihdamda tutulmasının teşviki amacıyla kadına yönelik faaliyetlere ait diğer kurum ve kuruluşlarla birçok çalışma yürütülmektedir.

Tarımsal Yayımı Geliştirme Projesi (TAR-GEL), tarımsal işletme sahiplerinin bilgi, beceri ve teknik yöntemler konusundaki ihtiyaçlarının zamanında ve yeterli düzeyde karşılanması amacıyla 2007 tarihinde uygulamaya konulmuş olup Türkiye genelinde 6.129

Ziraat Mühendisi, 3.872 Veteriner Hekim olmak üzere toplam 10.001 kadrosu söz konusu proje kapsamında istihdam edilmektedir (GTHB, 2015g).

### **AR-GE Çalışmaları**

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde birçok Ar-Ge projesi yürütülmektedir. Bu projeler; Özel Sektör İşbirliği Projeleri, Ar-Ge Destek Programları, AB Çerçeve Program Projeleri ve Genel Bütçe Projeleri gibi projelerdir.

#### **- Kamu-Özel Sektör İşbirliği Ar-Ge Projeleri**

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından araştırma enstitülerinin altyapısı özel sektöre açılmış olup kaynakların etkin kullanımı amacıyla tarımsal araştırmalarda Kamu-Özel sektör işbirliği yapılmaktadır.

Özel sektörün tarımsal araştırma faaliyetlerini desteklemek için yürürlüğe konulan 2007/1 sayılı “Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’na Bağlı Araştırma Kuruluşları İle Ortaklaşa Olarak Araştırma ve Geliştirme Projeleri Yürütecekler Arasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ” 17 Ocak 2007 tarih ve 26406 sayılı Resmi Gazete yayımlanmıştır. Bu tebliğ ile özel sektörde hazırlanan projeler Bakanlık bünyesinde yer alan enstitülerin desteği ile yürütülmeye başlamış, bu vasıta ile özel sektör yapacağı araştırmalarda daha uygun maliyetlerle Kamu kaynaklarından daha fazla faydalanma imkanı bulmuştur. 2015 yılı itibariyle Bakanlığa bağlı araştırma enstitüleri ile özel sektör işbirliği çerçevesinde 127 proje sözleşmesi imzalanmıştır (GTHB, 2015h).

#### **- Tarımsal Ar-Ge Proje Destekleri**

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından tarım sektöründe bilgi ve teknoloji geliştirilmesi, bu gelişmelerin muhataplara aktarılması ve Ar-Ge kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla geri ödemesiz destekleme ödemesi yapılmaktadır. Bu kapsamda üniversitelerin, sivil toplum örgütlerinin, meslek kuruluşlarının, çiftçi örgütlerinin ve özel sektörün yürüttüğü projelere 2007 yılından itibaren destek verilmektedir (GTHB, 2015i). 2015 yılı itibariyle sonuçlanmış 86 adet proje bulunmakta olup halihazırda 129 proje devam etmektedir (GTHB, 2015j).

## - AB Çerçeve Programları

Avrupa'nın araştırma ve teknoloji kapasitesinin güçlendirilmesi, üniversite-sanayi işbirliğinin teşvik edilmesi, AB politikalarına ilişkin üye ülkeler, aday ülkeler ve diğer taraflarla işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla yürütülen Çerçeve Programları özel bir fonlama sistemiyle 1984'ten günümüze devam etmektedir. AB'nin son dönem Araştırma ve Yenilik Çerçeve Programı olan Horizon 2020, 2014-2020 yılları arasında Avrupa Komisyonu tarafından yürütülecek olup 80 milyar avro bütçesi bulunmaktadır. Horizon 2020 Programı bilimsel mükemmeliyet, endüstriyel liderlik ve toplumsal sorunlara çözümler olmak üzere üç sütun üzerine kurulmuştur (GTHB, 2015k).

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü ve enstitülerin koordinatör ve ortak olduğu ve tamamlanmış olan 14 adet AB 6.Çerçeve Programı Projesi bulunmaktadır. AB 7. Çerçeve Programı kapsamında yürütülen 19 adet projenin ise 6'sı bitmiş, 13'ü devam etmektedir (GTHB, 2015k).

## - Genel Bütçe Projeleri

Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen 12 adet genel bütçe projesi bulunmakta olup bu projeler; Tarımsal Ekonomi Araştırma Projesi, Toprak ve Su Kaynakları Araştırma Projesi, Bitkisel Üretim Araştırmaları Projesi, Türkiye Patentli Büyük Ebeveyn ve Ebeveyn Geliştirme Projesi, Anadolu Alacası Geliştirme Projesi, Hayvan Hastalık ve Zararlıları Araştırma Kapasitesinin Desteklenmesi Projesi, Su Ürünleri Araştırma Kapasitesinin Desteklenmesi Projesi, Bitkisel Biyolojik Çeşitlilik ve Korunması Projesi, Biyogüvenlik Ar-Ge Projesi, Ülkesel Gıda ve Yem Araştırmaları Programı, Meyve Asma Baz Materyalleri Ar-Ge Merkezi ve Miilli Botanik Bahçesi projeleridir (GTHB, 2015l).

## **Kırsal Kalkınmaya Yönelik Uygulanan Politikalar**

Türkiye'de planlı dönemde kırsal kalkınmaya yönelik çalışmalar, hazırlanan kalkınma planları ile uygulanmaya başlamıştır. Kalkınmaya yönelik politikalar, Sekizinci Kalkınma Planı'na kadar farklı isim ve yaklaşımlarla değerlendirilmiş; söz konusu politikaların 'Kırsal Kalkınma' adı altında planlanması ilk kez Sekizinci Plan dahilinde

gerçekleşmiştir. Türkiye’de kırsal kalkınma politikaları, kalkınma planlarının yanı sıra Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde kırsal kalkınma politikaları ile kırsal kalkınma projeleri kapsamında yürütülmektedir.

#### - **Kalkınma Planları Çerçevesinde Kırsal Kalkınma Politikaları**

Birinci BYKP’de (1963-1967) kırsal kalkınma, toplum (köy) kalkınması olarak değerlendirilmiştir. Söz konusu planda toplum kalkınması; toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarını geliştirmek, toplulukları ulusun bütününde kaynaştırmak ve milli kalkınmaya tam olarak katılmalarını sağlamak için halkın çabalarını devletin çabalarıyla birleştirme süreci olarak tanımlanmaktadır (Günaydın, 2010, s. 271). Kırsal kalkınmanın bir yerleşim politikası çerçevesinde düşünülmesi gerektiğine vurgu yapan planda, politika amaçlarına ulaşmak maksadıyla pilot bölgeler belirlenmiş, toplumsal kalkınmanın eşgüdüm görevi dönemin Köyişleri Bakanlığı’na verilmiştir. Oldukça kapsamlı olan bir planın tek bir Bakanlıkça yürütülmeye çalışması planın umulan başarıyı yakalayamamasının en önemli sebeplerinden biridir. Birbirinden fiziksel, ekolojik, sosyal ve kültürel açıdan farklı olan pilot bölgelerde yapılacak çalışmaların amacı, toplum kalkınması yönteminin ülke çapında uygulanması durumunda ortaya çıkacak fırsatların ve karşılaşılabilecek zorlukların tespit edilmesidir. Planın son dönemine gelindiğinde çalışmaların umulduğu gibi kapsayıcı olamadığı, atılması gereken adımların atılmadığı, çalışmalar yerele indikçe yoğunluğun kaybedildiği görülmüştür (Günaydın, 2010, s. 273).

İkinci BYKP (1968-1972) döneminde; ilk planda kullanılan toplum kalkınması yönteminin başarısızlıklarından alınan derslerle, kapsamın daraltılmasına karar verilmiştir. Bu planda, kırsal kalkınmaya yönelik yaklaşım ‘Köy ve Köylü Sorunları’, yöntem ise ‘Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi’ olarak incelenmiştir. Söz konusu kalkınma çalışmaları Köyişleri Bakanlığı’ndan alınmış, yerelde çalışmaların vali ve kaymakamlar tarafından yürütülmesine karar verilmiş, aynı zamanda yatırımcı olmayan dolayısıyla yansız bir bakanlık olduğu gerekçeleriyle eşgüdüm görevi İçişleri Bakanlığı’na verilmiştir. İçişleri Bakanlığı da bu görevin yerine getirilmesinde yeterince başarılı olamamıştır. Söz konusu planda tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlere yönlendirilmesi gerektiği, bu sayede kırsal nüfusun kalkınmasının mümkün olacağı ifade edilmiştir (Çelik, 2005, s. 62).

Üçüncü BYKP (1973-1977) kapsamında, ilk iki planda değerlendirilen toplum kalkınması modelinden bahsedilmemiş; kalkınma, İkinci Plan’da olduğu gibi ‘Köy ve Köylü Sorunları’ şeklinde ele alınmıştır. Ayrıca söz konusu planda ilk kez köy ihtiyaçlarının en az maliyetle ve tüme yaygın biçimde karşılanması; kırsal nüfusun milli pazar ve yaşantıyla bütünleşme sürecinin hızlandırılması ve yerleşim yapısının olumlu yönde etkilenmesinde başlıca araç olarak Merkez Köy kavramına yer verilmiştir. Yine aynı planda, köylere yönelik alt yapı çalışmalarının ve hizmetlerin bir bütün içinde gerçekleştirilmesi, tarım ve toprak reformunun yapılması ve çok yönlü kooperatifçiliğin teşvik edilmesi gibi hususlar üzerinde durulmuştur (Anonim, 1973).

Dördüncü BYKP (1979-1983) altında kırsal kalkınma ‘Köylüye Yönelik Politikalar’ kapsamında incelenmiştir. Toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımını iyileştirmek; tarımdan sanayi toplumuna köylünün katkısıyla sağlıklı bir geçiş sağlamak; köylünün kalkınma olanaklarını, üretim gücünü ve gelirini artırmak; kırsal alanda gelişmeyi hızlandırmak ve yaşama düzeyini yükseltmek üzere etkili bir toprak reformu, demokratik kooperatifleşme, devlet desteği ve köykentler yoluyla yeni bir üretim düzeninin kurulması araçlarından faydalanılacağı belirtilmektedir. İlk defa bu planda bahsedilen köykent modeli; toprak reformu, tarımda kooperatifleşme ve tarımda devlet desteği ile altyapıların yoğunlaştığı, köylünün dağınık gücünü birleştirebildiği, örgütlediği, tarımda sanayileştiği, tarımsal artığı üretken yatırımlara yönelttiği, geçimi için yeni iş alanları yarattığı bir işbirliği, kamu hizmeti ve örgütlenme merkezi olarak tarif edilmektedir. Dördüncü Plan’da bölgesel gelişme politikaları kapsamında ‘Kalkınmada Öncelikli Yörelere’ başlığı altında geri kalmış yörelerin gelişmesi için projeler hazırlanması amaçlanmıştır. Aşağı Fırat ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi için çok amaçlı gelişme projesi hazırlanmıştır (Çelik, 2005, s. 62). Kendisinden önceki tüm planlar içerisinde kırsal kalkınmayı en detaylı şekilde irdeleyen plan, uygulamalarda beklenen başarıyı gösterememiştir (Anonim, 1979).

Beşinci BYKP’de (1985-1989), kırsal kalkınma, “köylere götürülmekte olan hizmetlerin başta, içmesuyu, elektrik, haberleşme, sağlık ve eğitim olmak üzere köy ve şehir arasındaki altyapı ve hayat standartları arasındaki farklılıklarını giderici şekilde artırılacağı” ifadesi ile başlayan ‘Köye Götürülen Hizmetler’ başlığı altında incelenmiştir. Merkez köylere, söz konusu planda da atıf yapılmakta olup belirlenen yerleşim birimlerine götürülecek hizmetlerin verimli bir şekilde uygulanması için, merkez köylerin araç olarak

kullanılacağı ifade edilmektedir. Medeni Kanun'un mirasa ilişkin hükümlerinde doğan sorunların çözülmesine yönelik çalışmalar yapılması amaçlanmış, bu amaç plan dahilinde gerçekleştirilememiştir (Anonim, 1984).

Altıncı BYKP'de (1990-1994), başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içerisinde azaltılması temel hedef olarak belirlenmiştir. Söz konusu bölgelerde gerekli politika ve planlama araçlarının ekonomik ve sosyal gelişme ve bütünleşmeyi sağlamak üzere gerçekleştirileceği ve kamu kaynaklarının tahsisinde bölgelerin gelişme potansiyelinin dikkate alınarak bu yöreler lehine bir uygulama yapılacağı ifade edilmektedir. Aynı planın 'Kırsal Alana Götürülen Hizmetler' bölümünde; kırsal kesimde, çağdaş ihtiyaçlara uygun hizmet ve bilgi akımını kolaylaştırmak temel ilke olarak benimsenmiştir. Kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile "kırsal alan planlama" yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesinin destekleneceği, köylünün ana geçim kaynağı olan toprağın rasyonel kullanımı için gerekli düzenlemelerin tarımsal araştırma kurumları ile birlikte yapılacağı, tarımsal yapı bozukluklarının giderilmesini amaçlayan projelere ağırlık verileceği belirtilmektedir. Kırsal alanda istihdamın artırılması ve gelirin çeşitlendirilmesi için yeni üretim dallarında çalışmanın teşvik edileceği, tarım dışı ekonomik faaliyet kollarının destekleneceği, kırsal alanda yaşayan ailelerin eğitim ve kültür düzeylerinin yükseltilmesi için düzenlenen yaygın eğitim programı ve projelerinin çeşitlendirileceği ve artırılacağı, tarım üreticilerinin hızla gelişen tarım teknolojisi ve bioteknolojideki değişimleri uygulayabilmeleri için gerekli olan yaygın eğitim faaliyetlerinin, araştırma ve eğitim kurumlarının yapacağı entegre projelerle sağlanacağı ve üreticinin bu konularda bilgilendirilmesinde, yeni beceriler kazanmasında üniversiteler ile ilgili kamu kuruluşları etkin işbirliği halinde olacağı, kırsal alana götürülen sağlık hizmetleri ve ünitelerinin yaygınlaştırılacağı, köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyonun geliştirileceği ve birbirleriyle uyumlu hizmet vermelerini sağlayacak entegre projelerin uygulamaya konacağı ifade edilmektedir (Anonim, 1989).

Yedinci BYKP (1996-2000), kırsal kalkınmayı "Kırsal Altyapı" çerçevesinde incelemiştir. Toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesinde; tarımsal altyapının oluşturulması, kaynakların yönetimi ve etkin kullanımına yönelik çalışmaların önemini korumakta olduğu

ifade edilen planda, sulamaya ilişkin politika önerileri önemli bir yer tutmaktadır. Ayrıca, söz konusu plan öncesi dönemde Kalkınma Planları ile getirilen Kalkınmada Öncelikli Yörelere politika ve tedbirlerinden kaynaklanan olumlu gelişmeler olmasına rağmen, bölgelerarası dengesizliklerin sürdüğü, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da, özellikle bazı illerde görülen terör olaylarının, toplumsal huzursuzluğa yol açmakta olduğu, yeni yatırımları engellediği ve mevcut tesislerin de işletilmesini güçleştirdiği belirtilmektedir. Bu durumdan kaynaklanan iç göçün ve hızlı kentleşmenin, kırsal kalkınmanın önündeki en büyük sorunlardan biri olduğu ifade edilmektedir (Anonim, 1995).

Sekizinci BYKP (2001-2005), kalkınmanın “Kırsal Kalkınma” adı altında incelendiği ilk plandır. Söz konusu planda, daha önceki planlarda olduğu gibi kalkınmada öncelikli yörelere geliştirilmesi ve kırsal altyapı üzerinde de durulmuştur. Kırsal kalkınma başlığı altında, Türkiye’de uygulanan ya da henüz etüd aşamasında olan Kırsal Kalkınma Projeleri hakkında mevcut durum bilgileri verilmiş, kırsal kalkınmanın amacının; kalkınmada temel rol oynayan yerel yönetimlerin sürdürülebilir kalkınma temelinde harekete geçirilmesi ve gelir ve istihdamın artırılması olduğu ifade edilmiştir. Sekizinci Plan’da; tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi için teknik destek sağlanması; sulama, toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetlerinin birlikte yürütülmesi; kırsal alanda yaşayan nüfusun gelirini artırmak ve istihdam yaratmak üzere turizm, el sanatları, hayvancılık, dokumacılık gibi alanlarda girişimlerin desteklenmesi; Doğu ve Güneydoğu’da terörün bitirilmesi yönündeki çabalara paralel olarak, bu yörelerdeki köylerini terk eden vatandaşlardan isteyenlerin geri dönmesi için ekonomik ve sosyal alt yapının sağlanması yönünde politikalar belirlenmiştir (Anonim, 2000).

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (2007-2013) kırsal kalkınma, “Plan Öncesi Dönemde Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler” ve “Temel Amaçlar: Gelişme Eksenleri” başlıkları altında “Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması” şeklinde incelenmiştir. Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler bölümünde; uluslararası yükümlülükler, AB’ye üyelik süreci ve tarımsal yapıda hızlanan dönüşümün kırsal kesimde ortaya çıkardığı uyum sorunlarını çözmek ve kırsal kalkınma proje ve faaliyetlerine çerçeve oluşturmak üzere 2006 yılında Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nin (UKKS) hazırlanıp yürürlüğe konduğu ifade edilmektedir. Söz konusu planda devamla, kırsal kalkınma politikalarının etkinliğinin artırılması için yürütülen yasal ve kurumsal düzenlemeler

kapsamında karar alma süreçlerinde ilgili kuruluşların yer alması öngörülen bir kırsal kalkınma kurumu ile uygulama ve ödeme birimi kurulmasına ilişkin çalışmaların devam ettiği; kırsal kesimde tarım sektöründeki nispi verimsizlik sorunlarının azaltılması için arazi toplulaştırma çalışmalarının hızlandırılması, üretici örgütlenmelerinin güçlendirilmesi, eğitim ve yayım faaliyetlerinin etkinleştirilmesi konularının öncelikli olarak ele alınması gerektiği; kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iskânla ilgili görevlerinin Bayındırlık ve İskân Bakanlığına, köylere ilişkin diğer görevlerin ise İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredildiği; buna paralel olarak, 2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idareleri ile mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak tahsis edilmiş olduğu ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi'nin (KÖYDES) uygulamaya konulduğu belirtilmektedir. Ayrıca, kırsal yerleşim birimlerinin parçalı ve dağınık bir yapıya sahip olmalarının, fiziki ve sosyal alt yapı hizmetlerinin etkin ve yaygın bir şekilde sağlanmasını sınırlandırdığı ifade edilmektedir.

Planın, “Temel Amaçlar: Gelişme Eksenleri” bölümünde ise; UKKS doğrultusunda, Kırsal Kalkınma Planı'nın uygulamaya konulacağı; kırsal kesimin örgütlenme kapasitesinin geliştirileceği ve üretici örgütlenmelerinin güçlendirileceği; sulama altyapısının işletme ve yönetiminin katılımcı mekanizmalarla gerçekleştirilmesinin sağlanacağı; kırsal alanda, e-ticaret de kullanılarak, tarım, orman ve gıda ürünlerinin tanıtım ve pazarlanması, turizm ve rekreasyon, el sanatları, tarıma dayalı sanayi ve diğer alternatif üretim faaliyetlerinin geliştirileceği; tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere yönelik insan kaynaklarının geliştirileceği; kırsal kesimde kalkınmanın hızlandırılmasında ilçe merkezleri ve belde belediyeleri ile diğer gelişme ve çevresine hizmet sunma kapasitesi bulunan merkezi yerleşim birimlerine öncelik verilmek suretiyle kaynakların etkin kullanımının sağlanacağı ve uygulamanın ülke geneline yaygınlaştırılacağı; kırsal kesimde merkezi yerleşim birimleri öncelikli olmak üzere, temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanacağı; ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik proje ve destekler ile eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumunda bu merkezi birimlere öncelik verileceği; kırsal yerleşim planlamasının esas ve kriterlerinin, kırsal alanın özelliklerine ve kırsal toplumun ihtiyaçlarına göre belirleneceği, plan yapımında gelişmekte olan merkezi yerleşim birimlerine, turizm bölgelerine, koruma alanlarına ve afet riski yüksek yörelere öncelik verileceği; yerel düzeyde aktörler arası işbirliğini geliştiren, yerel ihtiyaçlara duyarlı kalkınma girişimlerini tabandan tavana



yaklaşım ile güçlendiren, katılımı ve maliyet paylaşımını esas alan projelerin, öncelikle pilot düzeyde uygulamaya konularak, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılacağı; kırsal kesimin kaynak ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak uygun finansman araçlarının geliştirileceği ve yaygınlaştırılacağı; başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirileceği ve AB kırsal kalkınma politikalarına uyum için gerekli kurumsal çerçevenin oluşturularak, kırsal kalkınma fonlarının yönetimine ve etkin kullanımına ilişkin idari kapasitenin geliştirileceği ifade edilmiştir (Anonim, 2006).

Hazırlanan kalkınma planlarının sonucusu ise 2014-2018 Dönemi'ni kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'dır. Söz konusu planda kırsal kalkınma iki bölüm kapsamında ele alınmaktadır. Birincisi, Plan Öncesi Dönemde Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler Bölümü; ikincisi ise Planın Hedefleri ve Politikaları Bölümü'dür. Plan öncesi dönemde kaydedilen gelişmelerden bahsedilen ilk bölümde, kırsal kalkınmaya yönelik; Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde hazırlanan UKKS çerçevesinde; kırsal ekonominin güçlendirilmesine, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve yoksulluğun azaltılmasına, yaşam kalitesinin artırılmasına, sürdürülebilir kaynak kullanımı ve çevrenin korunmasına ağırlık verildiği ve kırdan kente göçün devam ettiği ifade edilmektedir. İkinci bölümde ise öncelikli olarak kırsal politikaların oluşturulmasında sadece köy ve bağlı birimleri sınırlı olmayan bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Yine aynı bölümde 'Kırsal Kalkınma' başlığı altında önce mevcut durum incelenmiş, ardından amaç ve hedefler ve en sonunda politikalara yer verilmiştir.

Mevcut Durum: Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde, kırsal kalkınma politikalarının tarım politikaları ile eşgüdümlü şekilde uygulandığı; kırsal kalkınma politikasının etkili bir şekilde uygulanabilmesi amacıyla UKKS ve Kırsal Kalkınma Planı belgelerinin yürürlüğe konulduğunun ifade edildiği bölümde; politikaya ilişkin uygulamaların büyük ölçüde yerel kurumlara devredildiği ve kurumsal kapasitenin güçlendirildiği belirtilmektedir. Politikaların yürütülmesinde görev alan en önemli kurumlar TKDK, kalkınma ajansları, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri olarak sayılmaktadır. 2005 yılında pilot düzeyde başlatılan KÖYDES'in, entegre bir kırsal altyapı programı haline getirildiği, plan döneminde tarım istihdamının arttığı ve geçimlik

işletmelerde çalışan nüfustaki bu artışın yoksulluk ve göç sorunlarına sebebiyet verdiği ifade edilmektedir (Anonim, 2013).

**Amaç ve Hedefler:** Planın temel amacı kırsal kesimdeki refah düzeyinin ülke ortalamasına yaklaştırılması; temel hedefi ise, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının bulunduğu yörede iyileştirilmesidir. Söz konusu bölümde; politikaların kırsal alanlarda ekonominin ve istihdamın güçlendirilmesi, yoksulluğun azaltılması, altyapının iyileştirilmesi ile çevre ve doğal kaynakların korunması çerçevesinde uygulanacağı belirtilmektedir (Anonim, 2013).

**Politikalar:** Son planda, kırsal alanlarda tarım dışı ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve AB kaynakları ile ulusal kaynaklar arasında uyum ve tamamlayıcılık ilişkisinin geliştirilmesinin planlandığı; sosyal hizmetler ile uzak ve dezavantajlı bölgelere öncelik verileceği belirtilmektedir. Plan döneminde, ilçe bazlı yerel kalkınma programının hazırlanacağı; yerel nitelikte kalkınma girişimlerinin destekleneceği ifade edilmiş; bunun yanı sıra; kırsal alan tanımının revize edileceği, temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il bazında yayımlanmasının sağlanacağı dile getirilmiştir (Anonim, 2013).

#### **- AB'ye Uyum Sürecinde Kırsal Kalkınmaya Yönelik Politikalar ve IPARD**

Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkileri, 1964 yılında Ankara Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle başlamış, 7 yıl süren hazırlık döneminin ardından, 1970 yılında Katma Protokol'ün imzalanmasıyla 22 yıllık geçiş dönemi başlamış ve nihayet 1996 yılında Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesi neticesinde Türkiye, nihai dönem olarak adlandırılan sürece girmiştir. 1999 yılı Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday üye statüsü resmen onaylanmıştır. Bütün aday ülkelere olduğu gibi, Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmasına karar verilmiş ve 2001 yılında ilk KOB hazırlanmıştır. KOB'larda yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik Türkiye'nin program ve takvimini içeren Ulusal Program, ilk olarak 2001 yılında onaylanmıştır. KOB; 2003, 2006 ve 2008 yıllarında gözden geçirilmiş, Ulusal Program ise 2003 ve 2008 yıllarında güncellenmiştir. 2004 yılında gerçekleşen Brüksel Zirvesi'nde, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlaması kararı alınmıştır (AB Bakanlığı, 2011b).

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programları kapsamında kırsal kalkınmaya yönelik politikaların mevcut durumu, nihai hedefi ve uyuma ilişkin takvim belirlenmiştir. 2001 yılında hazırlanan Ulusal Program'da; Türkiye'de AB'deki gibi tanımı yapılmış bir kırsal kalkınma politikasının bulunmadığı ve AB'de kırsal kalkınma politikaları bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması hedefiyle düzenlenirken, Türkiye'de kırsal kalkınmaya yönelik uygulamaların büyük ölçüde tarım ve tarımsal altyapı odaklı bir eğilim gösterdiği ifade edilmektedir. Yine söz konusu programda Türkiye'de kırsal kalkınma politikalarının AB kırsal kalkınma politikası ile paralellik gösterecek şekilde tanımlanması ve uygulanması gerekliliği vurgulanmıştır.

Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü elde etmesi ile, öncesinde kredi desteği olarak uygulanan mali yardım, 2001 yılında AB tarafından "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük"ün kabul edilmesiyle birlikte hibe şeklinde yapılmaya başlamıştır. Türkiye'ye yönelik hibe desteği, nakdi olmayan ve sadece proje bazlı hale olarak düzenlenmiştir. Bu desteğin kullanılmasının koşulu, Türkiye'nin KOB ve Ulusal Program önceliklerini yerine getirmesidir. Bu doğrultuda söz konusu hibe desteği; müktesebat uyumu, müktesebat uyumu için gerekli idari kapasite oluşturulması ve bunun için gerekli yatırım ihtiyacı ile ekonomik ve sosyal uyum projeleri (bölgesel kalkınma, sınır ötesi işbirliği ve KOBİ projeleri) vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, t.y.)

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

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

## **IPARD**

IPA I'nin 5. Bileşeni olan Kırsal Kalkınma; IPA II'de Tarım ve Kırsal Kalkınma politika alanı olarak ele alınmakta ve aday ülkeler IPARD adı verilen özel bir araç ile desteklenmektedir. IPARD'ın iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar; OTP'ye ilişkin mevzuatın uygulanmasına yönelik destek sağlamak ve aday ülkenin tarım sektörünün ve

kırsal alanlarının sürdürülebilir uyumuna katkı sağlamaktır. Bu amaçlara 3 öncelik altında toplam 9 farklı tedbirle ulaşılması planlanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2015h).

Öncelik 1: Piyasa Verimliliğinin Artırılması ve Topluluk Standartlarının Uygulanması

Tedbirler:

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

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

Tedbirler:

- d) Çevre ve kırsal kesimlere ilişkin eylemlerin uygulanmasına hazırlık,
- e) Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması.

Öncelik 3: Kalkınma ve Kırsal Ekonomi

Tedbirler:

- f) Kırsal altyapının geliştirilmesi ve kalkındırılması,
- g) Kırsalda ekonomik aktivitelerin çeşitlendirilmesi ve kalkındırılması,
- h) Eğitim,
- i) Teknik destek.

IPARD fonlarının kullanılabilmesi için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programı, 2008 yılında Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. 2007-2013 döneminde sağlanacak fonların dağıtılması için ön koşul olan TKDK 2007 yılında kurulmuştur. TKDK'nın akreditasyonunun tamamlanmasının ardından, oluşturulan il koordinatörlüklerinin koordinasyonu ile IPARD destekleri kullanılmaya başlamış; tarım, hayvancılık ve su ürünlerinin üretimi, işlenmesi ve pazarlanması, kırsal alanda ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve kırsal turizm alanlarında desteklemeler yapılmaya başlamıştır. AB'nin TKDK'ya yetki devri ile birlikte; önce 20 ilde, sonrasında da 22 ilin dahil edilmesiyle toplam

42 ilde akreditasyonları tamamlanan koordinatörlükler, kendi bölgelerinde yürütülecek projelerin koordinasyon görevini icra etmeye başlamıştır. Uygun bulunan projeler, Türkiye ve IPA eş finansmanı ile hayata geçirilmektedir.

2007-2013 yılları için Türkiye'ye IPA kapsamında yaklaşık 5 milyon euro fon ayrılmış olup bu fonun yaklaşık %20'si kırsal kalkınma bileşenine kanalize edilmiştir. Türkiye, aday ve potansiyel aday ülkeler içerisinde, gerek nüfus gerekse de yüzölçümü büyüklüğü sebebiyle, IPA kapsamında en fazla destek alan ülke konumundadır. Söz konusu dönemde yaklaşık 10 milyar euro olan fonun %48'i Türkiye'ye ayrılmıştır.

**Tablo 14: IPA (2007-2013) Dönemi Türkiye Mali Yardım Miktarları (milyon euro)**

<b>BİLEŞEN</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>TOPLAM</b>
<b>I.Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma</b>	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1.667,50
<b>II. Sınır Ötesi İşbirliği</b>	2,1	2,9	3	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
<b>III. Bölgesel Kalkınma</b>	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,9	1.778,40
<b>IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi</b>	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
<b>V. Kırsal Kalkınma</b>	20,7	53	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
<b>TOPLAM:</b>	<b>497,2</b>	<b>538,7</b>	<b>566,4</b>	<b>653,7</b>	<b>779,9</b>	<b>856,3</b>	<b>903</b>	<b>4.795,20</b>

Kaynak: AB Bakanlığı, 2013

Uygulaması 2016 yılında sona erecek olan IPARD I. Dönem Programı kapsamında Tablo 14'te görüldüğü üzere Türkiye'ye 854 milyon Euro tahsis edilmiştir. Söz konusu hibenin yanı sıra Türkiye'nin eş finansmanı ile birlikte faydalanıcılara yaklaşık 1,1 milyar Euro hibe imkanı sağlanmıştır (AB Bakanlığı, 2015).

IPARD Programı kapsamında Ağustos 2015 itibariyle 12 başvuru çağrı ilanının değerlendirilmesi tamamlanmıştır. 13. Çağrı döneminde ise 1000'i aşkın projenin sözleşmesi imzalanmış ve aynı çağrı kapsamında sözleşme imzalanma işlemleri devam etmektedir (TKDK, 2015).

2015 yılı başında onaylanan 2014-2020 IPARD Programı ile AB tarafından Türkiye'de 'tarım ve kırsal kalkınma' sektörüne 912 milyon euro ayrılmıştır. Sınırötesi

İşbirliği hariç olmak üzere, IPA 2014-2020 yılları arasında Türkiye'ye tahsis edilecek fon, Tablo 15'te verilmektedir.

**Tablo 15: IPA II (2014-2020) Dönemi Türkiye Mali Yardım Miktarları (Milyon Euro)**

Türkiye	2014	2015	2016	2017	TOPLAM 2018-2020	TOPLAM 2014-2020
a. Üyelik sürecinde reformlar	355.1	196.6	240.3	137.2	652.2	1,581.4
Demokrasi ve yönetim	540.2				416.3	956.5
Hukukun üstünlüğü ve temel haklar	388.9				236.0	624.9
b. Sosyoekonomik ve bölgesel kalkınma	155.8	265.8	247.0	261.4	595.3	1,525.3
Çevre ve iklim değişikliğiyle mücadele	297.1				347.5	644.6
Ulaştırma	386.0				56.8	442.8
Enerji	59.0				34.4	93.5
Rekabetçilik ve yenilik	187.8				156.6	344.4
c. İstihdam, sosyal politikalar, eğitim, cinsiyet eşitliğini ve insan kaynaklarını geliştirme	37.4	62.9	65.9	68.9	199.9	435.0
Eğitim, istihdam ve sosyal politikalar	235.1				199.9	435.0
d. Tarım ve kırsal kalkınma	72.0	100.9	77.0	158.1	504.2	912.2
Tarım ve kırsal kalkınma	408.0				504.2	912.2
<b>TOPLAM</b>	<b>620.4</b>	<b>626.4</b>	<b>630.8</b>	<b>636.4</b>	<b>1,940.0</b>	<b>4,453.9</b>

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2015

IPARD kapsamında; süt üreten tarımsal işletmelere yatırım, et üreten tarımsal işletmelere yatırım, süt ve süt ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, et ve et ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, meyve ve sebzelerin işlenmesi ve pazarlanması, su ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, çiftlik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi, yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi, kırsal turizm ve yerel ürünler ve mikro işletmelerin geliştirilmesi alt tedbirleri kapsamında makine-ekipman alımı, yapım işleri, hizmet alımı (genel harcamalar) ve görünürlük harcamaları, 'uygun harcamalar toplamı'nın %50'si oranında desteklenmektedir. Süt ve et üreten tarımsal işletmelere yatırım alt tedbirinde %50 olan destek oranı; 40 yaş altındaki genç çiftçiler için %55, belirlenen dağlık alanlar için %60, dağlık alanlarda işletmesi bulunan 40 yaş altı çiftçiler için ise %65 oranında verilmektedir.

## - Kırsal Kalkınma Projeleri

Türkiye’de geçmişten günümüze bölgesel, yerel ve havza bazlı birçok proje uygulanmış ve uygulanmaya devam etmektedir. Bu projelerin önemli bir kısmı dış kaynaklı projelerdir. DB’nin finanse ettiği ARIP kapsamında gerçekleştirilen Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı; Avrupa Birliği finansman desteği ile yürütülen Doğu Anadolu Kalkınma Programı; AB, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), DB, uluslararası kuruluşlar ve diğer ülkelerle işbirliği içerisinde gerçekleştirilen GAP ve DB finansman desteği ile gerçekleştirilen Anadolu Su Havzaları Rehabilitasyon Projesi bu kapsamda ele alınabilecek önemli projelerdir (Anonim, 2007b).

Türkiye’de ayrıca Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD), 1982 yılından günümüze toplam 9 projenin finansmanına katkı sağlamıştır. Söz konusu projelerden Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi, Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi, Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi, Sivas-Erzincan Kalkınma Projesi ve Diyarbakır-Batman ve Siirt Kalkınma Projeleri tamamlanmıştır. Henüz tamamlanmayan diğer iki proje ise 2016 yılında bitirilmesi planlanan Ardahan-Kars-Artvin Kalkınma Projesi ve 2019 yılında bitirilmesi planlanan Murat Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesi’dir (IFAD, 2015).

Bunların yanı sıra, kırsal kalkınma kapsamında tarımsal amaçlı kooperatif projeleri, kooperatif mülkiyetinde gerçekleşen projeler, Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi ve hayvancılık projeleri uygulanmaktadır (GTHB, 2015m).

### **Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)**

Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı ve maliyetli bölgesel kalkınma projesi olan GAP, Fırat-Dicle Havzası ile Yukarı Mezopotamya ovalarında yer alan Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantap, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsamaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nin mevcut kaynaklarını kullanarak bölge halkının yaşam standardını ve gelir düzeyini arttırmak, söz konusu bölge ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını azaltmak ile verimliliği ve istihdam olanaklarını artırarak ülke ekonomisine ve istikrarına katkı sağlamak gibi temel hedefleri bulunan proje, Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren bölgeyle ilgili yapılan ve yapılması planlanan projeler

1970’li yıllarda programlı olarak ele alınmaya başlamış ve bu programa GAP ismi verilmiştir. 1989 yılında GAP’ı entegre ve çok sektörlü bir sosyo-ekonomik kalkınma projesi olarak ele almak amacı ile hazırlanan Master Plan ile tarım, sanayi, ulaştırma, eğitim, sağlık, kırsal ve kentsel altyapı yatırımları da GAP kapsamında değerlendirilmeye başlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015a).

GAP kapsamında ekonomik kalkınma, sosyal kalkınma, kültür ve turizm, çevre ve altyapı, sosyal sorumluluk, kurumsal kapasite ve uluslararası ilişkiler projeleri yürütülmektedir. Geçmişten günümüze tamamlanmış 59 proje bulunmakta olup bu projelerin dokuzu tarım projeleridir. Günümüzde ise ekonomik kalkınma projeleri kapsamında tarım ve kırsal kalkınma projeleri yürütülmektedir. Halihazırda devam etmekte olan tarım ve kırsal kalkınma projeleri (Kalkınma Bakanlığı, 2015b);

- Organik tarım alanında Güneydoğu Anadolu Bölgesi illerinde yürütülecek küme geliştirme çalışması ile Bölge’nin tarımsal potansiyellerinin değerlendirilmesi ve organik gıda, içecek ve organik tekstil sektörlerinin daha rekabetçi bir konuma gelmesini sağlamak amacıyla yürütülen Organik Tarım Küme Geliştirme Projesi,

- GAP Bölgesi’nde sulamaya açılmış ve açılacak alanlarda tarımsal eğitim ve yayım hizmetlerinin etkinliğini artırılmak ve bu konuda hizmet veren başta çiftçi örgütleri olmak üzere kurum ve kuruluşların kapasitelerinin artırılmasına katkıda bulunmak amacıyla yürütülen GAP Tarımsal Eğitim ve Yayım Projesi,

- Tarımsal girdilerin optimum kullanılmasıyla hem işletmeleri karlılık oranının yükseltilmesi, rekabet edebilir duruma gelmesi hemde toprak ve su kaynaklarının korunması amacıyla yürütülen GAP Bölgesinde Hassas Tarım ve Sürdürülebilir Uygulamaların Yaygınlaştırılması Projesi,

- Bölge’de kırsal alanda yaşayan ve işlemeli tarıma uygun arazilerin az olduğu nüfusun sosyo-ekonomik yaşam koşullarının sürdürülebilir ve katılımcılık ilkesi doğrultusunda geliştirilmesi ve iyileştirilmesi amacıyla yürütülen Entegre Kırsal Kalkınma Projesi,

- Kamu tarafından sunulan sosyal hizmetlerin ve fiziksel ve sosyal altyapının gelişme potansiyeli bulunan köylerde yoğunlaştırılması yoluyla kırsal alanda cazibe merkezleri oluşturmak ve kırsal nüfusa yönelik hizmetlerin bu cazibe merkezleri üzerinden sunumunu sağlamak amacıyla yürütülen Merkezköy ve Köye Dönüş Kırsal Kalkınma Projesi,



- Proje ile sürdürülebilir tarım teknikleri çerçevesinde, sulamadan yararlanamayan kırsal toplulukların mevcut sosyo-ekonomik durumlarının, doğal ve toplumsal çevre ile ilişkilerinin, potansiyellerine uygun gelir getirici yeni faaliyet alanlarının ve bunların geliştirilmesi yollarının belirlenmesi amacıyla yürütülen Sulama Dışı Alanlarda Halkın Gelir Düzeyinin Arttırılması Projesi,

- GAP Bölgesi'nde ekolojik, ekonomik ve pazar koşullarına en uygun üretim sistemlerinin saptanarak bilimsel bulguların rapor haline getirilmesi amacıyla yürütülen Tarım Araştırma Geliştirme Projesi,

- Hayvancılık sektörünün canlandırılması, topraksız ve az topraklı çiftçilerin gelir düzeyinin artırılması, katılımcı ve sürdürülebilir hayvancılık modelinin çiftçi koşullarında uygulanması, bölge içi gelişme farklılıklarının azaltılması, bölge ve ülke ekonomisine katkı sağlanması, göçün önlenmesi amacıyla yürütülen GAP Bölgesi Hayvancılığını Geliştirme Projesi,

- Kilis İli'ndeki hayvan popülasyonunun iyileştirmekiçin Kilis merkez ve köylerinden temin edilecek damızlık Kilis keçilerinin küçük işletmelere dağıtılması yerine, ileride damızlık keçi yetiştiricileri birliğinin temelini oluşturmak, tekniğine uygun damızlık üretimi yapmak büyük kapasiteli az sayıda işletmelerin kurulması ve özel sözleşmeler yapılarak öncelikle Bölgenin üstün vasıflı hayvan ihtiyacını karşılamak amacıyla yürütülen Sözleşmeli Kilis Keçisi Damızlık İşletmeleri Kurulması Projesi,

- GAP Bölgesi'nde orman kaynaklarının korunması, iyileştirilmesi, genişletilmesi, verimli ve sürekli olarak çok yönlü işletilmesi, baraj gölleri altında kalacak endemik bitkilerin toplanarak belirli merkezlerde üretimlerinin yapılması, meraların korunması ve ıslah edilmesi, barajların dolarak ekonomik ömürlerinin kısaltılmaması için baraj çevresinin ağaçlandırılması amacıyla yürütülen Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Projesi,

- Sürdürülebilir tarım teknikleri çerçevesinde, potansiyellere uygun gelir getirici yeni tarım ve tarım dışı faaliyet alanlarının tespit edilmesi, pilot uygulamaların gerçekleştirilmesi, topraksız ve az topraklı çiftçilerin gelir düzeyinin artırılması, aile iş gücünü kullanarak yan uğraşlarla aile gelirlerine katkı sağlanması amacıyla yürütülen Tarım ve Tarım Dışı Faaliyetlerin Geliştirilmesi Projesi,

- GAP Bölgesinin sahip olduğu tarımsal üretim potansiyelini optimum kullanarak ve ekonomik aktiviteler arttırılarak net faydanın maksimuma çıkarılması; üretim girdisi olan toprak, su ve sulama tesislerinin geliştirerek devamlılığının sağlanması, sulama

işletmeciliğinin kurumsal etkinliğinin ve mali işlerliğinin sağlanması amacıyla yürütülen GAP Sulama Sistemlerinin İşletme Bakım ve Yönetim Projesi'dir.

### **Konya Ovası Projesi (KOP)**

Konya Ovası'nda yürütülen projelerin tarihi Osmanlı'ya kadar uzanmakta olup GAP'tan sonra en büyük sulama yatırımı olan Konya Ovası Projesi toplam 18 projeden meydana gelmektedir. Bu projelerin 14'ü sulama, 3'ü içme suyu projesi ve 1'i de enerji projesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a). 1985'te çalışmalarına başlanmış olan Konya Ovası Projesi Aksaray, Karaman, Konya ve Niğde illerini içine almaktadır.

Tasarruflu su kullanımı maksadıyla Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan çalışmalar ve bölgenin tarımda daha rekabetçi üretiminin teşvik edilmesi amacıyla alınan tedbirlerin de dahil edildiği ve günümüzde halen uygulanmakta olan taslak bir KOP Tarım Planı oluşturulmuştur. Yine KOP kapsamında arazi toplulaştırma ve basınçlı sulama sistemlerine geçiş amacıyla Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile ortak geliştirilen bir program ile tarım altyapısını geliştirmek ve çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a).

### **Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP)**

DOKAP, Doğu Karadeniz Bölgesi'nde Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun ve Trabzon illerinin temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması ve bölgede ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmenin hızlandırılması hedefiyle hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda yürütülen faaliyetlerle su kaynaklarının, tarımın ve çevrenin sürdürülebilirliğinin sağlanmasının yanısıra kamu yatırımları ve tamamlayıcı nitelikteki tüm faaliyetlerin yeniden programlanması sayesinde bölgenin kalkınması amaçlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2015c).

DOKAP Bölgesi'nin iklim koşulları göz önünde bulundurulduğunda sulama ihtiyacının bazı bölgelerde hayati olduğu, bazı bölgelerde ise yağışın fazla olması sebebiyle elzem olmadığı görülmektedir. Devlet Su İşleri ve İl Özel İdarelerince yürütülmekte olan sulama faaliyetlerine ek olarak Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri yürütülmektedir. Bunun yanısıra, sulu tarıma

ilişkin çiftçi eğitimine yönelik eğitim yayım programları yürütülmektedir. Bölgenin yoğun yağış alması sebebiyle sahip olduğu zengin su kaynaklarının doğal bir tehlike arz etmemesi ve tarım alanında etkili şekilde kullanılması için sulama altyapısına büyük önem verilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014b).

### **3.5. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Teşkilat Yapısında Meydana Gelen Değişiklikler**

Cumhuriyet tarihi boyunca tarımı ve kırsal kalkınmayı ilgilendiren konular birçok Bakanlık tarafından ayrı ayrı yürütülmüş; bu durum ise çoğu zaman eşgüdüm eksikliğine ve görev ve yetki karmaşasına sebep olmuştur. Ekonomi Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kurumların da yer aldığı politika oluşturma sürecinde geçmişten günümüze en önemli politika üreticisi ve yürütücüsü konumunda Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bulunmaktadır. Bakanlık, yıllar içerisinde tarımın ihtiyaçlarına yönelik önemli reorganizasyonlar geçirmiştir.

Tarımda yapısal sorunlara çözüm bulabilmek adına, kurumsal yapının günün şartlarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırılması kaçınılmazdır. Bu doğrultuda, 1924 yılına kadar İktisat Vekaleti altında bulunan ve sonrasında Ziraat Vekaleti adıyla söz konusu Vekalet'ten ayrılan Bakanlık, 1929 yılına kadar varlığını sürdürmüş ve 1929 yılında yine İktisat Vekaleti'ne bağlanmıştır. 1931 yılında, 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun'la yeniden bağımsız bir bakanlık haline gelen Ziraat Vekaleti'nin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, Tarım, Veteriner ve Orman Genel Müdürlükleri Bakanlık yapısına dahil edilmiştir. 1937 yılında Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarının görev ve sorumlulukları 3203 sayılı Ziraat Vekâleti Vazife ve Selahiyat Kanunu'nda ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'a göre Merkez Teşkilatı; Bakanlık Makamı, Danışma ve Denetim, Ana Hizmet, Yardımcı ve Katma Bütçeli Bağlı Kuruluş Birimlerinden, Taşra Teşkilatı ise; Ziraat Genel Müdürlüğü ve Veteriner Genel Müdürlüğünün illerde örgütlenmesiyle oluşturulmuştur. Teftiş Heyeti Reisliği ve Hukuk Müşavirliği de bu dönemde kurulmuştur. 1944 yılında Türkiye Zirai Donatım Kurumu Genel Müdürlüğü İlgili Kuruluş olarak Bakanlığa bağlanmıştır. Ayrıca; Orman Umum (Genel) Müdürlüğü (1937-1974, 1980-1991), Zirai Kombinalar İdaresi (1937-1950) ve Devlet Ziraat İşletmeleri

Kurumu (1938-1950) ve FAO Genel Sekreterliği (1937-1962) Bakanlığa katılmışlardır (GTHB, 2015n).

1950'li yıllardan itibaren, Atatürk Orman Çiftliği Genel Müdürlüğü (1951- ...), Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Genel Müdürlüğü (1960-1984), Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü (1951-1979), Toprak Su Genel Müdürlüğü (1960-1973, 1983-1988), Türkiye Tiftik ve Yapağı A.Ş. Genel Müdürlüğü (1960-1983) ve Yem Sanayi T.A.Ş Genel Müdürlüğü (1960-1992) gibi birimler Bakanlığa bağlanmıştır (GTHB, 2015n).

Planlı dönemde, Planlama Araştırma ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü (2006 yılından itibaren Strateji Geliştirme Başkanlığı), TSEK (1963-1992), Su Ürünleri Genel Müdürlüğü (1963-1982), Yem Tescil ve Kontrol Genel Müdürlüğü (1963-1982) gibi birimler de Bakanlığa dahil edilmiştir. Yine bu dönemde Bakanlık bünyesinde ilk kez Dış İlişkiler Birimi oluşturulmuştur (GTHB, 2015n).

1974 yılında, Bakanlığın ilk önemli reorganizasyonu yapılmış ve ismi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Tarım politikalarına daha geniş çerçeveden bakılmaya başlanan bu dönemde, destekleme politikalarının en önemli aktörlerinden olan TMO (1974-...), EBK (1974-1992), Sun'î ve Tabii Tohumlama ve Nesil Kontrol Genel Müdürlüğü (1974-1982), Yaş Meyve ve Sebze İhracatı Genel Müdürlüğü (1974-1979), Bakanlık bünyesine katılmıştır. 1981 yılında ise 2384 sayılı Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri Hakkında Kanun'la Orman Bakanlığı hizmetleri Bakanlık bünyesine bağlanmış ve Bakanlığın ismi Tarım ve Orman Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Devlet Üretim Çiftlikleri (1937-1982), Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) olarak yeniden yapılandırılmış; Toprak ve İskan Genel Müdürlüğü (1982-1984), Bağ-Bahçe İşleri Genel Müdürlüğü (1980-1982), Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrol Genel Müdürlüğü (1980-1982), Orman Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü (1980-1982, 1982-1991 Daire Başkanlığı), Milli Parklar ve Avcılık Genel Müdürlüğü (1980-1982), Orman Ürünleri Sanayi Genel Müdürlüğü (1980-1982) bu dönemde Bakanlığa bağlanmıştır. 1982 yılında kurulan Personel Genel Müdürlüğü farklı birimlerle yürütülen hizmetler konusunda yetkilendirilmiştir.

1964 yılında, planlı ve dengeli bir kalkınmanın gerekliliği olarak, köy sorunlarıyla ilgilenmek üzere kurulan Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı, 1983 yılında 183 sayılı

Kanun Hükümünde Kararname (KHK) ile Tarım ve Orman Bakanlığı ile birleştirilmiş, Bakanlık bu tarihten itibaren Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı olarak adlandırılmıştır. Bu birleşme ile birlikte Kooperatifler Genel Müdürlüğü ve Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü (1983-1984) de Bakanlık bünyesine katılmıştır.

1984 yılına gelindiğinde 183 sayılı KHK, 212 sayılı KHK ile değiştirilmiş ve 1937'den beri görev yapan Ziraat İşleri ve Veteriner İşleri Genel Müdürlükleri ile birçok birim kaldırılmıştır. 1984 yılında, Bakanlık tarihinin en önemli ikinci reorganizasyonu gerçekleşmiştir. Bu yeniden yapılanmayla; toprak, su, bitki, hayvan varlığı, orman ve benzeri tabii kaynakların, bunlardan yapılacak faydalanmalarda kullanılan bütün girdilerin ve gıda maddelerinin işlenmesi, muhafazası, pazarlanması ve değerlendirilmesi safhalarında üretici, tüketici ve çevrenin korunması için gerekli düzenlemeleri yapmak, korumak ve kontrol etmek amacı ile Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Ayrıca; Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü, Yayın Dairesi Başkanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (1984-...), Proje Uygulama Genel Müdürlüğü (1984-1991), Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği (1984-...) gibi politika geliştirmede büyük söz sahibi olan birimler bu dönemde kurulmuş, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (1984-2005) Bakanlığa bağlanmıştır (Anonim, 1984). 3161 sayılı Kanunla daha önce taşra teşkilatı içerisinde yer alan Bakanlık Bölge Müdürlükleri kaldırılmıştır.

1991 yılına gelindiğinde, Orman Bakanlığı'nın kurulması ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olarak varlığını sürdüren Bakanlığın kuruluş ve görevleri 441 sayılı KHK ile belirlenmiştir. Söz konusu Kanunda, ana hizmet birimlerine bir önceki KHK'dan farklı olarak Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü (1991-2011), Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (1991-2011) ve Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı (1991-2011) eklenmiştir (Anonim, 1991).

2011 yılına gelindiğinde, AB müzakere sürecinin en önemli ayaklarından olan kurumsal yapılanma hususunda, günün şartlarına ve sektörün ihtiyaçlarına uygun ve aynı zamanda AB'deki benzerleriyle uyumlu büyük bir yeniden yapılanmaya gidilmesi yönünde karar alınmıştır. Yalnızca kırsal alanda üretici faaliyetleriyle değerlendirilen Bakanlığın, gıda konusunda da sorumluluk almasıyla tüketicinin de odak noktası olarak değerlendirilmesine vesile olan yapılanma, 2011 yılında 639 sayılı KHK ile resmiyete

kavuşmuştur (Eker, 2015, s. 71). Söz konusu yapılanmayla Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü, Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, Hayvancılık Genel Müdürlüğü, Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü ve Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü kurulmuş; Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ve Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlükleri kaldırılmış ve yetki ve görevleri yeni oluşturulan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir (Anonim, 2011).

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatında görev yapmakta olan personel sayısı 58464'tür. 3424'ü Merkez Teşkilatı'nda, 42125'i Taşra Teşkilatı'nda görev yapmakta olan 45549 memur, 12499 işçi, taşrada 416 sözleşmeli personel bulunmaktadır. Söz konusu personel birçok farklı meslek grubundan olup Bakanlık çalışanlarının önemli bölümünü mühendis kadrosu oluşturmaktadır. Bakanlık bünyesinde 1387'si Merkez Teşkilatı'nda 17889'u Taşra Teşkilatı'nda olmak üzere toplam 19276 mühendis istihdam edilmektedir. 49 farklı mühendislik dalından personel barındıran mühendis kadrosu içinde 15258 personel ile en yüksek oran Ziraat Mühendisliği'ne ait olup bunu 1645 personel ile Gıda Mühendisliği takip etmektedir. Tüm meslek grupları içerisinde ise Ziraat Mühendisliği'nin ardından en fazla istihdam edilen meslek grubu 7657 personel ile Veteriner Hekimlik'tir. Merkez ve taşra olmak üzere tanımlanmış toplam 119 görev bulunmaktadır (GTHB, 2015o).

## 4. ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRK TARIM POLİTİKASININ KARŞILAŞTIRILMASI

İki büyük savaş ve büyük bir yıkım yaşanmış olan Avrupa'da; Avrupa Birliği'nin kurulması sürecinde gündeme gelen, tarımda ortak bir gaye ve pratik oluşturma fikri sonucunda hayata geçirilen ve 1962 yılından günümüze kadar tüm Üye Devletleri ve aday ülkeleri birincil şekilde etkileyen OTP ile 1920'li yıllarda, büyük savaşlardan sonra kurulan ve en önemli sektörü tarım olan Türkiye'nin tarım politikaları karşılaştırılırken dikkate alınması gereken en temel nokta; 2015 yılı itibariyle 28 üyesi ve 500 milyonu aşan nüfusuyla uluslararası bir organizasyon ile 77 milyon nüfusu olan bir devleti karşılaştırmanın zorluklarıdır.

Hem OTP hem de Türk tarım politikası tarihsel süreçte birçok değişim geçirmiş, önemi ve etkisi gün geçtikçe artan tarım sektörünün ihtiyaçları doğrultusunda yenilenmiştir. AB'nin tarıma yaklaşımı ile Türkiye'nin yaklaşımı arasında temelde büyük farklılıklar bulunmamaktadır. Asıl farklılık, amaca ulaşmada kullanılan araçlar ve yaklaşımlarda meydana gelmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkelerin yaşadığı en önemli sorun, gıda güvenliği ve gelir sorunudur. Savaşla birlikte artan bu sorunların çözümü için ülkeler, üretimi artırma ve nihai hedef olarak kendi kendine yeterliliği sağlamaya çalışmışlardır. AB ile Türkiye'nin üretim artırma politikaları bu dönemde benzerlik göstermiştir. Üretimi artırmaya yönelik en çok kullanılan yöntem fiyat politikaları ve destekleme alımlarıdır.

AB'de OTP'nin kurulduğu ilk yıllarda uygulanan alım yoluyla destekleme ve fiyat kontrolü politikaları, Türkiye'de 1930'lu yıllardan 1980'li yıllara kadar yoğun olarak uygulanmış olan sistemdir. Amacı üretimi garanti altına almak ve kendine yeterliliği sağlamak olan bu politika, AB'de arz fazlası oluşmasına, bütçe yükünün artmasına ve ürünlerin dış ticarete konu olması nedeniyle üçüncü tarafların tepki göstermesine sebep olmuştur. Türkiye'de ise söz konusu politikalar; destekleme alımlarına konu olan ürün sayısının siyasi

bir araç olarak kullanılması, arz fazlasının yarattığı depolama sorunlarının yaşanması ve yüksek fiyatların tüketicilerin aleyhine işlemesi gibi sorunlar yaratmıştır.

AB’de 1970’li yılların sonlarına doğru, Türkiye’de ise 24 Ocak Kararları ile birlikte yavaş yavaş terk edilen bu politikaların; AB tarafında ilk uygulama şekli üretime kota uygulaması, Türkiye’de ise desteklenen ürün miktarının azaltılması olarak gerçekleşmiştir.

AB’de 1980’li yılların sonuna gelindiğinde, üretimin desteklenmesinden doğan sorunları elimine etmek adına yeni bir reform düzenlemesine gidilmesi gerekliliği doğmuştur. Bu sebeple, desteklerin üretim sonrasına yönelik değil; üretim yapılan alanların ve girdi kullanımının azaltılmasına yönelik yapılmasına karar verilmiştir. AB’de yapısal politikaların önem kazanmasının başlangıcı olarak bu dönem görülebilir.

1990’lı yılların başlangıcında DTÖ Uruguay Turu müzakerelerinin AB üzerinde yarattığı baskı sonucu hazırlanan MacSharry Reformu ile AB’nin destekleme politikası büyük bir değişime uğramıştır. Bu reform ile fiyat politikalarının ağırlığı azaltılmış, üretim azaltma politikaları sonucu üreticilerin uğradığı gelir kaybı doğrudan ödemelerle telafi edilmeye başlanmıştır. Aynı dönemde Türkiye’de de 5 Nisan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı kapsamında; müdahale alımına konu olan ürün sayısı büyük oranda azaltılmış, 1970’lerden itibaren uygulanan girdi sübvansiyonları yavaş yavaş terk edilmeye başlamıştır.

Uruguay Turu müzakereleri sonucu imzalanan Tarım Anlaşması neticesinde; tüm taraf ülkelerde olduğu gibi, hem AB hem de Türkiye uyguladığı tarifelerde, yurtiçi desteklerde ve ihracat sübvansiyonlarında indirim taahhüdünde bulunmuştur. AB gelişmiş ülkeler sınıfındaki oranlarla, Türkiye ise gelişmekte olan ülkeler sınıfındaki oranlarla kısıtlanmıştır. Tarım Anlaşması taahhütleri kapsamında; AB’de iç desteklere ayrılacak miktar desteklemeye konu olan ürünün üretiminin toplam değerinin %5’inden, Türkiye’de ise %10’undan fazla olamamaktadır. Bu oranlara “de minimis” adı verilmekte ve söz konusu oranların altında kalan destekleme miktarı üretimi ve rekabeti etkilemeyecek kadar önemsiz olarak görülmektedir. Bu miktarın üzerinde kalan desteklemeler; DTÖ’nün kırmızı kutu olarak adlandırdığı, verilmesi yasak destekler kapsamına girmektedir.

2000’li yıllara gelindiğinde; AB’de kırmızı kutuda bulunan üretimi ve rekabeti etkileyen desteklemelerin, üretimi sınırlayan ya da azaltan desteklerin bulunduğu mavi



kutuya aktarılması amaçlanmıştır. Aynı dönemde; Türkiye’de, DB ile yapılan anlaşma sonucu uygulamaya konan ARIP ile IMF’ye sunulan niyet mektuplarında belirtildiği şekilde eskiden uygulanan destekleme politikalarından vazgeçilerek alan bazlı DGD’ye geçiş sağlanmıştır.

AB’de Tek Ödeme Planı olarak uygulanan sistem, geçmişten itibaren kullanılan üretimle ilişkili desteklerin büyük oranda yerini almış; destekler, aktif çiftçilere desteğe elverişli arazi miktarına sahip olduğunu ispat etmek koşuluyla verilmeye başlamıştır. 2000’li yıllarla birlikte desteklemenin üretimden ayrılması ve üreticiye piyasayı gözlemleyerek talebe yönelik üretim yapma hakkı tanınması olarak lanse edilen politika, desteklemelerin alan bazlı olarak verilmesinin küçük çiftçiyi zor duruma soktuğu, büyük çiftçilerin zenginleşmesine sebep olduğu gibi eleştirilere maruz kalmıştır. Söz konusu sistem Türkiye’de aynı yıllarda uygulanmaya başlayan DGD’nin karşılığını oluşturmaktadır.

AB’de Tek Ödeme Planı’na yönelik getirilen büyük çiftçi yararına olduğu eleştirisi Türkiye’de de DGD’ye yönelik olarak yüksek sesle dile getirilmiştir. 2008 yılına gelindiğinde DGD’nin hedefine ulaştığı kanaatiyle sona erdirilmesine karar verilmiştir.

AB’de 2013 reformu ile birlikte referans dönem uygulamasına son verilmiş ve destekleme politikasının tüm çiftçiler için daha adil ve odaklı hale getirilmesi amaçlanmıştır. Yine aynı dönemde Üye Devletlere doğal kısıtı olan alanlarda ya da üretimi tehdit edecek bir sorunla karşılaşıldığında kontrolü Komisyon’un inisiyatifinde olmak üzere üretime bağlı (coupled) destek verme yetkisi tanınmaktadır.

AB’nin kurulmasının ardından kurucu altı üyenin yapısal alanda önemli sorunları bulunmaması sebebiyle yapısal politikalar Topluluk nezdinde değil daha ziyade ulusal politikalarla yürütülmüştür. 1968 yılına gelindiğinde ise sadece fiyat politikaları ile verimlilik sağlanamayacağı ve yapısal politikalara da ağırlık verilmesi gerektiği fikriyle; işletmelerin modernizasyonu, erken emeklilik, tarımsal nüfusun azaltılması gibi hususlara yönelik çalışmalar yapılmış ve bu amaçlar doğrultusunda yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’de ise Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren yapısal politikalar büyük önem arz etmiştir. Çiftçinin topraklandırılması, eğitilmesi, tarımın makineleşmesi gibi hususlar

üzerinde durulmuş ve bu amaçla birçok yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Türkiye’de en önemli yapısal sorunlar çoğunlukla altyapı ile ilişkilidir. Bu sebeple yıllar içinde en çok önem atfedilen alanlar; çiftçilerin topraklandırılması, arazilerin toplulaştırılması, ıslahı ve son yıllarda önemi bir hayli artan kırsal kalkınmadır.

AB’nin genişleme sürecine girmesiyle birlikte yapısal politikalara atfedilen önem artmış, özellikle 1986 yılında İspanya ve Portekiz’in üyeliğinin ardından yapısal politikalarda daha entegre bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. 1990’lı yıllara gelindiğinde; yapısal politikalar kırsal kalkınma politikalarına evrilmeye başlamış ve avantajsız bölgeler, tarımda genç nüfusun teşvik edilmesi, örgütlenme gibi önlemler hayata geçirilmiş ve kırsal alanların yalnız coğrafik alanlar olarak değil daha kapsamlı ekonomik ve sosyal varlığı olan birimler olarak ele alınması gerekliliği üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bu dönemle birlikte AB’nin yapısal politika anlayışı, daha katılımcı ve adem-i merkeziyetçi bir kırsal kalkınma politikasına dönüşmüştür.

Türkiye’de 1960’lardan itibaren kalkınma planları çerçevesinde yürütülen politikalar ilk dönemlerde AB ile paralel olarak tarım reformuna yönelik yürütülmüştür. Tarımsal nüfusun azaltılması, örgütlenme ve altyapı çalışmaları bu döneme damgasını vurmuş, ülkenin daha az gelişmiş bölgeleriyle diğer bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkını azaltmak önemli bir hedef haline gelmiştir. AB’de 1990’lı yıllarda kırsal kalkınmaya dönüşen politikaların Türkiye’de benzer bir pozisyona koyulması 2000’li yıllarda gerçekleşmiştir.

2000’li yıllar OTP’nin kırsal kalkınmaya daha entegre, çok fonksiyonlu ve şeffaf bakış açısı doğrultusunda oluşturduğu tedbirlere, rekabete, ekonomik çeşitliliğe, iklim değişikliğine, çevreye, sürdürülebilirliğe, bilgi aktarımına, risk yönetimine, ekosistemlerin yönetilmesine, kuralları sadeleştirmeye ve AB’nin diğer politikalarıyla bütüncül bir yaklaşıma ağırlık verdiği bir dönem olmuştur. 2000’den itibaren kırsal kalkınma OTP’nin ikinci ayağını oluşturmuştur.

Türkiye’de ise 2000’li yıllar, Türkiye’nin AB ile ilişkilerinin aday üyelik noktasına gelmiş olması sebebiyle daha çok AB müktesebatının üstlenilmesine yönelik çalışmalara, kırsal kalkınmaya yönelik çalışmaların AB ile mali işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesine, eş zamanlı olarak da altyapı çalışmalarına devam edilmesine sahne

olmuş ve olmaya devam etmektedir. Türkiye’de kırsal kalkınma yaklaşımının daha bütüncül bir şekilde ele alınması ve adem-i merkezîyetçi bir hale getirilmesi çalışmaları AB uyum sürecinde hızlanmıştır. Hem AB ile işbirliği içerisinde gerçekleştirilen hem de farklı dış kaynaklarla işbirliği içinde uygulanan kırsal kalkınma projeleri doğrultusunda kırsal kalkınma politikaları yürütölmeye devam etmektedir.

Türkiye, AB ile uyum sürecinde politikalar arasındaki farklılıkları ortadan kaldırmak ve mevzuatını AB’deki paraleline uyumlaştırmakla yükümlüdür. Tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik müzakereler daha önce de belirtildiği gibi “Tarım ve Kırsal Kalkınma” başlıklı 11. Fasıl kapsamında yürütölmektedir. 24 Ocak 2007 tarihinde, söz konusu fasılın tarama sonu raporu Türkiye’ye iletilmiş ve 11. Fasılın müzakereye açılabilmesi için belirlenen altı kriterin Türkiye tarafından yerine getirilmesi talep edilmiştir. Bahse konu altı kriterin ilki, 2004 yılında Birliğe üye olan GKRY’ye karşı Türkiye’nin mevcut tutumunu değiştirmesidir. Bu siyasi kriter dışındaki kriterler (Anonim, 2015b, s. 63):

- AB gereklerine uygun olarak akredite edilmiş bir IPARD Ajansı kurulması,
- OTP’nin mevcut eğilimine uygun biçimde üretimle ilişkili olmayan doğrudan destekler lehine, üretimle ilişkili doğrudan destek ödemeleri ve fiyat destek tedbirlerinin son yıllarda tarım bütçesindeki öneminin artma eğilimini tersine çevirmeye yönelik bir stratejinin Komisyon’a sunulması ve söz konusu stratejinin KİT’lere verilen kamu desteğinin AB devlet yardımları kurallarına uyumlu hale getirilmesine ve bu teşekküllerin AB’nin şeffaflık kurallarına uyumuna yönelik adımları da içermesi,
- Müzakerelerin başlatılması için yeterli bir düzeye erişilmesi amacıyla, hububat, şeker, süt, canlı hayvan, meyve ve sebze gibi hassas ürünleri de kapsayan ve tarım ve kırsal kalkınma alanında doğru ve güvenilir istatistiki bilginin teminine yönelik (hedefler, nihai tarihler, sorumlu makam ve maliyet tahminleri dahil) detaylı bir stratejinin Komisyon’a sunulması;
- Tarımsal arazilere ilişkin kontrollere hazırlık amacıyla, arazi tanımlama sistemi ile Ulusal ÇKS’nin daha fazla nasıl geliştirileceğine ilişkin bir stratejinin Komisyon’a sunulması,

- Sığır eti, büyükbaş hayvan (sığır-manda) ve türev ürünlerin ticaretinde uygulanan sınırların kaldırılmasıdır

Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesine yönelik gösterdiği çabalar ve attığı adımlar her sene Komisyon tarafından hazırlanan İlerleme Raporları'nda değerlendirilmekte; Türkiye ise kendi hazırladığı ilerleme raporlarında ve Ulusal Eylem Planı'nda atılan ve atılacak adımlara ilişkin çalışmaları ve takvimi Komisyon'a sunmaktadır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarım, birçok ülkede en çok hassasiyet gösterilen alandır. Bu alana yönelik uygulanacak olan politikaların da aynı ölçüde hassasiyetle kurgulanması gerekmektedir. Tarımda korumacılık oldukça yaygın bir politika eğilimidir. Gerek çalışma içerisinde sık sık belirtilen ekonomideki yeri ve önemi gerekse arz esnekliğinin oldukça düşük olması sebebiyle tarımın korunması ve/veya desteklenmesi gerekmektedir. Hem AB hem de ülkemiz tarım politikalarının geçirdiği değişim ve dönüşüm süreçlerinde bu nokta temel alınmış; iç ve dış dinamikler doğrultusunda politikalar yönlendirilmiştir.

Ülkemiz uzun yıllar önce içe kapalı ekonomiden vazgeçip küresel dünyada önemli bir aktör olma amacıyla ekonomisini dışa açma kararı vermiştir. Bu karar, ülkelerin birçok alanda olduğu gibi tarım alanında da politika belirlerken yalnızca kendi ihtiyaçlarını değil, eklemlendiği sistemde bulunan diğer aktörlerin de ihtiyaçlarını göz önünde bulundurması ve bu doğrultuda belirlenen kuralları kabul etmesi anlamına gelmektedir. Ülkemizin tarım politikalarını hem yönlendiren hem de sınırlandıran en önemli iki unsur DTÖ taahhütlerimiz ve AB'ye uyum sürecidir.

DTÖ bünyesinde 2000 yılından itibaren Tarım Anlaşması'nın reform sürecinin devamı amacıyla İleri Tarım Müzakereleri gerçekleştirilmektedir. Söz konusu müzakereler, tarafların çatışan talepleri sebebiyle tıkanmış durumdadır. İleri Tarım Müzakereleri'nde; tarımsal destekler hususunda, ülkemiz için yeni bir indirim taahhüdü bulunmamakta; AB'nin ise tarımsal desteklerini indirime tabi tutması öngörülmektedir (DTÖ, 2013).

Türkiye'nin politika oluştururken bağlı olduğu bir diğer konu ise AB ile 2005 yılında başlayan müzakerelerdir. AB'ye üyelik için belirlenen üç kriterden biri AB müktesebatının üstlenilmesidir. Bu konuda gösterilen çabaların en yoğun olarak gerçekleştiği alan muhakkak ki AB müktesebatının yarısını oluşturan tarım konularına yani OTP'ye uyum sürecidir. OTP'nin geniş kapsamı ve sürekli değişen dinamik yapısı ülkemizin uyum sürecinde yaşadığı en önemli sorunlardan biridir. Oldukça geniş olan müktesebatın ülkemizde tam olarak uyumlaştırılması kısa vadede mümkün görünmese de AB'nin üçüncü taraflarla olan ilişkileri ülkemiz politikalarını yakından ilgilendirmekte; söz konusu

ilişkilerin, ülkemize olası etkileri bakımından, ciddi şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu ilişkilerin en günceli ve en önemlisi AB-ABD Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) Anlaşması'dır.

AB ile ABD arasında imzalanması öngörülen TTIP, iki taraf arasında dünyanın en büyük serbest ticaret bölgesini kurmayı amaçlamakta ve söz konusu anlaşmanın sanayi, kamu alımları, hizmetler ve tarım ürünlerini kapsamı öngörülmektedir. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın ilgili maddesi gereğince Türkiye'nin, AB'nin tercihli gümrük rejimine uyum sağlaması gerekmektedir. Bu hüküm kapsamında ülkemiz, AB'nin tercihli ticaret anlaşması ya da serbest ticaret anlaşması yaptığı ülkelerle anlaşma müzakerelerine başlamak üzere girişimlerde bulunabilmektedir. AB ile ABD arasında imzalanması muhtemel Serbest Ticaret Anlaşması (STA) sonrasında, Türkiye ile ABD arasında da STA görüşmeleri başlaması olasıdır. Söz konusu müzakereler başladığı takdirde gündeme geleceği tahmin edilen, tarım ürünlerinin kapsama alınması, bahse konu ürünlerin STA imzalanmadan önce Gümrük Birliği kapsamına alınması hususunu gündeme getirmiştir. Türkiye'nin AB ile 1995 yılında kurduğu Gümrük Birliği'nde, tarım ürünleri kapsam dışında bırakılmış olmasına rağmen Katma Protokol'ün 34. Maddesi'nde ülkemizin OTP'ye uyum sağlaması sonucunda tarım ürünlerinin Gümrük Birliği kapsamına alınacağı belirtilmektedir.

Son dönemlerde sık sık dile getirilen ve çalışmaları yapılan Gümrük Birliği'nin tarım ürünlerine genişletilmesi hususu ticaret politikaları kapsamında yürütülmektedir. Tarım politikaları açısından ise söz konusu genişleme, hem sektöre olacak etkisi hem de OTP'ye uyumu gerektirmesi sebebiyle büyük önemi haiz bir konudur. Asıl olarak ticaret politikası kapsamına girmekte olan bu konunun yoğun şekilde analiz edilmesi ve değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkacak tablo tarım politikalarına da yön verecektir.

Ülkemizde çok uzun yıllar boyunca köylü ile çiftçi ayrımı yapılmamış, bu iki kavram eş anlamlı görülmüştür. Bu minvalde yürütülen politikalar, hedef kitleyi doğru belirleyemediği için amaca ulaşma noktasında da engel teşkil etmiştir. Siyasi kaygılara yönelik bir araç olarak kullanılan destekleme politikaları, üreticiye gereken faydayı sağlamadığı gibi tüketicinin de büyük bir yük altına girmesine sebep olmuştur. Bu sebeple tarımın değişen iktidarlara ya da siyasi atmosfere bağlı olmaksızın korunduğu, sektöre yönelik bir Tarım Kanunu çıkarılması çok önemli bir adımdır.

Tarımda yapısal politikalarla destekleme politikaları birbirinin ayrılmaz parçalarıdır. Yapısal politikalarla sağlam bir zemin oluşturulmadığı takdirde, destekleme politikalarındaki değişiklikler tarımda umulanın aksine ciddi bir yıkıma sebep olabilmektedir. Türkiye'nin taahhütleri ve AB ile müzakerelerin bağlayıcılığı dikkate alındığında destekleme politikalarında yapılacak ya da yapılması olası değişikliklerin olumsuz etki yaratmaması için öncelik verilmesi gereken konu yapısal politikalarlardır. Son yıllarda hızla devam eden toplulaştırma çalışmalarının sürdürülmesi, arazi ıslahı ve sulama projelerine ağırlık verilmesi söz konusu değişikliklerden doğabilecek olumsuz sonuçları muhakkak ki azaltacaktır. AB ile mali işbirliği çerçevesinde yapılan projelerin kapsamını kısa vadeli değil, uzun vadeli bir değişim ve dönüşümün parçası olarak algılamak ve söz konusu projeleri bu minvalde değerlendirmek Türkiye'nin lehine olacaktır. Destekleme politikalarının doğru yönlendirilmesi için AB'ye uyum çalışmaları kapsamında hazırlıkları yapılan Entegre İdare ve Kontrol Sistemi ile bunun bir parçası olan Arazi Parsel Tanımlama Sistemi'nin işlerliğini sağlamak ve söz konusu sistemi politikaların temel bileşenlerinden biri haline getirmek gerekmektedir.

Tarıma ayrılan bütçe milli servetin önemli bir parçasıdır ve bu servetin amacına uygun şekilde doğru adreslere dağıtılması sadece siyasetin değil asli olarak bürokrasinin görevidir. Ülkemizde 2000'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlayan alan bazlı ödemeler sık sık eleştirilere maruz kalmaktadır. Avrupa Birliği'nde de uygulanmakta olan bu sistemin ülkemizde tam olarak yerleşemediği ve beklenen verimin alınmadığı algısı mevcuttur. Birçok üreticinin aktif çiftçilik yapmadığı halde destek aldığı kaygısını ve ihtimalini bertaraf etmek üzere Bakanlığımız "Uzaktan Algılama Tekniği" aracılığıyla, destek alan arazilerde üretim yapılıp yapılmadığını ya da hangi ürünün üretildiğini tespit etmektedir. Altyapı çalışmaları devam etmekte olan ülkemizde alan bazlı desteklerin, yalnızca üretim yapılmasına göre değil üretimi yapılan ürüne yönelik belirlenmesi; dolayısıyla ülkeye gerek tek başına gerekse üretim girdisi olarak katma değer sağlayacak ürünlere ya da arazilere destek verilmeye devam edilmesi tarımsal desteklerin katma değerinin artmasına yardımcı olacaktır.

Ülkemiz kırsal alanlarındaki yapısal sorunlar mevcudiyetini korumaktayken, tarımda istihdam edilen nüfusun artması ya da şu anki seviyesini koruması yaşanan sorunların devam etmesine sebep olacaktır. Bu nedenle, altyapı çalışmalarının yanı sıra ilgili kurumlarla

işbirliğini geliştirerek kırsal alanlarda tarım dışı istihdam seçeneklerinin artırılmasına, kırsal bölgeleri ekonomik ve sosyal açıdan zenginleştirme yönünde çabalarla desteklenen kırsal kalkınma politikalarının daha yoğun olarak uygulanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bir ülkede tarım politikalarının hem amacını hem de nasıl uygulanacağını belirleyen en etkili yöntemlerden biri tarım sayımıdır. Ülkemizde günümüze dek yedi kez yapılmış olan Genel Tarım Sayımı'nın sonuncusu 2001 yılında gerçekleştirilmiştir. Genel Tarım Sayımı'na yönelik çalışmalar devam etmekte, Tarım Bilgi Sistemi kapsamında tarım sayımına yönelik Coğrafi Bilgi Sistemi, ÇKS ve Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi bu amaca yönelik hazırlanmaktadır. TARGEL Projesi kapsamında istihdam edilen 10.000 çalışandan da faydalanılacak olan tarım sayımı çalışmalarında, sadece ziraat mühendisi ve veteriner kadrolarının değil, harita mühendislerinin de istihdam edilmesi özellikle araziye ilişkin verilerin doğru şekilde oluşturulmasına imkan sağlayacaktır.

Tarım politikaları oluşturma sürecinde politikaların birinci derecede etkileneni durumunda bulunan üreticilerin örgütlenmesine destek vererek, söz konusu örgütlerin politika üretim süreçlerine dahil edilmesi, üreticilerin hem değişen politikalara yabancılaşmamasına hem de süreç içerisinde söz hakkına sahip olmasına vesile olacak, bu katılımcı anlayış da politikaların işlerliğini olumlu anlamda etkileyecektir.

Mevcut tarım politikaları reforme edilirken ya da yeni politika arayışına gidileceği takdirde geçmiş uygulamalardan çıkarılacak birçok ders bulunmaktadır. Geçmişte uygulanmış doğru politikaların günümüz koşullarına uyarlanması ya da geçmiş hataların bir daha tekrarlanmaması için geçmiş politikaların analizi ciddiyle yapılmalıdır. Geçmişte düşünülen en büyük hatalardan biri çiftçi ile idare arasındaki aşılabilir uçurumu yok etmeye ya da çiftçinin gerçek ihtiyaçlarına yönelik değil, siyasi kaygıların yönlendirdiği hamlelerde bulunmuş olmasıdır. Bir ülkenin üreticisi de tüketicisi de yalnızca mali desteğe değil, karar vericiler ve uygulayıcılar tarafından tanınmaya ve anlaşılmaya ihtiyaç duymaktadır. Mali olarak destek verilecek üreticiyi ya da altyapı çalışmaları yapılacak yöreyi ve yöre halkını tanımadan, ihtiyaçlarını ve isteklerini hesaba katmadan yapılan düzenlemeler çoğunlukla dayatma olarak algılanacak ve gerçek manada benimsenmesi mümkün olmayacaktır. Bu bağlamda, Bakanlığımızın köy sosyolojisine verdiği önem ve 'her ile bir sosyolog' vizyonu



çok önemli bir adımdır. Bu vizyonu ileri taşımak ve etki alanını genişletmek toplum ile idareyi birbirine yakınlaştıracaktır.

Tarım politikalarının oluşturulmasında yaşanan en büyük sıkıntı kurumlar arasındaki yetki ve görev çatışması olduğundan, sektöre ilişkin karar alma birimlerinin en azından büyük bir kısmının bir çatı altında toplanması gerekmektedir. Yetki çatışması konusunda yaşanan büyük sıkıntılar, tarım sektöründe yaşanan sorunların hem ciddi bir sebebi hem de açık bir göstergesi niteliğindedir. Bakanlığımızın yeniden yapılandırılması bu sorunlara yönelik farkındalığın ve çözüm arayışının somut bir çıktısıdır.

Tarım, bir ülkede kalkınmanın başladığı yerdir. Bu nedenle, tarıma ilişkin politikaların uzmanlık ve bilimsel çalışmayla yönlendirilmesi, toplum ve ülke kalkınmasına niyet edilenden daha fazla katkı sağlamaktadır. Bilimsel çalışmaların desteklenmesine ve personelin politika oluşturma, veri değerlendirme ve analiz yapabilme hususlarında eğitimine Bakanlığımız tarafından daha fazla yatırım yapılması şüphesiz ki verimliliği artıracaktır. Kendisine yatırım yapılan Bakanlığımız personeli ise aldığı eğitimler doğrultusunda bilimsel çalışmalar yapmak suretiyle politika üretim sürecine daha fazla katkı sağlamalıdır. Bilim ve uzmanlık ilk planda tutulmadığı takdirde tarım sektörü kalkınmanın lokomotifini değil kamburu olacaktır.

## KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı. (2011a). *Avrupa Birliği Anlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma*. Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı:  
<http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> adresinden alındı
- AB Bakanlığı. (2011b, Temmuz 1). *Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi*. Avrupa Birliği Bakanlığı: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1> adresinden alındı
- AB Bakanlığı. (2013). *Türkiye-AB Mali İşbirliği*. Avrupa Birliği Bakanlığı:  
<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> adresinden alındı
- AB Bakanlığı. (2015). *Avrupa Birliği Sürecinin Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanlarına Katkıları*. Avrupa Birliği Bakanlığı: <http://www.ab.gov.tr/files/pub/tarim.pdf> adresinden alındı
- Abay, C., Olhan, E., Uysal, Y., Yavuz, F., & Türkekul, B. (2005). Türkiye'de Tarım Politikalarında Değişim. Z. M. Odası içinde, ***Türkiye Ziraat Mühendisliği VI. Teknik Kongresi***. Ankara: Milli Kütüphane.
- Akademİktisat. (2007). *Türkiye'de 1923-1994 Döneminde Kalkınma Stratejileri Çerçevesinde Uygulanan Döviz Kuru Politikaları*. 2015 tarihinde  
AKADEMİKTİSAT:  
[http://www.akademiktisat.net/calisma/tr\\_iktisat\\_genel/1923\\_1994\\_kalkinma\\_doviz.htm](http://www.akademiktisat.net/calisma/tr_iktisat_genel/1923_1994_kalkinma_doviz.htm) adresinden alındı
- Anonim. (1934, Haziran 14). İskân Kanunu .
- Anonim. (1945, Haziran 11). *Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu*. TBMM:  
[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc027/kanuntbmmc027/kanuntbmmc02704753.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc027/kanuntbmmc027/kanuntbmmc02704753.pdf) adresinden alındı
- Anonim. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*. Kalkınma Bakanlığı:  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf> adresinden alındı
- Anonim. (1978, Şubat 2). *Kararlar Bilgi Bankası*. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d711d0d1-e92a-43e1-8c81-30ef2b453eb5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı
- Anonim. (1979, Nisan). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*. Kalkınma Bakanlığı:  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf> adresinden alındı
- Anonim. (1984, Temmuz 13). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Kalkınma Bakanlığı:

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>  
adresinden alındı

Anonim. (1988, Haziran 24). Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988.

Anonim. (1989, Haziran 22). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*. Kalkınma Bakanlığı:  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>  
adresinden alındı

Anonim. (1991, Ağustos 9). Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. *Kanun Hükmünde Kararname*. Resmi Gazete.

Anonim. (1995, Temmuz 18). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Kalkınma Bakanlığı:  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>  
adresinden alındı

Anonim. (2000, Haziran 27). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Kalkınma Bakanlığı:  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>  
adresinden alındı

Anonim. (2004, Kasım 30). Tarım Stratejisi (2006-2010). Ankara.

Anonim. (2005). Tarım Sigortaları Kanunu. Ankara.

Anonim. (2006, Temmuz 1). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Kalkınma Bakanlığı:  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>  
adresinden alındı

Anonim. (2007a). *Arazi Toplulaştırması*. Tarım Kütüphanesi:  
[http://www.tarimkutuphanesi.com/ARAZI\\_TOPLULASTIRMASI\\_00160.html](http://www.tarimkutuphanesi.com/ARAZI_TOPLULASTIRMASI_00160.html)  
adresinden alındı

Anonim. (2007b). *Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013)*. 2015 tarihinde Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu:  
<http://www.tkd.gov.tr/Ipard/IpardProgrami> adresinden alındı

Anonim. (2011, Haziran 3). Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. Resmi Gazete.

Anonim. (2012, Ekim 26). *Consolidated Version of The Treaty On The Functioning of The European Union*. Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> adresinden alındı

Anonim. (2013, Temmuz 2). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Kalkınma Bakanlığı:  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf> adresinden alındı

- Anonim. (2014). *2015 Yılı Programı*. Kalkınma Bakanlığı:  
[http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/24/2015\\_program%C4%B1\\_15\\_12\\_2014.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/24/2015_program%C4%B1_15_12_2014.pdf) adresinden alındı
- Anonim. (2015a). *Eur-Lex*. Access the European Union Law: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> adresinden alındı
- Anonim. (2015b). *Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı II.Aşama Haziran 2015- Haziran 2019*. Avrupa Birliği Bakanlığı:  
<http://www.abgs.gov.tr/files/uepii.pdf> adresinden alındı
- Arslan, S. (2014). *Arazi Toplulaştırması*. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü:  
<http://www.tkgm.gov.tr/tr/search/node/arazi%20toplula%C5%9Ft%C4%B1rma> adresinden alındı
- Aslan, M. (2008). *Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (ÇMVA) Uygulamalarında Örneklem Seçimi ve Türkiye'deki Tarımsal Yapıda Uygulanabilirliği*. Ankara.
- Avrupa Komisyonu. (1988, Temmuz 29). *The future of rural society*.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501_en.pdf) adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015a, Nisan 22). *Agriculture and Rural Development*. European Commission: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/early-years/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/early-years/index_en.htm) adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015b). *Fact Sheet Single Payment Scheme*. Agriculture and Rural Development: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme_en.pdf) adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015c). *Fact Sheet Single Area Payment Scheme*. Agriculture and Rural Development: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-area-payment-scheme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-area-payment-scheme_en.pdf) adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015d). *Direct payments schemes*. European Commission Agriculture and Rural Development: [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf) adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015e, Haziran 15). *Rural Development 2014-2020*. Agriculture and Rural Development: [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm) adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015f, Haziran 10). *The European Network for Rural Development (ENRD)*. European Commission: <http://enrd.ec.europa.eu/en/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview> adresinden alındı
- Avrupa Komisyonu. (2015g, Mayıs 29). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*. Neighbourhood and Enlargement:

[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm) adresinden alındı

Avrupa Komisyonu. (2015h). *IPARD*. Agriculture and Rural Development: [http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard/index_en.htm) adresinden alındı

Avrupa Parlamentosu. (2015, Mart). *Fact Sheets on the European Union*. European Parliament At your service: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html) adresinden alındı

Avrupa Toplulukları. (1992). *Agriculture in Europe: Development, Constrains and Perspectives*. European Communities.

Baldwin, R. (2009). *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill Inc.

Cantore, N., Kennan, J., & Page, S. (2011, Mayıs 14). *Cap reform and development*. Retrieved from <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7245.pdf>

Çelik, Z. (2005). Planlı Dönemde Türkiye'deki Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Planlama*.

Dernek, Z. (2006). Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Tarımsal Gelişmeler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*.

Dış Ticaret Müsteşarlığı. (2002). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Ankara: Doğuşum Matbaacılık.

Dışişleri Bakanlığı. (t.y.). *Mali İşbirliği*. Ağustos 2015 tarihinde Dışişleri Bakanlığı: <http://www.mfa.gov.tr/mali-isbirligi.tr.mfa> adresinden alındı

DTÖ. (2013, Aralık 3-6). *Ministerial Conference Ninth Session Ministerial Declaration And Decisions*. World Trade Organization: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/bali\\_texts\\_combined\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/bali_texts_combined_e.pdf) adresinden alındı

Eker, D. M. (2015). *Türkiye Tarımının Değişim ve Dönüşüm Süreci "Buğday ile Koyun Gerisi Oyun"*. İstanbul: Alfa Güncel.

Eraktan, G. (2001). *Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası*. İstanbul: Uzel Yayınları.

Eraktan, G. (2009). *Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikası*.

Eraktan, P., Ören, D., & Başiaçık, Ş. (t.y.). AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri. 2015 tarihinde alındı

- Ertem, B. (2009, Haziran). Türkiye-ABD İlişkilerinde Truman Doktrini Ve Marshall Planı. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21).
- Eşiyok, B. A. (2004a, Aralık). Kalkınma Sürecinde Tarım Sektörü: Gelişmeler, Sorunlar, Tespitler Ve Tarımsal Politika Önerileri. 2. Ankara. 2015 tarihinde alındı
- Eşiyok, B. A. (2004b, Kasım). *Kalkınma Sürecinde Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri, Yapısı Ve Gelişme Dinamikleri (1923-2004)*. Türkiye Kalkınma Bankası: [http://www.kalkinma.com.tr/data/file/raporlar/ESA/GA/2004-GA/GA-04-06-18\\_Kalkinma\\_Surecinde\\_Tarim\\_Sektoru\\_CiltI.pdf](http://www.kalkinma.com.tr/data/file/raporlar/ESA/GA/2004-GA/GA-04-06-18_Kalkinma_Surecinde_Tarim_Sektoru_CiltI.pdf) adresinden alındı
- Gaytancıoğlu, O. (2009). *Türkiye'de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikası*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- GTHB. (2003, Ekim). Doğrudan Gelir Desteği Uygulamaları Gelinek Nokta ve Alternatif Öneriler.
- GTHB. (2013a, Ocak 9). AB Ortak Piyasa Düzenleri- Tek OPD Tüzüğü. Ankara. AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü. adresinden alındı
- GTHB. (2013b). 2013-2017 Stratejik Plan. Ankara.
- GTHB. (2015a, Mayıs). *Dünya Ticaret Örgütü*. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü: <http://www.tarim.gov.tr/ABDGM/Menu/18/Dunya-Ticaret-Orgut> adresinden alındı
- GTHB. (2015b). *Tarım Havzaları*. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı: <http://www.tarim.gov.tr/Konular/Tarim-Havzaları> adresinden alındı
- GTHB. (2015c, Nisan 5). *3083 Sayılı Kanuna Göre Uygulama Alanları*. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü: <http://www.tarim.gov.tr/TRGM/Link/22/3083-Sayili-Kanuna-Gore-Uygulama-Alanları> adresinden alındı
- GTHB. (2015d, Haziran). *Tarım Reformu Verileri*. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı: <http://www.tarim.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/TRGM.pdf> adresinden alındı
- GTHB. (2015e). *Arazi Islahı ve Sulama Sistemleri*. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı: <http://www.tarim.gov.tr/Konular/Arazi-Islahi-ve-Sulama-Sistemleri> adresinden alındı
- GTHB. (2015f). *Tarım Arazileri Değerlendirme*. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı: <http://www.tarim.gov.tr/Konular/Tarim-Arazileri-Değerlendirme/Faaliyetler> adresinden alındı
- GTHB. (2015g). *TARIMSAL YAYIMI GELİŞTİRME PROJESİ (TAR-GEL)*. 2015 tarihinde EĞİTİM YAYIM VE YAYINLAR DAİRESİ BAŞKANLIĞI: <http://www.tarim.gov.tr/EYYDB/Menu/17/Tar-Gel> adresinden alındı

- GTHB. (2015h). Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü:  
<http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Menu/17/Ozel-Sektor-Isbirligi-Projeleri>  
adresinden alındı
- GTHB. (2015i). *Ar-Ge Destek Programları*. Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü: <http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Menu/7/Ar-Ge-Destek-Programlari>  
adresinden alındı
- GTHB. (2015j). *Devam Eden ve Sonuçlanan Projeler*. Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü:  
[http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Belgeler/ar\\_ge\\_projeleri/ar\\_ge\\_devam\\_sonuc.pdf](http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Belgeler/ar_ge_projeleri/ar_ge_devam_sonuc.pdf)  
adresinden alındı
- GTHB. (2015k). *AB Çerçeve Programları*. Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü: <http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Menu/9/Ab-Cerceve-Program-Projeleri>  
adresinden alındı
- GTHB. (2015l). *Genel Bütçe Projeleri*. Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü: <http://www.tarim.gov.tr/TAGEM/Menu/6/Genel-Butce-Projeleri>  
adresinden alındı
- GTHB. (2015m). *Kırsal Kalkınma*. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı:  
<http://www.tarim.gov.tr/Konular/Kırsal-Kalkınma/Projeler> adresinden alındı
- GTHB. (2015n). *2014 Faaliyet Raporu*. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı:  
[http://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanl%C4%B1k\\_Faaliyet\\_Raporlar%C4%B1/2014%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanl%C4%B1k_Faaliyet_Raporlar%C4%B1/2014%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf) adresinden alındı
- GTHB. (2015o). Personel Genel Müdürlüğü İnsan Kaynakları. Ankara.
- Güder, G. (2015). *Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri*. TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası:  
[http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e406957d45fcb6c\\_ek.pdf?tipi=14](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e406957d45fcb6c_ek.pdf?tipi=14) adresinden alındı
- Gülçubuk, B. (2006). Kırsal Kalkınma. F. Yavuz içinde, *Türkiye'de Tarım*. Ankara: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Günaydın, G. (2010). *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm*. Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.
- Gürlük, S., & Turan, Ö. (2013). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Bursa: Ekin Yayınevi. 2015 tarihinde alındı
- Hatunoğlu, E., & Eldeniz, F. (2012). 2000 Yılı Sonrası Türk Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları. *Sayıştay Dergisi*.
- IFAD. (2015). *IFAD operations in Turkey*. IFAD Investing in rural people:  
<http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/projects/tags/turkey>  
adresinden alındı

- İnce, E. (2006). Köylüyü Topraklandırma Kanunu'nun Türk Siyasal Yapısının Oluşumu Üzerindeki Etkileri.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014a, Kasım 4). *KONYA OVASI PROJESİ ve KOP İDARESİ: TARİHSEL SÜREÇ*. Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı: <http://www.kop.gov.tr/tarihisurec.asp> adresinden alındı
- Kalkınma Bakanlığı. (2014b). *DOKAP Eylem Planı (2014-2018)*. Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı: <http://www.dokap.gov.tr/wp-content/uploads/2015/10/eylemplani1418.pdf> adresinden alındı
- Kalkınma Bakanlığı. (2015a). *GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ (GAP)*. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı: [http://www.gap.gov.tr/site-icerik/gap\\_nedir.aspx](http://www.gap.gov.tr/site-icerik/gap_nedir.aspx) adresinden alındı
- Kalkınma Bakanlığı. (2015b). *Tarım ve Kırsal Kalkınma Projeleri*. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı: [http://www.gap.gov.tr/site-icerik/tarim\\_ve\\_kirsal\\_kalkinma.aspx](http://www.gap.gov.tr/site-icerik/tarim_ve_kirsal_kalkinma.aspx) adresinden alındı
- Kalkınma Bakanlığı. (2015c). *DOKAP Nedir?* Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı: <http://www.dokap.gov.tr/index.php/dokap-nedir/> adresinden alındı
- Kilit, G. (2013, Kasım). *Türkiye AB Ortak Tarım Politikası'na Uyum Konusunda Ne Yaptı?* İktisadi Kalkınma Vakfı: [http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/degerlendirme\\_76.pdf](http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/degerlendirme_76.pdf) adresinden alındı
- Küsek, G. (2008). II. Kadastro Kongresi. Ankara. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası. adresinden alındı
- Narin, M. (2011). 1980'li Yıllardan Sonra Tarım Politikalarındaki Değişiklikler. 2015 tarihinde alındı
- Özdemir, Z. (1996). Türk Tarımında Destekleme Uygulamaları Ve Sonuçları. *İ.Ü.İktisat Fakültesi Mecmuası*.
- Savcı, S. (2013). Avrupa Birliği ve Türkiye Tarımı. Yozgat.
- Şahinöz, A. (1989). *ABD-AET-Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarları (Ortadoğu)*. İstanbul: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.
- Şanlı, B., & Gülbahar, O. (2008). 1980 Sonrası Dönemde Türkiye'de Tarımın Gelişimi Ve Uygulanan Tarım Politikaları. *Journal of Qafqaz University*.
- Tangermann, S., & Cramon-Taubadel, S. (2013). *Agricultural Policy in the European Union- An Overview*-. Göttingen: Universität Göttingen.



- TKDK. (2015, Ağustos 10). *Duyurular*. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu: <http://www.tdkk.gov.tr/Duyuru/13-cagri-donemi-imzalanan-sozlesmeler-listesi-yayimlanmistir-82> adresinden alındı
- Trinity College Dublin. (2014). *CAP Pillar 2 policies: from socio-structural policy to rural development*. Trinity College Dublin: <https://www.tcd.ie/Economics/staff/amthhews/FoodCourse/LectureTopics/EUAgri-culturalPolicy/Frameset10.htm> adresinden alındı
- TÜİK. (2015, Nisan 15). *İşgücü İstatistikleri, Ocak 2015*. Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18636> adresinden alındı
- TÜSİAD. (1999). *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*. İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.
- Yavuz, F. (2006). Tarım Politikası. T. T. Başkanlığı içinde, *Türkiye'de Tarım*. Ankara.
- Yeni, R., & Dölekoğlu, C. Ö. (2003). Tarımsal Destekleme Politikasında Süreçler Ve Üretici Transferleri. Ankara.
- Yılmaz, Ö. T. (2013). Evolution And Level Of Agricultural Support In Turkey And In The European Union. *Marmara Journal of European Studies*, 2014.
- Ziraat Mühendisleri Odası. (1965). *Türkiye Ziraat Mühendisliği I. Teknik Kongresi* (Cilt 2). Ankara: ZMO.
- Ziraat Mühendisleri Odası. (2015, Ocak 12-16). Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII. Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1. Ankara. TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası. adresinden alındı

## EK-I

### AVRUPA BİRLİĞİ'NİN İŞLEYİŞİ HAKKINDA ANTLAŞMA'NIN 38. MADDESİNDE BELİRTİLEN LİSTE

(1) Brüksel Nomenklatüründeki Numara	(2) Ürünlerin Tanımı
Fasıl 1	Canlı hayvanlar
Fasıl 2	Etler ve yenilebilir sakatat
Fasıl 3	Balıklar, kabuklu hayvanlar, yumuşakçalar
Fasıl 4	Süt ürünleri; kuş ve kümes hayvanlarının yumurtaları; tabii bal
Fasıl 5	
05.04	Tam veya parça halinde hayvan bağırsakları, mesaneleri ve mideleri (balıklara ait olanlar hariç)
05.15	Başka yerde belirtilmeyen veya yer almayan hayvansal ürünler; insan tüketimine uygun olmayan Fasıl 1 veya 3 kapsamındaki ölü hayvanlar
Fasıl 6	Canlı ağaçlar ve diğer bitkiler; yumrular, kökler ve benzerleri; kesme çiçekler ve süs yaprakları
Fasıl 7	Yenilebilir sebzeler ve bazı kök ve yumrular
Fasıl 8	Yenilebilir meyveler ve yenilen sert kabuklu meyveler; turunçgillerin veya kavun ve karpuzların kabukları
Fasıl 9	Kahve, çay ve baharat, Paraguay çayı (maté) hariç (Başlık No. 09.03)
Fasıl 10	Hububat
Fasıl 11	Değirmencilik ürünleri; malt ve nişasta; gluten; inülin
Fasıl 12	Yağlı tohum ve meyveler; muhtelif tane, tohum ve meyveler; sanayide ve tıpta kullanılan bitkiler; saman ve kaba yem
Fasıl 13 eski 13.03	Pektin
Fasıl 15	
15.01	Lard ve diğer eritilmiş domuz yağı; kümes hayvanlarının eritilmiş yağları
15.02	Eritilmemiş sığır, koyun veya keçi yağları; bu yağlardan elde edilen sıvı donyağı ('premier jus' dahil)
15.03	Lard stearini, oleostearin ve donyağı stearini; sıvı lard, oleoyağ ve sıvı don yağı (emülsiyon haline getirilmemiş, karıştırılmamış veya başka şekilde hazırlanmamış)
15.04	Balıkların veya deniz memelilerinin katı ve sıvı yağları (rafine edilmiş veya edilmemiş)
15.07	Sıvı veya katı, ham, rafine edilmiş veya arıtılmış sabit bitkisel yağlar,
15.12	Rafine edilmiş veya edilmemiş hayvansal veya bitkisel katı ve sıvı yağlar, (hidrojenize edilmiş, ancak daha ileri bir işlem görmemiş)
15.13	Margarin, yapay lard ve diğer hazırlanmış yenilebilir yağlar

15.17	Yağlı maddelerin veya hayvansal veya bitkisel mumların işlenmesinden meydana gelen artıklar
Fasıl 16	Et, balık, kabuklu hayvanlar veya yumuşakçaların müstahzarları
Fasıl 17	
17.01	Pancar şekeri veya kamış şekeri (katı halde)
17.02	Diğer şekerler; şeker şurupları; suni bal (tabii bal ile karıştırılmış veya karıştırılmamış); karamel
17.03	Melaslar (renklendirilmiş veya renklendirilmemiş)
17.05 (*)	Aroma veya renklendirici katılmış şekerler, şuruplar ve melaslar (vanilya şekeri veya vanilin dahil), herhangi bir oranda ilave şeker içeren meyve suları hariç
Fasıl 18	
18.01	Kakao çekirdekleri, bütün veya kırık, ham veya kavrulmuş
18.02	Kakao kabukları, iç kabukları, zarıları ve döküntüleri
Fasıl 20	Sebzelerden, meyvelerden veya bitkilerin diğer kısımlarından elde edilen müstahzarlar
Fasıl 22	
22.04	Üzüm şırası, fermantasyonu devam eden veya fermantasyonu alkol
22.05	ilavesinden başka şekilde durdurulmuş olanlar
22.07	Taze üzüm şarapları; fermantasyonu alkol ilavesiyle durdurulmuş üzüm şırası
eski 22.08 (*)	Fermante edilmiş diğer içecekler (elma şarabı, armut şarabı, bal şarabı gibi)
eski 22.09 (*)	Alkol derecesi ne olursa olsun, taşıyıcı (denatüre) edilmiş veya edilmemiş, Ek I'de listelenen tarımsal ürünlerden elde edilen etil alkol veya damıtım yoluyla elde edilen doğal alkollü içkiler, likörler ve diğer distile alkollü içecekler ve içeceklerin üretimine yönelik bileşik alkol müstahzarları ('konsantre hulasalar' olarak bilinen) hariç
22.10 (*)	Sirkeler ve sirke yerine geçen maddeler
Fasıl 23	Gıda sanayisinin kalıntı ve döküntüleri; hayvanlar için hazırlanmış kaba yemler
Fasıl 24	
24.01	
Fasıl 45	Yaprak tütün ve tütün döküntüleri
45.01	
Fasıl 54	Tabii mantar, işlenmemiş, kırılmış, granül veya toz haline getirilmiş; döküntü mantar
54.01	
Fasıl 57	Keten (ham veya işlenmiş, ancak ip haline getirilmemiş); keten, kırıntı ve döküntüleri (iplik döküntüleri ve ditme suretiyle elde edilen paçavralar dahil)
57.01	
	Kendir (cannabis sativa) (ham veya işlenmiş, ancak iplik haline getirilmemiş); kendir, kırıntı ve döküntüleri (iplik döküntüleri ve ditme suretiyle elde edilen döküntüler dahil)

(\*) 18 Aralık 1959 tarihli ve 7a sayılı Avrupa Ekonomik Topluluğu Konseyi Tüzüğü'nün 1. maddesi ile ilave edilmiştir (ATRG No 7, 30.1.1961, s.71/61)

## **EK-II**

### **GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI STRATEJİK PLAN (2013-2017) AMAÇLAR VE HEDEFLER**

Amaç 1: Tarımsal üretim kaynaklarını koruyarak kaliteli tarım ürünlerine erişilebilirliği ve gıda güvenliğini sağlamak.

Hedefler:

- Tarımsal kaynakları korumak, iyileştirmek ve devamlılığını sağlamak,
- Üretimde verim ve kaliteyi artırmaya yönelik yöntem ve teknolojiler geliştirmek ve yaygınlaştırmak,
- Tarım ürünlerine erişilebilirliği ve gıda güvenliğini sağlamak.

Amaç 2: Üretimden tüketime kadar, uluslararası standartlara uygun gıda güvenilirliğini sağlamak.

Hedefler:

- Gıda ve yem kontrol hizmetlerinin etkinliğini artırmak,
- Gıda ve yem işletmelerinin altyapılarını güçlendirmek ve standartlara uyumunu sağlamak,
- Güvenilir gıda konusunda toplumda duyarlılığı artırmak.

Amaç 3: Çevreye duyarlı ve etkin bitki sağlığı tedbirleri ile kaliteyi koruyarak bitkisel üretimi artırmak.

Hedefler:

- Bitki sağlığı hizmetlerinde entegre ve biyolojik mücadele çalışmalarını geliştirmek ve yaygınlaştırmak,
- Bitki koruma ürünleri ile uygulama ekipmanlarının kontrol ve denetim hizmetlerini geliştirmek,
- Bitkisel üretimde iç ve dış karantina hizmetlerini geliştirmek.

Amaç 4: Hayvan hastalık ve zararlılarını kontrol ve eradike etmek, hayvan refahını sağlamak.

Hedefler:

- Hayvan hastalık ve zararlıları ile mücadele hizmetlerini geliştirmek,
- Hayvan refahının sağlanması için gerekli standart ve sistemleri oluşturmak.

Amaç 5: Tarımsal ve sosyal altyapı hizmetlerini geliştirmek, kırsal kalkınma ve refahı sağlayarak kırsal alanların cazibesini artırmak.

Hedefler:

- Tarımsal altyapı hizmetlerini geliştirmek,
- Tarım ürünlerinin yerinde değerlendirilmesini ve katma değerinin artırılmasını sağlamak,
- Kırsal alanda yaşam standartlarını yükseltmek ve kırsal kalkınmayı sağlamak.

Amaç 6: Hızlı, etkin ve kaliteli hizmet sunmak için kurumsal mükemmeliyeti sağlamaktır.

Hedefler:

- Kurumsal yönetim sistemini ve insan kaynakları yönetimini etkin hale getirmek,
- Teknolojik ve fiziksel altyapıyı geliştirmek, sosyal imkanları iyileştirmek,
- Kurum imajını güçlendirmek, etkinliği ve görünürlüğü artırmak.

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

**Soyadı, adı** : NALDAN GÜRESİNLİ, Cansu

**Uyruğu** : T.C.

**Doğum yeri ve tarihi:** Erzincan, 16 Mayıs 1987

**Medeni hali** : Evli

**Telefon** : 0 (312) 287 33 60/4605

**E-posta** : cansu.naldan@tarim.gov.tr

### Eğitim Derecesi Okul/Program Mezuniyet yılı

**Lisans** : Orta Doğu Teknik Üniversitesi/Uluslararası İlişkiler Bölümü, 2011  
Anadolu Üniversitesi/Sosyoloji Bölümü, halen

**Lise** : Erzincan Milliyet Anadolu Öğretmen Lisesi, 2005

### İş Deneyimi, Yıl Çalıştığı Yer Görev

2012-halen : GTHB Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, AB  
Uzman Yardımcısı

**Yabancı Dili** : İngilizce (A)  
Fransızca (A1)

## ETİK BEYAN

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Cansu NALDAN GÜRESİNLİ