

BÖLÜM 16

TÜRKİYE'DE TARIMA SAĞLANAN MALİ TEŞVİKLER

Yasemin TAŞKIN¹

¹Doç. Dr. İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye

E-posta: taskiny@istanbul.edu.tr

DOI: 10.26650/B/SS10.2023.016.16

Öz

Tarımın her dönemde vazgeçilmez olması devletlerin bu alandaki sorunların çözümü için önlemler almasına yani politikalar uygulamasına neden olmaktadır. Devletler tarafından uygulanan tarım politikaları farklı gerekçelere dayanmakta ve içinde bulunulan dönemin özelliklerine göre de değişiklik göstermektedir. Özellikle Covid-19 pandemisi tarımın öneminin anlaşılmasına ve yeniden değerlendirilmesine neden olmuştur. Türkiye’de tarım uygulanan mali teşvikler, 5488 sayılı Tarım Kanunu’na dayanmaktadır. Mezkûr Kanun’da tarım politikalarının amaçlarına, ilkelerine, önceliklerine, tarıma uygulanacak teşviklere, bu teşviklerin uygulama esaslarına ve finansmanına yer verilmiştir. Doğrudan gelir desteği, fark ödemesi, telafi edici ödemeler, hayvancılık destekleri, tarım sigortası ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri, çevre amaçları tarım arazilerini koruma programı destekleri ve diğer destek ödemelerini kapsayan teşviklerin finansmanı Tarım Kanunu’nun 5. maddesine göre; bütçeden ve dış kaynaklardan sağlanmaktadır. Bu kapsamda sağlanan desteklerin GSYH ve bütçe içindeki payı dönemsel olarak farklılaşmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de Tarım Kanunu ile sağlanan mali teşvikler, bu teşviklerin GSYH ve bütçe içindeki payı, paylardaki değişimler incelenmiş ve politika önlemleri değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Tarım, Ekonomi, Tarım Ekonomisi, Teşvik, Mali Teşvik

1. Giriş

Dünyada insanoğlunun yaşamının temel yapı taşlarından biri olan tarım geçmişte olduğu gibi şu anda ve gelecekte de vazgeçilmez sektörlerden biri olmaya devam edecektir. Tarımın vazgeçilmezliği bu sektörün devletler tarafından desteklenmesinin nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

Gelecekte tarım ve gıda düzeninde yaşanması öngörülen belirsizlikler, tarımın teşvik edilmesi ve bu alandaki istikrarın sağlanması, gıda tedarikinde süreklilik ve üreticilerin gelirlerinde yeterlilik ülke politikalarının ortak hedefini oluşturmaktadır. Ancak ülke yapılarının farklılığı tarım politikalarını da etkilemektedir.

Türkiye'de tarıma sağlanan mali teşvikler ülkenin içinde bulunduğu durumdan ve uluslararası politikalardan etkilenmekte ve dönemsel olarak farklılık göstermektedir. 1970'li yılların ilk yarısına kadar devlet tarafından uygulanan politikalar tarımın korunmasına neden olurken, 1980'li yıllardan itibaren devlet politikaları değişmeye başlamıştır. 2006 yılında tarımın ve kırsal alanın, kalkınma plan ve stratejileri doğrultusunda geliştirilerek desteklenmesi için gerekli politikaların tespiti ve düzenlemelerin yapılması amacıyla 5488 sayılı Tarım Kanunu (*Tarım Kanunu*) yürürlüğe girmiştir. 2000'li yıllardan itibaren küresel anlamda yaşanan değişim tarım politikalarını da etkilemiştir. Günümüzde ise yaşanan iklim değişiklikleri, nüfus artışı ve gıda maddeleri temininde yaşanması muhtemel sorunlar tarımın önemini bir kez daha gündeme getirmiştir.

Bu çalışmada, tarım sektörü ve tarımsal politikalar açıklandıktan sonra Türkiye'de Tarım Kanunu ile sağlanan mali teşvikler, Tarım Kanunu hükümleri esas alınarak incelenecektir. Ayrıca, mali teşviklerin GSYH ve bütçe içindeki payı ile bu payların değişimleri, uygulanan teşviklerin etkileri açıklanarak değerlendirilecektir.

2. Tarım Sektörü ve Tarımsal Politikalar

Dünyada yaşanan değişim, tarımın da hızlı bir biçimde değişmesine neden olmaktadır. Kentleşmenin artması, işçilerin hizmet ve sanayi gibi diğer iş kollarına geçmesi tarımdaki işgücünün payının azalmasına neden olmaktadır. Uluslararası ticaretin gelişmesi de tarımın değişmesinde etkili olmakta; tarımın önemli bir fonksiyona sahip olma işlevi ise bu süreçte değişmemektedir.

Tarımsal üretimin doğal koşullara bağımlılığının yüksek olması; mevsimlik faktörlere göre değişiklik göstermesi ve belirsiz olması; üretilen ürünlerin arz-talep elastikiyetlerinin düşük olması; tarımsal üreticilerin gelirlerinin düşük ve istikrarsız bir yapıya sahip olması

ile geleceğe yönelik üretimin planlanmaması, tarımın diğer ekonomik faaliyetlerden ayırt edici özelliklere sahip olduğunu göstermektedir (Yıldız, 2017, s. 46). Tarımın sahip olduğu bu özellikler ise bu sektöre yönelik politikaların dönemsel olarak değişiklik göstermesinin nedeni olarak gösterilebilir.

Özellikle 2020 yılında ortaya çıkan ve tüm Dünyayı halen etkilemeye devam eden Covid-19 pandemisi tarımın öneminin bir kez daha anlaşılmasına ve bu alana yapılacak teşviklerin tekrar değerlendirilmesine neden olmuştur. Halkın yaşam biçiminde ve tercihlerinde meydana gelen değişim toprağa olan ilgiyi artırmış ve tarımsal üretimin artırılması, üretimin planlanarak çiftçilerin gelirlerinin artırılması, gıda güvenliği gibi konularda tüketicilerin üretime katılma istekleri de artmıştır (Yıldırım, 2022, s. 51-52).

Tarımda yaşanan sorunların çözümü için devletler tarafından alınan önlemler olarak adlandırılan tarım politikası (Kazgan, 2013, s. 283) ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Devlet tarafından tarıma yapılan devlet müdahaleleri sadece gelişmiş olan ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de bulunmaktadır (Kazgan, 2013, s. 283). Gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler arasında tarımın desteklenmesi konusunda, üretim girdilerinin ve ihracatın sübvansede edilmesi, tarım ürünlerine taban fiyat uygulanması gibi politikalarda bir farklılık bulunmamakta; sadece ülkelerin ekonomileri ve bütçelerindeki farklılık uygulanan mali teşviklerin-desteklerin farklılaşmasına neden olmaktadır (Acar & Aytüre, 2014, s. 16). Ayrıca tarım politikaları ülkelerin kendi karakteristik özelliklerini de taşımakta ve ülkelerin sorunlarının çeşitliliğine göre farklılık göstermektedir. Tarımda destek politikaları üç amaca yönelik uygulanmaktadır (Kazgan, 2013, s. 284). Birinci amaç, ülkelerin dünyaya bağımlılığının azaltma istekleri gıda maddelerinin stratejik olarak öncelikli olması politikaların iç piyasayı artırma amacıdır. İkinci amaç, tarımda kişi başına gelirin çok düşük olması nedeniyle önlem alma gerekliliğidir. Üçüncü amaç ise tarımdaki istikrarsızlığın giderilmesi, fiyat ve gelir istikrarsızlıklarının azaltılmasıdır.

Tarıma yönelik devlet tarafından gerçekleştirilen müdahaleler tarım dışı sektörlerle yönelik müdahalelerden farklı gerekçelere dayanmaktadır. Devletler tarım dışı sektörlerle mal ve hizmetlerin fiyatların yükselmesini önleyici yani tüketici koruyucu yönde müdahale ederken; tarım da ise tarımsal ürün fiyatlarını yükseltici ya da üretici korumak amacıyla tarımsal ürünlerin maliyetini düşürücü yönde müdahale görülmektedir (Dinler, 2021, s. 273).

Bu amaçlara yönelik uygulanan politikalar küresel düzeyde sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özellikle gelişmiş güçlü üreticilerin destekleyici politikaların kaldırılması yönünde baskı oluşturmaları uygulanan politikalarda değişim yaşanmasına neden olmuştur

(Kazgan, 2013, s. 284). Tarım sektörünün büyümeye devam etmek durumunda olması Dünya'daki nüfus artışına da dayanmaktadır. Ayrıca, tarımın istihdamdaki payı, GSYH içindeki payı düşüyor olsa da gelişmekte olan ülkelerde var olan üretime artan talep ve atıl işgücü imkanları nedeniyle, bu ülkeler için geçim ve büyüme fırsatları yaratan sektörlerden biri olmaya devam etmektedir (Hazel, 2021, s. 155-156). Ayrıca tarımın nüfusun beslenmesini sağlaması yanında farklı sanayi kollarına katkısı (üretim, ihracat, istihdam bağlantılarıyla) da bütün devletler için ekonomik ve sosyal yönden desteklenmesi gereken bir sektör olarak varlığını sürdürmesine neden olmaktadır (Acar & Aytüre, 2014, s. 6).

Devletin tarıma müdahalesi doğrudan doğruya tarımsal ürünlerin fiyatlarına müdahale etme ya da çeşitli araçlar kullanılarak tarımsal ürün fiyatlarını dolaylı yoldan etkilemek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Tarım, fiyat dışı yollarla yani dolaylı yoldan desteklenmek istendiğinde tarımcıların gelirlerini yükseltmek amacıyla üretim alanlarının sınırlandırılması, tarımcıların örgütlenmelerinin sağlanması, kârlılığın yükseltilmesinin sağlanması amacıyla girdi fiyatlarının yükseltilmesi, vergi, resim ve harçlardan kısmi ya da tam muafiyet sağlanması, yeni yatırımların gerçekleştirilmesi için tarımsal kredi olanaklarının artırılması yönünde dolaylı destek politikalarına başvurulabilmektedir. Tarımsal ürün fiyatlarına doğrudan müdahale ise devletin üreticileri korumak amacıyla piyasa fiyatının belli bir düzeyin altına düşmesini engelleyici destekleme fiyatı (taban fiyat) politikası uygulaması, belirli bir fiyatı garanti eden ancak alışverişin piyasa fiyatından yapılmasını serbest bırakan mali yardım (prim) politikası şeklinde gerçekleşmektedir (Dinler, 2021, s. 279-282).

Devletin doğrudan ya da dolaylı müdahale dışında doğrudan gelir desteği şeklinde uygulanan devlet politikaları da tarımsal politikalar içinde uygulama alanı bulmaktadır. Dünya Ticaret Örgütüne göre doğrudan gelir desteği, tarım üreticilerinin gelir düzeylerini iyileştirmek amacıyla kamu kaynaklarından yapılan transferler olup, üretimden bağımsız olarak ya da üretimle belli bir derecede bağımlı olarak gerçekleştirilen doğrudan gelir ödemelerini ifade etmektedir (Dinler, 2021, s. 284).

Doğrudan gelir desteği biçiminde uygulanan politikalar tarım kesiminde üreticilerin gelir düzeyini yükseltmek için kamu kaynaklarından yapılan transferler olarak ifade edilmektedir. Bu politikanın uygulama biçimi ülkelerin farklı özelliklere sahip olmaları nedeniyle farklılık göstermektedir (Yılmaz, Demircan, & Dernek, 2008, s. 249-250).

Gıda talebinin artışı, yaşanan iklim değişiklikleri, şehirleşme, toprak ve su kaynakları ile tarımsal ürünler ve üretici üzerinde baskı yaratmaktadır. Bu nedenle iklime ve uygun bitkilerin ve hayvan türlerinin geliştirilmesi, çevre ve biyolojik çeşitliliğin korunması gerekmekte, daha

az kaynakla gıda talebinin karşılanması için nitelikli iş gücü ve teknolojiye ihtiyaç duyulmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 11).

3. Türkiye’de Tarım Kanunu’na Dayalı Olarak Uygulanan Mali Teşvikler

Türkiye’de tarımda uygulanan teşvik politikaları fiyat desteği, mali destek, doğrudan gelir desteği ve alan bazlı tarımsal girdi destekleri biçimde uygulanmıştır. Bu politikalar yıllar içinde değişim göstermiştir. 1980 öncesi dönemde gümrük sınırlamaları, tarım ürünleri fiyat kontrolleri, girdi sübvansiyonları, tarım üretiminin piyasasının kontrol eden KİT’ler aracılığıyla ithalatın kontrolü, tarım kredi kooperatifleri, devlete ait Ziraat Bankasının varlığına dayalı kapalı sistem uygulanmaktaydı. 1980-2010 arası dönem ise kademeli olarak serbestleştirme öngörülmekle birlikte, bu dönemde de tarımsal koruma devam etmiştir (OECD, 2022, s. 552).

Özellikle 1990 yıllardan itibaren ürün alımları ve kredi sübvansiyonları şeklinde verilen destekler bazı dönemlerde gübre desteği ve prim ödemesi şeklinde olmuştur (Omrak, ty.). 2000’li yılların başından itibaren “Çiftçi Kayıt Sistemi ve Doğrudan Gelir Desteği” projesi yürütülmeye başlanmış ve önce pilot uygulama olarak başlayan bu proje, 2001 yılından itibaren tüm ülkede uygulanacak şekilde yaygınlaştırılmıştır (Acar & Aytüre, 2014, s. 136).

2000’li yılların başına kadar olan dönemde uygulanan politikalar ürün desteği, girdi desteği ya da düşük faizli krediler biçiminde olurken; 2000 yılından itibaren uygulanan Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) ile birlikte alan bazlı destekler ve kırsal kalkınma politikaları ön plana çıkmaya başlamıştır. Sonrasında bitkisel üretimde mazot, gübre, toprak analizi biçiminde destekler, biyolojik mücadele, tarımsal danışmanlık, çiftlik muhasebe veri ağı sistemi biçiminde destekler uygulanmıştır. Ayrıca hayvancılığı desteklemek ve verimliliği artırmak, gen kaynağını korumak ve alternatif gelir elde etmeye yönelik politikalar da uygulama alanı bulmuştur (Tan & Everest, s. 268).

2010 yılından günümüze kadar olan dönemde tarımda koruma devam etmesine rağmen, açık piyasa ekonomisi uygulanmaktadır. Tarım tarifeleri, ihracat sübvansiyonları, ülke genelinde tarım havzalarına yönelik farklılaştırılmış fark ödemeleri ve alt yapı yatırımları artışı yaşanmaktadır (OECD, 2022, s. 552).

Çiftçilerin kayıt altına alınması, uygulanan politikaların etkisinin takip edilmesi ve amaca ulaşmayan politikaların kaldırılarak yeni politikaların oluşturulması vb. amaçlarla uygulamaya konulan çiftçi kayıt sistemi zorunlu bir kayıt sistemi olmamasına rağmen, birçok çiftçinin kayıt altına alınmasıyla tarımsal desteklerin bütçe üzerindeki yükü kısmen de olsa hafifletilmiştir (Acar & Aytüre, 2014, s. 136-137).

2006 yılında yürürlüğe giren Tarım Kanunu'nun 4. maddesinde tarım politikasının amaçlarının "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, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmek" olduğu belirtilmiş ve mezkûr Kanun'un 5. maddesinde ise tarım politikalarının ilkeleri belirlenmiştir. Kanun'un 19. maddesinde, doğrudan gelir desteği, fark ödemesi, telafi edici ödemeler, hayvancılık destekleri, tarım sigortası ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri, çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri ve diğer destekleme ödemeleri kapsamında destekleme araçlarına yer verilmiştir.

3.1. Doğrudan Gelir Desteği

Tarım Kanunu'nun 3/f maddesine göre doğrudan gelir desteği, "Ürün ve girdi fiyatlarını doğrudan etkilemeden, üreticilere yapılan gelir transferlerini" ifade etmektedir. Doğrudan gelir desteğinde üreticilere üretim amacıyla işledikleri araziler için doğrudan ödeme yapılmakta ve ödeme miktarları üreticilerin uygulanan tarım politikaları amaçları ile çevre koşullarına uyumunu kolaylaştırmak amacıyla farklı miktarlarda belirlenmektedir (Tarım Kanunu, m. 19/a)

3.2. Fark Ödemesi

Çiftçilerin üretim maliyetleri ile iç-dış fiyatlar esas alınarak fark ödemesi desteği yapılmakta ve bu ödemede öncelik arz açığı olan ürünlere verilmektedir (Tarım Kanunu, m. 19/b).

3.3. Telafi Edici Ödemeler

Üreticilerin arz fazlası olan ürünlerin üretiminden vazgeçmesi yoluyla alternatif ürünlere teşviki sağlanarak, alternatif ürünlerin yetiştirilmesinden kaynaklanan gelir kayıpları telafi edici ödemelerle karşılanmaktadır (Tarım Kanunu, m. 19/c).

3.4. Hayvancılık Destekleri

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 destekleme tedbirleri alınmaktadır (Tarım Kanunu, m. 19/ç).

3.5. Tarım Sigortası Ödemeleri

2005 yılında 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu ile kurulan Devlet Destekleri Tarım Sigortaları Sistemi (TARSİM), tarımda karşılaşılabilecek olası risklere ve doğal afetlere karşı tarımsal üretimin sürdürülebilirliğinin ve üreticinin gelirinde istikrar ve tarım ekonomisinde dengenin sağlanması için kurulmuştur (Tarımsal Destekleme Politikaları Grubu Çalışma Raporu, s. 10). Bu kapsamda, üreticilerin, üretim materyallerini ve ürünlerini sigorta ettirmelerini teşvik etmek üzere, sigorta prim bedellerinin bir kısmı Devlet tarafından karşılanır (Tarım Kanunu, m. 19/d).

3.6. Kırsal Kalkınma Destekleri

Kırsal gelirlerin artırılması ve çeşitlendirilmesi, kırsal altyapı (...) ve sosyal yapının güçlendirilmesi, modern sulama sistemlerinin geliştirilmesi ile doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi amacıyla, kırsal toplum kesimlerinin birlikte veya ferdi olarak yürütecekleri yatırım projelerinin maliyetinin bir kısmı, masraf paylaşma esasına göre, Devlet tarafından karşılanmaktadır. Kırsal kalkınma destekleri uygulaması, Bakanlık (Tarım ve Orman Bakanlığı) tarafından yapılmaktadır. Kırsal yatırımların desteklenmesinde, köy ve diğer kırsal alanda yaşayan topluma istihdam sağlayıcı tarımsal ve tarım dışı ekonomik yatırımlara öncelik tanınmaktadır. Kırsal kalkınma destekleri çerçevesinde desteklenecek projeli yatırımlarda; hedef kitle ve yerel paydaşların katılımı, tabandan yukarı yaklaşım, sürdürülebilirlik, uygun teknolojilerin kullanılması ve modern işletmecilik sistemlerinin yaygınlaştırılması ilkelerine uyulması esastır (Tarım Kanunu, m. 19/e).

Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından projeye dayalı olarak verilen kırsal kalkınma destekleri ve Genç Çiftçi Projesine ek olarak diğer bakanlıklar tarafından verilen kırsal kalkınma amaçlı destekler, hayvancılık destekleri, yoksullukla mücadele destekleri, sosyal destek programları, çevresel altyapı ve çevre koruma destekleri, köy altyapılarının desteklenmesi, su, kanalizasyon ve altyapı destekleri, orman köylülerin desteklenmesi, KOSGEB destekleri ve Bölgesel gelişme destekleri yanında Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan destekler de bulunmaktadır (Tarımsal Destekleme Politikaları Grubu Çalışma Raporu, s. 9).

3.7. Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programı Destekleri

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, çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri sağlanmaktadır (Tarım Kanunu, m. 19/f).

3.8. Diğer Destekleme Ödemeleri

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 kullanılabilir (Tarım Kanunu, m. 19/g). Bu amaçla çevre amaçlı tarım alanlarının korunması (ÇATAK), çiftlik muhasebe veri ağı (ÇMVA) katılım desteği, tarımsal yayım ve danışmanlık desteği, sertifikalı tohum kullanım/üretim ve sertifikalı fidan kullanım/üretim desteği, AR-GE desteği, lisanslı depo işletmelerine kira destekleme ödemesi, tarımsal sulama elektrik desteği verilerek tarım sektörü desteklenmektedir (Tarımsal Destekleme Politikaları Grubu Çalışma Raporu, s. 11).

4. Tarımsal Desteklemelerin Finansmanı

Ulusal gelir arttıkça bu artan kısmın kullanımı; yani kamu harcamalarının artışı siyasal otoriteler tarafından belirlenmektedir (Bulutoglu, 1988, s. 229). Bu noktada bütçelendirme süreci çerçevesinde cari, yatırım ve transfer harcamalarının payı dönemsel olarak farklılık göstermektedir.

Bütçenin ülkelerin ekonomik kalkınmasını sağlayacak ve kalkınma planlarını gerçekleştirecek önemli bir araç olma fonksiyonu, aynı zamanda bütçenin genel iktisadi siyasetin bir aracı olarak da kabul edilmesine neden olmaktadır (Fezyioğlu, 1984, s. 43).

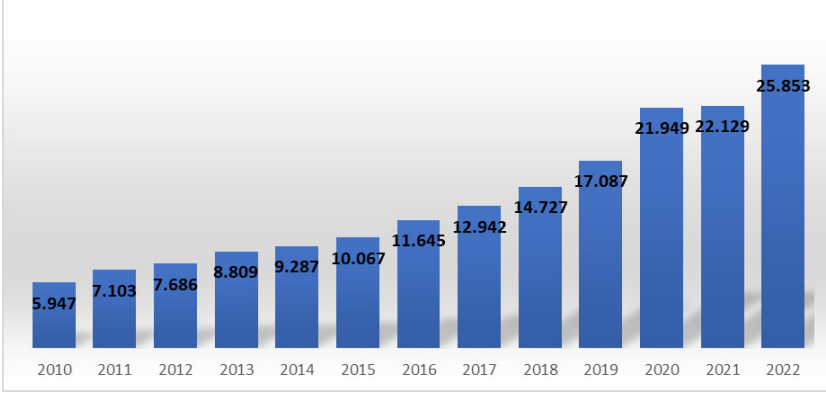
Bütçelendirme sürecinde uyulması gereken kurallar olarak ifade edilen bütçe ilkelerinden ödenek ayırma ilkesi kamu idarelerine gerçekleştirecekleri kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak üzere bütçeden kaynak ayrılmasını ifade etmektedir (Pehlivan, 2017, s. 211). İlgili bakanlıklar için ayrılan ödenek farklı amaçlarla kullanılmadığı gibi, miktar olarak ödeneğin aşılması ve bütçe yılı içinde ödeneklerin kullanılması gerekmektedir.

Tarımın desteklenmesi konusunda destekleme programlarının finansmanı, bütçeden ve dış kaynaklardan sağlanmakta ve bütçeden ayrılacak kaynak, gayrisafi milli hasılanın yüzde birinden az olamamaktadır (Tarım Kanunu, m. 21).

Dış kaynaklar kapsamında hibe programlarından destek elde edilmektedir. Bu kapsamda 2011 yılından itibaren Avrupa Birliğince aday ülkelere sağlanan hibe nitelikli yardımlardan yararlanılmaktadır. IPARD programı kapsamında sağlanan teşviklerden tarım ve gıda sektörünün sürdürülebilir modernizasyonunun sağlanması, gıda güvenliği, çevre ve diğer standartlara ilişkin Avrupa Birliği müktesabatının üstlenilmesini teşvik ve kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına destek sağlanması amaçlanmaktadır (Tarım ve Kırsal Destekleme Kurumu, Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Destekleri (IPARD)).

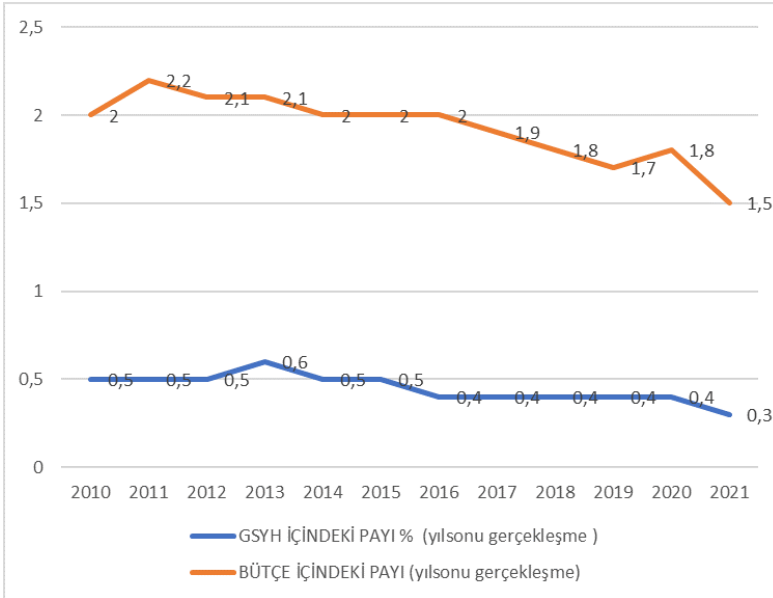
4.1. Tarımsal Desteklerin GSYH ve Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı

Tarımsal desteklemeler kapsamında merkezi yönetim bütçesinden ayrılan paylar yıllar itibariyle farklılık göstermektedir. Bu durum, aşağıdaki yer alan Grafik 1'deki verilerden anlaşılabilmektedir:



Grafik 1. Yıllara Göre Tarımsal Desteklemeler (Milyon TL)

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı 2022 Yılı Performans Programı, s. 24.



Grafik 2. Tarımsal Destek Ödemelerinin GSYH ve Bütçe Gerçekleşmeleri İçindeki Payı (%)

Kaynak: 2011-2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. **Bkz.:** <https://www.sbb.gov.tr/butce-merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-raporlari/>, (Erişim tarihi: 19.11.2022).

Merkezi Yönetim yılsonu gerçekleştirme bütçe verileri incelendiğinde yaklaşık olarak tarımsal destek ödemelerinin gayrisafi yurt içi hasıla içindeki payının yıllar itibarıyla azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. 2022 yılı bütçesinde tarımsal destekleme ödemelerinin GSYH içindeki payı % 0,5'tir. Ayrıca ilgili dönemlere ilişkin veriler incelendiğinde dönemsel olarak uygulanan politikalara bağlı olarak yapılan destekler de farklılık meydana gelmektedir. Örneğin tarımsal destek ödemeleri içinde 2022 yılı bütçesinde alan bazlı desteklerin 10.082 (Milyon) TL ile en yüksek desteği aldığı (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022, s. 61), 2018 yılında ise, hayvancılık destek ödemelerinin en yüksek desteği aldığı görülmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s. 67). Hayvancılık destek ödemelerinin bazı yıllarda diğer destek ödemelerinden fazla oluşu tarım sektörünün gelişimi yönünde Avrupa ortalamasına yaklaştığı bu durumun ise olumlu karşılandığı ifade edilmiştir (Tarımsal Destekleme Politikaları Grubu Çalışma Raporu, s. 7).

On Birinci Kalkınma Planı'nda (100. Yıl Türkiye Planı, 2019-2023), tarımın cari GSYH'ye oranının artırılması ve 2023 yılında %5'e yükseltilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca, desteklerin kapsamının değiştirilmesi, katma değer artışını dikkate alan bir tahsisin yapılacağı, desteklerle amaçlanan sosyal ve üretim odaklı fayda ile mali yükün karşılaştırılması için bir izleme sisteminin kurulacağı ve etkin olmayan desteklemelerin sonlandırılacağı ifade edilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 48).

4.2. Tarıma Yapılan Teşvikler

On Birinci Kalkınma Planı'nda tarımsal desteklerin miktarının ve etkinliğinin artırılacağı ve etki analizi yapılacağı, tarımsal üretimin bir planlama dahilinde yapılacağı, tarımsal üretime yönelik analiz desteklerinin artırılacağı ve iklim değişikliklerinin yaratacağı etkiler de dikkate alınarak gerekli önlem ve politikaların geliştirileceği ifade edilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 87-92).

Tarımsal destekler kapsamında Avrupa Birliğiince IPARD kapsamında yapılan 2021-2027 dönemi için tarım ve gıda sektörüne yönelik rekabet gücünün artırma, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetiminin sağlanması, iklim eylemi ve kırsal kesimin çekiciliğinin artırılması ve Avrupa Yeşil Mutabakatı hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla 430 milyon Avro'luk Türkiye Kırsal Kalkınma Programı (IPARD III) onaylanmıştır (Avrupa Birliği Komisyonu 2021-2027 Dönemi için 430 Milyon Avro Bütçeli Türkiye Kırsal Kalkınma Programı, (IPARD III)).

Dünyada üretim kontrolünün yanında ticaret bozucu politikalara daha az yer verilmesi yönünde temel eğilim devam etmekte ve bu yönde uygulanan politikaların sonuçları, verilen

desteğin miktarı ve desteklemede kullanılan araçların bileşimi ile ölçülmektedir (Acar & Aytüre, 2014, s. 10). 2021 yılı Üretici Destek Tahmini (PSE), Avrupa Birliği'nde %17,57, OECD ortalaması %15,88 ve Türkiye'de %15,13'tür (OECD Data).

Türkiye'de Üretici Destek Tahmini (PSE) yıllar itibariyle farklılık göstermektedir. 2000 yılında bu oran yaklaşık olarak %31 düzeyinde iken yıllar itibariyle artış ve azalış göstermiş; 2020 yılında yaklaşık %26 düzeyine kadar yükselmiştir. Bu verilere bakıldığında Türkiye'de 2021 yılı için tarımdan elde edilen gayrisafı üretim değerinin %15,13'ü uygulanan tarımsal politikalar sonucunda elde edilmiştir. Destekler esas olarak üreticileri yapılan prim ödemelerini, ürün sigortası şeklinde yapılan alan bazlı ödemelerini, mazot ve gübre desteği şeklinde ödemeleri içermektedir. 2020 yılında PSE genel trendin üstüne çıkmış ve bu dönemde imtiyazlı krediler belirgin olarak ön plana çıkmıştır (OECD, 2022, s. 546).

Türkiye'de tarımın desteklenmesine yönelik uygulanan politikalar, çiftçilerin gelirlerinde oluşan kayıpları telafi etmeye ve verimliliği teşvik edici politikalar olup, dünyadaki genel eğilimden farklı yönde politikalarlardır. Dünya genelinde destekleme uygulamaları çiftçileri rekabetçi dünyaya hazırlayıcı ve şeffaf fiyatlama politikaları biçimindedir. Böylece çiftçiler piyasada oluşabilecek fiyat oluşumlarını öngörerek üretim yapmaya teşvik edilebilmektedir (Semerci, 2019, s. 185).

Ayrıca 2019 yılında resmi olarak ilan edilen Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında Avrupa Birliği'nde kaynakların verimli kullanılması, 2050 yılında sıfır karbon salınımı ile kapsamlı bir büyüme stratejisi taahhüt edilmiştir. Bu mutabakatın tarım ile ilişkisi ise ortak tarım politikasında için yeni mutabakat kapsamında küçük ve ortak ölçekli çiftlikler yanında genç çiftçilere yönelik de teşvikler de bulunmaktadır. Ayrıca verilen teşvikler Avrupa Birliği tarafından verilen doğrudan ödemelerin çevre ve iklim dostu tarım üretimine bağlanmaktadır. Avrupa Birliği'nde gerçekleştirilen politika değişikliklerin Türkiye'yi de etkileyecek olması özellikle Sınırda Karbon Vergisi uygulaması ihraç edilen ürünler üzerinde etki yaratacaktır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne benzer şekilde düşük karbonlu bir ekonomik sisteme geçişinin kuşku olması bu süreç açısından tarımın etkilenmesine neden olacaktır (Gönel, 2021, s. 21, 29, 32).

Türkiye'de tarımda genç çiftçilere yönelik vergi muafiyeti 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun (*Gelir Vergisi Kanunu*) mükerrer 20. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre ilk defa gelir vergisi mükellefiyeti başlayan ve bu tarih itibariyle 29 yaşını doldurmamış tam mükellef gerçek kişilerin, faaliyete başladıkları takvim yılından itibaren üç vergilendirme dönemi boyunca elde ettikleri kazançlarının 75.000 TL'ye kadar olan kısmı gelir vergisinden müstesnadır. Bununla birlikte Tarım ve Orman Bakanlığının kırsal kalkınma destekleri genç

çiftçilere yönelik destekleri de bulunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sağlanan tarımsal destekleme ödemeleri de Gelir Vergisi Kanunu'nun mükerrer 20/C maddesi kapsamında gelir vergisinden istisna edilmiştir.

5. Sonuç

Tarım politikalarında yaşanan değişimde küreselleşmenin etkilerini de görmek mümkündür. Türkiye'de tarıma uygulanan mali teşviklerin dayanağını oluşturan Tarım Kanunu'nda birçok mali teşvik bulunmasına rağmen bu teşviklerin yeterliliği tartışılmaya muhtaçtır. Uygulanan teşvikler de dönemden döneme farklılık göstermekte; Dünyada ve Türkiye'de yaşanan değişimler de politikaları etkilemektedir. Tarım politikalarının tarımın ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde güncellenmesi ve küresel düzeyde yaşanabilecek gıda krizlerinin etkilerini azaltmaya yönelik olarak şekillendirilmesi zorunludur.

Tarım Kanunu'nun kapsamındaki teşviklere bakıldığında yıllar itibarıyla bütçeden tarıma aktarılan paylar artmasına rağmen, tarımsal desteklemelerin GSYH'daki payının azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. On Birinci Kalkınma Planı'nda tarımın, GSYH'daki payının arttırılacağı ve desteklerin değerlendirilerek etkin olmayan desteklerin de sistemden kaldırılacağı ifade edilmiştir. Bu kapsamda hedeflerin, olumlu değişiklikler olduğu kabul edilebilir. Ancak yapılacak her bir değişikliğin tarıma olası etkilerinin değerlendirilmesi ve hem ulusal hem de uluslararası düzeyde yeterliliği sağlayacak mali teşvikler sağlanması, tarım sektörünün geleceği bakımından çok önemlidir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen tarımsal desteklerin de gelir vergisinden istisna edilmiş olması bu desteklerden yararlananlar açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında 2050 yılında sıfır karbon salınımı ve sınırdaki uygulanacak karbon vergisinin Avrupa Birliğine tarımsal ürün ihracatını etkilemesi beklenebilir. Bu süreçte Türkiye'nin tarımsal politika değişikliklerinde bu gelişmeleri de dikkate alması gerekmektedir. Bu kapsamda özellikle sürdürülebilir tarım ve çevre dostu üretim tekniklerini özendirici tarımsal desteklerin belirlenmesi ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesine de kayda değer katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Acar, M., & Aytüre, S. (2014). *Dünyada'da ve Türkiye'de tarım ve tarım politikalarının geleceği*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Avrupa Birliği Komisyonu 2021-2027 Dönemi için 430 Milyon Avro Bütçeli Türkiye Kırsal Kalkınma Programını (IPARD III) onayladı. (tarih yok). <https://www.avrupa.info.tr/tr/news/avrupa-birligi-komisyonu-2021-2027-donemi-icin-430-milyon-avro-butceli-turkiye-kirsal-kalkinma>, (Erişim Tarihi: 25.09.2022).
- Bulutoğlu, K. (1988). *Kamu ekonomisine giriş*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

- Dinler, Z. (2021). *Tarım ekonomisi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Feyzioğlu, B. N. (1984). *Nazari, tatbiki, mukayeseli bütçe* (7 bs). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Hazel, P. B. (2021). Kentleşme, tarım ve küçük toprak sahibi çiftçiler. Ed: R. Serrai, & P. Pingali içinde, *Tarım ve gıdada yatırım trendleri 2050*. ss. 155-179. İstanbul: Scala Yayıncılık.
- Gönel, F. D. (2021). *Ortak tarım politikası yeşil olabilecek mi?*. Ed: F. H. Sezgin, A. E. Yüksel, & R. A. Kuşçu. Ankara: Nobel.
- Kazgan, G. (2013). *Tarım ve gelişme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- OECD. (2022). *Agriculture policy monitoring and evaluation*. https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2022_7f4542bf-en#page548, (Erişim tarihi: 10.10.2022).
- OECD (Tarih Yok). *OECD data, agriculture support*. <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>, (Erişim tarihi: 03.10.2022).
- Omrak, H. (Tarih Yok). *2022 yılında verilecek tarımsal destekler*. <http://www.turktarim.gov.tr/Haber/721/2022-yilinda-verilecek-tarimsal-destekler>, (Erişim tarihi: 02.12.2022)
- Pehlivan, O. (2017). *Kamu maliyesi*. Celepler Matbaacılık Basım Yayın Dağıtım.
- Semerci, A. (2019). Türkiye’de tarımsal destekleme uygulamalarının değerlendirilmesi. *ÇOMÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 7(1), ss. 181-186, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/764630>, (Erişim tarihi: 10.11.2022).
- Şurası, T. O. (Tarih Yok). *Tarımsal destekleme politikaları grubu çalışma raporu*. https://cdnys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/330/Sayfa/1416/1778/DosyaGaleri/14_tarimsal_destekleme_politikaları.pdfhttps://cdnys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/, (Erişim tarihi: 10.11.2022)
- Tan, S., & Everest, B. (Tarih Yok). Türkiye’de tarımsal destekleme politikaları. *International Conference on Euroasian Economies*. <https://avekon.org/papers/1444.pdf>, (Erişim tarihi: 20.12.2022).
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2022). *2022 yılı performans programı*. <https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Performans%20Programlar%C4%B1/TARIM%20ve%20ORMAN%20BAKANLI%C4%9EI%202022Y%C4%B1%C4%B1%20PerformansProgram%C4%B1.pdf>, (Erişim tarihi: 02.12.2022).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2011-2022). *Merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentiler raporları*. <https://www.sbb.gov.tr/butce-merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-raporlari/>, (Erişim tarihi: 19.11.2022).
- Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2018). *2018 yılı merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentileri raporu*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/MYB_GerceklesmeleriveBeklentilerRaporu_2018.pdf, (Erişim tarihi: 10.11.2022).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *100. yıl Türkiye planı, onbirinci kalkınma planı (2019-2023)*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf, (Erişim tarihi: 01.12.2022).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2022). *2022 yılı merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentileri raporu*. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/2022-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Gerceklesmeleri-ve-Beklentiler-Raporu-30072022.pdf>, (Erişim tarihi: 28.12.2022).
- Yıldırım, A. E. (2022). *Yeni tarım düzeni*. İstanbul: Sia Kitap.
- Yıldız, F. (2017). Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinden yapılan tarımsal destekleme ödemelerinin tarımsal üretim üzerindeki etkisi: 2006–2016 dönemi. *Sayıştay Dergisi*, S.104, ss. 45-63.
- Yılmaz, H., Demircan, V. & Dernek, Z. (2008). Türkiye’de tarımında doğrudan gelir desteği uygulamaları (isparta ili üreticileri açısından bir değerlendirme. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 9(2), ss. 248-265.
- 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu. RG. Tarih: 06.01.1962, Sayı: 10700.
- 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu. RG. Tarih: 21.06.2005, Sayı: 25852.
- 5488 sayılı Tarım Kanunu. RG. Tarih: 25.04.2006, Sayı: 26149.

