



# Türkiye’de Tarihsel Süreçte Tarım Politikası ve Planlama Deneyimi<sup>1</sup>

*Agriculture Policy and Planning Experience in the Historical Process in Turkey*

**Mehmet Kaya<sup>2</sup> ve İrfan Kalaycı<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Fırat Kalkınma Ajansı'nın 28-29 Eylül 2019'da Malatya'da düzenlediği 5. Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı'nda sunulmuş bildirinin gözden geçirilmiş şeklidir.

<sup>2</sup>Doç. Dr., Dicle Üniversitesi İİBF, Diyarbakır, Türkiye, kayamehmet@dicle.edu.tr, Orcid Id: 0000-0002-9495-4141

<sup>3</sup>Prof. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF, Malatya, Türkiye, irfan.kalayci@inonu.edu.tr, Orcid Id: 0000-0002-9323-8944

## MAKALEBİLGİSİ

### Anahtar Kelimeler

*Tarım,  
Üretim,  
Planlama,  
Piyasa*

### Makale Geçmişi:

*Geliş Tarihi: 8 Aralık 2020,*

*Kabul Tarihi: 12 Nisan 2021.*

## ARTICLE INFO

### Keywords

*Agriculture,  
Production,  
Planning,  
Market*

## ÖZET

Bu çalışmanın konusu ve amacı, Türkiye’de tarımsal üretimin artırılması için ihmal edilen sektörel planlamanın önemine dikkat çekmektir. Bugüne kadar tüm hükümetler, ülkemizin gıda ihtiyacını kendi kendine karşılamasını hedeflemiştir. Atatürk döneminde ekonomi, yokluk ve zorluklar içinde tarımsal ağırlıklı idi. 1923’te İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar ile tarımsal üretim için bir yol haritası çizilmiştir. 1938-1950 dönemi tarımsal devletçilik ile geçerken Çiftçiyi Topraklandırma Yasası çıkarılmıştır. Liberal 1950-1960 döneminde Marshall Yardımı kapsamında traktör ithalatı sayesinde tarımsal üretim görece artmaya başlamıştır. 1960-1980 planlı kalkınma döneminde tarımsal üretimde beş yıllık planlamalar esas alınarak ithal ikameci sanayileşmeye geçilmiştir. Tarımda kendi kendine yeterlilik belirli ölçüde sağlanmaya çalışılmıştır. 1980’de 24 Ocak Liberal İstikrar Kararları ile serbest piyasa düzenine geçilmiş ve tarım sektöründe ihracata dayalı büyüme politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Ondan sonra da beş yıllık kalkınma planlamaları yapılmaya, fakat tarımda biçimsel olarak planlamaya devam edilmiştir. Geline süreçte tarımın dış dünyaya açılması sonucunda ithalatçılık artmış, tarımsal kamu işletmeleri özelleştirilmiş ve yerli üreticiler dış rekabetten korunamamıştır. Türkiye verimli topraklara ve girişimci çiftçilere sahip olmasına rağmen dışa bağımlı ve zayıf bir tarım ülkesi haline gelmiştir. Bu makroekonomik sorunu çözmenin yollarından biri etkili bir tarımsal planlama stratejisini uygulamaktır. Bu strateji bağlamında, tarım sektörüne verimli üretimi artıracak teşvikler verilmeli, ithalat eğilimi sınırlandırılmalı, yaşamsal önem taşıyan tarımsal kamu işletmeleri yeniden yapılandırılmalıdır. Böylece yerli üretim ve ucuz tüketim artarken tarımsal ithalata bağlı cari açık da azalabilecektir.

## ABSTRACT

In this subject and purpose of the study is to take attention to the importance of sectoral planning neglected for increasing agricultural production in Turkey. Until today, all the governments have aimed to satisfy the food requirements of our country by themselves. In the period of Atatürk, the economy was mainly agricultural, in the absence and difficulties. A road map for agricultural production was drawn with the decisions taken in the İzmir Economy Congress in 1923. While the period of 1938-1950 was passed with agricultural statism, the law of landing the farmer was legislated. In the liberal 1950-1960 period, agricultural production started to increase relatively thanks to the import of tractors under Marshall Aid. In the planned development period of 1960-1980, import substitution industrialization was adopted based on five-year planning in agricultural production. Self-sufficiency in agriculture has been tried to be achieved to a certain extent. The free market order was adopted and export-based growth policies were implemented in the agricultural sector with the Liberal Stability Decisions of January 24 in 1980. After that, five-year development plans were made, but it was continued to be formally planned in agriculture. Imports increased, agricultural public enterprises were privatized, and domestic producers could not be protected from foreign competition as a consequence the opening of agriculture to the outside world.

**Article History:**

Received: 08 December 2020

Accepted: 12 April 2021

Although Turkey has fertile land to farmers and entrepreneurs, she has become weak and dependent on outside an agricultural country. One of the ways to solve this macroeconomic problem is to implement an effective agricultural planning strategy. In the context of this strategy, the agricultural sector should be given incentives to increase productive production, the import tendency should be limited, and vital agricultural public enterprises should be restructured. Thus, while domestic production and cheap consumption increase, the current account deficit due to agricultural imports may also decrease.

İnsanoğlu ilk zamanlarında yaşamını tabiatın topladığı (Toplayıcılık Dönemi) ürünlerle daha sonra ise avcılıkla (Av ve Balıkçılık Dönemi) ile idame etmiştir. İnsanlığın ekonomik evriminin bu aşamalarında (Geçimlik/Asalak Ekonomi) göçebe hayat sürerken, üretimde topraktan yararlanmaya başlaması (Tarım Devrimi/Üretim Ekonomisi) yerleşik hayata geçiş, yerleşim merkezlerinin (köy, kasaba vb.) inşası, zamanla artan üretimle birlikte ticari ilişkilerin oluşması, bir arada yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçların karşılanmasına dönük kamusal yönetim arayışı vb. bir dizi gelişmeye yol açmıştır.

İnsanlık, tarihinin en önemli, etkili ve hızlı değişim sürecine girmek üzere. 18. yüzyılın başında buharlı makinelerin icadı, demir üretiminin artması, demiryollarının yaygınlaşması ile birinci sanayi devrimi başladı. 19. yy ikinci yarısından itibaren çelik üretim teknolojisini geliştirmesi, elektrik, petrol ve değişik kimyasalların üretim sürecine eklenmesiyle başlayan süreç ikinci sanayi devrimi olarak tanımlandı. Kitlesele üretim bu dönemin tipik özelliği oldu. 1970'den sonra bilgisayar teknolojisinde, telekomünikasyon, robotik, lazer, fiberoptik ve biyogenetikte çok hızlı gelişmeler, internetin yaygınlaşması, bilgiye erişimin kolaylaşması, otomasyonun birçok alanda kullanılması üçüncü sanayi devrimi olarak kabul edildi. Artık dördüncü sanayi devrimi, başaka bir adla Sanayi 4.0'ın eşliğindedir. Bu devrimin en önemli bileşenleri ise yapay zeka, robotik ve kuantum bilgisayarları olacaktır (Başkaya, 2018).

Üretim teknolojisindeki gelişmeye koşut yaşanan sosyal ve kültürel dönüşüm, insanın değer dünyasının yanında gereksinimlerinin de nicelik, nitelik ve öncelik olarak değişimine sebep olmuştur. Öyle ki ekonomide yaşamsal önem arz eden tarım sektörü ikinci plana düşerken, sanayi en çok da hizmet her ülkede ön plana geçmiştir. Bu bir anlamda kalkınmanın kaçınılmaz sonucu olarak da ifade edilmiştir. Bunu her ülke iktisat tarihinde farklı şekilde yaşasa da, ülkelerin ekonomik gücünü ürettikleri teknolojik ürünler veya insanlarına sağladığı modern hayatın nimetlerinden öte geleceğin de teminatı olan özellikle gıda üretimi konusundaki başarılarının belirlediği bir gerçektir. Kuşkusuz bu gerçeklikte nüfusun, hızlı kentleşmenin ve kırsal üretimin azalmasının rolü vardır.

Türkiye'de cumhuriyetin kuruluşundan bugüne görev yapan tüm hükümetler, *gıda ihtiyacını kendi üretimiyle karşılayan ülke* olmayı hedeflemiş ve bu yönde iktisat politikalarını uygulamaya çalışmıştır. Öyle ki 1980'lere kadar karma ekonomik modelle devlet, kurumlarıyla (Bankalar, Zirai Donatım Kurumları vb.) *çiftçinin kara gün dostu* olarak tarım sektöründe yer alırken, kötü işletmeci olarak nitelenerek ekonomik hayatın her alanından olduğu gibi tarımdan da çekilmişti. Öyle ki, Eşiyok (2017:22-23), 1980'li yıllarda gündeme giren neoliberal yeniden yapılanma politikaları ile tarım sektörü de uluslararası piyasalara eklenmiş, bunun sonucunda taban fiyat uygulamaları değiştirilmiş, desteklenen ürün sayısı ve destekleme kapsamı daraltılmıştır. Dış ticaretin serbestleştirilmesi ve tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi bu politikalara eşlik etmiştir. Bu yaşanan sancılı dönüşümün sonuçları olarak Türkiye tarımda 1970- 2000 yılları arasında sürekli dış ticaret fazlası verirken, 2000'li yıllardan itibaren net ithalatçı olmaya başlamıştır. Bu duruma nasıl geldiği 1980 öncesi ve sonrası ayırımıyla izlenen tarım politikalarıyla ortaya koymaya çalışılırken, 1930'lı yıllara dayanan planlama deneyimimizin çözüm için uygunluğu tartışılmaya açılacaktır.

## 1. 1980 ÖNCESİNDE TARIM POLİTİKALARI

Türkiye'deki tarım politikaları, genel ekonomi politikalarına egemen olan ekonomik modelin ruhuna uygun olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu ekonomi politikalarını 1980 öncesi dönem diye ayırdığımızda, yüzeysel olarak bu dönemin Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana karma ekonomik modelin uygulandığı dönem olarak nitelendirmek mümkündür. Ancak bu uzun dönemi yeknesak bir dönem kabul ederek bu şekilde nitelendirmektense, tarım politikalarını daha iyi analiz etmek üzere süreçte değişen ekonomik anlayış: 1923-1960 ve 1962-1979 dönemi ve bu dönemleri kapsayan alt dönemler esas alınarak incelenmiştir.

### 1.1. Tarım Politikalarında 1923-1960 Dönemi

► **1923-1938-Atatürk Dönemi:** 1920'li yılların başında tarımsal üretim değeri GSMH'nin yarısını ve ihracatın %90'ını sağlıyordu. Tarımsal üretim, gıda ve istihdam kaynağı (nüfusun %77'si) olarak çok önemli olduğu kadar ekonominin en geri kalmış kesimini de oluşturuyordu. Verim düşüklüğü yanında doğal şartlara bağlı olarak yıllar itibarıyla değişkenliği, sınırlı ulaşım ağı ve yüksek taşıma maliyeti, hayvan ve emek gücüne dayalı ilkel üretim teknolojisi, yaygın örgütlü kredi kurumlarının yokluğunda köylünün tefecilerin elinde kalması ve çalışanların bilgisizliği adeta birbirini tamamlayarak 'pazara kapalı geçimlik ekonomiye' yol açan başlıca etmenlerdir. Buna karşılık 1924'te tarım devlet bütçesindeki gelirin %35'ine

yakın kısmını sağlamaktaydı. İhracatta ise kambiyo istikrarsızlığı ve döviz spekülasyonunun yükünü çekiyordu (Kılıçbay, 1992: 64 ve Kazgan, 1999: 81-82). Ayrıca 1924-1929 arasında tarımsal üretimin yıllık büyüme hızlarının ortalaması %8.9'a ulaşarak dönemin milli gelir büyüme hızını (%8.5'yi) aşıyordu. Kısaca savaş ve yıkım yıllarından sonra ekonominin yeniden tesisi milli gelirin en büyük kesimini oluşturan tarımın dinamizmi sayesinde gerçekleşmekteydi (Boratav, 2015: 51).

Cumhuriyetin ilk yıllarında sanayide olduğu gibi tarımın kalkındırılmasında yine devlet öncülüğünde çok sayıda önlem alınmıştır. Ancak sanayi alanında "devlet teşebbüsleri" çoğunluğu oluşturduğu halde tarım alanında tek devlet teşebbüsü "devlet üretme çiftlikleri"dir (*Dalaman Çiftliği ve Ankara'da Gazi Orman Çiftliği*) ki bunların amacı sadece çiftçilere örnek olmak, onları heveslendirmek, damızlık yetiştirmek ve ülke şartlarına uyan yeni karma bitki hayvan türü geliştirmek olmuştur. Bu dönemde tarımda özel girişimciliği teşvik ve geliştirmek üzere T.C. Ziraat Bankası ve Zirai Donatım Kurumu, tarımsal kredilerle alet ve makinaların yayılmasını, tarım aletlerinin ithali, yapımı ve çiftçiye verilmesini sağlayan bir model kurmuşlardır (Kılıçbay, 1992: 65).

1929 büyük dünya bunalımı, genel ekonomi politikaları ve tarım politikalarını şekillendirmiştir. Bunalımdan sonra özellikle ticaret mallarının fiyatlarında yaşanan çöküntü ve ticaret hadlerinin bozulması tarımda ciddi sorunlara yol açmıştır. Hükümet çiftçilerin durumunda yaşanan kötü gidişe karşı, 1932'de buğday ve tütün alımlarında doğrudan ve dolaylı fiyat desteklemelerini başlatmıştır. Bunun için Toprak Mahsulleri Ofisi ve Ziraat Bankası çiftçiden buğday satın alarak desteklemeye/korumaya çalışmıştır (Eşiyok, 2004:7).

Bu yıllardaki bol atıl toprak rezervleri, savaşların bitmesiyle artık üretimde kullanılabilen genç erkek nüfus ve iş hayvanlarıyla bütünleştiğinde üretimi arttırma olanağı doğmuştur. Buna 1935'ten itibaren dünyada tarım ürünleri ticaret hadlerinde ortaya çıkan bir miktar iyileşme de eklenince, üretim artmış ve bu sayede krizin etkisi atlatılmıştır. Nitekim 1925-1940 arasında üretim miktarı artışı %100 oldu. Yıllık nüfus artış hızının %1.7 kadar olduğu bu dönemde köylerden kentlere doğru önemli bir göç olayı da ortaya çıkmadı (Kazgan,1999:83).

Kısaca Atatürk döneminde(1923-1938) tarımda yapısal dönüşüm adına, totaliter Osmanlı rejiminden Cumhuriyet'e geçişin sağladığı bazı zorunlu manevralarla, çok zor şartlara ve kısıt olanaklara rağmen, birçok adım atılmıştır. Ancak halen sınırları tam olarak çizilememiş bir yol haritası vardı. Daha doğrusu, Atatürk'ün deyimiyle, henüz bir "ziraat siyaseti" yoktu (Kalaycı, 2012: 98). Bu dönemin iktisat politikalarında olduğu gibi tarım politikalarında da Şener (2004: 74)'e göre İzmir İktisat Kongresi ve 1929 Büyük İktisadi Buhranı belirleyici olmuştur. Bu sebeple 1923-1929 dönemi *tarımda liberalleşme* olarak nitelendirilirken, Pamuk'a (2012:181) göre, 1930'larda oluşturulmaya çalışılan modelin- Keynesci olmamakla beraber- rejimin siyasi tercihlerine uygun olduğu söylenebilir. Çünkü korumacılık ve devletçilik yoluyla kendi içine kapalı ve daha merkezileşmiş bir yapı yaratıldı. Böylece 1930'lu yıllarda oluşturulan devletçi ithal ikamesi stratejisi, daha sonraları belli değişiklikler göstermekle birlikte, yarım yüzyıl süreyle ülke ekonomisinin temel gelişme modeli olarak kaldı.

► **1938-1950-Tek Parti Dönemi:** Türkiye tarım politikasında 1938-1946 yıllarını kapsayan dönemde de değişiklik olmuştur. İkinci Dünya Savaşı yılları Türkiye'de tarım politikalarına müdahalelerin ve katı devletçilik uygulamalarının arttığı bir dönem olmuştur<sup>1</sup> (Şener, 2004: 74). 1940-45 döneminde milli gelir, sanayi ve tarımsal üretimdeki düşüş bunun en önemli nedeni olmuştur. Sözkonusu dönemde sanayi üretimi yıllık ortalama %5,5, tarım %7,1 ve milli gelir ise %6 düşmüştür. Esas tarım ürünlerinden buğdayın üretimi dönem süresince yıllık ortalama olarak %9 kadar azalmıştır. Hükümet savaştan sonra tarım sektörünü kalkındırmak ve ekonominin lokomotifini olmasını sağlamak konusunda bir takım girişimlerde<sup>2</sup> bulunmuştur (Eşiyok, 2004:8).

- 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile hem topraksız ve az topraklı çiftçileri toprak sahibi kılmak, hen de büyük arazileri parçalamak suretiyle işlenmesinde etkinlik sağlanmak amaçlanmıştır.

<sup>1</sup> II. Dünya Savaşı (II.DS) yılları boyunca Cumhuriyet Halk Partisi hükümetlerinin uyguladıkları iktisadi ve toplumsal politikaların yasal dayanağı, 18 Ocak 1940'ta TBMM tarafından onaylanan Milli Koruma Yasası idi. Bu kanun savaş yıllarında hükümete ekonomiye yaygın şekilde müdahale yetkisi veren kanun olarak nitelendirilebilir (Pamuk, 2012: 188-189).

<sup>2</sup> Kazgan'a (1999: 94) göre daha II.DS sürerken ekonomik gerilemeye koşut hızlanan enflasyon ve artan mal darlıkları, yoğunlaşan baskılar, Türkiye için yeni dönüşümlerin gerekliliğini göstermekteydi. İçerde, bir taraftan savaşta fiyat artışları ve mal darlıklarından faydalanan yeni tacir ve toprak sahibi büyük çiftçi menşeli "milli burjuvazi", diğer taraftan, yeni bir uluslararası küresel sistem için hazırlanan ABD Türkiye ekonomisini dışa açmada etkili oldular.

- 1948 yılında uygulanmaya başlanan Marshall Yardım Planı<sup>3</sup> sayesinde tarımda hızlı bir makineleşme süreci yaşanmış, traktör sayısı 1948’de 1800’den, 1950’de 16 bine ve 1955 de ise 40 bine çıkmıştır
- Savaş yıllarında hem mal sıkıntısını ve haksız kazancı önlemek hem de ekonominin çarklarını çevirmek için; Varlık ve Toprak Mahsulleri Vergileri ile kırsal kalkınma için eğitim modeli olarak Köy Enstitüleri diğer önlemler olarak sıralanabilir.

► **1950-1960-Demokrat Parti-Dönemi:** Dönem çok partili siyasi hayata geçişin yanında “kuluçka dönemi” tamamlanmış 1929 Büyük Bunalımı ve savaşla kesintiye uğrayan liberalizme dış konjonktürün etkisiyle geri dönmüştür<sup>4</sup>. Savaş yıllarında artan sermaye birikimi başta ticaret sermayesi yanında diğer iç ve dış etkenler ekonomik ve toplumsal gelişmede önceki dönemlerle karşılaştırılmayacak derecede etkili oldu. Bu süreç, kırsal kesimin piyasaya açılması ve hızlı kentleşme ile birlikte yeni birikim olanakları sağladı. Dönemde hızlı makineleşme, ürün fiyatlarının desteklenmesi ve ekili alanların hızla genişlemesi sayesinde (bkz. Tablo 1.) tarımsal üretimin büyüme hızı yılda %3’ün üzerinde oldu. Ayrıca yeni girdilerin, sulama yöntemlerinin, yüksek verimlilik sağlayan tarım araç ve makinelerinin, kullanılması dolayısıyla, toprak verimliliğinin artması ise, ancak 1960’larda başlayacaktı (Kepenek ve Yentürk, 2003:142, Pamuk, 2012:224-225).

**Tablo 1.** Türkiye’de Tarımda Verimliliğin Gelişimi(1950-2000)

	Düzeyley			Yıllık Büyüme Hızları		
	1950	1980	2000	1950-1980	1950-2000	1980-2000
Tarımsal İşgücü(Milyon)	7,4	8,4	7,1	0,41	-0,88	-0,91
Kullanılan Toprak(Mil.Hektar)	16,3	28,2	26,4	1,84	0,97	-0,33
Toprak/Emek(Hektar/Çalışan)	2,2	3,4	3,7	1,46	1,05	0,42
Toplam Tarımsal Üretim (Endeks)	100	234	312	2,87	2,30	1,45
Emek Verimliliği(Endeks)	100	217	389	2,62	2,75	2,96
Toprak Verimliliği(Endeks)	100	162	264	1,62	1,96	2,47

**Kaynak:** Pamuk (2012: 224)

Kısaca bu dönemde tarımda önemli nitel ve nicel gelişmeler elde edilmiştir. Tarım daha fazla pazara açılırken üretim organizasyonunda ise önemli bir değişim yaşanmamıştır. Ancak tarımın piyasaya açılması ve tarımsal hammadde işleyen sanayilerin gelişmesi ile tarımsal ürün bileşiminde bazı değişiklikler yaşanmıştır. Bitkisel üretimin tarımsal üretimdeki ağırlığı hayvancılık üretiminin aleyhine genişleyerek %60’a ulaşmıştır. Ayrıca bitkisel üretim içindeki sanayi ürünlerinin ve ihracat ürünlerinin ağırlığı da artmıştır (Eşiyok, 2004: 11).

## 1.2. Tarım Politikalarında 1962-1979-Planlı Kalkınma Dönemi

IMF’nin 1950’lerde Türkiye’nin kalkınması için sanayi sektörü yerine tarıma öncelik veren telkinlerinin yanısıra, hükümetin 1958’de yaptığı ağır devalüasyon dış borçların ödenmesini zorlaştırmıştır. 1960’larda yine IMF önerisiyle bu kez “ithal ikameci sanayileşme” stratejisi benimsendi. Bunun anlamı, ithal sanayi mallarının ara parçalarının ithal edilmesi ve Türkiye’de montajının yapılmasıydı. 1963’te beş yıllık planlı kalkınmayla birlikte iç pazar da yabancı malların rekabetinden korunmaya başlandı (Köymen, 2007: 111). İthal ikamesi yoluyla sanayileşme, 20.yüzyılda az gelişmiş ülkelerin izlediği kalkınma stratejilerinden biri olarak kabul edilir. Kılıçbay’a (1992:126) göre, Cumhuriyet’in ilk yıllarında sanayi planlarının yapılması büyük ölçüde akılcı bir davranışın sonucu olarak ciddi bir kalkınma hamlesi idi. Sanayileşme önemini kaybetmemekle beraber çağın ekonomik düşüncesi, felsefesi ve yıllar boyu biriken bilgi bu alanda da rol oynamıştır denilebilir.

Böylece planlı dönem ekonomiyi aşırı dışa bağımlılıktan kurtarmak ve kalkınmayı gerçekleştirmek üzere sanayileşmeyi öngörürken, 1961 anayasasına giren ve ilk kez 1963’te uygulamaya başlanan beş yıllık “*kalkınma planları* “ ile tarımda ve

<sup>3</sup> 1950’lerde ABD ve Dünya Bankası az gelişmiş ülkelerin önce traktör kullanarak tarım sektörünü “modernleştirip”, daha sonra tarım ürünleri ihracatına öncelik vererek kalkınabileceklerini savunuyordu. Az gelişmiş ülkeler dış ticaretlerini ve yabancı sermaye girişini de serbestleştirmeliydi. Marshall Planı ile ABD Türkiye borç vermeye başlamış, borç verilen dolarlar ise bu ülkenin artık kullanmadığı birinci nesilden kalma traktörleri satın almada kullanılmıştır (Köymen, 2007:104-105).

<sup>4</sup> Siyasi iktidarlar II. Dünya Savaşı sonrasında ABD yörüngesine girmesine karar verdi: böylece iktisat politikalarının ABD, IMF ve Dünya Bankası’na belirlenmesine başlandı. 1949’da Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası’ndan (Dünya Bankası) bir kalkınma modeli istendi. Bir Amerikalı uzman grubunun hazırladığı kalkınma raporuna göre Türkiye’nin önceliği tarım olmalıydı; soba, pompa, çekiç, çanak-çömlekçilik gibi işlerle uğraşabilirdi; ama dokumacılık dahil başka sanayi işletmeleri kurulmamalıydı (Köymen, 2007:104).

ekonomide bir başka tarzda dönüşümün habercisi olmuştur. Kamu için “*emredici*” fakat özel sektör için “*tasviye edici*” bu planlarla tüm iktisadi beklentiler ve politikalar gerçekçi bir şekilde ortaya konulmaya çalışılmıştır. 1980 dönemine kadar uygulanan özellikle ilk üç planın “ithal ikameci”, 24 Ocak Kararlarının eksisiyle hazırlanan son planın (XI. Plan) ve diğer planların ise “ihracata dönük büyüme” stratejisine dayalı planlar olduğu unutulmamalıdır (Kalaycı, 2012:105). İki farklı stratejiyi karşılaştırmak üzere, ikisine ait planlardan tarım politikalarına ile ilgili birer kesit almak yeterli olabilir.

Nitekim I.Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967) belirtildiği gibi; *Zorunlu gıda maddelerinin üretiminin artışı için tarım yatırımlarına öncelik tanınmıştır. Plân süresince bu malların arzunda talebe denk bir artışın olması beklenmektedir. Nüfusun artan bir oranı tarımdan çekileceği için şehirlerde besin maddeleri üretiminde oluşacak tıkanıklıkları aşmak ve bölgesel fiyat farklarını ortadan kaldırmak için tarım sektörünü piyasa ekonomisine daha çok açmak gerekmektedir. Köylerin piyasalarla ilişkisini arttıracak ulaştırma olanaklarının geliştirilmesi ve satış kooperatiflerinin kurulması gibi önlemler bunu sağlamak için plânda yer almıştır.* (DPT, 1963:46). Burada tarım sektöründe üretimi artırmak üzere kamusal yatırımları öngören, üreticiyi destekleyen ve tüketiciyi koruyan politikaları ithal ikameci stratejinin kalkınma planlarına yansımaları olarak görmek mümkündür.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında da (1985-1989) tarımsal desteklemelere şöyle vurgu yapılmıştır: *Tarımsal destekleme politikasında; tarımsal fiyat ve gelirlerde istikrarı korumak, pazarlama kolaylıkları sağlamak, ekilebilir arazinin niteliklerine ve iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısıyla verimliliğin artmasını sağlamak esastır. İhracata dönük tarımsal ürünlerin desteklenmesinde, dış rekabet olanakları dikkate alınarak kaliteli ve standart ürün lehine daha etkin bir fiyat farklılaştırma politikası izlenecektir* (DPT, 1984: 37). Bu ifadede ise dışa açık bir ekonomik model olma yolunda bir hedef görmek mümkündür.

Bu sürecin ilk stratejisinin sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerde dikkat çekilecek hususlar ise şunlardır:

- İthal ikameci birikim modeli kapsamında sanayi ve tarımda uygulanan politikaların sonucu, sistemli bir destekleme politikası gündeme gelmiştir. 1932 yılında buğdayla başlayan destekleme uygulaması, 1950’li yıllarda tahıllar, tütün, seker pancarı ve haşhaşla sınırlı kalmış, 1960’larda Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB)’nin alım – satım ve dönüştürmesini yaptığı ürünlerin önemli bir kısmı da eklenince, desteklenen ürün sayısı 1969’da 17, 1970’lerde ise 22 olmuştur (Eşiyok, 2004: 12).
- 1960’larda yaygın tarımdan yoğun tarıma geçiş, tarımsal üretimi arttırdığı gibi maliyetleri de arttırdı. Güneydoğu Anadolu’da, Fırat Vadisi’nde devreye giren büyük ve yüksek maliyetli sulama projesi (GAP) de bu süreçte rol oynamıştır. 1950’li yıllarda büyük barajları ve hidroelektrik projesini kapsayan GAP, sonraki dönemde büyük harcamalarla sulama ve tarımsal üretim boyutları ile genişlemişse de yavaş bir hızla mesafe almıştır (Pamuk, 2012:227).
- Tarımı geliştirmeye gösterilen çabalar da meyvesini verdi ve Türkiye özellikle ABD tarım destekleriyle önemli mesafe olarak kendisini besleyebilen bir ülke konumuna geçti. Planlı ekonomi ile bu başarılarla ulaşılrken, görelî fiyat istikrarı da sağlandı; yıllık ortalama enflasyon hızı % 102’yi geçmedi, dış borç/servisi ihracat oranı 1963-67’deki yüksek düzeyden 1968-72 arasında % 27,72’ye düşürüldü (Kazgan, 1999:115).
- Tıpkı planlı biçimde yürütülen 1930’lu yıllar ekonomisinde olduğu gibi, 1963-74 yıllar arasındaki planlı dönemde de Türkiye’nin mali istikrar içinde hızlı büyüme ve sanayileşme gösterdi. Tarımın milli gelirdeki payı 1960’larda % 30’un üzerinde iken, 1970’lerde yüzde 25-30, 1980’lerde de % 20-25 arasında yer almaktaydı. 1990’larda ise önce % 20’nin altına düştü, daha sonra da %15 civarında oldukça “kararlı” ya da “durağan” bir seviye kazandı. Dönemin tamamı için ortalama yıllık büyüme hızı % 6,8’dir. Milli gelirdeki gelişmeye bu dönem içinde sanayi kesimi ortalama% 9,6 büyüme hızı ile daha çok katkı yapmış; tarımınki ise % 3,9’da kalmıştır (Kazgan, 1999:115; Kepenek ve Yentürk, 2003:331; Boratav, 2015:132).
- Aynı oranda olmasa da, toplam işgücü içinde tarımsal işgücünün payı azalmaya başlamıştır. Tarımsal işgücü, planlı dönem başında, 1972’de % 77 iken, bu oran iki plan dönemi sonunda, 1972’de % 67, 1970’lerin sonunda ise yaklaşık % 60’a düşmüştür. 1980’lerde de tarımsal işgücündeki azalma eğilimi sürdü ve % 50’nin altına inerken, 1990’lar sona ererken ise %40 olmuştur (Kepenek ve Yentürk, 2003:331).

## 2. 1980-2000-PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ DÖNEMİNDE TARIM POLİTİKALARI

Türkiye yaşadığı siyasi istikrarsızlıkların da etkisiyle, 1970’li yılları yapay önlemlerle, sorunların derinine inmeden, var olan ve modeli koruyarak geçiştirmeye çalışmış, sonuçta çok daha derin ve derin bir bunalımla karşı karşıya kalmıştı. İthalat ve üretimde sıkıntılar yaşandığı, kıtlıkların ve darlıkların yaygınlaştığı, yüksek ve derin bir bunalım ortamında mevcut hükümet, 24 Ocak 1980 tarihinde kapsamlı ve beklenmedik boyutlarda radikal bir istikrar ve liberalleşme programını yürürlüğe koydu (Pamuk, 2014:264). İktisadi istikrar tedbirleri olarak tanımlanan bu kararlar, aynı yılın siyasal gelişmeleriyle de birleşerek, uzun süreli bir nitelik kazanmıştır. Söz konusu iktisadi istikrar tedbirleri 1989’da konvertibiliteye geçilmesiyle birlikte daha geniş bir boyut kazandı (Kepenek ve Yentürk, 2003:194).

24 Ocak Kararlarıyla birlikte Türk Lirası devalüe edilerek günlük kur uygulamasına geçildi. Devletin ekonomideki varlığının azaltılması, tarım ürünleri destekleme alımlarının sınırlandırılması, gübre, enerji ve ulaştırma haricinde sübvansiyonların

kaldırılması ve dış ticaret serbestleştirilmesi sürecin diğer gelişmeler olarak sıralanabilir. Bunun yanı sıra yabancı sermaye yatırımları teşvik edildi, kar transferlerine kolaylık sağlandı. Yurtdışı müteahhitlik hizmetleri desteklenmeye başlandı. İthalat aşamalı şekilde serbestleştirildi, İhracat; vergi iadesi, düşük faizli kredi, imalatçı ithalatçılara ithal girdi de gümrük muafiyeti, sektörlerle göre değişen teşvik sistemi ile teşvik edilmeye başlandı (Eğilmez, 2018:147).

Aslında bu bir dizi serbestleştirme ve özelleştirme önlemleri ile bir yandan sermaye önündeki bariyerler neoliberalizm politikalar/küreselleşme hareketleri kapsamında kaldırılırken ki Köymen (200:127) bu açıdan *24 Ocak Kararlarını sermayeye özgürlük ve istikrar paketi* olarak nitelemektedir. Diğer yandan 1980 öncesinde borçlarının tahsilatını sağlamak üzere kendi yağında kavrulmasını tavsiye eden uluslararası kurumlar, bu kararlarla bu defa da adeta borcunuzu ödemek için neyiniz var neyiniz yok satın diyorlardı.

Kazgan'ın (1999:1994:187), uygulanacak politikaların amaçları arasında yer verdiği, *'reel ücretlerin- maaşların düşürülmesi, tarım fiyatlarının baskı altına alınmasının yanında, IMF ve Dünya Bankası gibi istikrar programını finanse eden kurumlara ücretlerin denetleneyeceği ve geçmiş değil beklenen enflasyona göre düzenleneceği, aynı politikanın tarım ürünleri için de uygulanacaktır'* maddesi aslında söz konusu programın hangi kesimlerin daha çok aleyhine olacağını göstermekteydi.

Değirmenci'nin (2017:717) saptamasından yararlanmak ise, resmin tamamını görmek, Türkiye'de tarım için Cumhuriyetten bu yana açılan bir sayfanın kapandığını ve piyasa egemenliğinin başladığını görmek için çok önemlidir. O'na göre, Türkiye, 19. yüzyıldan beri dünya ekonomisine eşitsiz bir biçimde eklenmiş, 1923'te, kuruluşundan bu yana ekonominin tamamında ve tarımda Osmanlı Devleti'nden miras küçük toprak mülkiyetinin baskın olduğu az gelişmiş bir iktisadi toplumsal yapıyı, sermaye birikiminin ihtiyaçları yönünde dönüştürmeyi ve kendine yeterli bir tarımsal yapı kurmayı amaçlamıştır. Tarımda piyasa ve meta ilişkilerini geliştirmek için ilk önce devlet tarafından piyasa dışı mekanizmalar kurulmuş, bu mekanizmalar, sermaye birikimi stratejisinin ihtiyaçları yönünde adım adım tasfiye edilmiştir. 24 Ocak Kararları bu tasfiye sürecinin başlangıcıdır. 1999 IMF Stand By Anlaşması ve Dünya Bankası Tarım Uygulama Projesi (TRUP) Anlaşması<sup>5</sup> ile tarım politikası uluslararası sermayenin ihtiyaçları yönünde yeniden yapılandırılmış, devletin rolü ise bu yönde düzenlemelerde bulunmaya indirgenmişti.

Çünkü tarım, ülkelerin gelişmişlik seviyelerinden ayrı olarak en duyarlı sektör olma niteliğine sahiptir ve o yüzden uluslararası örgütlerin ilgisi, desteği ve müdahalesi kapsamındadır. Türkiye'nin tarım sektörü de, başta Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ, WTO) ve onun anlaşma zemini olan Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATT) dönüştürücü ve yön verici etkilerine açıktır (Kalaycı, 2012:117). Tarım ürünlerinde dış ticaret politikasını oluşturan ve Uruguay Round Nihai Metninin en önemli kısımlarından birisi olan DTÖ Anlaşması, Tarım Anlaşması metninde genel anlayış, tarım politikalarının devlet müdahalesinden ve sosyal boyuttan arındırılarak, tarımsal üretim ve değişimi piyasanın gelişmesine bırakmaktır (DPT, 2000: 41).

İşte gerek içerden gerekse dışardan sektörü piyasanın/sermayenin amaçlarına yönelik dönüştürme çabalarının yansıması Günaydın'a (2006: 16) göre, *destekleme kapsamının daraltılması, tarımsal ürün fiyatlarının baskılanması ve iç ticaret hadlerinin keskin bir şekilde tarımın aleyhine dönmesi* ile kendisini göstermiştir.

24 Ocak (1980) Kararları ile başlayıp, kurgulandığı finansal serbesti kapsamında sonuç olarak üretime kaynak aktarımını önemli ölçüde kısıtlayan 32 Sayılı Karar'a kadar süren birinci dönemde, tarım sektörü önemli ölçüde gerilemiştir. 1990 ile başlayan ikinci dönemde özelleştirmeler ile birlikte Dünya Ticaret Örgütü ve AB Gümrük Birliği Anlaşmaları tarım sektörü ile ilgili dışsal çerçeveyi belirlemiştir. Yeni tarım politikalarına geçiş gösteren Tarım Reformu Projesi'nin uygulanmaya başlandığı 1999 yılında başlayan üçüncü dönemde ise, krizler sonrası, IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar ve "istikrar programları" tarım politikalarını belirlemiştir (Günaydın, 2006: 16). Bu dönemde yaşananları başlıklar üzerinden şöyle sıralayabiliriz.

- *Üretim:* 1980-1989 döneminde tarımsal katma değer artış oranı yıllık ortalama % 0.66'dır. Bir kadar artışa rağmen, tarımsal ürün katma değeri 1990 yılından sonra da yıllık %1,64 olmuştur. Buna göre tarımsal üretim artış hızı, 1980 sonrasında planlı döneme göre düşmüştür (bkz. Tablo 1). Aynı şekilde tarım sektörünün ilgili dikkat çeken bir başka husus, büyüme oranının önceki yıllara göre oldukça dalgalı seyridir (Kepenek ve Yentürk, 2003:339).

<sup>5</sup> 2001 yılında uygulanmaya başlanan Tarım Reformu Uygulama Projesi ile Dünya Bankası ve IMF, Dünya Ticaret Örgütü (WTO) kuralları ve AB'ye tam üyelik süreci kapsamında Türkiye'de tarımda reform faaliyetlerini finanse etmektedir. Proje 2008 yılında son bulmuştur.



- *Destekleme*: 1980 sonrasında iktisat politikaları ile birlikte destekleme alımları, büyük ölçüde ikinci plana düşmüştür. Destekleme konusu olan ürünlerin sayısı hızla azaltılmış (22'den 10'a), 5 Nisan 1994 yürürlüğe konan *Ekonomik Önlemler Uygulama Planı* ile ekonomik ve sosyal açıdan önem taşıyan ve geniş üretici kesim ile ilgili üç ürün grubu (hububat, şeker pancarı ve tütün) ile sınırlanmış olup uygulama halen devam etmektedir. Çay ve tütün gibi, bazı tarım ürünlerinin işlenmesinde devlet tekeli ise kaldırılmıştır. Sonra da, devlet birçok tarım ürününde piyasa kurallarını uygulamak için destekleme alımlarından tamamıyla vazgeçmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2003:351; DPT, 2000: 26).
- *İthalat*: 1980'li yıllarda dış ticaret rejiminin serbestleştirilmesi ile beraber tarımsal ürün ithalatı artmıştır. 1984 yılında gıda ürünlerinin ithalatındaki vergi ve harçların önemli ölçüde indirilmesinin ithalatı artırması başta hayvancılık ve et üretimini olumsuz etkilemiştir. Öyle ki gıda ve tarımsal ürünler ticaretinin serbestleşmesine canlı hayvan ve et ithalatındaki sıçramaya, yerel üretimin ve hayvancılığın ise gerilemesine yol açmıştır (Eşiyok, 2004: 14).
- *İhracat*: Tarımın toplam ihracattaki payı, 1960'larda % 80'in, 1970'lerde ise % 60'ın üzerindeydi. Böylece ithal ikamesinin erken aşamalarında, sanayinin döviz ihtiyaçlarını büyük ölçüde tarım kesimi karşılamaya devam etti. 1970'lerin sonunda ihracatın milli gelir içindeki payı % 3'ün altına düşmüştü. 1980'de içe dönük politikaların sona ermesinin ardından, mamul malların ihracatı hızla yükselmeye başladı. 2000 yılına gelindiğinde ihracatın milli gelir içindeki payı % 14'e yükselmiş, tarımın toplam ihracattaki payı ise % 10'un altına düşmüştü (Pamuk, 2012: 199-200).
- *İç Ticaret Hadleri*: 1980'li yıllarda, iç ticaret hadleri hızla tarımın aleyhine seyretmiştir. İç ticaret hadleri, 1976 - 1979 yılları 100 kabul edildiğinde, 1988 yılında % 53'e inmiş, yani % 47 tarım aleyhine dönmüştür. 1929 Dünya Buhranı ve onu izleyen dönemde aynı oranın % 27 olması, dönemin tarıma olan etkisini bütün açıklığı ile göstermektedir. 1995 sonrası için ise makas tarım/sanayi fiyatı, tarım yararına gelişmiştir (Günaydın, 2006:16; Kepenek ve Yentürk, 2003:346).
- *Finansman*: Türkiye 1980 itibariyle ekonomide reel faizlerin serbest piyasa şartlarında pozitif seviyelere çekilmesini dayatan programlar yürürlüğe girmiştir. Ancak tarım sektörü; 1997'ye kadar azalan oranda da olsa reel negatif faizlerden faydalanmış, 2002 yılından itibaren ise yüksek seviyedeki reel faiz oranından kredi kullanma ile karşı karşıya kalmıştır. Bu durum ise tarımda yatırımlar, üretim ve verimlilikte zincirleme olumsuz etkilere sebep olmuştur (Eşiyok, 2004: 15).
- *Verimlilik*: Toprak ve emek verimliliğindeki artış (bkz. Tablo 1), Türkiye'de uzun dönemde tarımdaki teknolojik gelişmenin anlaşılmasına yardımcı olabilir (Pamuk, 2012:226).

Bu dönemde bir yandan tarım sektörünün düzenleyici kurumları, Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri, TEKEL, ÇAYKUR, Fiskobirlik, TMO zamanla etkisizleştirilmiş; destekleme politikalarının belirleyicileri olma rollerini kaybetmişlerdir (Boratav,2015:203). Diğer yandan 1986'da başlayan özelleştirme,1992 yılında tarım sektöründe de başlamış ve Yem Sanayii Türk AŞ (Yemsan), Et ve Balık Kurumu, Orman Ürünleri Sanayi Kurumu (ORÜS), Türkiye Şeker Fabrikaları vb. çok sayıda KİT'i de kapsamıştır.

Son olarak Türkiye ekonomisi için 1980'de başlayan yeni süreçte yaşananlar sık sık tartışma konusu olmakta, süreci savunanlar kadar eleştirenler de olmaktadır. Ancak tarımdaki sonucun; (Eşiyok, 2004:16), *Türkiye 1923-1980 döneminde (ağırlığı farklı olmakla birlikte) hükümetlerin tarım destek politikaları ile gıdada kendi kendini besleyebilen az sayıda ülkelerden biri iken, 1980'li yıllardan itibaren bir taraftan tarıma yönelik azalan destekler diğer taraftan tarım sektörünün dünyadaki olumsuz fiyat hareketlerinin etkisi altında kalmasıyla "kendi kendine yeterlilik" hedefi değişmeye başlamıştır.* şeklinde olması sürecin sorgulanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

### 3. TÜRKİYE TARIMINDA 2000 SONRASI DÖNEM: TARIM DIŞI BAĞIMLILIK YOLUNDA MI?

Türkiye ekonomisindeki tarihsel dönemeçlerin ortak yanlarından biri, (örneğin 1929-1939,1950-1960 vb.) büyük veya ulusal krizlerin süreci başlatmasıdır. Sözkonusu krizler, doğal olarak, salt ekonominin düzenine ilişkin anlayışı değiştirmekle kalmayıp siyasal iktidar değişikliğine de yol açmıştır. Nitekim 21. yüzyıla girerken 1990'lı yıllarda ve 2000'lerin başında yaşanan krizlerin faturasının koalisyonlara çıkması, Adalet ve Kalkınma Partisi'ni (AKP) tek başına iktidara taşımıştır.

Türkiye'nin siyasal yönetiminin (özellikle ilk 10 yılına (2003-2012) damgasını vuran AKP, doğal olarak tarım sektöründe de yapısal dönüşüme tahvil edilebilecek çeşitli politikalar izlemiş, düzenlemeler yapmış ve bazı önemli sonuçlar elde etmiştir. Örneğin, Tarım Kanunu da dâhil "*Tarımda Yapısal Dönüşüm Dönemi (2003-2011)*"ni başlatan 13 temel yasa yayımlandı (Kalaycı, 2012:112). Sözkonusu belgede dikkat çeken bir hususta "*Tarımın sosyal alan olmaktan çok, stratejik ve rekabete dayalı iktisadi bir sektör olarak ele alındı.*" ibaresiydi. Bu aslında 9 Aralık 1999 IMF Niyet Mektubu ve Yeniden Yapılandırma Programının, tarım politikaları için öngördüklerinin özülüyle örtüşmekteydi. Sözkonusu öngörüler şunlardır (Özdemir, 2012:234):

- Destekleme politikalarının yerine küçük üreticiyi hedef alan araziye dayalı Doğrudan Gelir Desteği Sistemine geçilmesi,
- Hububat, tütün ve şekerpancarı fiyatlarının dünya fiyatları ile uyumlu olması ve zamanla destekleme alımlarının kaldırılması,
- Hükümet adına bazı tarımsal ürünlerde destekleme alımı yapan Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin özerk yapıya kavuşturulması için kanun çıkarılması,
- Hükümetin çiftçilere kredi desteklerinin zamanla kaldırılması,

- Gübre ve diğer girdi desteklerinin 2000 ve 2001’de nominal olarak sabit tutulması ve daha sonra tümüyle kaldırılması.

IMF’nin Niyet Mektubu yanında Avrupa’da 1950’de geliştirilen Ortak Tarım Politikasının (OTP), Avrupa tarımı için öngördüğü fiyat ve piyasa politikasını müzmin üyelik sürecinin ve ticari ilişkilerdeki önemli ağırlığı dolayısıyla Türkiye tarımını dolaylı/dolaysız etkilemesi olasıdır.

Bu dış müdahalelerin/yönlendirmelerin tavsiyeleriyle şekillenen iç stratejilerle, tarımsal destekleme sistemi kaldırılarak yeni bir destekleme sistemine geçildi. Böylece küresel piyasalarla bütünleşmek suretiyle, tarım sektöründe önemli bir dönüşüm yaşandı. Destekleme politikalarında fiyatlara, dolayısıyla doğrudan piyasaya müdahale, yerini bir piyasa toplumu yaratacak şekilde toplumsal ilişkilere müdahaleye bıraktı. 2001’de uygulamaya konulan Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) ile başlayan bu sürecin, en önemli aşaması tapulu arazi esas alınarak üreticileri ve tarımsal destekleme sistemini yeniden tanımlayan Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) oldu. Bu yolla üreticiye üretim maliyetlerinde sunulan gübre, mazot destekleri de sözkonusu yapısal dönüşüm uygulamalarında yer almaya başladı (Kaya, 2012: 54).

Değirmenci’ye (2017:771-772) göre, tarım 2000’li yıllardan itibaren oldukça hızlı bir şekilde geleneksellikten yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu süreç, sınırlı derecede metalaşmadan derinleşen metalaşmaya doğru ilerlemektedir. Türkiye tarımındaki derinleşen metalaşma olgusu gıdanın üretim yöntemleri ve tüketim şekillerinde dünya genelinde de olduğu gibi, hızlı bir tek tipleşmeye ve gıdanın meta olma boyutunu derinleştirmektedir. Böylece küçük meta üreticileri üretim sürecindeki kontrollerini kaybetmekte, geçimleri piyasa dinamiklerine bağımlı hale gelmekte, banka-kredi mekanizmalarının sürece eklenmesiyle finans kapitale olan bağımlılıkları artmaktadır. Bu ise sadece üretim araçlarının değil geçim araçlarının da kaybına sebep olmaktadır.

Bu süreçteki yeniliklerden biri de Stratejik Planlamaya geçilmesidir. Tarım Strateji Belgesi (2006-2010) ve Stratejik Plan (2010-2014) hazırlandı. Stratejik Planda “*Tarımsal Üretim ve Arz Güvenliği*”, “*Gıda Güvenilirliği*”, “*Bitki ve Hayvan Sağlığı*”, “*Kırsal Kalkınma*” ve “*Kurumsal Kapasite*” stratejik alanlar olarak belirlendi. Ayrıca bu strateji belgelerine bağlı olarak Orta Vadeli Program da tarımsal politikalar için bir başka yol haritası unsurudur.

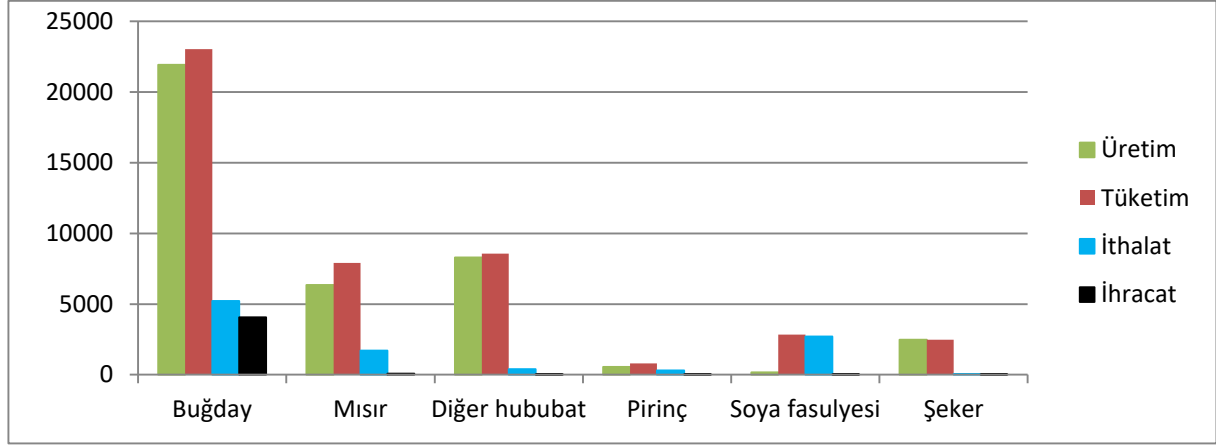
Bu kendi içinde yeni ama 1980’de evrilen sürecin devamı mahiyetindeki küreselleşme eğilimlerinin doruğa çıktığı dönemin politikalarının, tarım sektörünü de küresel rekabete açma çabalarının genel olarak gelişmekte olan ülkelerle ilgili küreselleşmenin/neoliberal politikaların sonuçlarını da tartışmak anlamına gelmektedir. Bu daha geniş kapsamlı bir tartışmanın konusu olacağından özeldir konumuza sadakatle tarım için sonuçlarının ne olduğunun kritiği ile ilgili ölçütlerin var olması da önemlidir. 2002’den 2018’e gidildiğinde Türkiye’nin tarımdaki başarımı için şu birkaç nicel sonuca bakılabilir (TÜİK, 2019; Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019):

- Tarımsal Üretim: 23,7 milyar dolardan 52,2 milyar dolara çıkmıştır. Bu değerle Avrupa’da 1. sırada iken dünyada 8. sıradadır.
- İhracat: 3,7 milyar dolardan 2018 yılında 18,5 milyar dolara çıkmıştır. Tarım ihracatının toplam ihracat içindeki payı % 4,3’e çıkmıştır.
- İthalat: 2,1 milyar dolardan 14,2 milyar dolara çıkmıştır. Tarım ürünlerinin bu dönemde ithalattaki payı (%2,2’den %3,8’e) artmıştır
- Tarım alanı: 26.579.000 hektardan 23.375.000 hektara düşmüştür.
- Destekleme Ödemeleri: 1.821.200 milyon TL’den 7.703.000TL’ye çıkmıştır

Kuşkusuz başka tür nicel verilerle bu fotoğrafı desteklemek mümkündür Ancak bunlar üzerinden 2023 ekonomik hedeflerine uzandığımızda bunun bu başarımla ne kadar gerçekleşebilir olduğunu test etmek ayrı bir ufuk açabilir. 2023 için 150 milyar dolar üretim ve 40 milyar dolar ihracat hedefi ülkenin tarım gücünü oraya çıkarabilecek hedeflerdir. Ancak bu yolda ilerlerken zamanla daha önce kendimize yetebildiğimiz ürünlerde (Buğday vb. bkz. Grafik 1.) bu yeterliliği kaybetmek ve sözkonusu ürünlerde dışa bağımlılık emareleri göstermek kuşkusuz bu hedeflerden uzaklaştıracaktır. Özellikle toplam tarımsal üretimimizin 3/4’ünü oluşturan tahıl üretiminde bunu yaşamak üzerinde önemle durulması gereken hususlardan biridir. Tarımdaki olumlu vasıfları birer birer kaybederken bunun genel ekonomik ve sosyal yansımalarının olacağı da açıktır.

Üretimdeki düşüşün sebepleri, üretim maliyetlerin artması, üretse dahi satamaması veya zarar etmesi dolayısıyla üretimin cazip olmaktan çıkması vb. sebeplerden kaynaklı sorunların çözümündense ithalata yönelmek sorunu daha karmaşık hale sokacaktır.





**Grafik 1.** Türkiye'nin 2018 tarım ürünleri üretim-tüketim tablosu (Bin Ton)

**Kaynak:** Euronews (2019)

#### 4. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN SORUNLARI VE ÇÖZÜM İÇİN PLANLAMA ARAYIŞI

Türkiye'de tarımın hikayesi her toplumda olduğu gibi aslında üretimin/ gelişmenin geleneksellikten modernizme yürüyüşün hikayesi ya da kısaca yaşamın kendisidir. Ekonomiyi de ayakta tutması ve yaşamsal/zorunlu ihtiyaçları karşılaması açısından da bu nitelemeyi fazlasıyla hak eder. Kuşkusuz Türkiye'deki tarım sektöründe genel ekonomik anlayışa koşut yaşananların dışında tarıma ait özel durumların saptanması, sorunları ortaya çıkarmak ve çözüme odaklanmak açısından önemlidir. Nitekim Pamuk (2012:237-238) da saptamalarını şöyle sıralamıştır:

i-Türkiye'de tarım; 1880'den beri, büyüyen ve geliri artan ve nüfusun artan besin gereksinimini karşılamıştır. İkinci Dünya Savaşı (II. DS) sonrasında kadar toprağın bol olması, bu sonuca görece düşük bir maliyetle ulaşmasına olanak tanımıştır.

ii-1980'de iç pazara yönelik sanayileşmenin sona ermesine kadar, ülkenin ihracatının ve döviz gelirlerinin önemli kısmını tarımdan elde edilmiştir. Daha sonraki dönemlerde imalat ürünlerinin ihracatı artmış, tarımın ağırlığı hızla düşmüştür.

iii- İşgücünün tarımdan sanayi ve hizmet sektörlerine geçiş süreci, II. DS'ye kadar yavaş olmuştur. Tarım ile tarım-dışı kesimler nezdindeki büyük verimlilik farkları sebebiyle işgücünün kent kesimine geçişi, o tarihten sonra kişi başına gelir artışlarında da önemli yer tutmuştur.

iv- Tarımın tasarruflara ve sanayi için sermaye birikimine en önemli katkısı, görece fiyatların kent sektörü lehine değişmesi sebebiyle, iki savaş arasındaki dönemde gerçekleşmiştir. II. DS'den sonra ise, ürün destekleme programları ve tarıma verilen destekler sebebiyle, tarımın kent sektöründeki sermaye birikimine katkısı azalmıştır.

v- Tarımda verimliliğin ve gelirlerin artışı, tarım kesiminin sanayi sektörünün ürünlerine olan talebi artmıştır. II. DS'den sonra devletin görece fiyatları üreticiler lehine yönlendirmesi, tarımsal nüfusun ulusal piyasaya girişini hızlandırdı. Tarımın işgücü ve millî gelirdeki ağırlığının azalması, önümüzdeki dönemde tarım kesiminin talebinin azalması demektir.

Tarımın bu uzun süreçte kendi içinde yaşadığı değişimin yanında, politikaların, artan nüfusun, kentleşmenin, göçün, ekonomik gelişmenin, teknolojik ilerlemenin vb. birçok hususun sektörün yapısı kadar işleyişini etkilediği kabul edilebilir. Türkiye coğrafya, iklim, tarıma uygun alan genişliği, bitki çeşitliliği birçok açıdan avantaja sahip olmasına ve 1990'lara kadar tarımsal üretim konusundaki yeterliliğine rağmen son yıllarda başta tahıl ve et olmak üzere üretimin talebi karşılamaması doğaldır ki tarım politikalarının sorgulanmasına yol açmıştır. Bunun yanında sektöre özgü yılanmış bazı sorunların varlığını sürdürmesi de gözden kaçırılmamalıdır. Bunlar:

i-Türkiye'de tarımın GSMH'deki payı azalırken, tarım nüfusunun daha yavaş azalması sebebiyle görece geliri de azalmaktadır. Bu ise tarımda kişi başına gelirin tarım dışı sektörlerle nazaran daha düşük kalmasına yol açmaktadır.

ii-Tarımda üretici birlikleri, kooperatifler, şirketler gibi örgütlenmelerin varlığı yetersizdir.

iii-Türkiye tarım arazilerinin; %15'i sulanabilirken, %85'inde ise kuru tarım yapılmaktadır. 2018 itibarıyla tarım arazilerinin %15 kadarı nadasa bırakılmıştır.

iv-Türkiye tarımında işgücü verimliliğinin (kişi başına katma değer olarak ölçülen verimliliğin) düşük olmasının bir sebebi istihdamdaki şişkinliktir. İşgücünün eğitim düzeyinin düşük olması ve tarıma yönelik yatırımların azalması diğer sebeplerdir.

Çiftçilerin yatırım yapmamasının sebebi ise, destekleme politikalarının azalması, tarımın ticaret hadlerindeki ve çiftçilerin satın alma gücünü yakından ilgilendiren bozulmalardır (Eşiyok, 2004:18-19).

Bu vb. çok sayıda soruna çözüm üretecek mekanizmaların geliştirilmesi kuşkusuz tarımsal faaliyetlere ciddi bir ivme kazandırabilir. Esas husus bu sorunlara nasıl bir mekanizma/düzen içerisinde çözüm bulunacağıdır. Yukarıda tarihsel süreç içinde tercih edilen mekanizmaları ve bunların yarattığı sonuçları göstermeye çalıştık. Sürecin 1980'den itibaren değiştiğini ve bu yıldan itibaren tarımda çözülüşün ve çöküşün başladığı ancak planlı dönemin eleştirilecek birçok yönüne rağmen bir başarısından sözedilebilir. Kepenek ve Yentürk'e (2003:141-142) göre 1950'li yılların sonunda ekonomide dış ödeme güclüğü ve enflasyonun birlikte görüldüğü bir bunalım yaşamıştır. Ekonominin bunalımdan çıkmak için ise; sermaye kullanımı fiyat göstergelerine, serbest piyasa şartlarına bırakmak ya da planlı ve programlı sermaye birikimine yönelmek üzere iki yol vardı. İç ve dış etmenler ve gelişmeler, ikinci yolun tercih edilmesine yol açtı. Aynı yazarlara göre, sözkonusu etmenler / gelişmeler ise şöyle sıralanabilir:

i-Sermaye kullanımının bir plan doğrultusunda olması, o dönemde sivil-asker bürokrasisinin önlemleri için de uygundu. Ekonomik bunalım sebebiyle, görelî olarak gelir kaybına uğrayan bürokrasinin ekonominin planlanmasıyla ekonomik de siyasal konumu güçlenecek, etkinliği de artacaktı.

ii- Gerçekte, planlama daha genel egemen bir yaklaşımın alt etmeniydi. O dönemde ekonomik ve toplumsal yapının yeni yasal düzenlemelerle daha ileri bir aşamaya geçeceği ve sorunların çözüleceği düşüncesi baskındır. Ekonomik bunalım yıllarında artan siyasal baskıları aşmanın, hak ve özgürlükleri genişletmenin yolu, demokratik bir anayasa ve yasal düzenlemelerle sağlanabilirdi. Aynı süreç, ekonomide planlamayı da gündeme getiriyordu.

iii- Sermaye kaynaklarının kullanımı konusundaki belirsizlik, tüm sermaye kesimlerini farklı şekilde etkiliyor ve bu konudaki açıklık taleplerini güçlendiriyordu. Daha önceki dönemde tarıma öncelik verilirken, ticaret kesimi de hızla genişlemişti. Şimdi sıra daha güçlü ve örgütlü olan sanayi sermayesinindi.

iv- Ayrıca genişlemiş ve dış rekabete karşı korunmuş bir iç piyasa, kararlı bir ortam da, karlı sanayi üretimine olanak sunabilirdi. Zaten sanayinin büyümesi, dışalım yerine, yerli üretimle arttırılarak dış ödeme güçlükleri de giderilebilecekti. Bürokrasinin ve yeni gelişen sanayinin özlemleri bu noktada birleşiyordu. Bu da planlamayı gündeme taşıyan bir başka önemli etmendir.

v- Son olarak planlamaya geçişi ilginç bir şekilde Türkiye'ye dış borç veren çevreler de istiyordu. Dış çevreler, kamu harcamalarının, başta yatırımlarının bir kalkınma programına bağlanmasını önermişlerdir.

Türkiye'nin 1962-1979 planla kalkınma deneyimi çeşitli ekonomik ve siyasal sebeplerle gerçekleştirilse de bu deneyimden bugüne akseden çok önemli mesajlar/dersler çıkarmak mümkündür. Esas sorun genel ekonomik işleyişte ve tarımda kaynak kullanımı ve dağıtımında hangi anlayışın egemen olacağını belirlemektir. Ekonomik anlayışların başarısı da mevcut ekonomik sorunların çözümünde gösterdikleri başarıdır. Tarımda üretim dengesizliği, gıda enflasyonu, ithalatın patlaması vb. çok sayıda sorun varsa bu başarısızlık konusundaki kanaatleri güçlendirir. Piyasa mekanizmasının unsurlarından ziyade tüketici ve üreticinin ihtiyaçlarını/faydasını belirleyen, rekabet kaygılarından ziyade ülke gerçekleriyle örtüşen bir üretim planlamasının kısa ve uzun vadede kazanımlarının olacağı ve tarımsal gelişmeyi sağlayacağı açıktır. Ayrıca, karma ekonomi modeli gereği, tarımda üretici için 'istediğini istediği kadar eksin / bırakınız yapsın' anlayışı sosyal ve yaşamsal sonuçları düşünüldüğünde kamusal müdahale ile karşılanabilir.

Dinçer'e (2014) göre de tarımda sürdürülebilir kalkınma için tarımsal arazilerin doğru ve verimli bir şekilde planlanmalıdır; ancak bu planlamada çiftçinin tercihleri öncelikle gözetilebilir. Ülkemizde tüketimde yeterlilik için, nüfus artışı dikkate alınarak planlama teşvik edilmelidir. Planlamaya ek olarak verimlilik de göz ardı edilmemelidir. İşte tarımsal politikalarda, planlama bereberinde verimlilik, kaynakları doğru kullanım sağlayarak, köyden metropollere göçün yanında ekonomiye, çevresel ve sosyal sorunların çözümünde önemli bir katkı sağlayacaktır.

Tüm bunlara rağmen planlamanın genel ekonomide olduğu gibi tarım sektöründe de tüm sorunları çözecek ve aksaklıkları giderecek bir "mucize" veya [Kepenek ve Yentürk'ün (2003:142) deyişiyle] "sihirli değnek" olduğu iddia edilemez. Ancak bu konudaki tartışmalar ve seçenek arayışlar planlamanın değerini ve önemini pekiştirecektir.

## 5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de ekonominin işleyişine ilişkin her ülkede olduğu gibi düzen arayışı hep olmuştur. Bu açıdan tarihsel süreç içinde gerek iç-dış ekonomik ve siyasal koşulların etkisiyle dönemler itibarıyla planlama-piyasa arasında değişen iktisat politikaları uygulanmıştır. Nitekim 1980 öncesi kendi içinde liberal/ithal ikameci/planlı kalkınma gibi adlarla, 1980 sonrası ise ihracata yönelik büyüme/neoliberal/küreselleşme dönemi olarak nitelendirilmektedir. Her dönemin kendine özgü politikaları ile tarım sektörü yapılandırılmaya çalışılmıştır. Her dönemin politikalarının sonuçları gibi yaklaşımlar da farklı olacaktır.

Ancak yıllarca tarımsal üretimi talebi karşılayan sayılı ülkeler arasında yer alan Türkiye'nin buğday, mısır, pirinç, et, vb. ürünlerde ithalatçı konumuna gelmesi, gıda enflasyonun artması, üretici kâr etmezken tüketicinin pazarda ürün bulamaması veya yüksek fiyata almak zorunda kalması sözkonusu politikaların sorgulanmasına yol açmıştır. Belki de bu sonuca hiç de şaşırılmaması gerekir. Görünmez elin her zaman denge sağlamadığı, her kesimin lehine olmadığı veya adalet dağıtmadığı gerek ulusal gerekse küresel krizlerle tecrübe edilmişti. Bu eli görünür ve kontrol edilebilir kılmak için müdahale etmek üzere planlamadan yararlanmak daha önce olduğu gibi çözüm olabilirdi. Ancak bununla birlikte yukarıda dile getirilen sorunların da çözülmesi gerekirdi. Sonuç olarak planlama tek başına çözüm değildir. Planlamaya ek olarak;

i. Tarımsal faaliyetlerle ilgili güvenilir, doğru ve hızlı bilgi akışının sağlanması gerekir.

ii- Üreticiyi sektörde tutmaya yönelik “taban fiyat politikası” bağlamında ürün fiyatlandırılmasında ve pazarlanmasında devlet desteğininin sağlanması ve üreticinin ürününe satın alma garantisi verilmelidir.

iii- Fiyatlandırmada üretim maliyetlerindeki artış esas alınmalıdır.

iv- Üreticilerin örgütlenmelerini teşvik edecek ve kolaylaştıracak politikalar belirlenmelidir.

v- Üretici örgütlerinin ve tarımsal kurumların tarımsal faaliyetlerin işleyişi konusunda üniversiteler ve yerel yönetimlerin de dâhil edileceği işbirliği sağlanmalıdır.

vi- Üreticinin kırsalda kalmasını cazip kılmak üzere, kırsal yerleşin alanlarının altyapı ihtiyaçları giderilmelidir.

vii- Uygulamada süren tarımsal alanların küçük parçalara bölünmesinin önüne geçmek üzere toplulaştırma çalışmaları hızlanmalıdır.

viii-Tüketiciyi koruyan “tavan fiyat politikası” bağlamında üreticiden tüketiciye (toprakten sofraya) gelen gıda ürünlerinin fiyatları, aracı sayısı ve komisyon miktarına koşut olarak düşük tutulmalıdır.

ix-Çağdaş koşullara ve gereksinimlere uygun, tüm tarafların (üreticiler, ilgili bakanlıklar, sendikalar, üniversiteler, üretici ve tüketici dernekleri, vb.) üzerinde uzlaşabileceği “Tarım ve Toprak Reformu” gerçekleştirilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Başkaya, C. (2018), Yapay zeka neler getiriyor, neleri götürecektir?, <https://www.acikgazete.com/yapay-zeka-neler-getiriyor-neleri-goturecek/>, 28.12.2020
- Boratav, K.(2013) ,Türkiye İktisat Tarihi, İmge Kitabevi, Ankara
- Değirmenci, E.(2017), Türkiye Tarımında Neoliberal Dönüşüm ve Metalaşma, Praksis Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 43,765-785
- Diñçer, T.(2014), Tarımda sürdürülebilir kalkınma, planlama ile mümkündür, <https://www.perakende.org/tarimda-surdurulebilir-kalkinma-planlama-ile-mumkundur-1342797504h.html>,25.08.2019
- DPT (1984), V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)
- DPT(1963),I.Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967)
- DPT(2000), Tarımsal Politikalar Ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2516 ÖİK: 534
- Eğilmez, M.(2018), Değişim Sürecinde Türkiye Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sosyo- Ekonomik Bir Değerlendirme, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Eşiyok B.A.(2004), Kalkınma Sürecinde Tarım Sektörü: Gelişmeler, Sorunlar, Tespitler ve Tarımsal Politika Öneriler, Cilt II, Türkiye Kalkınma Bankası A.S. Genel Araştırmalar
- Eşiyok, B.A. (2017), 1980'ler Sonrası: Tarımda Sancılı Dönüşüm, İktisat ve Toplum, Sayı 82, 22-26
- Euronews (2019), <https://tr.euronews.com/2018/12/30/turkiye-nin-2018-tarim-urunleri-tablosu-sadece-seker-uretimindekendi-kendine-yetiyor> (25/8/2019)
- Günaydın, G.(2006), Türkiye Tarım Sektörü, Tarım Ve Mühendislik, Sayı: 76-77
- Kalaycı, İ.(2012), Türkiye'de Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları (1923-2023): Sürdürülebilir Tarımsal Biyoekonomi Ekseninde Uygulanabilir Öneriler, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul
- Kaya, A.Y.(2012), 2000'ler Türkiye'sinde Tarım Politikaları Ve Toprak Mülkiyeti: Efemçukuru'nda “Mülkiyet Nedir?”, Memleket Siyaset Yönetim, Cilt: 5, Sayı: 12, 2010/12, s. 53-69.
- Kazgan, G.(1994),Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri, Altın Kitapları, İstanbul
- Kazgan, G.(1999),Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitapları, İstanbul
- Kepenek, Y.,Yentürk, N.(2003), Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi İstanbul.
- Köymen, O. (2007). Sermaye birikirken: Osmanlı, Türkiye, Dünya. İstanbul: Yordam.
- Özsağır, A. (2013). Bilgi Ekonomisi, Seçkin Yayınevi, Ankara
- Özdemir, S.(2012), Türkiye'de 1980 Sonrası Uygulanan Ekonomi Politikalarının Kırsal Yoksulluğa Etkisi, 10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 5-7 Eylül 2012, Konya
- Pamuk, Ş.(2012), Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme, İktisat Politikaları ve Büyüme, Türkiye İş Bankası, İstanbul
- Pamuk, Ş.(2014), Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, Türkiye İş Bankası, İstanbul
- Şener, S.(2004), İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye'de Tarım Politikası Arayışları, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 73-92
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2019), Bitkisel Üretim Verileri

TÜİK (2019) Tarımsal Üretim Verileri

Türk, A.(1992), Türk Ekonomisi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara

Yıldırım, A.E. (2015), “Tarımda sorunlar ve çözüm önerileri”, Dünya Gazetesi, [https://www.dunya.com/koseyazisi/tarimda-sorunlar-ve-cozum-onerileri/22680,\(25.08.2019\)](https://www.dunya.com/koseyazisi/tarimda-sorunlar-ve-cozum-onerileri/22680,(25.08.2019))