

Derleme (Review)

Türkiye’de Tarım Politikaları ve Gıda Güvencesi

Özlem EŞTÜRK*

M. Necat ÖREN

Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, Adana

*e-posta: esturkozlem@gmail.com; Tel: +90 (506) 307 9149; Fax: +90 (326) 213 9077

Özet: Tarım insanın en temel ihtiyacı olan gıda mallarını üreten bir sektör olması nedeniyle stratejik öneme sahiptir. Gıda güvencesinin istikrarlı olarak sağlanmasında, izlenen tarım politikalarının önemi büyüktür. Bugün, gıda güvencesini sağlamış ülkelerin çoğu, tarihsel süreçte tarım sektörünü önemsemişler, desteklemişler ve büyük ölçüde serbestleşme sürecinden uzak tutmuşlardır. Tarımın doğal koşullara bağımlı üretim yapısı, ülkelerin gıda güvencesi açısından sektörü önemseme, destekleme ve koruma gereği duymalarına neden olmaktadır. Bununla beraber günümüzde gıda güvencesi sorunu yaşayan ülkelerin pek çoğunda, tarım politikaları oluşturulurken ülke önceliklerinden çok küresel gelişmeler ve uluslararası kuruluşların yapısal uyum programları etkili olmaktadır. Bu programların, tarım sektörüne yansımaları ise daha çok bu ülkelerin koruma ve destekleme sistemlerinin zayıflatılması şeklinde gelişmiştir. Ülkemizde tarım sektörü özellikle 1980’li yıllara kadar devlet eliyle korunmuş ve desteklenmiş, 1980 sonrasında ise piyasa ekonomisine geçişle birlikte serbestleşme sürecine girmiş ve bu dönemden sonra devlet desteklemeleri kesintili olarak uygulanmıştır. Tarımsal alanda hala yapısal sorunlarını aşamamış, devlet desteğine gereksinim duyan Türkiye için serbestleşme politikalarının tarımsal altyapıya uygunluğu ve bu gelişmelerle sürdürülebilir gıda güvencesinin sağlanması tartışma konularından biri haline gelmiştir. Bu çalışma ile ülkemizde Cumhuriyet döneminden günümüze kadar uygulanan tarım politikaları, planlı dönem öncesi ve sonrası olarak iki aşamada gıda güvencesi açısından değerlendirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Gıda güvencesi, Korumacılık, Tarım politikaları, Türkiye

Agricultural Policies and Food Security in Turkey

Abstract: Agriculture has a strategic importance since it produces food, which is the most basic human need. Pursued agricultural policies are of great importance to ensure stable food security. Nowadays, most of the countries achieved food security supported the agriculture sector during the historical development process and largely protected it from the liberalization process. The production structure of agriculture is dependent on natural conditions. Therefore, countries have need for caring and supporting agriculture sector in terms of food security. However, in most of the countries suffering from food security, agricultural policies are determined based on global developments and structural adjustment programs to international organizations rather than countries priorities. In these countries, reflections of these programs to the agricultural sector substantiated by weakening of the protection and promotion systems. In Turkey, the agricultural sector has been protected and supported until the 1980s. However, state support on agriculture sector was reduced after 1980 due to the transition to a market economy as a result of liberalization process. In Turkey, agriculture requires government support due to the fact that the structural problems still could not be overcome. Therefore, achieving sustainable food security and suitability of agricultural liberalization policies to agricultural infrastructure have become a topic of discussion for Turkey. In this study, Turkey’s agricultural policies from the Republican era to the present day were evaluated in two stages; before and after the planned period in terms of food security.

Key words: Food security, Protectionism, Agricultural policies, Turkey

Giriş

Gıda güvencesi, her insanın sağlıklı yaşayabilmesi ve faaliyetlerini sürdürebilmesi için her zaman yeterli ve dengeli gıdaya erişme hakkı olarak tanımlanabilir. Tüm insanların daima yeterli, güvenli ve besleyici

gıdalara fiziksel ve ekonomik olarak erişimi olduğu zaman gıda güvencesi var olacaktır (Collins ve Redmond 1997).

Gıda güvencesinin sağlanmasında tarım politikaları stratejik öneme sahiptir. Ancak günümüzde ulusal politikalar oluşturulurken küresel gelişmelerden bağımsız hareket etmek güçleşmiş, ulusal politika tercihi olanakları kısıtlanmıştır. 19. yüzyılda günümüz sanayileşmiş ülkeleri “bebek sanayi” yaklaşımını benimseyerek sanayi ürünlerinde korumacılığı benimserken tarım alanında serbest politika izlemişlerdir (Kıymaz ve Saçlı 2008). Ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın ilk yıllarına kadar tarım alanlarının azalması buna paralel tarımsal üretimin gerilemesine neden olmuş, ayrıca bu dönemde yaşanan ekonomik krizler, savaş ve kıtlıklar ile ülkeler arası ticari kaygılar tarımda korumacı eğilimleri artırmıştır.

Ülkemizde ise Cumhuriyet döneminde dünyadaki gelişmelerin etkisiyle ülke içinde destekleyici ve müdahaleci, gümrüklerde ise koruyucu tarım politikası izlenmiştir (Ulusoy 2003). Cumhuriyetin ilk yıllarında tarım politikalarının temel hedefi bütün tarımsal üretim ünitelerini teşvik etmek ve üretimi özendirici ortam yaratarak pazarlanabilir üretim düzeyini artırmak olmuştur. 1950’li yıllara kadar ülkemizde kendi kendine yeterli olma amacı 1950’den sonra makineleşme yoluyla daha fazla üretim dış pazarlara ihraç etme hedefine bırakılmıştır. Bu politikaların etkisiyle bu yıllarda ülke içi üretim artmış ihracat artışları yaşanmıştır. 1960-1980 yılları arasında üretim ve verimlilikte artış politikaları izlenmiştir. 1980’li yıllardan itibaren ekonomiye devlet müdahalesini en aza indirmeye çalışan liberal akımın ön plana çıkması ile devletin tarım sektörü üzerindeki koruma ve teşvikleri zayıflamaya başlamıştır. 1980’li yıllardan günümüze ülkemiz tarım politikalarının belirlenmesinde IMF (Uluslararası Para Fonu), DB (Dünya Bankası), DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) gibi dış dinamikler belirleyici olmuştur.

Türkiye’de son dönemdeki politikalar serbest ticaret yönünde gelişmiştir. Artan gıda talebi, tüketici bilinci, kuraklık, tarımsal üretimdeki dalgalanmalar, fiyatlardaki artışlar Türkiye’de gıda güvencesine yönelik kaygıların artmasına neden olmuştur. Bunların neticesinde, gıda güvencesine ilişkin konular Türkiye’de tarım politikalarının öncelikli konuları arasında yer almıştır (Ören ve ark. 2008).

Dünya konjonktüründe meydana gelen gelişmelere paralel olarak Türkiye tarımında her dönem farklı politikalar uygulanmıştır. Bu çalışmada, Türkiye’de uygulanan tarım politikaları, planlı dönem öncesi ve sonrası olmak üzere iki alt başlık halinde ele alınmış ve gıda güvencesiyle ilişkili olarak incelenmiştir.

Planlı Dönem Öncesi Tarım Politikaları

Cumhuriyetin ilk yıllarında üretimin sorun olması nedeniyle bu yıllarda tarım politikasında temel yaklaşım üretimi artırmak, küçük ve büyük bütün özel tarımsal üretim ünitelerini teşvik etmek olmuştur (Topuz 2007). 1925 yılında tarım sektöründe aynı olarak alınan aşar vergisinin kaldırılarak parasal vergi şekline dönüştürülmesi, tarımda üretimi özendirici bir ortam yaratarak pazarlanabilir üretim düzeyini artırmıştır (Keyder 1993). 1923-1938 yılları arasında devlet tarafından bir grup topraksız çiftçiye ve göçmenlere 3.7 milyon dekar arazi dağıtılmıştır. Devlet eliyle dağıtılan topraklar ve meraların tarıma açılması ile birlikte tarım sektöründe hızlı gelişmeler olmuştur. 1929 yılına gelindiğinde tarımda % 27’lik bir büyüme sağlanmıştır (Dernek 2006). Bu gelişmeler gıda güvencesi açısından olumlu sayılabilecek gelişmelerdir. Bir taraftan halkın gıda temin olanaklarında iyileşme sağlanırken, diğer yandan da çiftçi gelirlerinin artması gıdanın erişebilirliğini artırmıştır. 1923-1931 döneminde zahire ve hububat borsaları kurulmuş ve bu borsalar buldukları bölgelerdeki fiyat farklılıklarını büyük ölçüde ortadan kaldırarak alıcı ve satıcının güvenle işlem yapmasını, ürünlerin kalite ve değerlerinin sistemli bir şekilde belirlenmesini sağlamıştır. Bu dönemde çiftçi örgütlenmesinin ilk ve önemli bir adımı olarak Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri kurulmuş ve bu örgütler Ziraat Bankasının sağladığı finansmanla, ortaklarına çeşitli girdiler ve kredi desteği vermiş ürününü de satın alarak pazar olanaklarını genişletmiştir (Dernek 2006).

Tarım sektöründe bu olumlu gelişmeler yaşanırken 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik krizi, tarımsal ürünlerin ihraç fiyatlarının düşmesine, çiftçi gelirlerinin azalmasına ve çiftçilerin üretim yapamaz hale gelmesine yol açmıştır. Bu nedenle devlet hem çiftçiye korumak hem de sanayiye desteklemek üzere bazı önlemler almıştır. 1932 yılından itibaren tahıl fiyatları desteklenmeye başlanmış, “Buğday Koruma Kanunu” çıkarılmış ve bununla ilgili olarak Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) kurulmuştur. TMO, hububat üretiminin yapılmadığı ve yeterli olmadığı bölgelere hububat sevkiyatı yaparak Türkiye’nin hiçbir

bölgesinde hububat sıkıntısı veya aşırı bir hububat bolluğunun yol açtığı fiyat yüksekliği ve fiyat düşüklüğü meydana gelmemiştir (Topuz 2007). Alınan bu önlemlerin halkın gıda güvencesinin sağlanması yönünde önemli adımlar olduğu söylenebilir.

1929 krizinden sonraki 1938-1946 dönemi Türkiye’de tarım politikaları açısından müdahalelerin ve katı devletçilik anlayışının hakim olduğu bir dönemdir. İkinci Dünya Savaşı döneminde Türkiye’nin dünya devletleri ile ilişkileri son derece zayıfladığı gibi, muhtemel bir savaş nedeniyle ülke, imkanlarının çok üstünde bir ordu beslemek durumunda kalmıştı (Hatipoğlu 1993). Savaşın uzaması, seferberlik ilanı sonucu çalışabilir işgücünün silah altında tutulması, tarlaların boş kalması ve olumsuz iklim koşullarının varlığı nedeniyle bu dönemde gıda ürünlerinin tedarikinde ciddi darlıklar ve kıtlıklar yaşanmıştır. Tarımsal üretim içerisinde önemli bir paya sahip olan buğday üretimi bu dönemde düşmüştür. 1939 yılında 4,200 bin ton olan buğday üretimi 1945 yılında 2,200 bin tona gerilemiştir (Boratav 1982). Savaş konjonktürü nedeniyle tarımsal üretimdeki düşüş, özellikle büyük kentlerde ipe sıkıntısına neden olurken, birçok gıda ürünü karborsaya konu olmuş, un darlığı nedeniyle ekmek karneye bağlanmıştır. Karne ile tayınlama uygulaması başlatılmış, un şeker sıkıntısı sonucu pasta ve benzeri unlu yiyeceklerin yapılması yasaklanmıştır (Boratav 1982). Bu durum karşısında hükümetin tarım ürünlerinin fiyat belirlenmesiyle ilgili istifçiliği engellemeye karşı düzenlemeleri zayıf kaldığından, hükümet daha radikal bir girişimde bulunarak dönemin önemli gelişmelerinden biri olan “Milli Koruma Kanunu’nu” uygulamaya koymuştur. Kanunla, hükümet tarım ve ticari yaşama geniş ölçülerde müdahale hakkı kazanmış; kararname aracılığı ile köylünün ve küçük çiftçinin, dış ticaret yapan tüccarın malına ve sanayicinin atölyesine, fabrika ve tesislerine el koyma hakkı elde etmiştir. Bu, savaşın yarattığı bir uygulama olsa da, çoğu zaman keyfi düzenleme olarak değerlendirilmiştir. Özellikle köylü kesimi kanundan çok olumsuz etkilenmiştir (Oktar ve Varlı 2010). Ülke için bu dönem, Cumhuriyet tarihinde gıda güvencesizliğinin, gıda yoksulluğunun en fazla hissedildiği dönem olmuştur.

1923-1950 döneminde tarımsal politikalara damgasını vuran kendi kendine yeterli olma amacı, 1950’lerde yerini makineleşme yoluyla daha fazla üretip dış pazarlara ihraç etme hedefine bırakmıştır. Bu dönemde özellikle 1948 yılından itibaren Marshall Yardım Programı çerçevesinde elde edilen yardımlarla tarım finanse edilmiştir. Tarımsal gelişmede, Marshall Yardımı itici güç olmuş; tarımdaki traktör, pulluk sayısı artarken buna bağlı işlenen alanların genişlemesi, tarımsal kredilerin artırılması, destekleme fiyatları, iklim koşullarının iyi gitmesi, gübre kullanımının yaygınlaşması gibi olumlu durumlar üretimi artırmıştır (Dernek 2006).

1950’li yıllarda, dünya fiyatlarının ülke içindeki fiyatların altına düşmesi nedeniyle, ihracatta teşvik uygulamaları başlamıştır. Fiyat artışlarının hızlandığı bu dönemde tüketiciyi korumak amacıyla hayvansal ürünler, pirinç, ekmek ve yağlar gibi tarımsal ürün fiyatlarına müdahale edilmiştir (Dernek 2006). Gıda güvencesi açısından bu dönemin, tarımsal üretim ve verimlikteki artışlara bağlı olarak İkinci Dünya Savaşı dönemindeki kıtlık yıllarına göre daha iyi durumda olduğu söylenebilir.

Planlı Dönem ve Sonrası Tarım Politikaları

Tarım politikalarının belirlenmesinde 1963 yılından itibaren planlama dönemine girilmiş ve kalkınma planlarının temel ilkesine bağlı olarak ilk yıllarda devletin tarım sektörüne müdahalesi destekleyici ve yol gösterici şeklinde olurken, daha sonraki plan dönemlerinde fiyat desteği politikası ön plana çıkmıştır (Acar 2006). 1960’lardan 1980 yılına kadar girilen ithal ikamesi yöntemiyle sanayileşme politikalarının gereği olarak tarımsal üretim ve verimlilik artışı tarım politikalarının ilk amacı olmuştur (Kazgan 2003). 1980’lerden günümüze kadar dünyada etkili olan neo-liberal politikalar ülkemiz tarım politikalarının belirlenmesinde etkili olmuştur (Arı 2006). Bu sürecin aktörleri olarak IMF, DB, DTÖ ve AB (Avrupa Birliği) gibi dış dinamiklerdir. Bu dış dinamikleri harekete geçiren ise çoğunlukla ülke içinde yaşanan ekonomik krizlerdir. Dünyada, 1970’li yıllarda ortaya çıkan petrol krizlerinden etkilenen Türkiye krizden kurtulmak ve dış borç gereksinimi için IMF’e başvurmuş ve IMF’in istikrar önlemlerini uygulamayı kabul etmiştir. Bu önlemler 24 Ocak 1980 Kararları’nda ve bundan sonraki uygulamalarda yer almıştır. Piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak amacıyla getirilen istikrar tedbirleri, kamu kesimine sağlanan desteğin minimum düzeyde tutulmasını öngörmüştür. Bu tedbirler kapsamında; ilk olarak gübre fiyatları artırılmış ve devamında diğer tarımsal girdilere sağlanan devlet desteği yavaş yavaş kaldırılmaya başlanmış, büyük ölçüde dışarıya bağımlı modern girdilerin fiyatları serbest döviz kuruna göre piyasalarda dalgalanmaya bırakılmıştır. Tarımsal kredilerin kullanım koşulları ağırlaştırılmıştır. Tarımsal destekleme fiyatları düşürülürken, desteklenen ürün sayısının kapsamı yarıya indirilmiştir (Şahinöz

2001). 1980'li yıllarda azaltılan desteklenen ürün sayısı 1990'lı yılların başından itibaren artırılmış, destekleme fiyatları iyileştirilmiş, tarımsal kredi miktarı artırılarak çiftçilerin birikmiş borçlarının bir bölümü silinmiş ve 1993 yılında ürün bazında prim sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Tarımsal ürünlerde desteklerin artırılması tarımsal ürün arzının istikrarını sağlamaktadır. Bu ise tüketiciler açısından gıdaların düzenli ve sürekli bulunabilirliği, üreticiler açısından ise gelir ve fiyat istikrarı anlamına gelmektedir. 1990'lı yıllarda tarım lehine bir takım önlemler alınmış olmakla beraber, yine bu dönemde tarımın gelişmesinde önemli roller üstlenmiş ve tarım sektörünü yönlendiren, Süt Enstitüsü Kurumu (SEK), Yem Fabrikaları, Et Balık Kurumu (EBK), Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) gibi tarımsal KİT'ler özelleştirilmiştir. Besi hayvanı ve süt üreticileri için bir pazar güvencesi oluşturan bu kurumların piyasadan çekilmesi ile piyasada fiyat istikrarsızlığı oluşmuş; et ve süt ürünleri arzında dalgalanmalar meydana gelmiştir (Oral 2004). Bu yılların bir diğer özelliği ise 1995 yılında yürürlüğe giren DTÖ kapsamında imzalanan Tarım Anlaşması ve 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren AB ile Gümrük Birliği Anlaşmalarıdır. DTÖ ile yapılan Tarım Anlaşması doğrultusunda, tarıma verilen girdi sübvansiyonu ve fiyat desteği gibi destekleme politikaları azaltılmış, tarım ürünlerini ve üreticilerini uluslararası piyasalardaki fiyat dalgalanmalarından koruyan ve yerli üretimi teşvik eden gümrük vergileri düşürülmüştür (Yücer 2005).

2001 yılından bu yana ise, iç pazara dönük Tarım Reformu Uygulaması, DTÖ Tarım Anlaşması müzakerelerinin devam etmesi ve Türkiye'nin AB Ortak Tarım Politikasına uyum çabaları içine girmiş olması tarım politikalarını yönlendirmektedir. Türkiye'de 2001 yılından itibaren uygulamaya konulan "Tarım Reformu Uygulama Projesi" (TRUP veya ARIP) kapsamında ise; doğrudan gelir destekleri, alternatif ürün projesi, Tarım Satış Kooperatiflerinin yeniden yapılandırılması, proje yönetimi ve teknik destek uygulamaları yer almıştır (Abay ve ark. 2005; Çakmak 2004). Bu kapsamda, 2001 yılından itibaren tarım sektöründe geleneksel destekleme yöntemleri yerine Doğrudan Gelir Desteği (DGD) uygulanmaya başlamıştır. Geleneksel destekleme araçlarından olan fiyat, girdi ve kredi desteklerinin kaldırılması ile DGD ödemelerinin verilen toplam destekler içindeki payı artmıştır. 2001 yılında destekler içinde DGD'nin payı 7.6 iken 2003 yılında % 81.4 ve izleyen yıllarda payı azalarak 2009 yılında %21.7 olarak gerçekleşmiş ve 2009 yılında son verilmiştir (Şahinöz 2011). DGD'nin yerini telafi etmek amacıyla yeni destekleme araçlarına başvurulmuştur. Kredi ve girdi destekleri tekrar uygulanmaya konmuş, prim destekleri ve hayvancılığa yönelik destekler ağırlıklı olarak uygulanmaya devam etmektedir. 2010 yılından itibaren Havza Bazlı Destekleme modeli uygulanmaya konmuştur (Olhan 2012).

Eraktan ve ark. (2010) tarafından yapılan araştırma neticesinde DGD ödemeleri tarımsal katma değeri olumsuz etkilediği, DGD ödemesi ile üretici refahında kayda değer bir artışın gerçekleşmediği, gelir dağılımını düzeltmekten çok var olan dengeyi daha da bozduğu, sistemin üretim desenini yönlendirmede bir etkisinin bulunmadığı, genel olarak üreticilerin destekleme politikaları arasında en az DGD'yi tercih ettikleri sonucuna varılmıştır.

Tarım Reformu Uygulama Projesi kapsamında bir diğer önemli uygulama, Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri (TSKB)'nin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu kapsamda birliklere sağlanan destek uygulamasına son verilmiş, ayrıca birlik faaliyetleri ve üretimleri sınırlandırılmıştır. Şeker ve Tütün Yasaları çıkartılmış şeker ve tütün üretimi disiplin altına alınmıştır. KİT'lerin özelleştirilmesi süreci TŞFAŞ, İGSAŞ, TZDK, TEKEL ve ÇAYKUR'u da içine alarak hızlanmıştır (Şahinöz 2011). İtalya, İspanya, İsveç, Fransa, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde ülkemizdeki KİT olarak özelleştirilen kuruluşları kooperatifleştirerek üreticilerine teslim etmiş, güçlendirip desteklemişlerdir (Aysu 2001). Tarımsal alanda, yapısal sorunlarını aşamamış devlet desteğine gereksinim duyan Türkiye'de serbestleşme politikalarının tarımsal altyapıya uygunluğu tartışma konularından biri haline gelmiştir. Ancak günümüzde uygulanan politikalar incelendiğinde, serbestleşme sürecinin devam ettiği yapılan uygulamalardan anlaşılmaktadır. Bu yönde, 2004 yılından itibaren tarım ilk kez stratejik bir yaklaşımla ele alınmış ve 2006-2010 Ulusal Tarım Stratejisi hazırlanmıştır. Bu belgede AB Ortak Tarım Politikası'na uyum ve DTÖ Tarım Anlaşması'nın esas alınması, piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme alımlarının uygulanması temel alınmıştır (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2011). Bu politikaların hayata geçirilmesi adına Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa resmi bir Tarım Kanunu hazırlanmıştır. Bu kanun, tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi, doğal, biyolojik kaynakların korunması, geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmek olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete

2006: 26148). Tarım Kanunu'nda düzenlenen konuların gıda güvence ve güvenliği açısından atılmış önemli adımlar olduğu söylenebilir.

Türk Tarım Politikalarının Gıda Güvencesi Açısından Değerlendirilmesi

Gıda güvencesi açısından stratejik öneme sahip tarım sektörü, ülkemizde potansiyeli yüksek olmasına rağmen bu sektörden istenilen ölçüde yararlanmak mümkün olmamıştır. Tarım sektöründe; niteliksiz işgücü, sermaye kullanımının yetersiz olması, parçalı ve küçük üretim birimlerinin bulunması izlenen tarım politikalarının sorunları çözmekten uzak kalması ve teknoloji kullanımındaki yetersizlikler yapısal sorunlar arasında yer almaktadır. Diğer yandan girdi fiyatlarındaki yükselmeler maliyetlerin artmasına yol açarken yeterli girdi kullanılamaması sonucu verim artışları sınırlı düzeyde kalmıştır. Tarımsal üretimde maliyet artışı ve düşük verim üretimin karlılığının düşmesine neden olurken tarımsal üretimde önemli kopuşlar yaşanmıştır.

Ülkemizde tarım sektöründe yaşanan bu sorunlar gıda güvencesi açısından tehdit oluşturmaktadır. Çünkü; gıda güvencesinin ilk şartı gıdanın bulunabilir olmasıdır. Gıdanın bulunabilirliği ile ülke nüfusunu besleyebilecek miktarda sürekli ve düzenli gıda arzının sunumu kastedilmektedir (Ören ve ark. 2008). Bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye'de bitkisel ve hayvansal üretimde 1990'lı yılların başlarından itibaren bir durgunluk hatta geriye gidişin olduğu söylenebilir. Genel olarak tarımsal üretimde artış gözlenmekle birlikte tarımsal üretim artış hızı, nüfus artış hızının gerisinde kalmıştır. Bu durum kişi başı gıda arzında geriye gidişe neden olmuştur. Buğday, tahıllar, süt ve kırmızı ette 1990 yılına kadar bir artış gözlenirse de 2000'li yıllardan itibaren bir gerileme görülmektedir. Kişi başına toplam et üretiminde kanatlı et üretimindeki artışa bağlı olarak kırmızı ete göre artış göstermektedir (Çizelge 1).

Çizelge 1. Türkiye'de bazı ürünlerin kişi başına üretim miktarları (kg/kişi)

Yıl	Ürün				
	Buğday	Tahıllar	Süt	Et	Kırmızı Et
1960	252.8	449.9	230.5	16.9	14.4
1970	289.9	460.1	211.2	16.4	13.3
1980	377.0	555.7	219.0	15.7	9.9
1990	370.8	559.3	178.1	21.5	13.7
2000	332.5	509.7	155.0	22.1	11.6
2005	317.4	538.8	164.0	23.5	9.4
2006	291.6	504.2	174.2	23.2	9.6
2007	248.0	421.6	177.4	26.5	10.9
2008	252.7	416.4	174.0	25.5	9.8
2009	289.2	471.6	176.0	27.2	8.8
2010	272.7	454.7	187.7	32.7	12.4
2011	298.4	481.8	206.1	35.2	12.9
2012	271.6	451.4	235.2	38.7	15.2

Kaynak: FAO 2014

Gıda arzının sağlanması ülke içi üretimin yanında ithalat ile de karşılanabilir. Özellikle 1980 sonrası uygulanan dışa açık politikaların bir sonucu olarak, 1990'lı yıllardan itibaren neredeyse tüm gıda ürünlerinde ithalat yapılmaya başlanmıştır. Pek çok gıda ürünüde ithalat artarak devam etmiş ve bugün Türkiye tarım ürünlerindeki net ihracatçı konumunu kaybetmiştir. 1980 yılında tarım ürünleri ihracatımız değer olarak 1.6 milyar dolar olarak gerçekleşirken tarım ürünleri ithalatı 71 milyon dolar düzeyinde olmuştur. Toplam ihracat içerisinde tarım sektörünün payı giderek azalmış ve 2011 yılında toplam ihracat içerisinde tarım sektörünün payı % 3.8 yani 5.166 milyar dolar, toplam ithalat içerisinde tarım sektörünün payı ise % 3.6 düzeyinde yani 8.895 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 2011 yılı tarım ürünleri ithalatı

tarım ürünleri ihracatını aşmış ve tarımsal dış ticaret açığı 3.7 milyar dolar olarak Cumhuriyet tarihinin en yüksek değerine ulaşmıştır (TÜİK 2012). 2012 yılı itibariyle bu durum tersine dönmüş 4.5 milyar dolar tarımsal dış ticaret fazlası verilmiş ve 2013 yılında dış ticaret fazlası artarak 5.1 milyar dolara yükselmiştir (TÜİK 2014). Tarımsal alanda ihracat artışı gıdada dışa bağımlılığın azaltılması ve üreticinin refahı açısından oldukça önemlidir.

Gıda arzını sağlayabilmenin diğer bir bileşeni de ithalattır. Eğer ülke ithalat yapabilme ve dış ticaret dengesini sağlayabilme potansiyeline sahip değilse ithalat yoluyla gıda arzının sağlanması güç olacaktır (Kıymaz ve Şahinöz 2011). Türkiye genel olarak dış ticaret açığı veren bir ülke olarak uzun dönemde sürdürülebilir gıda arzının sağlanması yönünden gıda ithalatı çözüm olmayacaktır.

Gıda güvencesinin sağlanmasının bir diğer önemli koşulu gıdaların ekonomik erişilebilirliği yani satın alınabilirliği konusu oluşturmaktadır. Gıdanın erişilebilirliğini; düşük gelir ve gelir dağılımında yaşanan adaletsizlik, işsizlik, artan gıda fiyatları, yoksulluk güçleştirmektedir. Kişi başına gelirin düşük olması insanın en temel ihtiyacı olan gıdaya erişimini olumsuz etkileyecektir. Ülkemizde kişi başına düşen gelirden yıllar itibariyle bir artış olmuş ancak bu artışa rağmen kişi başı gelir, gelişmiş ülkelerin oldukça gerisinde kalmıştır. 2010 yılı verilerine göre ABD’de kişi başı gelir Türkiye’nin yaklaşık 5 katı, Danimarka’da yaklaşık 6 katı, Almanya’da yaklaşık 4 katı, Yunanistan’da ise 2.7 katı kadardır (DB 2012).

Türkiye’de gelir gelişmiş ülkelerin gerisinde kalırken gelir dağılımı da adaletsiz bir yapıya sahiptir. TÜİK’in Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2010 yılı verilerine göre, eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelirlere göre oluşturulan % 20’lik gruplarda, en yüksek gelire sahip son gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 46.4 iken, en düşük gelire sahip ilk gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 5.8 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK 2011). Alt ve üst gelir grupları arasındaki makas açıldığında artan gelir dağılımı eşitsizliği, gıda tüketim eşitsizliğini alt gelir grupları aleyhine yükseltecektir. FAO verilerine göre 2005 yılında, dünya gıda tüketim eşitsizliği 0.10 olup yetersiz beslenen nüfus, dünya nüfusunun % 14’üdür. Türkiye’de ise gıda tüketim eşitsizliği 0.13 olarak dünya ortalamasının üzerinde ve yetersiz beslenen nüfus oranı % 3 olarak yaklaşık 2.2 milyon kişidir (FAO 2008).

Gıdaya erişimi etkileyen bir başka önemli neden, son yıllarda dünyada ve ülkemizde gıda ve tarımsal girdi fiyatlarında yaşanan artışlardır. Gıda fiyatlarındaki artışlar sadece tüketilen gıdanın miktarını değil, aynı zamanda kalitesini de etkileyerek gıda güvencesinin bir diğer ayağı olan gıda güvenilirliği konusunda, ciddi sağlık sorunlarına yol açabilecek riskleri artırmaktadır.

Gıda güvencesinin sağlanmasında ülkemiz için temel sorun, gıdaya erişebilirlik boyutunda yaşanmaktadır. Yoksulluk ve yoksulluğun neden olduğu yetersiz ve dengesiz beslenme ülkenin gıda güvencesini tehdit etmektedir.

Sonuç

Ulusların gıda güvencelerini istikrarlı olarak sağlayabilmesi, izlenen tarım politikaları ile doğrudan ilgilidir. Gıda güvencesi düzeyleri iyi durumda olan gelişmiş ülkeler tarihsel süreçte yüksek bütçe olanaklarını kullanarak tarım sektörünü desteklemişler ve serbestleşme sürecinden de uzak tutmaya çalışmışlardır. Bununla beraber günümüz gelişmekte olan ülkelerinin pek çoğunda, izlenen tarım politikaları konusunda, ülkenin gereksinimlerini karşılamak, sektörün sorunlarını çözmek yerine daha çok DB, IMF, DTÖ gibi kuruluşların yapısal uyum programları belirleyici olmaktadır.

Yapısal programların geri kalmış ve gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkileri koruma ve destekleme sistemlerinin zayıflatılması şeklinde gelişmiştir. Bu gelişmeler gıda güvencesi konusunda gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan veya geri kalmış ülkeler arasındaki eşitsizliği daha da artırmıştır.

Ülkemizde ise tarım sektörü planlı dönem öncesi ve planlı dönemin başlangıcından 1980 yılına kadar genellikle devlet eliyle korunmuş ve desteklenmiştir. Ülke içi gıda arzının yetersiz veya fazla olduğu dönemlerde devlet piyasalara müdahale ederek tüketicileri ve üreticileri korumuştur. Serbestleşme süreci ile birlikte tarımın gelişmesinde ve yönlendirilmesinde etkili olan kuruluşların özelleştirilmesi gündeme gelmiş ve ülke tarım politikaları ülke önceliklerinden ziyade uluslararası kuruluşların inisiyatifine bırakılmıştır. Ülkelerin öncelikli hedefi kendi halkının sürdürülebilir gıda teminini sağlamak ve bu yönde politikalarına yön vermek olmalıdır. 1980 sonrası uygulanan yapısal uyum programları ile birlikte

devletin tarım ve gıda üzerindeki rolü küçülmüştür. Devletin tarım sektöründen desteğini büyük ölçüde çekmesi sonucunda tarım sektöründeki üreticiler ve özellikle aile emeğine dayalı küçük işletmeler olumsuz etkilenmişlerdir. Bir taraftan tarımsal maliyetlerin altındaki fiyatlar diğer yandan serbest bırakılan ve artış gösteren tarımsal girdi fiyatları, milyonlarca üreticiyi büyük zorluklarla karşı karşıya bırakmıştır. Bir zamanların kendine yeterli olma politikası geri planda kalmıştır. Planlı dönem öncesi ve planlı dönemin başlangıcından 1980 yılına kadar izlenen tarım politikalarına, ülke önceliklerinin yön vermesi halkın gıda temini ve üreticilerin refah düzeyleri açısından önemli iken serbestleşme süreciyle birlikte ulusal önceliklerin göz ardı edilmesi gıda güvencesini tehdit edebilir. Bu bakımdan ülkeye özgü koşulların tarımsal politikaların karar sürecinde önemle dikkate alınması gerekir. Çünkü ülkemizde nüfusun yaklaşık % 25'ini istihdam eden tarım sektöründe yaşanan olumsuzluklar, başta gıda arzına yansiyarak tüm ülkenin gıda güvencesini olumsuz etkilerken, direkt olarak bu sektördeki ekonomik ve sosyal yönden olumsuz etkileyerek yoksullukla karşı karşıya bırakmaktadır. Tarım sektörü, ülkenin gıda güvencesinin sağlanmasında stratejik sektör olması nedeniyle desteklenmeli ve uluslararası rekabette çiftçinin olumsuz etkilenmeyeceği yapıya kavuşturulmalıdır.

Ülkemizde sürdürülebilir gıda güvencesi, gıda ve tarım politikalarının öncelikli amacı olmalıdır. Gıdanın stratejik önemi nedeniyle tarımsal üretimi ve verimliliği artıracak, tarımsal üretimi özendirerek önlemler ülkemiz gıda güvencesinin geleceği için önem taşımaktadır. Kırsalda yaşayan halkın gelir düzeyini artırmak için tarımsal desteklemeler artırılmalı özellikle yaygın olan küçük ölçekli tarım işletmeleri desteklenmeli ve bu işletmeler teknoloji ile buluşturulmalıdır. Ayrıca Türk tarımına pazarlık ve rekabet gücü kazandıracak kooperatifler desteklenmelidir. Türkiye'de gıda güvencesinin temini için küresel fiyat artışları ve iklim değişiklikleri nedeniyle arzda yaşanan krizleri önlemek için başta tahıllar olmak üzere et, süt tozu, şeker, yağ gibi ürünlerde stoklar artırılmalıdır. Ülkemiz gıda arzının sürdürülebilirliğinin sağlanması için başta toprak ve su kaynaklarının korunması, biyolojik çeşitliliğin sağlanması, tarımda uygun yetiştirme teknikleri kullanılarak tarımsal arazi verimliliği artırılmalıdır. Dengeli beslenme ile birlikte halkın gıda güvenliği konusunda bilinç düzeyi artırılmalıdır. Açlıkla mücadele için dünyada uygulamaları bulan ve ülkemizde 2004 yılında 5179 sayılı yasayla düzenlenen gıda bankaları yaygınlaştırılmalıdır. Ülkemizde gıda güvencesinin sağlanması sadece yeterli gıda üretimine bağlı olmayıp, yapısal yoksulluk ve düşük gelir gibi temel ekonomik sorunların çözümüne bağlıdır.

Teşekkür

Bu çalışma Çukurova Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi tarafından desteklenmiştir. Proje No: ZF2010D3.

Kaynaklar

- Abay C, Olhan E, Uysal Y, Yavuz F, Türkel B (2005). Türkiye'de tarım politikalarında değişim. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi, 3-7 Ocak 2005, Ankara.
- Acar M (2006). DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği. Orion Kitabevi, Ankara, 278s.
- Arı FA (2006). Türkiye'de tarımın ekonomideki yeri ve güncel sorunları. http://www.calismatoplum.org/sayi9/aylan_ari.pdf. (Erişim tarihi: 18 Aralık 2011).
- Aysu A (2001). Türkiye'de Tarım Politikaları. Özgün Yayınları, İstanbul, 222s.
- Boratav K (1982). Türkiye'de Devletçilik. Savaş Yayınları, Ankara, 217s.
- Collins G, Redmond G (1997). Poverty in the UK and hungry, evidence from household budget survey. DAE Working Papers Amalgamated Series, No:9703. Department of Applied Economics, University of Cambridge Delice.
- Çakmak HE (2004). Structural change and market opening in agriculture: Turkey towards EU accession, ERC Working Paper in Economics, 04:10.
- Dernek Z (2006). Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze tarımsal gelişmeler. S. D. Ü. Ziraat Fak. Dergisi. 1(1):1-12.
- DB (2012). The World Bank, GDP per capita (current US\$). <http://data.worldbank.org> (Erişim Tarihi: 05 Ekim 2012).
- Eraktan G, Olhan E, Gün S (2010). Dünya ekonomisindeki gelişmeler ve tarım ürünleri piyasalarına yansımaları. http://www.agri.ankara.edu.tr/economy/1189_13224244_12.pdf. (Erişim Tarihi: 03 Temmuz 2012)
- FAO (2008). An introduction of basic concepts of food security. <http://www.foodsec.org/pubs.htm>. (Erişim tarihi: 22 Ekim 2012).

- FAO (2014). Food security statistics. http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/index_en.htm (Erişim tarihi: 07 Nisan 2014).
- Hatipoğlu Z (1993). Türkiye İktisadının Geçmişi, Bugünü ve Geleceği. Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 140s.
- Keyder C (1993). Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye, 1923-1929. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 187s.
- Kıymaz T, Saçlı Y (2008). Tarım ve gıda ürünleri fiyatlarında yaşanan sorunlar ve öneriler. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi, Yayın No:2767, Ankara.
- Kıymaz T, Şahinöz A (2011). Dünya ve Türkiye gıda güvencesi durumu. Ekonomik Yaklaşım, 21(76):1-30.
- Oktar S, Varlı A (2010). Türkiye’de 1950-1954 döneminde Demokrat Parti’nin tarım politikaları. Marmara Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi. 28(1):1-22.
- Olhan E (2012). Türkiye’de reformlar kapsamında yoksullaşan tarım sektörü. 10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, 5-7 Eylül 2012, Konya.
- Oral N (2004). Türkiye’de gıda sektörü tekellerin denetimine giriyor. 29 Mart 2004, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=157. (Erişim tarihi: 30 Nisan 2012)
- Ören MN, Alemдар T, Bahadır B (2008). Türkiye’de tarım politikalarının gıda güvencesi üzerine etkisi. VIII. Tarım Ekonomisi Kongresi, Bursa.
- Resmi Gazete (2006). 25.04.2006. 26148 Sayılı Kanun, www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5488...0. (Erişim tarihi: 29 Haziran 2011).
- Şahinöz A (2001). Tarım reformu, made in IMF. İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, 172: 37-52.
- Şahinöz A (2011). Neolitik’ten Günümüze Tarım, Ekonomi ve Politikaları, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2011. Tarım Stratejisi (2006-2010). <http://www.tarimreformu.gov.tr>. (Erişim Tarihi: 11 Kasım 2011).
- Topuz H (2007). Cumhuriyet dönemi ekonomisinde tarımsal yapının incelenmesi (1923-1950). S. D. Ü. İkt. İdari Bil. Dergisi, 3(2):377-390.
- TÜİK (2011). Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2010. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=8661>. (Erişim Tarihi:14 Ekim 2011).
- TÜİK (2012). İstatistik göstergeler 1923-2011. http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf. (Erişim tarihi: 10 Eylül 2012).
- Ulusoy S (2003). AB’ne adaylık sürecinde AB ve Türkiye tarım politikaları: öncelikler- farklılıklar-çelişkiler. AB genişleme sürecinde Türkiye Tarımsal ve Kırsal Politikalar Sempozyumu, TMMOB, Ziraat Mühendisleri Odası Yayını, Ankara.
- Yücer A (2005). Dünya Ticaret Örgütü ileri tarım müzakereleri ve Türkiye, Avrupa Birliği tarım müzakerelerine hazırlık konferansları. Konferans XV 25 Mayıs 2005. http://www.tarim.gov.tr/Files/ABTarim/abhazirlilik_konferanslar/konferansanasayfa.htm.