

**TÜRKİYE ve AVRUPA BİRLİĞİNDE  
UYGULANAN GÜVENLİ GIDA  
POLİTİKALARI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA  
YAŞAR ÖZ  
Yüksek Lisans Tezi  
Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı  
Danışman: Doç. Dr. Okan GAYTANCIOĞLU  
2012**

**T.C.  
NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE ve AVRUPA BİRLİĞİNDE  
UYGULANAN GÜVENLİ GIDA POLİTİKALARI ÜZERİNE BİR  
ARAŞTIRMA**

**Yaşar ÖZ**

**TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI**

**DANIŞMAN: DOÇ. DR. OKAN GAYTANCIOĞLU**

**TEKİRDAĞ - 2012**

## **Her hakkı saklıdır**

Doç. Dr. Okan GAYTANCIOĞLU danışmanlığında, Yaşar ÖZ tarafından hazırlanan bu çalışma aşağıdaki jüri tarafından Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı : Prof.Dr.Aydın GÜREL

*İmza :*

Üye : Doç.Dr.Okan GAYTANCIOĞLU

*İmza :*

Üye : Yrd.Doç.Dr. Celal DEMİRKOL

*İmza :*

Fen Bilimleri Enstitüsü Yönetim Kurulu adına

Enstitü Müdürü

Doç. Dr. Fatih KONUKCU

## ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

### TÜRKİYE ve AVRUPA BİRLİĞİNDE UYGULANAN GÜVENLİ GIDA POLİTİKALARI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Yaşar ÖZ

Namık Kemal Üniversitesi  
Fen Bilimleri Enstitüsü  
Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı

Danışman : Doç. Dr. Okan GAYTANCIOĞLU

Toplumların geleceği açısından bireylere güvenli gıda temini son yıllarda giderek önem kazanmaktadır. Tarım ürünlerinin üretiminden tüketimine kadar geçen safhada insanların güvenerek tüketebileceği gıdaların temini günümüzde devletin olduğu kadar üretici firmaların da, tüketicilerin en çok dikkat ettiği konular arasındadır.

Bu araştırmada Türkiye'deki tüketicilerin güvenli gıda temini konusundaki sorunları ve bu konuda Devletin kontrol mekanizması ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Bu inceleme ve karşılaştırma yapılırken tam üye olmak için çaba sarf edilen AB ülkelerindeki tarım politikalarına uyum konusu da kapsamlı bir biçimde değerlendirilmiştir.

Kalite güvenliğini sağlama kavramı temel prensip olarak, tehlike olasılıklarını yaratan "kritik kontrol noktalarının" belirlenmesini esas almaktadır. Pek çok görüşün birleştiği bir diğer nokta ise son ürünün kalitesinden, hammadde kalitesinin ve proses koşullarının sorumlu olduğu hususudur. Kalite, üretici ve tüketici açısından memnuniyet ve tatmin yaratacak nitelikleri ve fiyat üstünlüğünü sağlayan bir ölçüttür. Kaliteyi oluşturan faktörlerin tümü aynı zamanda ürün güvenliğini de belirlemektedir. Bu çalışmanın amacı, gıda sektöründe uygulanmakta olan kalite güvence sistemleri ile Türk gıda mevzuatının temel kavramları hakkında bilgi vererek, AB'ndeki uygulamalar ile karşılaştırılmasıdır.

**Anahtar kelimeler:** Kalite, güvenli gıda, denetim, politika

## **ABSTRACT**

### **Msc. Thesis**

## **A RESEARCH ON FOOD SAFETY POLICIES APPLICABLE FOR TURKEY and EUROPEAN UNION**

Yaşar ÖZ

Namık Kemal University

Graduate School of Natural and Applied Sciences

Department of Agricultural Economics

Supervisor : Ass.Prof. Dr. Okan GAYTANCIOĞLU

Individuals, societies for the future supply of safe food is becoming increasingly important in recent years. Relying on the last stage of production to consumption of agricultural products consumed by humans as well as manufacturers of food supply in the state today, consumers are among the topics that most attention.

In this research, a safe food supply of consumers in Turkey and in this regard on the issues examined in detail the mechanism of state control. In this review, and when comparing an effort to become a full member of the EU countries, the issue of harmonization of agricultural policies were evaluated in a comprehensive way.

The concept of security as a basic principle of providing quality, creating the possibility of danger "critical control points" are based on the identification. Another point that many of the final product meets the quality of contact, is responsible for the quality of raw materials and process conditions are.

Quality, in terms of producer and consumer satisfaction and fulfillment that will create a benchmark for the superiority of qualifications and price. All of the factors which determine the quality of product safety at the same time. The purpose of this study, which is implemented in the food industry with quality assurance systems by providing information about the basic concepts of Turkish food legislation, and to compare practices in the EU.

**Keywords :** Quality, safe food, control, policy

**2012 , 93 pages**

## TEŞEKKÜR

“Türkiye ve Avrupa Birliğinde Uygulanan Güvenli Gıda Politikaları Üzerine Bir Araştırma” konulu yüksek lisans tez çalışmamın yürütülmesinde benden ilgi ve desteğini esirgemeyen danışmanım Namık Kemal Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi Sayın Doç.Dr.Okan GAYTANCIOĞLU’na konuyla ilgili çalışmalarından yararlandığım Prof.Dr.İ.Hakkı İNAN’a ve işyerindeki mesai arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Yaşar ÖZ

## İÇİNDEKİLER

## İÇİNDEKİLER

|   | Sayfa No |
|---|----------|
| ÖZET .....  | i        |
| ABSTRACT .....  | ii       |
| TEŞEKKÜR .....  | iii      |
| <b>1.GİRİŞ .....</b>  | <b>1</b> |
| <b>2.MATERYAL VE YÖNTEM .....</b>   | <b>3</b> |
| 2.1.Materyal .....  | 3        |
| 2.2.Yöntem .....  | 3        |
| <b>3.TARIM POLİTİKASI YÜRÜTÜCÜLERİ .....</b>                              | <b>4</b> |
| 3.1 Ulusal Alanda Faaliyet Gösteren Tarım Politikası Yürütücüleri .....   | 4        |
| 3.1.1 Tarım Bakanlığı .....   | 4        |
| 3.1.2 Tarımsal Kooperatifler .....  | 5        |
| 3.1.3 Meslek Örgütleri .....  | 7        |
| 3.1.4 Sivil Toplum Örgütleri .....  | 8        |
| 3.1.5 Tarımsal Eğitim Kurumları .....                                     | 9        |
| 3.2 Uluslararası Alanda Faaliyeti Olan Tarım Politikası Yürütücüleri..... | 9        |
| 3.2.1 Uluslararası Tarımsal Kuruluşlar .....                              | 9        |
| 3.2.1.1 Üretim ve Beslenme İle İlgili Kuruluşlar.....                     | 9        |
| 3.2.1.1.1 Birleşmiş Milletler (UN) Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) .....       | 10       |
| 3.2.1.1.2 Dünya Gıda Konseyi (WFC) .....                                  | 10       |
| 3.2.1.1.3 Dünya Gıda Programı (WFP) .....                                 | 10       |
| 3.2.1.2 Tarımsal Kalkınma ile İlgili Kuruluşlar .....                     | 11       |
| 3.2.1.2.1 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP).....               | 11       |
| 3.2.1.2.2 Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) .....                | 11       |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.2.1.2.3 Dünya Bankası Grubu .....                                    | 12        |
| 3.2.1.2.4 Uluslararası Para Fonu (IMF) .....                           | 14        |
| 3.2.1.3 Tarımsal Ticaret İle İlgili Kuruluşlar.....                    | 15        |
| 3.2.1.3.1 Dünya Ticaret Örgütü (WTO) .....                             | 16        |
| <b>4. TÜRKİYE’DE TARIM POLİTİKASININ İŞLEYİŞİ .....</b>                | <b>22</b> |
| 4.1 Türkiye’de Tarım Ürünleri Piyasasında Devletin Rolü.....           | 22        |
| 4.1.1 Türkiye’de Uygulanan Tarım Politikalarının Gelişimi.....         | 23        |
| 4.1.1.1 1923-1945 Dönemi.....  | 23        |
| 4.1.1.2 1946-1963 Dönemi.....  | 24        |
| 4.1.1.2 Planlı Dönem (1963-1980 Dönemi).....                           | 24        |
| 4.1.1.4 Son Dönem (1980-2011) .....                                    | 25        |
| 4.2 Türkiye’deki Tarım Politikası Amaçları .....                       | 29        |
| 4.3 Türkiye’deki Tarım Politikası Araçları .....                       | 33        |
| 4.3.1 2000’li Yıllara Kadar Uygulanan Tarım Politikası Araçları .....  | 33        |
| 4.3.1.1 Destekleme Alımları ve Pazar Fiyatı Desteği.....               | 34        |
| 4.3.1.2 Tarımsal Girdi Politikaları .....                              | 35        |
| 4.3.1.3 Tarımsal Kredi Politikaları .....                              | 36        |
| 4.3.1.4 Genel Hizmetler .....  | 37        |
| 4.3.1.4.1 Tarımsal Araştırma, Eğitim ve Yayım .....                    | 37        |
| 4.3.1.4.2 Kontrol ve Denetleme Çalışmaları .....                       | 37        |
| 4.3.1.4.3 Hastalık ve Zararlılarla Mücadele .....                      | 38        |
| 4.3.1.4.4 Pazarlama ve Tanıtım.....                                    | 38        |
| 4.3.2 2000’li Yıllardan Sonra Uygulanan Tarım Politikası Araçları..... | 38        |
| 4.3.2.1 Çiftçi Kayıt Sistemi.....                                      | 39        |
| 4.3.2.2 Doğrudan Gelir Desteği.....                                    | 39        |
| 4.4 Türkiye’deki Tarım Politikası Yürütücüleri.....                    | 40        |
| 4.4.1 Kamu Kurum ve Kuruluşları .....                                  | 40        |
| 4.4.1.1 Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.....                              | 40        |
| 4.4.1.2 Sanayi ve Ticaret Bakanlığı .....                              | 41        |
| 4.4.1.3 Çevre ve Orman Bakanlığı .....                                 | 41        |
| 4.4.1.4 Hazine Müsteşarlığı .....                                      | 42        |
| 4.4.1.5 Dış Ticaret Müsteşarlığı.....                                  | 42        |
| 4.4.1.6 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.....                    | 43        |



|  |    |
|--|----|
| 4.4.1.7 Devlet Su İşleri .....               | 43 |
| 4.4.1.8 Ziraat Bankası .....                 | 43 |
| 4.4.2 Tarımsal Kooperatifler .....           | 44 |
| 4.4.2.1 Tarım Satış Kooperatifleri .....     | 45 |
| 4.4.2.2 Tarım Kredi Kooperatifleri.....      | 47 |
| 4.4.2.3 Pancar Ekicileri Kooperatifleri..... | 48 |
| 4.4.2.4 Sulama Kooperatifleri.....           | 48 |
| 4.4.2.5 Köy Kalkınma Kooperatifleri.....     | 49 |
| 4.4.3 Tarımsal Mesleki Örgütler.....         | 50 |
| 4.4.3.1 Ziraat Odaları .....                 | 50 |
| 4.4.3.2 Ziraat Mühendisleri Odası .....      | 52 |
| 4.4 Türkiye’de Tarımın Finansmanı .....      | 53 |
| 4.5 Türkiye’de Tarımın Sorunları .....       | 55 |

## **5. TARIM BAKANLIĞI ve GIDA ÜRÜNLERİ KONTROL MEKANİZMASI..... 58**

|  |    |
|--|----|
| 5.1 Türkiye’de Güvenli Gıda Temini Konusunda Uygulanan Tarım Politikaları... 58            | 58 |
| 5.2 Türkiye’de Gıda Güvenliği Stratejisi ve İlgili Uygulamalar..... 60                     | 60 |
| 5.2.1 Tüketiciyi Yanlış Yönlendirmeye İlişkin Yasaklamalar..... 62                         | 62 |
| 5.3 Özel Sektörde Gıda Güvenliği Politikaları Uygulamaları.....63                          | 63 |
| 5.3.1 Sorumlu Yöneticilik..... 63  | 63 |
| 5.3.2 İşletmelerde Otokontrol Uygulamaları..... 63   | 63 |
| 5.3.3 İşletmelerde Toplam Kalite Uygulamaları..... 64                                      | 64 |
| 5.3.4 Bilimsel Araştırmalara Katkı..... 64   | 64 |
| 5.3.5 Sözleşmeli Üretim..... 64  | 64 |
| 5.4 Tarım Ürünlerinin Dış Ticaretinde Tarım Bakanlığınca Yapılan Kontrol İşlemleri..... 65 | 65 |
| 5.4.1 Tarım Ürünleri İthalat Uygulamaları..... 66  | 66 |
| 5.4.2 Tarım Ürünleri İhracat Uygulamaları..... 70  | 70 |
| 5.5 Gıda İşletmelerinin Denetimleri..... 72  | 72 |
| 5.5.1 Denetimlerde Uyulan Temel İlkeler..... 72  | 72 |
| 5.5.2 Üretim Yerleri..... 73   | 73 |
| 5.5.3 Satış Yerleri..... 75  | 75 |
| 5.5.4 Toplu Tüketim Yerleri..... 77  | 77 |
| 5.5.5 Denetimlerde Karşılaşılan Sorunlar..... 77   | 77 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>6. AB ÜLKELERİNDE UYGULANAN GÜVENLİ GIDA POLİTİKALARI .....</b>                        | <b>80</b> |
| 6.1 Gıda Güvenliği-Beyaz Doküman (Bildiri).....   | 80        |
| 6.2 Türkiye ve AB Gıda Mevzuatlarının Karşılaştırılması .....                             | 81        |
| 6.3 Türkiye'deki Güvenli Gıda Politikalarının SWOT Analizi İle<br>Değerlendirilmesi ..... | 87        |
| <b>7. SONUÇ .....</b>   | <b>88</b> |
| <b>8. KAYNAKLAR.....</b>  | <b>93</b> |

## 1.GİRİŞ

Tarımsal üretim, doğaya bağıllık yüzünden risk ve belirsizliklerin yüksek olması, tarımsal ürünler arz ve talebinin elastik olmayışı, tarımsal piyasaların istikrarsız olması ve üretimin özelliği itibarı ile sermayenin dönüşüm hızının yavaş olması gibi kendine özgü özelliklerinden dolayı diğer sektörlere göre kârlılık yönünden bazı olumsuzluklara sahiptir. Tarım ürünlerinde talep esnekliklerinin düşük olması da üretimde dalgalanmalara ve bunu doğal bir sonucu olarak da fiyatlarda dalgalanmalara yol açabilmektedir. Fiyatlarda yaşanan dalgalanmalar da üreticilerin gelirlerinde belirsizlikler yaratır.

Bu olumsuzluklara rağmen tarım sektörü, temel ihtiyaç maddelerini üreten bir sektör olarak, stratejik ve vazgeçilemez bir sektördür. Bundan dolayı tarım günümüze kadar dünyadaki bütün ülkeler tarafından diğer sektörlere oranla daha fazla desteklenmiştir. Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, ne olursa olsun her ülkede tarımsal desteklemeler bulunmaktadır.

Ülkelere göre şekilleri değişiklikler gösteren tarıma yapılan desteklemeler tarım ürünleri piyasalarını etkilediği gibi, diğer piyasaları da etkilemektedir. Bu konu tüm Dünya ülkelerinin temel sorunlarından birisidir. Çünkü özellikle 1990'lı yıllarla birlikte başlayan ve adına "küreselleşme-globalleşme" denilen uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan gelişmeler, tarım sektörünün temel özelliklerine farklı boyutlar eklemektedir. Küreselleşme ile birlikte tarım sektöründe ulusal ve uluslararası düzeyde verimlilik ve rekabet gücüne sahip olma isteği giderek artan bir önem kazanmaktadır.

Tarım piyasalarının organizasyonunda ülkelerin çoğu öncelikle sisteme devletin müdahalesinin yoğun olduğu "Devletçi" politikalar izlemişlerdir. Zamanla bu politikaların tarımsal arzı ve ürün stoklarını artırıcı sonuçlar doğurduğunu gören ülkeler kendi içlerinde tartışma başlatmışlardır.

Destekleme aynı zamanda tarımın korunması anlamına geldiği için destekleme ve korumacılık kavramları birbirine yakın anlamlar taşırlar. Ama "destekleme" kavramı "korumacılık" kavramından bazı farklar göstermektedir. Korumacılık yurtiçinde ve sınırlardaki zaman, fiyat ve miktar açısından yapılan tüm düzenlemeleri içerir. Oysa örneğin tarım ürünü ithalatına getirilecek miktar sınırlamaları veya gümrük uygulamaları korumacılık kapsamında olmamakla beraber, eğer üreticinin rekabet edebilirlik durumunun devamına değil de, yalnız ithalat harcamalarını kısmak gibi bir amaca hizmet ediyorsa, tarıma yönelik destekleme politikaları içinde yer almazlar. Buna karşılık tarım girdilerinin gümrük vergilerinden muaf olarak ithali veya bunların üretici kesime maliyetinin altında bir fiyatla

ulaştırılması bir korumacılık önlemi olduğu kadar bir tarımsal destekleme yöntemidir. Tarım ürünleri ihracı sırasında ödenecek sübvansiyonlar gene korumacılık kapsamındadır.

Türkiye ekonomisinde tarım ve gıda sektörü önemli bir yer tutmaktadır. Gıdanın ekonomik ve stratejik önemi göz önünde bulundurulacak olursa, toplum içerisinde gıda güvenliğinin ön planda tutulması gerekliliği daha iyi anlaşılmaktadır. Bu durum öncelikle, üreticilerin ve denetimlerin özenle üzerinde durması gereken bir husustur. Tüketicilere çeşitli, bol, güvenli ve yüksek kaliteli ürünlerin sunulabilmesi sağlanmalıdır.

Toplumların geleceği açısından bireylere güvenli gıda temini son yıllarda giderek önem kazanmaktadır. Tarım ürünlerinin üretiminden tüketimine kadar geçen safhada insanların güvenerek tüketebileceği gıdaların temini günümüzde devletin olduğu kadar üretici firmaların da, tüketicilerin en çok dikkat ettiği konular arasındadır.

Bu araştırma da Türkiye'deki tüketicilerin güvenli gıda temini konusundaki sorunları ve bu konuda Devletin kontrol mekanizması ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Bu inceleme ve karşılaştırma yapılırken tam üye olmak için çaba sarf edilen AB ülkelerindeki tarım politikalarına uyum konusu da kapsamlı bir biçimde değerlendirilmiştir.

Kalite güvenliğini sağlama kavramı temel prensip olarak, tehlike olasılıklarını yaratan "kritik kontrol noktalarının" belirlenmesini esas almaktadır. Pek çok görüşün birleştiği bir diğer nokta ise son ürünün kalitesinden, hammadde kalitesinin ve proses koşullarının sorumlu olduğu hususudur. Kalite, üretici ve tüketici açısından memnuniyet ve tatmin yaratacak nitelikleri ve fiyat üstünlüğünü sağlayan bir ölçüttür. Kaliteyi oluşturan faktörlerin tümü aynı zamanda ürün güvenliğini de belirlemektedir. Bu çalışmanın amacı, gıda sektöründe uygulanmakta olan kalite güvence sistemleri ile Türk gıda mevzuatının temel kavramları hakkında bilgi vererek, AB'ndeki uygulamalar ile karşılaştırılmasıdır.

Bu çalışma Yedi bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm olan "Giriş" de araştırmanın önemi ve amacı ortaya konmuştur. İkinci bölümde araştırma araştırmada kullanılan materyalin nereden ve nasıl toplandığı ile araştırma da kullanılan yöntem açıklanmıştır. Üçüncü bölüm görevlerinden birisi de halkına güvenli gıdayı temin etmek olan tarım politikası yürütücülerinin incelenmesine ayrılmıştır. Dördüncü bölümde Türkiye de güvenli gıda temini konusunda uygulanan tarım politikaları kapsamlı bir biçimde incelenmiştir.

Tarım Bakanlığı ve gıda ürünleri kontrol mekanizması çalışmanın beşinci bölümünde incelenmiş, AB' de uygulanan tarım politikaları ve bu ülkelerde güvenli gıda teminin de uygulanan politikalar altıncı bölümde incelenmiştir.

Yedinci bölüm olan son bölümde ise önceki bölümlerdeki bulgulara dayanılarak araştırmanın sonucu hakkında genel değerlendirme yapılarak önerilerde bulunulmuştur.

## **2. MATERYAL ve YÖNTEM**

### **2.1 Materyal**

Araştırma materyali daha çok literatüre dayalı verilerden toplanmıştır. Araştırmanın makro verilere dayalı bir çalışma olmasından dolayı daha çok ikincil kaynaklardan elde edilen bilgilerle çalışılmıştır. Bundan dolayı kapsamlı bir literatür taraması yapılarak çalışmaya materyal toplanmıştır. Toplanan veriler Türkiye ve AB ülkelerinin gıda ürünlerinde uyguladıkları güvenli gıda politikaları ve uygulamaların yer aldığı ve uygulanan politikaları içeren başta internet siteleri ve konu ile ilgili çeşitli belgelere dayanmaktadır.

Örneğin Türkiye'deki güvenli gıda politikaları Tarım Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı vb. kurum ve kuruluşlarla yapılan karşılıklı görüşmeler ve bu kurumların web sitelerinden alınmıştır. AB ülkelerindeki tarım politikalarını açıklayan bilgiler daha çok web sayfalarından temin edilmiş, ayrıca AB Genel Sekreterliği ile yapılan karşılıklı görüşmelerden de materyal toplanmıştır. Bunların dışında konu ile ilgili yayınlanmış yurtiçi ve yurtdışı birçok yayına ulaşılarak bu çalışmalardan ve bu çalışmaların sonuçlarından yararlanılmıştır.

### **2.2 Yöntem**

Bu çalışmada daha çok kalitatif analizler yapılmıştır. Çalışmada kullanılan üretim ile ilgili veriler literatür bilgisinden elde edilmiştir. Bu bilgiler FAO, DİE, Eurostat, OECD vb. bünyesinde birçok istatistiği içeren web sitelerinden elde edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre araştırmacının Tarım Bakanlığı Gıda Kontrol Laboratuvarında teknik eleman olarak çalışmasının da yardımıyla yoruma dayalı değerlendirmeler yapılmıştır.

Yapılan tüm değerlendirmelere göre Türkiye'nin tüketicilere güvenli gıda temin edebilme ve gıdaları denetleyebilme konusundaki potansiyelinin zayıf ve güçlü yönleri yine kalitatif bir analiz yöntemi olan SWOT analizi ile değerlendirilmiştir.

Yapılan tüm değerlendirme ve yorumlardan sonra Türkiye'de güvenli gıda temini yönünde nelerin yapılması gerektiği ve uygulamaların nasıl olması gerektiği ayrıntılı olarak ifade edilmiştir.

### **3.TARIM POLİTİKASI YÜRÜTÜCÜLERİ**

Tarım politikasını yönlendiren ve istenilen hedeflere varabilmek için gerekli önlemleri saptayarak bunların uygulanmasında karar verici olan Devlet kuruluşları ve uluslararası organlar *tarım politikasının yürütücüleri* olarak adlandırılır. Tarım politikası yürütücülerini ulusal ve uluslararası yürütücüler olmak üzere 2 grupta inceleyebiliriz. Uluslararası tarım politikası yürütücüleri uluslararası anlaşmalar yoluyla ülkelerin tarımsal ticaretini ve tarımsal alanlardaki bazı faaliyetlerin yapılmasına yardımcı olan kuruluşlardır. Bu bölümde öncelikle ulusal alanda faaliyet gösteren tarım politikası yürütücüleri incelenecektir.

#### **3.1 Ulusal Alanda Faaliyet Gösteren Tarım Politikası Yürütücüleri**

Tarım politikası yürütücüleri genelde her ülkede benzer şekilde örgütlenmiştir. Buna göre bir ülkede tarıma yön veren politikaların oluşmasında etkili olan tarım politikası yürütücüleri;

- Tarım Bakanlığı,
- Tarımsal kooperatifler,
- Mesleki örgütler,
- Sivil toplum örgütleri,
- Tarımsal eğitim kurumları, olmak üzere 5 ana başlık altında incelenebilir.

##### **3.1.1 Tarım Bakanlığı**

Genellikle tüm Dünya ülkeleri tarımlarını “Bakanlık” düzeyinde uygulayıcı olan bir kurum ile yönlendirmektedirler. Bundan dolayı ülkelerde bu tip kuruluşlar genellikle Tarım Bakanlığı, Gıda Bakanlığı, Beslenme ve Gıda Bakanlığı gibi isimler almaktadır.

Tarım politikasını oluşturan kuruluşlar her ülkede, ülkenin kendi özelliklerine göre farklılık gösterirler. Bu bakımdan genel bir tanım yapılamamakla beraber, genelde tarım politikaları tarımla ilgili konularla birlikte, orman, gıda veya çevre konularını da ele alabilen bir bakanlık tarafından yönlendirilirler. Tarım Bakanlığı bir ülkenin tarım politikasını resmi olarak yürüten kurumudur. Bakanlığa bağlı birimler olsa da Tarım Bakanlığı koordinasyonu sağlayan en önemli birimdir. Tarım Bakanlığı sadece ülkenin tarım politikasını belirlemekle kalmamakta aynı zamanda ülkenin diğer ülkelerle yapmış olduğu her türlü ekonomik ve siyasi işbirliği çerçevesinde müzakere edilen konularda ülke tarımının durumunu diğer ülkelere göre oluşturmaktadır. Kuşkusuz her ülke kendine özgü bir tarım politikası belirler ve bu politikayı uygular. Bunun nedeni ülkelerin birbirinden farklı özelliklere farklı tarımsal yapıya sahip olmalarıdır. Ancak ne olursa olsun her ülke tarımını desteklemektedir. Tarım Bakanlığı da bu

desteklemenin nasıl uygulanacağını belirleyen ve koordinasyonu sağlayan en önemli kuruluştur.

Bir ülkede Tarım Bakanlığı her ne kadar tarım politikasının sorunsuz bir biçimde yürütmesini üstlenmişse de mümkün olduğu ölçüde ülkenin tarımsal yapısını iyileştirmeye yönelik yönlendirmeleri yapmak için birçok kurum ve kuruluşla işbirliğine de girmelidir. Örneğin tarımda sulama altyapısının iyileştirilmesi için Bayındırlık Bakanlığı ile üreticilerin ürettikleri ürünleri kendilerinin işleyip satabilmeleri için Ticaret bakanlığı gibi bakanlıklarla işbirliği içinde olmalıdır. Örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ancak Tarım Bakanlığının hemen hemen her ülkede en çok ortak çalışma yapması gereken kurum Maliye Bakanlığı'dır. Çünkü tarımsal desteklemeler için kaynak gereklidir. Bu kaynağı sağlayan kurumlar da her ülkede Maliye Bakanlıkları olmaktadır. Desteklemenin gerekçelerini ve ekonomiye yapabileceği katkıları da kapsamlı bir biçimde açıklayarak tarımın finansmanı için gerekli kaynak temin edilmelidir.

Tarım Bakanlığı dışında da bazı Bakanlıkların tarımla ilgili politikaların belirlenmesinde etkili olduğu söylenebilir. Örneğin Çevre, Orman, Ticaret, İmar ve Maliye Bakanlığı gibi Bakanlıkların çalışma konuları tarımla direkt olarak ilgili olmasa da faaliyette buldukları alan tarım ve kırsal alanlarla ilgili olduğu için tarımla ilişkilidir. Bazen bu Bakanlıklar ülke tarımı hakkında ortak çalışmalar, planlamalar, uluslararası anlaşmalar vb. yaparak ülke tarımının daha etkili çalışmasına yardımcı olabilirler. Hatta bu Bakanlıkların ilgili alt birimleri de bu çalışmalara dahil olabilir.

### **3.1.2 Tarımsal Kooperatifler**

Resmi bir kurum olan Tarım Bakanlığının dışında üreticiler tarafından kurulmuş olan "kooperatifler" ülkenin tarım politikasının yürütülmesinde etkili olabilirler. Bu etki daha çok yönlendirici konumdadır. Kooperatifler birçok alanda örgütlenebildiği için faaliyet gösterdiği alandaki politikaların oluşmasında önemli rol oynarlar. Örneğin ayçiçeği üreticilerinin kurduğu bir kooperatif, ülkenin bitkisel yağ politikalarında etkili olabilir.

*Tarım kooperatifi üreticilerin tek başlarına karşılayamadıkları ortak ihtiyaçları ve istekleri toplu olarak ve uygun koşullarda karşılamak amacıyla üreticilerce oluşturulan, sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen özerk bir örgüttür* (İnan, 2008). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere tarım kooperatifleri üreticilerin ürettikleri ürünü pazarlamada ve girdi temininde üreticilere avantajlar sağlayabilir.

Tarımsal kooperatifler tek amaçlı ve çok amaçlı olmak üzere 2 grupta faaliyet göstermektedirler. Kooperatif; kredi, girdi temini, pazarlama gibi konulardan birinde faaliyette bulunuyorsa, diğer konularda daha sınırlı olarak hizmet yapsa da, bunlara *tek amaçlı kooperatifler*, birden fazla konuda (ürün pazarlama, kredi, girdi temini, arazi veya makinelerin ortak kullanımı gibi) faaliyet gösteriyorsa, *çok amaçlı kooperatif* adını alır (İnan, 2006). Tarımsal destekleme politikası belirlenirken üreticilerin de buna destek vermesi, destekleme sisteminin daha demokratik şekilde yürütülmesi için önemlidir. Bu şekilde Devlet tarafından uygulanan desteklemelerde üreticiler de sistemden bir ölçüde sorumlu olacaklarından tarımsal desteklemelerin ülke tarımına ve üretici gelirine faydaları artacaktır (İnan ve Gaytancıoğlu, 1999).

Tarım politikası yürütücüsü olarak bir ülkenin tarımında kooperatiflerin etkin rol alması üreticilerin önemli ekonomik yararlar elde etmesine neden olabilir. Tarımsal üretimde yıldan yıla görülen dalgalanmalar da önlenir. Kooperatifler, dışarıya konu olan tarımsal ürünlerin nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmesinde de önemli rol oynarlar.

Tarım kesiminde üretim artışı, arzın kontrolü, ürün ve girdi piyasalarının düzenlenmesi gibi, tarımın gelişmesi için devletin yapacağı hizmetler, hükümetlerce gelişmiş ülkelerde olduğu gibi üretici kooperatiflerinin desteklenmesiyle kolayca gerçekleşmektedir. Bu destekler; kooperatif yatırım projelerinin finansmanında teşvikler ve kolaylıklar, devlet adına destekleme alımları yapan ve tarım ürünleri piyasalarını düzenleyen kooperatiflere mali yardım yapılması, düşük gelirli üreticilerin kooperatif işletmeler kurmalarını teşvik etmek gibi özetlenebilir.

Tarımda kooperatifleşme çiftçilere önemli yararlar sağlar. Aslında üreticilerin kooperatif kurmalarının nedeni de budur. Kırsal toplumun ortak ihtiyaç ve isteklerini karşılayabilmek için tarım kooperatiflerinin ortaklarına sağladığı başlıca yararlar aşağıda sıralanmıştır (İnan, 2008).

1-Kooperatif tarım ürünleri ve üretim girdileri piyasasında ortaklarına elverişli koşullar sağlayabilir. Çünkü tarım ürünleri piyasasında çiftçinin arzı o derece bölünmüş ve küçük birimler halinde dağılmıştır ki, daha yoğun bir talep karşısında çiftçinin fiyatı yükseltme gücü çok zayıftır. Aynı şekilde, çiftçi yoğun arz karşısında bireysel talebi ile girdi fiyatlarını etkileyemediğinden güçsüzdür. Bu durum, kooperatif şeklinde örgütlenmedikleri zaman, çiftçilerin tarımsal üretim girdilerini yüksek fiyatlarla satın almalarına ve yetiştirdikleri tarım ürünlerini ise düşük fiyatlarla satmalarına neden olur.

2-Kooperatif, ortaklarının tarımsal üretimde kullandıkları girdileri daha rasyonel ve etkin biçimde kullanmalarına yardımcı olur. Tarımsal üretimde kooperatifleşme (grup tarımı,



ortak makine kullanımı gibi) ile girdi produktivitesi artar. Örneğin, tarım makineleri kooperatifleşme yolu ile ortaklaşa ve daha etkin kullanılabilir. Karşılıklı yardımlaşma, insan ve makine işgücünün sürekli istihdamını sağlar.

*3-Çiftçiler tarımsal pazarlamanın ürün alımı, işleme, dereceleme, standardizasyon, depolama, kalite kontrolü gibi hizmetlerinden kooperatif aracılığıyla daha iyi yararlanırlar.* Kooperatif kaliteye göre ödeme, uygun pazar bilgilerini çiftçilere ulaştırma, ticari koşulları iyileştirme şeklinde çiftçilere yardımcı olur. Ekonomik yaşamda tarımsal ürünlerin alımı, işlenmesi ve pazarlanmasına ilişkin faaliyetlerin çiftçi tarafından yürütülmesi olanaksızdır. Bu işlerin her biri uzmanlık ister ve çiftçinin iyi bir üretici olmasının yanı sıra başarılı bir yönetici, muhasebeci, yatırımcı ve pazarlamacı olması mümkün değildir.

*4-Kooperatif çiftçilere mali olanaklar sağlamada önemli role sahiptir.* Ticari kredilerin vade, faiz, miktar gibi koşulları çoğunlukla tarıma uygun değildir. Tarım kredi kooperatiflerinde tarımsal üretimin finansmanını kolaylaştıracak koşullar oluşturulabilir. Kooperatifleşme ile ortaklar tasarruf yapma alışkanlığını da kazanabilirler.

*5-Çiftçiler kooperatiflerde örgütlenerek tarımsal araştırmaların yürütülmesini ve araştırma sonuçlarının uygulamaya aktarılmasını kolaylaştırabilirler.* Kooperatifler ortaklarının sorunlarını çözmeye yönelik araştırmaları gerekirse finanse edebilirler.

*6- Kooperatifler, yetiştirme, ıslah, ürün işleme, üretim gibi teknik konularda ortaklarını eğiterek önemli yayım hizmetlerinde de bulunurlar.*

Kooperatifler aynı zamanda sosyal ve politik güçlenmeye de olanak sağlar. Örneğin kişiler tek başlarına iken, güçsüz oldukları halde, bir araya gelince kooperatifçiliği destekleyen yasaların çıkmasını sağlamak, devletten her türlü hibe, kredi ve teknik yardım elde etmek, kamuoyu oluşturmak gibi kolektif hareketin yararlarından yararlanabilirler.

### **3.1.3 Meslek Örgütleri**

Tarım politikasının yürütülmesinde etkili olan başka bir kurumda meslek örgütleridir. Bu örgütler çiftçiler ya da mesleği tarımla ilgili olan kişilerce kurulmuş olan tamamen bağımsız kuruluşlardır. Çiftçilerin kurup yönettiği ve ülkenin tarım politikasının şekillenmesinde rol oynayan kuruluşların başında “Ziraat Odaları” gelmektedir. Ziraat Odaları genelde tüm ülkelerde aynı isimle kurulmuş bağımsız çiftçi kuruluşlarıdır. Çiftçilerin meslek kuruluşu olan Ziraat Odaları, mesleki hizmetleri görmek, tarım sektörünün her alanda genel menfaatlerine uygun olarak gelişmesine ve Devletin tarımsal plan ve programlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmak, çiftçilerin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak ve üreticiler arasında işbirliğini sağlamak amacı ile kurulmuştur.

Tüm Dünya ülkelerinde çiftçilerin gerek haklarını savunmak gerekse onlara girdi temin etmek, her türlü bilgiyi çiftçilere ulaştırmak vb. konularda görev yapan çiftçilerin meslek örgütüdür. Ziraat Odaları, çiftçilerin çıkarlarını korurken ülke tarım politikalarının oluşmasına da etki eder.

Sadece çiftçiler değil mesleği tarım olan ve tarımla uğraşan birçok kişi ve kurum kendi aralarında örgütlenerek ülkede yürütülen tarım politikasında etkin rol alabilir. Örneğin Ziraat Mühendisleri kendi aralarında örgütlenerek bir meslek örgütü oluşturarak bir çatı altında toplanabilirler. Buna en güzel örnek Türkiye’de tüm ülkeye yayılmış Ziraat Mühendisleri Odasıdır. Ziraat Fakültesi mezunu olan ziraat mühendislerinin üye olabildiği ve yönettiği bu kuruluş Türkiye tarımının şekillenmesinde birçok rapor hazırlayarak ve araştırma yaparak karar vericilere bildirir. Hangi alanda olursa olsun tüm meslek örgütleri eğer bir ülkenin tarım politikasında etkili rol almayı istiyorlarsa mutlaka demokratik olmalı, seçimle işbaşına gelmiş, konusunda deneyimli, tarafsız kişilerce yönetilmelidir.

### **3.1.4 Sivil Toplum Örgütleri**

Ülke tarım politikasının yönlendirilmesi ve yürütülmesinde etkileri son derece az gibi görünen kuruluşlar olmasına rağmen sivil toplum örgütleri önemli lobi faaliyeti yaparak çalıştıkları ürün veya ürün grubunda politika oluşturabilmektedirler.

Sivil toplum örgütleri genelde bir ürün grubunu üreten veya bu ürünü işleyerek ticaretini yapan sanayicilerin kurduğu dernek, platform, birlik vb. isimler altında birleşerek başta Tarım Bakanlığı olmak üzere konu ile ilgili tarım politikası yürütücülerine baskılar yaparak politika belirleyici konumda olabilirler. Yine Türkiye için örnek vermek gerekirse Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneği, Şekerli Mamuller Derneği, Tohum Üreticileri Derneği, Sağlıklı Tavuk Platformu, Yem Sanayicileri Derneği vb. kuruluşlar örnek gösterilebilir. Bu tip kuruluşlar ilgili oldukları ürünlerde herhangi bir sorun çıktığı zaman raporlar, toplantılar vb. düzenleyerek tarım politikası yürütücülerini yönlendirebilirler.

Bazen bu kuruluşlar sanayicilerin dışında da örgütlenebilir. Örneğin tüketici dernekleri vb. kuruluşlar bazı gıda ürünlerindeki sorunları (fiyat artışları, piyasadaki sunuluş şekli vb.) bazen medya aracılığıyla bazen de çeşitli gösteriler yoluyla kamuoyuna açıklayarak tarım politikası yürütücülerini etkileyebilirler. Sivil toplum örgütleri günümüzde tüm Dünya ülkelerinde kamuoyu oluşturarak tarımsal problemlere çözümler üretebilmektedir.

### **3.1.5 Tarımsal Eğitim Kurumları**

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça araştırmaya, eğitime ve bilime ayrılan kaynaklar da artmakta ve diğer sektörler gibi tarım sektörü de birçok sorununu çözebilmektedir. Tarımsal alanda yapılan araştırmaların sonucunda elde edilen bulguların uygulanarak ülke tarım politikasının buna göre yönlendirilmesi o ülkenin güçlü bir tarıma sahip olmasına neden olmaktadır.

Tarımsal eğitim kurumlarında (araştırma enstitüleri, üniversiteler, tarım meslek liseleri vb.) yapılan araştırma çalışmalarının ülke tarım politikası yürütücülerine ulaştırılması ve bu sonuçların uygulanabilmesi de başlı başına bir konudur. Bunun sağlanabilmesi için koordinasyon ve işbirliğinin yüksek düzeyde olması gerekmektedir.

### **3.2 Uluslararası Alanda Faaliyeti Olan Tarım Politikası Yürütücüleri**

Uluslararası tarım politikasının ilgi alanları konusunda daha önceden kısa bilgiler verilmişti. Her ülke kendi tarımını destekleyerek, tarımsal üretimini ülke menfaatleri doğrultusunda yönlendirdiği için uluslararası alanda tarım politikası yürütücüsünün veya yürütücülerinin olması düşünülemez. Ancak Dünya'daki birçok ülkenin tarımsal alanda belirli kurallar çerçevesinde işbirliği yaptığı da bilinen bir gerçektir. Bu işbirliği daha çok tarım ürünleri ticareti konusunda olmaktadır. Tarımsal dış ticaretin yanında tarımsal üretimde yetersiz olan ülkelere yapılan yardımları da yönlendiren kuruluşlar bulunmaktadır. O halde uluslararası alanda faaliyeti olan tarım politikası yürütücülerini 2 grupta incelenebilir.

#### **3.2.1 Uluslararası Tarımsal Kuruluşlar**

Uluslararası tarım politikası ağırlıklı olarak, 1945 yılında aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 51 ülkenin bir araya gelmesi ile "*Dünya barışını korumak ve uluslar arasında ekonomik, toplumsal ve kültürel bir işbirliği oluşturmak*" amacıyla kurulan Birleşmiş Milletler (BM) örgütüne bağlı çeşitli uzman kuruluşların yardımıyla yürütülmektedir.

Bu kuruluşlar; besin maddesi yardımı yapan ve tarımsal üretimle ilgili olanlar, tarımsal kalkınmayı sağlamaya yardımcı kuruluşlar ve ticaretin geliştirilmesine hizmet veren kuruluşlar olmak üzere 3 grupta toplanabilir.

##### **3.2.1.1 Üretim ve Beslenme İle İlgili Kuruluşlar**

Bu kuruluşlar, gıda sıkıntısı çeken az gelişmiş ülkelere gıda yardımı yaparak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tarımsal üretimlerini artırmayı amaçlayan politikalar

oluştururlar. Bu kuruluşların başında Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Dünya Gıda Konseyi (WFC) ve Dünya Gıda Programı (WFP) gelmektedir.

#### **3.2.1.1.1 Birleşmiş Milletler (UN) Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)**

Birleşmiş Milletler (United Nations) üyesi ülkelerin çoğu FAO (Food and Agriculture Organization)'nun üyesidirler. Bu örgütün açlığa karşı mücadele konusunda çok yönlü bir etkinliği vardır. Açlıkla karşılaşan ülkelere gıda yardımı yapar, doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi, tarım ürünlerinin depolanması gibi konularda da danışmanlık görevi yapar. Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) 16 Ekim 1945 tarihinde Kanada'nın Quebec kentinde Birleşmiş Milletler'e üye 44 ülke temsilcisinin, insanların beslenme düzeylerini yükseltmek, gıda ve tarımsal ürünlerin üretimini ve dağıtımını geliştirmek ve kırsal kesimde yaşayan insanların yaşam koşullarını iyileştirmek amacıyla FAO Anayasasını imzalamaları ile kurulmuştur. Merkezi Roma'dadır. Kuruluşundan bu yana FAO; tarımsal kalkınmayı, iyi beslenmeyi ve tüm insanların faal ve sağlıklı yaşamaları için gerekli gıdayı bulabilmelerini amaçlamış, fakirliği ve açlığı azaltmaya yönelik çalışmalarda bulunmuştur. FAO, tarımsal kalkınmayı sağlayacak ekonomik ve sosyal politikalar üretirken, gıda ve tarımdaki acil durumların ele alınmasında da en büyük rolü üstlenmektedir.

Doğal kaynakların korunması ve yönetilmesi için "**sürdürülebilir tarımsal ve kırsal kalkınma**"nın öncüsü olan FAO, yürüttüğü programlarla, gelecek kuşakların da ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemektedir.

#### **3.2.1.1.2 Dünya Gıda Konseyi (WFC)**

Dünya Gıda Konseyi üye ülkelerdeki beslenme koşullarını inceleyerek öneriler ortaya koyar. 1974 yılında kurulan Dünya Gıda Konseyi beslenme koşullarının iyileştirilmesi konusunda üye ülkelere herhangi bir ekonomik ve teknik bir yardımda bulunmaz. Bir danışma örgütüdür.

#### **3.2.1.1.3 Dünya Gıda Programı (WFP)**

1963 yılında Roma'da kurulan Dünya Gıda Programı doğrudan gıda yardımları yapan Birleşmiş Milletler örgütüdür. Dünya Gıda Programı da FAO gibi, az gelişmiş ülkelere özellikle bu ülkelerdeki ilkokul çocuklarına, doğal afetlerde zarar görenlere ve zorunlu yerleşim uygulanan kırsal kesimdeki nüfusa gıda yardımlarında bulunur. Ayrıca yerel hükümetlerce yürütülen kamu projelerinde, çalışanlara ücretlerinin bir kısmının karşılığı

olarak besin maddesi verilmesiyle projenin yükünün azalacağı düşüncesinden hareketle besin maddesi sağlar.

WFP'nin hedefi açlık içindeki yoksul insanları beslemek ve bu kişilerin açlık ve yoksulluk döngüsünü kırmaya yardımcı olmaktır. WFP, bu amaçla, acil durumlar ve kalkınma projeleri için gıda yardımı sağlamaktadır. WFP, insani ve kalkınma çalışmalarını yürütmek için tamamıyla gönüllü katkılara bağlıdır. Katkılar nakit para olabildiği gibi gıda veya gıdayı yetiştirmek, saklamak ve kullanmak için gerekli temel maddelerden de oluşabilmektedir. WFP'ye yapılan nakdi ve aynı katkılar, hükümetler tarafından yapılabildiği gibi, hükümetler arası ve hükümet dışı kuruluşlar ile özel teşkilatlar tarafından da gerçekleştirilebilmektedir.

### **3.2.1.2 Tarımsal Kalkınma ile İlgili Kuruluşlar**

Bu kuruluşlar arasında yine FAO başta gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma amacıyla başlattıkları ekonomik ve sosyal projelerin teknik eleman, uzman yönünden desteklenmesi ve bu ülke uzmanlarının bilgi ve tecrübelerinin artırılması amacıyla eğitilmelerine yardımcı olur. FAO dışında yine FAO ile ortak çalışmalar yapan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) ile Dünya Bankası Grubu ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlar vardır.

#### **3.2.1.2.1 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)**

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı gelişen ülkelere kalkınma projeleri çerçevesinde proje öncesi ve süresince teknik yardım sağlar. Tarımsal gelişmeyi amaçlayan projelere kaynak sağlar ve bunların etkin bir şekilde kullanımını denetler. UNDP'nin temel amacı Dünya üzerindeki yoksulluğu önlemek, tarım alanlarının geliştirilmesi, çevrenin korunması, doğal kaynakların verimli kullanımı, kalkınma yönetimi, gelişmekte olan ülkelerle teknik işbirliğini, teknolojinin transferi ve adaptasyonu, kadının ilerlemesi için ülke kaynaklarını yapılandırmaktır.

#### **3.2.1.2.2 Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD)**

Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) 1977 yılında Birleşmiş Milletler örgütüne bağlı olarak kurulmuş özel bir ihtisas kuruluşudur. Kuruluşun yani fonun amacı gelişmekte olan ülkelerdeki tarımsal ve kırsal kalkınmayı hızlandırmak amacıyla ek kaynakları harekete geçirmektir. Fon, özellikle gıda üretim sistemleri geliştirmek ve yaygınlaştırmak üzere geliştirilmiş projeleri finanse etmektedir. Bu fon, bağışlar ve uygun koşullu krediler yoluyla gelişmekte olan ülkelerdeki tarımsal kalkınma projelerine katkıda

bulunur. Desteklenecek kalkınma projelerinin gıda maddesi üretimini artıran, fakirliği önleyen ve beslenmeyi iyileştiren özelliklere sahip olması istenir. IFAD geliştirmekte olan ülkeler içinde en zor durumda olanlara gıda maddesi üretimini artırmaya yönelik tarımsal kalkınma programları uygular. Genel merkezi Roma'dadır. IFAD çeşitli ülkelere katkı payı olarak sağlanan kaynaklarla çalışmalarını yürütmektedir. Birinci kategoride sanayileşmiş ülkeler, ikinci kategoride petrol üreticisi geliştirmekte olan ülkeler, üçüncü kategoride ise geliştirmekte olan ülkeler bulunmaktadır.

### 3.2.1.2.3 Dünya Bankası Grubu

Dünya Bankası; Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA) ve Uluslararası Finans Kurumu (IFC) olmak üzere farklı işlevler yürüten üç bankadan meydana gelmiştir. Bu bankaların görevleri şunlardır.

**IBRD:** Ekonomik gelişmeyi sağlamayı amaçlayan projelere uzun vadeli büyük miktarda krediler açar.

**IDA:** Daha çok az gelişmiş ülkelere yönelik olarak büyük projeleri destekler.

**IFC:** Az gelişmiş ülkelerdeki verimli özel teşebbüslerin gelişmesini destekleyerek bu ülkelerin ekonomik kalkınmalarına katkıda bulunur.

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) veya kısa adıyla Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ile Birlikte, 1-22 Temmuz 1944 tarihleri arasında Bretton Woods'ta toplanan BM Para ve Finans Konferansında kurulmuştur. Banka birçok ülkenin, yeniden yapılanma ve kalkınma ihtiyaçları için yeterli döviz ve bu fonları ticari bankalardan borçlanarak karşılayabilecek kredibiliteye sahip olmadıkları düşüncesinden hareketle kurulmuştur. Bu boşluğu, çok taraflı resmi bir kuruluş statüsündeki Dünya Bankası tarafından doldurulabileceği düşünülerek Bankaya, uluslararası sermaye piyasalarından borçlanıp, üyelerine ticari bankalardan daha ucuza kredi sağlama görevi verilmiştir. Dünya Bankasına, IMF'ye üye ülkeler katılabilir. Bu sebeple Banka üyesi, Fon üyesiyle paralel bir şekilde artış göstermiştir. Dünya Bankasından ayrılmak, IMF'den çekilmek ile aynı statüdedir (Seyidoğlu, 1996).

Dünya Bankası'nın sermaye yapısı ve oy dağılımı incelendiğinde sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerin sermayede dolayısıyla Bankanın yönetiminde önemli bir yer tuttıkları görülür. Bu yüzden açılan kredilerde bu ülkelerin ve özellikle ABD'nin büyük etkisi vardır.

Dünya Bankasının üç önemli organı vardır. Bunlar, Governörler Kurulu, Yönetim Kurulu ve Başkandır. Governörler Kurulu, her üye ülke tarafından atanan bir guvernör ile bir

yardımcısından oluşur. Guvernörler Kurulu yıllık raporu ve banka hesaplarını onaylar, genel siyasetleri gözden geçirir, üye alımına veya ihracına karar verir, sermaye artırımına gidebilir ve esas anlaşma üzerinde değişiklik yapabilir. Yönetim Kurulu 24 üyeden oluşur. Kurul, Guvernörler Kurulunca verilmiş yetkiler çerçevesinde Banka siyasetlerini uygular ve denetler. Başkan tarafından getirilen borçlanma ve kredi önerilerini inceler, bunları karara bağlar. Bütçeyi hazırlar, teknik yardımları belirler. Başkan, Yönetim Kurulu tarafından seçilir. Dünya Bankası Grubu içindeki tüm kuruluşların da başkanlığını yapar. Bankanın genel yönetiminden sorumludur ve IMF Başkanı ile aynı statüdedir.

Dünya Bankasının amaçları, şu şekilde sıralanabilir:

- ✓ Üye ülkelerin, savaşın oluşturduğu yıkıntıların düzeltilmesi de dahil olmak üzere, kalkınma ve yeniden yapılanma çabalarına, verimli sermaye yatırımları kanalıyla yardımcı olmak, GYÜ'lerin kaynaklarının geliştirilmesini özendirmek,
- ✓ Özel yabancı yatırımlara garanti vermek, krediye katılımında bulunmak yoluyla desteklemek, özel sermayenin yetersiz olduğu durumlarda kendi kaynaklarını kullanmak suretiyle destek sağlamak,
- ✓ Uluslararası ticareti geliştirmek, ödemeler dengesini sağlamak için kalkınma amaçlı uluslararası yatırımları özendirmek,
- ✓ Diğer kanallardan sağlanan kredileri yeniden düzenleyerek veya garanti ederek daha yararlı öncelikli alanlarda kullanılmasını sağlamak,
- ✓ Savaş döneminden barış dönemine geçişte mümkün olan en uygun şartların sağlanmasına yönelik uluslararası yatırımlara yön vermek,

Dünya Bankasının bugün temel amacı gelişmiş ülkelere GYÜ'lere mali imkanları yönlendirerek, GYÜ'lerin yaşam standartlarının artırılmasına yardımcı olmaktır. Dolayısıyla, IBRD, kuruluşundaki amaçlardan sadece bir tanesini günümüzde esas almıştır.

Dünya Bankası açtığı kredilerin dışında teknik yardım da yapmaktadır. Bu yardımlar projelerin hazırlanması ve fizibilite raporlarından, kendi elemanlarını kullanarak danışma hizmetlerinin yürütülmesi ve eğitim programlarına kadar uzanır. Dünya Bankası her sektöre, bu arada tarım sektörüne de kredi açmaktadır. Tarım kesimi için en önemli dış kredi kaynağı Dünya Bankası'dır.

#### 3.2.1.2.4 Uluslararası Para Fonu (IMF)

1944 yılında üye ülkelerin katılma paylarını ödeyerek kurdukları bir Birleşmiş Milletler organıdır. Amacı; uluslararası düzeyde parasal konularda işbirliği sağlamak, ülkelerin ulusal paralarının değerlerini korumak ve dengeye kavuşturmak için mali destek vermek, uluslararası ticaretin genişlemesini sağlamak için yabancı paralar arasında bir parite kurmak ve üyeler arasında para değişimini düzenleyici bir ödemeler sistemi geliştirmektir. IMF 1944'de Bretton Woods'ta toplanan kongre sonucunda kurulmuştur. Türkiye dahil 44 ülkenin katıldığı Bretton Woods Konferansı sonucunda, savaştan sonraki uluslararası para sisteminin esasları kabul edilmiş ve bir anlaşma imzalanmış ve Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu olmak üzere dünya çapında iki büyük ve önemli mali kuruluş yaratılmıştır.

Fonun ana amaçlarına baktığımızda bu amaçlardan ilk ikisi, uluslararası parasal işbirliğinin teşvik edilmesi ve uluslararası ticaretin genişletilmesi gibi genel niteliktedir. Fakat esas amaç, üye ülkelerin ödemeler bilançosu açıklarını azaltmada onlara yardımcı olmaktır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için, dış ödeme güçlükleri ile karşılaşan üye ülkelere gerekli kaynak yardımında bulunmakta, döviz kurlarında istikrarı teşvik etmekte, üyelerin rekabetçi devalüasyonlara başvurmalarına engel olmaktadır. IMF'nin gerçekleştirmek isteği bir diğer amaç da, dünya ticaretinin gelişimine zarar vermemek için cari işlemler hesabındaki kalemlere uygulanan döviz kontrollerinin kaldırılması ve üyeler arasında çok taraflı ödemeler sisteminin kurulmasıdır. Özetle belirtmek gerekirse IMF, dış ödeme güçlüğü çeken üye ülkelere kredi açarak onların dış dengelerini sağlamaya yardımcı olur ve uluslararası para sisteminin dengeli bir şekilde işlemesine katkıda bulunur.

Uluslararası Para Fonu, benzer uluslararası kuruluşlarda olduğu gibi üç organ tarafından yönetilir. Bunlar, Guvernörler Kurulu, Yönetim Kurulu ve Genel Direktörlüktür. Guvernörler Kurulu IMF'nin en yetkili organıdır. Guvernörler genellikle Maliye Bakanları veya Merkez Bankası Başkanlarıdır. Guvernörler Kurulu, yıllık raporu ve hesapları onaylar, başkanını ve her iki yılda bir atama dışında kalan Yönetim Kurulu üyelerini seçer. Yönetim Kurulu IMF'nin günlük işlerinin yürütülmesinden sorumlu daimi karar organıdır. Guvernörler Kurulunun devretmiş olduğu yetkilerinin bir kısmını kullanır. Genel Direktör veya IMF Başkanı Yönetim Kurulu tarafından beş yıllık dönem için atanır. Yönetim Kuruluna başkanlık eder fakat oy hakkı yoktur. Guvernörler Kurulu ve komite toplantılarına katılır. IMF'de tüm çalışanların başıdır.



Son yıllarda, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının (Dünya Bankası IBRD) gündeminde önemli yer tutan gelişme yolunda olan ülkelerde yoksulluğun azaltılması politikaları çerçevesinde, diğer uluslararası kuruluşlara birlikte IMF de çaba harcamaya başlamıştır. Bu çerçevede IMF;

-Üye ülkelerde uygun makroekonomik ve yapısal politikalar uygulanmasını ve sürekli bir büyümenin sağlanmasını desteklemektedir,

-Üye ülkelerde uygulanan politika reformlarının sonuçlarının yoksul kesimler üzerinde muhtemel etkilerinin değerlendirilmesi konusunda yardımcı olmaktadır,

-IMF programlarının yoksul kesim üzerinde olumsuz etkiler yapması durumunda reform programlarına sosyal güvenlik sisteminin dahil edilmesi konusunda üye ülkelere katkıda bulunmaktadır,

-Fon'un desteklediği programlar uygulansın veya uygulanmasın, üye ülkelerde sosyal güvencenin sağlanması konusunda teknik yardım sağlamaktadır.

IMF bir çeşit uluslararası banka olup, döviz satan ve değişik şekillerde ve koşullar altında ülkelere borç veren bir mali kuruluştur. Tarım kesimine doğrudan değil, dolaylı yardım eder. Özellikle 2000'li yıllarla birlikte Türkiye, Arjantin ve Brezilya gibi ekonomik yönden sıkıntı çeken ülkelere açtığı kredilerle gündeme gelen IMF, aynı zamanda açılan kredilerin geri ödenmesi için ülke ekonomilerine müdahaleler de yapabilmektedir. Bu amaçla örneğin Türkiye'de 2001 ve 2002 yıllarında "Tütün" ve "Şeker" kanunları IMF tarafından istenmiştir. Bu kanunlar Türkiye kamuoyunu uzunca bir süre meşgul etmiştir. IMF ile yapılan anlaşmalar sadece tarım kesimini değil ekonominin birçok alanında kontrolün bu kuruluşça yapılması zorunluluğunu getirmiştir. Halen IMF'nin Türkiye ekonomisine ilişkin müdahaleleri dolaylı olarak devam etmektedir.

### **3.2.1.3 Tarımsal Ticaret İle İlgili Kuruluşlar**

Bu kuruluşlar arasında Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) sonucu ortaya çıkan Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı ve Uluslararası Para Fonu (IMF) sayılabilir. Bu kuruluşlardan en önemlisi Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'dür. DTÖ, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra Dünya ticaretinin daha serbest yapılabilmesi için dış ticarete kurallar getirmiştir. Bu kurallar tarım ürünleri içinde geçerlidir. IMF'nin Dünya tarım ürünleri ticaretine direkt bir etkisi yoktur. Ancak IMF'nin kredi verdiği ve anlaşma yaptığı ülkelerin ekonomik faaliyetlerine doğrudan etki etmesi ülkelerin gerek iç gerekse dış tarımsal piyasalardan etkilenmesini sağlamaktadır.

### 3.2.1.3.1 Dünya Ticaret Örgütü (WTO)

Dünya'da bazı ülkeleri doğrudan, bazılarını da dolaylı olarak etkileyen 1.Dünya Savaşı, 1929 ekonomik krizi ve 2.Dünya Savaşı ile birlikte ortaya çıkan ekonomideki küçülmeler, ülkeleri dış ticarete korumacı politikalar izlemeye yöneltmiştir. Korumacı politikaların izlenmesi ile ülkeler kendi ekonomilerini ithalat kotaları, yüksek gümrük vergileri ile korumaya çalışmışlardır. Bunun sonucu Dünya ülkeleri arasındaki dış ticarete daralmalar ve haksız rekabet koşullarının ortaya çıktığı görülmüştür. Bu kısıtlayıcı uygulamalardan oldukça rahatsız olan batılı sanayileşmiş ülkeler daralmanın önlenmesi ve dış ticaretin serbestçe yapılabilmesi için ABD'nin önderliğinde 1947 yılında Birleşmiş Milletler bünyesinde Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasını (General Agreement on Tariffs and Trade) imzalamışlardır. Bu anlaşmanın temel amacı dünya ticaretini serbestleştirmek için üye ülkeler arasında belirli aralıklarla yapılan çok yanlı görüşmelere dayanmaktadır. Görüşme tekniği ise “karşılıklı ödün” ilkesidir. Şöyle ki, belirli malların önemli ihracatçısı olan ülke veya ülke grupları ticari ortaklarına sattıkları mallarda gümrük indirimleri talep ederler. Bunun karşılığında karşı tarafa da, kendi mallarından ödümler verirler. Bu karşılıklı ödün ve talepler, ülkeler arasında dengeli bir pazarlık ortamı yaratmakta ve sonuçta her iki taraf da bir dizi mal için gümrük tarifelerinde indirim yapmayı kabul etmektedir. Gerçekte GATT görüşmelerinde bu pazarlıklar ABD ile AB veya Japonya gibi ülkeler veya ülke grupları arasında yapılmıyordu. Belli başlı ithalatçı ve ihracatçılar arasında sağlanan tarife uzlaşmaları daha sonra genel bir tarife anlaşmasıyla tüm üyelere yaygınlaştırılmıştır.

GATT kapsamında 1947-1993 yılları arasında sekiz yuvarlak masa toplantısı (round) yapılmıştır. Bu toplantıların sonuncusu olan Uruguay Round, Dünya tarihinde en uzun süren, en fazla ülkenin katıldığı ve en kapsamlı uluslararası pazarlık olarak nitelendirilmektedir. Uruguay Round 1986 yılında Uruguay'da Punta del Este kentinde yapılan Bakanlar Konferansı ile başlamış ve anlaşmaların sonuçlarını içeren Nihai Senet 1994 Nisan ayında Fas'ın Marakeş kentinde imzalanmıştır. Üye olan 125 ülke ve Avrupa Birliği'nin akit (sözleşme) onay işlemleri tamamlandıktan sonra anlaşma, 1 Ocak 1995'te yürürlüğe girmiştir. 15 Aralık 2005'de Tonga'nın da katılımıyla 150 ülke WTO sözleşmesini imzalamıştır. Bir tarife sözleşmesi olan GATT, 1948 yılında yürürlüğe girmiş ve geçici olması öngörülmüşse de, günümüzde süreklilik kazanmıştır. Şöyle ki, GATT anlaşması 1.1.1995 tarihinden itibaren yerini sürekli bir kuruluş olan Dünya Ticaret Örgütüne (World Trade Organization) bırakmıştır.

Dünya Ticaret Örgütü de GATT'ın gerçekleştirmek istediği amaçlar için çalışmaktadır. Genel olarak DTÖ'nün amaçları şunlardır.

*-Dünyadaki bireylerin hayat standardını yükseltmek, istihdamı ve istikrarlı bir şekilde artan reel gelir ve gerçek talep hacmini sağlamak, mal ve hizmet üretim ve ticaretini geliştirmek, dünya kaynaklarının sürdürülebilir kalkınma hedeflerine en uygun şekilde kullanımına olanak vermek, çevreyi korumak, farklı ekonomik seviyelerdeki ülkelerin ihtiyaç ve endişelerine cevap verecek şekilde mevcut kaynakları geliştirmek,*

*-Gelişmekteki ülkelerin ve bunların arasında yer alan az gelişmiş olanların artan dünya ticaretinde ekonomik kalkınma ihtiyaçları ile orantılı bir pay elde edebilmesini sağlamak,*

*-Karşılıklı çıkar esasına dayalı ve gümrük tarifeleri ile ticaretin karşılaştığı diğer engellerde önemli indirimler sağlayan ve uluslararası ticaret ilişkilerinde ayırimcılığı ortadan kaldıran anlaşmalar yapmak,*

*-Çok taraflı ticaret sisteminin ana ilkelerini korumak ve geliştirmek.*

DTÖ, IMF ve Dünya Bankası gibi Dünya ekonomisi sisteminin önemli bir kuruluşu olmuştur. DTÖ, bir çok üründe olduğu gibi tarım ürünlerinin dış ticaretinde de birtakım kuralların uygulanmasına çalışmaktadır. Uruguay görüşmelerinden önce tarım ürünlerinde tarife indirimleri gündeme gelmemiş, bu ürünlerdeki tarifeler ve tarımsal sübvansiyonların azaltılması ve kaldırılması gibi konular ilk kez Uruguay görüşmelerinde tartışılmıştır. Tarım politikaları gereği yoğun sübvansiyonlar uygulayan AB ve ABD gibi ülkeler bunların devam etmesini istediklerinden görüşmeleri uzatmışlardır. Bu nedenle Uruguay Round 8 yıl gibi uzun bir süre devam etmiştir.

Uruguay toplantıları planlanandan 3 yıl daha uzun sürmüştür. Sonunda bir anlaşmaya ulaşılabilmiş ve tarımsal sübvansiyonların sınırlı ölçüde kaldırılması benimsenmiştir. Uruguay toplantılarında varılan anlaşma gereğince tarım ürünleri üzerindeki tarife dışı engeller gümrük tariflerine dönüştürülerek belirli bir takvime göre indirilmesine karar verilmiştir (Kalanlar, 2004).

Uruguay Round Nihai Senedinde yer alan Tarım Anlaşması pazara giriş, ihracat sübvansiyonlarının azaltılması, iç destekler, uyum hükmü ve sağlık önlemleri gibi konularda beş yeni kural getirmiştir. Uruguay Round'da belirlenen tarım anlaşması Gelişmiş ülkeler için 2000, gelişmekte olan ülkeler için 2004 yılına kadar geçerliliğini korumaktaydı.

Bu tarihlerden önce yeni bir anlaşmasının Dünya gündemine gelmesi gerekirken 2002’de düzenlenen “Doha Round” ticaret görüşmelerinde tarımda tarifelerin indirimi, sanayi mallarında ticaretin serbestleştirilmesi ve hizmetler sektöründe piyasaların açılmasında hemen hemen hiçbir ilerleme kaydedilmedi. Sadece bakanlar kendilerine karar vermek için 2006 yılı Nisan ayı sonuna kadar süre tanıdılar. Tarımsal mallarda ihracat teşviklerinin kaldırılması da 2013 yılı sonuna kaldı (Anonim, 2006). Dünya Ticaret Örgütünün küresel ticareti güçlendirmek için tarım, hizmetler ve mal piyasalarının dışa açılmasını hedefi, Doha görüşmeleri sonrasında Meksika’nın Cancun kentinde yapılan toplantılarda da uzlaşmanın olmaması sonucunu doğurmuştu. 2005 yılı Aralık ayında Hong-Kong’ta yapılan DTÖ konferansında Doha ticaret görüşmelerinin en önemli gündem maddeleri yine çözümsüz kaldı. Bu görüşmelerde tarım teşviklerinin 2013’e kadar kaldırılmasını, Dünyanın en fakir ülkelere ihracat yardımı yapılmasını öngörmekteydi.

Doha müzakereleri 2006 yılında askıya alınmış bulunmaktadır. Bu durum siyasi anlamda Turun geleceğine ilişkin ciddi bir endişe yaratmıştır. Zira 2007 yılında yapılması gereken mutlak Bakanlar konferansı yapılamamıştır. Temel anlaşmazlıkların çözümü için önemli olan tarım ve tarım dışı ürünlerde pazara giriş alanında “modaliteler” konusunda özellikle 2007 yılı içinde çalışmalar teknik düzeyde devam etmiş ve Şubat 2008 taslak modaliteleri ortaya konulmuştur. Temmuz 2008’de Tura devam edebilmek için yapılan mini Bakanlar zirvesinde de bu kez özellikle GYÜ’lerin üzerinde durduğu hassas tarım ürünlerinde korunma ve özel korunma mekanizmaları (special safeguard mechanism) konusunda bir anlaşmaya varılmaması sonucu Temmuz-2008 paketi olarak bilinen bu girişimden de sonuç alınamamıştır (Akman, 2008)

Tarım ürünlerinde yeni bir anlaşma yapılamaması ve uzlaşma olmaması nedeniyle halen Uruguay Round sonunda geçerli olan ilkelere oluşturulan tarım anlaşması geçerliliğini ana hatlarıyla korumaktadır.

**1-Pazara giriş:** GATT anlaşmasını imzalayan ülkelerin tamamı prelevman, asgari fiyat ya da kota gibi tarife dışı engelleri sabit gümrük tarifelerine dönüştürmeyi kabul etmişlerdir. Tarifeler ise 1986-88 dönemi baz alınarak, gelişmiş ülkelerde 6 yıl içerisinde (1995-2000) %36, gelişmekte olan ülkelere 10 yıl içerisinde (1995-2005) % 24 oranında düşürülmüştür. Bu indirim her ürün için gelişmiş ülkelere en az %15, gelişmekte olan ülkelere %10 olarak uygulanmıştır. Az gelişmiş ülkelerin gümrük tarifelerini aşağı çekme zorunlulukları yoktur.

İthalatı gümrük tarifelerine konu olan temel tarım ürünlerinde, Tarım Anlaşması’nın yürürlüğe girdiği ilk yılda 1986-88 dönemi baz alınarak iç tüketimin % 3’ü, 6 yıl sonunda ise % 5’i oranında ithalat zorunluluğu getirilmektedir. Asgari ithalat oranı gelişmekte olan ülkeler

için 10 yıl sonunda % 4 olarak kabul edilmiştir. 13-18 Aralık 2005’de Hong Kong’da gerçekleştirilen WTO Bakanlar Konferansı toplantısında pazara giriş konusunda tarife indirimlerinin süreceği anlaşılmıştır. Ülkelere göre özel korunma ve özel tarifeler uygulama olanaklarının oluşabileceği görüşmelerden anlaşılmaktadır.

**2-İhracat Sübvansiyonları:** 1986-1990 dönemi esas alınarak, 6 yıl içinde ihracat sübvansiyonları değer olarak %36 oranında, sübvansiyonlu ihracat ise her ürün için miktar olarak %21 oranında azaltılacaktır. Gelişmekte olan ülkeler için 10 yıllık bir süre zarfında bu oranlar % 24 ve %14 olacaktır. İhracat kredileri veya gıda yardımına dönük sübvansiyonların çoğu, azaltılması gereken sübvansiyonlar kapsamı dışında tutulmuştur. Şimdiye kadar ihracatlarına sübvansiyon uygulanmamış olan ürünlerin ihracatlarına bundan sonra da sübvansiyon uygulanmayacaktır.

13-18 Aralık 2005’de Hong Kong’da gerçekleştirilen WTO Bakanlar Konferansı toplantısında ihracat sübvansiyonlarının Nisan 2006 ile birlikte kaldırılması kararlaştırılmış, ancak uygulama başlatılamamıştır.

**3-İç Destekler:** Tarımsal üretime sağlanan tüm iç destekler, 1986-88 dönemi esas alınarak, gelişmiş ülkelerde 6 yılda %20, gelişmekte olan ülkelerde 10 yılda %13.3 oranında azaltılacaktır. Ürün esasına göre iç desteğe, üretim değerinin gelişmiş ülkelerde %5’ini, gelişmekte olan ülkelerde %10’unu geçmeyecek şekilde izin verilmektedir.

İç desteklerin hesaplanması temelde referans fiyatı denilen Dünya fiyatı ile iç piyasadaki fiyat arasındaki farkın üretim miktarıyla çarpımına dayanan “Toplu Destek Ölçümü” ne dayanmaktadır. İç desteklerin sınıflandırılması renklerle belirlenmiştir. Fiyat ve ticareti bozucu etkisi minimal olan, kırsal gelişme, AR-GE, altyapı harcamaları gibi harcamalar YEŞİL kutuya girmektedir ve serbesttir. MAVİ kutunun esasını sabit alan, verim ve hayvan sayısına bağlı olan üretimden kısmen bağımsız olan ödemeler teşkil etmektedir. İndirim yapılması gerekmemektedir. Anlaşmaya konulan “sulh hükmü” nedeniyle bu tür destekleri uygulayan ülkeler hakkında soruşturma açılmaz. Fiyat ve ticarete doğrudan etki yapan önlemler KIRMIZI kutuya girmektedir. İndirim yapılması zorunludur. (Çakmak ve ark.1999) “Yeşil kutu” önlemleri denilen ve araştırma, hastalıklarla mücadele, alt yapı yatırımları, gıda yardımları, yapısal uyum programları, bölgesel yardım ve çevre koruma programları için yapılan harcamalar indirim taahhütlerinin dışında tutulmaktadır. Yine, üreticilere çeşitli nedenlerden dolayı yapılan yardımlar (üretimi sınırlamak için nadasa bırakanlara yapılan ödemeler) da aynı şekilde iç desteklerin azaltılması kuralı dışında tutulmaktadır. 13-18 Aralık 2005’de Hong Kong’da gerçekleştirilen WTO Bakanlar Konferansı toplantısında toplam destekleme ölçümünde ticareti bozucu iç desteklerde

yapılacak toplam indirimlerin tarımlarında oransal olarak en fazla destekleme yapan AB ve daha sonra destek yapan ABD ve Japonya ile bunlardan daha az destekleme yapan Gelişmekte Olan Ülkeler için ayrı ayrı belirleneceği kararlaştırılmıştır.

**4-Uyum Hükümü:** Ticari ilişkide bulunan ülkelerin ekonomilerine zarar vermeyen ve ticareti çarpıtıcı etkisi çok sınırlı olan, ancak “*yeşil kategori*” önlemler sınıfında olmayan iç destekler ile ihracat sübvansiyonları 9 yıl süre ile uygulanabilirler. Hong Kong’da gerçekleştirilen WTO Bakanlar Konferansı toplantısında alınan kararlara göre deniminis denilen *yani tarımsal üretim değerinin %10’undan fazla destek verilmemesi*” konusunda Gelişmekte Olan Ülkeler’in herhangi bir indirime gitmemelerine karar verilmiştir.

**5-Sağlık Önlemleri :** Bu kural, insan, hayvan ve bitki sağlığı ile ilgili ölçülerin hangi koşullarda ve nasıl kullanılacağını belirlemeye çalışmaktadır. Amaç bu alandaki çeşitli ölçüleri bilimsel bir temele oturtmak, ticareti keyfi bir biçimde engelleyen niteliklerden arındırmak ve ülkeler arasında ayırım yapmadan uygulanmasını sağlamaktır.

Uruguay Anlaşması sonucu tüm üye ülkeler imzaladıkları nihai senet ile Dünya Ticaret Örgütü’nün kurulmasını kabul etmişlerdir. Kısa adı DTÖ (WTO) olan bu örgüt 1 Temmuz 1995 tarihinde çalışmaya başlayarak, GATT’ın Cenevre’de bulunan sekreteryasının yerine geçmiştir. Örgüt, Uruguay’dan önce uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi ile ilgili tüm anlaşmaları (GATT dahil) devralmakta ve Uruguay Sözleşmesi’nin uygulanması ile ilgili denetim ve gözetim görevlerini üstlenmektedir. Dünya Ticaret Örgütü içerisinde oluşturulacak Tarım Komitesi yukarıda adı geçen kuralların uygulanmasını denetleyecektir.

DTÖ anlaşması Dünya ticaretinin serbestleştirilmesi ve uluslararası ticaretin disipline edilmesi ile ilgili bir anlaşma olup 1980’lerden sonra Dünya ticaretinde görülen daralmanın bu anlaşma ile önleneceği ve bunun sonucunda dış ticarete karşılıklı güvenin sağlanacağı umut edilmektedir. DTÖ anlaşmasıyla Dünya’da tam bir serbest ticaretten söz edebilmek için daha uzun yıllara gerek olduğu söylenebilir. Çünkü her şeyden önce tarife dışı engeller (kota, ithalat yasakları, fark giderici vergiler vb.) çok yüksek oranlarla gümrük vergilerine dönüşmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği’nde *prelevman* (telafi edici vergi) gibi tarife dışı engeller, Topluluğa 1986-1988 döneminde dış ülkelere ürün girişinde baz kabul edilen “*eşik fiyatları*” ile aynı dönemin Dünya piyasa fiyatları farkına göre hesaplanarak %150 ile %300 arasında değişen gümrük vergilerine dönüştürülmüştür. Birçok Dünya ülkesi DTÖ kurallarını kendi ekonomilerine zarar vermeyecek şekilde yeniden düzenlemiştir.

Türkiye DTÖ sınıflamasında gelişmekte olan ülkeler grubunda yer almaktadır. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelere tanınan ayrıcalıklardan yararlanabilecek durumdadır. Bu arada gelişmiş ülkelerin ihracat sübvansiyonlarını azaltmaları, gümrük vergilerini indirmeleri

ve iç desteklerini kısımları sonucunda, Türk tarım ürünlerinin dış pazarlardaki rekabeti açısından kazanımların elde edilebilmesi de mümkündür (Acar, 2006). Doha görüşmelerinin ardından yapılan bir dizi görüşmeler sonucunda 2 Ağustos 2004 tarihinde bir ölçüde anlaşmaya varılan “Tarım Çerçeve Anlaşması”nın Türkiye’yi olumlu ya da olumsuz ne yönde etkilemesinin genel değerlendirmesi *iç destekler, pazara giriş ve ihracat teşvikleri* açısından aşağıdaki şekilde değerlendirilebilir.

**İç destekler**, bilindiği üzere kırmızı, mavi ve yeşil olmak üzere 3 grupta incelenmekteydi. *Kırmızı kutu destekleri* yasaklanan ve zaman içinde tamamen ortadan kaldırılması gereken desteklerden oluşmaktaydı. Türkiye 2001’den sonra destekleme ödemelerinin neredeyse tamamını DGD adı altında toplamıştır. Kırmızı kutu kapsamına giren girdi destekleri, fiyat destekleri, primler, toplam destek bütçesi içinde çok az bir bütçe oluşturduğundan kırmızı kutu destekleri için öngörülen % 10’luk istisnanın Türkiye’yi etkilemeyeceği anlaşılmaktadır. Ancak asgari destek (deniminis) istisnasının % 10’unun altına çekilmesi halinde, prim desteği verilen pamuk, ayçiçeği, soya gibi ürünlerde sorunlar görülebilir. *Mavi kutu destekleri*, indirim dışında tutulan istisnai destekleri içeren üretim veya verimle ilişkili olmayan alan ve kalite kriterlerine dayanan destekleri oluşturmaktadır. Bu nedenle tarım çerçeve anlaşmasında mavi kutu destekleri için üretim değerinin % 5’ini geçmemesi şeklinde bir azaltma söz konusudur. Türkiye’de bu gruba giren destekler parasal değer olarak çok az bir meblağ oluşturduğundan Türkiye için bir sorun görünmemektedir. *Yeşil kutu destekleri* ise indirime tutulmayan destekler olduğundan yine Türkiye için bir sorun görünmemektedir.

**Pazara giriş**, olarak da anılan tarım ürünlerine uygulanan gümrük vergilerinde indirim konusunda ise gelişmekte olan ülkelere tanınan ayrıcalıklardan Türkiye’nin de yararlanması söz konusudur. Bunun yanında özel ürün tespiti yoluyla, hayvansal ürünler başta olmak üzere, bölgesel kalkınma ve gıda güvenliği açısından önem taşıyan tarım ürünleri için ayrıcalıklı muameleden yararlanmak mümkün görünmektedir (Acar, 2006).

İhracat teşvikleri açısından bakıldığında yine Türkiye avantajlı bir konumdadır. Çünkü Türkiye’nin tarım ürünleri ihracatı için sağladığı teşvikler çok düşük düzeydedir. Ayrıca sağlanan ihracat kredileri içinde tarım ürünlerine yönelik kredi olmadığından müzakerelerde ihracat teşviklerini azaltma yönünde bir yükümlülük doğurması beklenmemektedir.

#### 4. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKASININ İŞLEYİŞİ

Türkiye tarımsal ürünlerin üretiminde elverişli bir iklim ve toprak yapısına sahiptir. Bu nedenle bazı tropikal ürünler dışında neredeyse hemen hemen her ürün Türkiye'de yetişebilmektedir. Bunun yanında hayvansal ürünler bakımından da önemli bir potansiyel bulunmaktadır.

Türkiye'nin tarımsal potansiyelinin yüksek olması ve özellikle tarım ve tarımla ilgili sektörlerin (*gıda, tarımsal girdi vb*) ülke ekonomisindeki ağırlığı, tarımsal nüfusun da genel nüfus içerisinde fazla bir pay almasına neden olmuştur. Örneğin hammaddesi bir tarım ürünü olan pamuk bitkisi Türkiye ekonomisinde önemli bir dışsattım geliri sağlayan tekstil sanayinin önemli bir hammaddesidir. Yine, Türkiye'de önemli bir ekilişe sahip olan arpa biracılık sanayinin, buğday un sanayinin önemli hammadde kaynaklarıdır. Örnekleri bu şekilde çoğaltmamız mümkündür.

Gerek tarımsal ürünlerdeki yüksek üretim potansiyeli gerekse ekonominin tarıma ve tarımsal sanayiye bağımlılığı, tarım ürünleri piyasasında stabilizeyi sağlamak için bazı enstrümanlara gerek duymaktadır. Bu enstrümanların bazıları devletçe uygulanan politikalar olmakla beraber, çoğu zaman piyasanın kendi akışı içinde oluşan uygulamaları içermektedir.

Türkiye tarım piyasalarında önemli işlevi ve rolü olan aktörler; Devlet, tarımsal KİT'ler, tarım satış kooperatifleri birlikleri, ticaret borsaları ve aracılarıdır. Bunlar bitkisel ve hayvansal ürün üretimi yapan çiftçilerin ürünlerini satın alarak çeşitli şekillerde değerlendirmektedir. Bu bölümde Türkiye'de tarımsal piyasalarda yer alan tüm alıcılar ayrıntılı olarak incelenmiştir (Gaytancıoğlu, 2009).

##### 4.1 Türkiye'de Tarım Ürünleri Piyasalarında Devletin Rolü

Türkiye'de Cumhuriyetin kurulmasından 1980'lere kadar tarım piyasalarında devletin önemli bir ağırlığı bulunmuştur. İlk kez 1932 yılında devlet fiyat açıklayarak üreticilerden buğday alımı yapmıştır. 1938'de Toprak Mahsulleri Ofisi hububat alımına başlamıştır. Bu alımları tütün, şekerpancarı, haşhaş, fındık, çay, pamuk ve zeytinyağı gibi tarımsal ürünler izlemiştir (*Anonim, 2001*).

Devlet 1980 yılına kadar neredeyse önemli bir alıcı ve fiyat belirleyici olarak, 1980-1994 yılları arasında değişen düzeylerde tarımsal ticaretin içinde bulunmuş, 5 Nisan 1994 kararları ile alıcı olduğu birçok piyasadan çekilmiştir. Ekonomik krizlerin başladığı 2000 yılı ile birlikte ise Devlet artık tarımsal piyasalarda "alıcı" görevini üstlenmeyeceğini ilan etmiştir. 2000 yılından günümüze kadar ise etkin olarak rol oynadığı ürün ve girdi piyasalarından çekilmiş, uzun yıllardan beri T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla tarıma uyguladığı düşük faizli



kredilere de son vermiştir. Halen Türkiye tarımında direkt olarak üreticilere “Doğrudan gelir desteği” adı altında üretimden bağımsız, sahip olunan arazi miktarına göre ve yine dekar başına çok cüzi bir “akaryakıt destekleme ödemesi” ve bazı ürünlerde (ayçiçeği, pamuk, soya tahıllar vb.) “fark ödemesi” yapılmaktadır. Bununla birlikte yapılan tüm desteklemeler 2007 yılında çıkan bir yasayla GSMH’nın % 1’ini geçmemek kaydıyla sınırlandırılmıştır.

#### **4.1.1 Türkiye’de Uygulanan Tarım Politikalarının Gelişimi**

Cumhuriyet dönemi her alanda olduğu gibi tarım alanında da köklü değişimlerin ve dönüşümlerin sağlanmasına kaynaklık etmiş, Cumhuriyet’le birlikte yeni bir üretim anlayışı filizlenerek, yıllar içerisinde çok önemli sonuçlar elde edilmiştir. Elde edilen bu sonuçları ve Türkiye’de Devletin tarımsal piyasalarda izlediği tarihsel süreci 3 döneme ayrılabilir.

##### **4.1.1.1 1923-1945 Dönemi**

Cumhuriyetin ilk on yılında nüfusun önemli bir bölümü “köylü” olduğundan köylü yanlısı politikalar ağır basmış, 1925 yılında “aşarın kaldırılması” ile üretim özendirilmiş ve ekili alanlar giderek artmıştır. Tarıma finansman sağlanması devlet sorumluluğu sayılmış ve bu dönemde çiftçiye verilen kredi miktarında önemli miktarda artış olmuştur. Devletin tarıma yönelik kamu örgütlenmesi bu dönemde gerçekleşmiş ve 1924’de “Ziraat Vekaleti” adıyla yeni bir bakanlık kurulmuştur (*Yeni ve Dölekoğlu, 2003*). Bu dönemde uygulanan politikalar sonucunda gerek ekim alanlarında gerekse üretimde önemli artışlar görülmüştür.

1923-1945 yılları arası incelendiğinde II. Dünya Savaşı dahil birçok olumsuz koşula rağmen diğer sektörlerde olduğu gibi, tarım sektöründe de önemli gelişmeler olmuştur. Tarımsal üretimi teşvik amacıyla ilk defa bu dönemde traktör, tohum ve gübre gibi girdiler kullanılmaya başlanmış, Ziraat Bankasının fonksiyonları artırılarak çiftçiye daha fazla kredi verilmesi sağlanmıştır. Yine bu dönemde üreticilerin ürettiği ürünlere pazar güvencesi sağlamak amacıyla destekleme alımları yapılmaya başlanmış ve bu amaca hizmet edebilmesi için 1938’de Toprak Mahsulleri Ofisi(*TMO*) hizmete sokulmuştur.

İkinci Dünya savaşının etkileri olduğu 1940’lı yıllarda, savaş şartlarının da etkisiyle tarımsal ürün fiyatları sürekli yükselme göstermiştir. Bu dönemde hükümetler, tarımsal ürün fiyatlarını düşürmeye çalışmış olduğundan bu yıllara narh uygulama yılları denilmiştir. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu 1945 yılında 4753 sayılı ile çıkmış ve bu kanunla vakıf, özel idare ve belediyelere ait araziler ve 5 bin dönümü geçen mülk araziler kullanılarak topraksız çiftçilerin topraklandırılması amaçlanmıştır. Bu kanunla hazine arazileri dağıtılmış, fakat yan tedbirler alınmadığından yeterli başarı sağlanamamıştır (Yavuz, 2005).

#### **4.1.1.2 1946-1963 Dönemi**

Bu dönemde, devletçilik yerine daha liberal politikaların izleneceği benimsense de, tarım sektöründe destek ve korumacılık devam etmiştir. İlk taban fiyat uygulaması 1947 yılında toplam üretimin % 13'ü alınarak tütünde başlamıştır. Bu dönemde sulama yatırımları başta olmak üzere, traktör, gübre, tohum, ilaç gibi girdilerin kullanımını hızla artmıştır. Enflasyon sonucu Dünya fiyatlarının ülke içindeki fiyatların altına düşmesi nedeniyle, 1950'li yıllarda ihracatta teşvik uygulamaları başlatılmıştır. Fiyat artışlarının hızlandığı bu dönemde tüketiciyi korumak amacıyla hayvansal ürünler, pirinç, ekmek ve yağ gibi tarımsal ürün ve mamulleri fiyatlarına müdahale edilmiştir. Planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılına gelinceye kadar, bazı özel amaçlarla bir dizi tarımsal politikalar takip edilmiştir. Şekerpancarı ve çay gibi ürünlerin üretiminin ülkede yaygınlaştırılması ve bu ürünlere ait sanayinin kurulması yoluyla ekonomiye katkılarının olması amacıyla, tarımsal destekleme ve fiyat politikaları takip edilmiştir.

Gerek yatırıma yönelik teknoloji ve gerekse zorunlu tüketim ürünlerini ithal etmek amacıyla gerekli olan yabancı parayı temin etmek için, fındık, kuru üzüm, kuru incir ve zeytinyağı gibi ürünler desteklenmeye başlanmıştır. Ayrıca haşhaş ve tütün gibi kendine has özelliği olan ürünlerin üretiminin sınırlanması ve planlanması yönünde politikalar takip edilmiştir. Hayvancılık sektörüne yönelik olarak EBK, YEMSAN ve TSEK sırasıyla 1952, 1956 ve 1963 yıllarında faaliyete geçmiş ve bu sektörün gelişmesinde önemli bir fonksiyon yüklenmişlerdir (Yavuz, 2005).

Bu dönemde kurulan tarımsal KİT'ler, bitkisel ve hayvansal üretime girdi sağlamaya başlamışlardır. Bu dönemde özellikle tahıllarda ekim alanları ve birim alandan verimde önemli artışlar görülmüştür. Örneğin 1946 yılına göre 1960 yılında buğday ekim alanları %100, üretim ise %132 oranında artmıştır. Bu dönemde buğday verimi 95 kg/da dan 110 kg/da a yükselmiştir. Bu dönemin başında tarımsal nüfusun oranı %75 iken dönem sonunda (1960) %68'e gerilemiştir.

#### **4.1.1.3 Planlı Dönem (1963-1980 Dönemi)**

Türkiye'de tarım politikalarının ilk defa yazılı olarak TBMM kararı şeklinde belirgin hale gelmesi, 1962 yılından sonraki planlı kalkınma dönemiyle başlar. Planlı kalkınma döneminde tarım politikaları açısından en önemli gelişme destekleme alımlarının yanında üretim faktörleri yoluyla da desteklenmesi ilkesinin kabul görmesidir. Planlı kalkınma dönemiyle başlayan tarımsal girdi ve ürün bazında sübvansiyon ve prim ödemeleri, kapsam ve miktar olarak bir yıldan diğer yıla önemli değişiklikler göstermiştir.

Birinci plan döneminde (1963-1967) fiyatlara müdahale yerine üretim girdilerinin desteklenmesi ön plana çıkmıştır. Bu dönemde tarımsal destekleme için tarım satış kooperatiflerinin geliştirileceği, destekleme kapsamına sadece kooperatif ortaklarının alınacağı ve bu desteklemelerin ancak acil durumlarda bütçeden sübvansiyon verilmesi koşuluyla yapılacağı ifade edilmiştir. İkinci plan döneminde (1968-1972) tarım sektörünün fiyat politikalarıyla sürekli desteklenmesinin, fiyatların yükselmesine, yapısal bozuklukların meydana gelmesine ve kaynakların tahsisinde israflara neden olduğu belirtilerek fiyat dışı desteklemelere ve örgütlenmenin önemine dikkat çekilmiştir. Üçüncü plan döneminde ise (1973-1977) tarımsal destekleme kapsamına alınan ürünlerde yüksek fiyat politikasının uygulanması, iç fiyatlarla Dünya fiyatları arasında büyük bir fark oluşmasına neden olmuş ve bunun kapatılması için fon kurulması önerilmiştir (Yavuz, 2005).

Uygulandıkları tarihten itibaren, genellikle gübre, tohumluk, tarım ilacı, damızlık hayvan, yem, elektrik, sulama suyu gibi tarımsal girdilerin maliyetlerinin altında bir bedel ile üreticilere sağlanması şeklinde sürdürülen bu desteklerin, başta gübre ve hibrit tohumlar olmak üzere modern girdilerin ve teknoloji kullanımının tarımda yaygınlaşmasındaki katkıları inkar edilemez. Bu dönemde, söz konusu girdilerin temin, dağıtım ve fiyatlandırılmasının yanında, etkin kullanımları ve benimsenmelerini temin amacıyla kredi, eğitim, tarımsal yayım gibi hizmetler de devlet tarafından üstlenilmiştir (Ören, 1998).

#### **4.1.1.4 Son Dönem (1980-2011)**

Bu dönemde ekonomide önemli değişmelere neden olan bir takım makro ekonomik kararlar alınmıştır. Bu kararlar tarım politikalarının da değişmesine neden olmuştur.

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları ile plan hedefleri doğrultusunda ve esas itibariyle ithal ikamesine dayanan büyüme politikalarının yerine kur, faiz, fiyat kontrolleri gibi politikalar terk edilerek piyasa kurallarının işlemesi hedeflenmiştir. Bu kararlarla özellikle KİT mallarındaki her türlü fiyat kontrolü kaldırılmış ve bu malların fiyatlarında önemli artışlar olmuştur.

24 Ocak 1980 kararlarıyla; fiyat yolu ile desteklenen ürün sayısında önemli ölçüde azalma olmuş ve 1980 yılında 24 ürün fiyat yolu ile desteklenirken, 1981 yılında bu sayı 20'ye 1985 yılında 18'e 1990 yılında ise 10'a düşmüştür. Bu şekilde destekleme alımlarının hazineye yükü azaltılmıştır. 24 Ocak Ekonomik İstikrar Kararları çerçevesinde, KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemeler, 1984 yılında 2983 sayılı

“Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” ile başlatılmış ve ilk özelleştirmeler tarımsal KİT’lerde (*SEK, YEMSAN, EBK vb.*) başlatılmıştır. Özellikle bu üç KİT’in aynı dönemde ve üstelik ürünlerin pazarlanması ve üreticilerin örgütlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmadan özelleştirilmesi sonucunda, özellikle hayvansal ürün piyasalarında olumsuz etkileri olmuş ve hayvancılığın gerileme eğilimine girdiği bizzat Devlet Planlama Teşkilatı (*DPT*) yayınlarında da ifade edilmiştir. Pazar payları küçük olmakla birlikte, üretici ve tüketici piyasalarında fiyat istikrarı sağlayan SEK ve EBK gibi KİT’ler ise ne yazık ki fazla bir dirençle karşılaşmadan ve arsa değerlerini bile karşılamayan bedeller karşılığında özelleştirilmişlerdir (*Özkaya, ve ark., 2001*).

Türkiye 1986’da başlayan, 1989’dan itibaren gittikçe artan oranlarda iç talebe dayalı bir büyüme politikası izlemiş ve büyümenin belirleyicisi tüketim olmuştur. Özellikle 1989-1993 yılları arasında ücret ve maaşlara yapılan yüksek oranlı artışlar, bir taraftan tüketimi artırırken, diğer taraftan sanayi sektörünün rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemiştir (*DTM, 1999*). 1989-1993 döneminde yüksek oranlı ücret ve maaş artışlarıyla birlikte faiz ödemeleri, kamu kesimi açıklarını hızlı bir artış sürecine sokmuştur. Yüksek kamu açıkları bir taraftan özel kesimin kullanılabilir fonlarını daraltırken, diğer taraftan faiz oranlarını yükselterek kamu kesimini bir faiz döngüsü içine sokmuştur. İç borç anapara ve faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1989’da % 58 iken, 1993’de % 104’e yükselmiş, vergi gelirleri iç borç anapara ve faiz ödemelerini karşılayamaz duruma gelmiştir.

Kamu kesimi açıklarını azaltıcı tedbirler alınmadan sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, yurtdışı yurtdışı faiz farkından dolayı kısa vadeli spekülasyon sermaye girişini hızlandırmıştır. Kısa vadeli sermaye girişinin hızlanması bir taraftan ithalatın finansmanını kolaylaştırarak ithalatın artışını hızlandırmış, diğer taraftan Türk Lirası reel olarak değer kazanmaya başlayarak ihracatı olumsuz yönde etkilemiştir. Bunun sonucunda dış ticaret açığı 1993’de 14 milyar dolara yükselmiş, cari işlemler dengesi 6.4 milyar dolar açık vermiş ve ihracatın ithalatı karşılama oranı 1988’de % 81 iken, 1993’de % 52’ye gerilemiştir. Bu dönemde enflasyon, kamu kesimi açıkları ve faiz oranları artmasına rağmen, Türk Lirasının reel olarak değer kazanması ve ithalattaki artışın iç piyasadaki fiyatları kontrol altında tutması ile oran % 60’lar seviyesinde kalmıştır (*DTM, 1999*).

Sonuçta, 5 Nisan 1994’de mali piyasalar ve döviz kuruna istikrar kazandırmak, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve yapısal reformları uygulamak için “Ekonomik Önlemler Uygulama Planı” yürürlüğe konmuştur. 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler ve Uygulama Planı’nda temel ilke olarak, üretim yapan ve sübvansiyon dağıtan bir devlet

yapısından, ekonomide piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurullarıyla işlemlerini sağlayan, sosyal dengeleri gözetilen bir Devlet yapısına geçilmesi hedeflenmiştir(*Yeni ve Dölekoğlu, 2003*).

Bu çerçevede, tarım sektörüne ilişkin birtakım düzenlemeler öngörülmüş ve ekonomiden tarımsal ürünlere ayrılan kaynağın üç ürün grubu (*tahıllar, şekerpancarı ve tütün*) ile sınırlı kalacağı ve sadece bu ürünlerde destekleme alımı yapılacağı açıklanmıştır. Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin (*TSKB*) faaliyet konusuna giren ürünlerde de bu tarihten sonra destekleme alımı yapılmayacağı, birliklerin bundan sonra devlet adına değil, kendi nam ve hesaplarına alım yapabilecekleri açıklanmıştır.

Türk tarım politikalarında bir başka dönüm noktası da 1999 yılı olmuştur. Bu tarihe kadar genel ekonomi iç ve dış borçları ödemekte zorlanmış, enflasyon bir türlü istenilen düzeye çekilememiş, işsizlik ve yapısal sorunlar devam etmiştir. Bunun sonucu olarak Türkiye IMF ile yeni bir Stand-by anlaşması yapmaya karar vermiştir. Bu anlaşmada IMF tarafından Türkiye'deki tarım politikalarında yeniden yapılanma önkoşul olarak belirtilmiştir. Buna göre Türkiye 9 Aralık 1999'da IMF Niyet mektubu ve Yeniden Yapılandırma Programı, tarım politikaları açısından yeni bir dönem olmuştur.

1990'lı yıllarda Türkiye'nin kamu borcunun milli gelire oranı % 30'un altındayken, 2000 yılının sonunda bu oran % 60'a ulaşmıştır. 2001 yılında ise % 70'in de üstüne çıkmıştır. Yıllardır ancak çok yüksek reel faizle borçlanabilen devlet artık yeni borç bulmakta zorlanır hale gelmiş, uluslararası piyasalarda güven sorunuyla karşılaşmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan ciddi ekonomik krizler Türkiye ekonomisini oldukça sarsmıştır. Türk tarımı da bundan olumsuz yönde etkilenmiştir. Tarımsal kredi faizleri aniden % 40'lardan ilk başta % 70'lere daha sonra % 110'lara kadar çıkmış, akaryakıt, gübre ve tarımsal ilaç fiyatları ürün fiyatlarının çok üzerinde artmıştır.

Bunun sonucu olarak IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasında yer alan ön koşullu maddelerden biri olan Türkiye'deki mevcut tarımsal destekleme politikalarına son verilip, 2002 yılından itibaren tek bir politika aracı olarak "Doğrudan Gelir Desteği" uygulamasına geçilmesi 03.04.2001 tarihli Resmi Gazetede yürürlüğe girmiştir. Her ne kadar Doğrudan Gelir Desteği (*DGD*) Türkiye tarımında reform politikaları kapsamında başlatılan bir uygulama gibi gösterilse de, tek bir tarım politikası aracı olarak kullanılması doğru değildir(*İnan, 2001*).

Türkiye'de 2000'li yıllara kadar uygulanmış olan tarımsal destekleme politikalarını destekleme alımları, girdi destekleri, kredi sübvansiyonları ve tarıma yönelik devletçe verilen genel hizmetler olarak özetleyebiliriz. Fiyat desteğine konu olan ürünlerin sayısı zaman

zaman 20'lerin üzerine çıkmış ancak 1990' yılların 2.yarisından itibaren 10'ların altına gerilmiştir. Girdi desteklemeleri gübre, tohumluk, yem, zirai ilaç, sulama vb. konularda sürekli olmasa da uygulanmıştır. Ürün bazında verilen süt ve et teşvik primi gibi uygulamalar da kesintili bir biçimde uygulanmıştır. Kredi sübvansiyonlarında da Ziraat Bankası kullanılarak piyasa faizlerinin altında faiz oranlarından çiftçiler yararlandırılmıştır. Ancak Türkiye ekonomisinin krize girmesiyle IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar tarımsal politikalara da el koyarak reform yapılmasını talep etmişlerdir. Bunun üzerine Doğrudan Gelir Desteğine geçiş sağlanmıştır. Bu değişimde Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) temel rolü oynamıştır. ARIP, Türkiye'nin gündemine Dünya Bankası ile yapılan anlaşma çerçevesinde 2000 yılında girmiştir Bütçe üzerindeki baskıyı azaltmak ve tarım sektöründeki büyümeyi teşvik etmek amacıyla yönelik tarım reformu üç ana unsur içermektedir. Bunlar;

- Doğrudan Gelir Desteği,

- Fiyat ve girdi teşviklerinin aşamalı olarak kaldırılması,

- Tarımdaki Devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında hükümet müdahalelerinin azaltılmasıdır. Bu çerçevede fiyat, gübre ve kredi desteklerinin kaldırılarak DGD'nin bu desteklerin yerine ikame edilmesi, üretim fazlasının olduğu alanlardan alternatif üretim sahalarına geçişin desteklenmesi ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin ortak hizmetlerinin yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır (Yavuz, 2005). Bu şekilde tüm desteklemeler kaldırılarak tek bir tarım politikası aracı ile Türkiye tarımının desteklenmesine politika yürütücülerince karar verilmiş ve hemen uygulama başlatılmıştır.

Bu sistemin Türkiye tarımı için avantajlı yönü üreticilerin kayıt altına alınmasıdır. Bunun dışında başka bir tarım politikası aracının desteklemede kullanılmayacak olması ise DGD uygulamasını dezavantajlı kılmaktadır. Çünkü Türkiye tarımının en önemli sorunu işletmelerin küçük olmaları ve buna bağlı olarak gelir düzeylerinin düşük olmalarıdır. Gelir düzeyinin düşüklüğünden ötürü üreticiler genellikle bir sonraki üretim dönemine borçlu girmektedirler. Borçlarını ödeyebilmek ve yeni üretim dönemine hazırlık yapabilmek için genelde üreticiler Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleri gibi finans kuruluşlarının düşük faizli kredilerinden yararlanarak tohumluk, gübre, tarımsal ilaç gibi tarımsal girdileri satın alabilmektedirler (İnan, 2001).

Tarım politikaları amaçlarının gerçekleşmesi için, 2000 yılına kadar temelde üretici fiyatlarının desteklenmesine yönelik önlemler, tarımsal girdilere sübvansiyon verilmesi ve üreticilere kısa vadeli finansman kredisi verilmesi gibi politika araçları ile Türkiye tarımı desteklenmiştir. Türkiye'nin ekonomik açıdan önemli krizlerle uğraştığı 2000 yılı sonları ve

2001'den itibaren ise tarımda yeniden yapılanma anlamında tarım politikası araçları değişikliğe uğramıştır. Buna göre destekleme alımları sınırlandırılmış, tarımsal kredi faizleri piyasa faizleri düzeyine yükseltilerek üreticilere “doğrudan gelir desteği” adı altında tek bir tarımsal destekleme politikası aracı ile kaynak aktarılmaya başlanmıştır. DGD o yıllarda 2 taksit halinde dekar başına 10 YTL'den yıllar geçtikçe 16 YTL'ye kadar yükseltilmiştir. Bunun yanında üretim açığı bulunan ürünlerden olan yağlı tohumlu bitkilere de (*soya, kanola, ayçiçeği, pamuk ve zeytin*) düşük miktarlarda fark ödemesi yapılmaya başlanmıştır (Gaytancıoğlu, 2008).

Üretimle doğrudan ilişkisi olmayan DGD'ne yapılan eleştirilerin de etkili olmasıyla 2005 ile birlikte doğrudan gelir desteğinin miktarı azaltılarak motorin ve gübreye dekar başına destek verilmeye başlanmıştır. 2008 için DGD 7 YTL/da, motorin ve gübre desteği 9.3 YTL olarak toplam 2005'de verilen destek kadar yani 16.3 YTL ödeme yapılmıştır ([www.tarim.gov.tr](http://www.tarim.gov.tr)).

#### **4.2 Türkiye'deki Tarım Politikası Amaçları**

Türkiye'de tarım politikası amaçları belirli hedefler dahilinde, planlı kalkınmanın başladığı yıllardan beri yazılı olarak belirlenmektedir. Planlı kalkınmanın başladığı ilk yıllarda tarımsal üretimi artırmak, girdi kullanımını yükseltmek temel hedef olmuşken günümüzde kendine yeterlilik, çevreye duyarlılık, üretici gelirinin yükseltilmesi gibi konular temel hedefler olarak görülmektedir.

Türkiye'nin tarım politikası amaçları her 5 yılda bir hazırlanan kalkınma planlarında belirlenmektedir. Türkiye'de 1960'lı ve 1970'li yıllarda ağırlıklı olarak “tüketici refahı”, “üretici geliri” ve “fiyat istikrarı” gibi tarım politikası amaçlarına yer verilirken, 1980'li ve 1990'lı yıllarda “döviz” ve hükümet gelirini arttırmaya” yönelik tarım politikası amaçları ön plana çıkmıştır.

Ana hatları pek değişme göstermeyen bu amaçlar daha öncede belirtildiği gibi her ülkede benzerlikler göstermektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (2001-2005) Türkiye tarım politikasının temel amaçları şu şekilde ifade edilmiştir :

1-Gıda güvenliği ilkesi çerçevesinde artan nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesini sağlamak,

2-Ürün fiyatlarına devlet müdahalesini asgariye indirerek, üretimin piyasa koşullarına ve iç ve dış piyasa talebine uygun yarışmasını sağlayarak üreticilerin gelir düzeylerini artıracak politika araçlarını devreye sokmak,

3-Üretici gelirlerinde istikrarın sağlanması ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi,

4-Üretimde kalite ve verimliliğin artırılması,

5-Toplumda ekonomik ve sosyal dengelerin sağlanması ve korunması,

6-Doğal kaynakların korunmasını hedefleyen, dengeli ve çevreyle uyumlu altyapının oluşturularak çevre yönetimi ve kalitesine katkıda bulunmak,

Yukarıda sayılan bu amaçları gerçekleştirebilmek için; sulanan alanların artırılması, yüksek verimli ve iyi kaliteli tohumlukların, damızlıkların çiftçilerce kullanımının yaygınlaştırılması, toprak analizlerinin yapılması, bilinçli gübre kullanımı, uygun ekipman seçimi ve tarımsal mücadele yapılması yoluna gidilerek, yayım ve araştırma sonuçlarının çiftçilere götürülmesi sonucunda üretimde verim ve kalite artışı sağlanması amaçlanmaktadır. Bunlarla birlikte teknik eleman ve çiftçi eğitimine ağırlık verilmesi öngörülmektedir.

Kalkınma plânlarında öngörülen amaçlara ulaşabilmek için bunların gerçekçi olması, kesin ve tam olarak saptanması gerekir. Sekizinci plandan farklı olarak 9.Beş Yıllık Kalkınma Planında ise “tarımsal yapının etkinleştirilmesi” hedefi doğrultusunda 2000-2013 yılları arasında yapılması amaçlanan politika değişiklikleri belirlenmiştir. Planlanan hedefler konu başlıklarına göre aşağıda gösterilmiştir (www.dpt.gov.tr).

-Gıda güvencesinin ve güvenliğinin sağlanması ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı gözetilerek, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarımsal yapının oluşturulması,

-Üretimin talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçları uygulanırken, ülkemizin AB’nde uyumu sonrasında Birlik içerisinde rekabet edebilmesi için tarımsal yapıda gerekli değişimin yapılabilmesi için tarımsal yapıda gerekli dönüşümün sağlanması,

-Yüksek verimli tarım alanlarının, tarımsal üretim amacıyla kullanılması, tarım topraklarından, tahlillerle belirlenecek kabiliyetleri doğrultusunda ve doğru tarım teknikleri ile faydalanılması; ayrıca arazi kullanım planlaması ve yaygın erozyonun önlenmesi suretiyle toprak kaynaklarının etkin kullanımının esas alınması,

-Su kaynaklarının geliştirilmesine yönelik çalışmaların, öncelikle havza temelinde bütüncül bir yaklaşımla ve değişen tüketim taleplerini karşılamakta esneklik sağlayan bir şekilde planlanmasını mümkün kılacak, ilgili kurumlar arasında güçlü ve yapısal bir eşgüdüm sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmiş kapsamlı bir mekanizma çerçevesinde ve suyun tasarruflu kullanımı sayesinde su kaynaklarının etkin kullanımına önem ve öncelik verilmesi,

-Tarımsal üretimin rekabet gücüne doğrudan katkı sağlayabilecek yüksek üretim değeri bulunan tarım ürünleri üretiminin artırılması amacıyla maliyet etkin bir biçimde sulama yatırımları ve tarım işletmelerinde gözlenen arazi parçalılığı sorununun hafifletilmesine yönelik olarak toplulaştırma yatırımlarının yaygınlaştırılması,



-Tarımsal destekleme politikalarının üretimde verimliliği artıracak biçimde yeni unsurlarla zenginleştirilmesi,

- Tarım ürünleri ihracatında rekabet gücünün artırılması amacıyla, ihracat desteklerinin markalı ürünlere yönlendirilmesi,

- AB'ne katılım öncesi yardımlardan da yararlanılarak, tarımsal işletmelerde ölçek büyüklüğünün artırılması yanında, başta üretim teknikleri ve üretim koşullarının iyileştirilmesi olmak üzere, tarım ve gıda işletmelerinin modernizasyon çabaları belirlenecek öncelikler çerçevesinde desteklenerek tarım-sanayi entegrasyonunun özendirilmesi,

-Tarımsal kredi sübvansiyonları ile destekleme ödemelerinin üreticilere çeşitli kanallardan ulaştırılması sağlanarak tarım sektörüne yönelik finansal hizmetlerin çeşitlendirilmesi,

-TİGEM işletmeleri, özel sektör faaliyetlerinin bulunmadığı veya kısıtlı faaliyetlerde bulunduğu alanlara yönlendirilecek ve ihtiyaç fazlası işletmeler özel sektöre kullandırılması,

-Tarımsal istatistikler ve veri toplama yöntemleri AB'nde kullanılan sisteme entegre olacak, kadastro bilgilerinin tamamlanması çalışmaları bitirilmesi,

-Verimliliğin ve üretici gelirlerinin istikrarlı bir şekilde artırılması amacıyla çiftlikten sofraya gıda güvenliğinin sağlanması yönünde eğitim ve yayım hizmetlerinin artırılması,

-Katma değeri yüksek ürünler elde edilen hayvancılık faaliyetlerinde hayvan ıslahına, hayvan hastalık ve zararlılarıyla mücadeleye, mera ıslahına ve kullanımının düzenlenmesine, kaliteli yem bitkileri üretimine ilişkin tedbirlerin alınması,

-Üretici örgütlenmesine ilişkin mevzuatların yeniden ele alınarak üreticilerin verimliliği ve pazarlamada rekabet gücünü artırıcı yönde örgütlenmelerinin sağlanması,

-Tarımsal kurumların AR-GE çalışmalarında destekleme yapılabilecek konumda olmalarının sağlanması,

-AB müktesebatına uygun bir şekilde kamunun bitki ve hayvan sağlığı ile ilgili gıda güvenliği konularında sunduğu hizmetleri diğer kamu kurumlarıyla eşgüdüm halinde sunabilmesinin sağlanması, gibi konular 9.Beş Yıllık Kalkınma Planının ana hedefleridir.

Görüldüğü gibi Türkiye tarım politikalarında ***“Gıda güvencesinin ve güvenliğinin sağlanması ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı gözetilerek, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarımsal yapının oluşturulması”*** 9.Beş Yıllık Kalkınma Planı ile amaçlanmaktadır.

Tarım politikası arz ve talep arasında bir denge sağlayacak şekilde üretime yön vermeyi de amaçlar. Bunu yapabilmek için önce iç tüketimin karşılanması ve buna bağlı olarak beslenme düzeyinin iyileştirilmesi gerekir. Tüketim politikası olarak da isimlendirilebilen bu

politika, genelde toplumun bütün bireylerini ilgilendirmektedir. Tarımsal üretim politikası; tarım işletmelerinin modernleştirilmesi, çiftçilerin üretim girdilerini optimum düzeyde ve bilinçli kullanmaları, planlı ve sürdürülebilir üretim yoluyla, tüketim ve dışsım politikasına uygun olan faaliyetleri içerir. Bu nedenle, tarımsal üretim politikasının saptanmasında tüketim, dışsım ve fiyat politikaları dikkate alınır. Türkiye’de uygulanan tarım politikaları üretici gelirlerini artırmayı amaçlamakla birlikte, bunun düzeyini belirlememiştir. Öte yandan, gelişmiş ülkelerde tarım politikasının önemli amaçlarından birisi çiftçinin gelirini ve yaşam düzeyini sanayide çalışan işçinkine eşit kılmak ya da en azından ona yakın bir düzeye çıkarmaktır.

Türkiye tarımında sendikalaşma son derece azdır. Kırsal kesimde yaşayan çiftçilerin ve tarım işçilerinin sosyal sigorta, emeklilik hakkı gibi sosyal güvenceleri de genelde yetersizdir. Bu amaçla hazırlanan yasa tasarıları yıllarca komisyonlarda beklemekte, bir türlü yasalasamamaktadır. Tarım kesimine sosyal güvenliğin BAĞ-KUR üzerinden getirilmesi de oldukça yenidir. Getirilen sosyal güvenlik çiftçi ve aileleri için önemli olmasına rağmen, üreticilerin kendi sosyal güvenlik primlerini ödeyebilecek maddi güçlerinin yetersizliği başta sağlık olmak üzere verilen birçok hizmetin aksamasına neden olmaktadır. Bu da tarım kesimini belirli bir gelir düzeyine ulaştırmayı amaçlayan politikalar için bir dezavantajdır.

Tarım politikalarının üretici gelirlerini yükseltmeyi amaç edinmesi, ulusal yönden önemli bir olgudur. Bu amaca ulaşırken, fiyat politikası ve yapısal politika gibi tarım politikasının temel araçlarından yararlanılır. Tarım politikasının ikinci önemli hedefi ise, tarımsal ürünlerin üretiminde ülkenin mümkün olduğu kadar kendine yeterli olmasıdır. Türkiye bazı tropikal ürünler dışında, hemen bütün tarım ürünlerinin doğal olarak yetişebildiği bir ülkedir. Ancak son yıllarda pek çok tarım ürününde üretim açıkları ortaya çıkmıştır. Bunlar; hayvansal ürünler, bitkisel yağ, pirinç, pamuk, tütün, mısır, soya, yapağı, yün, deri ve buğday vb. ürünlerdir. Üretimi yetersiz olan hayvansal ürünlerde (et, süt, vb.) ise kişi başına tüketim miktarları gelişmiş ülkelerin oldukça altında kalmaktadır. Öte yandan, Türkiye’de fındık, çay gibi geleneksel ihraç ürünleriyle yaş meyve ve sebzelerin çoğunda üretim fazlası bulunmaktadır. Bu nedenle, tarımda en önemli konu kalite ve verim sorunlarıdır. Üretimi yalnız başına artırmak bir çare değildir. Böyle bir durumda bugün bazı ürünlerde olduğu gibi standart dışı ve dışsım olanakları bulunmayan ürünlerde üretim artışı söz konusu olur (Gaytancıoğlu, 2009).

### **4.3 Türkiye'deki Tarım Politikası Araçları**

Dünyadaki diğer ülkelerdeki gibi, Türkiye'de de tarım çeşitli şekillerde desteklenmektedir. Türk tarımındaki tarım politikası araçları aslında 2000 yılına kadar fazla bir değişiklik göstermemiş olup şöyle özetlenebilir;

- Devlet tarafından fiyat açıklanarak Devletçe görevlendirilen kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan tarım ürünleri alımları,
- Bazı tarımsal girdilerin fiyatlarına müdahale edilerek üreticilere düşük fiyatla tarımsal girdi sağlanması,
- Tarım ürünleri dış ticaretinde korumacılık önlemleri,
- Tarım kesimine diğer kesimlerden daha ucuza kredi sağlanması,
- Belirli amaca yönelik teşvikler uygulanarak üretim artışı amaçlayan politikalar, bazı zamanlarda başvurulmuş tarım politikası araçlarıdır.

Türkiye'de izlenen tarım politikalarında çok önemli değişikliklerin yapıldığı 2000'li yılların başlangıcına kadar uygulamada uzun yıllar gerçekleştirilen sistem ana hatlarıyla devam ettirilmiştir. Bu politikanın temelinde daha çok siyasi iradenin egemenliğinde büyük ölçüde popülizm bulunmaktaydı. Tarım kesimi genelde seçim dönemlerinde oy deposu olarak görülüp yüksek destekleme fiyatlarıyla çiftçilerin iradelerinin yönlendirildiği bir mekanizma içindeydi. Bu hiç bir şey yapılmadığı anlamına gelmemelidir. Popülizm sayesinde kaynak savurganlığı olmuş, tarımsal desteklemeler amacına ulaşamamış, kurum ve kuruluş desteklemekten çiftçilerin desteklenmesi bir türlü gerçekleştirilememiştir. Ayrıca tarımsal yapının iyileştirilmesine yönelik desteklemeler yetersiz kalmıştır (Gaytancıoğlu, 2009).

Türkiye'de 2000'li yıllara kadar uygulanan tarım politikaları tarımsal üretimin artırılması ve üreticiye belirli bir gelirin sağlanması bakımından etkili olmuştur. Ancak destekleme fiyat politikaları marjinal verimlilikteki işletmelerin, dolayısıyla belirli bir nüfusun marjinal verimlilikte ve düşük gelir düzeyinde tarım sektöründe varlıklarını devam ettirmelerine olanak sağlamıştır. Bu gelişme tarımsal yapıyı iyileştirme ve verimliliği artırma gayretlerini olumsuz yönde etkilemiştir (Ertuğrul, 2004).

#### **4.3.1 2000'li Yıllara Kadar Uygulanan Tarım Politikası Araçları**

Türkiye'de tarım kesimine yönelik politikalar, gerek amaç gerekse bu amaçlara ulaşmada tercih edilen yöntemler bakımından bugüne kadar daha çok üretim odaklı politikalar şeklinde süregelmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında üretim en temel sorundu. Bu bakımdan yeni tarım topraklarının üretime açılması, sulama, gübreleme, daha verimli tohumluk ve damızlık kullanımı ile üretim tekniğine ilişkin konular tarım politikalarının temel önceliği idi

(Ören ve ark, 2008). 1970'lerin ilk yarısına kadar, tarım Türkiye ekonomisindeki yerini ve önemini hep korumuş, bu süreye kadar gelen tüm hükümetlerce desteklenmiş ve dışa karşı korunmuştur. Bu sayede tarımsal üretimde önemli artışlar sağlanmış hatta bu dönemin temel sloganı “kendi kendine yeten 7 ülkeden biriyiz” sözü bu döneme damgasını vurmuştur. 1980'lere gelene kadar Devlet aracılığıyla yapılan desteklemeler tarım sektörünü üretici hale getirerek dışa bağımlılığın neredeyse hiç olmadığı bir konumda tutmuştur.

1980 öncesi sektöre sağlanan tohum, gübre, ilaç, yem, kredi gibi girdi sübvansiyonları ile ürünlere sağlanan fiyat ve pazar destekleri bu dönem tarım politikalarının temel bileşenlerini oluşturmuştur (Ören ve ark, 2008). Şekil 7'de Cumhuriyet dönemi boyunca Türkiye tarımında uygulanan tarım politikası araçları gösterilmiştir (Ören, 1996).

Tarım politikalarını yürüten siyasi iradenin “reform” adı altında başlattığı ancak günümüzde reform bir yana tarımsal üretimde daha büyük sorunların yaşandığı süreç olan 2000'li yıllara kadar uygulanan tarım politikaları destekleme alımları, girdi desteklemeleri, kredi sübvansiyonları ve genel hizmetler olmak üzere 4 ana başlık altında incelenmiştir.

#### **4.3.1.1 Destekleme Alımları ve Pazar Fiyatı Desteği**

Fiyat yoluyla destekleme alımları ilk defa 1932'de buğday'da yapılan alımlarla başlamıştır. 1938'de Toprak Mahsulleri Ofisi hububat alımına başlamıştır. Bu alımları tütün, şekerpancarı, haşhaş, fındık, çay, pamuk ve zeytinyağı gibi tarımsal ürünler izlemiştir (Anonim, 1995).

Destekleme alımları, Devlet kuruluşları devlet tarafından desteklenen Tarım Satış Kooperatifleri aracılığıyla yapılmıştır. Bu kuruluşlar Bakanlar kurulunca ilân edilen fiyatlarla alıcı olarak piyasaya girmiş ve piyasanın olumsuz koşullarından üreticileri korumaya çalışmışlardır. Alımlarda görev alan kuruluşlar TMO, Şeker Fabrikaları A.Ş., EBK, ÇAYKUR, TEKEL gibi KİT statüsündeki kuruluşlar ile üretici kuruluşları olan Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleridir. Bu kurumların çoğunluğu özelleştirilmiştir.

Fiyat yoluyla yapılan desteklemeler ne kadar eleştirilse de, Türkiye tarımına çeşitli yararlar sağlamıştır. Ancak fiyatların kendiliğinden makul düzeylerde olduğu dönemlerde bile Devletin piyasaya girmesi zorlanmış veya gerekmiş, böyle olunca da öncelikle tarım sektörünü ve sonra da tüm ekonomiyi olumsuz etkileyecek bazı gelişmelere konu olunmuştur (Abay vd.,1995).

Fiyat yoluyla desteklemede Türkiye'de tutarsız politikalar izlenmiştir. Örneğin 1980 yılında 22 tarım ürünü destekleme alımı kapsamına alınmış, 1985'te 13'e 1990 yılında 9'a inmiş, 1991 yılında 25'e yükselmiştir. 1994 yılı 5 Nisan kararlarından sonra da hazineye çok

büyük bir maliyeti olduğu gerekçesi ile desteklenen ürün grubu 4'le (tahıllar, şekerpancarı, tütün ve haşhaş) sınırlandırılmıştır.

Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarının en önemli aracı olan fiyat müdahaleleri, özellikle 1990'lı yıllarda, üretimin pazar sinyallerine uygunluk olarak gelişmesini engelleyici, üretici gelirlerinde istikrarsızlık oluşturucu, gelir dağılımını bozucu etkiler yapmakta ve bazı ürünlerde de iç ve dış pazarlarda değerlendirilemeyen stokların ortaya çıkmasına neden olduğu şeklinde eleştirilere hedef olmuştur. Fakat içsel ve dışsal nedenlerden dolayı hükümetler destekleme alımları ve fiyat desteği uygulamalarına devam etmek zorunda kalmıştır (Akça, 2003).

Destekleme alımı yapılacak ürünlerin nitelikleri çok iyi belirlenmelidir. Örneğin desteklenecek ürün, temel ihtiyaç maddesi olmalı, önemli bir dışsattım maddesi olmalı, sanayiye hammadde olmalı, belirli bir ekolojik bölgede yetişebilmelidir. Bu özelliklerden bir veya birkaçını taşıyan ürünler mutlaka desteklenmelidir. Ancak bir ürünün destekleme alımı kapsamından çıkarılması için ortaya konulacak nedenlerin mutlaka açıklanması gerekir.

#### **4.3.1.2 Tarımsal Girdi Politikaları**

Türkiye plânlı döneme girdiği 1963 yılından beri tarımını da plân altına alarak birtakım hedefler belirlemiştir. Özellikle ilk ve ikinci plânlarda tarımsal üretim artışının en önemli kaynağının tarımsal girdi kullanımının artması ile olabileceği belirtilerek girdi kullanımını teşvik edilmiştir. Bu girdilerin başında kimyevi gübre gelmektedir. Gübre kullanımının artması için anılan yıllarda bazen bedelsiz gübre dağıtımı bile yapılmıştır. 1970 yılından itibaren gübrede sübvansiyon uygulamasına geçilmiştir. 1986 yılına kadar bu sübvansiyon Türkiye Zirai Donatım Kurumu'nun görev zararı olarak kabul edilmiştir. Bu tarihten 1994 yılına kadar ise üreticiye sübvansiyonlu fiyatlardan gübre dağıtılmış, destekleme gübre üreten kuruluşlara ödenmiştir. 1994 yılından sonra ise üreticilere sübvansiyonlu fiyatlardan gübre satılmamış, ancak üreticilere sübvansiyon miktarı gübre satın alımından sonra ödenmeye başlanmıştır. 1997 yılı ile birlikte yeniden üreticilere sübvansiyonlu fiyatlardan gübre satılmaya ve sübvansiyonlar direkt üretici firmalara ödenmeye başlamıştır.

Türkiye'de tarıma yapılan desteklemelerin önemli bir kısmı gübreye yapılan destekleme olmuştur. Özellikle 1994-1997 yılları arasında üreticiler gübre desteklemeleri yüzünden mağdur durumda kalmışlardır. Üretici parasını peşin ödeyerek gübreyi satın almış, ancak sübvansiyon ödemesini aylar sonra alabilmiştir. Bu şekilde ülkedeki enflasyondan da olumsuz yönde etkilenmiştir. Çünkü desteği almaya hak kazandığı zaman ile desteği aldığı

zaman arasındaki süre için kendisine hiçbir ek ödeme yapılmamıştır. Ancak gübresini banka kredisi ile aldığı zaman borcunu 1 gün geçirse bile mutlaka gecikme faizi tahakkuk ettirilmiştir. Ayrıca gübredeki destekleme ödemeleri de bazı yıllar gübre bedelinin % 30'u bazı yıllar da % 50'sini içerdiğinden bu konuda da tutarlı bir politika oluşturulamamıştır.

1997 yılından gübre desteğinin bittiği 2001 yılına kadar üreticiye sübvansiyonlu fiyatlardan gübre dağıtılmış, gübre desteklemeleri gübre üreten kuruluşlara ödenmiştir. Bu durum başlangıçta olumlu gibi görünmesine rağmen gübre üretici kuruluşların aralarında anlaşarak gübre fiyatlarını keyfi bir şekilde yükseltmelerine neden olduğu yönünde söylentilerin çıkmasına neden olmuştur. Ekim-2001 ile birlikte gübrede uygulanan sübvansiyon uygulaması 2005 yılına kadar yapılmamıştır. 2005 ile birlikte çok az miktarlarda da olsa gübre sübvansiyonu yapılmaktadır. Halen 2008 yılı itibariyle sebze ve meyve üretilen araziler için 1.55 YTL/da, tahıllar için 2.13 YTL/da gübre desteği verilmektedir.

Gübre dışındaki diğer tarımsal girdilerde ise durum daha düşündürücüdür. Örneğin hayvancılık faaliyetlerinde maliyetlerin % 70-75'ini oluşturan yemlerde (Öğün vd. 1994) devletin hiçbir sübvansiyonu bulunmamaktadır. Karma yemlerde 1985 yılında "Vergi İadesi" altında başlayan ve yem fiyatının % 20'si oranında yapılan destekleme, 1987'de % 25'e çıkarılmış, 1988 yılında ise kg başına 40 TL olarak belirlenmiş ve 1989 yılından sonra da tamamen kaldırılmıştır. Hayvancılığımızın 1990'lı yıllardan sonra içine düştüğü durum göz önüne alınırsa karma yemlerde desteklemenin ne kadar gerekli olduğu açıkça görülecektir.

#### **4.3.1.3 Tarımsal Kredi Politikaları**

Türkiye tarımındaki önemli politikalardan biri de kredi politikalarıdır. Tarımda sermaye birikiminin yeterince olmaması tarıma ayrıcalıklı kredilerin verilmesini zorunlu hale getirmektedir. Bu amaçla tarım kesimi Ziraat Bankası kanalıyla diğer kesimlerden ucuza kredi temin etmektedir. 1993 yılı itibariyle, tarım kesimine krediler yoluyla sağlanan faiz sübvansiyonu 2 milyar dolara yakındır (Yurdakul ve Ören, 1996).

Tarıma sağlanan kredilerin faizi, diğer kesimlere göre ucuz olsa da ülkemiz tarımında yaşanan yapısal sorunlar nedeniyle kredilerin faizleri üreticileri etkilemekte ve bazı üreticiler borçlarını ödeyememektedirler. Bu yüzden hükümetler bazen seçim yatırımı da olsa ödenmeyen kredilerin faizlerini affetme yoluna gitmektedirler. Tarımsal kredilerin faizleri uzun yıllar % 45-50'ler civarında iken 1997 yılında birdenbire % 65-70'ler civarına yükseltilmiştir. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarındaki krizler tarımsal kredi faizlerinin ilk defa % 100'lere yaklaşmasına neden olmuştur. Ancak bu faiz oranları ile çiftçiler uzun süre mücadele edememişler ve birçok çiftçi borcunu ödeyemez duruma gelmiştir. Özellikle bu

dönemde olmak üzere tarımsal kredi faizleri ve borçlar yeniden yapılandırılarak taksitlendirilmiştir. Ancak daha sonrasında kredi faizler piyasadaki faiz oranları civarına çekilerek bir nevi ayrıcalıklı faiz oranı uygulamasına son verilmiştir.

#### **4.3.1.4 Genel Hizmetler**

Gerek Tarım Bakanlığı gerekse diğer Bakanlıklar tarafından tarıma yapılan doğrudan ve dolaylı hizmetler Türkiye tarımına ve tarımda yaşayanlara önemli katkılar sağlamıştır. Bu hizmetleri veren kuruluşlardan bazıları bazen bir Devlet Bakanlığı bünyesinde (Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü) dahi görev almıştır. Bu kuruluş daha çok tarımsal yapıyı iyileştirmeye yönelik olan altyapı hizmetleri vermiştir. Örneğin sulama suyu temin edilmesi için barajların yapımı, köylere yol ve içme suyu götürülmesi vb.. Ancak bu kuruluş 2006'da lağvedilerek, İl Özel İdarelerinin bünyesine devredilmiştir. Altyapı faaliyetlerinde en önemli yeri sulama barajları almıştır. Ayrıca tarımsal araştırmalar ve tarım ürünlerinin korunmasına yönelik faaliyetler de Devletçe en çok başvuru alan genel hizmetlerdendir.

#### **4.3.4.1 Tarımsal Araştırma, Eğitim ve Yayım**

Tarımsal araştırmalar Devlet eliyle ve 65 araştırma enstitüsünde yürütülmektedir. Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü'ne bağlı olan 4 merkez araştırma enstitüsü, tüm ülkede bitkisel ve hayvansal üretime ve hastalıklara ilişkin konularda araştırmalarını sürdürmektedir. Eğitim ve yayım hizmetleri, Tarım Bakanlığı, Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğundadır. Uygulamada ise bu hizmetler Tarım İl Müdürlüklerine bağlı Çiftçi Eğitim ve Yayım şubeleri tarafından yürütülmektedir. Tarımsal araştırmaların sonuçları ve tarım teknolojilerindeki gelişmeler üreticilere demonstrasyonlar, kurslar, ilanlar, fuarlar gibi çeşitli araçlarla iletilmektedir.

#### **4.3.4.2 Kontrol ve Denetleme Çalışmaları**

Tarım kesiminde, bitki ve hayvan hastalıkları ile bu konuda dışarıdan gelebilecek olası tehlikelere karşı yerli bitki üretimini ve hayvan neslini korumak için sürdürülen çalışmalar, Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alan Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü sorumluluğunda yürütülmektedir. Bu kapsamda sınırlarda, kesimevlerinde ve hayvan hareketlerinde kontrol ve denetleme hizmetleri Devlet tarafından yerine getirilmektedir. Gübre, yem gibi başlıca tarımsal girdiler ile gıda kontrol ve denetimleri de yurt çapında örgütlenmiş olan Koruma ve Kontrol Şubelerinin sorumluluğundadır.

#### **4.3.4.3 Hastalık ve Zararlılarla Mücadele**

Tarım kesimine yönelik koruma ve kontrol hizmetlerinin yanında, bitki ve hayvan hastalık ve zararlılarıyla mücadele çalışmaları da Cumhuriyetin ilk yıllarından beri Devlet eliyle sürdürülmektedir.

#### **4.3.4.4 Pazarlama ve Tanıtım**

Türkiye’de tarım ürünlerinin pazarlanması ve tanıtımına yönelik resmi bir politika bulunmamasıyla beraber, iç pazarlarda sınırlı da olsa kamu kuruluşları veya kamu desteğiyle yürütülen çeşitli pazar araştırmaları, fuarlar ve kampanyalar yürütülmektedir. Dış pazarlara yönelik olarak da Dış Ticaret Müsteşarlığınca ülke ve ürün bazında bazı pazar araştırmaları yapılmakta, pazar bilgileri sağlanmakta ayrıca ticari fuarlara katılım desteklenmektedir. Özellikle İhracatı Geliştirme Merkezi (İGEME)’nin yaptığı sektörel araştırmalar ihracatçılara önemli bilgiler sunmaktadır.

#### **4.3.2 2000’li Yıllardan Sonra Uygulanan Tarım Politikası Araçları**

Türkiye’de 1990’lı yılların ikinci yarısında içsel ve dışsal faktörlerin etkisiyle tarım politikalarının yeniden şekillendirilmesine ilişkin yoğun bir arayış başlamıştır. Bu reform arayışlarının temelinde rol oynayan faktörleri ana hatları ile aşağıdaki gibi 4 ana grup altında toplamak mümkündür (Eraktan, 2001).

- Uruguay görüşmeleri sonrası imzalanan tarım metninin gereklerini yerine getirmek,
- AB ile kurulan Gümrük Birliği sonrası tarım ürünlerinin serbest dolaşımının Türk tarım politikasını AB Ortak Tarım Politikasına uyum sağlamaya yönelik olarak yeniden şekillendirme gerçeğinin tekrar gündeme gelmesi,
- Türk ekonomisinin karşı karşıya kaldığı ekonomik zorlamalar,
- IMF’den kredi alabilmenin ön koşulu olarak Türkiye’nin önüne sürülen politika seçenekleri,

Türk tarım politikalarında “reform” olması için bir nevi ön koşul niteliği taşıyan yukarıda sayılan unsurlardan da anlaşılacağı üzere, öncelik Türk tarımının ihtiyaçlarını çözebilecek politika uygulaması yerine ekonominin ihtiyaçlarını giderebilecek önceliklerin reform olarak belirlenmesi oldukça düşündürücüdür. Bu gerekçeler karşısında alınan tedbirler bir nevi dayatma olarak Türkiye’nin kabul etmesi için sunulmuştur.

Bu tedbirler yani 2000’li yıllardan sonra Türkiye tarımında uygulanan köklü değişikliklerin bazıları Türkiye tarımı için önemli ölçüde yarar sağlamış ancak bazıları Türkiye’nin gerçekleriyle örtüşmemiştir. Alınan kararlar konu başlıklarına göre şunlardır.



#### 4.3.2.1 Çiftçi Kayıt Sistemi

Tarım politikalarının sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi düzenli bir kayıt sisteminin varlığı ile mümkündür. Türkiye’de bugüne kadar her bir ürüne ait üretim miktarları, ürün deseni, arazi kullanım bilgisi ve çiftçi profili gibi konularda yeterli, güncel bir veri tabanı oluşturulamamıştır. Bu olumsuz durumu ortadan kaldırmak için 2001 yılında Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) uygulamaya konulmuştur. Bu sistem Türkiye’de yetiştirilen tüm hayvanları, işlenen arazilerin miktarını, hangi ürünlerin yetiştirildiğini üreticilerin sahip olduğu tarım-alet makine durumunu vb. bilgileri tarım politikası yürütücülerine bildirmeyi amaçlamaktadır. Çiftçi Kayıt Sistemi, DGD ödemelerinin yapılabilmesi için bir ön koşuldur. Dünya Bankası ile bu amaca yönelik olarak bir ikraz anlaşması imzalanmıştır. Bu kapsamda DGD projesi için 200 milyon \$ program kredisi, ÇKS için ise 48 milyon \$ yatırım kredisi alınmıştır.

#### 4.3.2.2 Doğrudan Gelir Desteği

Türkiye 1999 yılı sonunda girdiği ekonomik krizin etkisiyle IMF ile Stand-by Anlaşması imzalamıştır. Bu anlaşma çerçevesinde uygulamayı kabul ettiği “istikrar programı” kapsamında tarımsal destekleme politikalarında radikal değişiklikler yapmayı taahhüt etmiştir. Buna göre girdi ve çıktıya dayalı destekler başta olmak üzere 2000 yılına kadar uygulanan tüm tarımsal destekleme araçları yerini üretimden bağımsız olan “Doğrudan Gelir Desteği”ne bırakmıştır.

IMF 9 Aralık 1999 tarihinde dönemin hükümetine verdiği niyet mektubunda Türkiye’de uygulanan destekleme politikası araçlarını “Hâlihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları, fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar son yıllarda ortalama olarak GSMH’nin % 3’ü gibi bir maliyet ve vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektedir...” denilmektedir (Günaydın, 2004).

IMF tarafından açıklanan niyet mektubuna göre mevcut destekleme sistemi fakir çiftçiler yerine zengin çiftçilere yaramaktadır. Aslında bu tartışma Türkiye’de yıllardır yapılmaktadır. Bu sorun aslında bir yapısal sorundur. Çünkü Türkiye tarımındaki yapısal sorunlar(eğitim, örgütlenme, parçalı toprak yapısı vb.) çözülemediğinden tarımsal nüfusun

istihdamdaki payı yüksek kalmıştır. Ancak bunun suçlusu çiftçiler değil bir türlü yapısal sorunlara özellikle miras hukuku gibi önemli bir soruna çözüm üretemeyen siyasi iktidarlardadır. Ancak mevcut DGD sistemi ile Türkiye'nin gereksinim duyduğu üretim planlaması yapılamaz. Çünkü mevcut sistem işleyiş itibariyle araziyi işleyeni değil, mülk sahibini desteklemektedir. DGD ödemeleri tamamen mülk sahiplerine yapılmaktadır. Bazı mülk sahipleri şehirlerde oturup tarım dışı işler yapsalar dahi DGD ödemelerinden yararlanabilmektedirler.

#### **4.4 Türkiye'deki Tarım Politikası Yürütücüleri**

Türkiye'de tarım daima farklı kurum ve kuruluşların ilgi ve görev alanında olmuştur. Mevcut kurum ve kuruluşlar, kamu, çiftçi ve meslek örgütlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar, kanunlarında kendilerine verilen tarımla ilgili görevleri değişik organizasyon yapılarında da olsa yerine getirmektedirler.

##### **4.4.1 Kamu Kurum ve Kuruluşları**

Türkiye'nin tarım politikasının yürütülmesinde Devletin çeşitli kurumları aracılığıyla sağlamış olduğu yürütücülük faaliyeti azımsanmayacak bir düzeydedir. Ancak özellikle 2000'li yıllardan sonra Devletin tarım politikalarındaki etkinliği azalmaya başlamıştır.

##### **4.4.1.1 Tarım ve Köyişleri Bakanlığı**

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, politikaların tespiti, uygulamaların denetim ve kontrolü, kırsal bölgelerin kalkındırılması, tarım, hayvancılık ve su ürünlerinin geliştirilmesi, altyapı tesislerini yapmak ve yaptırmak, doğal kaynakların korunması, çiftçinin teşkilatlanması, doğal afetlerden zarar gören üreticilerin gelirlerinin telafisi, gıda güvenliği, arazi toplulaştırması, ihracat olanaklarını geliştirmek, verimliliği artırıcı araştırmalar yapmak, tarımsal yayım ve eğitim, taşınır, taşınmaz çiftçi mallarının korunmasını, hayvan hastalıklarının önlenmesini amaçlamaktadır.

Bakanlık merkezde ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yurtdışı müşavirlikleri, yardımcı hizmet birimleri, ilgili kuruluşlar ve bağlı kuruluşlar olarak teşkilatlanmıştır. Yerelde ise il ve ilçe müdürlükleri, köy grubu tarım merkezleri, tarımsal araştırma enstitüleri, üretim istasyonu müdürlükleri, tarımsal ekonomi araştırma enstitüsü, tarım alet ve makine test merkezi, personel eğitim, tohumluk tescil ve sertifikasyon, zirai karantina, kontrol laboratuvar, tahaffuz ve gümrük, el sanatları, fidan ve fide test, merkez ikmal, zirai ilaç kontrol, zirai ilaç ve toksikoloji merkezi müdürlükleri şeklinde

teşkilatlanmıştır. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Toprak Reformu Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü, Et Balık Kurumu Genel Müdürlüğü ise Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı veya ilgili kuruluşlar olarak görev yapmaktadırlar.

Tarım Bakanlığı kamu reformu çerçevesinde yeniden yapılandırılmak istenmektedir. Tasarıya göre Tarım Bakanlığının yerel teşkilatı İl Özel İdarelerine devredilmek istenmektedir. Nitekim Tarım Bakanlığına bağlı olmasa da, Köy Hizmetlerinin yerel teşkilatlarının tamamı reform çerçevesinde İl Özel İdarelerine devredilmiştir. Bu reform çerçevesinde Tarım Bakanlığının sadece genel politikaları oluşturacak ve denetim ve kontrol hizmetlerini yürütmesi öngörülmektedir. AB üyelik süreci dikkate alınarak Bakanlığın “Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı” adı altında yeniden organize olması öngörülmektedir. Türkiye tarımının yapısal birçok sorunu çözülememişken mevcut Tarım Bakanlığının farklı bir yapılanma içine girmesi çok yanlıştır. Yapısal sorunlara çözüm üretebilmek için öncelikle tarıma Devlet bütçesinden ayrılacak kaynakların artırılması gerekmektedir. Yapısal sorunlara çözüm üretildiği ve Türk tarımının sanayiye katkısının arttığı bir ekonomik yapıya ulaşılması durumunda Tarım Bakanlığının yeniden yapılanması elbette ki düşünülebilir.

#### **4.4.1.2 Sanayi ve Ticaret Bakanlığı**

Sanayi ve Ticaret Bakanlığının kanunla kendisine verilen görevleri arasında tarımla ilgili de görevleri bulunmaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığının “Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı tarımsal amaçlı kooperatiflerle tarım kredi kooperatifleri ve birlikleri hariç olmak üzere tarım satış kooperatifleri ve birlikleri ile genel hükümlere tabi kooperatiflerin ve birliklerin kuruluş, işleyiş ve denetimlerine ait işlem ve hizmetleri yürütmek” ve bu faaliyetler için gerekli kredilerle ilgili hizmet ve işlemleri yürütme görevleri vardır.

Faaliyet alanına giren tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin yeniden yapılanması ile ilgili faaliyetleri yürütmektedir. Tarım satış kooperatifleri ve birlikleri özerk, ekonomik etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde faaliyetlerini sürdürebilecek bir yapıya kavuşturulmaları amaçlanmıştır. Bakanlık, Birliklere Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan kredi kullanmaktadır. Türkiye Şeker Fabrikaları AŞ'nin faaliyetleri de Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yönlendirilmektedir.

#### **4.4.1.3 Çevre ve Orman Bakanlığı**

Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesinde yer alan ORKÖY Genel Müdürlüğü, Devlet ormanları içinde ve bitişiğinde oturan köylülerin sosyal ve ekonomik gelişmelerini sağlamak

amacıyla kalkınma havzalarında etüt, araştırma, plan ve projeler hazırlamak ve bunları uygulamak, her türlü kredi ve yardım kaynaklarının bu hizmetlere yönelmesini temin etmek ve ilgili kuruluşlarla işbirliği yapma görevleri doğrultusunda orman-halk ilişkilerini geliştirmek ve bu konuda her türlü tedbiri alma görevlerini yürütmektedir.

İlçe kalkınma planlarındaki önerilere göre orman içi köylerde sosyal ve ekonomik amaçlı krediler kullanılmaktadır. Üretilen ürünlerin pazarlanabilmesi amacıyla kooperatif kredileri kullanılmakta, bu kredilerle ortaklık ruhunun geliştirilmesi, ürünlerin değerinde pazarlanması, yeni üretim tekniklerinin öğretilmesi ile küçük ölçekli sanayinin kırsal kesime taşınması sağlanmaktadır. Dış kaynaklı kırsal kalkınma projeleri, Biyolojik çeşitlilik ve sürdürülebilir kaynak yönetimi projesi vb. proje alanlarındaki orman köylülerinin tarımsal faaliyetleri desteklenmektedir. Tarımsal faaliyetlerin desteklenmesine yönelik olarak Ormancılık Araştırma Müdürlükleri odun dışı orman ürünleri bölümlerinde tıbbi ve aromatik bitkilerin seleksiyon ve çiftçi şartlarında yetiştiricilikleriyle ilgili çalışmalar yürütülmektedir.

#### **4.4.1.4 Hazine Müsteşarlığı**

Hazine Müsteşarlığı'nın tarımsal konulardaki faaliyetleri teşkilat kanununda "Tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüslerin faaliyetlerinin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini takip etmek, genel yatırım ve finansman programları çerçevesinde Tarımsal KİT'lerin uygulamalarını değerlendirmek ve yıl içinde ortaya çıkacak gelişmelere göre programda gerekli değişiklikleri yapmak" olarak tanımlanmaktadır. Hazine Müsteşarlığının tarımla ilgili faaliyetleri Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Hazine Müsteşarlığı, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile ilgili faaliyetleri de yerine getirmektedir. Bu kapsamda, diğerleriyle birlikte tarımsal ürünlere sağlanan ihracat teşvikleri Hazine Müsteşarlığı bütçesi altında yer almaktadır. tarım sektörüne sağlanan kredilere uygulanan faiz sübvansiyonlarının karşılanmasına yönelik ödenekler Hazine Müsteşarlığı bütçesi altında bulunmaktadır. Müsteşarlık, Tarım Reformu Uygulama Projesi'nin genel koordinasyonunu sağlamaktadır.

#### **4.4.1.5 Dış Ticaret Müsteşarlığı**

Dış Ticaret Müsteşarlığı, ülkenin ihracat, ithalat ve dış ticaretini ilgilendiren anlaşmaların hazırlanması, müzakere edilmesi ve uygulanması ile görevlidir. İthalat rejiminin hazırlanması ve uygulanması, ihracatın geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi, ihracat ve ithalat için standartların geliştirilmesi ve uygulanması DTM'nin görevleridir. Müsteşarlık, ihracat

birlikleri ile de fonksiyonel bir ilişki içindedir. Bu çerçevede, Müsteşarlık tarım ticareti ile ilgili rejimleri hazırlar ve uygular.

#### **4.4.1.6 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı**

DPT'nin görevi kalkınma planları ve yıllık programları hazırlayarak, bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak, uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek ve bu konularda Hükümete müşavirlik yapmak şeklinde verilmiştir.

Yıllık programlar ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlar uyarınca Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun tasarıları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören kanun tasarıları hakkında, ilgili Bakanlıkların ayrıca mezkur programlar ve kararlarda öngörülen ilke ve tedbirler açısından incelenmek üzere DPT'nin görüşünün alınmasını zorunlu kılmaktadır.

DPT, tarım politikalarının hazırlanması ve uygulanmasına makro çerçevede müdahil olurken söz konusu plan ve programlarda belirtilen sektör politikalarının uygulanmasında, yoğun olarak ilgili Kurullar ile yatırım programı araçlarını kullanmaktadır. Devlet yardımları kapsamında tarımsal ürün ihracatında sağlanmakta olan ihracat sübvansiyonları, Para Kredi Koordinasyon Kurulunda sonuçlandırılmaktadır.

#### **4.4.1.7 Devlet Su İşleri**

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, ülkemizde tüm su kaynaklarının planlanması, yönetimi, geliştirilmesi ve işletilmesinden sorumludur. DSİ, yerüstü ve yer altı sularının tek ve çok amaçlı kullanımı, toprak erozyonunun ve taşkın zararlarının önlenmesi ile yükümlü kılınmıştır. Bu nedenle DSİ, barajların, hidroelektrik santrallerin, içme-kullanma suyu temini ve sulama şebekelerinin planlanması, projelendirilmesi, inşa edilmesi ve işletilmesinden sorumludur. DSİ, merkezde Genel Müdürlük ve yerelde Bölge Müdürlükleri şeklinde teşkilatlanmıştır.

#### **4.4.1.8 Ziraat Bankası**

Bankanın görevleri, satılması mümkün olan gayrimenkul rehni ve kefalet karşılığında çiftçiyi kredilendirmek, faiz karşılığında senet kabul etmek ve tarıma ilişkin aracılık faaliyetlerini yapmaktır. Kamu Bankalarının yeniden yapılandırılmaları kapsamında, 2001 yılında Kamu Bankaları ortak bir yönetim kurulu tarafından yönetilmeye başlanmıştır.

Ekonomik kriz ve bankanın yeniden organize edilmesi sürecinde Ziraat bankasınca tarıma sağlanan kredinin finansman hizmetlerine sınırlamalar getirilmiştir.

#### 4.4.2 Tarımsal Kooperatifler

Ülkemizde kooperatifçilik hareketinin geçmişi 1863’de Mithat Paşa tarafından kurulan ve geliştirilen Memleket Sandıkları denemesine, yani geçen yüzyılın ortalarına kadar uzanmaktadır. Memleket sandıkları daha sonraları Menafi Sandıkları adını almış onlar da 1888 yılında kurulan Ziraat Bankasına kaynak olmuştur. Kooperatifleşme Cumhuriyet döneminde ciddi olarak ele alınmış ve büyük önder Atatürk tarafından desteklenmiştir. Bu destek sonunda 1935’de 2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifi ve Birlikleri kanunu ve 2836 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri kanunu çıkarılmıştır. Çiftçilerin örgütlenmesinde bu iki yasanın ne kadar önemli olduğu bilinen bir gerçektir. Atatürk Silifke Taşucu’ndaki Tekir tarım kooperatifinin de 1 nolu ortağı olmuştur. Başlangıçta vesayet sisteminin uygulanması doğru olmuştur. Çünkü ülkemiz kırsal kesiminde yaşayan insanlara kooperatifleşme konusunda destek olmak ve onlara yol göstermek gerekliydi. Ancak, daha sonraki yıllarda gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, tarım kooperatifleri ve bunların üst örgütlerinin bağımsız ve özerk bir yapıya kavuşmaları gerekirdi. Evrensel kooperatifçilik ilke ve değerleri de bunu gerektirmektedir.

Türkiye’de 12 binin üzerinde tarım kooperatif ve bu kooperatiflerin 4.5 milyondan biraz fazla ortağı bulunmaktadır. Bu sayı Türkiye’deki çiftçi sayısından fazla olduğu için ilk bakışta tüm çiftçilerin kooperatiflere ortak olduğu düşünülebilir. Oysa, Ege, Marmara ve Akdeniz bölgelerindeki çiftçiler birden çok kooperatife ortak iken, Doğu ve Güney Doğu bölgelerindeki çiftçilerde kooperatifleşme oranı düşüktür. Ayrıca ülkemizde faal olmayan kooperatif ve ortak sayısı da az değildir.

Türkiye’de bulunan tarım kooperatiflerinin değişik konularda çalışan 12339 tarımsal amaçlı kooperatif ve kooperatiflerin 5 milyonu aşan ortağına karşın, ülkemizde kooperatifçilik hareketi henüz istenilen düzeye gelmiş değildir. Kuruluş faaliyetlerini tamamladığı halde faaliyete geçememiş veya faaliyetini çeşitli nedenlerle yarıda kesmiş, çok sayıda tarım kooperatifi vardır. Bunların çoğu ön etüd yapılmadan ve ekonomik bir ihtiyaç duyulmadan kurulmuş kooperatiflerdir. En fazla ortağa 1,5 milyonu aşan ortak sayısı ile kooperatif sayısı sadece 31 olan pancar ekicileri kooperatifleri sahiptir. Bunun nedeni her şeker fabrikasında sadece bir kooperatif oluşu ve bu kooperatife o fabrikaya pancar teslim eden tüm şeker pancarı üreticilerinin ortak olmasıdır. Oysa, sayısı 7485 olan tarımsal kalkınma kooperatiflerinin ortak sayısı 789911’dir. Kırsal alanda köy düzeyinde en geniş

şekilde örgütlenmiş olan kooperatif türü tarım kredi kooperatifleridir. Toplam 1879 birim kooperatifin 1285577 ortağı vardır. Sulama kooperatiflerinin sayısı 2424 ise de, ekonomik açıdan bu kooperatifler güçlü değildirler. Öte yandan, sayıları 330 olan tarım satış kooperatifleri ve birlikleri iş hacmi açısından oldukça güçlü kooperatiflerdir.

#### **4.4.2.1. Tarım Satış Kooperatifleri**

Türkiye’de ortak üreticilerden faaliyet konusundaki ürünlerini satın alıp, işleyerek toptancılara ve perakendecilere satışını yapan tarım satış kooperatifleri ve birlikleri vardır. Bu kooperatifler örnek kooperatifçi Atatürk’ün desteği ve direktifleriyle 1935’de 2834 sayılı yasaya göre kurulmuşlar ve 193’den 1984’e kadar bu yasaya göre çalıştırılmışlardır. 1984 yılında çıkarılan 237 sayılı kanun hükmünde kararname ile devletin tarım satış kooperatiflerinin yönetimindeki kontrolü artmıştır.

Tarım satış kooperatiflerinin kuruluş amaçları arasında yukarıda açıklandığı gibi ürünün işlenmesi, düzenli sürüm ve satışı, piyasanın düzenlenmesi, dışsatım yoluyla iç ve dışta, üretici ve tüketici arasındaki aracıları kaldırarak, elde edilen faydaların üreticiye intikalinin temini, ürünlerin kalitesini yükseltmek ve maliyeti düşürmek, ortaklara üretimde ihtiyaçları olan her çeşit alet ve araçları ucuza sağlamak gibi önemli ve çeşitli konular yer almaktadır. Ancak uygulamada bu kooperatifler ortakların ürünlerini satın alıp bir kısmını işledikten sonra satmaktan başka önemli bir faaliyette bulunmamaktadırlar. Üreticilere gübre, ilaç, tohum gibi bazı girdiler sağlanmakta ise de bu hizmetler sınırlıdır. Türkiye’de tarım satış kooperatifleri pamuk, üzüm, kayısı, incir, zeytin ve zeytinyağı, fındık, fıstık, gül ve gülyacı, yağlı tohumlar, kırmızı biber ve baklagiller, tiftik ve yapağı gibi çeşitli tarım ürünlerinin üreticilerden alımı ve değerlendirilmesi konularında faaliyette bulunmaktadır. Kooperatiflerin pazar etkinlikleri dikkate alındığında; pamukta %14-22, kuru üzümde %20-30, ayçiçeğinde %31, zeytinyağında %12-20, zeytinde %10-20, soyada %40, incirde %28 ve fındıkta %36 oranında pazar payına sahiptirler.

Tarım satış kooperatifleri finansman yönünden büyük sorunlarla karşı karşıyadır. Yetersiz olan öz ve işletme sermayeleri nedeniyle, ürün alımı, yatırım ve işletme faaliyetleri için, sürekli dış finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Birliklere geçmiş yıllarda destekleme alımları için hükümetlerce Ziraat Bankası aracılığıyla nispeten düşük faizli kredi verilmiş ise de, bu uygulamaya son verilmiş ve son yıllarda bu kooperatifler ticari bankalardan cari faiz oranları ile kredi almaya başlamışlardır. Bu tür kredilerin maliyetinin çok yüksek olması nedeniyle, bazı yıllar ürünler maliyetine bile satılamamakta ve zararlar meydana gelmektedir.

Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri geçmişte yarı kamusal bir statü içinde çalışmış, her ne kadar çiftçilerin kurdukları kooperatifler tarafından ekonomik amaçlı olarak oluşturulmuş olsalar da, yönetim açısından siyasi iktidarların güdümünde kalmışlardır. Zaman içerisinde çeşitli siyasi müdahaleler sonucu, birlikler asıl amaçları yanında, tarımsal ürünlerin alımında, devlet adına destekleme yapma üzere görevlendirilmişlerdir. Bunun doğal sonucu olarak, Birlikler ürün alımı yapmışlar ve izlenen politikalar gereği çiftçilere piyasa koşullarından daha yüksek fiyatlar ödeyerek, çiftçilere dolaylı destekte bulunmuşlardır.

Bugün doğrudan devlet tarafından bazı tarım ürünlerine verilen destekleme prim destekleri geçmişte de uygulanmakla birlikte, Birlikler aracılığı ile dolaylı bir şekilde tarım sektörüne sosyo-ekonomik hedefler doğrultusunda kaynak transferi yapılmaktaydı. Böylesine bir teşvik aracı, çiftçilerin ürettikleri ürünlerden, fiyatı yüksek olan ürünlere geçmelerine neden olmuş ve bu da desteklenen ürünlerde üretim fazlalarının oluşmasına yol açmıştır. Bugün, fındık ve kuru üzümde oluşan yüksek rekolteler, uluslararası talebin çok üstündedir. Devlet, uluslararası fiyat dengesini sağlamak için fazla ürünleri yüksek fiyattan satın alarak fiyatları dengeleme rolünü üstlenmiştir. Ayrıca, siyasi etkiler nedeniyle akılcı istihdam politikaları izlenememiştir.

Devlet destekleme alımlarının kaldırıldığı 1994 sonrasında, bu kuruluşlar Devlet Fiyat İstikrarı Fonu (DFİF) kaynaklarından sağlanan düşük faizli kredilerle desteklenmiş olmakla birlikte yapısal sorunların çözüme kavuşturulamaması ve hükümetlerin birliklerin yönetimlerine müdahalesi bu uygulamayı da başarısızlığa uğratmıştır([www.arip.org.tr](http://www.arip.org.tr), 2006).

Yeniden yapılandırmada kooperatiflerin sosyal amaçlarından çok ticari amaçlarına öncelik verilmesi kooperatiflerin var oluş amaçlarına aykırıdır. Kooperatiflerin sosyal yönü ihmal edildiğinde diğer şirketlerden bir farkı kalmayacaktır. Tarım kooperatiflerinin sorunları ve kooperatifçilik konusunda uygulanan hükümet politikaları dikkate alındığında, bu durum gelecekte kooperatif sektörün varlığını ve gelişmesini tehdit edebilir.

Siyasal iktidarların kooperatif ve bunların üst örgütleri olan bölge ve merkez birliklerinin yönetimlerine müdahale etmesi iyi olmamış, kooperatifler etkili ve etkin bir biçimde yönetilememiştir. Genel müdür, bölge müdürü vb. tepe yöneticilerinin işletme yönetimini ve kooperatifçiliği iyi bilen profesyonel yöneticiler olması gerekirken, çoğu zaman bu mümkün olmamıştır. Bu kooperatif ve birliklerinin bağlı oldukları Bakanlıkların Birliklere personel istihdamı ve yönetici atamalarındaki popülist uygulamaları kooperatif işletmelerin etkinliğini azaltmış ve neticede hem ülke tarımı bundan zarar görmüş ve hem de kooperatiflerin hizmet ettiği üretici ortaklara sunulan hizmetlerin kalitesi düşmüştür. Devlet için de bu kooperatif ve birliklerine yapılan yardımlar bir yük olmaya başlamıştır.



Tarım satış kooperatiflerinin başarılı olabilmeleri için alınabilecek önlemler; devletin bu kooperatiflerin yönetimlerine müdahalesinin ortadan kaldırılması, mümkün olduğu kadar oto finansmana yönelme, kredi maliyetinin ucuzlatılabilmesi için devlet kredileri faiz oranlarının makul bir düzeye düşürülmesi, kooperatiflere yetmişmiş eleman sağlama, ortakların örgütlenme konusunda eğitimle bilinçlendirilmeleri için bir kooperatifçilik okulunun açılması ve başarılı kooperatiflerin teşviki olarak özetlenebilir.

#### **4.4.2.2 Tarım Kredi Kooperatifleri**

Ülkemizin en yaygın ve tarım sektörünün en etkin kuruluşlarından biri olan Tarım Kredi Kooperatifleri, yeni görev yetki ve sorumluklarının gereği olarak ülke genelinde örgütlenmiştir. Bu nedenle bu kurumun örgütlenme yapısı da kendine özgüdür. Çünkü Türkiye genelinde 1 Merkez birliği, 16 Bölge birliği ve 2500'in üzerinde birim kooperatifi olan bu kurumun örgütlenme yapısının da yaptığı hizmetlere göre fonksiyonel olması gerekmektedir. Bu nedenle Tarım Kredi Kooperatiflerinin ülke tarımına önemli hizmetler vermek olan genel hedefinin gerçekleştirilmesi için minyatür bir teşkilatlanma yerine daha fonksiyonel bir bazda organizasyona önem verilmektedir.

Tarım kredi kooperatifleri ve bölge birlikleri müdürleri ile Merkez Birliği Genel Müdürünün atamalarını siyasi iktidarlar belirlemekte, böylece üst düzey yöneticiler değişik yöntemlerle değiştirilerek iktidardaki partiye yakın kişilere görev verilmektedir. Üstelik, görev verilen kişilerin işletmecilik, tarım ve kooperatifçilik konularındaki bilgi düzeyleri dahi dikkate alınmamaktadır. Hatta bölge birliklerinde çalışan bazı teknik elemanlar siyasi görüşleri nedeniyle görevden alınabilmektedir. Bu şekilde üst düzey yöneticiler her iktidar değişikliğinde değişmekte ve tarım kredi kooperatifleri ve üst örgütleri bundan çok fazla zarar görmektedir. Bu sorun, devletin yönetimine müdahale ettiği tarım satış, pancar gibi diğer kooperatiflerde de kısmen görülmekle birlikte, tarım kredi kooperatiflerinde iktidarların icraatından kaynaklanan yönetime müdahale ve siyasi kadrolaşma ciddi boyutlardadır.

Bu kooperatifler 1930'da 191 adet iken, sayıları hızla artmış ve 2003 yılında 2213'e yükselmişse de, 2007 yılında kooperatif sayısı azalarak 1903'e düşmüştür. Tarım kredi kooperatiflerinin dağılımı incelendiğinde, illerdeki kooperatif sayısının 66, ilçelerdeki kooperatif sayısının 623, köy ve kasabalardaki kooperatif sayısının 1214 olduğu görülür. Tarımsal kalkınma kooperatifleri hariç, köy düzeyinde faaliyet gösteren tarım kredi kooperatiflerinden başka bir kooperatif bulunmamaktadır.

#### **4.4.2.3 Pancar Ekicileri Kooperatifleri**

Pancar Ekicileri Kooperatifleri 1951 yılında ilk kez Adapazarı'nda kurulmuş ve 30.06.2008 tarihi itibariyle her şeker fabrikasının bulunduğu yerde 1 tane olmak üzere 31'e ulaşmış, ortak sayısı ise 1587697'ye yükselmiştir. Pancar ekicileri kooperatiflerinde ortak sayısının çok fazla olmasının nedeni, Türkiye'de şeker pancarı üreten ve şeker fabrikalarına teslim eden tüm çiftçilerin aynı zamanda pancar kooperatiflerine ortak olmalarıdır. Ayrıca, şeker fabrikaları ve pancar kooperatifleri yakın işbirliği içerisinde çalışmakta ve pancar üreticilerine birlikte hizmet etmektedirler. Şeker fabrikalarındaki ziraat müdürlüklerine bağlı pancar bölge şeflikleri üreticilere pancar üretimi konusunda teknik bilgi vermekte, kooperatifler ise uygun koşullarda girdi (tohumluk, gübre, ilaç, makine vb) sağlamaktadır. Bu bilgilerden de anlaşıldığı gibi, ülkemizde pancar kooperatifleri Avrupa ve ABD'deki tarım alım kooperatifleri gibi çalışmaktadır.

Bu kooperatifler şeker pancarı ekiminin yapıldığı 68 ilimizi kapsayan oldukça büyük bir alanda faaliyet göstermekte ve sahip oldukları 210 satış mağazası ile ortaklarına girdi sağlamaktadırlar. Pancar kooperatifleri sayıca az olmalarına rağmen ortak sayısı ve sermaye açısından güçlüdürler.

#### **4.4.2.4 Sulama Kooperatifleri**

Türkiye'de tarımsal hizmet kooperatifi olarak tanımlanabilecek sadece sulama kooperatifleri vardır. Toprak-Su kooperatifleri olarak 1963 yılından itibaren kurulan bu kooperatifler, o zaman faaliyette bulunan Toprak-Su Genel Müdürlüğüne hazırlanmış olan bir ana sözleşmeye dayanmaktaydı. Bu kooperatiflerin adı daha sonra Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca sulama kooperatifleri olarak değiştirilmiş ve yeni ana sözleşme hazırlanmıştır. Sulama kooperatifleri; devletçe yaptırılan sulama tesislerinden veya yeraltından çıkarılacak suyun tarımda kullanılması ile ilgili tarla içi sulama tesislerini kurmakta veya mevcut tesisleri işletmekte ve bakımını yapmaktadır.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'na göre kurulan ve çalışan bu kooperatiflerin sayısı 30.06.2008 tarihi itibariyle 2424'e ve ortak sayısı 286155'e ulaşmıştır. Ülkemizde DSİ tarafından sulama ile ilgili örgütlere devredilen sulama tesislerinin oranı %94'e ulaşmıştır. Devredilen 779 sulamanın 77'si (%9.9) ve sulanan alanın (1860969 dekar) %4.2'si sulama kooperatiflerince gerçekleştirilmektedir. Sulama kooperatiflerine ait yeraltı sulamalarında 2005 yılına kadar 406458 hektar arazinin sulanması sağlanmıştır. Kooperatif sulamaların toplam yeraltı sulamaları içindeki payı %80'e ulaşmıştır(www.dsi.gov.tr, 2006). Bu kooperatifler 12 adet birliğe ve bir merkez birliğine sahiptirler. Sulama kooperatiflerine ait

yatırım projelerinin büyük kısmı devlet tarafından finanse edilmektedir. Sulama tesisleri kooperatiflere devredilmekte, kooperatifler su dağıtım ve tesislerin bakım hizmetlerini yürütmektedirler. Ancak tesislerin mülkiyeti kooperatiflerin değil, devletin üzerindedir.

Merkez Birliği'nin kurulduğu 2000 yılına kadar sulama kooperatiflerinin devletin vesayeti altında faaliyette bulunduğu görülür. Günümüzde sulama kooperatifleri ortaklarında örgütlenme bilinci henüz tam anlamıyla oluşmadığından, kooperatiflere ortaklar gerektiği gibi sahip çıkmamakta ve istenilen başarı elde edilememektedir. Son yıllarda sulama kooperatiflerinin karşısına rakip olarak İçişleri Bakanlığı tarafından kurulan mülki idare amirlerinin yönetimindeki sulama birlikleri çıkarılmıştır. İleride değinileceği gibi, yerel yönetim birlikleri olarak da isimlendirilen bu birlikler, genelde kaymakamlar gibi kamu yöneticileri tarafından yönetildiğinden demokratik bir yönetim yapısı bulunmamaktadır. Sulama birliklerine göre devlet desteğinden daha fazla yararlanan sulama birlikleri nedeniyle sulama kooperatiflerinde sulama maliyetleri daha yüksek olmaktadır.

#### **4.4.2.5 Köy Kalkınma Kooperatifleri**

Çok amaçlı kooperatiflere en iyi örnek olarak 1163 sayılı Kooperatifler Kanununa göre kurulan ülkemizdeki köy kalkınma kooperatifleri gösterilebilir. Bu kooperatiflerin adı 1989 yılında zamanın Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından tarımsal kalkınma kooperatiflerine çevrilmiştir. Tarımsal kalkınma kooperatifleri, köy kalkınma kooperatiflerinden başka “Orman Köyleri Kalkındırma”, “Hayvan Üreticileri Tedarik ve Pazarlama” ile “Çay İstihsal ve Satış” kooperatiflerini de içine almaktadır.

İl merkezlerinde örgütlenmiş olan köy kalkınma kooperatifleri birlikleri 1971 yılında Ankara'da Köy Kalkınma ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Merkez Birliği'ni (KÖY-KOOP) kurmuşlardı. Kısa sürede hızla gelişen Merkez Birliği traktör ithali, bakliyat ihracatı gibi ticari faaliyetlerin yanı sıra araştırma ve eğitime de önem veriyordu. Ancak 12 Eylül 1980'de ordunun ülke yönetimine el koymasından sonra KÖY-KOOP olarak anılan Merkez Birliğinin faaliyeti siyasi ve diğer nedenlerle durdurulmuş ve 1984 yılında ise KÖY-KOOP feshedilmiştir. 30.06.2008 tarihinde, 1163 ve 3476 sayılı yasalara tabi tarımsal kalkınma kooperatifleri adı altında 7485 kooperatif bulunduğu ve bunların ortak sayısının ise 789911 olduğu görülür.

Köy kalkınma kooperatifleri tarım işletmelerini verimli hale getirmek, pazarlamayı düzenlemek, girdi, kredi vb ihtiyaçları karşılamak, kırsal sanayinin kurulmasını sağlamak gibi birden fazla amacı gerçekleştirmek için kurulmuşlardır. Köy kalkınma kooperatifleri

başlangıçta Devletin desteği ile kurulmuş olmalarına rağmen, aslında tabandan gelen istekle köylerde doğduğundan demokratik yönetim yapısına sahip, özerk ve bağımsız kuruluşlardır. Devletin demokratik kooperatifçiliği özendirici politikaları olmadığından özellikle 1980'li yıllardan sonra bu kooperatifler zor günler yaşamışlar, bir kısmı faaliyetine son vermek zorunda kalmıştır. Köy kalkınma kooperatifleri; demokratik ve özerk yapıları, kooperatifçilik ilkelerinin uygulanışı açısından gelişmiş batı ülkelerindeki tarım kooperatiflerine en yakın kooperatifler olup, devletin denetim ve vesayeti altında gelişen tarım kredi, tarım satış, pancar ekicileri kooperatiflerinden farklıdır. Köy kalkınma kooperatiflerinin büyük kısmının kredi bulamadıkları ve öz sermayelerinin de yetersiz olmasından ötürü yatırımları yoktur. Bunlar genelde ortaklarına yem, tohum ve bazı temel tüketim mallarını sağladıklarından bir anlamda tarım alım ve tüketim kooperatifleri gibi çalışmaktadırlar.

#### **4.4.3 Tarımsal Mesleki Örgütler**

Ülkemiz tarımında mesleki örgütlenme konusunda ilk adım 17 Mayıs 1923 tarihli “Ziraat Odaları Nizamnamesi” ile atılmıştır. Fakat bu tüzük (nizamname) uyarınca kurulan Ziraat Odaları mevzuatındaki yetersizlik nedeniyle yararlı olamamıştır. 1957 yılında çıkarılan 6964 sayılı yasa ile yasal bir çerçeve içinde kurulup görev yapabilmeleri sağlanmıştır. Ziraat Odaları yanında, dernekler yasası hükümlerine dayanarak birlik veya dernek şeklinde çeşitli çiftçi kuruluşları da oluşturulmuştur (Talim ve ark., 1981).

Ziraat Odaları ve çiftçi birlikleri üreticilerin mesleki hak ve çıkarlarını savunduklarından kırsal kesimin gelir ve refah düzeyini yükseltmeyi amaçlayan politikalar izlerler. Bu politikalar hükümetlerin tarım politikaları ile aynı yönde olabileceği gibi zaman zaman onlarla çatışabilmektedir (İnan ve Kumkale, 1996).

##### **4.4.4.1 Ziraat Odaları**

Türkiye’de mesleki örgütlerden en yaygını ve örgütlenmesini tamamlayanı Ziraat Odalarıdır. Bugünkü Ziraat Odalarına benzer ilk Ziraat Odası teşkilatı 1881 yılında Mithat Paşa tarafından Çiftçi Dayanışma Konseyi ve daha sonra Cumhuriyet döneminde iller içinde çiftçi dayanışma kurulları şeklinde oluşturulmuştur.

1957 yılında çıkarılmış olmasına karşın ancak 1963 yılında uygulamaya konulan “Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği” yasası Ziraat Odaları faaliyetlerinin hukuki çerçevesini oluşturmaktadır. 6964 sayılı bu yasanın bazı maddeleri 1971 yılında çıkarılan 1330 sayılı yasa ile değiştirilmiştir (İnan, 1989). Yasalara göre Ziraat Odalarının görev alanı çok geniştir. Örneğin, meslek hizmetleri görmek, ziraatın her alanının kamu yararına uygun

gelişmesine, üreticinin kalkınmasına, devletin tarımsal plan ve programlarının gerçekleşmesine yardımcı olmak, ziraat iş ve meslek dayanışmasını, her türlü ziraat işleriyle uğraşanların hak ve çıkarlarını korumaya çalışmak gibi görevler Ziraat Odalarına verilmiştir.

Ziraat Odaları faaliyete geçtikleri 1963 yılından bu yana çiftçiye bazı hizmetlerin yapılmasında yardımcı olmuş, tarımla ilgili çeşitli sorunlarda görüşlerini dile getirmiştir (Talim, vd., 1981). Fakat bununla birlikte ilgili yasada öngörülen işlevleri ve görevleri gereğince ve yeterince yerine getirdiğini söylemek çok güçtür (İnan, 1989). Gerek yasal açıdan gerekse çeşitli nitelikteki çalışanların temsilcisi durumundaki bir meslek kuruluşunun temel ilkesi olarak aktif politikanın mutlaka dışında kalması gereken Ziraat Odaları ve Odalar Birliği, pek çok meslek kuruluşunda gözlendiği gibi, zaman zaman bazı siyasi partilerin yanında veya sözcüleri gibi faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Birçokları içinde bu odalar siyasi kariyer için basamak olarak kullanılmış ya da kullanılmak istenmiştir. Odaların bu siyasi karakterlerini ve faaliyetlerini göz önünde tutan siyasi iktidarların da odalara karşı tutum ve davranışları farklı olmuştur.

Üreticilere verilen hizmetlerin sadece tohum, gübre ve ilaç satışından ileri gidemediği yapılan araştırmadan da anlaşılmaktadır. Ayrıca bu satışlarda uygulanan fiyatlar piyasa fiyatlarından daha düşük de değildir. Aslında, Ziraat Odalarının ekonomik faaliyetlerde bulunmasının ne derece doğru olduğu da tartışmalıdır. Tarımsal sorunların gündeme getirilmesinde, yasama ve yürütme organlarının kararlarını etkilemede Ziraat Odalarının rolü olmakla birlikte, ülkemizdeki Ticaret ve Sanayi Odaları ile Avrupa ülkelerindeki Ziraat Odalarının etkisine göre oldukça sınırlıdır. Bu durumun temel nedeni dual yapının mesleki örgütlenmeye yansımalarıdır.

Ziraat Odalarının çiftçilere hizmet edecek şekilde örgütlenmemelerinin önemli bir nedeni de mali kaynaklarının yetersizliğidir. Çiftçilerin odaya giriş ücret ve aidatları çoğu zaman üyelere ödenmemektedir. Maddi güçsüzlük nedeniyle odalar hükümetlerden para yardımı almak zorunda kalmaktadırlar. Bu durum ise, hem odaların kalifiye eleman çalıştırma olanaklarını büyük ölçüde ortadan kaldırmakta ve hem de onları iktidarların baskısı altında bırakmaktadır. Sonuç olarak denilebilir ki, her kademedeki Türk çiftçilerinin yasal meslek kuruluşu niteliğindeki Ziraat Odaları kamuoyu oluşturucu bazı faaliyetler dışında tüm çiftçi kesimini temsil edici bir yapıya kavuşmamış, işleyiş ve faaliyetlerinde beklenen ve özlenen etkinliği gösterebilecek düzeye gelmemiştir.

#### 4.4.3.2 Ziraat Mühendisleri Odası

1954'de kurulup, 'Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'ne bağlı olarak faaliyet gösteren TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası; TMMOB Yasası; 7472 sayılı Ziraat Mühendisliği Yasası, Oda Tüzüğü ve Ziraat Mühendislerinin Görev ve Yetkilerine İlişkin Tüzük hükümleri doğrultusunda mesleki faaliyette bulunmaktadır. Genel Merkezi Ankara'da olan Ziraat Mühendisleri Odası'nın halen tüm ülke ölçeğine yayılan 26 Şubesi, 54 İl Temsilciliği vardır. ZMO; mesleki çalışmalar ve ilgi alanına yönelik çalışmalar yapma yanında, insan hak ve özgürlüklerine saygı, hukukun üstünlüğü ve demokrasinin kuralları içerisinde kalarak toplumun demokratikleşmesi, ekonomik ve toplumsal yapının ulusal yararlar göz önüne alınarak oluşturulması için sorumluluk üstlenilmesi gerektiği görüşündedir. Bu ilkeler çerçevesinde, kamu kurumu niteliğindeki tüzel kişilik olma sorumluluğu ve demokratik örgüt yükümlülüğü ZMO'nun çalışmalarında önemli iki asıl unsur olarak kabul edilmekte, Türk Tarımına ve meslektaşlarına bu anlayış esas alınarak hizmet verilmektedir.

ZMO Genel Merkezi 2 ayda bir "Haber Bülteni", 3 ayda bir "Tarım ve Mühendislik" Dergisi yayımlanmaktadır. Oda'nın tüm çalışmaları yayına dönüştürüldüğünden, her biri kaynak kitap niteliğinde olan önemli sayıda yayınları bulunmaktadır. Mesleki çalışmalar olarak her yıl Ocak ayında bir hafta süreli Tarım Haftası etkinlikleri düzenlenmekte, bu etkinlik içerisinde Sempozyum, Paneller ve benzeri çalışmalar yer almaktadır. Tarımsal eğitimin başlamasının yıldönümünü kapsayan "Tarım Haftası" dışında da, Genellikle "Dünya Çevre Günü, Dünya Gıda Günü, Dünya Çölleşmeyle Mücadele Günü" başta olmak üzere tarımsal açıdan önemli gün ve haftalarda da değişik bilimsel etkinlikler düzenlenmekte, Şube yönetimleri ve İl Temsilcilikleri de illerinde benzeri etkinlikleri gerçekleştirmektedir.

Görüldüğü gibi ZMO'nun amaç ve görevleri, tarım sektörünün sosyo-ekonomik ve politik bütününe ilişkindir. Tarımın ekonomik bir sektör olarak geliştirilmesi yanında, sektörün insan unsurunu oluşturan köylülerin ve ziraat mühendislerinin yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, temel öncelikler arasındadır. Görevleri arasında yer almasa da ZMO, tarımsal politikaların üretilmesinde eleştirel yaklaşımıyla yetersiz politikaların yeniden gözden geçirilmesine yol açabilmektedir. ZMO hazırladığı raporlarla kamuoyunu bilgilendirmede bazen Tarım Bakanlığından daha etkili olabilmektedir.

#### 4.4 Türkiye’de Tarımın Finansmanı

Türkiye tarımının en önemli sorunu finansmandır. Çünkü tarım politikasında Devletin etkin olabilmesi için mali kaynaklarını tarıma seferber etmesi gerekir. Bu da ancak kamu maliyesinin etkin olarak çalışması, Devletin gelir ve giderinin birbirine eşit olması, tarımsal desteklemelerin de ciddi bir oranda bütçenin gider kalemlerinde yer alması ile olabilir. Aksi takdirde tarıma finansman sağlanamazsa tarımdan kaynak sağlayan diğer sektörler bundan olumsuz yönde etkilenir.

Türkiye tarımında üreticilere verilen desteklemelerin finansman kaynakları yıllar geçtikçe farklı farklı kurumlar olarak karşımıza çıkmıştır. En önemli finansman kaynağı elbette ki “*Türkiye Cumhuriyeti Bütçe*”sidir. Devletin vatandaşlardan vergiler yoluyla topladığı geliri birçok bakanlığa aktardığı gibi tarım politikasının finansmanı için tarım politikası yürütücülerine verdiği kaynak tarım politikasının en önemli finans kaynağıdır. Bütçeden tarımsal kuruluşlar görev zararı ve sermaye transferi yolu ile doğrudan finanse edilmektedir. Merkez Bankası kaynaklı reeskont kredilerinin son yıllarda destekleme alımlarında kullanılmaması bu kuruluşları ticari bankalardan kredi almaya yönlendirmiş, bu durumda ortaya çıkan vergi ve fon borçlarını ödeyemeyip ertelemek zorunda kalmışlardır.

Devlet bütçesinin dışında halen bazıları yürürlükte olan ancak bazı yıllar çok sayıda bulunan “*fonlar*” diğer bir finansman kaynağıdır. Bu fonlar oluşturuldukları yıllarda bütçenin dışında bağımsız birer finansman kaynağı olarak kullanılmış ancak hükümetler yetkisinde kullanılması ve keyfi harcamaların yapılması gibi nedenlerle bütçeye dahil edilmiştir. Tarımın finansmanında rol oynayan fonların başın Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) gelmektedir. Tarımsal sübvansiyonun en önemli finansman kaynağı DFİF’dur. Fon 1993’de Bütçeye dahil edilmiştir. Bunun sonucunda daha önce DFİF için alınan primler ithalatta tek vergi sistemi gereği olarak Toplu Konut Fonuna aktarılmıştır. DFİF’un ödemeleri için gerekli kaynak Bütçeden aktarılmaktadır.

Mali harcamaların meblağı açısından bu fonu Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu (KKDF) izlemektedir. Fon T.C. Ziraat Bankası’na kullandırılan hayvancılık ve su ürünleri kredileri için faiz farkı ödemelerini; hayvancılık ve su ürünleri alanında Teşvik Belgesine bağlanmış, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı esasları doğrultusunda, öz kaynakları ile kredi kullanmadan yatırım yapan kişilere, yatırım tutarı üzerinden hibe şeklinde ödemeleri yapmaktadır. Desteklemenin finansmanında rol oynayan bir diğer kuruluş ise T.C Ziraat Bankasıdır. Ziraat Bankası aslında Devlet bütçesinden tarıma ayrılan payın dağıtımında görev

yapar. Ayrıca tarımsal üretime sağladığı kredilerle tarım işletmelerine finansman temin etmiş olmaktadır.

1995 yılına kadar Devlet adına destekleme alımı yapan Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri ürün satın alımları için Para-Kredi Koordinasyon Kurulu'nun kararı doğrultusunda görevlendirilirdi. Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun tavsiye kararı ile TSKB'nin kuruluşu hakkındaki kanun uyarınca destekleme alımı yapılacak ürünler ve alım fiyatları Yüksek Planlama Kurulu kararları ile tespit edilmektedir. Kurul, Başbakanın başkanlığında Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, Başbakanın belirlediği en çok üç Devlet Bakanı ile Maliye, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Enerji, Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlarından oluşmaktadır. Kurulda görüşülecek konuların içeriğine ve özelliğine göre, Başbakan tarafından diğer Bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir. DPT Müsteşarlığı kurulun sekreterlik hizmetlerini gerçekleştirmektedir.

Hayvancılığın teşviki, damızlık süt ineği besiciliğinin desteklenmesi, suni tohumlama faaliyetlerinin desteklenmesi, damızlık hayvan işletme, birimleri kurulması ile ilgili destekleme faaliyetlerine ilişkin kararlar kurul tarafından alınmaktadır.

Türkiye tarımında uzun yıllar en önemli tarımsal destekleme politikalarından biri olan fiyat yoluyla destekleme T.C. Merkez Bankasınca açılan reeskont kredisiyle veya T.C. Ziraat Bankasınca finanse edilmektedir. Finansmanın kaynağı Bakanlar kurulunca belirlemekte ve Resmi Gazetede ilan edilmektedir. Destekleme alımı yapan kuruma sağlanan finansman yetmediği zaman kurum özel bankalardan kredi kullanabildiği gibi dış borçta alabilmektedir. Günümüze kadar genel bütçeye destekleme alımlarında kullanılmak üzere para aktarımı yapılmamıştır. Desteklemeler genelde Fonlar, Bütçe ve T.C. Ziraat Bankası tarafından finanse edilmektedir. Ancak 2001 yılından sonra IMF ile yapılan anlaşmalar gereği fiyat yoluyla alımlardan önemli oranlarda vazgeçilmiştir.

Fiyat yoluyla yapılan destekleme alımları genelde şu şekilde yapılmaktaydı; Bakanlar Kurulu yada yine aynı kurulun yetki verdiği Yüksek Planlama Kurulu tarafından kooperatif ve birlikler alım için görevlendirilir. Devlet, ürün bedellerinin ödenmesi ve ürünlerin alımından satışına kadar yapılacak giderlerin karşılanması için gerekli finansmanı sağlamaktadır. Satın alınan ürünler piyasa koşullarında değerlendirilmektedir. Bu faaliyetler sonucunda oluşan zararlar görev zararı olarak kabul edilmekte ve ertesi yıl devlet bütçesine konan ödenekten Hazinece karşılanmaktadır sağladıkları fonlarla da ürün alımlarını finanse etmektedirler. Özellikle 2000'li yılların 2.yarisından sonra özel bankalar da tarımsal kredi sektöründe hizmet vermeye başlamışlardır. İş Bankasının öncülüğünde başlayan özel



bankaların tarıma finansman temini Denizbank, Garanti Bankası, Akbank, Yapı Kredi, TEB, vb. özel bankaların da hızla artmıştır. 2008 yılı verilerine göre Devletin tarıma ayırdığı 5.4 milyon TL olan toplam desteğin neredeyse % 50 fazlası özel bankalarca Türkiye tarımına kredi olarak sağlanmıştır. Bu durum ilerleyen yıllarda bazı olumsuz sonuçların doğmasına neden olabilecektir. Çünkü özel bankaların amacı hizmet olmayıp mümkün olduğu ölçüde yüksek kar sağlamaktır.

#### **4.5 Türkiye’de Tarımın Sorunları**

Türkiye’deki tarım politikalarının Cumhuriyetin kuruluşundan 1980’e kadar ki gelişiminde devletçi ve korumacı politikaların ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu dönemde Türkiye’de tarımı destekleyici birçok uygulama varmış gibi görünse de, genel olarak bu dönemdeki desteklemeler; fiyat açıklayarak yapılan ürün alımları (*pazar fiyatı desteği*), tarımsal girdilerin fiyatlarına sübvansiyonlar uygulamak ve diğer kesimlere göre daha ucuz kredi sağlamak şeklinde özetlenebilir (*İnan ve Gaytancıoğlu, 1998*).

Bu dönemde sayıları yıllara göre değişmekle birlikte, birçok ürüne “pazar fiyatı” desteği verilmiştir. Pazar fiyatı desteği her zaman politika tartışmalarının merkezinde olmuş ve diğer araçlara göre daha desteklemede önemli bir yer edinmiştir (*Kasnakoğlu ve Çakmak, 1998*). 1961’de I. Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulanmaya başlanması ile 9 olan desteklenen ürün sayısı, 1970’de en yüksek seviyeye ulaşmış ve 30 üründe uygulanmıştır. 1980’de ekonomik reform paketi kapsamında, bitkisel ürünlerin desteklenmesini kısıtlayıcı bazı kararlar alınmış ve desteklenen ürün sayısı 30’dan 17’ye kadar düşürülmüştür.

Yine bu dönemde yoğun olarak kimyevi gübrede sübvansiyon yapılmıştır. Buna göre devlet gübre bedelinin genellikle yarısını gübre üretici veya dağıtıcı firmaya ödemiş, üreticiler de sübvansiyon edilen fiyatlarla gübre satın almışlardır. Hatta 1980 yılına kadar gübre fiyatları sabit tutularak fiyat artışları devlet tarafından karşılanmıştır. Gübre hammaddelerinin önemli bir bölümünün ithalat yoluyla gelmesinden ve bu yıllarda önemli devalüasyonların yapılmasından ötürü hazineye olan yükler de artmıştır. Gübre dışında bazı tohumluklar, zirai ilaçlar ve diğer bazı girdilere de sübvansiyonlar uygulanmıştır.

Türkiye tarımının önemli bir sorunu olan finansman yetersizliğine bir ölçüde çare bulan piyasa faizlerine göre tarıma verilen düşük faizli krediler bu dönemde çiftçilere önemli bir destek olmuştur. 1980-2001 yılları arasındaki durumu kısaca özetlemek gerekirse; bir çok ürünlerdeki pazar fiyatı desteği azalmaya başlamış, gübre dışındaki tarımsal girdilerdeki sübvansiyonlar kaldırılmıştır. Tarımsal kredilerdeki faizler de piyasa faiz oranlarına

yaklaşmıştır. Ancak bu dönemde özellikle pazar fiyatı desteğinden yararlanarak tarıma popülist politikalar uygulanmıştır. Belirlenen yüksek fiyatlar piyasa fiyatlarını artırarak bir ölçüde enflasyonu körüklemiş, tarımsal KİT'lerin elindeki stokları artırmıştır.

2000 yılı ile başlatılan yeni uygulamayla birlikte ise devlet tarımsal piyasalardan çekilerek, tarım piyasalarına müdahale etmeyerek bir ölçüde piyasayı serbest bırakmıştır. Bu dönemin en önemli etkisi çiftçilerin gelirlerinde görülen belirgin azalmalardır. Yüksek faizleri ödeyemeyen çiftçiler, yüksek fiyatlarla girdi satın almaya başlamış, düşük fiyatlarla ürünlerini pazarlamışlardır. Bundan dolayı 2002 ve 2003 yıllarında çiftçi borçları taksitlendirilerek uzun vadelere yayılmıştır. Bu dönemin tarımsal üretimdeki azalma veya artmaya bir katkısı halen tespit edilmemiş olmakla birlikte, uzun dönemde sadece DGD uygulamasıyla tarımı desteklemek bazı ürünlerde üretim azalışına yol açmış, köyden kente göçü hızlandırmıştır. 2005 yılından 2006 yılına geçerken bu aradaki 1 yıllık süre içinde yaklaşık 1 milyon insan köyden kente göç etmiştir. Bunun en önemli nedeni tarıma yeterli desteğin verilmemesidir. Verilen kısıtlı desteklerden de en önemli kalem DGD'ne ait olup DGD uygulaması çiftçilere üretimden bağımsız sosyal bir yardım olarak yapılan bir ödeme gibi düşünülmeyp sadece tek tarım politikası aracı olarak düşünülünce sorunlar baş göstermeye başlamıştır. Üreticilere dekar başına ödenen paranın karşılığı üreticilerden “ürün üretme” garantisi istenmemektedir. Ayrıca yapılan ödeme (2008 yılı için) dekar başına ürünlere göre 8-15 TL arasında olup peşin ödenmemekte, 2 taksitte ödenmektedir. Türkiye’de 4.5 milyon tarım işletmesi vardır. Bir tarım işletmesi başına ortalama 55 dekar arazi düştüğü gerçeğinden hareketle bir çiftçi ailesi başına yılda yaklaşık 900 TL’lik bir devlet desteği söz konusudur. Halen 2008 yılı ödemeleri birçok yerde yapılmamıştır. Az da olsa verilen bu destekle üreticilerin nitelikli tohum, gübre, zirai ilaç, akaryakıt vb. tarımsal girdileri temin etmesi ve ürettiği ürünü “devletin müdahale etmediği tam rekabet piyasasında” pazarlaması ve elde ettiği gelire ailesini geçindirmesi mümkün değildir. Bundan dolayı da nüfus artışına rağmen, tarımsal üretim rakamları her yıl azalmalar göstererek, köyden büyük şehirlere göç hızlanmaktadır.

Türkiye’nin tarımda Doğrudan Gelir Desteğinin yanında belli başlı ürünlerde “üretime yönelik teşvikler” vermesi tarımsal üretimde dışa bağımlılığı azaltacaktır. Aksi taktirde net ithalatçı olduğumuz ürün sayısı daha da artacak, köyden kente göç eden insanlara sanayide iş bulmamız olanaksız hale gelecektir. Türkiye’nin düşünmesi gereken 70 milyon nüfusu bulunduğuna göre, sadece tarımsal destekleme politikasını AB normlarına getirebilmesi bile ülke insanının yaşam düzeyinin yükselmesine neden olacaktır. Avrupa Birliği’nde tarımsal desteklemelerde “hektar başına ödemeler” yanında üretim planlamasına dayalı olarak

yürütülen, üretim tazminatları, üretimi az olan ürünlere yönelik teşvik primleri, bölgesel yardımlar gibi daha çok tarımsal üretimi planlayıcı ve bölgesel kalkınmayı teşvik edici uygulamalar bulunmaktadır. Tarıma verilen desteklemelerin yıllar geçtikçe azalması da Türkiye tarımının en önemli sorunlarındanıdır. 2003 yılında 2.8, 2004 yılında 2.6 ve 2005 yılında 4.3 katrilyon, 2006 yılında 4.9 Milyar YTL, 2007 yılında 5.3 Milyar YTL, 2008 yılında 5.4 Milyar YTL destek verilmiştir. 2009 yılına ait tarımsal destek bütçesi 2008'e göre %1,9 artırılarak 5.5 milyar YTL olarak açıklanmıştır. Genel Bütçede %13-14 artışlar olduğu halde, tarım için ayrılan kaynağın % 1,9 artırılmasının sebebi anlaşılamamıştır.

Ayrılan bu bütçenin tarımın ihtiyacını karşılaması, çiftçilerimizi diğer ülkelerin çiftçileri düzeyinde desteklemesi mümkün değildir. 2009 dahil sekiz yıllık süreç incelendiğinde tarım destek bütçesinin milli gelire oranı zamanla giderek düşmektedir. 2002 yılında tarımı desteklemek için milli gelirin %0,65'i ayrılırken 2009'da bu oran %0,49'a düşmüş, 2010 yılında % 0,51 olmuştur. Halbuki Tarım Kanunu'na göre bu oran asgari %1 olması gerekmektedir. Yasa hükmüne uygun bir bütçe hazırlansaydı, tarımsal destek bütçesinin 5.5 milyar YTL yerine asgari 11 milyar TL olması gerekirdi.

Uygulanan bu destekleme politikası tarım kesiminin tamamen çökmesine yol açmıştır. 2007 yılında tarım kesiminde % 7,2 küçülme yaşanmış, tarımda çalışan nüfus hızla azalmış şehirlere göç yaşanmıştır. Çiftçilerin kullandığı her türlü girdi fiyatları artmış, ürününün ise değeri azalmıştır. 2002 yılında 100 kg patates ile 167 kg gübre alabilen bir çiftçimiz 2008 yılında 100 kg patates ile 20 kg gübre alabilmektedir. Bütün ürün fiyatları ile girdi fiyatları karşılaştırıldığında benzer tablolar ortaya çıkmaktadır. Mazot, gübre, ilaç, tohum, işçilik fiyatlarındaki büyük artışlar çiftçimizi ve köylümüzü üretimden uzaklaştırmıştır.

Türkiye tarımında en önemli sorun uzun vadeli, tutarlı, bilimsel temeli olan politikaların uygulanmaması bunun yerine günöbirlik politikaların uygulanmasıdır. Halbuki AB ölkeleri tarımda uyguladıkları uzun vadeli, tutarlı ve ciddi politikalar sayesinde hem tarımsal nüfuslarını azaltmışlar, hem üretim sorunlarını çözmüşler ve hem de sağlıklı beslenme düzeyine ulaşmışlardır. Türkiye'nin buna benzer politikalar uygulaması çok zor değildir. Önemli olan konu öncelikle tarımsal yapıya yönelik politikalarla birlikte kendine yeterli bir öлке olabilmek için ürün bazında politikalar uygulamak gereklidir. Çünkü Türkiye birçok üründe net ithalatçı bir öлке olmaya başlamıştır. Ayrıca tarıma dayalı sanayi olarak güçlü bir altyapısı ve önemli kapasitesi olan Türkiye'nin tarım ürünlerinde ithalatçı olması, bu ürünlerde yurtdışına daha fazla döviz ödemesine neden olmaktadır.

## **5. TARIM BAKANLIğI ve GIDA ÜRÜNLERİ KONTROL MEKANİZMASI**

Türkiye’de gıdaların sağlıklı ve tüketicilere güvenilir bir şekilde sunulmasında temel görev Tarım Bakanlığı’na düşmektedir. Bakanlık bu amaçla birçok birimi kurmuş, görevlendirmiş ve koordinasyonunu sağlamıştır.

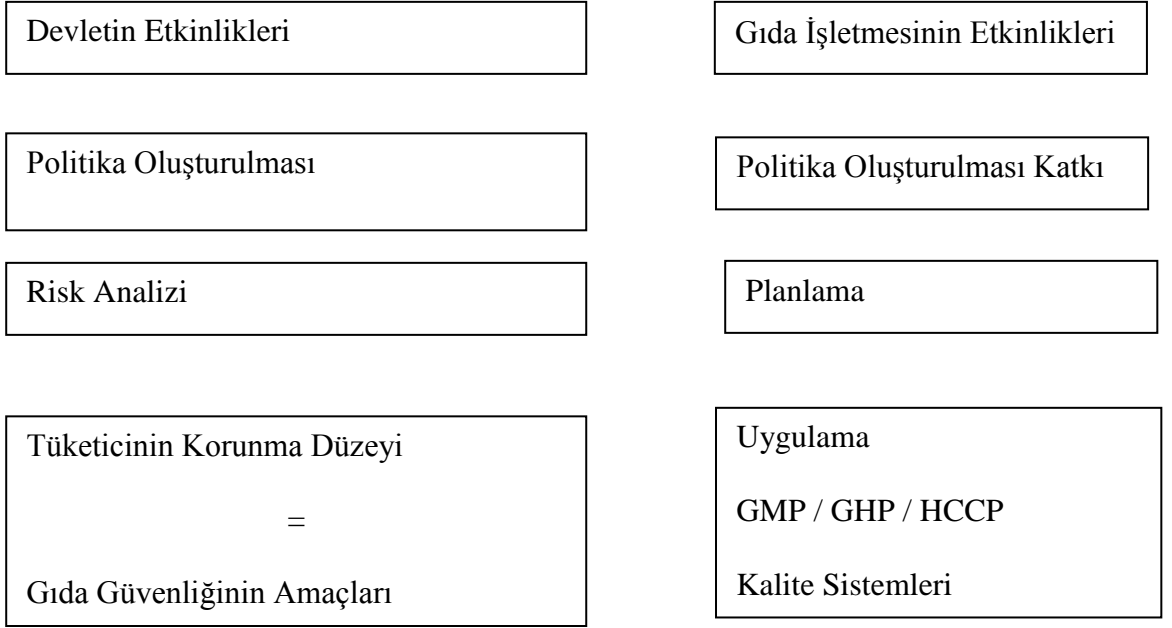
### **5.1 Türkiye’de Güvenli Gıda Temini Konusunda Uygulanan Tarım Politikaları**

Gıda güvenliği programının oluşturulmasında devletin rolü çok önemlidir. Bu konuda politikanın belirlenmesinden sonraki aşama Risk Analizidir. Risk Analizi gıdanın güvenliğini tehlikeye sokacak risklerin belirlenmesi ve azaltılması amacı ile oluşturulan planlı bir yaklaşımdır.

Risk Analizi genelde üç ana aşamadan oluşmaktadır. "Risk Değerlendirmesi" aşamasında değişik gıdalarda bulunabilecek tehlikelerin belirlenmesi, tüketicilerin bu tehlikelere maruz kalma durumları, maruz kalma sonucunda oluşabilen toksik etkiler incelenmekte ve bu durumların toplam sağlığı açısından oluşturabilecekleri riskin değerlendirilmesi yapılmaktadır. "Risk yönetimi" aşamasında risk değerlendirme sonucunda ortaya çıkan tehlikelere karşı kontrol seçeneklerinin ve mevzuatın belirlenmesi aktiviteleri gerçekleştirilmektedir.

"Risk iletişimi" aşamasında ise risk değerlendiricileri, risk yöneticileri, tüketiciler ve diğer ilgili gruplar arasında fikir alışverişi ve bilgi değişimi yapılmaktadır. Bu çalışmalar sonucunda belirlenen veriler doğrultusunda gıdaların içerisinde bulunabilecek tehlikelerin insan sağlığına zarar vermeyecek düzeylerde tutulması ile ilgili "Gıda Güvenliği Amaçları" oluşturulabilmektedir. Devletin oluşturduğu amaçlar gıda işletmeleri tarafından da benimsenip, yukarıdaki şekilde açıklanan sistemlerin uygulanması ile söz konusu ülkede Gıda Güvenliği sağlanmış olacaktır.

Yukarıda açıklanan ve tehlike oluşturabilecek bir madde gıda da kabul edilebilir düşük bir düzeyde ise daha yüksek bir düzeye çıkması engellenmelidir. Söz konusu madde kabul edilemeyecek yüksek bir düzeyde ise kabul edilebilir bir düzeye düşürülmelidir. Bir ülkede gıda güvenliğinin sağlanmaması durumunda; tıbbi bakım giderlerinde artış üretkenlikte azalma, gıda kaybı, gıda ticaretinde azalmalar, turizm gelirlerinde düşüş gibi sorunlar ortaya çıktığı gibi toplum üzerinde sosyo-ekonomik etkiler de oluşmaktadır



Yukarıdaki şekilden görüldüğü gibi gerek devlet gerekse gıda işletmelerinde bir gıda güvenliği programının oluşturulmasının ilk aşaması bu konuda bir politikanın belirlenmesidir. Gıda işletmelerinde söz konusu politikanın başta yönetim olmak üzere tüm çalışanlar tarafından benimsenmesinden sonraki aşamasında bu konuda ürün/işlem ilişkili aktivitelerin planlaması yapılmalıdır.

**Risk:** Gıda maddesinde sağlığa zararlı oluşabilecek şiddetteki muhtemel tehlikeyi,

**Risk analizi:** Risk değerlendirmesi, risk yönetimi ve risk iletişimi olarak birbirleri ile bağlantılı üç aynı süreçten oluşan sistemi,

**Risk değerlendirmesi:** Olabilecek her türlü tehlikenin, nitelik ve etkilerinin bilimsel olarak belirlendiği süreci,

**Risk yönetimi :** Risk değerlendirmesini, diğer yasal zorunlulukları ve gerektiğinde uygun önlem seçeneklerini dikkate alan süreci,

**Risk iletişimi :** Risk değerlendiricileri, risk yöneticileri ve diğer ilgili tarafların risk ve riske ilişkin faktörlere ait bilgi ve düşüncelerin paylaşılmasını ifade eder.

*Gıda İşletmeleri Uygun Teknoloji Gereklere* olarak ifade edilen GMP, istenilen kalitede bir gıda üretimi için gerekli ilkeleri, uygulamaları, araçları içeren bir sistemdir. *Uygun Hijyen Gereklere* olarak ifade edilen GHP, hijyenik gereksinimlerle ilgili olup, gıda üretim tesislerinin hijyenik tasarımı ve yapılandırılması, temizleme ve dezenfeksiyon yöntemlerini, gıda işlemede pişmemiş gıdaların mikrobiyal kalitesi, her işlem basamağının hijyenik operasyonu, personel hijyeni gibi uygulamaları içeren bir sistemdir. Tehlike analizi *Kritik Kontrol Noktaları* (HACCP), Geleneksel Gıda Güvenliği Sistemi olarak ifade edilmekte olup, gıda güvenliğinin sağlanmasına disiplinli ve sistematik bir yaklaşım getirerek gıda yapımcılarının kontrol etkinliklerinin artırılmasında yardımcı olan bir araçtır. HACCP kavramı gıda güvenliği ile ilgili potansiyel tehlikelerin belirlenmesi, sağlık açısından kabul edilemeyen durumların önlenmesi, bu durumlara yol açan şartların ortadan kaldırılması veya kontaminasyonun artmasının veya yayılmasının kabul edilebilir düzeylere düşürülmesi gibi aşamaları içermektedir. Bu kavramın içerisinde önceki kontrol sistemlerinden farklı olarak yalnızca son ürün kontrolü değil gıda üretiminde hammaddeden başlayarak değişik kritik noktalarda kontrol uygulamalarının gereği esas alınmaktadır.

Uzay çağında kontrolde önleyici yaklaşım, ürünlerin güvenilirliği ve kalitesinin "iç yapılaşma" ile sağlanması ve risklerinin en aza indirilmesi gibi faktörlerin ön plana geçmesi nedeni ile Gıda Güvenliği ile belirtilen tüm bu aktivitelerin Toplam Kalite Yönetimi Sistemi aktiviteleri içerisinde yer alması ve Gıda Güvenlik Sistemlerinin "çiftlikten sofraya" kadar gıda zincirinin her aşamasında uygulanması gerekmektedir.

## **5.2 Türkiye'de Gıda Güvenliği Stratejisi ve İlgili Uygulamalar**

Gıda kontrol hizmetlerinin ana hedefi; güvenli gıda üretiminin temininin ve tüketiminin sağlanmasıdır. Gıda işleme, üretim, imalat, pazarlama, depolama ve analiz metotlarında Türk Gıda Kodeksi uygulanır. Bu çerçevede gıda maddelerinin bileşimlerinde bulunan maddeleri onaylamakta ve gıda zincirinin tüm aşamalarında asgari teknik spesifikasyonları belirlemekte, ayrıca yeterli ve dengeli beslenme şartlarını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda gıdaların üretilmesi, işlenmesi, hazırlanması, ambalajlanması, taşınması ve depolanması aşamalarında kullanımına izin verilen gıda katkı maddelerinin gıdalardaki limitlerini belirlemekte ve böylece tüketici açısından gıda güvenliğini sağlamaktadır.

Yakın zamana kadar, bilimsel ve teknolojik ilerlemelerden yoksun bir gıda mevzuatı, etkin olmayan bir şekilde çeşitli organizasyonlar tarafından uygulanmakta idi. Bu durum pek çok soruna neden olmakta ve aynı zamanda bilimsel ve teknolojik gelişmelere uygun yaklaşımlara izin vermemekte idi. Bu nedenle ülkedeki mevcut gıda sistemini daha etkin hale getirmek üzere yeni bir gıda mevzuatı ve ülkede etkin bir gıda sistemi yerleştirme çabaları ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan Dünya Ticaret Örgütü, Sağlık ve Bitki Sağlığı Anlaşmasının gerekliliklerini yerine getirmek ve aynı zamanda Avrupa Birliği ile Gümrük Birliğine uyum amacıyla çalışmalar da önem kazanmıştır. Bu çerçevede, ülke şartları da göz önünde bulundurularak, Kodeks Alimentarius Komisyonu, AB ve ABD Gıda ve ilaç Dairesi yasal düzenlemeleri ile Gıda ve Tarım Örgütü ve Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslar arası kuruluşların çalışmaları ve tavsiye kararları incelenerek temel bir yasa çalışması yapılmıştır. Bu konuyla ilgili ilk olarak, 1995 yılında 560 Sayılı "Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair" Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Daha sonra bu KHK geliştirilerek 5179 sayılı kanun (Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun) çıkartılmıştır.

Bu konu ile ilgili çıkartılan 560 Sayılı KHK, gıda anayasası veya çerçeve kanun olarak nitelendirilebilir. Bu KHK ye göre satış noktalarındaki denetimleri Sağlık Bakanlığı, üretim noktalarındaki denetimleri Tarım Bakanlığı üstlenmiştir. Bu döneme kadar konu ile ilgili çok daha fazla kuruluş vardı.

Son yıllarda gelişen tarladan sofraya gıda güvenliği konsepti çerçevesinde gıda denetiminin bir bütün halinde yapılması zorunluluk haline gelmiştir. Konu ile ilgili iki bakanlığın olması ve yeterli koordinasyonun da tam olarak sağlanamaması, yetki kargaşalarının ve çeşitli sıkıntıların yaşanması bu konuda tekrar düzenleme yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

En son olarak 2004 yılında bu konuyla ilgili 560 Sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname değiştirilerek yeni düzenlemelerle birlikte 5179 sayılı kanun çıkartılmıştır.

Yeni düzenlemelerle birlikte yetkiler sağlık bakanlığından tarım bakanlığına geçmiş ve tek elde toplanarak organizasyon daha işler bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu yeni düzenlemeler ve sorumluluğun tek elde toplanması dolayısıyla işletmeler açısından büyük bir handikap oluşturan bürokratik engeller de azaltılmış ve satış noktaları denetiminin de tarım bakanlığına geçmesiyle üretim izni olmayan malların satışı engellenmeye çalışılmıştır.

Türkiye de gıda sanayinin en büyük problemlerinden birisi de işletmelerin bir çoğunun küçük ölçekli ve son derece dağınık bir yapıda olmasıdır. Bu da küçük işletmelerin kontrol ve denetimini daha da zorlaştırmakta ve usulüne uygun üretim yapan işletmeler ile, merdiven altı denilen sağlıksız ortamda üretim yapan işletmeler arasın da haksız bir rekabete yol açmaktadır. Ülkemiz gıda sanayinin en büyük problemlerinden biri de bu haksız rekabettir. Özellikle merdiven altı olarak nitelendirilen bazı firmalar ürünlerini ucuz fiyatla satmakta ve kalitesiz gıda maddelerini piyasaya sürmektedir. Bakanlık bu tip firmalarla ciddi bir mücadele yapmaktadır.

Ayrıca ülkemiz de diğer gelişmiş ülkeler de olduğu gibi, gıda konusunda ihtisas mahkemelerinin olmaması ve bu konu ile ilgili davaların uzun sürmesi de etkin bir gıda denetimi yapılmasını güçleştirmektedir. 560 sayılı KHK ile gündeme gelen yeniliklerden biriside gıda bilimi konusunda eğitim almış bir sorumlu yönetici çalıştırma zorunluluğudur. Buradaki amaç istihdam oluşturmaktan ziyade işletmelerde gıda kontrol sistemlerinin (HACCP) uygulamasını daha kolay bir hale getirmek ve bir oto kontrol mekanizması oluşturmaktır. Böylece gıda denetimini daha etkin bir hale getirmek ve oluşabilecek aksaklıkları oto kontrol sistemiyle gidermek amaçlanmaktadır.

Bu çıkarılan 5179 sayılı kanunla birlikte gıda güvenliği ve denetimi konusunda oldukça mesafe kat edilmesine rağmen bu konudaki bütün sorunların giderildiğini söylemek mümkün değildir. AB ye uyum çerçevesin de çıkartılan bu kanunun oluşturulma sürecin de acele edilmesi yasa da bir takım boşlukların doğmasına sebep olmuştur. AB birliği genel sekreterliği tarafından tespit edilen ve Tarım ve Köyişleri bakanlığına bildirilen yasadaki bazı boşluklar şunlardır.

AB tüzüğünden alınan risk analizi, risk yönetimi, ihtiyati tedbirler, kriz yönetimi, izlenebilir ve kurul sorumluluğuna ilişkin kuralların eksik olması ve AB ile tam uyumlu olmaması.

Sağlığın korunması nedeniyle gıdanın ve katkı maddelerinin üretimi ya da satışına ilişkin yasaklama ve hükümler.

### **5.2.1 Tüketiciyi Yanlış Yönlendirmeye İlişkin Yasaklamalar**

İnsan tüketimi için ayrılan yerel hayvanlara ilişkin zorunlu resmi denetimler. Ailesel kullanım durumunda zorunlu resmi denetimlerden muhtemel istisnalar.

Kalıntı kontrollerine ilişkin olarak hayvan işletmeleri, hayvan tüccarları ve hayvan nakliye işletmelerinde alınacak önlemler.

Bütün bunlarla birlikte birçok sanayi dalında olduğu gibi gıda sanayi de bir gelişim



ve değişim içerisinde. Bu değişim ile ülke bazında ve uluslararası boyutta 'kalite' ve 'gıda güvenliği' olguları önem kazanmış durumdadır. Tüketicilerin bu acıdan korunması için çıkartılan 5179 sayılı kanun da yeni bir yaklaşıma getirmiştir. Gıdaların tarladan sofraya olan üretim süreci içersinde denetlenmesi ve düzenlemelerin yapılmasının önemli bir amacı tüketiciyi korumaktır.

Ayrıca yeni gıda mevzuatının getirdiği yenilikler ile üretim her aşamasında kontrol ve denetimi kolaylaştırarak gıdanın ulusal ve uluslar arası serbest ticaretini sağlama, böylece sanayinin önünü açma hedeflenmektedir. Yeni oluşturulan gıda kodeksi ve ürün tebliğlerinin sanayiciye uygulama kolaylığı getirmesi ve bu yönüyle piyasadaki haksız rekabeti önlemesi amaçlanmaktadır. Yapılan bu çalışmalarla gıda sanayinin gelişimi daha da hızlandırılarak, gıda sektörünün ülke ekonomisine katkısının daha da artması ve uluslar arası boyutta rekabet gücünün artırılmasına çalışılmaktadır.

### **5.3 Özel Sektörde Gıda Güvenliği Politikaları Uygulamaları**

Türkiye'de gıda işletmelerince gerçekleştirilen kalite kontrol ve risk yönetimine ilişkin başlıca uygulamaları, şu başlıklar altında değerlendirebiliriz.

#### **5.3.1. Sorumlu Yöneticilik**

560 sayılı KHK ile gündemimize giren sorumlu yöneticilik uygulaması, gıda işletmelerinde devletçe yürütülecek gıda kontrol hizmetlerinin, daha etkin ve otokontrol anlayışı içinde gerçekleştirebilmek için geliştirilmiş yeni ve ağdaş bir uygulamadır. Bu Şekilde gıda işletmelerinde , kalite kontrol ve risk yönetimine işletmelerin katılım ve sorumluluk üstlenmelerini sağlanmış olacak ve gıda denetimleri daha etkin bir hale getirilecektir. Aynı zamanda oluşabilecek aksaklıklar da sorumlu yöneticilerin katkılarıyla daha çabuk giderilebilecektir.

#### **5.3.2. İşletmelerde Otokontrol Uygulamaları**

Ülkemizdeki modern üretim teknolojisinden yararlanarak üretim yapan işletmelerin çoğunda oto kontrol çalışmalarına esas özgün kontrol parametreleri ve laboratuvarlar oluşturulmuştur. Büyük işletmelerde bu açıdan herhangi bir problem yoktur. Bunun dışında kimi işletmeler ise, ürettikleri ürünlerin kalite ve sağlık kontrollerini, bu konularda çalışan özel ya da resmi laboratuvarlarla yaptıkları yıllık yada sezonluk anlaşmalarla kontrol altında tuttıkları gibi, yine mevsimlik veya yıllık ürün geliştirme çalışmalarını da sürdürmektedirler.

### **5.3.3. İşletmelerde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları**

Ülkemizdeki gıda sanayinde faaliyet gösteren işletmelerde son yıllarda gelişen bir uygulama da ISO 9000 serilerindeki geçerli kriterlere göre , üretim ve yönetim anlayışlarını belgelendirme çabalarıdır. İşletmeler bu çabalarıyla iç ve dış pazarda rekabet güçlerini artırmayı hedeflemektedirler. Aynı zamanda işletmeler bu faaliyetleriyle tüketicilerin gelişmiş kalite kavramlarına yönelmelerine ve bu konuda daha da bilinçlenmelerine katkıda bulunmaktadır.

### **5.3.4. Bilimsel Araştırmalara Katkı**

Ülkemizin gıda sanayindeki işletmelerden, özellikle gelişmiş teknolojileri benimsemiş olanlar, bilimsel gelişmelerden yararlanmayı da ön planda tutmaktadırlar. Bu düşünceyle de, söz konusu işletmeler gıda teknolojisindeki ulusal ve uluslar arası yenilikleri, değişik etkinlikler kapsamında ve yakın bir ilgi ile izlemekte ve karşılaştıkları sorunların çözümlenmesinde de sık sık ilgili kurumlarla bilimsel işbirliğine gitmektedirler.

Nitekim bu işletmelerden kimileri sorunlarının çözümlenmesinde TÜBİTAK Gebze gıda laboratuvarları veya üniversitelerin ilgili fakülte ya da bölümleri ile ortak proje çalışmalarına girdikleri gibi, kimileri de üniversitelerde yürütülen gıdaya ilişkin araştırmalara değişik yollarla katkıda bulunarak, üniversite-sanayi işbirliğine seçkin örnekler vermektedirler.

### **5.3.5. Sözleşmeli Üretim**

Bu arada kimi gıda işletmelerinin yaşanan hammadde darboğazını aşmak üzere, çiftçilerle anlaşmalı üretime yönelmeleri, AB'nin beyaz kitabında önemle üzerinde durulan çiftlikten sofraya gıda kontrolü kavramının ülkemizdeki güzel bir uygulaması olarak değerlendirilmelidir.

Çünkü bu uygulama kapsamında işletmeler hammadde darboğazını aşarken konuyu yalnızca nicelik yönünden değil, bir o kadar da nitelik yönünden ele alarak, ne denli kaliteli ve sağlıklı hammadde, o denli kaliteli işlenmiş gıda ilkesinin yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır.

#### **5.4 Tarım Ürünlerinin Dış Ticaretinde Tarım Bakanlığınca Yapılan Kontrol İşlemleri**

Tarım ürünlerinin uluslararası ticareti birçok kuralıda beraberinde getirmektedir. Bu kurallar, bazen ülke sağlığı ve ülke ekonomisini korumak şeklinde olmakla birlikte genelde uluslararası ticareti kısıtlamaya yöneliktir. Ülkeler özellikle tarım ürünlerini ticarete sokmak istemezler. Bu ürünleri daha çok kendileri üretebilmek için politikalar geliştirirler. Bunun özü “kendine yeterlilik” olarak açıklanabilir. Ancak bazı ürünlerde kendine yeterli olamayan ülkeler dış ticarete belli standartlardaki ürünleri ülke sağlığına tehdit oluşturmayacak ölçüde denetime tabi tutarlar.

Türkiye, tarım ürünlerinin ithalatını “560 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair K.H.K.” ve ilgili yönetmeliklerle uygulanmaktadır. Uygulamada Tarım Bakanlığı görevlidir.

Bir tarım ürününün yurt dışına satılabilmesi ve yurt dışından satın alınabilmesinde izlenen ihracat ve ithalat uygulamaları, kamu kurum ve kuruluşlarının bu kapsamdaki görev ve yetkileri, özellikle Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca yapılan kontrol işlemleri, bu kontrollerin yapılmasının önemine göre şekillenmektedir. **1. İthalatçı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na başvuruda bulunur:**

Bir tarım ürününün ithal edilebilmesi için, Bakanlıktan yada bağlı İl Müdürlüklerinden “Kontrol Belgesi” düzenlenmesi gerekir. Kontrol Belgesi onayı için ithalatçıdan istenen belgeler;

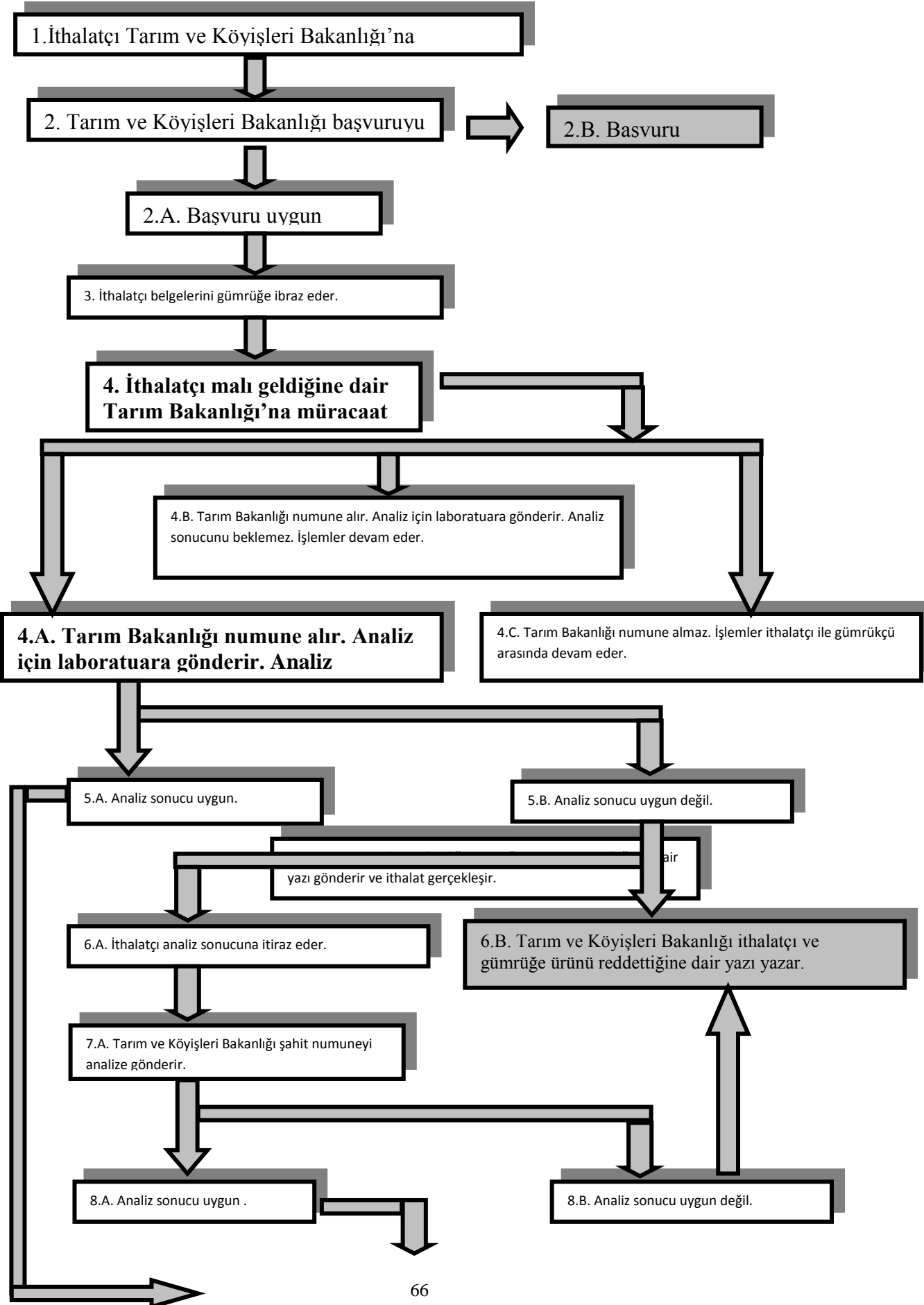
- a) Kontrol Belgesi formu (EK-1)*
- b) Proforma fatura (EK-2)*
- c) Ürünün çeşidine göre istenecek diğer belgeler.*

**\*Kontrol Belgesi:** Dış Ticarete Standardizasyon Tebliği ekinde yayımlanan matbu form ithalatçı tarafından doldurulur. Kontrol Belgesinde firma kaşesi, firma yetkilisinin imzası ve adı bulunur. Faks kabul edilmez.

**\*Proforma fatura:** Belge üzerinde faturayı kesen ihracatçı firma/ kurum/ kuruluş ile ithalatçı firma adı, ürünün adı, ürünün birimi, ürünün toplam miktarı ve fiyatı yer alacaktır.

Tarım ürünlerinin herhangi bir ülkeden ithalatında uygulanan süreç Şekil 1'de gösterilmiştir.

### 5.4.1 Tarım Ürünleri İthalat Uygulamaları



\*Ürünün çeşidine göre istenecek diğer belgeler: Ürün ile ilgili ulusal mevzuat yok ise, ürünün ithalatında uluslararası kabul görmüş kriterlere uygun olduğu beyan edildiği takdirde, analiz raporu veya spesifikasyon belgesi istenilmez. Bu beyan Kontrol Belgesi formunda ilgili bölüm veya bölümlere işaretlenerek taahhüt altına alınır. Ancak ürünün bileşen listesi yada üretildiği ülkedeki etiketi aranır.

\*Ürünlerin fiili ithalat kontrollerinde istenilen analiz raporlarının değerlendirilmesinde ulusal gıda mevzuatına göre ve gerektiğinde uluslararası kabul görmüş mevzuatlara göre değerlendirme yapılır. (Avrupa Birliği Direktifleri, Kodeks Alimentarius, Food Chemicals Codex, Flavor and Extract Manufactures Association (FEMA), Joint FAO-/WHO Expert Comitee on Food Additives (JECFA), Food and Drug Administration (FDA), vb.)

\*Belgeler Genel Müdürlükte 1’i asıl 2 suret 3, İl Müdürlüklerinde 1 asıl 1 suret olmak üzere 2 takım olarak hazırlanır asıl belgelerin olduğu takım işlem yapılmak ve dosyalanmak için Genel Müdürlük yada İl Müdürlüğünde arşivlenir, diğer belge onaylandıktan sonra müracaatçı firmaya verilir.

\*2. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı başvurusu inceler: Kontrolör tarafından başvuru incelenir. Eğer ithalatın gerçekleşmesinde sakınca yada evraklarda bir eksiklik olması durumunda kontrolör tarafından ithalat başvurusu işlemi reddedilir.

\*Evraklar inceledikten sonra ithalatın yapılmasında herhangi bir sorun yoksa kontrol belgesi onaylanır. Kontrol Belgesine “Gümrük girişinde Tarım Bakanlığı tarafından kontrol için numune alınması gereklidir.” kaşesini basar. Kontrol Belgesi daha sonra Bitki Koruma Şubesi inspektörü tarafından incelenir ve “Zirai Karantina Kontrolüne Tabidir.” Kaşesi basılır. Tarım İl Müdürü tarafından imzalanıp bir nüshası ithalatçıya teslim edilir.

3. İthalatçı belgelerini gümrüğe ibraz eder: Bu aşamada ithalatçının malı gümrüğe ulaşmıştır. Bir dilekçe ile Kontrol Belgesini Gümrük Müdürlüğü’ne ibraz ederek Gümrük Giriş Beyannamesi düzenlenmesini ister.

4. İthalat malı geldiğine dair Tarım Bakanlığı’na müracaat eder: İthalatçı firma malının gümrüğe ulaştığını ve gerekli işlemlerin yapılabilmesi için Tarım İl Müdürlüğü’ne müracaat eder.

4.A. Tarım Bakanlığı numune alır. Analiz için laboratuara gönderir. Analiz sonucu beklenir: İl Müdürlüğü Kontrol Şubesinde görevli kontrolörler, ithal edilecek maldan bütün malı temsil edebilecek bir şekilde üç takım numune alır. Biri ithalatçıya, biri şahit numune biride en yakın İl Kontrol Laboratuar Müdürlüğü’ne gönderilir.

\*İl Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü yazıda belirtilen analizleri yaparak bir üst yazıyla analiz raporunu Tarım İl Müdürlüğü'ne gönderir. Kontrolörler analiz sonuçlarını değerlendirir.

\*Bu aşamada ikinci bir kontrol de Tarım İl Müdürlüğü Bitki Koruma Şubesine bağlı inspektörler tarafından yapılır. Malın çeşidine göre inspektör bitki zararlısı bulunup bulunmadığını kontrol eder. Gerek gördüğü takdirde analiz için Zirai Araştırma Enstitülerine numune alıp bir üst yazı ile gönderir.

4.B. Tarım Bakanlığı numune alır. Analiz için laboratuara gönderir. Analiz sonucunu beklemes. İşlemler devam eder: İthalatçı firma malı gümrüğe geldikten sonra Tarım İl Müdürlüğüne müracaat eder. Numune alınır, laboratuara gönderilir. Fakat numune alma işlemi bittiği gibi Gümrük Müdürlüğünde işlemlere devam edilir. *Sadece sanayici firmalara, malı satmayacağını tamamını kendi tesislerinde işleyeceğini taahhüt etmesi durumunda* bu durum işlerlik kazanır. Bu özel bir durumdur. Sanayicinin üretim izninin olması, bu ithalatından önce ithalat yapmış olması yani bu sanayici firmanın geçmiş sicilinin iyi olması gerekir. Analiz sonucu çıkmadan malı işlese dahi satış yapamaz. Analiz sonucunun uygun çıkması durumunda piyasaya sürülür. Analiz sonucunun uygun çıkmaması durumunda firma hakkında yasal işlem yapılır ve sanayici olan Kontrol Belgesi iptal edilir.

4.C. Tarım Bakanlığı numune almaz. İşlemler ithalatçı ve gümrükçü arasında devam eder: İşlenmiş gıda maddelerinde uygulanan bir prosedürdür. İthal edilen gıda maddesi ambalajlanmış ve ambalajında Türkçe etiket bilgisi bulunmalıdır. İlk ithalatında analize tabi tutulmuş olmalıdır ve Kontrol Belgesinin onaylanması aşamasında, ihracatçı firma tarafından uluslar arası kabul görmüş standartlara uygunluğunu gösteren bir analiz sertifikası getirmiş olmalıdır. Yine de periyodik aralıklarla analize tabi tutulurlar.

5.A.Sonuç uygun: Sonuçlar kontrolör tarafından incelenir. Uygun çıkması durumunda, ilgili malın ithalinin uygun görüldüğüne dair bir üst yazı ile Gümrük Müdürlüğüne bildirilir.

\*İnspektörler de gerekli incelemelerini ve analiz sonuçlarını değerlendirdikten sonra Gümrük Giriş Beyannamesinin arkasına “Yurda girmesinde sakınca yoktur” notu yazılır ve imzalanır. Her iki kontrol de bittiğinde ithalat gerçekleşir.

5.B. Analiz sonucu uygun değil: Sonuçlar, kontrolör tarafından incelenir. Analiz sonuçları Türk Gıda Kodeksi, TSE yada değerlendirildiği uluslar arası standartlara göre uygun değilse;

6.A.İthalatçı analiz sonucuna itiraz eder: İthalatçı firma analiz sonuçlarının hatalı olabileceğinden dolayı Tarım İl Müdürlüğüne bir dilekçe ile itirazda bulunur.

6.B. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ithalatçı ve gümrüğe ürünü reddettiğine dair yazı yazar:

Ürünün geldiği ülkeye iadesi yada imhası istenir. Takibinden Gümrük Müdürlüğü sorumludur.

7.A. Tarım Bakanlığı şahit numuneyi analize gönderir: İtiraz dilekçesi incelenir eğer talep yerinde ise şahit numune kontrolör ile birlikte yazı ile referans laboratuara gönderilir. Referans laboratuvarın vereceği analiz raporu nihaidir.

8.A. Analiz sonucu uygun: 5.A'daki işlemler aynen tekrarlanır.

8.B. Analiz sonucu uygun değil:

9. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı gümrüğe ürünün uygunluğuna dair yazı gönderir ve ithalat gerçekleşir: Sonuçlar uygunsa; malın ithalinin uygunluk yazısı yazılır ve Gümrük Müdürlüğü de gerekli incelemeleri tamamlar, ithalat gerçekleşir. Sonuçlar uygun değilse; ithalatın uygun olmadığı yazılır ve ithalat reddedilir.

### GÜMRÜK MÜDÜRLÜĞÜ

\*Gümrük Müdürlüğünün görev ve yetkileri ithal edilecek mal gümrüğe ulaştıktan sonra başlar. İthalatçı firma Gümrük Müdürlüğüne bir dilekçe ile başvurur. Dilekçenin ekinde Kontrol Belgesi, Proforma fatura ve İthal Lisansı gümrüğe verilir.

\*Gümrük Müdürlüğü Tarım İl Müdürlüğüne gerekli kontrollerin yapılabilmesi için başvurur.

\*İl Müdürlüğü ekipleri maldan numune alır ve kontrollerini yapar. Yazı ile Gümrük Müdürlüğüne ithalat uygundur yada değildir şeklinde cevap verir. İthalatın yapılmasına izin çıkmadığı takdirde, nedenini de ithalatçı ve Gümrük Müdürlüğüne bildirilir. Müdürlük bu yazıya istinaden malın geldiği ülkesine iadesi için gerekli işlemleri başlatır ve mal iade edilir.

\*İl Müdürlüğü malın ithaline gerekli izni verirse, ithalatçının verdiği Gümrük Giriş Beyannamesine göre işlemlerini başlatır.

\*Gümrük memurları ithal malın sayım işlemlerini tutanakla çetele defterine kaydeder. Malın eksik yada fazla çıkması durumunda ayrı bir tutanak tutularak imza altına alınır. Gümrük Giriş Beyannamesine eklenir.

\*İthal edilen malın faturada belirtilen miktarının, ödendiğine dair banka dekontları beyannameye ilave edilir.

\*İthalatın gerçekleşmesi için gerekli bütün işlemler bittiğinde Gümrük Giriş Beyannamesi kapatılır, ithalat gerçekleşir.

## 5.4.2 Tarım Ürünleri İhracat Uygulamaları

1. İhracatçı firma alıcı ülke istekleri doğrultusunda Tarım Bakanlığı'na başvuruda bulunur: İhracatçı firma DTM'den ihraç edeceği ürün için ihracatçı belgesi çıkarır ve İl Müdürlüğüne, ithalatçının isteklerini de kapsayan bir dilekçe ile başvurur.

2. Tarım Bakanlığı başvuruyu inceler: Tarım İl Müdürlüğü ekipleri dilekçeyi inceler ve gerekli işlemleri başlatır.

2.A. Tarım Bakanlığı ürünün bulunduğu üretim ünitesini denetler: İhraç edilecek firmanın malı ürettiği tesisin standartlarımıza uygun olup olmadığı kontrolörlerce denetlenir.

2.B. Üretim izni almış, sürekli kontrolü oluyorsa, denetim yapılmaz: Bu durum sadece işlenen tarım ürünleri için geçerlidir. Üretim izni alan tesisler, izni alırken tesisin genel durumu kontrolörlerce denetlenir. Üretim izni alan tesisler yılda iki defa denetlenirler. Bu nedenle ihracat yapılırken denetlemeye tabi tutulmazlar.

3.A. Tarım Bakanlığı numune alır ve laboratuara gönderir: İhraç edilecek maldan, malın tamamını temsil edecek 3 takım numune alır. Numunelerden biri ithalatçıya, biri şahit numune, üçüncüsü İl Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü'ne analizleri yapılmak üzere yazı ile gönderilir. Laboratuvar en kısa sürede analizleri tamamlar yazı ile İl Müdürlüğü'ne analiz raporunu gönderir.

4. Denetim raporu ve analiz sonucu alıcı ülke talebi ve/veya Türk Gıda Kodeksine göre değerlendirilir: Analiz sonuçları ithalatçı ülkenin talebi doğrultusunda kontrolörlerce değerlendirilir. İthalatçı ülkenin herhangi bir talebi bulunmuyorsa Türk Gıda Kodeksi standartlarına uygun olmalıdır.

5.A. Analiz sonucu uygun. İhracat gerçekleşir: Sonuçların standartlara uygunluğu tespit edildikten sonra ihracat sertifikası düzenlenir ve ihracat gerçekleşir.

5.B. Analiz sonucu uygun değil. Sertifika düzenlenmez: Analiz sonuçları standartlara uygun değilse sertifika düzenlenmez.

\*İhracat kontrollerinde, Tarım Bakanlığı ilke olarak alıcı ülke kriterlerine göre işlem yapar. Genellikle ithalat yapacak olan ülkeler tarım ürünlerinde, ihracatçı ülkelerden uluslararası bir belge olan Phytosanitary Certificate (Bitki Sağlık Sertifikası) ister.

\*Bitki Sağlık Sertifikasını Tarım İl Müdürlüğü inspektörleri hazırlar. İthalatçı ülke Bitki Sağlık sertifikasını isterse; ihracatçı firma İl Müdürlüğü'ne Bitki Sağlık Sertifikası düzenlenmesi için dilekçe ile başvurur. İnspektörler malı inceler. İthalatçı ülke sertifika da



bitki hastalıkları bakımından ek analiz isterse inspektörler maldan numune alıp, Araştırma Enstitülerine gerekli analizlerin yapılması için yazı ile gönderir. Analiz sonuçları inspektörlere ulaştığında sonuçlar Bitki Sağlık Sertifikasına yazılır ve Gümrük Müdürlüğü'ne gönderilir.

\*Dünyadaki tüm ülkeler, beslenmedeki stratejik öneminden dolayı tarım ürünlerinde dış ülkelere bağımlı olmamak, kendi ihtiyaçlarını kendi ülkelerinde karşılayabilmek için tarım ürünlerinde ticareti kısıtlatıcı politikalar geliştirirler.

\* Özellikle 1980'lerden sonra neredeyse tarım ürünlerinin dış ticareti durma noktasına gelmiştir. Bu nedenle GATT antlaşmasının Uruguay Raundu'nda bu durum ön plana çıkmış ve tarım ürünleri de WTO'nün konuları arasına girmiştir.

\*Ülkeler, tarım ürünlerinin ülkelerinde üretimini ve dış ticaretin var olan üretimlerini negatif yönde etkilememesi için çeşitli politikaları kullanmaya devam etmektedirler.

\*Bu politikaların bazıları; kritik ürünlerde Kontrol Belgesi verilmemesi yada çıkartılmasının zorlaştırılması, ülkeye girecek olan tarım ürününe en uzak noktada ki gümrük kapılarından giriş izni verilmesi, denetimlerinde bürokratik engellerle girişin zorlaştırılması vb. gelmektedir.

\* Bütün bunların yanında ihtiyacından fazla üretimi bulunan ülkelerde, tarım ürünlerini satıp dış gelir elde edebilmek için çeşitli teşvikler uygulanmaktadır.

\*İhtiyacımızı karşılayamadığımız ürünlerde, özellikle tarıma dayalı sanayi işletmelerinin hammaddesini oluşturan ürünlerde gerekli kolaylıkların sanayicilere tanınması gerekmektedir.

\*İthal edilecek tarım ürünlerinde, insan ve hayvan sağlığını etkileyebilecek risk faktörlerinin ve ürün kalitesinin tespitinde Kontrol Laboratuvarlarının ve değerlendirmeleri yapacak olan kontrolörlerinde önemi çok büyüktür. Ülkemizde Laboratuvarlar, gerek teknik eleman gerekse alet ve ekipman bakımından uluslararası laboratuvarlara göre yetersiz durumdadırlar.

\*İthal veya ihraç edilecek malın önemine göre kamu kurum ve kuruluşları da gerekli kolaylıkları sağlamalıdır. Sanayicilerin bu konudaki en büyük sıkıntılarında birisi malın gümrüğe geldikten sonra bürokratik engeller ve kamu kuruluşlarının çalışmalarını 8 saat mesaisinin bitmesi ile bırakmalarıdır. Özellikle gemi ve tren ile gelen tarım ürünlerinde, gümrüğe ulaştıktan 6 saat sonra malı indirmek için 2 gün süreleri vardır. Bu sürede ithalat gerçekleşmezse her saat için demoraj ödenmektedir.

## 5.5 Gıda İşletmelerinin Denetimleri

Ülkemizde gıda sektörü ile ilgili denetimler T.K.B. tarafından 5179 Sayılı Kanun ve buna bağlı mevzuat ile belediyeler ve il özel idareleri tarafından ise kendi özel mevzuatları ile yürütülmektedir. 5179 Sayılı Kanun ile Sağlık Bakanlığı'nın konu ile ilgili yetkilerinin saklı tutulduğundan yukarıda bahsedilmiştir. Sağlık Bakanlığı pratikte denetim hizmeti yürütmemekte olup 5179 sayılı kanun ile bu bakanlıkta görevli ve gıda denetim hizmetlerini yürüten 500 çevre sağlık teknisyeni ve sağlık memurunun T.K.B. da istihdamına karar verilmiştir. T.K.B. tarafından denetimler, konu hakkında eğitime tabi tutulup başarılı olduktan sonra yetkilendirilen gıda kontrolörleri, kontrolör yardımcıları ve yukarıda bahsi geçen sağlık personeli eli ile yürütülmektedir. T.K.B. denetim yetkisini il müdürlükleri ve ilçe müdürlüklerine devretmiş olup bu birimlerde çalışan personel, müdürlükleri için Bakanlığın yetki devri ve ilgili valilik makamının onayı ile belirlenen faaliyet alanlarındaki gıda üretim, satış ve toplu tüketim yerlerini asgari teknik ve hijyenik şartlar, HACCP ve izleme programları çerçevesinde denetler ayrıca denetimleri esnasında ürünlerden numune almak sureti ile mevzuata uygunluğunu inceler.

### 5.5.1 Denetimlerde Uyulan Temel İlkeler

Bakanlık il ve ilçe teşkilatları her takvim yılın başında faaliyet alanlarındaki üretim , satış ve toplu tüketim yerleri sayılarını ve sektörel dağılımı göz önünde bulundurarak bir denetim programı hazırlar ve Bakanlığa bildirir. Program aylık ve yıllık bazda tanzim edilir ve belirli aralıklarla yapılan toplantılar ve hazırlanan cetveller yoluyla kontrol edilir. Her birim verilen programı uygulamakla mükelleftir.

Kontrol ve denetim işlemleri en az iki yetkili personel tarafından yürütülür. Personel, 27.09.2008 Tarih Ve 27009 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Gıda Güvenliği Ve Kalitesinin Denetimi Ve Kontrolüne Dair Yönetmelik kapsamında, bu yönetmelik ekinde yayınlanan ve ekler kısmında verilen 4 farklı formdan en az ikisini kullanmak sureti ile denetimi gerçekleştirir. Bahse konu formlardan ilki Kontrol ve Denetim Tutanağı ikincisi üretim yerlerinde (gıda ve gıda ile temas eden madde ve malzeme) kullanılmak üzere hazırlanan Denetim Ve Kontrol Formu üçüncüsü satış ve toplu tüketim yerlerinin denetlenmesinde kullanılan Denetim Ve Kontrol Formu dördüncüsü ise HACCP Sistem Tetkikine Ait Resmi Form'dur. Bu Formlardan ilki bütün işletmeler için standart olup denetlenen firmaya ait bilgileri ve denetimde yapılan iş ve işlemler ile denetim sonucunu

içerir. Formların tamamının altında denetimi yapan personel ve denetlenen işletmenin yetkilisinin imzalaması için bölümler bulunmaktadır. Formlar 3 nüsha düzenlenerek bir nüshası işyerinde bırakılır, bir nüshası kayıt altına alındıktan sonra kurum arşivinde dosyalanır, son nüsha ise formun bağlı bulunduğu koçanda kalmak sureti ile muhafaza edilir. Bahsi geçen diğer formlar ise asgari teknik ve hijyenik şartlar ile HACCP uygulamaları açısından işletmede kontrol esnasında tespit edilen eksiklik ve/veya aksaklıkların işleneceği şekilde tanzim edilmiştir. Sorular ve hükümler ile denetçiyi yönlendirir ve eksiksiz bir denetim yapmasına yardımcı olur.

### **5.5.2 Üretim Yerleri**

Gıda maddeleri üreten işyerleri 5179 Sayılı Kanun'un 3. Maddesinde "Gıda maddelerinin ham maddeden başlayarak; depolama, tasnif, işleme, değerlendirme, dayanıklı hale getirme, ambalajlama işlerinden bir veya birkaçının yapıldığı ve gıda maddeleri satış yerlerine gönderilmek üzere depolandığı tesisler ile bu tesislerin tamamlayıcısı sayılacak yerlerin tamamı." Şeklinde tanımlanmış olup aynı kanunun 4. Maddesine istinaden izin ve tescil işlemlerini yaptırdıktan sonra faaliyete başlamak mecburiyetinde olan işletmelerdir. Bu işletmeler T.K.B. na izin ve tescil işlemlerini yaptırmadan önce yetkili kurumdan işyeri açma çalıştırma ruhsatı almış olmak zorundadırlar. İşletmenin kapasitesi ve yapılan üretimin nevine göre verilecek gayri sıhhi müessese ruhsatının sınıfı belirlenir. Eğer işletme 1. sınıf GSM ruhsatı ile ruhsatlandırılacak ise çevre ile ilgili oluşturduğu veya oluşturması muhtemel zararların değerlendirilmesi açısından ÇED raporu da ruhsat başvurusu esnasında istenen belgeler arasında bulunmalıdır. Gıda üreten işletmelere ilgili kurumlar tarafından ekseriyetle 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseseler için düzenlenen ruhsatlar düzenlendiğinden bu işletmelerin çevreye etkileri diğer sektörlerdeki kadar incelenememektedir.

İlgili mevzuattaki herhangi bir sebepten dolayı ruhsatlandırılmayan işletmeler T.K.B. na başvuru hakkını elde edemezler. Bu sebeple bu tip işletmelerde denetime başlanmadan önce denetçi tarafından üretim izni belgesi olup olmadığı sorulur ve var ise ibraz etmesi işyeri yetkilisinden talep edilir. Söz konusu belgeye sahip olmayan işletmeler 5179 Sayılı kanun'un 29. Maddesinin a bendi gereği idari para cezası ile cezalandırılır ve yetkili mülki amirin oluru ile izin ve tescil işlemlerini yaptıranaya kadar üretim faaliyeti durdurulur. İşletme, üretimini yaptığı ürünlerle ilgili üretim izinlerine sahipse hammadde kabul alanından son ürün deposuna kadar tüm imalat alanı ve çalışanlara ait sosyal alanlar (soyunma odaları, yemekhane gibi) asgari teknik ve hijyenik şartlar yönünden denetime tabi tutulur ve varsa tespit edilen eksiklik ve aksaklıklar işletmeye ait evrakların da incelenmesinden sonra (portör

muayene raporları, haşere mücadelesi ile ilgili evraklar gibi) ilgili form ve tutanaklara işlenir. İlgili formlarda bulunan hükümlerle ilgili olumsuz durumlar iki şekilde değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi hükmün mevzuatta atfedilen önemine göre yasal işleme tabi bir durum oluşturmasıdır. Bu durum formda hükmün karşısında belirtilmiş olup tespiti halinde süre verilmeksizin mevzuatta belirtildiği şekilde idari yaptırım uygulanır. İkincisi ise tespit edilen eksikliğin formda ağırlık puanı ile karşılık bulmasıdır ki bu durumda hüküm veya hükümlerin karşılığı olan ağırlık puanı işletmeye eksi puan olarak işaretlenir ağırlık puanları üzerinden ikinci bir puanlama işlemi yapılmaz. İşaretlenen ağırlık puanları toplamı 60'ı geçiyor ise işletme mevzuata göre idari yaptırım ile cezalandırılır. İdari yaptırım, para cezası uygulanması işletme faaliyetinin durdurulması ve olumsuzlukların 30 gün içerisinde giderilmemesi halinde işletmenin üretim iznine esas belgelerinin iptalidir. Eksiklik olarak belirtilen maddelere ait ağırlık puanları toplamı 60'ı geçmiyor ise işletmeye 1-30 gün arasında eksiklerin giderilmesi için yetecek kadar süre tanınır.

Verilen süre sonunda işletme tekrar denetime tabi tutularak belirtilen eksiklerin giderilip giderilmediğinin takibi yapılır. Takip sonucu eksikliklerin giderildiği tespit edilir ise bu durum kontrol ve denetim tutanağında ve işyeri denetim defterinde belirtilir. İşyeri denetim defteri işletmeye yapılan tüm denetimlerde kullanılan, işletmede muhafaza edilen ve T.K.B. tarafından işletmelere verilen bir defter olup denetim tutanağına yazılan denetim sonucu ile ilgili bilgiler bu deftere de işlenir. Eğer işletmeden herhangi bir sebeple numune alınması söz konusu ise bununla ilgili form da tanzim edilerek işletme yetkilisi prosedür hakkında bilgilendirilir ve numune işyeri yetkilisi huzurunda bakanlıkça hazırlatılan mühür ile mühürlenmek sureti ile alınır. Gıda maddelerinden numune, istisnai durumlar hariç 2 takım halinde alınarak 1 takımı analiz için ilgili laboratuara gönderilirken (asıl numune) 1 takımı ise (şahit) analiz sonuçlarının ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmesi halinde işletme sahibinin itiraz hakkını kullanabilmesi denetimin yapan kurumda usulüne uygun biçimde muhafaza edilir. Asıl ve şahit numuneler raf ömrü baz alınarak eş zamanlı bir biçimde analize gönderilebilir veya işyeri yetkilisinin isteği ve analiz sonucuna itiraz hakkından feragat ettiğini beyan etmesi halinde 1 takım alınabilir.

Bu konuda inisiyatif kullanma hakkı işyeri yetkilisine aittir. Analiz sonuçlarının olumlu çıkması durumunda konu firmaya tebliğ edilerek tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içerisinde şahit numuneyi ilgili müdürlükten alması gerektiği bildirilir. Analiz sonucunun mevzuata aykırı çıkması halinde ise durum yine tebliğ edilerek itiraz hakkını kullanıp şahit numuneyi referans laboratuara gönderip göndermeyeceğini 15 gün içerisinde yazılı olarak bildirmesi talep edilir. İşletmenin itiraz hakkını kullanmadığı durumlarda asıl numune analiz sonucuna

göre işlem yapılır. Şahit numunenin analizinin yapılması halinde ise bu numuneye ait sonuç taraflar için bağlayıcı nitelik taşır. Asıl numune analizleri bedelsiz, şahit numune analizleri ise bedeli firma tarafından karşılanmak sureti ile yapılır. Numune rutin denetimler esnasında mevzuata uygunluğun tespiti için, şüpheye binaen, şikayete binaen, gıda zehirlenmelerine istinaden ve Bakanlığın belirlediği ürün izleme programlarına istinaden alınabilir.

Yukarıda anılan formlar asgari teknik ve hijyenik şartların sağlandığının devam ettirildiğinin kontrolü için kullanılmaktadır. Asgari teknik ve hijyenik şartlar bir işletmede gıda üretimi, satışı veya toplu tüketime arzı için işletmenin sağlaması gereken minimum güvenlik önlemleri olup işletmeler bu şartların sağlanması ve devamından sorumludur. Formlarda yazılı olan hükümler bu şartları ihtiva eder.

HACCP sistemi ise asgari teknik ve hijyenik şartlardan sonraki aşama olup gıda güvenliğinin sağlanabilmesi için tüm dünyada kabul gören ve kullanılan bir yöntemdir. HACCP, İngilizce Hazard Analys And Critical Control Points kelimelerinin baş harflerinden oluşan bir kısaltma olup Türkçesi Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktaları manasına gelen bir gıda güvenlik sistemidir. Ülkemizde devlet eliyle değil özel belgelendirme kuruluşları vasıtası ile kurulan HACCP Sistemi halen tam oturmuş olmamakla birlikte uygulamanın kurulu olduğu birçok işletmede de kayıtlar tam ve düzenli bir biçimde tutulmamaktadır.

HACCP sistemi gıda sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin hammadde kabul bölümünden başlayıp son ürün sevkiyat kısmına kadar tüm prosesin incelenerek riskli noktaların belirlenmesi, riskin analizinin yapılması ve risk için gerekli önlemlerin alınarak noktaların sürekli takibi ve verilerin kayıt altına alınması esasına dayanır. HACCP planının izleme ve tetkiki Bakanlık denetçileri tarafından ilgili form kullanılarak yapılır. HACCP sistemi uygulayan işletmeler asgari teknik ve hijyenik şartlar yönünden değil HACCP uygulaması yönünden denetime tabi tutulur. Prosedür detaylı bir şekilde incelenerek kurulan sistemin mevzuata uygunluğu ve işletmenin kurulan sisteme uygunluğu gözlenir.

### **5.5.3 Satış Yerleri**

Gıda satış yerleri mevzuatta “Her türlü ham, yarı mamul ve mamul gıda maddelerinin toptan veya perakende dağıtım ve satışının yapıldığı ve bunların satış için depolandığı yerler.” Şeklinde tanımlanmış olup bu tip işletmeler ilgili merciden sıhhi müesseseler için verilen işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı almaktadırlar. T.K.B. tarafından yalnızca kayıt altına alınarak bir kayıt numarası verilen bu tip işletmeler için başka bir belge ile belgelendirme gereği görülmemiştir.

Satış yerlerinde yapılan denetimin nevi satışı yapılan ürün çeşidi ve/veya çeşitliliğine göre değişiklik arz edebilmekte olup kullanılan denetim formlarında bu durumla ilgili gerekli yönlendirmeler yapılmaktadır.

Denetim şekli itibari ile üretim yerleri ile benzer ve farklı yönere sahiptir. Satış yerlerinin denetiminde dikkat edilmesi gereken en önemli hususlar aşağıda sıralanmıştır.

- 1.Satışa sunulan gıda maddelerinin T.K.B. üretim izni alıp almadığı.
- 2.Ürünlerin raf ömürlerinin dolup dolmadığı.
- 3.Ürünlerin hazırlanması, sergilenmesi, depolanması ve taşınması esnasında tekniğine uygun davranılıp davranılmadığı.
- 4.ürünlerin saklama koşullarının mevzuata ve etiket bilgilerinde belirtilen şartlara uygun olup olmadığı.
- 5.Çalışanlardan gıda ile temas edenlerin periyodik sağlık kontrollerinin yapılıp yapılmadığı.
- 6.İşletmede satışa sunulan gıda maddelerinin etiketlerinde mevzuata aykırı bir durumun bulunup bulunmadığı.
7. İşletme tarafından satışa sunduğu tüm gıda maddeleri için izlenebilirliğin sağlanıp sağlanamadığı. Bu konuda yasa ile belirlenen işyeri sorumluluğunu yerine getirip getirmediği.
- 8.İşletmenin faaliyet ve yetki alanı dışına taşarak herhangi bir gıda maddesini paketlenme veya parçalama yolu ile dahi olsa üretim yeri tanımının içinde yer alan bir iş veya işlem yapıp yapmadığı.
- 9.İlgili formda belirtilen ve işletmenin taşıması gereken diğer asgari teknik ve hijyenik şartlar.

Yukarıda belirtilen hususlardan ilk ikisi 5179 Sayılı Kanunun 29. Maddesi “a” bendi gereği idari para cezası ile cezalandırılır. Üretim izni olmaksızın üretilen ürünler el konulmak üzere, raf ömrü dolan ürünler ise yetkili mülki amirin oluru alındıktan sonra imha edilmek üzere yedd-i emin olarak firma yetkilisi veya çalışanına teslim edilir. 3. ve 4. maddelerde yazılı hususları yerine getirmeyen işyerleri bahse konu kanunun 7. maddesine muhalefet ettikleri gerekçesi ile aynı kanunun 29. maddesinin “d” bendi gereği idari para cezası ile cezalandırılırlar. 5. madde yazılı hususun olumsuz olması halinde aynı kanunun 18. maddesine aykırılıktan dolayı 29. maddesinin “ı” bendi gereği savcılığa suç duyurusunda bulunulur. 6.maddede belirtilen husus ile ilgili, satış yerine cezai müeyyide uygulanmaz fakat kanunun 7. maddesine aykırı bir durum söz konusu olduğundan etiket bilgileri düzeltilinceye kadar ürünlere el konulur ve piyasaya arzına izin verilmez. 7. maddede belirtilen hususlara aykırılık durumu 5179 Sayılı Kanun’un 16 ve 17. Maddelerine aykırılık teşkil ettiğinden 29. maddenin “g” ve “h” bentlerindeki hükümler gereği idari para cezası ile cezalandırılır. İşletme 8. maddede söz edildiği gibi üretim olarak tanımlanan bir faaliyet yürütüyor ise üretim yeri

gibi işlem yapılarak 4. maddeye aykırılıktan 29. maddenin “a” bendi gereği işlem yapılır. İlgili formda belirtilen ve süresi içerisinde düzeltilmediği tespit edilen aksaklıklar ile ilgili yapılan takip neticesinde işletme eksikliklerini giderinceye kadar faaliyetten men edilir. Ağırlık puanı uygulaması satış yerleri için de geçerlidir.

Satış yerlerinden numune alma esasları da üretim yerleri ile büyük benzerlikler göstermekte olup en önemli fark satış yerlerinden alınan numunelerin eş zamanlı olarak analizinin yapılması ve numune itiraz hakkı hususlarında satış yerinin üretici firma ile irtibata geçmesinin talep edilmesi ve üretici firmadan gelecek bilgiye göre hareket edilmesidir.

#### **5.5.4 Toplu Tüketim Yerleri**

Kullanılan denetim formları satış yerlerinininki ile aynıdır. Denetim bu tip işletmelerin ön hazırlık, mutfak, muhafaza ve sergileme alanları ve varsa depoları üzerinde yoğunlaşır. İşletmelerin toplu tüketim yeri statüsünde olabilmeleri için en önemli kıstas üretilen gıda maddelerinin üretildikleri yerde tüketime sunuluyor olmasıdır. Sürekli surette ve toplu olarak ürettikleri gıda maddelerini dışarıda tüketilmesi için satışa sunan işletmeler üretim yeri gibi işlem göreceğinden bu durum için T.K.B. na izin ve tescil işlemlerini yaptırmak zorundadır. Toplu tüketim yerlerinde yapılan denetimler sonucunda düzenlenen form ve tutanaklarda varsa işletmenin eksiklikleri belirlenerek giderilmesi için yeteri kadar süre verilir süre sonunda takip denetimi yapılır. Bu işletmelerin üretilen toplu tüketime sundukları yemeklerden alınan numunelere ait analiz sonuçlarından yine işletme yetkilileri sorumludur.

#### **5.5.5 Denetimlerde Karşılaşılan Sorunlar**

Türk Gıda mevzuatının yürürlüğe girdiği ilk yıllarda belgelendirilmiş işletmelerin azlığı hem üretim hem de satış yerlerinin denetimlerinde sorun teşkil etmekteydi bu dönemde işletmelerde cezai müeyyide uygulamak dışında bir şey yapılamıyordu. Günümüzde bu sorunlar nispeten etkisini yitirmiş de olsa sektörde görev yapan denetçilerin sorunsuz bir biçimde görev yapmaları, aşağıda başlıcaları sayılacak olan birçok nedenden dolayı mümkün olmamaktadır.

İşletme yetkililerinin mevzuat hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları denetim esnasında kontrolöre mukavemet ve muhalefet göstermelerine neden olmaktadır. Bazı durumlarda mukavemetin dozu aşırıya kaçabilmektedir. Bu sebeple çoğu kontrolör mevzuatı tam olarak uygulamaktan kaçınmakta ve bu da denetimlerin etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır.

İzin ve tescil işlemlerinin zorluğu ve başvuru prosedürlerinin çokluğu çoğu zaman işletmelerin belgelendirmeden kaçınmalarına neden olmaktadır. İki farklı kurum tarafından belgelendirilen gıda işletmeleri yetkili idareden işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı almadan T.K.B. na başvuruda bulunamamaktadır. Özellikle belediyelerin ruhsatlandırma işlemleri esnasında birbirinden farklı uygulamalar yapıyor olması, çoğu işletmenin kurulu olduğu binanın özelliklerinden dolayı ruhsat alamamasına neden olmaktadır.

Ülkemizde ürün izlenebilirliği ile ilgili alt yapının halen tam kurulamamış olması ve bazı üretim faaliyetlerinin (özellikle kurutulmuş bitkiler ve baharat üretimi) geleneksel yöntemlerle yapılıyor olması, denetimlerin etkinliğini azaltmaktadır. İşletmeler, köylü veya müstahsillerden hiçbir kayıt olmaksızın aldıkları ürünleri kayıt altına almakta zorlanmaktadır.

Ülkemiz piyasa şartlarında kayıt dışı ekonominin varlığı yadsınamaz bir gerçektir. Birçok işletme faturasız olarak ham ve yardımcı madde satın almakta veya faturalandırmadan ürün satışı yapmakta bir sakınca görmemekte bu da ileriye ve geriye dönük izlenebilirliğin önüne geçmektedir. İşletmelerin konu ile ilgili resmi belgelerini önemsememeleri ve kayıt altında bulundurmamaları denetimlerin gereksiz bir biçimde uzayarak sekteye uğramasına neden olmaktadır.

Denetim faaliyetlerini yürütmekte olan denetçilere yeteri kadar eğitim verilememesi ve verilen eğitimlerin mutad dönemler halinde güncellenmemesi denetçilerin mevzuata hakimiyetini azaltmakta ve bazı spesifik durumlarda denetçi çözümsüz kalabilmektedir. Bu duruma mevzuatın sık sık değişikliğe uğramasının etkisi de büyüktür.

Türk Gıda Mevzuatının halen oturtulamamış olması ve AB uyum süreci çerçevesinde sürekli ve sık sık değişikliğe uğruyor olması denetimler esnasında büyük sorunlara neden olabilmektedir. Özellikle ürün özellikleri ile ilgili mevzuatta yapılan değişiklikler bu ürünlerden numune alınması durumunda çözümü imkansız durumlar ortaya çıkartmaktadır. Örneğin asıl numune laboratuara gönderildiğinde yürürlükte olan mevzuata göre analiz sonucu olumsuz olabilmekte fakat şahit numune analizinin yapıldığı tarihte yürürlükte olan mevzuat değiştirilerek olumsuzluğa neden olan hüküm veya değer değiştirilmekte ve kısa bir süre önce suç teşkil eden bir durum artık suç olmaktan çıkartılabilmektedir. Buysa analiz sonuçlarını değerlendirip işlem yapmak mecburiyetinde olan denetçi için aşılmaz bir engel olmaktadır. Bazı ürünlere ait mevzuatın uygulanması ise büyük güçlükler doğurmaktadır. Bu duruma en güzel örnek ekmeğın gramaj tespiti analizleri için uygulanması icap eden prosedürdür. Ekmeğın üretiminden bir süre sonra nem kaybına bağlı ağırlık düşüşü kaçınılmazdır. Üretiminden kısa bir süre sonra numune olarak alınarak analize tabi tutulan ekmeğın ise nem kaybı devam edeceğinden sonucun yanıltıcı olacağı aşıkardır. Bu durum



mevzuatta düzenlenmeye çalışılmış fakat sorunun çözümü aslında çok kolay olmasına rağmen zor yol seçilmiştir. Mevzuatta ekmeğin gramaj analizi için üretiminin üzerinden en az iki saat geçtikten sonra alınması ve alımından sonra dört saat içerisinde analize tabi tutulması öngörülmektedir. Söz konusu sürelerle uyum özellikle büyük şehirlerde ve satış yerlerinden numune alınması gerektiği durumlarda imkansızdır. Üretici firmanın şahit numune itiraz hakkını kullanmak istemesi halinde ise durum daha karışık bir şekil almaktadır. Bu durumda kontrolör asıl numune ile birlikte şahit numuneyi de alarak dört saat içerisinde asıl numuneyi ilgili laboratuara şahit numuneyi ise il dışında olması kesin olan referans laboratuara teslim etmek zorundadır. Örneğin İstanbul için ekmeğin gramaj analizlerinde referans laboratuvar Tekirdağ İl Kontrol Laboratuvarıdır.

Bazı spesifik durumlarda gıda maddeleri ile ilgili istenmesi gereken analizlere ait değerler mevzuatta bulunmayabilmekte veya ilgili laboratuvar tarafından yapılamamaktadır. Bu tip durumlarda ürünlerle ilgili değerlendirme yapmak zorlaşmaktadır.

Özellikle İstanbul gibi büyük şehirlerde görev yapan denetçi sayısının azlığı ve buna karşılık olarak işletme sayısının çokluğu denetçi başına iş yükünü artırmakta ve etkin denetim yapılmasını engellemektedir.

Denetimlerde kullanılması icap eden alet ekipman da yeterli seviyede değildir. Özellikle numune alımında kullanılması gereken steril kap gibi malzemeler yeteri kadar sağlanamamaktadır.

## **6. AB ÜLKELERİNDE UYGULANAN GÜVENLİ GIDA POLİTİKALARI**

Avrupa Birliği'nde gıda güvenliği yaklaşımı bilgi toplama ve analizi, bilimsel tavsiyeler, kontrol, kalıntı izleme ve erken uyarı sistemi esasına dayanmaktadır. Veri toplama sistemlerinden en üst düzeyde yararlanmak, potansiyel bir tehlikeye karşı anında cevap verebilmek, bilginin devamlı ve günlük yönetimini gerektirmektedir. Bu durum, doğal olarak, planlama ve önceliklerin belirlenmesi için uzun dönemli politikalara ihtiyaç göstermektedir.

Avrupa Birliği'nde bilimsel bilgi ve veriler ile gıda güvenliğine ilişkin konular, üye ülkelerin kurum ve teşkilatları tarafından bilimsel işbirliği ile karşılanmaktadır. Ancak, bu yeterli olmamaktadır. Bilimsel verilerin toplanmasında Bilimsel Komitelerle işbirliği halinde geliştirilmiş sistemlere ihtiyaç olduğu, ayrıca bilimsel işbirliğinin üçüncü ülkelerle de başlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Gıda zincirinin her safhasında uygulanacak tehlike analizleri ve kontrol prensiplerinin uygulanması ve hijyen kurallarının gözlenmesi, güvenliği sağlamaktadır.

AB 'nde sistem; mükemmellik, şeffaflık ve bağımsızlık gibi kurallara dayalı olarak 1997'de yeniden organize edilmiştir. Toplulukta bilimsel görüşler, şu anda sekiz adet sektörel Bilimsel Komite Tarafından sağlanmaktadır. Bunlar: Gıda, Hayvan Besleme, Veteriner-Halk Sağlığı, Bitkiler, Hayvan Sağlığı ve Hayvan Güvenliği, Kozmetik ürünler ve gıda dışı ürünler, Tıbbi ürünler ve tıbbi araçlar, Toksikite ile Eko-toksikite ve çevre konularından oluşmaktadır. Bunlara ilaveten, bir Bilimsel Yürütme Komitesi tarafından, BSE, uyumlaştırılmış risk değerlendirme prosedürleri ve örneğin antimikrobiyal dayanıklılık gibi konularda bir koordinasyon çerçevesinde çeşitli tavsiyeler vermektedir. Bunun dışında, yem ve gıdalarda radyoaktif bulaşma alanında, Euratom Anlaşmasının 31.maddesi kapsamında spesifik bilimsel uzmanlar grubu kurulmuştur.

### **6.1 Gıda Güvenliği-Beyaz Doküman (Bildiri)**

Avrupa Birliği'nde çiftlikten sofraya tamamlayıcı ve etkin bir gıda kontrolü ile güvenilir gıda üretimi amaçlanmaktadır. Avrupa komisyonu tarafından 12 Ocak 2000 tarihinde kabul edilen Gıda Güvenliği-Beyaz-Dokümanı Avrupa Gıda Rejimindeki gelişmeleri ortaya koymaktadır. AB'nde gıda üretimi, tüketimi ve ticareti göstergelerinin yüksekliği entegre bir gıda güvenliği yaklaşımını ortaya çıkarmaktadır. Avrupa Komisyonunun hazırladığı Beyaz doküman, yüksek düzeyde tüketici korumasını ve gıda güvenliğini sağlamak üzere AB gıda politikalarını aktif ve uyumlu bir belgeye dönüştürecek öneriler verilmektedir.

Esas prensip, kapsamlı ve entegre bir yaklaşım üzerine gıda güvenliğinin yerleştirilmesidir. Yani, gıda zincirinde üye ülkeler arasında ve AB sınırları dışındaki düzenlemeler, uluslar arası ve AB karar-alma süreçleri ve gıda politikasının tüm safhaları kapsamaktadır. Beyaz dokümanda yer alan gıda güvenliğinin dayanakları (bilimsel tavsiyeler, veri toplanması ve analizi, düzenlemeler, kontrol yaklaşımları ve tüketici bilgisi) bu entegre yaklaşıma ulaşmada bütünleyici bir rol oynamaktadır.

Risk analizleri gıda güvenliği politikasına dayanak oluşturmaktadır. AB'nde risk analizinin üç unsurunun uygulanmasına imkan verecek bir gıda politikasından söz edilmektedir. Bunlar; risk değerlendirmesi, risk yönetimi ile risk iletişimidir.

Gıda Güvenliği Beyaz Doküman kapsamında yer alan gıda güvenliği eylem planında sayısı 84 ü bulan eylem, toplam 19 kategoride toplanmıştır. Bu kategoriler; öncelikli tedbirler, yem maddeleri, zoonoz, hayvan sağlığı, hayvansal yan ürünler, BSE/TSE hastalıkları, hijyen, bulaşanlar, gıda katkıları ve aromalar, gıda maddeleri ile temasta olan materyaller, yeni gıdalar/genetik olarak değiştirilmiş organizmalar, ışınlanmış gıdalar, diyetetik gıdalar/gıda tamamlayıcıları/zenginleştirilmiş gıdalar, gıdaların etiketlenmesi, pestisitler, beslenme, tohumlar, destekleyici önlemler ile üçüncü ülkelerle politikalar/uluslar arası ilişkiler olarak belirlenmiştir.

## **6.2 Türkiye ve AB Gıda Mevzuatlarının Karşılaştırılması**

Gelişmiş ülkelerde gıda kontrolü bağımsız ve özgün gıda kanunları ile yürütülmekte olup, standartlaştırma çalışmaları merkezi hükümetin yürüttüğü bir kamu görevi olarak değerlendirilmektedir. Genellikle temel yetkiler, Tarım Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nda toplanmış olup, teknolojik araştırma kurumlarıyla desteklenen idari birimler içinde yürütülmektedir. Her ülkede farklı organizasyon birimleriyle oluşturulan bu uygulamalar; halk sağlığı, ürün güvenliği ve kalite güvence kavramlarını bir anda koruma ve geliştirmeye yönelik bir yaklaşımla sürdürülmektedir. Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana ülkelerin gıda mevzuatı konusundaki görüşleri, "mevcut ülkeler mevzuatında uyum çalışmaları yapmak, temel kuralları tüm ülkelerde uygulanabilir hale getirmek, ülkeleri beslenme alışkanlıkları ve üretim biçimlerinde serbest bırakıp, topluluk içi gıda ticaretini arttırıcı ve tüketiciyi koruyucu önlemler almaktır", şeklinde özetlenebilir. Avrupa Birliği gıda mevzuatı, Bakanlar Konseyine bağlı "Gıda Maddeleri Daimi Komitesince" karara bağlanmaktadır. Ayrıca "Gıda Maddeleri Danışma Komitesi" konuyla ilgili politikalar oluşturma ve çalışmalarda uyum sağlama çerçevesinde görev yapmaktadır. Mevcut AB gıda ürünleri mevzuatı, katkı maddeleri, gıda çeşnileri, işleme yardımcıları, bulaşanlar, pestisit

kalıntıları, veteriner ilaçları kalıntıları, gıda ürünleri ile temas eden maddeler, etiketleme ve gıda ürünlerinin kontrolü ile ilgili geniş tanımlamalar içermektedir. Gıda kanunlarının temel prensiplerinin vurgulandığı Yeşil Kitap, AB'nin gıda kanunlarının dayandırıldığı altı temel ilke tanımlar. Bu ilkeler:

Tüketicilerin ve halk sağlığının yüksek düzeyde korunmasını garanti altına almak.

İç pazarda malların serbest dolaşımını garanti altına almak.

Kanunların, bilimsel temellere ve risk değerlendirmelerine dayandırılmış olmasını garanti altına almak.

Avrupa sanayisinin rekabetçi yapısını ve ihracat kabiliyetini geliştirmesini garanti altına almak.

Etkili bir kurumsal kontrolün oluşturulması ile birlikte hareket eden HACCP tipi sistemleri kullanarak, gıda sağlık güvenliği için temel sorumluluğu endüstriye, üreticilere ve tedarikçilere yüklemek.

Yasaların tutarlı olmasını garanti altına almak şeklinde sıralanabilir.

Tüketicilerin sağlığı ve kalite beklentileri Avrupa Birliğinin temel sorumluluğudur. Son 40 yıldır AB gıdaların sağlığı ile ilgili çok geniş yasalar, standartlar ve izleme prosedürleri oluşturmaktadır. AB tüketilen gıdaların sağlıklı olduğundan emin olmak için üretimin yapıldığı çiftlikten tüketicinin masasına ulaşıncaya kadar gıda işleme ve imalat sürecinin her aşaması ile ilgilenmektedir. Bunu gerçekleştirmede görevler gıda endüstrisi, Avrupa Komisyonu, üye ülkeler ve acentalar arasında paylaşılmaktadır. Ancak Avrupa Komisyonu, standartların tüm Birlik ülkelerinde eşit olarak uygulanmasının sorumluluğunu taşımaktadır.

Sistemin büyük kısmı son on yılda geliştirilmiştir. Birlik içinde gıda ürünleri için tek pazar oluşturabilmek üzere tüm içsel engeller kaldırılmıştır. Şu anda Birlik olarak tüm ithalat için sadece tek bir sınır vardır ve Birlik üçüncü ülkelerden gelen gıda ürünlerinin, Birlik içinde üretilenler kadar güvenli olmasının sorumluluğunu taşımaktadır.

Avrupa Birliği'nin gıda kalitesini güvence altına alma amacı doğrultusunda uyguladığı iki temel kriter vardır:

**1.** Gıda ürünleri mikroplar gibi istenmeyen maddeler, kimyasallar veya üretimde kullanılan diğer materyaller açısından zararsız olmalıdır. Gıda ürünleri için sağlık güvenliğini sağlamak amacıyla, gıda ürünlerini, katkı maddelerini, mineral tuzları ve imalat sürecinde gıda ile etkileşimde bulunan tüm diğer maddeleri kapsayan geniş yasalara sahiptir. Sadece veteriner kontrolü ile ilgili 11 yasa vardır. Ulusal hükümetler gıda ürünleri için düzenli

örnekler üzerinde laboratuvar testleri yaptırmaktadırlar. AB'nin hükümetlerin uyguladıkları bu işlemleri düzenli olarak kontrol eden "Gıda ve Veteriner Ofisi" mevcuttur.

2. Gıda ürünleri lezzet ve diğer kriterler açısından tüketici beklentilerini karşılamalıdır.

AB tüketiciler için ürün çeşitliliği ve güven sunabilen bir politikaya dayalı faaliyet göstermektedir. Bunun için "ortak onay ilkesi" temelinde bir sistem geliştirilmiştir. Ortak onay ilkesi, üye ülkelerin, aralarında küçük farklılıklar olsa da, farklı ülkelerde üretilen benzer ürünlerde temel kriterlerin sağlanması durumunda ortak olarak onaylamayı ifade etmektedir. Avrupa Birliği, bununla beraber, tüketicilerin satın aldıkları ürünün kaynak ülkesi ile ilgili olarak da bilgilendirmek ve tercihlerini bu temelde gerçekleştirmelerini sağlamak amacıyla etiketleme politikası izlemektedir.

Tarım yasası altında, tüketicilerin üretimin kalite ve ölçüsünden emin olabilmeleri için meyve ve sebze de kesin kurallar oluşturulmuştur. Aynı yasa altında, sığır eti ve tahıllar gibi diğer tarımsal ürünlerin, AB'nde satışa sunulabilmeleri için belirli teknik standartların sağlanması gerekir denilmektedir. Bu standartların sağlanmasının güvence altına alınması ise Gıda ve Veteriner Ofisi aracılığıyla izlenmektedir.

Avrupa Birliği gıda maddelerinin kalitesini koruma konusunda etiketleme sistemini esas alan bir uygulama geliştirmiştir. Bunun da temel nedeni üç tane olarak ifade edilmiştir. Bunlar:

Tarım üretimindeki çeşitliliği teşvik etmek,

Ürün isimlerinin yanlış kullanılmasını ve taklit edilmesini önlemek,

Tüketicilere ürünlerin özel karakterlerini anlatabilecek bilgi vermek olarak belirlenmiştir.

1990'ların başında, AB, tüketicilere tükettikleri ürünlerin yüksek kalitede olduğunu garanti ederek üreticilere daha iyi gelir sağlayacak yasalar oluşturmuştur. Bu başlangıç, Birlik içinde özel bir bölgede üretilen veya üretiminde geleneksel bir yöntem kullanılan ürünlerinin korunmasını amaçlamaktadır. Bu sistem AB'nin 1992 yılında yürürlüğe koyduğu (EEC)No 2081/92 ve (EEC)No 2082/92 numaralı Komisyon düzenlemesi ile işlemeye başlamıştır. Bu düzende üç temel kalite damgası bulunmaktadır. Bunlar, Protected Designation of Origin (PDO), Protected eographical Indication (PGI) ve Traditional Speciality Guaranteed (TSG) damgalarıdır. Bu damgalara sahip ürünler Birlik düzeyinde 500'ün üzerindedir. Komisyon, PDO, PGr ve TSG etiketlerinin tüketiciler tarafından tanınmasını sağlamak için çeşitli kampanyalar hazırlamıştır. Bunlar, ürünlerin kaynak ülkesinin ve coğrafi yerinin bilinmesi ve geleneksel ürünlerin korunması ile ilgili

düzenlemelerdir.

Teknik mevzuat uyumu çerçevesinde Türkiye'nin yeni gıda mevzuatı büyük ölçüde Avrupa Birliği gıda mevzuatı ile uyum içersindedir. AB 'nin üçüncü ülkelerden yaptığı tarım ürünleri ve gıda maddeleri ithalatında istediği ileri derecede sağlık şartları, Türkiye'nin Birlik üyesi ülkelere olan ihracatını giderek zorlaştırmaktadır. Canlı hayvan, hayvansal ürünlere yönelik istenilen kriterleri yerine getirmek üzere Bakanlık tarafından yoğun çalışmalar yapılmıştır. Süt ve ürünleri, bal, su ürünleri için izleme planları hazırlanarak AB komisyonuna gönderilmiştir. Alınan planların ülke düzeyinde dönemsel olarak bölgesel temelde uygulanmasına ilişkin örnek alma, laboratuarda analiz ve değerlendirme işlemleri başlatılmıştır. Ancak henüz iyi laboratuvar uygulamalarının yeterli olmaması, laboratuvar arası ve laboratuvar içi standartların etkin olmaması gibi nedenlerle etkin bir uygulamanın yapıldığını söylemek güçtür.

Gıda mevzuatının getirdiği yeniliklerle, üretimin her aşamasında kontrol ve denetimi olaylaştırarak, gıdanın ulusal ve uluslararası serbest ticaretini sağlama ve sanayinin önünü açması hedeflenmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında mevcut mevzuatın yeterince uygulanmadığı görülmektedir. Özellikle denetim ve kontrollerin yasada belirtildiği gibi yapılamadığı, üretim sektöründeki kaynaklar tarafından ifade edilmektedir. Kayıt dışı üretim yapılan yerlerin kayıt altına alınamaması da bu sorunların devam etmesine neden olmaktadır.

Türkiye ile AB arasında sanayi ürünlerini konu alan bir Gümrük Birliğinin kurulması 6 Mart 1995 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu anlaşma kapsamına sadece bazı işlenmiş tarım ürünleri dahil edilmiştir.

Türk gıda mevzuatı ile AB gıda mevzuatı arasındaki uyum sorunları aşağıdaki tabloda karşılaştırılmıştır.

Hayvan sağlığı, ofisin temel sorumluluklarından biridir. Bulaşıcı hastalıkların Birlik içinde yayılmasının önlenmesi amacıyla, komisyon hayvan hareketlerini yasaklayabilir. BSE ya da Deli Dana hastalığında İngiltere ve Portekiz için bu uygulama hayata geçirilmiştir. Bu ofis Birlik üyesi olmayan ülkelerde de veteriner ilaçlarının ve diğer bulaşanların izlenmesi prosedürlerinin geliştirilmesi için de çalışmalarda bulunmaktadır. Bundan başka Gıda ve Veteriner Ofisi bitki sağlığından da sorumludur. Özellikle meyve ve sebze ilaç kalıntılarının izlenmesi işi gıda ve sağlık güvenliği açısından son derece önemlidir.

AB'de etkili araçlardan birisi de gıda sağlık güvenliğinin "Acil Durum Alarmı" sistemi ile- desteklenmesidir. Tablo 2.1 'de belirtildiği gibi halk sağlığını tehdit eden bir hayvan hastalığı veya benzeri ortaya çıktığında komisyon ve diğer üye ülkeler acil olarak haberdar edilmektedir. Bu komisyona durumu çabucak tahlil etme olanağı sağlayarak hayvan

hareketlerinin veya ihracatının yasaklanması gibi acil önlemleri almasını kolaylaştırmaktadır. Türkiye'de ise hayvan ve bitki sağlığının denetlenmesini gerçekleştiren AB' deki gibi ayrı bir kurum yoktur. Bütün denetleme ve kontrol işlemleri Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bünyesinde bulunan Koruma ve Kontrol Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Avrupa Birliği mevzuatı ile uyum çerçevesinde Gıda ve Veteriner Ofisi gibi bir ofisin Türkiye'de de kurulması ile denetim ve kontrollerde devletin daha etkin bir hale gelmesinde önemli bir rol oynayabilir.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Avrupa Birliği'nde bulunan bir diğer kurum da Avrupa Gıda Otoritesidir. Bu otoritenin birincil amacı gıda ve sağlık güvenliği alanında tüketici sağlığının yüksek düzeyde korunmasına, tüketici güveninin yeniden kazanılmasına ve bu güveninin sürdürülebilir olmasına katkıda bulunmaktadır. Bu anlamda amaçlar;

- En son bilimsel gelişmelerle yönlendirilmek,
- Endüstriyel ve politik taraflardan tamamen bağımsız olmak,
- Kamuoyunun detaylı incelemesine açık olmak,
- Bilimsel olarak yetkili olmak ve
- Diğer ulusal bilimsel kuruluşlarla birlikte çalışmak

olarak belirlenmiştir. Buna bağlı olarak bütün gıda ile ilgili politikaların oluşturulmasında bilimsel görüşlerden faydalanılmaktadır. AB bitki ve hayvan sağlığı ile ilgili dokuz bilimsel komiteye sahiptir. Bu komitelerin isimleri yukarıdaki tabloda verilmiştir. Bilimsel komitelerin ve bilimsel görüşün bağımsızlığı ve tarafsızlığı her düzeyde garanti altına alınmıştır. Komisyon, Bilimsel komitelerin merkezi koordinasyonu, izlenmesi, kompozisyonu, faaliyetleri ve bilimsel danışmanlığının yüksek düzeydeki yeteneği ve kararlılığı için gerekli kaynakların sağlanmasını güvence altına almaktadır.

Türkiye' de ise hem devlet hem de sanayinin Üniversitelerle olan çalışmaları son derece sınırlıdır. AB 'deki gibi bir bilimsel komitenin kurulup buna bağlı olarak politikaların oluşturulması Türkiye'nin de mutlaka yapması gereken bir faaliyet olmalıdır. Bilgi toplama ve bilimsel görüş gıda ve sağlık güvenliği politikasının vazgeçilmez unsurudur ve özellikle yem ve gıda ile ilgili potansiyel tehlikelerin tanımlanmasında önemlidir. Bilimsel veriler gıda sağlık güvenliği politikasını destekler. Gıda sağlık güvenliği konusunda bilimsel görüşün mümkün olan en yüksek kalitede olması gereği açıktır. Tüketici sağlığını korumak için karar alıcılara zamanında ve en doğru yolla bilimsel görüş sağlanmalıdır.

Yukarıdaki karşılaştırma tablosunda belirtildiği gibi risk bilgilendirilmesi sadece bilgilerin pasif olarak tüketicilere aktarılması değil, aynı zamanda tüm paydaşların karşılıklı olarak katılımının sağlandığı bir süreci ifade etmektedir. Gıda sağlığı ile ilgili olarak halka

danışmanlık yapmak, bilim adamları ve tüketiciler arasındaki tartışmaya taban oluşturmak ve ülkelerarası tüketici diyaloguna olanak sağlamak risk bilgilendirmesinin temel unsurudur. Risk bilgilendirilmesi Avrupa Birliğinde tüketicilerin bilgilendirilmesinde kullanılan araçlardan biridir. AB gıda ve sağlık güvenliği ile ilgili konularda çok geniş bilgiler toplamaktadır. Başlıca bilgi kaynakları, halk sağlığı izleme ve teftiş ağı, hayvan teftişleri, acil alarm sistemi, tarımsal sektör bilgi sistemi, çevresel radyoaktivite izleme ve araştırma çalışmalarıdır. İnsan sağlığının ve tüketicinin yüksek düzeyde korunmasını garanti altına alınması için Beyaz Kitap, AB gıda politikasını aktif, dinamik, uygun ve uyumlu bir araç haline getirmeyi amaçlamaktadır. Gıda ve sağlık güvenliği politikası ile ilgili olarak Beyaz Kitap'a rehber olan prensip, politikanın geniş, kapsamlı ve entegre bir yaklaşımla oluşturulması gereğidir. Gıda ile ilgili bütün kanunlar bu kitap altında toplanmıştır. Türkiye'de ise hazırlanan Gıda Yasası henüz daha yasalaşmamıştır. Gıdayla ilgili bütün faaliyetler Kanun Hükmünde Kararnamelerle yürütülmektedir.

Gıda mevzuatındaki eksikliklerden birisi de organik gıdalar (organic foods) ve genetik olarak düzeltilmiş gıdalarla (genetically modified organisms) ilgili düzenlemelerin henüz yapılmamış olmasıdır. Avrupa Birliğinde her iki konuyla ilgili bir dizi yasa oluşturmuştur. Yasal düzenlemelerinin en önemli kısmını etiketleme sistemi oluşturmaktadır. Hem organik gıdalar hem de genetik olarak düzeltilmiş olan gıdalar kendilerini tanıtan etiketleri taşımak zorundadırlar. Tablo 2.1 'de bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi verilmiştir.

Avrupa pazarında önümüzdeki dönemde ihracatı artırmak için önemli faktörlerin başında sırasıyla; birim maliyeti düşürmek, kaliteli mal üretimi ve emniyet ve sağlık standartlarına uygunluk gelmektedir. Bunların gerçekleştirilmesinde ise HACCP sistemi temel alınmaktadır. Türkiye'de HACCP uygulaması yaygın değildir. Avrupa Birliği'nde gıda sanayinin her sektöründe zorunlu olan HACCP sisteminin yaygınlaştırılması gerekmektedir. Mevzuat bakımından AB ile uygulamada çok büyük eksikliklerin bulunduğu görülmektedir. Gıda kontrolüne yönelik yeni yapılanmaya gidilerek, yeterli sayıda ve bilgiye sahip personelin yetiştirilmesi yanında eksik olan kurumların da hızla uygulamaya sokulması gerekmektedir.

AB'nin temelde her türlü gıda üretiminde HACCP gibi sistemleri uygulamaya başlamasıyla Türk gıda sektörü bundan büyük oranda etkilenmiştir. Bunun için gerekli çalışmaların yapılmaması durumunda Türk gıda ürünlerinin AB pazarına girme şansı oldukça azalacaktır.



### 6.3 Türkiye’deki Güvenli Gıda Politikalarının SWOT Analizi İle

#### Değerlendirilmesi

Bu bölümde Türkiye gıda sektörü ve gıdaların üretimi ve denetiminde yaşanan tüm sorunlar AB’ne uyum açısından birçok açıdan bir kalitatif analiz tekniği olan SWOT analizi yöntemi ile değerlendirilmiştir. Yapılan bu değerlendirmede Türkiye’deki gıda piyasasının güçlü ve zayıf yönleri dikkate alınarak incelenmiş ve piyasaların gelişip daha etkin bir hale gelebilmesi açısından Türkiye’nin önündeki fırsatlar ve tehditler Çizelge 6.1’de açıklanmıştır.

Çizelge 6.1’den anlaşılacağı gibi Türkiye gıda piyasasının birçok güçlü yönü olduğu gibi önemli zayıf tarafları da bulunmaktadır. Bu zayıf yönler daha çok yapısal nitelikli olup çözümü uzun yıllara dayalı politikalar izlemeyi gerektirmektedir. Ancak bu yapısal sorunların çözümü bulunmaktadır. Bu sorunlar çözüldüğü takdirde “fırsatlar” bölümünde yazılı olan konular Türkiye’de gıda sektörü için oldukça avantajlı bir konum arz edecektir. Türkiye’de gıda sektörünün ve tarım piyasalarının önündeki fırsatlardan yararlanabilmesi için nitelikli ve tutarlı tarım politikalarının izlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde Türkiye tarımını tehdit eden birçok sorun Türkiye tarımının istenilen düzeye gelmesini engelleyebilecektir.

Çizelge 6.1 : Türkiye Gıda Sektörünün AB Karşısındaki Durumu

| <b>Türk Gıda Piyasalarının Güçlü Yönleri</b>   | <b>Türk Gıda Piyasalarının Zayıf Yönleri</b>  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Tarıma dayalı sanayi oldukça gelişmiş,</li><li>- İç ve dış tarımsal pazarlar mevcut,</li><li>- Modern üretim yöntemleri kullanılıyor</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>- Pirinç, ayçiçeği gibi birçok üründe Gümrük vergisi oranları düşük, bu nedenle ithalat cazip,</li><li>- Hammadde de dışa bağımlılık çok yüksek,</li><li>- Üretici örgütleri etkin değil, finansman sorunları var, devlet desteği yok gibi,</li></ul> |
| <b>FIRSATLAR</b>   | <b>TEHDİTLER</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- AB’ne katılım olabilir. Uygulanan politikalar ve siyasi gelişim bu yönde,</li><li>- Girişimci ruha sahip, risk alabilen üretici, kooperatifçi ve iş adamları mevcut,</li><li>- Organik tarım için araziler ve ekoloji çok uygun, dış pazarlar hazır,</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- AB mevzuatının ve OTP’nin aynen AB’deki gibi uygulanması olanaksız, AB normlarına uyum kolay değil,</li><li>- Tarım ve gıda ürünlerinde belirli bir standardizasyon ve kalite anlayışı yok,</li></ul>   |

## 7. SONUÇ

Ülke içerisinde üretilen tüm gıdalar için gerekli olan gıda güvenlik politikasının sağlıklı çalışabilmesi için ithal edilen ürünler için de etkili bir gıda güvenlik politikası oluşturulmalıdır. Tüketici sağlığına karşı hammadde, tarım uygulamaları ve gıda işleme aktivitelerine bağlı olarak ortaya çıkan riskler irdelenmeli ve takip edilmelidir. Bu risklerin engellenebilmesi için düzenleyici uygulamalar yapılabilmelidir. Bu düzenlemelerin yaptırımlarının sağlanabilmesi ve takibi için kontrol sistemleri kurulmalı ve işletilmelidir. Bunlar, gıda güvenliğinin sağlanmasında, entegre bir yaklaşımı gerektirmektedir. Yani; Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Belediyeler, üreticiler ve başka ilgili kurum ve kuruluşlar gıda güvenliğinin sağlanmasında ortak sorumluluk taşımaktadırlar. Bu bağlamda 28 Haziran 1995 tarihinde çıkarılan 560 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine dair Kanun Hükmünde Kararname önemli bir adım niteliğindedir. Ancak organizasyonda bu kadar çok sorumlu olması günümüze değin yaşanan süreçte sorumlu kurumlar açısından yetki karmaşasına yol açmış, üretici firmalar açısından da bürokratik birçok engel doğurmuştur. Bunun devamını da 27 Mayıs 2004 tarihinde kabul edilen 5179 (Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun) sayılı kanuna göre yetkilerin tamamı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde tek elde toplanmıştır. Böylece kurumlar arasındaki yetki karmaşası ortadan kaldırılmış ve üretici firmalar açısından da bürokratik engeller azaltılmıştır.

İşletmelerde denetim yapılırken karşılaşılan ve yukarıda belirtilen sorunların çözülmesi için ivedilikle girişimde bulunulması Türk Gıda Sektörünün gelişimi için çok yerinde olacaktır. Çözümlerin sağlanması için bir sihirli değnek olmadığı aşikar olsa da bazı sorunların doğru tespiti ve analizi çözümün ilk ve en önemli adımıdır. Çözüm yolları araştırılırken sahada denetim yapan ve sorunu birebir yaşayan denetçilerin fikirlerinin de alınması doğru çözüm yolunun belirlenmesi için büyük katkı sağlayacaktır. Yukarıda sözünü ettiğimiz sorunlarla ilgili çözüm önerilerinden bahsetmek gerekirse;

Gıda sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin yetkili ve personellerinin yoğun bir eğitime tabi tutulmaları gerekmektedir. Ülkemizde ne mevzuat yeterli düzeyde tanıtılabilmekte, ne de yetişmiş eleman (usta) eğitim okullarında yeterli bilgi ve pratik verilebilmektedir. Sektörde çalışan ustalar genellikle mektepli değil alaylıdır. İşlerini iyi yapmalarına rağmen, eğitimleri son derece yetersizdir. Bu sebeple gelişen teknoloji ve yeniliklere ön yargı ile bakmaları çalıştıkları firmaları da doğrudan etkilemektedir. Burada Bakanlığa düşen, yoğunlaştırılmış kurslar düzenleyerek sektörde çalışma şartını lisansa

bağlamak ve işletmelerde yetkili pozisyonundaki kişilere farklı platformlarda mevzuatı tanıtmaktır.

Ülkemizde ruhsatlandırma, izin ve tescil işlemleri başlı başına bir sorundur. Mevzuatımız ülkenin mevcut altyapısal sorunları görmezden gelinerek hazırlanmaktadır. Özellikle işletmelerin yoğun olduğu büyük şehirlerde yapı kullanım izin belgesini haiz çok az bina varken ve bu binalarda faaliyete başlayan işletmelerin vergi kayıtları yapıp elektrik, su gibi her türlü kamu hizmetinden faydalanmaları sağlanırken, iş ruhsat verme aşamasına geldiğinde karşılıklarına mevzuatla çıkararak faaliyet gösterdiğiniz binanın yapı kullanım izin belgesi yok ruhsat almanız mümkün değil demek mantıkla çelişmektedir. Kanunda yapı kullanım izin belgesi (iskan) olmaksızın yapılan binalarla ilgili hüküm açıktır. Yerel idareler bir kanundan kaynaklanan yetki ve sorumluluklarını kullanmaktan kaçınırken başka bir mevzuatla ilgili yetkilerini bazen haksızlık düzeyine vardırıarak kullanmaktadır. Devlet vatandaşına ilk önce işletmeyi açtırıp sonra da ben senin faaliyetini sonlandırıyorum deme yanlışından bir an önce dönmelidir.

AB mevzuatına uyum sağlanmaya çalışılmakta ise bir an önce konu ile ilgili örnek uygulamalar araştırılarak Türkiye alt yapısına en uygun olanı seçilmelidir. AB üye ülkelerinin birçoğunda uygulamanın nasıl yapıldığı bilinmektedir. Bahse konu bölgenin ilgili faaliyetle ilgili kapasitesi belirlenip bu kapasiteyi sağlayacak kadar işletmenin açılışına izin verilmekte kimse idareden izin almadan herhangi bir iş kolunda faaliyete başlayamamaktadır. Böylelikle hem üretim fazlasının önüne geçilebilir hem denetim ve kayıt altına alma işlemleri kolaylaşır hem de işletmeler kazançlarını maksimumda tutma imkanı bulur. Yukarıda anlatılan durum ile ilgili en önemli sorun işletme sayısının çokluğu ve hiç birisinin yeterli kapasite ile çalışamamasıdır. Eğer bir ilçe sınırları içerisinde tüketilecek ekmek miktarı hesaplanıp buna uygun miktarda fırının faaliyet göstermesi sağlanırsa her bir fırın üretmesi gereken azami ve asgari ekmek miktarını bilecek ve buna göre üretim ve fiyat politikasını belirleyecek ve böylelikle kimsenin haksız rekabet yapmasına gerek kalmayacaktır. İlçe ihtiyacının günde 100.000 ekmek olduğunu var sayalım. Bu miktarda ekmeği o ilçede faal 100 adet fırında 1000 er adet olarak da üretmek mümkündür 10 fırında 10.000 er adet de, ilkinde 100 fırın sahibinin 90 ı konudan dert yanarken ikinci durumda herkes halinden memnun olacaktır.

Ürün izlenebilirliği, kayıt dışı ticaret ve geleneksel yöntemlerle üretim yöntemleri bir arada mütalaa edilerek birden fazla kanunla önlenmeye çalışılmalıdır. T.K.B 5179 Sayılı Kanun ile ürün izlenebilirliğini denetlerken Maliye Bakanlığı da faturasız alım ve satımlarla yani vergi kaçakçılığı ile ilgili denetimlerini sıklaştırarak konuya destek vermelidir. İncelendiğinde görülecektir ki birçok ticari işletmenin ödediği yıllık vergi miktarı sıradan bir

devlet memurunun ödediği vergi miktarından düşüktür. Konu ile ilgili yasal düzenlemenin derhal yapılarak denetim mekanizmasının her açıdan devreye girmesi sağlanmalıdır.

Bakanlık düzenlediği bir haftalık kurslarla lisans düzeyinde eğitime sahip personeline gıda denetimi için yetki vermektedir. Bu kadar kısa sürede verilen kursla böyle önemli bir mevzuat hakkında personelin eğitilmesi imkan dahilinde değildir. Çoğu personel kurs biter bitmez sahada görev almakta ve mevzuatla ilgili açıklarını kapatmaya fırsat bulamamaktadır. İş yoğunluğu ve mevzuatın sık sık değişmesi de personelin değişime ayak uydurmasını ve kendini yenilemesini engellemektedir. Tüm bu sebeplerden dolayı İlgili bakanlıkça görevli personel dönem dönem eğitime tabi tutulmalı ve kalifiye hale getirilmelidir. Böylelikle denetimlerde yapılan hatalar görülebilir ve standardizasyon sağlanabilir.

Mevzuatın özellikle uygulama ile ilgili kısımları tekrar gözden geçirilmeli ve hata veren kısımlar için pratik çözümler getirilmelidir. Konu ile ilgili yukarıda verdiğimiz ekmekte gramaj tespiti ile ilgili prosedürün uygulanması çok zordur. Konu tekrar değerlendirildiğinde çözümlerin basit olduğu görülmektedir. İlgili tebliğe ekmeğin bulundurabileceği azami nem oranı belirtilmiştir. Ekmeğin ağırlık kaybının tek nedenin uzaklaşan nem olduğu ve üretim esnasında un ve suyun ancak belirli oranlarda karıştırılması ile uygun hamurun elde edilebileceği göz önünde bulundurulursa ekmek ne zaman üretilirse üretilsin üretiminin üzerinden kaç saat geçtikten sonra laboratuara gönderilebilirse gönderilebilsin gramaj tayini ile birlikte nem miktarı tayini analizi de istenerek gerekli hesaplamaların yapılması, ekmeğin eksik gramajla üretilip üretilmediğinin anlaşılması için yeterli bir yöntemdir. Bakanlık sorunları zor yoldan çözmeye uğraşmak yerine istihdam ettiği mühendislerin mühendislik bilgilerinin en yalın halinden faydalanma yoluna gitmelidir. Mevzuatta özellikle numune alımında karşımıza çıkan buna benzer birçok sorun mevcuttur.

Bakanlığın acilen gıda denetimi ile görevli personel sayısı ve dağılımı ile ilgili bir planlama yapması zorunluluğu hasil olmuştur. Birçok ilde personel fazlası varken büyük şehirlerdeki yetersiz personel sayısının görmezden gelinmesi hem aynı görevi üstlenmiş personel arasında iş yükü açısından dengesizlik oluşturmakta hem de daha yoğun denetim gerektiren büyük şehirlerdeki işletmeler etkin bir biçimde denetlenememektedir.

Tüm anlatılanlar dikkate alındığında Türk gıda sektörü ve mevzuatının doğru fakat engebeli ve uzun bir yolun başında olduğu anlaşılmaktadır. Mevzuat hazırlama aşamasında bakanlıkların, taşra teşkilatında görevli personelin de bilgi ve birikimlerine başvurmaları, AB mevzuatı ülkemize uyumlaştırılırken mevcut sosyo-ekonomik, alt yapısal ve kültürel yapının mutlaka göz önünde bulundurulması gerekliliği unutulmamalıdır. Sektörün en büyük sorunlarından birinin eğitimsizlik olduğu anlaşılmalı ve bu konu için ek önlemler alınmalıdır.

Değişen ve gelişen dünya konjonktürün de ülkemiz gıda sanayisini, iç ve dış pazarlarda önemli piyasa rekabeti koşulları beklemektedir. Gıda sanayimiz bu şartlarda rekabet edebilmesi için; güvenli, sağlıklı, kaliteli gıda üretme zorunluluğu yanında, kalite yönetim sistemlerini oluşturmuş, modern teknolojiler açısından gelişime uyum sağlamalıdır. Aksi halde gıda sanayimiz gerekli rekabet gücünün zayıflamasıyla, iç ve dış pazarlarda önemli ölçüde zorlanacaktır. Sonuç olarak gelişmiş ülke ürünleri, tüketim piyasalarımızda egemenliğini artıracak ve ülke ekonomimiz açısından problem ilerleyen zaman içerisinde çeşitli problemlerin doğmasına yol açacaktır.

Avrupa Birliğine entegrasyon çalışmalarının sürdürüldüğü günümüzde 5179 sayılı Kanun ve buna bağlı çıkarılan yönetmelikler ve tebliğlerin önemli bir eksiği ortadan kaldıracığı söylenebilir. Ancak burada önemli olan husus bu mevzuatları yayınlamanın yanında, etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanmasıdır.

Teknolojiye ayak uydurma, güncel bilgi birikimine sahip olarak sanayiye rehber olma, tüketiciyi koruma ve uluslararası ticareti kolaylaştırma gıda mevzuatının ana ilkelerindedir. Bu nedenle mevzuatta olmasına rağmen, pratikte uygulanmayacak olan hususlar devlet kontrollerinde devletin etkinliğini azaltmakta, haksız rekabete engel olamamakta, bazı kötü niyetli işletmecileri cesaretlendirmekte ve böylece taklit ve tahsisin artmasına neden olabilmektedir. Kontrol sistemimize hammaddeden üretime kadar bütün aşamaları kontrol edebilecek bir sistemin yerleştirilmesi gerekiyor.

Bir işletmede GMP ve sanitasyon gibi uygulamalar iyi bir şekilde tatbik edildiğinde ve HACCP'in bu kurallar sayesinde daha etkin olduğu saptanmıştır. Bu durum GMP'nin çok iyi işlediğini ortaya çıkarmaktadır. Gıda sanayiinde karşılaşılan problemlerin, HACCP gıda güvenliği sisteminin yerleştirilmesiyle daha kolay çözülebileceği ve sistemin daha etkin ve verimli işleyeceği kesindir.

Günümüz pazarlarında kalite, rekabet avantajını sağlayan birincil unsurdur. Faaliyetlerini devam ettirmek ve geliştirmek isteyen firmalar uzun vadeli düşünerek kalite yatırımlarına ağırlık vermek ve sürekli daha iyisini hedeflemek zorundadırlar. ISO 9000 kalite güvence sistemleri firmalara kalite sistemlerini oluşturmaları ve bu sistemin asgari şartlarını yerine getirmeleri için genel bir çerçeve sunmaktadır. ISO 9000'in kalite yolculuğunda bir araç olarak kullanıldığı, son adım olmadığı unutulmamalıdır. Toplam kalite yaklaşımı ile kalite güvencesinin sağlanmasını amaçlayan ISO 9000 sisteminin, firmaya sağlayacağı zaman, para, işgücü tasarrufu ve verimliliği, tüketici ve müşteri güveni yanında tüm çalışanlar için sürekli ve daha iyi kazanç anlamına geldiği vurgulanarak tam ve gönüllü katılım sağlanmalıdır. Kalite sisteminin gerçekçi ve uygulanabilir olmasına dikkat edilmeli,

sadece bir plan olarak kalması engellenerek güncelleştirilmelidir.

Bütün bu kalite güvence sistemlerinin başarıyla uygulanması hammaddeden başlayarak, tüketimin son aşamasına kadar belirli noktalarda kontroller ve analizler ile üretici, işletmeci, pazarlamacı, tüketici eğitimi ve işletmelerin kendi oto kontrollerinin tesis edilmesiyle mümkün olabilecektir. Etkin bir kontrol sistemi oluşturmada devlet kontrolleri yanında tüketicinin gıda kontrolü yapması daha kaliteli ve sağlıklı ürünler için en etkili yoldur ve bu da bir eğitim çalışmasını gerektirmektedir. Bu itibarla, kamu kuruluşları, gıda sektörü, niversiteler, tüketici dernekleri ve medyaya büyük görevler düşmektedir.

## 8. KAYNAKLAR

- Akın, A., Gün, S., “Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde Gıda İşletmelerinin AB Standartlarına Uyumu” Ankara Ziraat Fakültesi Yayınları, Yayın No : 1189\_1248090904 Ankara
- GÜDER, Gökhan, “Tarım Alanında Türkiye-AB İlişkileri ve Gümrük Birliğinin Türk Tarım Sektörüne Etkileri”, Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu, Gaziantep, 26-28 Haziran 2003.
- GÜDER, G., 2006, “AB Gıda Güvenliği Politikası ve Üyelik Sürecinde Türkiye’ye Yansımaları” DPT Yayınları, Yayın No:2696, ISBN 975-19-3924-0, Ankara
- KIYMAZ, Taylan (haz), M. TARAĞÇIOĞLU, M. ÖZDEMİR, E. ÖZAT , *Gıda Sanayii Raporu*, TMMOB Gıda Mühendisleri Odası, Ankara, 2003.
- Anonim, 560 Sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair K.H.K., Ankara
- 2002/13 Sayılı Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ
- 2003/36 Sayılı Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ
- 2008/5 Sayılı Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ
- 4128 Sayılı kanunla Değişik 560 Sayılı K.H.K.
- 5179 Sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair K.H.K.nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
- 5728 Sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- Gıda Güvenliği ve Kalitesinin Denetimi Ve Kontrolüne Dair Talimat, [www.kkgm.gov.tr](http://www.kkgm.gov.tr)
- Öztaş, A., Kahraman, B., (2005) “Gıda Yasası ve Avrupa Birliği Entegrasyonu” , Gıda Mühendisliği 4. Kongresi, 29.9-1.10.2005, Ankara.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, *Gıda Güvenliği Komisyonu Çalışma Belgesi*, II.Tarım Şurası, Ankara, 2004, s.5.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü, *Sürdürülebilir Gıda Güvencesi*, Ankara, 2000 (2000a).