

**TÜRKİYE'DE KIRSAL EKONOMİK
KALKINMADA TARIM VE
HAYVANCILIĞIN YERİ VE ÖNEMİ VE
YENİDEN YAPILANMADA ALINMASI
GEREKEN TEDBİRLER**

TÜRKİYE’DE KIRSAL EKONOMİK KALKINMADA TARIM VE HAYVANCILIĞIN YERİ VE ÖNEMİ VE YENİDEN YAPILANMADA ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER

Tarım ve hayvancılık ülkemizin ulusal beslenmesi ve kalkınması için hayati öneme sahip sektörlerdir. Sektörler, zorunlu ihtiyaç malı üretmesi ve bu mallara ilişkin sürekli talebinin bulunması sanayi ve hizmetler sektörüne girdi sağlaması ve sektör içinde istihdam yaratarak gerek sektörler gerekse bölgeler itibariyle dengeli kalkınma hedefine ulaşılması için de önemli iktisadi fonksiyonlar yüklenmiştir.

Bu özellikleri nedeniyle gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun hiçbir ülkenin vazgeçemeyeceği sektörler konumundadır. Aynı şekilde ne olursa olsun tüm ülkelerde devlet tarafından prim, destekleme alımları, ucuz kredi politikalarıyla yoğun bir şekilde destek görmektedir.

Ne var ki devlet desteğiyle de olsa azgelişmişlerin güçlü tarım ve hayvancılık ülkeleri olarak uluslar arası piyasalarda rekabeti yakalama şansları zordur. Zira, sanayi ürünlerine göre düşük katma değerli olan tarım ürünlerinin, uluslar arası piyasalarda fiyatları her zaman sanayi ürünlerinin altında oluşmaktadır. Bu nedenle, tarım ürünlerine dayanarak ihracat gelirlerinin artırılması çoğu ülke için söz konusu değildir.

Gelişmekte olan ülkelerde teknoloji yoğun üretime geçiş için gerekli altyapı donanımının olmaması, bunun için gerekli sermaye birikiminden de yoksun olması, yabancı sermayenin ortaklığını gündeme getirmektedir.

Tarım ve hayvancılık politikalarında köklü ve yapısal bir değişim gerçekleştirmek için;

- Rekabet edebilir sektörlerde üretim yapılması
- Tarımda istihdam edilen nüfusun azaltılması
- Piyasaların düzenlenmesi
- Üretimin yapıldığı işletmelerde getirilecek yapısal reformlar.

hedeflenmelidir.

Türkiye’de bugün tarım ve hayvancılıkta gelinen durum yeniden bir yapılanmayı zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda tarım ve hayvancılık sektörlerin de yapısal bir dönüşüme

olanak sağlayacak çalışmalar başlamıştır. Ancak, Şeker Yasası ile başlayan piyasaya açılma süreci Tütün ve Çay gibi benzeri yasalarla devam etmiştir. Fiyatların piyasa koşullarına göre belirlenecek olması tarım ve hayvancılık ürünlerinin sadece uluslar arası pazarlarda değil ülke içindeki rekabet gücünü de olumsuz yönde etkileyecektir. Bu dönüşümden sadece tarım ve hayvancılık kesiminde çalışanlar değil toplumun tüm kesimleri doğrudan etkilenecektir. Dolayısıyla ortaya çıkacak sorunların çözümü zamanında ve doğru bilgi aktarımına bağlı olacaktır.

Bilindiği üzere kalkınma teorileri ülkelerin gelişmişliklerini tarımdan sanayie geçişle tanımlamaktadır. Bu teoriler Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, tarım ve hayvancılıktan vazgeçilmesi olarak algılanmıştır. Ülkemizde köylü ailesi ve üretici kesimin birbirine karıştırılması bu dönemde görülmüştür. Ne var ki gelişmiş ekonomilerde tarım ve hayvancılık sektörlerine dönük destekler azaltılmamıştır. Toprak ve nüfus büyüklüğü dikkate alınmadan yapılan karşılaştırmaların gerçekçi olmadığı anlaşılmıştır. Dahası tarım ve hayvancılığın sanayileşmesinin sadece makine aksamı olmadığını, ürünlere dayanıklılık kazandırılmasını, iyileştirilmesi ve yeni ürünleri kapsadığını da öğretmiştir.

Türkiye ekonomisinde görece önemi azalmış olmakla birlikte hayvancılık sektörü yurt içi hayvansal gıda ihtiyacının karşılanması, sanayi sektörüne girdi temini, ihracat ve yarattığı istihdam olanakları açısından büyük önem taşımakla birlikte Avrupa Birliği'ne entegrasyonda en kritik sektör olması sebebiyle de önemini korumaktadır.

Hayvancılık sektörünün genel sorunları; eğitim ve örgütlenme, ıslah, yem, bakım ve besleme, hastalıklarla mücadele, desteklemelerin yetersizliği, işletme yapılarının irrasyonelliği, pazarlama şeklinde özetlenebilir.

Gelişme yolundaki ülkelerde tarımın payının belirli bir miktarda azalması doğal sayılmaktadır. Ancak ülkemizde doğru olmayan durum, tarım nüfusunun bu azalmaya paralel olarak veya daha hızlı azaltılamaması ve tarımın potansiyele uygun geliştirilememesidir.

Türkiye'de 1998 yılı itibarı ile; aktif nüfusun %41,9'u halen tarım ve hayvancılık sektörlerinde %17,2'si sanayi %40,9'u da hizmetler sektöründe istihdam edilmektedir. 1994 yılında aktif nüfusun kırsal kesimde istihdam edilen nüfus oranı %44,8 iken (8.806 bin kişi), 1998 yılında bu oran %41,8 (8.684 bin kişi) olmuştur. Diğer taraftan aynı dönemde bu kesimin GSMH'dan aldığı pay %15'den, %12,7'ye düşmüştür.

Bu tespitlerden de anlaşılacağı üzere kırsal kesimi milli gelirden giderek daha az pay almakta, başka bir deyişle kişi başına gelir dağılımı eşitsizlikleri daha büyümüştür.

AB'de tarım sektörünün GSMH'dan almış olduğu paylar incelendiğinde; 1988 yılında toplam nüfusun %7,4'ü tarım ve hayvancılık sektöründe istihdam edilirken, bu sektörün GSMH'da almış olduğu pay %6 civarında olurken, 1991 yılında bu rakamlar %6,3 ve %5 olurken, 1995 yılında ise %5,3 ve %2 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye'de kırsal kesimde üretimde bulunan işletme sayıları ve gelişimi incelendiğinde; 1963 yılında tarım sektöründe faaliyette bulunan işletme sayısı 3.101 bin adet iken, bu sayı 1980 yılında %17,73 oranında artarak 3650 bin adet, 1991 yılında da bu oran %31 artarak 4.068.400 adet olmuştur. İşletme sayısındaki bu artışa paralel olarak da işletme ölçekleri de gerek tarım gerekse hayvancılıkta küçülmüştür.

Türkiye'de kırsal alanda faaliyet gösteren işletmelerin yıllara göre oransal değişimini incelendiğinde; bitkisel ve hayvansal üretimi birlikte yapan mikst (polikültür) işletmeler 1970 yılında %83,3'lük bir paya sahiptir. Bu işletmeler 1970 yılına göre 1991 yılında %11,16 azalarak, payı %72,14'e düşmüştür. Aynı dönemde bitkisel üretim yapan işletmelerde % 17,12 artış gösterirken, hayvancılıkta ihtisaslaşmış işletmelerde ise oransal olarak 1970 yılına göre %6'luk bir azalma olmuştur.

Bu azalmayı özellikle son 15-20 yılda uygulanan yanlış hayvancılık politikalarına ve yetersiz destekleme uygulamalarına bağlanabilir. Diğer yandan işletme yapılarındaki irrasyonelliği; miras hukuku, gelenekler, hızlı nüfus artışı ve artan nüfusun tarım dışı sektörlerde istihdam olanaklarının büyüme hızının nüfus artışını karşılamada yetersiz kalması vb. nedenler olarak sıralanabilir.

Türkiye mevcut büyükbaş hayvanların işletmeler itibarıyla dağılımları incelendiğinde; 1-4 büyükbaş arasında hayvana sahip işletme mevcudunun %71,83'ünü oluşturmakta, 5-9 baş hayvana sahip işletmelerin oranı %20,08, 10-19 büyükbaş hayvana sahip olanların payı ise %6,57 dir.

Küçükbaş hayvan sayısındaki dağılım incelendiğinde 50-100 baş arasında hayvana sahip işletmeler mevcut işletmelerin %33,46'sını oluştururken, 1-19 baş işletmeler %31,55'ini, 20-49 baş arasında işletmeler de %26,39'unu oluşturmaktadır. Buna göre ülkemizde 100 ve üzerinde küçükbaşta sahip işletmelerin oranı ise %8,9 gibi düşük bir düzeydedir.

Hayvancılık işletmelerinin büyük bir bölümünü aile işletmeleri olup küçük ölçeklidir. Hem büyükbaş hem de küçük baş hayvancılık işletmelerinin çoğunluğunda üretimde geleneksel ve irrasyonel yapı hakimdir. Bu işletmeler ekonomik bilinçlilik ve bilimsellikten

yoksundur ve bu işletmelerde hayvansal üretimde maliyet fiyat ilişkisi kurmak mümkün değildir.

Avrupa Birliğinde ve tüm gelişmiş ülkelerde Türkiye'ye nazaran üretimde ihtisaslaşma ve ihtisaslaşmış hayvancılık işletmeleri daha yaygın ve modern yapıda bulunmaktadır. Özellikle domuz besiciliği, et ve süt sığırcılığı ile tavukçuluk ağırlıklı yapıyı oluşturmaktadır.

AB'de tarım sektöründe üretimde bulunan toplam 7,8 milyon işletme bulunmakta ve bunun yaklaşık %25,64'ünü süt ve sığırcılık işletmeleri oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği'nde 1985-1995 arası dönemde; sığır besi işletmelerinde işletme sayısında %19, süt sığırcılık işletmelerinde %37, domuz işletmelerinde ise %1,27 azalmaya karşılık, aynı zaman sürecinde işletme başına düşen sığır sayısı %22 artarak 44 baş olmuş, süt sığırcılık işletmelerinde 24, domuz işletmelerinde ise 96 başa çıkmıştır. İncelenen dönemde süt ineği sayısı %35 ve domuzda %74 oranında artışlar gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere AB'nde üretim alt sektörleri itibariyle hayvancılık işletmelerinin sayısı yıllara göre azalmakta birlikte, işletme başına düşen ortalama hayvan sayısı ise artmaktadır. Aynı süreç tarımsal işletmeler için de söz konusudur.

Bu gelişme, tarımsal nüfustaki azalmalar, küçük ölçekli işletmelerin birleştirilmesi ve yapılarının ıslah edilmesiyle sağlanmıştır. İşletme yapılarının iyileştirilmesi daha yoğun ve etkin teknoloji kullanımına ve ihtisaslaşmaya ve dolayısıyla verimlilik ve üretimde artışlara olanak sağlamıştır.

Türkiye'de, Avrupa Birliği'nin tersine ihtisaslaşmış hayvancılık işletmelerinin sayısı oldukça azdır. Bu işletmelerin toplam işletme sayısı içerisindeki oranı sadece yüzde 3,44'tür.

Türkiye'de işletme yapılarının irrasyonelliği, pazarlama hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine olanak vermediği için hayvansal ürünlerde verim ve kaliteyi artırmak mümkün olamamaktadır.

Diğer taraftan ülkemizde hayvan üreticisinin ürününü daha iyi değerlendirmesi, gelirini artırması, tüketicinin uygun koşullarda hayvansal ürün tüketmesi ancak üretim kesiminin kendi içinde örgütlenmesi ile mümkün olabilecektir. Bu örgütlerin devlet tarafından teşvik edilmesi ve kuruluşlarının kolaylaştırılması gereklidir.

Türkiye, hayvan üreticisi ve besicisinin teknik ve ekonomik örgütlenme sorununu çözmek zorundadır. Avrupa Birliği'nde hayvansal ürünlerin pazarlamasında kooperatiflerin büyük yeri vardır.

1980 yılına kadar Tarım Bakanlığı tarafından yönlendirilen hayvancılık hizmetleri o yıldan itibaren kamu adına en az 15 değişik birim tarafından programı, amacı ve politikası pek de belirgin olmayan bir sistem içerisinde kısa vadeli günlük politikalarla yürütülmeye ve yönlendirilmeye çalışılmıştır. Üretimden pazarlamaya, girdi temininden kredilendirmeye, eğitimden örgütlenmeye ve nihayet ihracattan ithalata değin bir çok kuruluş tarafından yönlendirilmeye çalışılan bir sektörde arzu edilen üretim hedeflerine ulaşılması beklenmemelidir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığının, kuruluş ve görevleri ile ilgili 441 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca gerçekleştirilmiş olan bugünkü örgütlenme yapısı; çağdaş plan anlayışı, uluslararası antlaşmalar (Cenevre Antlaşması gibi) ve globalleşme kavramı ile bağdaşmamaktadır. Bu husus, Hükümetin Acil Eylem Planı kapsamında da yer bularak, **“T.K.B.’nın hizmetlerini daha etkin, düzenli, süratli ve verimli bir şekilde yürütmesi aynı zamanda AB ülkelerine uygun bir yapılanma sağlanması için yeniden teşkilatlandırılması ve görevlerinin günümüz ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi”** ifadeleri ile en çarpıcı şekilde belirtilmiştir. Bu tespit, Bakanlığın bugünkü kamu örgüt yapısının, Türkiye tarım ve hayvancılığının sorunlarını çözmekten uzak olduğunu isabetle onaylamaktadır.

Tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi ve üreticiye hizmetlerin etkin biçimde götürülmesi amacıyla 1984 yılında yapılan reorganizasyon sonucunda oluşturulan kamu örgütlenmesi, 12 eylül 1980 Askeri Müdahalesi'nin yarattığı olağanüstü bir dönemin ürünüdür. Yaklaşık 20 yıldan beri bu yapı, Türkiye'de yapısal bir dönüşüme ve rasyonelleşmeye imkan vermemiştir. Bunun sonucu olarak, kırsal ekonomik yapıyı oluşturan tarım ve hayvancılık sektörlerinde de hizmetler etkin ve verimli olarak, üretici kesime götürülemedi; bu da üretimde önemli gerilemelere yol açmıştır. Sonuçta, **“kaynakları kendi kendine yeten 7 dünya ülkesinden biri olarak nitelendirilen”** Türkiye, tarımsal ve hayvansal ürünlerde dışa bağımlı hale getirilmiştir.

Bu olumsuzluğun gerçek nedeni, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatının organizasyonunda, daha önce ana faaliyetlerin belirlenmesinde kullanılan, Atatürk döneminde 1937 yılında 3202 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu ile bu bakanlık bünyesinde Ziraat İşleri, Veteriner İşleri ve Orman Genel Müdürlükleri oluşturulduğu;

böylece kamu hizmetlerinde yasal yetki ve sorumlulukların belirlenerek, ulaştırılacak kamu hizmet verimi artırıldığı, hizmette tekrarlar önlenerek kamu hizmetlerinin maliyeti düşürüldüğü, **“konu ve ürün bazında (sektörel)”** oluşturma yaklaşımının terk edilmesidir. Çünkü, 1984 yılında yapılan reorganizasyonda, tarım ve hayvancılığa ilişkin kamu hizmetleri, **“fonksiyonel bir anlayışla”** ele alınmıştır. Üretim süreçleri, sorunları ve çözüm yolları farklı yapı gösteren sektörleri tek çatı altında toplayarak, tarım ve hayvancılıkla ilgili sorunlar çözümlenmeye çalışılmıştır. Oysa ki, üretim süreci, işletme mobilitesi vb açılardan yapısal olarak benzerliği olmayan tarım ve hayvancılık faaliyetlerinde, fonksiyonları dikkate alarak bir organizasyona gitmenin hiçbir bilimsel ve mantıki açıklaması yoktur. Nitekim, getirilen kamu örgüt yapısı, kısa zaman aralıklarıyla, sık sık yeniden düzenleme çalışmalarıyla değiştirilmek zorunda kalmıştır. 1984 ve sonrası dönemde yapılan bu düzenlemelerde organizasyon ARAÇ değil AMAÇ haline getirilmiştir. Bunun sonucu olarak da Bakanlık, gittikçe büyüyen, hantal, merkeziyetçi ve koordinasyon yetersizliği olan karmaşık bir örgütsel yapıya dönüşmüştür. Oysa ki bilimsel ve çağdaş bir organizasyonun amacı; Sektörlere veya ekonomiye rasyonel yapı kazandırmak, sosyo-ekonomik bünyeye yeni bir dinamizm sağlamaktır. Tarım ve hayvancılıkta son 20 yılda yaşanan olumsuz gelişmelere 1984 yılında yapılan reorganizasyon sonucu oluşturulan çağdışı kamu örgüt yapısının neden olduğu sık sık alanın otoriteleri tarafından dile getirilmiştir.

Yukarıda çizilen çerçeveden bakılınca; kamuda bir çağdaş yapılanmayı amaç edinen **“58. Hükümetin Acil Eylem Planı”** kapsamında yer alan “Tarım ve Köyişleri Bakanlığının” örgüt yapısında yapılacak reorganizasyon çalışmalarının, AB ülkelerine uygun bir biçimde yapılanmanın hedef alınması konusunun çok sevindirici ve umut verici bir yaklaşım olduğu açıkça anlaşılacaktır. Bugünkü hükümetin bu yaklaşımı ile TOBB ve hayvancılıkla ilgili sektöre hizmet veren kuruluşların, hayvancılık sorunlarının çözümüne ilişkin, sektörel bazda yaklaşımlarının örtüşmesi ise hükümetin konuyu ele alışındaki isabeti yansıtmaktadır. Bu yaklaşımla Türkiye tarım ve hayvancılığının temel sorunlarının hızla çözüleceğine inancımız tamdır. Organizasyonda, dünyadaki çağdaş uygulamalar ve AB normları göz önünde tutularak, örgütlenme yapısına ilişkin hususlar aşağıda belirlenmiştir.

AB’de, devlet veteriner hizmetleri ile ilgili yapılanmada, Tarım Bakanından sahada çalışan veteriner hekime kadar, açık ve etkin bir yetki ve sorumluluk anlayışı hakimdir. **Bu yapılanma Türkiye’nin AB ile entegrasyonu ve OTP uyum kapsamında getirilen olmazsa olmaz bir koşuldur.**

AB’nin veteriner hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olarak oluşturduğu bu organizasyon şeması içerisinde mevzuatın çerçevesini yatay ve düşey mevzuat oluşturmaktadır. Canlı

hayvan ve hayvansal ürünler için öngörülen yatay ve dikey yaklaşım; Hayvan Sağlığı, Hayvan Hastalıkları, Hastalıkların Kontrolü, Hastalıklarla Mücadele, Veteriner Halk Sağlığı, Canlı Hayvan ve Hayvansal Ürünler Ticareti, Zootekni, Yem Maddeleri, Gıdalar, Veteriner Tıbbi ve Biyolojik Ürünler, Veteriner Hekimlerin Eğitimi, Hayvan Refahı gibi konuları kapsamakta olup ilişkiler bu çerçevede ele alınmaktadır.

AB'ye üye ülkelerde, hayvancılık sektöründe açıklanan bu teşkilatlanma yapısına paralel olarak, üretici ve yetiştiricilerin, hayvancılıkla uğraşan birlikler ve kooperatifler bünyesinde, konu ve ürün bazında teşkilatlandıkları görülmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

- Tarımsal ve hayvansal üretimde Avrupa Birliği örneğinde olduğu gibi üretimde ihtisaslaşmayı teşvik eden, işletmeler ve sektörler arası etkileşime imkan vererek kırsal ekonomik kalkınmayı başaracak planlamalara gidilmelidir.
- Öncelikle kırsal alanda hem sektörler hem de bölgeler arası dengeli kalkınmayı hedef alan projeler devreye sokulmalı; hayvancılığın kırsal gelirler içindeki payı yüzde 40'lar düzeyine getirecek yapısal değişim planları ve projeleri devreye sokulmalıdır.
- Kırsal nüfusu ilk onbeş yılda yüzde 25'e ve 25 yılda ise yüzde 10-15'lere çekmeyi hedef alan ve sanayileşmeyi daha kısa dönemde gerçekleştirmeyi öngören yeni kalkınma stratejileri belirlenmelidir.
- Ekonomik olarak yaşama kabiliyeti olmayan işletmeler destekleme ve koruma kapsamından çıkarılarak tarımsal ve hayvansal üretimde optimal ölçekli işletmelerin oluşturulması desteklenmelidir.
- Tarımsal ve hayvansal ürünlerde desteklemeleri girdi ve ürün bazında taban fiyatları yardımıyla yapmak yerine, fiyat desteklemeleri ile birlikte piyasaların düzenlenmesi ve yapısal reformlara öncelik vermelidir.
- Tarım ve hayvancılıkta destekleme ve korumalar iç tüketim kabiliyeti olan ve dışsatımda rekabet edebilecek ürünlere yönlendirilmeli; yüksek maliyetli stoklama politikalarından vazgeçilerek siyasi amacı ağır basan desteklemeler kaldırılmalıdır.

- Ürün fazlası veren ürünlerde ekim alanlarının kısıtlanması politikalarına paralel olarak alternatif ürün projesi kapsamında yem bitkileri üretimine ağırlık verilmesi gereklidir. Ayrıca çayır ve mer'alarla ilgili çıkarılan Mer'a Kanunu'nun işleyişiyle ilgili aksaklıklar bir an önce giderilmelidir.
- Tarım ve hayvancılıkta destekleme ve korumalar iç tüketim kabiliyeti olan ve dışsatımda rekabet edebilecek ürünlere yönlendirilmeli; yüksek maliyetli stoklama politikalarından vazgeçilerek siyasi amacı ağır basan desteklemeler kaldırılmalıdır.
- Hayvancılıkta müdahale kuruluşları olarak görev yapan SEK, EBK (kısmen) ile hayvancılığa girdi sağlayan Yem Sanayi rehabilite edilmeden özelleştirilmiştir. Pazarlamada alt yapı yetersizliği olan hayvancılık sektörü özelleştirmeden olumsuz yönde etkilenmiştir. Et ve süt piyasaları ile ilgili yeni bir yapılanma süreci başlatılmalıdır.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nda çağdaş gelişmelerin gerektirdiği sektörel bazda kamusal yapılanmalar gerçekleştirilmeli ve başta Veteriner Teşkilatı olmak üzere Cenevre Antlaşması'nın zorunlu kıldığı kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Türkiye ve Avrupa Birliği arasında Gümrük Birliği'ne tarımsal ve hayvansal ürünlerin dahil edilmesi halinde bu günkü koşullarda işletme ölçeği, verimlilik, maliyet, kalite ve AB'nde korunan üreticinin aldığı destekler dikkate alınınca Türkiye'nin net ithalatçı olarak açık bir pazar haline gelme riski yüksek bulunmaktadır. Bu nedenle tam üyelik için süreceği tahmin edilen 5-10 yıllık süreci iyi değerlendirerek sektörde yapısal rasyonelleşme başlatılmalı ve mümkün olursa tarımsal ve hayvansal ürünlerde gümrük birliğine girme konusunda ek süre talep edilmelidir.

Sonuç olarak, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nda çağdaş gelişmenin gerektirdiği sektörel yapıya dayalı kamu örgüt yapılanması ve buna dayalı olarak izlenecek teknik ve ekonomik politikalar sektörlerarası etkileşimi hızlandıracağı gibi kırsal ekonomik kalkınma ve buna dayalı olarak refahın yükseltilmesini sağlayacak, sanayileşme yolunda Türkiye'nin önünü de açacaktır.