

# AB'ne ADAYLIK SÜRECİNDE AB ve TÜRKİYE TARIM POLİTİKALARI: Öncelikler-Farklılıklar-Çelişkiler

A.Sadi ULUSOY\*

## I- TARIMIN ULUSAL POLİTİKALAR İÇİNDEKİ ÖNEMİ VE DESTEKLENME NEDENLERİ

Tarımsal üretim ve dış ticarete Dünya'nın önemli aktörleri; tarımı diğer ekonomik faaliyetlerden ayrı tutmakta, serbest piyasa koşullarının “görülmez bir el” marifetiyle düzenlediği iddia edilen piyasa sisteminin dışında “bariz bir veya bir kaç el”in katkısıyla özenli müdahalelerle muamele etmektedir.

Zira, serbest rekabet koşulları endüstriyel ürünlerde verimlilik ve üretimi tetiklerken, tarımın diğer endüstrilerden ayıran özellikleri vardır;

Üç temel özelliği vurgulamakla yetineceğiz.

1) Tarım ürünlerine yönelik talep gelir-elastik değildir. Tüketim harcamaları içinde gıda için ayrılan oran genel gelir artışı/azalışı ile doğru orantılı artmaz/azalmaz. Doğallıkla talep aşağı yukarı değişmeyeceği için arzın aritmetik olarak artması/azalması fiyatları geometrik olarak azaltır/artırır. (King kanunu)

2) Tarım ürünlerinin arzı da elastik değildir ve devrevidir; Mesela bir arazi ekildiğinde veya bir büyükbaş hayvan buzağıya gebe kaldığında, ekilen ürünlerin ve doğacak buzağının markete ulaşmasını engelleyebilmek için yapılabilecek çok az şey vardır. Doğa koşulları egemendir. Üretimin bir bütüne basılarak başlatılması veya durdurulması veya bir kaç vardiya düzenlemek suretiyle çıktının artırılması mümkün değildir. Ayrıca ekilen araziden elde edilecek gıdanın veya elde edilecek hayvansal ürünün gerçek değeri, mevsim etkilerinin, arazinin işlenmesindeki ve buzağının beslenmesindeki standartlar ve yöneticilik yeteneklerinin farklılıklarına göre geniş ölçüde değişecektir. Üretim kararı cari pazar

---

\* Ziraat Y. Mühendisi, Dış Ticaret Uzmanı

sinyallerinden etkilenmez, bir önceki pazar sinyalleri üzerindeki değerlendirmeye bağlıdır. Bu itibarla fiyatlar da devrevidir. (Cob-web teoremi)

3) Tarım ürünlerinin fiyatları düşme eğilimi gösterirken, çiftçilerin hammaddelerinin ve almaları gereken diğer endüstriyel ürünlerin fiyatları artar. Bu durumda çiftçinin yaşam standardının, onun şehirlerdeki benzerlerinin düzeyinde kalması, çoğunlukla üretimdeki artışla ve verimlilikle sağlanmalıdır. (Tarımsal ürünlerin sanayi ürünleri ile değişim haddi tarım ürünleri aleyhinde gelişir)

Tarım sektörünün sosyal ve ekonomik sorunlardan diğer sektörlerle nazaran geniş ölçüde ve farklı olarak etkilendiği görüşünden hareketle gerek AB içinde ve gerekse dünya genelinde en gelişmiş ekonomiler tarımlarını çok uzun süre Türkiye ile kıyaslanmayacak ölçüde yüksek miktarlarla desteklemişlerdir.

Yukarıdaki hususlara ilaveten Türkiye’de tarımının desteklenmesini gerektiren yapısal ve kurumsal sorunlar bulunmaktadır. Tarımsal işletmeler karakteristik olarak küçük ve çok parçalıdır. Pek çoğu, aile işgücüne dayanmakta olup, eğitim düzeyi düşüktür. Türkiye’nin yıllardır tarımda kendine yeterli bir ülke olduğu iddia edilmektedir. Ancak ülkede tarıma uygun alanların marjinal sınırlarına dayanılmıştır. İlave tarım alanları yaratmak için ciddi harcamalar gerekmektedir. Buna karşın Türkiye, canlı hayvan, kırmızı et ve ürünleri, süt ve süt ürünleri, bitkisel yağlar ve mısır gibi temel tarım ürünlerinde kronik açık vermekte iken, pek çok diğer temel tarım ürünüde de (buğday ve şeker) kalite ve maliyet sorunları vardır.

## **II- AB TARIM POLİTİKALARI**

### **Tarım Politikalarının Gelişimi**

a)Avrupa Birliğinde tarımsal üretimde etkinliğin artırılması, çiftçilerin hizmet ve sanayi sektörlerinde çalışanlarla gelirlerinin dengelenmesi ve tüketicilerin tarımsal ürünleri uygun fiyat, kalite ve miktarda temin etmelerinin sağlanması amacıyla 1960 yılından itibaren Ortak Tarım Politikası (OTP), uygulanmaya başlanmıştır.

OTP esas olarak üç ana prensibe dayandırılmıştır:

- Ortak bir pazar kurulması
- Topluluk tercihi
- Mali dayanışma

Topluluk Tercihi: Üyeler arasında tarım ürünlerinde tek pazarın oluşturulması için gerekli bir ilkedir. Bu ilkenin amacı, Topluluk içi piyasalarda ve Topluluk sınırlarında alınacak önlemlerle, üye ülkeler tarafından üretilen ürünlere öncelikli bir rejim uygulanmasıdır. Bu ise, Topluluk tarım ürünlerinin, ithalata karşı korunmasını, iç üretim ve ihracatın sübvansiyonlar yoluyla desteklenmesini de gerektirmektedir. Topluluk, bu sistemin uygulanması için, iç piyasada ve sınırlarda destekleyici-koruyucu bir takım fiyat ve piyasa sistemleri geliştirmiştir.

Tek pazar ilkesi, tarım ürünlerinin Topluluk tek iç pazarında sanayi ürünlerinde olduğu gibi serbest dolaşımını amaçlamaktadır. Üye ülkeler arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen bütün kısıtlamaların kaldırılarak, Topluluğun tarım ürünlerinde tek bir piyasa şeklini alması amaçlanmaktadır. Tek pazarın oluşturulması, ortak fiyat ve rekabet kurallarını, merkezi bir yönetimi, ortak sağlık ve bitki sağlığı kurallarını, üye ülkelerde dengeli bir döviz kurunu ve dış rekabete karşı sınırlarda ortak bir korumayı gerektirmektedir.

Mali dayanışma ilkesi ise, tek pazar ve topluluk tercihi ilkeleri çerçevesinde uygulanacak ortak politikanın, ortak bir bütçeden ve bütün üye ülkelerin katılımı ile karşılanmasını amaçlamaktadır.

Bu üç prensip çerçevesinde, tarımsal ürünler için sektör bazında "Ortak Piyasa Düzenleri" tesis edilmiştir. Söz konusu piyasa düzenleri; fiyat ve müdahale, topluluk içi serbest dolaşım, üçüncü ülkelerle ticaret, rekabet ve finansman politikalarını içermektedir. İlk ortak piyasa düzeni, 1962 yılında hububat sektöründe tesis edilmiş olup, halen 23 ürün ve/veya ürün grubu "Ortak Piyasa Düzenleri" kapsamında yer almaktadır.

b) Tarımı destekleme politikaları 1990'lı yılların başlarına kadar üretici fiyatlarını dünya fiyatlarının üzerinde tutucu önlemler şeklinde uygulanmıştır. Bunu gerçekleştirmek üzere;

1-Sığır eti, tahıllar ve şekerde topluluk içi fiyatlar dünya fiyatlarının altına düştüğünde belirli bir miktar ürün pazardan çekilmiş ve fiyatların daha düşük seviyelere düşmesi engellenmiştir.

2- Topluluk sınırında gümrük vergisi ve prelevman (değişken spesifik ithalat vergisi) tahsili yoluyla, ithal edilen ürünlerin, Topluluk içi piyasalarda oluşması amaçlanan "hedef fiyat" düzeyinin altındaki fiyatlarla satılması önlenmiştir

3-AB menşeli tarımsal ürünlerin dünya fiyatlarında ihracatının sağlanması için ihracatta vergi iadesi ödemeleri yapılmıştır.

c) Destekleme politikalarının bir sonucu olarak 1980'li yıllarda AB'nin bir çok tarımsal üründe kendi kendine yeterli duruma gelmesi hatta bazı ürünlerde stokların artması ve destekleme maliyetinin de önemli seviyelere yükselmesi üzerine 1992 yılında OTP'nda reform niteliğinde değişiklikler yapılmış, fiyat desteği azaltılmış, üreticilerin kayıplarını karşılamayı amaçlayan ancak üretim artışını teşvik etmeyen Doğrudan Gelir Desteği (DGD) uygulamalarına başlanılmıştır. Halihazırda,13 üründe (buğday, mısır, arpa, yulaf, çavdar, kolza tohumu,ayçiçeği, soya, kuru bakliyat, fasulye, tütün ve et) bu uygulama sürdürülmektedir.

d) Öte yandan Uruguay Round Tarım Anlaşması kapsamındaki yükümlülükler çerçevesinde 6 yıl içerisinde, iç desteklemelerde % 20 oranında, ihracat sübvansiyonlarında % 21 oranında ve tarife oranlarında ise, tarife dışı engelleri tarifeye dönüştürmek suretiyle,her ürün için en az % 15 ve basit ortalama da % 36 oranında indirimle gidilmesi taahüt edilmiştir.

e) 1990'lı yılların başından bu yana süregelen reformlara devam edilmesi Topluluk tarım sektörünün GATT taahütleri çerçevesinde uluslararası rekabet gücünün artırılması,topluluk tüketicilerinin kaliteli gıdaları uygun fiyatta temin edebilmeleri,tarımsal üretimin çevreye olan olumsuz etkilerinin minimize edilmesi,etkin bir tarım politikasının uygulanması gibi amaçları gerçekleştirmek üzere "Gündem 2000" ismi verilen bir plan hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Reform paketi niteliğindeki planın en önemli amaçlarından birisi tarımsal ürün fiyatlarında indirim yapılması ve böylece gerek iç gerekse dış piyasada topluluğun payının artırılmasıdır. Bunun sonucunda üreticilerin gelirlerinde ortaya çıkacak olan azalma doğrudan gelir ödemelerinin artırılması ile telafi edilecektir.

f) AB ortak tarım politikasının genel bir değerlendirmesi yapıldığında uygulamaya başlanıldığı 1960 yılından bugüne hedeflenen amaçlarına ulaşabildiğini söylemek güçtür. Halen sektörde faaliyette bulunan çok sayıda üretici AB birliği bütçesinden büyük yardımlar almaktadır ve bu durum, gittikçe artan fazla üretim sorununu da bereberinde getirmektedir.

Ayrıca, genişleme sürecinin OTP'nin finansmanı açısından da ciddi zorluklar yaratması beklenmektedir. Üye ülke ekonomilerinde küçük ve azalan oranda yeri olan tarımın, AB bütçesinden büyük bir pay almaya devam etmesi pek çok tartışmaya ve eleştiriye yol açmaktadır.

AB'nde uygulanan tarımı destekleme politikaları Birlik bütçesinin yaklaşık %40-45'inin tarımsal harcamalara tahsis edilmesini gerektirmekte, bu oran 40-45 milyar Euro'ya tekabül etmektedir. OTP gereklerinin yerine getirilmesine ilişkin ödemeler topluluk bütçesi içinde yer alan Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

2000 yılında yapılan 40.9 milyar Euroluk harcamanın 36.6 milyarlık kısmı Pazar desteğine, 4.3 milyarlık kısmı kırsal kalkınmaya tahsis edilmiştir. Pazar desteği kapsamında yapılan ödemelerin en önemli iki kalemi doğrudan yardımlar (%70) ile ihracatta vergi iadesi (%14)'dir. Diğer önemli harcama kalemleri depolama yardımları, işleme ve pazarlama yardımları, tüketim yardımı ve geri alımlardır.

Harcamaların % 42'si tarla bitkileri, %16'sı büyükbaş hayvan eti, %7'si sütü ürünler için yapılmıştır. Toplam harcamadan Fransa %22, Almanya %15, İtalya %16, İspanya %12 ve Yunanistan %4 pay almıştır.

#### AB Tarım Politikası Öncelikleri

Bütün ülkelerde olduğu gibi AB'nin Ortak Tarım Politikası da belirli tespitlere dayanan bir tercihi yansıtmaktadır. Tercihler de doğal olarak sözkonusu konjonktür koşulları altındaki ülke ve ülke gruplarının ihtiyaçlarının bir fonksiyonudur.

Avrupa Birliği'nin 1955 yılında Messina'daki hazırlık konferansında, büyük tartışmalardan sonra tarımın " ortak pazar " sistemi içinde yer alması kabul edilmiştir. Bu kararın akabinde Avrupalı ortaklar, tarıma diğer endüstrilerde geçerli olan genel serbest ticaret ve rekabet kurallarının uygulanması veya tarım sektörü için ayrı kuralların uygulanması seçeneklerine açıklık getirmek durumunda kalmışlardır.

2. Dünya Savaşını henüz geride bırakan yetersiz gıda sorunlarını bütün katılığı ile yaşamış olan Avrupa'nın üzerinde hemfikir olduğu konu (tercih) her ne pahasına olursa olsun tarımda üretimi ve verimliliği artırmak yoluyla kendine yeterliliklerdir.

AB'nin ortak tarım ve gıda maddesi politikasının temeli, giriş bölümünde arz ettiğimiz tarımın kendine özgün hususiyetlerinin dikkate alan 6 asıl üye ülkenin çoğunluğunun çiftçilerinin gelir desteğini azaltan, serbest bir ticaret sistemini<sup>2</sup> reddetmesinde yatar.

Yukarıda izah edilen tercihe ulaşmak için AB, tarımsal ürünlerin pazar fiyatlarını destekleyen, ve üçüncü ülkelerde olası ithalatı da yüksek gümrük ve tarife dışı engellerle imkansızlaştıran bir politika takip etmiştir.

Başlangıçta gıda açığını kapatmayı amaçlayan AB'nde, mevcut destek politikaları verimliliği tetiklemiş ve büyük gıda stokları ile karşılaşmaya başlanmıştır. Bu durum stok artışını durdurmak, mevcut stokları elden çıkarmak ve bu arada çiftçi gelirlerini muhafaza etmek amaçlarına yönelik reform sürecini başlatmıştır.

---

<sup>1</sup> "Kendine yeterlilik" bu günlerde tekrar çeşitli platformlarda tartışılmaktadır. Kimi uluslararası organizasyonların uzmanlarınca ithal yoluyla edinilen gıdanın da kendine yeterli içinde değerlendirilebileceği sıklıkla ifade edilir olmuştur. Bu durumda kendine yeterlilik ihtiyaç duyulan döviz stokunun bir fonksiyonudur. Bu iddia, dünyada her zaman yeter miktarda gıda arzının olacağı ve satın alma gücü olan herkesin gıdaya erişebileceği savına dayanır. Bu tür bir kendine yeterlilik tanımını ileri sürdükleri savı çürütmeye kalkışmaksızın reddetmek gerekir ki, uzmanları bu savda olmasına karşın, başlıca tarım devleri (ABD, AB) mevcut politikalarıyla kendine yeterliliği yerli kaynaklarla sağlamaya çalışmaktadırlar. Öte yandan kendine yeterlilik akla gelen her ürünün yerli kaynaklardan sağlanması olarak ta algılanmamalıdır. Bir ülke de temel tüketim kalıplarına giren ürünlerin (hububat, hayvansal ürünler vb.) önemli bir oranının yerli kaynaklardan sağlanabilmesi durumuna kendine yeterlilik denmesini kabul etmek gerekir. (örneğin ülkemiz için kendine yeterlilik açısından hububatta buğday önem kazanırken, hububat tüketimi daha ziyade yulafa dayalı bazı kuzey ülkeleri için yulaf daha hassas olacaktır.)

<sup>2</sup> En azından yasal teori açısından AB, Topluluk içinde veya 3 ncü dünya ülkeleriyle tarımsal ticareti ayarlamak için neredeyse istediği her türlü önlemi alabilmektedir. Bu geniş yelpazedeki ülkeler üstü (supra-national) güç, 42 nci maddedeki bir diğer hükümlerle kuvvetlendirilmektedir. " Rekabet kuralları, sadece, Konsey tarafından belirlenen bir noktaya kadar, tarımsal ürünlerin üretim ve ticaretine uygulanabilir. Roma Anlaşması'nın serbest rekabet ile ilgili genel kuralları gelir desteği ve korumaya ilişkin ortak istemin işlemlerine müdahale etmediği sürece tarıma uygulanabilecektir .

Görüldüğü gibi 1955'ten 1985'e kadar üretimi artırma tercihi, bu tarihten itibaren çiftçi gelirlerini muhafaza tercihi ile yer değiştirmiştir. Zaten politikalar ve uygulamaları da değişen konjonktüre göre isabetli bir şekilde uyarlanmalıdır.

Özet olarak; AB tarım politikalarının gelişimi üç temel dönem ile özetlenebilir.

1-Roma Anlaşmasının imzalanmasından 1985 kadar olan dönemde kendine yeterli önceliğin hakim olduğu ürün destekleme dönemi

2-1985 yılından Gündem 2000'ne kadar olan dönemde üretici gelirlerinin korunması önceliğinin hakim olduğu üretici destekleme dönemi

3- Gündem 2000 ile başlayan dönemde gerek AB iç dinamikleri gerekse dış baskılar nedeniyle ürün desteklerinin rekabet edebilirlik önceliği ile ikame edildiği nicelik yerine niteliğin desteklendiği dönem

### **III-TÜRK TARIM POLİTİKASI**

Türk Tarım Politikası Var mıdır?

Türkiye'de diğer ülkelerde veya AB'nde olduğu gibi Anayasa'daki bir kısım hükümler hariç yasa gücünde belirlenmiş tarım politikası çerçevesi yoktur. Değişik hükümet dönemlerinde parti programları hedefinde bir politika uygulama gayreti içindedir. Ancak aynı hükümet döneminde dahi farklı bakanlar farklı politikalar uygulamışlardır.

Anayasa'nın 3 değişik bölümlerinde tarımsal faaliyetlere ilişkin hükümler bulunmaktadır. Örneğin md 44'de mealen, erozyonla mücadele, topraksız veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlanması için gerekli tedbirleri alır denmektedir. Bu anlamda 45'inci madde daha kesin ve amaca dönük hükümler taşımaktadır. Bu maddede ; “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mera amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkta uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilelerinin sağlanması kolaylaştırılır. Devlet bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.”

---

<sup>3</sup> TC Anayasası, 1982

denmektedir. Ancak Anayasa’da bu formda düzenlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesi için çaba gösterilmiş olmasına karşın bunlar dağınık, kısa süreli ve doğru araçlarla desteklenmemiş olmaları nedeniyle sonuç üretmemiştir.

Genelde istikrarlı çerçevesi olmayan Türk tarım politikası uygulamaları, tımar sistemi olarak adlandırılan Osmanlı Toprak Düzeni’nden kalan bozuk bir tarımsal yapı üzerinde, Cumhuriyet döneminin ilkeleri ile oluşturulmuş içerde destekleyici ve müdahaleci, gümrüklerde ise koruyucu görelide daha ulusçu bir görünüm vermektedir.

Türk tarım politikalarının hedefleri, 5 Yıllık Kalkınma Planlarında yer almakta olup, kanununda belirtildiği üzere, özel sektör için yönlendirici kamu sektörü için ise emredici niteliktedir. Zaman zaman daha fazla ve çeşitli politika hedefleri zikredilmişse de genelde tekrar edilen temel hedefler aşağıdaki gibidir;

TÜRKİYE VE AB TARIM POLİTİKALARININ GENEL KARŞILAŞTIRMASI <sup>4</sup>	
TÜRKİYE	AVRUPA BİRLİĞİ (Roma Anlaşması 39.madde)
Tüketiciler için yeterli bir besin seviyesinin ve makul fiyatlardan ürün temini	Tüketicilere gıda maddelerinin, makul fiyatlarla ve düzenli olarak temini
Verim ve üretim artışı sağlanırken, kötü hava koşullarının üretim üzerindeki etkilerinin azaltılması,	Üretim faktörlerinin rasyonel kullanımı yoluyla, tarımsal üretimi geliştirmek
Tarımda çalışanlara yeterli ve düzenli bir gelir temin edilmesi,	Tarım üreticilerine uygun bir yaşam standardı temin etmek
Tarımsal ürünlerin ihracatının desteklenmesi	Tarımsal pazarları stabilize etmek
Kırsal alanların kalkınmasının ve kendine yeterlilik oranlarının yükseltilmesi	-

Yukarıdaki tablo’da özetlenen politika amaçları değişik kalkınma planlarında aşağıda sıralananların bir kısmının kombinasyonu formunda da olabilmektedir.

<sup>4</sup> 1997, Ulusoy, A.Sadi. “AB’nin Ortak Tarım Politikası”, Dış Ticaret Müsteşarlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri



Tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi, yeni teknolojilerin etkin şekilde kullanılması, etkin bir tarımsal örgütlenme yoluyla, tarımsal üretim ve verimliliği artırmak;

Halkın beslenme düzeyini artırmak ve iyileştirmek;

Tarım ürünleri arzında ve fiyatlarında istikrarı sağlamak;

Tarıma dayalı sanayilerin hammadde ihtiyacını yurt içinden karşılamak ve tarım ürünleri ihracatını artırmak;

Sektörler arasındaki ve tarım sektörü içindeki gelir farklılıklarını azaltmak, işsizliği önlemek

Tarım ürünlerinin işlenme ve pazarlanmasında etkinliği sağlamak;

Verimli tarım topraklarının sanayi alanlarına dönüşmesini önlemek;

Söz konusu hedefler, AB Ortak tarım politikası hedefleri paralellik arz etmekle beraber, Türkiye'nin politika tercihlerinin; artan nüfusla paralel sürekli genişleme eğiliminde olan iç pazar talebinin karşılanması ve çoğu kez bölgesel olarak yoğunlaşmış bir takım üretim motifleri için daha ziyade siyasi saiklerle yüksek destekleme fiyatı ilanının bir karışımı olduğu görülmektedir.

Ancak her ne kadar tarımsal politika hedefleri tarımı gelişmiş ülkelerin hedefleri ile aynı tespit edilmiş olmakla birlikte, görülmüştür ki hedeflerin aynı tespit edilmiş olması sonuçların birbirlerine benzemesini temin etmemektedir. DPT kalkınma planlarında yukarıda zikredilen hedefler her plan döneminde tekrar edilmekle birlikte esasen Bu hedeflere ulaşılacak üzere takip edilecek yöntem, kullanılacak olan enstrüman ve zamansal programlamaya yer verilmemektedir. Verilmiş olması halinde de yürütme buna uymamaktadır. Kaldı ki, tarımda planlamaya verilen önem 1980'li yıllarla birlikte azalmış, dahası tarımsal politikalarda plan takip edilmemiştir.

### Türk Tarım Politikasının Öncelikleri

Bu başlık altında somut tespitlere yer vermek zorlaşmaktadır. Esasen sağlıklı ve tutarlı bir politikanın yokluğunda bunun önceliklerinden bahsetmek pek de mümkün olmamaktadır.

Mevcut politika belirleyen metinler dahi birbirleriyle çelişkilidir. Bir taraftan ürün fiyatlarının oluşumunda dünya fiyatlarının gözönüne alınacağı yer alırken mevcut destekleme biçiminde

bir tadilat öngörülmemiştir. Öte yandan çiftçi gelirlerinin artırılması ile desteklenen ürün sayısının azaltılması birlikte zikredilmektedir.

Türk Tarım Politikalarının ve destekleme uygulamalarının ana hatları:

Türkiye’de tarım politikalarının önemli bir bölümünü oluşturan ve devlet tarafından bazı tarım ürünlerine taban fiyatı verilerek yapılan destekleme politikalarının tarihçesi 1930’lı yıllara kadar uzanmaktadır.

Ülkemizde tarım sektöründe uygulanan en yaygın destekleme şekli Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme olmuştur. Hükümet tarafından taban fiyatları belirlenen ürünler kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından satın alınmıştır. 1970’lerin sonuna doğru 30’a yükselmiş olan destekleme yapılan ürün miktarı, 1994 yılında ekonomik ve sosyal açıdan önem taşıyan ve geniş üretici kitlelerini ilgilendiren 3 ürün grubu (hububat, şeker pancarı ve tütün) ile sınırlandırılmıştır.

Destekleme alımları, özellikle başlangıç yıllarında bir takım olumlu sonuçlar vermesine rağmen, uygulamalardan kaynaklanan sorunlar nedeniyle son yıllarda etkinliğini yitirmiştir.

Diğer destekleme yöntemlerini Girdi Destekleri, Tohum Desteği, Tarımsal İlaç Desteği, Damızlık Hayvan Desteklemesi, Faiz Kolaylıkları, Tarım Ürünleri İhracat Destekleri ve İthalat Korumaları, Teşvik veya Destekleme Primi Ödemesi, Tütünde Kota ve Çayda Budama Tazminatları Ödemesi, Yatırımları Destekleyici Yardımlar oluşturmuştur.

1980’li yılların başlarında destekleme uygulamasında ilk büyük reform sayılabilecek politika değişikliğine gidilmek istenmiş ve aşağıdaki amaçların gerçekleştirilmesi için çalışmalar yapılmıştır:<sup>5</sup>

destekleme kapsamını daraltmak ve destekleme yapan kamu kurumu sayısını azaltmak,  
girdi sübvansiyonunu düşürmek,  
liberal politikalarla dış ticareti özendirme,  
tarımsal KİT’leri özelleştirmek,

---

<sup>5</sup> 1995, Akder, Halis. “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Tarım” Frederick Ebert Vakfı Semineri

sulama gibi kamu yatırımlarından yararlananlardan maliyetin bir kısmını tahsil etmek.

AB'nin en son ve en kapsamlı tarım reformu önlemlerini içeren "Gündem 2000" planında yer alan hedeflerle önemli oranda örtüşen bu amaçları gerçekleştirecek politikalar çeşitli nedenlerle uygulanamamıştır.

b) Türkiye'de Bugüne Kadar Uygulanmış Olan Tarım Destekleme Politikalarının Sonuçları:

- Üretimde planlama yapılamamıştır. (Tütün, fındık, şeker pancarı, çay gibi ürünlerde ülkenin birkaç yıllık ihtiyacını karşılayacak stoklar oluşurken, pamuk, yağlı tohumlar ve yem bitkilerinde arz açığını kapatmak için önemli miktarda ithalat yapılmıştır. Böylece, hem arz fazlası ürünlerin stok maliyetine katlanılmış hem de ithalat yoluyla başka ülkelerin çiftçileri desteklenmiştir).

-Üretici gelirlerinde istikrarsızlık yaratılmıştır.(siyasi kaygılarla açıklanan taban fiyatlarına göre üretim yapan çiftçiler, bir sonraki yıl aynı ürüne yöneldiğinde yüksek rekolte sebebiyle, piyasada fiyatların düşmesi sonucunda gelir kaybına uğramışlardır.)

-Üretici fiyat yoluyla desteklenirken, destekleme alımlarının yol açtığı fiyat artışları nedeniyle tüketiciler yükün önemli kısmını üstlenmişlerdir.(1998 yılında toplam 11.3 milyar ABD Doları olan üretici subvansiyonunun tüketicilere yükü 9.1 milyar ABD Doları olarak tahmin edilmektedir.Son beş yılda tarım üreticilerine verilen desteğin %70'i piyasa fiyat desteği mekanizmasıyla tüketiciler,%30'u vergi mükellefleri tarafından karşılanmıştır. Bu durum en fazla toplam gelirleri içinde tarım ürünleri harcamaları %50 ler seviyesinde olan düşük gelirli grupları olumsuz etkilemiştir.)

-Destekler kamuya ve tüketiciye çok büyük mali yük getirdiği halde transferin hedeflendiği kitlenin gelirine etkisi sınırlı kalmış,büyük pay büyük üreticiye gitmiştir.

-Tarım sektörüne yapılan ödemelerin son 5 yıllık ortalaması yaklaşık 3,5 milyar ABD doları seviyelerinde gerçekleşmiş ancak bu ödemelerin kamuya maliyeti bütçede kaynak olmaması nedeniyle kamu bankaları üzerinden yapılmasından dolayı çok yüksek olmuştur.

-Tarım sektöründe verimlilik istenilen düzeye ulaşamamış, üretkenlik arttırılamamıştır.

Bu olumsuz hususlara karşılık destek harcamalarının çok önemli olumlu sonuçları da olmuştur. Türkiye'nin tarım ürünlerinde net ihracatçı konumu, gıda güvenliği, tarım sektörünün yüksek istihdama kapasitesi (%40), iktisadi şokları yumuşatma özelliği, diğer sektörler girdi ve talep katkısı sağlaması göz ardı edilmemesi gereken hususlardır.

c) Türkiye'de destekleme politikasında değişiklik:

Ekonomik reform programının bir parçası olarak IMF'e sunulan niyet mektubunda Türkiye'de uygulanmakta olan destekleme politikalarının tamamen uygulama dışı bırakılarak, üretimden ve girdi kullanımından bağımsız, doğrudan çiftçi gelirini arttırmaya dönük Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Sistemi uygulanması taahhüt edilmiştir.

Oldukça iddialı bir hedef olmakla birlikte 2001 yılında ülke genelinde bitirilmesi düşünülen çiftçi kayıt sistemine bağlı olarak DGD uygulamasına 2002 yılında tüm ülkede başlanmıştır.

Reform programının ilk aşamasında destekleme sisteminin tamamen değiştirilmesi; hedef kitleye ulaşan, şeffaf ve verimli bir destekleme sisteminin kurulması amaçlanmaktadır.

Tarım reformu projesi Doğrudan Gelir Desteği , alternatif ürün, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin (TSKB) yeniden yapılandırılması ile kamuoyu tanıtım kampanyası ve destek hizmetleri olmak üzere dört başlıkta toplanmaktadır.

Reform süreci içerisinde; girdi desteği ve sübvansiyonlu kredi desteği kaldırılacak, tarımsal KİT'lerin küçültülmesi ve/veya özelleştirilmesini sağlayacak tüm tedbirler alınacaktır.

Alternatif ürün projesi ile özellikle arz fazlası olan fındık ve tütünde üreticilerin faaliyet alanlarını, arz açığı olan ürünlere kaydırmaları sağlanacaktır.

Tarım reformu programı uyarınca hububat fiyatları dünya fiyatlarına endekslenecek, Hükümet tarafından açıklanan hububat destekleme fiyatı ile dünya fiyatı arasındaki artı fark 2001

yılında %20 olacak ve bu fiyatların belirlenmesinde hedeflenen enflasyon dikkate alınacaktır.2002 yılında ülke genelinde uygulanacak DGD Sisteminin gelişmesine bağlı olarak hububat destekleme alımlarından vazgeçilecek, fiyat açıklanmayacak ve destekleme alım fiyat mekanizmasına son verilecektir.TMO 2002 yılı ve sonrasında borsa ve hububat pazarlarından alım yapacak, bu gibi oluşumların bulunmadığı bölgelerde serbest piyasadan ve çiftçiden ürün alacaktır.

Tütün üreticisi, 2001 yılında hem doğrudan gelir desteğinden faydalanacak hem de alternatif ürün projesiyle arz açığı olan ürünlere yönlendirilecektir.Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde üretilen tütünlerin üretiminden vazgeçilmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere çiftçilerin gelir kaybını telafi edici ödeme yapılacaktır.

Şeker piyasasında düzenlemeler yapmak üzere Şeker Kurumu kurulmuştur.

Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla beşer yıllık dönemler için Kurum tarafından kotalar belirlenecektir.2002-2003 döneminden itibaren destekleme fiyatı ve alımı yapılmayacak ve ilk kotalar dağıtılacaktır.Şeker pancarı fiyatları her yıl,şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre,şeker satı fiyatları ise şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenecektir.

d) Yeni Destekleme Politikasının Eksik ve Yanlış Yönleri:

Tarımsal destekleme politikalarının aksayan yönlerinin düzeltilmesi için hangi tedbirlerin alınması gerektiğine,tarımsal faaliyetler için daha rasyonel ve doğru bir yönetimle parasal destek sağlanıp sağlanamayacağına ve ABD ile AB'nin de yapmış olduğu gibi belli bir tercihe ulaşmak için bütçeden önemli bir miktarın tarıma ayrılıp ayrılmayacağına karar verilmesi gerekirken bütçe açıkları ve ekonomik kriz destek için ayrılan miktarın önemli ölçüde azaltılmasını zorunlu kılmış,bu durum kamu oyuna bir reformun gereği gibi sunulmaya çalışılmıştır.

Destekleme politikasındaki köklü değişikliğin AB Tarım politikasına uyum çerçevesinde yapıldığı iddia edilmekle birlikte hedeflenen uygulamalar ile AB DGD sistemi uyumlu olmadığı gibi,gerek amaç ve gerekse uygulama biçimi itibarıyla aralarında çelişkiler dahi

bulunmaktadır. Türkiye bütün pazar destek araçlarını üretimle ilişkilendirilmeyen DGD 'ne dönüştürmeyi hedeflemiştir. Oysa AB'nde diğer destek biçimleri ile birlikte uygulanan DGD bir telafi ödemesi sistemi mahiyetinde olup müdahale alımlarına garanti eşikleri konması, set-aside, erken emeklilik gibi bir takım reform önlemleri çerçevesinde çiftçilerin gelir kayıplarının telafi edilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Bir diğer ifade ile AB müdahale alımlarına ve üretim yardımlarına devam etmekte olup, ilave olarak doğrudan ödemeler yapmakta, üretimi kısıtlayıcı (en azından arttırmaya teşvik etmeyen) önlemler çerçevesinde DGD'ne başvurmaktadır. Esasen AB'ne uyum IMF'in ilgi alanına da girmemektedir.

DGD uygulaması , üretkenlik ve verimlilik problemi olmayan ülkelerde ve arz fazlası olan ürünler için uygun bir destek aracıdır. Ülkemizde DGD verimsiz işletmeleri de kapsayacaktır. Verimlilik ve etkinliğin artırılması için gerekli tedbirler alınmadan bu uygulamaya geçilmesi yanlıştır.

Türkiye'de DGD uygulaması üretim fazlası olan fındık ve tütün gibi ürünler için yerinde olmakla birlikte tüm tarımsal faaliyetlerde diğer destekleme araçlarının terk edilmesi son derece sakıncalıdır. Üstelik yeni uygulamaya geçilirken üreticilere yeterli intibak süresi verilmemesi özellikle eleştirilmesi gereken bir husustur. Nitekim 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda konuyla ilgili olarak,

“Alternatif Tarımsal Destekleme Politika araçlarının değerlendirilmesi ve doğrudan gelir ödemeleri sistemine geçilmesi önem arz etmektedir. Ancak, uygulama öncesi belirlenen amaçlar doğrultusunda; hedef bölge, hedef kitle, hedef ürün, uygulama şekli, uygulama süresi, uygulama koşulları açıklıkla ortaya konmalı ve bu koşullarda sistemin uygulanabilirliği araştırılmalı ve eksiklikler giderilmelidir. Bu sistemin, piyasada fiyat oluşumu üzerinde olan nispeten düşük etkisi ve belirli hedef kitleye yönelik uygulama kolaylığına sahip olması sağlanmalıdır.

Doğrudan gelir desteği ödeme sisteminin uygulanabilmesi için yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu uygulama bazı ürünlerde geçi döneminde belli ölçüde üretime bağlı doğrudan ödemeler şeklinde veya diğer politika araçları ile birlikte kullanılabilir. AB ve ABD destekleme politikaları incelendiğinde, doğrudan ödemeler yıllar itibariyle artış göstermekle beraber diğer destekleme modellerinin de halen uygulandığı gözlenmektedir.”

denilmektedir. Ancak DGD uygulaması bu öneriler dikkate alınmadan başlatılmış, tarımsal altyapımızın hızlı politika değişikliğine uygun olmadığı dikkate alınmamıştır.

Tarımsal işletme sayısının yaklaşık 4 milyon, ortalama işletme büyüklüğünün 6 hektarın altında olduğu, kırsal alanda kadastro işlemlerinin sadece % 65'inin tamamlandığı bir ülkede gerekli altyapının iyileştirilmesi ve kayıt sisteminin tamamlanması için 2 yıl olarak belirlenen geçiş süreci yeterli olmayacaktır.

Hububatta destekleme alım fiyat mekanizmasına 2003 yılı içinde son verilmesi yabancı ülkelerdeki destekleme uygulamaları nedeniyle ithalatı teşvik edecek, yerli üreticinin rekabet imkanını azaltacaktır. Örneğin Fransa'da ihracatta buğday üreticisine ton başına 130 euroya kadar ulaşan vergi iadesi ödemesi yapılmaktadır. Pek çok ülkede benzeri destek söz konusudur.

Şeker fiyatının serbest piyasa koşullarında oluşması öngörüldüğü için ülkemizde zaman zaman aşırı stoklara yol açan kota dışı üretim sorunu çözülebilir. Ancak şeker pancarı üretiminden desteğin çekilmesi ve fiyat sisteminin serbest piyasa kurallarına terk edilmesinin şekerde kendine yeterlik açısından sorunlar yaratması kaçınılmazdır. Zira biçim itibarıyla AB mevzuatına yakın olan yeni şeker kanununda AB'nde mevcut teşvik unsurlarına yer verilmemiştir.

Yeni politikalar halen ciddi üretim açığı bulunan hayvancılık, süt ürünleri, mısır ve bitkisel yağ gibi ürünlerde verimliliğin artırılması hususunda hiç bir tedbir içermemektedir.

Ülkemiz için özel önem taşıyan tütün, zeytinyağı ve pamuk gibi ürünlerin AB üyesi ülkelerde destekleme kapsamında olması orta ve uzun vadede ülkemiz üreticileri aleyhine sonuçlar yaratacaktır. (AB'nde her yıl zeytinyağı için 2 milyar, tütün ve pamuk için 900 milyon Euro'luk destek harcaması yapılmakta, komşumuz Yunanistan bu ödemelerden sırasıyla 400,375 ve 700 milyon euro'luk pay almaktadır.)

Üye olduğunda, uzun bir süreden beri pazar fiyat desteğini terketmiş bir Türkiye'nin kendi ulusal üretimi için AB bütçesinden para talep etmesi pek de tutarlı olmayacaktır. AB'nde de özellikle "Gündem 2000" planı ile, pazar fiyat desteğinin en etkin aracı olan destekleme alımları, mal miktarı azaltılarak ve fiyatlar dünya fiyatlarına yakın belirlenerek

yumuşatılacak olmakla birlikte, bu araçtan tamamen vazgeçilmesi beklenmemektedir. Katılımdan önce destekleme alımlarını tamamen terk etmiş bir Türkiye'nin ciddi sorunlarla karşılaşması kaçınılmazdır.

Stratejik önemi haiz ürünlerin alımından sorumlu olan kurumların tamamen özelleştirilmesi altyapının yetersiz, pazarlama sorunlarının çok olduğu kırsal kesimde yeni ekonomik ve sosyal sorunlara yol açacaktır.

Tarımsal ürünlerde fiyat oluşumunun serbest piyasa koşullarına terk edilmesinin ülkemize faturası, canlı hayvan, kırmızı et ve ürünleri, süt ve süt ürünleri, bitkisel yağlar ve mısır gibi kronik üretim açığı bulunan temel tarım ürünlerinde bu açık pozisyonun konsolidasyonu olacaktır.

Aşağıda yer alan tablo hiçbir şekilde kapsamlı bir karşılaştırma iddiasında değildir. Ancak, tarafımızca önemsenen ve üzerinde en fazla tartışıldığını düşündüğümüz alanlardaki farklılıkları birarada tablo'ya işlemek kaygısıyla hazırlanmıştır.



	TURKİYE	AB
GENEL		
GSMH İçinde Tarımın Payı	15%	1,5%
Tarımsal istihdam		
- istihdam edilen nüfus	9,6 million (1998)	6,974 million (1999)
- % toplam istihdam	45%	4,5%
Tarımsal Yapı		
% hayvansal ürünler	25%	50%
% bitkisel ürünler	75%	50%
% tarım işletmeleri > 10 ha	18%	85%
Arazi, çiftçi, hayvan kaydı	zayıf	gelişmiş
Dış ticarete pay		
İhracat	12%	7,0%
İthalat	4%	7,7%
TARIMSAL POLİTİKA		
Yasal dayanak	Anayasa, 5 Yıllık Kalkınma Planları ?	Roma Anlaşması ve İkincil Mevzuat
- Öncelikler	-Ürün? -Siyasi tercih? -Üretici	Dinamik öncelikler; 1-kendine yeterli 2-üretici gelirleri 3-kalite ve çevre 4-Tüketici 5-??
- Belirlenen Politikaların takibi	Zayıf	Güçlü
- Tarıma yönelik destekler	Kısıtlı	Esaslı
- tarımsal destek enstrümanları	- Müdahale alımı? Doğrudan Gelir Desteği İhracat Sübvansiyonları	-Müdahale Alımı -Doğrudan Gelir Ödemeleri -Alan Ödemeleri -Hayvancılık Primi -Kalite Primi -İşleme Yardımı - İhracat Sübvansiyonu
- Sınırdaki koruma enstrümanları	Gümrük vergileri (Sadece advalorem tabiatlı vergileri, kısıtlı sayıda maktu vergi) Uluslararası kurallara uygun olmayan yasaklamalar	-Gümrük Vergileri (ad-valorem, adv+specific, formül vergiler) -Takvim uygulaması -Giriş fiyatı sistemi -Özel Korunma Önlemi - Yüksek tespit edilen sağlık ve Bitki sağlığı önlemleri
Tüketici ve Sağlık	Çok zayıf	Çok güçlü

## V-SONUÇ ve DEĞERLENDİRME :

Şu ana kadar Topluluğun Ortak Tarım Politikasının genel hatları ile Türkiye’de durum mukayeseli olarak verilmeye çalışılmıştır.

Bu bölümde ise bir genel bir değerlendirme yapılmasına ve öneriler üretilmesine çalışılacaktır.

Türk tarımı Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren doğa ve iklim koşullarının lütufları sayesinde sürdürülmekte olup, ticarileşme çabası içindedir. Türkiye’nin yıllardır tarımda kendine yeterli bir ülke olduğu iddiası söylenegelmektedir. Ancak bu önermenin sağlıklı bir şekilde irdelenmesi gerekmektedir. Ülkede tarıma uygun alanların marjinal sınırlarına dayanılmıştır. İlave tarım alanları yaratmak için ciddi harcamalar (Amenajman vb.) gerekmektedir. Buna karşın Türkiye, canlı hayvan, kırmızı et ve ürünleri, süt ve süt ürünleri, bitkisel yağlar ve mısır gibi temel tarım ürünlerinde kronik açık vermekte iken, pek çok diğer temel tarım ürününde de kalite ve maliyet problemleri (buğday ve şeker) ile karşılaşmaktadır.

Buraya kadar olan ifadelerle, Türk tarımının uymakla yükümlü olduğu tarımsal yapının genel özellikleri çizilmeye çalışılmıştır. Özetle, Tarımsal alanları marjinal sınırlara dayanmış, ciddi üretim açığı ve kalite ve maliyet zafiyeti olan Türk tarımı, verimliliğin uç noktalarındaki, stok ve bütçe sıkıntıları içindeki, miktar kaygısından çok kaliteli ve yüksek katma değerli üretime yönelmiş, çevre, kırsal kalkınma, işlevsellik açımları olan, öte yandan sürekli reforma tabi tutulan bir tarımsal yapıya adapte olmaya ve 15 ülkeden oluşan bir birliğin Ortak politikasına uyum sağlamaya çalışmaktadır.

OTP’ye uyum açısından yeni bir sürece girmiş olan Türkiye’nin, bu arada genelde makro ekonomik dengelerinde düzelme, özelde de bütçe disiplini sağlamayı amaçlayan IMF gözetiminde ekonomik program içinde tarıma ilişkin önlemlerde yer almaktadır. Bu kapsamdaki önlemlerin zaman zaman AB’ne uyum çerçevesinde yapılmakta olduğu da zikredilmektedir. Öncelikle IMF niyet mektubunda yer alan önlemlerin 1) AB’ne uyum 2) Türk tarım politikasında pozitif adımlar atmak gibi bir amacı olmadığı gibi IMF

programlarının görev tanımlarında da bu tür unsurlar yer almaz. Türkiye'nin 2002'den itibaren bütün destek formlarını doğrudan ödemelere dönüştüreceği ifade edilmektedir.

Bilindiği üzere, Toplulukta doğrudan gelir destekleri, müdahale alımlarına garanti eşikleri konması, set-aside, erken emeklilik gibi bir takım reform önlemleri çerçevesinde çiftçilerin gelir kayıplarının telafi edilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Bir diğer ifade ile AB müdahale alımlarına ve üretim yardımlarına devam etmekte olup, ilave olarak doğrudan ödemeler yapmaktadır. Görüldüğü üzere, AB üretimi kısıtlayıcı (en azından artırmaya teşvik etmeyen) önlemler çerçevesinde doğrudan ödeme uygulamasına başvurmaktadır. Esasen bu önlemler anlaşılabilirliği üzere, verimlilik problemi olmayan ve ihtiyaç üstünde üretim bulunan faaliyetler için uygun bir destek aracıdır.

Türkiye'de ise benzer önlemlerin üretim fazlası olan fındık ve tütün gibi ürünler için uygulanması anlaşılabilir iken tüm tarımsal faaliyetlerde diğer destekleme enstrümanlarının terk edilerek doğrudan ödemelere geçilmesinin anlaşılmasında güçlük çekilmektedir. Türkiye'nin bu durumda halen ciddi açığı bulunan ürünlerde (hayvancılık, süt ürünleri, mısır ve bitkisel yağ gibi) verimliliğin nasıl artırılacağına ilişkin henüz açıklanmamış ciddi bir stratejisi olsa gerektir.

#### Politika ve Önceliklerin Çelişkileri ve Rekabeti

Türkiye'nin OTP uyumunda ciddi adımlar atması gereken süreç;

Ekonomik program içinde yer alan bütçe kısıtlarını gidermek amaçlı tarıma ilişkin alınan önlemler ve

DTÖ çerçevesinde ileri tarım müzakereleri için ülke pozisyonlarının belirlenmesi süreci ile çakışmaktadır.

Yeni yasalaşan şeker ve yakında yasalaşması beklenen tütün kanunları ile destekleme alımları kaldırılmaktadır. Dahası tüm destek biçimlerinin terk edilerek doğrudan ödemelere geçileceği belirtilmektedir. Üye olduğunda, uzun bir süreden beri pazar fiyat desteğini terketmiş bir Türkiye'nin kendi ulusal üretimi için AB bütçesinden para talep etmesi pek de tutarlı olmayacaktır.

DTÖ İleri Tarım Müzakerelerinde iç desteklerde gerek ülkemizin dahil olduğu Gelişme Yolunda Ülkeler gerekse Gelişmiş Ülkelerin önümüzdeki on yılda iç destekler, ithalat korumaları ve ihracat sübvansiyonları ne şekilde uygulayacaklarına karar verilecektir. AB'nin de DTÖ nezdinde liberalleşme yönünde taahhütleri olacaktır.

İlave olarak, Türk tarımın özgün problemleri bulunmaktadır.

Bütün bu çok yönlü değişkenlerin mevcudiyeti mevcut tarım politikası uygulamalarında hedefsizlik ve belirsizliklere yol açmaktadır.

Bu noktada bir taraftan OTP uyum sürecine ara vermeksizin devam ederken, diğer taraftan da Türk tarımının kendine özgü problemlerini bertaraf edilmesine ve ulusal önceliklerin giderilmesine çalışılacaktır.

Hepsinden önce Türkiye ulusal önceliklerini belirlemeli, bu önceliklerin gerçekleşme imkanlarını mevcut taahhütleri ve kısıtları çerçevesinde değerlendirmelidir.

Ulusal önceliklerden, DTÖ Tarım Anlaşması disiplinleri, IMF Niyet Mektubu gibi kısıtlar ve AB'ye tam üyelik gibi yükümlülüklerinden bağımsız olarak ülke çıkarlarını temsil eden tarımsal politika önceliklerinin belirlenmesi kastedilmektedir. Tabi ki günümüz dünya düzeninde tamamen ulusal çıkarları gözeten bir politika takibi zordur. Ancak bu tür bir ulusal politikanın belirlenmemiş olması, feragat edilen çıkarlarla kazanılan avantajların değerlendirilmesine imkan tanımadığından ülke menfaatlerinin geleceği tesadüflere bırakılmak durumunda kalınmaktadır. Ayrıca Türkiye'nin Tarım alanındaki uluslararası gelişmelere katılmak yerine seyirci olmasına yol açmaktadır.

Öncelikler neler olmalıdır?

İki farklı tarımsal yapı ve politikaları üzerinde biraz tartıştıktan sonra öncelikler üzerinde önemseydiğimiz hususlar üzerinde duralım.

Türkiye'de tarıma yapılan transferlerin çok fazla olduğu, görev zararlarının büyük bir yekun tuttuğu, bunun da kamu maliyesinde ciddi hasarlara yol açtığı son günlerde sıklıkla seslendirmektedir. Tarıma yönelik toplam transferlerin GSMH içinde payının OECD

ortalamalarının üstünde olduğu eleştiri konusudur. Ancak, burada gözardı edilen iki temel konu bulunmaktadır. Bunlar;

Türkiye’de geçimini tarımdan sağlayan nüfusun OECD ortalamasının birkaç katı olduğu, nüfusun bu denli büyük bir katmanına oransal olarak daha büyük bir payın ayrılmasının doğallığı ve

Kötü yönetim nedeniyle, tarıma transfer olarak yönlendiren kaynağın aslında tarımsal faaliyetler için harcanmamış<sup>6</sup> olmasıdır.

Dolayısıyla, Türkiye tarımsal faaliyetler için daha akıllıca ve doğru bir yönetimle parasal destek sağlayıp sağlamayacağı ve ABD ile AB’nin de yapmış olduğu gibi belli bir tercihe ulaşmak için bütçesinden önemli bir miktarı tarıma ayırıp ayırmayacağına karar vermelidir.

Cari gelişmeler ışığında bunun tersine bir karar verilmiş olduğu anlamı çıkmaktadır. Bunun da ülkemize faturası üretim açığı bulunan ürünlerde bu açık pozisyonunun konsolidasyonu anlamına gelecektir. Tarımsal faaliyetler bir anlamda serbest piyasa koşullarına terk edilerek, bütün dünyada yönlendirilen ve teşvik edilen tarımsal faaliyetlerle rekabet etmeye çalışacaktır. Düşük verimli, ekstansif, ortalama dünya kalitesi ve standartlarının altındaki tarım ürünlerimizin rekabet şansı olmadığı düşünülmektedir.

Uyum süreci esnasında, üye olmadan önce, Ulusal önceliklerin yerine getirilmesinin önemli olduğu düşünüyoruz. Zira, üyelikle birlikte ulusal öncelikler ve Topluluk öncelikleri rekabet halinde olacak ve ulusal önceliklerin mutlak olarak gözetilmesi mümkün olmayacaktır. Ayrıca, ulusal önceliklerimizin gerçekleştirilmesi için Topluluktan kaynak transferi de beklenmemelidir. Topluluğun bütün finansal desteği OTP’ye uyum çalışmaları için sağlanacaktır.

Kaldı ki AB, bizden Türk tarımının kalkındırılmasını, kendine yeterliğinin artırılmasını vb. değil, OTP’ye uyum sağlanmasını beklemektedir

---

<sup>6</sup> Her hangi bir sektöre, piyasadaki cari faiz hadlerinin yarısı oranında faizle kredi sağlanması halinde, elde edilen kredinin spekülatif amaçlı kullanılmadığının çok sıkı kontrolü gerekmektedir. Maalesef ülkemizde bu kontrol sistematik yerleşmiş olduğunu ifade etmek mümkün değildir.

Birinci ulusal önceliğin ise, temel gıda ihtiyacı niteliğindeki tarım ürünlerinde (kırmızı et, süt ve süt ürünleri, buğday, şeker ve bitkisel yağ) Türkiye'nin kendine yeterli olması şeklinde belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu ürünler içinde sadece buğday ve maliyet kısıtı göz ardı edilirse kısmen şekerde Türkiye'nin kendine yeterli olduğu söylenebilir. Yeni şeker yasası ile bu yeterlilik düzeyinin tehdit altında olacağı düşünülmektedir. Bu ürünler arasında kırmızı et ve süt ürünleri gibi hayvansal ürünler özellikle zikredilmiştir. Zira, alışlagelen hububat merkezli beslenme biçimiyle sağlıklı nesillerin yetiştirilmesi imkansızdır. Türkiye'de tüketilmekte olan hayvansal protein oranı tüketilmesi gerekli düzeyin 1/3'üdür. Bu noktada esasen, tarım politikasının tüketici ayağının eksikliğini vurgulamak yerinde olacaktır. Bu bize mevcut tarım politikası hedefleri arasında tüketiciye dönük olanların yetersiz olduğunu sorgulamaya itmektedir.

Türk tarım politikasının en önemli eksikliklerinden birisi de tüketici ayağının eksik oluşudur. Sağlık düzeyi yetersiz olduğu için AB'ne ithalatına yasaklama konulan ürünlerin iç piyasaya sunulması aşamasında acaba gerekli önlemler alınmakta mıdır?. Sağlıklı nesillerin yetiştirilmesi konusu tarım politikası ile ilgili değilmi dir?, Tarımsal üretimde temel hedef olabildiğince çok ve çeşitli üretim ve artan ihracat mı olmalıdır?, yoksa öncelikle yurtiçi talebin sağlıklı, dengeli ve makul fiyatlardan karşılanmasına mı ağırlık verilmelidir? Yurt içi talebin tamamı yerli üretimle mi karşılanmalıdır yoksa bir kısmı ithalatla da karşılanabilir mi? Bu husus ta sağlıklı çözümlerin Türk Gıda otoritesi kurulması ile üretilebileceği düşünülmektedir.

Ancak bu noktada belki yukarda zikredilen OTP'nin üç saç ayağının ülkemizde de tesisinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Aynı yaklaşımla hazırlanan önerimiz aşağıda yer almaktadır.

Türk Tarım politikası Prensipleri (Öneri):

Topluluk çıkarı & Ulusal Çıkar

Ülkenin uygulamalarda ekonomik sosyal ve mali kısa ve uzun vadeli çıkarları gözetilmedi. Esasen ülkemizde de her tür yasal düzenlemenin istihsalı esnasında mutlak suretle gerekçeler sıralanmaktadır. Ancak bu gerekçelerin makro politikalarla uyumlu olup olmadığı, kaldı ki gerçeği göstermediği dahi kontrol edilmemektedir. Sadece kendi hafızamdan faydalanarak;

gerekçesinde AB'ne uyum yükümlülüğü zikredilen, fakat aslında AB'deki muadillerinden çok farklı olduğunu gözlediğim pek çok yasa sıralayabilirim. Benzer yaklaşım kararname ve tebliğ vb yasal enstrümanlar içinde geçerlidir. Dolayısıyla bu tür uygulamaların yürürlüğe girmesi esnasında ulusal çıkarlar açısından kontrol titizlikle yapılmalı kazanç ve kayıp analizleri somut olarak ortaya konmalıdır.

#### Tek Pazar & Piyasa istikrarı

Ülkesel öncelikler göz önünde bulundurularak tarımsal ürün arzının ve fiyatlarının istikrara kavuşturulması için bir planlama ve devlet müdahalesi kaçınılmazdır.

#### Mali Dayanışma & Yerel Yaklaşım

Doğal koşullara çok bağlı olan tarımda yerel farklılıklar çiftçi gelirlerini doğrudan etkilemektedir. Devletin bu anlamda farklılıkları giderici müdahalesi kaçınılmazdır.

Bu prensiplerin uygulamalar öncesinde bir anlamda check-list işlevi görmesi uygulamanın bu gerekçeler açısından savunulması gerekmektedir.

AB Ortak Politikası bütün karmaşık görüntüsüne rağmen esasen, tespitleri ve tercihleri anlaşılır, üye ülkeler, çiftçiler ve ürünler arasında belli bir adalet ve oransallık temeline dayalı bir sistematiktir. Ülkemizde sistemi anlayacak ve uygulayacak personel alt yapısı, her ne kadar kurumsal alt yapıda pek çok değişikliklerin yapılması gerekmekte ise de mevcuttur. Bu açıdan Türkiye'nin tarımda katılım serüveni, Portekiz ve Yunanistan gibi diğer Akdeniz ülkesi deneyimlerinden daha zor olmayacaktır. Eskiden beri yeni sistemlerin ve dönüşümlerin adapte edilmesinde insan gücü açısından öncü olan Kamu sektörü yanında bugünün Türkiye'sinde özel sektör ve meslek kuruluşlarında da ciddi bir birikim bulunmaktadır.

Tarımda OTP'ye uyum açısından en çok eksikliği hissedilen unsur irade ve inanç eksikliğidir. Türk tarımının OTP'ye uyumu açısından birincil görevler üstlenecek olan bürokrasi katmanlarında sürece olan güvensizlik belirgin olarak hissedilmektedir. Siyasi iradenin uyum sürecinin baş aktörlerini harekete geçirmesi ile pek çok sorun aşamalarla, ve beklenenden daha hızlı, çözülerek yol alınacaktır.

## 10. KAYNAKÇA

2000, Türkiye AB İlişkileri, Dış Ticaret Müsteşarlığı

2000, Katılım Ortaklığı Belgesi

2001, Ulusal program, 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, (RG: 24 Mart 2001, 24352)

1995, 1/95 sayılı Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı

2001, Agra Europe (London) Ltd, CAP Monitor, Tunbridge Wells

2000, 2001 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporları,  
(Bitkisel üretim ÖİK, Gıda Sanayi ÖİK, Fikri Haklar ÖİK)

2000, 8. BYKP, “Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu.

1995, AKDER, Halis. “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Tarım” Frederick Ebert Vakfı Semineri

1999, Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, TUSİAD Yayın no. TUSİAD-T/99-12/275

2000, ULUSOY, S., Türk Tarımı ve Gıda Sanayinin DTÖ Tarım Anlaşması Karşısında Konumu, “Mevzuat Açısından AB Eşiğinde Türk Gıda Sanayii” Semineri, Ziraat Mühendisleri Odası- TARGEV.

2000, ULUSOY, S., Türkiye-AB Tercihli Tarım Ticareti, “AB’ne Adaylık Sürecinde Türk Tarımı” Konulu Panel, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı-TOBB.

2001, KASNAKOĞLU H., ÇAKMAK, Erol, H., “Etkin Tarım Politikaları”