

7 Mayıs 2008  
TS/BAS-BÜL/08-35

## **“Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler”**

### **Özet Bulgular**

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), “Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar, Öneriler” başlıklı raporunu, 7 Mayıs 2008 tarihinde, İstanbul Ceylan Intercontinental Oteli’nde düzenlediği bir seminer ile kamuoyuna sundu. Seminerin açılış konuşmaları, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Arzuhan Doğan Yalçındağ ile Tarım ve Köyişleri Bakanı Mehmet Mehdi Eker tarafından gerçekleştirildi.

Ortadoğu Teknik Üniversitesi Öğretim Üyeleri Prof. Dr. Erol Çakmak ve Prof. Dr. Halis Akder ile Galatasaray Üniversitesi Öğretim Üyesi Doç. Dr. Haluk Levent ve İstanbul Teknik Üniversitesi Öğretim Üyesi Doç. Dr. Filiz Karaosmanoğlu tarafından hazırlanan rapor, Türkiye’de ve dünyada tarım ve gıda fiyatlarındaki artışın nedenlerini ve son gelişmelerle birlikte bu alanda uygulanabilecek politikaları konu alıyor. “Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar, Öneriler” adlı raporda özetle şu bulgular yer alıyor:

“Türkiye’de tarımsal üretimde gözlemlenen düşük büyüme hızı yıllardır aşılamıyor. 1968-2006 arasındaki yıllık ortalama tarımsal üretim artışı % 1.3’tür. Değişik hükümetler, çeşitli programlar, farklı destekler, projeler, iyi niyetli reformlar, değişik söylemler sonucu değiştirmemektedir. Tarımsal üretimdeki düşük verimlilik ve etkinlik hiç bir dönemde aşılamamaktadır. Tarımsal üretimin hava koşullarına bağımlılığı, değil azalmak, iklim değişikliği ile daha da artmaktadır. Tarımsal yapıda da arzulanan dönüşüm gerçekleşmemektedir. Üretimde payı yüksek ve iç piyasaya üretim yapan küçük işletmelerle, ticarileşmiş ve ağırlıklı ihracata yönelik işletmeler birarada yaşamaya devam etmektedir.

Tarım dünyada da sorunlu bir sektördür. Birbirine zarar vermemek için ülkelerin uyguladıkları tarım destekleri uluslararası kurallara bağlandı. Tarım desteklerinin gelecekte nasıl biçimleneceği konusunda Doha müzakerelerinin getireceği yeni kurallar beklenmektedir. Yeni politika arayışları fiyatlar düşerken de vardı, şimdi fiyatlar artarken de devam etmektedir. Fiyatlarda gözlemlenen yükselme daha çok talep kaynaklıdır. Çin ve Hindistan’da artan gelirle tarım ürünlerine olan talep de artmaktadır. Buna Hindistan’daki nüfus artışı eklenebilir. Diğer yandan gıda ve yem olarak kullanılan tahıl ve yağlı tohumlar şimdi biyoyakıt üretimi için de talep edilmektedir. Arz tarafında kalıcı etki, artan petrol fiyatlarından kaynaklanmaktadır. Üstüne olumsuz iklim koşullarının istikrarsız arz etkisi eklenmiştir. İstikrarsızlığın, spekülasyon beklentileriyle arttığı son pirinç örneğinde de görülmüştür. Aslında bunların hiçbiri olmasaydı da, Dünya Ticaret Örgütü’nün destekleme reformu sonuçlandıkça fiyatlarda yükselme olması beklenmekteydi. Bütün bunların sonucunda yükselen ve istikrarsız seyreden tarım fiyatlarının 2016’ya kadar bir mikrar düşüş gösterse de eski düzeyinden yüksekte seyredeceği anlaşılmaktadır.

Türkiye'nin 2001 krizinden sonra uygulamaya koyduğu Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) neredeyse sonuçları değerlendirilmeden sonlanmak üzeredir. Yeni arayışların en doğru başlangıcı reform deneyiminin değerlendirmesi üzerinden olmalıdır. Başka deyişle aksaklıkların, yanlışların, eksikliklerin giderilmesi dile getirilmeli. Silbaştan anlayışla, sanki hiç uygulanmamış, hiç deneyim elde edilmemiş gibi yepyeni arayışları, sanki hiç uygulanmamış, hiç deneyim elde edilmemiş gibi yepyeni arayışlara girmek çok pahalı mal olabilir ve yeni hayalkırıklıkları ile sonuçlanabilir.

Son dönemde sözü edilen yeni tarım politikası arayışlarından bir tanesi de havza bazlı tarım politikasıdır. Havza bazında, tarımla ilişkili kırsal gelişme politikası olur, tek başına tarım politikası olmaz! Bu çerçevede, önümüzdeki yıllarda, kırsal gelişme politikasına önemli pay ayrılması savunulabilir. Böylece, kırsal politika ile bir yandan AB'ye uyum sağlanırken, diğer yandan işletmelerin yapısal sorunlarının hafifletilmesi yoluyla, tarım politikasını tamamlayacak yararlar da sağlanabilir. Öte yandan bir havzanın ürün desenine bakarak, oradaki zaten en başarılı ürünü (ürünleri) esas alan bir destek politikası düzenlemek o bölgeye yeni bir şey kazandırmaz. Konuya ters açıdan yaklaşmak daha anlamlıdır. Yöredeki en yaygın ürün sorunlu olabilir veya yörede baskın ya da başarılı hiçbir ürün olmayabilir. Bir bölgede yetiştirilmesi, mevcut ürüne kıyasla daha verimli olacak yeni ürünün yayılmasının desteklenmesi daha etkili bir politikadır. Ancak bu tür bir havza politikasının "alternatif ürün" politikası ile tamamlanması gerektirir. Alternatif ürün projesinin hatalarının, eksikliklerinin giderilip sürdürülmesi yeniden düşünülmelidir.

Bir çok kuruluş tarafından benimsenmeyen doğrudan gelir desteği (DGD), içinde bulunduğumuz yüksek fiyat ortamında da en uygun destek aracı olarak görülmektedir. Fiyatların bu kadar yükseldiği bir ortamda, fiyatların daha da yukarı tırmanmasına yol açacak bir desteğin sakıncalı olacağı açıktır. Kaldı ki, DGD, bazıları tarafından iddia edildiğinin aksine, Türkiye'ye uygulaması AB'ye, daha doğrusu üye olan son oniki ülke için örnek olmuştur! Başka deyişle DGD, tarımın Ortak Tarım Politikasına uyumu açısından atılmış başarılı bir adımdır. Vazgeçilmesi, AB'ye uyum açısından da açıklanması oldukça güç, çelişkili bir tercih olacaktır. Bu aşamada DGD'nin şimdiye kadar olduğu gibi en genel biçimiyle uygulanma zorunluluğu olmadığı da hatırlatılabilir. DGD, hedeflenmiş sorunların üzerine gitmek üzere farklılaştırılarak da kullanılabilir.

Türkiye'de tarım politikalarında sık sık içine düşülen bir yanlışlık da "korumacılıkla" "kendine yeterlilik" politikalarının birbirine karıştırılmasıdır. Uzun süren korumacılık tarımsal gelişmeye olumlu katkı yapmadığı gibi, herkese yük olmakta, dar gelirlielerin özellikle küçük yaştakilerin sağlıklı beslenmesine zarar vermektedir. Yıllardır süren kırmızı et ithalatı yasağı, Türkiye'de hayvancılığın sorunlarını çözmemiş, hatta zaten hayvansal protein açısından eksiği olduğu bilinen toplumun sağlığına olumsuz etki yapmıştır. Hem Dünya Ticaret Örgütü üyesi olan, hem AB'yi hedeflemiş bir ülkenin dış ticaret koruma yöntemleriyle kendine yeterli olmaya çalışması gerçekçi değildir. Teknik ilerleme, araştırma geliştirme, toplumu bilinçlendirme, kendine yeterli olabilmenin daha doğru ve kalıcı araçlarıdır. Kendine yeterli olma hedefi yerine benimsenebilecek "uzmanlaşma", "bir ürünün dünyada en iyisini üretebilmek", "en iyi işleyebilmek gibi" hedefler, Türkiye'nin küreselleşen dünyada ya da AB'de daha güçlü bir yer almasını kolaylaştırabilir.

2016 yılına doğru, şeker dışında, tahıl, yağlı tohum, et ve süt ürünlerinin dünya fiyatları, yakın geçmişteki zirvelerin altına inmesine rağmen, 2000'lerin başına göre daha yüksek düzeyde seyretmesi beklenmektedir. Bu ürünlerin, global ithalatla ölçülen, dünya ticareti istisnasız artacaktır. Buğdayda % 17'lere varacak olan ticaret genişlemesine, yemlik tahıllar % 13'le eşlik etmektedir. Sığır eti, yağlı süt tozunun ticareti % 50'ye yakın bir oranda artarken, bitkisel yağlarda bu artış % 70'e yaklaşacaktır. Tüm tahminler, gelir, nüfus, petrol fiyatı gibi dışsal parametrelere ve süregelen politikalara bağımlıdır. Bu parametrelerde öngörülemeyen değişiklikler ve politikalardaki radikal değişiklikler tahminleri etkileyecektir.

Gelişmekte olan ülkelerin tarım ve gıda ithalatları gelişmelerin üstünde artış gösterirken, aynı zamanda ihracat pazarlarında sıkı rekabete girmektedirler. Malına göre değişiklik göstermekle birlikte Brezilya, Arjantin, Rusya, Ukrayna, Endonezya ve Tayland gibi ülkeler ihracatta varlıklarını pekiştirmektedirler.

Tahıllar bitki olarak benzerlik gösterse de ayrı piyasalarda işlem gören, farklı özellikleri olan bitkilerdir. Ancak, “bu farklı özelliklerin üzerine farklı politikalarla gitmek gerekir” anlayışı doğru değildir. Tarımda desteklerin olabildiğince genel düzeyde verilmesi, birbirine girift biçimde bağlı alt sektörleri daha olumlu etkileyecektir. Özellikle birincil ürünlerin fiyatlarının yüksek oranda desteklenmesi, bu ürünleri işleyerek daha yüksek katma değer yaratan gıda sektörlerini olumsuz etkilemektedir. “Ne olursa olsun üretim artsın” anlayışı yerine kaliteli, sağlık standartlarına uygun üretim önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye’de tahıl sektörünün en büyük sorunları, agronomik anlamda tahıllarla ilgili olmaktan, çok üretildiği ortamdaki yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır.

Benzer durum yağlı tohumlar için de geçerlidir. Geçen yıl kuraklık sıkıntısı, fiyatların yükselmesiyle atlatılmıştır. Ancak dünya arzının hızla genişlemesiyle sektörde fiyatların gevşemesine hazırlıklı olunması gerekmektedir. Tahıl odaklı genel politika yapısı, ayçiçeğine kilitlenmiş anlayışla birleşince ürün yelpazesi sınırlı kalmaktadır. Soyanın ağırlığını artırma çabaları, şimdiye kadar başarılı olmamıştır. Soyanın ağırlığını, teknoloji transferiyle üretimde artırmaya çalışmak mümkündür. Dünyada ve Türkiye’de hayvancılık üretiminde yağlı tohum küspelerinin önemi artmaktadır. İstikrarlı politikalarla oluşturulacak piyasa ortamı, korumanın düşük seyrettiği bu ürün gurubunda hammadde ve işlenmiş ürün üretiminde artış sağlayabilir.

Şeker sektöründe özelleştirmenin ötelenmesine rağmen, kamunun üretim ve kota payı düşmektedir. Bu gelişmeye rağmen, Türkiye’de şekerin perakende ve toptan fiyatları dünyada en yüksek on ülke arasında yer almaktadır. Türkiye ve dünya fiyatları makası zaman geçtikçe açılmaktadır. On yıl önce dünya fiyatının iki misli düzeyinde seyreden yurtiçi fiyatlar dört misline ulaşmak üzeredir. Şeker kotalarının satış miktarı yerine kuru madde bazında üretim miktarı üzerinden belirlenmesi ve ithalatta uygulanan gümrük vergilerinde ürünlerarası tutarlı yaklaşım, kayıtdışı ticareti azaltacağı gibi, en azından yurtiçinde etkili rekabet ortamı yaratacaktır.

Türkiye’de son yıllarda yavaş da olsa büyükbaş hayvancılıkta yapısal dönüşüm yaşanmaktadır. Özellikle büyük çiftliklerin (100 ve üst büyük baş) ve buna bağlı olarak kültür ırklarının toplam hayvan varlığı içindeki ağırlığı artmaktadır. Damızlık belgeli hayvan darboğazı yapısal dönüşümün hızını yavaşlatan bir engel oluşturmaktadır. Koyun varlığının büyük bölümünü ülkenin yerli ırkları oluşturmaktadır.

Türkiye’de süt üretimi son çeyrek yüzyılda % 25 artmıştır. Bu artış büyük ölçüde kültür ırkının sayısında ve hayvan başına verimde artışla sağlanmıştır. Kırmızı et üretimindeki artış sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Hayvansal protein tüketimi açısından kanatlı sektörü kurtarıcı rol oynamıştır. Tavukçuluk sektöründe gerek yumurta gerekse piliç eti üretiminde gelinen seviye, gelişmiş addedilen ülkelerde geri değildir. Hayvancılık ve ürünlerinde en önemli yapısal sorunlardan biri fiyat oluşumunda ortaya çıkmaktadır. Hammadde ve sınai üretiminde girdi fiyatlarında görülen dalgalanmalar, üretim ve verimlilik üzerinde olumsuz etkiye bulunmaktadır.

Türkiye, yükselen gıda fiyatlarından ötürü enflasyon artışı gibi çeşitli bedeller ödemekteyse de tarım politikası açısından bu durum bir fırsat olarak değerlendirebilir. Dünya ve Türkiye arasındaki fiyat farkları büyük ölçüde azalmıştır. Dünya piyasalarında fiyat açısından benzer rekabet koşulları oluşmuştur. Ancak ileri doğru yapılan tahminler, yenilenen arz talep dengesiyle beraber fiyatların bir miktar düşebileceğini işaret etmektedir. Türkiye dünya

fiyatlarındaki gelişmeleri takip ederek, dünya ve kendi piyasaları arasında oluşabilecek fiyat farkını en azından AB ve dünya arasındaki fark düzeyinde tutabilmelidir. Bunu gerçekleştirebilmek için hükümetlerin tarımsal üretim maliyetlerinin aşağı çekilmesi yönünde ellerinden geleni, uluslararası anlaşmalara tutarlı kalarak yapmaları gerekir. Maliyetleri aşağı çekebilmenin en kalıcı yolu ertelenmiş yapısal sorunların üzerine gitmek olabilir. Bütçeden kanunla milli gelirin en az % 1'inin tarıma destek olarak ayrılmasına karar verilmiştir. Bu kaynak fiyat desteği olarak kullanılamayacağına göre yapısal sorunların çözümüne yönlendirilmesi önemli bir fırsat yakalanmasını sağlayabilir.

Yapısal sorunların çözümüne, dünyada tarım ve gıda üretim, tüketim ve ticaretinin kökten değişikliklere uğradığı tespiti ile başlamak gerekmektedir. Küresel tarım ve gıda ticaret hacmi genişlemekte ve gıda sistemi nitelik değiştirmektedir. Gıda sistemi, tarıma girdi sağlayan sektörlerden başlayarak; tarım, gıda sanayii, iç ve dış ticaretle devam eden ve tüketicilerde sonlanan bir bütündür. Gıda sisteminin etkin çalışabilmesi için, iç ve dış faktörleri dikkate alarak rekabetçi bir ortamın sağlanması, bunun için de, istikrarlı işleyen bir piyasa mekanizmasının mevcudiyetine ihtiyaç vardır. Bu mekanizmanın çalışabilmesi için, hükümetlerin bilgi üretim ve dağıtım kanallarını yaratarak işler hale getirilmesi de gerekmektedir.

Türkiye’de geleceğe bakılırken üzerinde en fazla hemfikir olunan hedef rekabetçi bir tarım sektörünün oluşturulmasıdır. Rekabetçi tarım sektöründen anlaşılması gereken, tarımın girdi piyasalarının düzgün işlemesi, üretim faktörlerinin piyasa fiyatlarından temin edilebilmesi, bu açıdan diğer sektörlerle rekabet edebilmesi ve ürünün makul bir karla işleyen rekabetçi piyasalarda satabilmesi. Bu hedefe eksiksiz ve saf biçimiyle erişilebilmesi gerçekçi değildir. Ancak bu hedefe yaklaşmak üzere değişiklik önceliklerinin belirlenmesi yerinde olacaktır.

Önceliklerin başında tarımda kurumsal altyapı gelmektedir. Kurumsal alt yapının başlıca unsurlarını mülkiyet hakkı, tarımsal finans, tarımsal araştırma ve yayım, bilgi sistemi oluşturmaktadır. Mülkiyet hakkından kastedilen toprağın sahibinin belli olmasıdır. Toprak piyasasının gelişmesi tarım politikalarındaki istikrar ve krediye ulaşabilmekle yakından ilgilidir. Krediye ulaşım, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, tarımsal üretim etkinliğini düşüren unsurların başında gelmektedir.

Ulusal üretimin rekabet etmeye çalıştığı ithal ürünlerde yoğun Ar-Ge girdisi kullanılmaktadır. Türkiye’de çiftçiden başlayıp, yayımla devam eden ve Ar-Ge kuruluşlarında sonlanan zincir çalışmamaktadır. İşleyen Ar-Ge sistemi hem veriye ihtiyaç duyar hem de veri üretimine yardımcı olur. Bilgi sistemi, tek başına ve analitik çalışmalarla desteklenerek, ileriye görmeye yardımcı olmanın yanında, politika uygulamalarının olası etkilerini belirlemede ve değerlendirilmesinde olmazsa olmaz gereklerden biridir. Kuru koşullarda tarım araştırmalarıyla beraber, sulama yatırımları, suyun yönetimi ve fiyatlaması önceliklerin arasında yer almalıdır.”