



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

# **TARIM POLİTİKALARINDA YENİ DENGİ ARAYIŞLARI VE TÜRKİYE**

**Aralık 1999**

**(Yayın No. TÜSİAD-T/99-12/275)**

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı/İstanbul  
Telefon: (0212) 249 54 48 - 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

# ÖNSÖZ

*TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.*

*TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelere sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanı sıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.*

*TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.*

*Ekonomik ve Mali İşler Komisyonu tarafından hazırlatılan “Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye” başlıklı rapor, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi Bölümü öğretim üyeleri Prof. Dr. Haluk Kasnakoglu, Prof. Dr. Halis Akder ve Doç. Dr. Erol Çakmak tarafından kaleme alınmıştır .*

***Aralık 1999***

# ÖZGEÇMİŞLER

## **Doç.Dr. Erol H. Çakmak**

1955'de Safranbolu'da doğdu. Lise öğrenimini Galatasaray'da tamamladıktan sonra, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ekonomi ve İstatistik Bölümü'nden 1979 yılında lisans, 1981 yılında yüksek lisans derecelerini aldı. Doktora çalışmalarını Stanford Üniversitesi, Food Research Institute'de sürdüren Dr. Çakmak, 1987'de Uygulamalı İktisat dalında doktora derecesini aldı.

1987-1997 yılları arasında Bilkent Üniversitesi Ekonomi Bölümünde öğretim üyesi olarak çalışan Dr. Çakmak, 1997 yılından beri Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat Bölümünde görev yapmaktadır. Burada, Mikro İktisat, Araştırma Yöntemleri, İstatistik, Matematiksel İktisat, Endüstri Ekonomisi dersleri veren Dr. Çakmak, Fransa'da CIHEAM/IAMM (Akdeniz Ülkeleri Tarım Araştırmaları Enstitüsü)'da her yıl misafir öğretim üyesi olarak tarım sektör modelleri dersi vermektedir.

Araştırmaları tarım politikaları, su politika ve yönetimi, uluslararası tarım anlaşmaları, etkinlik, tarım sektör modelleri ve gelir dağılımı üzerinde yoğunlaşan Dr. Çakmak'ın ulusal ve uluslararası dergilerde yayınlanmış, bilimsel toplantılarda sunulmuş çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

## **Prof. Dr. Haluk Kasnakoğlu**

1947 yılında Ankara'da doğdu. Lise öğrenimin İzmir Bornova Anadolu Lisesinde tamamladıktan sonra, 1970 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi ve İstatistik Bölümünden mezun oldu. 1973 yılında Wisconsin Üniversitesi'nden Ekonomi dalında Master derecesini ve yine aynı üniversiteden 1975 yılında Ekonomi dalında Doktorasını aldı. 1976 yılından bu yana ODTÜ İktisat Bölümü öğretim üyesi olan Dr. Kasnakoğlu, Wisconsin ve California Üniversitelerinde misafir öğretim üyesi ve araştırmacı olarak çalışmıştır.

Dr.Kasnakoğlu, ODTÜ'de İktisat Bölüm Başkan Yardımcılığı ve Bölüm Başkanlığı, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekan Yardımcılığı, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü ve Üniversite Senatosu üyeliği görevlerinde bulunmuştur. Dr. Kasnakoğlu, ayrıca, Devlet İstatistik Enstitüsünde, Başkan Danışmanlığı, İstatistik ve Ekonometrik Yorumlar Dairesi Başkanlığı ve Enstitü Başkan Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur.

Üniversite’de Doğrusal Programlama, Yöneylem Araştırmaları, Araştırma Yöntemleri, Mikro İktisat, Deneysel İktisat dersleri veren Dr. Kasnakoğlu’nun araştırmaları tarım sektör modelleri, tarım politikaları, ücretler, gıda güvenliği ve tarımda etkinlik konularında yoğunlaşmış olup, ulusal ve uluslararası dergilerde yayınlanmış, bilimsel toplantılarda sunulmuş çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

### **Prof. Dr. A. Halis Akder**

1946 yılında İstanbul’da doğdu. Lise eğitimini İstanbul Alman Lisesinde tamamladıktan sonra, 1970 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi ve İstatistik Bölümünden mezun oldu. 1977 yılında Johann Wolfgang Goethe Üniversitesi’nden İktisadi Kalkınma dalında Doktorasını aldı.

1980 yılından bu yana ODTÜ İktisat Bölümü öğretim üyesi olan Dr. Akder, bu üniversitede İktisat Bölüm Başkan Yardımcılığı ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekan Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Dr. Akder ayrıca, ODTÜ-AFP yönetim kurulu üyesi ve ODTÜ-EBİ yönetim kurulu başkan yardımcılığı görevini halen sürdürmektedir

Üniversite’de Mikro İktisat, Tarım Ekonomisi, Tarım Ticareti Politikaları, İktisadi Analiz ve Endüstri Ekonomisi dersleri veren Dr. Akder’in araştırmaları tarım ticareti, Avrupa Birliği-Ortak Tarım Politikası, tarımsal yapı, insani gelişme, konularında yoğunlaşmış olup, ulusal ve uluslararası dergilerde yayınlanmış, bilimsel toplantılarda sunulmuş çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

# İÇİNDEKİLER

## ÖZET

### 1. GİRİŞ

### 2. TARIM POLİTİKALARINDA SORUN VE SONUÇ AYIRIMI

- 2.1. Sorun ve Sonuç Karmaşası
- 2.2. Gerçek Sorunlar

### 3. TARIM POLİTİKALARI İÇİN ANALİTİK ÇERÇEVE

- 3.1. Genel Yaklaşım ve Temel Varsayımlar
- 3.2. Tarım Politikalarının Amaçları
- 3.3. Tarım Politikalarının Kısıtları
- 3.4. Tarım Politikasının Araçları
- 3.5. Tarım Politikalarında Araç ve Amaç İlişkileri

### 4. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ

- 4.1. Nüfus
- 4.2. Gelir
- 4.3. Dış Ticaret
- 4.4. Tarımsal Üretimin Yapısı ve Gelişimi
- 4.5. Tarımın Fiziksel Yapısı
- 4.6. Tarımın Sosyal ve Kurumsal Yapısı

### 5. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI

- 5.1. Amaçlar
- 5.2. Araçlar
- 5.3. Kısıtlar
  - 5.3.1. İç Kısıtlar
  - 5.3.2. Dış Kısıtlar
- 5.4. Türkiye'de Tarım Politikalarının Getiri ve Götürüleri
  - 5.4.1. Tarım Politikalarının Finansal Boyutu
  - 5.4.2. Tarım Politikasının Faturasını Kim Ödüyor?
  - 5.4.3. Tarımsal Transferler Kime Gidiyor?
- 5.5. Türkiye'de Tarım Politikaları ve Siyaset

### 6. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ-TARIM ANLAŞMASI VE TÜRKİYE

- 6.1. Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması
- 6.2. Türkiye'nin Taahhütleri

1.3. Tarım Anlaşması Yeni Görüşme Döneminde Olası Değişiklikler

1.3.1. Genel Yapı

1.3.2. Tarife Taahhütlerinde İndirim

1.3.3. İhracat Sübvansiyonları Seviye ve İndirim

1.3.4. İç Destek Ölçütleri

1.4. Tarım Ticaretinde Büyük Aktörlerin Başlangıç Pozisyonları

1.5. Türkiye'nin Yaklaşımı Ne Olmalı?

**7. AVRUPA BİRLİĞİ, GÜMRÜK BİRLİĞİ, ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRKİYE**

7.1. Avrupa Birliği ve Türkiye Arasındaki Tarım Ürünleri Ticareti

7.2. Türkiye'nin Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Karşısındaki Rekabet Gücü

7.3. Avrupa Birliği Tarım ürünleri Dış Ticaretinde Uyguladığı Engeller

7.4. Tarım Sektörlerinin Entegrasyonu

**8. ALTERNATİF TARIM POLİTİKASI ÖNERİLERİ**

8.1. Politika Alternatiflerini Belirlerken Dikkat Edilmesi Gerekenler

8.2. Politika Alternatifleri

8.3. Politika Alternatiflerinin Yapılması için Gerekenler

**9. SONUÇ: 2000-2010 DÖNEMİ UYGULAMA PLANI**

**KAYNAKLAR**

## ÖZET

Tarım politikaları için yeni denge arayışı yalnız Türkiye'nin gündeminde değil. Önümüzdeki yıllarda Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması'nın yenilenmesi müzakerelerinin zorlu geçmesi ve konunun sürekli gündemde kalması beklenmektedir. Türkiye'nin, 1999 yılında Avrupa Birliğine aday ülke gösterilmesi de tarım politikası arayışına yeni bir boyut katmıştır. Ancak, DTÖ-Tarım Anlaşması ve AB ile yakınlaşma söz konusu olmasaydı da, Türkiye, yeni tarım politikası arayışı içerisinde olacaktı. Uygulanan tarım politikaları artık etkilerini kaybetmiş, sürdürülmesi neredeyse olanaksız hale dönüşmüşlerdir. Ancak neresinden bakılırsa bakılsın, tarım politikaları için, yeni denge arayışının uluslararası boyutu büyük önem kazanmıştır.

### **TARIM POLİTİKALARI NEDEN DEĞİŞMELİDİR?**

- Üreticiye transfer büyük oranda girdi ve çıktı fiyatlarına müdahale ile gerçekleştiriliyor.
- Transferin hedeflendiği kitlenin gelirine etkisi sınırlı oluyor: Üretimi yüksek olana yüksek az olana az transfer.
- Politikalar kaynak ayrılmadan bütçe dışından kaynaklardan karşılanıyor: Transferlerin maliyeti yıllar geçtikçe katlanıyor.
- Dünyada denge üretken politikalara kayıyor: Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması ve Dünya Tarım Ticaretinde yüksek paya sahip ülkelerde üretken ve sadece transfer amaçlı politika dengelerindeki değişiklikler
- Türkiye'de uygulanan politikaların üretkenlik artırıcı etkileri yok.

1/11

Türkiye'de tarım politikalarına ilişkin sorunların başında sektörün mevcut kaynaklarla ulaşabileceği üretim düzeyinin çok altında kalması geliyor. Öncelikli bir amacının olmaması, buna karşılık, çok sayıda hedefin birden ilan edilmesi ve bu hedeflere ulaşılamaması, politika amaçlarının belirsizliği, en önemli sorunlardır. Türkiye'de tarım politikasında kullanılan araçların etkisini kaybetmiş olması önemlidir. Desteğin yüksek olmasından çok desteğin getiri ve yükünün dağılımının eşitsiz olması önemli bir politika sorununa işaret etmektedir. Türkiye tarımı açısından uluslararası rekabet gücünün azalıyor olması da önemli bir sorundur. Türkiye tarım politikalarının içine çevre sorunlarını henüz katmamıştır.

Tarım politikaları açısından karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi de "politika oluşturma sürecinin aksamasıdır".

Tarım politikası sorunlarının temelinde yatan, mevcut politikaların kısa perspektifli olması, üretim faktörleri ile ilgili piyasaların henüz işlemez durumda olmalarıdır. Kendiliğinden işleyen kredi ve işgücü piyasalarından da söz etmek mümkün değildir. Aynı eksiklik kısmen ürün piyasalarında da gözlemlenmektedir. Sorunların bir kısmı gelişmiş ülkelerin uyguladıkları politikalardan kaynaklanmaktadır.



Tarım politikası tartışmalarının verimli olabilmesi politikaların uygulama ve yapılabilirliklerini belirleyen ana unsurların sınıflandırılması ve varsayımların açıkça ortaya konması gerekmektedir. Tarım politikaları diğer politikalar gibi belirlenen hedeflere en etkin ulaşmak olarak görülmelidir. Türkiye’de tarım politikalarının değerlendirilmesindeki en büyük güçlük amaçlarının ne olduğunun belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Genelde kırsal politika ile tarım politikası, amaçlar ile araçlar ve kısıtlar birbirlerine karışmış durumdadır.

| <b>ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:</b><br><b>Tarımda Sorun-Sonuç Karmaşası</b>   | <b>ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:</b><br><b>Çözüm Ararken...</b>   |
|--|---|
| <p><b>Sorun gibi algılanan Sonuçlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarımın milli gelir payı düşüyor, nüfus payı hala yüksek.</li> <li>• Küçük ve parçalanmış işletmeler.</li> <li>• Destek miktarı çok yüksek.</li> <li>• İthalat artıyor, ihracat azalıyor.</li> </ul> <p><b>Gerçek sorunlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektör mevcut kaynaklarla ulaşabileceği üretim düzeyine erişemiyor.</li> <li>• Politika amaç ve araçları çok ve çelişkili.</li> <li>• Desteklerin büyük oranı bütçeden değil malı alan tüketiciden geliyor.</li> <li>• Politika belirleme süreci aksıyor.</li> <li>• Dünya tarım ticaretinde büyük paya sahip ülkeler uyguladıkları desteklerle dünya fiyatını etkiliyorlar ve sorun ihraç ediyorlar.</li> <li>• Rekabet gücü azalıyor.</li> </ul> <p style="text-align: right;">2/11</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarımın diğer sektörler ve dünya ile etkileşimi unutulmamalı..</li> <li>• Tarım politikaları tarımın ve kırın tüm sorunlarını çözemez.</li> <li>• Desteğin gittiği üreticiler de tarım ve tarım-dışı mallar tüketir.</li> <li>• Tarım politikalarının maliyeti sıfır değildir.</li> <li>• İktisadi ve sosyal getiri-götürü farkını pozitif yapmak gerekiyor.</li> <li>• Destek harcamalarının tümü boşa gitmedi. Tarım sektörü:</li> <li>• Gıda güvenliği sağladı.</li> <li>• Hala net ihracatçı.</li> <li>• İstihdama katkısı hala %40.</li> <li>• Milli gelire ve diğer sektörlere girdi ve talep katkısı küçümsenemez.</li> <li>• İktisadi şokları yumuşatıcı etkisi göz ardı edilemez.</li> </ul> <p style="text-align: right;">3/11</p> |

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının üretici, tüketici ve vergi mükellefleri üzerine etkileri Üretici Desteği Eşdeğeri (ÜDE) ve Tüketici Desteği Eşdeğeri (TDE) kavramları ile ölçülebilir. ÜDE bir yılda tarım politikaları sonucu üreticilere, yapılan parasal transferlerin bir göstergesidir. Bu transfer iç fiyatlardaki artışlar yoluyla tüketiciden transferleri (TDE) kapsadığı gibi, bütçe harcamaları yoluyla ve vergilerle finanse edilen vergi mükelleflerinden transferleri (BT) de kapsar. Yüzde ÜDE, üreticilere yapılan transferlerin, üreticinin eline geçen her 100 TL’nin ne kadarını oluşturduğunu, Yüzde TDE ise, tüketicinin ödediği her 100 TL’nin ne kadarının tarıma destek yönünde vergi olduğunu gösterir. Artı değerler sübvansiyon, eksi değerler ise vergi oranını göstermektedir.

**ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:****Analiz Çerçevesini Belirlemek Gerek**

- Amaç-Araç-Kısıt üçlüsünü belirlemeli.
- Her aracın istenmeyen ama kaçınılmaz etkileri de var.
- Türkiye'de amaç-arac kargaşası sürüyor.
- Herhangi bir politikanın uygulanmasında kısıtlara dikkat edilmiyor

**4/11**

1998 yılında Türkiye’de toplam üretici sübvansiyonu 11.3 milyar dolar, tüketicilere, bu politikaların tarım ürün fiyatlarına etkileri nedeniyle, yükü 6.5 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir. Üretici sübvansiyonlarının toplam tarımsal üretim değerine oranı (%ÜDE) 1979-81’de %17’den 1998 da %42’ye çıkmıştır. OECD

ülkelerinde ortalama olarak %ÜDE 80’li yılların sonundaki %40’ın üzerinde iken 1998’de %38’e düşmüştür.

Üreticilere verilen sübvansiyonlar büyük ölçüde yüksek iç fiyatlar yoluyla tüketicilerin vergilendirilmesinden elde edilmiştir. ÜDE’nin yaklaşık %80’inin piyasa fiyat desteğinden, %2’sinin doğrudan ödemelerden ve %18’inin diğer desteklerden (girdi bedellerinde indirim, genel hizmet, diğerleri) geldiğini görürüz. OECD ülkelerinde, ÜDE’nin piyasa destek bileşen payı %67, doğrudan ödemeler payı %17 ve diğer desteklerin payı ise %16’dır.

Tam-zamanlı çiftçi eşdeğeri (yaklaşık üç milyon) başına ÜDE, 1998 yılı dışında, yaklaşık 1,000 dolardır. Bu miktar 20,000 dolara varan OECD ortalamasının %10’undan daha azdır. Kırsal hanehalkı başına ÜDE 2500 dolardan azdır ve kişi başına ÜDE yaklaşık 500 dolardır. Dolayısıyla tarıma destek, tarımda kişi başına düşen gelirin %25’ine eşittir. Tam zamanlı çiftçi eşdeğeri için bu miktar ortalama 1000 dolara veya çiftlik gelirinin %50’sine ulaşır. Geçen 20 yılda ekilen alan başına ÜDE yaklaşık 6 kat artarak 1979-81’de 28\$/ha’dan 1998’de 196\$/ha’a çıkmıştır. Bu OECD ülkelerinde 360\$/ha olan ortalama ÜDE/ha rakamının yarısından biraz fazladır.

**ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:****Desteklerin Maliyeti, Kaynağı ve Yüğü**

- Üreticilere bütçeden yapılan transferlerin son beş yıl ortalaması yaklaşık 3.5 milyar dolar.
- Lütfen dikkat: Bütçeden transfer kalemleri büyük oranda bütçe dışı olan kamu bankalarından fon transferi olarak yapıldığı için finansman yükü piyasa faiz hadleriyle bile açıklanamaz düzeylerde artmıştır.
- Üretici sübvansiyonunun yaklaşık %70’i gümrük vergileri ve destekleme alımları yardımıyla yükselen iç fiyatlar nedeniyle tüketiciler tarafından yapılmaktadır.
- Bu sübvansiyonun bir kısmı kendisi de tüketici olan üreticiye yansımakta, fakat en ağır yük arıma dayalı harcamaları toplam gelirleri içinde %50’leri geçen düşük gelir gruplarına düşmektedir.

**5/11**

Tarım sektörünün ekonomik olarak önemini koruduğu Türkiye’de toplam transferlerin GSYİH içindeki payı %4-5 iken nüfus içinde göreceli önemi daha küçük tarım sektörüne sahip OECD ülkelerindeki bu oran %1.5’dir. Bu durum tarıma yapılan transferlerin Türkiye’de tarım dışı kesimlere daha büyük bir yük getirdiği anlamına gelmektedir.

Tarımsal desteğin ürünler arası dağılımı zaman içinde dengeli seyretmemektedir ve üreticilerin göreceli gelirlerini etkilemektedir. Tarımsal destekleme politikalarının piyasa fiyat destek bileşeni bölgesel gelir dağılımına önemli bir etki yapmamaktadır. Ancak, girdi maliyetlerinde indirim yapan bileşeni göreceli ve mutlak gelir farklarının açılmasına katkıda bulunmaktadır.

**ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:  
Destekten Faydalananlar**

- **Küçük sayıda üretici arazilerin büyük ve daha nitelikli (yüksek oranda sulanan) kısmına sahip oldukları için ürüne fiyatla yapılan destekten ve su, makine ve kimyasal girdileri daha fazla kullandıkları için girdi fiyat desteklerinden de daha fazla yararlanıyorlar.**
- **Yarar bekleyen diğer grup: Siyasetçiler**
- **Desteklerde hızlı çıkışlar hep seçimlere denk geliyor.**
- **Son on yılda siyasi amaca hizmet ettiği şüpheli: Bir seçim dışında desteklerdeki yüksek artışa rağmen iktidar el değiştirmiş.**

6/11

Düşük gelir grupları yüksek gelir gruplarına göre gelirlerinin daha yüksek oranını tarıma transfer etmektedirler ve dolayısıyla tarımsal desteğin düşük gelir gruplarının gelirlerine negatif etkisi daha yüksek olmaktadır.

Türkiye’de tarım üreticilerine verilen desteklerin oranı son yirmi yılda OECD ortalamasının altında kalmıştır. Türkiye ve OECD ülkelerinde, tarım üreticilerine verilen destek oranı arasındaki makas giderek kapanmış ve 1998 yılında eşitlenmiştir. Türkiye’de yüzde ÜDE’leri (üreticilerin destek yerine vergilendirildikleri)

–3% ile %41 arasında sürekli zikzaklar çizen istikrarsız bir seyir izlerken OECD ülkelerinde %27 ile %51 arasında değişen çok daha istikrarlı bir seyir gözlenmektedir.

OECD ülkelerinde yüzde ÜDE 1979-1981 döneminde bir azalış, 1982-1986 döneminde bir artış ve 1987-1998 döneminde istikrarlı bir düşüş gösterirken, Türkiye’de 1980’de %30 düzeylerden –%3 düzeyine düşen ve 1980-1983 döneminde %5’lerde tutulan tarımsal destekler, 1980 sonrası ilk genel seçimlerin yapıldığı 1983 yılından itibaren istikrarsız ama genel bir artış trendine girmiş ve %40’lara ulaşmıştır. Bu trend, 1992’ye kadar devam etmiş, ve 1992 ile 5 Nisan 1994 tedbirlerinin ilk yılı sonuna kadar kısa bir süre düşme trendine dönüşmüştür. 1995 yılında tekrar artış trendine giren desteklerin bu trendi 1998 yılı sonu itibariyle devam etmiştir.

Türkiye ve OECD ülkelerindeki tarımsal destek oranlarının seyri yalnızca Türkiye’de demokrasiye dönüş ortamının yaşandığı 1980-1986 döneminde bir benzerlik göstermektedir. 1987-1998 yılları arsında ise birbiri ile ilintisiz ve zaman zaman zıt yönde gelişmeler izlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de tarıma verilen desteklerin siyasetin ağır basmadığı dönemlerde, dünya trendlerini, siyasetin yoğun olduğu dönemlerde ise siyasetin trendlerini izlemektedir. Her seçim yılında desteklerin artış gösterdiği, bütün tavanlara seçim yıllarında vurduğu, seçim yılını izleyen yıllarda düşüş gösterdiği ve 1994 sonrası ise seçimler hiç bitmediğinden sürekli artışını sürdürdüğü gözlenmektedir. Destekleme oranlarındaki düşüşlerin kesin siyasi maliyeti olduğu, 1987 seçimleri dışında da büyük artışların hükümetlerin iktidarda kalmasına yetmediği söylenebilir.

| <b>ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:</b>  |  |
|---|--|
| <b>İç ve dış kısıtlar</b>   |  |
| <b>İç kısıtlar</b>  |  |
| • <b>Girdi ve çıktı piyasaları tam olarak çalışmıyor</b>  |  |
| • <b>Girdi: Toprak, su ve kredi piyasaları çalışmıyor.</b>  |  |
| • <b>Çıktı: bazı ürün ve bölgelerde alış-veriş (transaction) maliyeti yüksek.</b>   |  |
| • <b>Bu maliyeti azaltması beklenen devlet kuruluşlarının maliyeti politikalar nedeniyle çok yüksek.</b>                          |  |
| • <b>Üretici örgütlenmesi yok.</b>  |  |
| • <b>Mal fiyat ve kalitesiyle ilgili bilgi akışını sağlayacak borsalar zayıf.</b>   |  |
| • <b>Politika belirlemede eskiden kısıt olan bütçe Türkiye'nin içinde bulunduğu durum nedeniyle amaçlardan biri haline geldi.</b> |  |
| <b>Dış kısıtlar</b>   |  |
| • <b>Dünya fiyatlarını serbest ticaret belirlemiyor</b>   |  |
| • <b>İhracatta miktar sınırlamaları kılık değiştirdi</b>  |  |
| • <b>DTÖ-TA ve AB-OTP taahhüt ve değişimler yeni kısıtlar getiriyor.</b>  |  |
| <b>7/11</b>   |  |

Tarım politikalarının ve alt kümesi olan tarım destekleme politikalarının değişimi için, yıllar sürebilecek Dünya Ticaret Örgütü görüşmeleri, gerekli ve verimli tartışma ortamının yaratılmasında ve hatta, bu politikaların değişimini hızlandırmada bir fırsat olarak görülebilir. Pazarlıklarda dikkate alınması gereken nokta tarım ticaretinde yapılacak çok- Taraflı serbestleşmenin getirisinin tek taraflıdan daha fazla olacağıdır. Çok- Taraflı serbestleştirme dış pazarlara ulaşmada kolaylık sağlamanın yanında, ticarete önemli paya sahip ülkelerin sübvansiyonlarda düşüşten dolayı dünya tarım fiyatlarının genel düzeyinde yükselmeye neden olacaktır. Fiyatı yükselecek ürünler genellikle Türkiye'nin de fiyatlarına müdahaleye gerek duyduğu ürünlerdir ve dünya fiyatlarındaki artışlar, en azından tarım desteklerinin bütçeye olan yükünü azaltıcı etki yapacaktır. Büyük oranda bütçe açığından kaynaklanan makro ekonomik

problemlerden dolayı ülkenin tarım politikalarının büyük baskı altında olduğu hesaba katılırsa Türkiye'nin genel başlangıç pozisyonunun serbestleştirme yanlısı olması, fakat fiyatları müdahaleyi en aza indiren politikalara geçişte uyum için zaman kazanılması gerekmektedir.

Tarım alanında Avrupa Birliği ve Türkiye arasında yakınlaşma, 1963 yılında

imzalanın Ankara Anlaşmasıyla başlamıştır. Karşılıklı verilen dış ticaret tercihleriyle yakınlaşma sürmektedir. Avrupa Birliği diğer ürünlerde olduğu gibi tarım malları açısından da Türkiye'nin en büyük pazarıdır. Önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası karşısındaki rekabet gücünü en çok Türkiye'nin ve Birliğin Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına uyumları belirleyecektir. Türkiye'nin yeni tarım politikası arayışı çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına ilişkin alternatifleri şöyle sıralanabilir: (1) Dünya Ticaret Örgütü'nün tarım anlaşmasına uyum göstermek ancak Ortak Tarım Politikasına yönelik yükümlülük üstlenmemek (2) Hem Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına hem Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına uyum sağlamak; (3) Avrupa Birliği'nde tam üyelik; (4) Tam üye olmadan AB ile tarımda gümrük birliği sağlamak. Bu alternatifler aslında birbirlerini dışlamıyorlar. Gerçekçi bir tartışma, bu alternatiflerin nasıl sıraya konulacağı üzerine de olabilir.

**ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:  
Uluslararası Gelişmeler**

- **Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması fiyat ve ticaret bozucu her türlü müdahaleye kısıtlama getiriyor.**
- **2000 yılında başlayacak yeni görüşme dönemi çetin geçecek, fakat tarım ticaretinde liberalizasyon ilerleyecek.**
- **Dünya Ticaretinde yüksek pay sahibi ülkelerindeki politika değişiklikleri bu yönde**
- **Avrupa Birliğindeki politika değişiklikleri de dünya fiyatlarına hassasiyeti artırıcı yönde.**

8/11

Tarımda hemen ve tüm bir gümrük birliği Türkiye için gerçekçi bir seçenek midir? Bu sorunun cevabı başka bir soru olabilir. Tarımda eksiksiz bir gümrük birliği Ortak Tarım Politikasının bütünüyle uygulanmadığı bir durumda gerçekleşebilir mi? Geriye sorulması gereken bir soru daha kalıyor. Tam üye olmadan Ortak Tarım Politikası uygulanabilir mi? Son soruya şimdiye kadar gerçekleşmiş deneyimler çerçevesinde cevap aranabilir. Şimdiye kadar gerçekleştirilen AB genişlemelerinde Ortak Tarım Politikasına uyum tam üyelik

öncesi gerçekleşmemiştir. Yunanistan, İspanya gibi Türkiye ile kıyaslanabilir ülkeler uyum için tam üyelikten sonra önemli bir süreye gereksinim duymuşlardır.

Tarım politikalarını iki gruba ayırabiliriz. Bunlardan ilki, üretim ve tüketimde kaynak kullanımını daha etkin hale getirmeye çalıştığı için "üretken politikalar" ismini almaktadır. Araştırma, alış-veriş (transaction) maliyetini azaltma, altyapı hizmetleri, kamu malları tedariki, enformasyon ve pazarlama hizmetleri, kalite ve standart kontrolü, ürün sigortası ve yayım gibi iktisadi büyümeyi artırmak için yapılan tüm kamu harcamaları bu gruba dahidir. "Dağılım politikaları" olarak adlandırabilecek ikinci grup politikalara ise, fiyat destekleri, fark ödemeleri, sınır müdahaleleri, girdi sübvansiyonları ve sübvansiyonlu kredi gibi ekonominin diğer kesimlerinden tarımsal üreticilere varlık ve gelir transfer eden tüm politikalar dahildir. Birinci gruba giren politikaların iktisadi ve politik getirileri zaman içine yayılmakta ve bilhassa ilk dönemlerde kurumsal yapının değiştirilmesini ve örgütlenmede kamu kaynaklarının kullanılmasını gerektirmektedir. Diğer yandan, sadece transfer içeren

politikaların ise politik getirileri kısa zamanda alınmakta, fakat tercih edilen araca göre sektöre yapılan transferin tüketici ve bütçeye yükü taşınmaz seviyelere ulaşabilmektedir. Tarihsel olarak bakıldığında, Türkiye'de hükümetlerin, son yirmi yıl içinde politik güçlerini sağlamlaştırmak için uygulaması kolay ve etkisi hemen hissedilen olan ikinci gruba ağırlık verdikleri gözlenmektedir.

Türkiye'de tarım politikalarında yapılması gereken değişiklik bütçeden sektöre yapılan transferlerin büyüklüğünden değil, tercih edilen politikalardan kaynaklanmaktadır. Tartışılması gereken destek miktarları değil, iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak politika türleri veya uygulanacak sepetteki üretken ve dağılım politikalarının dengesidir. Tarım politikalarının uzun dönem amacının sektörde üretkenliği artırmak olmasının gereği açıktır. Aksi halde, iç ve dış gelişmeler göz önüne alındığında sektör gelecekte daha geniş uluslararası rekabete açılmak zorunda bırakılacak ve bu duruma hazırlıksız yakalanacaktır. Bunu sağlayacak politikaların içinde en önemli olan üç tanesi, teknolojik gelişme, üretim kaynakların geliştirilmesi ve fiyat müdahalelerini azaltmaktır.

**ADIM ADIM TARIM POLİTİKALARI:**  
**Elde kalan politika araçları**

- **Azalan oranda gümrük vergileri.**
- **Doğrudan gelir desteği (hedef grubu ve süresi belli).**
- **Her türlü altyapı yatırımları.**
- **Plana bağlanmış kırsal ve bölgesel gelişme programları.**
- **Ar-Ge, yayım, eğitim.**

9/11

**ALTERNATİF POLİTİKA ÖNERİSİ: 2000-2010**  
**Genel ilkeler**

- **Kısa dönemde hiç kimse (üretici, tüketici, vergi ödeyen, hükümet) günümüzdeki durumdan kötü olmasın: Sektörde şoku önler ve politikaların eskiye dönme riskini azaltır.**
- **Uzun dönemde desteklemenin mali yükünü tüketicilerden vergi verenlere kaydır. Vergi ödeyenlerin katkısını son beş yılın ortalamasında (yaklaşık 3.5 milyar dolar) sabit tut. Harcamaları bütçeye koy ve destekleri üretkenliği artırmak için kullan.**

10/11

Politikaların girdi ve çıktı piyasalarına müdahaleden uzaklaşmasının önündeki en önemli engel ve ikinci bölümde tartışılan sonuçlarda belirleyici olan unsurlardan biri bazı girdi ve çıktı piyasalarının olmaması veya aksak çalışmasıdır. Piyasaların bu durumu bir yandan yapısal dönüşümü engellerken, diğer yandan politika araç setini kısıtlı hale getirmekte veya yeni politikaların başarı şansını azaltmaktadır. Piyasaları düzenlemek, dışsalıkları düzeltmek ve kamu malları tedariki devletin asli görevleri içinde öncelikli olarak yer alır. Bu çalışma alternatif bir tarım politikası önerisi ile sonuçlanmaktadır. İç ve dış

gelişmeler ile zaten sistemde varolan ve yeni oluşan kısıtlar dikkate alınarak uygulanmasına son verilmek istenen eski politikalara alternatif olarak hazırlanmıştır. Politik karar vericilerin inanç ve inanılabilirlikleri ve uygulayanların beceri düzeyine göre uygulama süresi ve şiddeti özellikle tartışmaya açık konulardır. Bu politikayı tasarlarlarken

kullanılan en önemli ilke kısa dönemde hiç kimsenin (üreticiler, vergi ödeyenler, tüketiciler ve hükümet) şimdiki durumdan daha kötü duruma düşmemesini gözetmek olmuştur.

**ALTERNATİF POLİTİKA ÖNERİSİ: 2000-2010**  
**Kısa ve Uzun Dönem**

**Kısa Dönem (1-3 yıl) Politikalar**

- Bütçe kısıtı nedeniyle net ithalatçı olduğumuz (buğday, pamuk gibi) ürünlerde destekleme alımı yerine gümrük vergileriyle iç fiyatı belirle.
- Diğer problemli ürünlerde (tütün, çay, fındık gibi) zaten varolan arz kontrollerini uygula.
- Gelirleri düşecek olan üretici kitlesini belirle ve süresi belli doğrudan gelir yardımı yap.

**Uzun Dönem (1-10 yıl) Politikalar**

- Uzun dönem politikaların uygulanabilmesi için önce (1-2 yıl) devletin asıl görevi olan ve yukarıda iç kısıtlarda bahsedilen girdi ve çıktı piyasalarını çalışır hale getirilmesi gerekiyor.
- Destekleri fiyat müdahalelerinden altyapı yatırımları, AR-GE, örgütlenme gibi üretken politikalara kaydır.
- Bölgesel kalkınma projeleri geliştir.
- Sulama projesi seçimini iktisadi, sosyal ve çevre etkilerini içeren ciddi fizibilite etüdüne bağla. Getiri oranına göre faydalananların katkısı şartını getir.
- Bu kaymayı dönem ortalarına kadar tamamla.
- Dünya fiyatlarına diğer ülkelerin izlediği destek politikalarının da etkisi olduğu için, gerekiyorsa, gümrük vergilerini sadece bu tür politikaların etkisini gidermek için kullan.

Türkiye'nin tarımsal destekleme için kullandığı vergi gelirleri, GSYİH'nın yaklaşık yüzde birinden biraz fazladır. OECD'nin yaklaşık iki katı olan bu oranın on yılda OECD düzeyine çekilmesi önerilmektedir. Türkiye bu oranı aşağı doğru çekecek olmasına karşılık, OECD'nin az çok şimdiki düzeylerinde kalacağı, Türkiye'nin önümüzdeki on yılın ortalamasında yüzde beşlik bir büyüme göstereceği varsayılırsa, söz konusu göreceli düşüşe karşın, mutlak bütçe destek değerinin hemen hemen aynı düzeyde kalacağı düşünülebilir.

Başlangıç yıllarında bütçeden destek harcamalarının, gümrük vergileri yoluyla transfer devam edeceğinden, hafif düşüş göstermesi ve daha sonra temel alınan dönem (1996-98 ortalaması) harcamasına sabitlenmesi öngörülmektedir. Bu miktarın kesinlikle bütçede yer alması gerekmektedir.

Politika dengelerinde değişiklik tarıma yapılan transfer kaynaklarının dağılımını değiştirmektedir. Piyasa fiyatlarına müdahale ile %70'lere varan toplam transferlerdeki tüketici katkısı %30'lara inmektedir. Üretken politikaların ağırlık kazanmasıyla, doğal

olarak, tersine bir gelişme vergi verenlerin desteğe katkı oranlarında öngörülmektedir.

İç ve dış gelişmeler, Türkiye'de tarım politikalarını önerilen yöne doğru zorlamaktadır. Artık, destek miktarını belirlemek ana sorun olmaktan çıkmıştır: Ya, desteklerin hazırlıksız tamamen ortadan kaybolmasına tanık olunacak veya planlı ve bilinçli şekilde destek sistemi değiştirilecek. İlk seçenek tarımı elden çıkarır. İkincisi seçeneğin uygulamada başarısı ise, destek sistemini daha eşitlikçi hale getirecek, tarım sektöründe üretkenliği artıracak ve uluslararası rekabet gücünü geliştirecektir.

# B Ö L Ü M

## GİRİŞ



# 1. GİRİŞ

Tarım politikaları için yeni denge arayışı yalnız Türkiye'nin gündeminde değil. 1980'li yıllardan sonra tüm ülkeler giderek artan yoğunlukla konunun üstüne gittiler. 1995 yılında imzalanan Dünya Ticaret Örgütünün (DTÖ) Tarım Anlaşması (TA) arayışların somutlandığı uluslararası bağlayıcı resmi belge oldu. Önümüzdeki yıllarda aynı anlaşma, zorlu geçeceği belli olan müzakerelerle yenilenecek. Konu gündemde kalacak.

Uluslararası gelişmeler dışında, Türkiye'nin 1999 yılında Avrupa Birliğine (AB) aday ülke statüsüne girmesi de tarım politikası arayışına yeni bir boyut katmıştır. Türkiye'nin sanayi sektöründe olduğu gibi tarımda da tam üyelik öncesi gümrük birliğini gerçekleştirmesi mümkün müdür? Türkiye Ortak Tarım Politikasına (OTP) uyum için acele mi etmelidir? Oysa AB Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayabilmek için OTP'ni değiştirmek en azından koruma şiddetini azaltmak durumundadır. Hem DTÖ anlaşması, hem de genişleme nedeniyle değişmesine kesin gözüyle bakılan, ancak sonuçta OTP'nin nasıl bir dengeye oturacağı bilinmeden Türkiye nasıl uyum gösterebilir?

DTÖ'nün Tarım Anlaşması ve AB ile tarım ürünlerinin serbest dolaşımı söz konusu olmasaydı da Türkiye yeni tarım politikası arayışı içine girmek durumunda olurdu. Bugünkü tarım politikaları artık etkilerini kaybetmiş, sürdürülmesi neredeyse olanaksız hale dönüşmüşlerdir. Ancak neresinden bakılırsa bakılsın tarım politikaları için yeni denge arayışının uluslararası boyutu büyük önem kazanmıştır. Bu açıdan dikkat edilmesi gereken iki konu var.

Birinci konu uluslararası rekabete ilişkin. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması'nın ana ilkesi "hakça ve piyasa sistemine duyarlı bir tarım sistemi oluşturmaktır". Aynı biçimde Ortak Tarım Politikasının da temel ilkelerinden birisi ortakların üçüncü ülkelere tercihi ve ortakların eşit koşullarda rekabetidir. Eşit koşullarda rekabet itiraz edilebilecek bir konu değil. Ancak yalnız bir anlaşma imzalamak, ve eşitliği bunun koşullarına uymak olarak tanımlamak, rekabet gücümüz açısından yeterli mi? Gerek Dünya genelinde, gerekse AB içinde en gelişmiş ekonomiler tarımlarını çok uzun süre Türkiye ile kıyaslanmayacak ölçüde yüksek miktarlarla desteklediler. Tarım sektörleri yüksek desteklerden yararlandı, büyük birikim, örneğin makine parkı, altyapı elde etti. Yalnız tarım değil, tarım ile işbirliği içinde olan, tarım için teknoloji üreten kesimler de aynı yüksek desteklerden yararlanarak gelişti. Araştırma geliştirme kapasiteleri arttı. Gelişmiş ülkelerin tarım için yaptıkları yüksek harcamalarının getirilerinin artık azalmaya yüz tuttuğu bu dönemde de desteğin biçimini kendilerine göre fiyat desteğinden, doğrudan gelir desteğine değiştirmeğe başladılar.

Türkiye’de tarım ancak son birkaç yıldır OECD ülkelerinin düzeyinde desteklemeye başlandı ve bunun sürdürülelemeyeceği anlaşıldı. Türkiye’nin bundan sonra eşit olacağı ileri sürülen koşullarda dünya ülkeleri ile rekabeti sırasında, özellikle gelişmiş ülkelerin kendi çiftçisine sağlamış olduğu rekabet gücü birikimi olduğunu ve bunun Türkiye’deki çiftçilere hiç sağlamamış olduğunu unutmaması, yeni politika arayışlarında bu eksikliğin bilincinde olması gerekir. Aynı durum AB ile olan ilişkiler ve geleceğe dönük OTP’ndan beklentiler için de geçerlidir.

İkinci konu, hem DTÖ’nün Tarım Anlaşması’nın hem de AB’nin Ortak Tarım Politikası’nın büyük ölçüde birer çerçeve oluşturduğuna işaret etmektir. Uluslararası anlaşmalar, yeni tarım politika arayışlarına kısıt getirmektedir. Ancak kısıtların çerçevelediği alan içinde Türkiye kendine özgü bir tarım politikası oluşturmak durumundadır. Böyle bir politikayı oluşturmak eskisine göre biraz kolaylaşmıştır, çünkü kısıtlar uluslararası düzeyde bağlayıcı olmuştur, iç politika nedeniyle değiştirilemez. Buna karşılık etkin politika oluşturabilmek yaratıcık ve fiyat politikası desteklerine göre daha ileri bir organizasyon gerektirmektedir. Yeni politika oluşturmak bu açıdan zorlaşmıştır.

Bu çalışmanın amacı yeni tarım politikasının reçetesini yazmak değil. Yeni politika arayışları için bir el kitabı olabilmek. Kısıtların iyi anlaşılmasını sağlamak, amaç, araç tutarlılığını öne çıkarmak. Daha önceki yaklaşımlardan en ayırıcı farkı, tarım politikalarının maliyeti ve getirileri, başka değişle gelir dağılımı etkileri üzerinde durmak. Böylelikle sıfır maliyetliymiş gibi ileri sürülen, gerçekçi olmayan tarım politikası önerilerini tartışma dışında tutabilmek. Amaç, politik bakımdan gerçekçi, uygulanabilir alternatifleri tartışabilmek.

Bu çalışma başlangıçta özgeçmişleri verilen akademisyenlerin ampirik araştırmalarına dayanmaktadır. En sondaki kaynaklar konuyla teknik açıdan ilgilenenlere yeterince ipucu vermektedir.

Raporun ikinci kısmı tarım politikalarında sorun ve sonuç ayırımı üzerinde durmaktadır. Amaç popüler tartışmalarda yapılan yanlışlardan kurtulabilmek, konunun derinliğine inmeği sağlayabilmektir. Konunun derinliğine inmekten anlaşılması gereken hangi değişkenlerin daha belirleyici olduğunun ortaya konulması demektir. En yüzeyde görünen, arzulanan sonuçların hepsinin birden üzerine gitmek çok pahalı hatta imkansız olabilir. Buna karşılık sorunların etkileşim zinciri içinde en temelde, en belirleyici olanlarını saptayabilmek gerçekçi ve kalıcı çözümleri üretebilmek için yol gösterici olacaktır.

Raporun üçüncü bölümü tarım politikaları için analitik bir çerçeve sunmaktadır. Buradaki yaklaşım, raporu kaleme alanların konuya genel yaklaşımlarını ve temel varsayımlarını ortaya koymaktadır. Tarım politikalarının amaçları, kısıtları ve araçları arasındaki ilişkiler, verimli bir tartışma için izlenmesi gereken kurallar olarak da değerlendirilebilir. Tarım politikalarında araç ve amaç ilişkisi varılacak sonuç açısından da önemlidir. Bu yüzden bu bölümde daha (genel) mekanik olarak sunulan konu beşinci ve sekizinci bölümlerde Türkiye açısından somut örneklerle yeniden ele alınmıştır.

Dördüncü bölüm Türkiye'deki tarım sektörünün temel verilerini ortaya koymaktadır. Burada verilen bilgiler iki ölçü çerçevesinde seçilmiştir. Birincisi, bu çalışmanın izlenip anlaşılabilmesi için gerekli olan veriler sunulmuştur. İkincisi, bize özgü olduğunu iddia ettiğimiz, farklı olduğumuzu ileri sürdüğümüz konuların anlaşılmasını sağlayacak verilere yer verilmiştir.

Beşinci bölümde Türkiye'de uygulanmış politikaların amaçları, araçları ve sonuçları değerlendirilmektedir. Türkiye'de tarım politikalarının getiri ve götürü üzerine olan bölümü, tüm raporun can alıcı kısmı olarak düşünülebilir. Burada OECD için geliştirilen ölçütlerle tarımsal destek objektif olarak ölçülmektedir. Sektörel muhasebesi en iyi yapılan ve açıkça tartışılan desteklerin, üreticiye ne sağlandığı ve külfetinin kime, ne kadar dağıldığı sayılarla ortaya konmaktadır. Ürünlerden yola çıkarak, desteklemenin bölgeler arasındaki paylaşım etkileri ayrıntılı olarak analitik tablolar yardımıyla okuyucunun önüne konmaktadır. Politikaların tüketiciler üzerine etkileri tartışılmakta, tarımsal desteklemenin siyasi boyutu üzerinde de durulmaktadır.

Altıncı bölüm Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasını tanıtmakta ve bu anlaşmanın Türkiye açısından nasıl bir kısıt oluşturduğu ortaya konulmaktadır. Bu kısım mevcut durumun tam olarak anlaşılması açısından önemli olduğu gibi, tarım politikaları açısından ileriye doğru bir perspektif kurmak açısından da son derece önemlidir.

Yedinci bölümde aynı anlayışla düzenlenmiştir. Türkiye'nin AB ile tarım konusundaki mevcut ilişkileri değerlendirilip, ileri dönük bir perspektif kurulmaya çalışılmıştır. Bir çözüm önerisinden çok Türkiye'nin hangi tercihlerle karşı karşıya kalabileceği, tam üyelik öncesi tarımda da gümrük birliğinin mümkün olup olmayacağı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Tarımsal desteklerin giderek azalması, AB'nin genişleme sürecinde de düşeceğinin varsayılması, Türkiye'nin adaylığına karşı kullanılan, hep ileri sürülen bir tezin artık Helsinki Zirvesinden sonra, uluslararası gelişmelere paralel olarak zayıfladığının işaretini veriyor.

Sekizinci bölüm okuyucu için, daha önceki bölümlerin ne ölçüde kavranıldığının bir ölçütüdür. Kutu içinde, yorumsuz sunulan IMF ve Dünya Bankası önerileri bu bölüme kadar ve bu bölümde sunulanlarla birlikte değerlendirilebilmesi beklenmektedir. Bu bölüm geçmişteki politikaların bazı olumlu yönlerini de ortaya koyarak yeni arayışlara, aceleci olmayan dengeli bir yaklaşımı önermektedir.

Dokuzuncu bölümü alternatiflerin olabileceğini ortaya koymak için, çalışmayı somut ve olumlu bir öneriyle bitirebilmek için kaleme alınmıştır. Amacı son sözü söylemek değil tartışmayı başlatmaktır.

Yazarlar bu çalışmayı yapabilmek için daha önceki araştırmalarını, birikimlerini bir araya getirmişlerdir. Bu bakımdan kendilerine daha önce araştırma olanağı sağlayan kuruluşlara başta üniversitelere, çalışmayı yayın öncesi inceleyerek katkıda bulunan hakemlere teşekkür borçludurlar. Çeşitli zaman ve konulara dağılmış çalışmalarımızı, bu güncel ve önemli konu çerçevesinde bir bütün olarak sunmaya özendiren TÜSİAD'a ayrıca teşekkür ederiz. Tarım politikalarının yalnız tarımı değil tüm ekonomik birimleri ilgilendirdiği yazarların ortak görüşüdür.

# B Ö L Ü M 2

## TARIM POLİTİKALARINDA SORUN VE SONUÇ AYIRIMI

## 2. TARIM POLİTİKALARINDA SORUN VE SONUÇ AYIRIMI

### 2.1. Sorun ve Sonuç Karmaşası

Türkiye’de tarım politikalarına ilişkin sorunlar uzun süreden beri tartışılıyor. Tartışmaların en ilginç yönlerinden birisi sorunlarla, bu sorunların sonuçlarının sürekli, hiç yorulmaksızın birbirine karıştırılması. Sonuçlara bir sorunmuş gözüyle bakmak, olumsuz sonucu bir sorun olarak dile getirmek, mutlaka eleştirilmesi gereken bir konu değil. Ancak sorunlara gerçekten çözüm arayanların yapmaması gereken bir yanlış. Temeldeki sorunları teşhis etmeden, çözüm için doğrudan sonuçları değiştirmeye çalışmak, devlerin yerine yeldeğirmenleriyle mücadeleyi andırmaktadır.

Genellikle işin kökünde yatan sorun, ağaç dalları gibi çatallanarak, çoğalarak, her bir uçtan tezahür edebilir. Sorunlarla her bir dalın ucuna, sonuçlara bakarak mücadele etmek yerine en kökteki sorunu gidermeğe çalışmak hem ekonomik olacaktır, hem de kalıcı. En temel sorunlar giderilmeden bunların tezahürlerinin giderilmeye çalışılması boşuna ve pahalı olabilir.

**Türkiye tarımının milli gelir içindeki payı düşerken nüfus payının yüksek kalmasını** sorun olarak dile getirmek bu konudaki en tipik örnektir. Bu gözlem sorun olarak teşhis edilirse, beklemek dışında bir çözüm bulmak olanaksızdır. Başka bir deyişle bazı gerçek sorunların yarattığı sonucu, sorun olarak görmek çaresizlik dışında dikkate alınabilecek bir politika önerisi üretmeye elverişli olmayacaktır. Oysa tarımda çalışan nüfusun mutlak sayısı son otuz yıldır hemen hemen aynı düzeydedir, önemli hiçbir değişme olmamıştır. Köyden kente göç bu dengeyi sürekli korumuştur. Bu açıdan bakıldığında **köyden kente göç** de bir sorun değil, bazı gerçek sorunların sonucu ortaya çıkan bir süreç, hatta çözümdür.

**"Verimi düşük, küçük ve parçalanmış işletmeler"** sorunlarla sonuçların birbirine karıştırıldığı en eski ve yaygın örnek olarak gösterilebilir. Basit bir karşılaştırma bu karışıklığı kolaylıkla ortaya koyabilir. Büyük işletmelerin bulunduğu tüm ülkeler, örneğin Avrupa Birliği ülkeleri, Türkiye’ninkine benzer tarım (politikası) sorunlarıyla, işletmelerinin daha büyük olmasına rağmen hala boğuşmaktadır. İşletmelerin zaman içinde büyümesi, Türkiye’dekilerden daha büyük, toprak verimliliklerinin çok daha yüksek olması, tarım kesiminde gözlemlenen **üreticilerin düşük gelirli kalması** sonucunu değiştirememiştir.

**Tarıma sağlanan desteklerin sonuçta ulaştığı yüksek miktarı** sorun olarak görmek de son döneme özgüdür ve tarım politikası arayışı açısından yanıltıcıdır. Başka türlü anlatılacak olursa, tarıma yapılan desteğin kısılması tarımda gözlemlenen hiçbir sorunu çözmez (artırmak da çözmeyebilir). Desteğin yükünün ve getirilerinin nasıl paylaşıldığının muhasebesi yapılmadan, destek alan diğer kesimlerle karşılaştırma yapılmadan, desteğin hangi araçlarla sağlandığı ve etkinliği ölçülmeden konuya kamu muhasebesi kaygılarıyla yaklaşmak sakıncalı bile olabilir.

**Tarım ürünlerinin ithalatının artması, ihracatının azalması,** dış ticaret dengesindeki değişiklikleri hep sonuçtur. Elbette, eğer kendine yeterlilik amaçlanmış ve ithalat hızla artıyorsa bu sorun olarak teşhis edilebilir. Bu çalışmada verilmeye çalışılan mesaj, ithalat artışını bir sorun olarak niteleyip, ithalatı yasaklamanın, çok kısa süreli bir çözüm olacağının yanında yeni sorunlar yaratacağına işaret etmektir. Kendine yeterlilik amaçlanmışsa, ithalat artışının (ihracat azalmasının) daha derindeki gerçek nedenlerine erişilip, değişiklikler yapılmasıdır. Kendine yeterli olmanın kalıcı dengesi ancak böylelikle sağlanabilir.

## **2.2. Gerçek Sorunlar**

Türkiye tarımı ve tarım politikası açısından gerçek sorunların başında sektörün mevcut kaynaklarla ulaşabileceği üretim düzeyinin çok altında kalması geliyor. Tarım elindeki, işgücü, sermaye, toprak bileşimini en etkin biçimde kullanamıyor. Türkiye tarımının büyük bir potansiyeli olduğunu söyleyen herkes, aslında bu önemli sorunu dile getirmektedir.

Türkiye’de tarım politikası amaçlarının resmi ağızdan dile getirildiği en önemli belge, beş yıllık kalkınma planları ve programlardır. Bu belgede dile getirilen amaçların bir kısmı ‘klişe’ olarak, nitelenebilir. Çünkü tarım sektörü ile ilgili değişen durum ne olursa olsun bu amaçlar her durumda, hiç değiştirilmeden yinelenmektedir. Daha önemlisi sayılan amaçların önceliği belli değildir ya da amaçlar birbirleriyle tutarsızdır. Öncelikli bir amacının olmaması, buna karşılık, çok sayıda hedefin birden ilan edilmesi ve bu hedeflere ulaşılamaması, politika amaçlarının belirsizliği, en önemli sorunlardan biridir (bkz. Bölüm 5) ve "Türkiye’de tarım politikası yok" ya da "tarım politikası bütünüyle siyasi çıkarlara bağlıdır" gibi yaygın eleştirilere neden olmaktadır.

Türkiye’de tarım politikasında kullanılan araçların etkisini kaybetmiş olması önemli bir sorundur. Araçların etkilerini kaybetmesi, aynı işletmede zıt sonuçlara neden olmaktan kaynaklanabilir. Örneğin (yemlik) tahılların yüksek fiyatla desteklenmesi hayvancılık açısından bir darbe oluşturmaktadır. Küçük ya da orta bir işletme dengeli bir bitkisel üretim ve hayvancılık üzerine kuruluysa, yüksek tahıl

desteğinin işletmeye bir elle verilenin, öbür elle alınmasına benzetilebilir. Aynı biçimde kırsal kesimdeki hanelerin harcamalarının önemli bir kısmı gıda ürünlerine gitmektedir. Tarım ürünlerin fiyatlarını artırmak kırsal haneleri üretici olarak ödüllendirirken tüketici olarak mağdur etmekte, zıt etkiler birbirini götürmektedir. Gübre sübvansiyonu ile artık verimlilik artışı sağlanamadığı halde bu yöndeki harcamaların artırılması bir tür gelir artırıcı sübvansiyona dönüşmektedir. Gelir yardımının gübre sübvansiyonu ile yapılması onu dolaylı ve daha az etkili bir araç durumuna dönüştürmektedir.

Destegin yüksek olmasından çok destegin getiri ve yükünün dağılımının eşitsiz olması önemli bir politika sorununa işaret etmektedir. Türkiye’de tarımsal desteklere ilişkin en büyük yanlış, neredeyse tümünün bütçeden, hükümetçe karşılandığının sanılmasıdır. Oysa destegin önemli bir kısmı hükümet politikaları aracılığı ile tüketicilerden üreticilere transfer edilmektedir. Bütçeden sağlanan destegin yükü de vergi mükelleflerinin sırtındadır. Gelir dağılımı açısından gıda harcamaları ve tarımsal ham maddelere bağlı tüketime en çok gelir ayıran kesim tarımsal politikaların en önemli yükünü kaldırıyor demektir. Vergi gelirlerinin de daha çok sabit gelirlilerden sağlandığı düşünülürse, tarımsal destegin yükünün dağılımı bulunabilir. Aynı biçimde destegin ürünlere göre dağılımından ve girdi desteklerinin işletme büyüklüğüne göre dağılımından yola çıkarak, desteklerden kimlerin daha çok kimlerin daha az yararlandığını bulabiliriz.

Türkiye tarımı açısından uluslararası rekabet gücünün azalıyor olması da önemli bir sorundur. Rekabet gücünün en önemli ayağı faktör maliyetine dayanmaktadır. Türkiye’de tarım ürünlerine en büyük rekabet gücü sağlayan faktör (ucuz) emektir. Ancak Türkiye zaman içinde üretim teknolojisini giderek daha az emek kullanmak yönünde değiştirmektedir. Üretimde giderek daha çok kullanılan (sermaye) makineleşme açısından Türkiye’nin rekabet gücü kısıtlıdır. Rekabet gücünün diğer bir ayağı ihracat pazarlaması ve yabancı pazarlara tercihli olarak girebilmektir. İhracat pazarlaması açısından Türkiye’nin bilinen (depolama, paketleme, nakliye) eksiklikleri sürmektedir. Türkiye’nin erişebildiği en önemli pazar Avrupa Birliğidir. Avrupa Birliğinin sürekli genişlemesi ve yüksek oranda korunması, Türkiye’nin rekabet gücünü kısıtlayan önemli bir unsurdur.

Türkiye tarım politikalarının içine çevre sorunlarını henüz katmamıştır. Bu konu yukarıda belirtilen rekabet gücü, dış ticaret anlaşmaları konusunda da giderek daha sık gündeme gelecektir. Aynı boyutta, özellikle meyvecilik ve sebzecilik alanlarında Türkiye’ye göreli avantaj sağlayabilecek yerli türler kaybolmaktadır. Eski seyyahların Ankara’da 30-40 çeşit armut cinsinden övgüyle söz ettikleri hatırlatılabilir. Bugün bunlardan yalnız biri ticarete konu olmaktadır. Yeni yaklaşım başkalarının meyve türlerini kendimize ve onlara satmaya çalışmaktır. Bu hem yerli



türleri yok olma tehlikesiyle karşı karşıya bırakıyor hem de mal farklılaşmasıyla elde edebilecek, rekabet gücünü yok ediyor.

Tarım politikaları açısından karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi de "politika oluşturma sürecinin aksamasıdır". Tarımla ilgili çok sayıda kuruluşun tarım politikalarından sorumlu olması kendi başına eleştirilecek bir konu değil. Ancak karar alma sürecinin aksaması, eşgüdüm eksikliği tarım politikalarının oluşumunu aksatmaktadır. Bugün uygulanmasına ısrar edilen politikaların hem ülke kaynakları açısından hem de Türkiye'nin girdiği uluslararası taahhütler açısından sürdürülemez olması Türkiye'nin yeni politika arayışına girmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Yukarıda gerçek sorun olarak sayılan konuların bile bir ölçüde sonuç karakteri olabilir. Bu bakımdan tarım politikası sorunlarının temelinde ne yattığı ve bu çalışmanın konuya nasıl baktığını bir kez daha vurgulamak için bir toparlama yapılabilir. Ulusal düzeyde uygulanan politikalar kısa perspektiflidir. Bu yaklaşıma ilişkin sorunlar kolaycılıktan kaynaklanmaktadır. Öte yandan Türkiye'de üretim faktörleri ile ilgili piyasalar henüz işlemez durumdadır. Toprak mülkiyeti (kadaastro) kesinleşmemiştir bile. Kendiliğinden işleyen kredi ve işgücü piyasalarından da söz etmek de son derece güçtür. Piyasadan gelen sinyallere göre, bir işletmenin toprak büyüklüğünü artırabilmesi, işgücü talebini, kredi gereksinimini karşılayabilmesinden henüz söz edilemez. Girdi piyasalarındaki pazar eksikliği çıktı (ürün) piyasalarında da kısmen gözlemlenmektedir.

Tarımsal politikalar açısından karşılaşılan sorunların bir kısmı gelişmiş ülkelerin uyguladıkları politikalardan kaynaklanmaktadır. Örneğin Avrupa Birliği'nin et ürünlerine verdiği yüksek sübvansiyon Türkiye'nin tarım politikası ve sorunlarını da belirlemektedir. Daha önemlisi uluslararası düzeydeki çözümler, gelişmiş ülkelerin sorunları açısından ele alınmaktadır. Bu yüzden uyulmak zorunda kalınan yeni uluslararası kurallar gelişmekte olan ülkelerin sorunlarını çözmek kaygısını taşımıyor. Dünya fiyatlarını serbest ticaret, rekabet değil, büyük ülkelerin (daha çok kendi iç piyasalarına) müdahaleleri belirliyor. Saptırılmış dünya fiyatlarına göre politika belirlemek ise büyük sakıncalar taşımaktadır. Bu güçlüklerin yanında herhangi bir pazara erişebilmek de (ihracat yapabilmek) çok sınırlı kalmaktadır.

# B Ö L Ü M

## TARIM POLİTİKALARI İÇİN ANALİTİK ÇERÇEVE

### 3. TARIM POLİTİKALARI İÇİN ANALİTİK ÇERÇEVE

Tarım politikası tartışmalarının verimli olabilmesi politikaların uygulama ve yapılabilirliklerini belirleyen ana unsurların sınıflandırılması ve varsayımların açıkça ortaya konması gerekmektedir. Aksi takdirde, politikaların uygulama düzeyi ve olası etkileri karıştırılmaktadır. Genel politikalardan bahsederken tartışma aniden ürün ve bölge düzeyine inmekte veya tarım politikaları kırsal politikalarla karıştırılmaktadır. Genel politika çerçevesi her tür düzeyde geçerli olsa da, bu çalışmada tarım politikaları analitik çerçevesi belirlenecektir. Bir anlamda, ortak dil yaratmak amaç edinilmiştir.

#### 3.1. Genel Yaklaşım ve Temel Varsayımlar

Tarım politikaları diğer politikalar gibi bir **optimizasyon** problemi olarak görülmelidir. Bir optimizasyon probleminin ise çözülebilir olması için tanımlanabilir **amaç fonksiyonu, kısıtları ve araçları** (değişkenleri) olmalıdır. Etkili ve başarılı tarım politikaları ancak yukarıda sayılan öğelerin doğru tanımlanması ile geliştirilebilir. Aynı şekilde, var olan politikalar, ancak amaçları, kısıtları ve araçları ışığında değerlendirilebilirler.

Yukarıda anılan optimizasyon probleminin doğru formüle edilebilmesi için şu noktaların göz önünde bulundurulması gerekir:

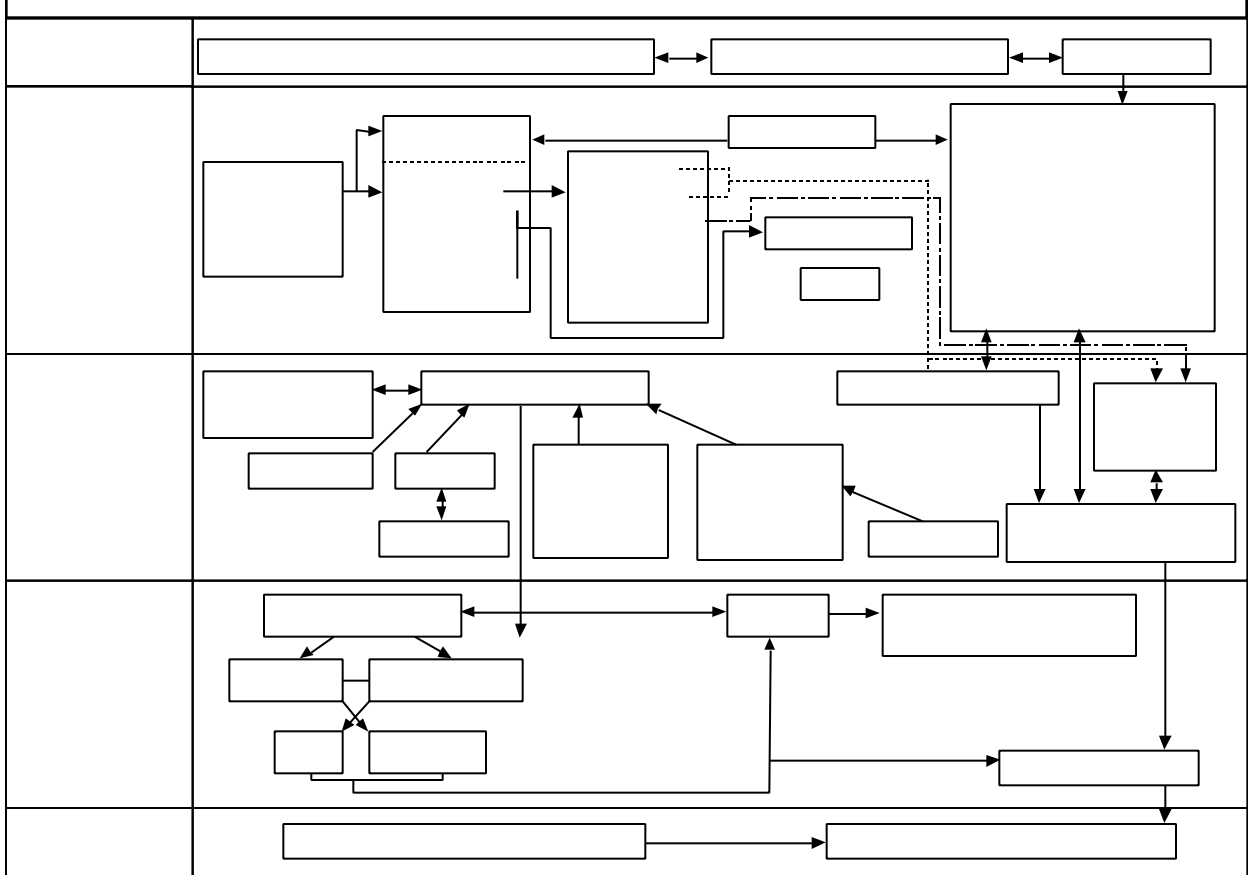
1. Ülke ekonomileri, dünya ekonomisinin bir parçasıdır.
2. Dışa açık ülke ekonomileri, dünyadaki gelişmelerden etkilenirler ve bu gelişmeleri etkilerler. Bu gelişmeler, ülke ekonomileri için kısıt oluşturabilecekleri gibi fırsat da oluşturabilirler.
3. Tarım sektörü ülke genel ekonomisinin bir alt sektörüdür.
4. Tarım sektörü diğer sektörlerdeki gelişmeleri etkiler ve onlardaki gelişmelerden etkilenir.
5. Ülkeler tek bir ürün üretip, tüketmezler. Birbiri ile ilişkili, etkileşimli bir ürün seti üretip tüketirler. Tarım içi etkileşim aşağıdaki kategorilerde özetlenebilir:
  - a. **Üretimde İkame:** Birçok tarım ürünü aynı kıt kaynaklar için rekabet eder. Birinin üretim artışı, diğerinin üretim düşüşü anlamına gelebilir (sulu alanlarda buğday yetiştirilebileceği gibi pamuk da yetiştirilebilir).

- b. **Üretimde ve İşlemede Girdi-Çıktı İlişkileri:** Bazı tarım ürünleri (yem ve buğday gibi) diğer tarım ürünlerinin veya tarıma dayalı sanayi ürünlerinin (hayvancılık ve un sanayi gibi) girdisini oluştururlar.
  - c. **Üretimde Tamamlayıcılık:** Bazı tarım ürünlerinin üretimi (yağ ve tohum, deri ve yün gibi), bazı girdilerin kullanımı (tahıl yemi ve yağlı tohum küspeleri gibi) ortak olur, bazı tarım ürünleri ise üretim takviminde birbirlerini izlerler (rotasyon ve iki ürün uygulamaları gibi).
  - d. **Tüketimde İkame ve Tamamlayıcılık:** Tarım ürünleri üretimde olduğu gibi tüketimde de ikame edilebilirler (dana eti ve koyun eti gibi) veya birbirlerini tamamlayabilirler( çay ve şeker gibi).
  - e. **Ortak Pazarlama ve Ticaret Altyapısı Kullanımı:** Birçok tarım ürünü aynı pazarlama ve ticaret altyapısını kullanır (depo, yol ve araç gibi). Bir ürün üretimindeki ve pazarlama ve ticaret altyapısına talebindeki artış, diğer ilgili ürünlerin pazarlama ve ticaretine kısıt getirebilir. Ya da bir ürünün pazarlama ve ticaret altyapısına katkı, ilgili diğer ürünlerin üretimine olumlu etki yapabilir.
6. Üreticiler de tarım ürünü tüketirler. Refahları, üretimlerinden etkilenir ancak sonuçta üretimleri ile değil tüketimleri ile belirlenir.
  7. İşte bu nedenlerle etkin tarım politikaları, **tarım-tarım dışı, üretici-tüketici, ürün- girdi, ürün-ürün, girdi-girdi**, ikame ve tamamlayıcılık ilişkilerinin ortaya çıkardığı olanakları ve kısıtlamaları değerlendirmek zorundadırlar.
  8. Tarım politikaları maliyeti sıfır politikalar değildir. Bu maliyet ise toplumun belirli kesimlerince ödenmek zorunda olacağından, bir gelir bölüşümü etkisi yaratırlar ve herkesi aynı anda ve oranda memnun edemezler.
  9. Tarıma müdahale etmek kadar müdahale etmemek de bir tarım politikasıdır.
  10. Etkin tarım politikası, var olan kısıtlar altında, amaçlarına topluma en az külfet (maliyet) ile erişebilen politikalar kümesi olarak tanımlanabilir.

Şekil 3.1’de tarım politikasının konusu olan tarım sektörünün, çiftçi düzeyinden, uluslararası düzeye varan dikey ilişkileri, her bir düzeyin içerisindeki dikey ve yatay bağlantı ve ilişkileri, ile farklı boyutlardaki politika uygulamalarının birbirleri ile olan etkileşimleri gösterilmeye çalışılmıştır. Ülke ekonomisinin uluslararası

ekonomi ile bağlantısı dünya fiyatları ve dış ticaret aracılığı ile olmaktadır. Genel ekonominin tarım sektörü ile bağlantısı tarım-sanayi girdi-çıktı ilişkileri, iç ticaret hadleri ve makroekonomik politikalar yoluyla belirlenmektedir. Tarım sektörünün işletme veya çiftçi ile bağlantısı ise tarımsal üretim ve fiyat oluşumu ile üretimden bağımsız doğrudan destekler sonucu ortaya çıkan gelir yoluyla olmaktadır.

**Şekil 3.1. Tarımsal Politika Etkileşimi**



Yukarıda verilen çerçevede, herhangi bir düzeyde uygulanacak olan politikanın uygulandığı düzeydeki yatay ve düzeyler arası dikey etkileşim parametrelerini ve doğrultularını kısıtlı da olsa bu şemadan görmek mümkündür. Örneğin dünya ticaretindeki gelişmeler, dünya fiyatlarına ve dış ticarete yansıdığı oranda, ulusal makro dengeleri etkileyecek, ve iç ticaret hadleri aracılığı ile tarımsal kaynak dağılımına etki edecek sinyalleri gönderecektir. Bu sinyaller, ürün düzeyinde üretim teknolojilerini ve ürün desenini belirleyecek, ve üretici gelirlerine yansıyacaktır. Aynı şekilde herhangi bir tarım üründeki üretim artışı veya azalışı, fiyatlar yoluyla, sektörel dengeleri etkileyecek ve iç ticaret hadleri yoluyla ulusal düzeye yansıyacaktır. Tarıma girdi sağlayan sanayiler ile tarımdan girdi alan sanayiler bu gelişmelerden doğrudan etkilenecektir.

**Tablo 3.1. Genel Ekonomi Politikası Amaçları**

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Büyüme</li> <li>• Kişi Başına Gelir</li> <li>• Gelir Dağılımı</li> <li>• İstihdam</li> <li>• İstikrar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kendine Yeterlilik</li> <li>• Gıda Güvenliği</li> <li>• Sürdürülebilir Kalkınma</li> <li>• Tüketici Refahı</li> <li>• Sosyal Barış</li> </ul> |
|---|--|

**Tablo 3.2. Tarım Politikası Amaçları**

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Üretici Geliri-Üretici Refahı</li> <li>• Tarım Ürünleri Fiyat İstikrarı</li> <li>• Üretici Gelir İstikrarı</li> <li>• Ucuz Gıda-Tüketici Refahı</li> <li>• Gıda Güvenliği</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kendine Yeterlilik</li> <li>• Kırsal Kalkınma</li> <li>• Kırsal Gelir Dağılımı</li> <li>• İç Göç Azaltılması</li> <li>• Döviz Geliri</li> </ul> |
|---|--|

**Tablo 3.3. Tarım Politikası Kısıtları**

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarımsal Kaynaklar</li> <li>• Teknoloji</li> <li>• Üretici Davranışları</li> <li>• Tüketici Davranışları</li> <li>• Dünya Piyasaları</li> <li>• Tarım Dışı Gelirler</li> <li>• Girdi Piyasaları</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Çıktı Piyasaları</li> <li>• Uluslararası Anlaşmalar</li> <li>• Bütçe Olanakları</li> <li>• Yetişmiş İnsan gücü</li> <li>• Altyapı</li> <li>• Ödemeler Dengesi</li> <li>• Tarım Sanayii</li> </ul> |
|---|--|

### 3.2. Tarım Politikalarının Amaçları

Genel ekonomi ve tarım politikalarının, genellikle açık olarak belirtilmemekle birlikte yaygın olarak gündeme getirilen amaçları aşağıda sıralanmaktadır. Görüleceği gibi amaçlar genellikle araçlarla karıştırılmakta (Kişi Başına Gelir-Tüketici Refahı), birbiri ile tutarlı olmayan amaçlar (Üretici Refahı-Tüketici Refahı) bir set oluşturmaktadır. Etkin tarım politikalarının geliştirilmesi aşağıdakine benzer amaçlar setinin tutarlı alt setleri ile çalışılmasına ve/veya farklı amaçların tercih sıralamalarının, önceliklerinin ve ağırlıklarının belirlenebilmesine bağlıdır.

### 3.3. Tarım Politikalarının Kısıtları

Aşağıdaki faktörler, tarım politikası seçeneklerini bazen genişleten bazen de kısıtlayan faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Bunların bir bölümü tarım sektörünün tarım politikasına duyarlılığını belirleyen (üretici ve tüketici davranışları, çıktı ve girdi piyasaları, dünya piyasaları), bir kısmı tarım politikasına ayrılacak kaynakları sınırlayan (bütçe olanakları, ödemeler dengesi), bir kısmı bu maliyetin toplumun diğer kesimleri tarafından karşılanabilirliğini etkileyen (tarım dışı gelir, tarım kaynaklı tüketim harcamaları), bir kısmı tarım sektörünün potansiyelini belirleyen (tarımsal kaynaklar, teknoloji, insangücü, altyapı), bir kısmı ise uygulanabilir politika setini sınırlayan (uluslararası anlaşmalar) faktörlerdir.

### 3.4. Tarım Politikasının Araçları

Tarım politikası araçlarını temelde üç grup altında toplamak mümkündür:

- Fiyat Müdahaleleri
- Doğrudan Destekler
- Miktar Sınırlamaları

Bu araçlar tarım-gıda sektöründe 5 düzeyde uygulanabilir:

- Sabit Girdi Düzeyi: Toprak kullanımı ya da varlığını etkilemeye yönelik arazi mülkiyeti ve mirası kanunları, arazi vergisi gibi politikalar, ekim alanı sınırlamaları, vb.
- Değişken Girdi Düzeyi: Gübre, su, yakıt, kredi sübvansiyonu, vb.)
- Üretim Düzeyi: Üretim sübvansiyonları veya vergileri, taban fiyatı, fark ödeme, vb.
- Tüketim Düzeyi: Tüketici sübvansiyonları veya vergileri, KDV, vb.
- Sınır Düzeyi: İthalat vergileri, ihracat sübvansiyon ve vergileri, ithalat-ihracat kotaları, vb.

### 3.5. Tarım Politikalarında Araç ve Amaç İlişkileri

Doğal olarak, tarımsal politikaların uygulama düzeyleri, kullanılan araç seti ve elde edilecek sonuçlar arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Tablo 3.4'de tarıma müdahale düzeyleri, bazı seçilmiş amaçlar ve seçilmiş politika araçları arasında bir ilişki kurulmaya çalışılmaktadır. Burada araçların uygulanma düzeyleri (X) yanı sıra hangi amaçları birincil etkilemeyi hedefledikleri (B), hangi amaçlara ise ikincil etkilerin hedeflendiği (İ) belirlenmektedir.

**Tablo 3.4. Tarımsal Politika Düzey, Araç ve Amaçları**

| Araçlar                    | Düzey        |                |                |                   |       | Amaç   |                |                 |                    |                     |
|----------------------------|--------------|----------------|----------------|-------------------|-------|--------|----------------|-----------------|--------------------|---------------------|
|                            | Sabit Faktör | Girdi Piyasası | Çıktı Piyasası | Tüketici Piyasası | S n r | Büyüme | Üretici Geliri | Tüketici Refahı | İstikrar (Üretici) | İstikrar (Tüketici) |
| Sulama Yatırımları         | X            |                |                |                   |       | B      |                |                 |                    |                     |
| Ekim Alanı Sınırlaması     | X            |                |                |                   |       |        | B              |                 |                    |                     |
| AR-GE                      | X            | X              |                |                   |       | B      |                |                 |                    |                     |
| Piyasa Etkinliği           | X            | X              | X              | X                 |       | B      | B              | B               |                    |                     |
| Girdi Sübvansiyonu         |              | X              |                |                   |       |        | B              |                 |                    |                     |
| Üretici Gelir Sübvansiyonu |              |                | X              |                   |       |        | B              |                 |                    |                     |
| Garanti Fiyatı             |              |                | X              | X                 |       |        | B              | B               |                    |                     |
| Tüketici Sübvansiyonu      |              |                |                | X                 |       |        |                | B               |                    |                     |
| İhracat Vergisi            |              |                |                |                   | X     |        |                |                 |                    | B                   |
| İhracat Kotası             |              |                |                |                   | X     |        |                |                 |                    | B                   |
| İthalat Vergisi            |              |                |                |                   | X     |        | B              |                 |                    |                     |
| İthalat Kotası             |              |                |                |                   | X     |        | B              |                 | B                  | B                   |
| Stok                       |              |                | X              |                   | X     |        |                |                 | B                  | B                   |

**Tablo 3.5. Tarımsal Politika Araçları ve Olası Sonuçları**

| Araçlar                    | Amaçlar |                |          |                 |          |                 |
|----------------------------|---------|----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|
|                            | Büyüme  | Üretici Refahı |          | Tüketici Refahı |          | Vergi Mükellefi |
|                            |         | Gelir          | İstikrar | Gelir           | İstikrar |                 |
| Sulama Yatırımları         | +       | +              | +        | +               | +        | -               |
| Ekim Alanı Sınırlaması     | -       | +-             | +        | -               | +        | 0               |
| AR-GE                      | +       | +0             | +-       | +               | +-       | -               |
| Piyasa Etkinliği           | +       | +              | +        | +               | +        | -               |
| Ürün Sigortası             | +       | +              | +        | 0               | 0        | 0               |
| Girdi Sübvansiyonu         | +       | +              | +0       | +               | +0       | -               |
| Üretici Gelir Sübvansiyonu | -       | +              | +        | +               | +        | -               |
| Fark Ödeme (Prim)          | -       | +              | +        | +               | +        | -               |
| Tüketici Sübvansiyonu      | +       | +              | +0       | +               | +        | -               |
| İhracat Vergisi            | -       | -              | 0        | +               | 0        | 0               |
| İhracat Sübvansiyonu       | -       | +              | 0        | -               | 0        | +               |
| İthalat Vergisi            | -       | +              | +0       | -               | +0       | +               |
| İthalat Kotası             | -       | +              | +-       | -               | +-       | 0               |

Kaynak: McCalla ve Josling'den (1985) yararlanarak düzenlenmiştir.



Sabit faktör düzeyinde uygulanacak sulama yatırımları ve AR-GE faaliyetleri öncelikle büyümeyi, ikincil olarak üretici ve tüketici refahlarını hedeflerken, yine aynı düzeyde uygulanacak ekim alanı sınırlamasının birincil hedefi üreticilerdir. Girdi piyasalarında uygulanabilecek olan bir diğer politika ise girdi sübvansiyonlarıdır. Bu politikaların birincil hedefi üreticiler (tarım ve tarıma girdi sağlayan veya tarımdan girdi alan tarım sanayi), ikincil hedefi ise tarım ürünü tüketicileridir. Tüm düzeylerde uygulanabilecek olan piyasa etkinliğini artırmaya yönelik politikalar başta büyüme, üretici ve tüketici refahı olmak üzere birden fazla hedefi etkileyecek politikalarlardır. Çıktı piyasalarındaki fiyat oluşumuna müdahale anlamına gelen taban fiyatı politikalarının birincil etkileri üretici ve tüketici gelirlerinde, ikincil etkileri ise gelir ve fiyat istikrarına yönelik olacaktır. Sınırdaki uygulama alanı bulunan ithalat vergileri ve kotaları birincil olarak üretici gelirlerini hedeflerken, ihracat sınırlamaları ve vergileri birincil olarak tüketici refahını hedeflemektedir.

Araçların belli kombinasyonları tüketici ağırlıklı olabileceği gibi başka kombinasyonları üretici ağırlıklı olabilir. Örneğin, arazi, girdi kullanım ve üretim vergileri, tüketici sübvansiyonları ve serbest dış ticaret politikaları bileşimi tüketici refahını ön plana alırken, girdi sübvansiyonları, ürün fiyatı destekleri, ihracat destekleri, ve ithal sınırlamaları politikaları bileşimi üretici refahını ön plana çıkarmaktadır.

Değişik tarım politikası araçlarının, farklı amaçlara ne yönde ve boyutta etki ettikleri, başta üretici arzı ve tüketici talebi esneklikleri olmak üzere ve birçok etmene bağlıdır. Farklı politika araçlarının, farklı amaçlara hizmet edebileceğini vurgulamak üzere, seçilmiş bazı tarım politikası araçları ve bunların olası sonuçları Tablo 3.5’de verilmiştir. Türkiye tarımı için bu etkileşimin olası yönleri ve boyutları beş ve sekizinci bölümlerde ayrıntılı olarak yeniden tartışılacaktır.

# B Ö L Ü M

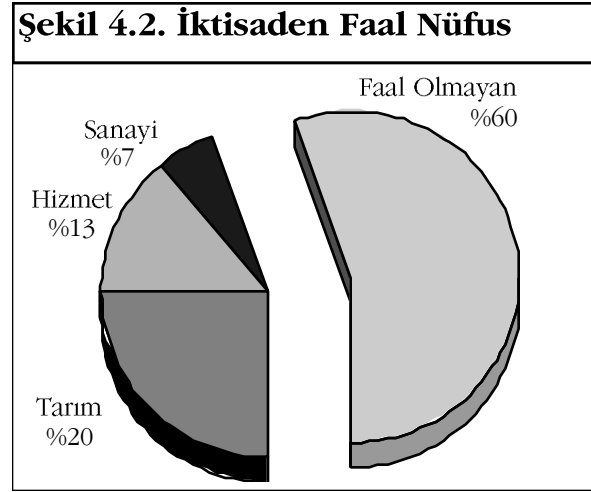
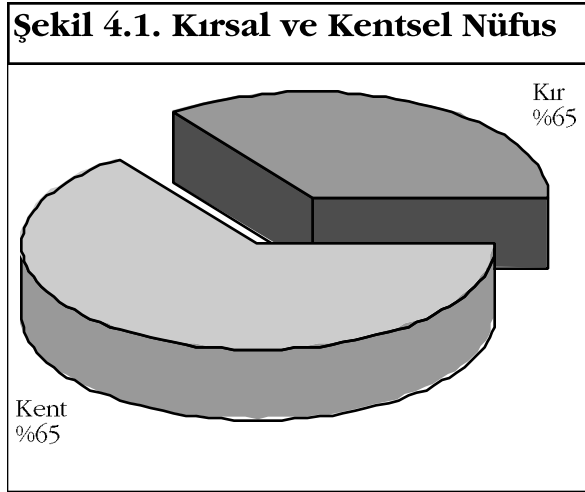
## TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ

## 4. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının yukarıdaki çerçevede irdelenmesine geçmeden önce bu bölümde kısaca tarım sektörünün ekonomi içerisindeki yerine, kaynak kullanımına ve yapısal özelliklerine değineceğiz.

### 4.1. Nüfus

1999 yılı sonunda Türkiye’nin toplam nüfusunun 65 milyonun üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. Bu nüfusun yaklaşık %65’i şehirde, %35’i ise köyde yaşamaktadır (Şekil 4.1). Son yarım yüzyılda kırdan kente önemli bir göç yaşanmış ve 1960 da %70’lere varan kırsal nüfus 1990’lı yıllarda %40’ın altına düşmüştür. Bu düşüş özellikle 1980 sonrası çok hızlı olmuş, ve kırsal nüfus yalnız oransal olarak değil mutlak olarak da bir düşüş göstermiştir.

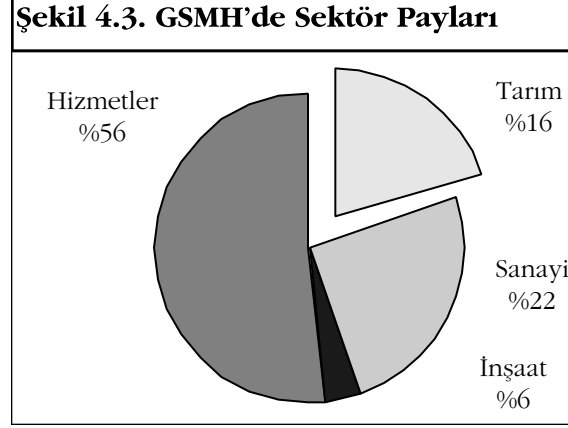


Türkiye’de toplam nüfusun yaklaşık %40’nı çalışabilir nüfus oluşturmaktadır. İktisaden faal nüfusun yaklaşık yarısı tarım, üçte biri hizmetler, geriye kalan %10’u sanayi sektörlerinde çalışmaktadır (Şekil 4.2). Tarımın çalışan nüfus içerisindeki payı geçtiğimiz 40 yılda önemli oranda bir düşüş göstermiş ve 1960’da yaklaşık %75’lerden, 1990’lı yılların başında %50’in altına düşmüştür (Kasnakoğlu, 1994, 1996; DİE, 1999a).

### 4.2. Gelir

Türkiye’de 1998 yılında GSMH 205 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. Kişi başına 3224 dolar olan gelir 1960 yılındaki düzeyin yaklaşık 9 katıdır. 1960’da GSMH içerisinde %40 dolaylarında olan tarım sektörünün payı 1998 yılında, %16 ya

düşerken, sanayinin payı %22, inşaat sektörü payı %6 ve hizmetlerin payı %56'ya yükselmiştir (Şekil 4.3). 60'lı yılların başında, çalışan nüfusun %75'ini barındıran ve ülke gelirinin %40'ını üreten tarım sektörü, 90'lı yılların sonunda hala çalışabilir nüfusun %40'nı barındırmakta ancak ülke gelirinin ancak %16'sını üretmektedir (Kasnakoğlu, 1994; DİE, 1999b).



### 4.3. Dış Ticaret

1998 yılında Türkiye'nin ihracatı 27 milyar, ithalatı 46 milyar, dış ticaret açığı ise 19 milyar dolar olmuştur. Tarım ve ormancılık ürünleri 2.7 milyar dolarla toplam ihracatın yaklaşık %10'unu oluşturmaktadır. Tarım ve ormancılık ürünlerinin toplam ithalatı aynı yılda 2.1 milyar dolarla toplam ithalatın %5'inde kalırken, toplam tarım ürünleri ihracatına yaklaşmaktadır. Bu rakamlar 1965 yılındaki tarımın ihracat içerisindeki payı olan %75 ve ithalat içindeki çok küçük payı ile karşılaştırıldığında son 30 yılda tarımın dış ticaret içerisindeki öneminin azaldığı ve tarımın önemli bir döviz kaynağı olma özelliğini yitirmekte olduğu izlenimini vermektedir. Ancak, bu yanıltıcı bir sonuçtur çünkü, özellikle ihracat rakamları sadece işlenmemiş tarım ürünlerini yansıtmaktadır. Bu rakamlar, sanayi ürünleri ihracatı olarak sınıflandırılan işlenmiş tarım ürünlerinin toplam ihracat içindeki %50 dolaylarındaki payı ile birlikte düşünüldüğünde tarımın ihracatımız içerisindeki öneminin hala hiç de azımsanmayacak boyutlarda olduğu görülür. Kaldı ki, işlenmemiş tarım ürünleri ihracat oranının işlenmiş tarım ürünleri ihracatı lehine küçülmesi, tarımsal ürünlerin işlenme süreci içinde oluşan katma değerın giderek artan oranlarının Türkiye'de kalması anlamına geleceğinden, olumlu bir gelişme olarak düşünülmemdir.

Türkiye'nin genel dış ticaretinde olduğu gibi, tarım ürünleri dış ticaretinde de OECD ülkeleri %50'nin üzerindeki bir payla, ön sırayı almaktadır. OECD ülkeleri içinde en yüksek payı ise AB üyesi ülkeler almaktadır (Kasnakoğlu, 1994; DİE, 1999b).

#### 4.4. Tarımsal Üretimin Yapısı ve Gelişimi

**Tarımda Üretim Yapısı:** Türkiye’de gayri safi tarımsal üretim değerinin dört de üçünü bitkisel üretim, geriye kalan dört de birini hayvansal üretim oluşturmaktadır. Bitkisel üretim değerinin yaklaşık %50’si tarla bitkilerinden, %30’u çok yıllık bitkilerden ve meyvelerden, %20’si sebzelerden gelmektedir. Tarla bitkileri içinde en yüksek payı, % 45 ile tahıllar almakta, bunu %25 ile endüstri bitkileri, %20 ile yağlı tohumlar ve kök bitkileri, %10 ile baklagiller izlemektedir. Tahıllar içinde en büyük payı buğday (%65), arpa (%20) ve mısır (%10), endüstri bitkileri içinde tütün, pamuk ve şeker pancarı, baklagiller içinde nohut, kuru fasulye ve mercimek, yağlı tohumlarda ayçiçeği ve kök bitkileri içinde patates oluşturmaktadır (Kasnakoğlu, 1994).

**Tarımda Kullanılan Kaynaklar:** Türkiye’nin toplam 78 milyon hektar alanının, yaklaşık 28 milyon hektarı tarım alanı, 20 milyon hektarı orman arazisi ve 15 milyon hektarı daimi çayır ve mera alanı niteliğindedir. Türkiye, bu tarım alanı, 12 milyon tarımda aktif nüfusu ve 12 milyon büyükbaş, 38 milyon küçükbaş, 1 milyon çeki ve 175 milyon kümes hayvanı ile tarımsal üretim için büyük bir kaynak potansiyeline sahiptir (DİE, 1999c).

1997 yılında, Türkiye’nin traktör parkı, 1960’lardaki 42 bin düzeyinin 20 katı üzerinde 875 bin seviyesine ulaşmıştır. Aynı dönemde, 5.6 bin olan biçer döver sayısı 1997 yılında 12 binin üzerine çıkmıştır (DİE, 1999c).

1997 yılında, yaklaşık 20 milyon hektar ekilen alanda, ve köylerin %93’ünde, 10 milyon ton kimyevi gübre kullanılmaktadır. Türkiye’de tarımsal mücadele ilaçları kullanımı da son yıllarda oldukça yüksek bir artış göstermiş ve köylerin %75’inde kullanılır hale gelmiştir.

#### 4.5. Tarımın Fiziksel Altyapısı

**Sulama:** En son 1991 yılında yapılan Genel Tarım Sayımına göre, Türkiye’de toplam sulanan alan 3.7 milyon hektardır. Sulanan alanın 2.6 milyon hektarı tarla bitkileri, geri kalan 1 milyon hektarı da meyve sebze üretiminde kullanılmaktadır. Türkiye’de ekonomik olarak sulanabilir alanın (6-8 milyon ha) bugün ancak yarısının sulandığı düşünülürse, tarım için çok önemli bir kullanılmamış girdi potansiyeli bulunduğu kolayca görülebilir. GAP’ın tamamlanması ile toplam sulanan alanın yaklaşık iki katına çıkarak 5 milyon hektara ulaşması beklenmektedir (Kasnakoğlu, 1994; GAP, 1992).

**Ulaşım:** 1997 yılı sonunda, Türkiye 380 bin km. karayolu, ve 8.6 bin km. demiryolundan oluşan bir ulaşım ağına sahiptir. 60'lı yıllar öncesine göre, özellikle köy yollarının ikiye katlanması sonucu %50 artış gösteren karayollarının yaklaşık %8'i devlet karayolu, %7'si il yolu geriye kalan %85'i köy yoludur. 1960'ların başında %85'i ham yol, %15'i tesviyeli veya stabilize olan köy yollarının bugün %7'si asfalt, %72'si stabilize ve ancak %20'si ham yoldur.

Ulaşım alt yapısındaki gelişmelere paralel olarak, motorlu kara taşıt sayılarında da önemli gelişmeler gözlenmektedir. 1960-1998 döneminde binek otomobili sayısı yaklaşık 80 kat artarken, otobüs sayısı 10 kat, kamyon sayısı 15 kat artmıştır. Özellikle Batı ve Güney Anadolu'da kırsal kesim ile şehir merkezi arasında ulaşım aracı olarak kullanılan motosiklet sayısındaki artış aynı dönemde 100 kata yaklaşmaktadır.

Kara ve demiryollarına ek olarak, Türkiye'de bugün 6'sı uluslararası olmak üzere 24 hava alanı ve uluslararası tarım ticareti açısından son derece önemli, ancak yetirince değerlendirilemeyen, olan üç tarafındaki deniz taşıma olanakları bulunmaktadır (DİE, 1999a).

**İletişim:** Tüm üretim ve ticaret faaliyetlerinde olduğu gibi tarımsal üretim ve ticarete de iletişimin önemi gittikçe artmaktadır. Bu konuda da özellikle 1980 sonrası önemli gelişmeler olmuştur. 1975 öncesi %10'undan azında telefon olan köylerimizin bugün hemen hemen tümü telefon ile yurdun diğer kesimlerine bağlanmış durumdadır. Yine çağımızın en önemli iletişim aracı olan televizyon tüm konutların olağan bir eşyası haline gelmiştir.

**Elektrik:** 1997 yılında Türkiye'de toplam elektrik tüketimi 81 milyar kWh'a, kişi başına tüketim ise 1,294 kWh'a yükselmiştir. 1960 sonrası kişi başına yaklaşık 13 kat yükselmiştir. Tarım sektörünün elektrik tüketimindeki payı 80'lerde % 1 den günümüzde %1.5'a yükselmiştir.

#### **4.6. Tarımın Sosyal ve Kurumsal Yapısı**

**Toprak Mülkiyeti:** Türkiye'de toplam tarım alanının yaklaşık üçte ikisi kamu (devlet, köy, kamu kurumları) mülkiyetinde, geri kalan üçte biri özel mülkiyettedir. Kamu mülkiyetinde olan arazilerin çoğu doğal meralar ve ağaçlık alanlardır. Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre, özel mülkiyeti olan alanlarda, 3.9 milyon bitkisel tarım işletmesi ve 148 bin hayvancılık işletmesi bulunmaktadır. Bu işletmelerin yaklaşık %95'i işledikleri toprağın sahibi durumundadır. Türk tarımında hakim olan 5 hektarın altındaki küçük işletmeler, tüm işletmelerin %68'ini oluşturmaktadır.

Kendi toprağını işleyen hanelerin, %90 başkalarına arazi kiralamamakta ve başkalarından da kira veya ortakçılık yoluyla arazi almamaktadır. Kendi toprağını işleyen bu hanelerin %8'i başkalarına arazi kiralamakta ancak kendileri başkalarından arazi almamaktadır. Geriye kalan %1-2 bir taraftan dışarıdan arazi kiralarken diğer taraftan başkalarına arazi kiralamaktadır. Kendi arazisi olmayan tarımla uğraşan haneler, kiracılık veya ortakçılık yoluyla geçimlerini sağlamaktadır.

**Tarımda Toprak ve Gelir Dağılımı:** Tarımda toprak mülkiyetinin dağılımı, Tablo 4.1'den de görülebileceği gibi, son 40 yılda büyük bir değişim göstermemiştir. Oldukça dengesiz bir dağılım gösteren bu yapıda, işletmelerin %60'şısı toprağın %20'sini işlerken, %5'i, yaklaşık %40'ını işlemektedir. Toprak mülkiyetinin dağılımı da aynı tabloyu göstermektedir.

| <b>Tablo 4.1. Türkiye'de Toprak Dağılımı</b> |           |        |           |        |           |        |           |        |           |        |
|--|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| İşletme<br>Büyüklüğü<br>(ha)                 | 1952      |        | 1963      |        | 1970      |        | 1980      |        | 1991      |        |
|  | Hanehalkı | Toprak | Hanehalkı | Toprak | Hanehalkı | Toprak | Hanehalkı | Toprak | Hanehalkı | Toprak |
|  | %         | %      | %         | %      | %         | %      | %         | %      | %         | %      |
| 0-2.0  | 30.6      | 4.3    | 40.9      | 7.0    | 44.4      | 8.0    | 28.0      | 3.9    | 34.9      | 5.6    |
| 2.1-5.0                                      | 31.5      | 14.3   | 27.8      | 17.3   | 28.2      | 18.7   | 32.5      | 15.7   | 32.1      | 16.5   |
| 5.1-10.0                                     | 21.9      | 20.7   | 18.1      | 23.9   | 15.7      | 22.0   | 21.0      | 21.4   | 17.9      | 19.9   |
| 10.1-20.0                                    | 10.3      | 19.3   | 9.4       | 23.7   | 7.7       | 21.5   | 11.9      | 24.0   | 9.6       | 20.9   |
| 20.1-50.0                                    | 4.2       | 16.6   | 3.2       | 17.0   | 3.1       | 17.9   | 5.4       | 22.7   | 4.4       | 19.8   |
| >50.0  | 1.5       | 24.8   | 0.6       | 11.1   | 0.9       | 11.9   | 0.7       | 12.3   | 0.9       | 17.1   |

Kaynak: Kasnakoglu, 1994.

Toprak dağılımına paralel olarak, tarımda gelir dağılımı da dengesiz bir yapı sergilemektedir. Tablo 4.2. kırsal kesimde ve Türkiye genelinde 1963, 1968, 1973, 1987 ve 1994 yıllarındaki gelir dağılımlarını göstermektedir. Hanelerin düşük gelirli %60'ı gelirin %30'unu, en yüksek gelir grubundaki hanelerin %20'si gelirin %50'sini almaktadır. Son 40 yılda, çok önemli bir değişiklik görülmemekle birlikte, tarımdaki gelir dağılımının kentsel kesime ve toprak dağılımına göre daha dengeli bir yapı gösterdiği gözlenmektedir.

**Tablo 4.2. Kırdaki Ve Türkiye’de Gelir Dağılımı**

| Hanehalkı<br>%si | Türkiye<br>Gelir (%) |       |       |       |       | Kır<br>Gelir (%) |       |       |       |       |
|------------------|----------------------|-------|-------|-------|-------|------------------|-------|-------|-------|-------|
|                  | 1963                 | 1968  | 1973  | 1987  | 1994  | 1963             | 1968  | 1973  | 1987  | 1994  |
| Birinci 20%      | 4.50                 | 3.00  | 3.50  | 5.24  | 4.86  | 6.00             | 4.00  | 3.00  | 5.21  | 5.57  |
| İkinci 20%       | 8.50                 | 7.00  | 8.00  | 9.61  | 8.63  | 9.20             | 6.00  | 5.50  | 10.03 | 10.14 |
| Üçüncü 20%       | 11.50                | 10.00 | 12.50 | 14.06 | 12.61 | 13.8             | 10.00 | 9.50  | 14.98 | 14.80 |
| Dördüncü 20%     | 18.50                | 20.00 | 19.50 | 21.15 | 19.03 | 21.4             | 19.00 | 20.00 | 21.97 | 21.79 |
| Beşinci 20%      | 57.00                | 60.00 | 56.50 | 49.94 | 54.88 | 49.6             | 61.00 | 63.00 | 47.82 | 47.70 |
| Gini Katsayısı   | 0.55                 | 0.56  | 0.51  | 0.44  | 0.49  | -                | -     | -     | 0.42  | 0.41  |

Kaynak: Kasnakoglu, 1994 VE DİE, 1997.

**Pazara Açılma:** Türkiye’de geçimlik ve pazara yönelik tarım birlikte sürmektedir. Pazar için yapılan üretim ürünler, bölgeler ve işletme büyüklüklerine göre farklılık göstermektedir. Tablo 4.3 seçilmiş bazı ürünler için üretimden pazarlama oranlarını özetlemektedir.

**Tablo 4.3. Tarımsal Ürünlerin Pazarlanma Oranları**

| Pazarlanma Oranı<br>(%) | Ürünler   |
|-------------------------|---|
| 0-20                    | İnek Sütü   |
| 21-40                   | Sığır, Koyun, Yumurta   |
| 41-60                   | Arpa, Mısır, Tavuk  |
| 61-80                   | Kurufasulye, Mercimek, Nohut, Buğday, Patates,<br>Zeytin, Üzüm, Elma, Kavun             |
| 81-100                  | Çay, Pamuk, Şeker Pancarı, Tütün, Ayçiçeği,<br>Fındık, Limon, Portakal, Domates, Karpuz |

Kaynak: Kasnakoglu, 1994.



# B Ö L Ü M

## TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI



## 5. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI

Bu bölümde Türkiye'de tarım politikaları, amaçları, araçları ve sonuçları açısından değerlendirilmektedir.

### 5.1. Amaçlar

Türkiye'de tarım politikalarının değerlendirilmesindeki en büyük güçlük amaçlarının ne olduğunun belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Genelde kırsal politika ile tarım politikası, amaçlar ile araçlar ve kısıtlar birbirlerine karışmış durumdadır. Türkiye'nin resmi genel ekonomik ve sektörel hedeflerinin ortaya konduğu Beş Yıllık Kalkınma Planları incelendiğinde bu karmaşa açıkça ortaya çıkmaktadır. Tablo 5.1, 1963 yılından başlayarak günümüze kadar gelen kalkınma planlarında

| <b>Tablo 5.1. Kalkınma Planlarında Belirtilen Tarım Politikası Amaçları</b> |         |         |         |         |         |         |           |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| BELİRTİLEN AMAÇLAR  | 1. Plan | 2. Plan | 3. Plan | 4. Plan | 5. Plan | 6. Plan | 7. Plan   |
|   | 1963-67 | 1968-72 | 1973-79 | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1996-2000 |
| Girdi Verimliliği   | +       | +       | +       | +       | +       | +       | +         |
| Fiyat İstikrarı   | +       | +       | +       |         | +       | +       |           |
| Gelir İstikrarı   |         |         |         | +       |         | +       | +         |
| İhracat Artışı  |         | +       |         |         |         | +       | +         |
| Kalite Artışı   |         |         | +       |         | +       | +       |           |
| Kendine Yeterlilik  |         | +       |         |         |         |         | +         |
| Enflasyon Önleyici  | +       | +       | +       | +       | +       | +       |           |
| Bütçe Tasarrufu   |         |         |         | +       | +       | +       | +         |
| Görelî Fiyatları Koruma   | +       | +       | +       |         |         |         |           |
| Desteklenen Ürün Sayısını Azaltma   |         |         | +       |         |         | +       | +         |
| Taban Fiyatlarının Erken Açıklanması  |         |         | +       | +       | +       | +       |           |
| Bazı Ürünlerde Üretim Düşürme   |         |         | +       |         |         |         | +         |
| Küçük Üreticilere Fazla Destek  |         |         |         | +       |         |         |           |
| Dünya Fiyatlarını Hesaba Katma  |         |         | +       | +       | +       | +       | +         |
| Yayım Hizmetlerini Geliştirme   |         |         | +       | +       |         | +       |           |
| Tarım İstatistiklerini Geliştirme   |         |         |         |         | +       | +       | +         |
| Zamanında Destek Ödemeleri  |         |         |         |         | +       | +       |           |
| Üretici-Destek Kurumu İlişkisi İyileştir                                    |         |         |         | +       |         |         |           |
| Kooperatifleri Destekleme   | +       |         |         |         |         |         | +         |
| Pazarlama Hizmetlerini Geliştirme   | +       |         |         |         |         |         | +         |

Kaynak: Akder ve Kasnakoğlu(1989), Kasnakoğlu(1994), Kasnakoğlu(1996)

öngörülen tarım politikası hedeflerinin bir envanterini sunmaktadır. Bu planlarda, politika hedefi olarak bir tarafta bütçe tasarrufu, enflasyon önleyici gibi kısıtlar, diğer tarafta girdi verimliliği, desteklenen ürün sayısının azaltılması, görelî fiyatların korunması, yayın ve istatistik, pazarlama altyapısının geliştirilmesi vb. gibi araçlar, amaç olarak belirlenmektedir. Aynı şekilde, bir taraftan dünya fiyatlarının hesaba katılması hedeflenirken, diğer taraftan görelî fiyat yapısının değişmemesi hedeflenebilmektedir. Kalkınma planlarında, en tutarlı olarak belirtilen hedefler arasında aslında bir araç olan girdi verimliliğinin artırılması, genel ekonomideki enflasyon sorununun ve tarıma yapılan desteklerin de bunda sorumluluk payı olduğunu varsayan enflasyon düşürücü politikalar göze çarpmaktadır.

Türkiye’de hükümetler tarım politikası çerçevesinde çok çeşitli, zaman zaman çelişen ve oldukça karmaşık araçlar seti kullanmışlardır. Bitkisel ürünlerde, bu destekler geçmişte ithalat kısıtlamalarıyla, günümüzde ise yüksek tarifelerle desteklenen iç fiyat desteklerine yoğunlaşmıştır. Hayvancılık sektöründe, fiyatları desteklemenin ana yöntemi sınır önlemleri almak olmuştur. Tüketicileri korumak için fiyat kontrolü ve ihracat vergileri de kullanılmıştır. Girdi sübvansiyonları ve krediler üreticilerin verim ve gelirlerini artırmalarına ve yerli girdi sanayilerine sınır önlemleri ile sağlanan korumayı dengelemeye yardım etmiştir. Birkaç ürünün ekilen alan kısıtlamaları dışında üretim veya satışa miktarlarına hiç bir sınır konmamıştır. Türkiye’de kullanılan tarımsal politika araçları aşağıda özetlenmekte, ve Tablo 5.2’de bir envanter sunulmaktadır.

| <b>Tablo 5.2. Türkiye’de Kullanılan Tarımsal Politika Araçları</b>   |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destekleme-Taban Fiyatları</li> <li>• Hedef Fiyat Farkı Ödeme</li> <li>• Teşvik Primi</li> <li>• İthal-İhraç Sınırlamaları</li> <li>• İthal-İhraç Vergileri</li> <li>• İhraç Sübvansiyonu</li> <li>• İhraç-İthal Tekelleri</li> <li>• Erken Söküm Teşvik Primi</li> <li>• Üretim Teşvik Primi</li> <li>• Avans Ödeme</li> <li>• Emanet Alım Sistemi</li> <li>• Toplu Konut Fonu</li> <li>• Ekim Alanı Sınırlamaları</li> <li>• Üretim Kontrolü</li> <li>• Üretim Kısıtlaması Tazminatı</li> <li>• Doğal Afet Yardımları</li> <li>• Ürün Değiştirme Ödemeleri</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destekleme-Taban Fiyatları</li> <li>• Hedef Fiyat Farkı Ödeme</li> <li>• Teşvik Primi</li> <li>• İthal-İhraç Sınırlamaları</li> <li>• İthal-İhraç Vergileri</li> <li>• İhraç Sübvansiyonu</li> <li>• İhraç-İthal Tekelleri</li> <li>• Erken Söküm Teşvik Primi</li> <li>• Üretim Teşvik Primi</li> <li>• Avans Ödeme</li> <li>• Emanet Alım Sistemi</li> <li>• Toplu Konut Fonu</li> <li>• Ekim Alanı Sınırlamaları</li> <li>• Üretim Kontrolü</li> <li>• Üretim Kısıtlaması Tazminatı</li> <li>• Doğal Afet Yardımları</li> <li>• Ürün Değiştirme Ödemeleri</li> </ul> |

Kaynak: Kasnakoglu ve Cakmak(1998), Kasnakoglu(1994)

**Ürün Fiyat Desteği:** Tarımsal politika aracı olarak Türkiye’de en yaygın kullanılan yöntemdir. Her zaman politika tartışmalarının merkezinde olmuş ve aşağıdaki bölümlerde göstereceğimiz gibi diğer araçlar arasında görece öneminin ötesinde bir yer edinmiştir. Tarım destek fiyatları 1932’de buğday ile başlamıştır. 1960’lara kadar, tarımsal destek alımları 8 - 10 tahıl, haşhaş, tütün ve şekerpancarı ile sınırlıydı. 1960’ların sonunda, sayıları 17’yi buldu. 1970’lerde, artış devam etti ve sayı 22’ye ulaştı. 1981’de kapsanan ürün sayısı azalmaya başladı ve 1990’da sadece 10 ürün kaldı. 1991’de yeniden arttı ve 1992’de azami rakam olan 26 ürüne ulaştı. 1994’den beri destek alımları tahıllar, tütün, çay ve şekerpancarıyla sınırlıdır.

Destek fiyatları her yıl kararnameyle açıklanır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKOB) açıklanan taban fiyattan alım yapabilirler. Şekerpancarı hariç, ürün tüccara satılabilir. 1992’den sonra özel şirketler kullanacakları şekerpancarı için sözleşme yapma iznine sahip olmuşlardır. Ağustos 1993’de TSKOB’ince kapsanan ürünler için yeni bir sistem belirlenmiştir. Taban fiyat yerine hedef fiyatı ve daha düşük müdahale fiyatının (dünya fiyatı) açıklandığı fark ödemesine benzer bir sistem benimsendi. Ürünlerini TSKOB veya borsalarda satan çiftçiler ele geçen ile hedef fiyat arasındaki farkı fark ödemesi olarak Ziraat Bankası’ndan alacaklar ve toplam maliyet Hazine’den karşılanacaktı. Fark ödemesi 1993’de pamuk için uygulandı. Niyet bu sistemi ayçiçeği, tütün, çay ve fındık için de kullanmaktı. Ancak 1994’de bütçe sorunlarından dolayı pamukta fark ödeme sistemi terk edilmiş, 1999’da yeniden uygulamaya konmuştur.

Hayvancılık ürünleri sınırlı olarak destek alımlarına tabi olurlar. Et, yün, moher, yumurta süt için fiyat desteği esas olarak sınır önlemlerine bağlıdır. 1986’dan beri süt için sınırlı bir teşvik prim programı yürütülmektedir. 1979 ve 1989’da canlı hayvan için de destek alımları vardı. Yün ve moher için ise sınır önlemlerine ek olarak 1970’lerden itibaren destek alımları da yapılmıştır.

**Dış Ticaret Politikaları:** 1980’den önce, tarımsal malların ithalatı çok sınırlıydı. İthal edilenler ise sadece KİT’ler tarafından ithal edilebilirdi. Gübre ve tarım ilaçlarının da ithalatı KİT’lerce kontrol edilmekteydi ve bunlar özel muameleye tabiydi. 1980’den önce, ihracat kısıtlamaları pek çok tarımsal ürün ve girdinin ihracatında kayıt ve belgeleme zorunlulukları şeklinde görülmüştü. Kıymetli ürünlerde gelir sağlamak ve tahıllarda yerel arzı düzenlemek amacıyla ihracat resimleri uygulanırdı. Sebze-meyve ve hayvancılık ürünlerinin ihracatını teşvik etmek için sübvansiyonlar mevcuttu. Taze ve işlenmiş sebzeler, narenciye, sebze-meyve ve hayvancılık ürünleri, bazı tahıllar ve şekerde de ihracat sübvansiyonları verilirdi. 1980’lerden sonra ticaret politikalarında lisansların, tekellerin ortadan kalkması ve özel fon vergilerine yönelik olarak resimlerin azalması yolunda önemli değişiklikler oldu.

**Arz Kontrol Önlemleri:** Tarımsal politikada kısıtlı olarak kullanılmışlardır. Sadece tütün (1986 Haziranından beri), fındık (1983 Haziranından beri) ve çay (1987 Haziranından beri) alan kontrolü altındadır. Kontrol uygulamada, özellikle seçim dönemlerinde gevşetilmektedir. Ayrıca şekerpancarı üretimi TŞFAŞ tarafından sözleşmeler yoluyla dolaylı olarak kontrol edilmektedir.

**Doğrudan Ödemeler:** Doğrudan ödemeler Türkiye’de destek sisteminin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Örnek olarak, doğal afet desteği, işlendikten sonra şeker kamışı posasının üreticilere geri verilmesi, hayvancılık üreticileri için teşvik primleri sayılabilir. Alan ve kafa başına ödemeler uygulanmamıştır. 1983’den sonra, Nadasa Bırakılan Toprakların Azaltılması Programı çerçevesinde, tahıl üreticileri nadas alanlarının azaltılması için ucuz krediler, yayım ve demo projeleriyle desteklenmiştir. Şekerpancarı üreticileri de hayvancılığa daha fazla yatırıma teşvik edilmiştir. Süt ve et teşvik primleri ise son yıllarda kullanan politika araçlarıdır ve sırasıyla 1987, 1990’da ortaya çıkmışlardır.

**Girdi Bedellerinde İndirim:** Türkiye’de girdi sübvansiyonları tarım destek politikalarının ikinci önemli bileşenidir. Bu bileşenin en önemli kategorileri:

- a. Sermaye Yardımı:** Gümrük vergilerinde indirimler, teşvik kredileri, gelir vergi indirimleri ve Kaynak Kullanım Destekleme Primi (1980’den sonra).
- b. Faiz İndirimleri:** Enflasyonun ve ticari faiz oranlarının çok altında yatırım ve kısa vadeli krediler.
- c. Gübre Sübvansiyonu:** İç üretim ve tüketimi sübvansiyonu 1961’de başlamıştır. Tüm kimyasal gübre çeşitleri için fabrika çıkışı ve çiftçi fiyatları hükümet kararıyla belirlenir. 1996 ve 1997’de çiftçinin ödediği fiyat - piyasa fiyatının %50’si düzeyindeydi. Kasım 1997’ hükümet gübre sübvansiyonu nominal (TL/kg) olarak belirlenmiştir. Politikadaki bu değişim, eğer sürdürebilirse, gübre sübvansiyonunu büyük oranda azaltacaktır.
- d. Tohum Sübvansiyonları:** Devlet kontrolünde tohum üretim ve dağılımı, TMO’ca ithal edilen tohumlar için sübvansiyonlar, 1985’de geri ödemelerle melez tohumu üreticilerine destek.
- e. Tarım İlacı Sübvansiyonları:** Salgın hastalık veya haşere istilası durumunda devletçe alınan bedava koruma önlemleri ve 1985’den sonra özel şirketlerden sağlanan hizmetlere verilen sübvansiyonlar.
- f. Sürüm Hizmetleri:** ŞEKER pancar tohumlarını eker ve sözleşmeli şekerpancarı üreticilerinin makine ve ekipmanlarının bakım ücretlerini öder.

- g. Sulama Sübvansiyonları:** Küçük istisnalar dışında tüm su hakları devlete aittir. Suyun ücreti yoktur. Ücret esas olarak işletme ve bakım içindir. Pompalarda kullanılan elektrik için geçerli tarifeler de sübvansiyon edilmektedir.
- h. Yem Sübvansiyonları ve Damızlık Sürünün Geliştirilmesi:** Hayvan yemi alım indirimleri (1985-89), sınai yem desteği (1988-89). Suni dölleme, damızlık boğa ve hayvanların bedava veya sübvansiyonlu verilmesi.

**Genel Hizmetler:** Tarım üreticilerine bedava veya düşük bedellerle sağlanan genel hizmetler arasında:

- a. Araştırma Eğitim ve Yayın Hizmetleri:** 65 kamu enstitüsü, 1250 kamu araştırmacısı ücretsiz araştırma, eğitim ve yayım hizmetlerini sağlamaktadır. AR-GE faaliyetleri için yapılan harcamalar 1998'de 4.5 milyon dolar olmuştur.
- b. İnceleme Hizmetleri:** Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü ithal edilen malları ve mezbahaları incelemekten, hayvan hareketlerini, gıda ve yem fabrikalarını gözlemek ve kontrolden sorumludur.
- c. Haşere ve Hastalık Kontrol Hizmetleri:** Devletin yürüttüğü programlar, bedava veya sübvansiyonlu testler, aşılar, ilaçlar ve kimyasallar üreticilere sağlanır.
- d. Yapısal/Altyapısal Hizmetler:** Devletin sağladığı ana altyapısal hizmetler arasında sulama, arazi geliştirme, toprak ve su koruma, yol, su, elektrik ve mera gelişimi yatırımları, sayılabilir.

**Gelir Vergileri:** Tarım sektöründeki çoğu üreticiden gelir vergisi alınmaz. Onun yerine ürün satışta %5 oranında bir stopaj tatbik edilir. Sadece büyük çiftçilerin vergilendirme için gelir beyan etme zorunlulukları vardır. Çoğu çiftçiler gelir vergisinden muaftır.

**Tüketici Sübvansiyonları:** Tüketicilere doğrudan sübvansiyon yoktur. Gene de, tüketiciler fiyat kontrolleri ve piyasa müdahaleleriyle dolaylı olarak korunurlar.

### 5.3. Kısıtlar

Tarım politikalarının hedefledikleri sonuçlara erişebilmeleri, kullanılan araçların yanı sıra, uygulama ortamlarının elverişli olmasına bağlıdır. Bu nedenle de etkin politika araçlarının seçiminde, araçların etkinliğini çok yakından ilgilendiren kısıt setinin iyi bilinmesi gerekmektedir. Örneğin, çıktı piyasalarının gelişmemiş olduğu bir ortamda serbest piyasa politikalarından, kaynak kısıtlamalarının olduğu durumlarda girdi sübvansiyonundan, yayım hizmetlerinin aksadığı durumlarda

teknoloji geliştirme yatırımlarından, bütçe olanaklarının sınırlı olduğu durumlarda faturası tümüyle kamu bütçesinde karşılanan fark ödemesi gibi politikalardan verim alma şansı çok düşüktür. Bu bölümde Türkiye’de geçmişte uygulanan tarım politikaların irdelenmesinde ve yeni alternatiflerin geliştirilmesinde göz önünde bulundurulması gereken başlıca kısıtlar özetlenmektedir. Kısıtlar iç ve dış kısıtlar olmak üzere iki alt başlık altında incelenmektedir.

### **5.3.1. İç Kısıtlar**

Tablo 5.3’de Türkiye’de tarım politikası oluşum sürecinde göz önünde bulundurulması gereken iç kısıtlar ve bunların önem dereceleri sunulmaktadır. Bu tabloda iç kısıtlar kaynak, piyasa, altyapı, teknoloji ve sosyal olmak üzere beş ana başlık ve bunların alt başlıkları olarak düzenlenmiştir.

Tablo'dan da görülebileceği gibi, Türkiye’de tarım politikalarının etkinliğini sınırlayan her düzeyde çok sayıda faktör bulunmaktadır. Bu kısıtlar, (su dışında) fiziksel kaynak ve (depolama dışında) fiziksel altyapı arzından çok, finansal kaynak, eksik piyasa, kurumsal altyapı ve sosyal sorunlardan kaynaklanmaktadır.

### **5.3.2. Dış Kısıtlar**

Tarım politikalarının uygulanılabilirliğini ve etkinliğini önleyen iç kısıtların yanında sınırlayan dış faktörler bulunmaktadır. Dış kısıtları üç ana grupta toplayabiliriz.

Birincisi, dünya fiyatlarının, diğer ülkelerin iç müdahaleleri, sonucu serbest rekabet fiyatları olmamasından kaynaklanmaktadır. Yoğun müdahaleler sonucu oluşan dünya fiyatları ulusal fiyatların oluşumunda referans noktası olarak alındığında kaynak dağılımını uzun dönemde yanlış yönlere kaydırabilecektir. Diğer taraftan, uluslararası rekabet gücü ancak rakip ülkelerin kendi ülkelerinde yapmış oldukları tarımsal desteklerin ulusal piyasalarda yapılacak desteklerle dengelenmesi ile mümkün olabilecektir.

İkincisi, uluslararası ticarete yalnız fiyatlara müdahale değil, ticaret miktarına da değişik yollardan miktar sınırlamaları (kotalar) söz konusudur. Dolayısıyla, özellikle ihracatı artırmaya yönelik politikalarda, yurtdışı talebinin sonsuz olmadığı, var olan talebin de her zaman Türkiye’ye açık olmadığı veya sınırlı olarak açık olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Üçüncüsü, Türkiye’nin taraf olduğu (DTÖ ve AB-GB gibi) ve taraf olmayı hedeflediği (AB-OTP) gibi uluslararası anlaşmaların getirdiği sınırlamalardır.



**Tablo 5.3. Türkiye’de Tarımsal Politika Kısıtları**

| Kısıt Düzeyi<br>Kısıtlar | Hiç | Çok Az | Az | Orta | Çok | Çok Fazla | Kritik |
|--------------------------|-----|--------|----|------|-----|-----------|--------|
| Kaynak Arzı              |     |        |    |      |     |           |        |
| Fiziksel                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Toprak                   |     |        |    |      |     |           |        |
| Emek                     |     |        |    |      |     |           |        |
| Modern Girdiler          |     |        |    |      |     |           |        |
| Su                       |     |        |    |      |     |           |        |
| Finansal                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Bütçe                    |     |        |    |      |     |           |        |
| Tüketici Geliri          |     |        |    |      |     |           |        |
| Dış Kredi                |     |        |    |      |     |           |        |
| Piyasalar                |     |        |    |      |     |           |        |
| Çıktı Piyasaları         |     |        |    |      |     |           |        |
| Üretici Örgütleri        |     |        |    |      |     |           |        |
| Pazar Örgütleri          |     |        |    |      |     |           |        |
| Alış-Veriş Maliyeti      |     |        |    |      |     |           |        |
| Taşıma                   |     |        |    |      |     |           |        |
| Borsa                    |     |        |    |      |     |           |        |
| Girdi Piyasaları         |     |        |    |      |     |           |        |
| Toprak                   |     |        |    |      |     |           |        |
| Su                       |     |        |    |      |     |           |        |
| Emek                     |     |        |    |      |     |           |        |
| Kredi                    |     |        |    |      |     |           |        |
| Modern Girdiler          |     |        |    |      |     |           |        |
| Fiyatlara Duyarlılık     |     |        |    |      |     |           |        |
| Üretici                  |     |        |    |      |     |           |        |
| Tüketici                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Alt Yapı                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Fiziksel                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Ulaşım                   |     |        |    |      |     |           |        |
| İletişim                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Depolama                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Kurumsal                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Tarımsal İşletme Kavramı |     |        |    |      |     |           |        |
| Hukuksal                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Üretici Örgütlenmesi     |     |        |    |      |     |           |        |
| Politika Oluşturma       |     |        |    |      |     |           |        |
| Yayım                    |     |        |    |      |     |           |        |
| Tarım Eğitimi            |     |        |    |      |     |           |        |
| Teknoloji                |     |        |    |      |     |           |        |
| Dış Teknoloji            |     |        |    |      |     |           |        |
| Transfer                 |     |        |    |      |     |           |        |
| Adaptasyon               |     |        |    |      |     |           |        |
| Ulusal Teknoloji         |     |        |    |      |     |           |        |
| AR-GE                    |     |        |    |      |     |           |        |
| Sosyal                   |     |        |    |      |     |           |        |
| Kırdan Kente Göç         |     |        |    |      |     |           |        |
| Kentlerde İşsizlik       |     |        |    |      |     |           |        |
| Nüfus                    |     |        |    |      |     |           |        |
| Hızlı Nüfus Artışı       |     |        |    |      |     |           |        |
| Yaşlanan Kırsal Nüfus    |     |        |    |      |     |           |        |

Giderek önem kazanan ve tarım politikaları arayışlarına yeni perspektifler ve sınırlamalar getiren bu anlaşmalar Bölüm 6 ve Bölüm 7’de ayrıntılı olarak irdelenmektedir.

## 5.4. Türkiye’de Tarım Politikalarının Getiri ve Götürüleri

### 5.4.1. Tarım Politikalarının Finansal Boyutu

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının üretici, tüketici ve vergi mükellefleri üzerine etkileri **Üretici Desteği Eşdeğeri (ÜDE) ve Tüketici Desteği Eşdeğeri (TDE)** kavramları ile ölçülebilir. ÜDE bir yılda tarım politikaları sonucu üreticilere, yapılan parasal transferlerin bir göstergesidir. Bu transfer iç fiyatlardaki artışlar yoluyla tüketiciden transferleri (TDE) kapsadığı gibi, bütçe harcamaları yoluyla ve vergilerle finanse edilen vergi mükelleflerinden transferleri (BT) de kapsar. Yüzde ÜDE, üreticilere yapılan transferlerin, üreticinin eline geçen her 100 TL’nin ne kadarını oluşturduğunu, Yüzde TDE ise, tüketicinin ödediği her 100 TL’nin ne kadarının tarıma destek yönünde vergi olduğunu gösterir. Artı değerler sübvansiyon, eksi değerler ise vergi oranını göstermektedir.

1998 yılında Türkiye’de toplam üretici sübvansiyonu 11.3 milyar dolar, tüketicilere, bu politikaların tarım ürün fiyatlarına etkileri nedeniyle, yükü 6.5 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir. Üretici sübvansiyonlarının toplam tarımsal üretim değerine oranı (%ÜDE) 1979-81’de %17’den 1998 da %42’ye çıkmıştır (Tablo 5.4). OECD ülkelerinde ortalama olarak %ÜDE 80’li yılların sonundaki %40’ın üzerindeki bir seviyeden 1998’da %38’e düşmüştür (OECD, 1998; OECD, 1999).

**Tablo 5.4. Türkiye ve OECD Ülkelerinde % ÜDE ve % TDE**

|         | 1979-81 | 1986-88 | 1990-92 | 1993-95 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------|---------|---------|---------|---------|------|------|------|------|------|
| TÜRKİYE |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| % ÜDE   | 17      | 26      | 36      | 30      | 25   | 30   | 25   | 36   | 42   |
| OECD    |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| % ÜDE   | 29      | 45      | 42      | 41      | 42   | 40   | 35   | 32   | 38   |
| TÜRKİYE |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| % TDE   | -9      | -18     | -32     | -22     | -14  | -20  | -18  | -28  | -28  |
| OECD    |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| % TDE   | -22     | -37     | -34     | -31     | -32  | -29  | -24  | -23  | -29  |

Kaynak: Kasnakoglu ve Çakmak, 1998.

## **(Kutu 5.1) Destek Ölçütü olarak Üretici Destek Eşdeğeri (ÜDE) ve Tüketici Destek Eşdeğeri (TDE) Kavramları**

ÜDE belirtilen bir yılın tarım politikaları sonucu tarıma yapılan parasal transferler değerinin bir göstergesidir. Hem iç piyasa fiyatları yoluyla tüketicilerin yaptığı transferler hem de vergi mükelleflerinin bütçe veya vergi harcamalarıyla yaptığı transferler buna dahildir. Tarımsal politika önlemleri beş kategoride incelenebilir: Piyasa Fiyat Desteği: Üretici ve tüketici fiyatlarını etkileyerek üreticilere para transferini sağlayan önlemlerdir. Belli bir ürün için bu, iç üretimin, çiftçinin eline geçen fiyat (ÇEF) ile referans fiyat (sınırdaki dünya fiyatı) arasındaki farkın çarpımıyla hesaplanır.

**Doğrudan Ödemeler:** Tüketiciler için fiyatları arttırmadan parayı doğrudan vergi mükelleflerinden üreticilere aktaran önlemlerdir.

**Girdi Bedellerinde İndirim:** Girdi bedellerini azaltarak parayı üreticilere aktaran önlemlerdir.

**Genel Hizmetler:** Bir bütün olarak tarım sektörünün giderlerini azaltan ve doğrudan üreticilere gitmeyen önlemlerdir.

**Diğer Destekler:** Devlet veya il yönetiminin sağladığı destekler ve belirli vergi indirimleridir.

TDE belirlenen bir yılın tarım politikalarından kaynaklanan tüketiciye yapılan parasal transferlerin değerinin göstergesidir. Kapsadığı iki tarımsal politika önlem kategorileri şöyledir:

**Piyasa Transferleri:** Piyasa destek politikalarından kaynaklanan, pozitifse tüketicilere, daha sık olarak negatifse tüketicilerden yapılan transferlerdir. Belli bir ürün için, iç tüketicinin, iç tüketici fiyatıyla çiftlik düzeyine indirgenen referans fiyatının (ÜDE hesaplamalarında olduğu gibi, ÇEF ve sınırdaki dünya fiyat farkıyla yakınsanır) farkının çarpımıyla ölçülür.

Diğer Transferler: Tüketicilere tarım politikaları nedeniyle yapılan bütçe transferleridir.

## **ÜDE - TDE Kapsam ve Toplam Transferler**

OECD'nin ÜDE ve TDE hesaplamaları tüm ülkeler için kıyaslama yapabilmek amacıyla aynı 13 tarım ürünü kapsamaktadır. Bu 13 ürün buğday, mısır, diğer tahıllar, pirinç, yağlı tohumlar, şeker, süt, sığır ve dana eti, domuz eti, tavuk eti, kuzu eti, yün ve yumurtadır. Türkiye'de ÜDE ve TDE hesaplamalarına dahil olan ürünleri toplam tarımsal üretim değerinin payı 1996'da %49 ile OECD ülkeleri içinde en düşük oran olmuştur. Bu oran AB için % 65, ABD için % 70, Kanada için %82 ve OECD ortalaması %70'dir. Toplam üretici ve tüketici sübvansiyonlarını elde etmek için, 13 ürünün hesaplanan ortalama transfer oranının diğer ürünlere de uygulanabileceği varsayılmaktadır. Çoğu OECD ülkesi için ürünlerin büyük bir bölümü kapsandığından, bu genellemenin hatası küçük olacaktır. Ancak Türkiye için toplam tarımsal üretim değerinin yarısından azı kapsandığından, hata büyük olabilir.

**Toplam Transferler:** ÜDE'den daha geniş bir göstergedir. Tarımsal politikalardan kaynaklanan vergi mükelleflerinden ve tüketicilerden gelen transferler toplamından, bütçeye transferler veya ithalattan elde edilen bütçe gelirleri çıkartılarak bulunur. Bunların içinde, ÜDE'ce ölçülen piyasa fiyat desteğinin tüm tarımsal üretime ekstrapolasyonu, tarım gıda sektörünün ve kırsal alanların diğer bölümleri de dahil olmak üzere (PSE içindeki bütçe transferleri dahil) yapılan bütçeden transferler (gıda işleme ve dağıtım sanayiine, kırsal altyapı projelerine sağlanan sübvansiyonlar gibi), sosyal güvenliklikten yararlananlara (tüketici gıda yardım programları) gıda yardımı ve tarımsal ürünlerin depolama maliyeti için yapılan bütçe transferleri de dahildir (finansman bedelleri, depolama bedelleri, depolama kayıpları).

Piyasa fiyat destek önlemlerini uygulamak için genellikle yüksek bütçe harcamalarına gereksinim vardır. Bu harcamalar üreticilerin dünya piyasasındaki fiyatlardan yüksek iç fiyatlar yoluyla tüketicilerden elde ettikleri transferlerden bile daha fazla olabilir. Aynı durum üretilen malın tonu başına verilen fark ödemesi yoluyla vergi mükelleflerinden üreticilere yapılan transferler ile ilgili olarak da ortaya çıkabilir. Bu tip politikalar ihracat sübvansiyonları veya üretimin tüketimi geçtiği ürünlerin stoklanmasını destekleyen tamamlayıcı programlara ve piyasayı düzenlemeyi amaçlayan politik müdahalelerle talebi arttıran programlar kadar (tüketici sübvansiyonları, gıda ve işleme yardımı da dahil) üretim düzeyini kısıtlayan programlara da (kotalar, koruma programları, toprağı işlememe) gereksinim duyar. Bu programların uygulanmasında ortaya çıkan harcamalar, çiftçilerden başka ekonomik gruplara çok yüksek transferler sergileyebilir. Aynı şey diğer harcama kategorileri için de geçerli olabilir. Yani ÜDE, TDE ve toplam transferleri hesaplamasının önemli bir nedeni de tarımsal politikalardan kaynaklanan toplam transferlerin pek çok durumda çiftçiler veya sektörün bütününe alındığı tahmin edilenden çok daha fazla olduğudur.

#### 5.4.2. Tarım Politikasının Faturasını Kim Ödüyor?

Türkiye’de tarım politikaları sonucunda oluşan üretici sübvansiyonların faturasını, büyük oranda yükselen iç fiyatlar sonucu tüketiciler ödemektedir. Gerek OECD ülkelerinde, gerekse Türkiye’de tüketicilerin, gıda fiyatlarındaki artış nedeniyle ödediği dolaylı vergi %30 dolaylarındadır. Tablo 5.5’de sunulan ÜDE’nin 1998 yılı oluşumu incelendiğinde, %86’sının iç fiyatların dünya fiyatlarından farklılaşmasından, %14’ünün da girdi sübvansiyonu başta olmak üzere diğer desteklerden kaynaklandığı görülmektedir. OECD ülkeleri ortalamasında, piyasa fiyatları yoluyla destek, ÜDE’nin %67’sini, doğrudan destekler %17’sini, diğer destekler, ise %16’sını oluşturmaktadır.

**Tablo 5.5. ÜDE’nin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Türleere Dağılımı (%)**

|                 | TÜRKİYE |         |      |      |      | OECD    |         |      |      |      |
|-----------------|---------|---------|------|------|------|---------|---------|------|------|------|
| Destekleme Türü | 1986-88 | 1993-95 | 1996 | 1997 | 1998 | 1986-88 | 1993-95 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Piyasa Desteği  | 72      | 73      | 72   | 79   | 86   | 79      | 72      | 60   | 63   | 67   |
| Doğrudan Ödeme  | 1       | 2       | 2    | -    | -    | 18      | 18      | 23   | 19   | 17   |
| Diğer Destekler | 39      | 30      | 30   | 20   | 14   | 17      | 15      | 18   | 18   | 16   |
| Yem Ayarlaması  | -12     | -5      | -4   | -    | -    | -11     | -5      | 0    | -    | -    |
| Toplam          | 100     | 100     | 100  | 100  | 100  | 100     | 100     | 100  | 100  | 100  |

Kaynak: Kasnakoglu ve Cakmak, 1998.

Tablo 5.6, Türkiye ve OECD ülkelerinde tam zamanlı çiftçi eşdeğeri (TZÇE) başına sübvansiyonları göstermektedir. TZÇE ücretli ve ücretsiz işgücünü kapsamakta ve tam zaman olarak yılda 2,200 saat kabul etmektedir. Türkiye’de 1998 yılına kadar, 1000 dolar civarında olan TZÇE başına ÜDE, OECD ortalamasının onda birinden daha azdır.

**Tablo 5.6. Türkiye ve OECD Ülkelerinde Tam Zamanlı Çiftçi Başına ÜDE**

|          | Birim   | 1979-81 | 1986-88 | 1990-92 | 1993-95 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|------|------|------|------|------|
| TÜRKİYE  |         |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| ÜDE/TZÇE | \$ 1000 | 0       | 1       | 1       | 1       | 0.7  | 1.1  | 1.2  | 1.1  | 2.2  |
| OECD     |         |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| ÜDE/TZÇE | \$ 1000 | 6       | 11      | 13      | 14      | 14   | 21   | 19   | 16   | 18   |

Kaynak: Kasnakoglu ve Cakmak, 1998.

Yukarıdaki rakamlar, 1998 yılına kadar, Türkiye’de üretici desteğinin, tarımla uğraşan hane başına yılda \$2500, kişi başına ise \$500 olduğu anlamına gelmektedir. Bu rakam tam zamanlı çiftçi (yaklaşık 2.9 milyon) başına \$1000’a kadar yük-

selmektedir. Türkiye’de kırsal gelirin kişi başına ortalama \$2000 dolar civarında olduğu hatırlandığında, tarımsal destek miktarının tam zamanlı bir üretici gelirin yarısına yakınına ulaştırdığı ortaya çıkmaktadır.

Tablo 5.7, Türkiye ve OECD ülkelerinde bitkisel ekim alanı başına düşen üretici sübvansiyonu miktarlarını göstermektedir. Son 20 yılda, bitkisel ürün ekim alanı başına ÜDE ise 7 kat yükselerek, \$28/ha’dan \$196/ha’a çıkmıştır. Bu rakam OECD ortalaması olan \$360/ha’nın ancak yarısıdır.

| <b>Tablo 5.7. Türkiye ve OECD’de Bitkisel Üretim Alanı Başına ÜDE</b> |       |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
|---|-------|---------|---------|---------|---------|------|------|------|------|------|
|   | Birim | 1979-81 | 1986-88 | 1990-92 | 1993-95 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| TÜRKİYE   |       |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| ÜDE/Ekim Alanı  | \$/ha | 28      | 82      | 147     | 64      | 44   | 21   | 80   | 160  | 196  |
| OECD  |       |         |         |         |         |      |      |      |      |      |
| ÜDE/Ekim Alanı  | \$/ha | 170     | 410     | 398     | 417     | 431  | 391  | 322  | 304  | 360  |

Kaynak: Kasnakoglu ve Çakmak, 1998.

Tablo 5.8 tarım sektörüne yönelik transferlerin GSYH içindeki payının % 4’ün üzerinde olduğunu göstermektedir. Bu oran OECD ülkelerinde ortalama %1.5 dolaylarındadır. 1998 yılında Türkiye’de toplam transferler, kişi başına 140 dolar düzeyindedir. Bu da kişi başına gelirin %5’ine ulaşmaktadır. Tarıma yönelik transferlerin % 85’inin tarım dışı sektörlerden geldiği, tarım-dışı hanelerin toplam hanelerin 2/3’ünü oluşturduğu, ve bunların kişi başına gelirlerinin yılda \$3500 olduğu varsayılırsa, tarım politikaları yoluyla, tarım dışı hanelerin ortalama %5 oranında bir vergi ile karşı karşıya kaldıkları sonucu çıkarılabilir.

| <b>Tablo 5.8. Türkiye ve OECD’de Tarımsal Amaçlı Transfer Göstergeleri</b> |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|
|  | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Toplam Transfer/GSYİH (%)  |      |      |      |      |      |      |
| TÜRKİYE  | 5.2  | 4.5  | 4.2  | 4.1  | 5.8  | 4.2  |
| OECD   | 1.6  | 1.6  | 1.5  | 1.3  | 1.2  | 1.4  |
| Kişi Başına Toplam Transfer(\$)  |      |      |      |      |      |      |
| TÜRKİYE  | 136  | 98   | 115  | 118  | 173  | 140  |
| OECD   | 378  | 373  | 375  | 333  | 312  | 362  |

Kaynak: Kasnakoglu ve Çakmak, 1998.

Genellikle yüksek bütçe harcamalarının piyasa fiyat destek önlemlerini uygulamakta gerekli olduğundan ve bu harcamaların bazen dünya pazarlarından daha yüksek iç fiyatlar yoluyla veya indirimli girdi bedelleri sayesinde tüketicilerden

alınan transferlerden daha fazla olduğundan daha önce bahsetmiştik. Tarım destek programlarının uygulanmasından kaynaklanan harcamalar çiftçilerden başka ekonomik gruplara çok yüksek transferlere neden olabilir. ÜDE'lerle toplam transferleri kıyaslamak bize tarımsal politikaların toplam bedellerinin çiftçilere veya sektörün tamamının sağladığı yararlarla kıyaslama olanağı verir.

Tablo 5.9 Türkiye ve OECD ülkelerinde tarıma yapılan toplam transferlerin kaynağını ve büyüklüklerini göstermektedir. Vergi mükelleflerinden alınan transferler ÜDE hesaplamaları için kullanılan tüm bütçe giderlerini kapsamaktadır. Tüketicilerden kaynaklanan toplam transferler ÜDE hesaplarına dahil olan ürünlerin yüzde payları oranında tümleştirilen TDE rakamlarıdır. Sınır politikası önlemlerinden kaynaklanan bütçe gelirleri sadece bir ülkenin net ithalatçı olması durumunda geçerlidir. Bu malların tek tek bütçe gelirleri, tarife veya fiyat farkıyla bu malların üretim ve tüketim farkının çarpımıyla bulunur. Bu tahminler ÜDE kapsama yüzdelelerini kullanarak tüm üretimi kapsayacak şekilde tümleştirilir.

| <b>Tablo 5.9. Türkiye ve OECD'de Tarıma Toplam Transferin Kaynakları</b> |           |              |              |              |              |              |              |
|--|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | Birim     | 1993         | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         |
| <b>TÜRKİYE</b>   |           |              |              |              |              |              |              |
| Vergi Mükelleflerinden   | Milyar \$ | 4.5          | 4.9          | 5.3          | 3.0          | 3.3          | 3.0          |
| Tüketicilerden   | Milyar \$ | 6.6          | 1.9          | 2.7          | 7.0          | 3.8          | 6.5          |
| Bütçe Gelirleri  | Milyar \$ | 0.7          | 0.1          | 0.8          | 0.9          | 0.7          | 0.6          |
| Toplam Transferler   | Milyar \$ | 10.4         | 5.9          | 7.2          | 9.1          | 11.1         | 8.9          |
| <i>Toplam ÜDE</i>  | Milyar \$ | <i>11.0</i>  | <i>2.9</i>   | <i>5.2</i>   | <i>8.8</i>   | <i>11.2</i>  | <i>11.3</i>  |
| <b>OECD</b>  |           |              |              |              |              |              |              |
| Vergi Mükelleflerinden   | Milyar \$ | 166.8        | 163.2        | 167.7        | 164.5        | 163.9        | 193.3        |
| Tüketicilerden   | Milyar \$ | 184.7        | 180.6        | 183.1        | 146.5        | 160.1        | 169.5        |
| Bütçe Gelirleri  | Milyar \$ | 19.3         | 15.5         | 16.9         | 13.9         | 25.1         | 28.2         |
| Toplam Transferler   | Milyar \$ | 332.1        | 328.2        | 332.9        | 297.1        | 298.9        | 334.6        |
| <i>Toplam ÜDE</i>  | Milyar \$ | <i>248.1</i> | <i>249.9</i> | <i>256.6</i> | <i>237.1</i> | <i>215.5</i> | <i>251.2</i> |

Kaynak: Kasnakoglu ve Çakmak, 1998.

1998'da, tüketici ve vergi verenlerden toplam transferler (ilgili bütçe gelirleri düşüldükten sonra) 8.9 milyar dolardır. Bu miktarın 6.5 milyar doları tüketicilerin yüksek iç fiyatlara bağlı olarak zımni vergilendirilmesinden gelmektedir. 3 milyar dolarlık bütçe harcaması vergi mükelleflerinden gelmektedir. 0.6 milyar dolar sınır önlemlerinden elde edilmektedir ki bu da vergi mükelleflerinin payını 2.4 milyar dolara indirmektedir. Öte yandan 1998'de tarım üreticilerinin aldığı toplam sübvansiyon

siyon 11.3 milyar dolardır. Toplam transfer ve ÜDE arasındaki fark, müdahale kurumlarının hesaplarının (görev zararları, sermaye aktarımı) konsolidasyonunun aynı yıl içerisinde yapılmamasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 5.9'daki toplam transferler farklı bir perspektiften incelenebilir. Türkiye'de tarım gelirlerinin vergilendirilmediğini varsayacak olursak ve tüm vergi mükelleflerinin yükünün tarım dışı üreticilerde olduğunu düşünürsek ve tarım üreticilerinin toplam tüketicilerin %30'unu oluşturduklarını hesaplarsak, transferlerin üçte birinin onlardan geldiği ve üreticilere verilen sübvansiyonların daha az olduğu ortaya çıkar. 1998'de, çiftçilerin tüketici olarak ödediği zımni vergiler 2 milyar dolardır. Bu yüzden de net sübvansiyonlar aynı miktarda azalacak ve 9 milyar dolara düşecektir.

Gelir Grupları: Bu bölümde tarımsal destek yükünün gelir gruplarına göre dağılımını incelenmektedir. Önceki bölümde vergi mükelleflerinden gelen transferlerin hemen hemen tamamının tarım dışı kentli hanehalklarından geldiğini, ancak tüketicilerden gelen transferler kırsal ve kentsel tüketiciler arasında bölündüğünü ve tüketici olarak tarım üreticilerinin, alınan tarım desteğinin yaklaşık üçte birini geri ödediklerini vurgulamıştık.

Türkiye'de değişik vergilerin gelir gruplarına göre dağılımı ve tarımsal transfer finansmanı için kullanılan vergilerin ayrıştırılması mümkün olmadığından, bütçeden transferlerin değişik gelir gruplarına nasıl dağıldığını belirlemek çok zordur. Türkiye'deki vergi sisteminin etkin olmadığını, kapsamının dar ve büyük ölçüde sabit gelirli maaş ve ücretliler ile orta ve büyük sanayiden toplanan gelir vergilerine ve tüketicilerden toplanan dolaylı vergilere bağlı olduğunu kabul edebiliriz. Değişik tahminler Türkiye'de vergisiz, kayıtsız ekonominin toplam GSMH'nin %30-%50'si boyutlarına ulaştığını söylemektedir. Bu nedenle vergi mükelleflerince tarıma yapılan transferlerin orta ve düşük gelir grupları üzerinde yüksek gelir gruplarına kıyasla daha fazla yükü olduğunu söylemek veya en azından bunun tersinin doğru olmadığını düşünmek pek de gerçekten uzak olmaz.

Tüketicilerden finanse edilen transferlerin yükünün dağılımı için biraz daha ayrıntılı analiz yapılabilir. Tablo 5.10 gıda, içecek, tütün, giyim ve ayakkabı gibi tüketicilerden gelen transferlere tabi olan ürünlerin, gelir gruplarına göre kentsel ve kırsal alanlarda toplam tüketim harcamalarına oranlarını vermektedir. Türkiye'de tarıma dayalı giderler, toplam tüketim harcamalarının ortalama %45'ini oluşturmaktadır. Tarıma dayalı harcamaların payı gelir artışıyla azalmaktadır. En düşük gelir gruplarında tarıma dayalı giderler toplam harcamaların %60'ını oluşturmaktadır. En

yüksek gelir grubunda bu pay %35'e düşmektedir. Kentsel alanlarda ilgili rakamlar %40, %53 ve %31 iken kırsal alanlarda %52, %62 ve %46'dır.

| <b>Tablo 5.10. Tarıma Dayalı Harcamaların Gelir Gruplarına Göre Payları (%)</b> |        |        |        |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| TÜRKİYE   | Toplam | 1. %20 | 2. %20 | 3. %20 | 4. %20 | 5. %20 |
| Yiyecek-İçecek-Tütün  | 0.36   | 0.51   | 0.47   | 0.42   | 0.37   | 0.26   |
| Giyecek-Ayakkabı  | 0.09   | 0.07   | 0.08   | 0.09   | 0.10   | 0.09   |
| Toplam Tar.Day.Harc.  | 0.45   | 0.58   | 0.55   | 0.51   | 0.46   | 0.35   |
| Toplam Harcamalar   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   |
| KENTSEL   | Toplam | 1. %20 | 2. %20 | 3. %20 | 4. %20 | 5. %20 |
| Yiyecek-İçecek-Tütün  | 0.31   | 0.45   | 0.41   | 0.36   | 0.32   | 0.22   |
| Giyecek-Ayakkabı  | 0.09   | 0.08   | 0.09   | 0.09   | 0.10   | 0.09   |
| Toplam Tar.Day.Harc.  | 0.40   | 0.53   | 0.49   | 0.45   | 0.42   | 0.31   |
| Toplam Harcamalar   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   |
| KIRSAL  | Toplam | 1. %20 | 2. %20 | 3. %20 | 4. %20 | 5. %20 |
| Yiyecek-İçecek-Tütün  | 0.45   | 0.56   | 0.52   | 0.51   | 0.47   | 0.36   |
| Giyecek-Ayakkabı  | 0.09   | 0.06   | 0.07   | 0.08   | 0.09   | 0.10   |
| Toplam Tar.Day.Harc.  | 0.54   | 0.62   | 0.60   | 0.60   | 0.56   | 0.46   |
| Toplam Harcamalar   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   | 1.00   |

Kaynak: Kasnakoğlu ve Çakmak, 1998.

Yukarıdaki gözlemlere dayanarak ve düşük gelir gruplarının gelirden daha az birikim yapma eğilimlerini göz önünde bulundurarak, daha yüksek gelir gruplarına göre düşük gelir grupların gelirlerinin göreceli olarak daha büyük bir bölümünü tarım transferi olarak ayırdıkları sonucuna varabiliriz. Bu yüzden de tarımsal desteğin gerçek gelir üzerinde negatif etkileri düşük gelir grupları için daha büyüktür.

#### 5.4.3. Tarımsal Transferler Kime Gidiyor?

Bu bölümde tarımsal desteğin yararlarının dağılımını ürün, bölge, işletme büyüklüğü ve gelir bazında inceleyeceğiz.

**Ürünler İtibariyle Destek:** Tablo 5.11, 1990-98 yılları arasında ÜDE'lerinde ürünler itibariyle eğilimleri göstermektedir. ÜDE'lerinin ürün bazında dağılımıyla ilgili aşağıdaki gözlemler yapılabilir:

- Ürün bazında destek zaman içinde büyük dalgalanmalar göstermektedir.
- 1995'de buğday üreticileri, 1994'de şeker ve mısır üreticileri, 1996'da tavuk eti



üreticileri ve 1991'de yumurta üreticileri tarımsal politikalarla, desteklenmek bir yana, vergilendirilmişlerdir.

- Hayvancılık ürünleri ortalama olarak son dokuz senede bitkisel ürünlerden daha fazla sübvansiyon almışlardır. Ancak 1991, 1993 ve 1998'de bitkisel ürünler hayvancılık ürünlerinden daha fazla destek almışlardır.
- Bitkisel ürünler içinde yağlı tohumlar diğer ürünlere göre daha yüksek destek oranlarına sahiptir.
- Hayvancılık ürünleri içinde, sütün ve inek etinin ortalama olarak diğerlerinden daha yüksek destek oranları gözlenmektedir.

**Tablo 5.11. Türkiye’de Ürün Bazında Yüzde ÜDE’leri**

|              | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1990-98 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Buğday       | 26   | 54   | 31   | 23   | 26   | -3   | 27   | 33   | 42   | 25      |
| Mısır        | 37   | 46   | 44   | 33   | -2   | 16   | 19   | 38   | 43   | 30      |
| Diğ.Tahıl    | 38   | 45   | 42   | 53   | 27   | 5    | 17   | 32   | 47   | 33      |
| Yağlı Toh    | 52   | 54   | 50   | 28   | 20   | 34   | 44   | 49   | 45   | 42      |
| Şeker        | 23   | 44   | 48   | 40   | -16  | 28   | 32   | 56   | 61   | 34      |
| Pamuk        | 22   | 14   | 27   | 39   |      |      |      |      |      | 26      |
| Bitkisel Ür. | 30   | 50   | 38   | 32   | 19   | 7    | 26   | 34   | 44   | 30      |
| Süt          | 58   | 53   | 51   | 52   | 49   | 51   | 36   | 52   | 54   | 52      |
| Sığır eti    | 24   | 35   | 39   | 46   | 32   | 58   | 54   | 40   | 48   | 39      |
| Tavuk eti    | 32   | 14   | 22   | 31   | 9    | 35   | -5   | 3    | 9    | 18      |
| Koyun eti    | 21   | 20   | 8    | 18   | 21   | 29   | 41   | 6    | 7    | 18      |
| Yumurta      | 7    | -14  | 38   | 19   | 14   | 52   | 17   | 31   | 44   | 24      |
| Hayv.Ür.     | 34   | 31   | 35   | 37   | 30   | 47   | 34   | 39   | 35   | 35      |

• Kaynak: Kasnakoglu ve Çakmak, 1998.

Not: Pamuk toplamlara dahil edilmemiştir. 1990-98 basit aritmetik ortalamadır.

1993-96 yılları için çeşitli ürünlerde tarımsal üreticilere desteğin kompozisyonu Tablo 5.12’de sunulmaktadır. Desteğin kompozisyonu için aşağıdaki gözlemler yapılabilir:

- Piyasa fiyat desteği tahıllarda toplam desteğin yarısına, endüstriyel ürünlerde yaklaşık üçte ikisine ve hayvancılık ürünlerinde hemen hemen tamamına eşittir.
- Piyasa fiyat desteği dört yıllık dönemde önemli dalgalanmalar göstermiştir. 1994’de buğday, mısır ve şekerpancarı için, 1995’de arpa için, 1996’da tavuk etinde negatiftir.
- Doğrudan ödemeler ve girdi sübvansiyonları yoluyla transferler pozitifdir ve bitkisel ürünlerde hayvansal ürünlere göre daha dengelidir. Hatta, hayvansal üre-

timde yem bitkileri fiyatlarına müdahaleden dolayı negatife döndüğü yıllar vardır.

- Toplam destek çeşitli ürünler için %-0.34 (1994'de şekerpancarı) ile %4.3 (1995'de sığır ve dana eti için) aralığında seyretmiştir.

**Tablo 5.12. Ürün Bazında Toplam Desteğin Kompozisyonu (1993-1996)**

| Ürünler      | GSYİH yüzdesi olarak toplam destek aralıkları | GSYİH yüzdesi olarak toplam destek ortalamaları | Toplam Desteğin yüzdesi yüzdesi olarak pazar fiyat desteği aralıkları | Toplam Desteğin yüzdesi yüzdesi olarak pazar fiyat desteği ortalamaları |
|--------------|---|---|---|---|
| Buğday       | -0.28-3.27                                    | 1.97  | 39-63   | 49  |
| Mısır        | -0.02-0.44                                    | 0.21  | 43-64   | 54  |
| Arpa         | 0.16-2.13                                     | 0.98  | -49-84  | 44  |
| Ayçiçeği     | 0.25-0.52                                     | 0.30  | 64-82   | 69  |
| Şekerpancarı | -0.34-1.16                                    | 0.64  | 63-77   | 70  |
| Süt          | 1.68-3.41                                     | 2.57  | 70-158  | 101   |
| Sığır&Dana   | 1.77-4.30                                     | 2.93  | 71-104  | 88  |
| Tavuk eti    | -0.11-1.18                                    | 0.55  | 71-107  | 87  |
| Koyun eti    | 0.86-1.84                                     | 1.20  | 74-102  | 86  |
| Yumurta      | 0.35-1.80                                     | 0.77  | 94-140  | 109   |

Kaynak: Kasnakoglu ve Çakmak, 1998.

Not: Toplam desteğin negatif olduğu yıllar aralık ve ortalama hesaplarına katılmamıştır.

Böylece değişik tarım malları üreticileri arasındaki tarımsal destek dağılımının son dokuz senede ne dengeli ne de eşit olmadığına ve değişik üretim faaliyetlerinde bulunan çiftçilerin görece gelirlerine etkileri olduğuna karar verebiliriz. Hatta, bazı ürünlerin üreticileri kimi yıllarda destek bir yana, vergilendirilmişlerdir.

**Bölgesel Destek:** Tarımsal sübvansiyonların bölgesel dağılımı, tarımsal üretim değerinin bölgesel dağılımına (Tablo 5.13), bölgesel tarımsal üretim değerinin mal kompozisyonuna (Tablo 5.14), bölgesel girdi kullanımının yoğunluğuna (Tablo 5.15), tarımsal desteğin ürünlere dağılımına (Tablo 5.11) ve girdi sübvansiyonlarına bağlıdır. OECD'nin ÜDE yüzdeleri sadece 12 malı kapsadığından, geri kalan mallar için ekstrapolasyonlar ve varsayımlar yapmak gerekir. Bu bölümde yapılacak analizler için, ÜDE %'lerinin aşağıdaki sırada büyükten küçüğe sıralandığını varsaymaktayız: süt > sığır ve dana > yağlı tohumlar > endüstri bitkileri > tahıllar ve baklagiller > koyun > tavuk ve yumurta > meyve > sebze.

Tablolarda verilen bilgilere ve yukarıdaki varsayımlara dayalı olarak, tarımsal desteğin bölgesel dağılımıyla ilgili aşağıdaki gözlemleri yapabiliriz:

- Türkiye’de en yüksek gelir düzeyi bölgeleri olan Batı ve Güney sahilleri tarımsal üretim değerinin %50 ‘sini oluşturur ve sübvansiyonların neredeyse yarısını almaktadır.
- Türkiye’nin en düşük gelir düzeyi bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri üretim değerinin %20’sinden azını oluşturur ve sübvansiyonların neredeyse beşte birini almaktadır.
- Orta Anadolu Bölgesi toplam tarımsal sübvansiyonların %25’den biraz fazlasını almaktadır.
- Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesi hayvancılıkta uzmanlaşmaya bağlı olarak hayvancılık ürünlerde sübvansiyonlardan daha yüksek yararlanmaktadır. Ancak büyükbaş hayvanların yoğun olduğu İç Anadolu’da ve hayvan ürünleri işlemenin (özellikle süt) tercih edildiği Ege ve Trakya’da da benzer durum geçerlidir.
- Ege, Trakya ve Akdeniz bölgeleri ekili alanların % 35’ini, sulanan arazinin %45’ini, daha da önemlisi barajlar ve yapay göller yoluyla sulanan arazilerin yarısından fazlasını oluşturur. Böylece su sübvansiyonundan daha fazla faydalanmaktadırlar.
- Benzer şekilde yüksek gelirli bu üç bölge tarımsal makinelerin yarısına sahiptirler, gübre ve tarım ilaçlarını daha fazla kullanırlar. Böylece ilgili girdi sübvansiyonlarından -yakıt, elektrik ve kredilerle ilgili olanlar gibi- daha fazla faydalanırlar.
- Canlı hayvanların sadece üçte birine sahip olmalarına rağmen bu üç bölge en yüksek sübvansiyon verilen kültür ırkı hayvanlarının yarısından fazlasına sahiptir.
- Son olarak, bu üç bölge, bu politikaları yürütmek için kurulan kooperatiflerin % 80’sine ev sahipliği yaptığından, tarımsal destekten daha çok yararlanmaları olasıdır.

Tarımsal destek politikalarının piyasa fiyat bileşeninin gelirin görece bölgesel dağılımını (Gini katsayısı anlamında), bölgeler arası ürün farklılıkları yüzünden önemli ölçüde etkilemediğini söyleyebiliriz. Ancak tarımsal destek politikalarının bu bileşeninin, yararların çoğu yüksek gelirli bölgelere gittiği için, Türkiye’de bölgeler arası mutlak gelir farklılıklarının önemli ölçüde artmasına neden olduğu da ortadadır. Girdi maliyetlerinde indirim durumunda ise, yüksek gelirli bölgeler, sübvansiyonlu girdileri düşük gelirli bölgelere göre daha yoğun kullandıklarından, bu tarım politikaların hem mutlak hem de görece gelir dengesizliklerinin artmasına neden olduğunu söyleyebiliriz.

**İşletme Büyüklüğüne Göre Destek:** Bu bölümde tarımsal politikaların değişik gelir gruplarına etkilerin irdelenmesi yapılmaya çalışılmaktadır. Ancak varolan veriler bu konunun doğrudan ve kapsamlı bir şekilde irdelenmesine izin vermemektedir. Bu nedenle ipuçları elde edebilmek için 1991 Tarım Sayımının verilerinden yararlanılmaktadır. Öncelikle, işletme büyüklüğü dağılımı tarımda gelir dağılımına bir yaklaştırma olarak alınarak, işletme düzeyinde bazı göstergeler irdelenecektir.

**Tablo 5.13. Tarımsal Üretim Değerinin Bölgesel Dağılımı (%)**

| Mallar               | Türkiye    | Ege ve Trakya | Akdeniz   | Orta Anadolu | Karadeniz | Doğu ve Güneydoğu |
|----------------------|------------|---------------|-----------|--------------|-----------|-------------------|
| <i>Bitki.Ürün.</i>   | <i>100</i> | <i>32</i>     | <i>21</i> | <i>24</i>    | <i>8</i>  | <i>14</i>         |
| Tarla Bit.           | 100        | 24            | 15        | 33           | 9         | 20                |
| Meyveler             | 100        | 39            | 25        | 16           | 9         | 11                |
| Sebzeler             | 100        | 38            | 28        | 18           | 8         | 9                 |
| <i>Canlı hayvan.</i> | <i>100</i> | <i>19</i>     | <i>11</i> | <i>31</i>    | <i>9</i>  | <i>31</i>         |
| Büyükbaş             | 100        | 20            | 9         | 29           | 13        | 29                |
| Koyun,Keçi           | 100        | 14            | 12        | 26           | 4         | 44                |
| Tavuk                | 100        | 22            | 14        | 51           | 5         | 7                 |
| <i>Hayvan Ürün.</i>  | <i>100</i> | <i>26</i>     | <i>11</i> | <i>24</i>    | <i>14</i> | <i>25</i>         |
| <b>Toplam</b>        | <b>100</b> | <b>29</b>     | <b>19</b> | <b>26</b>    | <b>9</b>  | <b>18</b>         |

Kaynak: Kasnakoğlu ve Çakmak, 1998.

**Tablo 5.14. Tarımsal Üretim Değerinin Bölgesel Kompozisyonu (%)**

| Mallar               | Türkiye    | Ege ve Trakya | Akdeniz    | Orta Anadolu | Karadeniz  | Doğu ve Güneydoğu |
|----------------------|------------|---------------|------------|--------------|------------|-------------------|
| <i>Bitki.Ürün.</i>   | <i>57</i>  | <i>67</i>     | <i>72</i>  | <i>55</i>    | <i>79</i>  | <i>39</i>         |
| Tarla Bit.           | 28         | 23            | 26         | 36           | 77         | 26                |
| Meyveler             | 14         | 21            | 20         | 9            | 84         | 7                 |
| Sebzeler             | 16         | 22            | 26         | 11           | 78         | 6                 |
| <i>Canlı hayvan.</i> | <i>30</i>  | <i>21</i>     | <i>19</i>  | <i>33</i>    | <i>32</i>  | <i>44</i>         |
| Büyükbaş             | 19         | 14            | 11         | 21           | 31         | 26                |
| Koyun ve Keçi        | 8          | 5             | 6          | 8            | 35         | 17                |
| Tavuk                | 2          | 2             | 2          | 4            | 59         | 1                 |
| <i>Hayvan Ürün.</i>  | <i>13</i>  | <i>13</i>     | <i>9</i>   | <i>11</i>    | <i>24</i>  | <i>17</i>         |
| <b>Toplam</b>        | <b>100</b> | <b>100</b>    | <b>100</b> | <b>100</b>   | <b>100</b> | <b>100</b>        |

Kaynak: Kasnakoğlu ve Çakmak, 1998.

**Tablo 5.15. Seçilmiş Bölgesel Göstergeler**

| Bölgeler     | Çiftçilerin<br>% si | Toplam<br>Ekili<br>Alan | Sulanan<br>Ekili<br>Alan<br>% si | Barajlardan<br>Sulama<br>% si | Traktör<br>% si | Kimyasal<br>Gübre<br>Kullanan<br>Yerleşimlerin<br>% si | Kooperatiflere<br>Sahip<br>Yerleşim<br>% si | Kültür<br>Hayvanı<br>% si |
|--------------|---------------------|-------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------|--|---|---------------------------|
| Kuzey Orta   | 11.88               | 17.07                   | 10.45                            | 9.28                          | 18.20           | 99.00  | 21.05                                       | 15.18                     |
| Ege          | 19.64               | 13.94                   | 18.09                            | 16.84                         | 21.60           | 98.69  | 29.71                                       | 32.73                     |
| Trakya       | 8.26                | 8.94                    | 6.20                             | 6.86                          | 15.72           | 98.83  | 29.82                                       | 14.43                     |
| Akdeniz      | 11.74               | 11.71                   | 19.04                            | 31.67                         | 10.67           | 98.54  | 20.55                                       | 5.79                      |
| Kuzey Doğu   | 5.87                | 4.58                    | 7.09                             | 4.57                          | 2.34            | 77.62  | 7.90  | 4.63                      |
| Güney Doğu   | 8.98                | 13.98                   | 8.80                             | 5.00                          | 3.42            | 76.74  | 1.70  | 1.83                      |
| Karadeniz    | 15.72               | 8.09                    | 3.69                             | 1.69                          | 7.33            | 98.01  | 19.58                                       | 8.81                      |
| Doğu Merkez  | 7.76                | 7.70                    | 10.33                            | 10.41                         | 7.14            | 95.24  | 8.84  | 6.95                      |
| Güney Merkez | 10.15               | 13.99                   | 16.31                            | 13.68                         | 13.58           | 98.40  | 27.10                                       | 9.65                      |
| Türkiye      | 100.00              | 100.00                  | 100.00                           | 100.00                        | 100.00          | 93.61  | 17.95                                       | 100.00                    |

Kaynak: Kasnakoglu ve Cakmak, 1998.

**Tablo 5.16. İşletme Büyüklüğü, Arazi ve Canlı Hayvan Dağılımı (1991)**

|               | İşletme<br>Sayısı | İşletme<br>Sayısı | Sahip<br>Olunan<br>Arazi | Sahip<br>Olunan<br>Arazi | Koyun<br>Sürüsü | Koyun<br>Sürüsü | Büyükbaş<br>Sürüsü | Büyükbaş<br>Sürüsü |
|---------------|-------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------------|
| Ha            | (.000)            | %                 | (.000ha)                 | %                        | (.000)          | %               | 1000               | %                  |
| Arazisiz      | 101.6             | 2.50              |                          | 0.00                     | 2,254.8         | 4.49            | 298.2              | 2.63               |
| < 0.5         | 251.7             | 6.19              | 0.7                      | 0.30                     | 1,425.2         | 2.84            | 331.4              | 2.93               |
| 0.5-0.9       | 381.3             | 9.37              | 2.5                      | 1.07                     | 1,728.8         | 3.44            | 628.2              | 5.55               |
| 1.0-1.9       | 752.2             | 18.49             | 10.0                     | 4.26                     | 4,607.5         | 9.18            | 1,512.6            | 13.36              |
| 2.0-4.9       | 1274.6            | 31.33             | 38.7                     | 16.50                    | 12,224.6        | 24.35           | 3,454.3            | 30.51              |
| 5.0-9.9       | 713.1             | 17.53             | 46.8                     | 19.96                    | 11,298.4        | 22.50           | 2,481.4            | 21.92              |
| 10.0-19.9     | 383.3             | 9.42              | 49.2                     | 20.98                    | 8,037.8         | 16.01           | 1,516.4            | 13.40              |
| 20.0-49.9     | 173.8             | 4.27              | 46.5                     | 19.83                    | 5,835.9         | 11.62           | 845.8              | 7.47               |
| 50.0-99.9     | 24.2              | 0.59              | 15.0                     | 6.40                     | 1,444.9         | 2.88            | 153.4              | 1.36               |
| 100.0-249.9   | 10.3              | 0.25              | 13.9                     | 5.93                     | 1,043.7         | 2.08            | 56.8               | 0.50               |
| 250.0-499.9   | 1.9               | 0.05              | 6.5                      | 2.77                     | 177.9           | 0.35            | 32.1               | 0.28               |
| 500.0 +       | 0.4               | 0.01              | 4.8                      | 2.05                     | 131.8           | 0.26            | 14.9               | 0.13               |
| <b>Toplam</b> | <b>4,068.40</b>   | <b>100.00</b>     | <b>234.5</b>             | <b>100.00</b>            | <b>50,211.3</b> | <b>100.00</b>   | <b>11,320.4</b>    | <b>100.00</b>      |

Kaynak: DİE, 1994.

Tablo 5.16 işletme büyüklüğüne göre tarımsal alanların ve canlı hayvanların dağılımını göstermektedir. Türkiye’de işletme büyüklüğünün modu 2-5 hektardır. İşletmelerin neredeyse %70’ini 5 hektardan az araziye sahiptir. Arazi ve canlı hayvanlar da eşitsiz dağılmışlardır. Çiftçilerin %2,5’unun arazisi yoktur, küçük çiftçiler (5 hektardan daha az tarlası olanlar) çiftçilerin % 70 ‘ini oluşturmaktadır ve tarlaların % 20 ‘sine koyunların %45’ine ve büyükbaş hayvanların %50’sine sahiptirler. Daha büyük çiftçiler ise (5 hektardan daha fazla tarlası olanlar) işletmelerin %5’ini teşkil ederler, arazinin % 35’ine, koyunların %17’sine ve büyükbaş hayvanların %10’una sahiptirler.

İşletmelerin sahip olduğu tarım arazilerinin nitelik dağılımının bir göstergesi olarak Tablo 5.17’de işletme büyüklüğüne göre ekilen ve sulanan alanların dağılımı sunulmaktadır. 5 hektardan daha az arazisi olan çiftçilerin %67’si arazilerinin sadece %22’sini ve sulanan alanların %30’unu ekmektedirler.

50 hektardan fazla arazisi olan çiftçilerin %1’i arazilerin %15’inden fazlasını ve sulanan arazinin yaklaşık %15’ini ekmektedir. Toplam ekilen alanda sulanan alanların payı işletme büyüklüğüyle beraber azalmaktadır. Bu, küçük sebze bahçelerindeki sulama yoğunluğundan kaynaklanmaktadır. Dahası, büyük araziler devlet tarafından inşa edilen ve sübvansiyon edilen barajlardan ve yapay göllerden sulanırken, küçük araziler çiftçilerin kendilerinin yaptığı kuyulardan sulanmaktadır.

Tablo 5.18 arazi mülkiyeti niteliğine değişik bir perspektiften bakmakta ve seçilen tarla ürünlerinin işletme büyüklüğüne göre verimleri sunmaktadır. Arpa, mısır ve ayçiçeğinde verimin işletme büyüdükçe arttığını görüyoruz. Buğday, nohut, mercimek ve patateste ise 50 hektara kadar işletme büyüdükçe verim artarken daha sonra azalmaktadır.

Tablo 5.19-5.21 işletme büyüklüğüne göre sübvansiyonlu girdilerin kullanımını göstermektedir. Bu tablolarda verilen bilgiler sadece bu girdileri kullanan çiftçiler ile kullanmayanların oranlarını vermekte, bu girdilerin değişik işletme büyüklüklerinde ne miktarda kullanıldığını göstermemektedir. Bu nedenle verilerden sadece söz konusu girdi sübvansiyonlarından hiç yararlanmayan çiftçileri ayırmak mümkündür. Nohut hariç, kimyasal gübre kullanmayan işletmelerin yüzdesi küçük işletmelerde, büyük işletmelere göre daha yüksek olmakla birlikte fark fazla değildir. Tarım mücadele ilaçlarında da benzer bir tablo görülmektedir. İşletmelerin %70’ni oluşturan 5 hektardan daha az araziye sahip işletmeler, sübvansiyonlu elektrik, yakıt ve kredi kullanan traktörlerin %35’ine, biçer döverlerin %8’ine ve su pompalarının %47’sine sahiptir.

**Tablo 5.17. Sulanan Alanların İşletme Büyüklüğüne Göre Dağılımı (1991)**

| İşletme Büyüklüğü | Mülk Sayısı    | Mülk Sayısı   | Ekili Alan       | Ekili Alan    | Sulanan Alan   | Sulanan Alan  | S/E Alan    |
|-------------------|----------------|---------------|------------------|---------------|----------------|---------------|-------------|
| Ha                | (.000)         | %             | (.000ha)         | %             | (.000ha)       | %             |             |
| < 0.5             | 251.7          | 6.35          | 625.7            | 0.29          | 267.4          | 0.86          | 0.43        |
| 0.5–0.9           | 381.3          | 9.61          | 2,311.3          | 1.08          | 650.7          | 2.10          | 0.28        |
| 1.0–1.9           | 752.2          | 18.96         | 9,171.5          | 4.28          | 1939.2         | 6.27          | 0.21        |
| 2.0–4.9           | 1274.6         | 32.13         | 34,929.9         | 16.28         | 6265.5         | 20.25         | 0.18        |
| 5.0–9.9           | 713.1          | 17.98         | 42,465.6         | 19.80         | 6356.9         | 20.55         | 0.15        |
| 10.0–19.9         | 383.3          | 9.66          | 45,492.5         | 21.21         | 6375.9         | 20.61         | 0.14        |
| 20.0–49.9         | 173.8          | 4.38          | 43,383.2         | 20.23         | 5052           | 16.33         | 0.12        |
| 50.0–99.9         | 24.2           | 0.61          | 13,923.2         | 6.49          | 1585.9         | 5.13          | 0.11        |
| 100.0–249.9       | 10.3           | 0.26          | 12,079.7         | 5.63          | 1617.4         | 5.23          | 0.13        |
| 250.0–499.9       | 1.9            | 0.05          | 6,176.9          | 2.88          | 464.6          | 1.50          | 0.08        |
| 500.0+            | 0.4            | 0.01          | 3,935.3          | 1.83          | 359.7          | 1.16          | 0.09        |
| <b>Toplam</b>     | <b>3,966.8</b> | <b>100.00</b> | <b>214,494.5</b> | <b>100.00</b> | <b>30935.4</b> | <b>100.00</b> | <b>0.14</b> |

Kaynak: DİE, 1994.

**Tablo 5.18. Bazı Ürünlerin İşletme Büyüklüğüne Göre Verimleri (1991)**

| İşlet. Büyüklüğü | Buğday     | Arpa       | Mısır      | Nohut      | Yeşil Mercimek | Ayçiçeği   | Patates     |
|------------------|------------|------------|------------|------------|----------------|------------|-------------|
| Ha               | Kg/ha      | Kg/ha      | Kg/ha      | Kg/ha      | Kg/ha          | Kg/ha      | Kg/ha       |
| < 0.5            | 213        | 185        | 244        | 94         | 77             | 161        | 1370        |
| 0.5– 0.9         | 208        | 180        | 251        | 102        |                | 172        | 1440        |
| 1.0– 1.9         | 209        | 190        | 242        | 118        | 89             | 170        | 1657        |
| 2.0– 4.9         | 218        | 198        | 270        | 113        | 99             | 132        | 1978        |
| 5.0– 9.9         | 226        | 201        | 287        | 107        | 99             | 132        | 2060        |
| 10.0–19.9        | 232        | 214        | 311        | 105        | 101            | 130        | 2994        |
| 20.0–49.9        | 227        | 213        | 426        | 107        | 87             | 132        | 2470        |
| 50.0–99.9        | 222        | 200        | 617        | 85         | 93             | 140        | 1994        |
| 100.0–249.9      | 211        | 211        | 970        | 82         | 98             | 151        | 713         |
| 250.0–499.9      | 188        | 244        | 797        | 97         | 93             | 136        | 800         |
| 500.0+           | 252        | 267        | 497        | 118        | 98             | 139        | 1000        |
| <b>Toplam</b>    | <b>224</b> | <b>211</b> | <b>305</b> | <b>105</b> | <b>95</b>      | <b>133</b> | <b>2193</b> |

Kaynak: DİE, 1994.

Özet olarak, büyük sayıda çiftçinin, arazilerin sadece küçük bir bölümüne sahip olduklarını ve işlediklerini, büyük işletmelerin daha yüksek oranda sulanan alan kullandıklarını ve küçük çiftçilere göre daha nitelikli alanlarda tarım yaptıklarını ve dolayısıyla tarımsal desteğin piyasa fiyat desteği kısmından daha fazla faydalandıklarını söyleyebiliriz. Aynı şekilde su, makine ve kimyasallar gibi girdileri daha yoğun kullanan büyük işletmeler küçük işletmelere göre girdi sübvansiyonlarından daha çok yararlanmaktadırlar.

| <b>Tablo 5.19. İşletme Büyüklüğüne Göre Gübre Kullanımı (1991)</b> |        |      |       |       |                |          |         |
|--|--------|------|-------|-------|----------------|----------|---------|
| İşlet. Büyüklüğü   | Buğday | Arpa | Mısır | Nohut | Yeşil Mercimek | Ayçiçeği | Patates |
| Ha   | %      | %    | %     | %     | %              | %        | %       |
| < 0.5  | 89.2   | 69.5 | 77.4  | 28.5  | 0.0            | 93.1     | 61.4    |
| 0.5-0.9  | 90.1   | 82.7 | 83.8  | 47.2  |                | 69.2     | 87.2    |
| 1.0-1.9  | 91.8   | 87.4 | 86.8  | 38.3  | 43.7           | 96.8     | 68.7    |
| 2.0-4.9  | 93.6   | 94.1 | 86.8  | 34.5  | 41.5           | 89.3     | 75.9    |
| 5.0-9.9  | 93.4   | 90.5 | 85.7  | 31.6  | 51.4           | 94.5     | 79.7    |
| 10.0-19.9  | 93.4   | 90.1 | 87.2  | 28.5  | 57.7           | 90.8     | 70.7    |
| 20.0-49.9  | 93.3   | 91.2 | 84.1  | 28.8  | 63.3           | 87.9     | 70.6    |
| 50.0-99.9  | 95.7   | 91.8 | 96.2  | 17.5  | 71.4           | 82.8     | 55.7    |
| 100.0-249.9  | 94.0   | 90.5 | 100.0 | 53.7  | 74.3           | 99.3     | 69.2    |
| 250.0-499.9  | 90.9   | 88.3 | 100.0 | 66.6  | 59.9           | 84.6     | 100.0   |
| 500.0+   | 99.8   | 99.8 | 96.0  | 100.0 | 100.0          | 93.8     |         |
| Toplam   | 93.0   | 89.5 | 85.9  | 32.6  | 56.0           | 91.3     | 75.4    |

Kaynak: DİE, 1994.

**Sonuç:** Üreticilere verilen sübvansiyonlar büyük ölçüde yüksek iç fiyatlar yoluyla tüketicilerin vergilendirilmesinden elde edilmiştir. ÜDE'nin yaklaşık %80'inin piyasa fiyat desteğinden, %2'sinin doğrudan ödemelerden ve %18'inin diğer desteklerden (girdi bedellerinde indirim, genel hizmet, diğerleri) geldiğini görürüz. OECD ülkelerinde, ÜDE'nin piyasa destek bileşen payı %67, doğrudan ödemeler payı %17 ve diğer desteklerin payı ise %16'dır.

Tam-zamanlı çiftçi eşdeğeri başına ÜDE, 1998 yılı dışında, yaklaşık 1,000 dolardır. Bu miktar 20,000 dolara varan OECD ortalamasının %10'undan daha azdır. Kırsal hanehalkı başına ÜDE 2500 dolardan azdır ve kişi başına ÜDE yaklaşık 500 dolardır. Dolayısıyla tarıma destek, tarımda kişi başına düşen gelirin %25'ine eşittir. Tam zamanlı çiftçi eşdeğeri için bu miktar ortalama 1000 dolara veya çiftlik gelirinin %50'sine ulaşır. Geçen 20 yılda ekilen alan başına ÜDE yaklaşık 6 kat artarak 1979-81'de 28\$/ha'dan 1998'de 196\$/ha'a çıkmıştır. Bu OECD ülkelerinde 360\$/ha olan ortalama ÜDE/ha rakamının yarısından biraz fazladır



**Tablo 5.20. İşletme Büyüklüğüne Göre Tarım İlacı Kullanımı (1991)**

| İşlet. Büyüklüğü | Buğday      | Arpa        | Mısır       | Nohut       | Yeşil Mercimek | Ayçiçeği    | Patates     |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|-------------|
| Ha               | %           | %           | %           | %           | %              | %           | %           |
| < 0.5            | 47.0        | 16.1        | 29.4        | 17.6        | 0.0            | 29.5        | 40.7        |
| 0.5-0.9          | 43.3        | 26.6        | 19.9        | 30.6        |                | 24.1        | 54.0        |
| 1.0-1.9          | 48.5        | 34.7        | 23.3        | 25.3        | 32.5           | 55.8        | 52.5        |
| 2.0-4.9          | 48.8        | 34.6        | 22.6        | 20.5        | 23.3           | 44.2        | 51.3        |
| 5.0-9.9          | 55.0        | 40.1        | 25.7        | 25.4        | 20.9           | 58.2        | 50.0        |
| 10.0-19.9        | 60.2        | 47.3        | 26.1        | 23.0        | 22.7           | 68.4        | 53.4        |
| 20.0-49.9        | 64.4        | 53.5        | 19.0        | 24.2        | 21.4           | 71.8        | 55.4        |
| 50.0-99.9        | 62.9        | 54.1        | 75.8        | 34.6        | 26.1           | 69.5        | 26.3        |
| 100.0-249.9      | 52.1        | 43.4        | 28.7        | 15.9        | 15.9           | 35.4        | 69.2        |
| 250.0-499.9      | 37.9        | 36.0        | 96.0        | 22.0        | 10.2           | 61.5        | 0.0         |
| 500.0+           | 86.3        | 85.7        | 72.0        | 78.1        | 76.6           | 50.0        | 0.0         |
| <b>Toplam</b>    | <b>52.2</b> | <b>39.6</b> | <b>23.2</b> | <b>23.3</b> | <b>22.5</b>    | <b>57.2</b> | <b>51.7</b> |

Kaynak: DİE, 1994.

**Tablo 5.21. İşletme Büyüklüğüne Göre Tarım Aletlerini Kullanımı (1991)**

|               | İşletme Sayısı | İşletme Sayısı | Traktör Sayısı | Traktör Sayısı | Su Pompası   | Su Pompası    | Bıçer Döver | Bıçer Döver   |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|---------------|-------------|---------------|
| Ha            | (.000)         | %              | (.000ha)       | %              | (.000)       | %             | 1000        | %             |
| < 0.5         | 251.7          | 6.35           | 9.3            | 0.98           | 10.7         | 2.15          | 0.0         | 0.00          |
| 0.5-0.9       | 381.3          | 9.61           | 21.8           | 2.30           | 25.1         | 5.04          | 0.0         | 0.00          |
| 1.0-1.9       | 752.2          | 18.96          | 64.0           | 6.74           | 58.5         | 11.74         | 0.1         | 0.51          |
| 2.0-4.9       | 1274.6         | 32.13          | 241.5          | 25.44          | 140.1        | 28.13         | 1.5         | 7.65          |
| 5.0-9.9       | 713.1          | 17.98          | 264.3          | 27.84          | 111.2        | 22.32         | 4.0         | 20.41         |
| 10.0-19.9     | 383.3          | 9.66           | 199.8          | 21.05          | 88.2         | 17.71         | 6.5         | 33.16         |
| 20.0-49.9     | 173.8          | 4.38           | 116.0          | 12.22          | 48.4         | 9.72          | 4.9         | 25.00         |
| 50.0-99.9     | 24.2           | 0.61           | 19.8           | 2.09           | 10.0         | 2.01          | 1.7         | 8.67          |
| 100.0-249.9   | 10.3           | 0.26           | 8.8            | 0.93           | 3.3          | 0.66          | 0.6         | 3.06          |
| 250.0-499.9   | 1.9            | 0.05           | 2.5            | 0.26           | 2.1          | 0.42          | 0.0         | 0.00          |
| 500.0+        | 0.4            | 0.01           | 1.3            | 0.14           | 0.3          | 0.06          | 0.2         | 1.02          |
| <b>Toplam</b> | <b>3966.8</b>  | <b>100.00</b>  | <b>949.2</b>   | <b>100.00</b>  | <b>498.1</b> | <b>100.00</b> | <b>19.6</b> | <b>100.00</b> |

Kaynak: DİE, 1994.

Tarım sektörünün ekonomik olarak önemini koruduğu Türkiye’de toplam transferlerin GSYİH içindeki payı %4-5 iken nüfus içinde göreceli önemi daha küçük tarım sektörüne sahip OECD ülkelerindeki bu oran %1.5’dir. Bu durum tarıma yapılan transferlerin Türkiye’de tarım dışı kesimlere daha büyük bir yük getirdiği anlamına gelmektedir.

Tarımsal desteğin ürünler arası dağılımı zaman içinde dengeli seyretmemektedir ve üreticilerin göreceli gelirlerini etkilemektedir. Tarımsal destekleme politikalarının piyasa fiyat destek bileşeni bölgesel gelir dağılımına önemli bir etki yapmamaktadır. Ancak, girdi maliyetlerinde indirim yapan bileşeni göreceli ve mutlak gelir farklarının açılmasına katkıda bulunmaktadır.

Düşük gelir grupları yüksek gelir gruplarına göre gelirlerinin daha yüksek oranını tarıma transfer etmektedirler ve dolayısıyla tarımsal desteğin düşük gelir gruplarının gelirlerine negatif etkisi daha yüksek olmaktadır.

### **5.5. Türkiye’de Tarım Politikaları ve Siyaset**

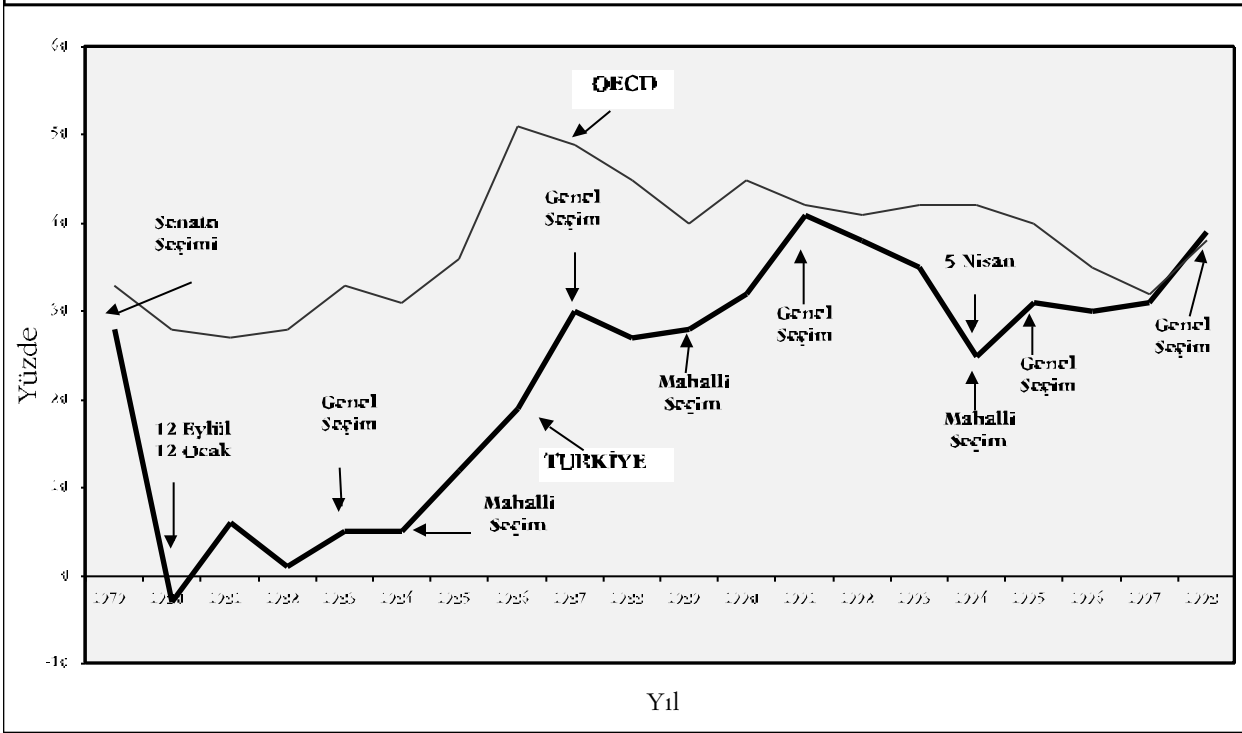
Türkiye gibi kırsal nüfusun önemli bir oy potansiyeli oluşturduğu ülkelerde, tarım politikalarının, amaçları arasında açık olarak belirtilmeyen gizli bir amacını da gündeme getirmektedir. Bu bölümde şu sorunun yanıtını arayacağız:

***Türkiye’de tarıma verilen desteklerin zaman içindeki gelişimi, dünyadaki gelişmeleri mi yoksa siyaset takvimini mi izlemektedir?***

Bu sorunun cevabına ışık tutmak üzere Şekil 5.1’de 1979-1998 döneminde Türkiye’de ve OECD ülkelerinde, önceki bölümde tarımsal desteklerin boyutunu ölçmek üzere tanımladığımız yüzde ÜDE’lerin gelişimi gösterilmektedir. Bu şekilde ayrıca Türkiye siyasetinin önemli dönüm noktaları olan genel milletvekili ve mahalli seçimler, demokrasinin dönüm noktalarından 12 Eylül müdahalesi ile ekonominin önemli dönüm noktaları olan 12 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 tedbirlerinin olduğu dönemler işaret edilmiştir. Şekil 5.1’in incelenmesinden şu sonuçları çıkarmak mümkündür (Kasnakoğlu, 1992, 1995; Gürkan ve Kasnakoğlu, 1991):

- ◆ Türkiye’de tarım üreticilerine verilen desteklerin oranı incelenen 20 yılda OECD ortalamasının altında kalmıştır.
- ◆ Yirmi yılda, Türkiye ve OECD ülkelerinde, tarım üreticilerine verilen destek oranı arasındaki makas giderek kapanmış ve 1998 yılında eşitlenmiştir.

**Şekil 5.1. Türkiye ve OECD Ülkelerinde %ÜDE'nin Gelişimi, 1979-1998**



◆ Türkiye’de yüzde ÜDE’leri (üreticilerin destek yerine vergilendirildikleri) -3% ile %41 arasında sürekli zikzaklar çizen istikrarsız bir seyir izlerken OECD ülkelerinde %27 ile %51 arasında değişen çok daha istikrarlı bir seyir gözlenmektedir.

◆ OECD ülkelerinde yüzde ÜDE 1979-1981 döneminde bir azalış, 1982-1986 döneminde bir artış ve 1987-1998 döneminde istikrarlı bir düşüş gösterirken, Türkiye’de 1980’de %30 düzeylerden -%3 düzeyine düşen ve askeri yönetim süresince %5’lerde tutulan tarımsal destekler, 12 Eylül 1980 sonrası ilk seçimlerin yapıldığı 1983 yılından itibaren istikrarsız ama genel bir artış trendine girmiştir. Bu trend, 1992’ye kadar devam etmiş, ve 1992 ile 5 Nisan 1994 tedbirlerinin ilk yılı sonuna kadar kısa bir süre düşme trendine dönüşmüştür. 1995 yılında tekrar artış trendine giren desteklerin bu trendi 1998 yılı sonu itibariyle devam etmiştir.

◆ Türkiye ve OECD ülkelerindeki tarımsal destek oranlarının seyri yalnızca Türkiye’de siyasetin sınırlı olduğu 1980-1986 döneminde bir benzerlik göstermektedir. 1987-1998 yılları arasında ise birbiri ile ilintisiz ve zaman zaman zıt yönde gelişmeler izlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de tarıma verilen desteklerin ancak siyasetin ağır basmadığı dönemlerde, dünya trendlerini izlediği, siyasetin yoğun olduğu dönemlerde ise siyasetin trendlerini izlediği düşünülebilir.

◆ Nitekim, Şekil 5.1'deki yüzde ÜDE'leri ile siyaset takvimi eşleştirildiğinde, her seçim yılında, desteklerin artış gösterdiği, bütün tavanlara seçim yıllarında vurduğu, seçim yılını izleyen yıllarda düşüş gösterdiği, 1994 sonrası ise seçimler hiç bitmediğinden sürekli artışını sürdürdüğü gözlenmektedir.

◆ Acaba tarım politikalarının siyasi amaçla kullanılmaları bu amaca hizmet etmiş midir sorusunun cevabını vermek kolay değildir ve bu çalışmanın boyutunu aşan kapsamlı irdelemeler sonucu ortaya çıkabilir. Ancak Şekil 5.1'den gözlemlerden, destekleme oranlarındaki düşüşlerin kesin siyasi maliyeti olduğu, 1987 seçimleri dışında da büyük artışların (1991, 1995, 1999 gibi) siyasi partilerin veya liderlerin iktidarda kalmasına yetmediği söylenebilir.

# B Ö L Ü M

## DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ TARIM ANLAŞMASI VE TÜRKİYE

## 6. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ TARIM ANLAŞMASI VE TÜRKİYE

Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşmasının yeni görüşme döneminde takınacağı tavır ile 2000'li yıllarda tarım sektörünün gelişmesini etkileyecek politika seçeneklerini büyük oranda belirlemiş olacaktır. Tarım politikalarının ve alt kümesi olan tarım destekleme politikalarının değişimi için, yıllar sürebilecek Dünya Ticaret Örgütü görüşmeleri, gerekli ve verimli tartışma ortamının yaratılmasında ve hatta, bu politikaların değişimini hızlandırmada bir fırsat olarak görülebilir.

Tarım Anlaşması, gelişmiş ülkeler için uygulama döneminin sona ermesi nedeniyle, Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) Aralık 1999'da yapılan Bakanlar Toplantısında öncelikli olarak ele alınmıştır. Tarımın yanında, hizmet sektörü, yabancı yatırım, rekabet, fikri mülkiyet, emek ve çevre standartları konularıyla ilgili düzenlemeler ele alınmıştır. Toplantıda özellikle tarım, emek ve çevre standartları konularında anlaşmazlıklar öne çıkmış ve yeni görüşme döneminin takvimi bile belirlenmeden görüşmeler Ocak 2000'e kadar dondurulmuştur. Belirsizliklerin giderilmesinin 2000 yılının ortalarını bulması beklenmektedir.

Bu tür çok taraflı anlaşmaların yapılanmasında dünya piyasalarında ağırlığa sahip ülkelerin belirleyici güçlerinin olması kaçınılmazdır. Ancak, küçük ülkelerin uzun dönem çıkarlarını gözeterek kurabilecekleri koalisyonların etkili olabileceği Uruguay Turu görüşmelerinde izlenmiştir. Çıkar gruplarını gelişmişlik düzeyine bağlı olarak belirlemek etkili olmayabilir. Özellikle tarım görüşmelerinde, gelişmekte olan ülkelerin (GOÜ) yüksek oranda korunan gelişmiş ülke (GÜ) pazarlarına tercihli ulaşımının yanında tercihin sağladığı fiyat istikrarı bu tür koalisyonları zorlaştırmakta ve tarım malları ticaret sisteminde yapılabilecek reformları sınırlandırmaktadır.

Diğer yandan, GOÜ'lerin genel sorunu olan dünya tarım malları piyasalarındaki dalgalanmaların iç piyasalara menfi ve uzun dönemli etkileri birleştirici bir unsur olarak görülebilir. Özellikle, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği'nin tüketim fazlalarını ihracat sübvansiyonlarını kullanarak dünya piyasasına sunmaları, bir yandan ithalatçı ülkelerde ithalat ödemelerinde tasarruf sağlamakta, diğer yandan, tüm GOÜ'lerin iç piyasa fiyatlarında istikrarsızlığa neden olmaktadır. Ayrıca, ihracat sübvansiyonlarının piyasaların sıkıştığı dönemlerde ortadan kaybolması, fiyat istikrarsızlığını artırmakla kalmayıp, ticaret pozisyonundan bağımsız olarak bu ülkelerin ödemeler dengesinde dalgalanmaları beraberinde getirmektedir (Kasnakoğlu ve Çakmak 1995a, 1995b).

## 6.1. Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması

Tarım Anlaşması'nda genel amaç "hakça ve piyasa sistemine duyarlı bir tarım ticaret sistemi oluşturmak" olarak tanımlanmıştır.

Doğrudan okunduğunda anlaşılması güç metni kavramak üzere müzakerelerin üzerinde yoğunlaştığı üç alan öne çıkarılabilir:

- **Pazara Giriş:** İthalattan alınan vergilerin belirlenmesi ve indirim taahhülerinin verilmesi gerekmektedir.
- **İhracat Rekabeti:** İhracat sübvansiyonuna konu olan miktar ve harcamaların belirlenmesi ve indirim taahhütlerinde bulunmak gerekmektedir.
- **İç Destekler:** İç desteklerin hesaplanması temelde referans fiyatıyla iç fiyat arasındaki farkın üretim miktarıyla çarpımına dayanan "Toplu Destek Ölçümü"ne dayanmaktadır. İç desteklerin sınıflandırılması renklerle belirlenebilir. Fiyat ve ticareti bozucu etkisi minimal olan, kırsal gelişme, AR-GE, altyapı yatırımları gibi harcamalar yeşil kutuya girmektedir ve serbesttir. Mavi kutunun esasını sabit alan, verim ve hayvan sayısına bağlı olan üretimden kısmen bağımsız olan ödemeler teşkil etmektedir. İndirim yapılması gerekmemektedir. Anlaşmaya koyulan "Sulh hükmü" nedeniyle bu tür destekleri kullanan ülkeler hakkında soruşturma açılamaz. Fiyat ve ticarete doğrudan etki yapan önlemler kırmızı kutuya girmektedir. İndirim yapılması zorunludur.

**Tablo 6.1'de Anlaşmanın genel hükümlerinin özeti sunulmaktadır.**

| Alan    | Yaptırım | KURALLAR   | LİBARELLEŞME   | TEMİNAT VE GARANTİLER   |
|---------|----------|--|--|---|
| İTHALAT |          | Tarife dışı engelleri tarife-<br>lendirir<br><br>Tarife kotaları oluştur<br><br>Tüm tarifelere üst sınır<br>koy                                | Tarifelendirme sonucunda<br>oluşan üst sınır tarifeleri on<br>yıllık süre içinde ortalama<br>%24 oranında indir.<br><br>Her bir tarife kalemini en<br>az %10 indir | Tarife kotalarıyla<br>ihracatçılara pazara<br>ulaşabilme garantisi<br><br>İthalatçılar için özel<br>teminat |
| İHRACAT |          | Mevcut ihracat<br>subvansiyonlarına miktar<br>ve harcamalarına sınır<br>koy  | Sübvansiyonlu ihracat mik-<br>tarını on yıllık süre içinde<br>%24 azalt<br><br>Bütçe harcamalarını da<br>aynı dönemde %24 azalt                                    | Gıda yardımı kurallarına<br>uymak<br><br>İhracat kredilerine ilişkin<br>müzakerelerin ileri<br>alınması     |
| ÜRETİM  |          | Taahhütlerde yer almayan<br>mallara ihracat sübvansi-<br>yonu verilmeyecek<br><br>İzin verilen iç destekler<br>için tanımlanan "yeşil<br>kutu" | Fiyata doğrudan etki<br>yapan ve dış ticareti<br>saptıran desteklerin on<br>yıllık süre içinde %13.3<br>oranında azaltılması                                       | GOU'lere sübvansiyon<br>istisnaları<br><br>Üretimi kısıtlayan<br>programların istisna<br>tutulması          |

Tablo 6.1'de Anlaşmanın genel hükümlerinin özeti sunulmaktadır <sup>1</sup>.

Tablodaki indirim oranları GOÜ'lerin uygulamak zorunda olduğu minimum oranlardır. Bu oranlar GÜ'lerin üçte ikisi oranındadır ve uygulama süreleri de GÜ'lerin iki mislidir.

## 6.2. Türkiye'nin Taahhütleri

Türkiye gümrük vergilerinde tarım mallarının tümünü DTÖ'ye bağlamış, fakat tam anlamıyla bir tarifelendirme yapmamıştır. Bunun nedenlerinden biri Türkiye'nin dış ticaretinin daha önceki yıllarda önemli ölçüde liberalleşmiş olması, diğeri dış ticarete mal sınıflandırılmasında harmonize sisteme geçişle birlikte 1986'da tanımlanmamış yeni malların ortaya çıkmış olmasıdır. AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşmasının da katkısı olmuştur. Ancak bunun sonucu olarak Türkiye asgari ve cari giriş kotaları için taahhütte bulunmamış böylelikle özel koruma önlemlerine başvuramayacak durumda kalmıştır. Gelişmiş ülkeler daha önce üst sınır koymadıkları ürünler için 1986 Eylül düzeyini kabullenmek zorundayken, gelişmekte olan ülkeler daha önce üst sınırlarını bağlamadıkları ürünler için üst sınırı (tavan konsolidasyonu) kendileri saptamakta serbest bırakılmışlardır. Bu durumda Türkiye temel ve/veya hassas ürünlerde en yüksek düzeyi, diğer ürünler için 1986 Eylülünde geçerli tarife oranlarını indirimde esas almış ve GOÜ'lerin uyguladıkları indirimleri uygulamaya başlamıştır (Tablo 6.2).

Yurtiçi üreticiler için önemli ürünlerde tarife indirim taahhütleri en düşük düzeyde tutulmuş ve hayvancılık ürünleri, çay, tahıllar, buğday unu, şeker, domates ve işlenmiş tütün gibi ürünlerde yüksek gümrük vergileri bağlanmıştır. Gıda güvenliğini kendine yeterlilik olarak algılamamanın da böyle bir tarife bildirimi ve indirimine etkisi olduğu söylenebilir. Net ithalatçı olunan ürünlerde ve ihracata dönük sanayi ara mallarında bağlanan düşük tarife oranlarında yüksek indirim tercih edilmiştir. Örnek olarak, bitkisel yağlar, ipek ve pamuk sayılabilir.

Türkiye 2004 yılına kadar basit ortalama %24'lük indirim, her bir üründe de en az %10'luk bir indirim taahhüt etmiştir. Örneğin, %250 mega-tarifesıyla (%100'ün üstündeki gümrük vergisi) bağlanan sığır etinde 1999'da uygulanabilecek en yüksek tarife %237.5'dur ve uygulanmaya başlamıştır. 2004 yılında tavan tarife oranı %225 olacaktır. Tarife taahhütleri genelde problem yaratmayacak gibi görünse de, mal bazında incelendiğinde kısıtların bağlayıcı olabileceği mümkündür.

---

*1 Daba ayrıntılı bilgi için yararlanılabilecek kaynaklar: Çakmak ve Akder (1999), Akder (1999), Josling ve diğ. (1996).*



**Tablo 6.2. Tarım Anlaşması Tarife Oranları, Türkiye (%)**

| Tarife No. |                                  | Temel Yıl Oranı | 2004 Üst Sınırı | Tarife İndirimlerinin |         |
|------------|----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------------|---------|
|            |                                  |                 |                 | Ortalaması            | Aralığı |
| 01         | Canlı hayvan                     | 43.5            | 37.6            | 12.9                  | 10-33   |
| 02         | Et ve diğ.                       | 195.1           | 175.3           | 10.2                  | 10-22   |
| 04         | Süt mamülleri ve diğ             | 131.5           | 117.2           | 10.8                  | 10-23   |
| 05         | Diğer et ürünleri                | 21.0            | 10.6            | 49.5                  | 22-72   |
| 06         | Ağaç, kök, çiçek ve diğ.         | 33.0            | 28.8            | 12.6                  | 10-27   |
| 07         | Yenilebilir sebze, kök ve yumru  | 35.6            | 30.0            | 15.8                  | 10-23   |
| 08         | Yenilebilir meyve ve sert kabuk. | 64.1            | 53.4            | 16.7                  | 10-60   |
| 09         | Kahve, çay ve diğ.               | 85.3            | 56.8            | 33.7                  | 22-50   |
| 10         | Tahıllar                         | 161.1           | 145.0           | 10.0                  | 10      |
| 11         | Değirmencilik mamülleri          | 50.4            | 43.3            | 14.1                  | 10-23   |
| 12         | Yağlı tohumlar, tohum, saman..   | 34.1            | 22.1            | 35.2                  | 14-67   |
| 13         | resin ve diğer sebze müstah.     | 59.5            | 29.7            | 50.1                  | 48-54   |
| 14         | Diğer sebze                      | 41.3            | 16.9            | 59.1                  | 56-60   |
| 15         | Hayvan ve bitkisel yağlar        | 40.6            | 29.4            | 27.5                  | 22-50   |
| 16         | Et ve balık mamül.               | 90.3            | 82.1            | 10.0                  | 10      |
| 17         | Şeker ve mamül.                  | 113.1           | 90.7            | 19.8                  | 10-39   |
| 18         | Kakao ve mamül.                  | 69.2            | 51.0            | 26.2                  | 10-38   |
| 19         | Tahıl,un,süt mamül.              | 64.1            | 55.4            | 13.6                  | 10-22   |
| 20         | Sebze ve meyve mamül.            | 73.8            | 59.6            | 19.3                  | 10-22   |
| 21         | Diğer yenilebilir mamül          | 70.5            | 51.4            | 27.0                  | 20-34   |
| 22         | Alkollü ve alkolsüz içki.        | 87.6            | 70.7            | 19.2                  | 15-37   |
| 23         | Gıda end. Kalıntıları            | 11.3            | 10.0            | 11.0                  | 10-17   |
| 24         | Tütün ve mamül.                  | 150.0           | 113.1           | 24.6                  | 10-28   |
| 52.01      | Pamuk, ham                       | 10.0            | 6.0             | 40.0                  | 40      |
| 52.02      | Pamuk artığı                     | 20.0            | 12.0            | 40.0                  | 40      |
| 52.03      | Pamuk, taranmış                  | 20.0            | 12.6            | 37.0                  | 37      |

Dünya fiyatlarındaki düşüşle aynı zamanda uygulanan yüksek iç fiyat politikaları mega-tarifelerin sağladığı korumanın bile yetersiz kalmasına neden olmuştur. Sığır eti ve şeker farklı nedenlerle bu duruma örnek gösterilebilir. Diğer yandan, düşük tarifelerle bağlanıp politika esnekliği açısından sorun yaratabilecek ürünler arasında ayçiçeği ve pamuk sayılabilir. Politika belirlenirken tarife oranı ne olursa olsun indirim tabi olduğu ve mega-tarifelerin uzun ömürlü olmayacağı dikkat edilmesinde yarar vardır. Tarife dışı engeller yeni görüşme döneminin gündem maddelerinden biridir.

Türkiye yaklaşık 44 ürün (bazı durumlarda ürün grubu) için **ihracat sübvansiyonunu** sınırlayan taahhütte bulunmuştur. Taahhütler sübvansiyon için bütçeden

**Tablo 6.3'de Anlaşmanın genel hükümlerinin özeti sunulmaktadır.**

|          |                            | Harcama Taahhütleri (1000 \$) |          |          | Miktar Taahhütleri (1000 ton) |         |       |
|----------|----------------------------|-------------------------------|----------|----------|-------------------------------|---------|-------|
|          |                            | Temel yıl                     | 1995     | 2004     | Temel yıl                     | 1995    | 2004  |
| 10.01    | Buğday                     | 36,077.0                      | 640,424. | 27,418.5 | 574.2                         | 2,126.8 | 493.8 |
| 10.03.00 | Arpa                       | 6,233.8                       | 3        | 4,737.7  | 131.5                         | 747.5   | 113.1 |
| 11.01.00 | Buğday unu                 | 1,894.4                       | 123,259. | 1,438.7  | 65.3                          | 475.4   | 56.2  |
| 11.03.11 | Semolina                   | 2,032.4                       | 9        | 1,544.6  | 67.7                          | 66.8    | 58.3  |
| 11.07    | Malt                       | 2,208.0                       | 9,542.7  | 1,678.1  | 39.0                          | 38.5    | 33.6  |
| 15.09    | Zeytinyağı                 | 2,340.5                       | 1,983.6  | 1,778.8  | 23.4                          | 23.1    | 20.1  |
| 15.12    | Ayçiçeği yağı, rafine      | 3,126.3                       | 2,155.0  | 2,377.5  | 72.2                          | 94.5    | 62.1  |
| 15.16.29 | Mısır yağı, rafine         | 787.6                         | 2,284.3  | 598.6    | 13.1                          | 12.9    | 11.3  |
| 15.17.10 | Margarin                   | 3,660.5                       | 2,866.5  | 2,781.9  | 73.2                          | 98.1    | 63.0  |
| 16.01.00 | Sosis ve benzer.           | 21.1                          | 768.7    | 16.0     | 0.065                         | 0.064   | 0.056 |
| 16.02    | Diğer et mamül.            | 22.6                          | 4,915.4  | 17.1     | 0.080                         | 0.079   | 0.069 |
| 16.04    | Balık mamül. Ve konserve   | 4,993.6                       | 20.6     | 3,795.1  | 8.54                          | 8.42    | 7.34  |
| 18.06    | Çikolata ve diğ.           |                               | 22.0     |          |                               |         |       |
| 19.05    | Bisküvi, pastacılık mamül. | 2,778.2                       | 4,873.7  | 2,111.4  | 19.4                          | 25.1    | 16.7  |
| 19.02    | Makarna, vermicelli        | 1,238.9                       |          | 941.5    | 16.5                          | 44.6    | 14.2  |

yapılan harcamalar ve miktar konusunda ayrı ayrı yapılmıştır (Tablo 6.3). Tabloya balık ve balık ürünleri yanlışlıkla dahil edilmiştir. TA bu ürünleri kapsamamaktadır. Toplam ihracat sübvansiyonu baz dönem itibarıyla 140 milyon doları bulmaktadır. İhracat sübvansiyonu taahhütlerinin en önemli kalemleri buğday, arpa ve buğday unudur. Türkiye bu ürünlerle miktar ve harcamalarda önceden bindirme (front-loading) yapmayı tercih etmiştir. Bunun sonucunda taahhütler 2004 yılında gene baz yılı düzeylerinden %24 indirilmekte, fakat ilk yıllarda yüksek oranlarda sübvansiyon verme imkanı sürdürülmektedir. Destekleme alımı yapılan buğday ve arpada temkinli davranılmış, oluşabilecek kamu stoklarının elden çıkarılması için serbestlik kazanılmıştır. Diğer yandan, aynı özen şeker için gösterilmemiştir. Anlaşmaya göre şeker listede yer almadığından sübvansiyonlu ihracatı yasaktır.

İhracat rekabeti ile ilgili sorunların Türkiye'yi pazara giriş konusundan daha fazla etkileyeceği düşünülebilir. İhracat rekabeti işlenmiş ürünler açısından da ayrıca önemlidir. Bu açıdan yeni görüşme döneminde ağır basan ve ileride tartışacağımız eğilimi vurgulamak konuya perspektif kazandırabilir. Daha önce olduğu gibi yeni görüşme döneminde de ihracat sübvansiyonlarının tümüyle kaldırılması gündemdedir. Uygulama dönemi sonuna kadar Türkiye GOÜ'lere izin verilen pazarlama ve taşıma sübvansiyonlarının yardımıyla olası sorunları en azından azaltabilir. Hammadde olarak desteklenmeyen tarım mallarını kullanan işlenmiş ürünlere verilen ihracat sübvansiyonu ilerde sorgulanabilir.

İhracat sübvansiyonlarında daha önce gündeme gelen, fakat çözülmeden terk edilen bir önemli konuda sübvansiyonlu ihracat kredileridir. Yeni dönemde ihracat kredilerinin kuralla bağlanması kaçınılmazdır.

**İç destek** indirimine temel teşkil eden toplam destek iki farklı formülle hesaplanabilmektedir. Türkiye "eşdeğer ölçüm" (equivalent measurement of support) yöntemini tercih etmiştir. Oysa bu yöntem "Toplu destek Ölçümünün" (TDÖ) mümkün olmadığı durumlar için öngörülmüştür. TDÖ'nün Türkiye için hesaplanamayacağı tartışmalı bir konu haline gelebilir. Seçilmiş ürünler için OECD'de Üretici Destek Eşdeğerleri (ÜDE) düzenli olarak hesaplanmaktadır. Kapsamı daha geniş olan ÜDE hesaplamalarında kullanılan parametreler TDÖ hesaplamak için yeterlidir. Yönlendirilmiş bir fiyat olmadıkça TDÖ'nün hesaplanması anlamlı değildir.

Türkiye baz yılındaki iç destekleri mümkün olduğu kadar az tutmaya çalışmış ve gelişmiş ülkelere sağlanan özel ve farklı muameleden faydalanarak, toplam desteğin tarımsal üretim değerinin %10'a karşılık gelen, "de minimis" sınırının altında kaldığı için taahhütte bulunmasına gerek kalmamıştır. Ancak, bu açıdan yapılan taahhüt, ileride de hiçbir ürün için yüzde onluk destek üst sınırının aşılmayacağı yönündedir. "de minimis" oranı içindeki yeşil kutu desteği olarak kabul edilmektedir. İç destek indirimi %10'un aşan kısım üstünden yapılmaktadır. Yüzde 10'a ulaşıldığında indirim gerek kalmadığı düşünülürse, eğer bu seçimin amacı politikalarda daha fazla serbestlik sağlamaktıysa yanlış yapılmıştır.

Ayrıca, TDÖ üzerinden yapılacak taahhütler tarım desteklerini toplamını kapsamaktadır. Örneğin, bir ürünlerdeki destek artışını diğer bir üründe desteği düşürerek taahhüdü sağlamak mümkündür.

İç piyasada yönlendirilmiş bir fiyat uygulandığı yargısına varmak için en iyi kalite fiyatının bir hükümet üyesi tarafından ilan edilmiş olması yeterli değildir. Ayırıcı olan, başvuran her üreticinin ürününün ilan edilen fiyat veya fiyatlardan satın alınacağını garantisinin verilmesi ve bu garantinin tüm finansmanının bütçeden karşılanmasıdır. Politikacıların Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri tarafından satın alınan ürünlerin de hükümetçe desteklendiği yönünde izlenim yaratmaları TA açısından müşkülde bırakabilir.

İç desteklere dahil olan girdi desteklerinden gübre fiyat desteği, politikada geriye dönüş olmazsa, uygulamada da aşılmıştır. İç desteklerde TA açısından en tehlikeli ve henüz gündeme gelmemiş bir destek, Tarım Kredi Kooperatifleri aracılığıyla veya doğrudan üreticilere verilen kredilerdeki faiz desteğidir. Kredi faiz desteği ÜDE hesaplamalarında kullanılmakta ve boyutu herkes tarafından bilin-

mektedir. Bütçeden üreticilere yapılan transferlerdeki payı son yıllarda %50 civarındadır. Gündeme geldiğinde, eğer daha sıkı kurallara bağlanmazsa "özel ve farklı muameleden yararlanarak yeşil kutuya sokmak mümkündür. Bu durumda bile, Türkiye'nin pazarlık gücünü zayıflatıp, başka bir konuda taviz almasını zorlaştırabilir.

### **6.3. Tarım Anlaşması Yeni Görüşme Döneminde Olası Değişiklikler**

#### **6.3.1. Genel Yapı**

Yeni görüşmelerde pazara ulaşım, ihracat rekabeti ve iç destekler üçlü alan yapısının muhafaza edilmesi ağır basmaktadır. Bir ara pazara ulaşım ile iç desteklerin aynı amaca hizmet ettiğinden ve iç desteklerin ölçümünün zorluğundan hareketle iç destek taahhütlerinden vazgeçip, tarifelere daha fazla ağırlık verilmesi tartışılmıştır. Son gelişmelerde bu alternatif görüş bildiren ülkelerin önerilerinde yer almamaktadır. Fakat, desteklerin tanımlarında görüşmelerin çıkmaza girmesi halinde yeniden gündeme gelebilir. Önemli yeni konulardan biri devlet ticaretidir. İhracatçı devlet ticaret kuruluşları pazara ulaşımın, ithalatçı devlet ticaret kuruluşlarının ise ihracat rekabetinin içinde görüşmelere konu olabilir.

İndirim olması durumunda taahhütlerinin başlangıç noktası konusunda belirsizlik vardır. DTÖ'ye bağlanmış olan taahhütler, belli bir dönemde sürdürülen politikalar veya her ikisinin karışımı olabilir (Tangemann ve Josling, 1999).

#### **6.3.2. Tarife Taahhütlerinde İndirim**

Tarım tarife taahhütlerin en büyük özelliği diğer sektörlerden çok daha yüksek düzeyde tarifelerin hala kullanılabilir olmasından kaynaklanmaktadır. Tarım mallarında tarifeler %200-300'lere çıkabilirken, sanayi mallarında %5-15 aralığında belirlenmektedir. Görüşmelerin başarı düzeyi tarifelerde yapılacak indirimle ölçülecektir.

İndirime kullanılacak bir formül tarifelerin tümünün yüksek düzeyde doğrusal olarak indirilmesidir. Bu indirim ihracat ve ithalatta eşit düzeyde taviz almaya ve vermeye denk gelir. Yalnız %20'lerdeki tarifelerde önemli olan bu tür indirim, %300 tarifelerde önemini kaybeder.

Uygulanan tarifelerle bağlanan tarifeler arasındaki farkı kapatmak ve sınır önlemlerini daha hızlı ve etkin azaltmak için tartışılan diğer bir yaklaşım İsviçre

Formülünü kullanmaktır. Bu durumda ise yüksek tarifeler yüksek oranda düşük tarifeler düşük oranda indirilecektir. Bu formül taahhütlerde gözlenen tarifelerin dağınıklığını da azaltacaktır.

Korumayı azaltmaya yardımcı olacak diğer bir yaklaşım ise tarife oranı kotalarının (TOK) genişlemesidir. Burada sorun geçen uygulama döneminde TOK'ların çoğunun doldurulamamasıdır. Nedeni ise TOK yönetiminin kurala bağlı olmadan ithalatçı ülke tarafından yapılmasıdır. Yönetimini düzenlemeden kota genişlemesinin faydası tartışılır.

Özel koruma önlemleri ithalatçı GÜ'ler tarafından kullanılmıştır. GOÜ'ler ithalatlarında bu korumadan faydalanamamakta, fakat ihracat durumunda zorluklarla karşılaşabilmektedirler. Tarifelendirmeye geçen GOÜ'lere özel koruma önlemlerinden yararlanma olanağının getirilmesi görüşme konuları içine alınabilir.

Dalgalanan dünya fiyatlarına tepki olarak geliştirilen değişken tarife uygulaması halen bazı ülkelerde devam etmektedir. Örneğin, Latin Amerika ülkeleri dış fiyat dalgalanmasından iç piyasanın etkilenmesini önlemek için fiyat bandını kullanmaktadırlar. Türkiye için önemli olan, aynı tür uygulamanın giriş fiyatı adı altında AB tarafından sebze ve meyve (tahıllarda da) ithalatında kullanılmasıdır. Fiyatlar düşük olduğunda tarifeler artmakta ve giriş fiyatları devreye girmektedir. GÜ'lerde bu uygulamanın kaldırılması ve geçerli neden belirtildiğinde, özel ve farklı muamele içine dahil edilerek GOÜ'lere değişken tarife kullanma hakkı görüşme tekliflerine eklenebilir.

İşlenmiş ürün ticaretini engelleyen tarife eskalasyonu (işlenmiş ürünlere ham ürünlere oranla çok yüksek tarife uygulanması) tarım anlaşması görüşmelerinde çözülemeyen bir sorun olarak kalmıştır. Tarife indirimlerinde ham ve işlenmiş mamul ayırımı yapılarak, girdi olarak kullanılan mallarda işlenmiş mamullere oranla daha büyük indirimler yapılması önlenabilir.

Yağlı tohumlarda tarife indiriminde Uruguay Raundu'nun son döneminde tartışılan, fakat anlaşmaya varılamayan bir diğer tarife indirim yöntemi sıfıra-sıfır diye adlandırılmaktadır. Sıfıra-sıfır anlaşmalarında ülkeler bir sektörde veya malda tarife, ihracat sübvansiyonu, lisans, tarife dışı engeller gibi tüm dış ticaret önlemlerini karşılıklı olarak (ikili veya çok taraflı olabilir) kaldırmaktadırlar. İmalat sanayii ürünlerinde uygulaması yapılmıştır. Tarım mallarında şeker, süt mamulleri gibi hassas mallarda uygulanamayacağına göre bu mallarda liberalizasyon ertelenmiş olur. Tarifelerdeki dağınıklıklar artar.

### 6.3.3. İhracat Sübvansiyonlarının Seviye ve Uygulaması

Tarım ihracatına sübvansiyon verilebilen tek sektör olarak kalmıştır. İhracat sübvansiyonlarının bağlanmış olması UR en büyük başarısı olarak kabul edilmektedir. İhracat sübvansiyon indirimlerinde bir alternatif olarak yeni dönemde indirimlere aynı oranda devam etmektir. Harcamalarda ve miktarda, sırasıyla %36 ve %20 indirim yapılırsa, miktarda geride kalan %60'lık kısmın harcamaların sadece %28'iyle desteklemek zorunda bırakır.

UR çözümünde problem yaratan bir unsur ihracat sübvansiyonlarının bir yıldan diğer yıla transfer edebilme kolaylığıdır. Bir yılda taahhüdü aşan ihracat sübvansiyonları önceki yıllarda kullanılmayan sübvansiyonlarla telafi edilebilir.

İhracat sübvansiyonlarının bağlayıcı hale geldiği ülkelerde dolaylı sübvansiyon verme şekilleri bulunmuştur. AB dahilinde işleme rejimine bir ekleme yaparak ihraç edilen işlenmiş peynire değil peyniri oluşturan maddelere ihracat sübvansiyonu vermeye başlamıştır. Kanada ise ihracat sınıfı süt tanımlamış ve bu sütün fiyatını düşük ilan etmiştir. Üreticilerin eline geçen fiyat ise havuzda oluşan fiyat ortalamasıdır. Yeni görüşme döneminde bu sorunlar daha sıkı kurallara bağlanabilir.

İhracat kredilerin vasıtasıyla sağlanan desteğin taahhütlere dahil edilmesi kredi sübvansiyonu için bir çözüm olarak önerilmektedir. OECD ülkeleri tarım dışı mallarda ihracat kredilerine dönem ve faiz sınırı getiren kuralları görüşmüşler, fakat tarım malları bu anlaşmanın dışında kalmıştır.

İhracat sübvansiyonlarının ticaret ve fiyat bozucu etkisinin önemli olmasının yanında güvenilir olmaması da kaldırılmaları için ayrı bir teşvik unsurudur. Fiyatların düşük olduğu dönemlerde artan sübvansiyon, piyasaların sıkışıp fiyatların arttığı dönemlerde azalmaktadır.

Küçük bir istatistikle bu bölümü kapatalım. 1995 ve 1996 yıllarında dünya toplam ihracat sübvansiyonun %83'ü AB tarafından verilmiştir. Aynı yıllarda GOÜ'lerin toplamı için bu oran %2.4'dür (USDA/ERS, 1998).

### 6.3.4. İç Destek Ölçütleri

İç destek politikalarının uluslararası görüşmelere konu olması bir başarı gibi görülse de, TDÖ indirimlerinin iç politikaları kısıtlama etkisi sınırlı kalmıştır. Anlaşmanın yapılması iç destek tanımı ve indirimlerinden tehlikeye girmesi halinde müzakere dışına itilebilir.

İndirim kapsamında kalması halinde geçen uygulama döneminde yapılan kadar indirim, tarife ve ihracat sübvansiyonlarında yapılan indirimle tutarlı olmaya-caktır. Yeni dönemde yapılacak %20'lik indirim, fiyat bozucu politika harca-malarının %40'ını ortadan kaldıracaktır. Tutarlılığı sağlamak için iç desteklerde yaklaşık %50 civarında indirim yapılması gerekir (Tangermann ve Josling, 1999)

Yeni görüşme döneminde iç desteklerin sorgulanması her yönüyle sorgulan-ması beklenmektedir. Bir tanesi kutulara giren politikaların tanımıdır. Yeşil kutunun çekiciliği bu destekleri kullanan ülkeler hakkında taahhütler aşılmadığı durumda soruşturma açılabilmesinden kaynaklanmaktadır. Fakat kutuya giren politikaların "ticareti bozucu etkisi minimal olan" gibi gayet gevşek tanımlanması sorun yarat-maktadır. Ayrıca, bu kutuya giren bağımsız ödemelerin varlığı artırıp, riski azaltarak dolaylı yoldan üretime etkisi olduğu iddia edilmektedir. Yeşil ve eğer kalkmaz ise mavi kutu giren politikaların daha belirgin hale gelmesi beklenebilir.

TDÖ indiriminin ürün bazında yapılması olası görünmektedir. Bu noktada GOÜ ve GÜ iç destek belirleme ve indiriminde simetri kaybolmaktadır. GÜ'ler indirim taahhüdünde bulunarak toplam üzerinden indirim yapmaktadırlar. GOÜ'ler, on iki ülke dışında, de minimis'i kullanmışlardır. GOÜ'ler ürün ve ürüne özel olmayan desteklerde üretim değerinin %10'unun altında tutma yükümlülükleri vardır. GÜO'ler esneklik kazanmak isterlerse %10'luk ürüne özel de minimisin %5'lik toplam de minimis'e çevrilmesi teklif edilebilir.

#### **6.4. Tarım Ticaretinde Büyük Aktörlerin Başlangıç Pozisyonları**

Gelişmiş ülkeler başlangıç pozisyonlarını tartışmalarında değişik yöntemler kullanmışlardır. ABD ve CAİRNS grubundaki ülkeler hazırlıklara erken başlamış ve bir kısmı aşırı olsa DTÖ'ye sundukları görüşme önerileri ve çeşitli toplantılarda politikacıların ve bürokratların konuşmalarıyla başlangıç pozisyonlarını belirlemişlerdir. AB'denin dahil olduğu diğer ülkeler yeni görüşme dönemindeki düşüncelerini açıklamakta cimri davranmışlardır. Bu kısımda tartışılanlar DTÖ'ye verilen görüşlerin yanında ülkelerdeki politika gelişmeleri ve konu uzmanlarının çeşitli toplantılarda yaptıkları sunumlara dayanmaktadır.

**Avrupa Birliği** Anlaşmanın uygulama dönemi boyunca, diğer gelişmiş ülkel-erdeki (özellikle ABD'deki) politika gelişmelere bakarak yeni görüşme döneminde zorlanacağını farkına varmış ve OTP'nın ikinci önemli reformunu Gündem 2000 adı altında tartışılmaya başlamıştır. Gündem 2000'in AB'nin genişlemesi ve OTP'nın maliyetinin yanında, DTÖ nedeniyle gerekli olduğu açıklanmıştır. AB, gene de

ihtiyatlı davranmış ve yeni görüşme dönemine 1996'da yapılan DTÖ İkinci Bakanlar Toplantısı yerine, mümkün olan en geç tarih olan Aralık 1999 da başlatmayı başarmıştır (Tangermann, 1999).

DTÖ dışındaki nedenleri dışarıda bırakarak AB'nin Gündem 2000 reform programına neden ihtiyacı olduğunu kısaca tartışalım. Pazara ulaşım ve ihracat sübvansiyonları konularında, iç müdahale fiyatların yüksekliğinden dolayı, bağlanan yüksek tarifelerin ve ihracat sübvansiyonu sınırlarının yakın gelecekte yeterli olmayacağı anlaşılmıştır. Uygulama döneminin ikinci yılında ihracat sübvansiyon kısıtları bağlayıcı olmaya başlamıştır. OTP'nin yürütülmesinde taahhütlerin belirleyici rol almaya başlaması AB tarım bürokratlarını rahatsız etmeye başlamıştır. Gündem 2000'de tahıl müdahale fiyatlarında 2000 yılında bir kerelik %20 indirim, sığır etinde 2000 yılından başlayıp, 4 yılda %30 indirim öngörülmüştü. Tereyağı ve süt tozu müdahale fiyatlarında indirim, 4 yılda %15'te tutulmuştur.

Avrupa Komisyonu'nun Gündem 2000 teklifi Fransa'nın gayretleriyle hayli sulandırılmış olarak Mart 1999'da sonuca bağlanmıştır. 2000-2006 yıllarını kapsayacak reform paketi, AB'nin tarım desteklerini fiyattan doğrudan ödemelere doğru kaymasını sağlamıştır. Destek fiyat indirimlerinde ise başlangıç amaçlarına ulaşamamıştır. Tahıllar da destek fiyatı iki yılda %15 indirilmesine karar verilmiştir. İndirimin yarısı doğrudan ödemelerle telafi edilecektir. Yağlı tohumlarda doğrudan ödemeler üç yılda %33 indirilecek ve 2002 yılında tahıl doğrudan ödemelerine eşitlenecektir. Sığır eti destek fiyatı üç yılda %20 indirilecek ve kısmen doğrudan ödemelerle telafi edilecektir. Süt ve süt ürünlerinde fiyat indirimi 2005/6 yılına ertelenmiş ve destek fiyatlarının belirlenen tarihten sonra üç yılda % 15 düşürülmesi karara bağlanmıştır.

AB'nin görüşmelerdeki pozisyonu belirleyecek bu değişiklikler baskısı hissedilen ihracat sübvansiyon kısıtlarını aşmada buğday dışında pek etkili olması beklenmemektedir. Sığır eti destek fiyatında yapılan indirim (556 euro/ton), geçmiş yıllarda verilen ortalama ihracat sübvansiyonunun (1996/97'de 1297 euro/ton) yarısından bile azdır. Sütte ise üretim kotalarının artışı yüzünden artacak ve destek fiyatında düşüş ertelendiği için sübvansiyonsuz ihracat imkansızdır. Tahıllarda ve bilhassa buğdayda AB'nin dış piyasalarda rekabet gücü artacaktır. AB'nin buğday ihracatında önemli artış beklenmekte ve sadece bu nedenle buğday dünya fiyatında %4'lük düşüş olması tahmin edilmektedir (USDA/ERS, 1998).

Gündem 2000 yeni görüşme döneminde AB'nin rahat bir pozisyon almasını sağlamaktan uzaktır. Bu yüzden AB pozisyon detaylarını henüz açıklamamıştır, fakat AB'nin diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştığında zor bir müzakereci olacağının işaretleri DTÖ gönderdiği haberleşme dokümanından (WT/GC/W/273, 23 Temmuz



1999) anlaşılmaktadır. Üç yaptırım temelinde AB'nin başlangıç pozisyonları aşağıda özetlenmiştir:

- **Pazara ulaşım:** AB ilk defa kendini ihracatçı ülke olarak tanımlamakta ve ihracatçılar için fırsatların artırılmasını destekleyicinin işaretini vermektedir. TOK yönetiminin, devlet ticareti ve tarife dışı engeller konularındaki kuralların açık olarak konulmasını istemektedir. Tarife engellerinin indirilmesinde ise umutsuzdur. Bunun Anlaşma'da öngörüldüğü gibi devamlı bir süreç olduğunu ve yeni görüşme döneminde sonuçlandırılmasının imkansız olduğunu belirtmektedir.
- **İhracat Sübvansiyonları:** Beklendiği gibi, varolan yapıda ihracat sübvansiyonlarının indiriminden geri durmaktadır. İhracata destek kalemlerinin hepsinin pazarlığa dahil olması durumunda görüşmeye hazır olduğunu belirtmektedir. Bu kalemlerden en önemlisi AB'nin hiç kullanmadığı tarım ihracat kredisi desteğidir. Ayrıca, ihracat tekelleri ticaretinin ve gıda yardımı için verilen destekli kredilerin disiplin altına alınmasını istemektedir.
- **İç Destekler:** İndirimin tartışılabilmesi için üç noktada taviz vermeyeceği izlenimi edinilmektedir. Yeşil ve mavi kutuların içeriklerinin yeniden tanımlanarak indirimde temel alınan yapının aynen kalmasını istemektedir. OTP'nın kullandığı mavi kutudaki destekler için soruşturma açılmasını önleyen Sulh maddesi ve Özel Koruma Önlemleri maddelerinin yeni raund sonunda muhafaza edilmesi ön şart gibi öne sürülmektedir. AB'nin, pazarlık sürecinde sıkıştığında, kutulara giren politikaların belirlenmesinde ve indirimlerde "Avrupa Tarım Modelinin" öne sürerek, tarımın "çok-işlevliliğinin" öne çıkarması sürpriz olmayacaktır. Ancak, AB bu konularda tarıma destek için kullanılacak politikalar olarak, fiyat ve dış ticaret politikalarını değil, ticarete az etkisi olan doğrudan ödemeleri kastetmektedir.

**Amerika Birleşik Devletleri'**nde 1985 yılında başlayan tarımda liberalleşme evrimi 1996'da, FAIR yasası ile devam etmiştir. Yasa ile destek kapsamındaki tahıl, süt ve süt ürünleri ve pamukta uygulanan desteklerin önemli bir kısmı 1990-95 yıllarındaki fark ödemelerine bağlı olarak doğrudan destek haline dönüştürüldü. Desteklerin bütçeye yükünü azaltmak ve tarımda piyasa fiyatlarına bağımlılığı artırmak için doğrudan destekler için ayrılan fonun 7 yılda aşamalı olarak azaltılması kabul edildi. Alanı üretimden çekme mecburiyeti kaldırıldı. İthalat önlemleriyle korunan şeker ve yerfıstığı yasa dışında bırakıldı.

Yasa sonrasında ABD'nin tarım destek politikaları aşağıda sayılan özelliklere sahip hale geldi:

- Fiyat destekleri tamamen kaldırılmış,
- gelir desteği ürün ve üretim seviyesinden bağımsız,
- destekler piyasa fiyatından bağımsız,
- Alanı üretimden çekme zorunluluğu kalmış,
- Devletin büyük oranda stok tutma sorumluluğu kalkmış.

ABD, yeni görüşme döneminde tarım ticaretinin liberalleşmesi yönünde, CAIRNS grubu kadar ateşli olmasa da, önemli adımlar atılmasına taraftar gözükmektedir. Bu davranış, büyük oranda FAIR yasasının sağladığı rahatlıktan kaynaklanmaktadır. ABD, Yasa ile daha önce mavi kutuda yer alan fark ödemelerinin, doğrudan ödemelere dönüştüğü yeşil kutuya girdiğini iddia etmektedir. Ancak, ABD yetkililerinin yaptığı konuşmalardaki tarımda ticaretin serbestleştirilmesi yönünde büyük adımları destekleyici ibareler ABD'nin DTÖ'ye verdiği dokümanda (WT/GC/W/186, 20 Mayıs 1999) bulmak zordur. ABD, ya pazarlık serbestisini görüşmelerin sonraki aşamalarında daraltmayı düşünmektedir, ya da son yıllarda dünya fiyatlarının düşmesi sonucunda iç politikalarda sıkışabileceğini düşünerek daha temkinli davranmayı tercih etmektedir. Son alternatif daha gerçekçi görünmektedir.

ABD'de AB gibi görüşme gündeminin genel şekliyle aynı kalmasından yanadır. Üçlü gündemde başlangıç pozisyonu aşağıda verilmektedir:

- **Pazara ulaşım:** ABD iç politikada yaratabileceği zorluklar nedeniyle yüksek tarife indirimine taraftar gözükmemektedir. Bir yandan da bağlanan tarife oranlarının çok yüksek olduğunu ve uygulanan tarifelerle farkların azaltılmasını istemektedir. Fakat, fark azaltıldığında özel koruma önlemlerinin kapsamından bahsedilmemektedir. İndirim sonucunda İndirimin sıfıra-sıfır kullanılarak veya genel yapılması konusunda tercih belirtmemektedir. Tarife sistemlerinin basitleştirilmesini savunmaktadır. TOK genişlemesine taraftar gözükmekte ve ithalatta devlet ticaretinin daha saydam olmasını ve kurallar konmasını istemektedir.
- **İhracat Sübvansiyonları:** Uygulama döneminde çok az kullanıldığı için, TA'da kabul edilen tüm ihracat sübvansiyonlarının tamamen kaldırılmasını ve yasaklanmasını açıkça istemektedir. Diğer yandan, ABD'nin dış politika aracı olarak kullanıp, aynı zamanda artık üretimi elden çıkardığı ihracat kredileri konusunda suskundur. İhracat tekellerinin fiyat politikalarının kurala bağlanmasını istemektedir.

■ **İç Destekler:** ABD'den mavi kutunun tamamen kaldırılması yönünde tavır takınmasıydı. DTÖ'ye gönderdiği dokümanda mavi kutudan hiç söz etmeyerek sürpriz yaptı. Bu davranışın en önemli nedeni olarak ABD'nin üreticilere fiyatların çok düştüğü 1998 yılı ve afet ödemesi olarak 1999 yılında toplam yaklaşık 14 milyar dolarlık ek ödeme yapması gösterilebilir. Bu ek ödemeler, FAIR yasasının kutusu konusunda şüphe uyandırmıştır. ABD iç desteklerde belirlenecek kuralların uygulamada zor olacağını öne sürerek, TDÖ indirimlerinin liberalleşme yönünde katkısının sınırlı olduğunu belirtmektedir.

**Kanada** ticaret serbestleştirilmesinin taraftarı olarak görünse de, ülke tarımının özel durumu nedeniyle yüksek oranda genel tarife indiriminden, özellikle arz kontrolü uyguladığı ürünlerde bağladığı çok yüksek oranlarda tarifelerin indiriminden çekinmektedir. Yağlı tohumlar, arpa gibi seçilmiş ürün bazında yapılacak sıfıra-sıfır tarife indiriminin yana tavır koymaktadır. Bu yaklaşım kabul edilmediğinde, alt sektör bazında pazarlığı tercih edeceği izlenimini vermektedir. TOK'ında ülke tercihinin kaldırılmasını ve bir bakıma minimum ulaşım şartının TOK'lar aracılığıyla işler hale getirilmesini savunmaktadır.

İhracat sübvansiyonlarının kaldırılması ve her türlü sübvansiyon aracının kurala bağlanması yönünde ağırlığını koyacaktır.

İç desteklerde ise diğer ülkeler gibi ticaret bozucu desteğin mümkün olan en yüksek düzeyde indirilmesini savunmanın yanında, tüm kutulardaki destek toplamına sınır getirilmesini savunmaktadır. Karşılık tarifesi sıkça konan ülke olarak, yeşil kutunun tanımının açıkça yapılmasını istemektedir. İhracatçı ve ithalatçı devlet tekelleri ayırımını yapmaktadır. İthalatçı devlet tekellerin pazara ulaşımı kısıtlamayacak şekilde hareket etmeleri zorunluluğunun getirilmesini isterken, ihracatçı tekellerin ticari faaliyetlerini tartışmaya hazır olduğunu belirtmektedir.

**Avustralya ve Yeni Zelanda,** UR görüşmelerinde CAIRNS grubunun başını çekmiş ve etkili bir baskı grubu oluşturmuşlardır. Genelde CAIRNS ülkeleri tarım malları ticaretinin ayrıcalığının kalmasını ve DTÖ'nde diğer mallarla beraber görüşülmesinden yanadır.

Beklendiği gibi, pazara ulaşım konusunda en öndedirler. İşleme düzeyi ne olursa olsun çok yüksek tarife indirimlerine taraftardır. Ek olarak, ticaret belirsizliğini artırdığı için, AB'nin meyve ve sebzede uyguladığı giriş fiyat rejimi gibi karmaşık tarife sistemlerinin ortadan kaldırılmasını istemektedirler. TOK'ların doldurulamamasından yola çıkarak bu tür önlemlerin görünenden daha fazla korumaya yol açtığını iddia etmektedirler.

İhracat sübvansiyonlarının tamamen ortadan kaldırılmasını savunmaktadırlar. Fiyat farklılaştırması yaparak ihracata destek verdikleri öne sürülen devlet tekelleri bu ülkelerin yumuşak karnı olarak görülmektedir. Her iki ülkede ihracatta devlet tekellerinin rolü hızla azalmaktadır. Benzer davranış iç desteklerde de dikkati çekmektedir. Mavi kutunun tamamen kaldırılmasını ve yeşil kutunun içeriğinin açıkça tanımlanıp, genişlememesini istemektedirler.

**Japonya**'nın gelişmiş ülkeler arasında en tutucu yaklaşımı sergileyecek ülke olması doğaldır. Japonya pozisyonunu ortaya koyarken değişik bir tutum sergilemektedir. Yeni görüşme döneminde ihracatçı ülkelere olduğu kadar ithalatçı ülkelere de adil ve eşit bir ticaret ortamı yaratılmasını ve üye ülkelerde değişik tipte tarımın yaşamasını savunmaktadır. Gıda güvenliği üretimde kendine yeterlilik ile eş tutulmaktadır (WT/GC/W/220, 28 Haziran 1999).

Tarife indiriminin detaylar ve ürün özellikleri dikkate alınarak ürün bazında yapılması gerektiği ağır basmaktadır. Çok yüksek tarifelerin indirimine ve yüksek oranda genel tarife indirimine sıcak bakılmamaktadır. İhracatçı ülkelerin ihracatı yasaklama ve ihracata vergi koyma hakları olduğundan hareketle ithalatçı ülkelerinde gıda güvenliği ve gıda sanayiinin gelişmesi için sınır önlemleri başvurusunun doğal olması gerektiği vurgulanmaktadır.

Piyasa bozucu etkisi olduğundan ihracat sübvansiyonlarının kaldırılmasını savunmaktadır. İhracatçı devlet tekellerinin fiyat farklılaştırması yapabildiğini ve dolaylı sübvansiyona neden olarak indirim taahhüdünün bağlayıcılığını azaltacağı belirtilmektedir.

İç desteklerde kutuların muhafaza edilmesini istemektedir. Ancak, süregelen uygulamadan ders alarak, serbest piyasaya geçişi kolaylaştıran politikaların yeşil kutunun içeriği genişletilerek esneklik sağlamaya yönelik girişimleri desteklemektedir.

Bu beş ülkenin başlangıç pozisyonlarında UR-TA'nın temel yapısının geçerliliği ve tutarlılığı bir kez daha açıkça onaylanmaktadır. İthalatta tarife dışı engellere dönülmesinden söz edilmemektedir. İhracat sübvansiyonlarına sınırların devam edeceği açıktır. İç desteklerde fiyata müdahale, ticaret bozucu etkisinden dolayı daha fazla sorgulanacaktır. Ancak, genel yaklaşımda bu birliktelik detaylara geldiğinde kaybolmaktadır. Yeni görüşme döneminin planlandığı gibi başlayamamasının nedeni diğer görüşme konularının etkileri yanında detaylardaki anlaşmazlıkların öneminden kaynaklanmıştır.

## 6.5. Türkiye'nin Yaklaşımı Ne Olmalı?

Pazarlıklarda dikkate alınması gereken önemli nokta ise tarım ticaretinde yapılacak çok-taraflı serbestleşmenin getirisinin tek taraflıdan daha fazla olacağıdır. Çok-taraflı serbestleştirme dış pazarlara ulaşmada kolaylık sağlamanın yanında, ticarete önemli paya sahip ülkelerin sübvansiyonlarda düşüşten dolayı dünya tarım fiyatlarının genel düzeyinde yükselmeye neden olacaktır. Fiyatı yükselecek ürünler genellikle Türkiye'nin de fiyatlarına müdahaleye gerek duyduğu ürünlerdir ve dünya fiyatlarındaki artışlar, en azından tarım desteklerinin bütçeye olan yükünü azaltıcı etki yapacaktır. Büyük oranda bütçe açığından kaynaklanan makro ekonomik problemlerden dolayı ülkenin tarım politikalarının büyük baskı altında olduğu hesaba katılırsa Türkiye'nin genel başlangıç pozisyonunun serbestleştirme yanlısı olması, fakat fiyatları müdahaleyi en aza indiren politikalara geçişte uyum için zaman kazanılması gerekmektedir.

Pazara ulaşım, ihracat rekabeti ve iç destek alanlarında Türkiye'nin politika değişimini destekleyecek pozisyonlarını belirlemeye çalışalım. Gümrük tarifesinde tartışmasız kabul edilebilecek pozisyon tarife rejimlerini basitleştirilmesidir. Türkiye'ninki zaten basittir. Basit olmayan ve ticarete gem vuran en önemli ticaret rejimi Avrupa Birliği'ninkidir. Meyve ve sebzede uygulanan giriş fiyatı pazara ulaşımı tamamen engellemektedir. Kaldırılması veya sadece tarife uygulanması durumunda, Türkiye AB pazarında üçüncü ülkelerle rekabet etme şansını yakalayacaktır. Tarıma dayalı sanayilerin istihdam ve katma değer etkileri ve bilhassa AB'nin ihracat sübvansiyonları nedeniyle işlenmiş ve ham ürün arasındaki tarife farkının bir süre daha sürdürülmesi yararlı olabilir. Politiklardaki değişiklikleri başlatılabilirse koruma gereği zaten zamanla azalacaktır. Bu nedenle diğer ülkelerin sahip olacağı özel koruma önlemleri ihracatın önüne engel olarak çıkabilir. Türkiye'nin birkaç ürün ve dönemde ihtiyaç olasılığı düşük bu önlem için sıkı pazarlıklara girmesi başka alanlarda sorun yaratabilir. Hak kazanmaya verilecek uğraş yanında, özel koruma önlemlerini harekete geçiren tetik fiyat ve miktarların değiştirilmesi sonucunda bu hak Türkiye'nin işine yarayacak bir araç olmaktan çıkabilir. Fiyat ve ticarete olası etkileri nedeniyle devlet ticaret kuruluşları görüşmelere dahil edilecektir. İthalatçı devlet ticaret kuruluşlarında Türkiye'nin bir sorunu yoktur. Ayrıca, bu kurumlara sahip ülkelere de ticaret ilişkileri azdır. Eğer masaya gelirse, devlet ticaret kuruluşlarının kuralara bağlanması Türkiye'nin ihracatta gelecekte karşılaşılabileceği sorunları azaltır.

İhracat sübvansiyonlarının kaldırılmasının Türkiye'ye zararından çok faydası olacaktır. Aslında aynı durum tüm gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir. Çünkü dünyada ihracat sübvansiyonlarının hemen tümünü gelişmiş ülkeler tarafından verilmektedir. İhracat sübvansiyonlarının kaldırılmasının Türkiye'ye iki türlü faydası olacaktır.

Bunlardan ilki genel faydadır. Kaldırılmasıyla dış ticaret fiyatlarındaki çarpıklık bir miktar düzeltilecek ve fiyatlar büyük oranda maliyetleri yansıtacaktır. İkincisi ise en çok hayvancılık ve ürünleri alt-sektöründe hissedilecektir. Türkiye'de bu alt-sektördeki problemin ana kaynaklarından biri AB'nin verdiği ve müdahale fiyatının %50'sini geçen sübvansiyonlardır. Türkiye hem ticaret politikasında hem de taviz görüşmelerinde bu yüzden zorlanmaktadır.

Anlaşmanın kapsamına giren ürünlerde ihracat kredisi kullanımı çalışmanın yapıldığı sırada bilinmemektedir. Ancak, ihracat kredisi kullanım düzeyinin önemli olmayacağı tahmin edilmektedir. İhracat kredisi sübvansiyonlarının ihracat sübvansiyon taahhütlerine dahil edilmesi ihracat açısından Türkiye'nin pozisyonunu değiştirecek etki yapmayacaktır. İthalatta ise durum farklı olabilir. ABD ihracat sübvansiyonlarını, bilhassa tahılda, yoğun olarak kullanmaktadır. Uygulanan gümrük tarifeleri ihracat sübvansiyonları dikkate alındığında gerekli görülen korumayı sağlayabilir.

İhracatçı devlet ticaret kuruluşları sorunu Türkiye'nin zaten içerde de sorun olan şeker ve çay gibi ürünlerde karşısına çıkmaktadır. Sorunun çözülmesi zorunlu hale geldiğinden bu tür kuruluşların davranışlarının kurallara bağlanması Türkiye'nin aleyhine olmayacaktır.

İç destekler, anlaşma konusu olmaktan çıkarılması bir ara gündeme gelse de, AB'nin yeni görüşme döneminin başında yoğunluk kazanan tarımda "sürdürülebilirliği" öne çıkaran tutumu (Kirkpatrick ve Lee, 1999) nedeniyle pazarlıkları uzatacak hatta kesilmesine neden olabilecek alan olarak sivrilmektedir. İç politikalarının tanımlarının kesin çizgilerle belirlenmesi gerekli hale gelmiştir. Sektöre transferler üretimden bağımsız bile olsa, çiftçiye üretimde tuttuğu için üretime etkisi vardır. Anlaşmada izin verilen desteklerin indirim taahhütlerine dahil edilmesi durumunda, tarım politikalarını dünya fiyatlarına daha hassas hale getirmeye çalışan ve politika değişimini uygulamada ciddiyetini belgeleyen gelişmekte olan ülkelere sağlanacak süresi belirli ayrıcalıkların Anlaşmaya dahil edilmesiyle olası sorunlar önlenabilir. Bu durumda, Türkiye zorunlu hale gelen geçiş döneminde hem esneklik kazanmış olur, hem de yeni politikaları uygulamada zaman kısıtlarına uymak zorunda kalır. Politikalarda değişikliklerin fazla olmaması durumunda de minimis kuralının toplama uygulanması Türkiye'nin anlaşmaya uymasını kolaylaştıracaktır. Hükümetin IMF-Dünya Bankası önerilerini uygulama seviyesine göre Türkiye'nin görüşmeler sırasında pozisyonlarını gözden geçirmesi gerekmektedir.

# B Ö L Ü M

AVRUPA BİRLİĞİ,  
GÜMRÜK BİRLİĞİ,  
ORTAK TARIM POLİTİKASI  
VE TÜRKİYE

## **7. AVRUPA BİRLİĞİ, GÜMRÜK BİRLİĞİ, ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRKİYE**

### **7.1. Avrupa Birliği ve Türkiye Arasındaki Tarım Ürünleri Ticareti**

Tarım alanında Avrupa Birliği ve Türkiye arasında yakınlaşma, 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşmasıyla başlamıştır. Karşılıklı verilen dış ticaret tercihleriyle yakınlaşma sürmektedir. Avrupa Birliği diğer ürünlerde olduğu gibi tarım malları açısından da Türkiye'nin en büyük pazarıdır. 1997 yılında toplam tarımsal ihracatın yarısı bu pazara yönelmiş, ithalatın da üçte biri buradan sağlanmıştır. Aynı sayılar Birlik açısından dile getirilirse, AB ihracatının yüzde ikisini Türkiye'ye yapmaktadır, toplam ithalatının da yüzde üçünü Türkiye'den sağlamaktadır.

Avrupa Birliğine yapılan toplam ihracatının yaklaşık beşte biri, ithalatın yüzde beşinden biraz fazlası tarım ürünüdür (ilk 24 fasıl artı 41. 51. ve 52. fasıllar). Hem ihracat hem de ithalat Birlik ülkeleri arasında orantılı dağılmamıştır. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile yürüttüğü dış ticarete en büyük pay Almanya'nındır (Tablo 7.1). Birliğe yönelen ihracatın üçte birinden fazlası, Birlikten gelen ithalatın da önemli bir kısmı bu ülkedendir. Tarım ürünleri dış ticaretinde önemli payı olan diğer ülkeler sırasıyla, İtalya, İngiltere, Fransa ve Hollanda'dır. Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatından düşük pay alan İrlanda, Danimarka, Portekiz, Finlandiya, İsveç gibi ülkelerle yapılan diğer ürünlerin toplam ticareti de düşüktür. İthalatta ülkelere göre sıralama az da olsa farklıdır. 1997'de en çok tarım ürünü ithal edilen Birlik ülkeleri sırasıyla, İtalya, Fransa, Almanya ve Yunanistan'dır.

Tablo 7.2'de görüldüğü gibi, Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatının büyük kısmı gıda ürünü, ithalatın ise yarıdan fazlası ham maddedir (ham deri, pamuk, yün). Gıda ithalatının büyük kısmı ise işlenmiş ürünlerden oluşmaktadır (16-22, 24. fasıllar). Gıda ürünleri ihracatının içinde hayvansal ürünlerin payı küçüktür ve azalmaktadır. En büyük pay taze meyve, sebze, kuru yemiştir (7. ve 8. Fasıllar). İşlenmiş ürünler arasında da en yüksek ihracat payı da işlenmiş sebze, meyve ürünleri almaktadır (20. fasıl). Türkiye'nin tarım ürünleri ticaretinde genelde en büyük payı bitkisel ürünler almaktadır. Ancak zaman içinde bu ürün grubunun göreceli payı, işlenmiş tarım ürünleri lehine azalmaktadır.



**Tablo 7.1. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Tarım Ürünleri Dış Ticareti'nin Ülke Kompozisyonu, 1997**

|                   | İhracat      |       | İthalat      |       | Net İhracat  |
|-------------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|
|                   | Milyon \$    | Yüzde | Milyon \$    | Yüzde | Milyon \$    |
| <b>Almanya</b>    | 877          | 35.0  | 198          | 13.8  | 678          |
| <b>İtalya</b>     | 413          | 16.3  | 284          | 19.8  | 129          |
| <b>İngiltere</b>  | 303          | 12.0  | 174          | 12.1  | 129          |
| <b>Fransa</b>     | 232          | 9.2   | 267          | 18.6  | -35          |
| <b>Hollanda</b>   | 204          | 8.1   | 79           | 5.5   | 125          |
| <b>Belçika</b>    | 177          | 7.0   | 47           | 3.3   | 130          |
| <b>İspanya</b>    | 101          | 4.0   | 143          | 10.0  | -42          |
| <b>Avusturya</b>  | 65           | 2.6   | 14           | 1.0   | 51           |
| <b>Yunanistan</b> | 60           | 2.4   | 178          | 12.4  | -119         |
| <b>Danimarka</b>  | 33           | 1.3   | 11           | 0.8   | 22           |
| <b>İsveç</b>      | 29           | 1.1   | 5            | 0.4   | 24           |
| <b>Portekiz</b>   | 24           | 1.0   | 10           | 0.7   | 14           |
| <b>Finlandiya</b> | 9            | 0.4   | 1            | 0.1   | 8            |
| <b>İrlanda</b>    | 2            | 0.1   | 25           | 1.8   | -24          |
|                   |              |       |              |       |              |
| <b>TOPLAM</b>     | <b>2,529</b> |       | <b>1,437</b> |       | <b>1,092</b> |

## 7.2. Türkiye'nin Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Karşısındaki Rekabet Gücü

Rekabet gücü kavramı farklı biçimlerde tanımlanıp ölçülebilir. Ancak yöntem ne olursa olsun konuyu iki farklı düzeyde ele almak gerekmektedir. Bir yandan ithalatı yapan ülkenin üreticileri ile öte yandan aynı pazara ihracat yapan diğer ülkelerin üreticileri (üçüncü ülkeler) ile rekabet edilmektedir. Türkiye tarım ürünleri dış ticareti bir bütün olarak ele alındığında her iki düzeyde de rekabet gücü olduğunun işaretlerini vermektedir. Türkiye son yıllara, 1997'ye kadar, Avrupa Birliği'ndeki pazar payını koruyabilmiş ya da artırabilmiştir. Bu rekabet gücü Birlik üyelerinin kendi aralarındaki ticaret ele alındığında daha düşük, Birliğin yalnız üçüncü ülkelere yaptığı ithalat göz önüne alındığında daha yüksektir.

Birlik üyeleri karşısında Türkiye'nin rekabet gücünü sınırlayan uygulama Ortak Tarım Politikasıdır (Akder, 1997). Bu politikanın temel ilkelerinden birisi, üye ülkelerin tercih edilmesi, Türkiye'nin rekabet gücünü de kısımlıdır. Üçüncü ülkelere karşı Türkiye'nin rekabet gücü ise büyük ölçüde Birliğin Türkiye'ye

**Tablo 7.2. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Tarım Ürünleri Dış Ticareti'nin Mal Kompozisyonu, 1997**

|                              | İHRACAT   |       | İTHALAT   |       |
|------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|
|                              | 1000 \$   | Yüzde | 1000 \$   | Yüzde |
| Canlı Hayvanlar              | 1,979     | 0.1   | 9,789     | 0.7   |
| Et                           | 931       | 0.0   | 567       | 0.0   |
| Balık                        | 49,240    | 1.9   | 29,371    | 2.0   |
| Süt Ürünleri                 | 14,626    | 0.6   | 20,257    | 1.4   |
| Diğer Hayvansal Ürünler      | 45,379    | 1.8   | 2,707     | 0.2   |
|                              |           |       |           |       |
| Canlı Ağaç, kesme çiçek      | 15,811    | 0.6   | 17,717    | 1.2   |
| Sebzeler                     | 130,014   | 5.1   | 5,895     | 0.4   |
| Meyveler                     | 946,017   | 37.4  | 3,091     | 0.2   |
| Çay, Kahve                   | 24,898    | 1.0   | 4,408     | 0.3   |
| Hububat                      | 4,772     | 0.2   | 106,396   | 7.4   |
| Değirmencilik Ürünleri, Un   | 42,212    | 1.7   | 3,404     | 0.2   |
| Yağlı Tohum ve Meveler       | 31,440    | 1.2   | 33,646    | 2.3   |
| Lak, Sakız, Reçine           | 243       | 0.0   | 11,270    | 0.8   |
| Örülmeğe Elverişli Bitkiler  | 8,975     | 0.4   | 60        | 0.0   |
|                              |           |       |           |       |
| Hayvansal ve Bitkisel Yağlar | 50,197    | 2.0   | 106,385   | 7.4   |
|                              |           |       |           |       |
| Et, Balık Müstahzarları      | 54,353    | 2.1   | 846       | 0.1   |
| Şeker Mamulleri              | 17,470    | 0.7   | 31,780    | 2.2   |
| Kakao Müstahzarları          | 2,995     | 0.1   | 25,474    | 1.8   |
| Hububat, Un ve Süt Ürünleri  | 8,527     | 0.3   | 26,223    | 1.8   |
| Sebze, Meyve Müstahzarları   | 410,919   | 16.2  | 8,117     | 0.6   |
| Çeşitli Gıda Müstahzarları   | 11,971    | 0.5   | 63,997    | 4.5   |
| Meşrubat, Alkollü İçecek     | 17,463    | 0.7   | 11,544    | 0.8   |
| Gıda Artığı Kaba Yemler      | 711       | 0.0   | 16,285    | 1.1   |
| Tütün                        | 190,822   | 7.5   | 26,638    | 1.9   |
|                              |           |       |           |       |
| Ham Deri                     | 27,742    | 1.1   | 362,528   | 25.2  |
| Yapağı ve Yün                | 42,923    | 1.7   | 211,672   | 14.7  |
| Pamuk                        | 376,614   | 14.9  | 296,837   | 20.7  |
|                              |           |       |           |       |
| Toplam                       | 2,529,249 |       | 1,436,907 |       |

Kaynak: DİE, 1999d.

### **(Kutu 7.1) ORTAK TARIM POLİTİKASI**

Çok eskiden beri Batı Avrupa'da tarım politikalarının esasları iç piyasadaki fiyatları, ithalat fiyatlarının üzerinde tutmaktı. Bu amaçla tarım ürünleri ithalatından gümrük vergileri alınmaktaydı. Bu basit uygulama 1960'lı yıllarda yerini daha karmaşık, değişebilen gümrük vergisine bıraktı (variable levy). "Değişebilen gümrük vergisi" yeni kurulan Ortak Pazar'ın, Ortak Tarım Politikasının temel taşıydı. İç piyasa için öngörülen hedef fiyata göre bir eşik fiyatı belirleniyor, bu eşik fiyatı ile dünya fiyatı arasındaki fark, ithalat vergisi olarak toplanıyordu. O zamanlar yüksek bir yekun tutmayan ihracat için de dünya fiyatına göre "değişebilen" bir ihracat sübvansiyonu (restitution) veriliyordu. Destekleme alımları için de bir tavan fiyatı ilan ediliyordu. Kurulan sistem, esnek ve dayanıklıydı. Ancak, zaman zaman oluşan bütçe yükü nedeniyle destekleme fiyatlarında indirime gidiliyor, garantilere sınır getiriliyordu. Sorunlar arz konusunda odaklanıyordu. Üretim bir yandan gelişen teknolojik ilerlemeyle bir yandan da yüksek destek fiyatlarıyla, tüketimden çok daha hızlı arttı. Hem düşük gelir esnekliği nedeniyle hem de düşük nüfus artışı nedeniyle tüketim yavaş artıyordu. Birlik altı üyeden, dokuz üyeye ilk genişlemeyi gerçekleştirdiği yılların ardından (1970'ler) önemli birçok ılıman iklim ürününün net ithalatçısı konumundan net ihracatçısı durumuna geçti. Bundan sonra Ortak Tarım Politikasının bütçeye getirdiği yük aşırı düzeylere yükseldi. 1985 yılında tarım ürünleri ithalatından sağlanan gümrük vergisi geliri, ülke içindeki çiftçiler için yapılan (garanti) destekleme harcamalarının ancak yüzde beş buçüğünü karşılayabiliyordu. Aynı oran 1991'de yüzde dördün altına düşmüştü (Ingersent ve diğ., 1998). Ortak Tarım Politikasının reformu için ilk öneri 1968 yılında "Mansholt Planı" adı altında yapıldı. Burada tutumlu destek fiyatları ve tarımsal yapıyı iyileştirici öneriler vardı. Bu önerilerin bir kısmı sulandırılarak ve Ortak Tarım Politikasının özüne dokunulmadan ancak 1972 yılında uygulamaya konuldu. 1982'de tahıl garanti fiyatlarına eşik konuldu. Üretim belli bir miktarı aşarsa garanti fiyatı hemen aşağı çekilecekti. 1984'te süt üretimini kısıtlamak üzere mandıra ürünlerine kota konuldu. 1988'de garanti eşikleri, yağlı tohumlar gibi, diğer ürünlere de konuldu. Böylelikle sınırsız garanti alımlarına son verildi. 1980'li yıllarda diğer ülkelerden gelen baskılar "reform" konusunu yeniden gündeme getirdi. 1986 yılında başlayan Uruguay Turlarının ancak Ortak Tarım Politikasında önemli değişiklikler yapılabilirse sonuçlandırılabilceği anlaşıldı. Bunu sağlamak üzere ilk biçimiyle 1991'de ikinci biçimiyle 1992'de "MacSharry Planı" gündeme geldi. Plan destek fiyatlarının, özellikle tahıllara verilen fiyatların, aşamalı olarak dünya fiyatları düzeyine indirilmesini öngörüyordu. Üretimden vazgeçenlere bir ödeme yapılması 'set aside' ve çiftçilere doğrudan gelir yardımı yapılması aynı planın parçasıydı. Bu reformun en çarpıcı yanı artık değişen gümrük vergisinden doğrudan ödeme sistemine geçilmesiydi.

Ortak Tarım Politikası bu değişikliklerden sonra, köklü bir reforma ihtiyaç duymasa bile, 1999 yılı sonunda başlayan Dünya Ticaret Örgütü müzakereleri, hem de Orta ve Doğu Avrupa'ya doğru genişleme, söz konusu politikanın revizyonunu gündeme getirebilecektir.

sağladığı "tercihlerle", başka ülkelere tanınan tercihlerin hiyerarşisine göre Türkiye'nin avantajlı konumundan kaynaklanmaktadır. Birlik ülkelerinin kendi aralarında yaptıkları tarım ürünleri dış ticareti açısından en büyük ağırlık hayvansal ürünler ve hazır gıda sektöründedir. Aynı konuya hem mal hem de ülke kompozisyonu açısından bakılırsa bu ürünlerin ticaretinin Kuzey Avrupa ülkelerini daha çok ilgilendirdiği söylenebilir. Birliğin üçüncü dünya ülkelerinden ithal ettiği en önemli mal grubu bitkisel ürünlerdir (kurutulmuş ve taze meyve, sebze) bunu hazır gıdalar izlemektedir. Aynı konu Birlik içinde Akdeniz'e kıyısı olan üyeleri daha çok ilgilendirmektedir.

Önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası karşısındaki rekabet gücünü en çok Türkiye'nin ve Birliğin Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına uyumları belirleyecektir. Birliğin doğuya doğru genişlemesi ve Türkiye ile başlatılan Gümrük Birliğinin tarımı da kapsayacak biçimde genişletilmesi aynı çerçeve içindedir. Türkiye'nin üçüncü ülkeler karşısındaki rekabet gücünü ise daha çok Birliğin genişleme öncesi yapacağı yakınlaşma anlaşmaları, öte yandan Türkiye'ye sağlanan tercihler, Gümrük Birliği dışında öngörülen, iyileştirilmeler belirleyecektir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine yaptığı ihracat incelenirken rekabet gücü, elde edilen pazar payın ne ölçüde korunabildiğine, ya da artırıldığına bakarak da değerlendirilebilir. Başka bir deyişle Türkiye'nin ihracatındaki gelişmelerin Topluluğun tüm dünyadaki üçüncü ülkelerden yaptığı ithalata göre değerlendirilebilir. Bakış açısı böyle olursa, rekabet gücü, gerçekleşmiş veriler üzerinden yapılıncı, geçmişte hiç ihraç edilememiş ürünleri analize katmak pek mümkün olmamaktadır. Ancak bu ürünler rekabet gücünün olmadığı ürünlerdir. Piyasa payına göre yapılan rekabet gücü analizinin potansiyel rekabet gücünü ölçmekten çok, gerçekleşmiş rekabet gücüne yönelik olduğunu belirtmekte yarar olabilir.

Eğer herhangi bir ülke Avrupa Birliğindeki pazar payını aynı tutmak, koruyabilmek isterse, ihracatını Birliğin genel ithalat ortalaması ölçüsünde artırmış olması gerekirdi. Eğer bu ülkenin genel pazar payında bir artış olmuşsa bunun üç kaynağı olabilir. İhracatını Birliğin genel ithalat artış ortalamasından daha hızlı artan mal gruplarına yöneltmiştir, ve/ya da ithalat ortalamasının daha hızlı arttığı ülkelere yöneltmiştir, ya da bunlarla açıklanamayan bir nedenle, rekabet gücü (pay) artışı sağlamıştır.

Türkiye'nin ihraç ürünleri kompozisyonunda yer alan önemli ürünler, genelde Birliğin genel ithalat artış ortalamasından daha yüksek hızla ithal ettiği ürünlerdir.

Buna karşılık Türkiye'nin ihracatının yoğunlaştığı ülkeler (Birlik içindeki pazarlar), ithalatı ortalama hızla gelişen ülkelerdir. Başka değişle Birliğin ithalat artış ortalamasını ticarete en büyük payı olan ülkeler belirlemektedir. Türkiye'nin tarım ürünleri dış ticareti Birliğin en fazla ithalat yapan bu ülkelerinde yoğunlaşmıştır, Almanya, Fransa, İngiltere gibi. Türkiye'nin ihracatını üçüncü ülkelere göre, daha hızla artırabildiği bir pazar olmamıştır. Bu yüzden tarım ürünleri ihracatının pazar kompozisyonu genel ihracat artışı açısından önemli değildir. Aynı süreç ters yönden anlatılabilir, eğer Türkiye geçmişte, tarım ürünleri ihracatını, Birlik ortalamasının üzerinde ithalat yapan Birlik ülkelerine de yöneltebilseydi, pazar payını artırabilirdi.

Türkiye'nin, Birliğin genel ithalat hızı artışlarıyla açıklanamayan pazar payındaki büyümesi, "rekabet gücüne" bağlı bir artış olarak yorumlanabilir. Bu rekabet gücünün bir kısmı Türkiye'nin ihracat politikasından, görelili avantajlarından kaynaklanmaktadır. Diğer önemli kısmı da Birliğin ithalat politikasından, başka bir değişle Birliğin Türkiye'ye sağladığı tercihlerden kaynaklanmaktadır. Rekabet gücü etkisinin ne kadarının arz ne kadarının talepten kaynaklandığını bu yöntemle ölçmek oldukça zor. Ancak bazı ipuçları bulunabilir. Türkiye'nin pazar paylarına bakarak rekabet gücünün olmadığı, ya da çok düşük olduğu ürünlerin et, balık, süt, yağ, meşrubat, alkollü içecek, yün ve pamuk olduğu söylenebilir.

### **7.3. Avrupa Birliği'nin Tarım Ürünleri Dış Ticaretinde Uyguladığı Engeller**

Birlik Türkiye'ye Ankara Anlaşmasından bu yana çeşitli tercihler tanımıştır. Bu tercih rejiminin Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Gümrük Birliği Kararından sonra aldığı son biçim ana hatlarıyla özetlenebilir:

Birinci grup ürünler tüm üçüncü ülkelere hem gümrük vergisi alınmayan hem de asgari ithal fiyatı talep edilmeyen ürünlerdir. Böyle bir uygulama da "Türkiye'nin tercih edilmesinden" söz edilemez. Ancak bir engel de söz konusu değildir. Türkiye'nin ihracatında 5. fasıldaki diğer hayvan ürünleri (daha çok, hayvan bağırsakları, mesaneleri, miğdeleri gibi ürünler) yüksek bir değerdir. 12. fasıldaki toplam ticaret artışı, rekabet gücüne işaret etmekle birlikte hacmi küçüktür. Ham yün ve pamukta kaybedilen rekabet gücü, Birlik'ten çok Türkiye'nin uyguladığı politikalardan kaynaklanmaktadır. Türkiye bu ürünleri hammadde olarak tekstil üretiminde kullandığından bu ürünlerin ihracatı mutlak olarak gerile-

miştir. Kaba bir ölçümle Türkiye'nin Birliğe yaptığı ihracatın yaklaşık %10'nunun bu kategoride toplandığı söylenebilir.

İkinci grup ürünler Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelere karşı hem tarife hem de/ya da asgari ithalat fiyatı uyguladığı ve Türkiye'ye de bu konularda hiç bir istisna, tercih sağlamadığı ürünlerdir. Kota fazlası fındık ihracatı, üzüm, karpuz, kavun gibi ürünler. Bu ürünlerin de Türkiye'nin toplam ihracatının kabaca %20'sini oluşturduğu söylenebilir.

Üçüncü mal grubu Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelere karşı hem tarife hem de/ya da asgari ithalat fiyatı uyguladığı ürünlerdir ancak Türkiye'ye kısmi bir indirim avantajı tanınmıştır, tarifelerin indirimli olması gibi. Türkiye'nin bu gruptaki en önemli ihraç ürünleri, zeytin yağı, çeşitli meyve ve sebzelerdir.

Dördüncü mal grubu, Topluluğun üçüncü ülkelere hem tarife hem de/ya da asgari ithalat fiyatı uyguladığı ancak Türkiye'ye karşı engel olamayan ürünlerdir. 7., 8. ve 20. fasılların önemli bir kısmı bu grubu oluşturmaktadır (Türkiye'nin toplam tarım ürünleri ihracatının yaklaşık yüzde 60'ı). Bu mal grupları içinde Türkiye'nin geleneksel ihraç ürünlerinin kapsandığı düşünülürse, rekabet açısından Birlik tercihlerinin daha çok Türkiye'nin zaten görece avantajının olduğu ürün gruplarına verildiği söylenebilir.

Gümrük Birliği kararından sonra dışarıda kalan tarım sektörü için de bir yakınlaşma sağlamak üzere karşılıklı yeni tercihler oluşturulmuştur (Tablo 7.3). Bu ürünlerin "işlenmiş tarım ürünleri" başlığı altında ele alınması çoğu kez yanlış anlamalara yol açmaktadır. Avrupa Birliğinin kuruluşunu belirleyen Roma Anlaşmasının ikinci ekinde tarım mallarının neler olduğu listelenmiştir. Bu listede olmayan, başka bir deyişle Birliğin eski tanımlarına göre tarım ürünleri kapsamında ele alınmayan, önemli ölçüde işlenmiş tarım ürünlerinden, şeker, süt, un gibi ürünleri içeren bazı mal grupları, iki farklı engelle korunmuşlardır. Bu özel ve dar tanımıyla "işlenmiş tarım ürünleri - ikinci liste dışında kalan ürünler" hem sabit vergi ile bir sanayi malı olarak hem de değişken vergiyle tarım ürünü gibi korunmuşlardır. Gümrük Birliğine paralel olarak tarımda da bu ürünlerin sanayi korumaları karşılıklı sıfırlanmıştır. Ancak Türkiye bu sıfırlama işleminin aşamalar halinde gerçekleştirmiştir. Bu ürünlerle ilgili olarak üçüncü ülkelere karşı ortak bir yöntemle farklı tarife uygulaması, tarımda gümrük birliği için küçük bir adım olarak yorumlansa bile, tarıma ilişkin gümrükler karşılıklı geçerli olduğunca tarımda gümrük birliğinin hiç bir ürün için henüz gerçekleşmediği kolaylıkla söylenebilir. Bunun tek istisnası Topluluğun 3448/93 no'lu yönetmeliğinin B ekindeki ikinci

tabloda kapsanan işlenmiş ürünlerdir. Bunlar sanayi ürünü olarak düşünüldüklerinden tümüyle gümrük birliği çerçevesindedirler.

| <b>Tablo 7.3. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Verdiği Seçilmiş Ürünlerde Dış Ticaret Tercihleri, 1998</b> |  |                      |                 |
|---|--|----------------------|-----------------|
| Ürün  | Üçüncü ülkelere uygulanan gümrük, 1999 (%) | Tercih (%)           | Kontenjan (ton) |
| Canlı Sığır   | 40-115                                     | 50-100 (indirim)     | 1,500           |
| Sığır Eti   | 200  | 100-140 (g. vergisi) | 19,000          |
| Süt Ürünleri  | 46-120                                     | Muaf                 | 9,300           |
| Patates   | 22   | Muaf                 | 5,000           |
| Sertbuğday  | 50   | Muaf                 | 100,000         |
| Y.Buğday  | 55   | Muaf                 | 200,000         |
| Çavdar  | 30   | Muaf                 | 20,000          |
| Biralık Arpa  | 85   | Muaf                 | 46,000          |
| Mısır   | 60   | Muaf                 | 52,000          |
| Pirinç  | 35   | Muaf                 | 28,000          |
| H. Bitkisel Yağlar  | 12-38                                      | Muaf                 | 88,000          |
| Şeker   | 142,5                                      | 50 (g.vergisi)       |                 |

Kaynak: Grethe, 1999.

Gümrük Birliğine paralel olarak korumaları sıfırlanan bu "ikinci tablo ürünleri" Türkiye'ye önemli bir avantaj getirmemiştir. Eskiden de sanayi ürünü olarak düşünüldüğünden zaten Türkiye'nin gümrük engeliyle karşılaşmadan ihracat yapabileceği ürünlerdi. Buna karşılık Türkiye'nin gümrükleri azaltması, örneğin sigara ithalatı açısından, Birlik üreticilerine büyük avantaj sağlamıştır. Kahve ürünleri, yağlı asitler ve alkol gibi ürünlerde benzer bir gelişme gözlemlenmektedir.

Öte yandan yakınlaşma sağlayacağı umulan karşılıklı birbirine tercih sağlama daha ilk aşamada pürüz çıkarmış, ilişkilere gerginlik getirmiştir: Sorun özellikle canlı hayvan ve et ticareti ile ilgili konularda yoğunlaşmıştır. Türkiye yeni tercihlili ticaret rejimi çerçevesinde tanımış olduğu gümrük indirimlerine rağmen, gerekli ithalat kontrol belgelerini düzenlemeyerek (1998) söz konusu ithalatı engellemiştir. Avrupa Birliği buna misilleme olarak fındık ve domates salçası ve karpuz-kavun konusunda Türkiye'ye tanımış olduğu tercihleri (1998) askıya almıştır. Avrupa Birliği öte yandan Türkiye kaynaklı çift çenekli yumuşakçalar ile taze su ürünleri ihracatına yasak koymuş, diğer su ürünleri ihracatını da çok sıkı sağlık denetimine sokmuştur.

Avrupa Birliğinin üçüncü ülkelere ve Türkiye'ye uyguladığı engeller asgari ithalat fiyatı ve tarifelerle sınırlı değildir. Bunun dışında giriş fiyatı, takvime bağlı kısıtlamalar, tercihli tarife kotaları, birim başına alınan (spesifik) vergiler de hala uygulanmaktadır. Giriş fiyat sisteminin uygulandığı ürünler ve süreler: enginar (1Kasım-30 Haziran), kabak (tüm yıl), salatalık (tüm yıl), domates (tüm yıl); portakal (1Aralık-31 Mayıs), mandalina, satsuma, klemantin (Kasım- Şubat sonu), Limon (1Haziran- 31 Mayıs), elma (tüm yıl), kayısı (1 Haziran-31 Temmuz), Vişne, kiraz (21 Mayıs-10 Ağustos), şeftali, nektarin, erik (11 Haziran-30 Eylül), üzüm (taze) (21 Temmuz- 20 Kasım).

Bu ürünlerin cif fiyatı giriş fiyatından % 8 kadar düşük olursa, fark kadar bir vergi, daha düşükse, bu mal için Dünya Ticaret Örgütü'ne taahhüt edilmiş, en yüksek vergi alınmaktadır. Eğer "giriş fiyatı" aşılmamışsa, Türkiye'nin de Topluluğa ihraç ettiği sebzeler gümrük vergisine tabii değildir ancak bu serbestlik yılın belirli dönemleri için geçerlidir. Vergi alınan süreler Tablo 7.4'de listelenmiştir.

| <b>Tablo 7.4. Belirli Bir Takvim İçinde Vergiye Tabi Tarımsal Ürünler</b> |                          |                           |
|---|--------------------------|---------------------------|
| Ürün  | Takvim                   | Tarife (%)                |
| Patates   | 01.04 –30.06             | 14.1-19.7                 |
| Soğan   | 01.02-14.02, 16.05-31.10 | 11.6                      |
| Fasulye   | 15.05-31.10              | 12.6-16.4                 |
| Patlıcan  | 01.01-14.01, 01.05-31.12 | 9.0-15.5                  |
| Kereviz   | 01.05-31.12              | 15.5                      |
| Kabak   | 01.03-30.11              | 14.9 ve Giriş Fiyatı      |
| Balkabağı   | 01.03-30.11              | 15.5                      |
| Üzüm  | 01.05-17.06, 01.08-14.11 | 15.8-19.4 ve Giriş Fiyatı |
| Karpuz  | 01.01-31.03, 16.06-31.12 | 10.6                      |
| Kavun   | 01.06-31.10              | 10.6                      |
| Erik  | 16.06-31.12              | 7.5-14.0 ve Giriş Fiyatı  |

Topluluğun meyve-sebze konusunda kullandığı diğer koruma aracı "tarife kotasıdır". Bu açıdan Türkiye için önemli ürünler fındık ve kayısıdır (pulp). Fındık için hiç tarife uygulanmayan kota 25,000 tondur. Türkiye'nin yıllık ihracatı bu miktarın çok üzerindedir ve düşük sayılabilecek bir gümrük vergisine tabidir. Kayısı-pulp'ı için 90 tonluk kotayı Türkiye şimdiye kadar hiç dolduramamıştır. 1997'den sonra, domates salçası için 30,000 tonluk gümrüksüz bir kota Türkiye'ye sağlanabilmektedir.

Sığır eti, koyun eti, mandıra ürünleri, şeker, zeytinyağı gibi temel gıda maddelerinden Avrupa Topluluğu Türkiye'den ithalatı neredeyse tümüyle durduracak



kadar yüksek oranlarda sabit (spesifik) vergi almaktadır. Hiç vergi alınmasaydı bile Türkiye'deki hayvan ürünlerinin sağlık sorunlarından ötürü, ihracat çok sınırlı kalırdı.

## **7.4. Tarım Sektörlerinin Entegrasyonu**

Türkiye'nin yeni tarım politikası arayışı çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına ilişkin alternatifleri şöyle sıralanabilir: (1) Dünya Ticaret Örgütü'nün tarım anlaşmasına uyum göstermek ancak Ortak Tarım Politikasına yönelik yükümlülük üstlenmemek (statüko); (2) Hem Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına hem Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına uyum sağlamak; (3) Avrupa Birliği'nde tam üyelik; (4) Tam üye olmadan AB ile tarımda gümrük birliği sağlamak. Bu alternatifler aslında birbirlerini dışlamıyorlar (Akder, 1998). Gerçekçi bir tartışma, bu alternatiflerin nasıl sıraya konulacağı üzerine de olabilir. Tarımda hemen ve tüm bir gümrük birliği Türkiye için gerçekçi bir seçenek midir? Bu sorunun cevabı başka bir soru olabilir. Tarımda eksiksiz bir gümrük birliği Ortak Tarım Politikasının bütünüyle uygulanmadığı bir durumda geçekleşebilir mi? Geriye sorulması gereken bir soru daha kalıyor. Tam üye olmadan Ortak Tarım Politikası uygulanabilir mi? Son soruya şimdiye kadar gerçekleşmiş deneyimler çerçevesinde cevap aranabilir. Şimdiye kadar gerçekleştirilen AB genişlemelerinde Ortak Tarım Politikasına uyum tam üyelik öncesi gerçekleşmemiştir. Yunanistan, İspanya gibi Türkiye ile kıyaslanabilir ülkeler uyum için tam üyelikten sonra önemli bir süreye gereksinim duymuşlardır. Şimdiki tek fark Ortak Tarım Politikasının son reformudur. Bu reformun tam üyelikten sonra , Ortak Tarım Politikasının uygulanması için gereken süreyi kısaltıp kısaltamayacağı, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin katılımıyla, Türkiye aynı statüye gelmeden, yeniden ölçmek mümkün olabilecek. Ancak bu ülkelerin Avrupa Birliğine katılmaları hemen olmayacak, hem de Ortak Tarım Politikasının destek derecesinde önemli bir indirim olmadan gerçekleşmesi olası değil.

Tam üye olmadan ve/ya da ortak tarım politikasına uyum sağlamadan, tarımda gümrük birliği Türkiye açısından erişilebilir ve yararlı bir seçenek midir? Bu soru aşağıdaki şekil yardımıyla daha kolay tartışılabilir. Sorunun cevabı hem Avrupa Birliği'nin hem Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına nasıl bir uyum göstereceklerine bağlıdır. Dört farklı senaryo tasarlanabilir (Akder, 1999; Çakmak ve diğ., 1999).

## (Kutu 7.2) AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUM

1963 Tarihli Ankara Anlaşmasından sonra 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol'le taraflar arasında ticarete geçerli olacak "geçiş dönemi" kuralları saptanmıştır. 22 yıllık (1973-1996) geçiş süreci sonucunda Türkiye –AT Ortaklık Konseyi 1/95 sayılı Kararı ile Gümrük Birliğinin son aşama esaslarını belirlenmiştir.

Katma Protokol'de tarım ürünlerinin serbest dolaşımı hedef olarak gösterilmiştir. Ancak, konu Ortak Tarım Politikasının Türkiye tarafından üstlenilmesine bağlanmıştır. 22 yıllık geçiş sürecinde bu konuda mesafe alınamadığından 1/95 sayılı kararla, tarım ürünleri ticaretinde serbest dolaşıma geçebilmek için belirsiz bir ek süre konulmuştur. Yakınlaşma olarak, katma protokolde öngörülen karşılıklı ticaret tercihlerinin artırılması öngörülmüştür.

Bu tercihler daha çok Avrupa Birliği tarafından tek taraflı olarak Türkiye'ye tanımlanırken, 1993-1997 yılları arasında sürdürülen müzakereler sonucunda Türkiye de Birliğe çeşitli ticaret tercihleri tanımlanmıştır.

Öte yandan 'işlenmiş tarım ürünleri' olarak tanımlanan, hububat, şeker ve süt içeren (Roma Anlaşması'nın II sayılı Ek'i kapsamı dışında kalan) ürünler için Türkiye de Avrupa Birliği'nde uygulanan rejimi üstlenmiştir. Taraflar birbirlerine karşı sanayi payı olan 'ad-valorem' vergileri sıfırlamışlar, buna karşılık tarım payı olarak nitelenen spesifik vergileri özerk olarak (ancak aynı formülle) belirleyerek birbirlerine karşı uygulamaktadırlar.

Avrupa Birliği'nin Lüksemburg zirvesinde (Aralık 1997) alınan kararlar doğrultusunda hazırlanıp, Cardiff zirvesinde (Haziran 1998) kabul edilerek, Türkiye'ye resmen iletilen "Türkiye için Avrupa Stratejisi" başlıklı belgede:

- Türkiye ile Avrupa Birliği arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımı yeniden hedef olarak gösterilmektedir.
- Bu hedefe varabilmek için Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasını üstlenmesi gerektiği belirtilmekte , bu amaçla Birliğin Türkiye'yi destekleyeceği, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için öngörülene benzer üç aşamalı bir planın izlenmesi önerilmektedir.
- Planın ilk aşamasında tarafların tarım politikalarına ilişkin ayrıntılı bilgi değişiminde bulunmaları, ikinci aşamada ayrıntıların karşılıklı tartışılması en sonunda uygulanan politikalar arasındaki farkları gösteren bir belgenin hazırlanması öngörülmektedir.
- Topluluğun teknik ve mali yardımının önemli olduğu, bu amaçla Türkiye'nin önceliklerini içeren bir liste hazırlamasından sonra, teknik yardım programının saptanabileceği belirtilmektedir.

Bu belge yeni bir müzakere sürecini başlatmıştır. Bugüne kadar strateji belgesinde sözü edilen birinci aşama tamamlanmıştır (DTM, 1999).

| <b>Tablo 7.5. Türkiye Tam Üye Olmadan Tarımda Gümrük Birliğini Sağlayabilir mi?</b> |   |  |
|---|---|--|
|   | Ortak Tarım Politikasının (sürekli) Reformu                                   |  |
| Türkiye'nin Yeni Politika Arayışları  | Mini reform (DTÖ Tarım Anlaşması)   | Köklü reform (Orta ve Doğu Avrupa'ya genişleyebilmek için) |
| İsteksiz Liberalleşme (azami koruma)  | Gümrük Birliği olmaz (statüko)<br>❶   | Gümrük Birliği Türkiye açısından iyi olmaz<br>❷            |
| Sürekli Liberalleşme (DTÖ'nün öngördüğünden daha fazla liberalleşme)                | Gümrük Birliği Türkiye açısından olabilir ancak yararı sınırlı kalabilir<br>❸ | Gümrük Birliği kolaylıkla oluşturulabilir<br>❹             |

Birincisi, Tablo 7.5'deki sol üst kutudur. Bu alternatif hem AB'nin hem Türkiye'nin tarım politikaları açısından çok isteksizce liberalleştiklerini varsaymaktadır. Bu durumda gümrük birliğinin tarım sektörlerini de içerecek biçimde genişlemesi hayli zor olacaktır. Hatta mümkün olmayabilir. Bu durumun, önce tam üye olalım, sonra Ortak Tarım Politikasını uygulamak için bir süre isteyelim, sonra gümrük birliği biçimindeki sıralamadan pek bir farkı yok. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımı için uzun süre hiç bir şey yapılmayacağı durumu göstermektedir.

Sağ üst kutu, Türkiye'nin isteksizce liberalleştiği, buna karşılık, Ortak Tarım Politikasında köklü reformlar uygulandığı varsayılmaktadır. Birliğin Doğuya doğru genişlemesi (Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'nın tam üyeliği) böyle bir duruma yol açabilir. Bu durumda Avrupa Birliği tarımının rekabet gücü çok artacaktır. Türkiye benzer bir reform yapmaksızın gümrük birliğine giderse bundan zararlı çıkacağı, tarım sektörünün zarar göreceği kolaylıkla söylenebilir.

Üçüncü, sol alt köşedeki kutu, ikinci durumun zıddını varsaymaktadır. AB yüksek korumalarını sürdürmekte buna karşılık Türkiye DTÖ'nün öngördüğünden daha liberal tarım politikaları uygulamaktadır. Bu durumda Türkiye'nin artmış rekabet gücüyle Avrupa Birliği ile karlı bir gümrük birliğine girebileceğini düşünebiliriz.

Bu zorunlu değil, ikinci ve üçüncü senaryolarda simetrik olmayan durum, her seferinde Türkiye'nin AB'ye uyum göstermek zorunda olmasıdır. Bu durumda Türkiye'nin rekabet gücünün zayıf olduğu ürünlerde AB'den yapacağı, örneğin yağ ve hayvansal ürünlerde (düşük dünya fiyatlarına göre) pahalı ithalat, yüksek bir fatura ile sonuçlanabilir ve Türkiye umulan avantaja yeterince erişemeyebilir.

Aynı durum (3. kutu) Türkiye açısından önemli bir riski de taşımaktadır. Avrupa Birliği'nin çeşitli nedenlerle bulunduğu korumacı durumdan çıkıp, daha hızlı liberalleşebilir. 1999' da bu endişe kısmen gerçekleşmiştir. Neredeyse şeker dışında, tüm temel gıda ürünlerinde Türkiye'nin destek (koruma) düzeyi Avrupa Birliği'nin üzerine çıkmıştır. Karşılıklı tercihleri geliştirerek, tarımda gümrük birliğinin adım adım bir yöntemle gerçekleştirilmesi (örneğin Türkiye'nin et ithalatı için verdiği tercihlerden hemen pişman olması gibi) aynı riski taşımaktadır.

Sağ alttaki dördüncü kutu her iki tarafın da köklü reformlarla daha liberal tarım politikaları uyguladıklarını varsaymaktadır. Bu durumda gümrük birliği kolaylıkla gerçekleştirilebilir ancak gümrük birliğinin iki tarafa da sağlayacağı yarar (üçüncü ülkelere göre tercih derecesi) önemsiz olacaktır. Ancak bu senaryoya başka bir açıdan da bakılabilir. Avrupa Birliği doğuya doğru genişlemeden ötürü tarım politikalarıyla sağladığı koruma düzeyini, fiyat politikası (ortak politika) olarak aşağılara çekebilir buna karşılık DTÖ'nün öngördüğü, üretimden bağımsız, doğrudan gelir yardımı politikalarını, tek tek ülkelerin güçlerine göre uygulayacağı politikalara dönüştürebilir. Başka bir deyişle Birlik politikalarını birinci ve ikinci kutulara paylaştırabilir.

Türkiye tam üyelik açısından Orta Avrupa ülkelerinin önüne geçemeyeceği sürece uyum sorununu tamamlamış bir Ortak Tarım Politikasına gireceğini varsaymalıdır. Söz konusu uyumun iki boyutu olacaktır. Hem Dünya Ticaret Örgütü'nün tarım anlaşmasının devamına uyum hem de diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayabilecek bir Ortak Tarım Politikası. Bunların sonucunda değişimin daha liberal (daha az korumacı) bir politika ile sonuçlanacağına kesin gözü ile bakılabilir. Buna aykırı tek olasılık 'ticaret savaşı' durumu olabilir ki, bu durumun beklenen liberalleşmeyi erteleme riski taşıdığı da söylenebilir.

Türkiye bu gelişmelerin Dünya Ticaret Örgütü boyutuna zaten katılmıştır. Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinden bağımsız olarak da, liberalleşme yönünde adım atmak durumunda kalacaktır. Türkiye açısından kritik olan "Helsinki Zirvesi'nden sonra ortaya çıkan olumlu ortamda, tam üye olmadan, Ortak Tarım Politikasına uyum göstermek ve tarımda gümrük birliğini sağlamalı mıdır?" sorusudur. Türkiye'nin tam üye olmadan Ortak Tarım Politikasına acele uyumu hem atıcının bulunduğu platformun hem de hedefin hareket ettiği zor bir isabet problemine benzetilebilir. Türkiye önceliğini kendi başına, pişman olmadan uygulayabileceği politikalarla tarım sektörüne olabildiğince rekabet gücü kazandırmaya verebilir. Tam üye olmadan, süratle değişebilecek bir Ortak Tarım Politikası sürecine uyum çabası Türkiye ekonomisine ya da tarım sektörüne yarar sağlayabilmek tesadüfen ya da çok güç olur.

# B Ö L Ü M

## ALTERNATİF TARIM POLİTİKASI ÖNERİLERİ

## 8. ALTERNATİF TARIM POLİTİKASI ÖNERİLERİ

Tarım politikaları çıktı piyasaları, girdi piyasaları, iç ve dış ticaret, kamu yatırımları, yenilenebilir ve bitebilir doğal kaynaklar, dışsallıkların düzenlemesi ve tarım mallarının pazarlaması ve dağıtımı ile ilgili müdahale ağını kapsamaktadır. Tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bu ağ epeyce geniştir. Müdahaleler arasındaki farklar uygulanan politika sepetinin içindeki araçların ağırlıklarından kaynaklanmaktadır. Ağırlık farklarına ise değişik politikaların uygulanmasında karşılaşılan kısıtlar belirleyici olmaktadır.

Politika ağırlık tartışmalarını ve daha sonra ortaya konacak alternatif politika paketlerini daha anlaşılabilir kılmak ve tartışmak için politikaları genel olarak iki gruba ayırabiliriz. Bunlardan ilki, üretim ve tüketimde kaynak kullanımını daha etkin hale getirmeye çalıştığı için "üretken politikalar" ismini almaktadır (Rausser, 1992). Araştırma, alış-veriş (transaction) maliyetini azaltma, altyapı hizmetleri, kamu malları tedariki, enformasyon ve pazarlama hizmetleri, kalite ve standart kontrolü, ürün sigortası ve yayım gibi iktisadi büyümeyi artırmak için yapılan tüm kamu harcamaları bu gruba dahildir. "Dağılım politikaları" olarak adlandırabilecek ikinci grup politikalara ise, fiyat destekleri, fark ödemeleri, sınır müdahaleleri, girdi sübvansiyonları ve sübvansiyonlu kredi gibi ekonominin diğer kesimlerinden tarımsal üreticilere varlık ve gelir transfer eden tüm politikalar dahildir. Sınıflandırmada dikkati çeken bir özelliği belirtelim. Birinci gruba giren politikaların iktisadi ve politik getirileri zaman içine yayılmakta ve bilhassa ilk dönemlerde kurumsal yapının değiştirilmesini ve örgütlenmede kamu kaynaklarının kullanılmasını gerektirmektedir. Diğer yandan, sadece transfer içeren politikaların ise politik getirileri kısa zamanda alınmakta, fakat tercih edilen araca göre sektöre yapılan transferin tüketici ve bütçeye yükü taşınmaz seviyelere ulaşabilmektedir.

Tarihsel olarak bakıldığında, Türkiye'de hükümetlerin, nadir de olsa bu iki grup politikaları eşgüdümlü olarak kullandıklarını, fakat, bilhassa son yirmi yıl içinde politik güçlerini sağlamlaştırmak için uygulaması kolay ve etkisi hemen hissedilen olan ikinci gruba ağırlık verdikleri gözlenmektedir. 1999 yılında da uygulanan bu politikalar iç ve dış gelişmeler nedeniyle sürdürülemez hale getirmiştir. Ancak, sektörde politika dengelerindeki ani değişiklik, arz esnekliğinin diğer sektörlerle oranla daha düşük olması nedeniyle, daha sonra çözülemeyecek problemlere neden olabilir. Alternatifleri ele almadan önce dikkat edilmesi gereken noktaları belirlemekte yarar vardır.

## 8.1. Politika Alternatifleri Belirlenirken Dikkat Edilmesi Gerekenler

Tarım sektörüne yapılan transferin büyük bir kısmı tüketiciler tarafından sağlanmakta, kamu fonlarının transferinde ise bütçenin yanında Ziraat Bankası olanaklarından yararlanılmaktadır. Transfer harcamalarının bir kısmı Ziraat Bankası tarafından yapılmaktadır. Fakat, devlet Ziraat Bankası'na yapması gereken ödemeleri yapmamakta veya geciktirmekte, politikalarının maliyeti yıllar geçtikçe artmakta ve problem, iddia edildiği oranda olmasa bile , finans sektörüne doğru uzanmaktadır. Dikkat edilirse, bu problemin güdülen politika şeklinden değil, politikanın finansmanından kaynaklandığı belirlenebilir. Örneğin, fiyat destek alımları yerine fark ödemesi veya doğrudan gelir transferi politikaları tercih edildiği durumda, ödemelerin finansmanında benzer yöntem kullanılırsa aynı problemler sürecektir.

Türkiye'de tarım politikalarında yapılması gereken değişiklik bütçeden sektöre yapılan transferlerin büyüklüğünden değil, tercih edilen politikalardan kaynaklanmaktadır. Sektörün özel durumundan dolayı desteğin sürdürüleceği varsayılırsa, önemli olan yapılacak desteklerin getirisinin maliyetinden fazla olmasıdır. Başka bir deyişle, destekler iktisadi büyümeye katkıda bulunmalı ve bu katkıyı kır ve kentte sosyal ve iktisadi sorunlara neden olmadan yapmalıdır. Bu noktada tarımda sorun olarak algılanan, tarımın nüfus payı ve istihdamı, ithalat ihracat dengesi gibi, olguların sadece tarım politikalarından kaynaklanmadığını belirterek yeniden çalışmanın çerçevesine dönelim. Kısaca, tartışılması gereken destek miktarları değil, iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak politika türleri veya uygulanacak sepetteki üretken ve dağılım politikalarının dengesidir.

Uygulanan politikalar kaynak kullanımında çarpıklıklara neden olsa da sektöre yapılan desteklerin tamamen israf edildiğini iddia etmek haksızlık olur. Göreli olarak hızla artan nüfusa rağmen Türkiye hala gıda güvenliğini sağlamış ender ülke olarak belirmektedir. Sektör hala net ihracatçı konumundadır. İstihdam içindeki payı %40'lar seviyesinde seyretmektedir. Milli gelire ve diğer sektörler girdi ve talep katkısının sanayileşmeye katkısı yadsınamaz (Çakmak ve diğ., 1996). Büyümeye katkısı diğer sektörler kadar olmasa da, daha istikrarlıdır. Sektörün bu artılarının tümünü dikkate aldığımızda sektörün kendi içinde belli bir dengeyi koruduğunu ve iktisadi şokların etkilerini yumuşattığı sonucuna varabiliriz. Uyum sürecini göz önüne almadan dengeyi aniden etkileyecek politika değişikliklerinin kır ve kentte geriye dönüşü zor olan problemler yaratabilir. Uzun dönemde uygulanacak üretken politikaların uyum sürecini dikkate alan geçiş dönemi politikalarıyla desteklenmesi, politika setini hem iktisadi olarak verimli, hem de politik olarak uygulanabilir hale getirecektir.

Ayrıca, tarım politikalarının içinde sektörü teknolojik değişime hazırlayacak ve değişimi hızlandıracak programların payı yok denecek kadar azdır. Sektör, yapısal dönüşüm noktası diye adlandırılan, sektörel istihdamın mutlak olarak azaldığı duruma henüz ulaşamamıştır. Buna rağmen, basit bir gösterge olan emek üretkenliği son yirmi yılda artış göstermektedir (Çakmak ve Zaim, 1998). Üretkenlik artışı, alan genişlemesi mümkün olmadığından, hemen hemen tamamen toprak üretkenliğindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Aynı dönem içinde, devletin üretkenlik artışını hedef alan programlar yürütülmediği dikkate alınırsa, üreticilerin gelirlerini artırmak için gereken önlemleri kendilerinin uygulamaya koydukları sonucuna varılmaktadır. Yalnız, tehlikeli olan gelişme son yıllarda emek üretkenliğinin artış hızının yavaşlamasıdır. Bir anlamda üreticiler kendilerinin yaptıkları üretkenlik artışının sınırına gelmişlerdir. Toplam faktör verimliliğindeki değişimleri gösteren etkinlik çalışmaları da emek üretkenliğine benzer eğilimi işaret etmektedir. Türkiye ve Avrupa ülkelerinin etkinliklerinin karşılaştırıldığı bir çalışmada Türkiye'de tarım sektörünün etkinlik seviyesinin Avrupa ortalamasının üzerinde seyrettiği, ancak yıllar itibarıyla incelendiğinde Avrupa'ya göre daha hızlı bir etkinlik kaybı içinde olduğunu ve seviyesinin Avrupa'nın altına düştüğünü ortaya konulmaktadır (Zaim ve Çakmak, 1998). Bu gelişmeler vakit geçirmeden üretken politikaların gerekliliğini işaret etmektedir.

Türkiye'yi gelişmiş ülke tarımlarından ayıran diğer bir özellik tarım malları işleme ve ticaretinin kurumsal yapısından kaynaklanıyor. Yoğun devlet müdahalesinin olduğu ve bazılarının stratejik olarak nitelendirildiği (buğday, şeker gibi) ürünlerin işleme ve ticaretinde kamu sektörünün payı çok yüksektir. Bu yüksek pay iki önemli sonuç doğuruyor. İlki, devlet kuruluşlarının üretkenliği yüksek olmadığından bu tür tarım mallarının işleme ve ticaretine de destek verilmiş olunuyor ve tarım üretimine verilen desteğin üstüne ekleniyor. İkincisi ise devlet bu ürünlerde tüketici fiyatını belirleyici oluyor ve fiyat ayarlamalarındaki gecikmelerden dolayı hem bu kuruluşlar mali zorluklara giriyor hem de sektördeki özel üreticilerin gelişimi önlenmiş oluyor.

Tarım malları dünya piyasaları yakından incelediğinde dünya fiyatının belirlenmesinde piyasa payları yüksek olan ülkelerin uyguladığı ulusal politikaların etkili faktör olduğu ortaya çıkacaktır. Büyük aktörlerin kullandığı yoğun iç destek ve dış ticaret politikaları nedeniyle dünya ticaret aksak işlemekte, fiyat değişkenliği

---

*Hazine'nin (1999) yayınladığı tablodan bu durum kolayca belirlenebilir. 1993 yılında pamukta fark ödemesi yapılmış, 1994'de terk edilmiş ve 1999'da yeniden başlamıştır. 1993'de üreticiye ödemeleri Ziraat Bankası yapmış, fakat henüz Bankaya ödeme yapılmamıştır. 1993'de 4.6 trilyon TL (0.42 milyar dolar) olan miktar 300 kat artarak 1998 yılında yaklaşık 1.5 katrilyon TL'ye (5.5 milyar dolar) ulaşmıştır. Bu tür bir artışı dönem içindeki ticari faizlerle açıklamak mümkün değildir. Karşılaştırma imkanı vermek için 1998 yılı tutarının aynı yılda destekleme alımı yapılan ürünlerin (tahıl, şeker pancarı, çay ve tarım satış kooperatifleri birliklerinin alımları) toplam değerinden (1.3 katrilyon TL) daha fazla olduğunu belirtelim.*



artmakta ve hatta bazı mallarda dünya piyasası varlığı sorgulanabilir hale gelmektedir. Büyük aktörlerin politika değişiklikleri sadece kendilerinin uluslararası rekabet gücünü değil, dünya fiyatına etkisinden dolayı, diğer ülkelerin rekabet gücünü de etkilemektedir. Kaynak kullanımındaki çarpıklıkları düzeltirken ulusal politikaların bağımlılıklarının göz ardı edilmemesinde yarar vardır. Büyük aktörlerde düşme eğilime girmiş olan sübvansiyonlar sonucunda tarım malları genel fiyat düzeyi yükselecektir. Uzun döneme yayılacak uluslararası serbestleştirme düzenlemelerinin ulusal politikalar belirlenirken dikkate alınması değişiklik dozunun ayarlanmasında yardımcı olabilir.

Uluslararası serbestleştirme düzenlemeleri sektörde üretkenliği artırmak isteyen Türkiye için bir fırsat olabilir. Türkiye net ihracatçı olduğu birçok üründe ve bilhassa AB'ye ihracatta, dönemsel giriş fiyatı gibi tarife dışı sayılabilecek engellerle karşılaşmaktadır. Net ithalatçı olduğu ürünlerde ise ihracatçı ülkelerin sübvansiyonları nedeniyle iç piyasalar zorlanmaktadır. İhracat sübvansiyonları dünya fiyatlarına bağlı olarak değişmektedir. Dünya fiyatı arttığında azalmaktadır. Bu ortamda tek taraflı liberalleşmenin iktisadi ve sosyal getirisinin çok taraflı liberalleşmeden az olacağı açıktır. Türkiye'nin çok taraflı anlaşmalara aktif olarak katılarak, politika değişikliklerinin gerektirdiği uyum yükünü azaltabilir.

Genel politika değişimini yapılabilir kılmak için yukarıda belirtilen noktaların gözetilmesinin yanında, Türkiye tarım sektörünün ürün ve bölge düzeyinde heterojen yapısı dikkate alınarak genel politikaların ürün ve bölge düzeyinde politikalarla desteklenmesi gerekmektedir.

## 8.2. Politika Alternatifleri

Dördüncü bölümde belirtildiği gibi Türkiye'de tarım politikası amaçları hayli fazladır. Resmi dokümanlarda belirtilen bu amaçlara uygun davranış gözlenmemektedir. Üstüne, amaçlar uzun dönem perspektiften yoksundur. Kısır döngüden çıkmak ve politika alternatiflerini belirlemek için önce amaçları belirlemek gerekiyor.

Tarım politikalarının uzun dönem amacının sektörde üretkenliği artırmak olmasının gereği açıktır. Aksi halde, iç ve dış gelişmeler göz önüne alındığında sektör gelecekte daha geniş uluslararası rekabete açılmak zorunda bırakılacak ve bu

---

*Dünya şeker piyasası en güzel örnektir. Dünya fiyatını kamış şekeri belirlemektedir ve değişkenlik çok yüksektir. ABD tarife kotalarıyla üreticiyi korumakta, AB ise tarife ve gerekirse ihracat sübvansiyonu kullanmaktadır. Dünya şeker ticareti genellikle ikili ticaret anlaşmalarıyla yapılmaktadır. Toplam ticaretin sadece %15'i serbest piyasalarda yapıldığından üretim miktarındaki küçük değişikliklerin fiyata etkisi büyük olmaktadır.*

duruma hazırlıksız yakalanacaktır. Politika dengelerindeki değişiklik gereği bu aşamada doğmaktadır. Genellikle girdi ve çıktı piyasalarında fiyat müdahalelerine dayanan dağılım politikalarının yerine üretimin potansiyel seviyesine ulaşmasına yardımcı olacak, etkinliği ve dolayısıyla toplumsal refahı artırıcı üretken politikaların ağırlık kazanması gerekmektedir.

Bu politikaların içinde en önemli olan üç tanesi, teknolojik gelişme, üretim kaynakların geliştirilmesi ve fiyat müdahalelerini azaltmak, bu bölümde tartışılacak. Diğerlerine ise uzun ve kısa dönem politikaların uygulamasını engelledikleri için bir sonraki bölümde yer verilecek. Bunlardan ilki 1980 ortalarından önce uygulanan fakat daha sonra terk edilen, toprak verimini artırıcı ülke koşullarına uygun üretim tekniklerini araştırma, geliştirme ve sonuçlarını uygulama faaliyetleridir. Süregelen sektörel getiri düzeyinde üreticilerin bu piyasayı yaratmaları mümkün değildir. Piyasa aksaklıklarını düzeltmek devletin birincil görevlerinden biridir. Ayrıca, bu araç kısa dönemde olmasa da, uzun dönemde hemen her dönemde amaç olarak belirtilen üretici gelirinin artmasına da yardımcı olur.

Basit bir örnekle bu durumu açıklayalım. Üretim hasılatı üretim miktarı ile fiyatın, üretim miktarı ise alan ile verimin çarpılmasıyla bulunur. Benzer işlemler üretim maliyeti terimi içinde yapılabilir. Üretim maliyeti girdi miktarı ile fiyatının çarpımından ibarettir. Bu işlemlerden sonra üreticinin gelirini etkilemenin yolunun sadece fiyatlardan geçtiğini söylemek zordur. Küçük ülke (üretimindeki değişikliklerin dünya fiyatını etkilemediği ülke) varsayımı altında, verim artırılarak ve/veya girdi kullanımı azaltılarak üreticinin gelirini artırmak mümkündür. İşte, 1980'lerin ortalarına kadar olan dönemle, sonrası arasındaki politika araç farkı bu noktada ortaya çıkmaktadır. İlk dönemde fiyat destekleme politikaları verim ve üretimi artırıcı politikalarla beraber yürütölürken, maalesef son dönemde desteklemenin tüm ağırlığı girdi ve çıktı fiyatlarına verilmiştir.

Uzun dönemli politika önerilerinden ikincisi ise, yetersiz de olsa, uygulana gelen toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesidir. Bilhassa sulama olanaklarının geliştirilmesi Güneydoğu Anadolu entegre bölgesel kalkınma programı çerçevesinde uygulanmaktadır. GAP'da dahil, kısıtlı kaynaklarla yürütölmeğe çalışılan bu tür sulama yatırımlarında problemler proje seçiminde ve yatırımın olgunlaşma döneminde belirlemektedir. Proje seçiminde eldeki kaynakların iktisadi, sosyal ve çevre değerlendirmeleri sonucunda en yüksek getiriyi getiren projelere ayrılması ve başlanan projelerin en kısa zamanda bitirilip olgunlaşma döneminin başlatılması gerekmektedir. GAP sulama yatırımları daha şimdiden beş yıldan fazla gecikmiş durumdadır. Gecikmeler proje amaçlarına ulaşmayı imkansız kılmaktadır. Bu politikaların genel üretkenliği artıracağını, fakat sadece geliştirilebilecek su kaynakları olan bölgeleri doğrudan etkileyeceğini belirtelim.

Üçüncü politika tipini oluşturan fiyat müdahalelerini azaltmak, ister istemez, Türkiye'nin de imzaladığı Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması nedeniyle orta-uzun dönemde zorunlu hale gelecekti. Altıncı bölümde tartışıldığı gibi, Tarım Anlaşması dünya ticaret ve fiyatlarını bozucu etki yapan politikalara kısıtlama getirmektedir. Böylelikle, sadece uluslararası değil, ulusal kaynak dağılımlarını da daha etkin hale gelecektir. Fiyat müdahalesi gibi üretici ağırlıklı politikalar genellikle politikaların tüketiciye etkilerine ihmal ederler. Sosyal maliyetine dikkat edilerek müdahaleleri azaltma hem üreticilerin hem de tüketicilerin refahında artışa neden olur.

Fiyat müdahalelerini azaltma, özellikle destekleme alımlarının finansman yükünden dolayı, kısa dönem amaçlar içine girmiştir. Analitik olarak bakıldığında kısıtlar içinde yer alan bütçe unsuru artık amaçlardan biri haline gelmiştir ve bu durumun politikalarda değişikliğe neden olacağı açıktır. Normal durumda uzun döneme yayılabilecek girdi ve çıktı fiyatlarına müdahalelerin kademeli olarak azaltılmasının, daha kısa sürede yapılması gerekmektedir. Türkiye'de tarıma transferlerinin üçte ikisinden fazlasının çıktı fiyat müdahaleleri yoluyla yapılmaktadır. Fiyat müdahalelerini bütçeye yük olmadan yapmanın yolu halen uygulanan sınır müdahalelerini daha etkili kullanmasını gerektirmektedir. Türkiye müdahale kapsamına giren önemli ürünlerde (buğday, şeker gibi) dönemsel iç üretim fazlası vermektedir ve genellikle net ithalatçı konumundadır. Bütçeye yük öncelik kazandığı için, bu gibi ürünlerde, destekleme alımı yerine, dünya fiyatının seviye ve oluşumunu dikkate alıp, gümrük vergilerini kullanarak istenen müdahale düzeyi ayarlanabilir. Tarım Anlaşması'ndaki Türkiye'nin tarife taahhütleri bu ayarlamaları yapmaya izin verecek düzeydedir. Problem yaratan diğer ürünlerin toplam üretim değeri içindeki payı hem düşük hem de bu ürünlerde arz kontrol önlemleri (tütün, fındık, çay gibi) gündemde olmasına rağmen etkili olarak uygulanmamaktadır. Fiyat müdahalelerinin tüketici refahına olan negatif etkisini ortadan kaldırmasından dolayı fark ödeme sistemi (deficiency payment) alternatif destek aracı olarak görülebilir. Ancak, fiyat müdahalesinin maliyetini tüketiciden bütçeye transfer ettiği için, bütçe yükünün amaç haline geldiği durumda birkaç önemsiz ürün dışında fark ödemesinin kullanımı imkansız hale gelmiştir.

Fiyat müdahalelerinin azaltılması sonucunda bazı üreticilerin gelirinde düşüş olması kaçınılmazdır. Politikalarda geçiş döneminin etkilerini karşılamak için yeni politika araçlarının kullanıma sokulmasını gerektirmektedir. Değişikliklerin olduğu dönemde ve/veya tarımsal üretim alternatiflerinin sınırlı olduğu bölgelerde, hedef kitlesi belli ve süresi sınırlı doğrudan ödemelerle üreticilerin gelir kaybı giderilebilir. Tarım politikalarıyla kırsal gelişme politikaları arasındaki yoğun etkileşim bu aşamada ortaya çıkmaktadır. Tarımsal yapının politika değişikliklerine

uyum göstermesinin imkansız olduğu bölgelere özel yapısal ve bölgesel kırsal gelişme projelerin geliştirilip uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

Genel hatlarıyla belirlenen politikaların yapılabilir hale gelebilmesi için kısa-orta dönemde devletin ivedilikle yerine getirmesi görevler vardır.

### **8.3. Politika Alternatiflerinin Uygulanabilmesi için Yapılması Gerekenler**

Politikaların girdi ve çıktı piyasalarına müdahaleden uzaklaşmasının önündeki en önemli engel ve ikinci bölümde tartışılan sonuçlarda belirleyici olan unsurlardan biri bazı girdi ve çıktı piyasalarının olmaması veya aksak çalışmasıdır. Piyasaların bu durumu bir yandan yapısal dönüşümü engellerken, diğer yandan yeni politika araç setini kısıtlı hale getirmekte veya yeni politikaların başarı şansını azaltmaktadır. Piyasaları düzenlemek, dışsallıkları düzeltmek ve kamu malları tedariki devletin asli görevleri içinde öncelikli olarak yer alır.

Önce girdi piyasalarına bakalım. Türkiye tarımında toprak piyasası çalışmamaktadır. Çalışmamasının nedeni ise mülkiyeti tanımlayacak olan kadastro çalışmalarının tamamlanmamasından kaynaklanmaktadır. Yıllardan beri süregelen kadastro çalışmaları sonucunda henüz kırsal alanın yüzde 65'inden kadastro çalışması geçmiştir. Mülkiyet belirlenmeden yasal düzenlemelerinin etkili olmayacağı açıktır. Toprak piyasasının çalışır hale getirilmesi sonucunda sorun olarak beliren alana bağlı işletme büyüklüğünün kendiliğinden düzelmesi beklenir. Toprak mülkiyetinin tanımlanmamış olması bilhassa küçük üreticilerin kredi piyasasına ulaşımını kısıtlamaktadır.

Tarımda su piyasası yoktur. Son yıllarda sulama işletme ve bakımları hızla su kooperatif ve birliklerine devredilmiştir. Fakat su için alınan ücret işletme ve bakım karşılamayı amaç edinmektedir. Suyun mülkiyeti yasal olarak devlete aittir ve suyun mal olarak fiyatı sıfırdır. Sıfır fiyatın kıtlık maliyetini aksettirmeyeceği açıktır. Ayrıca, devlet sulama altyapı yatırımlarını tamamen üstlenerek üretimi artırmanın yanında, sulama götürülen alanlarda toprak fiyatlarındaki artıştan dolayı servet artışına da neden olmaktadır. Varolan sulama yatırımlarının geri ödemeleri devletin, servet artışı bir kenara, üreticinin gelir artışından bile pay almasını önlemektedir.

### **(Kutu 8.1) IMF VE DÜNYA BANKASI'NIN TARIM DESTEK SİSTEMİ ÖNERİLERİ**

IMF ve Dünya Bankası'nın tarım destek sistemindeki değişiklik önerilerinin amacı mümkün olan en kısa zamanda tarım destekleri ve finansmanının devlete olan yükünü azaltmaktır. Birkaç yıl içinde sınır müdahaleleri de dahil olmak üzere devlet müdahalelerini tarımdan hemen hemen tamamen kaldırılması ve yerine üreticilere desteğin sadece doğrudan gelir desteğiyle yapılması önerilmektedir.

Anahatlarıyla aşağıda özetlediğimiz radikal politika değişiklikleri 2003 yılına kadar tamamlanmaktadır.

- Girdi piyasası: Gübre yapılan nominal sübvansiyon 2002 yılında sona erdirilmektedir. Tarım kredi faiz oranları sabit tutulmakta ve makro ekonomik istikrar politikaların faizlerin düşmesiyle sübvansiyon kendiliğinden ortadan kalkmaktadır.
- Çıktı piyasası: Tahılta dünya fiyatı artı cif dikkate alınarak 2000'de %35, 2001'de %5 gümrük vergisi uygulanmakta ve 2002'de TMO özelleştirilmektedir. Tekel, Çaykur ve TŞFAŞ'nin özelleştirilmesi 2003 yılına kadar tamamlanmaktadır. Pamukta uygulanan, yağlı tohumlarda 2000 yılında uygulamaya konacak olan fark ödemeleri 2002 yılında sona erdirilmektedir. Tarım Satış Kooperatifi Birliklerine bir kereye mahsus 500 trilyon kadar kaynak transfer edilmekte ve Birlikler üyelere devredilmektedir.
- Üreticilere doğrudan gelir desteği 2000-2001 üretim döneminde pilot, daha sonra yaygın olarak uygulamaya konmaktadır.

Devletin bu ürünlerde ham ve işlenmiş ürün ticaretinden çekilerek asli görevleri olan araştırma, yayım, örgütlenme, kalite iyileştirme gibi alanlara yoğunlaşacağı belirtilmektedir.

Uygulamaya geçilmesi önerilen araçlar desteğin kamu maliyesine olan yükünü dört yıl içinde düşük seviyelere ulaştırır ve iktisadi etkinliği artırır. Programın işaret ettiği doğrultuda hareket edilmesi zaten gereklidir. Ancak, bu kadar kısa zamanda programın uygulama şansını artıracak kurumsal ve örgütsel altyapıyı oluşturmak hayli zordur. Bu düzeyde yapılacak tek taraflı bir liberalizasyon programı tarım üreticilerini zor duruma sokabilir ve siyasiler tarafından tam olarak uygulanması ertelenebilir. Özelleştirmeler dışında, programa IMF ve Dünya Bankası'nın başlangıç pazarlık pozisyonları olarak bakılabilir.

Yoğun müdahale alımlarının yapıldığı çıktı piyasalarında da aksaklık sürmektedir. Ulaşım ve iletişim altyapısının sınırlı olmasından ve dolayısıyla üreticinin pazara ulaşımının zor veya kendine yeterli üretim nedeniyle gereksiz olduğu dönemde yararlı olan devlet alımlarına gerek kalmadığında, devlet piyasalardan çekilmesini sağlayacak ortamı yaratmamıştır veya yaratmak istememiştir. Devletin piyasalardaki varlığı alış-veriş (transaction) maliyetine desteği içermektedir. Günümüzde bu tür desteği gerektiren nedenler Türkiye'nin büyük bir kısmı için ortadan kalkmıştır. Fakat üretici sayısının fazlalılığı nedeniyle, en azından alış-veriş maliyetinin azaltılması üretici örgütlerinin devletin örgütlenmesinin yerini almasını gerektirmektedir. Devletin piyasalarda doğrudan varlığının yerine, düzenleyici olması ve üretici örgütlenmesine vereceği yasal kolaylık ve kuruluş aşamasında finansal destek daha kalıcı çözüm olacaktır. Ayrıca, günümüzde yapılmak istendiği gibi devlet üreticileri tek tek kayıt altına almaktan kurtulacak ve örgüt düzeyinde kayıt altına alacaktır. Devletin, üretici örgütlenmesinin imkansız olduğu bölgelerde ve acil stok gerektiren ürünlerde stok yönetiminde faaliyet göstermeye devam etmesi hala gereklidir.

Çıktı piyasalarına devlet müdahalesi olsa da, olmasa da ürün borsalarının gerekliliğini tartışmaya gerek yoktur. Dış kaynaklı desteklere rağmen, Türkiye'de borsaların geliştirilmesi için rağmen yavaş davranılmaktadır. 1992 yılından bu yana süren çalışmalar sonucunda pilot uygulaması bile yapılamamıştır. Borsa ağının genişlemesi sonucunda fiyat desteklerinin kalkacağı gibi yanlış izlenimden kaynakladığından şüphe edilmektedir. Fiyata müdahalelerin en yoğun ülkelerde borsaların gelişmişlik düzeyi hayli yüksektir. Spot piyasalar konusunda bu kadar isteksiz davranılması sonucunda gelecekte oluşacak fiyatlar konusunda bilgi verecek olan vadeli piyasaların oluşumu da geciktirilmektedir. Gelişmiş borsaların standart oluşumunu sağladığı, kaliteli ürüne prim verdiği ve uluslararası fiyat gelişmelerini izlemeyi gerekli kıldığı dikkate alınırsa kalite ve fiyat konularında enformasyon maliyetini azaltacağı açıktır.

Politika değişim yönünden bağımsız olarak yukarıda sayılanlar yapılmadığı takdirde kullanılacak yeni araçların etkisi sınırlı kalacak ve hedeflenen amaçlara ulaşmak zor olacaktır. Örneğin, doğrudan gelir desteğinin hazırlıksız ve eksik olarak uygulanması sonucunda kıt kaynaklar ziyan edilecektir. Daha da önemlisi aynı aracı gelecekte uygulamak zorlaşacaktır.

# B Ö L Ü M

SONUÇ: 2000-2010

DÖNEMİ

UYGULAMA PLANI

## 9. SONUÇ: 2000-2010 DÖNEMİ UYGULAMA PLANI

Bu çalışma alternatif bir tarım politikası önerisi ile sonuçlanmaktadır. İç ve dış gelişmeler ile zaten sistemde varolan ve yeni oluşan kısıtlar dikkate alınarak uygulanmasına son verilmek istenen eski politikalara alternatif olarak hazırlanmıştır. Politik karar vericilerin inanç ve inanılabilirlikleri ve uygulayanların beceri düzeyine göre uygulama süresi ve şiddeti özellikle tartışmaya açık konulardır.

Bu politikayı tasarlarken kullanılan en önemli ilke (kısıt) kısa dönemde hiç kimsenin (üreticiler, vergi ödeyenler, tüketiciler ve hükümet) şimdiki durumdan daha kötü duruma düşmemesini gözetmek oldu. Bu yaklaşım şok etkilerini önleyip, hükümetlerin aniden eski politikalar geri dönme riskini de azaltabilir. Amaç uzun dönemde desteklemenin mali yükünü tüketicilerden vergi ödeyenlere kaydırmaktır. Vergi ödeyenlerin katkısı ise dönem boyunca reel olarak sabit kalmaktadır. Bu kayma şimdiki duruma göre gelir dağılımını iyileştirici etki yapabilir. Şu anda tarıma fiyat yoluyla yapılan transferlerin dar gelirli tüketici üzerindeki olumsuz etkisi yüksektir. Uzun dönemde toplam refah, büyüme ile birlikte artacaktır.

Yeni politikanın başlangıcı için 2000 yılı düşünülmüştür. Tarımsal destekleme için iki kaynak öngörülmüştür: bütçeden ve tüketicilerden transferler. Bütçe transferleri milli gelirin bir oranı olarak tanımlanmıştır. 2000 yılında bütçeden sağlanacak desteğin milli gelire oranının son üç yılın (1996-98) ortalaması olması ve önümüzdeki on yıl içinde bu oranın OECD ortalamasına çekilmesi hedeflenmiştir. OECD Türkiye'nin hem ihracat hem de ithalat açısından en önemli, büyük pazarıdır. Buradaki destekleme derecesi rekabet gücü açısından önemlidir. Türkiye desteklerindeki azalmayı OECD'ye bağlayarak, karşılıklı indirim ilkesini uygulayabilir. Zaman içinde ortalamanın biraz altına ya da üstüne doğru oynayabilme esnekliği elbette olabilir.

Türkiye'nin tarımsal destekleme için kullandığı vergi gelirleri, GSYİH'nın yaklaşık yüzde birinden biraz fazladır. OECD için aynı oran Türkiye oranının yarısından biraz fazladır (bkz. Bölüm 5.4.2). Türkiye bu oranı aşağı doğru çekecek olmasına karşılık, OECD'nin az çok şimdiki düzeylerinde kalacağı, Türkiye'nin önümüzdeki on yılın ortalamasında yüzde beşlik bir büyüme göstereceği varsayılırsa, söz konusu göreceli düşüşe karşın, mutlak bütçe destek değerinin hemen hemen aynı düzeyde kalacağı düşünülebilir.

İkinci kaynak tüketicilerden yapılacak transferlerdir. Tüketiciden yapılacak transferler için sınırlarda uygulanacak müdahaleler, gümrük vergileri tek araç olarak düşünülmüştür. Burada da son üç yılın ortalamasından yola çıkılması öngörülmek-



**Tablo 9.1. Tarım Politikası İçin On Yıllık Uygulama Takvimi Önerisi**

| <b>Politika Araçları</b>       | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 |
|--------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| <b>Çıktı Fiyatı Destekleri</b> |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Taban Fiyatları                |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Fark Ödeme                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Destekleme Alımları            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>Girdi Fiyatı Destekleri</b> |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Gübre                          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Kredi                          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Su                             |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>Kurumsal Destek</b>         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Kooperatif + Birlik            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| TMO                            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Bakanlıklar                    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>Yatırımlar</b>              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Altyapı                        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Sulama                         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Kırsal Kalkınma                |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Diğer                          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>AR-GE Yatırımları</b>       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>Doğrudan Destekler</b>      |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Üretici Gelir Desteği          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Bölgesel Gelir Desteği         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Piyasa Gelişim Desteği         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Girdi Piyasası Gelişimi        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Çıktı Piyasası Gelişimi        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>Sınır Önlemleri</b>         |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| İthalat Vergileri              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| İthalat Sınırlamaları          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| İhracat Vergileri              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| İhracat Sübvansiyonları        |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>Çevre</b>                   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |

Not: Tabloda verilen rakamlar, destek kalemlerinin tarımsal desteklemeye ayrılan bütçe içindeki paylarını göstermektedir

tedir. Bu gelirin iki kısımdan oluştuğu varsayılmaktadır. Birincisi, dünya fiyatlarının saptırılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerin, en başta ABD ve AB'nin ihracat sübvansiyonları dünya fiyatını, serbest ticaret sonucu oluşacak dengenin oldukça altına itmektedir. Bu sapmış fiyat liberalleşme için esas alınır, kaynak dağılımının iyileşmeyeceği açıktır. Önemli ithal ürünlerinin gözlemlenen dünya fiyatı üzerine, tahmin edilerek (serbest piyasa denge fiyatından) sapma kadar vergi konulması ve bu sapma sürdüğü sürece bu verginin kalması, önerilen politikanın önemli bir parçasıdır. Son üç yılda alınan gümrük vergi ortalamasından sapma payı çıktıktan sonra geriye kalan "uyum payı" ise önümüzdeki on yıl içinde giderek azalacak ve sıfırlanacaktır. Böylelikle on yılın sonunda tüketici transferleri sapma payı ile sınırlı tutulacak başka değişle, eğer serbest ticaret mümkün olursa tüketici transferleri sıfırlanacaktır. Tarım politikalarında yeni dengeye geçişin takvimi Tablo 9.1'de verilmektedir. Griden siyaha dönüşen aracın kullanımı veya harcamalar içindeki payı artarken, tersi durumda azalmaktadır.

Hemen 2001 yılında son verilmesi önerilen destekler taban fiyatı ve destekleme alımlarıdır. 2000 yılı için çiftçiler destekleme biçimi değişmeden üretim kararlarını büyük ölçüde almışlardır. Sürecin ortasında kuralların değiştiğini söylemekten, bu yıl sonunda destekleme biçiminin tümüyle değişeceğini duyurmak daha adil olabilir. Gübre ve kredi destekleri de (Tablo 9.1) aynı biçimde, aynı nedenle 2001 yılında kaldırılabilir. Bu destekler bir süre için doğrudan gelir yardımıyla ikame edilebilirler. Gübre girdi desteği zaten Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası çerçevesi içinde de sürdüremeyeceği bir destektir.

Suya verilen desteğin zaman içinde azaltılması daha uygun olabilir çünkü bu alan yeni bir örgütlenmeyi gerektirmektedir hem de GAP için öngörülen sulama yatırımlarının tamamlanması sağlanabilir. TMO'ya sağlanan kurumsal desteğe hemen son verilebilir. Sınır önlemleri arasında, zaten alt düzeylerde seyreden ihracat sübvansiyonlarına da hemen son verilebilir. İhracat sübvansiyonları zaman içinde tümüyle kaldırılması amaçlanmış destek türleri arasındadır. Yeni araçların kullanımı 2001 yılından itibaren yoğunluk kazanmaktadır.

Ar-Ge yatırımları büyük ivme verilerek başlanması ve zaman içinde bu ivmenin tekrarlanması (izlenmesi) önerilen önemli bir destektir. Özellikle yeni teknoloji transferi konularının irdeleneceği alan burası olabilir. Türkiye'de araştırma yapabilecek kurumlar, üniversiteler, TÜBİTAK, bakanlıklara bağlı araştırma enstitüleri, sivil toplum örgütleri bilinmektedir. Araştırmacı kurumların listesi zaman içinde genişletilebilir. Zor olan konu desteğin nasıl yönetileceğidir. Giderek önem kazanacak bu alandaki projelerin, araştırmacı kurumların önerdiği ya da kendi tasarladığı araştırma konularına öncelik verebilecek, konuları kaynakları dağıtabilecek,

sonuçlarından uygulamacıları yararlndırarak bir kurum eksikliği vardır. Bürokratlar, sanayiciler, üreticiler tarafından üst bir kurulla yönetilecek özerk bir kurumun bu açıdan daha yararlı olabileceği, projeleri daha rekabetçi bir yöntemle araştırmacılara dağıtabileceği düşünülebilir. Bu daha fazla irdelenmesi gereken bir konudur.

Sulama yatırımlarına dönemin ortalarına doğru daha fazla harcama yapılmaktadır. Dönem sonu yaklaştıkça yatırımdan yararlananların katkısının artacağı varsayılmaktadır. Altyapı ve kırsal kalkınma yatırımları arasında küçük sulama projeleri, yol gibi daha çok Köy Hizmetleri'nin eski Köy İşleri Bakanlığı'nın etkinlikleri düşünülmüştür. Amaç kırsal kesimin yaşam düzeyini yükseltmektir.

Üretici gelir desteği aynı Ar-Ge gibi özel bir kurumsal yapıyı gerektiren bir destek türü olmaya adaydır. Yardım alabilecek kişilerin tanımlanması ve desteğin dağıtımını basit olmayabilir. Dağıtımın yasal çerçevesi iyi oluşturulamazsa çeşitli hukuki sorunlarla da uğraşılması gerekeceği açıktır. Para dağıtılan bir ortamda hakkını alamadığını düşünerek hukuki yollara başvuracakların sayısının, özellikle başlangıçta az olmayacağı tahmin edilebilir.

Bölgesel gelir desteğinden anlaşılması gereken, özellikle bölgesel kalkınma projelerinin tasarlanması ve yürürlüğe konulmasıdır. Özellikle AB ile gelişecek ilişkiler içinde bölgesel kalkınma konusu büyük önem taşıyacaktır. AB'nin bu alanda verebileceği destekten de yararlanabilmek, gerçekçi projeleri hazırlamış olmak ve bunlara Türkiye'nin de bir ölçüde kaynak ayırmış olmasıyla ilişkilidir.

Kooperatiflere bir süre destek verilmesi, eksik kalmış pazarlama organizasyonlarının, üreticiler tarafından kurulması için düşünülmüştür. Bununla hükümet organlarına aracılık yapacak bir örgütlenme değil, üreticilerin kendi mallarını pazarlayabileceği bağımsız bir örgütlenme önerilmektedir.

Piyasa gelişim desteğinden anlaşılması gereken, bu çalışmada sorunların temelinde yattığı ileri sürülen, çalışmayan girdi-çıkı piyasalarına işlerlik kazandırabilmek için verilecek destektir. Bundan ürün borsalarının geliştirilmesi, kredi ve toprak ve su piyasasının gelişebilmesi için yapılması gerekenler anlaşılmalıdır.

Giderek en büyük destek kalemlerinden birini oluşturacak "çevre" burada tarıma özgü düşünülmüştür. Sözü edilen en geniş anlamıyla doğal çevre değildir. Bozulan tarımsal kaynakların tarıma geri kazandırılması amaçlanmalıdır. Tuzlanmanın önüne geçilmesi, tarım arazilerinde erozyonla mücadele, kimyasal kirlenme, toprağın doğal verim kaybının önüne geçilmesi, çayır ve meraların iyileştirilmesi,

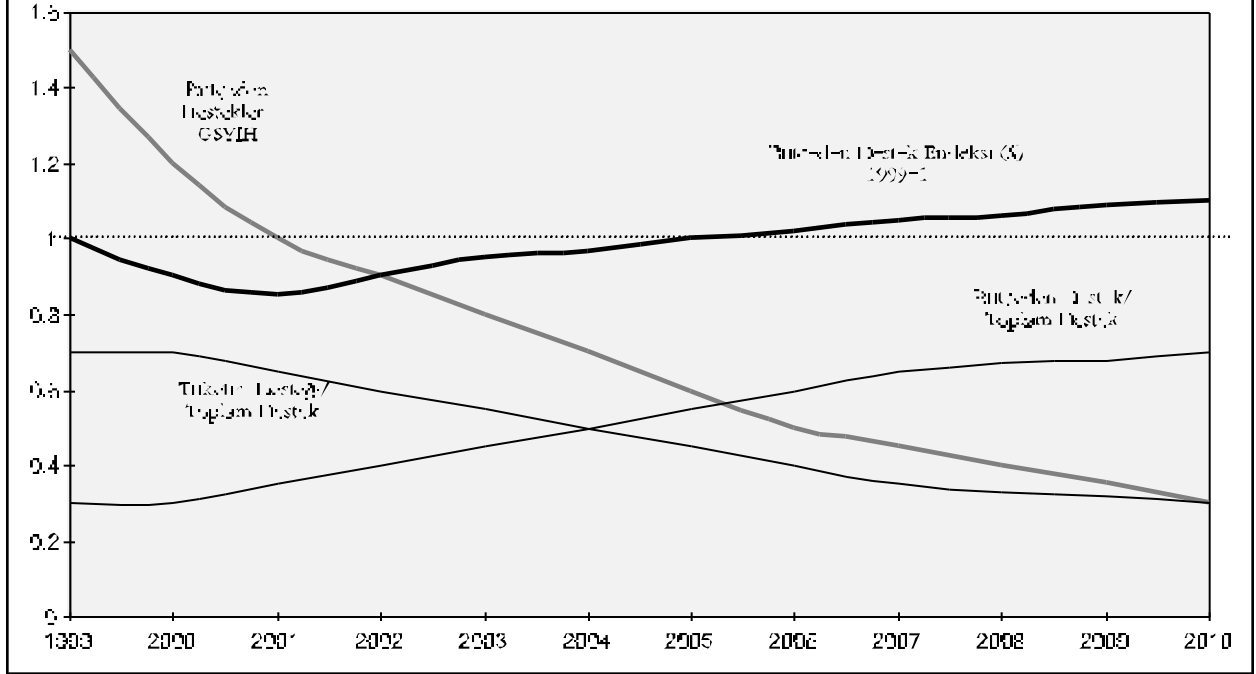
bu alanlardaki doğal bitki örtüsü zenginliğinin geri kazanılması gibi. Tablo 9.2 de yukarıda özetlenen politika paketinin bütçe yükleri gösterilmektedir. Tabloda destekleme kalemlerinin tarımsal destekleme toplam bütçesi içindeki paylarının 1999-2010 yılları arasındaki gelişimi özetlenmektedir. 1999 yılı oranları 1996-98 yıllarında gerçekleşen bütçe harcamaları ortalamalarının toplam harcamaya oranıdır. Doğal olarak bu tabloda gösterilen bütçe dağılımı tartışmaya ve yeni düzenlemelere açık olmakla birlikte Tablo 9.1’de öngörülen politika değişikliklerinin bütçe kompozisyonu üzerindeki yansımalarının yönünü göstermek üzere sunulmuştur.

| <b>Tablo 9.2. On Yıllık Tarımsal Destekleme Bütçesi Dağılımı Önerisi (%)</b> |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Politika Araçları  | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 |
| Girdi Fiyatı Destekleri  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Gübre  | 17 | 10 | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |
| Kredi  | 50 | 15 | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |
| İlaç   | 3  | 3  | 3  | 2  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |
| Kurumsal Destek  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Bakanlık+KİT   | 4  | 3  | 3  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  |
| Üretici ve Pazarlama   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Örgütleri  | 2  | 10 | 10 | 10 | 8  | 6  | 5  | 4  | 2  | 2  | 1  | 1  |
| Yayın ve Eğitim  | 0  | 5  | 5  | 5  | 6  | 6  | 7  | 7  | 7  | 8  | 10 | 11 |
| Altyapı Yatırımları  | 18 | 20 | 24 | 32 | 37 | 35 | 35 | 31 | 28 | 27 | 27 | 27 |
| AR-GE Harcamaları  | 3  | 10 | 10 | 5  | 5  | 5  | 5  | 5  | 10 | 12 | 14 | 16 |
| Doğrudan Destekler   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Üretici Gelir Desteği  | 0  | 5  | 30 | 30 | 30 | 30 | 25 | 25 | 22 | 19 | 16 | 13 |
| Bölgesel Gelir Desteği   | 0  | 5  | 5  | 5  | 5  | 5  | 10 | 10 | 10 | 10 | 8  | 5  |
| Diğer  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  | 3  |
| Piyasa Gelişim Desteği   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| Girdi Piyasası Gelişimi  | 0  | 5  | 2  | 2  | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |
| Çıktı Piyasası Gelişimi  | 0  | 5  | 3  | 2  | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |
| Çevre Harcamaları  | 0  | 1  | 2  | 2  | 2  | 6  | 8  | 13 | 16 | 17 | 19 | 22 |

Not: Tabloda verilen rakamlar, destek kalemlerinin tarımsal desteklemeye ayrılan bütçe içindeki paylarını göstermektedir.

Araç detaylarını inceledikten sonra, son olarak Şekil 9.1’de Tarımsal destekleme bütçesini büyüklüğü, GSYH içindeki payı, tarıma transferlerin içinde tüketici-lerin ve vergi verenlerin paylarının önerilen politika paketi sonucunda önümüzdeki on yıllık zaman dilimi içinde ne yönde gelişmelerinin öngörüldüğü gösterilmektedir.

**Şekil 9.1. Tarımsal Desteklemenin Yapısı**



Başlangıç yıllarında, Şekil'de endeks olarak gösterilen bütçe desteği harcamalarının, gümrük vergileri yoluyla transfer devam edeceğinden, hafif düşüş göstermesi ve daha sonra temel alınan dönem (1996-98 ortalaması) harcamasına sabitlenmesi öngörülmektedir. Bu miktarın kesinlikle bütçede yer alması gerekmektedir. Ziraat Bankası kaynaklarının kullanımının yarattığı sorunlar daha önce tartışılmıştı.

Destekleme bütçesinin GSYİH'ya oranı büyümenin etkisiyle azalmakta ve 1999 yılı OECD ortalamasına yaklaşmaktadır.

Politika dengelerindeki değişiklik tarıma yapılan transfer kaynaklarının dağılımını değiştirmektedir. Piyasa fiyatlarına müdahale ile %70'lere varan toplam transferlerdeki tüketici katkısı %30'lara inmektedir. Üretken politikaların ağırlık kazanmasıyla, doğal olarak, tersine bir gelişme vergi verenlerin desteğe katkı oranlarında öngörülmektedir.

Türkiye'nin tarım politikaları bu noktaya aniden gelmemiştir. Desteklemenin kaldırılması istenen alanlar, yeni desteklerin yöneltmesi istenen konular uzun süreden beri gündemdedir ve bilinmektedir. Makroekonomik istikrar programında, tarımın değişiklik gereken üç alandan biri olması, sadece değişim sürecinin devamlı ertelenen başlangıç tarihini belirlemiştir.

Bu çalışmanın eksik veya oluruna bırakılanlarını gidermeğe, uyumu daha uzun bir süreye yaymaya çalıştığı söylenebilir. Böyle bir yaklaşımın bir amacı da, yeni politikalarla karşılaşılacak başarısızlık sonucu eski politikalara geri dönmeyi önlemektir. Geri dönüş burada sözü edilen doğru politikalara geçişi çok uzun bir süre daha erteler. Önerilen yeni politikaların yönetimi eski girdi ve çıktı fiyat politikaları kadar kolay değildir. Gerekli kadroyu oluşturabilmek için de geçişi yaymak doğru olabilir. Doğrudan gelir yardımı da bittikten sonra uygulamada kalacak olan, araştırma (teknoloji), altyapı ve çevre politikaları, eski fiyat ve (doğrudan gelir yardımı) politikalarından farklı politikalardır. Getirilerinden yararlanmak sabırlı olmayı gerektirebilir.

Alternatif olarak sunulan yeni tarım politikaları çok sayıda seçeneklerin içinden gelişigüzel tercih edilmiş değildir. Uluslararası gelişmeler, ülke kaynakları Türkiye'yi önerilen yöne zorlamaktadır. Artık, destek miktarını belirlemek ana sorun olmaktan çıkmıştır: Ya, desteklerin hazırlıksız tamamen ortadan kaybolması seyredilecek veya hesaplı ve bilinçli şekilde destek sistemi değiştirilecek. İlk seçenek tarımı elden çıkarır. İkincisi ise, başarılı olmak zorundadır. Politikaların uygulamada başarısı, destek sistemini daha eşitlikçi hale getirecek, tarım sektöründe üretkenliği artıracak ve uluslararası rekabet gücünü geliştirecektir.

## KAYNAKLAR

- Akder, H. (1999), "The Extention of the Customs Union to Agriculture: The State of Discussion and Perspectives", G. Schiller (der.) Die Türkei in der EU-Zollunion: Empirie-Theorie-Perspektiven içinde, Lit Verlag:113-25.
- Akder, H. (1998), "Implementation of the World Trade Organization's Agreement on Agriculture in Turkey: Issues and Prospects", T. Yıldırım, A. Schmitz ve W. H. Furtan (der.) World Agricultural Trade içinde, Boulder: Westview:129-46.
- Akder, H. (1997), "Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticareti", AB ve GATT Karşısında Türk Gıda Sektörü içinde, İstanbul:SETBİR: 17-48.
- Akder, H. ve H. Kasnakoğlu (1989) "Une Evaluation des objectifs et des resultats de politiques agricoles," Option Mediterranee, Seri B: Etudes et Recherches, No:1, s. 153-16.
- Çakmak, E. H. ve H. Akder (1999), "Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması'nın Yeni Görüşme Dönemi ve Türkiye: Olanaklar, Kısıtlar ve Stratejiler", TEAE, Araştırma Raporu.
- Çakmak, E. H., H. Kasnakoğlu ve H. Akder (1999), "Impact of Support Purchases and Improved Market Access on Turkish Agriculture: An Agricultural Sector Model Analysis", TEAE, Çalışma Makalesi.
- Çakmak, E. H. (1998), "The Uruguay Round: Implications for Turkish Agriculture", T. Yıldırım, A. Schmitz ve W. H. Furtan (der.) World Agricultural Trade içinde, Boulder: Westview:209-24.
- Çakmak, E. H. ve O. Zaim (1998), "Türkiye Tarımında Toprak ve Emek Verimliliği", T. Bulutay (der.), Türkiye'de Tarımsal Yapı ve İstihdam içinde, Ankara: DİE, 321-52.
- Çakmak, E. H., E. Yeldan ve O. Zaim (1996), "The Rural Economy under Structural Adjustment and Financial Liberalization: Results of a Macro-Integrated Agricultural Sector Model for Turkey", Canadian Journal of Development Studies, 17(3): 427-48.

DİE (1999a), İstatistiksel Göstergeler, 1923-1999, Ankara.

DİE (1999b), Ekonomik Panorama, Ankara.

DİE (1999c), Tarımsal Yapı, Üretim, Fiyat, Değer, Ankara.

DİE (1999d), Dış Ticaret İstatistikleri, Ankara.

DİE (1997), 1994 Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları, Ankara.

DİE (1994), Genel Tarım Sayımı, 1991, Ankara.

DTM (1999), Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, <http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/AB.htm>

GAP (1992), Agricultural Commodities Marketing Survey, Planning of Crop Pattern and Integration of Marketing and Crop Pattern Studies, Southeasten Anatolia Project Regional Development Administration, Ağustos, Ankara

GATT (1994), Schedule XXXVII, Turkey.

Grethe, H. (1999) Möglichkeiten der Integration der Agrarsektoren der Türkei und der EU vor dem Hintergrund der gegenwaertigen Agrarpolitiken

Gürkan. A. ve H. Kasnakoğlu (1991)"The Political Economics of Agricultural Price Support in Turkey: An Empirical Assessment," Public Choice, No. 70, s. 277-298.

Hazine Müsteşarlığı (1999), "Net Payments to Agricultural Sector Through Budget and SOE's, 1993-99 (interest included)", mimeo.

Ingersent, K. A., A. J. Rayner ve R. C. Hine (1998) "Background to Reform of the Common Agricultural Policy", K. A. Ingersent, A. J. Rayner ve R. C. Hine (der.) The Reform of the Common Agricultural Policy içinde, MacMillan, s:1-11.

Josling, T., S. Tangermann ve T. K. Wharley (1996), Agriculture in the GATT, Houndmills, Londra ve New York: Macmillan ve St. Martin's Press.

Kasnakoğlu, H. (1996) "Turkish Agriculture: Resources, Institutions and Policy 1960-1995," Assistance for Agricultural Policy Reform in Turkey Related to GATT and EU Agreements projesi için hazırlanan rapor, TKİB, Ankara, Eylül.



- Kasnakoğlu, H. (1995) "Support in Turkish Agriculture Relative to Developing and OECD Countries," Ç.Balım, E. Kalaycıoğlu, et. al.(der.) Turkey: Political, Social and Economic Challenges in the 1990's içinde, Brill, London: 246-255.
- Kasnakoğlu, H. (1994) "The Impact of Agricultural Adjustment Programmes on the Agricultural Development and Performance in Turkey," FAO, Haziran, Ankara.
- Kasnakoğlu, H. (1992)"Producer and Consumer Subsidies in Agriculture: The Case of Turkey in Relation to OECD Countries," METU Studies in Development, Vol.19, No.3, s..317-336.
- Kasnakoğlu, H. ve E. H. Çakmak (1999) "Türkiye'de Tarım Destek Politikalarının Değerlendirilmesi ve Yeni Yaklaşımlar" Bildiri, Türk Ziraatçılar Derneğinin 50. Yılı Konferansı, 31 Temmuz, Ankara
- Kasnakoğlu, H. ve E. Çakmak (1998) "The Fiscal Burden and Distribution of Costs and Benefits of Agricultural Support Policies in Turkey", A. Valdés (der.) Agricultural Support Policies in Transition Economies içinde, Washington, D.C.: World Bank, (yayınlanacak).
- Kasnakoğlu, H. ve E. H. Çakmak (1995a) "Impacts of the GATT on Macroeconomic and Agricultural Policies in Turkey," Kahire:FAO.
- Kasnakoğlu, H. ve E. Çakmak (1995b) "The Impacts of Recent World Economic Changes on Agricultural Development in the Near East Region," Kahire:FAO.
- Kirkpatrick, C. ve N. Lee (1999), WTO New Round: Sustainability Impact Assessment Study, Kasım, <http://www.europa.eu.int/comm/trade/pdf/sia.pdf>
- McCalla, A. F. ve T. Josling (1985), Agricultural Policies and World Markets, New York: Macmillan.
- OECD (1999), Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries, Paris.
- OECD (1998), Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries, Paris.
- Rauser, G. C. (1992), "Predatory versus Productive Government: The Case of U.S. Policies, Journal of Economic Perspectives, 6 (3), 133-58.
- Tangermann, S. (1999), "Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations on

Agriculture: Developed Countries", Paper prepared for the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda from a Development Perspective: Interests and Options in the Next WTO Negotiations, Geneva, 1-2 Ekim.

Tangermann, S. ve T. Josling (1999), "The Interests of Developing Countries in the Next Round of WTO Agricultural Negotiations", Paper presented at the Workshop on Developing a Proactive and Coherent Trade Agenda for African Counties in Support of their Participation in International Trade Negotiations, Pretoria, 29 Haziran-2 Temmuz.

USDA/ERS (1998), Agriculture in WTO: Situation and Outlook Series, International Agriculture and Trade Reports, WRS-98-4, Washington, D.C., Aralık.

Zaim, O. ve E. H. Çakmak (1998), "Türk Tarımında Etkinlik: Eğilim ve Karşılaştırmalı Analiz", T. Bulutay (der.), Türkiye'de Tarımsal Yapı ve İstihdam içinde, Ankara: DİE, 353-78.