



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

DTÖ VE AB'DEKİ GELİŞMELER IŞIĞINDA

21. YÜZYILDA

TÜRKİYE TARIM



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

DTÖ ve AB'DEKİ GELİŞMELER IŞIĞINDA

21. YÜZYILDA TÜRKİYE TARIMI

Haziran 2005

(Yayın No. TÜSİAD-T/2005-06/397)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 34420 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2005, TÜSİAD

Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN : 975-8458-82-5

LEBİB YALKIN YAYIMLARI VE BASIM İŞLERİ ANONİM ŞİRKETİ
Oto Sanayii, Barbaros Cad. No.78 34396 4. Levent-İSTANBUL
Tel: (0212) 282 39 00 Faks: (0212) 280 99 34

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 ilkelerine 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 yanısıra, 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.

Sanayi, Hizmetler ve Tarım Komisyonu altında faaliyet gösteren Tarım ve Gıda Çalışma Grubu tarafından hazırlanan "DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı" başlıklı rapor, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi Bölümü öğretim üyeleri, Prof. Dr. Erol Çakmak ve Prof. Dr. Halis Akder tarafından kaleme alınmıştır.

Haziran 2005

ÖZGEÇMİŞLER

Prof. Dr. Erol H. ÇAKMAK

1955 yılında 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.

Halen Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat Bölümünde görev yapmakta olan Dr. Çakmak, bu üniversitede İktisat Bölüm Başkanlığı ve Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Burada, Mikro İktisat, Araştırma Yöntemleri, İstatistik, Matematiksel İktisat, Tarım ve Endüstri Ekonomisi dersleri veren Dr. Çakmak, Fransa'da CIHEAM/IAMM (Akdeniz Ülkeleri Tarım Araştırmaları Enstitüsü)'da her yıl misafir öğretim üyesi olarak sektör modellemesi ve politika analizi dersi vermektedir. Son yıllarda, Tarımsal Reform Uygulama Projesi'ne danışmanlık yapmakta ve araştırmalarını yoğunlukla, AB Komisyonu'nun 6. Çerçeve Araştırma Programı kapsamında sürdürmektedir.

Araştırmaları tarım politikaları analizi, su politika ve yönetimi, AB ve DTÖ'de tarım, 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. 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 Fakülte-

si Dekan Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Dr. Akder, İİBF Yönetim Kurulu ve ODTÜ Senato üyeliğini 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	13
1 GİRİŞ	27
2 TARIMDA VE TARIM POLİTİKALARINDA DEĞİŞEN KAVRAMLAR VE TÜRKİYE	35
2.1 Dünyada Neler Oluyor?	37
2.2 Türkiye’de Durum	41
3 TOPRAK, İŞGÜCÜ VE ÜRETİM	43
3.1 Seçilmiş Genel Göstergelere Kısa Bakış	45
3.2 Toprak ve Çiftçiler	45
3.3 Tarımda İşgücü	50
3.4 Üretim, Verimlilik ve Bölgesel Çeşitlilik	56
3.4.1 Üretim ve Verimlilik	56
3.4.2 Bölgesel Çeşitlilik ve Verimlilik	60
4 TARIM POLİTİKASI DEĞİŞİYOR MU?	65
4.1 Tarımı Destekleme Reformu, 2000 ve Sonrası	67
4.2 Türkiye’de Tarıma Yapılan Transferler	70
4.2.1 Tarıma Desteklerin Genel Görünümü	71
4.2.2 Tarıma Desteklerin Türleri ve Gelişimi	73
5 TARIM MAL VE ÜRÜNLERİNDE DIŞ TİCARET	81
6 DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ-TARIM ANLAŞMASI VE TÜRKİYE	95
6.1 Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması’nın 10 Yılı	98
6.2 "Temmuz 2004" DTÖ-Tarım Çerçeve Kararı	100
6.3 Yeni DTÖ-Tarım Anlaşması ve Türkiye’nin Durumu	106
6.3.1 Türkiye’nin İç Destek ve İhracat Sübvansiyonları	106
6.3.2 Türkiye’nin Karşılaştırmalı Tarife Profili	108
6.3.3 Olası Gümrük Vergisi İndirimlerinin Türkiye’ye Etkileri	114

7	AVRUPA BİRLİĞİ-ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRKİYE	121
7.1	Ortak Tarım Politikası ve Sürekli Reform	124
7.2	Avrupa Modeli Tarım veya Ortak Politika Çerçevesi	127
7.3	Ortak Kırsal Gelişme Politikası	132
7.4	Avrupa Birliği ve Türkiye Etkileşimi	136
8	TARIM VE TARIM POLİTİKALARINDA 2030'LARA BAKIŞ	143
8.1	Türkiye'yi Etkileyecek Unsurlar ve Takvim.....	145
8.2	Türkiye Tarımının Uzun Dönem Hedefi Ne Olmalı?	150
8.3	Birinci Öncelik: Etkili Kırsal Politika ve Kaynakları	151
8.4	Öncelikle Yapılması Gerekenler	157
9	SON SÖZLER	159
	EKLER	163
EK A.	Bölge Tanımlamaları ve DTÖ Tarım Anlaşmasına Dahil Olan Ürünler	163
EK B.	Tarıma Transferler Nasıl Hesaplanıyor? Sınır Fiyatı Nedir?	165
	KAYNAKLAR	169

Tablo Listesi

Tablo 2.1.	Tarımda Kavram Değişiklikleri	39
Tablo 2.2.	Tarım Politikalarında Kavram Değişiklikleri	40
Tablo 3.1.	Seçilmiş Göstergeler, 1996-2004	46
Tablo 3.2.	Toprağın Büyüklük Dağılımı, 1991 ve 2001 (yüzde)	47
Tablo 3.3.	Türkiye’de İşlenen Alanın Kullanımı (dönem ortalamaları).....	49
Tablo 3.4.	Tarla Bitkileri (dönem ortalamaları)	49
Tablo 3.5.	İşgücüne Katılma Oranları ve İşsizlik, 2000-2004 (yüzde)	51
Tablo 3.6.	Tarımda İstihdam, 2000-2004	51
Tablo 3.7.	Tarımda İstihdam Edilenlerin İşteki Durumu, 2000-2004	52
Tablo 3.8.	İstihdam ve Eğitim, 2003 (yüzde)	53
Tablo 3.9.	Sosyal Güvenlik ve İşgücünün Yaş Dağılımı, 2003 (yüzde)	53
Tablo 3.10.	Kullanılabilir Gelir, 1994 ve 2002 (1994 fiyatlarıyla)	55
Tablo 3.11.	Dünya İlk-10’unda Türkiye’nin Yeri, Seçilmiş Mallar, 2004	58
Tablo 3.12.	Bölgesel İstihdam, Üretim ve Verimlilik, 2003	61
Tablo 4.1.	Çiftçiye ve Tarıma Transferler (milyon Dolar)	74
Tablo 4.2.	Çiftçiye ve Tarıma Transfer Göstergeleri (yüzde)	75
Tablo 4.3.	Çiftçiye Transferlerin (ÜDT’nin) Tür Dağılımı (yüzde)	76
Tablo 4.4.	Türkiye’de Tarıma Yapılan Toplam Transferin Kaynakları (milyar dolar)	77
Tablo 4.5.	Türkiye’de Ürüne Göre Yüzde ÜDT’ler (yüzde).....	78
Tablo 4.6.	Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri, 2001-2003	79
Tablo Ek-5.1.	Türkiye’nin Tarım Mal ve Ürünleri İhracatı, 1999-2004 (milyon Dolar)	92
Tablo Ek-5.2.	Türkiye’nin Tarım Mal ve Ürünleri İthalatı, 1999-2004 (milyon Dolar)	93
Tablo Ek-5.3.	Türkiye’nin Tarım Mal ve Ürünleri Net İhracatı, 1999-2004 (milyon Dolar)	94
Tablo 6.1.	Aralıklı Yaklaşımına Göre Gümrük Vergilerinde İndirim	105
Tablo 6.2.	Seçilmiş Ürünlerde Türkiye'nin 2004 yılı İhracat Desteği Taahhütleri.....	108

Tablo 6.3.	Türkiye'nin 2004 Yılı Tavan Tarife Oranları (yüzde)	109
Tablo 6.4.	Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerin Tarife Yapılarının Özet İstatistikleri (yüzde)	113
Tablo 6.5.	İki Tür Katmanlı Tarife İndirimi Simülasyon Sonuçları ve Uygulanan Tarifeler	115
Tablo 7.1.	Öngörülen AB Bütçesi, 2007-2013 (Milyar Avro)	129
Tablo 7.2.	AB Kırsal Gelişme Politikası Önerisi, 2007-2013	135
Tablo 7.3.	Türkiye ve AB'de Üretici Fiyatları (Avro/Ton)	136
Tablo 7.4.	TASM-AB Senaryolarının Genel Sonuçları (milyon ABD Doları)	137
Tablo 7.5.	TURKSİM Gümrük Birlikli ve Gümrük Birliksiz Karşılaştırması, 2006	138
Tablo 7.6.	Türkiye'nin Üyeliğinin AB Bütçesi Üzerine Tahmini Etkisi (milyar avro, 2004)	141
Tablo 8.1.	Bütünleştirilmiş Gelecek Tasarımı	154
Tablo 8.2.	Müzakere Sürecinde Tarım Toplantıları ve Kırsal Gelişme İlişkileri	155
Tablo 8.3.	Üyelik Öncesi Yardım Enstrümanı (IPA, milyar Avro)	156
Tablo Ek A.1.	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması-Düzey 1	163
Tablo Ek A.2.	DTÖ Tarım Anlaşmasına Dahil Olan Ürünler	164
Tablo Ek B.1.	OECD Destek Göstergelerine Dahil Edilen Politika Önlemleri	168

Şekil Listesi

Şekil 3.1	İşlenen Alan Dağılımı, 1991-2001	48
Şekil 3.2.	Tarımsal Katma Değer, 1968-2004	57
Şekil 3.3.	Tarımsal KD, Büyüme, 1968-2004	57
Şekil 3.4.	Tarımsal Verimlilik, 1990-2004 (1987 fiyatlarıyla)	59
Şekil 3.5.	Bölgesel Tarımsal İşgücü Başına Toplam Üretim Değeri, 2003	62
Şekil 4.1.	Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde Üretici Desteği Tahmini, 1979-2003	72
Şekil 4.2.	Türkiye ve OECD’de Piyasa Fiyat Desteğinin ÜDT’deki Payı, 1986-2003	73
Şekil 5.1.	Tarım Mal ve Ürünlerinde Dış Ticaret, 1999-2004	84
Şekil 5.2.	Tarım Malları İhracat ve İthalatında Paylar, 1999-2004	85
Şekil 5.3.	Tarım Malları Net İhracatında Tür ve Akım, 1999-2004	86
Şekil 5.4.	Tarımsal İhracat, 1999-2004	87
Şekil 5.5.	Tarımsal İthalat, 1999-2004	87
Şekil 5.6.	Tarımsal İhracatta AB’nin Payı, 1999-2004	88
Şekil 5.7.	Tarımsal İthalatta AB’nin Payı, 1999-2004	89
Şekil 6.1.	Uyumlaştırılmış Sistem Fasıllarına Göre Türkiye’nin Tarife Yapısı, 2005	111
Şekil 6.2.	Uyumlaştırılmış Sistem Fasılları ve DTÖ Taahhüt Yüksekliğine Göre Türkiye’nin Tarife Yapısı, 2005	112
Şekil 6.3.	Türkiye’nin Uyguladığı ve İki İndirim Formülüne Göre Yeni Tarım Anlaşmasında Olası DTÖ Taahhütleri	117
Şekil 9.1.	Türkiye Tarımını Etkileyecek Unsurlar ve Etkileşimleri, 2005-2030	147
Şekil 9.2.	Tarım ve Kırdaki Etkili Olacak Olayların Takvimi, 2005-2030	148

ÖZET

ÖZET

Tarım, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak, hassas sektör olma özelliğini koruyor. Her türlü müdahale, düzenleme ve transferler hala yoğun olarak kullanılıyor. Sektörde dönüşüm ve gelişim zaman alıyor; hesaplanmış adımlarla beraber sabır gerekiyor.

Tarımda dönüşüm için, her şeyden önce, zaman perspektifinin uzun, zihniyetin değişime açık olması zorunludur. Her türlü değişiklik için, doğal olan genel amaç ülkenin net sosyal ve ekonomik refahının artırılmasıdır. Değişim süresince ve sonrasında, mutlak kaybedenlerin ve görece kazananların olacağı kaçınılmaz. Önemli olan, kayba uğrayacaklara güvence sağlayacak sistemin kurulması ve değişime uyum gösterme fırsatının yaratılmasıdır.

Türkiye tarımında dönüşüm zorunlu hale gelmiştir. Uluslararası anlaşmalarla dünya tarım ürünleri ticaretinde korumaların daha da düşmesi beklenmektedir. Türkiye tarım ürünlerinde, istemese dahi, koruma düzeyini indirmek zorunda kalacaktır. Dünya tarım malları ticaretinin serbestleştirilmesi yönündeki gelişmeler, Türkiye için fırsatlar da yaratabilir.

AB'ye üyelik yapısal dönüşüm gerekliliğini şiddetlendirecek. Korumalar zorunlu olarak indirildikten sonra başlayacak yapısal dönüşümün olumsuz gelişmeleri gidermesi mümkün değildir. Dönüşümün indirimler bağlayıcı hale gelmeden gerçekleştirilmesi doğacak rekabet gücü kaybını önleyebilir.

Dünyada tarım ve tarımla ilişkili sektörlerin yapıları, etkileşimleriyle beraber algılanmaları da hızla değişiyor. Tarladan başlayıp tüketicide sona eren ilişkiler zincirinde üretici belirleyici konumdayken, ilişkilerdeki belirleyicilik yer değiştirdi.

Köklü değişim sektörün yönetiminde ve stratejik yaklaşımlarda, her düzeyde yenilenmeyi gerektiriyor. Tarım ve tarıma dayalı sanayii, özellikle gıda sanayii, son yirmi yılda hammadde üretiminden tüketiciye uzanan zincirde dinamik gelişmeler gösterdi. Önceleri tarladan başlayıp tüketicide sona eren ilişkiler yumağında, üretici belirleyici konumdayken, ilişkilerdeki belirleyicilik yer değiştirdi. Tüketici nicelik ve nitelik olarak ağırlık kazanmaya başladı. Piyasa sinyal akımının tersine dönmesinde, tüketicilerin ağırlıklarının artmasının yanında, tarım ve tarım-dışı lobilerin güç dengesinin tersine dönmesinin etkisi yadsınamaz. Sağlık, çevre ve sürdürülebilir ge-

lişme gibi konular tarımsal üretimi ve politikaları etkilemeye başladılar ve etkilerinin artarak sürmesi bekleniyor.

Türkiye'nin de içinde olduğu, daha yapısal sorunlarını tanımlayamamış ülkeler, uluslararası ve ikili ilişkilerde defansif tutum almaktadırlar. Dış dünyaya karşı alınan bu pozisyon içeriye yansımakta, geçmişe duyulan özlemi kabartmaktadır. Kısa döneme odaklanmış önlem ve politikalar varolan yapının sürdürülmesiyle sonuçlanmaktadır.

Türkiye içeride süregelen iktisadi ve siyasi istikrarsızlık nedeniyle dünyadaki gelişmeleri izleyemedi. Kendi tarımına bakışını değiştirmekten sakındı. Birkaç değişim emaresi görülse de, son yirmi yılda, hemen tüm ilgili kesimler, yapılabirlik ve kalıcı getiri analizleri yapmadan kısa dönemli çözümlere odaklanmakta ısrar ettiler. Bu durum DTÖ-Tarım Anlaşması ve AB üyeliği gibi gelişmeleri fırsattan çok tehdit olarak algılanmasını beraberinde getiriyor. Üzerine gidilmesi gereken sorunların kısa dönemde çözülmesi olanaksız. Beşeri sermaye, kurumsal yapı, koordinasyon gibi konular yalnız tarım politikalarıyla çözülemez. Konu çok daha geniş kapsamlıdır.

Çiftçiler toprak kısıtı ve işgücü sorununu sulanan alanı artırmak ve katma değeri daha yüksek meyve ve sebze üretimine yönelerek çözmeye çalışmaktadırlar.

Türkiye'de işlenen tarım alanının niceliği, niteliği ve kullanımı son yirmi yılda çok az değişmiştir. Sulanan alanın sınırlı genişlemesine paralel, sebze ve meyve yetiştirilen alanlar da genişleme eğilimindedir. Çiftçiler toprak kıtlığı ve işgücü fazlasıyla karşılaştıklarında toprağın kalitesini artırarak (sulanan alanı artırmak) ve katma değeri daha yüksek ürünlere yoğunlaşarak (meyve ve sebze) uyum göstermeye çalışmaktadırlar. Bir anlamda, küçük ölçekli işletmeler durumu kabullenmekte ve şartlar elverdiğince emek yoğun ürünlere yönelerek geçimlikten yarı-geçimlik konuma geçiş yapmaktadırlar.

Tarımda okuma-yazma bilmeyenlerin oranı yüzde onsekizdir. Tarıma en yakın inşaat sektöründe aynı oran yüzde üçün altındadır. Tarımsal istihdamın yüzde altmışını oluşturan kadınların üçte biri okul yüzü görmemiştir.

Eğitim düzeyinin hala çok sınırlı kaldığı kırsal kesimden kente göçte çekim unsurunun etkili olamayacağı açıktır. Kırdan kente göç kararında, itici unsur diye anılan "çaresizlik" belirleyici olacaktır. Kırsal bölgelerdeki beşeri sermayenin düzeyi,

tarımdaki verimliliği belirleyecek en önemli unsurlardan birisidir. Türkiye istikrarlı büyüme çizgisini devam ettirse bile, uzunca süre tarımdaki işgücü hem mutlak, hem de oransal olarak, hızla azalmayacaktır. Tarımsal verimliliğin artırılması, bir yandan toprak veriminin, diğer yandan beşeri sermayenin kalitesinin artmasıyla mümkündür. İşgücü niteliğinin eğitimle artırılması, hem tarımda verimliliği hem de işgücünün kırdaki tarım-dışı ve kentlerde istihdam olanaklarını artıracaktır.

Süregelen "tarım reformunu" "destekleme reformu" olarak adlandırabiliriz. Reformla bütçeden yapılan tarım amaçlı harcamaların şekli değiştirildi ve disiplin altına girdi. Amaç elbette tarımın birikmiş sorunlarını çözmek değildi. Kısa dönemdeki amaç, tarımın genel ekonominin içinden geçtiği krize ayak uydurmasıydı.

Yapısal uyum programının öncesinde, tarım sektörüne yapılan toplam transferler 12 milyar doları aşan düzeylere ulaşmıştı. Tarım politikaları aracılığıyla üreticilere yapılan transferler 1980'lerin ortalarından 1990'ların sonunda yaklaşık üç misli artarak, 2.8 milyar dolardan 7.6 milyar dolara kadar çıkmıştı. 2001 yılının başında ivme kazanan tarım destekleme reformunun etkileri, aynı yılın transfer göstergelerine yansımaktadır. Üreticilere verilen destekler, 2000 yılına oranla neredeyse yedide bire inmiş, piyasa fiyat destekleri yok denecek düzeye ulaşmıştır. Ancak, takip eden yıllarda, üretici fiyat desteğinde hatırı sayılır artışlar gözlemlenmektedir. Müdahale alımlarında geçici gevşemeler sezilse de, desteklemede kriz öncesi seviyelere dönüşte en önemli katkıyı, dünya fiyatlarının da baş aşağı seyretmesi nedeniyle, sınır önlemleri (yüksek gümrük) yapmaktadır. Son yıllarda toplam desteklerin GSYİH içindeki payı yüzde 4'ler seviyesinde OECD ortalamasının yaklaşık üç katına ulaşmıştır.

Türkiye'de tarım için yapılan Ar-Ge harcamaları, tarıma yapılan toplam transferlerin yüzde 0.2 - 0.4'üdür. OECD ortalaması yüzde 1.8 dolaylarındadır.

Dikkat edilmesi gereken, ancak ülkemizde pek önemsenmeyen diğer bir gösterge, tarımsal Ar-Ge harcamalarıdır. Düşük destek seviyesine rağmen, 1986-88 yılında toplam transferlerden yüzde 1.8 pay alan Ar-Ge harcamaları, daha sonraki yıllarda, (2001 dışında) yüzde 0.2-0.4 aralığına oturmuştur. OECD ortalaması yüzde 1.8 dolaylarındadır. İklim, coğrafya ve yapısal olarak hem kısıtların, hem de fırsatların bol olduğu Türkiye'de, Ar-Ge'ye verilen önem bile sektöre bakışın ne kadar miyopik (uzağı göremeyen) olduğunun bir göstergesidir. Bu tavır kendine yeterli olma-

yı amaçlamakla da çelişmektedir. Örneğin tohum konusundaki artan dışa bağımlılık, kendine yeterlilik konusunda gümrük indirimlerinden daha büyük bir tehdittir.

Doğrudan gelir desteği hükümet tarafından 2005 yılında benimsenen kısa dönem Tarım Stratejisi'yle tasfiye edilmektedir.

Doğrudan gelir desteği hükümet tarafından 2005 yılında benimsenen kısa dönem Tarım Stratejisi'yle tasfiye edilmektedir. Doğrudan ödeme hektar başına 160 YTL'den, 100 YTL'ye indirilmektedir. Artırılacak kaynağın, hayvancılık desteklerinde ve belli ürünlerde fark ödemesinde kullanılması öngörülmektedir. Bazı ürünler için doğrudan ödeme kesilmekte, ödemeler, belli girdilerin kullanımı, çevre koruma gibi şartlara bağlanmaktadır. Doğrudan gelir ödemesi görece olarak kısa bir süre uygulandığından etkileri henüz tam belirmemişti. Doğrudan ödemeden tasarruf edilen kaynakların kullanılacağı alanlarda etkisinin ne olacağı da araştırılmadığından bilinmemektedir.

AB, Türkiye'nin en önemli ticaret ortağı olmasına rağmen, Türkiye tarımsal ihracatının yüzde 55'ini AB dışındaki ülkelerle yapmaktadır. Türkiye'nin ihracatında AB-dışı pazar, AB kadar önemlidir.

AB ve AB-dışı ayırımıyla bakıldığında tarım ürünleri ithalat ve ihracatının mal kompozisyonu farklıdır. AB ve AB-dışına yapılan ihracatın yaklaşık dörtte üçü ham ve işlenmiş ürünlerdir. İthalat'ın dağılımı değişiktir. AB'den yapılan ithalatın gene dörtte üçü ham ve işlenmiş ürünler iken, AB-dışından yapılan ithalatın yüzde 95'i aynı sınıfa (ham madde) girmektedir. Türkiye'nin ihracatı, ithalatına oranla daha tekdüze bir yapı göstermektedir. İhracatın yaklaşık yüzde 60'ı sebze ve meyve ürünleri ve mamullerinden, yüzde 20'si tütün ve yüksek derecede işlenmiş mamullerden oluşmaktadır. Tarım sanayiinde girdi olarak kullanılacak olan malların ihracatı yok denebilecek kadar azdır. İthalatta ürün ve ürün grupları olarak çeşitlilik hakimdir. Ara malı olarak kullanılan malların toplam ithalat içindeki payı yüksektir.

Türkiye'nin bir anlamda ithal ettiği tarım ara mallarını işleyerek ihraç ettiği anlaşılmaktadır.

Türkiye'nin tarım malları ithalatında yüzde 25'lik pay ile, ihracat kadar olmasa da, AB önemli bir yer tutmaktadır. Buradaki ürün kompozisyonu ise oldukça farklıdır. İthalatta yüzde 40 paya sahip olan diğer gıda mamulleri dışında tüm yüksek paya sahip mal ve ürün grupları ağırlıklı olarak ara malları niteliğindedir. AB-dışından tahıl, yağlı tohumlar ve pamuk ithalatının yüksek oranda olduğu göz önüne

alındığında, Türkiye'nin bir anlamda ithal ettiği ara mallarını işleyerek ihraç ettiği anlaşılmaktadır. Bu durum, özellikle yüksek derecede işlenmiş ürün ihracatında AB-dışı ülkelerin önemini vurgular niteliktedir.

Uygulanan yüksek tarife ve tarife-dışı koruma sonucunda oluşan iç fiyatlar dış ticaret artışını önlemektedir.

Türkiye'nin, özellikle tarımsal birincil ürün temelinde kendine yeterlilik anlayışı, ulusal politikalara arz yönetimi olarak yansımakta ve bu durum dış ticaret politikalarında korumacılığın yüksek düzeyde sürdürülmesine neden olmaktadır. Uyguladığı tarife ve tarife-dışı yüksek oranda koruma sonucunda oluşan iç fiyatlar dış ticareti önlemektedir.

Üyelik görüşmeleri süresince, AB'yle yapılan tercihli ticaret anlaşmalarının giderek karşılıklı piyasa açılımlarına gitmesi kaçınılmazdır.

Aralık 1995'te yürürlüğe giren Gümrük Birliği (GB) kararı yüksek düzeyde işlenmiş ürünleri kapsamaması nedeniyle, tarım ürünlerini dolaylı olarak kapsamaktadır. Üyelik görüşmeleri süresince, AB'yle yapılan tercihli ticaret anlaşmalarının giderek karşılıklı piyasa açılımlarına gitmesi kaçınılmazdır. Seçilmiş ürünlerde, gümrük vergilerinin ve ihracat sübvansiyonlarının kaldırılacağı, çift-sıfır anlaşmaları üyeliğe geçişin etkilerini yumuşatabilir.

Korumacılığa kilitlenmiş hükümet politikaları ve AB üyeliği arasında sıkışma sonucunda, varolanı müdafaa eden eğiliminin ağır bastığı ve çok-terafli ticaret serbestleştirilmesinin yaratabileceği fırsatların göz ardı edildiği gözleniyor.

DTÖ'nün yeni tarım anlaşması müzakerelerinden edinilen izlenim Türkiye'nin varolan yapıyı muhafaza etmekten başka amacının olmadığıdır. Türkiye'nin DTÖ nezdinde verdiği notlar ve girdiği ortaklıklar, gelişmekte olan ülkelerle ilişkilerde "özel ve farklı muamelenin" önemini vurgulamaktadır. Bir anlamda, korumacılığa kilitlenmiş hükümet politikaları ve AB üyeliği arasında sıkışma sonucunda, varolanı müdafaa eden eğiliminin ağır bastığı ve çok-terafli ticaret serbestleştirilmesinin yaratabileceği fırsatların göz ardı edildiği gözleniyor.

Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütüne taahhüt ettiği, uygulayabileceği en yüksek tarifelerle, gerçekten uygulananlar arasındaki fark oldukça azdır. Bu Türkiye'nin koruma açısından manevra alanını daraltmaktadır.

Uygulanan tarife oranları Dünya Ticaret Örgütü taahhütlerine yakındır. Tarife boşluğu (tariff overhang) olarak adlandırılan ölçüt (taahhüt edilenle uygulanan tarife arasındaki farkın taahhüt edilene göre yüzde ifadesi) Türkiye için yüzde 26'dır. Diğer bir deyişle taahhüt edilen tavan tarife ortalamasında yüzde 26'lık indirimle tavan tarifeye uygulanan tarife eşitlenmiş olacaktır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye Gelişmekte Olan Ülkelerin çoğundan ayrılmakta ve Gelişmiş Ülkelere daha yakın durmaktadır. Gelişmiş Ülkelerin tarife dağılımı çok dengesizdir; taahhütler sıfır, tek haneli tarifelerle ve yüksek tarifelere yığılmıştır.

Türkiye'nin ertelediği, bir program dahilinde isteyerek serbestleşme adımları, yeni Anlaşma nedeniyle zorla attırılacak adımlara dönüşebilir.

Tarım Reformu Uygulama Projesinden beklenen korumanın düşürülme eğilimi 2005 yılına kadar gerçekleşmemiştir ancak yeni DTÖ-Tarım Anlaşması'nda hangi yöntem seçilirse seçilsin, yapılacak her türlü indirim, Türkiye tarım ve gıda sektörünün korumasını düşürecektir. Başlangıçta Anlaşma'ya aykırı uygulamalara gösterilen müsamahanın derecesinde de azalma beklenmektedir. Özellikle, Brezilya'nın AB ve ABD karşısında haklı çıktığı soruşturmalar nedeniyle, tarıma yüksek destek veren GÜ'lerin özellikle orta gelir grubunda bulunan GOÜ'lerin Anlaşmaya aykırı davranışlarına daha az anlayışlı davranması beklenmelidir. Türkiye'nin ertelediği, isteseydi bir program dahilinde atabileceği serbestleşme adımları, yeni Anlaşma nedeniyle zorla attırılacak adımlara dönüşebilir.

Çok-terafli tarım ürünleri serbestleştirilmesi sübvansiyonlarındaki düşüşten dolayı dünya tarım fiyatlarının genel düzeyini yükseltecektir. Dünya fiyatlarındaki artışlar, tarım desteklerinin bütçeye olan yükünü oldukça azaltıcı bir etki yapacaktır.

Türkiye'nin DTÖ-Tarım Anlaşması çerçevesinde takınmak zorunda kaldığı tavır pazarlıklarda aktif hale gelmesini engellemektedir. Pazarlıklarda dikkate alınması gereken önemli nokta ise tarım ticaretinde yapılacak çok-terafli serbestleşmenin getirisinin tek taraflıdan daha fazla olacağıdır. Çok-terafli serbestleştirme dış pazarlara ulaşmada kolaylık sağlamanın yanında, ticarete önemli paya sahip ülkelerin sübvansiyonlarındaki düşüşten dolayı dünya tarım fiyatlarının genel düzeyi yükselecektir. Fiyatı yükselecek ürünler genellikle Türkiye'nin de fiyatlarına müdahale ettiği ürünlerdir. Dünya fiyatlarındaki artışlar, en azından tarım desteklerinin bütçeye olan yükünü de azaltıcı etki yapacaktır. Büyük oranda istikrar programı nedeniyle, özel-

likle bütçeden harcamayı gerektiren tarım politikalarının büyük baskı altında olduğu hesaba katılırsa, Türkiye'nin genel başlangıç pozisyonunun serbestleştirme yanlısı olması beklenir.

Müzakere sürecinde AB'ye uyumun bir "ortaklık" boyutu, bir de "ortak olmayan" boyutu var. Sonuncusundan AB içinde rekabetçi bir konum almak ve sürdürmek için şimdiden neler yapılmalı sorusunun cevaplarını anlamalıyız.

Müzakere sürecinde AB'ye uyumun bir "ortaklık" boyutu, bir de "ortak olmayan" boyutu var. Sonuncusundan AB içinde rekabetçi bir konum almak ve sürdürmek için şimdiden neler yapılmalı sorusunun cevaplarını anlamalıyız. Bu perspektifli soruları cevaplayabilmek için önemli iki konunun tartışılması kaçınılmaz. Birincisi AB'nin Ortak Tarım Politika'sının ileride nasıl bir biçim alacağı. Genişleme, içerideki memnuniyetsizlikler ve dış ticarete liberalleşme bugün uyum göstermeye çalıştığımız politikaları değiştirecek. Değişikliğin hangi yönde olabileceği bu çalışmanın tartışmaya çalışacağı önemli konular arasında yer alıyor. İkincisi Türkiye'nin ne istediğini biliyor olması. Ortak Tarım Politikası'nın önemli bir kısmı bir çerçeve, bir kısıt. Türkiye bu çerçevenin içini nasıl dolduracağını, nasıl bir tarım sektörü istediğini bilmeli ki özellikle tam üyelikten sonra neyin pazarlığını yapacağını bilebilsin.

Müzakere sürecinde Türkiye'nin karşı karşıya kalacağı baskılardan biri de AB ile yürütülmekte olan gümrük birliğinin tarım ürünlerine doğru genişletilmesi olacaktır. Böyle bir baskı altında hangi ürün gruplarından başlanabileceği tartışması ile DTÖ müzakerelerinde kritik önem kazanacak "özel ve hassas" ürünler listesinin de tutarlı ve bağlantılı biçimde hazırlanması gerekmektedir.

Adaylar ve yeni üyelerin Ortak Tarım Politikasına geçiş süreci zaman içinde değişmektedir. Başlangıçta hemen hemen hiçbir ülke tarım politikasının gereklerini hemen uygulayarak üye olamamıştır. Örneğin Yunanistan, İspanya, Portekiz, tam üye olduktan uzun yıllar sonra Ortak Tarım Politikasına uyum sağlayabilmişlerdir. Başka deyişle bu politikaya uyum güçlüğü aday ülkelerin tam üyeliğini engellemiştir. Tam üyelik sırasında uyum anlayışından kararlılıkla vazgeçilmek istenmesine rağmen son genişlemede tarım politikaları konusunda ikili bir yapı oluşturulmuştur. Yeni üyelerin desteklerden yararlanabilmesi zamana bırakılmıştır. Türkiye'ye sağlanacak finansal destekle amaçlanan en etkin kırsal gelişmeyi gerçekleştirmek değil,

Türkiye'nin ileride uygulayacağı kırsal gelişme politikasına en başarılı geçişi sağlamak, bunun için eksik kurumlarını tamamlamak, standartlara ulaşmaktır.

Türkiye'nin ne zaman tam üye olacağını bilmiyoruz. O bilinmeyen tarihte AB'nin politikalarının da ne olacağını ayrıntılarıyla kestiremiyoruz. Önemli olan değişimin yönünü kavrayabilmek. Değişimin yönünde önemli bir değişiklik olması çok küçük bir olasılık. Değerlendirmemiz gereken değişen tarımımızın, değişen bir Dünya'da, değişen Ortak Tarım Politikasına uyumudur.

Reformların getirdiği, gözden kaçmaması gereken önemli bir değişiklik de "ortak" kavramı. Eskiden politikanın ortaklığını sağlayan en önemli araç, tüm topluluk için aynı destek fiyatının, ortak fiyatın ilan edilmesiydi. Destek gelir desteğine ve kırsal kalkınmaya dönüştüğünden artık ortak ilkelere göre dağıtılan kaynakların çiftçilerin ve ülkelerin kendi önceliklerine göre yönlendirdikleri bir uygulama ile karşı karşıyayız. Avrupa Birliği de bu politikaların artık "ortak olmayan" boyutunun bilinciyle, birçok durumda "Ortak Tarım Politikası" yerine ortak bütçeyle ülke ağırlıklı politikaların ilişkisini "Avrupa Tarım Modeli" (European Model of Agriculture) kavramını ile tanımlıyor. Buna, içinde büyük bir esneklik olan "Avrupa Tarım Politikasının Ortak Çerçevesi" de denebilirdi.

Türkiye'nin AB'ye uyumu açısından kırsal gelişme politikasına ağırlık vermek doğru bir tercihtir.

AB'nin 2007-2013 yılları için öngördüğü "Ortak Kırsal Politika" henüz bir öneridir. Ancak, Ortak Tarım Politikasının piyasalara müdahale eden birinci ayağının giderek doğrudan gelir desteğine dönüştüğüne dikkat edersek, ileride bu ayakta tek önemli müdahale aracının sınırdaki müdahaleler, ortak gümrük tarifesi ve standartlarla sınırlı kalacağını söylememiz mümkün. Tarife düzeyleri de DTÖ müzakerelerine göre biçimlenecek. Bu durumda "klasik" anlamda bildiğimiz tarım politikası araçlarının çoğunun kırsal kalkınma alanına kaydırılmak istendiğini görüyoruz. Tüm aday ülkeler ve bunlardan birisi olarak Türkiye'nin uyumu açısından da kırsal gelişme politikasına ağırlık vermenin doğru bir tercih olacağını söylemek şimdiden mümkün.

Bugün AB ile bir gümrük birliğine gidilse Türkiye'deki önemli tarım fiyatları düşürülmek zorunda kalınacağından, üretici refahında düşüş, tüketici refahında artış olurdu.

Bu durum eski beklentilerin tam zıddı bir sonuç. Başka değişle son zamanlarda, özellikle AB'nin gerçekleştirdiği reformların bir sonucu. Fiyatların en fazla düşmesi beklenen hayvan ürünlerinde ithalat artışı oldukça yüksek, neredeyse beklenen bitkisel üretim (meyve-sebze) ihracat artışını aşıyor. Sorun Türkiye'ye özgü değil, hiç bir Akdeniz ülkesi üye olduktan sonra (İtalya, İspanya, Yunanistan) hayvancılık ürünlerindeki ithalat artışını önleyemedi. Kuzey ülkelerinin bu konuda avantajlı olduğu açık. Türkiye üzerine eskiden yapılmış çalışmalar da aynı yöndeki sonuçlara işaret ediyordu. Bu sonuçlar geleceğin kehaneti değil, ancak etkileşimin yönü açısından işaret veriyor. Bir ekleme daha yapılabilir. Olumlu ya da olumsuz olarak algılanabilecek değişiklikler aşırı büyüklükler değil. Türkiye'nin müzakere süreci uzun olacağına göre, ek çabalarla hala ciddi oranlarda etkilenebilirler.

Türkiye tarımının AB bütçesine önemli bir yük getirmeyeceği tahmin ediliyor.

Türkiye tarımdan ötürü AB bütçesine önemli bir yük getirmiyor. Tam tersine, bir yandan fiyatlar düşerken, tarıma önemli bir destek de gelmeyecek. Gelecek desteğin en önemli kısmı toprak sahiplerine gideceğinden bunun tarıma nasıl geri döneceğini kestirmek de oldukça güç. Tarımda yapısal dönüşüm için tek umut veren alan kırsal gelişme. Ancak buraya gelecek paralar da çok yüksek değil. Bütçeden Türkiye'ye önemli bir transfer olacaksa yapısal fonlardan, bölgesel gelişme için olacak. Türkiye'nin bu fonları kırsal gelişme için kullanabilmeyi müzakere masasına getirip, zaten ihtiyacı olan yapısal dönüşüme yardımcı olacak kırsal gelişmeye odaklı kullanabileceğini daha müzakere süresinde sağlanacak fonlar ölçüsünde göstermelidir.

Türkiye'nin Ortak Gümrük Tarifesine geçişinin ticaret saptırıcı (ithalatın AB'ye kayması) etkisinin yanında, ticaret yaratıcı etkisi de olacaktır.

Türkiye AB'yle üyelik müzakerelerini, Avrupa Komisyonu aracılığıyla, aslında tüm AB üyesi ülkelerle yapacaktır. Bu nedenle, AB üyesi ülkeler Türkiye'nin üyeliğinin AB ve kendi tarım malları piyasalarına, AB bütçesine ve dış ticaretine etkilerini incelemeye başlamışlardır. Türkiye'nin üyeliği üçüncü ülkelere zarar verecek ticaret saptırıcı etki yaratmayacaktır. Ortak gümrük tarifesine geçişin ticaret saptırıcı (ithalatın AB'ye kayması) etkisinin yanında, ticaret yaratıcı etkisi de olmaktadır.

Rekabetçi tarım sektöründen anlaşılması gereken, tarımın, işleyen girdi piyasalarından, piyasa fiyatlarından üretim faktörlerini edinebilmesi, diğer sektörlerle bu açıdan rekabet edebilmesi ve ürününü makul bir karla işleyen piyasalarda satabilmesidir.

21. Yüzyılın ortalarına doğru, AB'ye (çoktan) tam üye olmuş Türkiye'nin tarımı nasıl bir görünüme kavuşmalı? Yaygın dilek, üzerinde en fazla hemfikir olunan hedef "rekabetçi bir tarım sektörü". Rekabetçi tarım sektöründen anlaşılması gereken, tarımın, işleyen girdi piyasalarından, piyasa fiyatlarından üretim faktörlerini edinebilmesi, diğer sektörlerle bu açıdan rekabet edebilmesi ve ürününü makul bir karla işleyen piyasalarda satabilmesi. Bu hedefe eksiksiz, saf biçimiyle erişilebileceğini ummak gerçekçi değil. Ancak değişiklik için bu yönde adım atılabilir. Olabildiğince hedefe yaklaşmak varolan iç ve dış koşullarda artık zorunludur.

Bugün de piyasa ile ilişkisi çok zayıf olan geleneksel işletmeler iki farklı yoldan birini seçeceklerdir. Bir kısmı tarım sektörünü terk edecektir. Bir grup da tarımda ikili bir yapı yaratarak kendine yeterli etkinliklerini yeni ortamda da sürdürmeye çalışacaklardır.

Ticari işletmelerin, istikrarlı politikalar eşliğinde, rekabetçi konuma yönelebileceklerini görüyoruz. Ancak geçimlik, yarı geçimlik diye nitelendirebileceğimiz, bugün de piyasa ile ilişkisi çok zayıf olan geleneksel işletmeler iki farklı yoldan birini seçeceklerdir. Bir kısmı tarım sektörünü terk edecektir. Diğer sektörlerle işgücü ya da yatırımcı olarak geçeceklerdir. Bir grup da tarımda ikili bir yapı yaratarak geleneksel diyebileceğimiz, kendine yeterli etkinliklerini yeni ortamda da sürdürmeye çalışacaklardır.

Dönüşüm, modernleşme ve üretim desenindeki değişikliği beraberinde getirir. Ülkede ve dünyada yeni pazar nişleri aramak, bulmak ve ürün farklılaştırması önem kazanmaktadır. Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmasıyla bu baskı altına girmiştir. AB'ye girmek bu baskının azami düzeye çıkmasını kaçınılmaz hale getirecektir.

Rekabet gücünü artırmak, tarımda fiyat oluşumunu giderek piyasalara bırakmayı zorunlu kılıyor. Bu sürecin de sorunsuz gelişeceğini düşünmek yanıltıcı olabilir. Küreselleşmeyle, dış korumaların uluslararası anlaşmalarla ne kadar aşağı doğru çekilmişse, özellikle geçimlik ve yarı-geçimlik işletmeler tutunabilmek için, rekabet güçlerini en az bu düşüşü karşılayabilecek kadar arttırmak durumundalar. Buna rekabet gücünü yapısal dönüşümle arttırmak diyebiliriz.

Türkiye'nin tarımsal yapı sorunu kullandığı üretim faktörleriyle ilgilidir. Bunlardan birincisi, bol ama kalitesi, eğitimi çok düşük işgücüdür. İkincisi, yok denecek kadar yetersiz sermayedir. Üçüncüsü ise, bol ama doğal verimliliği düşük topraktır.

Bu amaç için ayrılacak kaynaklarla ve çabalarıyla rekabetçi bir konuma gelecek işletmeler Türkiye'nin gelecekteki tarım sektörünü oluşturacak. Türkiye'nin tarımsal yapı sorunu kullandığı üretim faktörleriyle ilgili. Sektörden rekabetçi olması için üretilen ürünlerin ve diğer sektörler için üretilen girdilerin kalitesini artırması bekleniyor. Düşük maliyet ama kaliteli üretim için eksik sermayenin (teknoloji) tamamlanması, verimli işgücü, doğru üretim miktarı (işletme büyüklüğü) gerekiyor. Bunun pazarlama kolaylığı ve altyapı yatırımlarıyla desteklenmesi kaçınılmaz. Bunlara olabildiğince yaratıcı teknik ilerleme ve yerel avantajların kullanımını eklenmeli.

Kurumsal altyapının başlıca unsurlarını mülkiyet yapısı, tarımsal finans, tarımsal araştırma ve yayım, bilgi sistemi oluşturmaktadır.

Önceliklerin başına tarımda kurumsal altyapı konulabilir. Kurumsal altyapının başlıca unsurlarını mülkiyet yapısı, tarımsal finans, tarımsal araştırma ve yayım, bilgi sistemi oluşturmaktadır. Mülkiyet hakkından kastedilen toprağın sahibinin belli olmasıdır. Sahibi belli olsa bile çok parçalı ve çok hisseli olması, hem üretim koşullarını hem de toprak piyasasının işlemlerini önlemektedir. Kadastro çalışmalarının büyük oranda tamamlanmış olması piyasanın çalışmasına yardımcı olabilir, ancak çok hisselilik alım-satım (transaction) maliyetini hala yükseltebilir. Toprak piyasasının gelişmesi tarım politikalarındaki istikrar ve krediye ulaşabilmekle yakından ilgilidir.

Krediye ulaşım, krediye sübvansiyon vermek ayrı konulardır.

Krediye ulaşım, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, tarımsal üretim etkinliğini düşüren unsurların başında gelmektedir. Krediye ulaşım, krediye sübvansiyon vermek ayrı konulardır. Tarımsal (veya kırsal) finans altyapısını oluşturmak için arz ve talep ortamının belirlenmesi gerekmektedir. Bu konuda yapılacak çalışmalar altyapının oluşmasında yardımcı olacaktır. Piyasada varolan kuruluşlar çiftçinin ihtiyacını karşılamaktan uzaktır. Özel finans kuruluşlarının sürece katılması ve ekonomik istikrarın sürmesi kurulacak yapının kullanımını kaçınılmaz olarak artıracaktır.

Türkiye’de çiftçiden başlayıp, yayımla devam eden ve Ar-Ge kuruluşlarında sonlanan zincir çalışmıyor.

Sertleşen rekabetin hüküm sürdüğü dış pazarlarda ve ulusal üretimin rekabet etmeye çalıştığı ithal ürünlerde yoğun Ar-Ge girdisi kullanılmaktadır. Türkiye’de çiftçiden başlayıp, yayımla devam eden ve Ar-Ge kuruluşlarında sonlanan zincir çalışmıyor. Özellikle tarımda üretkenliğin, ürün niteliğinin ve çeşitliliğinin artırılması için bu zincirde her iki yönlü bilgi akışının sağlanması gerekmektedir. Kamu araştırma kuruluşlarının ve üniversitelerin sistemde yeniden konumlandırılmaları gerekmektedir.

Tarım ve gıda sektöründe bilgi artık Türkiye’de de dördüncü temel üretim faktörü olarak yerini almalıdır.

İşleyen Ar-Ge sisteminin hem veriye ihtiyacı vardır hem de veri üretir. Bilgi sistemi, tek başına ve analitik çalışmalarla desteklenerek, ileriye görmeye yardımcı olmanın yanında, politika uygulamalarının olası etkileri belirlemede ve değerlendirilmesinde olmazsa olmaz gereklerden biridir.

B Ö L Ü M

GİRİŞ

1. GİRİŞ

Dünyada tarım ve tarımla ilişkili sektörlerin yapıları ve etkileşimleriyle beraber, algılanmaları da hızla değişiyor. Kökten değişim, bu sektörlerin her düzeyde yönetiminde ve stratejik yaklaşımlarda yenilenmeyi gerektiriyor. Özellikle politika tartışmalarında, sektörü algılamanın ağır bastığı ve algılamanın da geçmişe dayandığı dikkate alındığında, politika üretimi ve uygulaması değişimi hızlandırıcı değil, mevcudu korumayı hedef alıyor ve her türlü değişim gemleniyor. Değişimi gerçekleştirecek ulusal ve uluslararası "reform" atılımları, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermelerine rağmen, genellikle varolan tabloda küçük değişiklikler yapacak şekilde, birkaç köşesine küçük fırça darbeleri vurmaktan öteye geçemiyor. Ancak, biriken bu fırça darbeleri, yaratılan dinamikle, belirlenmiş bir amaç setine ulaşmak üzere vuranlarla vuramayanlar arasındaki farkın açılmasına neden oluyor.

Altyapı ve üstyapı gelişmişlik düzeyleri görece olarak ileride olan ülkelerde tarım ve politikaları siyasi ve iktisadi olarak tartışılmakta ve değişim süregelmektedir. Bu ülkelerin dünya piyasalarında avantajlı konumlanmalarının diğer ülkelere etkisi olmaktadır. Birkaç istisna dışında, Türkiye'nin de içinde olduğu, daha yapısal sorunlarını tanımlayamamış ülkeler uluslararası ve ikili ilişkilerde, farkında olmadan, defansif pozisyon almaktadırlar. Dış dünyaya karşı alınan bu pozisyon içeriye yansımakta gecikmemekte, refah düzeyinin düşüklüğü nedeniyle zaten pek geniş olmayan perspektifin daralmasına ve çözümün giderek mazide aranmasına neden olmaktadır. Kısa döneme odaklanmış önlem ve politikalar sonunda varolan yapının sürdürülmesiyle sonuçlanmaktadır. Türkiye için Avrupa Birliği'ne üyelik süreci bile her açıdan yozlaşan döngülerin kırılmasına önayak olmaya adaydır.

21. Yüzyılda tarım politikası arayışı Türkiye'de ve uluslararası düzeyde önemini koruyor ve gündemde kalacak. Gelişmiş ülkelerin Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması çerçevesinde verdikleri taahhütler 2000 yılında doldu; gelişmekte olan ülkelerinki 2005 yılında sonlandı. Yeni taahhüt anlaşması henüz imzalanamadı. Müzakereler sürüyor. Bunun üstüne, Türkiye ve Avrupa Birliği'nin 2005 yılında üyelik müzakere sürecini başlatacak olmaları tarım konusuna apayrı bir önem kazandırmıştır.

Bu çalışmanın amacı daha önce yazılmış olanları (Çakmak, Kasnakoğlu ve Akder, 1999) geçersiz sayıp, yepyeni bir anlayışı ortaya koymak değil. Tersine daha önce yazılmış ve TÜSİAD tarafından yayınlanan çalışmanın tümüyle geçerliliğini ko-

ruduğunu düşünüyörüz. Başka deyişle birikmiş, yıllar içinde sorun yumağına dönüşmüş her türlü yapısal sorunlar ve bunlarla birlikte kalıplaşmış katı anlayışlar olduğu gibi sürmektedir. Ancak, yeni gelişmeler de olmuştur. DTÖ ve AB yönündeki gelişmeler konuya bakış açısını ve öncelik sıralamasında farklı uygulamaları gerekli kılabilmiştir.

1999 yılından bu yana sürdürülen "tarım reformunun" değerlendirmesine, adını "destekleme reformu" olarak değiştirerek başlayabiliriz. Bütçeden yapılan tarım amaçlı harcamaların şekli değiştirildi ve disiplin getirildi. Yapılanların amacı elbette tarımın birikmiş sorunlarını çözmek değildi. Kısa dönemdeki amaç, tarımın genel ekonominin içinden geçtiğı krize ayak uydurmasıydı. Destekleme reformuyla çözüme çalışılan Türkiye ekonomisinin girdiğı genel darboğazdır. Tarım bu önemli soruna uyum göstermeliydi ve bu doğru bir tercihti. Ekonominin tümü aksarken, her bakımdan mükemmel bir tarım sektörü ve politikası ummak gerçek dışı bir beklidir. Ancak krizden çıkılırken tarıma ayrılabilir kaynaklar sektörün önemine rağmen hala kısıtlı kalabilecektir. Bu çalışma kıt kaynakların en etkin biçimde kullanılmasını sağlamak için yapılacak tartışmalara temel oluşturmayı amaçlamaktadır.

Müzakere sürecinde uyumun bedelinin paylaşılacağı umulursa, kaynak kısıtının bir nebze yumuşayacağı beklenebilir. AB'nin katkılarının ne olabileceğı AB'nin geçmiş genişleme deneyimlerine bakılarak bu çalışmada irdelenmeye çalışılacak. Tam üyelik durumunda Türkiye'nin AB'ye maliyetinin ne olabileceğı daha çok Avrupalılar tarafından yapılan hesaplamalar yardımıyla tartışıldı. Hesaplamalar, genellikle süregelen ve hatta AB'nin değiştirdiğı tarım politikalarına dayanıyor. AB tarım politikalarının gideceğı yön tahmin edilebilir, ancak Türkiye'nin üyeliğinin söz konusu olacağı yıllardaki yapısı belirsizliğini korumaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin AB'ye maliyeti hesaplamalarına eleştirel bakılması ve Türkiye'deki tartışmaların AB'den gelebilecek kaynaklar yerine, tarımın, özellikle AB ile rekabet hazırlıklarına odaklanması yararlı olacaktır.

Kırsal nüfus ve tarımsal işgücü varlığı hem Türkiye'de hem de AB'de kaygı ile dile getiriliyor. Türkiye'de büyük bir gizli işsizliğin ortaya çıkmasının sonuçlarından endişelenenler oldukça fazla. AB ülkeleri de aynı kaygıyı paylaşıyor hatta gizli işsizlerin kırdan kopup kendi ülkelerine gelmesinden endişe ediyorlar. "Türkiye' tarımı AB müzakereleri sürecinde ya da tam üyelikten sonra büyük bir göçe neden olur mu?" sorusunu cevaplamak için apayrı dinamiklerin dikkate alınması gerekiyor. Bu rapor böyle bir tartışmanın temel verileri üzerinde durmaya çalışacak.

DTÖ anlaşmasının hangi çerçeve içinde biçimleneceği belli, ancak çerçevenin içinin nasıl doldurulacağı hala tartışma aşamasında. DTÖ'nün yeni tarım anlaşmasının bu çalışma açısından vurgulanacak en önemli yanı, AB'nin tarım politikalarının gelecekte nasıl biçimleneceğinin işaretini verecek olmasıdır. Ayrıca AB Ortak Tarım Politikasına uyumla DTÖ'nün yeni tarım anlaşmasına uyumun nasıl iç içe geçtiği, Türkiye'nin bu açıdan ve doğrudan karşılaşılabileceği sorunlar çalışmanın öne çıkaracağı konular arasındadır.

Müzakere sürecinde Türkiye'nin karşı karşıya kalacağı baskılardan biri de AB ile yürütülmekte olan gümrük birliğinin tarım ürünlerine doğru genişletilmesi olacaktır. Böyle bir baskı altında hangi ürün gruplarından başlanabileceği tartışması ile DTÖ müzakerelerinde kritik önem kazanacak "özel ve hassas" ürünler listesi birlikte düşünülmek zorundadır.

Müzakere sürecinde AB'ye uyumun bir "ortaklık" boyutu, bir de "ortak olmayan" boyutu vardır. Bundan AB içinde rekabetçi bir konum almak ve sürdürmek için şimdiden neler yapılmalı sorusunun cevaplarını anlamalıyız. Bu perspektifli soruları cevaplayabilmek için önemli iki konunun tartışılması kaçınılmazdır. Birincisi AB'nin Ortak Tarım Politika'sının ileride nasıl bir biçim alacağı. Genişleme, içerideki memnuniyetsizlikler ve dış ticarete liberalleşme, bugün uyum göstermeğe çalıştığımız politikaları değiştirecek. Değişikliğin hangi yönde olabileceği bu çalışmanın tartışmaya çalışacağı önemli konular arasında yer alıyor. İkincisi Türkiye'nin ne istediğini biliyor olması. Ortak Tarım Politikası'nın önemli bir kısmı bir çerçeve, bir kısıt. Türkiye bu çerçevenin içinin nasıl dolduracağını, nasıl bir tarım sektörü istediğini bilmeli ki özellikle tam üyelikten sonra neyin pazarlığını yapacağını bilebilsin. Başka deyişle çalışma önde gelebilecek uzun vadeli konulara da değinmeği amaçlıyor.

Bu çalışmanın amacı yeni tarım politikalarının reçetesini yazmak değil, 21. Yüzyılın ilk yarısında yeni arayışların el kitabı olabilmektir. Amaç, kısıtların iyi anlaşılmasını sağlamak, amaç-araç tutarlılığını ön plana çıkarabilmek ve seçenekleri ortaya koyabilmektir. Artık bu konuları yalnız aramızda değil, diğer Avrupalılarla da tartışacağımızı göz ardı edemeyiz. Tartışma için ortak bir kavramsal yapıyı ortaya koyabilmek, ortak bir dil geliştirmek de raporun amaçları arasında. Başka deyişle kendimiz için yararlı olabilecek politikaların, seçeneklerin diğer ortak ülkeler açısından da kabul edilebilir, bütünü daha iyiye götürecektir öneriler olmasına özen göstermek raporun önemli bir ilkesi.

Çalışmanın takip eden ikinci bölümü tarım ve tarım politikalarında değişen kavramlar üzerinde durmaktadır. Amaç, tarımın algılanmasının dünyada değiştiğini ve Türkiye'nin bu yönde değişikliklere hazırlanma gerekliliğini vurgulamaktır.

Türkiye'deki tarım sektörünün temel verileri çalışmanın üçüncü bölümünü oluşturmaktadır. Üretim faktörlerinden toprak ve işgücü detaylı bir şekilde işlenmektedir. Özellikle işgücünde diğer ülkelerle fark sadece istihdam mutlak sayısı ve payından kaynaklanmamaktadır. İstihdamın kalitesi de farklıdır. Bölüm daha sonra verimlilik ve bölgesel çeşitlilik incelemesiyle, yapı ve politika tartışmalarına işlerlik kazandırmayı hedeflemektedir.

Dördüncü bölümde Türkiye'de uygulanan politikaların değişip değişmediği sorulanmaktadır. OECD için geliştirilen ölçütlerle tarıma transferlerin düzey ve dağılımındaki gelişmeler vurgulanmaktadır. Sektörel muhasebesi en iyi yapılan ve açıkça tartışılan transferlerin, üreticiye ne sağlandığı ve külfetinin kime, ne kadar dağıldığı sayılarla ortaya konmaktadır.

Beşinci bölüm Türkiye'nin tarım mal ve ürünleri dış ticaretine ayrılmıştır. Tarım mal ve ürünleri sadece ilksel malları değil, tüm işlenmiş gıda, içki ve tütün ürünlerini kapsamaktadır. Dış ticaret incelemesi, işleme düzeyi ve AB ticareti boyutlarını beraberce içermektedir. Bu bölümde amaç, Türkiye'nin dış ticaretinin ihracat ve ithalatta farklılığını ortaya koymaktır. İthalatta uygulanan yüksek korumanın, tarım malları ihracatını gemlediği vurgulanmaktadır.

Altıncı bölüm Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasının yeni görüşme dönemindeki gelişmelerle başlamaktadır. Eylül 2004'te açıklanan Çerçeve Kararının ve özellikle gümrük vergileri indiriminin, Türkiye'ye muhtemel etkileri, Türkiye'nin tarım mal ve ürünleri tarife profili aracılığıyla incelenmektedir. Ortaya çıkan sonuç, Türkiye'nin gümrük vergilerini istemese dahi indirmek zorunda kalabileceği yönündedir.

Yedinci bölüm, değişen AB tarım ve kırsal gelişme politikalarına ağırlık vermektedir. Türkiye'nin AB üyeliğine aday konumu, artık AB politikalarını anlamayı ve yeniliklerin takibini zorunlu hale getirmiştir. AB-Ortak Tarım Politikası'nda değişim süregelmektedir. Tarıma verilen destekler koşula bağlı doğrudan gelir ödemelerine dönüşme yolunda hızla ilerlerken, yapısal sorunlara çözümler kırsal gelişme politikalarına kaymaktadır. Ancak, kırsal gelişme politikalarında ve araçlarında varolan yapının daha iyiye götürülmesi yönünde tartışmalar devam etmektedir. Ayrıca, Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin Türkiye'ye ve AB'ye etkileri bu bölümde yer almaktadır.

Sekizinci bölüm, AB üyeliğini hedeflemiş Türkiye'nin, varolan koşullar altında, çeşitli dönemlerde alabileceği önlemlerle ilgili unsurları ve öncelik sıralamasını sunmaktadır. Amacı son sözü söylemek değil, süregelen şartlarda 21. yüzyılın ortalarına nasıl bakılması gerektiği konusunda tartışmayı başlatmaktır. Zaten, son sözü söylemekte mümkün değildir. İç ve dış koşullarda yüksek belirsizliğin hüküm sürdüğü dikkate alındığında, çok boyutlu kompleks sistemlerde belirlenen hedefe ulaşmak için hazırlanan uzun dönemli stratejik planın en fazla 3-5 yılda bir güncellenmesi gerekmektedir.

Bu çalışma ile, altı yıl önce Haluk Kasnakoğlu'yla beraber yayınlanan kitabı, yeni gelişmelerin olası etkilerini öne çıkararak tamamlamayı hedefledik. Araştırma olanağı sağlayan kuruluşlara, başta üniversitemize, çalışmayı yayın öncesi inceleyerek katkıda bulunan hakemlere teşekkür ederiz. Tartışma ve yardımlarıyla çalışmaya katkıda bulunan Haluk Kasnakoğlu, Ramesh Sharma, Rahim Yeni, Hasan Dudu, Ozan Eruygur ve isimlerini belirtmediğimiz kişilere minnettarız. Gittikçe önem kazanan bu güncel konu çerçevesinde görüşlerimizi kamuoyuna sunmaya özendiren TÜSİAD'a ayrıca teşekkür ederiz. Doğal olarak, çalışmadaki görüşlerin yanında, hata ve noksanlar bize aittir.

B Ö L Ü M
2

TARIMDA VE
TARIM POLİTİKALARINDA
DEĞİŞEN KAVRAMLAR
VE TÜRKİYE

2. TARIMDA VE TARIM POLİTİKALARINDA DEĞİŞEN KAVRAMLAR VE TÜRKİYE

Tarım ve tarıma dayalı sanayii, özellikle gıda sanayii, son yirmi yılda hammadde üretiminden tüketiciye uzanan zincirde dinamik gelişmeler gösterdi. Önceleri tarladan başlayıp tüketicide sona eren ilişkiler yumağında, üretici belirleyici konumdayken, ilişkilerdeki belirleyicilik tersine döndü. Tüketici çiftlik üretiminde nicelik ve nitelik olarak ağırlık kazanmaya başladı. Piyasa sinyali akımının tersine dönmesinde, tüketicilerin ağırlıklarının artmasının yanında, tarım ve tarım-dışı lobilerin güç dengesinin tersine dönmesinin etkisi yadsınamaz.¹ Sağlık, çevre ve sürdürülebilir gelişme gibi konular tarımsal üretimi ve politikaları etkilemeye başladılar ve etkilerinin artarak sürmesi bekleniyor.

Türkiye ise, büyük oranda içerde süregelen iktisadi ve siyasi istikrarsızlık nedeniyle bu gelişmelerin dışında kalmanın ötesinde, kendi tarımına bakışını bile değiştirmekten sakındı. Son yıllarda değişim emareleri gösterse de, son yirmi yılda, hemen tüm ilgili kesimler, yapılabirlik ve kalıcı getiri analizleri yapılmadan kısa dönemli çözümlere odaklanmakta ısrar ettiler. Gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak, Türkiye'nin rekabet etmeye çalıştığı ülkelerde ise durum tam tersidir. Bu ülkelerde politikalar, temelde, tarımsal üretimi geleneksel bilgi kıskacından kurtarmayı hedeflemiştir. Türkiye'de ise nedense, A ülkesinde B malının fiyatı tartışılırken, bu malın üretiminde ve fiyat oluşumunda etkili olan unsurların gelişmişlik düzeyinden hiç bahsedilmez. Tarım ve tarım politikası tartışmaları benzeşmeyen oluşumların karşılaştırılması olarak kalır.

2.1 Dünyada Neler Oluyor?

Son yirmi yılda dünya gıda sistemi büyük değişime uğradı. Tarım ve gıda sanayii ulusal sınırları aşan kurumsal ağ desteği ile dünya piyasasına mal ve ürün arz eden, "ticaretin uluslararasılaşmasının" hızla arttığı sektörler haline geldiler. Bu değişim, çiftçileri, imalatçıları, pazarlamacıları, tüketicileri, mal ve ürün akışına müdahale eden ve destekleyen hükümetleri etkilemekte; araştırmacıların ve girişimcilerin davranışlarının değişmesine neden olmaktadır. Sektörü etkileyen üç önemli unsur öne çıkıyor:

(1) AB tarım politikaları reformları başlangıcı sayılabilecek 1992 yılından bu yana, AB Parlamentosunun tarım alt komisyonundaki üye sayısı azalırken, tüketici hakları ve çevreyle ilgili olanların üye sayısı artış göstermiştir.

- Teknoloji
- İşleme ve pazarlamada yapısal değişim
- Hükümet politikaları

Çiftlikte, imalat ve dağıtım düzeylerinde teknik gelişmeler ticaret ilişkilerini yeniden yapılandırıyor. Ticaret ilişkilerinde, şeffaf hükümet politikaları tarafından yönlendirilen piyasaların ağırlığı artıyor. Tarım ve gıda politikaları yeni teknolojilerin geliştirilmesinde ve uygulamaya konulmasında etkili olmaktadır. Nedensellik ilişkisi ters yönde de olabilmektedir. Sanayinin yapısı da, politikaları ve yeni teknolojileri belirlemede etkili olabilmektedir. Tarımda mal ve ürün akımı tarıma girdi sağlayan sektörlerden başlamakta, çiftçiler ve hammadde işleme sanayileriyle devam etmekte ve ürünün tüketicilere ulaşmasını sağlayan dağıtımıcılar ve perakendecilerle sona ermektedir. Yukarıda bahsedilen ana unsurlar bu akımı her iki yönde etkileyebilmektedir. Tarım sektörünün tanımı genişlemekte ve bu da kavramsal düzeyde değişikliği gerektirmektedir. Rekabetçi tarım ve tarıma dayalı sanayilere doğru yola çıkmak, önce bu kavram değişikliklerin (en azından) farkında olmayı zorunlu kılmaktadır (Tablo 2.1).

Ülkelerin üretim ve piyasa büyüklükleri ve yapılarındaki farklılıklar nedeniyle, bu tür kavram değişikliklerinin benzer hızda yayılmasını beklemek haksızlık olur. Ancak, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki tüm tarım paydaşlarının (stakeholders) kafalarını, kısa sürelerle de olsa gündelik sorunlardan kaldırarak, şartlar elverdiği ölçüde değişim algılamalarını artırma, hem dış piyasalarda rekabet edebilmek, hem de ithal ikameci davranışlarını daha etkin hale getirebilmek için gerekli hale gelmektedir.

Kavram değişikliğinin politika tartışmalarına yansımaları kaçınılmazdır. Genel ekonomilerindeki istikrarlı büyüme ve politikaların etkinliği nedeniyle tarımdaki temel sorunları çözmüş olan ülkelerin dışında kalan ülkelerin, bir yandan üretim şartlarını iyileştirirken, diğer yandan kavram değişikliklerini politika üretmede kullanmaları en azından varolan rekabet düzeylerinin korunması için gerekmektedir.

Tablo 2.1. Tarımda Kavram Değişiklikleri

	Eski Kavram	Yeni Kavram
TARIMSAL MAL VE ÜRÜN	Mallar	Özellikli/farklılaştırılmış hammaddeler
	Temel gıdalar	Moda/niş ürünler/projeler
	Çok kaynaktan temin edilen malları karıştırma	Özelliği korunmuş hammaddeleri ayırma
	Üretimde coğrafi yoğunlaşma	Üretimde coğrafi ayırım
	Tarım bir tür sanattır	Tarım öncelikle bilim temellidir
	Gelenekler/hatırlama	Yeni fikirler/unutma
	Bağımsızlık	Bağımlılık/sistem yaklaşımı
	Fiyat riski	İlişki riski
	Ürünü sat, hizmet bedava	Hizmeti sat, ürün bedava
	Genişleme ve işe giriş	Sözleşme yap ve işten çık
	Kişisel ilişki olmayan açık piyasalar	Kişisel/pazarlığa dayalı/kapalı piyasalar
	Satıcı ve alıcılarla hasım ilişkileri	Satıcı ve alıcılarla ortaklık
	Değişik noktalardan alım	Tek noktadan alım
	Girdilerini kendin üret	Girdilerini dışardan al
	Özellikler için fiyat primi ve hacimli alım ve garantili alım	Özellikler için maliyetlerde indirim
Kaynakları kullanma ve sömürme	Kaynakları koruma	
ÜRETİM FAKTÖRLERİ	Fiziksel varlıklar (toprak, makine, bina) stratejik rekabet avantajının ana kaynağı	Fiziksel olmayan varlıklar (insan, organizasyon) stratejik rekabet avantajının ana kaynağı
	Varlıklara sahip olma	Varlıkları kontrol etme
	Finans güç ve kontrolün ana kaynağı	Bilgi güç ve kontrolün ana kaynağı
	İşgücü maliyet, alet ve makine yatırım	İşgücü yatırım, alet makine maliyet
	Teknik maharet başarıya götürür başarıya götürür	Beşeri/kişisel iletişimde maharet
	Teknolojik değişim ve inovasyon	Kurumsal değişim ve inovasyon
	Temel konularda maharet ve kapasite	Yeni/değişik/tekil maharet ve kapasite
	Kamu/açık bilgi, araştırma ve geliştirme	Özel/mülkiyeti saklı bilgi, araştırma ve geliştirme

Kaynak: Boehlje, Hofing ve Shroeder'den (1999) uyarlanmıştır.

Tablo 2.1'e benzer şekilde, Tablo 2.2'de sunulan tarım politikalarında kavram değişiklikleri algılamanın yanında, politika üretimi ve uygulamanın daha etkili hale getirilmesinde, beşeri ve kurumsal kapasitenin artırılması ön şart olarak belirmektedir.

Tablo 2.2. Tarım Politikalarında Kavram Değişiklikleri

Eski Kavram	Yeni Kavram
Tarım çiftçiliktir	Tarım gıda üretim ve dağıtım sistemidir
Dalgalanan arz	Daha istikrarlı arz (dünya çapında üretim)
İç piyasa en önemli pazar	Dış ve sınıai piyasalar kritik pazarlar
Tüketiciler yüksek gıda maliyetinden ve kıtlıktan korkuyorlar	Tüketicilerin harcamalarında gıda payı azalıyor, dünya piyasaları kıtlık tehlikesini azaltıyor
Tüketici gıdanın güvenli olduğuna iniyor	Tüketici gıda güvenliğini sorguluyor
Hatırı sayılır siyasi etki	Sınırlı siyasi etki
Tarım için yeterli bütçe kaynakları	Bütçe açıkları ve bütçeden transferlerde düşüş
Ürün yetiştirmek	Gıda malları üretmek
Çiftçiye destek hakkıdır	Çiftçiye destek şartlıdır ve ihtiyaca göre verilir

Kaynak: Boehlje, Hofing ve Shroeder'den (1999) uyarlanmıştır.

Her iki tabloda yer alan kavram değişiklikleri asgari şartları belirlemektedir. Doğaldır, gelişmiş üretim, iç ve dış piyasa şartlarına sahip olmayan ülkelerin işleri daha zordur. Ancak, uzun dönemi gözetken yaklaşım sadece süregelen sorunlara odaklanmanın yanında, dünya piyasalarında meydana gelebilecek yapısal değişiklikleri de dikkate almayı gerektirmektedir.

Ana başlıklarla tarım ve gıda sanayiindeki değişimler şöyle özetlenebilir:

- Yüksek teknoloji içeren girdi artıyor ve artacak;
- Arz zincirinde gelişim yapıyı değiştirdi. – Çiftçiden perakendeciye uzanan zincirde tüketicinin belirleyici ağırlığı arttı ve sözleşmeli ilişkiler; dökme mallar yerine, yüksek katma değerli ürünlerde (farklılaştırılmış mallar) ticareti artıyor;
- Politikalar ve gıda arz zinciri etkileşimi – Gelişmiş ülkeler, 1930'lardan kalma "piyasalar çiftçilere yeterli ve istikrarlı gelir sağlamaz" anlayışına dayanan politikalarından yavaş yavaş vazgeçiyorlar.

2.2 Türkiye’de Durum

Yıllardır süregelen sorun birikimini hemen çözmek mümkün değil. Hele ekonominin sıkıştığı, devlet harcamalarını önemli oranda azaltmayı hedefleyen istikrar programlarının süregeldiği ortamda çözüm üretmek daha zorlaşıyor. Sorun sadece finansal kaynaktan değil, aynı zamanda varolan kaynağın nasıl kullanılacağına belirlenmesinden de kaynaklanıyor. Politika belirlemede hala mal bazında kendine yeterlilik ağır basıyor ve kamu kurumları arz yönetiminde belirleyici davranıyorlar.

Diğer taraftan, sektörü gittikçe sertleşecek rekabet ortamına hazırlamak için stratejik kararların alınması gerekiyor: İki seçenek var: Ya sektörün artık önemini kaybettiğine, ekonomik ve sosyal gelişmeye katkısının sınırlı olduğuna karar verilecek veya sorunların politikalarından kaynaklandığı belirlenerek sektörün ekonomiye katkısı artırılmaya çalışılacak. Türkiye'nin sadece doğal kaynak varlığı bile ilk seçeneği anlamsız hale getiriyor. İkinci yol seçildiğinde ise, gerçekten reform sayılacak önlemler alınmadığında varılacak durum ilkinden farklı olmayacaktır. İlave olarak kaynaklar israf edilecektir. Süregelen zor dönemde, sektörün kısa dönemi mümkün olan en az yaralarla atlatmasını sağlamaya çalışıp, uzun dönemde etkisini gösterecek iyileştirme politikalarına ağırlık vermek gerçekleştirilebilir bir amaç olarak ortaya çıkıyor.

Önem sırasını dikkate almadan, tarımda rekabet edebilmek için gerekli olanlar şöyle sayılabilir: verimli tarım alanı, elverişli hava şartları, becerikli üreticiler, ülke koşullarına uygun modern üretim teknikleri, gelişmiş girdi piyasaları, ulaştırma, işleme ve pazarlama altyapıları, fiyat oluşumu ve risk transferine olanak sağlayacak ürün piyasaları ve finansal kurumlar. Türkiye'nin tarım sektöründeki sorunlarının kaynağı yukarıda sayılanların ilk üçü dışında, rekabetçi olabilmek için gerekli ortamın yaratılamamasıdır. Kısaca, politikaların ve desteklerin, zaten devletin doğal olarak faal olması gereken bu alanlara yoğunlaşması gerekiyor.

Geçmişte uygulanan tarım politikalarının sürdürülemeyeceğini fark etmek için ekonomik krizin çıkması beklenmiştir. Artık sadece tarımsal üretime odaklı destekle bir yere varılamayacağına anlaşılması gerekiyor. Tarım politikasının etkisi üretimle sınırlı değil, pazarlama, tüketim ve dış ticareti içine alan sistemin de önemli rolü var.

Sektörün algılanmasında maziye odaklanma ve beraberinde ileriye dönük umutsuzluk ve kötümserlik hakim oluyor. Kavram değişiklikleri bir kenara, iç ve dış

piyasalardaki hızlı değişim göz ardı edilerek, gündelik tedbirlerle feraha kavuşma kumarı oynanıyor. Bu durum DTÖ-Tarım Anlaşması ve AB üyeliği gibi gelişmelerin fırsattan çok tehdit olarak algılanmasını beraberinde getiriyor. Doğaldır, bir yandan kısıtlı kaynaklarla kısa dönem sorunlara çareler aranırken, diğer yandan algılamayı değiştirmek hayli zordur. Üzerine gidilmesi gereken sorunlar, kısa dönemde meyve vermesi zor olan, beşeri sermaye, kurumsal yapı, koordinasyon gibi çözümleri sadece sektöre yönelik politikalarla çözülemeyecek kadar geniş kapsamlıdır.

B Ö L Ü M

TOPRAK, İŞGÜCÜ
VE ÜRETİM

3. TOPRAK, İŞGÜCÜ VE ÜRETİM

Türkiye’de tarım, istihdam, ihracat ve Gayri Safi Milli Hasılaya (GSMSH) önemli katkılarda bulunan sektör olma özelliğini korumaktadır. Tarımın pozitif dışsallıkları ve kamusal mal üretimiyle açıklanmaya çalışılan çok-işlevlilik özelliğine, Türkiye için kırdan kente göçü yavaşlatıcı ve (gizli) işgücü deposu olarak kullanımı eklenebilir. Ancak, tarım sektöründeki üretim şartları, makro ve sektör düzeyinde yaşanan kaos ve özellikle son on yıldaki kriz ortamının egemenliği tarım sektöründe yapısal değişimi önleyen etkenler olarak belirlemektedir.

3.1 Seçilmiş Genel Göstergelere Kısa Bakış

1994 sonrası, makroekonomik göstergelerdeki iyileşme fazla sürdürülemedi ve 1999 sonunda yeniden istikrar ve yapısal değişim programına başlanması gerekti. 2001 yılında ise programın yenilenerek uygulamaya konulmasıyla, göstergeler yakın geçmişte düzelme işaretleri vermeye başladı.

Tarım sektörünün, diğer sektörler gibi kriz ortamından etkilenmesi kaçınılmazdı. Azalan gayri safi sabit sermaye yatırımlarıyla beraber tarımın toplam içindeki payı düşüş gösterdi. Tarımsal istihdam mutlak olarak azaldı ve toplam istihdam içindeki payı düşmeye devam etti. Son yıllarda kırsal işsizlik oranlarında gözlemlenen artışa dikkat edilmesi gerekmektedir. Tarımın kırsal istihdamdaki payı yüzde 70 civarındadır. Tarımsal katma değer göstergeleri üretimin hala iklime bağlılığını işaret etmektedir. 2001 yılında "kötü" yılın yanında, tarım politikalarındaki değişikliğin etkisi görülmektedir. Son üç yılda, tarımsal katma değer tarihsel eğilim çizgisine yeniden oturduğu izlenmektedir. Dış ticarete tarım diğer sektörleri arkadan takip etmektedir. İthalat, ihracattan daha hızlı artmaktadır ve tarımsal ihracat ve ithalatın toplam içindeki payı azalmaktadır.

3.2 Toprak ve Çiftçiler

Türkiye’de çiftlik büyüklükleri konusunda veri sağlanan son iki tarım sayımına göre, çiftlik büyüklüğü ve toprak dağılımında değişikliğin sınırlı olduğu izlenmektedir (Tablo 3.2). Çiftçi başına düşen ortalama işlenen alan büyüklüğü 1991’de 5.2 hektar iken, 2001’de 6 hektar’a ulaşmıştır. 10 hektar’dan küçük toprak işleyen çiftçiler, toplam çiftçilerin yüzde 85’ini oluşturmakta ve ekilen alanın yüzde 41’ini işlemektedirler. Toprak büyüklüğünde yoğunlaşma 10-50 ha arasında oluşmaktadır. İşlenen alanın yaklaşık yüzde 50’si 10-50 ha arasındadır ve çiftçilerin yüzde 15’i tarafından

Tablo 3.1. Seçilmiş Göstergeler, 1996-2004.

	1996-97	1998-99	2000	2001	2002	2003	2004
Büyüme ve Birikim							
GSYİH (milyar dolar) ^{a,1}	186.0	192.3	199.9	145.7	184.5	241.1	301.8
Reel GSYİH, Büyüme (yüzde) ¹	7.3	-0.8	7.4	-7.5	7.9	5.8	8.9
Kişi başına GSYİH (dolar) ²	2,932	2,928	2,963	2,123	2,644	3,402	4,219
Kişi başına Reel GSYİH, Büyüme (yüzde) ²	5.3	-2.6	5.5	-9.0	6.2	4.1	7.6
Kişi başına GSYİH, SAP (PPP, dolar) ³	5,688	5,890	6,247	5,932	6,365	6,749	b.d.
G. Safi Sabit Ser. Yatırım (milyar dolar) ⁴	48.6	45.6	45.8	27.3	31.5	38.2	56.8e
G. Safi Sab Ser. Yat. Tarım Payı (yüzde) ⁴	5.8	5.1	4.4	4.2	4.6	4.2	4.5e
Dağılım							
Enflasyon - TÜFE (yüzde) ⁵	83.2	74.9	54.6	54.4	45.0	25.3	10.6
İşsizlik Oranı - Türkiye (yüzde) ⁶	6.2	7.2	6.5	8.4	10.3	10.5	10.3
İşsizlik Oranı - Kır (yüzde) ⁶	3.5	3.5	3.9	4.7	5.7	6.5	5.9
Tarımda İstihdam (milyon) ⁶	8.9	9.0	7.8	8.1	7.5	7.2	7.4
İstihdamda Tarımın Payı (yüzde) ⁶	44.1	41.0	36.0	37.6	34.9	33.9	34.0
GSYİH'da Tarımın Payı (yüzde) ¹	13.9	13.9	13.4	13.6	13.4	12.4	11.6
Reel Tarımsal KD Büyüme (yüzde) ¹	1.0	1.7	3.9	-6.5	6.9	-2.5	2.0
Tarım KD/İstihdam (dolar) ⁷	3,253	3,517	3,622	2,173	2,862	3,941	4,601
Reel Tarım KD/İstihdam Büyüme (yüzde) ⁷	3.5	-1.2	22.8	-10.2	15.9	1.5	1.2
İç Ticaret Hadleri (1987=100) ^{b,1}	119.6	129.3	112.4	93.2	89.2	99.5	101.7
Uluslararasılaşma							
İthalat/GSYİH (yüzde) ⁵	24.8	22.5	27.3	28.4	27.9	28.5	32.4
İhracat/GSYİH (yüzde) ⁵	13.3	13.9	13.9	21.5	19.5	19.5	21.0
İhracat/İthalat (yüzde) ⁵	53.7	62.1	51.0	75.7	69.9	68.4	64.7
Dış Borç Stoğu (milyar dolar) ^{c,5}	81.7	99.7	118.8	113.9	130.4	145.8	153.2
Dış Ticaret Hadleri (1994=100) ⁵	100.6	101.6	92.6	90.5	90.3	91.1	93.9
Tarımsal İhracat/Tarımsal İthalat ^{d,8}	151.5	162.3	115.7	175.4	125.8	120.8	134.9
Tarımsal İthalat ^d /Toplam İthalat ⁸	7.1	6.4	5.7	5.6	5.8	5.8	4.5
Tarımsal İhracat ^d /Toplam İhracat ⁸	20.1	16.9	13.0	13.1	10.4	10.3	9.4

Notlar: ^a Tümü cari ABD doları. ^b Tarım/tarım dışı. ^c yeni tanım. ^d US (HS) 1-24+-diğer, DTÖ tarım tanımı. ^e tahmin.

Kaynaklar: ¹ DİE (2005a); ² DİE (2005a), MB (2005); ³ DB (2005); ⁴ DPT (2005); ⁵ MB (2005); ⁶ DİE (2004b), (2005c); ⁷ DİE (2005a), (2005c), (2004a), MB (2005); ⁸ DİE (2003a), (2005d).

kullanılmaktadır. Ortalama büyüklük Batı'dan Güneydoğu'ya doğru, iklim ve verim farklarını yansıtabacak şekilde artış göstermektedir. Sulanan alan oranı sayım yılları arasında yüzde 14'ten yüzde 20'ye yükselmiştir. Batı bölgelerinde ve 1 hektardan küçük çiftliklerde sulanan alan oranı diğerlerine göre daha yüksektir (DİE, 2004b).

Tablo 3.2'den iki önemli sonuç elde edilmektedir. İlki, Türkiye'nin toprak istatistiklerinin tutarlı olmadığıdır. Sayım yıllarında elde edilen işlenen alan toplamlarındaki hata oranı kabul edilebilir düzeyde değildir. Diğer yandan, yıllık istatistiklerde işlenen alan yaklaşık 25 milyon hektarlarda seyretmektedir. Türkiye'nin mer'a dahil tarımsal alanlarının vakit geçirilmeden doğru olarak belirlenmesinde yarar vardır.

Tablo 3.2. Toprağın Büyüklük Dağılımı, 1991 ve 2001 (yüzde)

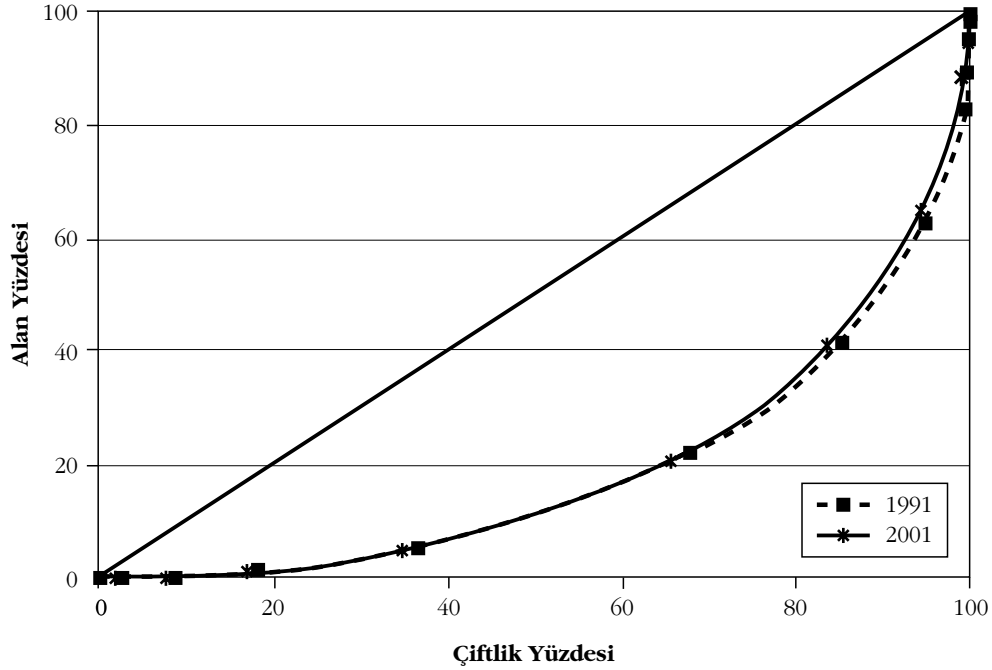
Çiftlik Büyüklüğü (ha)	1991		2001	
	Çiftlik HH	İşlenen Alan	Çiftlik HH	İşlenen Alan
Topraksız	2.50		1.77	
< 0.5	6.19	0.29	5.78	0.26
0.5 - 0.9	9.37	1.08	9.44	1.02
1 - 1.9	18.49	4.28	17.54	3.82
2 - 4.9	31.33	16.28	30.91	15.48
5 - 9.9	17.53	19.80	18.21	20.41
10 - 19.9	9.42	21.21	10.64	24.05
20 - 49.9	4.27	20.23	5.00	23.69
50 - 99.9	0.59	6.49	0.57	6.32
100 - 249.9	0.25	5.63	0.14	3.07
250 - 499.9	0.05	2.88	0.01	0.40
500 +	0.01	1.83	0.00	1.50
Toplam	100.00	100.00	100.00	100.00
Gini Katsayısı^a	0.60		0.59	
	(1000 HH)	(1000 ha)	(1000 HH)	(1000 ha)
Muhtar Sayımı	4,092	21,103	3,698	22,156
Hanehalkı Anketi	4,068	21,449	3,076	17,164

Not: ^a Gruplanmış verilerden yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Kaynaklar: DİE (1994), DİE (2004b).

Çiftlik başına düşen işlenen alanın göreceli küçüklüğü varolan istatistiklerden ortaya çıkan diğer bir sonuçtur. Türkiye'nin göreceli faktör varlığı göz önüne alındığında daha farklı bir büyüklük dağılımına sahip olması beklenemez. Gözlemlenen çiftlik büyüklükleri bir sonuçtur. Önce, miras kanununun en azından iki sayım arasında geçen on yılda toprak büyüklüklerini düşürmede etkisi olduğunu söylemek imkansızdır. Ortalama çiftlik büyüklüğü mutlak olarak artmıştır ve aynı yönde gelişme grup ortalamalarında da ağırlıkla izlenmektedir. Çiftçiler toprak kıtlığı ve işgücü fazlasıyla karşılaştıklarında toprağın kalitesini artırarak (sulanan alanı artırmak) ve katma değeri daha yüksek ürünlere yoğunlaşarak (meyve ve sebze) uyum göstermeye çalışmaktadırlar. Bir anlamda, küçük ölçekli işletmeler sonucu kabullenmekte ve varolan şartlarda, bu tür önlemlerle, emek yoğun ürünlere yönelmeyi geçimlikten yarı-geçimlik üretim pozisyonuna geçiş yapmaktadırlar.

Şekil 3.1 İşlenen Alan Dağılımı, 1991 ve 2001



Kaynak: Tablo 3.2.

Sayım yılları arasındaki on yıllık dönemde toprak dağılımındaki eşitsizlik değişikliğe uğramamıştır (Şekil 3.1). Gini katsayısı eşitsiz dağılımın bir göstergesi olarak 0.60 düzeyinde kalmıştır. Dikkati çeken tek gelişme küçük çiftliklerden orta boy çiftliklere doğru hafif kaymadır. Sulanan alan dağılımı, işlenen alana göre daha eşit dağılmaktadır. İki sayım yılı arasında sulanan alan yaklaşık yüzde 14 genişlemiştir. Toplam sulanan alanın yüzde 70'ine, alanı 20 hektarın altında olan çiftlikler sahiptirler. 2 hektardan küçük çiftlikleri işlenen alanlarının yaklaşık yüzde 30'u sulanmaktadır (DİE, 2004b).

Son yirmi yılda tarla bitkilerinin toplam işlenen alan içindeki payı yüzde 87 civarında seyretmektedir (Tablo 3.3). Dönem içinde sebzelerin kapladığı alan istikrarlı olarak yükselme eğilimindedir. 1980'lerin ortalarında, nadas alanların azaltılması projesiyle azalma gösteren nadas alanlarındaki düşüş yavaşlamıştır.

Tablo 3.3. Türkiye’de İşlenen Alanın Kullanımı (dönem ortalamaları)

	1985 - 87		1995 - 97		2001 - 03	
	Alan (milyon ha)	Pay (yüzde)	Alan (milyon ha)	Pay (yüzde)	Alan (milyon ha)	Pay (yüzde)
Tarla Bitkileri	24.07	87.1	23.62	87.8	22.90	87.0
Ekilen	18.28	66.1	18.57	69.0	17.92	68.1
Nadas	5.79	20.9	5.05	18.8	5.00	18.9
Sebzeler	0.64	2.3	0.78	2.9	0.82	3.1
Bağ ve bahçe	2.94	10.6	2.50	9.3	2.60	9.9
Total	27.65	100.0	26.90	100.0	26.31	100.0

Kaynaklar: DİE (2003b), (2005b).

Türkiye’de işlenen alanın üçte ikisinde tarla bitkileri yetiştirilmektedir (Tablo 3.4). Baklagiller alanındaki düşüş dikkat çekicidir. Özellikle Kanada ve Avustralya’nın baklagilleri ürün rotasyonuna sokmasıyla artan dünya üretiminin fiyat etkisi bu gelişmede etkili olmuştur. Azalan baklagiller alanının ağırlıkla nadasa geri döndüğü varsayılırsa, yağlı tohum ve endüstriyel bitkilerden, tahıllara doğru, düşük de olsa, pay kaymasından söz edilebilir.

Tablo 3.4. Tarla Bitkileri (dönem ortalamaları)

Ürün	1985 - 87		1995 - 97		2001 - 03	
	Alan (milyon ha)	Pay (yüzde)	Alan (milyon ha)	Pay (yüzde)	Alan (milyon ha)	Pay (yüzde)
Tahıllar	13.82	50.0	13.85	50.4	13.70	52.1
Buğday	9.37	33.9	9.36	34.1	9.25	35.2
Arpa	3.34	12.1	3.61	13.1	3.55	13.5
Mısır	0.57	2.0	0.54	2.0	0.54	2.0
Pirinç	0.06	0.2	0.05	0.2	0.06	0.2
Baklagiller	1.74	6.3	1.83	6.7	1.56	5.9
Nohut	0.53	1.9	0.75	2.7	0.65	2.5
Mercimek	0.75	2.7	0.61	2.2	0.47	1.8
Endüstriyel Bitkiler	1.24	4.5	1.48	5.4	1.36	5.2
Tütün	0.18	0.7	0.25	0.9	0.19	0.7
Şeker pancarı	0.35	1.3	0.40	1.5	0.35	1.3
Pamuk	0.61	2.2	0.74	2.7	0.68	2.6
Yağlı Tohumlar	0.93	3.4	0.72	2.6	0.64	2.4
Avçiçeği	0.70	2.5	0.57	2.1	0.54	2.0
Soya	0.09	0.3	0.02	0.1	0.02	0.1
Yumru Bitkiler	0.29	1.0	0.34	1.2	0.30	1.1
Soğan	0.08	0.3	0.12	0.4	0.09	0.3
Patates	0.20	0.7	0.21	0.8	0.20	0.8
Toplam işlenen alan	27.65	65.2	26.90	66.3	26.37	66.7

Kaynaklar: DİE (1989), (1999), (2003b), (2005b).

Son yirmi yılda Türkiye'nin işlenen alanında nicelik, nitelik ve kullanım değişimi sınırlı kalmıştır. Veri kaynağına göre değişik miktarlar söz konusu olsa da, işlenen alanda genişleme zaten imkansızdır. Çiftçilik yapan hane halkı sayısında bir miktar düşüş olmuş ve sonucunda ortalama çiftlik büyüklüğü 7 dönüm artmıştır. Toprak dağılımında orta büyüklüklere yönelme, işgücü varlığı dikkate alındığında olumlu bir gelişmedir. Sulanan alanın sınırlı da olsa genişlemesiyle beraber, sebze ve meyvelerin kapladıkları alan da genişleme eğilimindedir. Tahılların bitki desenindeki ağırlığı devam etmektedir.

3.3 Tarımda İşgücü

2000 yılında yapılan son nüfus sayımına göre Türkiye'nin nüfusu 67.8 milyon kişidir. Nüfus sayımında idari sınıflamaya göre nüfusun yüzde 35.5'i bucak ve köylerde yaşamaktadır.² 1940'lardan bu yana ilk defa, yıllık nüfus artış hızı yüzde 2'nin altına düşmüş ve 1990-2000 döneminde yıllık artış yüzde 1.83 olarak gerçekleşmiştir (DİE, 2003d). Şehir nüfusu yılda yüzde 2.68 artarken, köylerdeki artış yüzde 0.42'de kalmıştır. Aradaki fark, azalarak da olsa, hala köyden şehre göçün devam etmesinden kaynaklanmaktadır (Tunalı, 2003).

İşgücüne katılma oranları (İKO) kırdan kentten yüksektir (Tablo 3.5). Erkek ve kadın İKO'ları arasındaki fark kırdan kentten daha düşüktür. Kırdan tarımsal işlerin hakim olması neticesinde çalışma şartlarındaki farklılık, özellikle kadınların işgücüne katılımını kolaylaştırıcı rol oynamaktadır. Kırdan, kente göre İKO'ların daha hızlı düşüşü ve işsizlik artışı, tarımdaki işgücünün sektördeki geçiş şartlarına uyum göstermeye çalıştığına işaret etmektedir.

Ekonominin zaten sınırlı olan istihdam yaratma kapasitesi, işgücünün hızla genişlemesiyle birleşince işsizlik oranında artış kaçınılmaz hale gelmiştir. İktisadi göstergelerin 2003 yılında gösterdiği olumlu gelişmelere rağmen işsizlik yüzde 10.5'a ulaşmıştır. Kırdaki ve özellikle kadınların işsizlik oranlarındaki hızlı artış işsizlik oranındaki artışa katkıda bulunan önemli unsurlardan biridir. Tarımdaki politika değişikliklerinin bu artışa etkisini tartışmak için henüz erken olsa da, bu gelişmelerin yakından izlenmesinde yarar vardır.

(2) Türkiye'de nüfus ve işgücünün kır-kent dağılımında özen göstermek gerekmektedir. Nüfus, işgücü ve istihdam kır-kent oranları farklıdır. Nüfus sayımında idari yapılanma kullanılmaktadır. Köy nüfusu, köy ve bucaklarda yaşayanlardan oluşmaktadır. Kır-kent ayırımı yapılan istatistiklerin çoğunda 20,000 ve daha az nüfusu olan yerleşim yerleri kır olarak tanımlanmaktadır. 2001 Tarım Sayımının muhtarlık sayımı tüm köylerde ve nüfusu 25,000'den az olan il ve ilçe merkezlerinde yapılmıştır. Aynı sayımın işletme anketleri ise köylerde ve nüfusu 5,000'den az ilçe merkezlerinde uygulanmıştır.

Tablo 3.5. İşgücüne Katılma Oranları ve İşsizlik, 2000-2004 (yüzde)

	İşgücüne Katılma Oranı				İşsizlik Oranı			
	2000-01	2002	2003	2004	2000-01	2002	2003	2004
Türkiye	49.9	49.6	48.3	48.7	7.4	10.3	10.5	10.3
Erkek	73.3	71.6	70.4	72.3	7.6	10.7	10.7	10.5
Kadın	26.9	27.9	26.6	25.4	6.9	9.4	10.1	9.7
Kır	58.7	57.6	55.5	55.4	4.3	5.7	6.5	5.9
Erkek	77.1	74.5	72.9	74.7	5.7	7.3	7.9	7.3
Kadın	41.0	41.4	39.0	36.7	1.9	2.9	4.1	3.2
Kent	44.0	44.4	43.8	44.5	10.2	14.2	13.8	13.6
Erkek	70.8	69.8	68.9	70.8	9.0	13.0	12.6	12.5
Kadın	17.3	19.1	18.5	18.3	14.8	18.7	18.3	17.9

Kaynaklar: DİE (2003b), (2005b).

Tarımsal istihdam kır ve kent istihdamı ayırımını içerecek şekilde Tablo 3.6'da yer almaktadır. Bir önceki bölümdeki çiftliklerin arazi büyüklüklerinden beklendiği üzere, tarımın istihdam payı yüksektir. Sektör kırdaki işgücüne katılan kadınların hemen tümünü (yüzde 90'ını) istihdam etmektedir. 1980'lerin sonundan itibaren, tarımın toplam istihdam içindeki payı ve tarımda istihdam edilenlerin sayısı azalmaktadır. Yazında, "yapısal dönüşüm noktası" olarak adlandırılan bu gelişmeye, Türkiye, özellikle genel ekonomik gelişmenin istikrarlı olmaması nedeniyle, hayli gecikmeli olarak varmıştır.

Tablo 3.6. Tarımda İstihdam, 2000-2004.

	İstihdam (1,000)				Toplam içindeki Payı (yüzde)			
	2000-01	2002	2003	2004	2000-01	2002	2003	2004
Türkiye	7,929	7,458	7,165	7,400	36.8	34.9	33.9	34.0
Erkek	4,285	3,784	3,718	4,101	27.4	24.8	24.4	25.6
Kadın	3,644	3,674	3,447	3,299	61.9	60.0	58.5	57.2
Kır	7,478	6,973	6,687	6,716	71.5	68.1	67.8	67.5
Erkek	4,038	3,530	3,455	3,698	60.7	55.3	55.4	56.8
Kadın	3,440	3,443	3,232	3,018	90.2	89.3	89.0	87.7

Kaynak: DİE (2004a), (2005c).

Tarımda istihdam edilenlerin işteki durumları istihdamın yapısının diğer ülke ve sektörler göre farklılığını ortaya koymaktadır (Tablo 3.7). Ücretliler istihdamın sadece yüzde 5'i iken, istidam edilenlerin yarısı ücretsiz aile işçisi olarak hane halkının gelirine ortak olmaktadır. Kadınların 80'i ücret almadan tarımda çalışmaktadır. Mutlak sayılar çarpıcı bir sonucu ortaya koymaktadır: Tarımda 7.4 milyon kişi istihdam edilmektedir; bunların 3.3 milyonu kadındır; ve kadınların 2.7 milyonu ücretsiz aile işçisidir. Bir anlamda, ev ve işin yakınlığı sayesinde 3.2 milyona yakın çalışan kentin daha elverişli yaşam koşullarından mahrum bir şekilde tarımla meşgul olmaktadır.

Tablo 3.7. Tarımda İstihdam Edilenlerin İşteki Durumu, 2000-2004

	İstihdam (1,000)				Toplam içindeki Payı (yüzde)			
	2000-1	2002	2003	2004	2000-1	2002	2003	2004
Toplam	7,929	7,456	7,165	7,400	100.0	100.0	100.0	100.0
Ücretli, yevmiyeli	393	395	389	499	5.0	5.3	5.4	6.7
Kendi hes. ve işveren	3,314	3,156	3,130	3,139	41.8	42.3	43.7	42.4
Ücretsiz aile işçisi	4,223	3,905	3,646	3,762	53.3	52.4	50.9	50.8
Erkek	4,285	3,783	3,719	4,101	100.0	100.0	100.0	100.0
Ücretli, yevmiyeli	274	240	268	337	6.4	6.3	7.2	8.2
Kendi hes. ve işveren	2,749	2,519	2,552	2,705	64.1	66.6	68.6	66.6
Ücretsiz aile işçisi	1,263	1,024	899	1,059	29.5	27.1	24.2	25.8
Kadın	3,644	3,673	3,446	3,299	100.0	100.0	100.0	100.0
Ücretli, yevmiyeli	119	155	121	162	3.3	4.2	3.5	4.9
Kendi hes. ve işveren	565	637	578	434	15.5	17.3	16.8	13.2
Ücretsiz aile işçisi	2,960	2,881	2,747	2,703	81.2	78.4	79.7	81.9

Kaynak: DİE (2004a), (2005c).

Tarımsal istihdam sadece İKO'larını artırmakla kalmıyor, aynı zamanda Türkiye'nin kronik işsizlik sorununa kısmi de olsa çözüm sağlamaktadır. Bu katkısını özellikle beşeri sermaye birikimi olmayan kişilere istihdam sağlayarak gerçekleştiriyor. Tarımsal istihdamda okur-yazar olmayan oranı diğer sektörler orana hayli yüksektir (Tablo 3.8). İşgücü piyasasının genelinde izlenen arz ve talep uyumsuzluğu, tarımla tarım-dışı arasında daha belirgin hale gelmektedir. Son yıllarda hızla artan okur-yazarlık oranına rağmen, tarımda okur-yazar olmayanların oranı yüzde 18'dir. Aynı oran tarıma en yakın olan inşaat sektöründe yüzde 3'ün altındadır. Özellikle tarımda çalışan kadınlarda okuma yazma oranı hayli yüksektir. Tarımsal istihdamda yüzde 60 paya sahip olan kadınların üçte biri okul yüzü görmemiştir. Eğitimin hala sınırlı kaldığı kırsal kesimden kente göçte çekim unsurunun etkili olamayacağı açıktır. Kırdan kente göç kararında, itici unsur diye anılan, çaresizlik belirleyici olacaktır.

Tablo 3.8. İstihdam ve Eğitim, 2003 (yüzde).

	Okur-yazar olmayan	Diplomasız okur-yazar	İlkokul	Orta ve dengi	Lise ve dengi	Yüksek öğretim	Toplam
Tarım	18.1	6.1	65.0	6.0	4.4	0.4	100
Erkek	8.5	6.5	69.7	8.0	6.7	0.6	100
Kadın	28.5	5.8	59.9	3.8	1.9	0.1	100
İmalat sanayii	1.2	1.1	51.9	15.1	23.5	7.2	100
İnşaat	2.6	2.6	58.2	13.8	15.8	7.2	100
Ticaret ve hizmet	1.4	1.1	34.2	13.9	28.2	21.3	100
Toplam	7.1	2.9	48.8	11.4	18.8	11.0	100

Kaynak: DİE (2004a).

Diğer sektörlerle oranla tarım istihdamda yapısal farkı sosyal güvenlikle belirlemektedir. Tarımda herhangi bir sosyal güvenlik şemsiyesi altında olanların oranı yüzde 9'da kalmaktadır (Tablo 3.9). Erkeklerde nispeten yüksek olan bu oran, kadınlarda yok denecek düzeydedir. Tarıma en yakın sektör olan inşaat sektöründe bile sosyal güvenliği olanların oranı yüzde 35'i aşmaktadır. Tarımda henüz her türlü sigorta kullanımının gene yok denecek düzeyde olduğu dikkate alınırca, çalışanlar tamamen üretimden elde edecekleri nakdi ve aynı gelire bağlı ve devlet destekli sağlık hizmetlerinden uzak kalmaktadırlar. Bu durum, gelişmiş ülkelere oranla daha az yaşlı yoğunlukta istihdamla telafi edilmektedir. Gene de, tarımsal istihdamın yüzde 20'den fazlası 55 yaşın üstündedir, tüm istihdam için aynı oran tarımın yarısıdır. Doğal olarak, sosyal güvenlik kapsamının sınırlı olması emekliliği geciktirmektedir.

Tablo 3.9. Sosyal Güvenlik ve İşgücünün Yaş Dağılımı, 2003 (yüzde)

	Sosyal Güvenliği Olanlar	Yaş				
		<35	35-44	45-54	55-64	>64
Tarım	8.9	39.1	20.6	18.5	13.7	8.1
Erkek	16.3	36.9	19.7	18.7	14.9	9.8
Kadın	0.8	41.4	21.5	18.4	12.4	6.2
İnşaat	36.2	49.0	29.9	17.1	3.4	0.5
Ticaret	57.8	58.9	24.2	12.4	3.4	1.1
Toplam İstihdam	48.3	50.4	25.1	14.9	6.5	3.2

Kaynak: DİE (2004a).

Yukarıda, tüm Türkiye için verilen resim bölgesel çeşitliği saklamaktadır. Birinci Düzey Bölge Sınıflamasına³ göre, 2004 yılında, tüm Batı Bölgelerinde (Batı Marmara dışında) ve Akdeniz Bölgesi'nde tarımın istihdam içindeki payı, Türkiye ortalaması olan yüzde 34'ün altındadır (DİE, 2005c). Diğer bölgelerde tarıma bağımlılık artmakta ve aynı oran yüzde 40 ila 65 aralığında değişmektedir. Tarımsal istihdam payı en yüksek olan bölgeler, sırasıyla, Kuzey Doğu Anadolu (yüzde 66), Doğu Karadeniz (yüzde 63) ve Batı Karadeniz (yüzde 53) olarak belirmektedir. Sadece kırsal istihdamına bakıldığında, anılan bölgelerde tarımın payı yüzde 75-90 aralığındadır ve özellikle az gelişmiş bölgelerin kırsal tarım-dışı istihdam olanaklarının yokluğunu göstermektedir. Özellikle kadın istihdamında tarımın önemi yadsınamaz. Örneğin Güney Doğu Anadolu Bölgesinin kırsal kesiminde kadın istihdamında tarımın payı yüzde 98'dir.

Varolan şartlarda tarımsal istihdamın hızla azalması mümkün değildir. Kırsal istihdamdaki sosyal faktörler ve hane içi ihtisaslaşma eğilimleri bu yönde gelişmeyi destekler niteliktedir. Tunalı'ya (2003) göre "... Basitçe söylenirse, kırsal alanlarda fizik olarak sağlıklı erkekler ve kadınlar için işgücüne katılanların belirlenmesinde kullanılan ölçütlerin karşılanması çok daha kolaydır. Bunun bir nedeni tarımın egemen konumu, diğeri de tarım kesimindeki hanelerde çalışma ve ev ortamlarının örtüşmesidir. Sonuçta hanelerdeki bütün üyeler hane bazındaki üretim etkinliklerine katılmaktadır. Buna karşılık kentsel alanlara göç eden haneler pazara yönelik olan ve olmayan üretim arasındaki sürekliliği korumakta zorlanmakta, hanehalkı üyeleri bunlardan birine ya da diğerine daha fazla yönelmektedirler. Bu yoğunlaşmanın biçimi geleneksel etkenlerce belirlenmektedir. Bu çerçevede erkekler eve ekmek getirmekten, kadınlar ise ev işlerine bakıp çocuk büyütme sorumludurlar... kentsel alanlardaki işlerin belirli beceriler gerektirmesi işgücüne katılımda seçiciliği öne çıkarmaktadır."

Tarımsal istihdamın beşeri sermaye birikiminin en azından diğer sektörlerle karşılaştırılabilir hale gelmesi, tarımda işgücünün verimliliğini ve değişen şartlara uyum kabiliyetini artıracaktır. Değişen şartların başında tarım-dışı kırsal ve kentte istihdam olanaklarının artması gösterilebilir.

Tarım sektöründe istihdamın payı ile iktisadi gelişme arasındaki ilişki terstir, fakat nedensellik iktisadi gelişmeden tarımsal istihdam payının azalması yönündedir.

(3) İstatiksel amaçlı bölge sınıflamasının birinci düzeyinde Türkiye 12 bölgeye ayrılmıştır. İkinci düzeyde 26 bölge vardır. İller üçüncü düzey bölgeleri oluşturmaktadır. Bölgeler için bkz. Tablo Ek A.1.

Başka bir deyişle, tarımın istihdam payının azalmasıyla ülkeler gelişmez. Ülkeler geliştikçe tarımın istihdam payı azalır. Hatta Türkiye gibi kriz-yoğun dönemleri sık olan ülkelerde tarımın istihdam payının yüksek olması krizlerin en azından sosyal olarak daha düşük maliyetle atlatılmasına yardım edebilir. Son yıllarda yapılan iki gelir dağılımı araştırmasının kır-kent ayırımında kullanılabilir gelir gelişmeleri Tablo 3.10'da özetlenmektedir. 1994'ün bir kriz yılı ve 2002 yılının da başka bir krizin ertesi yılı olduğunu hatırlatmakta yarar vardır.

Tablo 3.10. Kullanılabilir Gelir, 1994 ve 2002 (1994 fiyatlarıyla).

	Türkiye	Kır	Kent	Tarım	Tarım-Dışı
Toplam içindeki pay					
1994 (yüzde)	100.0	35.5	64.5	23.3	76.7
2002 (yüzde)	100.0	34.6	65.4	19.3	80.7
İstihdam edilen hane halkı üyesi başına ortalama gelir (1994 fiyatlarıyla)					
1994 (Türkiye=100)	100.0	60.4	156.4	46.4	154.2
2002 (Türkiye=100)	100.0	67.2	134.8	48.1	134.9
1994'ten 2002'ye değişim (yüzde)	-3.1	7.8	-16.5	0.5	-15.3
Gini, 1994	0.49	0.41	0.51	--	--
Gini, 2002	0.44	0.42	0.44	--	--

Not: Kullanılabilir gelire transfer ödemeleri dahil değildir.

Kaynak: DİE (2003c).

Mükemmel bir gösterge olmasa da, kır-kent ve tarım-tarım dışı arasındaki gelir farkları tablodan açıkça görülmektedir. Daha ilginç olan ise, krizin sektörler arası etkisinde belirlemektedir. Reel kırsal gelir artmış, tarımsal gelirlerde değişiklik olmamıştır. Buna karşılık, kent ve tarım-dışı gelirlerde yüzde 16 gibi yüksek oranda düşüş gözlenmiştir. Aslında bir sonuç olan tarımdaki yüksek istihdam, kriz dönemlerinde sosyal ve ekonomik maliyeti azaltıcı etki yapabilmektedir. İstikrarlı bir gelişme çizgisine oturana kadar, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde tarımsal istihdam, kamu malı üretme, olumlu dışsallıklar yaratma gibi, tarımın "çok-işlevliliğine" katkıda bulunan ek bir unsur olarak listeye eklenebilir.

3.4 Üretim, Verimlilik ve Bölgesel Çeşitlilik

Ülkelerin tarımsal üretim ve verimliliklerini belirlemede sadece temel üretim faktörlerinin nicelik ve niteliği değil, aynı zamanda iklim koşulları, coğrafi yapı ve kurumsal kapasite de etkili olur. Türkiye’de tarımsal üretimin, yağış koşulları ve sulanan alan kısıtı nedeniyle iklim koşullarına bağıllığı devam etmektedir. Bu bağlamda bölgesel farklar daha çarpıcı bir şekilde ortaya çıkıyor. Coğrafi yapı ülke genelinde pek elverişli değildir. Türkiye, Avrupa’daki üç küçük prenslik dışında, kıtadaki ülkelerin içinde dağlık alanları en fazla olan ülkedir (EEA, 1999). Yüzölçümünün yaklaşık yüzde 65’i bin metrenin üstünde irtifaya sahiptir. Türkiye’ye bu konuda en yakın AB üyesi ülke, yüzde 45’le Avusturya’dır. Kurumsal kapasite ise tarıma özel olmayan, genel bir sorundur. Ancak, kurumsal altyapı, özellikle tarım-gıda sistemindeki girdilerden tüketiciye uzanan zincirin etkinlik düzeyinin en önemli belirleyicisidir.

Özellikle verimlilik karşılaştırmaları yaparken yukarıda bahsedilen unsurların yanında üretim faktör varlıklarının da dikkate alınmasında yarar vardır. Takip eden alt bölümlerde Türkiye üretim ve verimliliğin zaman içinde gelişimine ağırlık verilmiştir.

3.4.1 Üretim ve Verimlilik

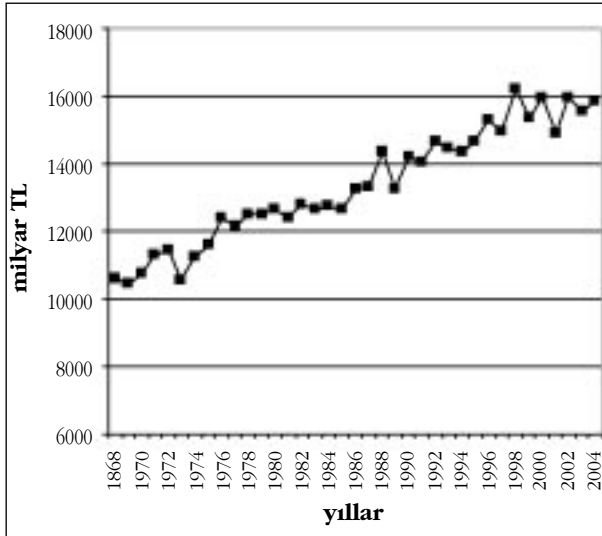
Türkiye’de, son 36 yılda reel tarımsal katma değer yılda ortalama yüzde 1.1 büyüyerek, toplamda yüzde 50 artış göstermiştir. Tarımsal katma değer gelişimi yakından incelendiğinde, büyümenin belirli aralıklarla zıplamalar sonucu gerçekleştiği gözlenmektedir (Şekil 3.2). Zıplamaların olduğu yıllar arasında, büyümenin durgunluk gösterdiği zaman aralıkları için ortalama büyüme oranları yeniden hesaplandığında karşımıza şu sonuçlar çıkmaktadır: Dönem başlangıcından 1970’lerin ortasına tarımsal katma değer yıllık büyüme oranı yüzde 1.5’dir. Yıllık büyüme oranı takip eden on yılda yaklaşık yüzde 0.5 , 1985–1996 arasında yüzde 1.7 ve 1990’ların ortasından 2004’e sadece yüzde 0.5’tir.

Sonuçlar tarım sektöründe dönemsel durgunluğun yeni bir olgu olmadığına ve süreklilik gösteren bir özellik olduğuna işaret etmektedir. Katma değer artışları istikrarlı yıllık büyümeden çok basamaklar biçiminde sıçramalarla gerçekleşiyor. Bu değerlendirme tarımsal katma değer uzun dönemli gelişme eğilimi için geçerlidir. Katma değer yedi-dokuz yıl kadar yeni erişilen düzeyin etrafında hava koşullarına bağlı olarak bazen şiddetle dalgalanıyor. Zaman ilerledikçe basamakların yüksekliğinde bir azalma gözlemleniyor.

Tarımsal katma değerdeki sıçramaların esas kaynağı o dönemlerde uygulanan politikalarıdır. 1965'ten sonraki sıçrama ilk Beş Yıllık Kalkınma Planı tarafından getirilen teşviklerdir. Bunların arasında en önemlisi ticari gübrelere verilen destektir. 1970'lerdeki büyüme diğer etmenlerin yanı sıra başlangıçta hızlı mekanizasyona ve yeşil devrim yansımasına bağlanabilir. Daha sonra tekrar durağan hale gelen katma değer, 1980 ortalarından itibaren dış konjonktür ve ticaret politikalarının yardımıyla, nadas alanlarının azaltılması ve kaliteli tohum kullanımıyla yeniden ivme kazanmıştır. 1997 sonrası dönemde yeni bir düzlüğe ulaşılmıştır.

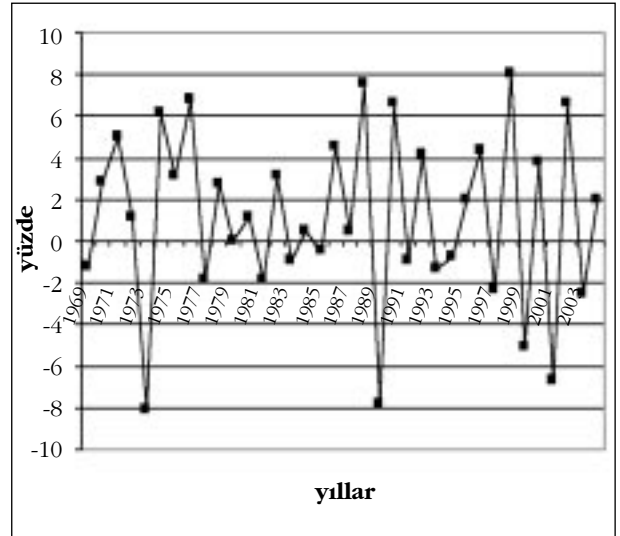
Tarımsal büyümenin esas kaynağının yeni teknolojilerin destekleme politikaları aracılığı ile uygulanmaya başlanması ya da önemsenmesi olduğu söylenebilir. Sıçramadan sonra büyüme bir süre, yedi - dokuz yıl, hemen hemen aynı düzeyde kalmaktadır. 1968-2004 dönemindeki yüzde 1.1'lik ortalama büyüme oranı şiddetli yıllık dalgalanmalarla gerçekleşmiştir. Zaman içinde, yıllık dalgalanmaların büyüklüğündeki azalma eğiliminin, 1997 sonrasında tekrar arttığı gözlenmektedir (Şekil 3.3). Teknolojik ilerleme ve sulanan alanlardaki sınırlı gelişmeler, tarım sektörünü hala büyük oranda hava koşullarına bağlılığın devam etmesine neden olmaktadır.

Şekil 3.2. Tarımsal Katma Değer, 1968-2004



Kaynak: DİE (2004a), (2005a)

Şekil 3.3. Tarımsal KD, Büyüme, 1968-2004



Kaynak: DİE (2004a), (2005a).

Geçmişteki sınırlı genişlemeye rağmen, Türkiye birçok üründe hala uluslararası düzeyde üretici konumundadır. Türkiye tahıl, pamuk, tütün, üzüm, incir, baklagiller, sert kabuklu ve bazı taze meyveler, domates, çay ve koyun ürünlerinde dünyada ön sıralarda yer almaktadır. Seçilmiş ürünlerde Türkiye'nin dünya sıralamasındaki yeri ve üretim miktarı Tablo 3.11'de sunulmaktadır. İlk-10'dan bulunan ürünler, Türkiye'nin emek ve toprağı yoğun olarak ürünlerde daha avantajlı olduğunu işaret etmektedir. Toplamda sınırlı alan kullanımına rağmen ilk-ona giren meyve ve sebze sayısı yüksektir. Türkiye, Dünyada küçük baş hayvancılıkta hakim olan ekstansif yapıya uyum gösterebilmiş hayvancılık sektörü olarak dikkati çekmektedir.

Tablo 3.11. Dünya İlk-10'unda Türkiye'nin Yeri, Seçilmiş Mallar, 2004

	Sıra	Üretim (1,000 ton)		Sıra	Üretim (1,000 ton)
Tarla Bitkileri ve Sebzeler			Meyveler		
Arpa	7	9,000	Antep Fıstığı	3	85
Buğday	9	21,000	Badem	8	38
Çavdar	9	277	Çay	6	131
Domates	3	8,000	Elma	6	2,300
Karpuz	2	4,000	Fındık	1	490
Mercimek	3	560	Greyfurt	9	130
Nohut	2	650	İncir	1	280
Patlıcan	3	970	Kayısı	1	440
Pamuk	7	925	Kiraz	1	255
Salatalık	2	1,750	Limon	10	535
Soğan	4	1,800	Üzüm	6	3,650
Şeker pancarı	5	13,965	Zeytin	4	1,800
Tütün	6	152	Hayvan ürünleri		
Yeşil biber	3	1,760	Koyun eti	6	268
			Koyun sütü	3	750

Kaynak: FAO (2005a).

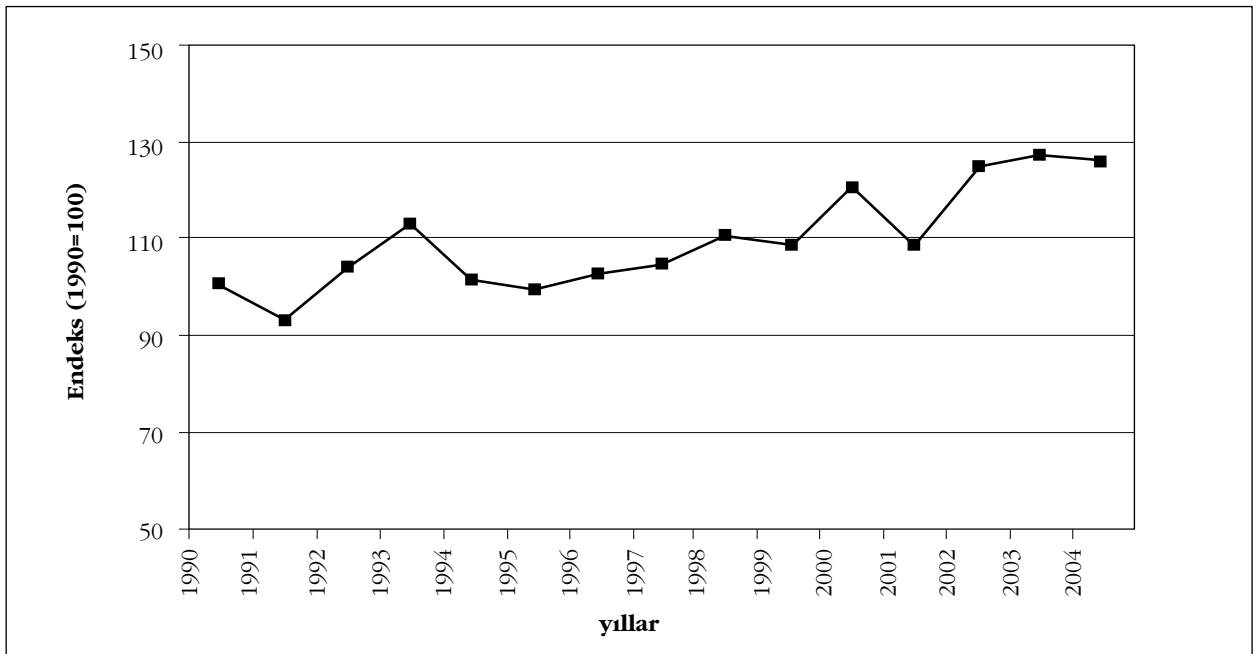
İşgücü başına tarımsal katma değer olarak tanımlanan emek verimlilik ölçütünde son 15 yılda gözlemlenen gelişmeler pek iç açıcı değildir. 1990-2004 arası tarımın diğer bir durağan dönemi olarak nitelenebilir. Bu dönemde, tarımsal katma değer yıllık ortalama büyüme hızı yüzde 0.9 gibi sınırlı bir düzeyde gerçekleşmiştir. Tarımsal istihdamda da durağanlık hüküm sürmüştür. Dönem süresince tarımsal istihdam

yılda ortalama yüzde 0.6 azalmıştır. 1994 ve 2001'in Türkiye'nin iki büyük ekonomik kriz yılları olduğu unutulmamalıdır. Tarımsal istihdamın krize hassastır. Kriz yılları öncesinde azalma eğilimine giren tarımsal istihdam, krizlerde artış göstermektedir.

1990 yılının baz alındığı emek verimlilik endeksi son 14 yılda 93 ile 126 arasında değişmektedir (Şekil 3.4). Endeks 120'li değerlere 2001 krizi sonrasında erişebilmiştir. Kriz sonrası, tarımsal istihdam önceki dönemlere göre daha hızlı azalmıştır. Dönem içinde verimliliğin yıllık ortalama artış hızı yüzde 1.9 olarak gerçekleşmiştir. Emek verimliliğinde, tarımsal katma değerde gözlemlenen, bir yıl negatif bir yıl pozitif olma gibi, devresellik kaybolmaktadır. Çok kurak yıllar dışında, genelde pozitif seyreden verimlilik büyüme oranları, kriz yıllarında yüzde 10'lara varan düzeyde şiddetle düşmekte ve sonrasında toparlanmaktadır.

Üretimin esnek yapısı, emeğin sınırlı eğitim düzeyiyle birleştiğinde, tarımın işgücü piyasasında sağladığı esneklik, özellikle ekonominin zora girdiği dönemlerde işgücü piyasasında büyük çalkantıları önlemekte yardımcı olmaktadır.

Şekil 3.4. Tarımsal Verimlilik, 1990-2004 (1987 fiyatlarıyla)



Kaynaklar: DİE (2005a), (2005c), (2004a), (2004b).

Kırsal bölgelerdeki işgücünün kalitesi veya daha geniş olarak, beşeri sermayenin⁴ düzeyi, tarımdaki verimliliği belirleyecek en önemli unsurlardan biridir. Kırdaki beşeri sermayenin, sınıf atlatılmaya başlanılmasının bile epeyce kaynak ve zaman gerektirdiği göz önüne alındığında, Türkiye'nin sorunu çok boyutlu hale gelmektedir. Türkiye istikrarlı büyüme çizgisini devam ettirse bile, uzunca bir süre tarımdaki işgücü hem mutlak, hem de orantısal olarak hızla azalmayacaktır. Bu nedenle, verimliliğin artırılması için, bir yandan toprak verimini, diğer yandan kırdaki beşeri sermayeyi artıracak tedbirleri uygulamaya koymak gerekecektir. Bu yönde gelişmeler bir yanda tarımda verimliliği artırırken, işgücünün kırsal tarım-dışı ve kentsel istihdam olanaklarını artıracaktır.

3.4.2 Bölgesel Çeşitlilik ve Verimlilik

Türkiye'nin coğrafi, iklimsel ve iktisadi yapısı, tarımsal malların üretiminde bölgesel farklılıkları beraberinde getirmektedir. Tarımsal ve kırsal gelişme politikaları tasarlanırken bu farklılıkların göz önüne alınması politikaların üretkenliğini artırabilir. Özellikle, kırsal kesimde, tarımsal üretim ve verimlilik düzeyleri tarım-dışı sektörlerin gelişmesiyle yakından ilişkilidir. Ancak, tarımsal üretimin nicelik ve niteliği, tarımın diğer sektörlerle etkileşimi sonucunda yerel gelişmede belirleyici rol oynayabilir.

Tarımsal işgücü kullanımı ve üretim değerlerinin seçilmiş bölgesel değerleri Tablo 3.12'de sunulmaktadır. Bölge tanımında Birinci düzey İstatiksel Bölge Birimleri Sınıflandırılması (İBBS) kullanılmıştır (Tablo Ek A.1). İstihdam verileri 2004 yılından itibaren İBBS tanımlamasına göre verilmektedir. Gayri safi tarımsal katma değer iller itibarıyla dağılımı ise güncellenmemiştir. Bu nedenle, illerin tarımsal üretim değerleri kullanılarak bölgelerin üretim değerleri bulunmuştur.

Beklenildiği gibi Batı bölgelerinde toplam istihdam içinde tarımın payı yüzde 23 ile 42 arasında değişmektedir. Ege Bölgesi yüzde 17 ile tarımsal istihdamı en yüksek bölge olarak dikkati çekmektedir. Bu çerçevede üretim deseninin etkisi öne çıkmaktadır. Sebze alanlarının yüzde 20'seri Ege ve Akdeniz Bölgelerindedir. Meyve için aynı oranlar, sırasıyla yüzde 25 ve yüzde 12'dir (DİE, 2005c). Yüksek değerli bitkisel üretim sonucu bu iki bölgenin bitkisel üretim değerinin bölgesel toplam içindeki payı yüzde 80'leri bulmakta ve Türkiye bitkisel üretiminin yüzde 40'ını meydana getirmektedir. Hayvansal üretim değerinin dörtte biri Ege ve Akdeniz Bölgeleri kaynaklıdır.

(4) Beşeri sermaye kişilerin, bilgiye dayalı beceri birikimleri, sağlık ve beslenmeleriyle belirlenen kapasiteleri olarak tanımlanabilir. Artırımı, ancak okul, sağlık hizmetleri, yetişkin eğitimi gibi hizmetlere ulaşabilmek ile mümkün olabilir.

Tablo 3.12. Bölgesel İstihdam, Üretim ve Verimlilik, 2003

Bölgeler (İBBS)	İstihdam		Üretim Değeri				İstihdam Başına (YTL)
	Tarımın Toplam Payı (yüzde)	Tarımsal Payı (yüzde)	Bitkisel Toplam Payı (yüzde)	Bitkisel Payı (yüzde)	Hayvansal Payı (yüzde)	Toplam Payı (yüzde)	
Türkiye ^a	34	100	73	100	100	100	7,569
Batı Marmara	42	6	71	8	8	8	9,147
Ege	38	17	78	18	14	17	7,522
Doğu Marmara	23	6	69	8	9	8	10,524
Batı Anadolu	23	6	78	9	7	9	10,832
Akdeniz	33	12	85	22	11	19	11,975
Orta Anadolu	49	7	72	8	8	8	8,188
Batı Karadeniz	53	13	70	8	9	8	4,951
Doğu Karadeniz	63	13	75	3	3	3	1,989
Kuzey D. Anadolu	66	7	31	2	11	4	4,512
Orta D. Anadolu	45	5	43	3	11	5	7,155
Güney D. Anadolu	39	8	78	11	9	11	10,487

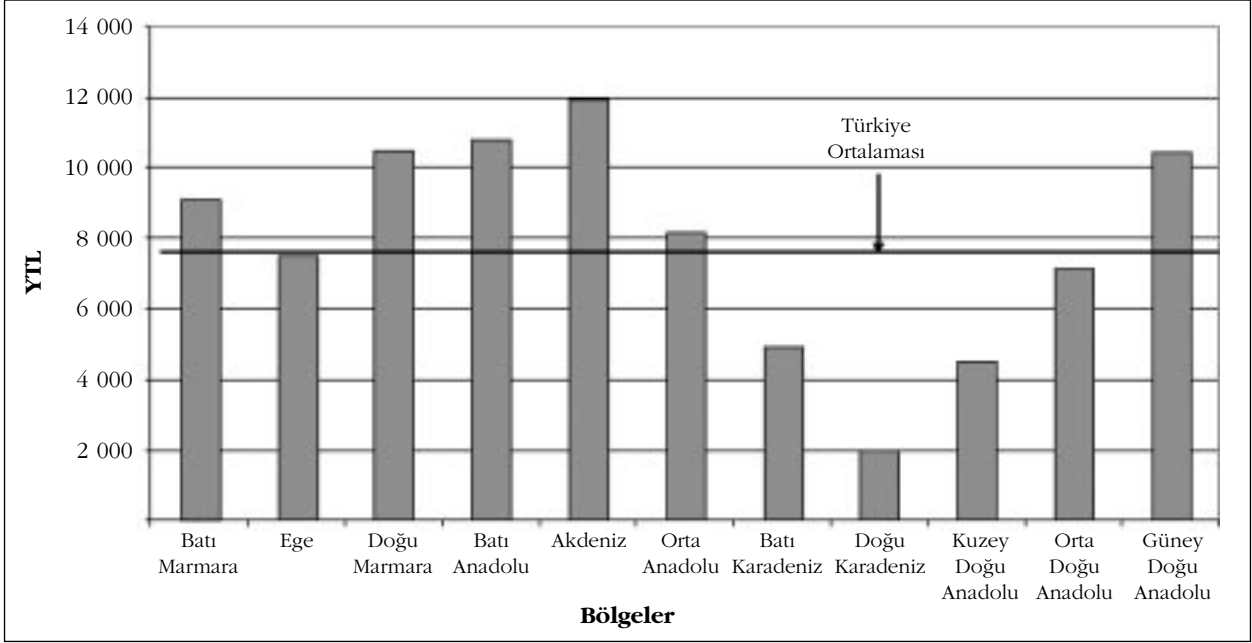
Not: ^a İstanbul Bölgesi dahil edilmmiştir.

Kaynaklar: DİE (2005a), (2005c).

Orta Anadolu'da yer alan tahıl ağırlıklı geçiş bölgelerinden doğuya doğru gidildikçe hayvancılık üretimi ağır basmaktadır. Ancak, bitkisel üretim yok denecek düzeyde olan bu bölgelerde, tarımın istihdam içindeki payı yüksek olmasına rağmen hayvancılık üretiminin beşte birinden biraz fazlası bu bölgelerde yapılmaktadır. Güney Doğu Anadolu Bölgesi, Batı bölgeleri dışında istihdam düşüklüğü ve üretim değerinin görece yüksekliğiyle dikkati çekmektedir. Türkiye'nin bitkisel ve hayvansal toplam üretim değerinin yaklaşık yarısı Ege, Akdeniz ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinden elde edilmektedir.

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde tarım toplam istihdamın yüzde 63'ünü sağlamaktadır. Toplam işlenebilir alanın sadece yüzde 3'üne sahip olan Bölgenin toplam tarımsal istihdamdaki payı da yüzde 13 gibi yüksek düzeydedir. Geliri hemen tamamen fındık ve çaydan meydana gelen bölgenin toplam bağ-bahçe alanı içindeki payı yüzde 15'i bulmasına rağmen, işgücü verimliliği Türkiye ortalamasının dörtte biri kadardır (Şekil 3.5).

Şekil 3.5. Bölgesel Tarımsal İşgücü Başına Toplam Üretim Değeri, 2003



Kaynak: Tablo 3.12.

Tarımda istihdam edilen başına üretim değeri olarak hesaplanması mümkün olan, idealden uzak verimlilik göstergesi, üretim kaynaklarının nicelik ve niteliğinin belirlediği üretim deseni ve istihdam yapısının çeşitliliğinin etkilerini gizlemektedir. Bu duruma rağmen, Şekil 3.5'in temkinli yorumu bile Türkiye tarımına genel veya ürün bazında yaklaşımın verimli olamayacağına işaretlerini vermektedir. Çiftçi gelirlerini hedefleyen bir takım araçların ürün bazından öteye, hanehalkı temelinde yapılacak araştırmalarla sınanmasını gerektirmektedir.

Verimlilik göstergelerinde küçükten büyüğe doğru sırasıyla, Doğu Karadeniz, Batı Karadeniz, Kuzey Doğu Anadolu ve Orta Doğu Anadolu Bölgeleri Türkiye ortalamasının altındadır. Ortalamaya yakınlığı nedeniyle Orta Doğu Anadolu Bölgesi dışarıda tutulursa, diğer üç bölgede, tarımsal üretim, istihdam edilenleri üretmekten çok meşgul eder düzeydedir. Bu bölgelerdeki tarımsal hane halklarının tarım-dışı istihdam olanakları ve/veya daha da önemlisi, tarım-dışından transferler olmadan tarımda istihdamın varolan yapısıyla devam etme olasılığı zayıftır. Bu durumda, tarım (özellikle ürün bazında işleyen tarımsal transferler toplam geliri düşük oranda etkileyeceğinden), etkili olamayacaktır. Üretim değeri düşüklüğü ise, tarım mallarının araç olarak kullanıldığı durumda diğer sektörlerle etkileşiminde de zayıf kala-

cağı izlenimini vermektedir. Bölgelerin fiziksel yapısı göz önüne alındığında tarıma, çevreye katkıya ağırlık veren yaklaşım politikaların verimliliğini artırabilir.

Verimlilik göstergesi, üretim değer paylarıyla birleştirildiğinde mal bazında uygulanan bazı desteklerin bölgesel amaca ulaşmakta yetersiz kalabileceğini işaret etmektedir. Örneğin, hayvancılığa verilen destekten, Doğu Anadolu Bölgelerinin yanında, Ege ve Akdeniz yüksek oranlarda yararlanacak bölgeler olarak belirmektedir. Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nin yüksek verimlilik düzeyi, Bölgede tarımsal istihdamın görece düşükliğini yansıtanın yanında, özellikle sulamanın önemini vurgulamaktadır.

B Ö L Ü M
4

TARIM POLİTİKASI
DEĞİŞİYOR MU?

4. TARIM POLİTİKASI DEĞİŞİYOR MU?

1970'lerden günümüze, tarım sektöründe sağlanan gelişme sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Sektörün temel girdilerinden başlayıp tüketime uzanan sistemde kısmi düzeltme atılımlarına rağmen sorunlar devam etmektedir. Sınırlı gelişmenin sağlandığı politika ortamının değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, politika ortamı sadece doğrudan tarım politikalarıyla sınırlı değildir. Daha önce belirtildiği gibi tarım genel ekonominin bir parçasıdır ve üretilen malların hepsinin dış ticareti mümkündür. İzlenen makro ve mikro politikaların, az veya çok, tarım sektörüne etkisi kaçınılmazdır. Bu bölümde tarım politikalarının tarihsel incelenmesi yerine⁵ yakın geçmişteki tarım destekleme reformu ve sonrası özetlenecek, tarım politikalarının göstergesi sayılabilecek, sektöre transferler irdelenecektir.

4.1 Tarımı Destekleme Reformu, 2000 ve Sonrası

1999 yılının sonunda başlatılan yapısal değişim ve istikrar programı, tarım politikalarında görünürde değişimi beraberinde getirdi. 2001 yılında ivme kazanan program uygulaması halen sürmektedir.

Destekleme reform programı dört ana bölümden oluşmaktaydı. Politika değişikliklerini ve amaçlarını ilgili kesimlere aktarmak üzere oluşturulan iletişim ve halkla ilişkiler bölümü ne yazık ki işler hale gelemedi. Değişikliklerden doğrudan etkilenen çiftçiler, ancak politikalar uygulamaya koyulduktan sonra, parça parça bilgilenmek durumunda kaldılar.

Programın kalan üç bölümünün ilki halen azalarak devam ettirilen Doğrudan Gelir Desteği (DGD) uygulamasıdır. DGD'nin amacı tam olarak anlaşılamadı. Program başladığında DGD'nin amacı, gümrük vergilerinin düşürülmesi, mal piyasalarına hükümet müdahalelerinin azaltılması, kredi ve gübre sübvansiyonlarının kaldırılması sonucunda dara düşecek üreticilere bir tür güvenlik ağı sağlamak ve her şeyden önce üretici kayıt sistemini başlatmak olarak belirlenmişti. Gümrük vergilerinin azaltılması dışında, diğer politika değişiklikleri büyük oranda gerçekleşti. Kayıt sistemini başlatmayı da hedefleyen bir uygulamada yapılmaması gereken yapıldı ve ödemeler için önce 20, daha sonra 50 hektar sınırlama getirildi.

(5) Tarım politikalarının araç, amaç ve gelişiminin etraflıca incelemesi için Çakmak, Kasnakoğlu ve Akder'den (1999) yararlanılabilir.

Doğaldır, DGD'nin tercih edilmesinin iktisadi nedenleri de vardı. Üretilen üründen bağımsız olarak verilen desteğin, iktisadi olarak kaynak dağılımını daha etkin hale getirmesi beklenmektedir. Ayrıca, üreticiye yansımaları en fazla olan destekleme aracı olarak belirmektedir (OECD, 2003).

Programın ikinci bölümü, kamu ve yarı-kamu kuruluşlarının piyasa müdahalelerini azaltmak ve hatta bazılarının özelleştirilmesi için gerekli önlemleri başlatmak olarak belirlendi. Şeker yasasıyla, kota şeker pancarından, şeker miktarına kaydı ve üretim iç talebe yakın miktarlara çekilmeye çalışıldı. Şeker fabrikalarının özelleştirilmesi hedeflenmişti. Ancak, özelleştirmede yol alınamadı. Tütün yasasıyla birlikte, TEKEL'in özelleştirilmesinin yolu açılmıştı. Parçalanmış firmanın, sigara fabrikalarının özelleştirilmesi denendi, ancak başarılı olunamadı. Alkollü içkiler tarafı özelleştirildi. Çaykur'a henüz dokunulmadı. TMO ve Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'nin "yeniden yapılanma"ları süregelmektedir. "Yeniden yapılanma"da eski alışkanlıkların değişen birim sayısı ve isimleriyle devam ettirilmesi ağır basmakta ve organizasyon analizine dayalı yapı değişimi rağbet görmemektedir.

Programın son bölümü alternatif ürün ödemeleri olarak adlandırılmaktadır. Amacı, çiftçilerin fındık, tütün gibi arz fazlası olan ürünlerden, ayçiçeği, yemlik bitkiler, mısır gibi arz açığı olan ürünlere geçişini sağlamak olarak belirlenmişti. Geçiş yapıldığında ve daha sonra belli sürelerle çiftçiye ödeme yapılmaktadır. TEKEL'in tütün alımına getirilen kısıtlamalar nedeniyle, tütün üreticilerinin programa katılımı yüksek olmuştur. Diğer ürünlerde telafi ödemelerinin yetersiz kalması ve ürün politikası değişikliğinin kalıcı olmayacağı işaretleri katılımı sınırlayıcı etkenler olarak belirmiştir.

Genel bir değerlendirme yapabilmek için "reform başarıyla uygulanabildi mi?" sorusu sorulabilir. Tarım Reformu bir şok sonucu, 2000 yılındaki ekonomik krizle uygulamaya konulmuştur. Başka ülkelerin de tarım reformu deneyimleri göz önüne alınırsa bu olumsuz durumun aslında reformun uygulanabilmesi için elverişli bir ortam oluşturduğu söylenebilir. Kapsamlı değişiklik ve kısıtlamaları yürürlüğe koyabilmek, ancak bütçelerin yüksek oranda daraldığı durumlarda, başka deyişle bir sektöre aktarılacak kaynağın, mutlaka başka birinin yüksek düzeyde kaybı olduğu durumlarda başarılı olmuştur. Büyüme devam ederken, sektörler dağıtılacak kaynaklar varken büyük kapsamlı kısıtlama getirecek bir tarım reformu uygulanabilme şansı son derece düşüktür. Aynı nedenle, krizden çabuk çıkılması durumunda reformun eksik kalma ve uygulanamama olasılığı yükselir. Türkiye'deki Reform sürekli bu tehdit altında ilerlemektedir. Reform için ekonomik kriz elverişli bir ortam

olsa da "baskın" biçiminde uygulanmaya çalışılması başarı şansını düşürür. En azından uygulamayı yapacak bürokrasi reformu kriz öncesinde tartışmış olmalıdır. Kriz anında yeni fikirler üretip kabul ettirmek yerine, daha önceden tartışılmışların kabul görmesi ve uygulanabilmesi başarılı olabilmenin koşullarındandır.

Gene başka ülkelerin tarım reformlarından çıkarılacak bir sonuç Türkiye için de geçerlidir. Reform başlangıçta ilan edildiği kapsam ve kesinlikle değil sulandırılarak uygulanabilmektedir. Fiyat desteklerine son verildiği ilan edilmesine rağmen son defa, istisna diyerek bazı alımlar, örneğin çay, bugüne kadar sürmüştür. Reformun ürün kapsamı daraltılmıştır. "Tüm destekler kaldırılıp yerine doğrudan gelir desteği konulmuştur" görüşü de doğru değildir. Telafi edici ödemeler: prim, ihracat iadesi, hayvancılık desteği ve çay budaması ödemeleri devam etmektedir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, (kapatılana kadar) Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve DSİ gibi kuruluşlar aracılığı ile çeşitli, sübvansiyonlu hizmetler sürdürülmektedir. Birliklere sınırlı miktarda da olsa hala düşük faizli kredi sağlanmaktadır. Bütçeden ödenen bu desteklerin yanı sıra "korumacılıkla" ve sosyal amaçla vergi muafiyeti, sosyal güvenlik için düşük primle eşit sağlık hizmeti sağlanmaktadır. Altyapı ve ürün borsalarının geliştirilmesi için gösterilen çabalar da desteğin başka bir boyutta sürdürdüğünü göstermektedir. Özelleştirme ile birlikte silinecek borçlar, eskiden birikmiş görev zararları, örneğin TEKEL'in özelleştirilmesi ile gündeme gelecektir.

Tarım reformununun başarı koşulu tarım sektörünü temsil eden lobilerin ve gönüllü kuruluşların desteğidir. Türkiye'de ilgili kesimlerin reform sürecine ikna edilmesine gereken önem verilmediği için böyle kuruluşların reforma karşı eleştirileri hala çok serttir. Meslek kuruluşları, lobiler reformu engelleyebilecek güçte olmasalar bile gidişatını etkileyebilmektedirler. Bu kuruluşların ikna edilerek reformdan yana olmaları, başarılı, kalıcı reformun vazgeçilmez koşulları arasındadır.

Reform konusunda tarım kesimi dışında kalanların da ikna edilmeleri gerekir. Reform tüketicilerin lehine de olsa hiçbir ülkede tüketiciler bu amaçla birleşip örgütlenmez. Tam tersine bir çok ülkede tarım dışındaki kesim tarıma karşı aşırı ölçüde anlayış gösterme eğilimindedir. Bunun sosyolojik açıklaması tarım kesiminden ayrılmış, göç etmişlerin ya da ailenin yaşlılarını kırsal ortamda gözlemlemiş olanların hatırladıkları, daha eski ve dolayısıyla daha zor koşullarda yaşananlara göre yapılan değerlendirmelerdir, tarım kesiminin razı olmadığı konularda tarımla dayanışmaya gitmektedirler. Türkiye'deki Tarım Reformu bu son iki konudaki sorunları karşılamak için "tanıtım kampanyası" öngörmüştü. Önce reform kamuoyuna, her

kesime tanıtılacaktı sonra uygulamaya geçilecekti. Ancak, ilgili bürokrasi ya uygun bulmadı veya yapamadı ve bu tür etkinlikleri tarım reformu başlayıp ilerledikten sonra harekete geçirebildi. Sonuç alınamadı. Reform başladığında eleştiriler, karşı görüşler cevapsız kaldı, karşı yönde bir kamuoyu oluştu.

Türkiye’de uygulanan tarım reformunun en talihsiz yanı, reformun dışarıdan, uluslararası kuruluşlarca empoze edildiği için uygulandığı izleniminin verilmiş olmasıdır. Bu büyük ölçüde siyasetçilerin tutarsızlığından kaynaklanmıştır. Uluslararası kuruluşlar kendileri tarafından davet edildiği, nelerin değiştirilmesi gerektiği bu kuruluşlara kendileri ve bürokrasi tarafından önerildiği halde, "bu reformu biz hazırlattık, artık kendi tarım reformumuzdur" biçiminde sahip çıkacaklarına, eğer içinde Türkiye’nin çıkarlarına aykırı bir şey varsa ayıklayacaklarına, içinde bulunulan müşkül durumdan ötürü zoraki razı oldukları, ilk fırsatta vazgeçecekleri, izlenimini uyandırdıklarından, Tarım Reformuna karşı çıkmak sanki yabancıların ülkeye müdahalelerine karşı çıkmakla özdeşleşmiş, bu da değişime karşı olan tüm görüşleri birleştirmiştir. Diğer yandan, Reformun "DTÖ Tarım Anlaşmasına" dayandırılması da reform üzerinde benzer biçimde, dışarıdan empoze ediliyormuş olumsuz etkisini pekiştirmiştir. 1994’te imzalanmış bir anlaşmanın 2000 yılındaki kriz koşullarını dikkate alabileceğini açıklayabilmek gerçekten güç. Tarım destekleme reformu 2000’nin siyasi sorumluluğunu hala kimse tam olarak üstlenemedi.

Tarım Reformunun çözmeye çalıştığı sorunun genel iktisadi krizden kaynaklandığı açık. Çözüm ise hükümet harcamalarını disiplin altına almak ve kıstak. Kriz durumunda, bütçe daralırken, birisinin payını azaltmadan diğerini artırmak olanaksız. Reformun başarısı veya başarısızlığı, hangi yönden değerlendirilirse değerlendirilsin henüz çok erken. Tarım sektöründe taşların yerinden oynaması uzun zaman alır, ancak tarıma yapılan transfer göstergeleri, en azından politika değişiminin yönü konusunda ipuçları verebilir.

4.2 Türkiye’de Tarıma Yapılan Transferler

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının üretici, tüketici ve vergi mükellefleri üzerine etkileri toplulaştırılmış olarak **Üretici Desteği Tahmini (ÜDT), Tüketici Desteği Tahmini (TüDT) ve Toplam Destek Tahmini (TDT)** kavramları ile ölçülebilir.⁶ Transferler göstergelerinin etraflıca açıklamaları Ek B’de yer almaktadır.

(6) Transferlerin hesaplama yöntem ve anlamlarının etraflıca açıklamaları için OECD (2005) ve OECD (2004) yararlı olur. Özet Türkçe açıklamalar için bkz. Çakmak, Kasnakoğlu ve Akder (1999, s. 59) ve Kasnakoğlu ve Çakmak (2001).

ÜDT bir yılda tarım politikaları sonucu üreticilere, yapılan parasal transferlerin bir göstergesidir. Bu transferler, sınır fiyatlarıyla iç fiyatlar arasında yaratılan farktan oluşan, tüketiciden transferleri (TüDT) kapsadığı gibi, bütçe harcamaları yoluyla vergi mükelleflerinden transferleri de (BT) kapsar. Bütçeden transferler, alan ve hayvan başına ödemeler gibi çeşitli kalemlerden oluşur. Sanıldığı gibi, tarıma destekler sadece bütçeden yapılan ödemelerle sınırlı değildir. Hatta çoğu ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de, piyasa fiyat desteği toplam destek içinde, bütçeden yapılanlarla karşılaştırılmayacak düzeyde yüksek paya sahiptir.

ÜDT mutlak parasal değer ve toplam üretim değerinin yüzdesi olarak hesaplanır. Örneğin, yüzde ÜDT 30’a eşit ise, ortalama çiftçinin 100YTL’lik hasılatından, sadece 70YTL’sinin sınır fiyatlarından değerlendirilmiş toplam mal satışlarından elde edildiğini gösterir. Yüzde ÜDT kullanılarak desteklerin, ülkeler ve mallar arasında karşılaştırması yapılabilir ve zaman içinde gelişmeleri izlenebilir. ÜDT, çiftçinin hasılatını artırıcı etkisi olan tüketici ve vergi mükelleflerinden yapılan transferleri içermektedir. Çiftçinin geliri aynı düzeyde artmayabilir. Çiftçi desteği alabilmek için belli bir malı üretmek veya girdiyi kullanmak zorunda olabilir ve bu durumun çiftçiye ek maliyeti olabilir. Desteğin gelire dönüşmesi transfer etkinliğiyle ilgilidir ve yapılan çalışmalar piyasa fiyat desteğinde gelir transfer etkinlik düzeyinin yüzde 25’e kadar düşebildiğini göstermektedir (OECD, 2003).

Tüketici Destek Tahmini de (TüDT) parasal ve yüzde olarak hesaplanır. Yüzde TüDT, tüketicilerin mal alırken ödediği her 100 YTL’nin, ne kadarının tarım mallarının fiyatlarını desteklemek için vergi olduğunu gösterir.

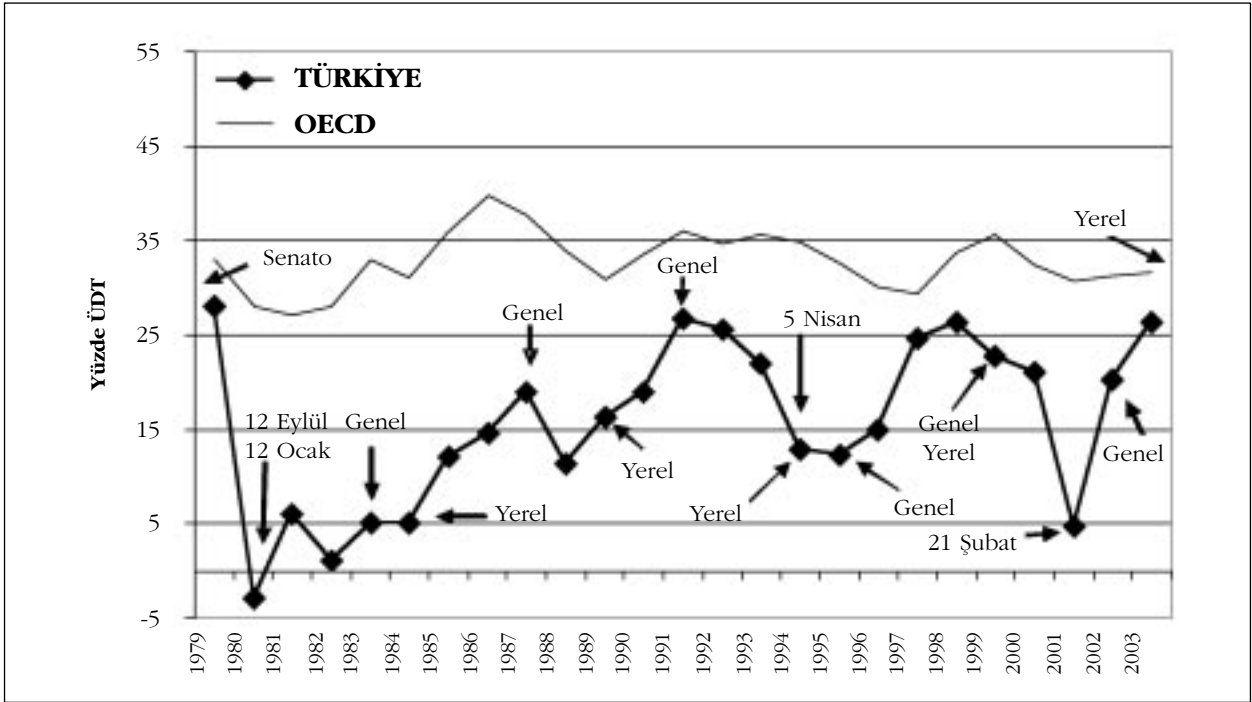
Toplam Destek Tahmini’ni (TDT), ÜDT ile beraber oluşturan diğer ana kalem Genel Hizmet Destek Tahmini’dir (GHDT). GHDT, tarım sektörünün geneline bütçeden yapılan yıllık harcamaları içermektedir ve Ar-Ge, eğitim, kontrol, tanıtım ve pazarlama kalemlerinden oluşmaktadır. Tanıtım ve pazarlama kaleminin içeriği Türkiye’ye özeldir ve TMO, TŞFAŞ, TEKEL ve ÇAYKUR’un görev zararları, sermaye artırımları, silinen borçları ve TSKB’lere yapılan transferler bu kalemden yer almaktadır. Aşağıda tartışılacağı gibi, bazı dönemlerde, kısaca KİT’lere transfer olarak bahsedeceğimiz bu türden transferlerin, TDT’deki payı yükselmektedir.

4.2.1 Tarıma Desteklerin Genel Görünümü

Türkiye ve OECD ülkelerinde yüzde ÜDT’lerdeki 1979 yılından 2003 yılına kadar gelişimi Şekil 4.1’de gösterilmektedir. Son 25 yılda, çiftçilerin hasılatının içinde

çıkıtı fiyatlarına her türlü müdahalenin ve diğere desteklerin oranını gösteren yüzde ÜDT'nin OECD düzeyi Türkiye'nin üstünde seyretmektedir. Zaman zaman OECD ortalamasına yaklaşan gösterge, küçük veya büyük ekonomik krizlerle şiddetli düşüşler göstermektedir. Bu yüzden, OECD oranları yüzde 30 civarında istikrarlı bir şekilde ilerlerken, Türkiye'ninkiler şiddetle dalgalanmakta ve yüzde -3 ile yüzde 28 gibi geniş bir aralıkta seyretmektedir. Kriz yılları dışında, Türkiye'nin, OECD ülkelerini izleme gayreti fark edilmektedir. Genel olarak yüzde ÜDT'nin artışında seçimin yaklaşması etkili olmakta ve takip eden yılda düşmektedir. Ancak, 1987 seçimleri dışında büyük artışların verilmesi seçime iktidar olarak giren partilerin veya liderlerinin iktidarda kalmasına yetmediği gözlenmektedir.

Şekil 4.1. Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde Üretici Desteği Tahmini, 1979-2003

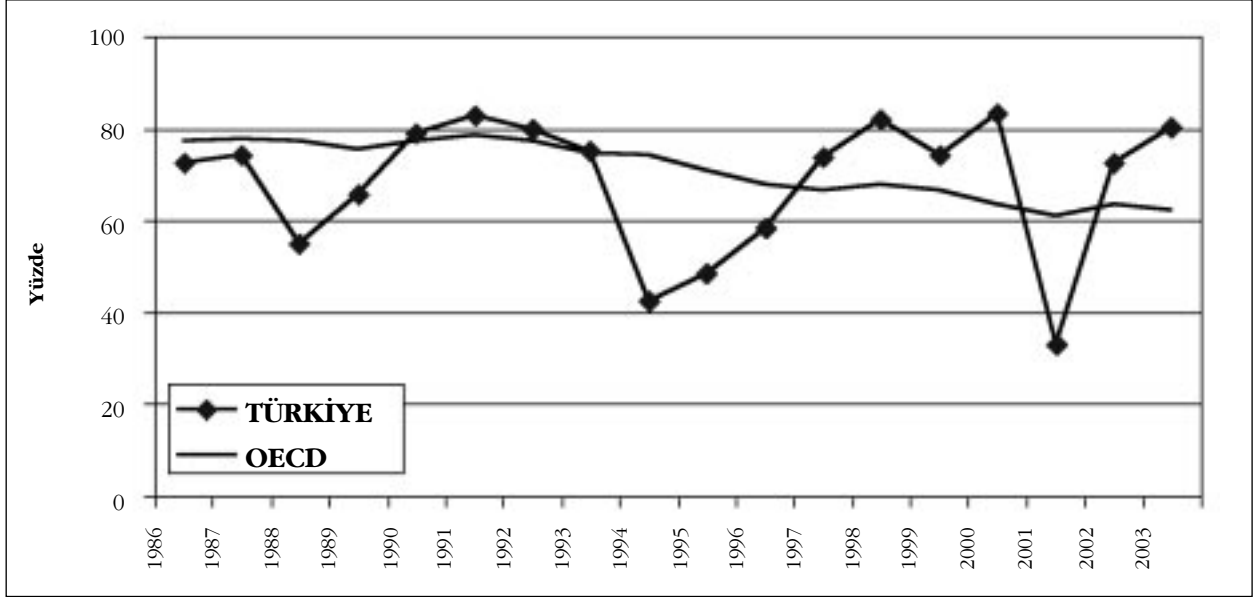


Not: "Genel" ve "Yerel" seçim yıllarını, tarihler ise önemli iktisadi ve siyasi değişimleri işaret etmektedir.

Kaynaklar: OECD (1993), (2005).

Daha önce belirtildiği gibi, üreticiye destekler piyasa fiyat desteği ve bütçeden yapılan desteklerden oluşmaktadır. Türkiye ve OECD ortalaması arasında üreticiye yapılan destekleri bu iki tür destek arasında dağılımı da farklılık göstermektedir (Şekil 4.2.)

Şekil 4.2. Türkiye ve OECD'de Piyasa Fiyat Desteğinin ÜDT'deki Payı, 1986-2003



Kaynak: OECD (2005).

Piyasa fiyat desteği, Türkiye ve OECD ülkelerinde üreticilere yapılan desteklerde önemli yer tutmaktadır. 1980'lerin ortalarında hem Türkiye hem de OECD'de piyasa fiyat destekleri toplam üretici desteklerinin içinde yaklaşık yüzde 80 pay almakta, geri kalan ise girdi, doğrudan yardım gibi, bütçeden yapılan desteklerden oluşmaktaydı. Dikkati çeken gelişme, OECD ortalamasının zaman içinde yüzde 60'lara doğru istikrarlı bir eğilimle azalmasıdır.

Türkiye'de, 1987'de artmaya başlayan piyasa fiyat destek oranı 1994 krizinin etkisiyle yüzde 40'a düşmekte, daha sonraki artış dönemi 2001 kriziyle dibedir. Tarımsal Reform Uygulama projesi 2002 ve 2003 yıllarında görülen artışı önleyememiştir. İç müdahalelerin oldukça azaldığı dönemde, sınır önlemleri etkili olmuş ve 2003 yılında üreticilere desteklerin yüzde 80'i piyasa fiyat desteklerinden oluşmuştur.

4.2.2 Tarıma Desteklerin Türleri ve Gelişimi

Yapısal uyum programının öncesinde, tarım sektörüne yapılan toplam transferler 12 milyar doları aşan düzeylere ulaşmıştı (Tablo 4.1). Tarım politikaları aracılığıyla üreticilere yapılan transferler 1980'lerin ortalarından 1990'ların sonunda yaklaşık üç misli artarak, 2.8 milyar dolardan 7.6 milyar dolara kadar çıkmıştı. Tekrar ha-

tırlatmakta yarar var. 1999'da 7.6 milyar dolarlık üretici destek tahmininin, 5.6 milyar doları dış ticaret ve/veya iç müdahaleler sonucunda, iç ve sınır fiyatı farklarıyla oluşan ve tüketiciler tarafından yapılan transferlerdir. Geri kalan miktar, çeşitli şekillerde hükümetlerin bütçeden çiftçiler için yaptığı harcamalardır. 2001 yılının başında ivme kazanan tarım destekleme reformunun etkileri, aynı yılın transfer göstergelerine yansımaktadır. Üreticilere destekler, 2000 yılına oranla neredeyse yedide bire inmekte, piyasa fiyat destekleri yok denecek düzeye ulaşmaktadır. Ancak, takip eden yıllarda, üretici fiyat desteğinde hatırı sayılır artışlar gözlemlenmektedir. Bu artışa doğrudan gelir desteğinin katkısı sınırlı düzeydedir. İç müdahale alımlarında geçici gevşemeler sezilse de, kriz öncesi seviyelere dönüşte en önemli katkıyı, dünya fiyatlarının da baş aşağı seyretmesi nedeniyle sınır önlemleri yapmaktadır.

Tablo 4.1. Çiftçiye ve Tarıma Transferler (milyon Dolar)

	1986-88	1996-98	1999	2000	2001	2002	2003 ^t
Üretici Destek Tahmini	2,864	7,980	7,622	6,855	1,043	5,577	9,479
Piyasa Fiyat Desteği	1,969	5,898	5,646	5,716	347	4,049	7,613
Toplam Destek Tahmini	3,173	10,850	12,028	10,580	4,202	8,103	10,548

Not: ^t Ön tahmin.

Kaynak: OECD (2005).

Toplam transferlerin diğer genel kalemi Genel Hizmet Destek Tahmini'dir (GHDT). Basit olarak toplam transferlerle, üreticilere yapılan transferlerin farkına eşittir ve tarımın geneline sunulan, Ar-Ge, eğitim, pazarlama, tanıtma gibi, özel veya kamusal hizmetlerden oluşur. Genel hizmet desteği, Türkiye için ayrı bir öneme sahiptir. Türkiye'nin tarıma transfer hesaplarında, genel hizmetin pazarlama ve tanıtım kaleminin hemen hemen tümü, 1990'larda yüksek seviyelere ulaşan, tarımsal KİT'ler ve Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'ne yapılan, görev zararı, sermaye artırımını, borç silme gibi, transferlerden meydana gelmektedir.

Hükümet müdahalesinin finansal yükü olarak adlandırılabilir bu harcamaların seviyeleri ve oranları Tablo 4.2'de sunulmaktadır. 2000 öncesi yönetim bozukluğunun bedelleri azalarak da olsa hala süregelmektedir. Özellikle, müdahalenin fi-

nansal yükünün sektöre yapılan toplam transferlere oranını gösteren Tablo 4.2'nin son iki satırına dikkat etmekte yarar vardır. 1986-88 döneminde yok denecek kadar az olan müdahalenin finansman yükü, 1990'ların ortalarından itibaren tarıma transferlerin içinde, hem mutlak, hem de toplam transferler içinde pay olarak yüksek seviyelere ulaşmıştır. 1999 yılında bu tarımsal KİT'lerin finansal maliyeti, çiftçilere yapılan piyasa fiyat desteğinin üstündedir. Müdahale yükü bir yılda oluşmamakta ise de, en azından tarımsal KİT'lerin tarımı destek yönünde bir göstergesi olarak algılanabilir. Ayrıca, tarımın yapısal uyum programında şiddetle uyum göstermesi gereken üç alandan biri olarak seçilmesinin nedenlerinden biridir. Bir yılda oluşmayan bu yönetim bozukluğunun, bir yılda düzelmesi beklenemez. Bu nedenle, 2002 yılında bile KİT'lere harcanan kaynaklar toplam transferler içinde yüzde 30 pay almış, 2003'te azalmaya başlamıştır.

Tablo 4.2. Çiftçiye ve Tarıma Transfer Göstergeleri (yüzde)

	1986-88	1996-98	1999	2000	2001	2002	2003 ^t
TDT/GSYİH	3.6	6.2	6.5	5.3	2.9	4.4	4.4
Yüzde ÜDT	14.9	22.0	22.7	21.0	4.8	20.3	26.4
Yüzde TüDT	-14.3	-19.7	-22.4	-22.0	-2.8	-17.3	-25.6
GHDT/TDT	10.2	26.9	36.6	35.2	75.2	31.2	10.1
Ar-Ge/TDT	1.8	0.3	0.2	0.2	0.7	0.4	0.3
KİT'lere transfer (milyon \$) ^a	95	2,688	4,288	3,605	3,054	2,408	927
KİT'lere transfer /TDT	3.8	24.7	35.7	34.1	72.7	29.7	8.8

Notlar: ^a TMO, TŞFAŞ, TEKEL ve ÇAYKUR'un görev zararları, sermaye artırımları ve TSKoB'lere transferlerden oluşmaktadır. ^t Ön tabmin. TDT: Toplam Destek Tabmini; ÜDT: Üretici Destek Tabmini; TüDT: Tüketici Destek Tabmini.

Kaynak: OECD (2005).

Dikkat edilmesi gereken, ancak ülkemizde pek önemsenmeyen diğer bir gösterge, tarımsal Ar-Ge harcamalarıdır. Düşük destek seviyesine rağmen, 1986-88 yılında toplam transferlerden yüzde 1.8 pay alan Ar-Ge harcamaları, daha sonraki yıllarda, (2001 dışında) yüzde 0.2-0.4 aralığına oturmuştur. OECD ortalaması yüzde 1.8 civarındadır. İklim, coğrafya ve yapısal olarak hem kısıtların, hem de fırsatların bol olduğu Türkiye'de, Ar-Ge'ye verilen önem bile sektöre bakışın ne kadar miyopik olduğunun bir göstergesidir.

Son yıllarda toplam desteklerin GSYİH içindeki payı yüzde 4'ler seviyesinde OECD ortalamasının yaklaşık üç katına ulaşmıştır. 2002-03 ortalaması olarak çiftçilerin 100YTL'lik hasılatının 23YTL'si üreticilere yapılan transferlerden kaynaklanmaktadır. Bu gösterge OECD için 31, AB'de ise 36'dır (OECD, 2005).

Türkiye'de tarım politikaları sonucunda oluşan üreticiye transferlerin faturasını, büyük oranda yükselen iç fiyatlar sonucu tüketiciler ödemektedir. Gerek OECD ülkelerinde, gerekse Türkiye'de tüketicilerin, gıda fiyatlarındaki artış nedeniyle ödediği dolaylı vergi yüzde 30 dolaylarındadır. Tablo 4.3'te sunulan 2003 yılında ÜDT'yi oluşturan kalemler incelendiğinde, yüzde 80'nini iç fiyatların dünya fiyatlarından farklılaşmasından, geri kalanının hektar başına ödemeler başta olmak üzere (yüzde 14) diğer desteklerden kaynaklandığı görülmektedir. OECD ülkeleri ortalamasında, piyasa fiyatları yoluyla destek, ÜDE'nin yüzde 62'sini, alan ve hayvan başına ödemeler yüzde 16'sını, diğer destekler ise yüzde 22'sini oluşturmaktadır.

Tablo 4.3. Çiftçiye Transferlerin (ÜDT'nin) Tür Dağılımı (yüzde)

Destek Türü	1986-88	1996-98	1999	2000	2001	2002	2003 ^t
Piyasa Fiyatı	66	77	74	83	33	73	80
Çıktı miktarına bağlı ödemeler	0	1	4	5	44	3	2
Alana bağlı ödemeler	0	0	0	0	0	0	0
Geçmişe bağlı ödemelere	0	0	0	0	7	22	14
Girdi kullanımına göre ödemeler	33	22	22	12	17	2	4
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Not: ^a DGD ödemeleri bu kalemde gösterilmektedir. ^t Ön tahmin.

Kaynak: OECD (2005).

Dönem süresince piyasa fiyatı transferlerinin ÜDT payında pek fazla değişiklik olmamıştır. 1996-98'de daha çok girdi sübvansiyonlarıyla yapılan transferler, doğrudan gelir ödemelerine kaymıştır.

2003 yılında Türkiye'de toplam transferler, kişi başına 150 dolar düzeyindedir. Bu da kişi başına gelirin yüzde 4.5'ine ulaşmaktadır. Tarıma yönelik transferlerin

yüzde 85'inin tarım dışı sektörlerden geldiği, tarım-dışı hanelerin toplam hanelerin üçte ikisini oluşturduğu, ve bunların kişi başına gelirlerinin yılda 4,000 dolar olduğu varsayılırsa, tarım politikaları yoluyla, tarım dışı hanelerin ortalama yüzde 5 oranında bir vergi ile karşı karşıya kaldıkları sonucu çıkarılabilir.

Bazı yıllarda iç piyasalara müdahale maliyetlerinin bütçeye yükünün, dünya pazarlarından daha yüksek iç fiyatlar yoluyla tüketicilerden alınan transferlerden daha fazla olduğundan daha önce bahsetmiştik. Tarım destek programlarının uygulanmasından kaynaklanan harcamalar çiftçilerden başka ekonomik gruplara çok yüksek transferlere neden olabilir. ÜDT'lerle toplam transferleri kıyaslamak bize tarımsal politikaların toplam bedellerinin çiftçilere veya sektörün tamamına sağladığı yararlarla kıyaslama olanağı verir.

Tablo 4.4 Türkiye'de tarıma yapılan toplam transferlerin kaynağına göre büyüklük dağılımını göstermektedir. Vergi mükelleflerinden alınan transferler ÜDT ve GHDT hesaplamaları için kullanılan tüm bütçe giderlerini kapsamaktadır. Tüketicilerden kaynaklanan toplam transferler ÜDT hesaplarına dahil olan ürünlerin yüzde payları oranında tümleştirilen TüDT rakamlarıdır. Sınır politikası önlemlerinden kaynaklanan bütçe gelirleri sadece bir ülkenin net ithalatçı olduğu mallar için geçerlidir. Bu malların tek tek bütçe gelirleri, tarife veya fiyat farkıyla bu malların üretim ve tüketim farkının çarpımıyla bulunur. Bu tahminler ÜDT kapsama yüzdeleri kullanarak tüm üretimi kapsayacak şekilde tümleştirilir.

Tablo 4.4. Türkiye'de Tarıma Yapılan Toplam Transferin Kaynakları (milyar dolar)

	1986-88	1996-98	1999	2000	2001	2002	2003 ^t
Vergi Mükelleflerinden	0.9	5.0	5.5	4.8	3.7	4.1	2.5
Tüketicilerden	2.3	6.0	6.7	6.1	0.6	4.0	8.2
Bütçe Gelirleri	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Toplam Transferler	3.2	10.9	12.0	10.6	4.2	8.1	10.6
Toplam ÜDT	2.9	8.0	7.6	6.9	1.0	5.6	9.5

Not: ^t Ön tahmin.

Kaynak: OECD (2005).

2003'te, tüketici ve vergi verenlerden toplam transferler (ilgili bütçe gelirleri düşüldükten sonra) 10.6 milyar dolardır. Bu miktarın 8.2 milyar doları tüketicilerin yüksek iç fiyatlara bağlı olarak zımni vergilendirilmesinden gelmektedir. 2.5 milyar dolarlık bütçe harcaması vergi mükelleflerinden gelmektedir. 0.2 milyar dolar sınır önlemlerinden elde edilmektedir ki bu da vergi mükelleflerinin payını 2.3 milyar dolara indirmektedir. Öte yandan 2003'te tarım üreticilerinin aldığı toplam sübvansiyon 9.5 milyar dolardır. Toplam transfer ve ÜDE arasındaki fark, genel hizmet desteklerinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4.4'teki 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 yüzde 30'unu oluşturduklarını hesaplırsak, transferlerin üçte birinin onlardan geldiği ve dolayısıyla üreticilere verilen sübvansiyonların ilk görüldüğünden daha az olduğu ortaya çıkar. 2003'te, çiftçilerin tüketici olarak ödediği zımni vergiler 2 milyar civarındadır. Bu yüzden de net sübvansiyonlar aynı miktarda azalacak ve 7.5 milyar dolara düşecektir.

Tablo 4.5'te, 1986-2003 yılları arasında ÜDT'lerin ürünler itibarıyla dağılımı sunulmaktadır.

Tablo 4.5. Türkiye'de Ürüne Göre Yüzde ÜDT'ler (yüzde)

	1986-88	1996-98	1999	2000	2001	2002	2003 ^t
Buğday	34	30	43	23	-4	13	38
Mısır	21	36	39	32	7	16	37
Arpa	28	36	48	27	5	5	17
Diğer tahıllar	28	36	48	27	5	5	17
Ayçiçeği	20	38	41	42	27	11	26
Yağlı tohumlar	20	38	41	42	27	11	26
Şeker (rafine eşdeğeri)	23	49	66	56	30	49	62
Sığır eti	15	44	57	54	44	53	62
Süt	35	50	44	39	9	34	35
Koyun eti	12	10	27	21	-23	4	6
Tavuk eti	25	26	32	30	15	28	16
Yumurta	16	28	32	35	23	22	5

Not: ^t Ön tabmin.

Kaynak: OECD (2005).

ÜDT'lerin ürün bazında dağılımıyla ilgili aşağıdaki gözlemler yapılabilir:

- Ürün bazında destek zaman içinde büyük dalgalanmalar göstermektedir.
- 2001 yılında buğday ve koyun eti üreticileri tarımsal politikalarla, desteklenmek bir yana, vergilendirilmişlerdir.
- Bitkisel ürünler içinde şeker diğer ürünlere göre daha yüksek destek oranlarına sahiptir.
- Hayvancılık ürünleri içinde, süt ve inek etinin ortalama olarak diğerlerinden daha yüksek destek oranları gözlenmektedir.

Böylece değişik tarım malları üreticileri arasındaki tarımsal destek dağılımının son on yedi senede ne dengeli ne de eşit olmadığına ve değişik üretim faaliyetlerinde bulunan çiftçilerin görece gelirlerine etkileri olduğuna karar verebiliriz. Bazı ürünlerde kimi yıllarda destek hayli düşük kalmış olsa da, 2001 yılı dışında vergilendirilen ürüne rastlanmamaktadır.

Beklendiği gibi, tarımsal destekleme reform programı, en azından iç müdahalenin finansal yükünün geçmişten birikimlerini temizlemiş ve asgari düzeylere indirilmesini sağlayarak finansal istikrara katkıda bulunmuştur. Doğrudan gelir ödemelerinin ilk yılında, iç müdahalenin azalmasıyla oluşan çiftçi gelir kayıplarının yaklaşık yarısının karşılandığı hesaplanmıştır (Lundell vd., 2004). Doğrudan gelir desteklerine özenli yaklaşılması gerekmektedir. DTÖ-Tarım Anlaşması'nda fiyat bozucu etkisi sınırlı olduğu için tercih edilmektedir ve AB'de yeni üye olan 10 ülkeye uygulanan doğrudan destek biçimidir. Tablo 4.6'da Türkiye'deki uygulamanın sonuçları sunulmaktadır.

Tablo 4.6. Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri, 2001-2003

Planlanan yıl ^a	Kayıtlı Çiftçi (1,000)	Kayıtlı Alan (1,000 ha)	DGD Ödemeleri	
			(1,000 YTL)	(1,000 Avro) ^b
2001	2,193	11,821	1,182,095	946,685
2002	2,593	16,080	2,170,831	1,279,994
2003	2.765	16,650	2,664,023	1,535,911

Not: ^a Ödemeler gecikmeli olarak ve iki taksitte yapılmıştır. ^b Avro cinsinden değerler ödemelerin yapıldığı dönemin efektif satış kurundan hesaplanmıştır.

Kaynaklar: HM (2004), MB (2005).

Yukarıda bahsedildiği gibi, DGD ödemeleri çiftçinin ürün seçiminden bağımsız olarak hektar başına yapılmaktadır. 2001 yılında 20 hektar olarak belirlenen ödeme üst sınırı daha sonra 50 hektara çıkarılmıştır. Çiftçi kayıt sisteminin yokluğu hektar başına ödemelerin tercih edilmesini zorunlu kılmıştır ve DGD çiftçi kayıt sistemine temel oluşturabilecek verileri sağlamıştır. Bütçe kısıtlamaları dikkate alındığında, ilk yıllar için ödeme düzeyinin tatminkar düzeyde gerçekleştiği söylenebilir. Çiftçi başına ödemenin 2002-03 yılları ortalaması 500 Avro civarındadır.

Hükümet tarafından 2005 yılında benimsenen kısa dönem Tarım Stratejisi'nde doğrudan gelir desteği tasfiye edilmektedir. Hektar başına ödeme uygulamada hektara 160 YTL'den, 100 YTL'ye indirilmektedir. Artan kaynakların, büyük oranda hayvancılık desteklerinde ve belli ürünlerde fark ödemesinde kullanılması öngörülmektedir. Ayrıca, doğrudan gelir desteğinin bir kısmında hedeflemeye gidilmek arzusu sezilmektedir. Bazı ürünler için doğrudan ödeme kesilmekte, ödemeler, belli girdilerin kullanımı, çevre koruma gibi şartlara bağlanmaktadır. Doğrudan ödemelerin uygulamadan bu yana etkisi henüz bilinmemektedir. Doğrudan ödemeden tasarruf edilen kaynakların kullanılacağı alanlarda etkisi de bilinmemektedir. Daha sonraki bölümlerde etraflıca tartışılacağı gibi, doğrudan desteğin, DTÖ-Tarım Anlaşması'nın yeni müzakere dönemi ve AB tarım politikalarındaki sürmekte olan ve olası değişiklikler çerçevesinde değerlendirilmesinde yarar vardır.

Tarıma destek göstergelerinden ortaya çıkan gelişmelere göre 2000 sonrası uygulanan sektör açısında önemli sonuçlarından biri, önceki yıllarda iç müdahalenin finansal yükünün temizlenmeye başlanmasıdır. Böylelikle sektör, istikrar programının hedefine yürümesi için gereken katkıyı yapmıştır. Tarımı doğrudan ilgilendiren politikalarındaki gelişmeler köklü değişim işaretleri göstermemektedir. 2001 yılında şiddetli düşen üreticilere transferlerin içinde piyasa fiyat desteğinin payı kriz öncesi döneme dönmüştür. Diğer desteklerin dağılımında değişiklikler olmuştur. Kriz öncesi daha çok girdi kullanımına bağlı olarak yapılan transferler, sonrasında doğrudan ödemelere kaymıştır. Doğrudan ödemelerin tasfiye edilmesi olasılığı belirlemiştir. Politikaların eskiden olduğu gibi, belli ürünlerde arz yönetimiyle belirlenme eğilimi ağır basmaktadır. Tarıma yapılan transferlerin GSYİH içindeki payı tekrar eski seviyesi olan yüzde 4'e yükselmiştir. Tarım sektöründe yüksek oranda korumalarla sağlanan piyasa fiyat desteği de tekrar yüzde 80'lere ulaşmıştır. Transfer göstergelerindeki gelişmeler politikalarda kalıcı ve köklü değişiklik işaretleri taşımaktan uzaktır.

B Ö L Ü M

TARIM MAL VE ÜRÜNLERİNDE
DIŞ TİCARET

5. TARIM MAL VE ÜRÜNLERİNDE DIŞ TİCARET

Tarım sektörünün ürün kapsamının belirlenmesinde genellikle tarla, bağ-bahçe ve hayvanın temel alınması sektörün dış ticaret performansının yanlış değerlendirilmesine neden olmaktadır. Takip eden bölümlerde ele alınacağı gibi, uzun dönemde tarım geleceğini belirlemede sadece ulusal gelişmeler değil, DTÖ'nün yeni görüşme dönemi ve AB'ye üyelik süreci etkili konumda olacaktır. Özellikle, Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin AB bütçesine ve dış ticaretine olası etkileri üyelik görüşmelerinde belirleyici rol oynayacaktır. Üyelik sürecinde görüşmelerin tüm üye ülkelerle yapılacağı unutulmamalıdır. Üye ülkeler, Türkiye'nin üyeliğinin kendi piyasalarında ani ve beklenmedik istikrarsızlıklara neden olmasını önlemeye çalışacaklardır. Ayrıca, tarımsal mal ve ürünlerde dış ticaret yapısının özenli incelemesi üyelik görüşmelerini ve görüşmeler süresince ulusal ve AB kaynaklı fonların kullanımını daha üretken hale getirebilir.

Aralık 1995'te yürürlüğe giren Gümrük Birliği (GB) kararı yüksek düzeyde işlenmiş ürünleri kapsamaması nedeniyle, tarım ürünlerini dolaylı olarak kapsamaktadır. Üyelik görüşmeleri süresince, AB'yle yapılan tercihli ticaret anlaşmalarının tedrici olarak karşılıklı piyasa açılımlarına gitmesi kaçınılmazdır. Seçilmiş ürünlerde, gümrük vergilerinin ve ihracat sübvansiyonlarının kaldırılacağı, çift-sıfır (karşılıklı olarak her türlü gümrük vergilerinin ve ihracat sübvansiyonlarının sıfırlanması) anlaşmaları üyeliğe geçişin etkilerini yumuşatabilir.

1999-2004 yılları arasında toplam ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 51 ile yüzde 75 arasında dalgalanmış ve dönem ortalaması yüzde 66 olarak gerçekleşmiştir (Tablo Ek-5.1).⁷ AB'yle dış ticaretimizde aynı gösterge benzer şekilde gelişmiş ve ortalaması toplamın üç puan üstündedir. Tarım malları⁸ dış ticareti (tarımda kullanılan girdiler dışında) dönem boyunca fazla vermiştir. Tarımsal ihracatın ithalatı karşılama oranı toplamda yüzde 140, AB tarımsal ticaretinde ise yüzde 235'tir.

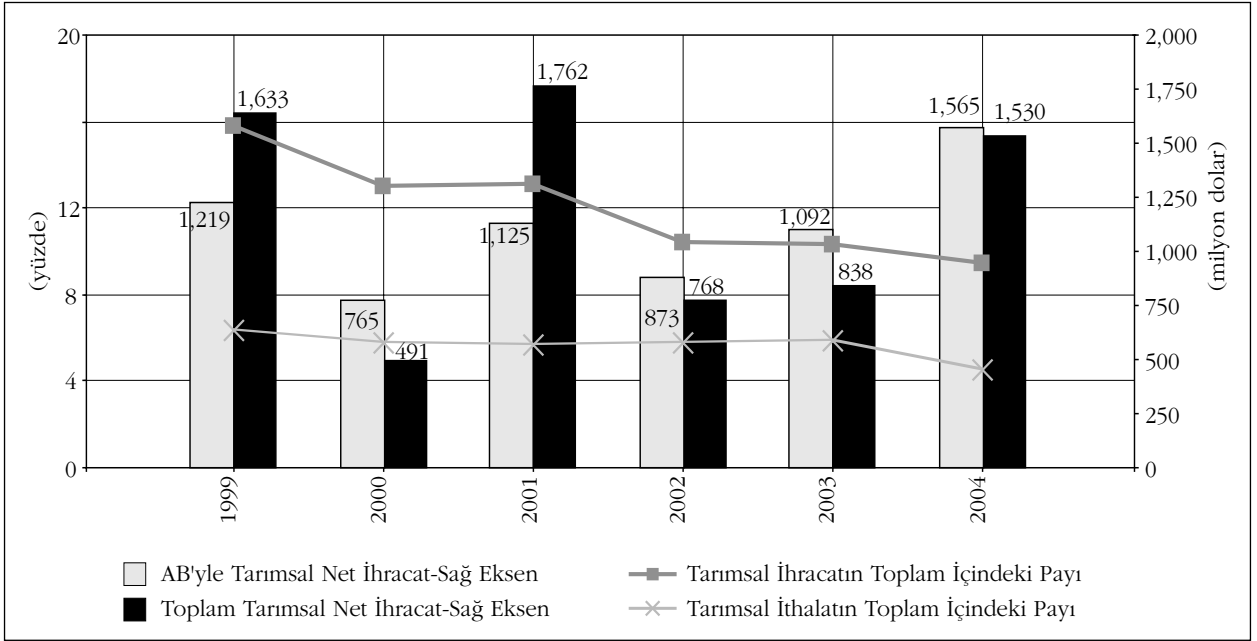
(7) AB-15'in yanında, AB'ye 2004 yılında üye olan 10 ülkenin Türkiye ile tarım malları ticareti Tablo Ek-5.1, Ek-5.2 ve Ek-5.3'te yer almaktadır. Yeni üye ülkelerle gerçekleşen ticaret hacminin çok düşük olması nedeniyle incelemenin dışında tutulmuştur.

(8) DTÖ-Tarım Anlaşması'nın kapsamına giren tüm mal ve ürünler tarımsal olarak nitelendirilmektedir. Uyumlaştırılmış (Harmonize) Sisteme göre balıkçılık dışında, birinci fasıldan yirmi dördüncü fasıla kadar, tüm tarımsal işlenmemiş ve işlenmiş tarım ve gıda malları, her türlü içecek, tütün ve mamüllerinin yanında, ipek, kıl, yün, deri, post ve pamuk tarım mal ve ürünleri olarak tanımlanmaktadır. DTÖ-Tarım Anlaşmasının kapsamına giren ürünler için bkz. Tablo Ek A.2.

Tarımsal mallarda net ihracat miktarları Şekil 5.1’de sunulmaktadır. Dönem içinde istikrar programının etkisiyle hayli dalgalanan dış ticaret 2004 yılını 1,5 milyar dolar net ihracatla kapatmıştır.

Tarım mallarının toplam ihracat içindeki payı dönem başında yüzde 16’dan, yüzde 10’düşmüş, buna karşın toplam ithalat içindeki pay yüzde 5 civarında seyretmiştir.

Şekil 5.1. Tarım Mal ve Ürünlerinde Dış Ticaret, 1999-2004



Not: DTÖ-Tarım Anlaşması'nın kapsamına giren tüm mal ve ürünler tarımsal olarak nitelendirilmiştir.

Kaynak: Tablo Ek-5.1.

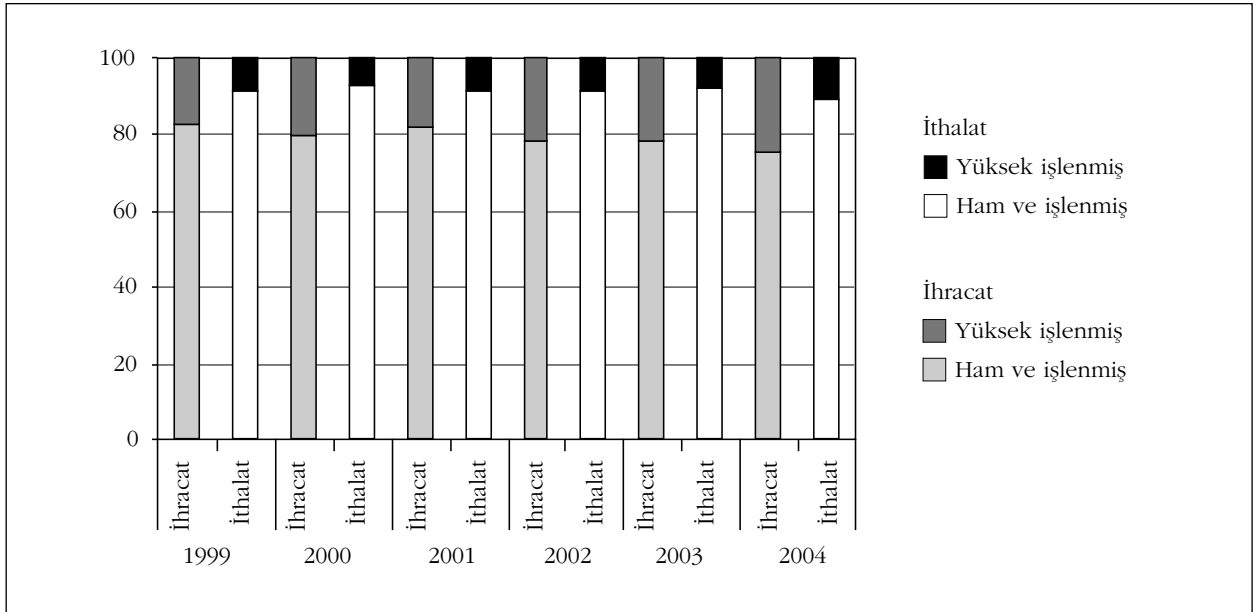
Tarım mal ve ürünlerinde bir alt sınıflamaya gidildiğinde değişik bir resim ortaya çıkmaktadır. Alt sınıflamada, AB’de uygulanan Birleştirilmiş Mal Sınıflaması’nın "ham" ve "işlenmiş" tarımsal ürünler tanımı kullanılabilir.⁹ AB’de bir tür politika sınıflandırması tercih edilmektedir. Bu sınıflandırmaya göre ancak yüksek derecede işlenmiş ürünler (makarna ve üstü) "işlenmiş" ürün sınıfına girmektedir. AB’de ortak piyasa düzeni olan, buğday, tereyağ, zeytin yağı gibi, tüm mal ve ürünler "ham" olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmada, AB’nin "ham" diye nitelendirdiği ürünler

(9) AB’de gümrüğe giren her ürünün Birleştirilmiş Mal Sınıflaması’na (BMS-Combined Nomenclature-CN) göre sınıflandırılması gerekmektedir. BMS, Uyumlaştırılmış Mal Tanım ve Kod Sistemi’ne (UMS-Harmonized System-HS), AB’nin eklediği alt tanımlamalardan oluşmaktadır. Tarım ve gıda sektörünün "ham" ve "işlenmiş" sınıflandırması için bkz. AK-Tarım (2005).

Ham ve İşlenmiş Ürünler (HIÜ), geri kalanlar ise Yüksek Derecede İşlenmiş Ürünler (YDİÜ) olarak adlandırılacaktır.

İthalat ve ihracatın HIÜ ve YDİÜ dağılımı Şekil 5.2'de sunulmaktadır. İthalatın yüzde 90'ı HIÜ'lerden oluşmaktadır. İhracatta da HIÜ'lerin payı yüksek olmasına rağmen, dönem içinde azalmaktadır. YDİÜ'lerin tarımsal ihracat içindeki payı yüzde 17'den, yüzde 25'e yükselmiştir. Yüksek katma değerli bu ürünlerin ihracat değeri dönem içinde ikiye katlanmıştır. AB ve AB-dışı ayırımında ithalat ve ihracatın tür dağılımı farklıdır. AB ve AB-dışına yapılan ihracatın yaklaşık dörtte üçü ham ve işlenmiş ürünlerdir. Bu durum ithalatta farklılık göstermektedir. AB'den yapılan ithalatın gene dörtte üçü ham ve işlenmiş ürünler iken, AB-dışından yapılan ithalatın yüzde 95'i aynı sınıfa girmektedir.

Şekil 5.2. Tarım Malları İhracat ve İthalatında Paylar, 1999-2004



Not: Alt sınıflamanın tanımı için metne bakınız.

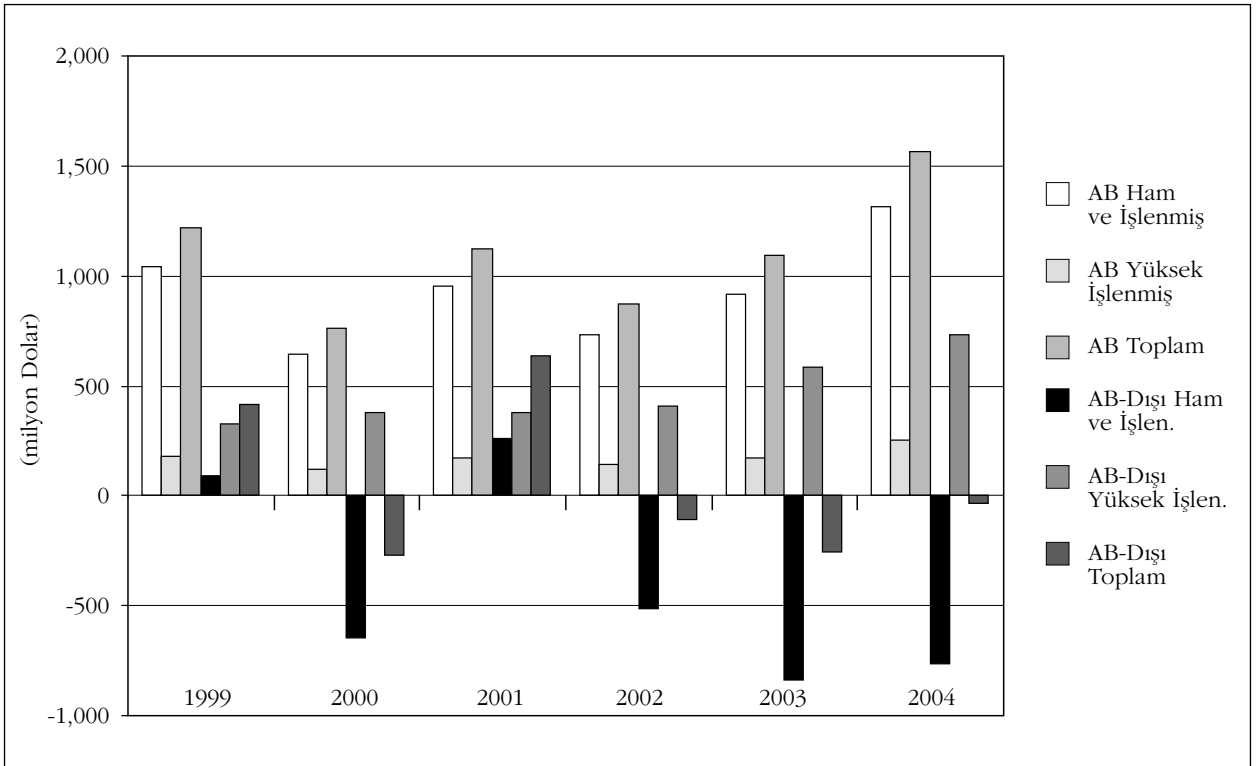
Kaynak: DİE (2005d).

Tarım malları net ihracatının yapısı AB ve AB-dışı ayırımında oldukça farklıdır. Türkiye AB dışı ülkeler itibariyle, ticaretle net ithalatçı konumundadır (Şekil 5.3). AB-dışıyla yükselme eğiliminde olan yüksek derecede işlenmiş ürünlerdeki net ihracata rağmen, aynı düzeyde seyreden ham ve işlenmiş ürün net ithalatı nedeniyle,

son yıllarda, düşükte olsa net ithalat yapmıştır. AB ile olan ticarete ise her iki mal ve ürün grubunda net ihracatçıdır. Ancak, yüksek derecede işlenmiş ürünlerdeki net ihracat düzeyi, AB'ye yapılan ham ve işlenmiş ürün ve AB-dışı yüksek derecede işlenmiş ürün değerleriyle karşılaştırıldığında hayli düşük kalmaktadır.

Türkiye, AB ile olan ticarete her iki mal grubunda da net ihracatçı konumundadır. Geleneksel ihracat malları nedeniyle ham ve işlenmişlerin görece önemi yüksektir. AB-dışında ise ham ve işlenmişler ithalatta, yüksek derecede işlenmiş ürünler ihracatta önemli paya sahiptir.

Şekil 5.3. Tarım Malları Net İhracatında Tür ve Akım, 1999-2004



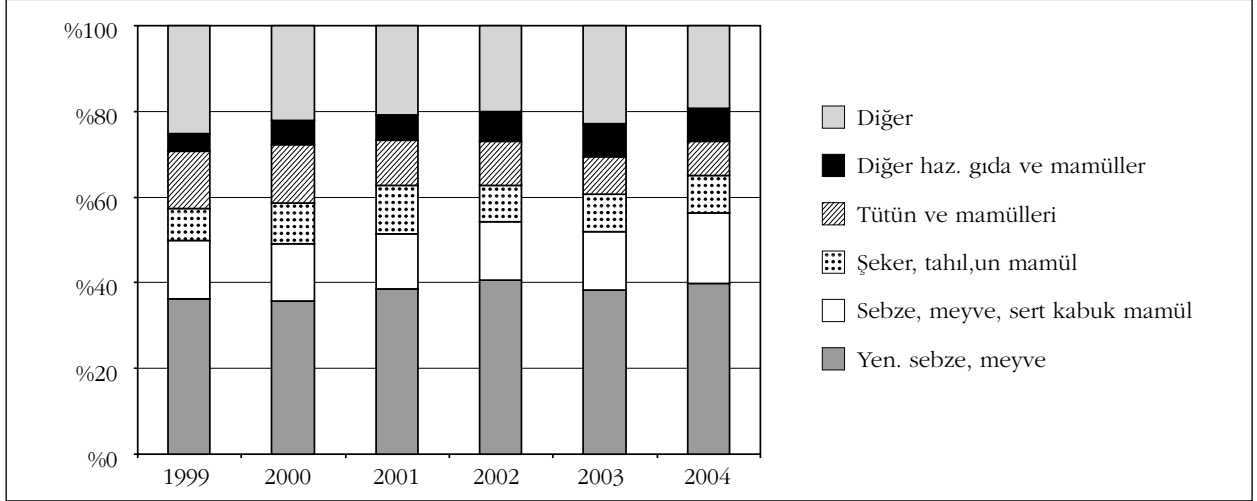
Not: Alt sınıflamanın tanımı için metne bakınız.

Kaynak: DİE (2005d).

Toplam tarımsal ihracat ve ithalat içindeki payları yüzde 80'nin üstünde olan ürün ve ürün gruplarının dağılımı Şekil 5.4 ve 5.5'te sunulmaktadır. Türkiye'nin ihracatı, ithalatına oranla daha tekdüze bir yapı göstermektedir. İhracatın yaklaşık yüzde 60'ı sebze ve meyve ürünleri ve mamullerinden oluşmaktadır. Tütün ve yüksek derecede işlenmiş mamuller yüzde 20'sini oluşturmaktadır. Tarım sanayiinde girdi olarak kullanılacak olan malların ihracatı yok denebilecek kadar azdır.

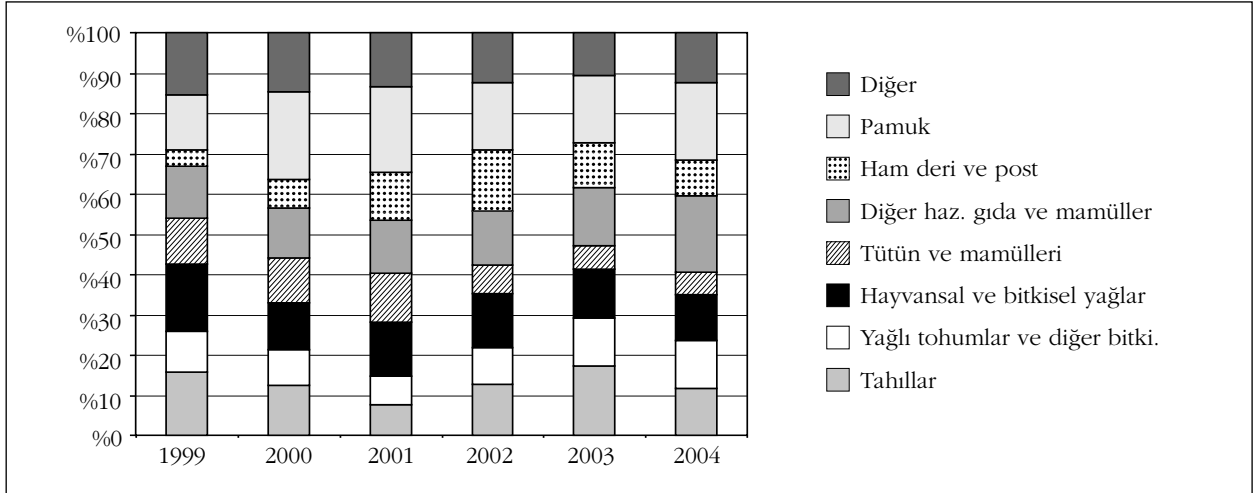
İthalatta ürün ve ürün grupları olarak çeşitlilik hakimdir. Ara malı olarak kullanılan malların toplam ithalat içindeki payı yüksektir (Şekil 5.5). Tahıl, yağlı tohum, deri ve pamuk ithalatı, toplam tarım ithalatının yarıdan fazlasını oluşturmaktadır. İthalatta dikkat çekici bir durum tütün ve tütün mamullerinde izlenmektedir ve bu gruptaki malların payı dalgalanmakla beraber azalma eğilimi göstermektedir.

Şekil 5.4. Tarımsal İhracat, 1999-2004.



Kaynak: DİE (2005d).

Şekil 5.5. Tarımsal İthalat, 1999-2004

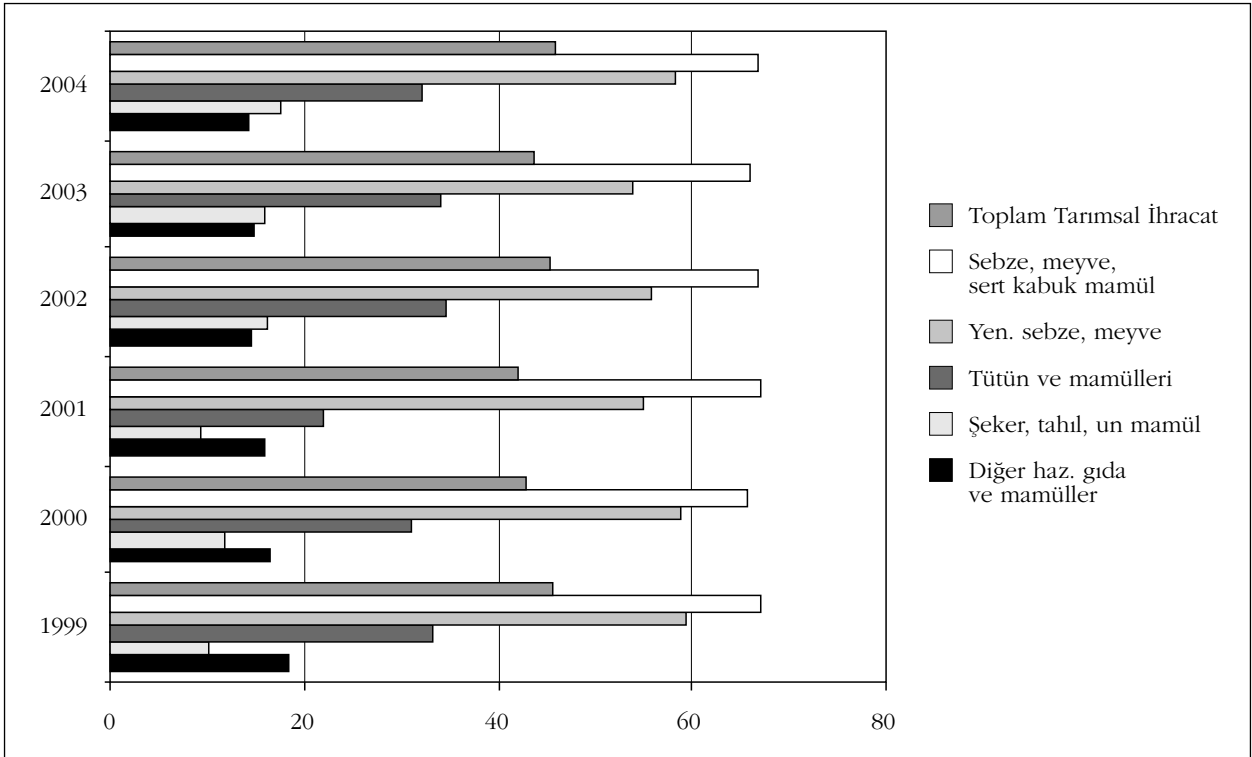


Kaynak: DİE (2005d).

Rekabet edebilirliğin ve ticaret akımında göreceli üstünlüğün basit bir göstergesi olarak Lafay Endeksi¹⁰ kullanılabilir. Endeks sebze ve meyveler için uzak ara çok yüksek değerler almaktadır. Buna karşın, tahıl, içecek ve tütünde endeks eksi değerler almakta ve Türkiye'nin uluslararası piyasalarda göreceli üstünlüğü olmadığını işaret etmektedir (Çağatay ve Güzel, 2003).

1999'dan 2004'e kadar Türkiye'nin tarımsal ihracatında AB'nin payı yüzde 42 ile 46 gibi dar bir aralıkta seyretmiş ve değer ağırlıklı ortalaması yüzde 45 olarak gerçekleşmiştir (Şekil 5.6). AB, Türkiye'nin en önemli ticaret ortağı olmasına rağmen, Türkiye tarımsal ihracatının yüzde 55'ini AB-dışı ülkelerle yapmaktadır. Daha sonra değinilecek, ancak, üyelik görüşmeleri süresince ve hatta sonrasında bu durumun dikkate alınmasında yarar vardır. Türkiye'nin ihracatında AB-dışı pazar, AB kadar önemlidir.

Şekil 5.6. Tarımsal İhracatta AB'nin Payı, 1999-2004



Kaynak: DİE (2005d).

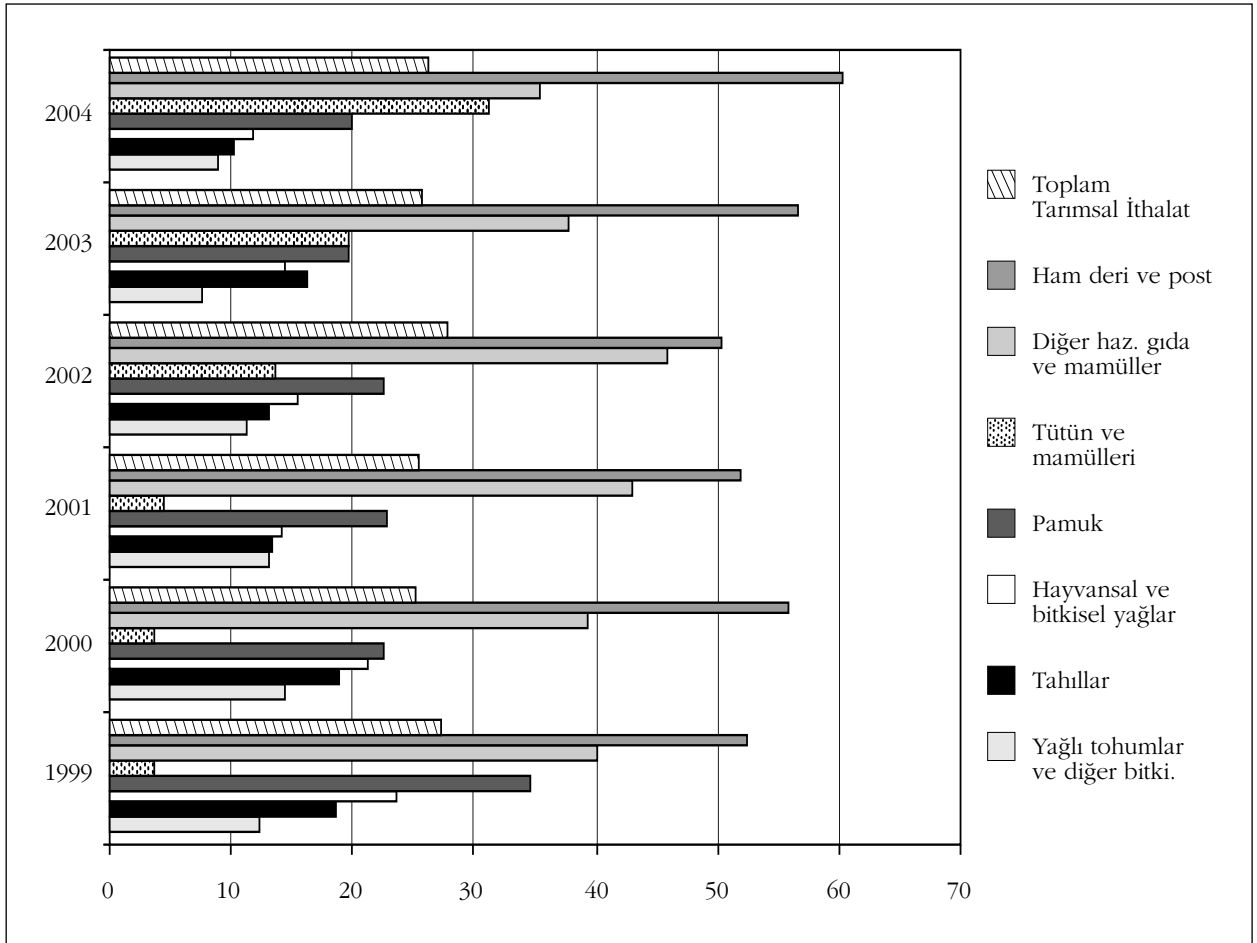
$$(10) \quad L_i = \frac{(X_i + M_i)}{\sum_j (X_j + M_j)} \cdot \left[\frac{(X_i - M_i)}{(X_i + M_i)} - \frac{\sum_j (X_j - M_j)}{\sum_j (X_j + M_j)} \right]; \quad L_i, \text{Lafay endeksini}; X_i, i \text{ sektörünün ihracatını}; M_i, i \text{ sektörünün}$$

ithalatını göstermektedir. Endeks artı veya eksi değerler alabilir. Artı değer göreceli üstünlüğü gösterir.

Önemli ürün gruplarında AB'nin ihracat payları da, toplam ihracat payı gibi değişiklik göstermemektedir. Sebze, meyve ve sert kabuklu mamulleri yüzde 70'e yaklaşan payla ilk sırayı almaktadır. Sebze ve meyve ihracatında AB'nin payı yüzde 60'a yakındır. Sebzenin payı zaman içinde artarak yüzde 40'a ulaşmıştır; meyvelerin ki ise yüzde 60'lar civarındadır. Şeker, tahıl ve un mamullerinin payı artış eğilimindedir.

İhracat kadar olmasa da, Türkiye'nin tarım malları ithalatında yüzde 25'lik pay ile, AB önemli bir yer tutmaktadır. Ürün yapısı ise oldukça farklıdır. İthalatta yüzde 40 paya sahip olan diğer gıda mamulleri dışında tüm yüksek paya sahip mal ve ürün grupları ağırlıklı olarak ara malları niteliğindedir. AB-dışından tahıl, yağlı tohumlar ve pamuk ithalatının yüksek oranda olduğu göz önüne alındığında, Türkiye bir anlamda ithal ettiği ara mallarını işleyerek ihraç etmektedir. Bu durum, özellikle yüksek derecede işlenmiş ürün ihracatında AB-dışı ülkelerin önemini vurgular niteliktedir.

Şekil 5.7. Tarımsal İthalatta AB'nin Payı, 1999-2004



Kaynak: DİE (2005d).

Tarım ürünleri dış ticaretinde AB ile rekabet edebilirlik analizi, Türkiye'nin sektörel özelleşme düzeyinin düşük olduğunu ve meyve, sebze ve meyve mamulleri, sebze, zeytinyağı gibi ürünlerde görece üstünlüğü olduğunu işaret etmektedir. Diğer yandan, Türkiye'nin AB ile olan tarımsal ticaretinde endüstri-içi özelleşmenin göstergesi olan Gruber ve Lloyd Endeksi,¹¹ bir çok üründe yüksek değerlere ulaşmakta ve artış göstermektedir. Analiz sonuçları, Türkiye ve AB arasındaki tarım ürünleri ticaretinde yüksek düzeyde ve artan oranda ürün örtüşmesini işaret etmektedir. Bu durum, özellikle tüketiciye ulaşmadan önce işleme gerektiren ürünler için geçerlidir. Endüstri-içi özelleşme ticaret edilen ürünlerin dikey farklılaşmasından kaynaklanmaktadır ve iki üretim sistemi arasında tamamlayıcılık özelliğinin ağır bastığını göstermektedir (Çağatay ve Güzel, 2003).

Türkiye AB ve AB-dışı ile olan tarımsal ürün ticaretinde net ihracatçı konumunu muhafaza etmeye devam etmektedir. Dış ticaretin ihracat tarafında geleneksel ürünlerden meyve ve sebzenin miktarı değişiklik göstermemektedir. Dikkati çeken gelişme yüksek derecede işlenmiş ürün ihracatının artışıdır. İthalat tarafında ise aramaların mutlak hakimiyeti vardır. 1999-2004 döneminde tarım malları ihracatı yüzde 50'ye yakın artış göstermiştir. Aynı dönemde, toplam ihracat, iki misline yakın arttığından dolayı tarımın toplam ihracat içindeki payı düşmüştür. İthalat tarafında ise tarım ve toplam ithalat benzer oranlarda yükselmiş ve tarımın toplam içindeki payı aynı kalmıştır. Krizden en fazla etkilenen sektörlerden biri olması ve özellikle süregelen ticaret politikaları dikkate alındığında, tarımın dış ticaret performansı olumlu değerlendirilebilir.

Tarihsel ticaret akımları ve rekabet edebilirlik dış ticaret politikaları kadar, makro ve sektöre özel ulusal politikalardan da etkilenirler. Ticaret hacmindeki dalgalanmanın en önemli nedenleri istikrarsız makro ekonomik şartlar ve tarımla ilgili tüm politikalarının doğru dürüst yönetilememesidir. Türkiye'nin, özellikle tarımsal birincil ürün temelinde kendine yeterlilik anlayışı, ulusal politikalara arz yönetimi olarak yansımakta ve bu durum dış ticaret politikalarında korumacılığın yüksek düzeyde sürdürülmesine neden olmaktadır. Örneğin, yukarıda incelenen dış ticaret akımlarında hayvancılık ve hayvancılık ürünleri tartışmaya katılamamıştır, çünkü 2004 yılı

(11)
$$IIT_i = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{(X_i + M_i)} * 100$$
 ; *IIT*, Gruber ve Lloyd'un endüstri-içi ticaret endeksini; *X*, *i* sektörünün ihracatını

ve *M*, *i* sektörünün ithalatını göstermektedir.

linda tüm hayvancılık alt-sektörünün toplam ihracattaki payı yüzde 0.8, ithalattaki payı ise yüzde 2.5'tir ve dönem içinde değer ve pay olarak önemli değişiklikler göstermemektedir. Türkiye'nin uyguladığı tarife ve tarife-dışı yüksek oranda koruma sonucunda oluşan iç fiyatlar dış ticareti önlemektedir.

Türkiye ve AB arasındaki dış ticaret çerçevesi her iki yönde oluşan ticaret akımlarını belirleyici konumdadır. OTP dahil olan tarım ve gıda ürünleri Aralık 1995'te yürürlüğe giren Gümrük Birliği'nin dışında tutulmuştur ve tercihli ticaret anlaşmalarıyla sürdürülmektedir. Tarım mallarında Türkiye'nin AB'ye ihracatına verilen tercihler çeşitli ürünlerde indirilmiş gümrük vergisi veya gümrük vergisinden muafiyet, giriş fiyatı uygulanmaması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu duruma rağmen Türkiye'nin önemli ihracat mallarından olan meyve, sebze ve işlenmiş ürünlerde, mevsimsel gümrük vergisi ve tarife oranı kota uygulamasıyla AB'nin yüksek koruması tercihe rağmen sürmektedir. Karşılıklı serbestleştirme sonucunu geçmişte oluşmuş ticaret akımlarından belirlemek güçtür. Yüksek derecede işlenmiş ürünlerde ise sanayii payı sıfırlanmış olmasına rağmen, tarım payında gümrük vergisi süregelmektedir.

Türkiye'nin AB'ye verdiği tercihler ise genellikle düşük veya sıfır gümrük vergileriyle tarife oranı kotalarından oluşmaktadır. Tercihli ticaretin etkilerini belirlemek Türkiye tarafından da mümkün değildir. Örneğin Türkiye 1996'nın ortalarından bu yana et ve damızlık dışı canlı hayvan ithalatına yasak uygulamaktadır ve tarım malları ithalatında kontrol belgesi uygulaması, arz yönetimi amacıyla kullanılabilir.

Tablo Ek-5.2. Türkiye'nin Tarım Mal ve Ürünleri İthalatı, 1999-2004 (milyon Dolar)

Tarımsal Ürünler	1999			2000			2001			2002			2003			2004		
	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10
	Canlı Hayvanlar	24	15	1	33	21	0	23	10	0	16	8	0	12	6	1	10	7
Et ve sakatat	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Süt, yumurta, bal ve mamül	36	29	2	36	22	4	22	13	3	37	26	5	52	34	3	67	37	5
Hayvanlardan elde edilenler	17	3	0	24	4	0	16	1	0	26	1	1	33	1	0	31	1	0
Toplam Hayvancılık Ürünleri	77	46	4	95	48	5	61	24	3	80	36	5	97	40	4	108	45	5
Yenilebilir sebze	57	12	1	99	7	0	71	2	0	52	7	1	30	7	1	33	9	2
Yenilebilir meyve, sert kabuklular	75	8	0	68	7	0	31	4	0	65	8	0	80	7	0	98	10	0
Tahıllar	403	75	13	390	73	12	180	24	1	376	49	44	697	113	29	510	52	16
Değirmencilik mamül	5	5	0	5	4	0	5	4	0	9	8	0	10	8	0	12	10	1
Yağı tohumlar ve diğer bitki.	263	33	0	277	40	0	163	21	0	268	30	0	479	36	0	522	46	1
Diğer hayvan ve bitkisel ürünler	47	22	0	51	19	0	37	12	1	35	13	0	40	17	1	53	23	1
Toplam Bitkisel Ürünler	850	155	14	891	150	13	487	68	2	806	116	46	1,337	188	31	1,227	150	20
Hayvansal ve bitkisel yağlar	425	100	0	363	77	0	313	45	0	401	62	0	494	72	0	506	60	0
Şeker ve şekerlemeler	16	11	0	15	10	0	12	7	0	20	8	0	34	14	0	37	16	0
Tahıl, un, nişasta mamül	32	30	0	33	29	1	30	26	2	32	28	3	52	44	7	67	53	10
Sebze, meyve, sert kabuk mamül	22	16	2	19	13	0	12	8	0	17	11	0	16	9	1	25	15	2
Alkollü ve alkolsüz içecek	15	13	0	15	13	0	13	12	0	10	8	0	19	11	0	49	25	0
Tütün ve mamülleri	293	11	0	351	13	0	283	13	0	208	28	0	235	46	0	239	75	0
Diğer haz. gıda ve mamüller	334	134	2	386	152	3	311	134	3	402	184	3	584	221	4	831	294	11
Toplam haz. gıda, içecek, tütün mam.	713	214	4	818	228	5	661	199	6	690	268	6	940	344	11	1,249	477	23
Ham deri ve post	102	54	0	225	125	0	275	143	0	453	228	0	441	249	0	394	237	0
Pamuk	354	123	0	681	154	0	500	113	0	497	112	0	675	133	0	838	167	0
Diğer tarımsal hammaddeler	49	5	0	56	5	0	39	4	0	45	6	0	56	8	0	66	10	0
Toplam diğer DTÖ Tarım Malları	505	182	0	962	284	0	814	260	0	995	346	0	1,171	390	0	1,298	414	0
Toplam Tarımsal İthalat	2,569	697	22	3,127	787	23	2,336	595	11	2,971	828	57	4,038	1,035	46	4,387	1,148	49
Toplam İthalat	40,671	21,401		54,503	26,610		41,399	18,280		51,554	23,321		69,340	31,696		97,161	42,295	3,079

Not: AB-15: 2004 öncesi AB Üyesi 15 ülkenin toplamı; ABY-10: 2004 yılında AB'ye üye olan 10 ülkenin toplamı.

Kaynak: DİE (2005d).

Tablo Ek-5.3. Türkiye'nin Tarım Mal ve Ürünleri Net İhracatı, 1999-2004 (milyon Dolar)

Tarımsal Ürünler	1999		2000		2001		2002		2003		2004					
	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10	Toplam	AB-15	ABY-10				
	Canlı Hayvanlar	-12	-13	-1	-31	-20	0	21	15	-7	0	-4	-3	0	-2	-5
Et ve sakatat	13	1	0	10	0	0	17	14	1	0	19	1	0	22	2	0
Süt, yumurta, bal ve mamül	4	-19	-2	-12	-18	-4	20	24	1	-4	26	-3	-3	-1	-24	-5
Hayvanlardan elde edilenler	23	36	0	13	32	0	11	10	31	-1	14	39	0	15	40	0
Toplam Hayvancılık Ürünleri	29	4	-4	-20	-5	-5	68	62	27	-5	55	34	-4	33	13	-5
Yenilebilir sebze	218	88	1	165	89	1	304	270	118	3	443	162	5	447	186	4
Yenilebilir meyve, sert kabuklular	1,172	796	28	962	659	25	1,170	1,128	710	45	1,312	827	49	1,785	1,174	68
Tahıllar	-178	-54	-12	-166	-26	-12	-17	-295	-20	-44	-641	-97	-29	-493	-39	-16
Değirmencilik mamül	78	27	0	97	22	0	56	67	10	0	130	9	0	221	13	-1
Yağlı tohumlar ve diğer bitki.	-202	-1	4	-234	-16	0	-109	-217	-1	1	-406	-3	6	-442	-11	1
Diğer hayvan ve bitkisel ürünler	29	16	1	20	12	1	35	55	26	0	53	30	0	48	27	0
Toplam Bitkisel Ürünler	1,117	872	21	843	739	16	1,439	1,006	842	6	891	928	31	1,568	1,351	57
Hayvansal ve bitkisel yağlar	-93	31	0	-207	-62	0	-79	-248	-31	0	-151	36	1	-231	8	1
Şeker ve şekerlenmeler	190	11	3	218	18	3	324	130	20	4	153	21	7	180	35	9
Tahıl, un, nişasta mamül	74	-20	2	80	-15	0	101	133	-5	2	187	-10	2	232	-14	-1
Sebze, meyve, sert kabuk mamül	549	367	8	467	306	9	516	499	334	11	656	435	10	942	631	21
Alkollü ve alkolsüz içecek	27	8	0	23	4	0	23	32	15	0	52	15	0	64	9	0
Tütün ve mamülleri	269	176	33	141	141	20	152	177	106	16	184	97	20	238	79	17
Diğer haz. gıda ve mamüller	-154	-101	0	-185	-118	-2	-71	-145	-147	1	-210	-165	4	-376	-228	-1
Toplam haz. gıda, içecek, tütün mam	955	441	46	744	335	31	1,045	827	323	33	1,022	393	43	1,279	512	46
Ham deri ve post	-93	-53	0	-199	-125	0	-245	-421	-227	0	-409	-249	0	-366	-237	0
Pamuk	-240	-73	3	-620	-115	1	-436	-429	-63	2	-530	-50	3	-713	-85	3
Diğer tarımsal hammaddeler	-42	-2	0	-50	-2	0	-31	-30	2	0	-39	1	0	-40	3	0
Toplam diğer DTÖ Tarım Malları	-375	-128	3	-870	-242	1	-712	-880	-289	2	-978	-298	3	-1,118	-319	3
Toplam Net Tarımsal İhracat	1,633	1,219	66	491	765	44	1,762	768	873	35	838	1,092	73	1,530	1,565	102
Toplam Net İhracat	-14,084	-7,052		-26,728	-12,100		-10,065	-15,495	-4,863		-22,087	-7,212		-34,388	-9,837	-1,226

Not: AB-15: 2004 öncesi AB Üyesi 15 ülkenin toplamı; ABY-10: 2004 yılında AB'ye üye olan 10 ülkenin toplamı.

Kaynak: DİE (2005d).

B Ö L Ü M

DÜNYA TİCARET
ÖRGÜTÜ - TARIM ANLAŞMASI
VE TÜRKİYE

6. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ-TARIM ANLAŞMASI VE TÜRKİYE

Türkiye'nin tarım ve tarım politikaları, Dünya Ticaret Örgütü'nün yenilenecek olan Tarım Anlaşması ve AB üyelik sürecinin belirlediği fırsat ve kısıtlar tarafından şekillenecektir. DTÖ'nün yeni tarım anlaşması müzakerelerinden edinilen izlenim Türkiye'nin varolan yapıyı muhafaza etmekten başka amacının olmadığını ortaya koymaktadır. Türkiye'nin DTÖ nezdinde verdiği her türlü not ve girdiği ortaklıklar, gelişmekte olan ülkelere özel ve farklı davranışın önemini vurgulamaktadır. Tarım politikalarının ve alt kümesi olan tarım destekleme politikalarının değişimi için, süregelen ve bir veya iki yıl daha sürebilecek DTÖ-Tarım Anlaşması görüşmeleri, gerekli ve verimli tartışma ortamının yaratılmasında ve hatta, bu politikaların değişimini hızlandırmada bir fırsat olarak kullanılamadı. Bir anlamda, korumacılığa kilitlenmiş hükümet politikaları ve AB üyeliği arasında sıkışma sonucunda, varolan müdafaa eden eğiliminin ağır bastığı ve çok-taraflı ticaret serbestleştirilmesinin yaratabileceği fırsatların göz ardı edildiği gözleniyor.

Uruguay Turu Anlaşması kapsamında, 1994 yılında verilen ve halen süregelen taahhütler önceleri pek dikkat çekmemiş, ancak bazı malların dünya fiyatlarındaki düşüşler sonrası gündemde yer almaya başlamıştır. Tarım ticaretinin serbestleştirilmesi yolunda ilk adım olan Uruguay Turu Anlaşması'nın genel yapısı ve yeni görüşme dönemi başlamadan önce dünya üretim ve ticaretinde önemli paya sahip ülkelerin başlangıç pozisyonlarının tartışması için, Çakmak, Kasnakoğlu ve Akder'den (1999) faydalanılabilir. Gelişmiş ülkeler için 2000'de, gelişmekte olan ülkeler için 2004 yılında dolan Tarım Anlaşması'nın yenilenmesi görüşmeleri beş yıllık gecikmeyle ancak 2004'te başlayabilmiştir.

Dünya Ticaret Örgütü, 1 Ağustos 2004 tarihinde, Genel Konsey'de yer alan 147 ülke temsilcisinin oybirliğiyle kabul edilen, tarihsel olarak nitelenen ve dört konuda çerçeve ve öneriler içeren, "Temmuz 2004" kararını açıklamıştır. Karar, tıkanan Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması'nın (DTÖ-TA) önünü açmayı hedefleyen çerçeveden, tarım-dışı mallarda pazara ulaşımı artırmak için ikinci bir çerçeveden, Hizmet Anlaşması'yla ilgili önerilerden ve dış ticareti kolaylaştırıcı önlemler görüşmelerinin genel yaklaşımından oluşuyor. Karar, en azından, beş seneden fazla gecikmeyle sürüncemede kalan Tarım Anlaşması görüşmelerini başlatabildi ve böylelikle, uluslararası bürokrasi varlık nedenini ispat edebildi.

Bu tür çok taraflı anlaşmaların yapılanmasında dünya piyasalarında ağırlığa sahip ülkelerin belirleyici güçlerinin olması kaçınılmazdır. Ancak, diğer ülkelerin uzun dönem çıkarlarını gözeterek kurabilecekleri koalisyonların etkili olabileceği Uruguay Turu görüşmelerinde ortaya çıkmış ve son üç Bakanlar Konferansı'nda ispatlanmıştır. 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).

DTÖ'de karar alma sürecinin de yardımıyla, GOÜ'ler, 1999 Seattle, 2001 Doha ve 2003 Cancun Bakanlar Konferanslarında ağırlıklarını hissettirmişlerdir. Seattle Konferansı karar alamadan dağılmış, Doha'da ise sadece "Doha Gelişme Turu" olarak tura isim takılabilmıştır. GOÜ'lerin ağırlıklarını koyabilmelerinin en etkin aracı, üyelerinin bir kaçı zaman içinde değişse de, hala süregelen, Brezilya ve Hindistan'ın başını çektiği, G-20¹² ülkeler koalisyonudur. Meksika'da 2003 sonlarında yapılan ve başarısızlıkla sonuçlanan Cancun Bakanlar Konferansı'nda, gelişmiş ülkelerin gecikmiş tavizi, tarım görüşmeleriyle yatırım, rekabet ve hükümet alımları görüşmeleri arasındaki ilişkinin kırılmasını yazılı hale getirdi ve bir anlamda tarım görüşmelerine ciddi başlangıcı olan Temmuz 2004 çerçeve kararının yolu açılmış oldu.

6.1 Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşması'nın 10 Yılı

1994'te sonuçlanan DTÖ-Tarım Anlaşması'nın ana amacı "hakça ticaret sistemi" olarak tanımlamıştı. Bu amaca ulaşmak için üç temel eksenle başlangıç miktar, de-

(12) G-20 ülkeleri, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Çin, Küba, Mısır, Hindistan, Endonezya, Meksika, Nijerya, Pakistan, Paraguay, Filipinler, Güney Afrika, Tanzanya, Venezüela ve Zimbabve'den oluşmaktadır.

ğer ve/veya oranları ve indirim taahhütleri belirlendi. Bu üç temel eksen: ciddi fiyat saptırıcı etkisi olan iç destekler, ülke piyasalarına ulaşımı engelleyen gümrük vergileri, dünya piyasasında haksız rekabete neden olan ihracat sübvansiyonlarıdır. Gelişmiş ülkelerin (GÜ) indirim oranları, gelişmekte olan ülkelere (GOÜ) göre daha yüksek ve uygulama dönemleri daha kısa olarak belirlendi. GÜ'lerin taahhütleri 2000, GOÜ'lerin taahhütleri 2004 yılında doldu. Serbestleştirmede yol alabilmek için yeni tarım görüşmelerine 1999 yılında başlanması gerekiyordu, ama GÜ'lerin, 1999'dan bu yana yapılan üç bakanlar konferansında, ayak sürümleri görüşmeleri 2004'e kadar sarkıttı. Tarım açısından bu ayak sürümünde en önemli etken, GÜ'lerin her türlü taahhütlerinin 2000 yılı düzeyinde sabit kalmasıydı.

Uruguay Turu-TA görüşmelerinin başlangıcında hedeflenen ticaret serbestisine ulaşılamasa bile, en azından serbestleşme başlamış ve kuralları belirlenmiş oldu. GÜ'ler anlaşmanın her türlü detayını ve açığını kullanarak kendi ihtiyaçlarına uydurdukları ve kamuoylarına değiştirmek istedikleri politikaların nedeni olarak TA'yı gösterebildikleri için mutluydular. GOÜ'lerin neşesi ise anlaşmanın sağladığı ayrıcalıklı muameleden kaynaklanıyordu.

Anlaşma sonrası, Dünya tarım malları piyasalarındaki son on yıllık gelişmeler herkesi mutsuzluğa itti. Anlaşmanın refah ve ticaret etkileri GOÜ'ler açısından ilk tahminlerden epeyce saptı. GÜ'ler pazarlarına erişimde hatırı sayılır bir değişime izin vermemişlerdi. Verilen taahhütler bazen bağlayıcı olmuş, ancak anlaşmanın arkasından dolanmanın pek zor olmadığı da ortaya çıkmıştı. Kimi zaman ülkeler anlaşmaya uyar gibi davrandılar. Ancak GÜ'lerin bu tür davranışları dünya fiyatlarını ve ticaretinin yönünü etkileyecek düzeylerde gerçekleşti.

Yeni tarım anlaşması müzakerelerinin beş yıl sarkması, ülkelerin gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak TA'nın on yıllık uygulamasından memnun olmadıklarını ortaya koyuyor ve Cancun'daki Bakanlar Konferansı'nda, GOÜ'lerin isyanını anlayışla karşılamak gerekiyor. Birçok göstergenin içinden en önemlisi olan, OECD'nin üye ülkeler için her yıl hesapladığı Üretici Destek Tahmini (ÜDT) isyanın nedenini açıklar niteliktedir. ÜDT parasal birim olarak belirtildiğinde, ülke üreticilerine piyasa fiyatlarına müdahale sonucu tüketicilerden ve bütçeden yapılan toplam transfer miktarını gösteriyor. Bu miktarın toplam tarımsal üretim değerinin yüzdesi olarak ifadesi yüzde ÜDT'yi veriyor. Üyelik kompozisyonu zamanla değişmiş olsa da OECD'de GÜ'lerin ağırlığı yadsınamaz. Bu nedenle, Anlaşmanın temel dönemi olan 1986-88 ile 2001-03 dönemlerinin ÜDT karşılaştırması gelişmeler konusunda fikir

verebilir. Unutulmasın, "hakça ticaret sistemi" gereği, özellikle fiyat saptırıcı desteklerle beraber tarıma yapılan tüm desteklerin azalması bekleniyordu.

OECD hesaplamalarına göre üyelerin toplam ÜDT'lerinin 1986-88 dönemi yıllık ortalaması 241 milyar, 2001-2003 dönem ortalaması ise 238 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir (Tangerman, 2004). Aynı dönemlerde, yüzde ÜDT, sırasıyla yüzde 37 ve yüzde 31 olarak bulunmaktadır. Bu durum, yakın geçmişte bile, ortalama OECD çiftçisi bir dolarlık hasılatının sadece 69 centinin dünya fiyatından değerlendirilen satışlarından elde etmiş, geri kalanını sektöre yapılan transferlerden kaynaklanmıştır. GOÜ'ler, 1980'lerin ortalarından bu yana, hem miktar hem de yüzde olarak desteklerini pek değiştirmemişlerdir. Tatmin etmekten uzak diğer bir gelişme üretici desteğinin içinde girdi ve çıktı piyasalarına müdahaleden kaynaklanan fiyat bozucu desteklerin toplam destek içindeki payında izlenmektedir. Dönem içinde bir miktar azalsa da, hala toplam üretici desteğinin dörtte üçü piyasalara müdahaleden kaynaklanan desteklerden oluşmaktadır.

Anlaşmanın uygulandığı on yılda sektöre yapılan her türlü transferlerde ve serbestleştirmede bir arpa boyluk mesafe kat edilmiş olması, GOÜ'lerin, özellikle Meksika'da yapılan son Bakanlar Konferansı'nda, birazda DTÖ'de karar alma sürecinin yardımıyla, etkili koalisyonlar kurarak GÜ'lerin beklemedikleri çıkış yapmalarının yolunu açmıştır. Temmuz 2004 Kararının sadece anlaşmanın çerçevesini belirleyici olarak çıkması bile bu açıdan başarı olarak kabul edilebilir.

6.2 "Temmuz 2004" DTÖ-Tarım Çerçeve Kararı

Kararı değerlendirmek için son on yıldaki gelişmeler ışığında, kararın GÜ'lerin tarım desteklerine olası etkilerini değerlendirmek gerekiyor. Özellikle ABD, AB ve Japonya'nın iç destekler, sınır koruma önlemleri ve ihracat sübvansiyonlarında henüz belirlenmeyen gelecekte, ne tür indirimler beklenebilir sorusuna cevap aranmalı. Dünya tarım malları ticaretinin "hakça" olabilmesi için bu ülkelerin desteklerini hızla azaltmada öncü rol almaları gerektiğini, Birleşmiş Milletler kuruluşlarının yanında, OECD ve Dünya Bankası da (Ataman ve Beghin, 2005) öne çıkarmaya başladı.

Tarım Çerçeve Kararı (TÇK), Genel Konsey Kararının Ek-A'sında yer alıyor. Kullanılan dil yanıltıcı izlenim veriyor. Ek-A'nın başlığı "Tarımda Modaliteleri Belirleyen Çerçeve", ancak yedi sayfa süren metinde, modalitelerden çok çerçeve öne çıkıyor. Gerçek anlamda taahhütleri belirleyecek modaliteler üzerinde tartışmalar süregel-

mektedir ve henüz netlik kazanacak durumda değildir. TÇK'yı incelemeye geçmeden önce, Genel Konsey kararının sadece tarımı değil, aynı zamanda hizmetler, hükümet alımları ve ticaretin kolaylaştırılmasıyla ilgili kararları içerdiğini hatırlatmakta yarar vardır. Gene tarım tek başına pazarlık konusu değildir ve diğer sektör ve alanlarla ilişkilidir. Pazarlıklar sırasında, bazı ülkelerin tarımda verecekleri taviz karşılığında, hizmetler veya hükümet alımlarında taviz isteyebilecekleri unutulmamalıdır.

Uruguay Turu-TA'sında olduğu gibi, müzakereler üç ana konudan oluşmaktadır. İç destekler ve ihracat sübvansiyonlarında derine inen TÇK, pazara ulaşım konusunda hayli yüzeysel kalmaktadır. Yüzeysel kalmasının nedeni, DTÖ'ye üye ülkelerin tümü tarafından gümrük vergisi indirimlerinin uluslararası tarım ticaretinin serbestleştirilmesi yönünde en etkili araç olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle, gelişmiş büyük aktörler, iç ve ihracat desteklerinde, daha önce gerçekleştirdikleri reformlar nedeniyle daha esnek davranmaktadırlar. Ancak, iç piyasaların istikrarını korumak gümrük vergisi düzeyiyle yakından ilgilidir ve müzakerelerin sonuçlanması gümrük vergileri düzey ve indirim modaliteleri tarafından belirlenecektir.

DTÖ-Tarım Çerçeve Kararının içeriğini iç destekler, ihracat sübvansiyonları ve pazara ulaşım sırasıyla inceleyelim:

İç destekler: Önceki TA'da iç destekler üçe ayrılıyor ve renkli kutularla ifade ediliyordu. Üretim ve fiyatlara etkisi az olan önlemler (hükümetin her türlü hizmet harcamaları, gelişme programlarına bağlı destekler, altyapı yatırımları, üretimden tamamen bağımsız doğrudan ödemeler vs.) ve "de minimis" destekler (fiyat saptırıcı etkisi yüksek olan desteklerin GÜ'ler için yüzde 5'i, GOÜ'ler için yüzde 10'u) yeşil kutuda yer alıyor ve serbest destekler sınıfına giriyordu. Mavi kutuda üretimi sınırlandırıcı doğrudan ödemeler yer alıyordu. Bu ödemeler temel alınan bir geçmiş dönem için sabit verim, alan ve hayvan sayısına bağlı ise gene bir anlamda serbest addediliyor ve indirim taahhüdü vermek gerekmiyordu. Diğer tüm fiyat saptırıcı etkisi yüksek olan önlemler kırmızı kutuya dahil edilmişti ve belirlenen Toplam Destek Ölçütü üzerinden indirime gidilmişti. Özel ve farklı muamele ile GOÜ'lere daha uzun dönemde daha düşük indirim taahhüdü kolaylığı sağlanmıştı. Ancak, sadece 15 GOÜ iç desteklerde indirim taahhüdünde bulunmuştu.

Tarım Çerçeve Kararında (TÇK) kutu isimleri değişmedi ve tanımlarda GÜ'ler için önemli olabilecek değişiklikler olabilir. Yeşil kutuya giren müdahalelerin tanımı, sadece fiyat etkisi sınırlı olanları belirleyecek şekilde daha açık hale getirilecek.

Önceki anlaşmada geçici olarak öngörölmüş olan mavi kutu artık kalıcı hale getiriliyor. Tanımı, özellikle ABD'nin uyguladığı ve dünya fiyatları çok düştüğünde devreye giren, ters-çevrimsel (counter-cyclical) desteklerin içerilmesiyle genişletiliyor. Ancak, mavi kutu desteklerine, henüz karar verilmeyen bir dönemin ortalama üretim değerinin yüzde beşi düzeyinde üst sınır getiriliyor.

Çerçeve üye ülkelerin ticareti saptırıcı etkisi olan kırmızı, mavi kutulardaki ödemeleri ve "de minimis" destekleri kapsayacak şekilde, henüz tanımlanmamış katmanlı (tiered) formül kullanılarak, köklü indirimlere gidilmesini öngörölüyor. Yüksek katmanda yer alanlar daha hızlı indirilerek, bir anlamda GÜ'lerin iç desteklerinde uyumlaştırma hedefleniyor. İndirim konusunda ise TÇK, son yıl için taahhüt edilen Toplam Destek Ölçütü, izin verilen "de minimis" destek ve mavi kutu ödemelerinin toplamının, yeni anlaşmanın ilk yılında peşin olarak en az yüzde 20 indirilmesi karara bağlamıştır.

Zaten göreceli olarak düşük seviyelerde destek verebilen GOÜ'lerin desteklerini indirmeleri olasılığı zayıf olsa da hala pazarlık konusu olarak duruyor. Özellikle üretim değerinin yüzde 10'ununa kadar izin verilen "de minimis" destek oranı azaltılabilir. Çerçeve anlaşmasının yedi ve sekizinci paragraflarında yer alan ve iç desteklerde katmanlaştırma içeren genel indirim yöntemi yanıltıcı beklentilere neden olabilir. Metin sanki tüm destekler azaltılacak izlenimi veriyor. Ancak sadece kırmızı ve mavi kutuda yer alan önlemler azaltılacak. 2000'li yılların başlarında ABD'nin ve AB'nin desteklerinin sırasıyla yaklaşık yüzde 70'i ve yüzde 30'u yeşil kutuda yer aldığı düşünülürse, indirimde temel alınacak miktar epeyce azalıyor. İç desteklerde, GOÜ'leri memnun edecek tek gelişme, mavi kutu harcamalarına üst sınır getirilmesi olarak beliriyor. Ancak, mavi kutunun yeni tanımıyla şişirilmesi bu önlemin etkisini azaltabilir. Ayrıca, üretim değeri oranına bağlanan harcama üst sınırı, bu ülkelerde üretim değerinin çok yüksek olması nedeniyle, dünya fiyatlarına olası etkisini hissedilmeyecek düzeylere çekebilir.

Özellikle ABD ve AB'nin yeşil kutuya giren desteklerini artırdıkları dikkate alındığında, GÜ'lerin yeşil kutudan sağladıkları transfer düzeyleri yükseliyor ve bu yüksek düzey en azından üretici olmayı gerektirdiği için uygulamada "ticareti az saptıran" önlemler olmaktan çıkıyor ve üretimle doğrudan ilişkili hale geliyor. Ancak, bu tür desteklerin indirim taahhütlerine dahil edilmeleri için bir sonraki tarım anlaşma pazarlıklarını beklemekten başka çare maalesef yoktur.

İhracatta Rekabet: Çerçeve Anlaşmasının ihracat sübvansiyonlarıyla ilgili maddesi, tarih belirlenmemiş olsa da, her türlü ihracat sübvansiyonunun kaldırılacağına müjdesiyle başlamaktadır. İhracat sübvansiyonunun tanımı, ihracat kredileri, ihracat kredi garantisi veya sigortası, ihracatçı kamu kuruluşlarını ve gıda yardımını kapsayacak şekilde genişletiliyor. Tek belirginlik, 180 günü aşan vadede ihracat kredisi ve benzeri araçların gene belli olmayan bir tarihte ortadan kaldırılacağı konusunda anlaşmaya varılmasıdır. İhracat sübvansiyonlarının kalkacağı tarih belli olmasa da, uygulamada indirimlerin yıllık olarak yapılacağı kararda yer almaktadır. İhracat sübvansiyonlarını dünya ticaretinde geniş paya sahip GÜ'ler tarafından yoğun olarak kullanıldığı dikkate alındığında, anlaşmada yer alan iki nokta ihracat sübvansiyonlarının kaldırılmasının iki önemli şarta bağlı olduğunu ve özellikle GÜ'ler arasındaki pazarlıkların çetin geçeceğinin işaretlerini vermektedir. Beklendiği gibi, her ikisi de GÜ'lerin kendi aralarındaki sorunlardan kaynaklanmaktadır. İlki, ihracat sübvansiyonlarında ciddi indirimler olabilmesi için sübvansiyon etkisi olan tüm araçların paralel olarak indirilmesi şartıdır. Bir anlamda, AB, indirimini belirlemek için, ABD'nin ihracat kredileri tavrını görmek istemektedir. İkinci şart ise, sübvansiyonların ortadan kaldırma takviminin ulusal reform takvimiyle uyumlu olması gerekliliğinin kararda yer almasıdır. İhracat sübvansiyonlarının ortadan kaldırılması bir sonraki anlaşma dönemine sarkabilir.

İhracatta kamu kuruluşları olan ülkeleri yakından ilgilendiren bir diğer hüküm bu tür kuruluşların ticareti saptırıcı her türlü önlemlerine (sübvansiyon, finansman kolaylığı, görev zararı gibi) son verilmesi gereğidir. GOÜ'lere sağlanan özel ve farklı davranış nedeniyle, ihracat sübvansiyonlarında indirim süresi daha uzun tutulacak ve kamu kuruluşlarının tekel konumunu muhafaza etmesine izin verilebilecektir.

2003 yılında Meksika'da yapılan Bakanlar Konferansı'nda bazı Afrika ülkeleri, GÜ'lerin pamuk sübvansiyonlarına şiddetle itiraz etmişlerdi. Hatta, bu itiraz Konferansın karar almadan dağılmasının önemli bir nedeni olarak algılanmıştı. TÇK'nın giriş kısmında yer alan bir maddede, pamuk inisiyatifinin ticaretle ilgili kısmının tarım görüşmeleri çerçevesinde ele alınacağı ve gelişme bağlantısının ilgili uluslararası kuruluşların geliştireceği programlara terk edildiği anlaşılmaktadır.

İhracat sübvansiyonlarının indirilmesinin görece olarak kolay kabul edilmesinin nedeni olarak, özellikle doğrudan ödemelere bağlı iç desteklerle kolaylıkla ikame edilebilmeleridir. Eğer gerçekleşirse ihracat sübvansiyonlarındaki indirimin anlamlı olabilmesi için iç desteklerin kutu tanımlamaların belirgin hale getirilmesi ve tüm fi-

yat saptırıcı etkileri olan iç desteklerin tümünün üretim değerinin çok düşük bir yüzdesinin (yüzde 5 gibi) üst sınırı olarak belirlenmesi yararlı olabilir (Hoda, 2005).

Pazara Ulaşım: DTÖ-Tarım Anlaşmasının yeni görüşme döneminin etkilerini inceleyen modelleme çalışmaları, gümrük vergilerindeki indirimlerin, ülke gruplarının refahını ve gerçek gelirlerini artıracak en etkili araç olarak belirlemektedir (van der Mensbrugge ve Beghin, 2005). Bu nedenle, tarife indirim pazarlıklarının, iç destek ve ihracat sübvansiyonu pazarlıklarına göre daha çetin geçmektedir ve geçmeye devam edeceği kesindir.

Karar her ana başlıkta olduğu gibi, gümrük vergilerinde de pazara ulaşımı yüksek düzeyde artıracak indirimlere çağrı yaparak başlamaktadır. İndirimler, geçmiş anlaşma döneminin son yılı için bağlanmış oranlar üstünden yapılacaktır. Diğer ana başlıklara benzer şekilde gümrük vergilerinin katmalara ayrılarak indirime gidilmesi benimsenmiştir. Ancak, katman sayısı ve katmanlarda yapılacak indirim formülünden kararda bahsedilmemektedir. Karar sonrası yapılan toplantılardan henüz bir sonuç alınamadı. Uyumlaştırmanın sağlanması yolunda yüksek gümrük vergili katmaların daha hızlı indirilmesi kararının çıkması beklenmektedir.

TÇK'da "hassas ürünler" yeni bir terim olarak belirlemektedir. Hassas ürünler sadece GOÜ'lere mahsus değil, GÜ'ler de hassas ürünlerini belirleyip, gümrük vergilerini diğerlerinden daha düşük oranda indirebilirler, ancak tarife oranı kotası yoksa, açarak veya varsa, kotayı artırarak pazara ulaşımı anlamlı düzeylere çekmeleri gerekmektedir. Hassas ürünlerin nasıl ve hangi kapsamda belirleneceği henüz bilinmiyor ve Karar uygun sayıda ürün olarak geçiştirip, pazarlıklara bırakmaktadır.

GOÜ'lere mutad daha düşük indirim ve daha uzun uygulama dönemi olarak yapılan özel ve farklı muameleye ek iki yeni "kolaylık" getirilmektedir. İlki, Kararda bahsedilen, ancak gene tanımlanmayan özel koruma mekanizmalarının kullanımı, diğeri ise uygun sayıda ürünün "özel ürün" olarak belirlenmesi. Özel ürünleri belirlenmesinde gıda ve yaşam güvencesi ile kırsal kalkınma kriteri olarak kullanılması ve bu ürünlerin gümrük vergisi indiriminde daha esnek davranılması karara bağlanıyor. Son olarak, Kararın tüm ülkeler tarafından kabulünün sağlamak için, indirimler sonrası oluşabilecek tercih aşınmasının dikkate alınacağı belirtiliyor.

Gümrük vergisi indirimi pazarlıklarda önceliğini korumaktadır ve korumaya devam edecektir. Başlıca üç yaklaşım ağır basmaktadır. İlki, Mart 2003'te Harbinson tarafından teklif edilen "aralıklı yaklaşım"dır. Tablo 6.1'de aralıklar ve indirimler sunulmaktadır.

Tablo 6.1. Aralıklı Yaklaşım Göre Gümrük Vergilerinde İndirim

Başlangıç tarifesi	Ortalama İndirim (yüzde)	Asgari İndirim (yüzde)
Gelişmiş ülkeler		
Yüzde 90'dan yüksek	60	45
Yüzde 15-90	50	35
Yüzde 0-15	40	25
Gelişmekte olan ülkeler		
Yüzde 120'den yüksek	40	30
Yüzde 60-120	35	25
Yüzde 20-60	30	20
Yüzde 0-20	25	15
Özel ürünler	10	5

Kaynak:DTÖ (2004).

Aralıklı yaklaşım, tarife indirim pazarlıklarında en çok bahsedilen Uruguay Formülü¹³ ile İsviçre Formülü¹⁴ arasında denge sağlamaya çalışmaktadır. Tablo 6.1'deki aralıklara Uruguay Formülü uygulanmaktadır. Böylelikle, yüksek tarifelere yüksek indirim sağlanabilecektir.

Pazarlıklarda söz konusu olan diğer indirim türü üç formülü de içerdiği için "karışık yaklaşım" olarak alınmaktadır. Yüksek katmanlara Uruguay Turu formülü, orta katmanlara İsviçre formülü uygulanmaktadır. Üçüncü katman ise sıfır gümrük uygulanacak mallardan oluşmaktadır. Bu yaklaşımın mucitleri ve destekçileri AB ve ABD'dir ve özellikle yüksek tarifeleri korumayı amaçlamaktadır. G-20 ülkeleri bu yaklaşımın GÜ'lere uygulanmasını, GOÜ'lere Uruguay Turu'nun doğrusal indiriminin daha uygun olacağını belirtmişlerdir (Sharma, 2005).

2005 başlarında itibar gören yaklaşım ise "katmanlı yaklaşım"dır. Aralıklı yaklaşıma geri dönüşün işaretlerini taşımaktadır. Üç veya dört katman öngörülmektedir. Katmanlara uygulanacak formül hala pazarlık konusudur. GÜ'ler için yüksek tarifelerde yüksek indirim sağlayacak Uruguay Turu veya İsviçre formülleri kullanılabilir.

(13) Uruguay formülü $T=CX$ olarak gösterilebilir. Formülde, X başlangıç tarife oranını, C başlangıç tarifeye uygulanacak indirim oranını ve T dönem sonunda oluşan indirilmiş tarife oranını göstermektedir. Ortalama indirim, tarife satırlarına karşılık gelen X'lerdeki ortalama indirim olarak değil, C'lerin ortalaması alınarak bulunmaktadır. Ortalama ve asgari indirim oranlarının varlığı ürün temelinde indirimlerde esneklik sağlamaktadır.

(14) $T_1=(AT_0)/(A+T_0)$. Formülde T_1 yeni tarife oranını, T_0 uygulanan tarife oranını ve A karar verilecek katsayıyı göstermektedir. Örneğin A=25 alınarak, formülün düşük tarifeleri düşük oranda, yüksek tarifeleri ise yüksek oranda düşürdüğü görülebilir.

lir. GOÜ'lere özel ve farklı muamele sonucu sadece Uruguay Turu doğrusal indirim formülü uygulanabilir.

Çerçeve Anlaşması sonrası belirsizlikler devam etmektedir. Bu aşamada herhangi bir ülke için, belirlenen hedefler doğrultusunda, çerçeve kararının yarar veya zarar vereceğini belirlemek zordur. Temel ürünlerde net ithalatçı durumdaki GOÜ'ler ortaya çıkan durumdan hoşlanabilirler. Sektörde reform yapmak isteyen ülkeler ise zorlanmaya devam edeceklerdir. Yeni tarım anlaşmasının reformların acısını azaltma etkisinin gene sınırlı kalma olasılığı hayli yüksek. Hatta, GOÜ'lerin organize davranışları nedeniyle, GÜ'ler yeni anlaşma döneminde, özellikle orta gelir grubundaki GOÜ'lerin yeni anlaşmaya uyumlarını sıkı takibe alıp, DTÖ nezdinde soruşturma sayısını artırabilirler.

6.3 Yeni DTÖ-Tarım Anlaşması ve Türkiye'nin Durumu

Tarım ticaretinin serbestleştirilmesi yolunda önemi ancak yeni tarım anlaşması pazarlıklarında kavranan gümrük tarifelerindeki indirimler, korumadan taviz vermeye yanaşmayan Türkiye için de öncelik taşımaktadır. İç destek taahhütleri verilmiş şekliyle Türkiye'nin politika alanını daraltmıştır. İhracat sübvansiyonları ise indirimler sonucu düşük miktar ve harcama seviyelerine bağlanmıştır. Aşağıdaki alt-bölümlerde, gümrük vergilerinin profili ve çeşitli indirim formülleri uygulamalarının sonuçlarına daha fazla yer verilecektir.

Türkiye, 2001 yılında DTÖ-Tarım Komitesi'ne sunduğu teklifle görüşme pozisyonunu belirlemiştir (DTÖ, 2001). Teklif genelde, GÜ'lerin her türlü desteklerini hızla indirmeleri ve GOÜ'lerin ise indirimlerinin daha az, hatta iç desteklerde artırım yapabilmelerini savunmaktadır. Özel ve farklı muamele sürekli vurgulanmaktadır. Tarife indiriminde Uruguay Formülü tercih edilmektedir.

6.3.1 Türkiye'nin İç Destek ve İhracat Sübvansiyonları

Uruguay Turu-Tarım Anlaşmasına göre iç destekler, "Toplulaştırılmış Destek Ölçütü" (TDÖ) veya "eşdeğer ölçüm" (equivalent measurement of support) kullanılarak hesaplanabilmekteydi.¹⁵ Türkiye, TDÖ hesaplamasını kullanabilecek iken, eşdeğer ölçümünü tercih etmiştir. Böylelikle ürün destekleri için bütçeden harcanan miktarın söz konusu ürünün toplam üretim değerine olan oranı üstünden taahhüt

(15) Daha ayrıntılı bilgi için yararlanılabilecek kaynaklar: Çakmak (1998), Çakmak ve Akder (1999), Akder (1999), Josling ve diğerleri. (1996).

verme durumunda kalmıştır. Temel alınan dönemdeki iç destekler mümkün olduğu kadar az tutulmuş ve destek oranları yüzde 10'a karşılık gelen, "de minimis" sınırının altında kaldığı için taahhütte bulunmasına gerek kalmamıştır. Ancak bu tür taahhüt, hiçbir üründe yüzde onluk destek üst sınırının aşılamayacağı anlamına gelmektedir. Türkiye'nin son yıllarda ağırlık verdiği ve tamamen üretime bağlı olarak verilen ayçiçeği, pamuk, zeytinyağı gibi ürünlerde fark ödemeleri, özellikle ayçiçeğinde, verilen taahhüt çerçevesinde sorun yaratabilir.

Bu tür politikalarda ısrar edilmesi durumunda iki çıkış yolu önerilebilir. İlki, eşdeğer ölçümden TDÖ'ye geçmektir. İndirimlere odaklanmış pazarlıklara, geçmişte verilmiş taahhüt yapısının değiştirilmesine yol açacak pazarlıkların eklenme olasılığı çok zayıftır. İkinci alternatif, fark ödeme uygulamasının kutu değiştirmeye elverişli şekilde değiştirilmesidir. Ayrıca, bu tür ucu açık ödemelerin bütçe açısından daha iyi planlanmasına yol açar. Çiftçi kayıt sistemindeki verilerden faydalanarak belirlenecek temel döneme bağlanan fark ödemeleri en azından ödemelerin güncel üretimle olan bağlantısını kesebilir.

Türkiye, 44 ürün ve ürün grubu için ihracat sübvansiyonlarını sınırlayan taahhütte bulunmuştur. Taahhütler sübvansiyon için bütçeden yapılan harcamalar ve miktar olarak ayrı ayrı yapılmıştır. Anlaşmanın yapıldığı dönemde 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.

Türkiye'nin yeni anlaşma döneminde indirime gidilecek 2004 yılı sübvansiyonlu ihracat miktar ve harcamalarının seçilmiş ürünlerde tavan taahhütleri Tablo 6.2'de sunulmaktadır. Türkiye'de zaten kısıtlı kaynakla sürdürülmeye çalışılan ihracat sübvansiyonlarının, tarım ürünleri ihracatına etkisi de sınırlıdır. 2004 yılı için toplam tavan harcama taahhüdü 105 milyon dolardır. Zaten indirimlerle daha da düşecek olan miktar ve harcama tavanları nedeniyle, ihracat sübvansiyonlarının kaldırılmasının Türkiye'ye etkisi olmayacaktır.

Tablo 6.2. Seçilmiş Ürünlerde Türkiye'nin 2004 Yılı İhracat Desteği Taahhütleri

	Harcama Taahhütleri (1,000 dolar)	Miktar Taahhütleri (1000 ton)
Buğday	27,418.5	493.8
Arpa	4,737.7	113.1
Buğday unu	1,438.7	56.2
Semolina	1,544.6	58.3
Malt	1,678.1	33.6
Zeytinyağı	1,778.8	20.1
Ayçiçeği yağı, rafine	2,377.5	62.1
Mısır yağı, rafine	598.6	11.3
Margarin	2,781.9	63
Sosis ve benzer.	16.0	0.056
Diğer et mamül.	17.1	0.069
Balık mamül. ve konserve	3,795.1	7.34
Çukolata ve diğ.		
Bisküvi, pastacılık mamül.	2,111.4	16.7
Makarna, vermicelli	941.5	14.2

Kaynak: GATT (1994).

İhracat kredi ve sigorta sübvansiyonlarının indirimlere dahil edilmesinin, tarım ürünleri dış ticaretinde etkisinin sınırlı olması beklenmektedir.

6.3.2 Türkiye'nin Karşılaştırmalı Tarife Profili

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, diğeri ürünler için 1986 Eylülünde ge-

çerli tarife oranlarını indirim esas almış ve GOÜ'lerin uyguladıkları indirimleri uygulamaya başlamıştır. Türkiye'nin Uyumlaştırılmış Sistem bazında iki basamaklı tavan tarife ortalamaları Tablo 6.3'te sunulmaktadır. Yeni anlaşmada indirimlere bu seviyelerden başlanacaktır.

Tablo 6.3. Türkiye'nin 2004 yılı Tavan Tarife Oranları (yüzde)

US No	Ürün	G.V.	US No	Ürün	G.V.
01	Canlı hayvan	37.6	15	Hayvan ve bitkisel yağlar	29.4
02	Et ve diğ.	175.3	16	Et ve balık mamül.	82.1
04	Süt mamülleri ve diğ	117.2	17	Şeker ve mamül.	90.7
05	Diğer et ürünleri	10.6	18	Kakao ve mamül.	51
06	Ağaç, kök, çiçek ve diğ.	28.8	19	Tahıl,un,süt mamül.	55.4
07	Yen. sebze, kök ve yumru	30	20	Sebze ve meyve mamül.	59.6
08	Yen. meyve ve sert kabuk.	53.4	21	Diğer yenilebilir mamül	51.4
09	Kahve, çay ve diğ.	56.8	22	Alkollü ve alkolsüz içki.	70.7
10	Tahıllar	145	23	Gıda end. Kalıntıları	10
11	Değirmencilik mamülleri	43.3	24	Tütün ve mamül.	113.1
12	Yağlı tohumlar,saman..	22.1	52.01	Pamuk, ham	6
13	Diğer sebze müstah.	29.7	52.02	Pamuk artığı	12
14	Diğer sebze	16.9	52.03	Pamuk, taranmış	12.6

Kaynak: GATT (1994).

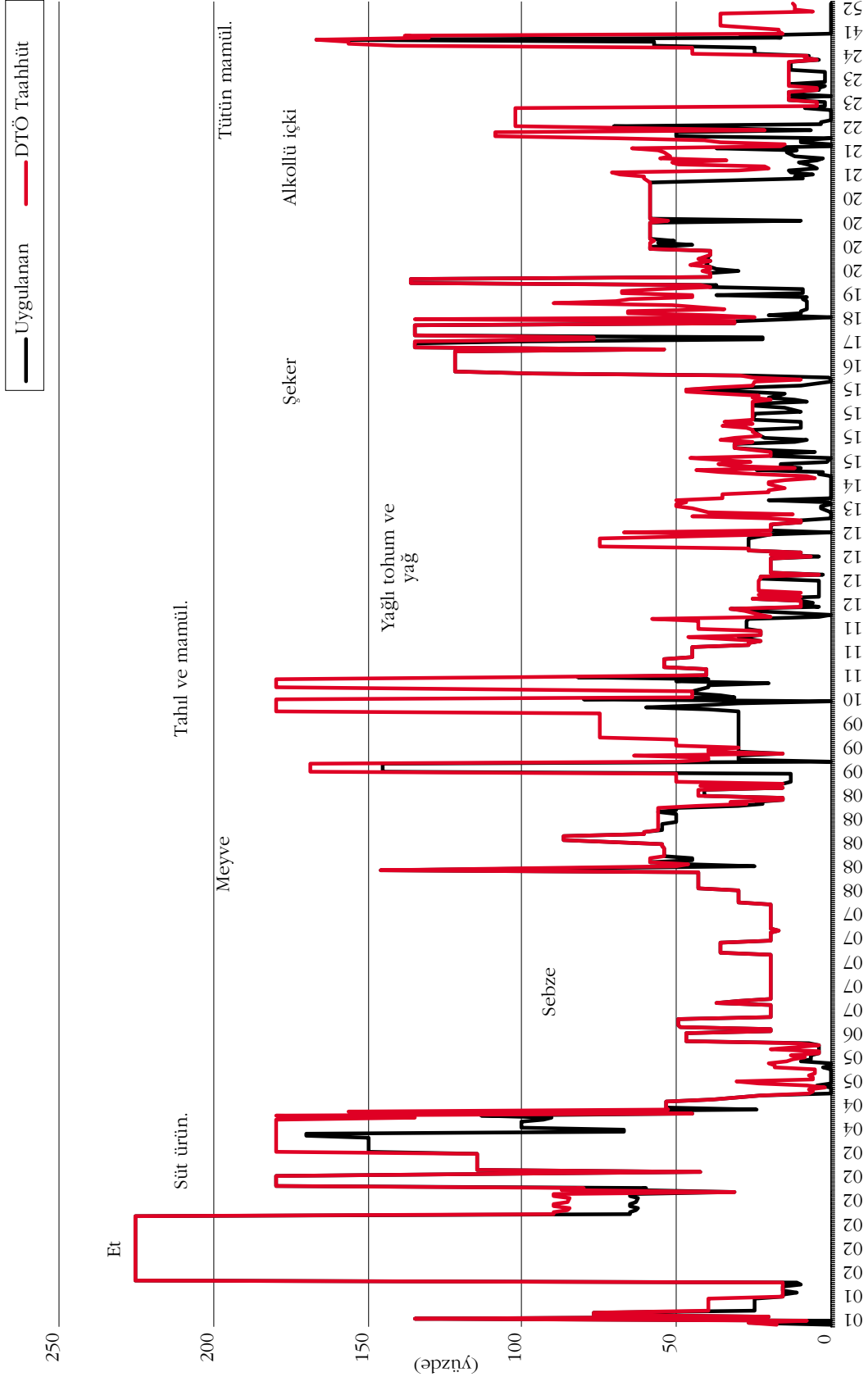
Uruguay Turu-Tarım Anlaşmasında yurtiçi üreticiler için önemli ürünlerde tarife indirim taahhütleri en düşük düzeyde tutulmuş ve hayvancılık ürünleri, çay, tahıllar, buğday unu, şeker, domates ve işlenmiş tütün gibi ürünlerde yüksek gümrük vergileri bağlanmıştır. Gıda güvenliğini kendine yeterlilik olarak algılamının da böyle bir tarife bildirim 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.

Yeni Anlaşma döneminde tartışması süregelen değişik tarife indirim formüllerinin incelenmesine girmeden Türkiye'nin tarife profilinin çıkartılmasında yarar vardır. 2004 yılında DTÖ'ye verilmiş tavan tarife taahhütleri ve 2005 yılının ithalat rejimine göre uygulanan gümrük vergilerini kullanarak bu tür bir tarife profili belirlenebilir. Uruguay Turu-Tarım Anlaşmasının uygulama dönemi 2004 yılında olduğu için, yeni anlaşma yürürlüğe girene kadar tavan oranları sabit kalmaktadır. Uyumlaştırılmış Sistem'de (US-Harmonized System) altı basamaklı seviyede 600'den fazla

tarife satırının taahhüt edilen ve uygulanan tarifeleri eşleştirilmiştir.¹⁶ Tüm tarım mal ve ürünlerini kapsayan eşleştirme sonucunda elde edilen tavan ve uygulanan gümrük vergilerinin yapısı Şekil 6.1 ve 6.2'de iki değişik şekilde sunulmaktadır. Şekil 6.1'de US-altılı basamak sırası kullanılmıştır. Tarife yapısının büyüklük ve ürün gruplarına göre birikimini daha iyi görebilmek için Şekil 6.2'de aynı veriler yüksekte alçağa doğru tavan taahhüt sıralamasına göre verilmektedir.

(16) Seçilmiş Asya ülkeleri için yapılmış çalışma için bkz. Sharma (2005). İçlerinde AB ve ABD'nin de olduğu yedi ülkenin tarife yapısı için bkz. FAO (2005).

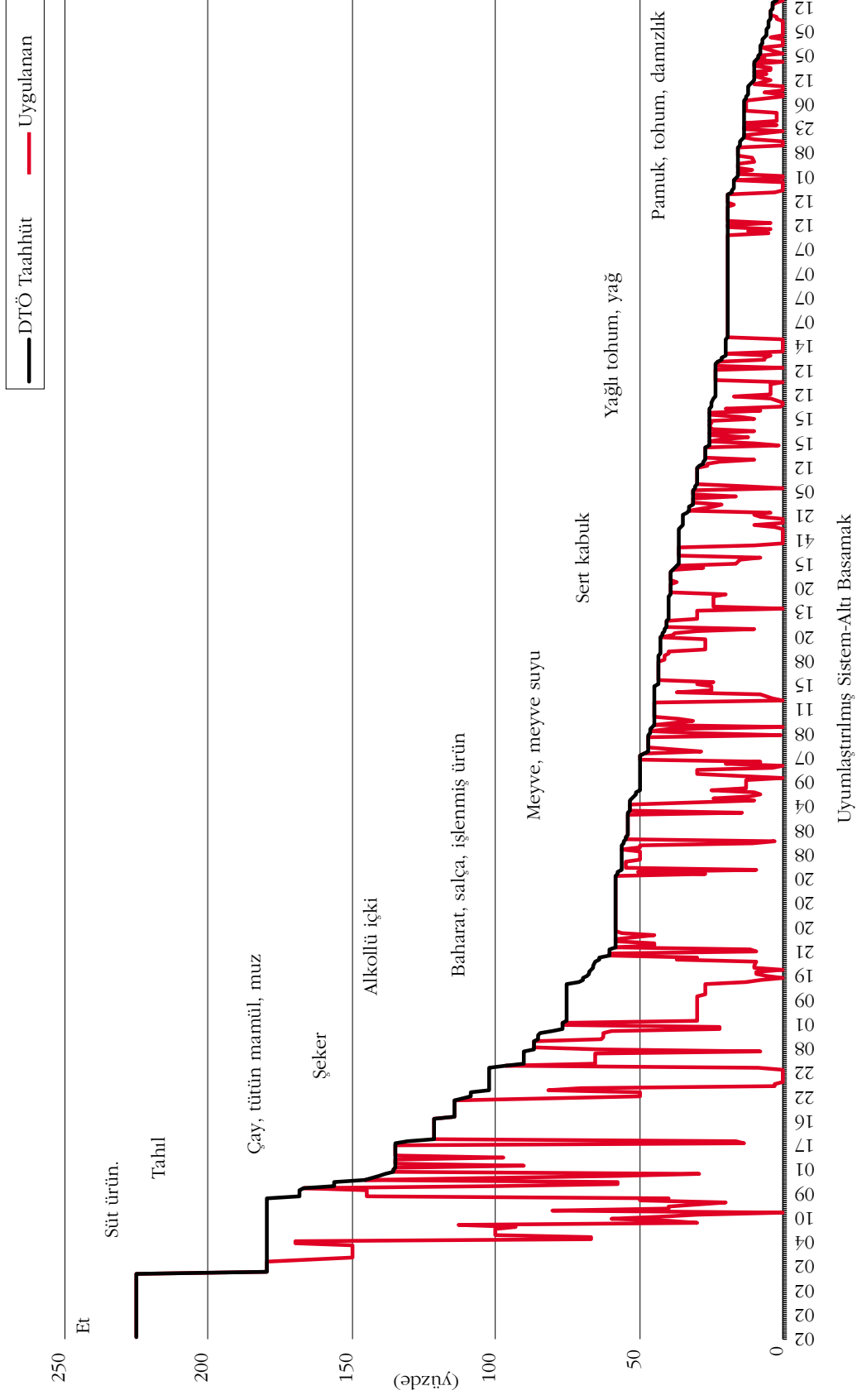
Şekil 6.1. Uyumlaştırılmış Sistem Fasıllarına Göre Türkiye'nin Tarife Yapısı, 2005



Uyumlaştırılmış Sistem-Altı Basamak

Kaynaklar: DIM (2005), GATT (1994).

Şekil 6.2. Uyumlaştırılmış Sistem Fasılları ve DTÖ Taahhüt Yüksekliğine Göre Türkiye'nin Tarife Yapısı, 2005



Not: Açıklamalar seçilmiş ürünlerin sıralamadaki yaklaşık yerini göstermektedir.

Kaynaklar: DIM (2005), GATT (1994).

Türkiye'nin altı basamaklı uyumlaştırılmış sistemde toplam 610 tarife satırının DTÖ'ye verilen ve 2005 yılında geçerli olan tavan tarife oranlarının basit ortalaması yüzde 63'tür. 2005 yılında uygulanan tarife oranlarının ortalaması ise yüzde 46'dır.¹⁷ Şekil 6.1'de görüldüğü gibi ortalamaların elde edildiği veriler, beşten fazla dorukla oynak bir görüntü vermektedir. Karşılaştırma olanağı vermek amacıyla, Tablo 6.4'te seçilmiş ülkelerin tavan ve uygulanan tarife oranları ve ilgili istatistikleri Türkiye'ninkilerle birlikte sunulmaktadır.

Tablo 6.4. Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerin Tarife Yapılarının Özet İstatistikleri (yüzde)

DTÖ Üyesi	DTÖ taahhüt ortalaması	DTÖ taahhütlerin oynaklık katsayısı	DTÖ taahhütlerinin doruğu	Uygulananların ortalaması	Uygulananların oynaklık katsayısı	Uygulanan ort./DTÖ taahhüt ort.	Taahhüt Doruğu/ Taahhüt ortalaması
Türkiye	62.8	92.8	225.0	46.2	120.3	73.6	358.4
ABD	6.4	257.8	182.7	6.4	254.7	100.0	2,854.7
AB	17.4	170.1	456.9	17.4	170.1	100.0	2,625.9
Japonya	20.8	245.7	534.8	18.5	242.7	88.9	2,571.2
Brezilya	35.5	29.6	55.0	12.5	43.2	35.2	154.9
Kolombiya	91.9	37.4	227.0	14.8	35.1	16.1	247.0
Hindistan	115.1	45.9	300.0	42.6	63.1	37.0	260.6
Kenya	100.0	0.0	100.0	23.1	52.4	23.1	100.0

Kaynaklar: DTM (2005), GATT (1994), Konandreas (2004), FAO (2005b).

Doruklar et ve süt ürünleriyle başlayıp, tahıl, tütün mamulleri, tahıllar, şeker ve alkollü içkilerle devam etmektedir (Şekil 6.2). Tarifelerdeki oynaklık dikkat çekicidir. DTÖ taahhütlerindeki oynaklık yüzde 93'e ulaşmaktadır. Tablodan da görüldüğü gibi oynaklık diğer gelişmekte olan ülkelere göre hayli yüksektir.

Diğer yandan uygulanan tarife oranları da DTÖ taahhütlerine yakındır. Tarife boşluğu (tariff overhang) olarak adlandırılan ölçüt (taahhüt edilenle uygulanan tarife arasındaki farkın taahhüt edilene göre yüzde ifadesi) Türkiye için yüzde 26'dır

(17) Tarife ortalamalarını bulmak için iki alternatif yol vardır. Bunlardan biri basit ortalama, diğeri ağırlıklı ortalamadır. Ağırlıklı ortalama genel eğilim her tarife satırının dış ticaret miktarını ağırlık olarak kullanmaktır. Basit ortalama önemli önemsiz her tarife satırı aynı ağırlığa sahip olmaktadır. Ağırlıklı ortalama ise ticareti önleyecek kadar yüksek tarifeye sahip mallarda ticaret sınırlı olacağı için korumanın gerçekten düşük çıkmasıdır. Bu çalışmada basit ortalama tercih edilmiştir.

(Tablo 6.4, 7. sütun). Diğer bir deyişle taahhüt edilen tavan tarife ortalamasında yüzde 26'lık indirimle tavan tarifeye uygulanan tarife eşitlenmiş olacaktır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye GOÜ'lerin çoğundan ayrılmakta ve GÜ'lere daha yakın durmaktadır. GÜ'lerin tarife dağılımı ise çok dengesizdir; taahhütler sıfır ve tek haneli tarifelerle yüksek tarifelere yığılmıştır.

Türkiye düşük indirim alternatifleri durumunda bile çok sayıda üründe, uyguladığı tarifeyi aşağıya çekmek zorunda kalacaktır. Buna karşın, GOÜ'lerin çoğunda, her iki tarife setinde tarifeler daha düşük ve taahhüt edilenle uygulanan arasındaki fark yüksektir. İndirimlere uyum göstermeleri sorun olmayacaktır. GÜ'lerin derdi ise özellikle yüksek tarifelerde tarife serbestilerinin olmaması nedeniyle, yüksekleri mümkün olduğu kadar korumaya çalışmaktır. G-20'nin yüksek indirim isteğinin arkasında yatan bu taahhüt ve uygulanan tarife yapılarındaki farklı görünümdür.

6.3.3 Olası Gümrük Vergisi İndirimlerinin Türkiye'ye Etkileri

Daha önce belirtildiği gibi, gümrük vergilerinde indirim yeni anlaşma döneminde görüşmelerde en önemli konu olarak sivrilmıştır. TÇK ile çerçeve çizilmiş, ancak indirim modaliteleri belirlenmemiştir. Çeşitli tarife indirim formülleri dolaşmaktadır. Hassas ve özel ürünlerin seçiminin nasıl yapılacağı belli değildir.

Buna rağmen, olası indirim formülleri kullanılarak, yeni anlaşma döneminin sonundaki tavan tarifeler ve günümüzde uygulananların karşılaştırılması, indirimlerin etkileri konusunda fikir verebilir.

İndirim simülasyonlarında iki değişik formül kullanılacaktır. İlki kabul edilme olasılığı daha yüksek olan Harbinson'un katmanlaştırılmış yaklaşımıdır (Tablo 6.1). Bu yaklaşımda GOÜ'ler için dört katman öngörülmektedir. İlk katman, hassas ve özel ürünlerdir. Henüz seçim kriterleri belirlenmediği için, taahhütler yüksekten düşüğe doğru sıralanmış ve en yüksek gümrük oranları tercih edilmiş tarife satırlarının yüzde 15'i bu katmana dahil edilmiştir. Yüksek tarifeye bağlanmış ürünlerin hassas ve özel ürün olma olasılığı, diğerlerine göre hayli yüksektir. Diğer kalan satırlar, üç katmana eşit olarak dağıtılmıştır. Katmanlara Tablo 6.1'de yer alan indirimler uygulanmıştır.

İkinci simülasyonda karışık formül kullanılmıştır. Hassas ve özel ürünler katmanında değişiklik yapılmamış ve yüzde 15 doğrusal indirim uygulanmıştır. Diğer katmanlar için 50 katsayılı İsviçre formülü uygulanmıştır.

Gümrük vergisi profilinin de ortaya koyduğu gibi, sonuçlar korumanın 2005 yılının altında olması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Katmanlar düzeyinde yapılan simülasyon sonuçları Tablo 6.5'te sunulmaktadır.

Tablo 6.5. İki Tür Katmanlı Tarife İndirimi Simülasyon Sonuçları ve Uygulanan Tarifeler

Katmanlar	Satır yüzdesi	Satır sayısı	Uygulanan İndirim	DTÖ taahhüt (yüzde)	Uygulanan (yüzde)	Yeni taahhüt (yüzde)	İndirim (yüzde)	Etkilenen satır sayısı ^a
Tüm Katmanlara Doğrusal İndirim								
1. Katman (Hassas, özel)	15	91	Doğrusal %15	184	147	156	15	56
2. Katman	28	172	Doğrusal %40	72	48	43	40	102
3. Katman	28	172	Doğrusal %35	36	26	24	35	106
4. Katman	28	172	Doğrusal %30	15	11	11	30	107
Toplam/ortalama	100	607		63	46	46	27	371
Birinci Katmana Doğrusal Diğerlerine İsviçre-50 İndirimi								
1. Katman (Hassas, özel)	15	91	Doğrusal %15	184	147	156	15	56
2. Katman	28	172	İsviçre-50	72	48	29	60	111
3. Katman	28	172	İsviçre-50	36	26	21	43	125
4. Katman	28	172	İsviçre-50	15	11	12	25	95
Toplam/ortalama	100	607		63	46	41	35	384

Notlar: ^a İndirim sonrası tarife oranının uygulanan tarifeden düşük olduğu satır sayısı. Asgari indirim oranı uygulanmamıştır.

Kaynaklar: DTM (2005), Sharma (2005), GATT (1994).

Tablo 6.5'i yorumlarken indirim sonrası taahhüt oranlarının yeni anlaşma döneminin sonunda geçerli olacak tavan tarife oranları olacağını dikkate almak gerekiyor. Anlaşma 2006 veya 2007 yılında imzalanabilirse, bu oranlar en az on yıl sonra uygulanacak tavan tarife oranlarıdır. Yakın tarihlerde Türkiye'nin AB üyesi olması durumunda, ortak gümrük tarifesi uygulamasına geçilecektir.

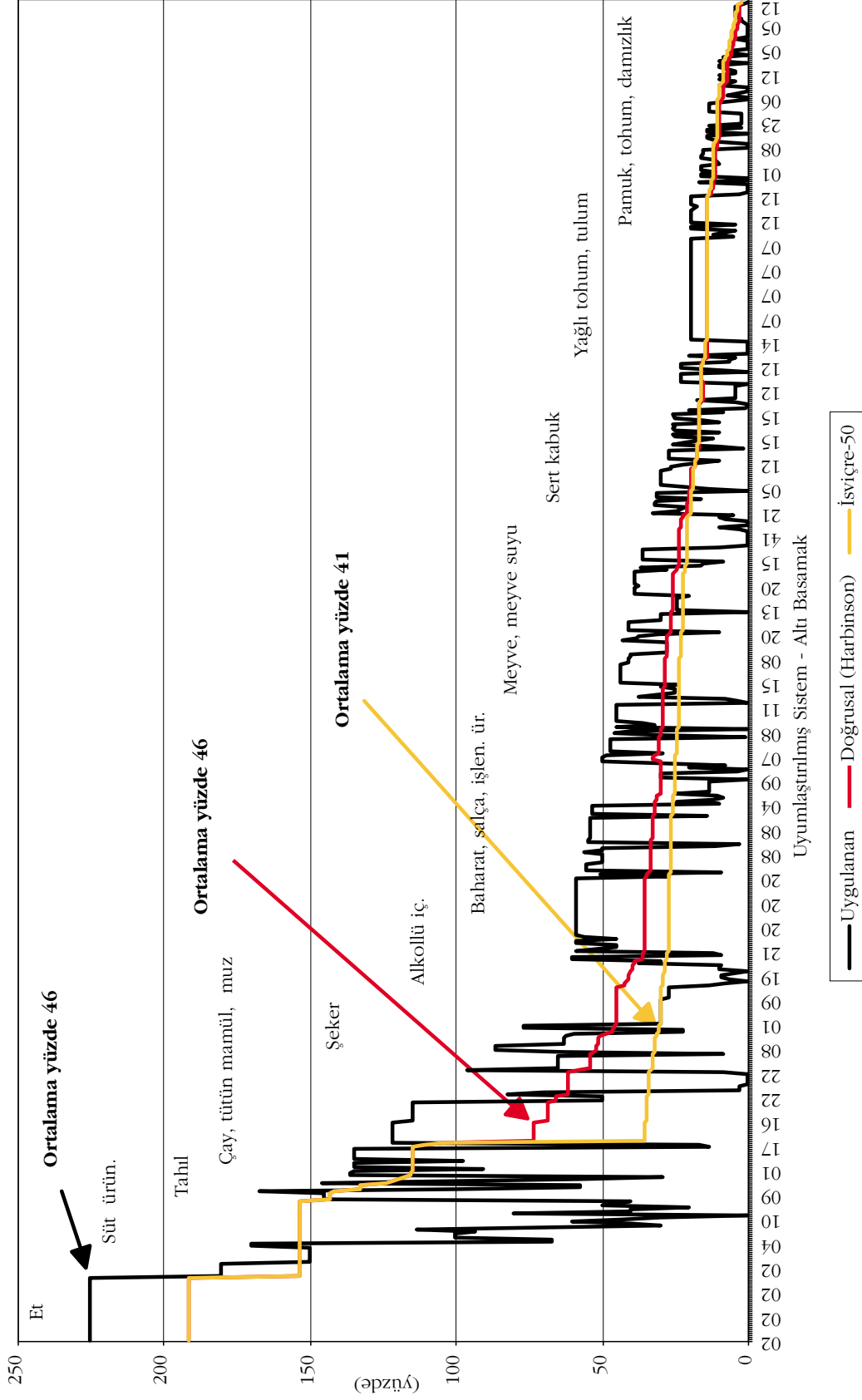
İki indirim formülünün sonuçları birbirine yakındır. En yüksek tarife oranlarının yer aldığı birinci katmana iki alternatifte de doğrusal indirim uygulanması bu sonucu doğurmuştur. İsviçre formülüne göre yüksek tarifeler, yüksek oranda indirilmekte, düşük tarifelerde doğrusal formüle yakın indirimlere neden olmaktadır.

İndirimden etkilenen tarife satır sayısı çok yüksektir. Katmanlı doğrusal indirimde bile yeni taahhütlerin uygulananlardan düşük olan satır oranı yüzde 60'ı aşmaktadır. Katmanlar düzeyinde de aynı oran yüzde 60 civarında seyretmektedir.

Hassas ve özel ürünler katmanında yer alan ürün gruplarından en fazla etkilenenler, beklendiği gibi çeşitli etler, süt ürünleri, muz ve şekerdir. İkinci katmada DTÖ taahhüt yüzde 122 ile yüzde 50 arasında olan ürünler yer almaktadır. Bu katmanda en fazla etkilenen ürün grupları, gene çeşitli etler, çok sayıda meyve, margarin, meyve mamulleri ve şaraptır. Düşük tarife oranlarında bile indirimden etkilenen yüksek satır yüzdesi dikkat çekicidir. Soğan, domates ve salatalık gibi meyveler, pirinç, nebati yağ gibi ürünler DTÖ taahhütleri yüzde 50 ile yüzde 20 arasında olmasına rağmen, indirim sonrası tarifeleri uygulananlardan düşük olacaktır. Son katman yüzde 20'nin altında taahhütlerin geçerli olduğu ürünlerden oluşmaktadır. Bu katmanda etkilenen tarife satır oranı yüksek olmasına rağmen, yeni taahhüt tarifeleriyle uygulananlar arasındaki fark çok düşüktür. Zaten birçoğunun uygulanan tarife oranları tek haneli veya yakın yüzdelerden oluştuğu için, gümrük vergisi toplama maliyeti dikkate alındığında, bu katmanda yer alan satırların yarısına yakınında tarifeler kaldırılabilir.

Tablo 6.5'te yer alan özet bilgilerinin sunulduğu tarife indirim simülasyonlarının sonuçları, Şekil 6.3'te altı basamaklı uyumlaştırılmış sistem ayrıntısında yer almaktadır. Diğer ülkelerin geneliyle karşılaştırıldığında Türkiye'nin farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle G-20'yi meydana getiren GOÜ'lerin tarife boşluğu yüksektir. Uygulanan tarifelerin, taahhüt edilenlerden hayli düşük seyretmesi G-20 ülkelerinin gümrük vergisi indirim isteklerinde radikal yaklaşımlarının nedenidir. GÜ'ler ise yüksek tarifelerini mümkün olduğu kadar az indirmek istemektedirler. Orta katmanlarda yer alan ürün sayıları azdır. Türkiye ise ne tipik GOÜ'ye ne de GÜ'ye benzerlik göstermektedir. Orta katmanlarda da yüksek sayıda ürünü vardır ve bu katmanlarda uygulanan ve taahhüt edilen tarifeler birbirine çok yakındır. En insafli bir indirim formülünden bile etkilenecek bir yapıya sahiptir. Şekil 6.3'te görüldüğü gibi hassas ve özel ürünlerin yer aldığı en yüksek tarifeler katmanında doğrusal indirime gidildiğinde, diğer katmanlarda doğrusal veya İsviçre-50 formülünün kullanılması Türkiye için pek farklılık göstermemektedir. Ancak, 25 katsayılı İsviçre formülünün kullanımı indirimden etkilenen ürün oranını yüzde 75'lere doğru artırabilir.

Şekil 6.3. Türkiye'nin Uyguladığı ve İki İndirim Formülüne Göre Yeni Tarım Anlaşmasında Olası DTÖ Taahhütleri



Notlar: Veriler DTÖ Taahhütlerine göre büyükten küçüğe doğru sıralanmıştır. Açıklamalar seçilmiş ürünlerin sıralamadaki yaklaşık yerini göstermektedir. Uygulanan tarife 2005 yılındır.

Kaynaklar: DIM (2005), GATT (1994), Sharma (2005), FAO (2005).

DTÖ-Tarım Anlaşmasının yenileneceğine kesin olarak bakıldığında, Türkiye'nin politika serbestisi sağlayacak, gümrük vergisi boşluğu yok denecek kadar azdır. Tarife boşluğu olan tek önemli ürün grubu tahıllar olarak belirmektedir. Aslında, koruma simülasyonları gösterdiğinin altında gerçekleşecektir. Hassas ürünlerde, düşük indirim sağlanması sonucunda, pazara ulaşımı önemli düzeyde artırması beklenen tarife oranı kotalarının açılması gerekmektedir. Tarım Reformu Uygulama Projesi başladığında beklenen korumanın düşme eğilimi 2005 yılına kadar başlayamamıştır. Yeni DTÖ-Tarım Anlaşması'nda indirim formülünden bağımsız olarak yapılacak her türlü indirimde, Türkiye tarım ve gıda sektöründe korumanın azalması kaçınılmazdır. Eski görüşme döneminde Anlaşma'ya uyulmadığında gösterilen müsahahanın derecesinde azalma beklenmektedir. Özellikle, Brezilya'nın AB ve ABD karşısında haklı çıktığı soruşturmalar nedeniyle, tarıma yüksek destek veren GÜ'lerin özellikle orta gelir grubunda bulunan GOÜ'lerin Anlaşmaya aykırı davranışlarına daha az müsahamayla davranması beklenmelidir. Türkiye'nin belli bir program dahilinde yapmayı ertelediği tarım malları ticaretinde serbestleştirme yolunda atacağı adımları, yeni Anlaşma nedeniyle zorla atmak zorunda bırakılacaktır.

Türkiye'nin DTÖ-Tarım Anlaşması çerçevesinde takınmak zorunda kaldığı tavır nedeniyle, pazarlıklarda aktif hale gelmesini engellemektedir. Pazarlıklarda dikkate alınması gereken önemli nokta ise tarım ticaretinde yapılacak çok-terafli serbestleşmenin getirisinin tek taraflıdan daha fazla olacağıdır. Çok-terafli 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 istikrar programı nedeniyle, özellikle bütçeden harcamayı gerektiren tarım politikalarının büyük baskı altında olduğu hesaba katılırsa, Türkiye'nin genel başlangıç pozisyonunun serbestleştirme yanlısı olması gerekmektedir.

İhracat sübvansiyonlarının her türlüünün hızla indirilmesinin ve kaldırılmalarının takvime bağlanmasının Türkiye'ye zararından çok faydası olacaktır. Aslında aynı durum tüm gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir. Çünkü dünyada ihracat sübvansiyonlarının hemen tümü gelişmiş ülkeler tarafından verilmektedir. Kaldırılmasıyla dış ticaret fiyatlarındaki çarpıklık bir miktar düzeltilecek ve fiyatlar büyük oranda maliyetleri yansıtacaktır.

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

Son olarak, çok-terafli anlaşmalar aracılığıyla tarıma desteklerin azalması sonucunda çeşitli ürünlerin dünya fiyatlarındaki artışlar konusuna değinmekte yarar vardır. Dünya Bankası, OECD, FAO gibi uluslararası kuruluşların modelleme çalışmaları tarıma desteklerin azalmasıyla, eşit olarak dağılmasa da, dünya refahının ve yüksek oranda müdahale edilen ürünlerin dünya fiyatlarının artacağına işaretini vermektedir. Ancak, bu artışların seviyesi de çok önemlidir. Örneğin, dünya şeker piyasalarının serbestleşmesi ve sübvansiyonların kaldırılması sonucunda, şekerin dünya fiyatının yüzde kırk artacağı tahmin edilmektedir (Ataman ve Beghin, 2005). Sınırdaki şeker ithal fiyatının 250 dolar/ton olduğunu kabul edersek,¹⁸ şeker piyasalarına müdahalelerin kaldırılması, uzun dönem ortalama şeker fiyatı 350 dolar/ton civarına yükselmesine neden olacaktır. Yükselen fiyata rağmen, Türkiye'nin de dahil olduğu bir çok ülkede, şeker fiyatı bu fiyatın en az iki mislidir. Net ihracatçı ülkeler üretimlerindeki tepkiye bağlı olarak kazançlı çıkabilirler, ancak net ithalatçıların şeker ithal faturası yükselecektir. Benzer hesap pamuk için yapılabilir. Cotlook A Endeksinin (Kuzey Avrupa, cif), 2005-15 ortalaması 1,280 dolar/ton olarak tahmin edilmektedir (FAPRI 2005, s. 281). Dünyada pamuk piyasalarına müdahalelerin ve sübvansiyonların kaldırılması dünya fiyatında sadece yüzde 10-15 arasında artışa neden olması beklenmektedir (Ataman ve Beghin, 2005). Ulusal politikaların çeşitli mallardaki olası fiyat artışlarını, dolayısıyla görece fiyatlardaki değişiklikleri ve ulusal arz esnekliğini dikkate alarak tasarlanması gerekmektedir.

(18) FAPRI (2005, s. 293) 2015 yılı Karayipler FOB şeker fiyatını 233 dolar/ton olarak tahmin etmektedir. 2005 fiyatı yaklaşık 180 dolar/tondur.

B Ö L Ü M
7

AVRUPA BİRLİĞİ-ORTAK TARIM
POLİTİKASI VE TÜRKİYE

7. AVRUPA BİRLİĞİ-ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRKİYE

Türkiye'nin uyum göstermesi beklenen Ortak Tarım Politikası başlangıcından bu yana sürekli değişikliğe uğramıştır. Hem şimdiki durumu anlamak hem de geleceği kestirebilmek için politikanın tarihçesine biraz olsun değinmekte yarar var, çünkü güçlü değişime karşın eski uygulamalar azalarak da olsa sürüyor. Öte yandan içinde bulunduğumuz dönem Ortak Tarım Politikası için yeniden değişim yıllarıdır. 2003 yılında başlatılan, planlanmış reformların uygulanmaya başlama yılları 2005, 2006, 2007. Önemli reformlar içinde bulunduğumuz yıl başlayacak ve sürecektir.

Avrupa Birliğinin en eski ortak politikası tarım sektöründe başladığından ve ortak bir bütçeyle yönetildiğinden birikmiş kuralları en kabarık alan. Bu anlamıyla uyumun en zor, yüklü olduğu sektör. Yakın gelecekte ve daha sonra kuralların yeniden değişmesi ve daha da artması bekleniyor. Eldeki bütçe verileri 2013 yılına kadar olan politika perspektifini görmeye, sezmeye elverişlidir. Daha sonraki değişikliklerin büyük ölçüde sürmekte olan Dünya Ticaret Örgütü müzakerelerinin sonuçlarından kaynaklanması beklenmektedir.

Ortak Tarım Politikası üyeler arasında sürekli bir pazarlık sonucu oluşmuştur. Başka bir deyişle her aşamada bazı uygulamalardan hoşlanmayan üye ülke(ler), bölgeler olmuştur. Çıkar çatışması gözlemlenmiştir. Buna özellikle "deli dana" olaylarından sonra tüketicilerin hoşnutsuzluğu da eklenebilir Değişimin ikinci önemli kaynağı "AB'nin kendi içindeki hoşnutsuzluk" olacaktır.

Değişimin üçüncü önemli kaynağı AB'nin genişlemesidir. Türkiye açısından en önemli değişiklik Türkiye'nin tam üyeliğinin kendisi olacaktır. Tam üyeliğe kesin gözüyle bakıldığında, Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye sorun yaratacağı düşünülen konular ya "istisnalarla" ya da yeni kurallarla değiştirilecektir. Örneğin 2003 yılı reformlarının en önemli gerekçesi Birliğe yeni üyelerin katılmasıdır.

Vurgulanması gereken önemli bir değişiklik de piyasalara yapılan müdahale destekleri tek doğrudan gelir desteğine dönüşürken kırsal gelişme politikalarının giderek önem kazanmasıdır. Bu artan önemin gerekçeleri arasında genişleme vardır. Yeni üyelerin yeniden yapılabilmesi için öngörülen artık kırsal gelişme politikalarıdır. Yakın gelecekteki ortak tarım politikası artık tek ödeme (single payment) ve kırsal gelişme olarak özetlenebilir.

Diğer önemli konu ise adaylar ve yeni üyelerin Ortak Tarım Politikasına geçiş sürecidir. Bu süreç de zaman içinde değişmektedir. Başlangıçta hemen hemen hiçbir ülke tarım politikasının gereklerini hemen uygulayarak üye olamamıştır. Örneğin Yunanistan, İspanya, Portekiz, tam üye olduktan uzun yıllar sonra Ortak Tarım Politikasına uyum sağlayabilmişlerdir. Başka deyişle bu politikaya uyum güçlüğü aday ülkelerin tam üyeliğini engellememiştir. Tam üyelik sırasında uyum anlayışından kararlılıkla vazgeçilmek istenmesine rağmen son genişleme de tarım politikaları konusunda ikili bir yapı oluşturulmuştur. Yeni üyelerin desteklerden yararlanabilmesi zamana bırakılmıştır. Son on üyenin tarımla ilgili geçiş sürecine dönük AB ile olan ilişkilerini düzenleyen uygulamalar da, SAPARD, ISPA gibi, 2007 yılından sonra yeni bir çerçeveye (Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance, kısaca IPA) oturtulmaya çalışılmaktadır (AK, 2004a). Avrupa Birliği'nin tarımın uyumdan ne anladığı bu belge ile ortaya konulmuş bulunmaktadır. Aynı belge içinde tarım açısından en önemli boyut kırsal gelişmedir. Ancak belge şöyle yorumlanmalı: Türkiye'ye sağlanacak finansal destekle amaçlanan en etkin kırsal gelişmeyi gerçekleştirmek değil, Türkiye'nin ileride uygulayacağı kırsal gelişme politikasına en başarılı geçişi sağlamak, bunun için eksik kurumlarını tamamlamak, standartlara ulaşmaktır.

Türkiye'nin ne zaman tam üye olacağını bilmiyoruz. O bilinmeyen tarihte AB'nin politikalarının da ne olacağını ayrıntılarıyla kestiremiyoruz. Aşağıda AB'nin halen uyguladığı ve yakın gelecekte uygulayacağı politikaların son durumu özetlenmeye çalışılmıştır. Önemli olan bunlara bakarak değişimin yönünü kavrayabilmek. Değişimin yönünde önemli bir değişiklik olması çok küçük bir olasılık. Değerlendirmemiz gereken değişen tarımımızın, değişen bir Dünya'da, değişen Ortak Tarım Politikasına uyumudur.

7.1 Ortak Tarım Politikası ve Sürekli Reform

Ortak Tarım Politikası başlangıç yılı olan 1962'de "klasik" amaçlara yönelmişti: gıda üretiminde kendine yeterliliği artırmak, verimi yükseltmek, piyasa ve gelir istikrarını kurmak gibi. Tarım politikaları kuruluştan on yıl sonra, 1968'de ancak tam işlerlik kazanabilmiştir. Komisyon adına düzenlenen Ortak Tarım Politikası reformu üzerine memorandum, "Mansholt Planı" olarak da bilinen ilk reform önerisi aynı yıl gündeme gelmiştir.¹⁹ Reform tarımdaki istihdamı azaltmayı, etkin, daha büyük işlet-

(19) Sisco Mansholt o sırada Komisyonun başkan yardımcısıydı ve Ortak Tarım Politikasından sorumluydu.

melerin kurulmasını öneriyordu. Hiç bir zaman uygulanmadı. Ancak tarımda "yapısal iyileştirme" hareketini başlattı. 1972'de yapısal sorunların giderilmesi için modernleşme yolunda bir reform yürürlüğe girdi. Modernleşme ve yapısal iyileştirme tarım piyasalarındaki arz talep dengesizliğini çözemedi, tersine artırdı. Ancak 1980'lere kadar geçen süre Ortak Tarım Politikasının amaçlarına göre en başarılı yılları oldu. 1980'ler kriz yılları olarak anılabilir. Sübvansiyonlu üretim tüketilemeyen tereyağ dağları, şarap gölleri, diğer üretim fazlaları oluşturmuştur. Üretimle birlikte bütçeden yapılan harcamalar da patlamıştır. Olumsuz gelişmeler başka ülkelerin, özellikle gelişmekte olan ülkelerin tarım ürünleri dış ticaretine zarar vermiş, sürtüşmelere neden olmuştur. Aşırı girdi kullanımı ile erişilen toprak verimliliği gerçekte çevre tahribatının en dramatik örneklerinden biridir. 1983'te hazırlanan reform planı 1985'te ileri dönük bir "perspektif" olarak sunuldu. 1988'de ortak bütçeden tarıma yapılan harcamalarının oranına bir üst sınır getirildi. Ancak uygulamalar başarısızlıkla sonuçlandı (AK, 2004b).

1991'de iç ve dış baskılar sonucunda "Mac Sharry" reformu hazırlandı ve 1992'de uygulanmaya koyuldu.²⁰ Bunda ekonomik nedenlerin yanı sıra politik beklentiler de rol oynadı. Doğu Avrupa'da komünist sistemin çökmesi kuşkusuz reformun nedenleri arasında sayılabilir. Reformun getirdiği en önemli yenilik "telafi" anlayışıyla düzenlenen doğrudan ödemeler ve buna eşlik eden diğer önlemlerdir. Birincisi gelir kayıplarını telafi etmeyi, diğer önlemler çevre tahribatını telafi etmeyi amaçlıyordu.

Tahıllar, yağlı tohumlar ve yem bitkilerinde destek fiyatları neredeyse üçte bir oranında düşürüldü. Bunu sığır eti daha az bir düşüşle izledi. Dünya fiyatlarına yaklaşılarak hem rekabet gücü yükseltildi hem de Uruguay Müzakerelerini sonuçlandırmak üzere tıkanıklık giderildi. Fiyatların düşüşünden doğan kayıp telafi edici gelir desteği ile giderilmeye çalışıldı. Üretimi belli bir sınırı (92 ton) aşan işletmeler zorunlu olarak paralı-nadas programları (set-aside)²¹ uygulamaya başladı. Reform tarımda her alt sektörü kapsamadı. Örneğin "şeker" gibi önemli bir ürüne hiç dokunulmadı. Piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırabilmenin yanında çevre konusu gündeme oturdu, yoksul çiftçilere odaklanmaya çalışıldı, çiftçilerin erken emekliliği özendirildi. Önceki reformlara göre olumlu, başarılı ve bir dönüm noktası olarak değerlendirildi. Ancak sorunların tümü giderilemedi.

(20) Ray MacSharry o sırada Komisyon'da tarımdan sorumlu komiserdi.

(21) Belli ürünlerin ekilmemesi karşılığında verilen gelir desteği.

1997 yılında aynı doğrultuda hazırlanan "Gündem 2000", 1999 yılında yürürlüğe girdi (AK, 1999). Gündem 2000'le reform derinleştirilmeğe, diğer ürün gruplarına da yayılmaya çalışıldı. Telafi anlayışıyla yapılan doğrudan ödemeler doğrudan gelir desteğine dönüştürüldü. "Yatay Yönetmelikle" (Horizontal Regulation) iki yeni destek aracı geliştirildi. Desteği hak etmek çevre dostu uygulamalara bağlandı (cross compliance) ve gelir desteklerine özellikle çiftlik düzeyinde bir üst sınır getirilerek, bu fazla desteğin kesilip (modulation) kırsal kalkınma amaçlı kullanılması önerildi.. Başlangıçta gönüllü olarak yapılan düzenleme "Ara Dönem Değerlendirmesi'nde" (Mid-term Review) zorunlu hale getirildi.

Tahılların yanı sıra, kırmızı et ve süt ürünlerinde de ürüne bağlı destek indirimleri sürdü. Fiyatların aşağı çekilmesi rekabet gücünü daha da artırıldı. Birinci ayak (first pillar) gelir ve artık azalsa da süren piyasa desteği, ihracat sübvansiyonu, müdahale alımı, depolama yanında kırsal gelişme, desteğin ikinci ayağı (second pillar) önem kazandı. Kırsal gelişmeyle çiftçilere ve ailelerine tarım dışı istihdam ve gelir seçenekleri oluşturulmaya, yapısal ve çevresel kaygılar politikaya katılmaya, gıda kalitesi ve güvenliği iyileştirilmeğe çalışıldı. Toprak ve su kirleten uygulamalardan vazgeçme desteği alabilmenin koşulu oldu. Reformun bir amacı da (politik amacı) Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğinin sağlanabilmesiydi. Reform sırasında kırsal gelişmeye önem verilmesinin nedenleri arasında da genişleme var. Yeni üyelerin kırsal gelişmeye daha kolay uyum gösterip daha çok yararlanabilecekleri düşünüldü. Yerel yönetimlere sunulan bu yeni kırsal gelişme yönlendirme fonlarının dışında üç kaynak daha aynı amaçlarla kullanılabilir: Bölgesel Gelişme Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Balıkçılığı Yönlendirme için Finansal Araçlar.

Aynı reformlar 2003 yılı reformları 2004-2005 yıllarında da devam ediyor. Bu reform dizisi piyasaya yönelmeyi, tüketicinin tercihlerini, kırsal gelişmeyi ve çevre konularını öne çıkarıyor. Süt, pirinç, tahıllar, durum buğdayı, kuru yem, sert kabuklu meyveler, ve nişastalık patatesle başlatılan ortak pazar re-organizasyonu 2005 yılında Akdeniz ürünleriyle, pamuk, tütün, zeytin yağı, sofralık zeytin, şerbetçi otu ile devam edecek (AK, 2005a). Bunlara şekerin katılması tartışılıyordu, ancak Avustralya, Brezilya ve Tayland'ın, AB'nin sübvansiyonlu şeker ihracatı konusundaki şikayeti üzerine DTÖ'de açılan soruşturma Nisan 2005'te AB'nin aleyhine sonuçlandı. Şeker reformu vakit geçirilmeden uygulamaya konacak.

7.2 Avrupa Modeli Tarım veya Ortak Politika Çerçevesi

Reformların getirdiği, gözden kaçmaması gereken önemli bir değişiklik de "**ortak**" kavramı. Eskiden politikanın ortaklığını sağlayan en önemli araç, tüm topluluk için aynı destek fiyatının, ortak fiyatın ilan edilmesi idi. Destek gelir desteğine ve kırsal kalkınmaya dönüştüğünden artık ortak ilkelere göre dağıtılan kaynakların çiftçilerin ve ülkelerin kendi önceliklerine göre yönlendirdikleri bir uygulama ile karşı karşıyayız.. Avrupa Birliği de bu politikaların artık "ortak olmayan" boyutunun bilinciyle, birçok durumda "Ortak Tarım Politikası" yerine ortak bütçeyle ülke ağırlıklı politikaların ilişkisini "Avrupa Tarım Modeli" (European Model of Agriculture) kavramını ile tanımlıyor. Buna içinde büyük bir esneklik olan "Avrupa Tarım Politikasının Ortak Çerçevesi" de denebilirdi.

Tek Ödeme (Single Payment)

2003 reformunun önemi gelir ödemesi ile üretim arasındaki ilişkiyi olabildiğince zayıflatmak. **Doğrudan ödeme** (direct payment) ve **tek ödeme** (single payment) bir süre farklı kavramlar olarak kullanıldı (ABK, 2003). Doğrudan ödeme, destek fiyatlarının indirilmesinden ötürü ortaya çıkan kaybının gelir ödemesi ile telafi edilmesi idi. Referans olarak alınan yılda ne yetiştirildiğine, verimliliğe, nadasa bırakılan alana, hayvan başına bağlı olarak her ürün için telafi ödemesi (doğrudan ödeme) ayrı ayrı yapıyordu. Böylelikle üretimle, gelir desteği arasındaki ilişki tam olarak kesilmemişti. Tek ödeme 2005–2007 yılları arasında farklı ürünleri yetiştirmekten, nadas gibi etkinliklerden ayrı ayrı alınan gelir desteklerini birleştirilerek, tek ödemeye dönüştürüyor. Üretime değil 2000-2002 yılında yapılmış ödemelere bakıyor. Böylelikle yetiştirilen ürün ve destek arasındaki ilişki daha da zayıflayacak (decoupling).

Tek ödemeyi, bir tür, kazanılmış hak ve bunu kanıtlayan belge olarak da tanımlamak mümkün, belirli kurallar altında devredilebilir satılabilir olduğunu da bilmekte yarar var. Tek ödeme düzenlemesi, işletmeler arası eski (tarihi) destek dağılımını değiştireceğinden üye ülkeler yeni dağılımın arzuladıkları gibi olmasını sağlayabilecek esnek bir geçiş uygulamasını tercih ettiler. Tek ödemeye 2005-2007 arasındaki herhangi bir yılda geçilebilir. Tanımlanmış bölgelerde her çiftçiye hektar başına sabit bir ödeme tercih edilebileceği gibi, çiftliklere geçmişte yapılmış ödemeleri esas alarak farklı ödemeler de olabilir. Üye ülkeler bu ödemelere yüzde onluk ek bir ödeme katmakta da serbestler. Ancak Komisyon tarafından konulmuş üst sınırı aşamazlar.

Tek ödeme yeni üyeler için küçük de olsa bir sorun yaratmıştır. Burada referans alınacak geçmiş ödemeler olmadığından, bölgelere göre hektar başına sabit bir ödeme yapılması kabul edilmiştir.

Bütçe Disiplini

2003-2004 Reformlarının getirdiği en önemli çerçeve **bütçe disiplini**. Bu disiplin iki aşamada, 2004-2006 ve 2007-2013 on yıllık süre için öngörüldü (Kelch ve Normille, 2004). Burada disiplin altına alınmaya çalışılanın bütçenin garanti kısmının, piyasa müdahaleleri ve tek ödemenin, başka deyişle birinci ayak olduğunu vurgulamakta yarar var. İkinci ayak, kırsal kalkınma için bütçe kısıtı öngörülmuş değil. Disiplin gereğini anlamak için Avrupa Birliğinin 1992'den sonra yarattığı paradoksa bakmak gerek. 1992'den sonra Dünya Ticaret Örgütü müzakereleri ve bunun sonucunda (1995) ortaya çıkan Tarım Anlaşması nedeniyle Avrupa Birliği tarım politikalarını anlaşmanın da öngördüğü yönde liberalleştirdi. Ancak tarım anlaşmasının mantığı, uluslararası tarım ticaretine zarar veren destek harcamalarını azaltmaktı. Buna karşılık ticarete çok az ya da hiç etkilemeyecek uygulamaları serbest bırakmaktı. AB liberalleşme yönünde indirim yaparken, kısıtlama getirilmediğini düşündüğü gelir yardımı türündeki destekleri öylesine artırdı ki, AB tarım politikalarını liberalleştirirken bütçeden sağlanan destek miktarını eskinin çok çok üstüne çıkırdı. Destek harcamaları 1993 yılında 36,6 milyar avrodan 1999'da 45,2 milyar avroya yükseldi (AK, 1993). Bu sonuç, amaçlanan durumla çelişiyordu. Dünya Ticaret Örgütü müzakerelerinin yeni aşamasında Topluluğu yeniden güç durumda bırakabiliyordu.

Ortak Tarım Politikasının birinci ayağı öngörülen limiti zorlarsa, tek ödeme azaltılarak öngörülmuş sınırlar içinde kalınmaya çalışılacak. Böyle bir zorlama tütün, pamuk ve zeytinyağı piyasalarında başlatılan ve başlatılmak istenen şeker reformuyla tetiklenebilir. Öte yandan 2007'de yirmibeşten yirmiyediye (Bulgaristan, Romanya) yükselecek üye sayısı da aynı yönde etkileyebilir. Korkulan olursa indirimlerden etkilenecekler eski onbeş üye. 2006-2013 arasında Ortak Tarım Politikasına 2004 sabit fiyatlarıyla öngörülen harcama 55 milyar avro civarında. Bunun dörtte birinden biraz azı kırsal kalkınma, yaklaşık 43 milyar avro birinci ayak için.

Tablo 7.1. Öngörülen AB Bütçesi, 2007-2013 (Milyar Avro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
OTP	54.3	55.3	55.9	56.1	55.9	55.7	55.6	55.5
Tarım	43.7	43.5	43.7	43.4	43.0	42.7	42.5	42.3
Kırsal Gelişme	10.5	11.8	12.2	12.7	12.8	13.0	13.0	13.2
Kırsal Gelişme'nin OTP'ye oranı (yüzde)	19.3	21.3	21.8	22.6	22.9	23.3	23.4	23.8
AB Bütçesi	120.7	133.6	138.7	143.1	146.7	150.2	154.3	158.5
OTP'nin toplam AB Bütçesine oranı (yüzde)	44.7	41.4	40.3	39.2	38.1	37.1	36.0	35.0

Kaynak: AK.

Yeni üye olan on Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bütçe disiplinine henüz uyma sorunu yok. Çünkü almaları düşünülen destek düzeyine aşamalı olarak yükselecek. Planlanan desteğin tamamını almadan, desteğin azalması söz konusu olmayacaktır. Ancak 2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın tam üyeliğiyle bütçenin tavanına bir ekleme yapıp yapılmayacağı hala kesinleşmiş bir konu değil.

Üretimden Bağımsız Destek

Reformun bütçe çerçevesi içinde kalan en önemli boyutu fiyat desteğinden ya da ürüne bağlı destekten, doğrudan gelir desteğine geçiş. Hemen en başta belirtmeli, geçiş her ürün için yapılmadı. Yapılan ürünlerin çoğunda da geçiş kısmen gerçekleşti. Ortak Tarım Politikası eskiye göre azalmış ölçüde de olsa eski fiyat ve piyasaya müdahale desteklerini hala uyguluyor, uygulayacak. Başka deyişle toplam destek (bütçe) sabit tutularak piyasalara fiyat yoluyla müdahale için kullanılan destek kaynakları giderek, bir gelir desteğine, tek ödemeye dönüştürülüyor. Bu da belli bir ürün ile desteğin doğrudan ilişkisini koparıyor, ayırıyor "decoupling". Olumlu bir anlatımla açıklanacak olursa, üretimle desteği "ayırmaya" çiftçiye ne üreteceğine karışmadan gelir desteği sağlamak denebilir. Burada amaç üretimle destek arasındaki her türlü ilişkiyi koparmak değil. Çiftçi ne üretirse üretsün desteği alabilmesini sağlamak! Böyle bir politikanın amacı, çiftçinin gelirine istikrar kazandırmaktır (bütçe sabit tutuluyor). Bu uygulama çiftçinin istediğini, uygun gördüğü ürünü yetiştirmesine olanak sağlayacağı için, eskisi gibi desteği alabilmek için belli bir ürünü üretmek durumunda kalmayacak, bu da ürün fazlası sorununa çözüm olabileceği gibi, çiftçinin piyasa koşullarına duyarlılığını artıracaktır. Doğrudan gelir, daha düşük fiyatla üretim yapmayı olanaklı kıldığı ölçüde, AB'nin uluslararası piyasada-

ki **rekabet gücü artacaktır**. Başka bir deyişle sınırda koruma olmaksızın, gümrükler yükseltilmeden çiftçiye destek verilebilecektir.

Tek ödemenin bir sihirli değnek gibi beklenen tüm olumlu sonuçları sağlama-sına kuşku ile bakmak da mümkün (Shoer, 2004). Çiftçilerin, üretim fazlası olan, destek biçimi değiştiği için üretiminin azalacağı düşünülen ürünlerden çeşitli dışsal-lıklarla, örneğin iklim, toprak kalitesi gibi ya da çiftçilerin beceri düzeyi "know-how" nedeniyle umulan ölçüde vazgeçmeyeceği de karşı görüş olarak ileri sürülebilir. Desteğin biçiminin değiştirilme nedeni dış ticaret üzerindeki olumsuz etkileri azaltmaksa, üretimden bağımsız desteğin ihrac ürünlerinin ancak yarısını kapsadığı, bu ürünlere sağlanan desteğin de tek tür olmadığı, ürüne bağlı destekler sürdü-ğü belirtilmeli. Öte yandan Avrupa Birliği içindeki her ülkenin yeni destek türünü zamanlama ve uygulama derecesinin farklı, çok esnek bir biçimde uygulayabilecek olması, desteklerin şeffaflığını azaltmakta, AB toplamında ne olup bittiğinin anlaşıl-masını güçleştirmektedir.

Desteğin Karşılığı

Geçmişte verilen yüksek sübvansiyonlar aşırı girdi kullanımını da özendirmiş çevre tahribatına neden olunmuştu. Şimdi gelir desteğine geçerken, desteğin zaten geçerli olan çevre, bitki, hayvan sağlığı koşullarına uygunlukla ve toprağın korun-masına orantılı olarak verilmesi, bir ölçüde geçmişteki tahribatın onarıma çabası olarak görülebilir.

Tek-desteğin tamamını alabilmek bazı koşullara bağlanmıştır (ABK, 2003). Bu karşılık (cross compliance) koşullar iki grupta ele alınabilir. Birincisi zaten daha ön-ce kabul görmüş, tarımın bilinen çevre, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan (refahı) bakımı kurallarına göre yönetimidir (statutory management require-ments). Kurallar zaten geçerliydi. Yeni olan, geçerli kuralların yeni başlayan tek-ödeme desteği ile ilişkilendirilmesidir. Koşullar yerine gelmediği ölçüde destek kısı-lacaktır. İkincisi, toprağın iyi tarım uygulaması ve çevre koşullarıyla korunmasıdır. Böylelikle toprağın terk edilmesinin (bakımsız kalmasının) önüne geçilmek isten-mekte, en az bakım gereği tanımlanmaktadır. Bu alanın birinciden daha geniş ol-duğu söylenebilir ve üye ülkeler bu alanı daha büyük esneklikle, kendi özel stan-dartlarını da ekleyerek uygulayabilirler.

Kuşların, yeraltı sularının, atık su kanallarının, suların nitrat kirlenmesinden, do-ğal yaşamın (koruma altındaki canlıların) korunması, hayvan kayıtlarının tutulması,

hayvan ve çevre sağlığına belirlendiği gibi uyulması, birinci alandaki zorunlu koşullar, onsekiz yönerge ile tanımlanmıştır. 2005 yılında dokuzu, 2006'da yedisi, 2007'de son üçü tek desteği alabilmenin koşuluna dönüşecektir. İyi tarım ve çevre koşulları ise, toprak erozyonu, topraktaki organik maddenin korunması, toprak yapısı, asgari toprak bakımı koşullarını içermektedir. Ayrıca otlak ve ekili alan oranının korunması esas alınmaktadır. Kurallar aşırı otlatmadan, tarla çitlerinin korunması, nadas uygulamalarının düzenlenmesine kadar uzanabilmektedir. Bu koşulları ihmal edenlere yapılan tek ödemeden en az yüzde beşlik bir kesinti yapılacaktır. Tekrarlanan ihmal üzerine yaptırım yüzde onbeşe yükselecektir. Kurallara kasıtlı uymama ise en az yüzde yirmilik bir kesinti ile cezalandırılacaktır. Yaptırım ödemenin tümüyle, hatta birçok yıllığına kesilmesiyle de sonuçlanabilir. Bu kuralların büyük çoğunluğu zaten geçerliydi. Başarı ve sorun denetim sisteminin kurulması ve bunun ödemeleri yapan kuruma rapor edilmesinde düşümleniyor. Reform böyle bir "entegre yönetim ve kontrol sisteminin" (Integrated Administration and Control System) kurulmasını zorunlu hale getiriyor.

Desteğin Azaltılması ve Başka Tür Desteğe Geçiş (modulation)

1992'de başlayan reformların bir gerekçesi de geçmişte verilen desteklerden en fazla en büyük işletmelerin (ihtiyacı olmayanların) yararlandığı eleştirisine dayanıyordu. Bu yüzden doğrudan gelir desteği ister üretime ister toprağa bağlı olsun bu eleştiriyi gideremezdi. Tutarlı bir uygulamadan büyük işletmelerin alacağı doğrudan gelir desteğine kısıtlama getirmesi beklenirdi. Yapılan kesintinin de kırsal gelişme amacıyla hatta birinci ayaktaki gelecek reformlar için, kullanılması düşünüldü (modulation). Böylelikle birinci ve ikinci ayak arasında bir ilişki kurulmuş oldu. Ancak bu geçiş 1999 ve 2003 yılları arasında defalarca değiştirildi (Henke ve Sardone, 2003). Önce gönüllü bir uygulamaydı, nihayet zorunlu oldu.²² Sık değişiklik bu aracın yeni olduğunu ve konu üzerine farklı, çatışan görüşler olduğunun göstergesi. Görüşlerin çatışması doğal çünkü işletme büyüklüklerine göre bir kesinti yapılarak bunun yeniden dağıtımı ülkeleri çok farklı etkiliyor. Örneğin İngiltere'deki işletmelerin çoğunluğu büyük, Yunanistan'dakilerin çoğu küçük.

En son (2003) kabul edilen çözüm iddialı değil. Birinci ayaktan kırsal kalkınmaya transfer yapılması olumlu karşılanmakla birlikte, aktarılan miktarı ses getirecek bir kırsal gelişme için yetersiz bulunuyor. Yıllık doğrudan gelir ödemesi beş bin avronun üstünde olan her çiftlikten, 2005'te yüzde 3, 2006'da yüzde 4, 2007'den sonra yüzde

(22) Gönüllü uygulamaya bir tek İngiltere katıldı.

5'lik bir kesinti yapılacak. Bu kesintiler kırsal gelişme amaçlı projelerde kullanılacak. Topluluğa en uzak yerlerden, örneğin Ege Adalarından hiç kesinti yapılmayacak.

Danışma Sistemi (Farm Advisory System)

Avrupa Birliğinde desteğin artık çevre, kamu ve hayvan, bitki sağlığı, hayvan kaydı ve bakımı, hastalık bildirim, erozyon önleme, topraktaki organik madde, toprak yapısı, asgari toprak bakımına ilişkin standartları yerine getirmeyi gerektirmektedir. Bu standartları bilmek, hedeflenen düzeye en etkin biçimde erişilebilmek ya da erişilmiş standartlardan uzaklaşmamak için danışmanlık sisteminin kaçınılmaz olduğu kabul edilmiştir. Sistem çiftlik düzeyinde muhasebe ve her türlü malzeme, girdi kullanım akımlarını düzenli ve sistematik olarak ölçerek, karşılanması gereken standartlar açısından genel değil her işletme için değerlendirme yapacaktır (ABK, 2003, s. 10). Bildiğimiz yayım sistemi anlamındaki danışmanlıktan farkı da bu. 2003 yılında yürürlüğe giren reformların asgari standartlarını sağlayabilmek için düşünülmüş tamamlayıcı bir sistem. Bunun yanında diğer bilinenleri de yapmasına bir engel yok.

Danışma sisteminin kurulması 2006 yılına kadar ülkelerin tercihinin bırakılmıştır. 2007'de her ülke bu amaçla bir (kamu ya da özel) sistem kurmuş olacak. Bu sisteme çiftçilerin katılımı gönüllü olacak ancak sisteme bağlı olmak yasal sorumlulukları azaltmayacak. Daha sonra zorunlu bir uygulamaya dönüştürülüp dönüştürülmeyeceği Komisyon tarafından 2010 yılında karara bağlanacak. Danışmanlık sistemine öncelikle yıllık 15 000 avro doğrudan gelir desteği alan işletmelerin katılması özendirecek. Danışma başına 1500 avro kadarlık giderlerin yüzde sekseni yardım olarak karşılanabilecek. Sisteme üye olmak, özellikle genç çiftçilerin kırsal gelişmeye ilişkin başka desteklerin de önünü açıyor.

7.3 Ortak Kırsal Gelişme Politikası

AB'nin 2007-2013 yılları için öngördüğü "Ortak Kırsal Politika" henüz bir öneridir. Ancak, Ortak Tarım Politikasının piyasalara müdahale eden birinci ayağının giderek doğrudan gelir desteğine dönüştüğüne dikkat edersek, ileride bu ayakta tek önemli müdahale aracının sınırdaki müdahaleler, ortak gümrük tarifesi ve standartlarla sınırlı kalacağını söylememiz mümkün. Tarife düzeyleri de DTÖ müzakerelerine göre biçimlenecek. Bu durumda "klasik" anlamda bildiğimiz tarım politikası araçlarının çoğunun kırsal kalkınma alanına kaydırılmak istendiğini görüyoruz. Tüm aday ülkeler ve bunlardan birisi olarak Türkiye'nin uyumu açısından da kırsal gelişme politikasına ağırlık vermenin doğru bir tercih olacağını söylemek şimdiden mümkün.

Tarım Sektörü Politikası olarak Kırsal Gelişme

Kırsal gelişme politikası önce AB'nin Ortak Tarım Politikası'nın içinde ve yapısal fonlar aracılığı ile oluşmuştur. Başlangıçta, 1970'li yıllarda işletmelerin yapısal sorunlarının çözümü hedefleniyordu. Önce işletmelerin fiziki sermaye yatırımları artırıldı. Birincil ürünleri işleme ve pazarlama için verilen desteğin amacı da gıda zincirini güçlendirmek, bununla yapısal sorunların olabildiğince çözülmesiydi. Daha sonra, Mansholt Planı'yla insan sermayeli konulara yönelindi. Erken emeklilik ve meslek eğitimi öne çıktı. Kırsal gelişmeye ilk mekansal öge 1970'lerde gene Mansholt Planı'nın parçası olarak "tarıma daha az elverişli alanlar" (less favoured areas), tarımda kullanılırken özel önlemler gerektiren yörelerle getirildi. Amaç tarımı doğal nedenlerden güçlük gösteren bu yörelerden hızlanan göçü durdurmak, yavaşlatmak, kırsal alanların doğal görünümünü, çevreyi korumaktı. Böylelikle ilk defa ekonomi, sosyal yaşam, çevre arasındaki dengeyi gözeten bir politika yürürlüğe girdi. Ancak bunun için ayrılan kaynak tarım ürünlerini desteklemek için ayrılanın yanında çok küçük kalıyordu.

2003 Reformlarından Sonra Kırsal Gelişme Politikası

Yeni diyebileceğimiz kırsal gelişme politikası son biçimini 2003 reformlarıyla aldı. Ancak bu yeni biçime ilk adımın 1996'da Cork Adasında (İrlanda) yapılan "ilk" kırsal gelişme konferansı ile adım atıldığını söyleyebiliriz. Kırsal gelişmenin Ortak Tarım Politikasının ikinci ayağı olduğu, bu birinci, ikinci ayak kavramları ilk defa 1999'da Berlin'de, Gündem 2000'le duyuruldu. Bununla kırsal gelişme Birliğin her yöresinde uygulanabilir bir politikaya dönüştü. Daha önce ayrı ayrı uygulanan dokuz araç, tek bir yasal çerçeveye konuldu. 2001 Göteborg Avrupa Konseyi reformu daha ileri taşıdı. 2003'deki reform (Luxembourg 2003) Kırsal gelişmeyi finansal olarak yeniden güçlendirerek son biçimini verdi. Yeni biçim 2003 de Salzburg'da düzenlenen bir konferansla irdelendi (AK, 2003).

2003 reformu piyasa politikaları ile kırsal gelişmenin tamamlayıcı ilişkisini daha güçlendirdi. Özellikle birinci ayaktan ikinciye düzenli fon transferi, desteğin hak edilmesi için getirilen çevre koşullarının kırsal gelişme amaçlarıyla çakışması, desteğin üretimden bağımsız verilmesiyle iki ayak arasındaki ilişki pekiştirildi ve her ikisinden de beklenenler, daha net dile getirildi. Birinci ayak, piyasa düzenlemeleeri, gelir desteğini sağlayacak, gıda üretilecek, tarımsal üretimin sürdürülebilir olması için çevre ilişkilerini gözetecek, ikinci ayak, kırsal politikayla, kamu malı (public

goods) üretecek bu yeni çevre ve kırsal işlevleri yerine getirerek sağlanacak (AK, 2004c).

Nasıl ölçülürse ölçülsün Avrupa Birliğinin yüzde 80-90'ı kırsal alan. Yeni katılanlarla birlikte nüfusun neredeyse yarısı da bu alanlarda yaşıyor (Bendz, 2004).²³ Bu kırsal alanın en önemli özelliklerinden birisi çeşitliliği. Buna göre sorunlar da farklı. Yapısal sorunlardan, ücra konumdan, yeterli servis alamamaktan, göç vermeğe, kalabalık kentlerin etraflarında yarattıkları çevre sorunlarına varan bir dizi konuyu içeriyor (AK, 2003). Bu çeşitlilik, farklılık üye ülkelerin kırsal gelişme planlarını kendilerinin yapmalarını, Komisyonun onayına sunmaya ve kendilerinin uygulamalarını bir bakıma zorunlu kılıyor. 2007-2013 dönemi için öneriler 2005 yılı içinde verilecek ya da kısmen verildi.

Kırsal Politika Eksenleri ve Amaçları

Ortak Tarım Politikasının gelişimi, kırsal alanların durumu ve paydaşlarla yapılan görüşmelerden AB'nin gelecekteki Kırsal Gelişme politikasının üç önemli alana odaklanması gerektiği anlaşılıyor. Bunlardan birincisi tarım ve orman sektörlerinin **rekabet gücünün artırılması**, ikincisi **çevre ve toprak yönetimi**, üçüncüsü **yaşam kalitesinin yükseltilmesi, ekonomik çeşitlilik** başka deyişle, **geniş anlamda** (kapsamlı) **kırsal gelişmedir**. Aşağıdaki tablodan her bir eksen için hangi önlemlerin (measures) öngörüldüğü belirtilmiştir.

Kırsal politikalara 2004 yılında getirilen en önemli yeniliklerden birisi finansmanın tek bir fonla Kırsal Gelişme için Avrupa Tarım Fonu (The European Agricultural Fund for Rural Development **EAFRD**) karşılanması. Komisyon'un 2004 yılında daha stratejik bir yaklaşım öneriyor (AK, 2004d). Bundan öncelikle uygulamanın kolaylaştırılması anlaşılıyor. İster tarım ve ormancılığın rekabet gücünü artırmak, ister toprak yönetimi, ister yaşam kalitesi ve ekonomik etkinlikleri çeşitlendirme olsun, Komisyon kırsal gelişme için sınırlı sayıda, çekirdek önemde öncelikli amacı belirlemeyi planlıyor (Tablo 7.2). Her üye bunların arasından kendi gereksinimine göre bir seçim yaparak ulusal stratejisini, oluştursun. Bu seçimi yaparken stratejik kaygıları bunun yanı sıra mekansal (territorial) kaygıları öne çıkarabilir. Ancak eksenler arasında bir denge kurulması zorunlu. "Fon payı" bir ülkenin her bir eksene en az ne kadar ağırlık vermesi gerektiğini belirtiyor.

(23) Bu istatistiklerden kolayca anlaşılacağı gibi AB'nin kullandığı kır, kırsal tanımı Türkiye'dekinden oldukça farklı. AB üyeleri arasında ortak olarak kabul görmüş bir "kır" tanımı henüz yok, böyle istatistikler OECD tanımlarına dayanarak hesaplanıyor.

Tablo 7.2. AB Kırsal Gelişme Politikası Önerisi, 2007-2013.

Amaçlar		AB Stratejisi Ulusal Strateji Kırsal Gelişme Programları
1. Eksen Rekabet gücü	Önlemler	İnsan Kaynakları: Meslek eğitimi ve bilgilendirme eylemleri Genç Çiftçi ve Erken emeklilik Danışma servislerinden yararlanma (standartlara uyum dahil) Çiftlik yönetimi, çeşitli bakım ve danışma, orman danışma sistemlerinin kurulması Fiziki Sermaye: Çiftlik/orman yatırımları İşleme/pazarlama Tarım/orman altyapısı Tarımsal üretim potansiyelinin sağlanması Tarımsal üretim ürünlerin kalitesi (2003 OTP reformu): Standartları sağlama geçici desteği Gıda kalitesini özendirme Gıda kalitesi tanıtımı
		Geçici önlemler: Yarı-geçimlik Üretici grupları oluşturma
	Fon payı	En az % 15
	AB'nin ek finans.	En fazla % 50 - 75
	Uygulama alanı	Tüm kırsal alanlar
2. Eksen Toprak Yönetimi	Önlemler	Tarımsal toprağın sürdürülebilir kullanımı: Dağlık Diğer sorunlu alanlar Natura 2000 alanları Tarım-çevre/hayvan refahı (zorunlu) Üretken olmayan yatırımlar için destek Orman topraklarının sürdürülebilir kullanımı: Ağaçlandırma (tarımsal/tarımsal olmayan alan) Tarım-Orman (Agroforestry) Natura 2000 orman alanları Orman çevresi Orman üretim potansiyelinin yeniden kurulması Üretken olmayan yatırımlara destek
	Taban (tarım)	Desteğin karşılığı (cross compliance)
	Fon payı	En az %25
	AB'den ek finans.	Azami % 55 - 80
	Uygulama alanı	Tüm kırsal alanlar
3. Eksen Kapsamlı Kırsal Gelişme	Önlemler	Yaşam kalitesi: Kırsal ekonomi ve nüfus için temel servisler (donanım ve altyapı) Köylerin restorasyonu ve gelişimi, kırsal mirasın korunması ve saklanması Meslek eğitimi Yerel gelişme stratejileri için kapasite yaratma Ekonomik Çeşitlilik: Tarım dışı etkinliklere yönelme Mikro-işletmelere destek Turizm etkinliklerini özendirme Doğal mirasın korunması ve yönetimi
	Uygulama	Yerel gelişme stratejileri tercih edilir
	Fon payı	En az % 15
	AB'den ek finans.	En fazla %50 - 75
	Uygulama alanı	Tüm kırsal alanlar
Lider Ekseni	Uygulama	Seçilmiş yörelerde lider yaklaşımıyla üç eksen konuları kapsamında
	Fon payı	En az % 7
	Reserv	AB genel Ar-Ge'sinin %3ü (destek aktarma –modulation- dışında)
	AB'den ek finans.	En fazla % 55 - 80
	Uygulama alanı	Tüm kırsal alanlar ve seçilmiş yöreler

Kaynak: AK, (2004c), s. 12

Komisyondun öngördüğü denge, en düşük fon miktarı birinci eksen için yüzde 15, ikinci yüzde 25, üçüncü yüzde 15. Böylelikle her ülkeye yüzde 45'lik bir esneklik sağlanmış oluyor. AB toplam Kırsal Gelişme fonlarının yüzde 7'si LİDER projeleri için tutuluyor. Bunlar tabandan önerilen, yerel, yaratıcı projeler.

7.4 Avrupa Birliği ve Türkiye Etkileşimi

Türkiye'nin olası tam üyeliğinin sonuçları sayısal bir modelleme ile önceden hesaplanabilir mi? Her politika değişiminde, modelin yapısı yenilenebilir ve düzenlemelerin de etkisi modele yansıtılabilirse mümkün, ancak zor. Daha az zorlayan ve üyelik sonrası orta dönemde geçerli olacak koşulları yansıtacak olan "tam üyelik değil, eğer tarımda da bir gümrük birliği oluşturulsaydı ve bazı ortak politikalar uygulanırsa ne olurdu?" sorusunun cevabı çeşitli biçimlerde verilmeğe çalışılmıştır. Bu çalışmaların başlangıcı 1987 yılında Türkiye'nin tam üyelik başvurusundan hemen sonrasına kadar gidiyor. Hem AB'de hem de Türkiye'de değişen koşullardan ötürü bu çalışmalar geçerliliklerini büyük ölçüde yitirmiş durumdadır. Ancak neyin değiştiğini anlayabilmek açısından hala öğretici olabilirler. Çarpıcı değişikliklerden birisi kuşkusuz fiyat düzeyleri. 1990'larda hemen hemen tüm AB tarım ürünleri fiyatları Türkiye'dekilerin üzerindeydi, artık değil (Tablo 7.3).

Tablo 7.3. Türkiye ve AB'de Üretici Fiyatları (Avro/Ton)

Ürün ve Yıl	Türkiye	AB	Türkiye/AB (yüzde)
Tahıllar			
Buğday (2002-2003)	177	119	149%
Arpa (2002-2003)	117	104	113%
Mısır (2002-2003)	164	132	130%
Diğer Ürünler			
Ayçiçeği (2002-2003)	342	281	122%
Tütün (2002-2003)	2 559	2 350	109%
Şeker (toptan, 2001-2002)	681	715	95%
Hayvan Ürünleri			
Süt (2002-2003)	241	312	77%
Tereyağ(toptan-müdahele, 2001-2002)	5 009	3 282	153%
Süt Tozu (toptan-müdahele, 1998-2000)	4 300	2 055	209%
Yumurta (2002 -2003)	1 234	1 064	116%

Kaynak: Grethe (2004a).

Yakın geçmişte, tarım sektörü modeli (TASM-AB) yardımıyla etkileşim soruları yeniden yanıtlanmaya çalışılmıştır (Çakmak ve Kasnakoğlu, 2002). Sonuçlar Tablo 7.4'te özetlenmiştir. 2004 yılında Almanya da hazırlanan bir doktora tezinde (Gretche, 2004b) benzer bir modelle (TURKSIM), Tablo 7.5'te sunulan ve hemen hemen aynı yönde sonuçlar elde edilmiştir.

Tablo 7.4. TASM-AB Senaryolarının Genel Sonuçları (milyon ABD Doları)

	Temel Dönem	2005			
		AB'ye Üye Değil	AB'ye Gümrük Birliği	AB'yle Üye	AB'yle GB+iç politika
Toplam Refah (Endeks)	100	120.5	123.1	122.8	123.9
Üretici Refahı	100	115.0	96.7	96.6	98.2
Tüketici Refahı	100	123.6	137.7	137.2	138.0
Toplam Üretim					
Miktarı ^a	31,996	34,511	30,930	30,496	32,315
Hasılatı	31,996	39,231	30,600	30,467	31,613
Alan Telafi Ödemesi	-	-	-	2,453	-
Bitkisel Üretim					
Miktarı ^a	21,475	22,627	22,784	22,417	22,764
Hasılatı	21,475	25,387	24,435	24,347	24,498
Alan Telafi Ödemesi	-	-	-	2,453	-
Hayvancılık Üretimi					
Miktarı ^a	10,521	11,885	8,146	8,080	9,551
Hasılatı	10,521	13,934	6,164	6,119	7,115
Toplam Tüketim					
Miktarı ^a	27,578	32,142	34,623	34,564	34,683
Harcaması	27,578	35,727	31,366	31,543	31,241
Bitkisel Tüketim					
Miktarı ^a	16,875	19,325	19,667	19,613	19,658
Harcaması	16,875	20,859	20,046	20,215	20,077
Hayvancılık Tüketimi					
Miktarı ^a	10,703	12,818	14,955	14,951	15,027
Harcaması	10,703	14,868	11,320	11,328	11,164
Net İhracat	1,980	899	-2,797	-3,064	-1,917
Bitkisel Ürünler	2,150	1,530	2,256	2,038	2,127
Hayvancılık Ürünleri	-170	-631	-5,053	-5,101	-4,045
Fiyat Endeksi	100	112.75	95.06	95.84	94.89
Bitkisel Ürünler	100	110.29	104.35	105.49	104.70
Hayvancılık Ürünleri	100	117.77	76.09	76.16	74.84

Not: ^a Model çözüm miktarlarının temel dönem fiyatlarıyla çarpılmasıyla bulunmaktadır.

Kaynak: Çakmak ve Kasnakoğlu (2002).

Kolaylaştırılmış bir bakış açısıyla, gümrük birliğinde bugüne göre Türkiye'deki fiyatlar düşmek zorunda kalacağından, üretici refahında düşüş, tüketici refahında artış bekleniyor. Bu durum eski beklentilerin tam zıddı bir sonuç. Başka deyişle son zamanlardaki, özellikle AB'nin gerçekleştirdiği reformların bir sonucu. Fiyatların en fazla düşmesi beklenen hayvan ürünlerinde ithalat artışı oldukça yüksek, neredeyse beklenen bitkisel üretim (meyve-sebze) ihracat artışını aşıyor. Sorun Türkiye'ye özgü değil, hiç bir Akdeniz ülkesi üye olduktan sonra (İtalya, İspanya, Yunanistan) hayvancılık ürünlerindeki ithalat artışını önleyemedi. Kuzey ülkelerinin bu konuda avantajlı olduğu açık. Türkiye üzerine eskiden yapılmış çalışmalar da aynı yöndeki sonuçlara işaret ediyordu. Her iki çalışmada da sonuçlar, yapılan varsayımlar ışığında tartışılıyor. Bu sonuçlar geleceğin kehaneti değil, ancak etkileşimin yönü açısından işaret veriyor. Son bir ekleme daha yapılabilir. Olumlu ya da olumsuz olarak algılanabilecek değişiklikler aşırı büyüklükler değil. Türkiye'nin müzakere süreci uzun olacağına göre, ek çabalarla hala ciddi oranlarda etkilenebilirler.

Tablo 7.5. TURKSİM Gümrük Birlikli ve Gümrük Birliksiz Karşılaştırması, 2006.

	Üretici Fiyatları ^a	Üretim ^b	Tüketim ^c	Net Ticaret (milyon Avro)	
				Gümrük Birliği Olmazsa	Gümrük Birliği
Tahıllar	-11.1	-4.5	1.4	-264.8	-466.8
Diğer Ürünler	2.0	2.4	-0.1	66.7	183.1
Meyveler	0.0	0.5	2.9	691.4	795.2
Sebzeler	-0.4	-0.3	2.3	313.9	204.4
Bitkisel Üretim	-2.3	-0.4	1.8	807.2	715.9
Hayvansal Üretim	-10.6	-4.4	6.7	14.0	-702.0
İşlenmiş Ürünler	-	-	2.5	-489.5	-517.2
Toplam	-4.7	-1.5	3.5	331.7	-503.3

Notlar: ^a miktarla ağırlıklandırılmış, ^b fiyatla ağırlıklandırılmış, ^c toptan satış aşamasında fiyatla ağırlıklandırılmış.

Kaynak: Grethe (2004b).

2004 yılında Türkiye ile müzakerelerin başlamasına karar verilmesinden sonra bu model çalışmalarına bir dizi "mini-model" diyebileceğimiz, Türkiye'nin AB'ye üye olması sonucu, Ortak Tarım Politikası bütçesine ne katıp ne alacağını kestirmeye çalışan bir dizi çalışma yayınlandı. Ancak bu çalışmaların çoğunun, tek amacı bu büyüklüğü gerçekten, olabildiğince kesin bir biçimde tahmin etmek değil. Türkiye

ile müzakerelerin başlanacak olmasına rağmen Türkiye'nin tam üyeliğine karşı çıkan siyasi görüşler var. Çalışmaların varsayımları, seçtikleri yöntem, siyasi görüşlerini desteklemek üzere seçildiği izlenimini veriyor. Aşağıda bu çalışmalarla ilgili kısa, özet bilgi sunuluyor. Ancak hepsinin ortak diyebileceğimiz sonucu. Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası bütçesinden yüksek bir miktar alamayacağı yönünde. Türkiye eğer bütçeye bir yük getirecekse bunun bölgesel gelişme konusunda olacağı anlaşılıyor.

Quaisser ve Reppengather (2004), Alman Hıristiyan Demokrat Partiye yakın bir enstitü için hazırladıkları kapsamlı Türkiye raporunda üç ayrı senaryo ile, doğrudan gelir, yapısal fonlar ve Türkiye'nin katkısı konusunda geçişli varsayımlar yapıyorlar. Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'nın birinci ayağından (piyasalara müdahale ve doğrudan gelir) yıllık 1.4 – 4.5, yapısal fonlardan 3.9-11.3, diğerlerinden 1 milyar avroluk fon alabileceğini tahmin ediyorlar. Buna karşılık Türkiye'nin bütçeye katkısının 1.7-3.4 milyar avro alacağını böylelikle Türkiye'nin AB bütçesinden net olarak 5.2-14 milyar avro alabileceğini hesaplıyorlar. Hesap yöntemleri 25 üye ülkenin tarımsal katma değer, tarımsal üretim ve bütçeden aldıklarının regresyonuna dayanıyor. Başka deyişle ürün desenini dikkate alan bir çalışma değil. Ayrıca bugün yapılan doğrudan ödemelerin aynen devam edeceği, Türkiye'nin muhtemel katılacağı tarih 2013 olarak varsayılıyor. Quaisser'in benzer bir çalışması İngilizce olarak da yayınlandı (Quaisser ve Wood, 2004).

Derviş ve diğerlerinin (2004) hazırladığı bir çalışmada Türkiye'nin AB'ye katılma yılı 2015 olarak varsayılıyor . Yapısal fonlardan beklenen miktar üst sınır yüzde 4'lük kısıtlama ile hesaplanıyor. Bu çalışmanın sonucu üst limit olarak varsayılabilir. Türkiye'nin Yurtiçi Hasılasının 2015'de 400 milyar avro, bunun yüzde onunun tarım olacağı ve yüzde yirmisinin Ortak Tarım Politikası'ndan geleceği varsayımı üzerine yapılmış bir tahmin. OTP bütçesinden 10, diğerlerinde 1, yapısal fonlardan 21 milyar avro alınacağı, Türkiye'nin AB bütçesine 7 milyar avro katacağı, Türkiye'ye net transferin 26 milyar avro olacağı tahmin edilmiş.

Flam'ın (2003) tahmini, eğer Türkiye tam üye olsaydı, AB'deki oy oranına orantılı bir bütçe payı olurdu varsayımına dayalı. Tarım, bölgesel fonlar, hatta bütünleşme-ulaşım (cohesion) fonları dahil Türkiye'nin 5 milyar avroluk katkıya karşılık 17 milyar avro alacağını tahmin ediyor. Çalışma Türkiye üye olana kadar yürürlüğe gireceği şimdiden belli olmuş hiç bir uygulamayı dikkate almıyor.

Dikkate alınması gereken çalışmalardan birisi de Komisyonun hazırlattığı tahmin (AK, 2004e). Türkiye'nin ödemelerin tam düzeyine on yıllık bir geçişle ulaşacağı varsayılmış. Tam üyelik için muhtemel tarih 2015 olarak düşünölmüş. Türkiye'nin Ortak tarım politikasının birinci ayağından (müdahale artı doğrudan gelir) 6, ikinci ayağından (kırsal gelişme) 2,3 milyar avro alacağı tahmin edilmiş.

Hughes'un (2004) alışması yeni on üye ve daha çok Romanya ve Bulgaristan üzerinden giderek tahminde bulunmaya çalışıyorlar. Hughes 2015-2017 yılları için tahminde bulunuyor. Türkiye'nin tarım bütçesinden 1,9-4.0, yapısal fonlardan 8.1-13.5 diğerlerinden 1.0-1.6 milyar avro alabileceğini tahmin ediyor. Lejour ve diğerleri (2004) yalnız yapısal fonlar konusunda tahminde bulunuyor ve Türkiye'nin 8 milyar avro alabileceğini ileri sürüyorlar.

İki alışma yukarıda tanıtılan çalışmaların hepsini dikkate alarak ve diğerlerini de katarak genel değerlendirmeler yapıp kendi tahminlerini ayrıca sunmuşlar. Bunlardan birincisi Hollanda'lı bir grup tarafından hazırlanmış kapsamlı bir raporun içinde (Oskam ve diğerleri, 2004). Sentetik Tablo denebilecek bu bütçe tahmini için en gerçekçi bulunan değerlendirmeler alınmış. Tarımla ilgili tahminler Grethe'nin çalışmasından alınmış. Diğer konular da Komisyonun ve Derviş'in çalışmasına yer verilmiş. Çalışmanın kendi tahminleri bu oluşturulan tabloya oldukça yakın. Ancak aşağıda Grethe'nin (2005) son çalışmasına yer verildi (Tablo 7.6). Çünkü bu alışma Oskam'ın raporunu ve sentetik tabloyu da dikkate alıyor.

**Tablo 7.6. Türkiye'nin Üyeliğinin AB Bütçesi Üzerine Tahmini Etkisi
(milyar avro, 2004)**

	2015		2025
	Tamamı Ödeniyor	Doğrudan Ödemenin %25'i	
Bütçe Kalemleri			
OTP			
Doğrudan Ödemeler ^a	3.8	0.9	2.4
İkinci Ayak	1.5	1.5	2.0
Diğer Politikalar	1.0	1.0	1.0
Toplam OTP	6.3	3.5	5.4
Yapısal Politika	7.7	7.7	≥25.6
Diğer	1.6	1.6	1.6
Toplam	15.6	12.7	≥ 32.6
Türkiye'nin Katkısı			
Normal Hızda büyüme	5.2	5.1	7.8
Hızlı (catch-up) Büyüme	6.1	6.0	11.0
Yavaş Büyüme	4.4	4.3	5.5
Türkiye'ye net transfer			
Toplam (normal hız)	10.4	7.6	≥ 24.8
OTP (normal hız)	4.5	1.7	2.9
Toplam (hızlı)	9.3	6.5	≥ 31.4
OTP (hızlı)	4.0	1.3	1.9
Toplam (yavaş)	11.3	8.6	≥ 19.6
OTP (yavaş)	4.9	2.1	3.8

Not: ^a Doğrudan ödemelerde azalma olmayacağı varsayılmaktadır.

Kaynak: Gretbe (2005), s. 129.

Özellikle doğrudan ödemelerle ilgili tüm tahminler AB'nin 2003 yılı öncesinde uyguladığı ödeme biçiminin değişmeyeceği varsayımına dayanıyor. Tek ödemeye geçildiği için, on yıl sonra tek ödemenin düzeyi ve kompozisyonunu tahmin edebilmek çok güç. Çapraz koşullar ve modülasyonlar resmi daha da karmaşık hale getiriyor. Yeni üyelerin tek ödemeye geçişleri yol gösterebilir.

Tablodan görüleceği üzere, doğrudan ödemelerde azalma olamayacağı durumda bile (azalacağı kesin), Türkiye tarımdan ötürü bütçeye önemli bir yük getirmiyor. Tam tersine, bir yandan fiyatlar düşerken tarıma önemli bir destek de gelmeyecek. Gelecek desteğin en önemli kısmı toprak sahiplerine gideceğinden bunun

tarıma nasıl geri döneceğini kestirmek oldukça güç. Tarımda yapısal dönüşüm için tek umut veren alan kırsal gelişme. Ancak buraya gelecek paralar da çok yüksek değil. Bütçeden Türkiye'ye önemli bir transfer olacaksa yapısal fonlardan, bölgesel gelişme için olacak. Türkiye'nin bu fonları kırsal gelişme için kullanabilmeyi müzakere masasına getirip, zaten ihtiyacı olan yapısal dönüşüme yardımcı olacak kırsal gelişmeye odaklı kaynakları kullanabileceğini ispat etmelidir.

Türkiye AB'yle üyelik müzakerelerini, Avrupa Komisyonu aracılığıyla, aslında tüm AB üyesi ülkelerle yapacaktır. Bu nedenle, AB üyesi ülkeler Türkiye'nin üyeliğinin AB ve kendi tarım malları piyasalarına, AB bütçesine ve dış ticaretine etkilerini incelemeye başlamışlardır. Hollanda ilk çalışmasını yapmış (Oskam ve diğerleri, 2004), Fransa ve İsveç hazırlık yapmaktadır, bu ülkeleri diğerleri takip edecektir. Merak edilen konular sadece yukarıda sayılan etkilerle sınırlı kalmamaktadır. Türkiye AB'ye üye olduğunda Türkiye'nin DTÖ taahhütleri, AB'yle birleşecektir. Türkiye'nin taahhüt yapısı gereği iç destekler ve ihracat sübvansiyonunda AB'ye pek katkısı olamayacağı açıktır. Türkiye üye olduğunda ortak gümrük tarifesini uygulamaya başlayacaktır. AB üyesi bazı ülkelerin dikkate aldıkları bir diğer etki, Türkiye'nin ortak gümrük tarifesine geçmesi sonucunda üçüncü ülkelerin AB'den tazminat isteme tehlikesidir. Ortak gümrük tarifesine geçişle, Türkiye'nin gümrük vergisi artar ve üçüncü ülkelerin pazara erişimine kısıtlanırsa, GATT Anlaşmasına göre, bu ülkelerin AB'den tazminat isteme hakkı doğmaktadır. Tazminat genellikle düşük tarifeli kota şeklinde, tarihsel ithalata bağlı olarak verilmektedir. İlk yapılan çalışmalar, Türkiye'nin üyeliğinin tazminat gerektirecek derecede ticaret sapması yaratmayacağı yönündedir. Ortak gümrük tarifesine geçişin ticaret saptırıcı (ithalatın AB'ye kayması) etkisinin yanında, ticaret yaratıcı etkisi de olmaktadır (Eryugur ve Çakmak, 2005).

B Ö L Ü M

TARIM VE TARIM
POLİTİKALARINDA
2030'LARA BAKIŞ

8. TARIM VE TARIM POLİTİKALARINDA 2030'LARA BAKIŞ

Tarım, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak, hassas sektör olma özelliğini koruyor. Her türlü düzenleme, müdahale ve transferler daha yoğun olarak kullanılıyor. Sektörde dönüşüm ve gelişim zaman alıyor; hesaplanmış adımlarla beraber sabır gerektiriyor. Tarımda kaplan yavrusu olmak, sanayide kaplan olmaktan çok daha zor. Bir yandan dünya piyasa koşullarındaki en az onbeş yıllık olası değişiklikleri takip edip, diğer yandan bu değişikliklerin ulusal yansımalarını hesaplayarak, gerekiyorsa önlem paketi tasarımına girişmek ön şart haline geliyor. Tarımda dönüşüm için, her şeyden önce, zaman perspektifinin uzun, zihniyetin değişime açık olması zorunludur. Her türlü değişiklik için, doğal olan genel amaç ülkenin net sosyal ve ekonomik refahının artırılmasıdır. Algılanması gereken, değişim süresince ve sonrasında mutlaka, mutlak olmasa bile, görelî olarak kaybedenlerin ve kazananların olacağı kaçınılmaz olduğudur. Önemli olan, mutlak kayba uğrayacaklara güvence sağlayacak sistemin kurulması ve değişime uyum gösterme fırsatının yaratılmasıdır.

Sektörün genel ekonomi ve diğer sektörlerle bağlantı ve etkileşiminin önemi daha önce vurgulanmıştı. Genellikle dikkatlerden kaçan diğer bağlantı uluslararası görüşmelerin yapısıyla ilgilidir. DTÖ'de tarım anlaşması görüşmeleri tarım-dışı sektörlerle yakından ilişkilidir. Örneğin, hizmet sektörünün serbestleştirilmesinin tarım görüşmelerine etkisi vardır ve görüşmelerin detayları ortaya çıktıkça etkileşim daha da artacaktır. Sadece tarıma özel sert pozisyonlar hizmet ve/veya devlet alımlarında taviz vermeyi beraberinde getirebilir. Net refah etkisi hesabı yapılırken alınan ve verilen tavizlerin uzun dönem maliyet ve getirileri dikkate alınmalıdır.

8.1 Türkiye'yi Etkileyecek Unsurlar ve Takvim

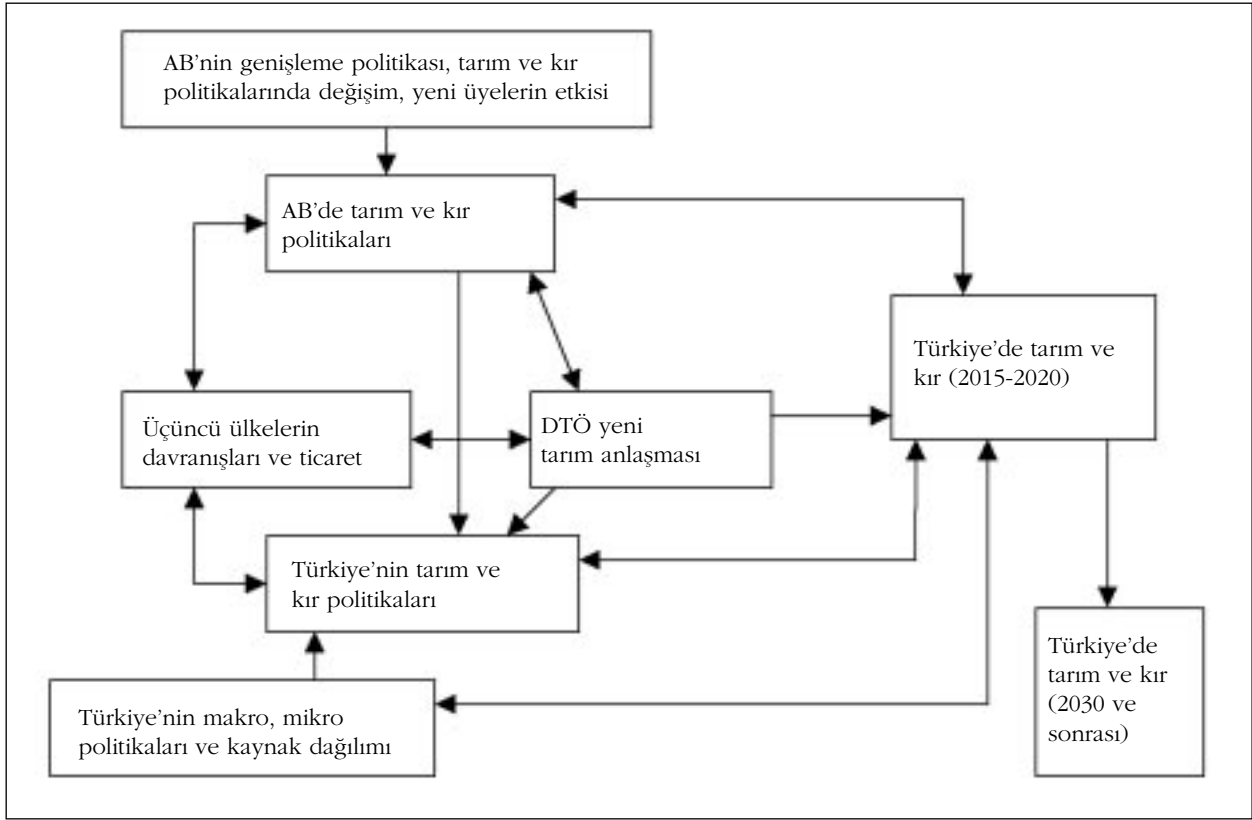
Türkiye tarımının genel yapısı hızla değişmeyecek. Önceki bölümlerde tartışılan temel üretim faktörlerinin, üretimin ve ticaretin her türlü göstergelerin kısa dönemde nicel ve nitel olarak hızla dönüşüme uğraması imkansız. Dünyada bu tür hızlı dönüşümü gerçekleştirmiş tek ülke Yeni Zelanda'dır. Yeni Zelanda'nın başarabilmesinin en önemli nedeni ise makroekonomik reform programına paralel olarak, tarımda hızlı değişimi gerçekleştirecek müdahaleleri yapabilme kapasitesine sahip olmasıdır. Türkiye için şimdilik bu tren kaçmıştır. İstikrarlı makro ekonominin tarımın geçireceği değişime yardımcı olacağı açıktır. Türkiye'nin değişimi destekleye-

cek önlemleri almayı ertelenmesi sadece zorunlu değişimin dozunu artıracaktır. Edilgen tavır değişimin sancılarını artıracaktır.

Yapı değişiminin hızlı olamayacağı hesaba katıldığında, kümülatif etkinin hissedilmesi zaman alacaktır. Günümüzden çeyrek yüzyıl sonrası olan 2030 perspektifinin bir nedeni budur. Türkiye'nin tarımla ilişkili takvimini belirleyecek unsurların istikrarlı hale gelebilmesi için alacağı süre diğer neden olarak belirlemektedir. Dış etkenlere ve ulusal amaçlara uyumlu ulusal politikaların etkilerini hissetmek için en az çeyrek yüzyıl gerekir.

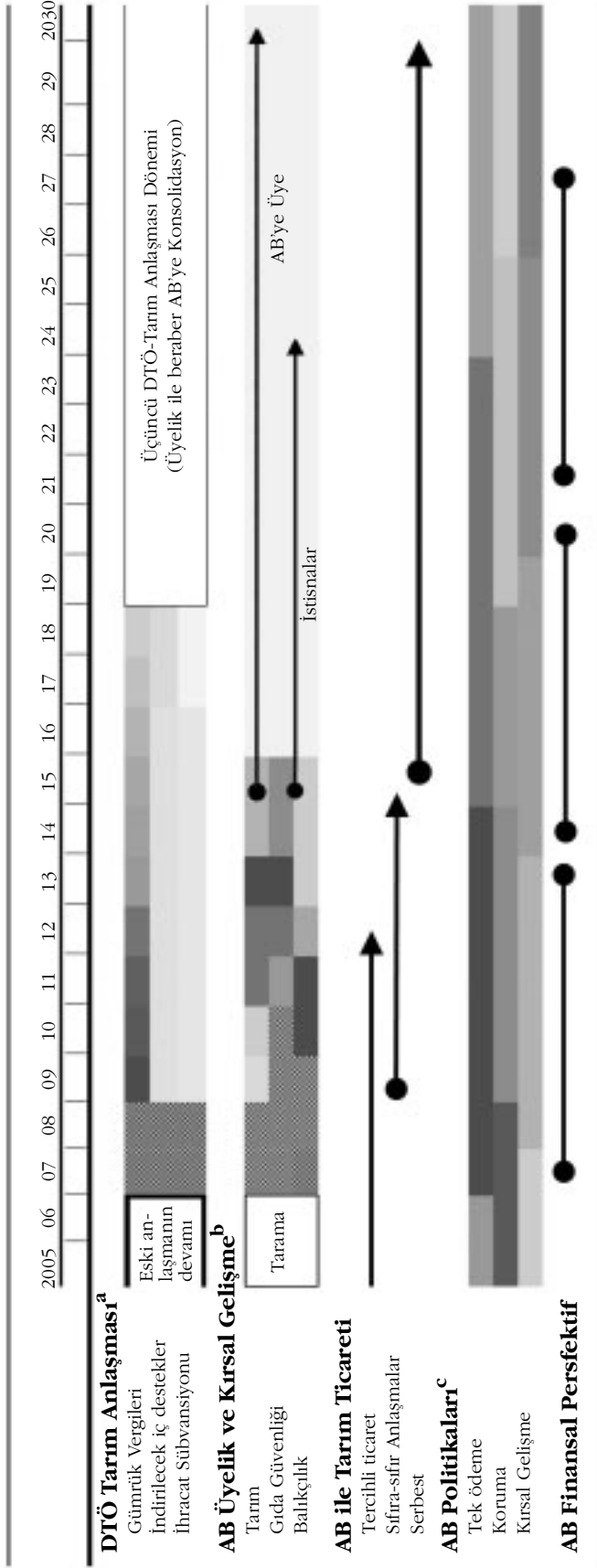
Takvime geçmeden önce, takvimde yer alan unsurların etkileşimine bakalım. Şekil 9.1'de tarıma doğru yönelen okların tekdüze olmaması, kompleks bir sistemin habercisi ve planlanan davranışların değerlendirilip, gerekiyorsa değiştirilmesini ister istemez gerekli kılıyor. Genel düzeyde bile dikkate alınması gereken unsur sayısı hayli fazla. Sadece DTÖ ve AB ile sınırlı değil. Unutulmaması gereken Türkiye'nin sadece AB'yle ticareti değil, üçüncü ülkelerle de dış ticareti hem Türkiye hem de AB için önemli. Ayrıca, şekilde görünmeyen AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı her türlü ticaret anlaşması önce aday, daha sonra üye Türkiye için sonuçlar yaratacak. Henüz istendiği düzeyde gelişemeyen Barselona sürecinin daha etkili işlerlik kazanması, AB pazarında, aday Türkiye'nin, AB'yle ticaretinde ciddi tercih erozyonuna uğratabilir; üye Türkiye'nin karşısına ise Kuzey Afrika ülkeleri gibi yeni rakipler çıkarabilir.

Şekil 9.1. Türkiye Tarımını Etkileyecek Unsurlar ve Etkileşimleri, 2005-2030



Etkileşim karmaşık, ancak belirsizlik yok. Ancak, takvimde belirsizlikler hayli fazladır (Şekil 9.2). 2000 yılında yenilenmesi gereken DTÖ tarım anlaşması görüşmeleri hala yeni başlamış sayılabilir. Anlaşmanın sonuca bağlanması 2007, hatta 2008 yılını bulabilir. Yeni anlaşmaya kadar tüm taahhütler son yıl taahhütleri seviyesinde kalmaktadır. Türkiye'nin iç destek ve ihracat sübvansiyon taahhütleri zaten düşük bağlanmıştır ve etkileri ihmal edilecek düzeydedir. Görüşmelerin uzamasında rol oynayan ve oynamaya devam edecek olan konu gümrük vergilerinin indirimidir. Sonunda, dünya tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi yolunda en önemli etkenin gümrük vergileri olduğu anlaşılmıştır. Yukarıda incelenen tarife profili de, gelecek 10-15 yıl içinde, Türkiye'ye en fazla etkiyi tarife indirimlerinin yapacağını açıkça ortaya koymaktadır.

Şekil 9.2. Tarım ve Kırdan Etkili Olacak Olayların Takvimi, 2005-2030.



Notlar: Koyu tonlar yüksek, açık tonlar düşük yoğunluğu göstermektedir.

^a DTÖ Yeni Tarım Anlaşması'nın 2007/2008 yıllarında yürürlüğe girmesi ve 10 yılı kapsaması beklenmektedir.

^b 2005/2006 tarım süresi sonrası başlıkların açılması ve 2015'te üyelik.

^c Tek ödeme sisteminde 2013 sonrası gelişmeler belirsizdir.

Türkiye'nin AB'ye üyelik görüşmelerine tarama aşamasıyla Ekim 2005'te başlamasına karar verilmiştir. Tarım ve ilgili konularda üç alan tarım ve kırsal gelişim, gıda güvenliği ve balıkçılık olarak belirlenmiştir. Tarama, daha önce yapılan ve ulusal programda belirtilen süreçten daha derinlemesine bir süreçtir. Konuyla ilgili tüm yasa ve yönetmeliklerin karşılıklı olarak anlaşılması, Türkiye'de olmayanların belirlenmesi, olanların içeriklerinde tam uyumu için yapılması gerekenlerin belirlenmesidir. Tarama sürecinin tamamlanmasının en erken 2007 yılını bulması beklenebilir. AB'nin finansal perspektif dönemi ve diğer etkenler göz önüne alındığında, Türkiye'nin tam üye olabilmesi en erken 2014 yılında gerçekleşebilir. Aslında, finansal perspektif tam üyelik için bir engel değildir. Geçmişte olduğu gibi ek bütçe uygulamasına gidilerek, eğer müzakereler tamamlanmışsa, Türkiye daha erken üye olabilir. Türkiye'nin üyeliğinin 2014-2020 yıllarında gerçekleşmesi ise bir sonraki parasal perspektifin tartışılmaya başlanacağı 2011 yılında netlik kazanacaktır. Doğaldır, üyelik tarihinin belirlenmesinde Türkiye'nin müzakerelerdeki performansı belirleyici unsur olarak öne çıkacaktır.

AB'yle 1995 yılında yürürlüğe giren Gümrük Birliği kararında tarım malları ve tarımsal ürünlerin tarım malları içeriği gümrük birliğinin dışında tutulmuştur. Tarımsal ürünlerde ikili serbestleştirme, tercihli ticaret anlaşmalarında karşılıklı verilen tavizlerle sınırlı kalmıştır. Üyeliğe giden yolda, iki uç uygulama olasıdır. Biri, tüm tarım mallarında gümrük birliğine gitmek, diğeri ise, üye olduğunda sınırları mecburen açmak. Makul olan ise bu iki ucun ortalarında bir yerdedir. Belli bir takvime bağlanarak, mutabakata varılan seçilmiş ürünlerde karşılıklı olarak hem gümrük vergisini, hem de ihracat sübvansiyonunu sıfırlamaktır. Sektörde AB'yle ticareti tedricen serbestleştirmeye götüren sıfıra sıfır anlaşmalar, üyelik sonrası uyumu kolaylaştırıcı etki yapacaktır.

AB politikaları 1992'den beri değişmektedir. Önümüzdeki yıllarda da değişecektir. 2013'e kadar genel politika çerçevesi bellidir, ancak 2013 sonrasının DTÖ'nün yeni tarım anlaşması, iç düzenlemelere ve yeni üyelerin etkilerine bağlı olarak alacağı şekil tam belli olmasa da, gelişme yönü tahmin edilebilir. Tek ödeme kalıcıdır, artmayacağı kesindir, azalma olasılığı vardır. Koruma, hem DTÖ anlaşmasıyla, hem de ikili ticaret anlaşmalarıyla azalacaktır. Tarım politikasının kırsal gelişme boyutunun genişleyeceği kesindir. Bu konu aşağıda daha derinlemesine işlenecektir.

8.2 Türkiye Tarımının Uzun Dönem Hedefi Ne Olmalı?

21. Yüzyılın ortalarına doğru, AB'ye (çoktan) tam üye olmuş Türkiye'nin tarımı nasıl bir görünüme kavuşmalı? Yaygın dilek, üzerinde en fazla hemfikir olunan hedef "rekabetçi bir tarım sektörü". Rekabetçi tarım sektöründen anlaşılması gereken, tarımın, işleyen girdi piyasalarından piyasa fiyatlarından üretim faktörlerini edinebilmesi, diğer sektörlerle bu açıdan rekabet edebilmesi ve ürününü makul bir karla işleyen rekabetçi piyasalarda satabilmesi. Bu hedefe eksiksiz, saf biçimiyle erişilebileceğini ummak gerçekçi değil. Ancak değişiklik için bu yönde adım atılabilir. Olabildiğince hedefe yaklaşmak varolan iç ve dış koşullarda artık zorunludur.

Tarım sektörüne bu hedef açısından bugün bakıldığında, ticari işletmelerin, istikrarlı politikalar eşliğinde, arzulanan hedefe kendilerinin yönelebileceğini görüyoruz. Bazı ticari işletmeler eksikliklerini tamamlarsa onların da rekabetçi bir tarım içinde yerlerini alabileceğini, dönüşebileceklerini umabiliriz. Ancak geçimlik, yarı geçimlik diye nitelendirebileceğimiz, bugün de piyasa ile ilişkisi çok zayıf olan geleneksel işletmeler iki farklı yoldan birini seçeceklerdir. Bir kısmı tarım sektörünü terk edecektir. Diğer sektörlere işgücü ya da yatırımcı olarak geçeceklerdir. Bir grup da tarımda ikili bir yapı yaratarak geleneksel diyebileceğimiz, kendine yeterli etkinliklerini yeni ortamda da sürdürmeye çalışacaklardır.

Rekabet gücünü artırmak, tarımda fiyat oluşumunu giderek piyasalara bırakmayı zorunlu kılıyor. Bu sürecin de sorunsuz gelişeceğini düşünmek yanıltıcı olabilir. Küreselleşmeyle, dış korumaların uluslararası anlaşmalarla ne kadar aşağı çekilmişse, özellikle geçimlik ve yarı-geçimlik işletmeler tutunabilmek için, rekabet güçlerini en az bu düşüşü karşılayabilecek kadar artırmak durumundalar. Buna rekabet gücünü yapısal dönüşümle sürdürmek diyebiliriz. Dönüşüm, modernleşme, üretim deseninin değişmesidir. Ülkede ve dünyada yeni pazar nişleri aramak, bulmak ve ürün farklılaştırılmasını yaratabilmektir. Türkiye Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmasıyla bu baskı altına girmiştir. AB'ye girmek bu baskının azami düzeye çıkmasını kaçınılmaz hale getirecektir.

Şimdi üzerinde önemle durulması gereken konu tarım ve kırsal politika ayrımı. 1990'lı yıllara kadar tarım politikaları yalnız bir sektör değil aynı zamanda kırsal politikaydı. Kır ve tarım politikalarını birbirlerinden ayıran, tarımın bir sektöre yönelmesi buna karşılık kırın bir mekan olması. Kır daima daha kapsamlıdır çünkü birden fazla sektörü içerir. Tarım sektörüne, piyasalara müdahale eden politikaların

azalması, azalan (dış) koruma ile düşen fiyatlar rekabet gücünü artırmakla birlikte kırdaki "devletin" varlığının amaca hizmet edecek anlayışla yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Yeni politikaların ve anlayışın üst başlığı "etkili kır politikası" olabilir. Uyum göstermeyi amaçladığımız Avrupa Birliği'nin 2007-2013 te uygulamak istediği (yeni) ortak kırsal politikasına bu gözle bir kere daha eğilmekte yarar var.

8.3 Birinci Öncelik: Etkili Kırsal Politika ve Kaynakları

AB'nin birinci amacı yeniden yapılandırma ile rekabet gücünü artırmak. Buradaki "rekabet gücü" kısmen DTÖ anlaşmaları nedeniyle düşen fiyatlara rağmen işletmeleri "karlı" düzeyde tutabilmek. Yapılmak istenen; üretim maliyetlerini düşürmek ve bunun için gerekiyorsa işletmenin ölçeğini büyütmek, teknolojiyi etkin kullanmak, özellikle içsel olarak geliştirilen yeniliği (innovation) katmak ve piyasaya yönelmek. Bu bakışla işletmenin eksik sermayesini tamamlayan yatırımlara, ürün işlenmesine ve pazarlanmasına, alt yapıya destek vermek. Öte yandan işletmenin beşeri sermayesinin eğitimini artırmak ve gençleştirmek, aynı zamanda kırsal ekonomiyi yeni iletişim ve bilişim teknolojileriyle desteklemek Rekabet gücü açısından ürün kalitesinin artırılması ya da kaliteli ürüne geçişin yanında bunları çevre ile uyumlu bir anlayışla gerçekleştirmek, AB'nin öne çıkardığı konular. Kır politikasının bu boyutu, hala "sektörel" olarak nitelenebilir.

Türkiye tarımının uyumu için dile getirilen sorun listesinin önemli kısmı bu kapsam içinde kalıyor. Bu amaç için ayrılacak kaynaklarla ve çabalarıyla rekabetçi bir konuma gelecek işletmeler Türkiye'nin gelecekteki tarım sektörünü oluşturacak. Söylenenleri farklı bir anlatımla yinelenmek mümkün. Türkiye'nin tarımsal yapı sorununu kullandığı üretim faktörleriyle ilgili. Bunlardan birincisi, işgücü. Bol ama kalitesi, eğitimi çok düşük. İkincisi sermaye. O da yok denecek kadar yetersiz. Üçüncüsü toprak. Bol ama doğal verimliliği düşük. Sektörden rekabetçi olması için üretilen ürünlerin ve diğer sektörler için üretilen girdilerin kalitesini artırması bekleniyor. Düşük maliyet ama kaliteli üretim için eksik sermayenin (teknoloji) tamamlanması, verimli (eğitilmiş) işgücü, doğru üretim miktarı (işletme büyüklüğü) gerekiyor. Bunun pazarlama kolaylığı ve altyapı yatırımlarıyla (örneğin ulaşım) desteklenmesi kaçınılmaz. Bunlara olabildiğince yaratıcı teknik ilerleme ve yerel avantajların kullanımını eklenmeli. Standartlar ve kalite büyük ölçüde AB kuralları ve ithalatçılar tarafından belirleniyor. Standartlara uyumu denetleyen, kaliteyi ölçen ve danışmanlık yapacak kurumsallaşmaya ayrıca gereksinim olacak.

Etkili kırsal gelişmenin birinci amacıyla ilgili olarak Türkiye’de hassasiyetle tartışılan bir diğer konu ortalama işletme büyüklüğü. Bahsedilen çerçeve parsellerin birleştirilerek arazi toplulaştırılması uygulamalarına elverişli. Ancak herhangi bir kimsenin daha fazla arazi edinmesine yatkın değil. Öbür uçta, başarılı bir dönüşüm yapamayacağı için tarım sektörünü terk edeceklerin aynı yörede başka sektörde istihdamını sağlayarak göç etmesini engellemeye elverişli bir çerçeve. Tarımda dönüşüm sağlayamayacağı için ikili yapıyı sürdürmek pahasına geçimlik üretimini devam ettirmek isteyenlere de karşı ve onları tasfiyeye yönelik bir çerçeve değil ve olmamalı. Tam AB’ye uyum gösterilirken, kendine yeten insanları buldukları yerden söküp, kentlerde işsiz, yoksula dönüştürmek uyum mantığının geneliyle bağdaşmayan bir politika olur.

Yeni Ortak Kır Politikası’nın ikinci amacı ya da boyutu toprak yönetimine ve çevreye dönük. Rekabetçi boyuttan farklı olarak üç konu öne çıkıyor. Bu amacın sektörel olmaktan çok mekansal bir boyutu var. Tarıma daha az elverişli yörelerdeki uygulamalara eğiliyor. Dağlık, yüksek eğimli bölgeleri, tarımsal alan olarak kullanımında ek güçlük olan yerlerin sorunlarına çözüm aranıyor. Burada orman alanları ve her iki durumda da tarımsal faaliyetlerin yarattığı çevre sorunları ele alınmaya çalışılıyor. Bu boyut Türkiye’nin o denli yabancı olduğu bir konu değil. Orman içi ve orman sınırındaki köylerin farklı politikalarla ele alınması gereği Türkiye’de çok eskiden beri bilinen eldeki olanaklar ölçüsünde bir şeyler yapılmaya çalışılmış bir alan. Bu çerçevenin, iklim değişikliğine karşı mücadele, biyolojik çeşitliliğin korunması ve artması, su kalitesinin artırılması ve doğal afetlerin önlenmesine yöneldiği açık. Buradaki genel amaç çok özet olarak kırsal alanının doğallığını olabildiğince korumak biçiminde özetlenebilir. Ancak önemli olan bu hedefleri, önlemleri duyurmak değil. Bu hedefleri sürekli izleyen ve gerekli düzeltmeleri yapabilen kurumsallaştırmayı oluşturmak ve onu da denetleyebilmek.

Yeni Kır Politikasının üçüncü amacı ya da boyutu kırsal kesimdeki yaşam kalitesini artırmayı öne çıkarıyor. Sapa kalmak, ücrada konumlanmak, düşük nüfus yoğunluğundan ötürü eksik kalan eğitim, sağlık gibi servislerinin sağlanması, yerine getirilmesi bu boyutun önemli önlemleri arasında. Bu ortak kır politikasıyla tarım dışındaki sektörlere de bir şeyler verilmeye çalışılıyor. Kırın özellikle gençler açısından göç edilen değil yaşanmaya değer bir alana dönüştürülmesi amaçlanıyor. Aynı mantıkla kırsal alanda tarım dışı etkinliklerin (istihdam alanlarının) çeşitlendirilmesi bu çerçevenin öngördüğü önlemler arasında. Bu alan kırsal politika ile yapısal – bölgesel politikaların birbirlerini tamamlayacağı alan olarak da tanımlanabilir.

Yeni kırsal politikasının dördüncü ayağı "LEADER" aşağıdan yukarıya önerilen, yerellik açısından yaratıcı çözüm öneren projelerle oluşturuluyor.

Yukarıda özetlenenler AB'nin tam üyeleri için 2007-2013 yılları için öngörülenler. Aday ülkeler için öngörülen ve uyum için para ayrılan konular bu çerçeveye oldukça uyumlu. Bu konuda destek alabilmek için bir proje hazırlanması ve bu projenin Brüksel'de kabul edilmesi gerekiyor. Ancak projenin kabullenilmesi hemen finansman yardımı sağlamıyor. Proje başarıyla tamamlandıktan, denetlendikten sonra Birlik üzerine düşeni "iade" biçiminde ödüyor. Bu politikanın işleyebilmesi yerel yönetime, yerel yönetimin merkezle işbirliğine çok bağlı. Tek başına bir muhtarın yerel yönetimden beklenenleri yerine getirebilmesi imkansızdır. Hatta küçük belediyeler bile yetersiz kalabilir. Bu politikaları sağlıklı yürütebilmenin bir alternatifi de üretici gruplarının örgütlenmesi ve merkezdeki üretici grubun (temsilcinin) AB'ye muhatap olması.

Ülkeler projelerini daha önce verilen menüden (Tablo 7.2) seçilen önlemlere göre hazırlıyorlar. Burada her boyuttan bütçelerinin en az ne kadarını ayırmak zorunda olduklarına göre belirli bir dengelyi sağlamanın yanı sıra seçtikleri tek tek önlemlerin bir bütünlük göstermesi, bir stratejiyi ortaya koymaları da arzulanıyor. Bu stratejiye isterlerse yöresel bir boyut da katabilirler. Bu "programlama" çabası sırasında paydaşların görüşleri de alınmak zorunda. Amaç rafa kaldırılacak değil, uygulanabilecek ve uygulandığında fark yaratacak projelerin üretilmesi.

Doğrudan bu amaç için olmasa da Türkiye'de paydaşların görüşlerinin alınmasına yönelik bir çalışma TÜSİAD tarafından 10-12 Aralık 2004'te Antalya'da bir arama konferansında ortaya konmuştu. Bu konferansın "Bütünleştirilmiş Gelecek Tasarımı" Tablo 8.1'de sunulmaktadır. AB'nin gelecekteki kırsal politikası menüsü ile (Tablo 7.2), gelecek tasarımı büyük oranda çakışmaktadır. Bütünleştirilmiş temel amaçlar kırsal politikanın temel amaçlarıyla neredeyse tam örtüşüyor: rekabet edilebilirlik (birinci boyut), sürdürülebilirlik (ikinci boyut), ekonomik ve sosyal faydanın optimizasyonu ve tüketici odaklı olmak üçüncü (yaşam kalitesi) boyutu ile oldukça paralel. Bütünleştirilmiş ana hedeflerin hemen hemen tümü AB'nin politika menüsünde "rekabet" boyutu içinde kalıyor. Önemli olan çakışmanın derecesinden çok tarım için ileriye dönük paydaş perspektifin AB'nin yeni kırsal politika anlayışı ile büyük ölçüde örtüşmesi ve bu politika başlığı altında ele alındığının vurgulanması.

Tablo 8.1. Bütünleştirilmiş Gelecek Tasarımı

Bütünleştirilmiş Temel Amaç

- Sürdürülebilirlik (Ekonomik, sosyal ve çevresel kaynakların uzun dönemli etkin kullanımı)
- Rekabet edebilirlik (rekabetçi yapı)
- Ekonomik ve sosyal faydanın optimizasyonu
- Yeterli beslenmeyi, dengeli, sağlıklı beslenmeyi ve rekabet edebilirliği sağlayan tarım
- Tüketici odaklı (Talep değişkenliğinin ve değişimin dikkate alınması)

Bütünleştirilmiş Ana Hedefler

- Üretimde verimliliğin ve kalitenin artırılması
- Tarım ve tarıma dayalı sanayilerde katma değeri arttırmak
- Pazar odaklı üretimin sağlanabilmesi
- Ekonomik ölçekli tarımsal işletme yapısı
- Üretimden tüketime etkin bir değer zincirinin kurulması

Bütünleştirilmiş Stratejik Kurgu

- Uluslararası Taahhütler ve Dış Ticaret çerçevesinde piyasa, rekabet ve destekleme mekanizmaları:
- Üreticiye doğrudan destek
 - Desteklenmenin maliyeti ve maliyetin kimin tarafından karşılanacağını tanımlanması
 - Piyasa- Pazarlama kurum ve alta yapılarının oluşturulması
 - Hassas/özel ürünleri seçimi
 - Bölgesel kırsal ve tarımsal desteklerin ilişkilendirilmesi
 - Müdahale gerektiğinde şeffaf ve istikrarlı olmak
 - Sağlık, bitki sağlığı ve gıda kalitesi konularında uluslararası standartların yerine getirilmesi
- Üretim Yapısı, Deseni, Verimlilik, Teknoloji
 - Tarımsal üretim, katma değeri yüksek ürünlere kaydırılmalı, üretim deseninde devlet düzenleyici ve yol gösterici olmalı
 - Tarımsal işletme ölçeği büyüyecek, bölgesel bazlı ürün deseni
 - Üretimde ve üretim tahmininde modern teknoloji kullanımı (GIS), rasyonel üretim planlaması yöntemlerinin kullanılması
 - Bitkisel- hayvansal üretim dengesinde hayvansalın yüzdesinin artması
 - Üretim politikalarında gıda güvencesinin gözetilmesi
 - Patent ve coğrafi işaretler öne çıkarılsın.
 - Biyo-teknoloji ve gen teknolojileri kullanılması ve gen kaynaklarının muhafaza edilmesi
 - Hayvan varlığının genetik kapasitesinin iyileştirilmesi
- Sektörler arası ilişkiler: Tarım- Sanayi- Hizmet Entegrasyonu
 - Sözleşmeli tarım
 - Tarım-sanayi ve hizmet entegrasyonu (banka ve sigorta sektörü ile). Üretim faktörleri ve ürün piyasalarındaki aksaklıkların giderilmesi
 - Tarım-sanayi entegrasyonunun kazan kazan formülü doğrultusunda yapılması
 - * Tarım sektörü sanayinin talep ettiği ürünleri verimli ve yüksek kalitede üretmelidir.
 - * Sanayi sektörü üreticinin girdilerine katkıda bulunmalıdır.
 - * Üreticinin eğitimine katkıda bulunmalıdır.
- Gıda Güvenliği ve Tüketici Bilinçlenmesi
 - Tarıma dayalı küçük ve orta ölçekli sanayinin kırsalda kurulup gelişmesi ve yaygınlaşması
 - Tüketici odaklı, kayıtlı ve izlenebilir üretim sisteminin yerleştirilmesi
 - Yurtiçi standartlarının uluslararası standartlar paralelinde belirlenmesi ve bu standartların yurt içinde uygulanmasının etkin bir biçimde denetlenmesi
 - Ambalajsız gıda satışı yerine, ambalajlı, markalı, etiketli hijyenik ürünler

Kaynak: TÜSİAD (2004).

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2005 yılının Ocak ve Şubat aylarında gene paydaşlarla "müzakerelere" yönelik üç adet tartışmalı toplantı düzenlemiştir. Toplantılarda "ne yapılmalı" sorusuna geniş yelpazeli katılımı cevap aranmıştır. Verilen yanıtların önemli bir kısmının AB'nin yeni kırsal politika menüsüne yerleştirilebileceğini söylemek mümkündür.

Tablo 8.2. Müzakere Sürecinde Tarım Toplantıları ve Kırsal Gelişme İlişkileri

Birinci Toplantı

- AB ile Tarım müzakerelerinin görece olarak uzun geçecek olmasının nedeni, Türk Tarımı ile AB Tarımı arasında yapısal farklılıkların olmasıdır.
- Türkiye AB'ye üye olduğunda nasıl bir tarımsal yapıya sahip olması gerektiğine dair bir fotoğrafı ortaya koyabiliyoruz.
- Tarım sektöründe verimlilik ve rekabet gücüne önem verilmelidir.

İkinci Toplantı

- Türk Tarımı ile AB Tarımı arasında büyük farklılıklar vardır. Bunun giderilmesi için müzakereler sırasında Ulusal Bütçeden ciddi desteklerin alınması gerekmektedir. Ayrıca, AB'den de önemli katkılar sağlanmalıdır.
- Türk tarımının yapısal sorunları çözülerek rekabet gücü artırılmalıdır.
- Tarım sektöründe fazla istihdam ve gizli işsizlik mevcuttur. Bu nedenle bu sorunun çözümü gerekmektedir.
- Tarıma dayalı sanayi kırsal alanda tarımsal gelirleri çeşitlendirecek biçimde güçlendirilmelidir.
- Müzakere sürecinde, tarım ve çevre konuları birlikte ele alınmalıdır.
- Üretici örgütlenmesi güçlendirilmeli, küçük işletmeler bu sayede planlanmalı ve geliştirilmelidir.

Üçüncü Toplantı

- Tarım ve Kırsal Kalkınma Politikaları birlikte mütalaa edilmeli ve uygulanmalıdır.
- Tarım kesiminin bilgi kaynakları çeşitlendirilmeli, kamu yayımı güçlendirilmeli ve özel tarımsal yayım özendirilmelidir.
- Tarımda biyoteknoloji dahil teknoloji kullanımı özendirilmeli ve gen kaynaklarımız korunmalıdır.
- Tarımsal üretimin planlanması için tarım havzalarının belirlenmesi gerekmektedir.
- Toprak, su, çevre ve diğer doğal kaynaklarımızın korunması konusunda gerekli tedbirler alınmalıdır.

Kaynak: TÜSİAD (2004).

Türkiye'nin bütçeden tarım için 2004 yılında yaptığı ve 2005 için planladığı harcamalarda en büyük payı doğrudan gelir desteği almaktadır, ancak payı azalmaktadır ve daha da azaltılması planlanmaktadır. Desteklerin Mayıs 2005 kuruyla yaklaşık değeri 2 milyar avro dolaylarındadır. Hükümet destekler konusunda Tarım Bakanlığının sunduğu yasa önerisini ilgili komisyonlarda tartışmaktadır. Amaç bütçeden verilen desteğin beş yıllık sürelerle milli gelirin sabit bir payı olarak tutmak. Bu payın yüzde birden az olamaması öneriler arasındadır. Bu miktar 2005 yılı bütçe desteği ile tutarlılık göstermektedir. Toplam miktarın da çeşitli desteklere nasıl dağıtılacağı yasayla belirlenmiş olacak. Desteklemeyi siyasi etkilerden (dalgalanmalardan) kurtararak daha bürokratikleştirmeye yönelik olduğu söylenebilir. Özellikle desteklerin sabit oranlarda dağıtılması, ileride gereksiz sıkıntılara yol açabilir. Örneğin bu dağılımla, geniş tanımıyla kırsal gelişmeğe ayrılan pay yüzde onu bir miktar

aşıyor, yaklaşık 300 milyon avro. Hepsi yapısal dönüşüm için harcansa bile yeterli bir dönüşüm sağlayacağı kuşkuludur. Doğaldır, dönüşüm kaynaktan öte, etkili merkezi ve yerel yönetim gerektirmektedir.

AB ise 2007 sonrası Türkiye, Hırvatistan ve Arnavutluk, Bosna, Sırbistan-Karadağ, Makedonya için 2007-2013 bütçe tasarısına 14 milyar avro koymuş durumdadır (Tablo 8.3). Bütçe böyle kabul edilirse yıllık ortalama iki milyar avroluk kaynak var. Türkiye en iyimser tahminle bunun yarısını alabilir. Bu miktar bile 2005 yılında tarım için planlanan tüm bütçe harcamalarının yarısı kadardır.

Tablo 8.3. Üyelik Öncesi Yardım Enstrümanı (IPA, milyar Avro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ve sonrası	Toplam
Türkiye, Hırvatistan ve Diğer Balkan Ülkeleri	1.426	1.631	1.734	1.977	2.294	2.441	2.564	14.067

Kaynak: AK (2004f).

Kullanılabilecek kaynağın beş alana dağılması söz konusu: Yapısal – bölgesel gelişmeye, kırsal gelişmeye, insani gelişmeye (insan kaynaklarına), sınırlar arası geçiş konularına, kapasite artırma – kurumsallaşmaya. AB'nin öncelikleri bu alanlarda yapılacakların birleşmenin olmazsa olmazlarının biran önce tamamlanması yönünde. Örneğin AB standartlarını sağlayacak kurumsallaşmanın ve yatırımların gerçekleştirilmesi öncelikli.

Kaynak kullanımında ikinci koşul ise, AB'nin projeler gerçekleşmeden kendi payına düşen kısmı ödememesidir. Olumlu ifade edilecek olursa, bütünüyle Türkiye tarafından finanse edilmiş proje başarıyla sonuçlandırılırsa, AB üzerine düşeni iade ediyor. Bunun anlamı Türkiye'nin söz konusu miktarı kullanabilmesi için o miktar kadar ön finansman sağlaması gerektiği. Ayrıca AB hiçbir projenin tamamını ödemiyor. Bu projelerin bir kısmını özel kişiler ya da kamu karşılamak zorunda. Başka deyişle, Türkiye AB kaynaklarından bir milyar avro kullandığında gerçekleştirecek proje değeri Türkiye tarafından finanse edilecek ve bu miktar, doğaldır, bir milyar avronun üzerinde olacak. Kaçınılmaz olan bu durum tek başına, Türkiye'de kırsal finans sisteminin eksikliğinin sorun olacağını ortaya koyuyor. Kamu üstlendiği durumda ise, az önce sözünü edilen bütçe kaynaklarının bir kısmı bu amaçla har-

canmak zorunda kalınacak. Hazırlanan yasanın bu tür işlemlere izin verecek şekilde esnek olması gerekiyor. Bir evvelki genişlemede üyelik öncesi yardımlara erişebilmek için gerekli finansal kuruluşu en erken Bulgaristan bir buçuk yılda gerçekleştirebilmiş. Türkiye ödeme kurumunu ve diğer gerekleri aynı hızda yapabilirse ucu ucuna 2007'de ilk kaynaklara talip olabilir.

Diğer yandan, AB hiç bir konuda önceden belirlenmiş koşullara uygun proje hazırlanmamışsa onaylamıyor. Bakanlıkta ve diğer ilgili kurumlardaki bürokrasi bunları günlük işlerinin yanında hazırlayıp denetleyebilir mi? Bu kıt kaynakları en etkin kullanabilmek için, yüksek nitelikli elemanlarla ek örgütlenmeye gereksinim duyulacak. Dikkat edilmesi gereken bir konu da 2013'ten sonrasına yönelik bütçenin hemen hemen 2010'da tasarlanacağı. Başka deyişle Türkiye'nin ilk üç yılda 2007-2010 göstereceği performansın, bir sonraki bütçe miktarını önemli ölçüde etkileyeceğidir.

8.4 Öncelikle Yapılması Gerekenler

Tarımda yapısal dönüşüme başlayabilmek için bile "etkili kırsal" olarak tanımlanan politikalara ağırlık vermek ve bunların başarılı uygulanması şart. Politika tasarımında, uygulama planında ve gereken örgütlenmeleri sağlamada acele etmek yerine, zamanında, işler bir sistemin oturtulması daha önemli hale gelmiştir. Doğaldır, kırdaki yapısal politikalara ağırlık vermek diğer politikaları dışlamıyor. Hatta gerekli. Tarım sektöründe, makroekonomik koşullardan kaynaklananları dışarıda bıraksak bile, üretim faktörlerinde, mal ve gıda ürünleri düzeyinde birikmiş sorun yumağına yıllardan beri küçük müdahalelerle yetinildi. Tarım sektörü ve politikalarındaki kavram değişiklikleri algılanamadı. Müdahalelerin palyatif olanlarının üreticiye, ilişkili sanayiye faydadan çok zararı oldu. Yakın geçmişte yapılan her türlü düzenlemeler, devlet desteklerinin bütçede yer alması, tarımsal reform uygulama projesiyle yapılmaya çalışılanlar, İzmir'de çalışmaya başlayan Vadeli İşlemler Borsası gibi gelişmeler umut verici, ancak yeterli değil. Zorlu bir döneme girilirken, yapılacaklar listesindeki öncelikler, altı sene öncesine karşılaştırıldığında, krizin de etkisiyle, değişime uğrayamamıştır (Çakmak, Kasnakoğlu ve Akder, 1999).

Önceliklerin başına tarımda kurumsal altyapı koyulabilir. Kurumsal altyapının başlıca unsurlarını mülkiyet hakkı, tarımsal finans, tarımsal araştırma ve yayım, bilgi sistemi oluşturmaktadır. Mülkiyet hakkından kastedilen toprağın sahibinin belli olmasıdır. Toprağın çok parçalı ve çok hisseli olması, hem üretim koşullarını hem de toprak piyasasının işlemlerini önlemektedir. Kadastro çalışmaları büyük oranda tamamlanmış olması piyasanın çalışmasına yardımcı olabilir, ancak çok hissellik

alım-satım (transaction) maliyetini hala yüksek tutabilir. Toprak piyasasının gelişmesi tarım politikalarındaki istikrar ve krediye ulaşabilmekle yakından ilgilidir.

Krediye ulaşım, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, tarımsal üretim etkinliğini düşüren unsurların başında gelmektedir. Krediye ulaşım, krediye sübvansiyon vermek ayrı konulardır. Tarımsal (veya kırsal) finans altyapısını oluşturmak için arz ve talep ortamının belirlenmesi gerekmektedir. Bu konuda yapılacak çalışmalar altyapının oluşmasında yardımcı olacaktır. Piyasada varolan kuruluşlar çiftçinin ihtiyacını karşılamaktan uzaktır. Özel finans kuruluşlarının sürece katılması ve ekonomik istikrarın sürmesi kurulacak yapının kullanımını kaçınılmaz olarak artıracaktır.

Sertleşen rekabetin hüküm sürdüğü dış pazarlarda ve ulusal üretimin rekabet etmeye çalıştığı ithal ürünlerde yoğun Ar-Ge girdisi kullanılmaktadır. Türkiye’de çiftçiden başlayıp, yayımla devam eden ve Ar-Ge kuruluşlarında sonlanan zincir çalışmamaktadır. Halbuki, özellikle tarımda üretkenliğin, ürün niteliğinin ve çeşitliliğinin artırılması için bu zincirde her iki yönlü bilgi akışının sağlanması gerekmektedir. Kamu araştırma kuruluşlarının ve üniversitelerin sistemde yeniden konumlandırılmaları gerekmektedir.

İşleyen Ar-Ge sistemi hem veriye ihtiyaç duyar hem de veri üretimine yardımcı olur. Bilgi sistemi, tek başına ve analitik çalışmalarla desteklenerek, ileriye görme yardımcı olmanın yanında, politika uygulamalarının olası etkilerini belirlemede ve değerlendirilmesinde olmazsa olmaz gereklerden biridir. Artık tarım ve gıda sektöründe bilgi dördüncü temel üretim faktörü olarak yerini almış durumdadır.

Bahsedilen kurumsal altyapının tamamlanmasına yüksek miktarda finansal kaynak kullanımına gerek duyulmadan başlanabilir. Ancak, yüksek düzeyde siyasi istek, ilgili alanlarda nitelikli işgücünün organizasyonu gereklidir.

Listeye fiziksel altyapıyla devam edilebilir. Fiziksel altyapıda Türkiye için en önemli kalem sulama yatırımlarıdır. Kıt finansman kaynaklarının getirisi proje seçiminde kullanılacak objektif kriterlerle artırılabilir.

Altyapıya yönelik diğer önlemler ise kırdaki beşeri sermayenin gelişmesine katkıda bulunacak eğitim, sağlık ve çiftçinin yerel örgütlenmesidir. İsmi ne olursa olsun, çiftçi gruplarının kurumsallaşmasıyla, devletin sayısı uzun bir süre azalmayacak olan üç milyonu aşkın çiftçiye ulaşmasını kolaylaştıracaktır. Ayrıca bu tür bir kurumsallaşma, zaten üyelik sürecinde ve üye olduktan sonra AB politikalarının uygulanması için gereklidir.

B Ö L Ü M

SON SÖZLER

9. SON SÖZLER

Türkiye'nin ürüne odaklı ulusal arz yönetimi, hala politikalarda önemini korumaktadır. Tutarlılık sağlamak için genel koruma düzeyi yüksek tutulmaktadır. AB'nin ortak piyasa düzenlerine bugünden uyum göstermeye çalışmak gerekli değildir. Farklı politika araçları kullanılabilir, yeter ki amaçları tanımlansın ve bu amaçla ulaşmak için etkili uygulama yapılsın. DTÖ taahhütlerine bağlı kalarak, piyasalara müdahale edilebilir. Örneğin, "de minimis" çerçevesi içinde herhangi bir ürün veya girdi desteklenebilir. Ancak, bu tür müdahalelerin kalıcı etkisi olması beklenmelidir. Umulan, müdahale sona erdiğinde söz konusu malın rekabet gücünün devam etmesidir. Politika bu tür bir dönüşüme yol açmıyorsa, kaynaklar israf edilmiş olacaktır.

Ayrıca, ürüne özel politikalara bakış açısının yenilenmesi ve tüm gıda üretim zincirini dikkate alması gerekiyor. Bu zincir girdi temininden başlayıp, üretim şekli, üretkenlik, hasat ve hasat-sonrası teknolojiler, işleme ve pazarlamayla devam edip, tüketimde sona eriyor. Zincirin tersine, yani tüketimden geriye doğru işleyişi geliştirmekte olan ülkelerde bile yoğunluk kazanıyor. Tüketim üretimi belirler hale geliyor. Üstüne, çiftçiden tüketiciye mal akımına malla ilgili bilgi de eşlik etmek zorunda. En azından ürünle ilgili her türlü niteliksel bilginin ürüne eşlik etmesi dış pazarlara girebilmesi için ön şart haline gelmiştir.

Türkiye, AB'ye üye olmasa da yapısal dönüşüm kaçınılmazdır. AB'ye üyelik dönüşümün etkilerini şiddetlendirir. Her durumda dönüşümle beraber ve sonrasında, tarımda "kazananlar" ve "kaybedenler" oluşacaktır. Rekabetçi olabilmek için, politikalar kazananlara veya kazanma şansı olanlara göre oluşturulmalıdır. Kaybedenlerin ise içinde buldukları durumdan daha kötüye gitmemeleri için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu önlemlerden biri güvenlik ağı olabilir. Örneğin, bu tür üreticilere birer ikişer büyükbaş hayvan dağıtmak, hane halklarının gıda güvenliğini artırabilir, kırdaki geçimlik üretimlerini sürdürmelerini sağlayabilir, ancak AB ve diğer ülkelerle rekabette faydası olmaz.

AB'nin Ortak Tarım Politikası'na uyum göstermek politikayı duyurmak değildir. Önemli olan politikayı uygulayacak kurumsallaşmayı sağlamaktır. Tamamlanan her kurumsal oluşum müzakerelerde alınan mesafenin göstergesi olacaktır. Kurumsal yapılanma ekleme veya eskinin yeniden organizasyonu şeklinde değil, üstün nitelikli yeni oluşumlar tercih edilmelidir.

AB ile müzakerelerde yol alabilmek için, müzakere konusunun kendi aramızda tartışılmış ve sonuçlandırılmış olması gerekir. Uyumun sonuçları herkesi aynı ölçüde etkilemeyecektir. Sağlıklı uyum içerde de pazarlıklar gerektirecektir. Geçmişteki müzakere tecrübeleri, üyelik görüşmeleri sürecinde içerdeki pazarlıkların, Brüksel'le yapılan müzakerelerden daha çetin geçeceğini işaret etmektedir.

Türkiye'nin AB'ye uyumunda iki farklı boyutun birbirinden özenle ayrılması gerekir. Birincisi, AB'nin yürüteceği müzakere sürecinde yerine getirmesi gerekenler. Buradaki kolaylık, ne yapacağınızın size söyleniyor olması. İkincisi, uyumun "ortak olmayan boyutu" olarak tanımlanabilir. Türkiye'nin geçiş sürecinde AB içinde rekabetçi bir yer almak ve bunu sürdürmek için tarımda yapılması gerekenler olarak sayabileceğimiz konular. İşte bu alanda Türkiye'nin orta vadedeki stratejisi "sonradan pişmanlık duymamak" olmalı. Bundan uyum için atılacak adımların doğru sıraya konulması anlaşılmalı. Doğru sıralamanın karşılaşacağı en önemli sorun uyum süreci içinde hem Türkiye'nin hem de AB'nin tarımlarının değişecek olması. AB tarımının ileride değişecek bir özelliğine aceleyle şimdiden uyum göstermek, pişmanlık yaratır.

Ulusal politikalar sadece müzakereler sürecinde değil, aynı zamanda üye olduktan sonra da önemini koruyacaktır. Ortak karar sürecinde tutarlı kalabilmek ve etkili olabilmek için ileriye dönük ulusal politika setine, üye olduktan sonra da ihtiyaç duyulacaktır.

EKLER

EK A. Bölge Tanımlamaları ve DTÖ Tarım Anlaşmasına Dahil Olan Ürünler

Tablo Ek A.1. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması-Düzyey 1

TR2 Batı Marmara	TR3 Ege	TR4 Doğu Marmara	TR5 Batı Anadolu	TR6 Akdeniz	TR7 Orta Anadolu	TR8 Batı Karadeniz	TR9 Doğu Karadeniz	TR10 K.Doğu Anadolu	TR11 O.Doğu Anadolu	TR12 G.Doğu Anadolu
Tekirdağ Edirne Kırklareli Balıkesir Çanakkale	İzmir Aydın Denizli Muğla Manisa Afyon Kütahya Uşak	Bursa Eskişehir Bilecik Kocaeli Sakarya Düzce Bolu Yalova	Ankara Konya Karaman	Antalya Isparta Burdur Adana Mersin Hatay K.Maraş Osmaniye	Kırıkkale Aksaray Niğde Nevşehir Kırşehir Kayseri Sivas Yozgat	Zonguldak Karabük Bartın Kastamonu Çankırı Sinop Samsun Tokat Çorum Amasya	Trabzon Ordu Giresun Rize Artvin Gümüşhane	Erzurum Erzincan Bayburt Ağrı Kars Iğdır Ardahan	Malatya Elazığ Bingöl Tunceli Van Muş Bitlis Hakkari	G.Antep Adıyaman Kilis Şanlıurfa Diyarbakır Mardin Batman Şırnak Siirt

Notlar: TR1 İstanbul ilidir. Koyu renkle gösterilen iller altındaki illerle beraber 26 adet Düzyey 2 bölgeleri oluşturmaktadır. Düzyey 3'te her il bir bölgedir.

Kaynak: RG (2002).

Tablo Ek A.2. DTÖ Tarım Anlaşmasına Dahil Olan Ürünler

US Kodu	Açıklamalar
01	Canlı hayvanlar
02	Etler ve yenilen sakatat
04	Süt ve süt mamulleri, kuş ve kümes hay. yumurtaları, bal ve vb.
05	Başka yerde bulunmayan hayvanlardan elde edilen ürünler
06	Canlı bitkiler ve çiçekler
07	Yenilen sebzeler, bazı kök ve yumrular
08	Yenilen meyveler, sert kabuklular, turunçgiller ve kavun kabuğu
09	Kahve, çay ve baharat
10	Tahıllar
11	Değirmencilik ürünleri, malt, nişasta, inülin, buğday gluteni
12	Yağlı tohumlar, sanayi bitkileri, saman, hayvan yemi
13	Laklar, sakızlar, bitkisel özsu ve hülasalar
14	Örölmeye elverişli bitkisel maddeler ve diğer bitkisel ürünler
15	Hayvansal ve bitkisel yağlar ve bunlardan mamuller
16	Et, balık, kabuklu hayvan, yumuşakca ve diğer hayvan mamulleri
17	Şeker ve şeker mamulleri
18	Kakao ve mamulleri
19	Esasını hububat, un, nişasta, süt teşkil eden mamuller
20	Sebze, meyve, sert kabuk mamul konserveler
21	Yenilen çeşitli gıda mamulleri
22	Meşrubat, alkollü içecekler ve sirke
23	Gıda sanayii kalıntı ve döküntüleri, hazır hayvan gıdaları
24	Tütün ve mamulleri
2905.43-44	Mannitol, sorbitol
33.01, 35.01-05	Uçan yağlar, rezinoitler, albüminler, değişime uğramış nişastalar
3809.10, 3823.60	Esası nişasta olan apre, diğer srbitol
41.01-03, 43.01	Ham deriler, ham postlar
50.01-03	Çekilmeye elverişli ipek kozaları, ham ipek, ipek döküntüleri
51.01-03	Yün, kıl ve döküntüleri
52.01-03	Pamuk ve pamuk döküntüleri
53.01-02	Keten ve kendir

Kaynak: DTÖ (1994).

EK B. Tarıma Transferler Nasıl Hesaplanıyor? Sınır Fiyatı Nedir?

Tarım politikaları nedeniyle sektöre yapılan transferler piyasa fiyatından ve bütçeden olmak üzere ikiye ayrılıyor. Üreticilere yapılan transferi, piyasa fiyatı desteği ve üreticiye doğrudan ulaşan bütçe transferleri oluşturuyor. Sektörün geneline yapılan bütçe harcamaları ayrı hesaplanıyor. Piyasa fiyat desteğinin hesaplanmasında sınırda dünya fiyatının kullanılması, hükümet müdahalelerinin şiddetini ölçmeye yardımcı oluyor.

OECD'nin sınıflandırmasına göre tarımsal politikalar nedeniyle oluşan **Toplam Destek Tahmini (TDT)** üç ana kalemden oluşuyor: Üreticilere kişisel transferleri içeren, **Üretici Destek Tahmini (ÜDT)**; tüketicilere kişisel transferlerden oluşan, **Tüketici Destek Tahmini (TüDT)** ve üreticiler arasında ayırım gözetmeden sektöre genel hizmet transferlerinin değeri olan, **Genel Hizmet Destek Tahmini (GHDT)** (OECD, 2001).

Destek göstergelerinin içerdiği tüm politika önlemlerinin listesi Tablo Ek B.1'de verilmektedir. Destekler ve önemli kalemlerinin özet açıklaması aşağıda verilmektedir.

- **ÜDT**, tarım destek politikalarının amacına, üretim ve gelir etkisine bakılmaksızın, tüketici ve vergi verenlerden üreticilere yapılan transferlerin yıllık parasal göstergesidir. Çiftlik eşiğinde ölçülür. İki gruba ayrılmaktadır:
- **Ürün piyasası fiyat desteği (PFD):** Herhangi bir malın iç piyasa fiyatı ile sınırdaki dünya fiyatı (ihracatta fob, ithalatta cif) arasında oluşan fark nedeniyle tüketicilerden ve ihracatın sübvansiyonu veya devlet müdahale kuruluşlarının stoklarının finansmanı için vergi verenlerden üreticilere yapılan transferlerin parasal değeridir.
- **Ürün piyasası fiyat desteği dışında kalan ödemeler:** Tablo Ek B.1'de görüldüğü gibi, çıktı türü ve miktarı, alan, girdi kullanımı ve gelire bağlı olarak vergi verenlerden üreticilere doğrudan yapılan transferlerin yıllık parasal değeridir (OECD, 2001). Pamuğa verilen fark ödemesi, doğrudan gelir ödemesi, gübreye verilen sübvansiyon, bitki ve hayvan sağlığıyla ve üretim tekniğiyle ilgili yayım hizmetleri, sulamanın işletme maliyetinin bütçeye yükü, bu grupta yer almaktadır.

- **GHDT**, tarımı desteklemek için kullanılan politika önlemleri nedeniyle sektöre götürülen ortak hizmetlerin karşılığı olarak vergi verenlerden tarıma yapılan transferlerin yıllık parasal değeridir (OECD, 2001). Tablo Ek B.1'de yer alan kelimelere, örnek olarak, ortak kullanılan altyapı hizmetlerinin bakım ve iyileştirme harcamaları, devlet müdahale kuruluşlarının işletme maliyetleri, kamu stoklarının amortisman ve elden çıkarma maliyetleri verilebilir.
- **TüDT**, tarım destek politikalarının amacına, üretim ve gelir etkisine bakılmaksızın, tüketicilerden (veya tüketicilere) yapılan transferlerin yıllık parasal göstergesidir. Pozitifse tüketicilere, daha sık olarak negatifse tüketicilerden yapılan transferlerdir. İki gruba ayrılmaktadır:
 - **Tüketicilerden Üreticilere Transferler:** Piyasa fiyatı desteğinden dolayı yerli üretime yüksek fiyat ödeyerek tüketicilerin üreticilere yaptıkları açık ve zımni transferleri içerir. Belli bir ürün için, iç tüketimin, iç tüketici fiyatıyla çiftlik düzeyine indirgenen sınır fiyatının (ÜDT hesaplamalarında kullanılan fiyat) farkının çarpımıyla ölçülür.
 - **Diğer Transferler:** Tüketicilere yapılan transferler; ithal tüketime bağlı olarak bütçeye ve ithalatçılara yapılan ödemeler; piyasa fiyatı desteği yapıldığında, yerli üretimin tüketicisi olarak hayvan yeminde üreticilerin katkıları bu grupta yer alır (OECD, 2001).
- **TDT**, tarım destek politikalarının amacına, üretim ve gelir etkisine bakılmaksızın, tüketicilerden ve vergi verenlerden sektöre yapılan toplam transferlerden ilgili bütçe gelirleri düşüldüğünde bulunan tutarın yıllık parasal göstergesidir.
- **Yüzde ÜDT:** ÜDT'nin, çiftçinin eline geçen fiyatlarla değerlendirilen toplam tarımsal üretim değeri ile bütçeden yapılan üretici desteklerin toplamına oranının yüzde ifadesidir. Ülke veya ürün düzeyinde hesaplanabilir. Örneğin yüzde ÜDT'nin, yüzde 20 olması üretici hasılatının yüzde 20'sinin politikalar sayesinde elde edildiğini gösterir. Dolayısıyla üretici hasılatının yüzde 80'i destek olmadan piyasadan elde etmektedir.
- **Nominal Yardım Katsayısı (NYK):** ÜDT'nin, sınır fiyatlarıyla değerlendirilen toplam tarımsal üretim değerine olan oranıdır. Yukarıdaki örneğe devam edelim. Bu durumda üretici hasılatı sınır fiyatlarından elde edilecek olanın 1.25 (veya yüzde 25 daha yüksek) mislidir. NYK 1.25'e eşittir.
- **Nominal Koruma Katsayısı (NKK):** Üretici fiyatlarının sınır fiyatlarına oranıdır.

Piyasa fiyat desteğinin hesaplanmasında iç piyasadaki fiyatla her ülkenin sınırında oluşan dünya fiyatının farkı kullanılmaktadır. Ancak dünya fiyatlarına, ülkelerin üretimi artıran politikaları, gümrük vergileri ve ihracat sübvansiyonları saptırıcı etki yapmaktadır. Bu nedenle, gerçekleşen dünya fiyatları yerine, bu tür politikalar olmadığı durumda oluşacak fiyatların referans olarak kullanılması gerektiği iddia edilebilir (OECD, 2004). Kullanılacak referans fiyatı ölçülmeye çalışılana göre değişir. Eğer amaç, hükümet müdahalelerinin olmadığı durumda dünya tarımının resmini görmek ise, o zaman müdahale yokluğunda oluşacak fiyatların tahmini anlam kazanmaktadır. Bu çalışmada da kullanılan OECD transfer ölçütlerinin amacı bu değildir. Tarım politikalarını değerlendirmede kullanılan ölçütler, ülkelerin politika amaçlarına ulaşmada kullandıkları hükümet müdahale araçlarının ülkelerarası ve zaman boyutunda karşılaştırmasına olanak sağlamaktadır. Gümrük vergileri ve iç fiyat destek düzeyleri gerçekleşen dünya fiyatlarıyla yakından ilgilidir.

Tablo Ek B.1. OECD Destek Göstergelerine Dahil Edilen Politika Önlemleri

I. Üretici Destek Tahmini (ÜDT) [A'dan H'ye toplam]

- A. Piyasa Fiyatı Desteği
 - 1. Sınırsız miktarda çıktı için
 - 2. Sınırlı miktarda çıktı için
- B. Çıktı miktarına bağlı ödemeler
 - 1. Sınırsız miktarda çıktı için
 - 2. Sınırlı miktarda çıktı için
- C. Ekilen alan/hayvan sayısına bağlı ödemeler
 - 1. Sınırsız alan veya hayvan sayısı için
 - 2. Sınırlı alan veya hayvan sayısı için
- D. Geçmişte verilmiş haklara bağlı ödemeler
 - 1. Geçmişte ekilen alan/hayvan sayısı veya üretime bağlı
 - 2. Geçmişteki destek programlarına bağlı
- E. Girdi kullanımına bağlı ödemeler
 - 1. Değişken girdilerin kullanımına bağlı
 - 2. Çiftlikte verilen hizmetlere bağlı
 - 3. Sabit girdilerin kullanımına bağlı
- F. Girdi kısıtlamalarına bağlı ödemeler
 - 1. Değişken girdilerin kısıtlanmasına bağlı
 - 2. Sabit girdilerin kısıtlanmasına bağlı
 - 3. Bir grup girdinin kısıtlanmasına bağlı
- G. Toplam tarımsal gelire bağlı ödemeler
 - 1. Çiftçilik geliri seviyesine bağlı
 - 2. Belirlenmiş asgari gelir seviyesine bağlı
- H. Diğer Ödemeler
 - 1. Ulusal ödemeler
 - 2. Yöresel ödemeler

II. Genel Hizmetler Destek Tahmini (GHDT) [I'den O'ya toplam]

- I. Araştırma ve Geliştirme
- J. Tarım okulları
- K. Kontrol hizmetleri
- L. Altyapı
- M. Pazarlama ve tanıtım
- N. Kamu stokları
- O. Diğer

III. Tüketici Destek Tahmini (TüDT) [P'den S'ye toplam]

- P. Tüketicilerden üreticilere transferler
- Q. Tüketicilerden diğer transferler
- R. Vergi verenlerden tüketicilere transferler
- S. Artık yem maliyeti

IV. Toplam Destek Tahmini (TDT) [I+II+R]

- T. Tüketicilerden transferler
- U. Vergi verenlerden transferler
- V. Bütçe gelirleri

Kaynak: OECD (2001).

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, H. Kasnakoğlu, A. Buckwell vd. (1990), Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies and Institutional Adaptation, Report of a study for the United Nations Development Programme, executed by the United Nations Conference on Trade and Development.
- Ataman A. M. ve J. C. Beghin (2005) *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, Washington, D.C.:Dünya Bankası.
- ABK (Avrupa Birliği Konseyi) (2003), *COUNCIL REGULATION (EC) No 1782/2003*, 29 Eylül, s.14.
- ABK (1999), *COUNCIL REGULATION (EC) No 1257/1999*.
- AK (Avrupa Komisyonu) (2005a), "*CAP reform continued: EU agrees on more competitive and trade friendly tobacco, olive, cotton and hops regimes*", <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/521&format=HTML>, Nisan.
- AK (2005b), "*European Commission regrets attack on EU sugar regime, but will abide by WTO Appellate Body ruling*" <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/506&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=e>, 28 Nisan, Brüksel.
- AK (2004a), Proposal for a COUNCIL REGULATION, *establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, 29 Eylül, Brüksel.
- AK (2004b), *SCADPlus: Common agricultural policy: beginnings to the present day*, <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/en/lvb/104000.htm>, Aralık.
- AK (2004c), New Perspectives for EU Rural Development, Fact Sheet, Luxembourg.
- AK (2004d), Proposal for a COUNCIL REGULATION, on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), presented by the Commission EC(2004)931.

- AK (2004e), Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Commission Staff Working Document, SEC(2004)1202, 6 Ekim, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_en.pdf.
- AK (2004f), Proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Pre-Accession (IPA), COM(2004)627 final, 29.9.2004, Brüksel.
- AK (2003), Rural Development in the European Union, Factsheet, Luxembourg.
- AK (1999), *Europe's Agenda 2000, Strengthening and widening the European Union*, Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000, Priority Publications Programme 1999, X/D/5, Final Version 31.8.
- AK (1993), *Report on the Implementation of the Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on Budgetary Discipline and Improvement of the budgetary procedure*, Brüksel.
- AK-Tarım (Avrupa Komisyonu-Tarım) (2005), *Annex4: Definitions of Agricultural RAW and PROCESSED products as defined in the Combined Nomenclature*, Tarım Dış Ticaret İstatistikleri, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/tradestats/2003/annexes/annex4.htm>, Ocak 2005'te ziyaret edildi.
- Bendz K. (2004), "EU-25, Agricultural Situation, Rural Development in the European Union", GAIN Report Number, E34095, USDA Foreign Agricultural Service.
- Boehlje, M. D., S. L. Hofing ve R. C. Shoeder (1989) "Farming in the 21st Century," Staff Paper No. 99-9, Department of Agricultural Economics, Purdue University.
- Çağatay, S. ve A. Güzel (2003). Review of Agriculture and Trade Policies in Turkey, BSEC Trade Facilitation Project, FAO TCP/REP/2901.
- Çakmak, E. H. (2004), "Structural Change and Market Opening", EU-Turkey Working Papers No:10, Center for European Policy Studies, Brüksel.
- 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 H. Kasnakoğlu (2002), *Tarım Sektöründe Türkiye ve Avrupa Birliği Etkileşimi: Türkiye'nin AB'ye Üyeliğinin Analizi*, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın no: 68, Ankara.

- Çakmak, E. H., H. Kasnakoğlu ve H. Akder (1999), *Tarım Politikalarında Yeni Den-ge Arayışları ve Türkiye*, TÜSİAD-T/99-12/275, Aralık, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları
- Derviş K., D. Gros, F. Öztrak ve Y. Işık (2004), "Turkey and the EU Budget, Prospects and Issues" Centre for European Policy Studies, EU-Turkey Working Papers No: 6, Brüksel, Ağustos, http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1148.
- DB (Dünya Bankası) (2005), World Development Indicators, <http://devdata.world-bank.org/dataonline/>, Ocak 2005'te ziyaret edildi.
- DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü) (2005a), *Ulusal Gelir Haber Bültenleri*, çeşitli yıllar, <http://www.die.gov.tr>.
- DİE (2005b), *Tarımsal Yapı ve Üretim: Üretim, Fiyat, Değer*, DİE'den elde edilen elektronik dosyalar, Ankara.
- DİE (2005c), *Hanehalkı İşgücü Anketi 2004 Yılı Sonuçları*, DİE Haber Bülteni No. 49, Mart, Ankara.
- DİE (2005d). Dış Ticaret, çeşitli yıllar, DİE'den elektronik olarak elde edilen dosya- lar, Ankara.
- DİE (2004a). Hanehalkı İşgücü Anketi'nin Sitesi, <http://lmisnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmwebtur.lmwebform; 22>:
- DİE (2004b). Tarım Sayımının Geçici Sonuçları, 2001, Haber Bülteni, <http://www.die.gov.tr>.
- DİE (2003a). Dış Ticaret, çeşitli yıllar, DİE'den elektronik olarak elde edilen dosya- lar, Ankara.
- DİE (2003b) Tarımsal Yapı: Üretim, Fiyat, Değer. DİE Yayın No. 2758, Ankara.
- DİE (2003c) 2002 Hanehalkı Bütçe Araştırması'nın Gelir Dağılımı Sonuçları, Haber Bülteni, <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/071103.htm>.
- DİE (2003d), *2000 Genel Nüfus Sayımı: Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri*, Ya- yın No: 2759, Ankara.
- DİE (1999). Tarımsal Yapı: Üretim, Fiyat, Değer. DİE Yayını, Ankara.
- DİE (1997), *1994 Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları*, Ankara.
- DİE (1994). Genel Tarım Sayımı, 1991, DİE Yayın. No. 1691, Ankara.
- DİE (1989). Tarımsal Yapı: Üretim, Alan, Verim, DİE Yayını, Ankara.

- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2005). Seçilmiş İktisadi Göstergeler, Sabit Sermaye Yatırımları, Part 4, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/>
- DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) (2004), "WTO Agriculture Negotiations: The issues and where we are now", güncellenme 25 Ekim 2004, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm
- DTÖ (2001), WTO Negotiations on Agriculture: Proposal by Turkey, G/AG/NG/W/106, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_ph1_e.htm
- Eruygur, O. ve E. H. Çakmak (2005), "Trade Implications of Extending Turkey-EU Customs Union to Agricultural Products", "Middle East and North African Economies: Past Perspectives and Future Challenges" Konferansında sunulacak makale, Brüksel, 2-4 Haziran.
- EEA (European Environmental Agency) (1999), *Environment in the European Union at the turn of the century: Environmental assessment report* No 2, Böl. 3.15, <http://reports.eea.eu.int/92-9157-202-0/en/>.
- Flam, H. (2003): Turkey and the EU: Politics and Economics of Accession. Seminar Paper 718, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, http://www.iies.su.se*publications/seminarpapers/718.pdf.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2005a), Major Food and Agricultural Commodities and Producers, <http://www.fao.org/es/ess/top/country.jsp?lang=EN>.
- FAO (2005b), "Tariff Reduction Formulae: Methodological Issues in Assessing Their Effects", FAO Ticaret Politikası Teknik Notları, No.2. Roma.
- FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) (2005), FAPRI 2005: *U.S. and World Agricultural Outlook*, Staff Report 1-05, Iowa State University ve University of Missouri-Columbia, Ames, Iowa, ABD.
- GATT (1994), Schedule XXXVII, Turkey.
- Grethe, H. (2005), "Turkey's Accession to the EU: What will the Common Agricultural Policy Cost?", *Agrarwirtschaft*, 54, No:2.
- Grethe, H. (2004a), "What can Turkey Gain from Full Agricultural Market Integration with the EU without being a member?" International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper No: 04-3.
- Grethe, H. (2004b) *Effects of Including Agricultural Products in the Customs Union between Turkey and EU. A Partial Equilibrium Analysis for Turkey*. CeGE-Schriften, Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Ge-

- orge-August-Universitaet Göttingen, No. 9. Peter Lang Verlag: Frankfurt am Main (<http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2004/grethe/index.html>, adresinden erişilebilir).
- Henke R. ve R. Sardone (2003), "The reorientation process of the CAP support: Modulation of direct payments", 80. EAAE Semineri, New Policies and Institutions for European Agriculture, sunulan makele, Genth, 24-26 Eylül.
- HM (Hazine Müsteşarlığı) (2004), Doğrudan Gelir Ödemeleri, 2001-03, mimeo, Ankara.
- Hoda, A. (2005), "Strategies for Developing Countries in the WTO Negotiations on Agriculture", *Bridges*, Year 9, No. 2-3, Şubat-Mart.
- Hughes, K. (2004), "Turkey and the European Union: Just another enlargement?", A Friends of Europe working paper, Haziran 2004, Brüksel, <http://www.friendsofeurope.org/pdfs/TurkeyandtheEuropeanUnion-WorkingPaperFoE.pdf>.
- 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. ve E. H. Çakmak (2001), *Ulusal ve Uluslararası Gelişmeler Işığında Etkin Tarım Politikaları*, Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), İstanbul.
- 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.
- 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.
- Kelch, D. ve M. A. Normille (2004) "CAP Reform of 2003-2004", www.ers.usda.gov, s.8.
- Kirkpatrick, C. ve N. Lee (1999), WTO New Round: Sustainability Impact Assessment Study, Kasım, <http://www.europa.eu.int/comm/trade/pdf/sia.pdf>
- Konandreas, P (2004), "Tariff Negotiations in Agriculture: Seeking a Compromise", DTÖ Sempozyumu, Cenevre, 26 Mayıs.
- Lejour, A.M., R.A. De Maooij ve C. H. Capel (2004), "Assesing the Economic Implications of Turkish Acession to the EU", CBP Doküman No: 56, Mart, <http://www.cpb.nl/eng/pub/document/56/doc56.pdf>.

- Lundell, M., J. Lampietti, R. Pertev, L. Pohlmeier, H. Akder, E. Ocek ve S. Jha (2004). *Turkey: A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization*, World Bank, Washington, D.C.
- MB (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası) (2005). Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, <http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cbt.html>.
- Manegold, D. (1988), "Agrarpolitische Probleme einer Mitgliedschaft der Türkei in der Europaischen Gemeinschaft", Arbeitsbericht des Instituts für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL).
- OECD (2005), *Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2003*, http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Ocak 2005'te ziyaret edildi.
- OECD (2004), *Agricultural Support: How is it measured and What does it mean?* OECD Policy Brief, June, Paris.
- OECD (2003), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*, Paris.
- OECD (2001), *Agricultural Policies, Markets and Trade - Monitoring and Outlook*, Paris.
- OECD (1993), *Agricultural Policies, Markets and Trade - Monitoring and Outlook*, Paris.
- Oskam, A., A. Burrell, T. Temel, S. Van Berkum, I. M. Vilchez ve N. Longworth (2004), *Turkey in the European Union. Exploring the Consequences for Agricultural, Food, Rural Areas and Structural Policy*, Final Raporu, Aralık, Wageningen Üniversitesi.
- Quaisser, W. ve A. Repegather (2004), "EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft", Working Paper Nr.252, Osteuropa-Institut München. İn: http://www.cdu-csu-ep.de/tuerkei/studie_osteuropainstitut_lang_0304.pdf.
- Quaisser, W. ve S. Wood (2004), "EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives", Forst Arbeitspapier No. 25, Ekim.
- RG (Resmi Gazete) (2002), 28/8/2002 Tarihli ve 2002/4720 Sayılı Kararnamenin Eki, Sayı 24884, 22 Eylül.
- Schoer, L. (2004), "EU 25, Trade Policy Monitoring, CAP Reform 2003 – Deconstructing Decoupling 2004", Gain Report – E 340044, www.ers.usda.gov.

- Sharma, R. (2005), "Application of A Variant of A Tiered Tariff-Cutting Approach to Selected Countries", FAO Asya Bölgesi DTÖ Tarım Görüşmeleri Çalışma Atölyesi için Hazırlanmış Makale, Bangkok, Tayland, 17-20 Ocak..
- Tangermann, S. (2004), "Farming Support: The Truth behind the Numbers", OECD Observer.
- TKB (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) (2005), "AB Tarım Müzakereleri Hazırlık ve Müzakere Sürecinde Tarım Üzerine Tartışma Toplantıları" notları, Ocak ve Şubat 2005, Ankara.
- Tunalı, İ. (2003), *Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması*, Türkiye İş Kurumu, Ankara.
- TÜSİAD (Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği) (2004), Türkiye Tarımında Yeni Bir Vizyon ve Strateji Arayışı, Arama Konferansı", Aralık 2004, Antalya.
- van der Mensbrugge, D. ve J. C. Beghin (2005), "Global Agricultural Reform: What is at stake?", A. Aksoy ve J. C. Beghin (der.), *Global Agricultural Reform and Developing Countries* içinde, Washington, D.C.: The World Bank, 115-40.

