

AB Ortak Tarım Politikası Reformları Işığında Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları: Eleştirel Bir Yaklaşım

Mustafa Acar ^{a*}, Erdem Bulut ^{b**}

^aKırıkkale Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü

^bSanayi ve Ticaret Bakanlığı

Özet

Yaşanmakta olan küresel ekonomik krizin etkisiyle bazı ülkelerde korumacı eğilimlerin yükselmesi konjonktürelidir. Dünya üretim, ihracat ve refahına, devlet müdahalesinin sınırlanması serbest ticaret politikalarının katkısı, her zaman korumacı ve müdahaleci politikalarından daha fazla olmuştur. Önümüzdeki yıllarda tarım da dâhil bütün sektörlerde serbestleştirme arayışlarının yeniden hız kazanması kaçınılmazdır. Gerek ekonomik gerekse sosyolojik değişim ve dönüşüm açısından Türkiye’nin çözmesi gereken en önemli sorunlar arasında tarım sektörüyle ilgili sorunlar bulunmaktadır. Bu çalışmada, esas itibariyle yüksek tarımsal istihdam, düşük verimlilik, tarımsal işletmelerde küçük ölçeklilik ve çok parçalılık gibi sorunlara kaynak teşkil eden tarım politikaları eleştirel bir yaklaşımla değerlendirilmektedir. Tarımsal reformlar konusunda cesur davranılmalıdır; bu süreçte geleneksel ve kısa vadeye odaklı politikalarda ısrar etmenin kaçınılmaz sonucu, Türkiye’nin dünyaya uyum ve toplumsal dönüşüm konusunda daha yavaş ilerlemesidir.

Anahtar Kelimeler: Tarım, tarımsal destekleme politikaları, AB, ortak tarım politikası.

Turkey’s Agricultural Support Policies in Light of EU Common Agricultural Policy Reforms: A Critical Appraisal

Abstract

The rise of protectionist tendencies recently in some countries due to ongoing global economic crisis is conjunktural. The contribution of limited state intervention and free trade to world production, exports and welfare

* E-posta: acar70@gmail.com

** E-posta: buluterdem@yahoo.com

has always been greater than that of protectionist and interventionist policies. In the coming years resurgence of liberalization in all sectors including agriculture is inevitable. Among the major problems Turkey needs to solve in order to accelerate the economic as well as sociological transformation process are agriculture-related problems. This study critically evaluates Turkey's agricultural policies which has been the major source of ongoing agricultural problems such as high agricultural employment, low productivity, small size of holdings, and the multi-pieces land structure. The study concludes that the policy-makers have to be courageous on agricultural reforms. Insisting on short term-focused, conventional policies will inevitably decelerate the pace of the process of social transformation and adjustment to the world.

Key Words: Agriculture, agricultural support policies, EU, common agricultural policy

1. Giriş

Dünyada en çok korumaya mazhar olan sektörlerden biri olan tarım sektörüne, yalnızca destekleme amaçlı ayrılan kaynaklar OECD ülkelerinde yıllık olarak yaklaşık \$400 milyar seviyesindedir. Destekleme ödemelerinin bu derece yüksek olmasının bir nedeni, esas itibariyle, gıda arzını güvence altına alma isteğidir. Geçtiğimiz yüzyıl boyunca tarımsal verimlilikte gözlenen artış¹ tarım ürünlerinin fiyatlarında aşırı düşümlere yol açarak, tarımda istihdam edilen işgücünün gelirinde azalmaya neden olmuştur. Politik kaygıların da etkisiyle, bugün için, destekleme ödemelerinin başta gelen amaçlarından birinin, tarım sektöründe çalışanların gelir düzeyinde belli bir istikrarın yakalanması olduğu söylenebilir. Ekonomisi tarıma dayalı azgelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde sermaye birikiminin tarım sektörü üzerinden temini ihtiyacının yanı sıra, hanehalklarının bütçesinde azımsanamayacak bir paya sahip olan gıda ürünlerinin fiyatındaki dalgalanmaların en aza indirilmesi ihtiyacı da, tarıma verilen desteğin gerekçeleri arasında bulunmaktadır.

Bir yandan verimlilik artışları, bir yandan da gelişmiş ülkelerin tarım konusunda izledikleri korumacı politikalar tarım ürünleri ticaretinde az-

¹ Tarımsal verimliliğin artmasında etkili olan başlıca faktörler, özellikle 1920'li yıllardan sonra başlayan makineleşme ve bilimsel gelişmelerin tarım alanında uygulanması olarak sıralanabilir. Aşırı nüfus artışının sonucu olarak zirai faaliyetlere açılan yeni topraklar da gıda arzının artmasında büyük rol oynamıştır (Jensen ve Cramer, 1982: 411).

gelişmiş ülkeleri olumsuz etkilemiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerin ellerindeki ürün fazlasını eritmek amacıyla verdikleri ihracat sübvansiyonları ticaret bozucu etkiler yaratmış, bu durum ihracat gelirleri büyük ölçüde tarıma dayalı olan azgelişmiş ülkeleri rekabet edebilirlik konusunda dezavantajlı konuma düşürmüştür. Bu gelişme hem bütçe üzerinde yarattığı yük nedeniyle gelişmiş ülkelerde, hem de rekabet gücü düşen azgelişmiş ülkelerde şikâyetlere ve destekleme politikalarının meşruiyetinin sorgulanmasına neden olmuştur.

Bu kapsamda, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde yürütülen müzakerelerin sekizincisi ve o tarihe kadar yapılanların en kapsamlısı olan Uruguay Turu 1986 yılında başlamıştır. Tarım ürünlerine yönelik destek ve tarifelerin bu kadar kapsamlı olarak ilk defa dünya gündemine gelmesi önemli olmakla birlikte, tarifelerde fiilen yapılan indirimlerin sınırlı düzeyde kalması, ilerleyen dönemlerde yeni düzenlemelerin yapılacağına sinyalini vermiştir. Nitekim bu kapsamda yürütülen Doha Turu görüşmeleri halen devam etmektedir. Yapılan görüşmelerde, destekleme ödemelerinde sadece niceliksel değişikliklerin yapılmasıyla yetinilmemesi, niteliksel olarak da birtakım değişikliklerin yapılması talepleri gündeme gelmektedir. Bu çerçevede, ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması, ürün bazlı destekleme ödemelerinden çok üretimden bağımsızlaştırılmış doğrudan gelir desteği uygulamasının yaygınlaştırılması, sözkonusu niteliksel değişikliklerin ana çerçevesini oluşturmaktadır.

Türkiye açısından konuya bakıldığında, bir yandan DTÖ bünyesinde yürütülen çok taraflı ticaret görüşmelerinin gereği olan düzenlemelerin yapılması, diğer yandan Avrupa Birliği (AB) ile yürütülen üyelik müzakerelerinin sorunsuz bir şekilde sonuçlandırılması bağlamında, tarım sektöründe, özellikle destekleme politikalarında yapılacak değişikliklerin önemi büyüktür. AB'de özellikle 2010 sonrası dönemde, destekleme ödemelerinin proje bazlı ve kırsal nüfusu azaltıcı doğrultuda yapılmasının planlandığı düşünüldüğünde, bu alanda yapılacak reformların önemi Türkiye açısından daha da artmaktadır.

Dünyadaki uzun dönemli eğilimler dikkate alındığında, orta ve uzun vadede daha piyasa uyumlu ve daha az korumacı tarımsal dış ticaret poli-

tikalarının öne çıkacağını söylemek mümkündür.² Bu ise birçok ülke gibi Türkiye için de destekleme araçları ve politikalarının ciddi biçimde gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Bu çalışmada bir yandan DTÖ talepleri, diğer yandan AB'ye uyum çabalarının baskısı altında olan tarımsal destek programları eleştirel bir gözle değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, Türkiye'de uygulanan destekleme politikaları eleştirel bir gözle tahlil edilmekte; OTP'de yapılan reformlara dikkat çekilerek, Türkiye'nin gerek DTÖ ve AB'ye karşı yükümlülüklerini yerine getirme, gerekse dış dünya ile rekabet edebilir bir tarım sektörü oluşturma yolunda yapması gerekenler vurgulanmaktadır.

2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) hayata geçirilmesindeki amaçlar başlangıçta gıda yetersizliklerinin önüne geçilmesi; tarımda çalışan kesimin gelir düzeyinin korunması ve artırılması; tarım kesiminin muhtemel fiyat dalgalanmalarından çok fazla etkilenmesinin önüne geçilmesi; üye ülkeler arasında değişik müdahale ve koruma araçlarına dayalı mekanizmalar arasındaki farklılıkların giderilmesi, şeklinde ortaya çıkmıştır. Olayın bir de Fransa ve Almanya arasındaki dengesizliğin giderilmesi boyutu vardır.³ Buna ilaveten, dünya genelinde etkisi büyük olan 1929 Depresyonu, II. Dünya Savaşı ve ödemeler dengesi problemleri de OTP'nin şekillenmesinde etkili olmuştur (Fennell, 1997: 8-9).

Bütün bu kaygıların sonucu olarak 1957 tarihli Roma Antlaşmasında ortak bir politika belirlenmesi kararlaştırılmış ve 1958 yılı Temmuz ayında altı üye ülkenin tarım bakanlarının katıldığı Stresa Konferansı ile ortak bir tarım politikasının temelleri atılmıştır. 1960 yılında Topluluk Bakanlar Konseyi'nin politika ilkeleri benimsenmiş, 1962'de ise Birliğin en eski ortak

² Küresel ekonomik krizin etkisiyle şu anda çeşitli ülkelerde gündeme gelen korumacı politikalara yönelme çağrıları konjonktürelidir. Daha önce yaşanmış krizlerden sonra içine girilen korumacı eğilimlerin krizi rahat atlatmayı sağlamak yerine, krizin olumsuz etkilerini daha da yaygınlaştırdığı göz önüne alındığında, korumacı eğilimlerin uzun süreli olmayacağını, yeniden serbest ticaret patikasına döneceğini tahmin etmek mümkündür.

³ AET içinde oluşturulan gümrük birliği, ilk haliyle, sanayi mallarının serbest dolaşımının sağlanması anlamına geliyor ve tarım ürünleri bunun dışında kalıyordu. Bu durum sanayi sektörü Fransa'ya göre daha güçlü olan Almanya'yı tatmin ederken, nüfusun dörtte birinin tarım sektöründe çalıştığı Fransa'yı rahatsız ediyordu. Dolayısıyla OTP'nin ilk olarak, sanayi mallarını kapsayan gümrük birliğini dengeleyici bir politika ve Fransa ile Almanya arasındaki çıkar ilişkisinin bir yansıması olarak da gündeme geldiği söylenebilir (IKV, 2004; 7).

politikası olan OTP, bütün üye ülkelerin uyması gereken ortak bir politika olarak benimsenmiştir (Fennell, 1997: 15).

Roma Antlaşmasınının 39. maddesinde OTP'nin amaçları, verimliliği artırmak, tarım kesiminin refah düzeyini yükseltmek, piyasalarda istikrarı sağlamak, gıda arzını güvence altına almak ve tüketicilerin uygun fiyatlarla tarımsal ürünleri satın alabilmelerini mümkün kılmak olarak sayılmıştır. Bununla birlikte, zamanla değişen koşullar dikkate alındığında OTP'nin bugün için taşıdığı amaçları şu şekilde sıralamak mümkündür (Tan ve Dellal, 2003):

Tarımsal pazarların birleştirilmesi ve Birlik içi tarımsal ticaretin yaygınlaştırılması,

- Tarımda çalışan kişiler için belirli bir yaşam standardının korunması ve istikrarlı tarım gelirlerinin teşvik edilmesi,
- Gıda güvenliği ve kalitesinin sağlanması,
- Tüketici fiyatlarının makul düzeylerde oluşmasının temin edilmesi,
- Birliğin dünya ticaretine uyumunun sağlanması ve dünyadaki açlık sorununun çözümüne katkıda bulunması,
- Çevresel amaçların OTP'ye dâhil edilmesi,
- İç ve dış piyasada daha fazla rekabet gücü kazanılması,
- Kırsal alanda alternatif gelir kaynakları ve istihdamın yaratılması, ve
- Birlik tarım hukukunun basitleştirilmesi.

Bu amaçları gerçekleştirebilmek için OTP üç ana ilkeye dayandırılmıştır. Bunlardan ilki olan tek pazar ilkesi, AB'nin tarımsal alanda bir ortak pazar tesis etmesini ve tarımsal ürünlerin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Dolayısıyla bu prensip, Birlik içi ticarete gümrük vergilerinin, ticaretteki diğer engellerin ve rekabeti bozabilecek sübvansiyonların kaldırılmasını ifade etmektedir. İkinci ilke olan Topluluk tercihi ilkesi ile tarım ürünleri ticaretinde Birlik ürünlerine öncelik verilmesi hedeflenmiştir. Üzerinde en çok tartışılan ilke olan mali dayanışma (ortak finansman) sorumluluğu, AB içinde ortak bir tarım poli-

tikasının uygulanması sonucu oluşacak yükün yine üye ülkeler arasında paylaştırılmasını öngören ilkedir (Bulut, 2008: 19).

2.1. OTP'de Yapılan Reformlar

OTP'nin ilk amaçları arasında yer alan gıda arzının güvence altına alınma isteği, ilerleyen dönemlerde üretimin büyük ölçüde artırılması suretiyle gerçekleştirilmiş, fakat artan üretimin sonucu olarak ürün fiyatlarının aşağı doğru seyretmesi ile bu kesimde çalışanların gelirinde düşmeler yaşanmıştır. Ortaya çıkan sorunlara çözüm arayışı kapsamında ilk olarak 1968'de Manshold Planı olarak bilinen reform çalışmaları başlamıştır. Manshold Planı ile kırsal ve tarımsal altyapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Arz-talep dengesinin sağlanabilmesi amacıyla da üretim kotaları belirlenmesi, 5 milyon hektar arazinin boş bırakılması, 5 milyon çiftçi ile küçük işletmenin üretimden çekilmesi öngörülmüştür. Tarımda oldukça köklü düzenlemeleri öngören bu plan, Fransa ve diğer bazı üye ülkelerin tepkisi üzerine zamanla yumuşatılarak diğer reformlara temel oluşturmuştur (AKTT, 2004). Daha sonraki yıllarda arz fazlalığı sorununun giderilememesi üzerine kota kapsamına alınan ürün sayısı artırılmış ve kotayı aşan üreticilerden ortak sorumluluk vergisi adı altında vergi alınması yoluna gidilmiştir. Ne var ki, bu verginin düşük seviyede tutulması nedeniyle istenen başarı sağlanamamış ve yeni reformlar kaçınılmaz olmuştur.

Bu çerçevede, Avrupa Komisyonunun 1985 yılında hazırlattığı ve OTP'de reform düşüncesine de yer veren "OTP'nin Geleceği" başlıklı yeşil kitap ve Delors Planı olarak bilinen "Dünya Koşullarına Uyan Bir OTP" adlı rapor, OTP hakkında yapılması gereken ve tavsiye niteliği taşıyan radikal kararlar içermiştir. Bu raporlar doğrultusunda, tarım harcamalarının bütçedeki payının artırılması katı kurallara bağlanmış ve şu üç yapısal önlem belirlenmiştir (İKV, 2006: 17-18):

- OPD'ye⁴ tabi ürünlerin ekildiği tarım arazisinin en az %20'sinde üretimden vazgeçen çiftçilere hektar başına prim ödemesi yapılması,
- Üretim fazlası olan ürünler yerine üretim açığı bulunan ürünleri üreten çiftçilere destek sağlanması,

⁴ OPD: Ortak Piyasa Düzenleri; desteğe tâbi ürünlerle ilgili ortak düzenlemeler.

- Tarımsal faaliyetleri bırakmaları karşılığında, çiftçilere erken emeklilik imkânı sağlanması.

Yapılan bu reformlara rağmen istenen başarı sağlanamamıştır. 1986 yılında başlayan ve ilk kez tarım ürünlerinin kapsamlı olarak ele alındığı Uruguay Turu'nda AB üzerinde baskılar artmış ve fiyat desteğinin azaltılması, ihracat sübvansiyonlarının kısılması ve tarımsal ürünler üzerindeki vergilerin sadece gümrük vergisi şekline dönüştürülmesi talepleri ön plana çıkmıştır. GATT'ın da önerileri doğrultusunda MacSharry Reformları 1990'ların başında yürürlüğe konmuştur. MacSharry Reformları ile tarımsal ürünler üzerindeki müdahale fiyatları⁵ büyük ölçüde düşürülmüştür. Örneğin hububat müdahale fiyatının aşamalı olarak %30 oranında düşürülmesine karar verilmiştir. Ortaya çıkacak gelir kaybının ise üretimden bağımsız, hektar başına doğrudan ödemeler ile telafi edilmesi planlanmıştır.

İzleyen dönemde, tarımsal harcamaların AB bütçesi içerisindeki payının hâlâ yüksek seviyelerde olmasının yanı sıra, 2000'li yıllara genişleme perspektifi ile giren AB'nin, tarımsal nüfusun yoğun ve tarımsal altyapının daha geri olduğu 10 yeni aday ülkenin Birliğe girişinin getireceği sorunların hafifletilmesi amacıyla MacSharry reformlarının derinleştirilmesi gereği doğmuştur. Reform arayışlarına temel oluşturan başka bir neden de 1999 sonunda DTÖ gözetiminde başlatılması öngörülen yeni tur müzakereleridir. İhracatı tarım ürünlerine dayanan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından ihracat sübvansiyonlarının azaltılması ve müdahale fiyatlarının indirilmesi talebinin yanı sıra, Uruguay Turu'nda indirimden muaf tutulan iç desteklerin yeni tur müzakerelerde yeniden ele alınarak indirim kapsamına dâhil edilecek olması AB'yi OTP'de reforma zorlamıştır. Bu koşullar altında hazırlanmış olan Gündem 2000'de, destek ve korumaya düzeyinin azaltılması, iç desteklerin üretimden daha bağımsız hale getirilmesi için, kırsal kalkınmayı baz alan doğrudan desteklerin artırılması, tarım alanındaki AB mevzuatının basitleştirilmesi, tarımsal desteklerin ekonomik olarak etkinliğinin artırılması ve bundan sonraki desteklerin çerçevesini oluşturacak çevrenin korunması⁶, hayvan sağlığı ve refahı, gı-

⁵ Fiyatların belirlenen hedef fiyatın altına düşmesi durumunda, üreticilere sağlanan en düşük garanti seviyesini ifade eden taban fiyat.

⁶ Çetin görüşmeler sonucu kabul edilen 2007-2013 bütçesi bu hedefler doğrultusunda hazırlanmıştır. 2008 bütçesinde 2007'ye kıyasla en büyük artışlar %539'luk artışla bitki ve hayvan sağlığı, %346'lık artışla çevre, %4,5 ile kırsal kalkınma ve %3,3'lük artışla balıkçılık alanlarında gerçekleşmiştir. Tarım har-

da güvenliği, gıda kalitesi, tüketici hakları ve kırsal kalkınma gibi yeni önceliklere odaklanılması öngörülmüştür.⁷

2000'li yıllarda OTP'de yapılan en kayda değer reformlar, 2003 reformlarıdır. Bu reformlar ile 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren üretimden bağımsız olarak, tarım alanı üzerinden tek ödeme yapılması ve aşırı üretimin önüne geçilmesi kabul edilmiştir. Tek ödeme uygulaması çevre, gıda güvenliği, hayvan refahı, iş sağlığı ve güvencesi standartlarına uyulması ve tarım arazilerinin çevre ve agronomik koşullara uygun bir biçimde korunmasına bağlı olacaktır⁸ (EC, 2006a).

Bunun yanında, kırsal kalkınmaya ek fon yaratılması amacıyla, büyük tarım arazilerine yapılan doğrudan ödemelerin azaltılması, 2007 yılından başlamak üzere 2013 yılına kadar olan dönemde tarımsal bütçeye uyulmasını garanti edecek bir mali disiplin mekanizması oluşturulması, üye ülkelerin 2007 yılından itibaren zorunlu olmak üzere, çiftçi danışma sistemlerini oluşturmaları ve gıda kalitesi ile hayvan refahının güçlendirilmesi⁹ karara bağlanmıştır (OECD, 2004: 14).

Ürün bazlı desteklerin üretimi teşvik edici yönünün azaltılması ve doğrudan desteklere ağırlık verilmesi yanında kırsal kalkınma desteklerinin artırılması yönünde çalışmalar 2005 yılında hız kazanmış ve Avrupa Konseyi, Kırsal Kalkınma Tüzüğü¹⁰ kabul etmiştir. Söz konusu tüzük ile 2007–2013 yılları için AB kırsal kalkınma politikasının hedefleri ve Kırsal Kalkınma Fonu tarafından desteklenecek tedbirlerin kapsamı ortaya konmuştur. Söz konusu Tüzüğün 4. bölümünün 20. maddesinde destekler dört bölüme ayrılmıştır. İlk bölüm destekleri, beşeri sermayeyi geliştirici ve bilgi seviyesini artırıcı destekler; ikinci bölüm destekleri, fiziksel kapasite-

camalarının en büyük kalemini oluşturan tarımsal harcamalar ve doğrudan ödemeler (%74) %3,4 azalış göstermiştir.

⁷ Bunda Avrupalı tüketicilerin refah düzeyinin yükselmesinin etkisi büyük olmuştur. Çevre bilinci daha da artmış tüketiciler artık doğal koşullarda yetişmiş organik gıda ürünlerini talep etmekte bu ise politikacılar üzerinde desteklerin bu alana kaydırılması baskısı yaratmaktadır.

⁸ Tek Ödeme Planı sistemine 2005 yılında başlanmış fakat bazı üye ülkelerin özel durumları nedeniyle bu ülkeler uygulamaya 2007 yılında dâhil olmuştur. Bu sistem nedeniyle üretimleri olumsuz yönde etkilenecek ülkelere ise sınırlı da olsa üretimle ilişkili doğrudan ödeme yapma imkânı tanınmıştır (Eraktan ve Ören, 2009:3).

⁹ Bu çerçevede 5 yıl boyunca yükümlülük altına girecek olan gıda üreticilerine yıllık 1,500 Euro, hayvan yetiştiricilerine ise yıllık 500 Euro yardım yapılması öngörülmüştür.

¹⁰ Adı geçen tüzük için bkz. COUNCIL REGULATION (EC) No 1698/2005 of, 20 September 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:EN:PDF> (18.02.2009).

teyi artıracak ve yeniden yapılandıracak yardımlar; üçüncü bölüm destekleri tarımsal üretim ve ürünlerin kalitesini artıran yardımlar oluşturmuştur. Polonya ve Macaristan gibi, tarımsal nüfusu yoğun ülkelere yapılacak yardımlar ise dördüncü kısım destekler adı altında düzenlenmiştir.

Bugün için OTP'nin ana bileşenlerini, üretimden bağımsız bir tek ödeme planının uygulanması, çapraz uyum kuralları, finansman olanakları artırılmış bir kırsal kalkınma politikası, büyük üreticilere yapılacak doğrudan ödemelerde indirimle gidilmesi (modülasyon) ve finansal disiplin mekanizmasının kurulması oluşturmaktadır (Eraktan ve Ören, 2009: 3-4). Bütün bunların sonucu olarak OTP çerçevesinde verilen destekler müdahaleci ve koruyucu nitelikten çıkarak, büyük ölçüde üretimden bağımsız, proje bazlı ve kırsal kalkınmayı teşvik edici bir çerçeveye kaymıştır. Bu ise halen tam üyelik müzakerelerini yürüten ve tarımsal nüfusu görece yoğun Türkiye'nin AB'den elde etmesi muhtemel transferleri azaltıcı bir gelişmedir.

2.2 OTP'nin Finansmanı

OTP harcamaları, 1962 yılında AB bütçesi içerisinde oluşturulan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) ile finanse edilmekte iken, 1964 yılında fon, Garanti ve Yönlendirme olarak iki bölüme ayrılmıştır. Garanti bölümü OTP ödemeleri için kullanılırken, Yönlendirme bölümü geri kalmış bölgelere yardım harcamaları için kullanılmıştır. Söz konusu uygulama 2007 itibariyle sona ermiş; iki fon birbirinden ayrılarak Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Avrupa Kırsal Kalkınma Fonu'na dönüştürülmüştür.

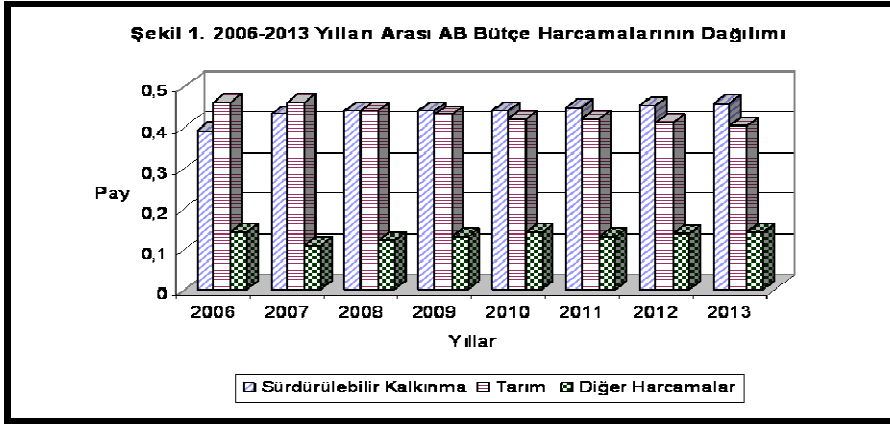
Son yıllardaki azaltma çabalarına rağmen, halen AB bütçesinin büyük bir bölümü OTP harcamaları için kullanılmaktadır. Bu ise İngiltere, Almanya gibi bütçeye katkısı fazla¹¹ fakat tarımsal nüfusu az olan, dolayısıyla bütçeden daha az yardım alan ülkelerde rahatsızlık yaratmaktadır. Bir dönem AB bütçesinin yarısı tarım için ayrılmakta iken, Şekil 1'de de görüleceği gibi, bu pay son yıllarda giderek azaltılmıştır.

Bu bağlamda 2009 yılı AB için bir dönüm noktası niteliğindedir. Çünkü AB tarihinde ilk defa tarıma bütçeden ayrılan pay, ikinci en önemli ka-

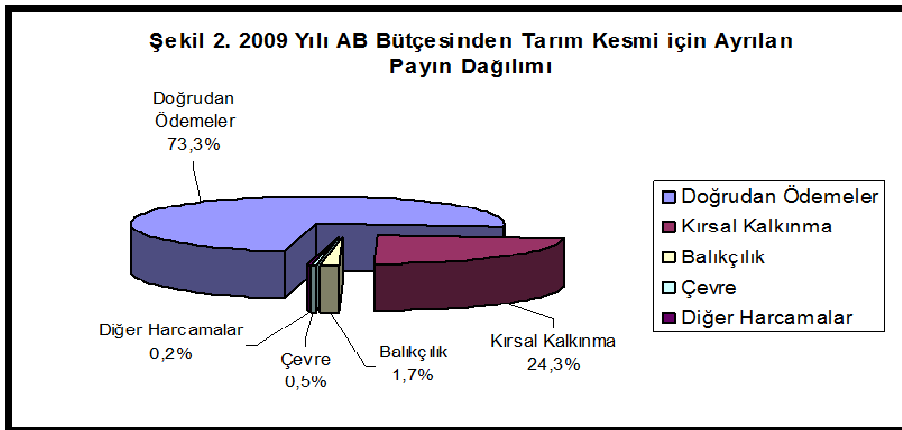
¹¹ 2009 yılı AB bütçe gelirlerinin yaklaşık olarak %65'inin, ülkelerin GSMH'sı ile orantılı olarak alınan katkı paylarından oluşturulması kararlaştırılmıştır. 2009 yılına ait AB bütçe gelirleri hakkında daha fazla bilgi için bkz. http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2009_VOL1/EN/Vol1.pdf (18.02.2009).

lem olan sürdürülebilir kalkınmanın payının gerisinde kalmıştır. Şekil 1'den de izleneceği gibi, ilerleyen dönemlerde tarımsal destek için ayrılan payın daha da azaltılması planlanmaktadır.

Tarım sektörü, 2009 yılı için €136,2 milyarlık AB bütçesinden toplam %43'lük (€59,7 milyar) pay almaktadır. Alt kalemler itibariyle incelendiğinde (Şekil 2), tarımsal destek bütçesi içinde en büyük payın doğrudan destek ödemelerine ayrıldığı görülmektedir. Bu ödemelerin yaklaşık %99'u bitkisel ürünlere ayrılırken, %1'lik kısmı da balıkçılık ve hayvancılık sektörleri arasında paylaştırılmaktadır.



Kaynak: European Commission, *General Budget of the European Union for the Financial Year 2009*.



Kaynak: European Commission, *General Budget of the European Union for the Financial Year 2009*.

3. Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları

Türkiye’de tarımın üretim ve istihdam içinde küçümsenemeyecek bir paya sahip olması, öteden beri bu sektörün sürekli gündemde kalmasına neden olmuştur. Fakat kaynak kıtlığı politik faktörlerle de birleşince, bu alandaki sorunlara kalıcı çözümler üretilememiştir. Özellikle destekleme politikalarının rasyonel olmaktan uzak, çoğu kez popülist kaygılara dayandırılması, tarım sektörünün sorunlarına çözüm sürecini geciktirmiştir. Destekleme politikalarının zaman içinde esasen tarımsal nüfusu azaltıcı ve tarımı modernleştirici bir politika aracı olarak kullanılmak yerine, tarımsal nüfusu kırsal alana ve toprağa bağlama aracı olarak kullanılması verimlilik, tarımsal işletmelerde küçük ölçek sorunu ve arazide çok parçalılık gibi sorunların çözümünü ertelleyici rol oynamıştır (Acar ve Bulut, 2009: 2). Bu nedenle, dünyadaki yeni gelişmeler ve ülkenin kalkınma öncelikleri ışığında Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarının eleştirel bir gözle yeniden ele alınmasında zorunluluk vardır.

Cumhuriyet’in ilanından 1990’lı yıllara kadar uygulanan destekleme politikalarının daha çok koruyucu, destekleyici ve müdahaleci (Acar, 2006: 78) nitelikte olduğu görülmektedir. Bütçe üzerindeki yükünün de etkisiyle, yaşanan ekonomik krizlerin bir nedeni olarak görülen destekleme politikaları daha sonraki dönemlerde reforma tabi tutulsa da, bu alanda istikrar, tutarlılık ve yeterli derecede başarı sağlanamamıştır. Desteklemenin kapsamı, özellikle seçim dönemlerinde uygulanan popülist politikalarla bağlantılı olarak, daraltılıp genişletilmiştir. Örneğin 1963 yılında 11 ürün destekleme kapsamındayken, 1970’li yıllarda bu sayı 30’a kadar yükselmiştir. 1980’li yıllarda yürürlüğe konan liberal ekonomi politikalarına bağlı olarak gerek destekleme kapsamındaki ürün sayısı, gerekse destekleme miktarı azaltılmışsa da, bu istikrarlı bir politikaya dönüştürülemediği. Nitekim 1990 yılında desteklenen ürün sayısı 10’a düşmüşken, 1993’de tekrar yükselerek 26’ya çıkmıştır. 1994 başlarında yaşanan krizin zorlamasıyla bu kez, 5 Nisan Kararları olarak bilinen “Ekonomik Uygulama Paketi” çerçevesinde desteklemeye tabi ürün sayısının hububat, tütün ve şeker pancarıyla sınırlandırılması ve destekleme fiyatları belirlenirken dünya fiyatlarındaki gelişmelerin yanı sıra yurtiçi faktör fiyatlarındaki gelişmelerin de dikkate alınması öngörülmüştür (Narin ve Öztürk, 2004: 14).

Yaşanan ekonomik sıkıntılara paralel olarak IMF, DTÖ ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların tavsiye veya baskılarının da etkisiyle bu alanda yaşanan dönüşüm çalışmaları 1990’ların ortalarından itibaren hız

kazanmıştır. Bu bağlamda, tarımda reformlar öngören Uruguay Turunun anlaşmayla sonuçlandığı 1994 yılından itibaren Türkiye’de tarım sektöründe kapsamlı reform çalışmalarına başlanması bir tesadüf değildir. Öte yandan AB ile yürütülen müzakereler, Türkiye’yi tarım alanında belirli reformlar yapmaya zorlayan bir başka faktördür. Özellikle 2010 sonrası gerçekleştireceği reformlar ile doğrudan destek ödemelerini azaltıp proje bazlı ve kırsal nüfusu azaltıcı çalışmalara ağırlık vermesi beklenen AB’nin, OTP’ye uyum bağlamında Türkiye’den de bu yönde talepte bulunması kuvvetle muhtemeldir.

Türkiye’de uygulanan destekleme politikalarına bakıldığında geçmiş dönemlerde yaygın olarak kullanılan pazar fiyat desteğinin¹² sürdürülebilirliğinin zamanla şüpheyle karşılaşır hale gelmesi bu alanda reform yapılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Öteki destekleme araçları olan girdi desteği, tohum-fidan desteği, sulama desteği ve kredi desteği de reform kapsamına alınmış ve 2001 yılında IMF’ye verilen taahhütler çerçevesinde kaldırılmıştır.¹³ Arz fazlası bulunan ürünlerin üretimini kısmanın sonucu olarak çiftçi gelirlerinde yaşanacak azalmaları telafi etmek amacıyla uygulanan tazminat ödeme sisteminde de büyük ölçüde başarı sağlanmıştır.

1998 yılında uygulanmaya başlanan bir diğer destekleme aracı olan prim ödemeleri ise daha çok arz açığı bulunan ürünlere verilmekte ve destek miktarı üretim düzeyine bağlı olarak belirlenmektedir. İlk olarak pamuk için verilen bu desteğin kapsamı, daha sonraki yıllarda arz açığı bulunan soya fasulyesi, kanola gibi yağlı tohumlar ile dane mısır ve zeytin-yağı gibi ürünleri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Prim ödemeleri, Tablo 1’den de görülebileceği gibi, bugün için destekleme ödemeleri içinde ikinci büyük destekleme kalemini teşkil etmektedir.

Gerek uygulamadaki kolaylığı ve gerekse ödeme miktarını daha öngörülebilir hale getirmesi gibi avantajları nedeniyle, toplam destekler içindeki payı hızla artarak bugün ilk sıraya yerleşmiş olan destekleme aracı Doğrudan Gelir Desteği’dir (DGD). Dünya genelinde de geniş bir uygu-

¹² Pazar fiyat desteği ile Bakanlar Kurulu, herhangi bir ürünün hangi fiyattan alınacağını tespit etmekte ve alım yapacak kurumu belirlemektedir.

¹³ Bu tür destekler kaldırılmış olmakla birlikte, çiftçiler tarafından belli şartların gerçekleştirilmesi durumunda girdi desteklerinin sınırlı olarak uygulanmasına devam edilmektedir. Örneğin, tohum desteği 2001 yılında kaldırılmasına rağmen, sertifikalı tohum kullanılması durumunda çiftçilere girdi desteği sağlanmaktadır. 2006 yılında başlanan bu uygulamada, 2009 yılı programında sertifikalı tohum desteği TL132 milyon olarak öngörülmüştür. Bunun ise toplam destekler içindeki payı, aynı yıl için, yaklaşık olarak %2,4’tür (DPT, 2009: 147).

lama alanı bulan DGD'nin, temelde iki türlü işlevi yerine getirmesi beklenir. Birincisi gelir dağılımını ve buna bağlı olarak yapısal koşulları iyileştirmektedir. İkincisi, girdi ve ürün piyasalarında kaynakların yanlış tahsisine yol açacak bir piyasa bozukluğu olması halinde, mevcut politikaların yerine geçerek bu alanlarda etkinliği artırmaktır. DGD sistemi içerisinde iki tür ödeme vardır. Bunlardan ilki üretim düzeyi veya gelir düzeyinden tamamen bağımsız olan saf doğrudan gelir ödemeleri (decoupled payments); ikincisi ise, belirli şartlara bağlı olarak yapılan, gelir dağılımını bozucu etkisi düşük telafi edici doğrudan gelir ödemeleri (compensatory payments) şeklinde ifade edilebilir. Telafi edici DGD, üretim düzeyi ile veya gelir seviyesi ile ilişkilendirilerek verilebilmektedir (Eraktan ve Abay, 2004: 35).¹⁴

OECD tarafından yapılan bir pilot çalışmada piyasa fiyat destekleri, üretime bağlı olarak yapılan ödemeler, girdi destekleri ve ekim alanına göre yapılan doğrudan gelir ödemelerinin etkisi değerlendirilmiştir. Çalışmanın bulguları doğrudan gelir ödemelerinin, üretime bağlı olarak yapılan ödemelere (ve diğer destekleme uygulamalarına) kıyasla, üretim ve net ticaret üzerindeki etkisinin daha düşük düzeyde olabileceğine, bütçe harcamaları üzerinde aynı etkiyi gösterdiğine, çiftçi gelirleri üzerindeki etkisinin ise daha yüksek olabileceğine işaret etmektedir (Babacan, 1999: 21).

Bu bilgiler ışığında 1999-2007 yılları arası Türkiye'de tarımsal desteklerin yıllar bazında destekleme türleri arasındaki dağılımı incelendiğinde, DGD'nin toplam destekler içerisinde ağırlıklı paya sahip olmakla birlikte, prim destekleri gibi üretim düzeyine bağımlı desteklerin son yıllarda artış eğiliminde olduğu görülmektedir (Tablo 1).

Tablo 1'den çıkan en çarpıcı sonuç, son yıllarda dünya genelinde DGD harcamalarının payı artarken Türkiye'de bunun tam tersinin geçerli olmasıdır. Örneğin, 2002 yılında verilen toplam desteğin %82'sini DGD oluştururken bu oran yıldan yıla düşmüş ve 2007 yılında %44 olarak gerçekleşmiştir. DPT verilerine göre, 2008 yılında ise TL5,9 milyarlık toplam destek içinde DGD'nin payı TL2,1 milyara, oransal olarak da %35'e düşmüştür (DPT, 2009: 147). DTÖ ve AB'nin talep ve uygulamaları üretim düzeyine

¹⁴ Her ne kadar üretimden bağımsız (decoupled) DGD'nin asıl amacının üreticilerin üretim kararlarını etkilememek olduğu kabul edilse de, -üreticilerin refah düzeyinde meydana gelen artışların çiftçilerin tüketim, tasarruf, yatırım gibi kararlarını etkilemesi, tarım sektöründe sermaye ve emek piyasalarında var olan ve eksik bilgiden kaynaklanan piyasa bozuklukları gibi- DGD ödemelerinin çeşitli kanallardan bir şekilde üretim üzerinde etkide bulunması yine de beklenebilir (Burfisher ve Hopkins, 2003: 13-18).

bağımlı olan destekleme ödemelerini azaltmak iken, Türkiye'de son yıllarda prim ödemelerine ağırlık verildiği Tablo 1'den açıkça görülmektedir.

Tablo 1. Tarımsal Destekleme Ödemeleri (Cari Fiyatlarla, Milyon TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Doğrudan Gelir Desteği (DGD)	0	0	1.877	2.530	2.480	2.352	2.653	2.465
Prim Ödemeleri	195	336	200	269	294	622	1.085	1.270
Hububat Primi Ödemeleri	0	0	0	0	0	205	120	435
Çay Prim ve Budama Desteği	0	26	40	39	70	113	142	144
Hayvancılık Ödemeleri	11	49	75	126	209	345	661	711
Tarım Reformu Uygulama Projesi	0	0	84	51	31	29	14	36
Tarım Ürünleri Sigortası	0	0	0	0	0	0	2	50
Kırsal Kalkınma	0	0	0	0	0	0	0	90
Diğer ¹	120	121	0	0	0	41	70	375
TOPLAM (TD)	326	532	2.276	3.015	3.084	3.707	4.747	5.576
DGD/TD	-	-	0,82	0,83	0,80	0,63	0,55	0,44

¹Kuraklık ve gübre desteğini kapsamaktadır.

Kaynak: DPT (2008: 33).

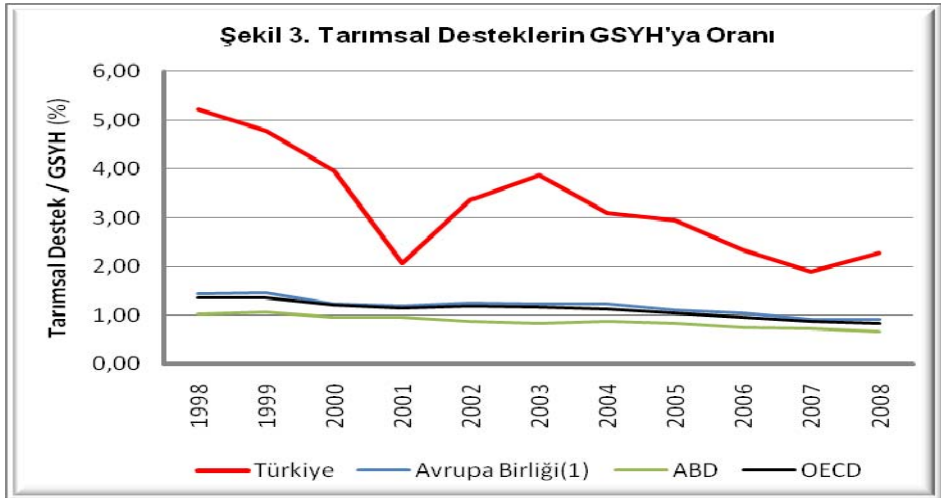
Türkiye'nin destekleme yöntemleri ile iyi tarım gerekleri konusunda AB standartlarına uyumu, iyi hazırlanmış, teknik ve mali açıdan da yeterli programlarla sağlanabilir. Ancak, tarımsal yapılar konusundaki temel farklılıkların giderilmesi o kadar kolay olmayacaktır. Çünkü tarımsal yapıya ilişkin sorunlar, ülkenin ekonomik gelişmişlik sürecinin hangi aşamasında olduğuyla yakından ilgilidir. Bu bakımdan, Türkiye'nin içerisinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşullar göz önüne alındığında, tarımdaki yapısal sorunlar çözümü çok güç, bir o kadar da zaman isteyen sorunlar-

dır. Dolayısıyla da uyum görüşmelerinde Türkiye'nin en fazla zorlanacağı konuların bunlar olacağı açıktır (Eraktan ve Ören, 2009: 9).

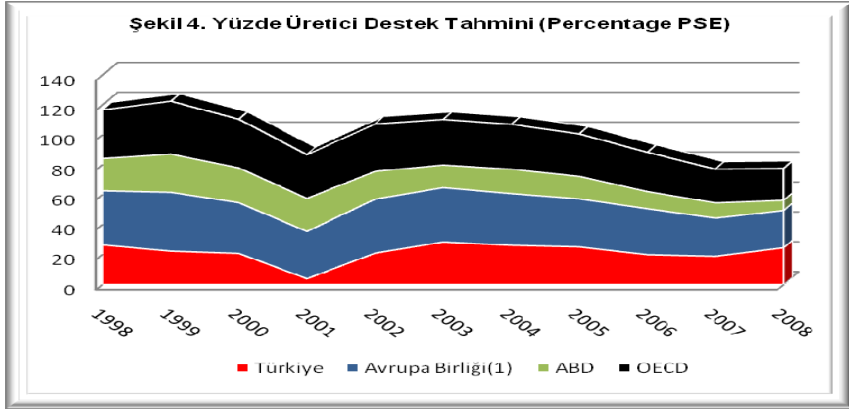
4. Türkiye'de ve Dünyada Tarımsal Desteklerin Maliyeti

Dünyadaki genel eğilim, destekleme ödemelerinin üretimden bağımsızlaştırılarak, çiftçileri daha şeffaf fiyatlandırma politikaları ile rekabetçi dünyaya hazırlamaktır. Üretimden bağımsız destekleme ödemelerinin bütçe üzerindeki yükü, miktar olarak belki her zaman diğer destekleme politikalarının yükünden farklı olmayabilir. Ancak en önemli fark, çiftçi piyasadan gelecek fiyat sinyalleri doğrultusunda üretim yapmaya teşvik etmesi ve bütçe üzerindeki yükünün önceden görülebilmesidir. Sonuçta tarımsal destekleme politikaları ve kullanılan araçların hem nitelik, hem nicelik yönünden önemli olduğunun altı çizilmelidir (Acar ve Bulut, 2009: 12).

OECD 2008 yılı geçici verilerine göre Üretici Destek Tahmini¹⁵ AB'de \$150,4, ABD'de \$23,2 ve Türkiye'de \$16,3 milyardır. Aynı değer OECD toplamı için \$265,4 milyardır. Ancak mutlak rakamlara dayalı bu değerlerden yola çıkarak yapılacak karşılaştırmalar yanıltıcı olabilmektedir. OECD, AB ve ABD'nin tarım sektörüne verdikleri desteğin GSYH'dan ne kadar pay aldığına bakıldığında, Türkiye'de desteğin maliyetinin nispi olarak çok daha yüksek olduğu açıkça görülmektedir (Şekil 3).



¹⁵ Tüketiciler ile vergi mükelleflerinden üreticilere yapılan transferleri gösteren Üretici Destek Tahmini, pazar fiyat desteği, doğrudan ödemeler, girdi destekleri, faiz sübvansiyonları, genel hizmetler ve teşviklerle ilgili ödemeleri kapsamaktadır.



- (1) OECD'ye üye 19 ülkeyi kapsamaktadır. Bu ülkeler Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Almanya, Danimarka, İrlanda, İngiltere, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, İsveç, Finlandiya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Macaristan'dır.

Kaynak: OECD Veritabanı 1998-2008.

Şekil 3'ten de izlenebileceği üzere, Türkiye'nin tarımsal destekleme harcamalarının GSYH'dan aldığı pay hem OECD ortalamasından, hem de karşılaştırmaya konu öteki bütün ülkelerden belirgin şekilde daha yüksektir. Bu bağlamda, örneğin 2008 yılı için GSYH'nın yüzdesi olarak tarıma verilen destek AB'de %0,91, ABD'de %0,67'dir. Aynı yıl için OECD ortalaması %0,84 iken, Türkiye için bu oran %2,27'dir.¹⁶ Başka bir deyişle, tarımın GSYH üzerindeki yükü Türkiye'de OECD ortalamasının yaklaşık olarak üç katıdır. Bununla birlikte, 1990'lı yıllarda bu oranın zaman zaman %5'lerin üstüne çıkmış olduğu düşünülürse, son yıllardaki azalma dikkat çekicidir.

Üreticiye sağlanan desteğin, uluslararası karşılaştırmalara olanak verecek bir diğer ölçütü olan ve üreticilere yapılan toplam desteğin yurtiçi fiyatlarla hesaplanan toplam üretim değerine oranını gösteren yüzde Üretici Destek Tahmini (Percentage Producer Support Estimate) Şekil 4'te gösterilmiştir.

Şekil 4'e göre 2008 yılı için Türkiye'de yüzde PSE %24,55 düzeyindedir. Yani üretilen toplam ürün değerinin %24,55'i üreticilere destek olarak verilmiştir. Aynı oran ABD'de %6,85 iken, AB'de nispeten daha yüksek

¹⁶ (<http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx>)

olup %24,89 seviyesindedir. Bununla birlikte, bu rakamın 1980'li yılların sonunda AB'de %40'lar seviyesinde olduğu düşünülürse, son yıllarda üreticiye verilen destekte meydana gelen istikrarlı azalma dikkat çekicidir.

(1) OECD'ye üye 19 ülkeyi kapsamaktadır. Bu ülkeler Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Almanya, Danimarka, İrlanda, İngiltere, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, İsveç, Finlandiya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Macaristan'dır.

Kaynak: OECD Veritabanı 1998-2008.

5. Serbestleştirilmiş Bir Tarım Sektörünün Avantajları¹⁷

1990'ların ortalarından itibaren dünyada tarım piyasalarının serbestleştirilmesine yönelik baskılar artmıştır. Bunun sonucunda önce gelişmiş ülkeler, ardından gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler piyasalarını dışa açma çalışmalarına başlamışlardır. 1947 yılında düzenlenen Cenevre turunda anlaşmaya varılan tarife indirimi %26 iken daha sonraki dört turda bu oran %4'ü geçmemiş, son üç tur olan Kennedy, Tokyo ve Uruguay turunda ortalama %36'yı bulmuştur (WTO, 2007: 207). Tarımsal piyasalarda liberalizasyon sürecinin ana dayanağı DTÖ müzakereleridir. Ancak Türkiye açısından bu konuda bir başka baskı unsurunu da AB ile yürütülen müzakereler oluşturmaktadır.

Serbest uluslararası ticaretin dünyada bazı temel makroekonomik göstergeler üzerindeki etkisinin, korumacı politikaların hâkim olduğu dönemlere kıyasla daha olumlu olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim, eldeki veriler, dünya ticaretini serbestleştirme çabalarının egemen olduğu geçtiğimiz 50 yılı aşkın dönemde dünya üretim ve ihracatının yıllık ortalama büyüme hızının, korumacı politikaların egemen olduğu iki dünya savaşı arası döneme göre, sırasıyla, yaklaşık 2 ve 7 kat daha yüksek olduğunu göstermektedir (Tablo 2).

¹⁷ Bu bölümde kısmen (Acar ve Bulut, 2009: 13-14)'den yararlanılmıştır.

Tablo 2. Dönemler İtibariyle İhracat ve GSYH'da Meydana Gelen Yıllık Ortalama Artış (%)

	1870-1913	1913-1950*	1950-2005
İhracat	3,3	0,89	6,1
GSYH	2,1	1,8	3,7

*Dünya Ticaret Örgütü verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Kaynak: WTO, 2007: 244.

Bu bağlamda, dünya genelinde ihracatın GSYH'ya oranına bakmak öğreticidir: dünya ekonomisinin nispeten savaşız ve serbest ticaretle geçirdiği bir dönem olan 1870-1913 döneminin başında %4,6 olan ihracat/GSYH oranı I. Dünya Savaşı'nın patlak vermesinden hemen önce 1913 yılında %7,9 olmuştur. İçe kapanmacı ve korumacı eğilimlerin yükseldiği iki dünya savaşı arası dönemde bu oran gerilemiş, 1950 yılında %5,5 olmuştur. GATT gözetiminde dünya ticaretini serbestleştirme girişimlerinin öne çıktığı, görece dışa açık ve savaşız geçen 20. yüzyılın ikinci yarısında bu oran belirgin ölçüde yükselerek, 2005 yılında %19,4'e ulaşmıştır. İlginçtir ki, 1950-2005 yılları arasında tarımsal ürün ticaretindeki artış yıllık ortalama %3,6 ile, madencilik (%4,2) ve imalat sanayi (%7,5) ürünleri ticaretindeki artışın gerisinde kalmıştır (WTO, 2007: 244). Tarımsal ürünler ticaretindeki artışın nispeten yavaş kalmasındaki en önemli faktörün ise bu sektördeki müdahaleci politikaların devamının sonucu olduğu söylenebilir. Nitekim bu dönemde tarım, GATT müzakerelerinde liberalizasyon düzenlemelerinin önemli ölçüde dışında kalmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde dünya ticaretindeki ve üretimdeki artışların en büyük nedeni, teknolojik gelişmeler sonucu iletişim ve ulaşım maliyetlerinin ciddi ölçüde düşmesinin yanısıra, korumacılıktan uzaklaşan ticaret politikalarının da bunda önemli bir paya sahip olduğu söylenebilir (WTO, 2007: 244).

Dünya Bankası ve OECD'nin yaptığı çalışmalar da, daha serbest bir dış ticaret politikasının piyasalarda rekabeti artırması sonucu, üretim, tüketim ve gelir dağılımında optimuma yaklaşarak, meydana getireceği refah artışının büyük olacağını göstermektedir. Benzer şekilde, FAO tarafından yapılan bir diğer hesaplamada, ticaretin serbestleştirilmesi sonucunda

yıllık gelir artışının yaklaşık olarak \$165 milyar olacağı öngörülmüştür.¹⁸ (Bruinsma, 2003: 250). Böyle bir süreçte ortaya çıkacak refah artışından pay almanın en önemli şartı, piyasaya yapılan müdahaleleri mümkün olduğunca azaltmaktır (Akder, 2005: 17).

6. Sonuç

Yaşanan ekonomik krizlerin sebepleri arasında yer alan büyük ölçekli bütçe açıklarının nedenlerinden birisi olan, maliyeti yüksek tarımsal destekleme politikalarının mevcut koşullarda sürdürülebilirliğinin olmaması, Türkiye'yi bu alanda ciddi reformlar yapmaya zorlamaktadır. Türk tarımında, destekleme politikalarının maliyeti, tutarsızlığı ve sürdürülemezliği gibi sorunların yanısıra, yüksek tarımsal istihdam,¹⁹ düşük verimlilik,²⁰ tarımsal işletmelerde küçük ölçek,²¹ ve çok parçalılık sorunları da hâlâ mevcudiyetini korumaktadır.

DTÖ Uruguay Turu sonunda varılan anlaşma, ardından başlayan Doha Turu görüşmeleri, gelişmiş ülkelerin tarım politikalarında 1990'lı yıllardan itibaren yaptıkları reformlar, IMF ve AB ile yapılan müzakerelerin zorlaması gibi faktörlerle son yıllarda Türk tarımında reform arayışları da devam etmektedir. Bu çerçevede 2000'li yılların başında DGD sistemine geçilmiştir. Daha özeldede DGD sistemine geçilmesinin nedenleri arasında, önceki sistemde tarıma yönelik yardımların hedef kitlenin eline ulaşmaması, üreticilerin piyasa sinyallerini algılamada zaafa uğrayıp kaynakların etkin kullanılmayışı ve geleneksel tarım politikalarının sonucu olarak bazı ürünlerde arz fazlasının ortaya çıkması (Eraktan ve Abay, 2004: 45) sayılabilir. Ancak şu ana kadar yaşanan tecrübe, tarımsal desteğin bütçe üzerin-

¹⁸ Gelirdeki bu artışın \$110 milyarından gelişmiş ülkelerin, \$12 milyarından gelişmiş ülke kategorisinde yer alan fakat nispeten daha düşük gelire sahip ülkelerin, \$43 milyarından ise az gelişmiş ülkelerin yararlanacağı tahmin edilmektedir.

¹⁹ 2000'li yıllardaki gözle görülür düşüşe rağmen, 2008 yılı itibariyle Türkiye'de tarımsal istihdam hâlâ %23 gibi yüksek bir seviyede bulunmaktadır. Bu oran (2004-2006 dönemi ortalaması olarak) ABD'de %1,9, İngiltere'de %1,3, Fransa'da %4,2, Polonya'da %18,6 ve Çin'de %44,1 düzeyindedir. Yine bu ülkelerde sırasıyla GSYH içinde tarımın payı %13, %1, %1, %2, %5 ve %12'dir (World Bank, 2007: 320-327). Tarım sektöründe toplam 9,8 milyon işgücünün istihdam edildiği AB-25'te tarımsal istihdam oranı 2007 yılı için yaklaşık olarak %5, AB-15'te %3,8'dir (Eurostat, 2008: 121).

²⁰ Türkiye'nin emek verimliliği açısından görece zayıf durumunu şu rakamlardan açıkça görmek mümkündür: Emek verimliliğinin hesaplanmasında kullanılan AB-25 bazlı endekse göre, 2005 yılı için Türkiye'nin emek verimliliği 43,9 iken, aynı oran Fransa için 119,2, İngiltere için 106,7, Macaristan için 69,1 ve Polonya için 62,2'dir (Eurostat, 2006: 155).

²¹ Türkiye ve AB'de sırasıyla 2001 ve 2003 yıllarında yapılan genel tarım sayım sonuçları karşılaştırıldığında AB-15'te ortalama tarımsal işletme büyüklüğü Türkiye'nin yaklaşık olarak 4 katı iken AB-25'te 3,71 katıdır. (EC, 2006b; Bölüm: 3.2.4).

de yükü ve GSYH içindeki payı açısından DGD'nin etkisinin oldukça sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, AB ile üyelik müzakerelerini yürütmekte olan Türkiye'nin öncelikli olarak destek yükünü hafifletecek olan tarımsal istihdamı azaltıcı, verimliliği artırıcı ve tarımsal işletmelerin ölçeğini büyütecek politikaları gündeme alınmalıdır. Aksi durumda, halen bütçesinin yaklaşık olarak %40'ını tarıma ayıran, bu konuda kendi içinde gerginlikler yaşayan ve tarımsal destekleri azaltmaya çalışan bir AB ile halihazırda yürütülmekte olan üyelik müzakerelerinde tarımsal fasıllarda ciddi tıkanmaların yaşanması kaçınılmazdır.

Tarım sektöründe var olan bu gibi sorunlar ile, destekleme ödemelerinin gerek nitelik gerekse nicelik bakımından plansız ve yüksek oluşu arasındaki karşılıklı bağ göz ardı edilemeyecek kadar açıktır. Şöyle ki yüksek tarımsal nüfus ve istihdam ile düşük verimliliğin sonucu olarak, kişi başına düşen tarımsal üretim düşük, -miras hukukunun isabetsiz hükümlerinin de katkısıyla- arazi parçalanma oranı yüksek, dolayısıyla ortalama işletme ölçeği küçük, toplam destekleme ödemeleri miktarı ise yüksektir. Tarımsal nüfusun 21. yüzyılın başında hâlâ çok yüksek olmasının en başta gelen nedeni ise, kırsal kesimde yaşayıp tarımla iştigal etmeyi ve sağlanan devlet yardımlarıyla geçinmeyi teşvik edici nitelikte olan yüksek tarımsal desteklerdir. Bu nedenle tarımsal politikaların oluşturulması aşamasında sorunların birbirinden kopuk şekilde göz önüne alınması yerine, bütüncül olarak değerlendirilmesi daha tutarlı politikalar üretmek bakımından elzemdir.

Tarım sektöründeki yapısal bozuklukları görmezden gelerek, Türkiye'nin geleneksel politikaları sürdürmesi halinde karşılaşılabilecek manzara, pek çok ülkenin bilgi toplumuna evrilmeye çalıştığı bir çağda hâlâ yarıtarım toplumu olarak kalmaya mahkûm olmak, makro göstergeleri açısından gelişmekte olan ülkeler kategorisinin alt ve orta gelir grupları arasında gidip gelmek ve en önemlisi yapay desteklerle korunan bu sektördeki insanların, daha dinamik bir dünyada başka işler peşinde koşmasına engel olunarak, hayallerini sınırlamaktır. Oysa cesur davranılır, yapısal reformlar yapılır, teşvikler verimliliği artıracak ve yapısal dönüşümü gerçekleştirmenin maliyetini finanse edecek biçimde kullanılırsa karşılaşılabilecek manzara daha farklıdır: tarım sektöründeki nüfus ve istihdamın düşük, verimliliğin ise yüksek olduğu, kendi ayakları üzerinde durabilen, ekonomik krizlerin kaynağı olmayan, daha dinamik, daha gelişime açık, dünya ile rekabet edebilen bir sektör. Tarım geçimlik faaliyet olmaktan

büyük ölçüde çıkarılmalı, daha profesyonelce tarım yapan büyük ölçekli işletmeler eliyle yapılmalıdır. Yapılması gerekenler, aslında yapılabilir şeylerdir; ancak asıl zorluk, iktisadın üstadlarından Keynes'in de belirttiği gibi, "insan ruhunun her köşesine dal budak salmış olan ve içimizden çoğunun da aynı formasyonu almış bulunduğu o eski düşüncelerden kurtulabilmektir."

KAYNAKLAR

- Acar, Mustafa ve Bulut, Erdem (2009) "Türkiye'de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikalarında Son Gelişmeler", *S. Ü. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 11, Sayı 17, (Nisan 2009): ss. 1-19.
- Acar, Mustafa (2006) *DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği*, Ankara: Orion.
- Akder, Halis (2005) "Doha Gelişme Gündemi'nin Olası Etkileri ve Türkiye'nin Tutumu," *Asomedy*, (Ekim 2005): ss. 28-32.
- AKTT (2004), *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası; Avrupa'da Yenilenme ve Türkiye'ye Etkisi*, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği.
- Babacan, Aziz (1999) *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Bruinsma, Jelle (2003) *World Agriculture: Towards 2015/2030 an FAO Perspective*, London: Earthscan Publications Ltd. <http://www.fao.org/docrep/005/y4252e/y4252e00.htm>, (11.03.2008).
- Bulut, Erdem (2008) *Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türk Tarımında Yapısal Dönüşüm*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Burfisher, Mary E. ve Hopkins, Jeffrey (2003) *Decoupled Payments: Household Income Transfers in Contemporary United States Agriculture*, Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 822. <http://www.ers.usda.gov/publications/aer822/aer822.pdf>, (10.11.2008).
- Council Regulation No 1698/2005of, 20 September 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:EN:PDF> (18.02.2009)

- M. Acar, E. Bulut/ Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 1(2010), 1-23
- DPT (2009) *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2009 Yılı Programı*, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosteri.aspx?IcerikRef=3837&WorkArea=ctl39> (22.08.2009).
- DPT (2008) *Temel Tarımsal Göstergeler*, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Mayıs 2008.
- Eraktan, G. ve Ören, N. (2009) "AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri," http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9beb1e831faf6aa_ek.pdf?tipi=14&sube= (02.10.09)
- Eraktan, G. ve Abay, C. (2004) *Türkiye'de Tarımın Teşvikinde Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Sonuçları*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- European Commission (2009) *General Budget of the European Union for the Financial Year 2009: The Figures*, European Commission Directorate General for the Budget.
- European Commission (2006a) *Simplification of the Common Agricultural Policy*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2006b) *Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2005*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2008) *Key Figures on Europe 2007/08*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EI-07-001/EN/KS-EI-07-001-EN.PDF, (27.03.2008).
- Eurostat (2006) *Eurostat Yearbook 2006–2007*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2693,61100649,2693_62309131&_dad=portal&_schema=PORTAL (27.03.2008).
- FAO, *Agricultural Statistics*, 2006, <http://faostat.fao.org/faostat/collections?subset=agriculture> (18.02.2008).
- Fennell, Rosemary (1997) *The Common Agricultural Policy Continuity and Change*, 1. ed., Oxford: Clarendon Pres.
- İKV (2006) *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları*, İst.: İktisadi Kalkınma Vakfı.

- İKV (2004) *Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası*, İst.: İktisadi Kalkınma Vakfı.
- Jensen, Clarence W. ve Cramer. Gail L. (1982) *Agricultural Economics and Agribusiness*, NewYork: John Wiley & Sons.
- Narin, Müslüme ve Öztürk, Fahriye (2004) “*Türk Tarım Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği*”, Türkiye İktisat Kongresi, İktisadi Sektörlerde Gelişme Stratejileri, Tebliğ Metinleri 1,” DPT.
- OECD (2004) *Analysis of the 2003 CAP Reform*, Organization for Economic Co-Operation and Development, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/42/32039793.pdf> (18.02.2009).
- Tan, Sibel ve Dellal, İlkey (2003) *Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikasının İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci*, Ankara: Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü.
- World Bank (2007) *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, Washington,http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf, (18.02.2008).
- WTO (2007) *World Trade Report 2007, Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What Have We Learnt?* Lausanne: World Trade Organization, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf, (13.02.2008).

