

YENİ BİNYIL'DA YENİ TARIM POLİTİKALARI

Prof. Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ¹

GİRİŞ

On yıl önce, yani yeni binyılın hemen başında bilim ve siyaset dünyasının en önemli tartışma konularından birisini Türkiye’de uygulanan tarım politikaları oluşturmaktaydı. “Ekonomik israfa ve politik istismara açık olan geleneksel destek sistemlerine dayalı tarımsal politikaların etkinliklerini artık kaybettikleri” yargısı, tartışmaların ortak paydasını oluştururken, yeni destekleme sistemleri için öneriler farklılaşmaktaydı. Son on yıldır destek ve politikalarla ilgili uygulamalar değişmiş olsa da, tarım politikalarının ekonomi dünyasında sorgulanması olanca yoğunluğuyla bugün de devam etmektedir.

Son dönemlerde gerek tarım kesiminin bünyesinde gerçekleşen dönüşümler, gerekse iç ve dış ekonomik koşullarda meydana gelen değişiklikler, fiyat müdahalesine dayalı geleneksel tarım politikalarını ve politika araçlarını etkisiz hale getirmiştir. Yeni binyılda geleneksel desteklerin yerini alan ve ülke genelinde dokuz yıl (2001-2009) uygulanan “Doğrudan Gelir Desteği” (DGD) sistemi de soruna çözüm olamamıştır. Tam tersine, tarım kesiminin kendine özgü koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, Yapısal Uyum Programları’nın bir unsuru olarak, tamamen finansal kaygılarla hazırlanmış bu tür bir politikanın, Türk tarımını sonu belirsiz bir geleceğe sürüklemeye tehlikesi de vardır. Nitekim, son dokuz yılın üçünde negatif büyüme sergileyen, yılda ortalama olarak ise % 1’in altında kalan bir hızla büyüeyebilen tarım kesiminin GSMH’ya yapabildiği katkı % 7’lere gerilemiş bulunmaktadır. Çalışan nüfusun dörtte birinden fazlasına istihdam sağlayan bir kesimin ekonomik açıdan marjinalleşmesi, sosyal sorunların doğmasına, giderek de çözümü zorlaşan bir ulusal sorun “sarmalının” oluşmasına neden olur. Türkiye’nin ekonomik olduğu kadar, sosyal ve politik açılardan da böyle bir çöküşün neden olacağı sonuçları göze alması beklenemez.

Bu koşullarda “yeni” bir tarım politikası tanımlamak, Türkiye’de siyasi iktidarlar için artık kaçınılmaz bir gündem maddesidir. Yeni destekleme politikasının başarısı ise, ilk önce değişimi ateşleyen sosyo-ekonomik ve teknik dinamiklerin yönünün doğru bir biçimde saptanmasına, ardından da tarımla ilgili önceliklerin günümüz Türkiye’sinin gereksinimleri doğrultusunda sıralanmasına bağlıdır. Başarının ikinci koşulu ise, yeni destekleme modelinin tarım kesiminin özgün koşullarına uygun olmasından ve bunun yanı sıra iç ve dış kısıtlara duyarlılık göstermesinden geçmektedir.

¹ Hacettepe Üniversitesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

Tarım Politikaları

Tarım politikası, tarımsal faaliyetin sosyo-ekonomik ve teknik ortamını etkilemek üzere yapılan devlet müdahalelerinin tümünü ifade etmektedir. Bu tanım, her politikanın belirli bir amaç fonksiyonu etrafında şekillendiğini ve saptanan hedeflere ulaşmak için de gerekli araçlarla donatılmış olduğunu ortaya koymaktadır. Günümüzde, genel ekonominin bir parçası haline gelmiş bulunan tarım kesimi ile ilgili politikalar, sektörler arası etkileşime tabi olarak makro ekonomi politikalarının bir alt bileşenini oluştururlar.

Bir ülkede herhangi bir ekonomi politikasının varlığı, zorunlu olarak devletin ilgili alana müdahalesini gündeme getirir. Doğal koşullara bağımlılık ve insan beslenmesine yönelik üretim gibi kendine özgü niteliklerden dolayı tarım kesimi, tarihsel olarak, şu ya da bu ölçüde diğer ekonomik kesimlerden daha fazla devlet müdahale ve korumasına tanık olmuştur. Dünyanın her yerinde devlet, gıda güvencesi, üretimde verimlilik, piyasa istikrarı, ihracat geliri, kırsal istihdam ya da gelir artışı gibi önceden tanımlanmış sosyo-ekonomik hedefler çerçevesinde, üretim ve veya pazarlama süreçlerine, doğrudan ya da dolaylı olarak müdahalede bulunur. Devlet, tarımsal üretim ve verimliliği arttırmak için tarımsal teknolojilerin gelişmesini ve tarımın modernleşmesini desteklerken, piyasaları istikrara kavuşturmak için ise, fiyatlara müdahale edebilmekte ya da yerli üretimi dış rekabete karşı koruyabilmek için gümrük duvarları inşa etmektedir. Tarımsal üretimi en düşük maliyet koşullarında arttırmayı hedefleyen devlet, çiftçileri sübvansiyonlu kredilerle destekleyebileceği gibi, çeşitli araştırma-geliştirme ve yayım merkezleri kurarak da tarımsal gelişmeyi hızlandırabilir.

II. Dünya Savaşı sonrası, gerek savaş anında yaşanan kıtlığın gerekse izleyen dönemde ortaya çıkan “soğuk savaş” dalgasının etkisi ile “gıda güvencesi”, önce Batı Avrupa ve, Japonya ve G. Kore gibi Uzak Doğu ülkelerinde, daha sonraları da gelişmekte olan ülkelerde ulusal tarım politikalarının en meşru gerekçesi ve temel stratejik hedefi olmuştur. Tarımsal ürünlerin dış ödemeler dengesine olumlu katkıda bulunması, çoğu gelişmekte olan ülkede ana döviz kaynağını oluşturması ve ülkelerin dış ilişkilerinde stratejik bir güç sunması bu yöndeki politikalara yaygınlık kazandırmıştır. Ancak, tüm ekonomi politikaları gibi, tarım politikalarının da dinamik bir yapıya sahip olduğunu, politikaları yönlendiren temel önceliklerin ve sektörel koşulların değişmesine bağlı olarak değiştiğini belirtmeliyiz. Nitekim, 20. yüzyılın son çeyreğine kadar gıda güvencesi ve piyasa istikrarı gibi devlet ve çiftçi eksenli programlarla ortaya çıkan tarım politikaları, yüzyılın sonlarına doğru yeni aktörlerin devreye girmesi ile yön değiştirmişlerdir. Tarıma dayalı endüstrilere ucuz ve kaliteli ham madde sağlanması, sağlık ve çevre koşullarına uygun üretim yapılması, ekonomik küreselleşmenin tarımda piyasa müdahaleciliğini tasfiye eden kurallar

koyması çağımız tarım politikalarının artık ihmal edilemez kısıtları haline gelmiştir.

Dünyada, modern anlamda ilk tarım politikalarının ABD tarafından uygulanmaya konduğu söylenebilir. 1920'li yılların sonunda olağanüstü fiyat düşüşleri ve kitlesel çiftçi iflasları biçiminde ortaya çıkan tarımsal krizi, Başkan Roosevelt, 1933 yılı Mayıs'ında ekili alanları sınırlayan "Agricultural Adjustment Act" isimli tarım yasası ve Ekim ayında tarımsal ürünlerin bir bölümüne müdahale fiyatı öngören "Commodity Credit Corporation" isimli tarımsal destek sistemini devreye sokarak önlemeye çalışmıştır. Piyasa desteklerini, zaman kaybetmeksizin toprak koruma ve baraj inşaatı gibi yasal düzenleme ve alt yapı yatırımları devreye sokulmuştur.

Aslında "müdahale" tarım politikalarının anahtar sözcüğüdür. Devleti müdahaleye yönelten temel neden hiç şüphesiz, tarım piyasalarının istikrarsızlığıdır. İstikrarsızlık ise, tarımsal üretimin doğal koşullara ve tüketimin insan beslenmesine bağlı olmasından kaynaklanan arz ve talep katılığının kaçınılmaz bir sonucudur. Arz ve talep katılığı ise, tarımsal üretim miktarında meydana gelen değişikliklerin, kendinden çok daha büyük fiyat dalgalanmaları oluşturmalarına yol açmaktadır (King yasası).

Tarımsal fiyatlarda istikrarsızlık toplumun tüm kesimlerini; tüketicileri "refah", tüccarları "karlılık" ve çiftçileri "geçim" açısından yakından ilgilendirmektedir. Bu bakımdan, devletler ilk çağlardan beri tarım kesimine ve tarım piyasalarına müdahale etmişlerdir. Ekonomide müdahaleciliğin hem üreticiler hem de tüketiciler açısından refah kaybına neden olacağını ileri süren klasik iktisat anlayışının hâkim olduğu ülkeler bile müdahaleci uygulamaların dışında kalmamışlardır. Kaldı ki, refahın ancak piyasa koşullarında en yüksek düzeye ulaşacağı varsayımı da çok fazla gerçekçi değildir. Tarihin değişik dönemlerinde, tarımsal fiyatlardaki yükselişler doğrudan tüketicilere yansıtılırken, düşüşler tüketicilerin refahından çok gıda firmalarının ve dağıtım kanallarının karlarının yükselmesine yaramıştır. AB Sayıştay'ının 2/99 nolu "Özel Rapor"una göre, 1990'lı yıllarda Topluluk tahıl fiyatlarında 92 Mayıs reformuna bağlı olarak gerçekleştirilen düşüşler, nihai tüketici fiyatlarında anlamlı bir azalma sağlayamamıştır. "Fransa'da, 1990'dan 1998'e tarımsal üretim fiyat endeksleri % 11,1 oranında gerilemişken, gıda tüketici fiyat endeksleri % 10,7'lik bir artışa tanık olmuştur." (Berthelot, 2001:19). Dünya Bankası'nca yayınlanan J. Morisset (1997, no:1815)'in; yirmi yıllık bir dönemi (1975-1994), altı tarım ürününü (buğday, kahve, şeker, muz, pirinç, sığır eti) ve altı ülkeyi (ABD, Fransa, Almanya, İtalya, Kanada ve Japonya) kapsayan araştırması da özetle, "tüketime genel olarak, yalnızca fiyat artışları yansımaktadır." sonucuna varmıştır.

Kısaca, müdahalecilik tarım kesiminin kendine özgü niteliklerinden kaynaklanan bir durum olmakla birlikte, tarımsal piyasa mekanizmalarının etkin kaynak dağılımı işlevini yerine getirememeleri ve hatta işsizlik, çevre,

gıda güvenliği ve güvencesi gibi dışsallıkları göz ardı etmeleri, hiç şüphesiz müdahaleciliğe ek gerekçeler oluşturmaktadır. Serbest rekabet koşullarına dayalı ekonomi politikaları söz konusu olunca “tarım istisnası”nın gündeme gelmesini en kestirmeden J.-M. Boussard (1999:21-22)'ın cümlesi açıklamaktadır: “Tarımı piyasadan ayrı tutmak gerekir, çünkü, piyasa tarımda işlememektedir.”

Tarımsal piyasaların aksaklığı devletin tarım kesimine müdahalesinin elbette tek nedeni değildir. Müdahaleler istikrar amaçlı olabileceği gibi, üretim, gelir, refah, ihracat, sosyal, politik, vs amaçlı da olabilir. Bu bağlamda devlet, gıda güvencesini sağlamak başta olmak üzere, döviz geliri elde etmek, sanayiye ham madde sağlamak, doğal dengeyi korumak gibi değişik nedenlerden dolayı tüm ya da bir kısım tarımsal ürünün üretim ve verimliliğini arttırmayı ya da sınırlamayı amaçlayabilir. Devletin tarım kesimine müdahalesi bunun dışında, üreticilerin gelir düzeyini iyileştirmeye, iç pazarları yabancı ürünlerin rekabetinden korumaya, tarımsal istihdamı geliştirmeye, tüketicinin refahını yükseltmeye, kırsal kesimi sosyal açıdan geliştirmeye ya da kırsal kesimden politik yarar sağlamaya yönelik olabilir.

Önceleri, gereksinim duyuldukça arızı olarak yapılan devlet müdahaleleri, 1930'lu yıllardan sonra daha sık kullanılır hale gelmiştir. Ancak, müdahaleci politikaların kurumsallaşarak süreklilik ve Kuzey yarıküreden Güney'e, dünya ölçeğinde yaygınlık kazanması ise, II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşebilmiştir. Niteliğine ve yoğunluğuna göre değişiklik göstermekle birlikte, genel olarak, müdahale sonucunda piyasa mekanizmasının yerini “siyasi irade” ve piyasa fiyatının yerini de “ıdari fiyatlar” almaya başlamıştır.

Politika Kısıtları

Günümüzde tarım kesimi, ulusal ekonomi ile büyük ölçüde bütünleşmiş ve uluslararası ekonomik gelişmelere duyarlı hale gelmiş bir faaliyet alanıdır. Bu bağlamda, ulusal sosyo-ekonomik yapı, teknolojik gelişim düzeyi ve mali olanaklar gibi iç, uluslararası ekonomik durum, piyasa koşulları ve ticari düzenlemeler gibi dış koşullar tarımsal gelişmenin yönünü belirleyen temel dinamiklerdir. Tarım politikası oluşturma sürecinde ise, söz konusu iç ve dış koşullar hesaba katılması gereken birer kısıta dönüşmektedir.

Türkiye'de çok önemli bir kamu finansmanı sorunu bulunduğu ve bu sorunun, geçtiğimiz yüzyılın son otuz yılında ülke ekonomisinin temel sorunu haline gelen kronik enflasyonu beslediği tartışmasız bir gerçektir. Ancak, 2000 yılı başında uygulamaya giren IMF damgalı tarımsal reform paketinin Türk tarımının yapısal sorunlarını dışladığı ve yeni destekleme önerilerinin, tarımda yapısal sorunların çözülmediği ve kamu maliyesinde istikrarın sağlanamadığı sürece uygulanabilme olanağının bulunmadığı da bir gerçektir. Bilindiği gibi, Türkiye kamu borçlarının

çevrilebilir bir düzeye indirebilmek için, Ekonomik İstikrar Politikaları çerçevesinde, 2000 yılından bu yana genel bütçesinde her yıl %6,5'luk faiz dışı fazla gerçekleştirme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Kısaca, makroekonomik dengeler açısından kamu maliyesi, yeni tarımsal gelişmenin ve politika perspektifinin çok önemli bir kısıtını oluşturmaktadır.

Kamu finansman açıklarının yanında, tarım kesiminin kendine özgü sosyo-ekonomik yapısı, tarım politikaları için bir başka iç kısıt oluşturmaktadır. Bilindiği gibi, genel eğilimin aksine bir gelişmeyle, kalkınma sürecinde Türkiye tarımında işletme sayısı giderek artmış ve ortalama işletme büyüklüğü de giderek küçülmüştür. Örneğin, 1950'li yılların başında Türkiye gibi, yaklaşık 2,5 milyon tarımsal işletmesi olan Fransa'nın yarım asır sonra, işletme sayısı 700 binin altına inmiş ve ortalama işletme büyüklüğü ise 12 ha.'dan 40 ha.'ya yükselmiştir. Oysa, aynı dönem içerisinde Türk tarımında işletme sayısı 2,5 milyondan 4,3 milyona yükselirken, ortalama işletme büyüklüğü de 7,7 ha.'dan 5,7 ha.'ya gerilemiştir. Bu durum, tarım kesiminin Türkiye'de ekonomik bir sektör olmanın dışında, çok önemli bir sosyal fonksiyon üstlendiğini ortaya koymaktadır.

Küçük ve parçalı işletme yapısı, modern girdilerde optimal kullanımı önleyerek tarımda önemli bir teknik sermaye israfına yol açarken, yoğun nüfus yapısı ise tarımsal desteklemelerde politik kaygıların ön plana çıkmasına neden olmaktadır. Eğitim düzeyinin düşüklüğü, örgütsüzlük, katılım eksikliği, alt yapı hizmetlerinin ve arazi kayıt sisteminin yetersizliği tarım kesiminin diğer yapısal sorunlarıdır.

1980'li yılların başından itibaren dünya ekonomisine açık büyüme stratejilerine yönelmiş bulunan Türkiye'nin, tarımsal destekleme politikalarını oluştururken uluslararası koşul ve gelişmelere kayıtsız kalması düşünülemez. Ekonomik küreselleşme sürecinin yaşandığı bir dünyada ise, bu gelişmeler ister istemez hesaba katılması gereken bir kısıta dönüşmektedir. Tarım kesimi ile ilgili olarak son yıllarda dünyada yaşanan en önemli gelişme, 1995 yılında uygulamaya giren Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) "Tarım Anlaşması"dır. Türkiye için de bağlayıcı nitelikte olan bu anlaşma genel eğilim olarak, tarım politikalarında devlet müdahale ve desteğini mümkün olan en alt düzeye indirerek tarımsal üretim ve ticareti piyasa mekanizmalarının yönlendirmesine bırakma yönündedir. On beş yıllık uygulama, dünya tarım piyasalarında ve ulusal tarım politikalarında liberal eğilimlerin arttığını göstermektedir. Ulusal tarım politikalarında iç desteklerin, fiyat desteğinden doğrudan desteğe geçiş gibi piyasa mekanizmalarını etkilemeyecek alanlara çekilmesi, tarım ürünleri ihracatına sağlanan sübvansiyonların kesin olarak azaltılması ve ithalatta, geçmiş dönemlerde çok sık başvurulan bir dış koruma yöntemi olan tarife dışı engellerin ortadan kaldırılıp, gümrük tarifelerinin de aşamalı olarak azaltılması dünya ölçeğinde gözlenen değişikliklerdir. 2001 yılında başlatılan

Doha Round DTÖ Tarım Anlaşması'nı, son iki yıldır çalışmalar küresel kriz nedeniyle yavaşlarsa da, biraz daha ileri taşıyıp dünya tarım politikalarını daha liberal bir zemine oturtma kararlılığında.

Tarım politikalarında yaşanan bu değişimin itici gücünü, gelişmiş ülkelerde DTÖ Tarım Anlaşması'ndan kaynaklanan yükümlülükler oluştururken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin çoğunda tarımsal liberalleşmenin çerçevesini, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan Yapısal Uyum Programları belirlemiştir. Ancak, tarımsal politikalarda gözlenen liberal eğilimlerin, ihracat sübvansiyonları hariç tarımsal destek miktarlarında, özellikle gelişmiş ülkelerde mutlak bir azalma anlamına gelmediğini hemen belirtmeliyiz. Örneğin, DTÖ Tarım Anlaşması'nın uygulamaya girdiği 1995 yılında 200 milyar doları biraz aşabilen OECD ülkelerinin yıllık tarımsal sübvansiyon miktarı, on yıl sonra 310 milyar doları aşmıştır. Desteklerde değişim miktardan çok desteğin biçiminde olmuş ve bu bağlamda destekler tarımsal fiyatlardan, piyasa işaretlerini en düşük düzeyde saptıran “telafi edici” ya da “fark ödeme” sistemi ile doğrudan gelir desteklerine yönelmiştir.

1996 yılında uygulamaya giren Gümrük Birliği (GB) ve AB'ye tam üyelik çerçevesinde, Türk tarım politikalarının Ortak Tarım Politikası (OTP)'na uyumu zorunluluğu da aynı yönde politika değişikliklerini gündeme getirmektedir. Çünkü, OTP, ilk reformunu gerçekleştirdiği 1992 yılından bu tarafa değişimlerini sürekli olarak DTÖ'nün ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirmiştir. Öyle ki, 1990'lı yılların başlarına kadar dünyada tarıma en yüksek tarımsal fiyat desteği sağlayan AB ülkelerinde tarım fiyatları, söz konusu reform neticesinde 2006 yılında dünya piyasa fiyatları düzeyine inmiş bulunmaktadır. Bugünden ağırlığı hissedilen çevre ve insan sağlığı gibi öncelik ve amaçlar doğrultusunda değişimini sürdürecektir olan OTP'nin ekonomik açıdan, kısa bir zaman dilimi sonunda Topluluk Tarım bütçesinden bağımsız bir yapı kazanacağı anlaşılmaktadır.

Kısaca, içeride çağdaş toplum gereksinimlerine ve dışarıda DTÖ'nün piyasa kaygılarına göre sürekli olarak kendisini yenileyen bir OTP ile karşı karşıya bulunmaktayız. Bu bakımdan, OTP'ye uyum, OTP'nin dinamik yapısı ile birlikte Türk tarımının uyum esnasında OTP'de neden olacağı bünyesel değişiklikleri çözümlenmeyi gündeme getirecektir. Çünkü Türk tarımı şu an, AB tarımsal nüfusunun %70'ine denktir ve ayrıca AB'ye göre oldukça geri bir gelişme düzeyine sahiptir. Bu hacim ve farklılıkta bir tarımın OTP tarafından kolayca, en azından mevcut koşullarda hazmedilmesi pek kolay olmayacaktır. Mayıs 2004'te AB'ye tam üye olan 10'lar için sergilenen tutum, özellikle OTP'ye uyum için getirilen on yıllık (2004-2013) “geçiş dönemi” zorunluluğu bu konuda Türkiye için önemli bir başvuru kaynağı oluşturabilir.

Fiyat ve girdi desteğine dayalı geleneksel tarım politika ve araçlarının işlevlerini artık tamamladıkları ve sosyo-ekonomik etkinliklerini kaybettikleri genel kabul gören bir değerlendirmedir. Bu politikaların, özellikle 1990'lı yıllarda ekonomik israfa ve politik istismara yol açtığı çok yalın bir gerçektir. Ancak, 2000 yılı Ekonomik İstikrar Programı çerçevesinde uygulamaya konulan, “Doğrudan Gelir Desteği”ne dayalı “Tarım Reformu”nun Türk tarımının yapısal sorunlarına duyarsız kaldığı ve dokuz yıllık uygulamanın yeni sorunlara kaynaklık edip tarım kesiminde tehlikeli bir gerileme süreci başlattığı da bir başka gerçektir. Aynı dönem içerisinde yaşanan Et-Balık, SEK, Türkiye Şeker Fab. AŞ., TEKEL (İçki-Sigara), vs. gibi kamu kökenli tarım işletmelerine yönelik özelleştirme işlemleri, tarımsal üretimi denetlemek için çıkarılan Şeker ve Tütün Yasaları, ve nihayet piyasaları düzenlemek amacıyla oluşturulan Kurul’lar tarımsal üretim ve üreticiyi hızlı ve hazırsız bir biçimde piyasaya terk ederek söz konusu gerileme sürecini daha da hızlandırmıştır. Geçmişin etkisiz ve yeninin ise yetersiz olması yeni bir tarım politikası tanımlamanın temel gerekçesini oluşturmaktadır.

Tüm bu koşul ve kısıtlar ile birlikte, uygulanacak tarımsal politikaların önceliklerinin ve başlıca amaçlarının da açık bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü tarım için seçilecek politikanın içeriği, iç ve dış kısıtlar kadar bu politikalara tanınan önceliklere ve uygulamalar için öngörülen beklentilere de bağlı olacaktır. Örneğin, üretim-verimlik artışına ve piyasa istikrarı gibi ekonomik kaygılara öncelik veren bir politikanın içeriği ile tüketici refahı, gelir dağılımı ya da gıda güvenliği gibi sosyo-politik amaçları ön planda tutan, ya da çevre ve insan sağlığı gibi ekonomi dışı gerekçeleri bulunan politikaların içerikleri birbirlerinden elbette farklı olacaktır.

21. yüzyılda, temel sosyo-ekonomik ve teknolojik yapısal sorunlarını henüz çözememiş, hızla kentleşen ve yetersiz beslenen bir nüfusu barındıran, ekonomik büyümesi büyük ölçüde ithal girdilere bağlı olmasına karşın sınırlı bir ihracat yeteneğine sahip olan Türkiye için tasarlanabilecek tarımsal destekleme politikaları dört temel amaç etrafında toplanabilir: a- Ülke nüfusunun gıda güvencesini sağlamak ve beslenme düzeyini yükseltmek, b- Tarımsal piyasalarda ve üretici gelirlerinde istikrar sağlamak, c- Kırsal kalkınmayı sağlamak ve bölgesel dengesizlikleri azaltmak ve nihayet, d- İhracat yoluyla ödemeler dengesine katkıda bulunmak.

Yeni Tarım Politikaları

Bu tanım çerçevesinde öncelikli amacı tarımsal üretimin ve verimliliğin artırılması olan ve aynı zamanda iç ve dış kısıtlara uyum gösteren bir tarım politikasında iki temel değişiklik gündeme gelmektedir. Bunların ilki, genel destekleme sistemi yerine “seçici ve dinamik” bir destekleme sisteminin getirilmesi, ikincisi ise, geleneksel destekleme yöntemi olan “fiyat müdahalesi” yerine “fark ödeme” sisteminin uygulamaya konulmasıdır. DTÖ Tarım Anlaşması ve GB ile Türkiye’nin üstlendiği yükümlülükler bir

yana bırakılsa dahi, kamu maliyesinin bugünkü olanakları ile 1960 ve 70'li yıllardaki gibi yaygın bir destekleme programı yürütmek zaten olanaksızdır. Tarımsal vergilendirme, para ve ticaret politikaları, toprak rejimi ve eğitim sistemi destekleme politikalarını tamamlayacak diğer politika araçlarıdır. Devlet desteğine gereksinim duymayacak bir sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmişlik düzeyine henüz ulaşamamış Türk tarımı için desteğin tamamen kaldırılması da söz konusu değildir. Bu durumda, seçici ve dinamik bir tarımsal destekleme modeli yeni tarım politikalarının en akılcı aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dinamik destekleme modelleri çerçevesinde devlet desteği nitelik değiştirmeli, örneğin, belirli bir gelişme aşamasına ulaşmış bitkisel ürünlerde, destekleme üretim sürecinden, yani girdi düzeyinden, pazarlama sürecine kaydırılmalıdır. Kısacası, destek üretim miktarından satış miktarına yönelmelidir. Pazar altyapısı geliştirilirken, çiftçilerin pazara yönelik olarak örgütlenmesine verilecek destek, yalnızca üreticilerin ekonomik çıkarlarını korumakla kalmayıp, tarım piyasalarında belirli bir istikrarın sağlanmasına da yardımcı olacaktır. Bu bağlamda tarımsal piyasaların fiziki ve kurumsal altyapısını geliştirmeye yönelik olarak; dağıtım zincirleri ve hallerin, kooperatiflerin, üretici birlikleri ve borsaların kurulup yaygınlaşmasına devlet desteği sağlanmalıdır. Bu yönde bir atılım, üreticiyi piyasa mekanizmasına yakınlaştırarak, devletin fiyat belirleme ve üretimi yönlendirme yükümlülüklerini de hafifletecektir. Örneğin, ürün borsalarının kurulup yaygınlaştırılması ve üreticilerin örgütlenmesi ile gelişme olanağı bulabilecek vadeli işlem piyasaları, tarımsal fiyat istikrarına yapacakları katkı ile tarımsal desteklemenin mali yükünü önemli ölçüde azaltacaktır.

Belirli bir gelişme düzeyine henüz ulaşamamış hayvancılık kesiminde ise, destekleme mutlaka üretim aşamasında yoğunlaşmalıdır. Bu çerçevede Devlet Tarım İşletmeleri hayvancılığı yenileyen, geliştiren ve hayvancılığın yapısını dönüştüren pilot laboratuvarlar haline getirilmelidir. Hayvancılıkla ilgili yapısal dönüşüm programları öncelikle, sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmişlik düzeyi, Türkiye ortalamasının henüz çok gerilerinde bulunan Doğu Anadolu bölgesinde uygulamaya konulmalıdır. Bu bölgede, piyasa güçleri ile ekonomik karar birimleri arasında anlamlı bir ilişki sağlayabilecek piyasa alt yapısı da yeterince gelişebilmiş değildir. İklim koşulları, ekonomik açıdan rasyonel bir bitkisel üretime izin vermeyen Doğu Anadolu'nun doğal ve beşeri kaynakları bu yönde bir tarımsal politikayı destekler niteliktedir. Üstelik Uruguay Round Tarım Anlaşması da, "bölgesel kalkınma" boyutu bulunan devlet desteklerini "yeşil kutu" içine alarak, bunları iç destek indirim taahhütlerinin dışında tutmaktadır. Hayvancılık kesiminde yapılacak atılımların olumlu etkisi bölgesel düzeyde kalmayıp, nüfusun dengeli beslenmesine ve dış rekabetin güçlenmesine katkı sağlayarak ulusal düzeyde de kendini gösterebilecektir.

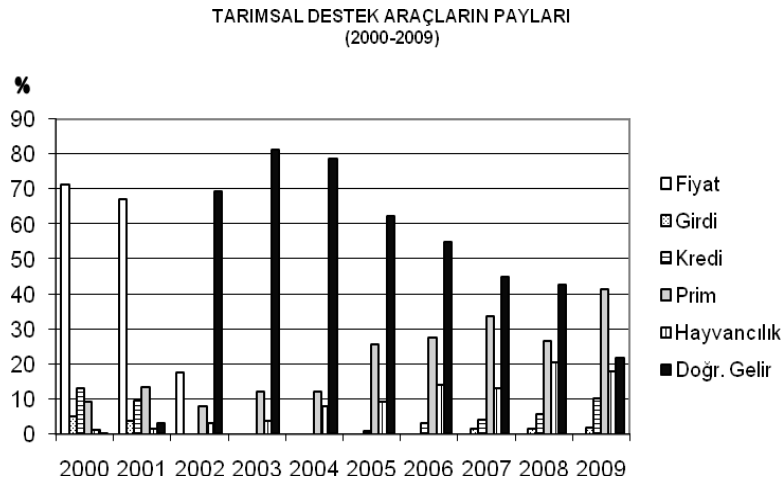
Yeni tarım politikaları çerçevesinde, devlet desteğinin, önce üretim, sonra pazarlama sürecinde yoğunlaşacağı bir başka alan, dış piyasalarla karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olunan, başta organik ürünler olmak üzere bir takım yeni tarım ürünleri ve üretim fazlası olan fındık, şeker pancarı, tütün, çay, vs gibi ürünler yerine yetiştirilecek olan alternatif ürünlerdir. Kimyasal gübre ve ilaç gibi endüstriyel girdi kullanmadıkları için yapısal olarak düşük verim-yüksek maliyet kısıcında bulunan fakat dış talebi sürekli artan organik tarımın yerleşebilmesi, büyük ölçüde devlet desteğine bağlıdır. Bu yönde bir politika, DTÖ kuralları ve GB mevzuatı gibi dış kısıtlara uygun bir yapı oluşturacağı gibi, Güneydoğu Anadolu'da olduğu gibi sulama ile yeni ürün desenlerine açılacak bölgelerin ekonomik gelişmelerine hız kazandıracaktır. Organik tarımın desteklenmesi Uruguay Round'un çevre politikasına ve GB gerçekleştirdiğimiz Batı Avrupa tüketicisinin son yıllarda doğal niteliklere sahip açık arazi ürünlerine yönelme eğilimine uygun düşecektir. Avrupa'ya göre söz konusu bölgenin sahip olduğu iklim çeşitliliği, bu ürünlerin Avrupa pazarlarındaki şansını daha da artıracaktır.

GB'nin uygulamaya girmesi ile tarım ticareti dengesi AB lehine bozulmaya başlayacak Türkiye'nin Avrupa'ya yaptığı ihracata yeni bir ivme kazandırabilmesi için yapılması gereken; Türk tarımının üretim maliyetleri ile kalite ve kapasite yönünden rekabet üstünlüğüne sahip olduğu, sert buğday, bakliyat, yaş ve kuru meyve-sebze gibi ürünlerin kararlı bir biçimde desteklenmesidir. Doğal koşulların ve görece ucuz, bol insan gücünün sağladığı avantaj, ancak bilinçli ve etkin bir politika ile üretim-ticaret ve nihayet, gelir-refah artışına dönüştürülebilir. Ancak dış piyasalara dönük bu tür stratejiler, Türkiye'nin gıda güvencesini ve endüstriyel hammadde teminini tehlikeye atacak iç talep merkezli tarımsal üretimin dışlanacağı anlamına gelmemelidir.

Dünyada ve Türkiye'de en yaygın biçimde uygulanmış tarımsal destekler fiyat desteği, girdi-kredi sübvansiyonları ve doğrudan desteklerdir. Daha çok iç talebi karşılama, yani gıda güvencesini sağlama kaygısı ile tarım politikalarını oluşturan Türkiye, yüzyılın başına kadar fiyat desteği ile girdi-kredi sübvansiyonu gibi destekleme araçlarından yararlanmıştı. 1962 yılında uygulamaya giren OTP'de, aynı doğrultudaki amaçlar için girdi sübvansiyonlarından çok fiyat desteği sisteminden yararlanılmıştır. 1995 yılında uygulamaya giren DTÖ Tarım Anlaşması ise, müdahale fiyatlarının aşamalı bir biçimde terkedilerek dünya piyasa fiyatları ile uyum sağlayabilme yolunun açılmasını, fiyat desteğinin terkedilmesi ile meydana gelebilecek üretici gelir kayıplarının, üretimden bağımsız doğrudan destek sistemleri ile telafi edilmesini önermektedir.

AB, 1992 yılında OTP'de gerçekleştirdiği reform ile tarımsal fiyat desteğini, 2006 yılında sonlanacak bir biçimde aşamalı olarak ortadan kaldırmaya başlamıştır. Bu desteklerin yerini önce, üretim düzeyi ile sınırlı bir

bağlantısı olan telafi edici ödemeler, ardından doğrudan gelir destekleri ve şu anda ise tek ödeme sistemi almıştır. Türkiye ise, 2000 yılında uygulamaya koyduğu "Tarım reformu" çerçevesinde, geleneksel destekleme araçlarını hızlı bir biçimde terk ederek 2001 yılında, işlenen tarım alanı başına göre saptanan "Doğrudan Gelir Desteği" sistemine geçmiştir. Aşağıdaki grafikte görüleceği gibi, son yıllarda tarımsal üretime bağlı destekleme sistemlerinden hızlı bir biçimde uzaklaşmıştır. Tarımsal ürün piyasalarında ve çiftçi gelirlerinde istikrar sağlayan fiyat destekleri ile tarımsal gelişmeyi özendirilen girdi ve kredi destekleri yerlerini, üretimden ve fiyatlardan bağımsız olarak belirlenen doğrudan gelir desteklerine bırakmıştır. 1960'lı yıllardan bu yana yaygınlaşarak uygulanan geleneksel desteklerin bir anda kaldırılması, tarımsal gelişmeyi olumsuz bir biçimde etkilerken, 2009 yılında sona eren DGD'nin yerini ne tür bir destek sistemine bırakacağını bilinememesi de şu an gelecekle ilgili kaygıları arttırmaktadır.



Kaynak: TC Hazine Müsteşarlığı, 2010 verilerinden.

Tarım reformu çerçevesinde tarımsal fiyat, kredi ve girdi desteklerinin kaldırılması ile DGD'nin toplam tarımsal destekler içerisindeki payı, yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi bir anda % 70-80'lere yükselmiştir. Tarımsal desteklerin paylarının hesaplanmasında, tarımsal KİT'lere yapılan ve görev zararı, sermaye artırımı ve mahsuplardan oluşan kamusal destekler göz önünde bulundurulmamıştır. Hesaplama çiftçilere doğrudan ulaşan destekler üzerinden yapılmıştır. Buna göre, reform uygulamasının ilk yılı olan 2001'de çiftçilere sağlanan toplam 2,7 milyar TL'lik desteğin 84 milyon TL'lik bölümü, yani yalnızca % 3'ü DGD kanalından geçmiştir. Ertesi yıl, yani 2002 yılında bu pay bir anda % 69,4'e sıçramıştır. 2003 yılında ise,

DGD neredeyse tek tarımsal destek haline gelmiş ve toplam destekler içindeki payı % 81,4 ile zirveye ulaşmıştır. İzleyen yıllarda düşüşe geçen söz konusu pay, başlangıçta sona ermesi öngörülen 2006 yılında ancak % 55'e ve 2009 yılında % 21,7'ye inmiştir.

Yeni yüzyılın başında uygulamaya giren tarım reformu çerçevesinde DGD adı altında yeni bir tarımsal destek kanalı açılırken, geleneksel destekleme aracı olan fiyat desteği hızlı bir biçimde ortadan kaldırılmıştır. Tarımsal ürün piyasalarında fiyat ve çiftçi gelirlerinde iyileşme-istikrar sağlayan fiyat desteklerinin toplam destekler içerisindeki payı 2000 yılında % 71,5 ve 2001 yılında % 67 iken, 2002 yılında % 17,8'e inmiş ve 2003 yılından itibaren de sıfırlanmıştır. Ancak, bilindiği gibi bu tarihten sonra tahıllar ve çay gibi birkaç tarım ürünü için fiyat destekleri prim desteği ile ikame edilmeye başlanmıştır.

Tarım reformunun uygulamaya girmesiyle, tarımsal gelişmeyi özendiren girdi ve kredi destekleri de sistem dışına çıkarılmıştır. 2000-2001 yıllarında toplam tarımsal destekler içerisinde girdilerin, sırasıyla % 5 ve % 3,7, kredilerin % 13 ve % 9,6 olan payları, T.C. Ziraat Bankası'nın tarımsal kredi faiz oranlarını piyasa faiz oranları düzeyine yükseltmesi ile 2002 yılında sıfır olmuştur. Söz konusu iki destek ancak, enflasyonla birlikte kredi faiz oranlarının da düşüşe geçtiği ve DGD'nin gerilediği bir dönemde, yani 2000'li yılların ikinci yarısında yeniden destekleme sistemine dâhil edilmiştir. Bu bağlamda, kredi desteklerinin dört yıl sonra, yani 2006 yılında, girdi destekleri ise beş yıl sonra, 2007 yılında yeniden başladığını görmekteyiz. 2006 yılında % 3'lük bir destekleme payı ile başlangıç yapan tarımsal kredilerin payı düzenli bir artışla 2009 yılında % 10'un üzerine çıkmıştır. Girdi destekleri ise 2007 yılında % 1,6'lık bir pay ile yeni bir başlangıç yapmış, ancak kredilerin aksine izleyen yıllarda pek bir gelişme gösteremeyerek 2009 yılında % 1,9 düzeyinde kalmıştır.

DGD'ler son yıllarda tasfiye sürecine girmişken Prim Ödemeleri temel tarımsal destek aracı olma yolunda kararlı bir biçimde ilerlemektedir. Prim ödemeleri, Türkiye'nin üretim açığı bulunan ve büyük ölçülerde dış pazarlara bağımlı olan pamuk ve ayçiçeği, soya, kanola gibi yağlı tohumlar ile zeytinyağı, tütün, çay, tahıl, bakliyat gibi ürünler için 1990'ların başından beri pek düzenli olmayan bir biçimde uygulanmaktadır. İncelememize konu olan 2000-2009 döneminde prim destekleri pamuk, zeytinyağı, yağlı tohumlar ve çay budama için kesintisiz olarak uygulanmıştır. Çay için prim uygulamaları 2003 ve tahıl için 2005 yılında başlamıştır. 2005 yılına kadar toplam prim ödemelerinin % 80-90'ı pamuk, zeytinyağı ve yağlı tohumlara, geriye kalan bölümü çaya gitmiştir. Tahıllar ise, 2005-2007 dönemini kapsayan üç yıl boyunca prim ödemeleri içerisinde % 20'ler düzeyinde bulunan payını 2008'de % 39'a ve 2009'da % 49'a yükseltmiştir. 2005 yılından sonra pamuk,

zeytinyağı, yağlı tohumların payı doğal olarak gerileyerek önce % 70'lere, son yıllarda ise % 40'lara kadar inmiştir.

Tarım kesimine yapılan desteklerin bir başka önemli kanalı da hayvancılık destekleridir. 2000 sonrası on yıllık dönemde en istikrarlı gelişme kaydeden tarımsal destek türü, yem bitkilerinin üretiminden belgeli damızlık kullanımının teşvik edilmesine kadar geniş bir alanı kapsayan hayvancılık destekleridir. Başlangıç yılında % 1,1 olan hayvancılığın toplam destekler içindeki payı, aşamalı bir artış ile 2004 yılında % 7,9'a, 2008 yılında % 20,5'e kadar yükselmiş ve dönemin son yılı olan 2009'da % 18'de kalmıştır. Hayvancılık desteklerinin en önemli bölümünü "süt teşvik primleri" oluşturmaktadır. Kültür ırkı hayvancılığına dayalı olarak sağlıklı koşullarda yapılan süt üretimini arttırmak için 1987 yılından günümüze kadar üreticilere teşvik primi ödenmektedir. Et üretimindeki tıkanıklığı aşmak için de 2004 yılında ruhsatlı kombina koşullarında kesilen erkek sığır yetiştiricilerine et teşvik primi ödenmeye başlanmıştır. Et teşvik primleri uygulamasına geçilmesi ile hayvancılık destekleri toplam tarımsal destekler içerisinde önemli bir sıçrama yaparak payını 2003'ten 2004'e % 3,7'den % 7,9'a yükseltmiştir.

Diğer taraftan, Dünya Bankası'nın ARIP çerçevesinde sağladığı finansman desteği sayesinde üretim fazlasının bulunduğu üretim alanlarında çiftçilere Alternatif Ürün Desteği verilmiştir. Alternatif ürün projesi, Türkiye'de geleneksel olarak fazla veren fındık ve tütün için 2001 yılında uygulamaya konmuştur. Alternatif ürüne geçişte çiftçilerin gelir kayıplarına telafi etmek amacıyla dekar başına; Karadeniz bölgesinde fındık üreticilerine sökülüm ve girdi-bakım-hasat gideri olarak 200 ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde tütün üreticilerine girdi-bakım ve hasat gideri olarak 80 \$ ödeme öngörülmüştür. ARIP çerçevesinde 2001 yılında başlatılan alternatif ürün projesi için yılda ortalama 30-40 milyon TL'lik bir harcama yapılmıştır. Ancak dönemin son yılı olan 2009'da bu meblağ 9 milyon TL'ye düşmüş bulunmaktadır. Diğer taraftan, şeker pancarı üretim kotalarının daraltılması ile 2003 yılından itibaren üreticilere genel bütçeden, miktarı alternatif ürünün cinsine göre değişiklik gösteren ödemeler yapılmaya başlanmıştır.

Piyasa mekanizmasının işleyişini engelleyip kaynakların etkin dağılımını bozduğu için sık sık eleştiri konusu yapılan fiyat desteği, sonuç itibarıyla tüketici refahının da aşınmasına, diğer destekleme yöntemlerinden çok daha fazla neden olmaktadır. AB'de tarımsal açıkların bulunduğu ve hızlı ekonomik büyüme sayesinde toplumsal bir refah sürecine girildiği bir dönemde başarılı bir biçimde uygulanabilen fiyatlara müdahale sistemi, elbette nüfusun çok büyük bir bölümünün yıllık henüz 1000-1500 dolarlık bir gelir düzeyi ile yetinmek durumunda olduğu ve çok sayıda üründe zaman zaman üretim fazlasının görüldüğü Türkiye'de yaygın ve sürekli bir destekleme aracı olmamalıdır. Üstelik, fiyatlar yoluyla destekleme sisteminin

tüketicie yansıttığı mali yükün en büyük bölümü yoksul kitlelerin üzerinde kalmakta ve ülkemizde zaten dengesiz olan gelir dağılımını daha da dengesiz hale getirmektedir. Fakat tüm bu olumsuzluklara karşın, daha çok iç talebe yönelik olarak üretilen ve ülkenin gıda güvenliği açısından stratejik önem taşıyan temel tarım ürünlerinde fiyat desteğinin terkedilmesi çok kısa bir zaman dilimine sığdırılmamalıdır. Aksi takdirde Türkiye, önümüzdeki yıllarda nüfusunun beslenmesini yabancı üreticilere teslim etmek durumu ile karşı karşıya kalacaktır.

Fark Ödeme Sistemi

Üretici fiyatı ile piyasa fiyatı farkını ifade eden “fark ödeme” sistemi, fiyat desteği sistemini en az kayıpla ikame edebilecek niteliklere sahip bir tarımsal destek sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. “Fark ödeme” sistemi, ilke olarak tarımsal fiyatların piyasa koşullarında oluşmasına olanaklı kılarak dünya piyasa fiyatlarına uyum sağlamayı kolaylaştırmakta ve tüketiciye düşük fiyatlarda ürün sunulmasını sağlayarak refah artışına katkıda bulunmaktadır (Şahinöz ve diğ., 2005).

Fark ödeme sistemi, üretilen tarımsal ürünün üretim düzeyine ve piyasada oluşan fiyata müdahale etmeksizin, üretici maliyetine dayanarak hesaplanan bir “hedef fiyat” ile “piyasa fiyatı” arasındaki farkın devletçe üreticiye nakdi olarak ödenmesi koşuluna dayanan bir destek sistemi olarak tanımlanabilir. Fark ödeme sisteminde devlet, üreticilerin üretim maliyetleri piyasa fiyatının üzerinde olduğunda tüketicilerin ödediği fiyatları etkilemeden üreticilere tazmin edici bir ödemede bulunmayı taahhüt etmektedir. Tazmin edici ödeme, devletçe saptanan hedef fiyat (üretici fiyatı) ile piyasa fiyatı arasındaki farktan oluşmaktadır. Hedef fiyatın saptanmasında, cari nakit maliyetler ile geçmiş beş yılın ortalama nakit maliyetler farkının, geçmiş beş yılın ortalama fiyatına eklenmesi formülü kullanılabilir. Ortalama maliyetlerin üzerine belirli bir yüzde kar marjı eklenmesi biçiminde de hedef fiyat hesaplaması yapılabilir. Fark ödeme sisteminin işletilmesi sayesinde ürünün depolanma ve elden çıkarılma maliyetlerinden kurtulmak mümkündür. Buna ek olarak tüketiciler ve tarımsal ürünü işleyen sanayiler ürünleri piyasa fiyatından satın alma olanağına kavuşmaktadırlar. Fark ödeme sisteminin finansmanı tüketiciler yerine vergi mükelleflerince üstlenildiğinden, tarımsal desteklemeyi, bütçede ayrı bir kalem olarak gösterme imkânı da yaratılmış olmaktadır.

“Fark ödeme” sisteminin uygulanabilmesi birtakım ekonomik ve kurumsal koşulların oluşmasını zorunlu kılmaktadır. Vergi gelirleri ile beslenen güçlü bir kamu maliyesi, tarımda ayrıntılı bir kayıt sistemi, üretici örgütlenmesi, üreticilerin en düşük maliyetlerle çalışabilecek teknolojik olgunluğa ulaşmış olması, girdi piyasalarının rekabetçi bir yapıda olması ve nihayet ürün borsaları-vadeli işlem piyasaları gibi gerekli yapısal, kurumsal ve hukuki koşulların oluşması ile mümkün olabilecektir.

Yeni tarım politikaları önerimizin, temel destekleme aracı olan “fark ödeme” sisteminin, Türkiye’de uygulanabilirliği konusu, belirli sayıda tarımsal ürün üzerinde “etkinlik” çalışması yapılarak araştırılmıştır. Etkinlik ölçümünde maliyetler, çiftçi gelirleri, tüketici refahı, üretim-verimlilik ve iç-dış talep gibi ekonomik unsurlar yanında, istihdam, göç, gelir dağılımı ve sosyal gelişme gibi sosyal unsurlar da kullanılmıştır. Sistemin etkinliği için diğer destekleme sistemlerine göre karşılaştırmalı olarak ölçülen ürünler; pamuk, fındık, şeker pancarı ve buğdaydır. Bu dört ürünün Türk tarımını hem sosyal hem de ekonomik açıdan güçlü bir temsil yeteneği bulunmaktadır. Buğday başta olmak üzere, söz konusu dört ürün, işlenen toplam tarım alanlarında ve tarımsal nüfusun temel geçim kaynaklarında yaklaşık olarak üçte ikilik bir paya sahiptir. Buğday, Türk tarımının temel ürünü olması yanında, Türk mutfağının da vazgeçilmez bir ögesidir. Pamuk, ihracatın üçte birini elinde bulunduran tekstil sektörünün ana hammaddesini oluşturmaktadır. Fındık ise, Karadeniz bölgesinin temel geçim kaynağı ve ülkenin en istikrarlı döviz sağlayan tarımsal ürünüdür. Son olarak şeker pancarı ise, çok geniş bir çiftçi kitlesinin geçim kaynağını ve ülkenin temel besin maddelerinden birisinin ham maddesini oluşturmaktadır.

Tüm destekleme sistemlerinin hedefleri arasında yer alan, tüketicilerin refah ve tarıma dayalı endüstrilerin karlılık kaybına yol açmaksızın üreticilerin gelir düzeylerini artırmaya ya da en azından istikrarlı kılmaya yönelik fark ödeme sistemi şüphesiz Türkiye tarımındaki uygulanabilirlik koşulları göz önüne alınarak uygulamaya konulmalıdır.

Öncelikle fark ödeme sisteminin etkin olarak işletilebilmesi için dönemsel olarak belirlenecek bir sözleşme dâhilinde yürütülmesi düşünülmelidir. Bölgesel düzeyde ve ürün özelinde seçilecek temel bir gelir düzeyini istikrarlı kılacak bir hedef fiyat ile piyasada gerçekleşecek olan denge fiyatı arasındaki açıklığın büyük boyutlara ulaşması, bir sonraki üretim dönemi için arzı artırıcı yönde bir teşvik oluşturarak ürün stoklarının doğmasına kaynak teşkil edebilecektir. Özellikle buğday başta olmak üzere bir çok geçimlik üründe ağırlıklı olarak bir sonraki üretim dönemi için $S = F(P_{t-1})$ şeklinde bir önceki dönemin fiyat düzeyini esas alan bir arz fonksiyonu planlandığı varsayılırsa, arz fazlasının ortaya çıkma ihtimali kuvvetlenmektedir. Söz konusu arz fazlasını engellemeye dönük olarak destekten yararlanacaklar için şart koşulacak olan sözleşmeli üretim kapsamında ürün ya da alan kotası düzeyi, ürünün arz ve talep fiyat esneklikleri göz önüne alınarak belirlenmelidir. Fark ödeme sisteminin ürün, bölge ve kaliteye göre farklılık gösterdiği koşulda uygulanmasının ürün bazındaki uygulanabilirliği konusunda şunlar söylenebilir:

Pamukta bir arz açığıımız olduğu göz önüne alınırsa, gelir tabanlı fark ödeme sisteminin arz açığını azaltmak amacıyla ek üretimi teşvik etmenin bir aracı olarak GAP Bölgesi hariç kısıtlama olmaksızın uygulanması

düşünülebilir. Geçmiş yıllara ait transfer etkinliği analiz sonuçları incelendiğinde, fark ödeme ve destekleme alımı sistemlerine göre hesaplanmış transfer etkinliğinin pamuk piyasasında en büyük farklılığı gösterdiği görülmektedir. İki sistemin transfer etkinliğinin bu derece farklı olması fark ödeme sisteminde ortaya çıkan vergi mükellefi maliyetlerinin hem diğer ürünlerdeki aynı sistem altında gerçekleşen vergi mükellefi maliyetlerine göre, hem de toplam maliyete göre daha düşük olmasındandır. Pamukta net ithalatçı olup tüketicinin de yüksek referans fiyatlara maruz kalması, destekleme alım sisteminin tüketici maliyetini çok yükseltmiş ve iki sistem arasında transfer etkinliği farkının önemli ölçüde artmasına yol açmıştır.

Şekerpancarı halen aşırı fiyat desteğine sahip bir ürün konumunda olup, yurt içi fiyatı Avrupa Birliği ve dünya piyasa fiyatlarının oldukça üzerindedir. Şekerpancarı önümüzdeki dönemlerde “özel ürün” statüsüne alınarak mavi kutu desteklerine dâhil olsa dahi fiyat düzeyinin AB’ye geçiş sürecinde en azından AB seviyelerine indirilmesi beklenilebilir. Hâlihazırda üretim kotasının bulunduğu ortamda pancar fiyatının düşürülmesinden doğacak gelir kaybının telafi edilmesinde fark ödeme sistemi kolaylıkla kullanılabilir. Şekerpancarı piyasasında fark ödeme ve destekleme alımı sistemlerinin transfer etkinliği önemli bir fark ortaya koymamaktadır. İki sistemin transfer etkinliğinin bu derece yakın veya aynı olması, fark ödeme sisteminde ortaya çıkan vergi mükellefi maliyetlerinin çok yüksek olması, destekleme alım sistemindeki toplam maliyete yakın hatta bu maliyetten daha fazla olmasından kaynaklanmaktadır. Genel olarak şekerpancarı üretimine yapılan desteklemenin transfer etkinliğinin buğday piyasasına göre daha yüksek olması, pancar üretim maliyetinde hanehalkı işgücü payının buğday üretim maliyetine nazaran daha yüksek olmasına bağlıdır.,

Buğdayda ise mevcut stok ve piyasa koşulları göz önüne alınarak uygulama değişkenlik gösterebilir. Son yıllarda devletin buğday alım düzeyinin sadece emniyet stoğunu karşılamaya dönük düzeylere indiği ve piyasa fiyatlarının dünya piyasa fiyatlarına yakın düzeylerde gerçekleştiği düşünüldüğünde, uygulamanın stok düzeyleri esas alınarak yürütülmesinin önemli bir sorun çıkarmayacağı ileri sürülebilir. Transfer etkinliği açısından iki sistem arasında büyük bir fark görünmemektedir. Destekleme alım sisteminin transfer etkinliğinin daha düşük olması yüksek maliyet unsuruna bağlıdır ki bu da fark ödeme sisteminde olmayan tüketici maliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Genel olarak transfer etkinliğinin her iki sistemde de düşük olması ise, çiftçi hanehalkları tarafından sahip olunan girdi ve faktörlerin toplam girdi ve faktör kullanımı içinde düşük paya sahip olmasından ileri gelmektedir.

Fındık piyasasında fark ödeme ve destekleme alımı sistemlerine göre hesaplanmış transfer etkinliği birbirine yaklaşmaktadır. Bunun da nedeni iki

sistemde birbirine yaklaşan maliyetlerdir. Fındıkta net ihracatçı olup tüketicinin de düşük referans fiyatlara maruz kalması, destekleme alım sisteminin tüketici maliyetini oldukça azaltmış ve iki sistem arasındaki maliyet farkını da önemli ölçüde azaltmıştır.

Gelire dayalı fark ödemesinin ürün bazında gelir eşitsizliğini artırma ihtimali bulunmaktadır. Zira ödenecek fiyat farkı, üreticilerin farklı maliyet fonksiyonları dikkate alınmadan sadece ortalama maliyet düzeyi üzerinden yapılırsa, hâlihazırda farklılık rantına sahip üreticilerin lehine bir durum yaratılması ihtimali bulunmaktadır. Örneğin buğday Türkiye'de tüm bölgelerde yaygın olarak üretilen bir üründür. Ancak hektar başına verim düzeyi bölgeden bölgeye farklılık gösterdiği gibi üretimi gerçekleştiren üreticilerin maliyet fonksiyonları il bazında dahi önemli farklılığa sahiptir. Bu durumda fark ödeme sistemi, en azından bölge düzeyinde üretici maliyet farklılıklarını göz önünde bulundurarak, farklı hedef fiyat belirlenmesi yöntemiyle uygulanması sayesinde küçük ve orta ölçekli işletmelerin lehine bir destekleme aracına dönüştürülebilir. Bu sayede son yıllarda Türkiye tarımında ortaya çıkan "üretimden kaçış" olgusunun da önüne geçebilmek olası hale gelecektir. Son olarak fark ödeme sisteminin uygulanmasında ileriki aşamalarda desteğin üretici örgütlerine üye olanlara yönelik yapılması, Türk tarımında yetersiz olan örgütlenme olgusuna ve buna bağlı olarak piyasaya bütünleşmiş üretimin koşullarının yerine getirilmesine katkıda bulunabilecektir.

Tamamlayıcı Destek Sistemleri

Tarım kesimi, karşı karşıya bulunduğu yapısal sorunların yanında, bünyesinde bir de sosyo-ekonomik açıdan büyük bir farklılaşma barındırmaktadır. Kısaca, temel sorunlarını henüz çözüme kavuşturamamış ve bünyesinde belirli bir sosyo-ekonomik, hatta teknolojik uyum sağlayamamış bir tarım için tek bir destekleme modeli önermek çok fazla gerçekçi olamaz. Bu bağlamda, yeni destekleme politikaları tanımlamasında, fark ödeme sistemine ek olarak doğrudan destek sisteminin diğer iki yöntemi olan; "prim" ve "DGD" de yer alacaktır.

Doğrudan destek sistemlerinden olan "prim" sistemi, üretim açıkları bulunan hayvansal ürünlerin, yağlı tohumların, yem bitkilerinin ve dünya piyasalarının potansiyel ürünleri olarak nitelendirilen organik ürünlerin üretimlerinin özendirilmesi ve tarımsal ürün kalitesinin yükseltilmesi amacıyla, geçici olarak kullanılabilir bir destekleme yöntemidir. Kronik kamu açıkları ve yetersiz kayıt sistemi, söz konusu destekleme yönteminin uygulanmasını sınırlandırabilecek en önemli engellerdir. Ancak, sözü edilen engeller ortadan kalkmış olsa dahi, politik istismara açık yapısından dolayı prim sisteminin uygulamasını olanaklar ölçüsünde sınırlı tutmak gerekmektedir. Bu koşullarda, ek denetim mekanizmaları geliştirilerek yaşama geçirilecek uygulama, üretim açıklarının çok büyük boyutlarda

olduğu ve ciddi kalite sorunlarının yaşandığı üretim alanları ile sınırlandırılmalıdır.

Sonuncu doğrudan destek sistemi olan “Doğrudan Gelir Desteği” yöntemi ise, öncelikle bir sosyal politika aracı olarak değerlendirilmelidir. Gelir yardımı, pazara yeterince ürün sunamayan ve yeterli bir gelir düzeyine ulaşamayan küçük aile işletmeleri ve köylüler için yapılmalıdır. Böylece, ekonomik yönü ağır basan ve daha çok ürün odaklı ve piyasalara yönelik uygulamaları içeren “tarım politikaları” ile, sosyal yönü ön planda bulunan ve kırsal kesimde yaşayan ailelerin geçimlerini sağlamaya yönelik uygulamaları içeren “kırsal politikalar” birbirinden ayrılarak her iki politikanın da etkinliği artırılmış olacaktır. Ancak, doğrudan gelir desteği ya da prim sistemi bir “telafi edici ödeme” sistemine dönüştürülerek, arz fazlası bulunan fındık ve çay gibi ürünlerin alternatif üretim alanlarına kaydırılmaları için de, yani ekonomik amaçlar için de etkin bir biçimde kullanılabilir. Başta çay olmak üzere, tütün, şeker pancarı, fındık gibi üretim fazlası olan bir takım tarım ürünlerine bugüne kadar uygulanan kesintisiz destekleme programlarında sosyal gerekçeler ekonomik gerekçelerin hep önünde yer almıştır. Ekonomik ve sosyal gerekçelerin, başka bir anlatımla tarımsal politikalarla kırsal politikaların iç içe girdiği bu sistem, ekonomik israf ile birlikte politik istismara da kaynaklık etmiştir. Tarımsal desteklerden kaynaklanan ekonomik israf, yeni tarım politikası araçlarının uygulanmasında karşımıza çıkan mali kısıtı besleyen önemli unsurlardan bir tanesidir.

DGD daha çok bir sosyal politika aracı olmasına karşın Türkiye’de, son dokuz yıldır temel tarım politikası aracı olarak kullanılmaktadır. 2001-2009 döneminde tarım kesimine sağlanan toplam kamu finansman desteğinin üçte ikisinden fazlasını, 3 milyon dolayında çiftçiye ödenen DGD oluşturmuştur. Desteğin toprak sahiplerine verildiği bir sistemde, söz konusu desteklerden çiftçilerin bir bölümü hiç yararlanamaz ve küçük işletme sahipleri-kiracıları oldukça sınırlı bir biçimde yararlanabilirken, ülkemizde çiftçi kayıt sisteminin henüz tamamlanamamasından dolayı bir bölüm çiftçiye ise mükerrer ödeme yapılarak kaynak israfına neden olunmaktadır.

Geleneksel tarımsal destekleme sistemlerini, “...fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta...” diyerek eleştiren ve doğrudan destek sistemine gerekçe oluşturan “tarım reformu” yeni sistem ile “zengin-yoksul” farklılaşmasını daha da arttırmıştır. Çünkü, toprak dağılımının çok dengesiz olduğu ülkemizde, özellikle Doğu ve G.Doğu bölgelerinde, çiftçilerin yaklaşık % 40’lık bir bölümü topraksız olduklarından bu desteklerden hiç yararlanamazken, topraklı çiftçilerin % 3 gibi küçük bir bölümü, toprakların yaklaşık % 40’ına, dolayısıyla da desteklerin % 40’ına el koymaktadır. Kısaca, yeni sistem kırsal alanda sosyo-ekonomik farklılaşmayı ve sosyal gerilimi daha da yükseltmiştir.

Fiyat desteği sisteminden doğrudan destek sistemine geçiş, tarım politikalarında her şeyden önce siyasi tercihte bir değişiklik anlamına gelmektedir. Söz konusu politika değişikliği, tarımsal desteklemenin faturasını tüketicilerden vergi mükelleflerine aktarmaktadır. Gerçi yapılan hesaplamalar göstermektedir ki, israfçı yapısından ötürü Türkiye’de fiyat desteği sistemi tüketiciler kadar vergi mükellefleri için de bir mali yük oluşturmaktadır. Örneğin, 1990’lı yılların sonlarına doğru, yüksek borçlanma faizi sarmalı sonucunda çok yüksek düzeylere ulaşmış olan “görev zararları” nedeniyle Genel Bütçe’den ayrılan “tarımsal destek” kaynaklarının ancak yarısı düzeyinde bir bölümünün tarım kesimine ulaşabildiği anımsanmalıdır. Kamu maliyesi kısıtlarının yüksek düzeyde bulunduğu bir dönemde, tarımsal desteklerin yükünü tüketicilerden vergi mükelleflerine, yani bütçeye aktarmak ne kadar isabetli olmuştur sorusu da ayrı bir tartışma konusudur.

SONUÇ

Yapısal sorunlarını henüz aşamamış ve devlet desteğine gereksinim duymayacak bir gelişmişlik düzeyine ulaşamamış Türk tarımı için destekler yaşamsal bir önem taşımaktadır. Mali, sosyo-ekonomik ve teknolojik koşul ve kısıtların bir fonksiyonu olarak tasarlanacak seçici ve dinamik bir destekleme modeline sahip bir tarım politikası en akılcı seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye ekonomisinin bünyesinden kaynaklanan makro-ekonomik kısıtlar tarım kesiminin gelişme dinamiklerini yok edecek bir politikaya dönüştürülmemelidir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, kimyasal gübre başta olmak üzere tarımsal girdilere sağlanan sübvansiyonların aşamalı bir biçimde ortadan kaldırılmasının, buna karşılık tarımsal kredilere sağlanan sübvansiyonları kaldırmak yerine, ekonomik israfa neden olan kredi sisteminin yeniden yapılandırılmasının daha doğru olacağı söylenebilir.

Sonuç olarak, ekonomik israfa ve politik istismara açık olan ve tarım kesiminin kendi bünyesinde gerçekleşen sosyo-ekonomik ve teknolojik dönüşümler kadar, iç ve dış ekonomik koşul ve politikalarda meydana gelen değişimler nedeniyle etkinliğini uzun zamandır kaybetmiş bulunan geleneksel tarım politikaları ve destekleme sistemlerinin artık değiştirilmesi gerektiği genel kabul gören bir görüştür. Kaldı ki, mali koşullar uygun olsa dahi, yaygın ve kesintisiz bir devlet desteğinin ekonomide neden olacağı büyük kaynak israfı dışında, tarım kesimini piyasa mekanizması karşısında duyarsızlaştırdığı, sınırlı da olsa rekabet koşullarında etkin ve güçlü tarım işletmelerinin oluşmasını engellediği de çok iyi bilinmektedir. Fiyat hareketlerine duyarsız kalan üreticiler, doğal olarak, dünya piyasalarında meydana gelen olumlu gelişmelerden de yararlanamayacaklardır.

Tarımsal gelişme açısından, tarım kesiminin geleceğini tamamen devletin inisiyatifine bırakmış edilgen politikaların da en az, mali kısıtları gerekçe göstererek tarımsal destekleri bir anda ortadan kaldırmaya yönelik

uygulanan politikalar kadar zararlı olduğu unutulmamalıdır. İşte bu noktadan hareketle, doğrudan destek sistemi tarım piyasalarına işlerlik ve kamu desteklerine etkinlik kazandırmanın aracı olarak, gerekli koşullar oluşturulduğu ölçüde uygulamaya sokulabilir. Bu bağlamda, fark ödeme sistemi ile fiyat-piyasa istikrarı sağlanırken, prim ve telafi edici ödemeler sistemi ile de tarımsal üretim ve kaliteye yönelik sorunlar çözüme kavuşturulabilir. Doğrudan gelir desteği ise, ekonomik bir birim olmaktan çok sosyal bir dokunun hücrelerini oluşturan küçük tarımsal işletmelerde, asgari bir yaşam düzeyini güvence altına alan bir araç olarak kullanılacaktır.

KAYNAKLAR

- BERTHELOT, Jacques (2001), L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation, L'Harmattan, Paris.
- GARDNER, M., (1988), The Economics of Agricultural Policies, MacMilan Publishing Company.
- MORISSET, Jacques (1997), "Unfait trade? Empirical evidence in world commodity markets over the past 25 years", World Bank, RWP, No:1815.
- PHILIPPE, Bernard (1986), Politique Agricole Européenne et Marchés Mondiaux, Economica, Paris.
- ŞAHİNÖZ, Ahmet – ÇAĞATAY, Selim – TEOMAN, Özgür – KIYMAZ, Taylan (2005), Tarımda yeni politika arayışları: "Fark Ödeme", TZOB, Ankara.
- DPT (2009), IX. Kalkınma Planı, 2010 Yılı Programı, Ankara.
- DPT (2009), Temel Ekonomik Göstergeler, Ankara.
- EUROSTAT (1980–2008), AB, Brüksel.
- FAO (2000–2007), Statistical Yearbook, B-M, Roma.
- OCDE (2009), OCDE en chiffres, Paris.
- TÜİK (2009), Tarım İstatistikleri Özeti, Ankara.
- TC Hazine Müsteşarlığı (2010), Tarım Sektörüne Yapılan Transfer Ödemeleri, Ankara.
- TC Hazine Müsteşarlığı (2009), Aylık Ekonomik Göstergeler, Ankara.
- TMMOB ZMO (2010), Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi, Ankara.
- TC Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2006), Türkiye'de Tarım, Editör: F. Yavuz, Ankara.