



## Türkiye Hayvancılık Politikalarının AB ile Etkileşimi ve Olası Sonuçları\*

Mehmet Ferit CAN<sup>1</sup>✉

1. Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Veteriner Fakültesi, Hayvan Sağlığı Ekonomisi ve İşletmeciliği Anabilim Dalı, Hatay, TÜRKİYE.

Geliş Tarihi/Received	Kabul Tarihi/Accepted	Yayın Tarihi/Published
13.06.2017	30.10.2017	25.10.2018

**Bu makaleye atıfta bulunmak için/To cite this article:**

**Can MF: Türkiye Hayvancılık Politikalarının AB ile Etkileşimi ve Olası Sonuçları. Atatürk Üniversitesi Vet. Bil. Derg., 13 (2): 242-250, 2018. DOI: 10.17094/ataunivbd.321172**

**Öz:** Ulusal hayvancılık politikaları, yerel ihtiyaçların yanı sıra uluslararası örgütlerden, ticari antlaşmalardan ve lider ülkelerin eğilimlerinden etkilenmektedir. Türkiye ekonomik ve jeopolitik nedenlerle AB-Ortak Tarım Politikaları ile etkileşim yaşamakta ve bu durum bazı fırsat ve riskleri beraberinde taşımaktadır. Türkiye, tarım-hayvancılık dış ticaretinde uzun yıllardır açık vermesine rağmen, hayvansal ürünler ikili ticaretinde AB ile denge halindedir. Türkiye için bazı olumlu göstergeler; yakın ihracat pazarlarında rekabet halinde olduğu AB'ye göre inanç ve kültür avantajlarına sahip olması, genç nüfusu, hayvancılık desteklerindeki artışlar ile çiftlik ölçeği ve otomasyondaki kısmi ilerlemelerdir. Bununla beraber, yapısal sorunların başında gelen örgütlenme, pazarlama, ıslah, ticarete engel hayvan hastalıkları ve son yıllarda kısır döngüye giren kırmızı et açığı Türkiye'yi maliyet ve kalite avantajına sahip ülkelerin kalıcı pazarı haline getirebilir. AB-Türkiye etkileşiminde ortaya çıkması muhtemel diğer olumsuzluklar; AB'de 2015 yılında süte uygulanan kotaların kalkması, Türkiye'de sokak sütündeki kayıt dışılık ve halen müzakere edilen AB-ABD Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı kaynaklı gümrüksüz ABD mallarının Türkiye'ye girebilme riskidir. Türkiye; üretici, sanayici, kamu ve tüketicilerin bütünlük bir fayda sağlaması, ekonomi politikalarından sonuç alınması ve AB ile gelecekte daha iyi bir etkileşimin yaşanması için "yapısal ve sosyal politikalara" öncelik vermelidir. Bu çalışmada, AB-Türkiye hayvancılık politikalarının tarihsel değişimi ve etkileşiminin Türkiye hayvancılık sektörü üzerindeki olası sonuçlarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Ekonomi, Hayvancılık, Politika, Türkiye.

## The Interaction of Turkey Livestock Policies with the EU and Its Potential Outcomes

**Abstract:** National livestock policies have been influenced by local needs as well as by international organizations, trade agreements, and trends of leading countries. Turkey has been interacting with the European Union-Common Agricultural Policies (EU-CAP) due to economic and geopolitical reasons and it brings with it some opportunities and risks. Although Turkey has a deficit in agriculture foreign trade for many years, there is trade balance with EU in terms of livestock and livestock products. Some of the positive indicators for Turkey are; having competitive and culture advantages in close export markets compared to EU, having young population, increasing livestock supports and partial progress in respect of farm scale and automation. However, leading structural problems such as organization, marketing, genetic improvement and animal diseases causing international trade barriers and vicious cycle of inadequate supply of red meat can make Turkey a permanent market for countries with cost and quality advantages. Other possible problems in EU-Turkey interactions are removal of milk quota in 2015 in EU, informal milk sector (street milk) in Turkey, and the risk of duty-free goods from United State of America (US) to Turkey as a result of currently negotiated EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Turkey should give priority to "structural and social policies" to gain integrated producers, industrialists, public and consumers benefit, to get outcomes from the economic policies, and to experience better interaction with the EU in the future. In this study, it was aimed to assess the possible consequences of historical change and interaction of EU-Turkey livestock policies on the Turkey's livestock sector.

**Keywords:** Economics, European Union, Livestock, Politics, Turkey.

✉ Mehmet Ferit CAN

Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Veteriner Fakültesi, Hayvan Sağlığı Ekonomisi ve İşletmeciliği Anabilim Dalı, Hatay, TÜRKİYE.  
e-posta: feritcan@mku.edu.tr

\*II. Ulusal Hayvancılık Ekonomisi Kongresi'nde genişletilmiş özeti sunulmuştur.

## GİRİŞ

**H**ayvancılık sektörünün biyolojik, sosyoekonomik ve stratejik düzlemdeki çok boyutlu fonksiyonunu kavrayan uluslar, yerel ve küresel ihtiyaçlar ışığında benzer amaçlar ve kısmen farklılaştırılmış araçlarla sektörlerini rasyonel biçimde yönlendirmektedir. Avrupa Birliği (AB) ve gelişmiş ülkelerin (GÜ) hayvansal ürünler üretim ve tüketim düzeyleri, dış ticaret eğilimleri ve bütçelerinden hayvancılığa ayırdıkları paylar sektörün gelecekte de önemini koruyacağını açıkça göstermektedir.

Belirli amaçlara ulaşmada kurum ve kuruluşların benimsedikleri görüş, yöntem ve uygulamalar bütünü olan hayvancılık politikaları daha yüksek bir üretici, tüketici ve kamu faydası amaçlamaktadır. Gıda arzının güvence altına alındığı, örgütlü ve rekabet gücü yüksek, fiyat istikrarının sağlandığı, kırsal kalkınma ve ekolojik dengeyi beraber önceleyen, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliği olan bir sektörün sağlanması için ekonomik (I) ve yapısal-sosyal (II) politika araçları farklı miktar, bileşim ve sürelerde devreye sokulmaktadır.

Türkiye hayvancılık sektörü bugün devletin planlayıcı, düzenleyici ve yol gösterici rolüne çok daha fazla ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyaçta hâlihazırdaki kronik yapısal sorunların yanı sıra kentleşme ve gelir artışına bağlı olarak hayvansal ürün talebine yeterli yanıt veremeyen arz, girdi ve ürün fiyatlarındaki dönemsel dalgalanmalar, değişen ve derinleşen uluslararası rekabet ve yakın coğrafyamızdaki risk ve istikrarsızlıklar önemli rol oynamaktadır (1-5).

Günümüzde, tarım ve hayvancılık alanındaki ulusal politikalar, yalnızca yerel ihtiyaçlara göre şekillenmemekte, uluslararası ticari antlaşmalar ve köklü organizasyonlar ile komşu ve lider ülkelerin eğilim ve uygulamalarından da önemli düzeyde etkilenmektedir. Hayvancılık sektöründe küresel ekonomik önceliklerde ilk sıralarda uluslararası işbirliğinin artırılması, ticari engellerin ve rekabeti bozucu uygulamaların kaldırılması veya sınırlandırılması,

sınır aşan hastalıklardan kaynaklanan mali kaybın azaltılması ve ticarete konu ürünlerde kalite standartlarının korunması gelmektedir. Bu yaklaşımlar tıpkı GÜ ve gelişmekte olan ülkelerde (GOÜ) olduğu gibi, AB ve Türkiye ilişkilerine de farklı anlamlar (avantaj ve riskler) yüklemektedir.

Bugün siyasi ve ekonomik bütünleşmesinin geleceği sorgulansa da, uluslararası alanda en güçlü ve köklü aktörlerden biri olan AB ile çok boyutlu ilişkilerimiz Türkiye için ayrı bir önem taşımaktadır. AB ile tarım ve hayvancılığın da içinde yer aldığı ekonomik ve ticari ilişkiler, üyelik sürecindeki mevzuat uyumlaştırılma çalışmaları, bazı eş ve ortak pazarlardaki rekabet durumu gibi farklı boyutlar ikili ilişkilerin bazı yönlerini oluşturmaktadır. AB ile ilişkilerin yakın gelecekte Türkiye hayvancılık sektörüne olası etkilerinin tahmin edilebilmesi, önemli ölçüde geçmişten bugüne izlenen tarım ve hayvancılık politikalarının bir bütünsellik içinde incelenmesine ve sektöre özgü teknik ve ekonomik göstergelerin seyrinin sağlıklı değerlendirilmesine bağlıdır.

Bu çalışmada; Türkiye ve AB tarım-hayvancılık politikalarının tarihsel değişiminin ve etkileşiminin sektöre ilişkin güncel göstergeler ve dış ticaret eğilimiyle beraber incelenerek, Türkiye hayvancılık sektörü üzerindeki olası sonuçlarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

### 1. Hayvancılık Politikalarının Amaç ve Araçları

Ekonomik, coğrafik ve kültürel farklılıklara rağmen, tarım ve hayvancılık sektörünün kendine has özellik ve sorunları nedeniyle, bazı istisnai durumlar dışında ulusların birbirine benzer politika amaçlarını benimsedikleri görülmektedir (1,3). Bu amaçların başında yeterli ve dengeli beslenme, fiyat istikrarı, çevre ve hayvan refahıyla uyumlu verimli ve sürdürülebilir bir üretim, üretici gelirlerinin artırılması ve kırsal kalkınma gelmektedir. Ülkeler arasındaki politika farklılığı ise amaçlardan ziyade politika araçlarının "kullanım yöntemi, bileşimi ve

süresinde” yatmaktadır. Hayvancılık politikalarında kullanılan araçlar ekonomik (I), yapısal ve sosyal (II) politikalar olmak üzere iki ana başlık altında kategorize edilebilir.

### 1.1. Ekonomik Politika Araçları

Ekonomik politikalar, kamu otoritesinin “dolaylı” yani fiyat dışı (I) veya “direkt” yani fiyat politikası (II) ile pazarı etkilemesi biçiminde devreye sokulmaktadır. Dolaylı yöntemde, ekonominin en temel tahlil araçları olan “arz ve talebe” etki edilirken, direkt yöntemde “girdi ve ürün fiyatları” hedeflenmektedir. Dolaylı yöntemler kapsamında, “arz” üretimin artırılması veya sınırlanmasıyla etkilenirken, “talep” genellikle tüketimin özendirilmesi yoluyla harekete geçirilmektedir. Konuyu biraz daha açarsak, arz cephesinde “kamu stokları”, “ihracat-ithalat düzenlemeleri ve gümrük vergileri”, “fark ödemeleri” ve “telafi edici ödemeler”; talep cephesinde ise tüketimi artırıcı “reklam ve tanıtımlar”, “destekleme alımları” ve okul, hastane, ordu gibi “kamu kurumlarında ürünlerin değerlendirilmesi” faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. Direkt yöntemler incelendiğinde ise, dolaylı olanlara göre etkilerini daha hızlı göstermekle beraber ölçülü ve dikkatli kullanılmaları gerektiği anlaşılmaktadır. Örneğin, kamu otoritesinin “girdi ve ürün fiyatlarını” başta üretim maliyetleri ve üretici gelirleri olmak üzere objektif ölçütlere göre belirleyememesi durumunda büyük ve küçük üretici arasındaki makasın açılması ve enflasyon başta olmak üzere çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Direkt yöntemde “taban fiyatı”, “doğrudan gelir transferi” ve “hayvansal üretim, verimlilik, hayvan ve halk sağlığı odaklı desteklemeler” sıklıkla kullanılırken, çok istisnai durumlarda “sabit fiyat” ve “fiyat aralığı” yöntemlerine de başvurulabilmektedir (1-3).

Türkiye’de uzun yıllardır direk ve dolaylı ekonomik politikalar farklı dozlarda kombine edilmiştir. Bugün için hayvancılık sektörünün yapısal politikalarla yeterli düzeyde desteklenen dolaylı yani “fiyat dışı yöntemlere” daha fazla ihtiyaç duyduğu söylenebilir.

### 1.2. Yapısal ve Sosyal Politika Araçları

Yapısal ve sosyal politikalar, esasında ciddi yatırımları ve stratejik adımları gerektirmektedir. Bunlar, ekonomik politikalara göre etkilerini çok daha

geç gösterebilir de, kalıcı ve istikrarlı bir sektör için kritik olan “örgütlenme”, “arazi mülkiyeti ve toplulaştırma”, “mekanizasyon/otomasyon”, “ırk ıslahı ve verimlilik”, “sigortacılık”, “tarımsal danışmanlık”, “kayıt dışılık ve sosyal güvenlik” gibi konuları kapsamaktadır (1-3). Yapısal ve sosyal iyileştirmeler sağlanamadığı sürece, ekonomik politikalarla arzu edilen sonuçların elde edilmesi mümkün görünmemektedir (2).

Türkiye için yapısal politikalar açısından özellikle “etkin ve güçlü bir örgütlenmenin”, “işletme ölçek ve yapılarındaki iyileşmenin”, “ulusal ihtiyaçlara yanıt verebilen ırk ıslahının” ve “yem bitkileri üretiminin” daha öncelikli alanlar olduğu söylenebilir.

## 2. AB ve Türkiye’de Politika Değişim Süreci

### 2.1. Türkiye Hayvancılık Politikalarının Gelişim ve Değişim Süreci

Türkiye’de, cumhuriyetin ilanından günümüze izlenen tarım ve hayvancılık politikalarına değinmeden önce, Osmanlı döneminde yaşanan bazı tecrübelerle kısaca göz atmak konunun anlaşılmasına bir miktar daha katkı sağlayabilir. Örneğin bu dönemde arz ve talep esnekliği düşük tarımsal ürünlerin kıt veya bol olduğu dönemlerde fiyat dalgalanmalarını engellemek için bazı tedbirler alındığı bildirilmektedir. Ayrıca 19.yy ikinci yarısından itibaren üretimin teşvik edilmesi (pamuk, ipek, tütün ve merinos yetiştiriciliği) amacıyla başlatılan ve bir tür kooperatifçilik hareketi olan Memleket Sandıkları ile çiftçilerin kredi alanındaki sıkıntılarına katkıda bulunulmaya çalışılmıştır (4,5).

Cumhuriyetin ilk yıllarına, nüfusunun yaklaşık %80’inin tarım-hayvancılıkla geçindiği, ticaret, ulaşım ve bankacılığın yabancı sermayenin elinde olduğu bir ortamda girilmiştir. Bu dönemde savaş ve salgın hastalıklar nedeniyle hayvan varlığının da ciddi ölçüde azalmış olduğu bilinmektedir. Söz konusu yıllarda, makroekonomik anlamda 1923 İzmir İktisat Kongresi kararlarıyla uyumlu serbest piyasa şartlarında sanayileşme, kamu örgütlenmesi ve bazı vergi düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. Hayvancılık alanında 1926 yılındaki “Hayvan Islahı Kanununun” sektördeki ilk bilimsel politika olduğu ifade edilmektedir. Ürün fiyatları ve ihracat gelirlerinde ciddi düşüşlerin yaşandığı 1929 dünya ekonomik krizi

ise, 30'lu yılların başında devletçi politikaları zorunlu kılmış ve devlet “taban fiyat uygulamaları”, “destekleme alımları”, “girdi sübvansiyonları”, “ucuz kredilendirme” ve “hayvan sahiplerinden alınan vergilerin düşürülmesi” gibi korumacı politikalara yönelmiştir. Kırklı yılların ikinci dünya savaşının etkisiyle “tavan fiyat yani narh uygulamaları” ve “Çiftçiyi Topraklandırma Yasası”; 50'li yılların ise “artan tarımsal krediler ve destekleme fiyatları ile işlenen tarım alanlarındaki artışlar” ve “vergilerdeki düşüşler” ile karakterize olduğu görülmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı ile “planlı kalkınma çabaları” 60'larda başlarken, 70'lerin sonunda desteklemeler “miktar ve çeşit bazında” zirveyi görmüştür. 1950-70 yılları arasında kurulan Et ve Balık Kurumu, Süt Endüstrisi Kurumu, Tiftik ve Yapağı AŞ ve Türk Yem Sanayi AŞ gibi Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) hayvansal üretimin artırılması, sanayiye öncülük edilmesi ve fiyat istikrarı sağlanmasında çok önemli katkılar sağlamıştır. IMF ve Dünya Bankasının liberal politikaları ile ihracata dayalı dışa dönük sanayileşme stratejisinin benimsendiği “24 Ocak 1980 Kararları” ise çok önemli bir kırılma noktası olmuş ve 20 yıl boyunca devlet müdahalesi giderek azaltılmıştır. Türkiye’de hayvansal üretimde 1985 yılında yapısal bir kırılma yaşandığı (teknolojik değişim, üretimde ihtisaslaşma, sektörlerin etki ve payları ile üretim faktörlerinin kompozisyonlarındaki değişim) belirtilmektedir. Bu dönemde, KİT’ler kısmen veya tamamen kapatılmış ya da özelleştirilmiş, kredi faiz oranları yükseltilmiş ve desteklenen ürün miktarı 1994 yılında 3’e ve 2000 yılında 2’ye (buğday ve şeker) kadar indirilmiştir. Bu dönemde hayvancılık alanında, 1987 yılında “süt teşvik primi”, 1990 yılında “et teşvik primi” uygulanmış, 1986-96 yılları arasında ise 265 bin baş gebe düve ithalatı gerçekleştirilmiştir (2,3,6,7,8,9,10).

Bazı ürünlerdeki aşırı stoklar ve “hayvansal ürünler” ile yağlı tohumlardaki arz açıkları 2000’li yıllarda politikaların yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Dünya Bankasınca 2001 yılında desteklenen “Tarım Reformu Projesiyle” AB-OTP kapsamında üretim artışını yavaşlatmak için uygulanan telafi edici ödemelere benzeyen “Doğrudan Gelir Desteği (DGD)” sistemine geçilerek tüm destekleme alımları ve girdi sübvansiyonları kaldırılmıştır. Üreticiyi tembelleştirerek üretimi

azaltan DGD, Çiftçi Kayıt Sisteminin geliştirilmesi dışında maalesef pek yarar sağlamamıştır. Akabinde, dışa bağımlılığı artırdığı düşünülerek 2009 yılında bu destekleme yönteminden de vazgeçilmiştir. Yine 2006 tarihli 5488 sayılı Tarım Kanununda tarımsal destekleme programlarına bütçeden ayrılacak kaynağın, “gayrisafi millî hâsılanın %1’inden az olamayacağı” hükmü getirilmiş, ancak ilerleyen yıllarda bu hedef tam olarak tutturulamamıştır. Günümüzdeki destekleme desenine baktığımızda; buzağı, anaç sığır, koyun ve keçi desteği, süt primi, gen kaynaklarının korunması, yem bitkileri, arıcılık, su ürünleri, hastalıktan arı işletmeler, hayvan hastalıkları tazminatları, aşı ve atık desteği gibi önemli kalemler dikkati çekmektedir. Bunlara ilaveten, tarımsal ürün ve hayvan hayat sigortaları, iyi tarım uygulamaları, organik tarım-hayvancılık destekleri, tarımsal yayım ve danışmanlık gibi destekler politikalarda giderek ağırlığını artırmaktadır. Türkiye 2016 yılında yalnızca üreticiye hayvancılık için 3 milyar TL dolayında ödeme yapmış olup, bunda en büyük payı  $\approx$  %24 ile “büyükbaş hayvan desteği” almıştır (11,12,13).

Süreç incelendiğinde Türkiye’nin mevzuatı uyumlaştırma ve sektördeki sorunlara rasyonel çözümler bulma amacıyla gecikmeli olarak da olsa AB benzeri politikalara yöneldiği ve bu durumun yakın gelecekte de devam edeceği anlaşılmaktadır.

## 2.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında (AB-OTP) Gelişim ve Değişim Süreci

İkinci Dünya Savaşı sonrasında olumsuz koşulları ve arz yetersizliği ile tarımsal ürünlerin serbest dolaşımı ve ticari bariyerlerin kaldırılması fikrinden köken alan OTP, 1962 tarihinde doğmuştur. Başlangıçta üretim ve verimlilik artışı ile çiftçi gelirlerinde düzelmeye odaklanan OTP, 70’lerde kendine yeterlilik, modernizasyon ve erken emeklilik gibi konularda hissedilir ilerlemeler sağlamıştır. 1980’lere gelindiğinde, meydana gelen üretim fazlasının stoklama ve ihracat yoluyla eritilemediği ve bu durumun birlik çıkarına olmadığı görülerek birlik içi ve dışı dinamiklerin etkisiyle birbirini izleyen reform süreçleri başlatılmıştır. OTP için 1992’deki Lizbon Zirvesi ile başlayan köklü değişim süreci 2003, 2008 ve 2013 yıllarındaki yeni ve farklı politika yaklaşımlarıyla devam etmiştir. AB bütçesinin

nerede yarıyla fonlanan ve üretim ve refah artışlarını beraberinde getiren “üretimle ilişkili desteklerin”, 90’lardan itibaren ilk önce aşamalı olarak azaltılarak “alternatif ürünlere yönelme” ile kendini gösterdiği; daha sonra ise “doğrudan gelir transferi”, “yeşil ödemeler” ve “kırsal kalkınma” politikalarının devreye sokulduğu görülmektedir. Günümüzde özellikle çevre, hayvan sağlığı ve hayvan refahı kıstaslarının giderek daha fazla önem kazanmaya başladığı ve önümüzdeki süreçte OTP reformlarının yerel ve küresel ihtiyaçlar ışığında devam edeceği anlaşılmaktadır (14-19).

### 3. AB ve Türkiye’de Sektöre Yönelik Bazı Güncel Göstergeler

AB ve Türkiye hayvancılığına ilişkin güncel bazı temel göstergeler ilgili kurum, kuruluş ve literatür bildirimleri baz alınarak mukayeseli biçimde Tablo 1’de verilmiştir (2,3,11,19-21).

Teknik verilere bakıldığında, ilk dikkati çeken AB’deki düşük tarımsal istihdamın Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya katkısının Türkiye’ye göre çok daha yüksek olmasıdır. Arazi ölçeği ve inek başına süt verimi Türkiye’de %50 daha düşükken; AB ile yakın değerlere ulaşan dana karkas randımanının ıslah çalışmalarının başarısının yanı sıra, son yıllarda yoğun biçimde gerçekleşen ithalata da bağlı olabileceği düşünülmektedir. Mali verilere bakıldığında, 1 kg çiğ süt fiyatı dönemsel dalgalanmalar göstermekle beraber her iki taraf için de benzer olmasına rağmen, fabrika yani karma yem fiyatlarının Türkiye’de AB’den yaklaşık %30 daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, hayvancılığın desteklemeler içindeki payı Türkiye’de son yıllarda ciddi bir iyileşme gösterse de, AB’nin gerisinde kalmıştır. Mali veriler incelenirken, bunların dönemsel döviz kuru değişimlerinden önemli düzeyde etkileneceği de göz ardı edilmemelidir.

**Tablo 1.** Türkiye ve AB-28’de tarım-hayvancılıktaki mukayeseli göstergeler (2,3,11,19,20,21).

**Table 1.** Comparative indicators for agriculture and livestock farming in Turkey and EU-28 (2,3,11,19,20,21).

Teknik ve Ekonomik Göstergeler		Birim	Türkiye	AB-28
GSYİH ve İstihdam	Toplam Nüfus	Milyon kişi	80	510
	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla-GSYİH	≈ Milyon \$	750	16500
	Tarım ve Hayvancılığın GSYİH Payı	%	8	5
	Tarımsal İstihdamın Toplam İçindeki Payı	%	21	2
Ölçek-Sayı Üretim ve Verimlilikler	Tarımsal İşletme Sayısı	≈ Milyon	3	13.5
	Tarımsal Arazi Ölçeği	Hektar	6	13
	Büyük Baş Hayvan Sayısı	Milyon baş	14	89
	Küçük Baş Hayvan Sayısı	Milyon baş	41	97
	Süt Üretimi-BB ve KB	Milyon ton	18.6	168
	Kırmızı Et Üretimi	Milyon ton	1.15	8
	Beyaz Et Üretimi	Milyon ton	1.9	13
	Laktasyon Süt Verimi-İnek	1000 kg	3	6
	Karkas Verimi-Dana	Kg	269	293
	Kişi Başına Et Üretimi-Domuz hariç	Kg	38	41
	Kişi Başına Süt Üretimi	Kg	232	329
Fiyat ve Destekler	Fabrika Yemi Fiyatı-2016	≈ €/kg	0.26	0.18
	Çiğ Süt Fiyatı-2016	≈ €/kg	0.33	0.33
	Dana Karkas Et Fiyatı-2016	≈ €/kg	6.4	3,7
	Yıllık Tarımsal Destek-2016	≈ Milyar €	3.3	68
	Hayvancılığın Tarımsal Destekteki Payı	≈ %	29	38
İhracat-İthalat	Toplam İhracat-2016	≈ Milyar US\$	142	1950
	Toplam İthalat-2016	≈ Milyar US\$	198	1910
	Tarımsal İhracat-2016	≈ Milyar US\$	5.4	157
	Tarımsal İthalat-2016	≈ Milyar US\$	6.9	134

#### 4. Türkiye'nin Tarım ve Hayvancılıktaki Dış Ticaret Eğilimi

Talebin fiyat ve gelir esnekliğinin çoğunlukla düşük olduğu bitkisel ve hayvansal ürünlerde, düşük esnek karakterdeki arzda ortaya çıkabilen dönemsel artışlara yeterli iç veya dış pazar bulunmadığında ya da stok politikaları rasyonel biçimde devreye sokulamadığında ciddi fiyat düşüşleri veya dalgalanmaları yaşanmaktadır. Bu durum, üretimde kendine yeterli ulusların, gelişmekte olan bölge ve pazarlardan neden giderek daha fazla pay almaya çalıştıklarını ve üretim fazlası ürünlerde sürdürülebilir bir "dış ticaret eğilimini" neden bu kadar önemsediklerini de açıklamaktadır.

Bugün, Türkiye'nin yalnızca tarım-hayvancılık alanındaki ihracat ve ithalatı toplam ihracat ve ithalatının yaklaşık %3-4'ü iken, bu sektörün toplam dış ticaret açığındaki payı %2 düzeyindedir. Türkiye'nin tarım-hayvancılıktaki son 20 yıllık dış ticaret eğilimi incelendiğinde, üretim yetersizliği ve döviz kurlarının da etkisiyle 2007'den itibaren dalgalı

bir seyirde sürekli açık veren bir denge hali dikkati çekmektedir. Tablo 2'de 1996 yılı referans alındığında ihracat endeksinin ithalata göre daha istikrarlı bir artış sergilediği görülmektedir.

Türkiye 2016 yılında 5.4 milyar ABD doları tarımsal ihracat (toplam 142.5 milyar \$) ve 6.9 milyar \$ tarımsal ithalat (toplam 198.6 milyar \$) gerçekleştirmiştir. Dış ticaretimizde AB'nin payına bakıldığında %40'lar dolayında olduğu (ihracat %43 ve ithalat %39) görülmektedir. Ticari ortaklıklar incelendiğinde, Türkiye'nin en çok ihracat yaptığı ülke olan Almanya da dâhil olmak üzere ilk 10 ülkenin çoğunluğu AB ülkesidir. İlk 10 içinde ayrıca Irak ve Birleşik Arap Emirlikleri de yer almaktadır. AB'nin en çok ihracat yaptığı ülke ise ABD olup, ilk 10 içinde Türkiye, Rusya ve Birleşik Arap Emirlikleri de bulunmaktadır. AB'nin 2016'da Türkiye'den toplam ithalatı ve ihracatı içinde canlı hayvan ve hayvansal ürünlerin payı %0.7-0.8 düzeyinde gerçekleşmiş; bitkisel ürünlerde ise %3.8 ithalat ve %1 ihracat ile Türkiye lehine bir tablo oluşmuştur (21,22).

**Tablo 2.** Türkiye'de 1996-2015 yılları arasında tarım ve hayvancılıktaki dış ticaret eğilimi.

**Table 2.** Foreign trade tendency for agriculture and livestock between 1996-2015 in Turkey.

Tarım ve Hayvancılıkta Dış Ticaret Endeksi ve Dengesi (1996=100)							
Yıllar	İhracat Endeksi	İthalat Endeksi	<sup>1</sup> Dış Ticaret Dengesi-1000\$	Yıllar	İhracat Endeksi	İthalat Endeksi	<sup>1</sup> Dış Ticaret Dengesi-1000\$
1996	100	100	129.488	2006	161	131	832.286
1997	109	114	53.526	2007	173	216	-643.340
1998	109	98	370.516	2008	183	305	-2.227.716
1999	95	76	525.227	2009	202	220	-111.304
2000	77	98	-321.898	2010	229	310	-1.342.079
2001	92	65	646.317	2011	240	430	-3.521.244
2002	81	79	153.106	2012	241	359	-2.078.938
2003	98	118	-279.074	2013	262	375	-1.930.976
2004	118	125	-1.911	2014	280	418	-2.426.493
2005	154	126	772.207	2015	267	349	-1.298.123

<sup>1</sup>İhracat ile ithalat arasındaki farktır.

#### 5. AB-Türkiye Politika Etkileşiminin Olası Sektörel Sonuçları

Türkiye, tıpkı GOÜ'lerin aşamalı veya gecikmeli olarak GÜ politikalarına yöneldikleri gibi, tarım ve hayvancılık politikalarında özellikle 1980 sonrası AB ve ABD politikalarına kısmen veya tamamen, kalıcı veya geçici olarak yönelmiştir. AB ve Türkiye arasındaki ekonomik, ticari, jeopolitik ve sosyal

etkileşimin kökeni Avrupa Ekonomik Topluluğuna başvuruyu onaylayan 1963 tarihli Ankara Anlaşmasına dayanırken; 1996 yılında Gümrük Birliği, 2005 yılında ise tam üyelik müzakereleri ile ilişkiler daha ciddi bir boyut kazanmıştır (16,18).

Türkiye'deki tarım ve hayvancılık politikalarının şekillenmesini AB'den tamamen bağımsız düşünmek olanaklı değildir. AB ile çok boyutlu etkileşimin

Türkiye için yalnızca bazı fırsat ve avantajları değil, önemli riskleri de taşıdığı göz ardı edilmemelidir. Bu durum ise, üyelik ve müzakere süreci (I), tarım-hayvancılık bütçesi ile üretim ve verimlilikteki farklılıklar (II), kayıt dışılık (III) ve ortak/eş pazarlardaki rekabet (IV) olmak üzere dört temel boyutta özetlenebilir.

Konuya AB'ye üyelik müzakereleri boyutuyla bakıldığında (I), yakın zamandaki bazı uyuşmazlıklara bağlı AB ve Türkiye arasındaki olumsuz atmosferin uzun süreli olmayacağı, en azından ticari ilişkileri çok fazla etkilemeyeceği söylenebilir. Türkiye'nin üyelik niyetini koruması durumunda, müzakere çerçeve belgesine konu olan 35 fasıl başlığı içinde en zorlu ve zaman alıcı olacak olan "Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı" başlığı düşünüldüğünde, sektörün yapısal sorunlarının zaman kaybetmeden çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Özellikle, pazarlama boyutundaki oligopsonik yapısının daha etkin kamu müdahale kurumları ve güçlü üretici örgütlenmesiyle iyileştirilmesi, ticarete engel hayvan hastalıklarının eradikasyonu veya kabul edilebilir düzeylere çekilmesi, çayır-meraların daha etkin kullanımı ve tarımda istihdam edilen nüfusumuzun sağlıklı bir kentleşme ve göç politikası ile kontrollü biçimde azaltılması önemli alt başlıkları oluşturmaktadır (3,5,13,18).

Konuya, tarım-hayvancılık bütçesi, üretim ve verimlilikler boyutuyla göz atıldığında (II), Türkiye'nin kalite ve verimlilikte zaten gerisinde kaldığı AB'nin mevcut yüksek standartlarını sürdürme adına belirlediği 2014-20 dönemi OTP bütçesi ( $\approx$  410 milyar Euro) birçok rakip veya komşu ülke gibi ülkemizi de zorlayacaktır. Türkiye'de geçmiş yıllara göre ciddi artışlar sergileyen tarımsal destekler 2017 yılı için mevcut kurlarına göre  $\approx$  3.2 milyar Euro olup, burada hayvancılığın payı yaklaşık 1 milyar Euro olarak öngörülmüştür. Türkiye'de özellikle kırmızı et arzının artan nüfus, göçmenler, kentleşme ve alım gücüne bağlı güçlü iç talebi dengeli biçimde karşılayamadığı, girdi ve ürün fiyatlarındaki dalgalanmalar neticesinde kamunun canlı hayvan, kasaplık besi materyali ve karkas et ithalatı başta olmak üzere devreye soktuğu müdahalelerinin kalıcı bir çözüm sağlayamadığı görülmektedir. Son yıllarda desteklemelerdeki ciddi

artışlar, büyükbaşta ırk ıslahı ve küçükbaşta ıslahı sayısal iyileşmelere rağmen devameden bu kısır döngü, Türkiye'nin giderek AB'nin de aralarında bulunduğu maliyet ve kalite avantajına sahip ülkelerin kalıcı bir pazarı haline gelmesine yol açabilir. Bu noktada, işletme ve arazi ölçeklerinin ıslah, verimlilik ve otomasyonla bütünleşik biçimde büyütülmesi ve mali desteklerin ölçeği ve uzmanlaşmayı artırarak alt sektörlerdeki mukayeseli üstünlüklere (coğrafya, iklim, ulaşım vs.) göre revize edilmesi gerekmektedir (2,3,5,12).

Konu üretimde kayıt dışılık boyutuyla incelendiğinde (III), Türkiye'de süt pazarlama kanallarındaki yapısal sorunlar ve üreticinin çiğ sütü daha yüksek fiyattan değerlendirebilme olanağı sonucunda üretilen sütün yalnızca 2/3'ünün sanayiye aktarılabilirdiği bildirilmektedir. Sokak sütünün kayıt altına alınamaması ve pazarlama kanallarında şeffaflığın sağlanamaması durumunda, olası bir AB üyeliğinde alınabilecek kota düşük kalarak sektörü olumsuz yönde etkileyecektir (2,15).

Son olarak konuya dış pazarlarda rekabet boyutuyla bakıldığında (IV), Türkiye'nin AB ile hedef pazarlarının benzerliği AB'ye göre ülkemizdeki yüksek üretim maliyetleri, çiğ sütteki üretim fazlasına rağmen mililitredeki somatik hücre sayısı, bakteri yükü ve bazı fiziksel ve kimyasal kalite bozuklukları ve ticarete engel hastalıkların varlığı olumsuz bir tabloya işaret etmektedir. Ayrıca, OTP ilkeleri gereği AB'de 1982'de süte uygulanan kotanın Mart 2015 itibarıyla kaldırılmasının Türkiye'nin de içinde yer aldığı ihracatçı ülkeleri olumsuz yönde etkileyeceği tahmin edilmektedir. Dış ticaret açısından bir başka potansiyel risk ise, tüm dünyanın yakından izlediği ve 2013'ten itibaren müzakere edilen AB-ABD Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı ve bunun üçüncü ülkelere olası yansımalarıdır. Bu ortaklığın gerçekleşmesi halinde Türkiye'ye girebilecek gümrüksüz ABD malları hayvancılık sektörünü olumsuz etkileyeceğinden, şimdiden alternatif politika tedbirleri masaya yatırılmalıdır (2,15,23,24,25).

Yukarıda ifade edilen risk ve olumsuzların yanında, Türkiye için bazı avantaj ve fırsatlar da mevcuttur. Bunların başında, "inanç, kültür ve ulaşım

avantajlarına sahip olduğu yakın ihrac pazarları ve bölgelerinin” varlığıdır. Türkiye, bölgesel istikrarsızlığın büyümemesi durumunda bu pazarları koruyabilecek ve geliştirebilecek potansiyele sahiptir. Özellikle yöresel olarak tanınan ve markalaşma sürecine giren işlenmiş et ve süt ürünleri üretiminin teşvik edilerek ihracata yönlendirilmesi önemlidir. Yine üretim ve kalitede kanatlı sektörde erişilen düzey, yavaş da olsa ölçek ve otomasyonda süt ve besi sığırcılığında sağlanan ilerlemeler ve son olarak tarımsal desteklemeler için öngörülen bütçenin giderek artması sektörün geleceğine ilişkin bazı iyimser göstergelerdir.

## SONUÇ

Türkiye'nin, ekonomik, coğrafik ve jeopolitik nedenlerle geçmişten günümüze direkt veya dolaylı olarak AB tarım ve hayvancılık politikalarından etkilenmiş olması, gelecekte de etkilenmeye devam edeceğini göstermektedir. Bu etkileşimde AB'nin üretim, verimlilik ve kalitede model olarak benimsenmesi, müzakere sürecindeki mevzuat uyumlaştırma çalışmaları, Türkiye ile yüksek dış ticaret hacmi ve benzer pazarlar için yaşanacak rekabet etkili olacaktır.

Türkiye'nin canlı hayvan ve hayvansal ürünlerde gelişmiş ülkelerin pazarı haline gelmemesi, kırsal kalkınmayı sosyal ve ekonomik boyutlarıyla gerçekleştirmesi ve ucuz, sağlıklı ve kendine yeterli bir üretim sağlayabilmesi için üretici-sanayici-tüketici-kamu çıkarlarını bütünsel biçimde düşünmesi gerekmektedir. Bu bağlamda zahmetli ve zor bir süreç olsa da, uluslararası ticari antlaşmaları ve kuralları göz ardı etmeyen ancak ulusal ve yerel gerçeklerle de uyumlu istikrarlı ve şeffaf politikalar güçlendirilmelidir. Türkiye'de sektörün önündeki en önemli engel olan “yapısal sorunların” ekonomik politikalarla tek başına çözülemeyeceği, ancak “yapısal ve sosyal politikalardan” etkili sonuçlar alınabildiği sürece kalıcı iyileşmelerin yaşanacağı unutulmamalıdır. Ayrıca, uygulamaya konacak AB benzeri hayvancılık politikalarının ilgili dönem bitmeden önce başlatılacak uzun soluklu müzakerelerle çok yıllık dönemler halinde planlanması (ör: 3-5 yıl) sektör paydaşlarına istikrar ve güven vererek çok ciddi faydalar sağlayacaktır.

Rasyonel, istikrarlı ve güçlü hayvancılık politikaların üretici ve sanayiciye daha karlı ve sürdürülebilir bir üretim planı, tüketicilere daha ucuz ve nitelikli ürünlere erişim imkânı, özel sektöre kültürel ve lojistik avantajlarımızın olduğu dış pazarlara ve AB'ye daha fazla ihracat kabiliyeti ve kamuya daha rasyonel kaynak kullanım olanağı tanıyacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKLAR

1. Çetin B., 2010. Tarım Ekonomisi. 1. Baskı. 209-19, Dora Yayınları, Bursa.
2. Cevger Y., Aral Y., Sakarya E., 2011. Hayvancılık Ekonomisi. TC. Anadolu Üniversitesi Yayını. 1. Baskı, 2361, Eskişehir.
3. Can MF., 2016. Kırmızı et sektöründe politika arayışları. Türktarım, 232, 66-69.
4. Güney HH., Sarı T., 2005. Türkiye'de tarım topraklarının mülkiyet yapısı ve tarihsel süreçteki değişimde Diyarbakır örneği. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 4, 71-87.
5. Can MF., Sakarya E., 2012. Dünya ve Türkiye'de tarım ve hayvancılık kooperatiflerinin tarihsel gelişimi, iktisadi önemi ve mevcut durumu. Vet Hekim Der Derg, 83, 27-36.
6. Çakmak EH., Kasnakoğlu H., 2001. Tarım sektöründe Türkiye ve Avrupa Birliği etkileşimi: Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin analizi. Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Rapor 2001/18, Yayın No: 68, Ankara.
7. Işıklı E., Abay C., 1992. Destekleme uygulamalarının tarımsal yapıya etkisi, Tarım Haftası 93 Sempozyumu, Tarımsal destekleme politikaları, sorunlar, çözümler, TMMOB Türkiye Ziraat Mühendisleri Odası Yayınları, 20, Ankara.
8. Saçlı Y., 2007. AB'ye uyum sürecinde hayvancılık sektörünün dönüşüm ihtiyacı. DPT Uzmanlık Tezleri, DPT 2707, Ankara.
9. Dernek Z., 2006. Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze tarımsal gelişmeler. Süleyman Demirel Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 1, 1-12.
10. Günlü A., Mat B., 2017. Hayvansal üretimde uygulanan ekonomik politikalarının yapısal değişim analizinin araştırılması (1969-2006). II. Ulusal Hayvancılık Ekonomisi Kongresi, Kongre



- Kitabı, 26-32, 2017, Antalya.
11. GTHB., 2016. Tarımsal destekler, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2016 yılı faaliyet raporu. Eğitim, Yayım ve Yayınlar Dairesi Başkanlığı, Ankara.
  12. Kandemir O., 2011. Tarımsal destekleme politikalarının kırsal kalkınmaya etkisi. Ekonomi Bilimleri Dergisi, 3, 103-113.
  13. Yalçınkaya N., Yalçınkaya HM., Çılbant C., 2006. Avrupa Birliği'ne yönelik düzenlemeler çerçevesinde Türk tarım politikaları ve sektörün geleceği üzerine etkisi. Yönetim ve Ekonomi, 13, 97-118.
  14. European Commission., 2016. The Common Agricultural Policy after 2013. Library of The European Parliament, 130524REV1. Brussels, Belgium.
  15. Kaya Kuyululu ÇY., 2012. Avrupa Birliği'nde süt üretiminde kota uygulamalarının gelişimi ve sistemin Türkiye'ye uyarlanması. Vet Hekim Der Derg, 83, 49-58.
  16. Günaydın G., 2016. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, Türkiye tarım sektörü için bir çıkış yolu olabilir mi? TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Elektronik Kütüphane, Ankara.
  17. Demir N., 2012. AB ve Türkiye'de hayvancılık politikalarındaki son gelişmelerin uyum süreci açısından karşılaştırılması. Alinteri, 23, 58-63.
  18. Şahinöz A., 2006. Türkiye-AB müzakere sürecinde Türk tarımı, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, İşveren Dergisi.
  19. European Commission., 2017. The history of the common agricultural policy. Agriculture and Rural Development, First Chapter, Introduction. Brussels, Belgium.
  20. TÜİK., 2016. Temel istatistikler: Tarım. Türkiye İstatistik Kurumu. Ankara.
  21. TÜİK., 2016. Dış ticaret istatistikleri: Ekonomik faaliyetler. Türkiye İstatistik Kurumu. Dış Ticaret İstatistikleri Yıllığı, Ankara.
  22. European Commission., 2016. Client and supplier countries of the EU28 in merchandise trade. Directorate General of Trade. Comext, Statistical regime 4. Brussels, Belgium.
  23. Günlü A., 2011. Çiğ süt pazarlanmasında süt sanayi işletmelerinde firma yoğunlaşma oranlarının araştırılması: Burdur ili örneği. Kafkas Univ Vet Fak Derg, 17, 101-106.
  24. Gümüş E., Çınar H., 2016. Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği sığır eti sektörlerinin karşılaştırılması ve dış ticaret açısından değerlendirilmesi. Harran Üniversitesi Veteriner Fakültesi Dergisi, 5, 177-183.
  25. Aydın E., Can MF., Aral Y., Cevger Y., Sakarya E., 2010. Türkiye'de canlı hayvan ve kırmızı et ithalatı kararlarının sığır besicileri üzerine etkileri. Vet Hekim Der Derg, 81, 51-57.