

TARIMIN KALKINMADAKİ ROLÜ VE TÜRKİYE'DE TARIMSAL TEŞVİKLER

Metin SARAÇOĞLU*
Erol BULUT**

ABSTRACT

Agriculture is seen as an important and sensitive sector in all over the world. In addition to this, the association between agriculture and development is the core discussion in the literature of agricultural economics. This paper investigates how important agriculture sector and agriculture subsidies in an economy are and tries to show the links between development and agriculture. By doing so, in the first part of the paper, the relationship between agriculture and development are discussed, then the subsidies are explained under the rules and implementations of WTO and the EU in the second part. Finally, the study concludes by giving some policy implications for Turkey.

1. GİRİŞ

Gelişmişlik düzeyindeki artış, tarım sektörünün milli gelir ve istihdam içindeki payını mutlak düzeyde azaltmaktadır. Gelir seviyesindeki artış kişilerin zorunlu harcamalarının gelir içindeki payını da nispi olarak azalmasına sebep olur. Bu durum tüketicinin diğer mallara olan talebinin artmasına sebep olmaktadır. Son yıllarda tarım sektöründeki gelişmeler, yeni teknolojilerin bulunması (gen teknolojisi gibi), tarım sektöründeki ilerlemeyi hızlandırmış, sektörün verimliliğini artırarak işçi kullanım oranını azaltmıştır. Bu durum, tarım sektöründeki kamu ve sübvansiyon politikalarının değişmesine, yeni bir formatın oluşmasına neden olmaktadır. Gelişmiş ülkelerin bu doğrultuda yeni politikalar belirlediği tarım sektörü, farklı bir teşvik yöntemleri ile kendi tarım sektörlerini korumaya devam ettiği söylenebilir.

Tarım sektörü ile ilgili olarak tüm dünyada önemini koruyan bir tartışma da tarımsal teşvikler ve uygulanma şeklidir. Bu çerçevede çalışmanın ilk kısmında, kalkınma ve tarımın bu konudaki rolü tartışıldıktan sonra ikinci kısımda, tarımsal teşvikler, çeşitleri ve Türkiye'de tarımsal teşviklerin kompozisyonu verilmiştir. Çalışmanın üçüncü kısmında WTO ve AB'nin tarımsal teşvikler konusundaki uygulamalarına yer verilmiş ve sonuç kısmında Türkiye için bazı politika önermeleri yapılarak çalışma bitirilmiştir.

2) Tarımın Kalkınmadaki Rolü

Ekonomik gelişme sürecinde tarımla diğer sektörler arasında ortaya çıkan yapısal ilişkilerin uzun dönemli seyri, hemen her ülkede ortak bir model izler: tarımsal üretim artarken, tarımsal işgücü ve ekonomi içindeki nispi oranı azalır. Tarım, tarım dışı kırsal sektör, kentsel sektör ve dünyanın geri kalan kısmı ile karmaşık bir ilişki içerisindedir. Tarımsal ürünler homojen değildir. Yiyecek; sanayi, ihracat ve sosyal altyapı için hammadde, beslenmede verimliliği artırma ve diğer mal dışı özel faydalar gibi çoğu farklı ürün, mal ve hizmeti içerir. Tarımın ekonomik katkılarının diğer yüzünü anlamak demek; onun artan gelir, genel kalkınma, kente göç, yoksulluk, tarım dışı gelişme, gelir dağılımı üzerindeki etkilerini, tarımsal, tarım dışı, makro ekonomi ve ticaret politikalarının tarımsal gelişme üzerindeki bir çok bağlantısını ve dinamik etkilerini görmek demektir (Dura, 1987:6-7).

* Yrd. Doç. Dr., G.Ü. İİBF. İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

** G.Ü. İİBF. İktisat Bölümü Araş. Gör.

Ekonomideki tarımın azalan payı politika önericilere tarımın nispeten önemsiz olduğu yönünde kafa karıştırıcı bir sinyal göndermekte ve düşen reel tarımsal ürün fiyatları da yatırımcılara tarımsal ürünlerin daha az cazip olduğu sinyalini vermektedir. Bir takım kalkınma iktisatçısı, sanayi ve hizmetler sektörüne göre görece olarak payı azalan tarımsal üretimin değerinin mutlak anlamda arttığına ve tarım dışı sektörlerle karmaşık bağlantılarla gelişmesini sürdürdüğüne işaret etmeye çalışmışlardır. (Kuznets, 1968; Kalecki, 1971; Mellor, 1976; Singer, 1979; Adelman, 1984; de Janvry, 1984; Ranis, 1984; ve Vogel, 1994, ve daha birkaçı) Bu iktisatçılar, tarımsal kalkınma ile endüstriyel kalkınma arasındaki bağlantının ve sanayileşmeyi teşvik edici tarımsal potansiyelin altını çizmişlerdir (Stringer, 2001: 1-3).

Yukarıdaki gelişmelerin yanında zamanla tarımın önemli piyasa bağlantıları ortaya çıkmıştır. Bunlar (Stringer, 2001: 1-3):

- 1- Şehirleşmiş endüstriyel işgücü piyasasına işçi sağlamak,
- 2- Artan gelir ile birlikte patlayan nüfusa yiyecek üretmek,
- 3- Sanayi yatırımlarına tasarrufların akışını sağlamak,
- 4- Endüstriyel ürünlerin piyasalarını genişletmek,
- 5- İthal sermaye malları satın alabilmek için ihracattan kazanç elde etmek,
- 6- İmalat sanayinde işlenmek üzere temel tarımsal girdiler üretmek.

Şeklinde sıralanabilir. Diğer yandan, Tarımsal üretim olmadan ortaya çıkması mümkün olmayan faaliyetler vardır. Örneğin, tarımsal üretim genişleyen bir refah sağlarken, gelir transferi ve gelir şoku arasında tampon vazifesi görür. Yine örneğin, bir durgunluk ya da dış gelir şoku ya da finansal bir kriz hane halklarını farklı şekilde etkiler. Bu farklı etkiler istihdamın çeşitliliğinden, zenginlik seviyesine, coğrafik yerleşime, cinsiyete kadar bir çok faktörlere dayalıdır. Bireyin ve toplumun refahı toplam işgücü talebindeki, aktiflerin geri dönüşüm oranındaki, kamu transferleri değişimindeki, ve toplumsal çevredeki (kamu sağlığı ve kamu güvenliği gibi) görece fiyatlara göre değişir. Bir kriz süresince tarımsal üretim ekonomik bir dengeleyici gibi bir tampon ve denge vazifesi görür. Bu yolla, tarım sektörü, yapısal değişiklikler ve gelir şoku esnasında işlerini kaybeden çalışanların ve işçilerin emekliliği için işsizlik sigortası ya da diğer sosyal hizmetleri sağlayamayan ülkelerdeki refah sistemi için bir yedek vazifesi görür. Çünkü temel tarımsal üretim operasyonların ve teknolojinin ölçeğine göre nispeten daha esnek olmaya meyillidir. Gelir şoku ile oluşan bir takım tarım dışı işsizlikler tarımsal faaliyetler tarafından absorbe edilebilir. Tarımsal üretim özellikle dağlık yerleşimlerde kalkınma alternatifleri yaratması ve izole olmuş toplum için temel ihtiyaçları gidermesi ile sosyal refah açısından önemli bir altyapıdır. Tarım, milyonlarca insana üç temel ihtiyaçlarını yani yiyecek, giyecek ve barınak sağlar.

(Stringer, 2001:6-7).

Geçmişteki tecrübeler, yüksek tarımsal büyüme oranlarının kırsal yoksulluğu azalttığını göstermektedir. Güçlü tarımsal büyüme,

- 1) Yiyecek fiyatlarında azalmaya.
- 2) Yiyecek üreticileri ve kırsal çalışan işçiler için gelir yaratıcı fırsatların artmasına.
- 3) Göçü, ticareti ve artan verimliliği de kapsayan sektörler arası olumlu etkilere yol açmaktadır. (Lipton ve Ravallion, 1995: 7-15).

1996'daki Dünya Bankası raporuna göre daha yüksek bir tarımsal ve kırsal büyüme oranı yoksulluk üzerinde güçlü ve derin bir etki yaratmaktadır. Rapora göre tarımsal kesimde yüzde 3'lük bir büyüme yoksullukta yüzde 1'den fazla bir azalışa neden olmaktadır. Tarımsal üretimin yüzde 1'in altında kaldığı hiçbir durumda yoksulluk azalmamaktadır. Hatta nüfusu çok olan ülkelerde daha büyük bir başarı sağlanmaktadır. Hem Çin hem de Endonezya'da hızlı tarımsal büyüme kırsal yoksulluğu azaltmış, hem kırsal hem de kentsel alanlarda yiyecek güvenliğini sağlamış ve tarım dışı sektörlerle olan talebi artırmıştır. Makro yiyecek güvenliği problemini çözmeyen hiçbir ülkenin hızlı bir kalkınmayı gerçekleştirmesi mümkün değildir (World Bank, 1996: 15-30).

3) Tarımsal Teşvikler

Teşvikler, üretimi teşvik ve idame amacıyla devletin ticari işletmelere ve kurumlara yaptığı yardımlar şeklinde tanımlanabilir (Pekin, 1973:20). Bu tür teşvikleri(subsidy) uygulayan otorite, üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla üreticinin üretime devam etmesini sağlayarak, üretimin artırılmasını ve yeni ürünlerin üretime katılmasını özendirmek yoluyla teşvikleri yürütür (DPT, 2001:15).

Tarım sektörü, yapısı gereği gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde teknik ve mali yönden devlet desteğini zorunlu kılmaktadır. Tarım ürünlerinin arz ve talep yönünden esnekliklerinin düşük olması, üretimin çoğunlukla doğa koşullarına bağlı olarak yapılması ve bazı tarım ürünlerinin olağanüstü durumlarda stratejik olarak gereksinim duyulması gibi sebeplerle tarım, tüm dünyada hassas bir sektör olarak kabul edilmekte ve pek çok teşvik uygulanmaktadır (Hazine 1996:11). Diğer yandan tarım sektörünün bu saydığımız özellikleri, ülkelerin ve ülke gruplarının tarıma yönelik politikalarının belirlenmesinde de etkili olmaktadır.

Tarımsal desteklemenin ilk uygulamalarını, 19. yy'da Avrupa'da görmek mümkündür. Bu teşvikler, ekonomik gelişme ile birlikte sürekli artma eğilimi göstermiştir. Bunun yanında, ABD, yine aynı dönemde tarımın dolaylı desteklenmesine yönelik olarak bedava tohumluk ve araştırma-geliştirme yardımı gibi yollarla hassas gördüğü bu sektörü korumaya çalışmıştır (İTO, 1993:2).

Destekleme politikalarının temel amaçları; üretici ve tüketici kesimlerini fiyat dalgalanmalarına karşı korumak, dengeli ve adil bir gelir dağılımı amacına ulaşmak, tarım sektörü ile diğer sektörler arasında ve tarım sektörü içinde gelir dengesizliklerini en aza indirmek, ekonomik kalkınma performansına ivme kazandırmak, ekonomik büyüme ve ödemeler dengesi gibi makro ekonomik büyüklükleri gözetmek, tarımsal üretim ve tüketimi niteliksel ve niceliksel açıdan etkilemek, tarımsal ürün ticaretini geliştirmek, kamusal nitelikli destekleme ile global düzeyde etkiler yaratmak ve dünya tarım piyasalarını etkilemek gibi unsurları içermektedir (İTO, 2001:44).

Kutu-1 Tarım ve Bazı Ticaret Göstergeleri

- Her 1\$, gelişmiş ülkelerde, kırsal ekonomiye 3\$ katkı sağlamaktadır.
- Gelişmiş ekonomilerde, tarım GSMH'nin ve istihdamın yaklaşık %2'sine tekabül ederken, AGÜ'lerde bu oran %17 ile %35 arasında değişmektedir.
- GÜ'ler dünya tarım ticaretinin üçte birine sahiptirler.
- Tarımsal tarifeler, ABD ve AB'de imalat sanayiinde uygulanan tarifelerden 4 ya da 5 katı daha fazladır.
- Biftek ve şeker, AB'de en fazla korunan ürünler arasındadır. Tarifeler olmadan, Afrika'daki en fakir ülkeler bile bu ürünlerde ticaret fazlaları sağlayabilirler.
- ABD'de en büyük %7'lik tarım işletmeleri toplam sübvansiyonların %50'sinden fazlasını almaktadır.
- 2001 yılında ABD dünya pamuk piyasasının %40'nı kontrol etmesine rağmen bu sektöre yaklaşık 3.4 Milyar \$ destek vermektedir. Bunun sonucu olarak, bazı AGÜ'ler piyasada mallarını satamadıklarından borç ve dış ödemeler problemleri ile uğraşmaktadırlar.
- OTP'da 2003'ün Haziranında bazı düzenlemeler yapılmasına rağmen AB, tarımsal teşvikleri 2013 yılına kadar artırmayı planlamaktadır.
- UK'nın uluslararası piyasalarda sattığı her ton buğday ve şeker ortalama olarak üretim maliyetinin yaklaşık %40-60' kadar ucuz satılmaktadır.

4) Türkiye'de Tarımsal Teşvikler

Günümüzde küreselleşme tartışmalarında tarım sektörü de ayrı bir şekilde yerini almaktadır. Tarım sektörüne yönelik uluslararası anlaşmalar da AB ve ABD' de ortaya çıkan gelişmelerden geniş ölçüde etkilenmektedir. Gelişmiş ülkelerin özellikle 1970' li yıllarda iç ve dış politika araçları ile tarım sektörünü yoğun olarak korumaya almaları sonucunda ulusal ekonomiler üzerinde önemli bir yük oluşmuş, aşırı ürün stokları ortaya çıkmaya başlamıştır. Diğer taraftan dünya tarım ürünleri ticaretinde bir takım düzensizlikler olduğu ve bu düzensizliklerin de büyük ölçüde tarım sektörüne yapılan yoğun müdahalelerden kaynaklandığı öne sürülmüştür. Son olarak bu konuda Dünya Ticaret Örgütünce alınan karar da yurtiçi ve uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi, tarım sektöründe koruma politikalarının dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılması yönündedir. Bugün Türkiye, 1953 yılında ilk olarak GATT görüşmelerine katılarak sözleşme imzalamasıyla ve 1995 yılında, pazara giriş ve ihracat sübvansiyonları ile ilgili belirli yükümlülükleri üstlenmesiyle (gelişmekte olan ülke statüsünde bir ülke olarak) Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)' nce alınan kararları yakından takip etmek durumundadır. Bu nedenlerden dolayı Türkiye tarım sektörüne yönelik müdahaleleri azaltma ve dış ticaretin serbestleştirilmesi yolunda adımlar atma durumuna gelmiştir. Ayrıca Türkiye 1963 yılından beri AB' ne üyelik için çabalamaktadır ve ancak yaklaşık 40 yıl sonra aday konumuna gelebilmiş ve tam üyelik için kesin bir tarih verilmemiştir. AB' de ise aday ülkelerin öncelikle yapısal farklılıklarını gidermesi gerektiği ve Ortak Tarım Politikası (OTP)' nı, Dünya Ticaret Örgütü' nün baskısı ayrıca da doğu genişlemesi (yeni aday ülkelerin katılımı) nedeniyle bugünkü haliyle uygulamanın imkansızlığına dikkat çekilmiş ve yeni reform arayışlarına girilmiştir (Eraktan, 2001:74-76).

Bu durumda Türkiye, bir yandan tarımını geliştirmeye yönelik destekleme politika araçlarını belirlemeye çalışırken, diğer yandan da DTÖ' ne yönelik yükümlülüklerini ve

AB' ne uyumu sağlayacak politika araçlarını uygulamaya koymak ve gerekli hazırlıkları yapmak durumundadır. Bu durum tam üyelik gerçekleştiğinde Türk tarım sektörünün sekteye uğramaması açısından da gerekli olmaktadır.

Türkiye' de uygulanan tarımsal destekleme politikaları, destekleme alımları, girdi destekleri, düşük faizli tarımsal kredi, süt teşvik primi ödemeleri, doğal afet ödemeleri, ekim alanları sınırlandırılması ve destekleme primleri gibi araçlar kullanılarak yürütülmektedir. Bunların yanında tarımsal alt yapı yatırımları, araştırma, eğitim ve yayım, tarım yatırım teşvikleri, dış ticarete teşvik ve zaman zaman da ithalatta koruma gibi yöntemler kullanılmaktadır. Ancak tarım sektörüne yapılan desteklemeler incelendiğinde desteklemelerin yoğun olarak fiyat desteği ile sürdürüldüğü dikkati çekmektedir. Fiyat desteğinin de özellikle seçim dönemlerinde yükseldiği ve siyasi hedeflere ulaşmada araç olarak kullanıldığı bilinmektedir (İTO, 2001:44-49). Türkiye'de uygulanan tarımsal politika araçlarını aşağıdaki tabloda özetlemek mümkündür.

Tablo-1 : Türkiye'de Kullanılan Tarımsal Politika Araçları

Destekleme taban fiyatları, hedef fiyat farkı ödeme, teşvik primi, ithal-ihrac sınırlamaları, ithal-ihrac vergileri, ihrac sübvansiyonu, ihrac-ithal tekelleri, erken söküm teşvik primi, üretim teşvik primi, avans ödeme, emanet alım sistemi	Toplu konut fonu, ekim alanı sınırlamaları, üretim kontrolü, üretim kısıtlaması tazminatı, doğal afet yardımları, ürün değiştirme ödemeleri, yatırımlarda hibe yardımları, kredi sübvansiyonu, gübre sübvansiyonu, tohum destekleme primi, tarımsal mücadele ilaçları desteği	Su sübvansiyonu, elektrik sübvansiyonu, yem destek primi, hayvan ırkını ıslah primi, araştırma, eğitim ve yayım hizmetleri, koruma, kontrol, denetim hizmetleri, altyapı ve yapısal hizmetler, pazarlama ve tanıtım hizmetleri, stopaj vergisi, gelir vergisi ve KDV muafiyeti,
---	---	---

Kaynak: İTO, 2001:45.

Türkiye' de Tarım Politikasının amaçları Beş Yıllık Kalkınma Plan' larında yer almakta ve aynı planlarda destekleme politikasının amaçları da açıklanmaktadır. V. ve VI. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında hemen hemen aynı amaçlar gündeme gelirken, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında önemli değişiklikler dikkati çekmektedir. Hedeflenen değişikliklerin başında da tarım ürünlerine verilen fiyat desteğinin azaltılarak, doğrudan gelir desteğine geçilmesinin gerektiği ve girdi desteklemelerinin aşamalı olarak kaldırılacağı gelmektedir. Destekleme araçlarında değişime gidilmesinin gerekliliği de ; Türkiye' de tarımda uygulanan destekleme politikalarının en önemli aracı olan fiyat müdahalelerinin üretimin pazar sinyallerine uygun olarak gelişmesini engelleyici, üretici gelirlerinde istikrarsızlık yaratıcı gelir dağılımını bozucu etkiler yaratmakta olduğu ve bazı ürünlerde iç ve dış pazarlarda değerlendirilemeyen stokların oluşmasına yol açtığı şeklinde vurgulanmaktadır. Aynı zamanda sürdürülen tarım politikalarının, sağlanan desteklerin üreticiye yeteri kadar yansımaması nedeniyle sosyal amaçların gerçekleştirilememesi yanında kamu kaynaklarına önemli ölçüde yük getirmesi bakımından da olumsuz etkilere sahip olduğuna dikkat çekilerek, yeni politika araçlarının kullanımının ve özellikle de doğrudan gelir desteğine geçilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır (DPT,1999). Tarım sektörü destekleme politikaları çerçevesinde kullanılan araçlar kendi arasında sınıflandırılabilir. Türkiye'de en yoğun kullanılan, destekleme politikalarının çatısını oluşturan ve tarım sektöründe etkisi en çok hissedilen destekleme araçları, fiyat müdahaleleri ile girdi destekleridir. Bunun yanı sıra dış ticaret politikaları, vergi politikaları ve genel hizmetlere ilişkin kullanılan araçlar ikinci derecede önemli destek

unsurlarıdır. Bu genel manzara aşağıdaki tablodan izlenebilir. Tabloda gösterilen araçların yanında, yukarıda da ifade edildiği gibi Türkiye, uluslararası düzenlemeler çerçevesinde doğrudan gelir desteğine daha ağırlık vermeye başlamıştır. 02.05.2003 tarih ve 25096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ,Tarımsal Üretimle İlişkili Olarak, Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi Yapılmasına ve Bu Amaçla Çiftçi Kayıt Sisteminin Oluşturulmasına İlişkin Tebliğ (Tebliğ No: 2003/13), doğrudan gelir desteğinin kapsamını çizmektedir. Bu Tebliğ, tarımda mevcut destekleme politikalarının değiştirilerek, Çiftçi Kayıt Sisteminin oluşturulması ve tarımsal üretimle iştigal eden çiftçilere doğrudan gelir desteği (DGD) ödemesi yapılması amacıyla hazırlanmıştır. Bu Tebliğ, uygulamada görev alan kurum ve kuruluşların belirlenmesini, tarımsal üretimle iştigal eden çiftçi seçiminin esaslarını, çiftçi kayıtlarının düzenlenmesini, ödeme tutarının tespitinde esas alınacak tarım arazisi büyüklüğüne ilişkin kriterleri ve ödemeye ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.

Ödeme miktarı, tarımsal üretim yapılan tarım arazisi için, dekar başına 16.000.000 TL'dir. Çiftçilere, yılı içerisinde işledikleri tarım arazisi büyüklüğü dikkate alınarak, 500 dekara kadar (500 dahil) DGD ödemesi yapılır. Bir parselin toplam alanı veya bir parselin başvuruda bulunulan hisse toplamına isabet eden alanı 100 m2 nin altında olan arazilere DGD ödemesi yapılmaz. DGD ödemesi ülke genelinde, uygulama döneminde Çiftçi Kayıt Sistemi'ne (ÇKS) kayıt olmuş tarımsal üretimde bulunan çiftçilere yapılır. DGD ödemeleri için gerekli finansman bütçenin ilgili harcama kalemine tahsis edilen ödeneklerden karşılanır.

Tablo-2: Türkiye'de Kullanılan Destekleme Araçları

FİYAT MÜDAHALELERİ	Destekleme taban fiyatları, prim ödemeleri
GİRDİ DESTEKLERİ	Zirai krediler ve faiz indirimleri, gübre sübvansiyonu, tohum sübvansiyonu, tarım ilacı sübvansiyonu, sulama sübvansiyonu, yem sübvansiyonları ve damızlık sürünün geliştirilmesi
VERGİ POLİTİKALARI	Gelir vergisi muafiyeti (genel değil), stopaj indirimi
GENEL HİZMETLER	Ar-Ge ve yayın hizmetleri, inceleme hizmetleri, haşere ve hastalık kontrol hizmetleri, yapısal/alt yapısal hizmetler
DIŞ TİCARET POLİTİKALARI	İthalat vergileri, ihracat primleri

Kaynak: ITO, 2001:45.

Tarımsal destekleme politikası araçlarından fiyat müdahaleleri en yaygın kullanılanmakta olan yöntemdir. Bu iki ana unsurdan oluşmaktadır. Taban fiyatlarının açıklanması ve kamunun destekleme alımları ile tarım üreticilerine yönelik doğrudan prim ödemesidir. 1994 yılından itibaren fiyat müdahaleleri yoluyla yapılan desteklemelerin ürün kapsamı daraltılmıştır. Aşağıdaki Tabloda, Türkiye'de tarım kesimine yapılan destekler

ürün bazında (Trilyon TL) 1995-2002 dönemini kapsar şekilde gösterilmektedir. İlk sırayı tüm yıllar itibariyle fiyat desteği alırken ikinci sırayı 2002 yılından itibaren doğrudan fiyat desteği almaktadır. Genel olarak baktığımızda Dolar cinsinden toplam teşviklerin özellikle son 2 yılda azaldığını görürüz.

Türkiye'de bugün tarımsal destekleme politikasının verimsizliğine yönelik eleştiriler mevcuttur. Temel eleştiri, destekleme adına tarıma yapılan harcamanın gerçekte tarıma gitmemesi, harcanan kaynakların büyüklüğüne rağmen tarım kesiminin istenildiği gibi desteklenememesidir. Bu itibarla, ülkemizde uygulanan destekleme politikaları ile üretici gelirlerinde istikrar sağlanamadığı gibi dünya fiyatlarının üstünde seyreden destekleme fiyatları, bazı ürünlerde ekim alanlarının aşırı genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin fazla alım yaparak yüksek alım maliyetleri ile karşılaşmasına yol açmıştır. Türkiye'de tarım sektöründe üreticilerin ürettikleri ürünlerin fiyatlarında belirleyici olamamaları, buna karşılık satın aldıkları mal ve hizmet fiyatlarında bunları üreticilerin etkili olması tarımın enflasyondan en çok zarar gören kesim olmasına neden olmaktadır (Hazine, 1996:17).

Tablo-3: Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler (Trilyon TL)

Destek türleri	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1-Fiyat Desteği								
Hububat(TMO)	2	30	190	407	417	352	345	410
Tütün	11	20	48	140	206	237	229	147
Şekerpancarı	37	54	180	312	369	525	484	1.002
Çay	5	13	28	63	106	81	137	176
TSKB	28	65	124	396	390	400	641	0
TOPLAM	83	182	570	1.318	1.488	1.595	1.836	1.735
2-Girdi Desteği								
Gübre	10	45	84	124	99	95	76	0
ilaç	1	3	4	9	10	12	18	0
Tohum-Fidan	0	0	1	2	1	3	1	0
TOPLAM	11	48	89	135	110	110	93	0
3-Hayvancılığı geliştirme								
4-Teşvik primleri								
Süt	2	5	6	8	10	12	12	0
Et	0	0	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	2	5	6	8	10	12	12	0
5-Tazminatlar								
Çay'da budama	1	2	2	4	3	16	27	40
Tütün'de kota ödemesi	2	4	6	0	0	0	0	0
Doğal afet ödemeleri	1	1	5	8	16	13	0	0
TOPLAM	4	7	13	12	19	29	27	40
6-DFİF'dan kullanılan								
7-Fark ödemesi (prim)	1	0	5	0	111	184	338	107
8-Doğrudan gelir desteği	0	0	0	0	0	0	84	1.092
9-TCZB'den ödemeler	0	0	0	0	0	87	262	0
GENEL TOPLAM (TRİLYON TL)	104	281	794	1.712	2.123	2.414	2.717	3.030
GENEL TOPLAM (MİLYAR DOLAR)	2.3	3.5	5.2	6.6	5.1	3.9	2.2	2.0

Kaynak: Tarım ve Köy işleri Bakanlığı (TKB)

5) Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

AB üyesi ülkelerin tarım politikalarının gerek ekonomik gerek siyasi anlamda ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanan Ortak Tarım Politikası (OTP), AB'nin ilk ortak politikasıdır. Halen Birlik bütçesinin yaklaşık yarısını oluşturan OTP'nin AB'nin en önemli politikalarından biri olduğunu söylemek mümkündür. İkinci Dünya Savaşı sırasında yaşanan kıtlığın yarattığı endişenin yanı sıra, savaş sonrasında AB aktif nüfusunun çok önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörü çalışanlarının gelir düzeyinin korunması ve üye ülkelerin ulusal tarım politikaları arasındaki derin farklılıkların giderilmesi gerekliliği Birliği bir ortak tarım politikası oluşturmaya yöneltmiştir. OTP, Roma Antlaşması'nın 3847. maddeleriyle (Amsterdam Antlaşması ile yeni 3238. maddeler) yasal çerçevesi belirlenerek 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile resmen hayata geçirilmiştir. OTP'nin amaçları 33. maddede,

- Teknik ilerlemenin özendirilmesi, tarımsal üretimin rasyonelleştirilmesi ve üretim faktörlerinin, özellikle işgücünün optimal kullanımının ve verimliliğin artırılması,
- Tarımsal nüfusun yaşam düzeyinin, özellikle tarımda çalışanların gelirinin artırılması yoluyla yükseltilmesi,
- Piyasalarda istikrar sağlanması,
- Düzenli bir ürün arzının garanti altına alınması ve
- Tarım ürünlerinin tüketicilere uygun fiyatlarla ulaştırılmasının sağlanması,

olarak sıralanmıştır. OTP, üç temel ilke üzerine yapılanmıştır: Tek Pazar ilkesi, üye ülkelerde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılarak bir tek Pazar oluşturulmasını öngörmekte, bunun için ortak fiyat ve rekabet kurallarını, üye ülkelerde istikrarlı bir döviz kurunu ve dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir korumayı gerektirmektedir. Topluluk tercihi ilkesi, Birlik içinde üretilen ürünlere öncelik tanınmasını amaçlamakta, bunun için AB tarım ürünlerinin ithalata karşı korunmasını, ihracatının ise sübvansede edilmesini gerektirmektedir. Ortak mali sorumluluk ilkesi OTP'ye ilişkin tüm harcamaların Birlik üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda Nisan 1962'de AB bütçesinde Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur. AB' de tarıma yönelik desteklemeler incelendiğinde ise tarım sektörünün bir bütünlük içinde ele alındığı, tarımda verimliliği artırmanın, tarımsal ürün fiyatlarının kararlılığın sağlanmasının yanında çiftçi gelirlerinin artırılması ve tarım nüfusunun yüksek bir yaşam standardına ulaştırılmasının en önemli amaçlar arasında yer aldığı dikkati çekmektedir. Bu amaçla da AB' de hemen hemen tüm ürünlerde Ortak Piyasa Düzenleri oluşturulmuştur. Bu düzenlemeler çerçevesinde bir fiyat ve müdahale politikası izlenmekte, böylelikle tarım sektörü ve üreticiler sürekli olarak korunmaktadır. AB' de son zamanlarda gerek iç gerekse dış etkenler yüzünden zaman zaman reform yapma ihtiyacı doğmuş ve en önemli reform 1992 yılında uygulamaya konulan MacSharry- Reformu ve daha sonra da bu reformun devamı niteliğinde olan Agenda 2000 (Gündem 2000) kapsamında gerçekleştirilmiştir (www.deltur.ccc.eu.int).

AB'de gerçekleştirilen reformlar Uruguay- Round ile de yakından ilgilidir. Daha önce 1990 yılında Uruguay-Round'da yapılan görüşmelerde diğer katılımcı ülkeler tarafından tarımla ilgili taahhütler kabul edilirken AB tarafından (özellikle ihracattaki sübvansiyonlar bakımından) reddedilmiştir. 1992 yılında AB' de gerçekleştirilen Reform ile bu yönde ilk adım atılmıştır. Yapılan reformla tarım ürünleri fiyatlarının düşürülmesi, yeni gelir destekleme araçlarının kullanılarak ekim alanına ve hayvan sayısına bağlı telafi edici ödemelerin yerleştirilmesine çalışılmıştır. Tahıl, yağlı tohumlar ve protein içeren bitkiler, sığır eti ve domuz eti pazarlarına yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. Tahıllarda 54,34 ECU/ton, baklagillerde 78,49 ECU/ton, yağlı tohumlarda 433,5 ECU/ton ve ayrıca üretimden ayırma (ekim dışı bırakılan alanlar için)(Set-Aside) kapsamında da 68,83 ECU/ton olarak telafi edici ödemeler uygulanmaktadır. Tütünde ise Avrupa Birliği'nde pirim sistemi uygulaması devam etmektedir. Bazı meyve ve sebzelerde ise (domates, karnabahar, narenciye, armut, şeftali, elma) 1997/98 döneminde geri çekme tazminatı (Community withdrawal compensation) uygulaması başlatılmıştır (European Commission, 1998). Genel olarak uygulanan reform sonucunda pazar dengelerinde önemli iyileşmeler sağlanmış, reform yapılan ürünlerde stokların eritilmesinde önemli oranda başarı sağlanmış, ekim alanı sınırlandırılması ile tahılda üretim kontrol altına alınmıştır. Örneğin; tahıl fiyatlarının düşmesi ile tahılın hayvan yem maddesi olarak kullanımı artmıştır. Tahılda kendine yeterlilik düzeyi düşmüştür (1992/93 döneminde % 123,6 (AB-12) iken 1995/96 döneminde %106,1 (AB-15) olarak gerçekleşmiştir). Böylelikle ihracatta tahıla yapılan müdahalelerde de azalma sağlanmıştır. Bunların yanında tarımda kişi başına gelir 1992-1996 döneminde üye ülkelere ve işletme büyüklüklerine göre değişmekle birlikte yıllık % 4.5 oranında artmıştır. Bu duruma da tarımda uzmanlaşmanın artması, tarımla uğraşanların azalması (bu azalmanın önümüzdeki yıllarda yıllık % 2 ile 3 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir) ve işletmelerin uyum kabiliyetinin iyi olması sonucu pazar koşullarının iyileştirilmesi ile ulaşılmıştır. Reformun etkileri çevreye yönelik de olmuştur. Hayvancılığın bölgesel dağılımında uzun süreli iyileşmelere yönelik teşvikler ve ekim alanı sınırlandırılması çevre açısından yarar sağlamıştır. Bununla birlikte çevre açısından bir takım negatif etkiler de oluşmuştur. Bunların başında da tahıl, yağlı tohumlar ve protein içerikli bitkilerde doğrudan ödemelere geçilmesi ve tahıl fiyatlarının düşmesi sonucu hayvancılıkta entansif yetiştiriciliğin yaygınlaşması gelmektedir Reformun bir diğer etkisinin de tüketiciler üzerinde olduğu belirtilmektedir. Fiyat desteklemelerinin düşmesi ve doğrudan ödemelerin girişiyle tüketiciler yararına bir durum ortaya çıkmıştır. Ayrıca her ne kadar tarım sektörüne yönelik bütçe ödemeleri yüksek de olsa belirsiz olarak adlandırılan dünya fiyatları, dolar döviz kuru gibi faktörlerin önüne geçilebilmiştir. Aynı zamanda doğrudan ödemeler yoluyla destekleme yapılması üreticiye yapılan desteklemeyi şeffaflaştırmıştır (www. europa.eu.int).

Buraya kadar yapılan değerlendirmelerden de görüldüğü gibi AB tarıma sağlanan desteklemelerle tarım sektörünü istediği düzeye getirmeyi başarmıştır. Buradan hareketle Türkiye ve AB ülkelerinin tarıma yönelik uyguladıkları politikalar, teşvikler ve sektörün yapısı karşılaştırılacak olursa; ciddi ölçüde AB lehine farkın oluştuğu görülür. Aşağıdaki tablodan da rahatça izlenebildiği gibi gerek tarım sektörünün yapısı gerekse verilen teşvik miktarları, AB'nin tarım sektöründe Türkiye'ye karşı büyük ölçüde üstünlüğünü göstermektedir. Tabloda, AB, ABD, Türkiye, Meksika, Brezilya, Arjantin ve

Romanya'nın 2001 yılı itibariyle tarım sektöründeki önemli göstergeleri yer almaktadır. Gerek tarım nüfusunun toplam nüfusa oranı gerekse tarımın GSMH'da aldığı paya baktığımızda Romanya hariç Türkiye'deki rakamların (sırasıyla, % 34.4 ve 14) ABD (% 2.4 ve 1.7) ve AB (%4.9 ve 1.9) rakamlarının çok üstünde yer aldığını görürüz. Diğer yandan tarımsal istihdam oranı, Türkiye'de %39 gibi çok yüksek boyutta iken ABD ve AB'de % 2.1 ve 4.1 gibi çok düşük ve makul bir düzeydedir. Bu göstergelerin yanında Türkiye'de tarımsal işletmelerin ölçek olarak gelişmiş ekonomilerle kıyaslanmayacak kadar küçük olduğu Tablodan rahatça izlenebilir. Tüm bu göstergelerin aksine tarımsal destek miktarı ve tarımsal destek miktarının beklenenin aksine Türkiye'de, ABD ve AB ile kıyaslandığında çok düşük olduğu görülmektedir. Bu rakamlar sırasıyla, Türkiye'de 1,2 Milyar Dolar ve %0.8; ABD'de 15 Milyar Dolar ve 1.1 ve son olarak AB'de 45.5 Milyar Euro (yaklaşık 55 Milyar Dolar) ve %1.4'dür. 1.1.2005 yılından itibaren AB ile yapılan Gümrük Birliği'nin tarım ürünlerini kapsayacağını ve Uruguay Round'un sonuçlarının yine bu yıldan itibaren tarım ürünleri üzerinde etki göstereceğini göz önüne aldığımızda; Türkiye tarımının gerek sektörel yapısı gereği gerekse verilen teşvikler itibariyle haksız bir rekabetle karşılaşma olasılığı yüksek gözükmektedir. Tabii ki bu gelişmeleri İMF ile son yıllarda uygulanan istikrar programları çerçevesinde ve Türk ekonomisinin özellikle bütçe sisteminin içinde bulunduğu zorluklar çerçevesinde analiz edip ve bu yönde sonuçlara ve çözüm önerilerine ulaşmak daha rasyonel olarak gözükmektedir. Bu çerçevede Türkiye'de nasıl son yıllarda finansal kesim ve onun reformu konuşuluyorsa tüm reel sektörün özellikle de tarım sektörünün konuşulması zamanının geldiği açıktır.

Tablo-4: Bazı Ülkelerde Önemli Tarımsal Göstergeler (2001yılı)

	ABD	AB	Türkiye	Meksika	Brezilya	Romanya	Arjantin
Toplam nüfus (Milyon)	286	377	68	100	172	22.6	37
Tarım Nüfusu (Milyon)	6.1	15.6	20.3	23	27.5	2.9	3.7
Tar. Nüf. / Toplam Nüf. (%)	2.4	4.9	34.4	25	20.5	43	11.4
GSMH'da tarımın payı (%)	1.7	1.9	14	4.6	9	16	8
Tarımsal destek / GSMH (%)	1.1	1.4	0.8	1.4	-	-	-
Tarımsal destek (Milyar Dolar)	15	45.5*	1.2	18	-	-	-
İşletme Büyüklüğü (Ha)	180	17.4	5.9	-	18	5.9	-
İstihdamda tarımın payı (%)	2.1	4.1	39	23	15.8	12.9	9.8

Kaynak: TKB

Not: Türkiye için üreticiye ödenen destek miktarı esas alınmıştır. *Euro

Tarım sektörüne ve teşvik uygulamalarına baktığımızda; destekleme araçlarına yönelik değişimler sadece AB' de değil diğer ülkelerde de söz konusudur. Örneğin; Kanada' da fiyat desteklemeleri artan bir şekilde doğrudan ödemelere kaydırılmakta ancak bazı ürünlerde (sütte) yoğun müdahalelere devam edilmektedir. ABD' de benzeri durum söz konusudur. Görüldüğü gibi gelişmiş ülkeler, tarım dışı sektörlerin ulusal gelirdeki payının yüksek olması nedeniyle kolaylıkla tarım sektörüne kaynak aktarabilmekte ve destekleme araçlarında kısa dönemde değişikliğe gidebilmektedir. Ayrıca tarım sektöründe istihdam edilenler ülke nüfusunun küçük bir bölümünü oluşturduğundan, tarımsal nüfus başına destek yüksek olmaktadır. Bu tespit bile Türk tarımında reformun çok elzem olduğunu ve rekabetçi bir sektörün oluşturulması gerektiğini göstermektedir.

Yine AB ve ABD gibi gelişmiş ülkelerle Türkiye arasındaki en önemli farklılıklardan biri de kooperatifler olmaktadır. AB' de birçok ürün % 100' lere varan oranlarda kooperatifler tarafından işlenmekte ve pazarlanmaktadır. Ülkemizde ise kooperatifçilik yaygın değildir. Kooperatifçilik küçük işletmelere büyük işletmelerin sahip olduğu avantajları sağlayan bir örgütlenme biçimidir. Ancak ülkemizde yeterince devlet tarafından desteklenmemektedir. Tarımda yüksek katma değer elde etmek için ürünün işlenmesi ve en iyi şekilde pazarlanması gerekmektedir.

6) Dünya Ticaret Örgütü ve Tarımsal Teşvikler

Dünya ticaretinin serbestleştirilmesi ve ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasını amaçlayan kurumsal ve çok taraflı görüşmeler GATT (General Agreements on Trade and Tariffs) adı ile bilinen toplantılarda başlamıştır. GATT, bu alanda yaklaşık 50 yıl süren görüşmelere sahne olmuş ve son Uruguay Round'u adı verilen toplantıların ardından taraf ülkelerin mal ticaretinde uyacakları ortak ticaret düzenlemelerini belirleyen anlaşma imzalanarak, hükümleri yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın uygulanması ve yeni görüşmelerin yapılması amacıyla da Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) 1996 yılında faaliyete geçmiştir.

Tarım ürünlerinin ticaretine ilişkin düzenlemeler önemli bir süre GATT görüşmelerine dahil edilmemiştir. İlk kez kapsamlı olarak Uruguay Round ile birlikte tarım ürünleri ticareti de dünya ticaretinin serbestleştirilmesi görüşmelerine dahil edilmiştir. Uruguay Round, tarım sektörü ile ilgili önemli tartışmalara sahne olmuş ve sonuçta bir Tarım Anlaşması hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Tarım anlaşması, tarım ürünlerinde bir reform sürecinin başlatılmasına zemin hazırlanmasını, tarım ürünleri ticaretinde etkin ve piyasa kurallarına göre çalışan bir sistemin kurulmasını, tarım destekleme politikaları ve korumacılık politikalarında ortak kurallar çerçevesinde indirime gidilmesini amaçlamaktadır. Tarım anlaşmasının bu amaçlarına yönelik hükümlerine göre, taraf ülkeler, tarımsal destekleme ve korumalarda, belirli bir süreye yayılmış indirimler yaparak, uluslararası tarım piyasasındaki kısıtlama ve dengesizlikleri azaltmaya yönelik çalışmalar gerçekleştireceklerdir (İTO, 2001:65).

DTÖ Tarım Anlaşması bazı ülkelerin korumacılık önlemleri nedeniyle dünya piyasalarını etkilemesinin önlenmesi, uzun dönemde dünya ticaretinin adil ve serbest piyasaya dayalı bir sistem içerisinde gelişebilmesini sağlamak amacıyla, hem dünya ticaretinde başvurulan önlemler, hem de dünya ticaretinde rekabet koşullarında sapma yaratacak iç destekler konularına bir disiplin getirmeyi amaçlamıştır. Haksız rekabet

yaratacak ulusal politikalar konusunda ülkelerin taahhütlerde bulunmaları, bu taahhütler çerçevesinde reform programları uygulamaları ve bu arada tarımın çok işlevliliğini dikkate alan politikalar geliştirmeleri öngörülmüştür. Tarım anlaşmasını imzalayan bütün ülkeler, bu arada Türkiye için de geçerli olan bu taahhütler tarım politikalarının yeniden şekillendirilmesindeki itici faktörlerin en önemlilerinden biri olmaktadır (Eraktan, 2001:114).

Kutu-2 Zengin ve Fakir

Pakistan'ın Rasoolpur köyünde yaşayan ve dul olan Mithan 1 dönüm buğday hasat etmekte ve bunu da kendisi ve üç çocuğu için üretmektedir. Fakat Mithan, Asya Kalkınma Bankası'nın baskısı ile hükümetinin kestiği tarımsal teşvikler sonucunda zor durumda kalmış ve artık devletin resmi fiyatlarla buğdayını her zamanki gibi gelip almamaları sonucunda çocuklarının bakım ve okul masraflarını bile karşılayamaz duruma düşmüştür.

Mithan diğer fakir ve küçük ölçekli bir çok çiftçi gibi pakistan'da hiçbir şekilde tarımsal teşviklerden faydalanamamaktadır. Bunun aksine AB'nin zengin ve büyük ölçekli çiftçileri bu tablo içinde farklı bir yere sahiptir.

Oysa AB'de ne kadar büyük ölçekli tarımsal işletmeye sahip isen o kadar çok teşvik alacağınız bir sistem olduğundan, bu bir tür eşitsizlik yaratmaktadır. Örneğin İngiltere'de Westminster Dükü yıllık 55.000 hektar toprağında yaptığı üretim için vergi ödeyenlerden yaklaşık olarak 300.000 Sterlin tarımsal teşvik almaktadır. Diğer yandan bir tarım işletmesine sahip Lord Illife ve ailesi 15.000 hektar toprağı için son 10 yılda 3 Milyon Sterlin doğrudan tarımsal teşvik almıştır. Lord Ramsey ise 1996 yılında 4.500 hektar toprağı için yaklaşık 495.000 Sterlin tarımsal teşvik almıştır.

Bu tür çok taraflı anlaşmaların yapılanmasında dünya piyasalarında ağırlığa sahip ülkelerin belirleyici güçlerinin olması kaçınılmazdır. Ancak küçük ülkelerin uzun dönem çıkarlarını gözetererek kurabilecekleri koalisyonların etkili olabileceği uruguay Round esnasında gözlenmiştir. Özellikle tarım görüşmelerinde, gelişmekte olan ülkelerin (GOÜ) yüksek oranda korunan gelişmiş ülke (GÜ) pazarlarına tercihli ulaşmalarının yanında, tercihin sağladığı fiyat istikrarı bu tür koalisyonları zorlaştırmakta ve tarım malları ticaret sisteminde yapılabilecek reformları sınırlandırmaktadır. Diğer yandan, GOÜ'lerin genel sorunu olan dünya tarım malları piyasalarındaki dalgalanmaların iç piyasalara olumsuz ve uzun dönemli etkileri birleştirici bir unsur olarak görülebilir. Özellikle, ABD ve AB'nin tüketim fazlalarını ihracat sübvansiyonlarını kullanarak dünya piyasalarına arz etmeleri, bir yandan ithalatçı ülkelerde ithalat ödemelerinde tasarruf sağlamakta, diğer yandan, tüm GOÜ'lerin iç piyasa fiyatlarında istikrarsızlığa neden olmaktadır. Ayrıca, ihracat sübvansiyonlarının piyasaların sıkıştığı dönemlerde ortadan kaybolması, fiyat istikrarsızlığını artırmakla kalmayıp, ödemeler bilançosundaki dalgalanmaları da beraberinde getirmektedir (TÜSİAD, 1999:79).

Tarım anlaşması genelde üç başlık altında toplanabilir;

- **Pazara giriş**, ithalattan alınan vergilerin belirlenmesi ve indirim taahhütlerinin verilmesi gerekmektedir.
- **İhracat rekabeti**, ihracat sübvansiyonuna konu olan miktar ve harcamaların belirlenmesi ve indirim taahhütlerinde bulunulması gerekmektedir.
- **İç destekler**, iç desteklerin hesaplanması temelde referans fiyatıyla iç fiyat arasın-

daki farkın üretim miktarıyla çarpımına dayanan "Toplu Destek Ölçümü"ne dayanır. Aşağıdaki tablo'da anlaşmanın özeti verilmektedir. Tablodaki indirim oranları GOÜ'lerin uygulamak zorunda olduğu minimum oranlardır. Bu oranlar GÜ'lerin üçte ikisi oranındadır ve uygulama süreleri de GÜ'lerin iki mislidir (TÜSİAD, 1999:80-81).

Tablo-5 DTÖ Tarım Anlaşmasının Yapısı

ALAN	KURALLAR	LİBERALLEŞME	TEMİNAT VE GARANTİLER
İTHALAT	Tarife dışı engelleri tarifeliendir. Tarife kotaları oluştur. Tüm tarifelere üst sınır koy.	Tarifeliendirme sonucunda oluşan üst sınır tarifeleri on yıllık süre içinde ortalama %24 oranında indir. Her bir tarife kalemini en az %10 indir.	Tarife kotalarıyla ihracatçılara pazara ulaşabilme garantisi. İthalatçılar için özel teminat.
İHRACAT	Mevcut ihracat sübvansiyonlarına miktar ve harcamalarına sınır koy.	Sübvansiyonlu ihracat miktarını on yıllık süre içerisinde %24 azalt. Bütçe harcamalarını da aynı dönemde %24 azalt.	Gıda yardımı kurallarına uymak. İhracat kredilerine ilişkin görüşmelerin ileri alınması.
ÜRETİM	Taahhütlerde yer almayan mallara ihracat sübvansiyonu verilmeyecek. İzin verilen iç destekler, fiyat ve ticaret bozucu etkisi az olan Ar-Ge, altyapı yatırımları ve kırsal gelişme şeklinde olanlardır.	Fiyata doğrudan etki yapan ve dış ticareti saptıran desteklerin on yıllık süre içinde %13.3 oranında azaltılması.	GOÜ'lere sübvansiyon istisnaları. Üretimi kısıtlayan programların istisna tutulması.

Kaynak: TÜSİAD, 1999.

Tarım ürünleri ticaretinde GÜ'ler 2001, GOÜ'ler 2005 yılı temel olmak üzere tüm tarife dışı engelleri, gümrük tarifelerine dönüştürmeyi taahhüt etmiştir. GÜ'ler, tarıma verdikleri destekleri, 1986-1988 baz dönemine göre 6 yılda %20, GOÜ'ler ise, %13.33 oranında azaltacaklardır. Üretim değerinin, GÜ'ler %5, GOÜ'lerde %10 seviyesini geçmeyen iç destekler azaltılmayacaktır. Diğer yandan Tarım Anlaşmasında, "Özel Koruma Hükümü" getirilmiştir. Bu hükmün çerçevesinde ek gümrük vergileri uygulanabilecektir. Bu uygulama hesaplama yöntemi tarif edilen "tetik fiyat" aşıldığında söz konusu olacaktır.

Tablo-6 Türkiye'nin DTÖ Tarım Anlaşması'ndan Kaynaklanan Taahhütleri

PİYASAYA GİRİŞ	Gümrük vergilerinde tarım ürünlerinin tamamı DTÖ'ye bağlanmış, tam bir tarifelendirme yapılmamıştır. Asgari ve cari giriş kotaları için taahhütte bulunmamıştır. Tarife oranlarında temel ve hassas ürünlerde en yüksek düzey, diğer ürünler için ise 1986 yılı geçerli tarife oranları esas alınmıştır. Hayvancılık ürünleri, çay, tahıllar, şeker, domates, işlenmiş tütün gibi ürünlerde tarife indirim taahhütleri en düşük düzeyde tutulmuş, yüksek gümrük vergileri bağlanmıştır. Bitkisel yağlar, pamuk gibi net ithalatçı olunan ürünlerde ve ihracata dönük sanayi ara malların tarife oranlarında yüksek indirim taahhüt edilmiştir. 2004 yılına kadar basit ortalama %24 indirim, her bir üründe en az %10 indirim taahhüt edilmiştir.
İHRACAT	44 tarım ürünü için ihracat sübvansiyonunu sınırlayan taahhütte bulunulmuştur. Taahhütler, sübvansiyon için bütçeden yapılan harcamalar ve miktar konusunda ayrı ayrı yapılmıştır. 2004 yılı sonu itibariyle ihracat sübvansiyonları toplamının baz yılı (1986-1990) oranla en az %24 azaltılması taahhüt edilmiştir. 2004 yılı sonu itibariyle baz yıl döneminde sübvansiyon edilen tarım ürünü sayısında %14 indirim. 1986-1990 döneminde sübvansiyon verilmeyen ürünlerde bundan sonra da sübvansiyon sağlanmayacağı ve bu dönemde kaldırılan sübvansiyonların yeniden tesis edilmeyeceği taahhüt edilmiştir.
İÇ DESTEK	Destekleme alımı yoluyla yapılan yardım miktarı üretim değerinin %10'u aşmamış (baz yıllar içinde hesaplanan) ve bu sebeple Tarım Anlaşması'nın asgari destekte sınırının altında kaldığı için Türkiye bu konuda herhangi bir taahhütte bulunmamıştır. İleriki dönemlere ilişkin olarak, iç desteklere ilişkin özel bir ürün listesi verilmemiş, anlaşmanın %10 sınırı taahhüt olarak kabul edilmiştir. Bir başka deyişle ileride hiçbir ürün için %10 destek sınırı aşılmayacaktır.

Kaynak: İTO, 2001.

Son olarak bu Anlaşmada, tarımsal ürünlere sağlanan ihracat sübvansiyonlarının 6 yıl içinde, 1986-1990 dönemi ortalaması esas alınarak kısılması kararlaştırılmıştır. GÜ'ler, bütçelerinden söz konusu sübvansiyonlar için ayırdıkları tutarı dönem ortalamasının %64'üne, sübvansiyon edilen ihracat hacminin ise %79'una indirilmesi yönünde karar alınmıştır. GOÜ'ler için bu oranlar sırasıyla %76 ve %86'dır (İTO, 2001:65-66).

Türkiye, yukarıdaki tablodan da izlenebileceği gibi DTÖ Tarım Anlaşması gereği üzerine düşen taahhütleri yerine getirmek için mevzuatında gerekli düzenlemeleri yapmaktadır. Türkiye, anlaşmaya taraf ülkeler içinde dış ticaretini, AB ile yapılan Gümrük Birliği ile de en liberal ve uyumlu hale getirmiş ülkeler içinde yer almaktadır. Bu anlaşma sonucunda tarımsal desteklerin kalkması tarımsal ürünlerin fiyatlarının uluslararası piyasalarda fiyatının artmasına neden olacak ve desteklemenin azalması ile bunun kamuya getirdiği yük azalmış olacaktır. Ama artık teknolojinin de yoğun olarak kullanıldığı tarım ürünlerinde Türkiye gibi ülkelerin pazara girmesi konusunda sıkıntılar

yaşanacak mıdır sorusu tartışmaya açıktır ya da girse bile Pazar payı gelişmiş ülkeler lehine zamanla artacak mıdır? Çünkü yıllardır desteklenen GÜ tarımı belirli bir teknoloji ve Pazarlama bilgisine ulaşmış bulunmakta ve GOÜ'lerin bunlarla rekabet şanslarının ne olacağı belirsiz kalmaktadır.

7) Sonuç

Türkiye'de önerilen ve fakir çiftçiye yönelik olacağı iddia edilen doğrudan gelir ödemeleri sisteminde, Türkiye'de uygulanacağı biçimiyle, destekleme ile üretim arasındaki bağ tamamen koparılmak istenmektedir. Bu yaklaşım; Türkiye'de tarımsal yapı AB ve ABD düzeyinde gelişmiş ve üretimi artırma sorunumuz yokmuşçasına kabul ettirilmek istenilmektedir. Destekleme politikasını, bazı ürünlerde üretimi düşürmek, birçok üründe artırmak, tarımsal yapıyı iyileştirmek, kooperatifçiliği desteklemek, kırsal kalkınmayı hızlandırmak, teknolojik gelişmeyi teşvik etmek, gelir dağılımını düzeltmek, çevre kirliliğini önlemek vb. birçok amacı gerçekleştirmek için kullanmak en rasyonel olan yoldur. Diğer yandan akıllıca uygulandığı takdirde bazı fiyat desteklemeleri kamu açısından en düşük maliyetli uygulamalar da olabilir. Pamuk'ta prim uygulaması böyledir. Pamuk üretiminden konfeksiyona kadar geniş bir alanda kayıtlı ekonomi genişlemiş, Devlet ödediği primden daha fazlasını belki de vergi olarak geri almıştır. Doğrudan gelir ödemeleri iki şekilde düşünülmektedir. Birincisi üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleridir". Ülkemizde yapılmak istenilen budur. Belli bir düzeyde geliri olan çiftçiye hiçbir ürünle ilişkisi olmadan bir gelir transferi yapılacağı söylenmektedir. İkincisi ise üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleridir. Bunun içinde prim sistemi veya belli bir kotaya kadar üretim yapan üreticilere yapılan gelir transferleri anlaşılır. Ülkemizde 2002 yılında tamamen ülke çapında uygulanmak istenilen birinci tarz doğrudan gelir ödemeleri Dünya'da daha yeni sayılan bir uygulamadır. "ABD'de 1996 sonrası ikinci tip uygulamaya başlanmıştır. AB'de ise daha çok birinci tip yaygın iken, birinci ve ikinci tipin karışımı uygulamalar vardır. Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri Reagan yönetimi tarafından GATT Uruguay görüşmelerinde, bütçe harcamalarını azaltmak, üretici gelirlerini korurken, piyasa güçlerinin üretim ve ticaretteki etkisini arttırmak, üretim üzerindeki kontrol gereğini ortadan kaldırmak veya azaltmak ve en önemlisi Amerikan tarım ürünlerinin rekabet güçlerini ve ihracat düzeylerini arttırmak amacıyla önerilmiştir.

ABD ve AB gibi üretimi arttırmak sorunu olmayan, hatta birçok üründe düşürmekle ilgili sorunları olan, tarımsal yapısı güçlü ülkelerde henüz yeni sayılan bir politikanın 2002 yılında diğer bütün politika araçlarını adeta yasaklayarak, Türkiye'ye kabul ettirilmek istenilmesinin arkasında ne yatmaktadır? Dahası 4 milyon tarım işletmesi olan ülkemizde bu sistemin uygulanması için gerekli veri tabanı sistemi nasıl kısa sürede kurulacaktır? Sistemi istismar etmek isteyenler nasıl önlenecektir? Bütün bu soruların arkasında yatan ise ABD ve AB'nin büyük tarım stoklarını Türkiye gibi GOÜ'lere ihraç etmek istemeleri olabilir.

Türkiye gibi tarım sektörü ve tarımsal alt yapısı gelişmemiş, ekonomisi tarıma dayalı ve istihdam edilen nüfusun yaklaşık yarısının tarım kesiminde olduğu gelişmekte olan ülkeler için tarımsal destekleme politikalarını kısa dönemde değiştirmek oldukça zordur. Ülkemizde stratejik ürünlerde bile kendine yeterliliğin sağlanamadığı ve tarım-

da teknolojinin yeterince gelişemediği düşünüldüğünde, dünya tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesini savunurken dikkatli davranılması gerektiği burada önemle ifade edilebilir. Nitekim AB Agenda 2000 kapsamında yakın zamanda gelişmekte olan ülkelere tarımsal ürünler üretiminin artırılamayacağı ve bu ülkelerin AB ülkeleri ürünlerine pazar oluşturacağı ve buna bağlı olarak da uluslararası ticaretin canlanacağı vurgulanması bu duruma açıklık getirmektedir (www. europa.eu.int). bu çerçeveden bakıldığında Türkiye, tarımsal teşvikler konusunda üretimin ve çiftçilerin gelirinin düzenli hale gelmesinin yanında ; bu sektörde gerekli reformları yaparak verimlilik, Ar-Ge faaliyetleri ve teknolojinin kullanılması konusunda teşvik politikalarını uyumlaştırmalıdır.

KAYNAKÇA

DPT , (1999), Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta Ve Uzun Dönem Stratejileri, Ankara.

DPT, (2001), Ulusal Gıda ve Beslenme Stratejisi Çalışma Grubu Raporu , Ankara.

DURA, C., (1987), Tarımın Türk Ekonomisinin Gelişmesine Katkısı, İstanbul.

ERAKTAN, Gülcan, (2001), Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası, Uzel Yayınları, İstanbul.

European Commission, (1998), The Agricultural Situation in the European Union, 1997 Report, Luxembourg.

HAZİNE, (1996), Tarımsal Destekleme Politikalarının Değerlendirilmesi: 'Alternatif Model' , Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.

İTO, (1993), Tarımsal Destekleme Politikaları ve Sonuçları: ABD, AT ve Türkiye , Yayın No: 1993-29, İstanbul.

İTO, (2001), Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma, Yayın No: 2000-52, İstanbul.

LIPTON, M. ve M. RAVALLION, (1995), "Poverty and Policy" , Handbook of Development Economics, Vol IIIB, Amsterdam.

PEKİN, Tevfik, (1973), Türkiye'de Tarım Sektörüne Verilen Sübvansiyonlar , İstiklal Matbaası, İzmir.

STRINGER, R. (2001), "How Important are the Non-Traditional Economic Roles of Agriculture in Development?" , CES Discussion Paper, No:0118, May.

TÜSİAD, (1999), Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, İstanbul.

WORLD BANK, (1996), Reforming Agriculture : The World Bank Goes To Market, Washington.

www.deltur.cec.eu.int.

www.europa.eu.int.