

TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE BİR ÇIKMAZ: POLİTİKA TRANSFERİ AÇISINDAN TARIM SORUNU

Barış ÖVGÜN*

Özet

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik sürecinde belirlenen müzakere başlıklarından biri de tarım sektörüne ilişkindir. İlerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri aracılığıyla AB, Türkiye'nin tarım politikasını doğrudan yönlendirmekte ve Türkiye, tarım politikasını AB'nin tarım politikası olan OTP'ye uyumlu hale getirebilmek için yoğun bir çaba içinde bulunmaktadır. Bu çalışmanın temel konusunu da Türkiye'nin değişen tarım politikası oluşturmakta ve bu politika, kamu politikası analizi kapsamında değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Kamu politikası analizi çalışmalarında önemli bir model olan süreç analizi kapsamında yapılacak olan bu değerlendirmede öncelikle AB'nin politika taleplerine değinilmekte sonraki aşamalarda da Türkiye'nin bu taleplere nasıl bir politika ve ne tür uygulamalarla karşılık verdiği incelenmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, tarım, kamu politikası, süreç analizi.*

Abstract

Agricultural sector has been defined as one of the chapters in Turkey's EU accession process. The EU directs Turkey's agricultural policies through progress reports and accession partnership documents and Turkey strive to harmonize its agricultural policy into the EU's Common Agricultural Policy. This thesis focuses on Turkey's changing agricultural policy and it is assessed within the context of public policy analysis. This analysis which is carried out within the framework of process analysis, an important model in public policy studies, initially deals with EU's political

* Araş. Gör., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

demands and eventually tries to examine how Turkey reacted to these demands in terms of implementation.

Key Words: *European Union, agricultural, public policy, process analysis.*

Giriş

Kalkınma politikalarının önemli bir sektörü olan tarım alanında günümüzde Türkiye özelinde de önemli tartışmalar yaşanmaktadır. Bu tartışmaların ana eksenini, Türk tarımının büyük güç kaybettiği ve artık kendine yeten bir yapıdan hızla uzaklaşmakta olduğudur. Bu yöndeki tartışmalar öyle bir hal almıştır ki, Türkiye'nin bir tarım politikası olmadığı bile iddia edilmeye başlanmıştır. Türkiye'nin tarımsal anlamda geçmişe göre birçok alanda güçlükler çektiği doğru bir saptama olmakla birlikte, Türkiye'nin bir tarım politikasının olmadığı kamu politikası analizi açısından doğru bir saptama değildir. Çünkü kamu politikasının en geniş anlamıyla bir ülkenin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her türlü yol olarak tanımlandığı göz önünde bulundurulduğunda bir konuda ülkenin hiçbir politikasının olmadığını söylemek yanlış bir değerlendirme olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda bir ülkenin nasıl ve neden bir politika değişikliğine gittiğini anlayabilmemizde kamu politikası analizi bize önemli bir katkı sağlamaktadır. Çünkü her şeyden önce kamu politikası analizi, politika kararlarının neden ve sonuçlarını anlamak için yapılmaktadır. Kamu politikası analizi aracılığıyla bir devletin herhangi bir konuda ne yaptığı, ne tür ekonomik ve sosyal koşullarda kararlar aldığı ve bu kararlardan toplumun nasıl etkilendiği ölçülebilmiş olmaktadır. Bu ölçme işleminde kullanılacak en etkili araçlardan biri de kamu politikalarına süreç yöntemiyle yaklaşmaktır. Süreç yöntemi, temel olarak politika kararlarının hangi aktörlerin ağırlığıyla nasıl oluştuğunu, politika kararlarının uygulamaya nasıl girdiğini ve uygulamanın ekonomik ve toplumsal ne tür çıktılar verdiğini analiz edebilmemizi sağlamaktadır. Bu bağlamda kamu politikası analizi çerçevesinde tarım konusuna yaklaşıldığında Türkiye'nin mevcut tarım politikasının çeşitli aktörler ve nedenlerden ötürü büyük bir değişim süreci içine girmiş ve tarım alanında yeni bir politikanın benimsenmiş olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye'nin tarım politikasında büyük bir değişim sürecine girmesinin temel nedeni, 1980'li yıllarda somutluk kazanan yeni sağ politikalar; politika sürecindeki en önemli aktör günümüzde Avrupa Birliği (AB) olarak belirlemektedir.

Bazı savlara göre Türkiye'nin tarım politikasının değişiminde ve dönüşümünde IMF, DB, DTÖ, OECD gibi uluslararası örgütlerin temel etkisi bulunmakta ve AB bu konuda dolaylı bir konuma sahip olmaktadır.

Bu sav, bir bakıma doğruluk payı taşımakla birlikte, bir bakıma da eksik kalmaktadır. Çünkü Türkiye'nin tarım politikasında yaşanan değişimde AB de, IMF, DB, DTÖ ve OECD gibi uluslar arası örgütlerle aynı ekonomik hedefleri paylaşmakta ve bu durum özelde Türkiye ile ilgili olarak yayınlanan ilerleme raporlarında da açık bir şekilde ifade edilmektedir. Bu bağlamda, tam üyelik görüşmelerinin müzakere sürecinde tarım, her zaman için öncelikli sorun alanı olarak belirlemekte ve AB, Türkiye'nin tarım politikasını IMF, DB, DTÖ ve OECD'nin öngördüğü ekonomik yapılanmaya uygun olarak değiştirmesi gerektiğini salık vermekte ve bu konuda

yapılması gereken değişiklikler AB'ye üye olabilmenin en önemli koşullarından biri olarak öne sürülmektedir.

AB'nin tarım alanında uyguladığı politika, 1962 yılında oluşturulmuş olan Ortak Tarım Politikası (OTP)'dir. 1990'lı yılların başına kadar geçen sürede tarımsal üretimi arttırmak ve ürünleri makul fiyatlarla tüketiciye ulaştırabilmek şeklinde devam eden bu politikadan 1992 yılında vazgeçilmiş ve Avrupa tarımını dünya ile rekabetinde avantajlı bir konuma getirebilmek amacıyla yeni bir politika benimsenmiştir. Benimsenen yeni politika anlayışı, 1998 yılında Türkiye açısından da yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

Türkiye'nin tarım politikasının değişiminde AB'nin etkisinin analiz edildiği bu çalışmada 1998 yılının başlangıç olarak alınmasının temel olarak iki nedeni bulunmaktadır.

Bu nedenlerden ilki, AB'nin Türkiye'nin tarım sektörü başta olmak üzere ekonomik ve toplumsal yaşamın birçok alanında değişime gitmesi gerekliliğinin ilki 1998 yılında yayınlanan ilerleme raporları vasıtasıyla tavsiye etmeye başlamasıdır. 1998 yılının başlangıç olarak seçilmesinin bir diğer nedeni de, 1 Ocak 1998 yılında tarımsal ticaretin düzenlenmesi konusunda bir anlaşmanın yürürlüğü girmesi ve 4 Mart 1998 tarihinde de Komisyon tarafından yayınlanmış olan "*Türkiye için Avrupa Stratejisi*" üzerine tebliğ ile birlikte Gümrük Birliği'nin tarım alanında da genişletilmesinin önerilmesidir.

Bu süreç 1999 yılında üyelik görüşmelerinin başlamasıyla daha da somut bir hal almış ve AB, belirlenen müzakere başlıklarından biri olan tarım sektörü alanında Türkiye'den temel düzenlemelere gitmesini talep etmiştir. Türkiye'nin tarım sektöründe önemli bir dönüşüm yaşamasına neden olan bu talepler, esas olarak kurumsal bazda ve destekleme alımları konusunda belirmektedir. Kurumsal bazda ileri sürülen talepler, Türkiye'nin tarım yapısına daha rekabetçi bir nitelik kazandırabilmesi amacıyla klasik tarım örgütlenmesine son verilmesi gerektiği üzerine eğilmektedir. Destekleme alımları kapsamında ortaya çıkan öneriler ise birinci öneriye paralel olarak tarımsal destekleme politikalarının IMF, DB, DTÖ ve OECD'nin serbestleşme uygulamalarına uygun bir şekilde sınırlandırılması gerektiğine ilişkindir.

Bu bağlamda bu çalışmada Türkiye ve AB arasında adaylık sürecinde aşılması gereken bir problem olarak görülen tarım konusu, bu iki politika talebi ekseninde incelenmeye çalışılacaktır. Yapılacak incelemede ilk önce AB'nin ortak tarım politikası ele alınacak ve 1990'lı yıllarda politika değişiminin nedenleri sorgulanacaktır. AB'nin tarımsal politikasındaki dönüşümler saptandıktan sonra AB'nin adaylık sürecinde tarım alanında Türkiye'den atmasını beklediği somut adımlar üzerinde durulacak ve AB etkisinde Türk tarım politikaları ve uygulamaları analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla da ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri talepler olarak değerlendirilecek ve Türkiye'nin bu taleplere ulusal programda, katılım öncesi ekonomik programlarda ve beş yıllık kalkınma planlarında nasıl bir karşılık verdiği incelenecektir.

Avrupa Birliği'nin Tarım Politikası (OTP)

İlk kez Roma Antlaşması'na konu olan Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa'nın tarımsal ihtiyacının karşılanması, üreticilerin belirli bir gelir seviyesinin altına düşmemesi ve ürünlerin pazar fiyatlarının çok yüksek seviyelere çıkmaması amaçlarıyla oluşturulmuş olan bir politikadır. OTP, topluluk tercihi, tek pazar ve mali dayanışma ilkeleri üzerinde yükselen ve bu üç ilkeyi de mali açıdan Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu ile destekleyen bir ortak politikadır. OTP'nin en önemli ilkelerinden birini oluşturmakta olan topluluk tercihi ilkesine göre, birlik, ithalata karşı korunacak, birlik içinde üretilmiş olan ürünlere öncelik tanınacak ve birliğin tarımsal ihracatının artabilmesi amacıyla gerekli destek sağlanacaktır. Bu bağlamda birlik tarımı dış rekabete karşı bir koruma duvarının arkasına alınmakta ve iç piyasaya doğrudan destek verilmektedir. Bir diğer ilke olan tek pazar ilkesiyle de tarımsal ürünlerin birlik içinde herhangi bir kısıtlama getirilmeden serbestçe dolaşması amaçlanmaktadır.¹

OTP'de Yaşanan Reform Çabaları

AB'nin 1990'lı yıllarla birlikte tarım politikasında önemli bir değişim görülmesinin ilk temel nedeni, 1962 yılından beri uygulanmakta olan OTP sayesinde tarımsal anlamda önemli bir güç haline gelmesi ve böylece ilk zamanlardaki ithalata dayalı tarımsal gelişmeye artık gereksinim duymamasıdır. Çünkü sürekli artan üretim topluluğu bir arz fazlası durumuna sokmuş ve bu politikaları sübvans eden politikalar da topluluğu finansal açıdan zor durumlarda bırakmıştır.² Politika değişikliğinin ikinci nedeni ise OTP'nin özellikle ABD tarafından aşırı korumacı bir politika olduğu yönünde eleştirilmesidir. Bu nedenle AB'nin OTP'sinde meydana gelen değişime sadece liberalleşme ve serbestleşme argümanı ile değerlendirilmemeli ve bu noktada AB'nin artık önemli bir tarımsal güç olduğu unutulmamalıdır. OTP'nin reforma tabi tutulmasına yönelik ilk somut girişim, 1985 yılında Komisyon'un yeşil kitap (Green Paper) adlı raporunun Konsey'e sunulmasıdır. 1985 reformunun ana unsurları piyasa temelli bir fiyat politikası izleyebilmek, ürün fazlalıklarının önüne geçebilmek, tarımda gelir sorunlarını çözümlenebilmek ve kırsal kalkınmayı sağlayabilmektir.³

1990'lı yılların AB tarım politikasını belirleyen en önemli düzenleme, 1992 yılında yapılmış olan Mac Sharry reformlarıdır. Bu reformla birlikte AB'nin geleneksel tarım politikası olan OTP (CAP-Common Agricultural Policy), yerini kırsal kalkınmayı da içeren daha geniş bir tarım politikasına (CARPE-Common Agricultural and Rural Policy for Europe) bırakmıştır. Bu reform hareketi toplulukta üretim fazlalığı bulunan ve temel ürün niteliğinde olan sektörlerle yönelmekte⁴ ve müdahale fiyatlarının

¹ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)**, Ankara, 2003.

² Gökhan Günaydın, **Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, 2006, s.90-91.

³ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 3. B., Eskişehir, 1995, s.124.

⁴ Mehtap Atakan, **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu**, T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı AT ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 1998, s.33.

düşürülmesi ve doğrudan gelir desteğine geçiş şeklinde iki aşamalı işlemektedir. OTP’de bu şekilde bir değişiklik yapılmasının temel nedenleri aşırı üretimin geri çekilmesi, stok artışlarının önlenmesi, tarım harcamalarının azaltılması ve birlik tarımının rekabet gücünün artırılması olarak belirtilmektedir.⁵ 1990’lı yılların bir başka reformu da 1997 yılında yapılmış olan ve Gündem 2000 olarak anılan rapordur. Bu reformun amacı, birlik üreticilerinin iç ve dış alanda rekabet gücünü, ürün kalitesini ve tarım toplumunun yaşam kalitesini ve gelir düzeyini arttırabilmek dışında OTP’nin yükünü azaltabilmek amacıyla destek alımlarının azaltılmasıdır.⁶ OTP’yi tam anlamıyla liberalize etmeyi amaçlayan son adımsa 2003 yılı reformudur. Bu reformla birlikte DGD’nin yerine ve doğrudan ödeme sistemini üretimden bağımsız bir duruma getiren tek ödeme planı (TÖP) getirilmektedir. Bu bağlamda 2003 reformuna damgasını vuran karar, doğrudan gelir desteğinin üretim dışı olarak genişletilmesidir. TÖP’ün temel özelliği, desteğin tamamen üretimden ayrılarak piyasa odaklı bir anlayışla verilmesidir.⁷ 2003 düzenlemesinin bir diğer önemli noktası da kırsal kalkınmaya önem verilmesidir. Hem destek şeklinin değiştirilmesi hem de kırsal kalkınmaya daha fazla atıfta bulunulması temel olarak hem tarımın piyasalaşmasını sağlama hem de kırsal kalkınma çabası adında birlik üreticilerine destek olabilmek amaçlarından kaynaklanmaktadır.⁸ Bu durumu AB’nin dünya tarım ürünleri ihracatına verilen desteğin % 90’ına sahip olmasında da görmek mümkündür.⁹

Türkiye ve AB Arasındaki Tarımsal Farklılaşmalar

Türkiye ve AB arasındaki tarım alanında görülen farklılaşmaların temel kaynağı yapısaldır. Türkiye’de tarım alanında çalışmakta olan işgücü sayısı ve tarımsal işletmelerin büyüklüğü özellikle önemli farklılıklar sunmaktadır. Türkiye’de 2001 rakamlarına göre yaklaşık 3.1 milyon tarım işletmesi varken¹⁰; bu sayı AB’de 7.300 civarındadır. Diğer bir fark da tarımsal nüfus konusundadır. 2002 yılında Türkiye’de istihdamın % 34.9’unu tarım kesimi oluştururken; aynı oran AB’de %5.3’tür. Tarımın Türkiye için bu kadar hayati bir öneme sahip olması doğal olarak ekonominin önemli bir kesiminin tarım tarafından oluşturulmasına neden olmaktadır. 2001 yılı verilerine göre Türkiye’de GSMH içinde tarımın % 13.1 ve ihracatta da % 11 ve buna karşılık AB’de tarımın GSMH içinde % 2, ihracatta da % 7’lik bir paya sahip olması önemli bir farklılaşmayı ortaya koymaktadır. Türkiye ve AB arasında görülen farklılaşmaların bir diğer kalemi de tarıma ayrılan destek konusundadır. 2000 yılında toplam 90 milyar

⁵ Günaydın, **op. cit.**, s.94

⁶ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Avrupa Birliği Tarım Politikası “Avrupa’da Yenilenme ve Türkiye’ye Etkisi”**, Ankara, 2000, s.10 ve Sibel Tan ve İlkay Dellal, “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, **Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü-Bakış**, S:2, Nüsha:1, (Mart 2003), s.3.

⁷ Günaydın, **op. cit.**, s.95-111.

⁸ İlkay Dellal, “Ortak Tarım Politikasında Reform, DTÖ ve Türkiye”, **Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü-Bakış**, Sayı: 7, Aralık 2004, s.2.

⁹ <http://www.fmtr.com/ekonomi-iktisat-isletme/779612-avrupa-birligi-turkiye-tarim-politikalari-iktisat.html>, (Erişim Tarihi: 20.02.2009), s.7

¹⁰ 1991 yılında tarım sektöründe Türkiye’de 4 milyon işletme faaliyettedir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2004 ilerleme raporu)

avroluk topluluk bütçesinin 45 milyar avro kadarı ve 2004 yılında da 100 milyar avroluk bütçenin 44 milyar avroluk kısmı tarım için harcanmıştır.¹¹

AB'nin bütçe içerisinde tarıma bu kadar geniş bir yer ayırması ileriki yıllarda da devam etmiş ve 2008 yılında 120 milyar avro olarak belirlenen bütçeden tarıma 45 milyar avro'luk (% 38) bir pay ayrılmıştır. 2007-2013 yılları için ise 1 milyar 65 bin dolar olarak kabul edilen AB bütçesinin yaklaşık olarak %43.1'inin tarıma ayrılması oldukça önemli bir oranı oluşturmaktadır. Bu verilerde göstermektedir ki tarım, AB'nin en fazla kaynak aktardığı ve birincil olarak desteklediği bir sektördür. Tarıma bu kadar geniş bir pay ayrılması, tarım kesimindeki istihdam göz önünde bulundurulduğunda daha da anlamlı olmaktadır. AB'de tarım kesimi toplam istihdamın % 2'sinden azdır.¹² AB'de bütçeden tarıma yüksek seviyelerde pay ayrılmasına karşılık, Türkiye'de tarım sektörünün bütçe içerisindeki payı, AB seviyesinin oldukça altında bir seviyede kalmaktadır. Türkiye'de bütçe içerisinde tarımın payı 1998 yılında 6.5 milyar dolar, 2001 yılında 6.3 milyar dolar¹³, 2004 yılında 2.5 milyar dolar ve 2008 yılında 5.4 milyar dolar olarak belirlenmiştir¹⁴. Yıllar içerisinde azalan bir oran izleyen bu rakamlar 2009 yılı bütçesinde de devam etmiş ve bütçenin sadece % 2.5'lik bir kısmı tarıma ayrılmıştır.¹⁵

Tablo 1: Türkiye'de Tarıma Verilen Destek¹⁶

YIL	TOPLAM DESTEK / GSYİH (%)
1998	7
1999	6,45
2000	5,27
2001	2,71
2002	4,27
2003	5
2004	3,92
2005	4,12
2006	2,93

¹¹ http://diabk.tarim.gov.tr/OTP_Finansman.mht, (Erişim Tarihi:20.09.2009)

¹² T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı AB Ortak Tarım Politikası ve DOHA Round Ticaret Görüşmeleri, Rapor No: 18, 2006

¹³ 2001 yılı için Avrupa Birliğinin tarıma ayırdığı kaynak miktarı ise 45 milyar avro'dur.

¹⁴ 2008 yılında AB 45 milyar avro, ABD ise 90 milyar dolar gibi bir rakamla tarımını desteklemektedir.

¹⁵ Bütçe içerisinde tarıma ayrılan miktar konusunda şu kaynaklardan yararlanılmıştır. T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, *2001 Genel Tarım Sayımı Bilgileri*, http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm&curdir=%5Csanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/STATIP/statip.htm (Erişim Tarihi: 20.02.2009), <http://www.fmtr.com/ekonomi-iktisat-isletme/779612-avrupa-birligi-turkiye-tarim-politikalari-iktisat.html> (Erişim Tarihi: 20.02.2009), s.9-10 ve http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=537 (Erişim Tarihi: 20.02.2009), Türkiye'de 1991 yılının başında yaklaşık 4 milyon tarım işletmesi vardı. (T.C.Devlet Planlama Teşkilatı, **Ön Ulusal Kalkınma Planı 2004-2006**, Ankara, 2003)

¹⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Temel Tarımsal Göstergeler**, Ankara, 2008

Yukarıdaki verilerde göstermektedir ki AB, bugün bile tarımsal istikrarı sağlayabilmek amacıyla bütçenin % 40'ından fazlasını tarıma ayırmaktadır. Ancak GSMH'sinin ortalama 14 trilyon dolar olduğu düşünüldüğünde OTP harcamaları, GSMH'nin sadece % 2'si gibi oldukça düşük bir seviyede kalmaktadır.¹⁷ Türkiye'de tarıma ayrılan kaynak da GSMH'nin % 1 - % 2 seviyelerinde olmasına rağmen aradaki GSMH farkından dolayı AB ve Türkiye arasında tarıma ayrılan kaynak bakımından yaklaşık yedi katlık bir fark çıkmaktadır. Bu nedenle de AB'nin 2004'de yayınladığı *Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar* raporu OTP'nin Türkiye'de aynen uygulanması halinde 11.3 milyar Euro'luk bir kaynağa gereksinim duyulduğu ifade edilmektedir.

Politika Transfer Belgeleri

Topluluğa üye olmadan Gümrük Birliği'ne girmiş tek ülke olan Türkiye'nin tarımsal politikasının nasıl şekillendiğini anlayabilme konusunda AB'nin Türkiye'ye yönelik hazırlamış olduğu ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri büyük bir ipucu sunmaktadırlar. Katılım ortaklığı belgeleri, her bir aday ülkenin AB'ye katılım yönünde gelişme kaydetmesi gereken öncelikli alanların değerlendirildiği bir belgeyken; ilerleme raporları, Türkiye'nin AB yolunda nasıl gelişmeler kaydettiğine yönelik olarak AB Komisyon'u tarafından hazırlanan belgelerdir. AB, 1998 ve 1999 tarihli ilerleme raporlarında ekonomik verimliliğin sağlanabilmesi ve enflasyonist baskının önüne geçilebilmesi amaçlarıyla tarımsal kamu kuruluşlarının özelleştirilmesini, tarım alanına verilen sübvansiyonların azaltılmasını, tarıma yönelik fiyat desteğinden vazgeçilmesini, tarımsal fiyatların belirlenmesinde devletin değil serbest piyasa sisteminin belirleyici olmasının ve son olarak da tarımsal ürünlerde serbest dolaşımın sağlanabilmesi için Türkiye'nin OTP'yi benimsemesi gerektiğini tavsiye etmektedir.¹⁸

2000 yılında hazırlanmış olan ilerleme raporu da kendisinden önce hazırlamış olan iki ilerleme raporundaki anlayışı aynen devam ettirerek tarımsal destek mekanizmasının değiştirilerek destekleme fiyatları sistemi ve destekleme alımlarının kaldırılması ve doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. 2001 ilerleme raporunda tarımsal destek mekanizmalarında bu tür bir değişikliğe gidilmesinin gerekçeleri ise girdi sübvansiyonlarının rekabet açısından büyük bir olumsuzluk taşıması olarak açıklanmaktadır.¹⁹ AB'ye göre devlet girdi sübvansiyonlarından elini çekmeli ve bu alan tamamen piyasa sistemine açılarak devletin tek işlevi doğrudan gelir transferinde bulunmak olmalıdır. Türkiye tarımının OTP'den oldukça farklı olduğunun vurgulandığı raporda AB'nin Türkiye'ye bu şekilde bir öneride bulunmasının temel nedeni, bu dönemde kendisinin de doğrudan destek sistemine geçmesidir. 2000 yılında kabul edilen ve esas olarak birlik üyelerinin rekabet edebilmesini amaçlayan bu

¹⁷ http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm, (Erişim Tarihi:20.02.2009)

¹⁸ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu** ve Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu**.

¹⁹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu**.

politikaya adaylık aşamasında Türkiye'nin de uyması beklenmektedir. Bu öneriler de göstermektedir ki, Türkiye'den atılması beklenen reform adımları Türkiye'nin ulusal tarım sorunlarını bir an önce çözebilme eksenli değil, raporda da ifade bulunmuş şekliyle OTP'nin gerektirdiği yapısal düzenlemeleri sağlayabilmektir.²⁰ İlerleme raporlarının üzerinde durduğu bir diğer husus da Türk tarımın kurumsal yapısıdır. AB'ye göre OTP'ye katılmayı düşünen Türkiye, tarım kesiminde yaşanan kurumsal karmaşaya bir son vermeli ve tarım kesimi doğrudan devlet müdahaleciliği ile değil, geniş bir katılımı sağlayacak ve siyasi baskılardan etkilenmeyecek bir mekanizmayla yönetilmelidir. Bu amaçla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın acilen yeniden yapılandırılması ve sektörü düzenleyecek bir üst kurulun inşa edilmesi talep edilmektedir. AB'nin ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleriyle Türkiye'den talep ettiği bir başka konu da tarım yönetiminde talep edilen devlet müdahaleciğinin kaldırılmasına paralel bir anlayışla tarım sektöründe tam bir serbestleşmenin yaşanmasıdır. Bu amaçla Türkiye'den serbestleşme politikalarına devam etmesi ve bu alanda şeker ve tütüne ayrı bir önem vermesi istenmektedir. Bu istek, AB'nin 2006 tarihli Konsey kararına da damgasını vurmuş ve özellikle tütün ve şeker alanlarında özelleştirmeler yoluyla piyasanın serbestleştirilmesi talep edilmiştir.²¹ Ayrıca tarım bankası olarak kabul edilen Ziraat Bankası'nda da bir an önce özelleştirme işlemlerine başlanması Türkiye'nin OTP'ye uyum sağlayabilmesi için zorunlu bir uygulama olarak görülmektedir.

Türkiye'nin Politika Belgeleri

AB'den gelen politika belgelerine yönelik Türkiye'nin nasıl bir politika oluşturduğunu göstermesi bakımından katılım öncesi ekonomik programlar, ulusal programlar, ön ulusal kalkınma planı ve beş yıllık kalkınma planları temel politika metinleri olarak belirlemektedirler. Katılım öncesi ekonomik programlar, aday ülkelerin orta dönem makro ekonomi politikalarının hedeflerini, kamu maliyesinin amaçlarını ve yapısal reformların önceliklerini gösterebilmek amacıyla hazırlanan bir politika belgesidir. Ön ulusal kalkınma planı da yine AB endeksli olarak hazırlanmakta ve ekonomik ve sosyal uyuma yönelik mali yardımların nasıl kullanıldığını göstermektedir. Ulusal programlar ise beş yıllık kalkınma planlarından farklı olarak ulusal değil, uluslararası taahhütleri içermekte ve yasal ve kurumsal açıdan ne tip değişikliklere gidileceğini açıklamaktadır. Bu bağlamda AB'nin hazırlamış olduğu katılım ortaklığı belgelerinin Türkiye açısından karşılığı ulusal programlar olarak görülürken; ilerleme raporlarının tamamlayıcısı olarak da katılım öncesi ekonomik programlar ön plana çıkmaktadır.

1996-2000 yıllarını kapsayan yedinci beş yıllık kalkınma planı ilk ilerleme raporundan itibaren Türkiye'nin nasıl bir tarım politikasına sahip olacağını gösteren temel politika metni olarak önemli bir yer teşkil etmektedir. Planda tarım politikasının Dünya Ticaret Örgütü kuruluş anlaşmasının tarımla ilgili hükümleri ve AB'nin ortak tarım politikası çerçevesinde belirleneceği ve yürütüleceği bildirilerek politikanın

²⁰ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu.**

²¹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 Tarihli Konsey Kararı.**

genelde dışsal faktörlerin etkisiyle oluşturulacağı bir anlamda itiraf edilmektedir. Ayrıca planda yer bulan tohumculuk ve aşılama gibi faaliyetlerin özel sektör tarafından yerine getirileceğinin belirtilmesi de OTP kapsamında Türkiye'ye tavsiye edilen tarım alanındaki devlet tekelinin kaldırılmasıyla büyük bir uyum içindedir.²² 2001-2005 yıllarını kapsayan sekizinci beş yıllık kalkınma planı tarım politikası açısından kendisinden önceki kalkınma planında yer alan anlayışı devam ettirerek tarım politikasının liberalleştirilmesine devam edileceğini açıklamaktadır. Bu amaçla da planda girdi desteklerinin ürün fiyatları üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğu ve bu nedenle de üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçlarının benimsenmesi gerektiği belirtilmektedir. Plana göre benimsenecek olan bu politika, hem AB üyelik sürecinde hem de özelde ortak tarım politikasına entegre olabilmek açısından hayati bir önem arz etmektedir. Ayrıca ürün borsalarının geliştirilmesi ve tarımla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının bir yeniden yapılanma sürecine sokulmaları da plana göre AB sürecinde değişmesi gerekli olan uygulamalardır. Bütün bu politikaları hayata geçirebilmek amacıyla da dönem sonunda bir tarım çerçeve kanunun çıkartılması amaçlanmaktadır.²³

İki kalkınma planında da görülen bu politika hedefleri AB adaylık süreci çerçevesinde hazırlanmakta olan 2001 yılı katılım öncesi ekonomik programında da net bir şekilde ifade edilmiştir. 2001 yılı belgesi, tarım politikasının Dünya Ticaret Örgütü tarım anlaşması ve AB ortak tarım politikası çerçevesinde belirleneceğini belirterek kalkınma planında ifade edilen politikayı AB'ye de taahhüt etmektedir. Tarım sektörünün Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmasının maddeleri ve OTP'nin ilkeleriyle uyumlu bir şekilde yönlendirilmesi kalkınma planında benimsenen özel sektöre dayalı gelişme modeliyle de uyum içinde gözükmektedir. Bu uyum 2001 yılı KÖEP'de de destekleme politikalarının doğrudan gelir desteği sistemi şeklinde dönüştürüleceği, tarımsal KİT'lerin bir an önce özelleştirileceği, fiyat ve kredi sübvansiyonlarının kaldırılacağı ve bu kesimdeki istidam oranlarının azaltılacağı şeklinde ifade edilmektedir.²⁴ 2001 yılında hazırlanmış olan ulusal program ise tarım politikasında neden bu şekilde bir değişikliğe gidildiğini göstermesi açısından önemlidir. Programa göre şu ana kadar uygulanan destekleme politikalarının çiftçilere adil bir şekilde dağıtılmadığı ve bütçeye büyük bir yük oluşturduğu gerekçe gösterilerek yeni bir destekleme politikasının benimseneceği belirtilmekte ve gübre desteğinin de 2002 yılının başında kaldırılması planlanmaktadır. Kurumsal anlamda da tarım satış birliklerinin özelleştirilmesi ve tarımın piyasalaşma sürecini gerçekleştirecek olan ürün borsalarının oluşturulması ulusal programın tarım kesimi için diğer temel hedeflerini oluşturmaktadır.

²² T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, 1995 Tohumculuk alanında somut adım 2006 yılında 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu ile atılmış ve tohumculuk sektörünün AB standartlarına ve uluslar arası rekabete uygun bir şekilde düzenleneceği belirtilmiştir. (5553 Sayılı Tohumculuk Kanunu, RGT: 08.11.2006, 26340)

²³ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000.

²⁴ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **T.C. Katılım Öncesi Ekonomik Program 2001**, Ankara, 2001.

Ulusal programda dikkati çeken bir diğer saptama OTP'ye 2000'li yıllarda eklenmiş olan kırsal kalkınmaya ilişkindir. Programda Türkiye'nin kırsal kalkınma alanında somut bir politikasının bulunmadığı ancak OTP'nin kırsal kalkınmayı da kapsamaması nedeniyle bu alandaki AB ilkelerinin izlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bir başka deyişle kırsal kalkınma değişen tarım politikasına uygun olarak AB kriterlerine göre tanımlanmakta ve politika da AB'den adeta kopya edilmektedir.²⁵ Bu bakış açısının sonucu olarak da Türkiye'de kırsal kalkınma sadece tarım kesimini ilgilendiren bir politika olarak ele alınmamakta ve ekonomik, sosyal ve kültürel bir bütünlük içerisinde tanımlanmaktadır.²⁶ Değişen tarım politikasının önemli bir ayağını oluşturan ve kalkınma planlarına da bir politika hedefi olarak giren özelleştirme düşüncesi 2003 yılının katılım öncesi ekonomik programında da yer bulmuş ve programda tarım kesiminin bankaları olarak kabul edilen Ziraat Bankası ile Halk Bankası'nın en kısa zamanda özelleştirileceği hüküm altına alınarak tarımın tam anlamıyla devlet müdahalesinden arıtılacağı taahhüt edilmiştir.²⁷ Aynı anlayış, 2008 yılı ulusal programında da görülmekte ve programda temel sorun alanı devletin tarıma müdahalesi olarak belirlenerek TMO'nun fiyat ve alımlar açısından belirleyici olmasından ziyade gerektiğinde müdahalede bulunan özerk bir kurum haline getirileceğinin amaçlandığı belirtilmektedir.²⁸

Politikanın İlk Çıktıları

AB'nin OTP bünyesindeki tavsiyeleri doğrultusunda oluşturulan Türk tarım politikasının hayata geçirilmesi 2001 yılında uygulamaya sokulan ve her yıl geçerlilik süresi uzatılarak günümüze kadar gelen Tarım Reformu Uygulama Projesi ile gerçekleşmiştir. 2006 yılında kapsamına tarım stratejisinin ve tarım kanununun da eklendiği bu projenin genel amacı, tarım kesimine devlet müdahalesinin ve desteğinin azaltılması hatta kesilmesi, tarımla ilgili konuların yönetişimci bir model çerçevesinde daha geniş bir yapılanma içerisinde ele alınması ve tarım alanının her açıdan serbestleşmesinin sağlanabilmesidir. Yani tarım politikasının oluşturulmasında kamu kurumlarının etkisi azaltılmakta ve tarımın genel ekonomiye entegre olmasını sağlamak, istihdam olanaklarını arttırmak, tarımdan ekonomiye milli gelir artışını yükseltmek ve kendi kendine yeterli bir tarım ekonomisi yaratmak²⁹ gibi hedefler görmezden gelinmektedir.

²⁵ Türkiye'de kırsal kalkınmaya ilişkin politikalar ve uygulamalar, 1940'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Bu dönemde başlayan kırsal kalkınma politikalarının özünü, kırsal olarak nitelendirilen bölgelerin bir an önce kalkınmasını sağlayabilmek, bu bölgelerdeki insanların ekonomik ve toplumsal gereksinimlerini mümkün olduğunca karşılayabilmek ve böylece kent kır ayrımının önüne geçebilmek oluşturmaktadır.

²⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **2001 Yılı AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**.

²⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **T.C. 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2003.

²⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **2008 Yılı AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**.

²⁹ Ali Özgüven, **Tarım Ekonomisi ve Politikası**, Bursa, Bursa Üniversitesi İktisadi ve Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1977, s.220-222.

Tarım reformu uygulama projesinin ilk çıktıları üreticilerin alternatif tarım ürünlerine yöneltilmesi olmuştur. Proje kapsamında AB'nin arz ve stok fazlası olarak gördüğü fındık ve tütün yerine çiftçilerin soya, ayçiçeği ve yem bitkileri gibi alternatif ürünlere yönelmesi çalışmalarına başlanmış ve bu amaçla üreticilere çeşitli kolaylıklar sağlanmıştır. Projenin ele aldığı bir başka amaç da girdi sübvansiyonlarının tamamen kaldırılmasıdır.³⁰ Bu proje kapsamında buğday destekleme fiyatları iki yıl içinde % 40 oranında azaltılmış, tütün ve şeker pancarında da rakamlar oldukça aşağı seviyelere çekilmiş³¹ ve sonuç belirli ürünlerde hızla azalan üretim miktarları olmuştur.

Tablo 2: Yıllara Göre Çeşitli Ürünlerin Üretim Miktarları (Bin Ton)³²

YIL	BUĞDAY ÜRETİMİ	ŞEKER PANCARI ÜRETİMİ	TÜTÜN ÜRETİMİ
2000	21.000	18.821	208.002
2001	19.000	12.633	152.571
2002	19.500	16.523	159.521
2003	19.000	12.623	112.158
2004	21.000	13.517	132.859
2005	21.500	15.181	135.247
2006	20.010	14.452	98.137
2007	17.234	12.414	74.584

Tarım reformu uygulama projesinin bir başka çıktısı da 2000'li yılların başlarına kadar uygulanmış olan pazar fiyatı, doğrudan gelir, dolaylı gelir ve tarıma sağlanan genel hizmetler şeklindeki destekleme araçlarının doğrudan gelir desteği (DGD) şeklinde değiştirilmesidir.

Tablo 3: Tarımsal Destekleme Araçları³³

TARIMSAL DESTEKLEME ARAÇLARI	BÜTÇE ORANI (%)
DGD Ödemeleri	45
Fark Ödeme Uygulaması	13
Hayvancılık Destekleri	12
Kırsal Kalkınma Desteği	10
Telafi Edici Ödemeler-Alternatif Ürün	5
Ürün Sigortası Desteği	5
Çevre Koruması Desteği (ÇATAK)	5
Diğer Destekler	5
TOPLAM	100

³⁰ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye 2004 İlerleme Raporu** ve Avrupa Toplulukları Komisyonu, **2005 Türkiye İlerleme Raporu**.

³¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, Ankara, 2000.

³² Üretim miktarları, TÜİK, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, DPT, Tekel ve www.fao.org üretim verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

³³ Türkiye Cumhuriyeti Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, **Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013)**, Ankara, 2008, s.93

DGD, tarımsal desteklerin bütçeye yük olduğu iddiasıyla öne sürülen ve üretimden bağımsız olarak arazi miktarına uygun olarak verilen bir destekleme çeşididir. DGD, her ne kadar 2000 yılında Dünya Bankası ile yapılmış olan *Ekonomik Reform Kredisi Anlaşması* çerçevesinde tarım reformu uygulama projesi kapsamında uygulamaya konulmuş olsa da bu yöndeki politikalar, 1998 ve 1999 yıllarındaki AB İlerleme Raporlarında da yer bulmuştur. Türkiye’de doğrudan gelir desteği, değişen tarım politikası doğrultusunda desteklerinin en önemli ve ağırlıklı yüzdesini oluştururken doğrudan gelir desteği AB’de desteklerin % 30’luk bir kısmını işgal etmekte³⁴ ve üreticiler diğer destekleme kalemleri ile de korunmaktadırlar.

Tablo 4: Türkiye’de Tarımsal Destek Ödemeleri (Milyon, TL)³⁵

ÖDEMELER	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DGD Ödemeleri	0	0	0	1.877	2.530	2.480	2.352	2.653
Prim Ödemeleri	98	185	336	200	269	294	622	1.085
Hububat Primi Ödemeleri	0	0	0	0	0	205	120	435
Hayvancılık Ödemeleri	1	11	49	75	126	209	345	661
Gübre Girdi Desteği	122	120	121	0	0	0	0	0

DGD, 2001 yılında dekar alt sınırla başlamışken bu sınır sonraki yıllarda kaldırılmış³⁶ ancak müracaat ettikleri toplam arazi miktarı 1 dekarın altında olan çiftçilere DGD ödemesi yapılmayacağı belirtilmiştir.³⁷ Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere 2000’li yıllarla birlikte tarım kesimi için temel destekleme aracı DGD olmuş ve 2002 yılından itibaren gübre desteği tamamen kaldırılmıştır.

Tablo 5: Yıllara Göre Gübre Üretimi (Ton)

YIL	TON
1998	3.844.000
1999	3.310.000
2000	3.172.000
2001	2.628.000
2002	3.560.000
2003	3.318.000
2004	3.192.000
2005	3.325.000

³⁴ F. Aylan Arı, “Türkiye’de Tarımın Ekonomideki Yeri ve Güncel Sorunlar”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, s.9, (2006), s.74

³⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Temel Tarımsal Göstergeler**, Ankara, 2008

³⁶ Fahri Yavuz, “Tarım Politikası, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı”, **Türkiye’de Tarım**, (Ed:Fahri Yavuz), 2005, s.52

³⁷ **2007/14 Sayılı Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğ**, RGT: 16 Şubat 2007, 26436. (Tarıma önemli bir katkısı olmayan DGD’nin 2009 yılından itibaren uygulanmayacağı belirtilmektedir.)

Tarım kesimine verilen devlet desteğinin bu şekilde yıllar içinde azaltılması doğal olarak tarımın GSYİH'ye katkısında da önemli düşüşlerin yaşanmasına neden olmuş ve tarım, ekonomi içinde adeta kayıp bir sektör haline gelmiştir. GSYİH içinde hızla oranı azalan tarım sektörü, aynı zamanda GSMH içinde de büyük bir düşüş yaşamıştır. 1980'de GSMH'de % 25.5 gibi önemli bir yere sahip olan tarım ilerleyen zaman diliminde 1995'te % 14.8; 2001'de % 13.1 ve 2004'de de %11.2 gibi azalan bir orana sahip olmuştur.³⁸

Tablo 6: GSYİH'de Sektörel Paylar³⁹

SEKTÖRLER	YILLAR									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tarım	14.0	13.5	13.7	13.6	12.9	11.6	11.4	10.7	10.3	10.2
Sanayi	28.8	28.3	28.3	28.7	28.8	29.2	29.2	30.4	30.6	29.6
Hizmetler	57.2	58.2	58.0	57.7	58.0	59.4	59.4	59.9	59.1	60.2

Tarım sektöründeki erime kendisini tarım sektörünün büyüme oranlarında ve dış ticaret rakamlarında da göstermektedir. Sanayi ve hizmetler sektörü ile kıyaslandığında oldukça düşük bir büyüme hızına sahip olan tarım sektörü, her yıl biraz daha küçülmüş ve bu durum da doğal olarak ihracat yapısında önemli değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur. 1996'da ihracatın % 21.3'ünü oluşturan tarım sektörü 2000'de % 13.11; 2002'de % 10.5 ve 2004 yılında da % 9.61 gibi azalan oranlara sahip olmuş ve ülkenin ihracat kaleminde görece üstünlüğünü kaybetmiştir.

Tablo 7: Tarımın Toplam İhracat ve İthalat İçindeki Payı (%)⁴⁰

YIL	İHRACAT	İTHALAT
1998	17,85	7,91
1999	15,87	6,74
2000	13,11	6,10
2001	13,10	5,15
2002	10,50	6,04
2003	10,45	6,10
2004	9,61	4,86
2005	10,70	4,31
2006	9,51	3,92

³⁸ http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim_Politikalari/tarimsal_veri_kitabi/gsmh.htm, (Erişim

Tarihi:20.02.2009)

³⁹ Katılım ortaklığı belgelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

⁴⁰ T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Temel Tarımsal Göstergeler**, Ankara, 2008

Tablo 8: AB ile Yapılan İhracat ve İthalatta Tarımın Payı (Milyon Dolar)⁴¹

YIL	İHRACAT MİKTARI	TOPLAM İHRACAT İÇİNDEKİ PAYI (%)	İTHALAT (MİKTAR)	TOPLAM İTHALAT İÇİNDEKİ PAYI (%)
1998	2.295	45,4	1.308	30,3
1999	2.229	50,2	1.196	35,2
2000	1.837	47,7	1.284	30,9
2001	2.016	46,4	988	32,1
2002	2.038	50,3	1.398	35,0
2003	2.560	48,7	1.732	32,9
2004	3.312	51,0	1.977	32,6
2005	4.262	51,3	2.180	33,6
2006	3.959	45,9	2.387	32,8
2007	4.397	45,0	2.789	28,4
2008	4.579	39,9	3.306	25,4

Tarım kesiminde hem üretim hem de istihdam açısından yaşanan bu değişme, Türkiye'nin sanayileşme yolunda attığı adımlar olarak görülmektedir. Bir bakıma haklılık payı taşısa da bu iddiaların görmezden geldiği nokta Türk tarımının yok olduğu ve net ihracatçı bir yapıdan net ithalatçı bir yapıya geçilmesiyle birlikte hem tarım kesiminin hem de tarıma bağlı sanayilerin bu durumdan zarar görmesidir.⁴² Ayrıca ele alınan dönemde sanayide de beklenen ilerleme sağlanamamış ve DPT verilerine göre sanayinin büyüme oranı planlı dönem olarak nitelendirilen 1960-1980 yılları arasındaki rakamlardan oldukça düşük bir seviyede gerçekleşmiştir. Bu nedenle GSMH içinde tarımın payı azalırken sanayinin payının görece olarak artması da Türkiye'nin sanayileştiğini göstermektedir.

Tablo 9: Sektörel Büyüme Hızları⁴³

SEKTÖRLER	YILLAR								
	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tarım	2	-5	3,9	-6,5	7,1	-2,5	2,0	5,6	2,9
Sanayi	12,1	-5	6,0	-7,5	9,4	7,8	9,4	6,5	7,4
Hizmetler	6,3	-4,5	8,9	-7,7	7,2	6,7	5,5	8,2	6,1

⁴¹ AB ile yapılan ihracat ve ithalatta tarımın payı ile ilgili veriler T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan alınmıştır.

⁴² Tarıma dayalı sanayi ihracatı toplam ihracat içinde 2003 yılında % 20,7 gibi bir orana sahipken bu oran 2004 yılında % 18,5 seviyelerine inmiştir. (Haydar Şengül, "Tarıma Dayalı Sanayi", **Türkiye'de Tarım**, (Ed: Fahri Yavuz), 2005, s.215)

⁴³ Katılım öncesi ekonomik programlar ve ön ulusal kalkınma planından yararlanılarak hazırlanmıştır

Tarımın 1990'lı yıllardan itibaren hızla eridiğinin bir başka göstergesi de tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki oranıdır. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere zaman içinde tarım sektöründe istihdam oranları hızla azalırken, sanayi ve hizmetler sektöründeki istihdam oranları da tarıma kıyasla artmaktadır. Ancak diğer sektörlerdeki istihdam artışları Türkiye'nin ekonomik alanda yapmayı arzu ettiği dönüşümde başarılı sonuçlar ortaya çıkaramamış ve 2000'li yıllarla birlikte işsizlik rakamları her geçen yıl biraz daha artmıştır. Gittikçe büyüyen işsiz sayısından da tarım kesimi kendisine düşen payı büyük bir miktarda almış ve tarım alanında çalışanlar sürekli bir yoksulluk döngüsüne girmişlerdir. Bu bağlamda, 2002-2004 yılları arasında yoksulluk oranının tarım kesimi için sırasıyla % 36.4, % 39.9 ve % 40.9 olarak gerçekleşmesi, tarım sektörünün içinde bulunduğu acı durumu göstermesi bakımından oldukça düşündürücü verilerdir.

Tablo 10: Toplam İstihdam İçinde Tarımın Payı⁴⁴

YILLAR	TOPLAM İSTİHDAMDA TARIMIN PAYI (%)
1980	54.23
1985	50.36
1990	47.78
1995	46.77
2000	34.52
2001	35.43
2002	35.17
2003	33.88
2004	33.96
2005	29.45
2006	26.5
2007	26

Değişen tarım politikasıyla tarım sektöründe meydana gelen bir başka değişiklik de tarım politikasının oluşturulmasında klasik kamu kurumlarının işlevlerinin sınırlandırılması ya da tamamen sona erdirilmesi olmuştur. Bu amaçla öncelikle tarımda verimlilik ve etkinlik sağlayabilmek amacıyla 1999 yılında Tarımda Yeniden

⁴⁴ DİE ve DPT'nin verileri ile katılım öncesi ekonomik programlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yapılandırma ve Destekleme Kurulu oluşturulmuştur. Bu kuruldan hemen birkaç yıl sonra da önce şeker sonra da tütün alanlarında iki kurul daha oluşturularak bu iki önemli ürünle ilgili her türlü kararın alınması ve uygulanması bu kurullara bırakılmıştır. Tarım kesiminin kurullar eliyle yönetilmesi kamu yönetimi açısından oldukça önemlidir. Çünkü bu kurullar ekonomi-siyaset ayrımı temelinde yapılandırılmakta ve karar alma mekanizmalarında kamunun gücü olabildiğince eritilmiş durumdadır. Kamu yönetiminin bu kurullar eliyle yürütülmek istenmesindeki temel amaç, belirlenen büyük politikaların her dönem için sorunsuz uygulanmasını ve siyasi hiçbir baskının politikanın işleyişine zarar vermemesini sağlayabilmektir. Tarım satış ve kooperatifleri birliklerinin bütçeden pay almasının önüne geçilmesi ve kendi varlıklarını sürdüremeyecek olan birliklerin 2005 yılından itibaren kapatılmasının planlanması da⁴⁵ tarımsal örgütlenmede yaşanan dönüşümün bir sonucu olarak belirmektedir. Kurulların oluşturulması neticesinde klasik tarım kurumları da sistemin dışına çıkarılmışlardır. Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, Yem Sanayi Anonim Şirketi, Et ve Balık Kurumu ve Türkiye Ziraî Donatım Kurumu bu süreçte özelleştirilmiş, Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi, TEKEL, T.C. Ziraat Bankası, T.C. Halk Bankası'nda özelleştirme işlemleri başlamış ve günümüzde de devam etmektedir.⁴⁶ 2007 yılında ise 2000'li yıllarda OTP'nin önemli bir politika bileşeni olmuş olan kırsal kalkınmayı Türkiye açısından da yönetebilmek amacıyla Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu inşa edilmiştir. 2000'li yıllarda benimsenen kırsal kalkınma politikasının temelini daha önceki politikalarından farklı olarak tarım oluşturmamakta ve kırsal alanda tarım dışı sektörlerle önem verilmektedir. Bu politikanın temel amacı tarımsal yapıdaki dönüşümün ortaya çıkardığı istihdam ve kırdan kente göç olgusunun önüne geçebilmektir. Bu bağlamda kırsal kalkınma politikası da tarım sektörünün sanayi ve hizmetler karşısında nasıl eridiğini göstermektedir.⁴⁷

Sonuç

Adaylık sürecinde en önemli müzakere başlıklarından biri olarak belirlenmiş olan tarım alanında Türkiye'nin benimsemiş olduğu tarım politikasının ulusal gereksinimler doğrultusunda belirlenmiş ve üreticilerini her açıdan destekleyecek bir politikanın kabulü olmadığı görülmektedir. Çünkü Türk tarımı hem yapısal hem de işlevsel açıdan OTP'den büyük farklılıklar arz etmekte, hem de devlet desteğinin zaman içinde azaltılmasının sonucu olarak gittikçe zayıflamaktadır. Oysa AB ile yaşanan müzakere sürecinde Türkiye, kendi yapısal ve işlevsel sorunlarına çözüm önerileri üretmekten ziyade tarım politikasını her açıdan OTP'ye tam olarak uyum sağlayacak bir niteliğe ulaştırmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda 1958 yılından beri uygulanmakta olan ve çeşitli dönemlerde birlik üreticileri lehine reforma tabi tutulan ve bu reformların sonucunda da güçlü bir tarımsal yapıya sahip olmuş olan OTP'ye tam olarak uyum sağlanması Türk

⁴⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **T.C. 2001 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**.

⁴⁶ Barış Övgün, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu, **Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları**, Ankara, 2009.

⁴⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **T.C. 2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2005.

tarımının yakın bir zamanda tamamen iktisadi sahadan silinmesi ile sonuçlanabilecek kara bir tablonun ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Bu noktada sekizinci beş yıllık kalkınma planının temel amaçlar ve stratejiler bölümünde yer alan sektör hedefleri, gelecekteki tarımsal durumumuzu göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Buna göre, 2023 yılında toplam katma değer içinde sanayinin % 30 ve hizmet sektörünün % 65 oranında olması planlanırken; bu hedef tarım sektörü için sadece % 5'dir. Planda yer alan bu hedef de göstermektedir ki, hızla üretim içindeki yeri azalan tarım, ileriki yıllarda da neredeyse tamamen gözden çıkarılmış bir sektör olmakta ve Türkiye, sanayileşmeden ziyade hizmetler sektörüne eğilmektedir.

Çalışma kapsamında sınırlı da olsa verilmeye çalışılan verilerden ve bilgilerden de görülmektedir ki tarım sektöründe Türkiye büyük bir güç kaybetmekte ve zaman içinde tarım sektörü tamamen ekonomik ve sosyal alanda yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Politika analizi açısından bu durumun sonucu, 1998 yılında başlayan ve AB adaylık sürecinden sonra da iyice şekillenen yeni tarım politikasının bu şekilde bir tablo çıkmasına neden olduğudur. Çünkü özellikle son yirmi yıldır Türkiye'nin uygulamakta olduğu tarım politikası ülkenin gerçeklerini yansıtmaktan çok uzak bir görünüm sergilemektedir. Bu süreçte benimsenen politikada tarım sektörünün diğer sektörleri nasıl desteklediği, tarımın ülke istihdamı için nasıl büyük bir öneme sahip olduğu göz ardı edilmekte ve Türk tarımının genel karakteristik özellikleri de yok sayılmaktadır. Bu bağlamda geleneksel tarım politikasının hemen hemen bütün unsurları Gümrük Birliği süreci ile terk edilmeye başlanmakta ve ortak tarım politikasına uyum sağlayabilme amacı, Türk tarım politikasının birincil hedefi olarak belirlenmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin son yirmi yıllık tarım politikasının IMF, DB, DTÖ ve OECD gibi uluslararası örgütlerin de yönlendirmeleri doğrultusunda özellikle AB'den politika transferi şeklinde gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

Kaynakça

- 2007/14 Sayılı Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğ, RGT:16 Şubat 2007, 26436
- 5553 Sayılı Tohumculuk Kanunu, RGT:08.11.2006, 26340
- F.Aylan ARI, "Türkiye'de Tarımın Ekonomideki Yeri ve Güncel Sorunlar", Çalışma ve Toplum Dergisi, s.9, s.61-81, 2006
- Mehtap ATAKAN, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı AT ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 1998.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Avrupa Birliği Tarım Politikası "Avrupa'da Yenilenme ve Türkiye'ye Etkisi", Ankara, 2000.
- Avrupa Birliği Komisyonu, Türkiye 2004 İlerleme Raporu.
- Avrupa Birliği Komisyonu, 2005 Türkiye İlerleme Raporu.

- Avrupa Komisyonu, Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 Tarihli Konsey Kararı.
- Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu.
- Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu.
- Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu.
- Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu.
- İlkay DELLAL, "Ortak Tarım Politikasında Reform, DTÖ ve Türkiye", Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü-Bakış, Sayı: 7, Aralık 2004.
- Gökhan GÜNAYDIN, Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, 2006.
- http://diabk.tarim.gov.tr/OTP_Finansman.mht, (Erişim Tarihi: 20.02.2009)
- http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm, (Erişim Tarihi: 20.02.2009)
- http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim_Politikalari/tarimsal_veri_kitabi/gsmh.htm, (Erişim Tarihi: 20.02.2009)
- <http://www.frmtr.com/ekonomi-iktisat-isletme/779612-avrupa-birligi-turkiye-tarim-politikalari-iktisat.html>, (Erişim Tarihi: 20.02.2009)
- <http://www.frmtr.com/ekonomi-iktisat-isletme/779612-avrupa-birligi-turkiye-tarim-politikalari-iktisat.html>, (Erişim Tarihi: 20.02.2009)
- http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=537, (Erişim Tarihi: 20.02.2009)
- http://www.tarim.gov.tr/arayuz/10/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm&curdir=%5Csanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/STATIP/statip.htm, (Erişim Tarihi: 20.02.2009)
- Rıdvan KARLUK, Avrupa Birliği ve Türkiye, 3. B., Eskişehir, 1995.
- Barış ÖVGÜN, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2009.
- Ali ÖZGÜVEN, Tarım Ekonomisi ve Politikası, Bursa, Bursa Üniversitesi İktisadi ve Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1977.
- Haydar ŞENGÜL, "Tarıma Dayalı Sanayi", "Türkiye'de Tarım", (Ed: Fahri Yavuz), 2005, s.205-219.
- T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2001 Yılı AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.

- T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2008 Yılı AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.
- T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, T.C. 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2003.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, T.C. 2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2005.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, T.C. Katılım Öncesi Ekonomik Program 2001, Ankara, 2001.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Temel Tarımsal Göstergeler, Ankara, 2008.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1995.
- T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, 2001 Genel Tarım Sayım Bilgileri, Ankara, 2003.
- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, 2003.
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, AB Ortak Tarım Politikası ve DOHA Round Ticaret Görüşmeleri, Rapor No:18, 2006
- Sibel TAN ve İlkay DELLAL, “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü-Bakış, Sayı:2, Nüsha:1, Mart 2003.
- T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013), Ankara, 2008
- Fahri YAVUZ, “Tarım Politikası, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı”, Türkiye’de Tarım, (Ed:Fahri Yavuz), 2005, s.43-67.

