



TÜRKİYE EKONOMİ KURUMU

TARTIŞMA METNİ 2012/30

[http ://www.tek.org.tr](http://www.tek.org.tr)

TARIM POLİTİKALARI VE GAP BÖLGESİ: POZİSYON NE OLMALI?

Erol H. Çakmak ve A. Halis Akder

Bu çalışma "GAP BÖLGESİNDE DIŞ TİCARET ve TARIM", başlığı ile Prof. Dr. Ercan UYGUR ve Prof. Dr. İrfan CİVCİR editörlüğünde hazırlanan ve 2004 yılında TEK yayını olarak basılan kitapta yer almaktadır.

Haziran, 2012

TARIM POLİTİKALARI VE GAP BÖLGESİ: POZİSYON NE OLMALI?

Erol H. Çakmak^() ve A. Halis Akder^(**)*

1. GİRİŞ

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), türleri arasında en büyük kalkınma ve sulama projeleri arasında yer almaktadır. Tarım politikalarını ilgilendiren kısım daha çok sulamadır. Bugüne dek sulanması öngörülen alanların ancak yüzde onikisine su götürülmüştür. Bu, hedeflerin gerisinde kalındığını göstermektedir. Gecikme projeden beklenenler açısından “nötr” bir konu değildir. Başka bir deyişle, öngörülmuş hedeflere yalnız zaman farkı ile erişilecek anlamına gelmiyor.

En temel beklentilerden birisi projenin bölgede bir sıçrama sağlayarak bölgesel gelişmişlik dengesizliğini bir ölçüde kapatabilmektir. Sulama projeleri öngörüldüğü kısa sürede değil de, daha uzun bir zamana yayılarak, genel ekonominin gelişmesine göre, olanaklar elverdiğince gerçekleşecek olursa, bölge kendi geçmişine göre elbette daha iyi bir düzeye çıkacaktır. Ancak, genel ekonomik eğilime bağlı, zamana yayılmış bir gelişme bölgesel farkların da büyük ölçüde korunacağı anlamına gelir. Diğer temel beklenti de projenin sulama boyutunun Türkiye'nin tarımsal ihracatını önemli ölçüde artıracığı yönündeydi. Sulamanın genel gelişme eğilimine paralel gerçekleşmesi de bu beklentiden de vazgeçme anlamına gelmektedir. Sulamanın sağlayacağı verimlilik artışı ile erişilecek üretim artışı için iç talep ve ihracat rekabet etmektedir. Üretim artışı en kısa sürede gerçekleşirse ihracat fazlası olacak, zamana yayıldıkça artan iç talep bu fazlanın büyük bir kısmını eritecektir. Sonuçta bölge tarım ürünleri ihracatçısı olabilir ancak müşterisi dış pazardan çok iç pazar olacaktır.

Öte yandan proje geciktikçe “değişen başlangıç koşullarına göre kendimize yeniden nasıl bir pozisyon seçelim?” sorusu haklılık kazanmaktadır. Dünya Ticaret Örgütünün başlattığı tarım politikalarındaki küreselleşme artı liberalleşme ister istemez projenin başlangıcındaki iyimserliği kuşkuya boğmuştur. Bugün Türkiye'deki tarım sektörünün geleceği açısından iyimser görüş bildirenler son derece azalmıştır. Tarım sektörü olarak eskisi kadar, amaçlara bağlı olarak, her türlü getirisi yüksek bir alan mıdır? Genel ekonomik krizin sonucu, kaynakların en kısıtlandığı bir aşamada sulama için kaynak bulunabilecek mi ya da tarım hala öncelikle kaynak ayrılması gereken bir alan mıdır? Aynı kaynak diğer sektörlerle aktarılsa daha hızlı bir bölgesel kalkınma sağlanamaz mı?

Bu çalışmanın amacı akla gelebilecek tüm soruları cevaplamak değil. Tartışmayı sınırlayacak soru, “Dünyada ve Türkiye’de geleceğin tarım politikalarının nasıl biçimlenebileceği, buna göre GAP’ta nasıl bir pozisyon alınabileceği?” Bu konunun tartışmasına temel sorumuzu tersine çevirerek de başlayabiliriz? Türkiye'nin GAP deneyiminden ilerinin tarım politikaları için çıkarabileceğimiz sonuçlar oluştu mu? Oluşturdu ise, nelerdir?

2. İKTİSATÇILAR OLARAK GAP KONUSUNDA YAKLAŞIMIMIZ NERELERDE AKSIYOR?

GAP konusuna tarım iktisatçısı olarak tarım politikaları açısından bakmak konuya eksik ve dar açıdan bakmak anlamına gelmektedir. İktisat, bir disiplin olarak GAP konusunda nerelerde aksamaktadır? İktisatçı olarak GAP’ta tarım konusuna “sektör” anlayışıyla yaklaşıyoruz. “Bölge” anlayışımız aslında bölgedeki “tarım sektörü”. Elimizdeki istatistiklerin birimi tarımsal işletmeler. İncelemelerimizin odakları tarımsal üretim, tarımsal ürünlerin pazarlanması, tarım ürünlerine talep, işgücü ve sermaye piyasaları, tarım sektörünün diğer sektörlerle ve dünyadaki gelişmelerle, tarım politikalarıyla etkileşimi. Bunların hiçbirisi yanlış konu değil ancak, dar ve eksik.

^(*) Prof. Dr., ODTÜ, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

^(**) Prof. Dr., ODTÜ, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

GAP gibi bir konuya iktisadi düşünce araçları (kuramsal olarak) ile tarım değil “kırsal ekonomi” olarak, sektör yerine mekansal (spatial) açıdan yaklaşabilseydik, tarımsal işletmeler yerine, hane halklarını analiz birimi olarak kullanabilseydik GAP konusunu daha geniş bir çerçeve içinde ele alabilirdik. Bu bölgesel gelişme anlayışıyla da daha barışık olurdu.

Bölgeler arası gelişmişlik farkını vurgulamak yerine GAP’ın içindeki farkları, eşitsizlikleri, dengesizlikleri ele alabilmek projenin başarısı açısından daha önemli olabilir. Bölge içindeki kuru ve sulu tarım rekabeti, küçük ve büyük işletmeler, topraklı ve topraksız çiftçi ayırımı, hatta toplumsal cinsiyet (gender) üzerinde durulmalı, hanehalkları arasında kaynak dağılımı bu açılardan tartışılmalıydı. Bu konularda suskun kalındığını iddia etmek güç, fakat tartışmalar disiplinlerarası tartışma düzeyine çıkamadı. Bu sorunları daha çok dile getirenler iktisatçılar değil, sosyologlar ve bir ölçüde antropologlar, ya da saha da doğrudan uygulananandan sorumlu yayımcılar oldu. Bu gözlemlerden, erişilen sonuçlarından iktisatçı olarak yararlı olsak bile kuramsal açıdan, kırsal hane halklarının (iktisadi) davranışlarını açıklayabilme konusu da sıkıntılarımız var. Daha önemlisi diğer sosyal bilimciler, sorunları doğrudan gözlemlerle, olduğu gibi saptamakla yetinebiliyorlar. Bu yaklaşımları iktisadi refah politikası (çözüm) üretmek açısından her zaman elverişli değil.

Tarım ekonomisi ve kırsal ekonomi ayırımı yapmamanın bir sakıncası da şudur: Tarım politikasının gözden düşüğü (şimdi olduğu gibi desteklerin azaldığı ya da genel bir politika olarak sanayi konusuna öncelik verildiğinde) ya da makro (tarım) politikalardan (örneğin aşırı kur değerlendirilmesi gibi) olumsuz etkiler söz konusu olduğunda, kırsal ekonomiyi en zorda bırakan konu tarım politikalarının ta kendisi olmaktadır. Genel ekonomik durumun tarım desteklerini azaltma yönünde sinyal verdiği bir ortamda, bir bölgeyi tarımla, tarımsal politikalarla ileri götürebilmenin ekonomik gelişme açısından gözardı edilemeyecek çelişkiler içerdiği açıktır.

3. GELECEĞİN TARIM POLİTİKALARI

Geleceğin tarım politikaları her ülkede hatta her ülkenin her ürün grubunda farklılıklar gösterebilecektir. Burada tartışılmaya çalışılacak konu politikaların somut olarak, amaçlarını, araçlarını, bu araçların kullanım dozunu tahmin etmekten çok, genel tarımsal destekleme anlayışının (felsefesinin, modelinin) nasıl değişmekte olduğudur. Bu değişim Uruguay Turları sırasında, özellikle 1990’lardan sonra başladı, Dünya Ticaret Örgütü’nün Tarım Anlaşmasının ikinci aşama tartışmalarına da yansımakta.

Böyle bir açıdan bakıldığında değişimin ekonomik gelişmesi ve tarımı en gelişmiş ülkelerde, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliğinde başladığını belirtmekte yarar var. Bu gelişmelerden birinin, gelişmekte olan ülkeler için de en iyi bir “model” olduğunu ileri sürmek mümkün değil, ancak yeni anlayış (lar) gelişmiş ülkelerde tutunduktan ve uluslararası anlaşmalara yansdıktan sonra bunların sonuçlarından kaçınabilmek ya da “eskiden beri bildiğime devam ederim“ anlayışını sürdürmek de mümkün değil. Kaldı ki, Türkiye’nin AB tarım politikalarına uyum iddiası konuyu hiç olmazsa bir süre görmezlikten gelmeye dahi izin vermiyor. Tarımın değişik özelliklerinin sınıflandırılması Tablo 1’de sunulmaktadır.

Tablo 1: Tarımın Özellikleri

Bağımlı	- Tarımda düşük gelir - Destek almadan diğer sektörlerle rekabet edemez - Koruma olmadan diğer ülkelerle rekabet edemez
Rekabetçi	- Ülke ortalaması ve üzerinde gelir - Kaynaklar için diğer sektörlerle rekabet edebiliyor - Dünya pazarlarında rekabetçi
Çok İşlevli	- Tarımsal gelir kırsal alanların sorunları karşısında yetersiz - Kamu malı üretiminin karşılığı verilmiyor
Küreselleşmiş	- Çiftçi arz zincirinin parçası - Toprak ve hayvan varlığı işletmecisi - Tüketicinin sürüklediği sektör

Kaynak: Josling, 2003.

İlk akla gelen anlayışın, eskinin devamı olan “hükümet desteğine **bağımlı tarım**” modeli olduğu söylenebilir. Türkiye’de de hala çok yaygın olan bu anlayışın belli başlı özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir: Tarım sektörü piyasa koşulları altında kendi ayakları üzerinde duramaz. Tarım kendi başına bırakıldığında gelirler bu iş sürdürülmeyecek kadar düşük kalacaktır. Hükümetler tarafından desteklenmedikçe tarım dış rekabete de dayanamayacak, bitecektir. Bu anlayışla çiftçilerden beklenen sadece üretmeleridir. Hükümetler ise korumacı olacak ve dünya fiyatları üzerinde istikrarlı fiyat sağlayacak, olduğu zaman üretim fazlasını yöneteceklerdir. Burada amaç, hükümetin pazar yaratması-bulması, arzı kontrol etmesidir. En önemli politika araçları sınırların-gümrüklerin kontrolü, üretim fazlasının destekleme alımlarıyla yönetimi, ticaretin devlet kuruluşlarınca yapılması ya da yönlendirilmesi, ihracat desteği sağlanmasıdır. Bu görüşün en çok çiftçi kuruluşları, tarım ürünlerini ilk aşamada işleyenler desteklemektedir.

Dünya Ticaret Örgütü’nün Tarım Anlaşmasından bu yana “rekabetçi tarım” görüşü giderek taraftar ve uygulama kazanmaktadır. Artık tarıma rekabet gücü kazandırmak önemli hedefler arasında sayılmaktadır. Bu hedef, somut olarak fiyatların dünya fiyatlarına yaklaşması olarak izlenebilir, ölçülebilir. Bu anlamdaki rekabetten, tarımın iç pazarda diğer sektörler karşısında piyasa fiyatlarından, kredi, işgücü, toprak için rekabet edebileceği, dünya piyasalarına da ihracatçı konumunda kalınabileceği düşünülmektedir. Doğrudan gelir desteği rekabetçi tarıma geçiş için düşünülen en önemli politika aracı, risk yönetimi, düşük düzeyli güvenlik ağı aynı politikanın araçları olarak sayılabilir (Josling, 2003). Büyük tarımsal işletmeler, tarım ürünleri ticareti ile uğraşanların, tarımsal ham maddeleri işleyenlerin bu görüşün en önemli destekçileridirler. Uluslararası ticarete liberalleşme taleplerinin bir kısmı bu anlayıştan kaynaklanıyor.

AB içinde rekabetçi tarım görüşünün daha çok İngiltere, Danimarka, İsveç ve Hollanda’da taraftar bulunduğu söylenebilir. “Rekabetçi” ve “bağımlı” tarım görüşleri arasındaki çatışma kendisini en fazla Uruguay Turları sırasında göstermiştir. Aslında “rekabetçi tarım” görüşü Dünya Ticaret Örgütü müzakereleri sırasında en fazla “Cairns” grubu tarafından savunulmuş, AB Mac Sharry reformlarıyla (1992) ilk defa buna sıcak bakabileceğinin sinyalini vermiştir. AB içinde “bağımlı tarım” görüşünü artık açıkça savunan ülke gösterilemezse de bu görüşün dünyadaki en önemli destekçilerinin Japonya ve Güney Kore olduğu biliniyor.

AB’de henüz küçük bir nüve olmasına rağmen “küreselleşmiş tarım” ile “rekabetçi tarım” arasındaki farka da değinmek gerekir. Tarımda küreselleşme ve rekabetçi yaklaşımların en önemli farkları konuya bakış açılarıdır. Küreselleşmeden yana gelişen görüş, tarıma üretim açısından değil, arz zincirine tarım ürününü işleyenler, tarım ürünleri ticareti, ilgili hizmetler ve tüketiciden başlayarak bakan bir yaklaşım. Buna karşılık, rekabetçi tarım konuya hala üretim açısından ve hatta milliyetçi bir açıdan bakan yaklaşım. Küreselci yaklaşım Tarım Anlaşmasının (1995) SPS (risk değerlendirmesi), TRIPS (fikri mülkiyet hakları), GATS (servis ticareti), TRIMS (yabancı sermayeye güvence) gibi Dünya Ticaret Örgütü’nün diğer anlaşmalarıyla birlikte ele alınmasıyla biçimleniyor. Bu görüşün en önemli destekçileri, tarım ürününü ham madde olarak kullanan işletmeler, gıda ürünleri satan zincirler ve süper marketler.

Tarım politikaları arasında giderek güçlenen dördüncü pozisyon “çok işlevli tarım” (multifunctional agriculture). Bu görüş çevreci ve kırsal kalkınmacı görüşlerle geliyor. Çok işlevli tarım Almanya, Avusturya, Fransa ve İtalya’da baskın. Bu yaklaşıma göre tarımsal faaliyetlerden elde edilen gelir kırsal bölgeleri ayakta tutmaya yetmemektedir. Tarım, kırsal kesimde yalnız gıda ve hammadde değil aynı zamanda kamu malı üretmektedir. Burada kamu malı, birisinin kullanmasıyla diğerlerinin dışlanmadığı, manzara (örneğin insanların Avusturya Alpleri’nde dinlenmek için aradıkları ortam) gibidir. Bu kamu malı üretimi karşılığında verilen, ödenen düşüktür oysa kırsal korunmalıdır, tarımda aile işletmeciliği sürmeli, kırsal kalkınma vurgulanmalı, çevre konusunda sübvansiyon, tarımda monokültürleşme, aşırı uzmanlaşmaya eleştiri getirmelidir. Bu görüşleri destekleyenler daha çok merkezlere uzak, küçük çiftçiler, hayvancılıkla uğraşanlar, zeytinlik sahipleridir. Çevre ve hayvan refahı konusunda tarım sübvansiyonu olmalıdır çünkü dünya piyasaları tek amaçlı tarımın fiyatlarını yansıtmaktadır, bu fiyatlar kamu malı üretmek açısından yetersizdir. Ticaret çevreyi tahrip etmektedir. Daha fazla liberalleşmeye karşı olan AB dışındaki ülkelerden Norveç, İsviçre, Japonya da, değişik nedenlerle çok işlevli tarımı destekliyorlar.

İleriye dönük politikalar kısa dönemde tek anlayış üzerine kurulmak zorunda değildir, aynı ülkenin içinde değişik tarım ürünü grupları farklı anlayışla yönlendirilebilirler. Bu farklı görüşler orta ve uzun dönemde de bir arada barınabilir mi yoksa zaman içinde bunlardan biri daha baskın olup diğerlerini önemsizleştirecek mi? Bu soruların cevapları, süren Dünya Ticaret Örgütü müzakereleri ve Ortak Tarım Politikasının yirmibeş üyeye yayılmasından sonra daha net belirecek. Şimdilik akılda tutulması gereken, tek tek ele alındığında herkes tarafından arzulanır görülen hedef kümesinin elemanları olan “rekabet”, “sürdürülebilirlik” ve “kalite”nin birbirleriyle çelişen yanlarının olduğudur.

4. SONUÇ: GAP’I NEREYE KOYALIM?

GAP’ın kapsadığı tarım işletmelerinin, rekabetçi ya da küresel tarım anlayışıyla daha elverişli bir ortam bulabilecekleri düşünülebilir. Kesin yargıya varamamanın nedeni fiziksel ve kurumsal altyapı yatırımlarında sistemin tamamlanmasına gereken önemin verilmemesinden kaynaklanıyor. Sulanan alan genişlemesinin drenaj desteği gecikiyor ve kaynak israfına neden olabiliyor.¹ Ayrıca, Bölge sulama birlikleri dışında, her türlü çiftçi örgütlenmesi (pazarlama, girdi ve bilgi temini, ar-ge) için örnek olabilir.

Bölgenin çiftlik üretimindeki gelişmeler, Türkiye’nin tarım ve tarıma dayalı sanayilerdeki rekabet gücünü de olumlu etkileyebilir. Küreselleşmeyi izleyebilecek, onunla başedebilecek tarım bölgenin her türlü getirisini artırır. Ürünlerin işlenmişlik düzeyinin yüksek olması, uzaklık sorununun en başarılı cevabı olabilir. Yüksek getiriyle daha uzağa satma olanağı sağlanabilir. Mal farklılaştırması, bölge etiketli ürünler yaratılabilmesi ne kadar olumluysa, dökme ürünlerin katma değeri de o denli sınırlıdır. Ancak, Gaziantep dışında Bölgenin tarıma dayalı sanayi gelişmesinde, “sürü etkisi” ve “küçük olsun, benim olsun” zihniyeti hüküm sürüyor. Şanlıurfa ili için yapılan bir araştırmada, tarıma dayalı sanayi işletmelerinin yüzde 50’sinin çırçır fabrikası ve sadece yüzde 30’unun anonim şirket statüsünde olduğu sonucuna varılıyor (Şelli, 2002).

Konu Avrupa Birliğine üyelik süreciyle birlikte ele alındığında, Bölgenin kırsal altyapı ve kalkınma bacağından yararlanma olanağı öne çıkacaktır. Bu konudaki en büyük uyum ulusal düzeyde yeni kurumların oluşturulup işler hale gelmesini gerektiriyor. Üyelik öncesi, aday ülkelere verilen, SAPARD ve benzeri fonlardan yararlanabilmek için proje oluşturma ve yazma kapasitesini yerel düzeyde geliştirmek gerekiyor.

KAYNAKLAR

Akder, H. (2003) “Türkiye Tarımında Destekleme Reformu”, *Asomedy*, Aralık, ss. 47-68.

Josling, T. (2003) “Conflicting Paradigms for a Globalized Agriculture”, Elton R. Smith Distinguished Seminar sunumu, Michigan Eyalet Üniversitesi, Şubat 2003, http://www.aec.msu.edu/agecon/seminars/seminar_list02_03.htm.

Şelli, F. (2002) Şanlıurfa İli Tarıma Dayalı Sanayi İşletmelerinin Ekonomik Yapısı, Finansmanı, Sorunları ve Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Ankara.

¹ 2003 yılı sonlarında Kısas Beldesinden iki gözlem durumu kestirmeden açıklıyor: Bir yanda, 4-5 senelik sulama sonrası, 60 dönümlük toprağıyla, ailecek Çukurova’ya pamuk toplamaya gitmesine gerek kalmayan, hatta araba ve traktör sahibi olan çiftçi Fehmi; diğer yanda kalorifer dairesinin tabanından yükselen suyla mücadele eden Kısas İlköğretim Okulu yöneticileri.