

Tarımda Dünya ve Türkiye İletişimi

Erol Çakmak

6 Aralık 2006

http://www.obarsiv.com/e_voyvoda_0607.html



OSMANLI BANKASI
ARŞİV VE ARAŞTIRMA
MERKEZİ

Garanti Bankası kuruluşudur

Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi'nde yapılan konuşma metni, araştırmacıların kişisel kullanımları için web sayfamıza konulmaktadır. Bu konuşma metinleri, ticari amaçlarla çoğaltılıp dağıtılamaz veya Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi'nin izni olmaksızın başka kurumlara ait web sitelerinde veya veritabanlarında yer alamaz.

Tarımda Dünya ve Türkiye İletişimi

Erol Çakmak

Ulusal veya uluslararası alanda alınan pozisyonların performans kriterleri olarak altı ayrı nokta sıralanabilir; esasında bu kriterler herhangi bir politika tartışılırken de söz konusu olabilir. Sorular, uygulanan politikanın ülke, bölge, yöre refahının artışına katkısının ne boyutta olacağı üzerinden düşünülebilir; Rekabet gücünü uluslararası düzeye tırmandırma konusunda; verimliliği artırma ve/veya üretim maliyetlerini düşürmede, iç ve dış pazarlama olanaklarını artırmada; teknolojik gelişmede veya teknolojinin transfer edilmesinde ve buna bağlı olarak da bizim pek tartışmadığımız ve oysa dünyayı ayağa kaldıran, İngiltere'nin üzerine rapor yazdığı iklim değişikliği ve hatta genetiği değiştirilmiş organizmaların yarattığı fırsat ve tehditleri belirlemede ne tür katkıları söz konusu olabilir?

Türkiye'de her alanda olduğu gibi tarımda da ikili bir yapı söz konusudur; bir tarafımız daha geleneksel, içeriye doğru üretim yapıyor ve dışarıyla fazla ilişki kurmuyorken veya kurması önlenirken, diğer tarafta çok iyi ihracat yapan, performansı da gittikçe artan bir yapıdan bahsedilebilir.

Dünya Ticaret Örgütü anlaşması paket olarak ileriye doğru atıldı. AB ile görüşmelerimiz pek sağlam değil. Baskın algılamaya bakıldığında Türkiye bir anlamda zaman kazandı. Böylece soru, "Türkiye kazandığı zamanı değerlendirebilir mi?"ye dönüştü. Umudum var mı? Henüz yok. Özellikle AB konusunda, onların söylediği her şeyi çok ciddiye alıyoruz. Oysa, Türkiye Birlik üyesi ülkelerin iç politika malzemesi haline geldi.

Tarımı topraktan çıkan ürün gibi algılıyoruz; oysa sistem olarak bakmak gerekir. Bu sistemde bir tarafta üstte devlet, rekabet, çeşitli kurallar ve bilgi; diğer tarafta tarıma bağlı kimya, genetik, her türlü biyoteknoloji, bir başka tarafta da alet edevat görülür. Tarımın çok büyük bir kısmı dışa kapalı olduğundan, dışarıya gönderdiğimiz ürünlerin kalite standartlarını içeride kendimize layık görmüyoruz. Ancak bunun sağlık açısından çok büyük problemler ve maliyet yaratacağını da pas geçiyoruz genellikle. Ticarete gelince, lojistik ve servis, hizmetler kısmının önemi artıyor. Gelişmiş ülkelerde ve hatta Türkiye'de bile artık tarımdan gelen hammaddenin sizin yediğiniz,

pazardan veya marketten aldığımız gıdanın içindeki payı oldukça azalmış, % 50'nin altına düşmüş durumda. Zincirin devamında hizmetler, paketleme vesaire, diğer tarafta da tüketiciler mevcut. Eğer bir ülkenin ekonomik veya sosyal refahını artırmak istiyorsanız üreticilerle birlikte tüketicileri de hesaba katmak zorundasınız; insanlar artık arz edileni tüketmiyor, taleplerini dile getiriyor ve üreticilerin üretmesini istiyorlar. Dünyadaki sistemle birlikte bizdeki sistem de değişiyor.

Tabloda görüldüğü gibi, tarımsal girdilerde (tohum, ilaç, gübre) toplam hacim, yani dünya hasılatı üzerinde yaklaşık 80 milyar dolardır. Bu 80 milyar doların 37 milyar dolarını ilk on firma üretir; bu da toplam iş hacminde % 46'lık paya denk düşer. Dolayısıyla tohum, gübre gibi alanlara dair bir iş yapacaksanız meseleye çok ciddi olarak yaklaşmanız gerekir.

Gıda sanayiinde 2.8 trilyon dolarlık bir işlem hacminin % 13'ünü yine en üstteki on firma gerçekleştiriyor, ki bu da 363 milyar dolara tekabül ediyor. 6.2 milyar tüketici, yaklaşık 5 trilyon dolarlık bir iş hacmi yaratıyor. Bu değer zincirinin içinde hakikaten tarımsal hammadde üreten sektörün ne yaptığına bakmamız, hatta daha da ileriye gidip sadece tarım değil, tarımsal gıda ve hatta doğal kaynaklar sektörü olarak meseleye bakıp ekonomiye katkıyı tartışmamız gerek.

Dünya Ticaret Örgütü'nde tarım kesimi dediğimizde anlamamız gereken sadece tarımsal hammadde üretimi değil, tüm tarım ve gıda sanayiidir. Gıda sanayii ürünleri de DTÖ anlaşmalarının kapsamı içindedir.

AB bir küçük tarım reformu yaptıktan sonra gerçekleşen önceki tarım anlaşmasının yapısı diğer anlaşmalara göre biraz daha farklıydı, çünkü hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde görece korumalar çok yüksekti. Anlaşma üç ayaktan oluşuyordu: Biri iç desteklere, bir tanesi korumalara, bir tanesi de ihracat subvansiyonlarına bir sınır getirmeye çalışıyordu. İhracat subvansiyonları da sonuç olarak dünya fiyatını azaltıcı etki yaptığı için bir tür fiyatı bozucu etkisi olan destekler sınıfına giriyor, bunlara üst sınır koyup zaman içinde azaltılması sağlanıyordu. Marakeş'te 1994'te yapılan anlaşmanın ardından gelişmiş ülkelerin indirimleri 2000'de sona erdi, daha sonra da yatay gitti ve 2004 sonunda sona erdi. 1999 yılında başlaması gereken görüşmeler 2005'e gelindiğinde halen gerçekleşmemişti. Artık ABD ve AB direksiyondan çıkmıştı. G20 adı altında, başını Brezilya, Arjantin, Avustralya, Hindistan'ın çektiği birtakım ülkeler son beş yıl içinde ABD ve AB'ye karşı DTÖ'de açtıkları soruşturmaları kazanacak şekilde organize oldular. Diğer taraftan da ABD ve AB "Biz tarım desteklerimizi azaltırız, ama siz de tarım dışı mallarda korumalarınızı azaltın" şeklinde bir paket sundu. Şu anda kilitlenmiş durumdaki bu konunun kimseye faydası olacağını zannetmiyorum. 150 ülkeli bir yerden bahsediyoruz, herkesin veto hakkı var, sonuç olarak genel bir konsensüs sağlanması gerekiyor.

Gelişmekte olan ülkeler açısından baktığımızda olaya, şu soruyu sormak gerekir: Siz ne zaman güçlü olursunuz; çoktarafli anlaşmalarda gruplar kurarak mı, yoksa ABD ve AB ile ikili serbest ticaret anlaşmaları yaparak mı? Kanımca çoktarafli anlaşmalarda daha güçlü olunur. Zira örneğin ABD'nin Fas'la yaptığı serbest ticaret anlaşması ilk bakışta pek bir mantığa oturmuyor gibi görünüyorsa da başka konulara bağlanıyordu. Fas güneyindeki sınır problemlerinde ABD'nin kendi yanında yer almasını istemesi, serbest ticaret anlaşmasını daha çok ABD lehine yapması gibi bir sonuca yol açabiliyordu.

Tarım dışı mallarda, sanayi mallarında korumaları sifıra yakın olan Türkiye serbest ticaretçi bir tutum içerisinde. Tarıma geldiğimizde de yerimizden oynamak istemiyoruz kesinlikle. Ne

gümrük vergilerimizi azaltmak istiyoruz, ne ihracat subvansiyonlarımızı fazla veriyoruz. Gümrük vergilerini 1994 yılında DTÖ'ye yüksekte bağladık, ardından her yıl tedricen azalttık. 2005'teki seviyemizi koruyabiliriz; zira 2006'da yeni bir anlaşma yapılmadı. Örneğin Türkiye'ye et getirmek istiyorsanız % 225 vergi vereceksiniz, üstüne üstlük 1996'dan bu yana Türkiye'ye et getirmek yasaktır. "Yasak" kelimesi kullanılmıyor, çünkü anlaşmada böyle bir hüküm yok ve çoktarafli bir anlaşmaya imza atıyorsanız hükümlerine hiç olmazsa şeklen de olsa uymak zorundasınız. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, güreşçi terimiyle "arkadan dolanıp" iki puan almaya, yani birtakım sahtekârlıklar yapmaya çalışıyorlar, ama bunu raconuna uyduruyorlar. Biz ette % 225, sütte yaklaşık % 180'i koruyoruz, süt tozunu arada bir aşağılara doğru çekiyoruz. Şeker %130'larda, alkollü içkiler de aşağı doğru gidiyor. Örneğin 1994'te şekerde ithalatçıydık, şimdi ise gayriresmi şeker ihracatçısıyız. İhracatçı olacağımız hiç aklımıza gelmediği için ihracat subvansiyonu taahhütü vermemişiz. Bunu yapmadığınız zaman da ihracat subvansiyonlu şeker satamıyorsunuz. İçeride 1000 dolar, dışarıda şimdilerde artıp 400-500 dolara kadar çıkan fiyatlarla ilgili arada bir şöyle sorular geliyor: "Şeker içeride 1000 dolarken, Orta Asya cumhuriyetlerine nasıl 250 dolara şeker satıyorsunuz?" Biz de "Bunlar anonim şirketleri, devletle bir ilgisi yok" diyoruz, o zaman üstümüze gelmiyorlar. Yağlı tohum ve bitkisel yağ sorunumuz hâlâ devam ediyor; diğer yağlar daha yüksekte; pamukta bugün vergi sıfır. Dolayısıyla sanayiye ana girdi olan örneğin pamuk gibi ürünlerde, % 4 gibi bir vergiyi toplamının maliyeti toplanabilecek paradan fazla olduğu için ondan da vazgeçtik.

AB eti, sütü, tahılı, şekeri koruyabiliyor; yani bizim korumaya çalıştığımız mallarla onların korumaya çalıştıkları mallar birbirine çok yakın. Ortak olmamız için pek fazla neden yoksa da ortak olmak zorunda olmadığımızı da belirtmek gerekir. AB iç desteklerini ve korumalarını belli ürünlere konsantre ettikten sonra, içeride de bir tür mala bağlı değil de toprağa bağlı, pek fazla üretimle ilişkisi olmayan desteklere kayıldı. Fiyatların piyasaya duyarlılığını artırıp en azından tüketicilerin ve sanayinin karşı karşıya kaldığı fiyatları düşürüyorlar. Maliyetleri düşürmek ana amaç haline geliyor. Yaratılmaya çalışılan ortam da çiftlik düzeyinde etkin üretim tekniği kullanıp optimal girdi kombinasyonunu sağlayan bir üretime yönelik. Optimal girdi kombinasyonu çevreyi de etkiliyor; çünkü AB'de eğer bir şeyden para almak isterseniz karşılığını vermeniz gerekir. Karşılığı da daha az girdi kullanımı, manzara gibi bizim henüz pek tahayyül edemediğimiz şeyler.

Reformlar ortak tarım politikasının esasında ortak olan tarafının içini yavaş yavaş boşaltıyor. Ortak çerçeve belirleyici hale geliyor, çünkü ortak tarım politikasında üye ülkelerin, hatta belediyelerin veya illerin, eyaletlerin gücü artıyor.

Üye ülkelerin belirlenen kısıtları altında farklı politika uygulama esneklikleri artırılıyor. Aday ülkeler arasında Sırbistan, Arnavutluk ve Türkiye görülüyor. Bir de potansiyel aday ülkeler listesi var ki bunlar da Yugoslavya'nın cumhuriyetleri. Bütçe disiplini kesinlikle sağlanıyor. Herkesin bir üst limiti var. Üretimden bağımsız destek ağırlık kazanıyor. Desteğin karşılığını vereceksiniz. Eğer çok destek alıyorsanız çok küçük bir indirim uygulanıyor ve buna da bir tür modülasyon deniyor. Örneğin 5000 euro'nun üzerinde destek alıyorsanız bir kısmı kesilip kırsal gelişmeye transfer ediliyor. Üretimden bağımsız desteğin karşılığını verip vermediğinizi kontrol etmek için de bir tür danışma sistemi kuruluyor.

Türkiye, insan kaynağı ve fiziki sermaye konusundaki makro sorunlardan dolayı yatırım yapamıyor. Ürün kalitesinde de yine çok büyük sorunlar mevcut. Tarımsal toprağın ve

ormanların sürdürülebilir kullanımı, ikinci eksen olan çevre ve toprak yönetimini ilgilendiriyor. Üçüncü eksen kapsamlı kırsal gelişmeyi, yani kırdaki yaşam kalitesini geliştirmeyi ve ekonomik çeşitlilik sağlamayı öngörüyor. Lider eksen ise endojen teknoloji geliştirmek, bilgi alışverişi yapmak gibi aşağıdan gelen bir harekete denk düşüyor.

Türkiye'nin yakın geçmişinde krizler vurdukça tarım dayandı, bir yastık gibi görev yaptı. Ancak ben tarımın bu görevine devam edeceğini zannetmiyorum. Korumalarımız pek değişmediyse de piyasaların işleyişi değişiyor, tarımda da birtakım değişimler sinyal veriyor. Her şeyi dışarıya bağlamamak gerekiyor. IMF, Dünya Bankası politikayı teklif ediyor, ama sonunda bizim bürokratomuz ve siyasetçimiz o politikayı kabul ediyor. Dolayısıyla aslında bunlar bizim politikalarımız. IMF ve Dünya Bankası "dayattı" denilen politikalara, uygun argümanlarla karşı çıkmak mümkün ve sıkıntı yarattıysa suçlusunu Ankara'da aramak gerek, Washington'da değil.

Desteklemede şeffaflık ve araç değişimi esasında krizden sonra oldu. Biz genellikle eskiden bütçeye para koymuyor, pamuk üreticilerine para vermeyi düşünüyor, Ziraat Bankası'na "Bütçede para yok ama sende para var nasılsa, öde" diyorduk, Hazine'nin ödeyeceğini varsayıyorduk. Çok büyük miktarlarda paralar böyle harcandı. Şimdi en azından reform programı sayesinde bu konuda bir şeffaflık söz konusu. Tarım Bakanlığı sitesine girip 2004, 2005, hatta 2006 yılında hangi araca kaç para harcandığını görmek mümkün artık. 2001'de bir araç değişimi de gerçekleşti. Üretim hacminde değişiklik yoktu esasında, oynaklığın ana nedeni de havalardı; kötü havada üretimde sorun yaşanırken iyi havalarda ürün bereketli olsa da bütçede sorunlar yaşanıyordu. Mazide özlem duyulacak bazı periyotlar var. 1968'den 2005'e kadar, reel olarak Türkiye'nin tarımsal katma değerinin ortalama büyüme oranı %1.2'ydi. Bir ayırım yapıldığında, 70'lerin ortalarına kadar %1.5, daha sonra %0.5, ardından 1.7 ve %1 büyümüşüz. Dolayısıyla katma değerde bir artış var. Teknoloji değişimi zamanlarında bir tür zıplama yaşıyoruz; şimdi pek fazla geri düşmüyoruz, ama o zıplamaları da pek fazla gerçekleştiriyoruz.

OECD'nin tarıma transfer ölçütlerinde iki ana kaleminden biri, üretici destek eşdeğeridir. O da iki kalemden meydana oluşur; biri tüketicilerden gelir, yani piyasa fiyatlarıyla oynayarak transfer yapılır ve bunun bütçeyle ilgisi yoktur. Bir de devletin bütçeden yaptığı doğrudan üreticilere yaptığı transferlerdir. Bir de genel tüm tarım sektörüne yapılan transferler söz konusudur. Üreticilere yapılan destekler ile araştırma-geliştirme, altyapı ve eğitimin toplamı, toplam destek tahminini meydana getirir. Türkiyede kiralama, ortakçılık oranı çok az olduğu için sonuçta üreticilere yaptığınız transferler hakikaten üreticilere gider; toprak kiralayanların, ortakçılık yapanların oranı toplansanız %10'u geçmez. Dolayısıyla buraya verdiğiniz destekler genellikle iktisadi olarak toprağın kirasına yansır ve toplam işlenen alanın %90'ı toprağın sahiplerince işlenir. Türkiye'de toplam destek eşdeğerinin GSYİH'ya oranı %4 civarındadır. Bu oran her türlü transferi içerir. Tüketicilerin sınırdaki referans fiyatıyla, örneğin 100 diyelim, siz 150'ye alıyorsanız eğer buğdayı veya eti, aradaki 50 bunun içindedir, yani her şey bütçeden gelmez. Mesela şeker pancarında, eşdeğerine çevirdiğinizde şeker pancarı çiftçisinin eline geçen fiyat 500, dışarıda da 250 ise, burada devletin cebinden çıkan bir şey yoktur.

Türkiye'de politikalar pek değişmez, ama epeyce oynaktır. Seçim yıllarında veya hemen öncesinde üretici destek tahmini yükselir, ardından düşmeye başlar, sonra yine yükselir. Böyle bir ortamda siz çiftçi olsanız ne yapardınız? İstikrarsız bir ortamdan geliyoruz ve esasında sorunun bir kaynağı da bu. Desteği biz fiyatlar arasında bir tür fark yaratarak, yani gümrükle ve gümrük

dışı birtakım yasaklamalarla yapıyoruz. Üretim faktörü olarak toprak var. Sermayeden hiç bahsetmeyeceğim, zira sermaye bizde her zaman sorundur, işletme sermayesi bile sorundur; bakkalın işletme sermayesi yoktur, çiftçinin de yoktur.

Fransa, Almanya gibi Avrupa ülkelerinde üretim değeri açısından bölüşüm %75 hayvansal, %25 bitkiselidir. Bu toprakların hepsi de kaliteli değildir. Türkiye iklim çeşitliliğiyle birlikte AB'nin irtifa olarak en yüksek ülkesi konumunu taşıyacaktır. Tahıl, alanın %52'sini kaplar, değerini %18'ini üretir. Buğday, alanın %35'ini kaplar, değerini %12'sini üretir. Sebze meyvenin değerinde payları %42'dir. Toplam alan 26 milyon hektar, üretim değeri de yaklaşık 32 milyar euro'dur.

2005'te işgücünde çok yüksek bir azalma gözlemlendi; 2004'te istihdamda pay %34 iken, 2005'te %30'a düştü. Diğer sektörlerde de olmakla birlikte özellikle tarım sektöründe bir ücretsiz aile emeği söz konusudur. İşgücüne katılma oranlarına bakıldığında, şehirdeki kadınların sadece %19'u işgücüne katılır; ama kırdaki çalışanlar. Kırdaki işgücüne katılım oranı %34'tür. Ancak kırdaki istihdamın payı da 2000'den 2005'e kadar on puan düşmüştür. Ancak, bu konuda karar vermek için henüz erkendir.

Kırdaki tarım geliri dışında başka gelirler de söz konusudur. Bir diğer taraftan da kırdaki işsizlik de artış göstermektedir. 6,5 milyon istihdam edilmiş insanın yaklaşık 6 milyonu kırdadır ve bu 6 milyonun yaklaşık 3,5 milyonu ücretsiz aile işçisi, 2-2,5 milyonu da kadın ücretsiz aile işçisidir. Yani üretim koşullarının hem eve bakmaya hem de çalışmaya elverişli olduğu ortamlarda işgücü artar. 2004 rakamlarına göre tarımda istihdam edilenlerin %18,1'i okuryazar değildir. Bu kişilerin %9'u sosyal güvenlik kapsamındadır; bu, erkeklerin %16'sına, kadınların %1'ine denk düşer.

AB ile yaptığımız tarım ve gıda ihracatında yaklaşık 2,5 milyar dolarlık fazlamız vardır, ama unutmamak gerekir ki hayvansal ürünlerde neredeyse hiç ticaret yapmıyoruz. Tarım ve gıda ihracatının toplam ihracat içindeki payı 1999'dan bu yana, kriz gibi nedenlerinden dolayı aşağı doğru düşmüşken yavaş yavaş yükselmeye başladı. Tarımsal mal ithalatımız genellikle hammaddedir, ihracatımız genellikle işlenmiştir.

Dünyada ve AB'deki değişime uyum gösterebilmek için yapısal dönüşümümüzün önünü açmak gerekiyor. "Yapı"dan benim anladığım, bir tarım işletmesinin ana üretim faktörlerinin (toprak sermaye, emek ve bilgi) üretim faktörlerini kullanımınıdır. Sektör yerine hane halkı odaklı bir yaklaşıma ağırlık vermemiz gerekir.

TMO'nun piyasalarda hâlâ bu kadar aktif olmasının bir nedeni, alışveriş maliyetimizin hâlâ çok yüksek olmasıdır. Bazı yerlerde piyasa söz konusu olmadığından, devletin olmayan yerlere piyasayı götürmesi gerekir; ama bunun maliyetini de düşünmek gereklidir. Risk yönetimi konusunda kalıcı etki sağlamak için kurumsal altyapıyı elden geçirmeli, bir tür zihniyet değiştirmeliyiz.

Gelişmiş ülke ile gelişmekte olan ülke arasında en büyük farklardan biri de gelişmiş ülkelerde her şeyin kâğıt üzerinde olmasıdır. Chicago'da alışveriş yaparken kâğıt üzerinden yaparsınız ve ne aldığınızı ne verdiğiniz kesin bellidir. Gelişmekte olan ülkelerde ise malı görmemiz gerekir, bu da pahalı bir olaydır. En azından, malınızın kalitesini veya miktarını ispatlayamadığınız için geçerli bir kredi olanağı vermez. Fiziksel altyapı konusunda da, fizibilite politik kararlara göre değil de hakikaten iktisadi veya sosyal getiriler üzerinden düşünmeliyiz.

Ulusal politika uygulamaları amaca ulaşmada kalıcı iz bırakmalıdır. Kendi aramızda müzakere, AB'ye girdiğimizde çok daha önemlidir, ancak biz buna alışkın değiliz. "Kendi aramızda müzakere" dediğimiz, çıkar gruplarının bir araya gelip, müzakere yapıp ona göre pozisyon belirlemesidir. AB'ye girdiğinizde, Brüksel'e gittiğinizde bir görüş ortaya koymanız için ulusal bir politikanızın da olması gerekir.