



Tarım Politikaları İzleme ve Değerlendirme Raporu 2016 (Yönetici Özeti ve Türkiye Kısmı)



Yönetici Özeti

Bu rapor, OECD ülkelerini ve küresel katma değer büyük kısmını oluşturan gelişmekte olan ülkelerin büyük kısmını kapsamaktadır. Bu 50 ülke, ekonomilerinde tarımın önemi, sektörün yapısı ve uyumu ve tarımsal üretime dayalı doğal kaynaklardan gelir sağlama bakımından birbirlerinden farklılık göstermektedirler. Değişen derecelerde, bu ülkeler aynı zorluklar ve fırsatlarla karşı karşıyadırlar: tarımsal emtiaların gıdalık ve gıda dışı kullanımına olan artan talebe yanıt verme; mevcut arazi, su ve biyoçeşitlilik kaynaklarının daha sürdürülebilir kullanımı; iklim değişikliğinin etkilerine uyum ve mücadele ile sıklıkla gerçekleşen öngörülemeyen arz, talep ve politika şokları ile mücadele etme.

Bu ülkeler, ayrıca, sektörde pek çok ortak hedefe de sahiptir: tüketicilerin güvenilir, sağlıklı ve besleyici gıdaya erişebilmesi; üreticilerin, açık ve şeffaf küresel ticaret sisteminde yaşam standartlarını iyileştirebilmesi; sürdürülebilir kaynak kullanımına katkı sağlama; kamu mallarına erişim ve iklim değişikliğine çözümler; kırsal toplumun refahına çeşitli ekosistem hizmetleriyle katkı sağlama; risklere karşı aile işletmelerinin dayanıklılığını artırma ve genel olarak, kapsayıcı büyüme ve sürdürülebilir kalkınmanın geniş düzeyde yayılmasına katkı sağlama. Ülkeler için bu hedeflerin öncelik sırası ve hedeflere yaklaşım şekilleri farklılık göstermektedir ve bu da politika karışımındaki farklılıklarda yansıtılmaktadır.

Raporda yer alan ülkeler, 2013-15 yılları arasında tarımsal üreticilere, yıllık ortalama 585 milyar ABD \$'ı (469 milyar EUR) değerinde doğrudan destekte ve sektörü destekleyen genel hizmetlere 87 milyar ABD \$'ı (69 milyar EUR) destekte bulunmuştur. Ancak, çiftçilere verilen desteklerin tipi de, desteğin miktarı kadar önem taşımaktadır. Kapsanan 50 ülkede, ortalama olarak, çiftçilere verilen desteğin %68'i piyasa fiyat desteği olarak, üretim miktarı ya da girdiyle kısıtlı olmaksızın verilmiştir; bu önlemler üretim kararlarını bozmakta ve önemli ölçüde piyasaları ve ticareti tahrip etmektedir. Göreceli olarak, verilen desteklerin sadece küçük bir kısmı sektörün tanımlanan hedeflerine veya karşılaştığı zorluklara doğrudan ulaşabilmektedir.

OECD ülkelerinin tamamı için, desteklerin yoğunluğu, geçtiğimiz 30 yılda neredeyse yarıya inmiştir ve brüt işletme hasılatının %17'sini oluşturmaktadır. Aynı zamanda, gelişmekte olan ekonomilerdeki ortalama destek seviyeleri çok düşük veya neredeyse eksi seviyelerden yükselerek OECD ülkelerinin ortalamalarına yaklaşmıştır. Ancak bu ortalamalar raporda yer alan ülkelerdeki çeşitli destek seviyelerini kamufle etmektedir: Avustralya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, İsrail, Kazakistan, Meksika, Yeni Zelanda, Güney Afrika, Ukrayna, ABD ve Vietnam OECD ortalamasından daha düşük, bazı durumlarda çok daha düşük, destek seviyelerine sahiptir. AB, Rusya ve Türkiye'deki destek seviyeleri neredeyse bu ortalamaya yakın seyrederken, Çin biraz daha yüksek destek vermektedir. Endonezya'daki

destek seviyeleri çok daha yüksektir ancak gene de en fazla desteği veren ülkeler İzlanda, Japonya, Kore, Norveç ve İsviçre'nin gerisindedir.

Öneriler

7-8 Nisan 2016 tarihlerinde 46 ülke ve Avrupa Birliği'nin katılımıyla gerçekleştirilen OECD Tarım Bakanları Toplantısı'nda, "Üretken, Sürdürülebilir ve Dirençli Küresel Gıda Sistemine Ulaşmayı Sağlayacak Daha İyi Politikalar Deklarasyonu" kabul edilmiştir. Bildiride Bakanlar aşağıda yer alan politikalara gereksinim duyulduğu üzerinde durmuşlardır.

- Büyüme, kalkınma, ticaret, yatırım, istihdam, refah ve çevre konularını da içerecek şekilde ekonomik önlemler hususunda tutarlı olmak
- Kısıtlı kamu kaynakları için para karşılığı sağlarken, şeffaf (açık hedefler ve amaçlanan yararlanıcılar ile), hedeflenen (belirli sonuçlara), uygun hale getirilmiş (istenilen sonuçla orantılı), esnek (zaman ve mekan üzerinde çeşitli durumları ve önceliklerini yansıtan), tutarlı (çok taraflı kurallara ve yükümlülöklere) ve adil (ülke içinde ve ölkeler arasında)
- Sektörün daha fazla entegrasyonunu sağlayacak daha iyi işleyen çok taraflı ticaret sistemini desteklemek. Böylece rekabetçi tedarikçiler adil, şeffaf, pazar odaklı ve ayrımcı olmayan bazda piyasa fırsatlarını takip edebileceklerdir.
- Sürdürülebilir verimlilik artışının tesisi için inovasyonu öncelikli konular arasında tutmak
- Mevcut su, arazi, orman, enerji, toprak ve biyoçeşitlilik kaynaklarının sürdürülebilir şekilde kullanan ve hayvan, bitki ve insan sağlığını göz önünde bulunduran üretim sistemlerini teşvik etmek
- Hava koşulları ile ilgili şoklar, hastalık salgını ve piyasa dalgalanması gibi sık karşılaşılan ve öngörülemeyen olaylarla başa çıkabilmeleri adına çiftçilerin risklere karşı daha dirençli olmalarını teşvik etmek

Destek düzeyinin genel olarak azaltılması ve daha az bozucu politikalara kayılması yolunda, düzensiz de olsa kademeli olarak ilerlemeler gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, bu rapor, çoğu ülkenin mevcut gıda ve tarım politikalarına daha fazla yönelmeleri gerektiği sonucuna ulaşmaktadır.

- Ülkeler, tarım politikaları üzerindeki odaklarını sektördeki gelişmekte olan fırsatlara ve zorluklara yöneltmelidir: verimlilik artışını iyileştirmek, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı aile çiftliklerinin dayanıklılığı. Özellikle, insanlara yapılan yatırım (eğitim, yetenekler ve bazı durumlarda sağlık hizmetleri), stratejik fiziksel altyapı, tarımsal inovasyon sistemleri gibi üreticilerin ve tüketicilerin ihtiyaçlarına yönelik çözümlere ihtiyaç vardır.
- Ülkeler risk yönetimi politikalarını açık hale getirmeli ve risk yönetimi politikalarını düzene koymalıdır. Normal iş riskiyle, piyasa temelli araçlarla idare edilebilecek riskler arasındaki sınır ve facia getiren riskler şeffaf ve uygulanması mümkün şekilde tanımlanmalıdır.

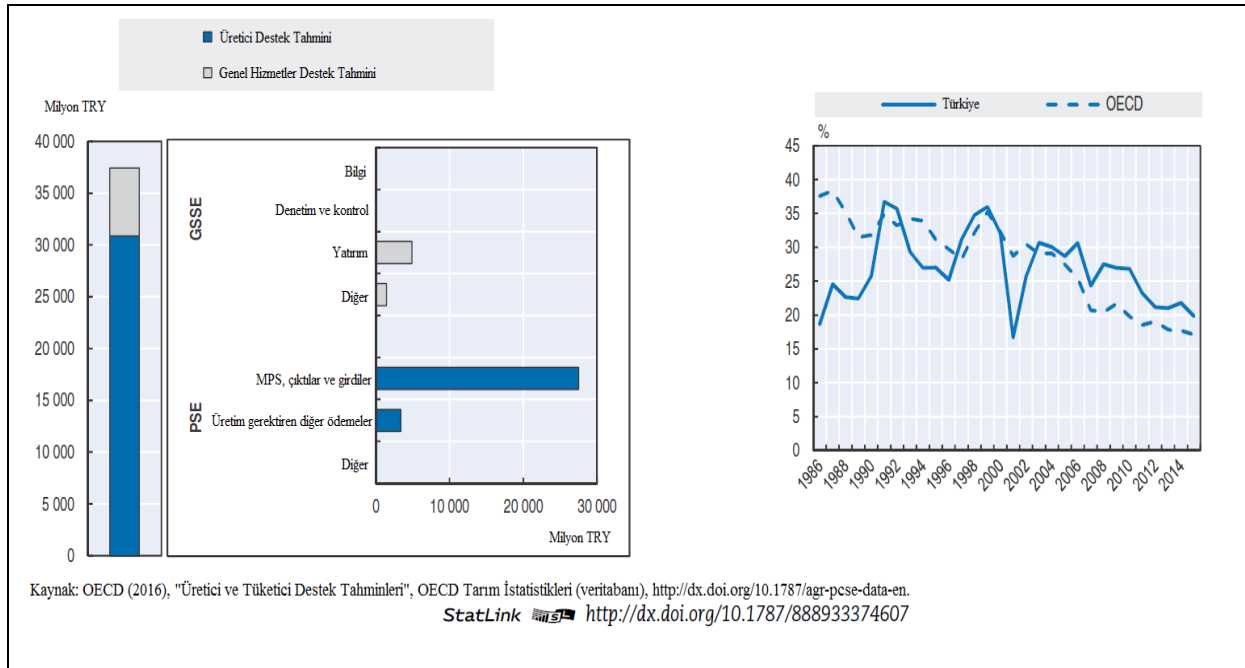
- Doğrudan ödemelerin verimliliğini iyileştirebilmek için, ülkeler, çevresel performansı iyileştirmek, işletme gelirlerini desteklemek veya kırsal toplumun refahını iyileştirmek gibi belirli politika hedeflerini tanımlamalı ve bu tarz desteğin yararlanıcılarını doğru tanımlamalı ve politika önlemlerini buna göre hedeflemelidir.
- Piyasa fiyat desteği gittikçe kaldırılmalıdır. Düzgün hedeflenmemiştir ve planlanan yararlanıcılara ulaşamamaktadır; gıda sanayiine ve tüketicilere önemli maliyetlere yol açmaktadır ve düşük gelirli ülkelerde zarar verici çıkarımlara sebep olmaktadır.
- Çıktıya dayalı ödemeler yavaş yavaş kaldırılmalı veya belirli amaçları ve yararlanıcıları hedeflemelidir. Serbest girdi sübvansiyonları da yavaş yavaş kaldırılmalı; bu kısma harcanan paranın önemli bir kısmı çiftlik sektörünün dışına sızmakta ve bu desteklerin girdilerin aşırı kullanımına yol açtığı durumlarda olumsuz çevresel etkilere yol açabilmektedir.

Türkiye

Tarımın Desteklenmesi

1990'ların sonlarından bu yana yapılan bir dizi iddialı reformlara rağmen, verilen destek seviyesi yıldan yıla değişmektedir ve OECD ortalamasından yüksek seyretmektedir. Ticareti en çok bozucu desteklerden olan Piyasa Fiyat Desteği üreticilere verilen desteklerin dörtte üçünü oluşturmaktadır (Şekil 1). Tarıma verilen toplam destek tahmini (TSE), son yıllarda gayri safi yurtiçi hasılanın yaklaşık %2'sini oluşturmaktadır. Çıktı ve girdi kullanımına dayalı yapılan ödemeler desteğin en önemli unsurlarıdır. Genel Hizmetler Destek Tahminine (GSEE) göre, temel unsur GSEE giderlerinin yaklaşık %80'ine tekabül eden altyapının geliştirilmesi ve bakımının finanse edilmesidir.

Şekil 1. Türkiye: Tarımsal desteklerin düzeyi, yapısı ve gelişimi



Fiyat bozulmalarının düzeyi az miktarda azalmıştır: **yurtiçi fiyatlar dünya fiyatlarının ortalama %20 üzerinde seyretmektedir.** Üretimden bağımsız doğrudan ödemeler 2009 yılında kaldırılırken, ürün bazlı ödemeler o zamandan beri yükselmektedir. Türkiye'de çiftliklere yapılan doğrudan ödemelerin ana aracı, yurtiçi arzı az olan ürünlere yapılan fark ödemeleridir ("prim ödemesi").

Temel Politika Değişiklikleri

10. Kalkınma Planı'nda (2014-18) belirtilen tarımsal politikaların stratejik hedefleri, küresel açıdan rekabet edebilir, çevreye duyarlı ve temel hedefi nüfusa yeterli ve dengeli beslenme sağlayabilecek bir tarım sektörü geliştirmektir.

2009 yılında üretimden bağımsız doğrudan ödemelerden vazgeçilmesinden bu yana, ürün bazlı açığın kapanmasına yönelik ödemeler ve alan bazlı ya da hayvan başına yapılan destek ödemeleri üretici desteklerinin temelini oluşturmuştur. Yakın zamanda Türkiye üretim açığını kapatmaya yönelik sağlanan desteklerde reform gerçekleştirmiş ve bu sayede üretim yapısını en uygun ekolojik koşullara göre üretim yapılması yönünde geliştirmiştir.

Değerlendirme ve öneriler

- Türkiye geçtiğimiz on yılda tarım sektörünün yasal ve kurumsal çerçevesini geliştirmeye yönelik önemli gelişmeler göstermiştir.
- 1986-88 yıllarından bu yana, piyasa yönelimini geliştirmeye yönelik politika tedbirleri değişiklik göstermektedir. Yüksek enflasyon ve dalgalı döviz kurlarının yarattığı makroekonomik ortam içerisinde politika çerçevesinde münferit değişiklikler gerçekleşmiştir. 2013-15 yıllarında brüt çiftçi gelirleri içerisinde üretici desteklerinin oranı (%PSE) 1986-88 seviyesine göre neredeyse değişiklik göstermemiştir ve %20 oranıyla OECD ortalamasının biraz üzerinde yer almaktadır.
- Üretici destekleri daha çok ticareti bozucu önlemler kaynaklıdır ve bu tarımsal verimliliğin sürdürülebilir artışını engellemektedir. Ticareti bozucu önlemleri azaltacak daha fazla çaba sarf edilmesi gereklidir.
- Kamu İktisadi Teşebbüslerini piyasa koşullarında işleyen ekonomik açıdan karlı kurumlar haline getirebilmek için daha fazla çaba gerekmektedir.
- Şimdiye kadar toplam desteğin çok küçük bir bölümünden yararlanan Tarımsal Bilgi ve Yenilik Sistemlerine aktarılan kamu yatırımları arttırılmalıdır.

Tablo 2. Türkiye: Tarıma Yapılan Destek Tahmini

	1986-88	1995-97	2013-15	2013	2014	2015p
Toplam üretim değeri (çiftlik düzeyinde)	18	2.440	140.448	130.446	140.078	150.822
MPS emtialarının payı (%)	56,5	74,9	74,6	75,3	75,3	73,2
Toplam tüketim değeri (çiftlik düzeyinde)	15	2.227	109.404	99.385	111.291	117.535
Üretici Destek Tahmini (PSE)	4	757	30.868	28.964	32.138	31.501
Üretime dayalı verilen destek	3	564	25.965	24.172	27.466	26.259
Piyasa fiyat desteği ¹	3	555	23.237	21.532	24.715	23.463
Üretime dayalı ödemeler	0	10	2.729	2.640	2.751	2.796
Girdi kullanımına dayalı ödemeler	1	189	1.526	1.655	1.348	1.574
Değişken girdi kullanımına dayalı	1	182	1.207	1.299	1.071	1.251
Girdi kısıtlamaları ile birlikte	0	0	0	0	0	0
Sabit sermaye oluşumuna dayalı	0	6	296	333	254	301
Girdi kısıtlamaları ile birlikte	0	0	0	0	0	0
Çiftlik hizmetlerine dayalı	0	1	22	22	23	22
Girdi kısıtlamaları ile birlikte	0	0	0	0	0	0
Mevcut A/An/R/I dayalı ödemeler, üretim gereksinimli	0	4	3.377	3.137	3.324	3.668
Gelire dayalı	0	0	392	290	357	529
Ekili alan/hayvan sayısına dayalı	0	4	2.984	2.847	2.967	3.139
Girdi kısıtlamaları ile birlikte	0	0	57	37	53	81
Mevcut olmayan A/An/R/I dayalı ödemeler, üretim gereksinimli	0	0	0	0	0	0
Mevcut olmayan A/An/R/I dayalı ödemeler, üretim gereksinimi olmayan	0	0	0	0	0	0
Değişken ödeme oranıyla birlikte	0	0	0	0	0	0
Emtia istisnaları ile birlikte	0	0	0	0	0	0
Sabit ödeme oranlarıyla birlikte	0	0	0	0	0	0
Emtia istisnaları ile birlikte	0	0	0	0	0	0
Emtia kriterine bağlı olmayan ödemeler	0	0	0	0	0	0
Uzun dönemde kaynağın boş bırakılmasına dayalı	0	0	0	0	0	0
Belirli emtia üretimine bağlı olmayan	0	0	0	0	0	0
Diğer emtia kriterine bağlı olmayan	0	0	0	0	0	0
Diğer ödemeler	0	0	0	0	0	0
Yüzde PSE (%)	21,9	27,8	20,9	21,0	21,8	19,8
Üretici NPC'si (katsayı)	1,25	1,30	1,20	1,21	1,21	1,19
Üretici NAC'si (katsayı)	1,28	1,39	1,26	1,27	1,28	1,25
Genel Hizmetler Destek Tahmini (GSSE)	0	278	6.582	6.141	6.351	7.255
Tarımsal bilgi ve İnovasyon sistemi	0	4	77	82	73	76
Denetim ve kontrol	0	7	111	105	116	111
Kalkınma ve altyapıların devamlılığı	0	58	4.924	4.582	5.133	5.056
Pazarlama ve teftiş	0	202	1.471	1.371	1.029	2.012
Kamu stoklarının maliyeti	0	0	0	0	0	0
Diğer	0	6	0	0	0	0
Yüzde GSSE (TSE'nin %'si)	6,9	26,3	17,6	17,5	16,5	18,7
Tüketici Destek Tahmini (CSE)	-3	-543	-15.261	-15.285	-15.423	-15.076
Tüketiciden üreticiye yapılan transferler	-3	-543	-16.137	-16.147	-16.249	-16.013
Tüketiciden yapılan diğer transferler	0	-29	-170	-93	-269	-147
Vergi mükelleflerinden tüketiciye yapılan transferler	0	0	0	0	0	0
Aşırı yem kullanımı	0	29	1.045	955	1.095	1.084
Yüzde CSE (%)	-21,1	-23,6	-14,0	-15,4	-13,9	-12,8
Tüketici NPC'si (katsayı)	1,29	1,33	1,18	1,20	1,17	1,16
Tüketici NAC'si (katsayı)	1,27	1,31	1,16	1,18	1,16	1,15
Toplam Destek Tahmini (TSE)	5	1.035	37.450	35.105	38.489	38.756
Tüketicilerden transferler	3	572	16.306	16.240	16.519	16.160
Vergi mükelleflerinden transferler	1	492	21.313	18.957	22.240	22.743
Bütçe gelirleri	0	-29	-170	-93	-269	-147
Yüzde TSE (GSYİH'nin %'si)	4,0	4,5	2,1	2,2	2,2	2,0
GSYİH Deflatöre (1986-88=100)	100	13.840	542.461	501.336	543.109	582.939

Not:1986-88, 1995-97 ve 2013-15: ağırlıklandırılmamış ortalama. p: geçici. NPC: Nominal Koruma Katsayısı. NAC: Nominal Yardım Katsayısı

A/An/R/I: Ekili alan/Hayvan sayısı/Kazanç/Gelir

1. Piyasa Fiyat Desteği (MPS), net üretici vergileri ve aşırı yemlik maliyetidir. Türkiye için MPS emtiaları: buğday, mısır, arpa, ayçiçeği, şeker, patates, domates, üzüm, elma, pamuk, tütün, süt, sığır ve dana eti, koyun eti, kanatlı eti ve yumurtadır.

Kaynak: OECD (2016), "Üretici ve Tüketici Destek Tahminleri", OECD Tarım İstatistikleri (veri tabanı). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>