

GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK REKABET GÜCÜ TEMEL BULGULAR

...ekonomiye Umut Sofradan, Can Topraktan gelir...



TÜSİAD

**GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK
REKABET GÜCÜ
TEMEL BULGULAR**

...ekonomiye Umut Sofradan, Can Toprakdan gelir...

**Kasım 2014
Yayın No: TÜSİAD-T/2014-11/561**

Meşrutiyet Caddesi, No: 46 34420 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0 212) 249 07 23 • Telefax: (0 212) 249 13 50
www.tusiad.org

© 2014, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca,
kullanılmadan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak,
çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak,
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN: 978-605-165-010-4

Editörler: Nursen Numanoğlu, Mehmet Evren Eynehan, Tanyeli Behiç Sabuncu

Kapak Tasarımı: TASARIMHANE

Dizgi ve Sayfa Uygulama: Kamber Ertem

Grafik Tasarım:
SİS MATBAACILIK PROM. TANITIM HİZ. TİC. LTD. ŞTİ.
Eğitim Mah. Poyraz Sok. No:1/14 Kadıköy - İSTANBUL
Tel: (0216) 450 46 38 Basım CB Basımevi: (0212) 612 65 22

ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, insan hakları evrensel ilkelerinin, düşünce, inanç ve girişim özgürlüklerinin, laik hukuk devletinin, katılımcı demokrasi anlayışının, liberal ekonominin, rekabetçi piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının ve sürdürülebilir çevre dengesinin benimsendiği bir toplumsal düzenin oluşmasına ve gelişmesine katkı sağlamayı amaçlar. TÜSİAD, Atatürk'ün öngördüğü hedef ve ilkeler doğrultusunda, Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyini yakalama ve aşma anlayışı içinde, kadın-erkek eşitliğini, siyaset, ekonomi ve eğitim açısından gözetilen iş insanlarının toplumun öncü ve girişimci bir grubu olduğu inancıyla, yukarıda sunulan ana gayenin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla çalışmalar gerçekleştirir.

TÜSİAD, kamu yararına çalışan Türk iş dünyasının temsil örgütü olarak, girişimcilerin evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun faaliyet göstermesi yönünde çaba sarf eder; küreselleşme sürecinde Türk rekabet gücünün ve toplumsal refahın, istihdamın, verimliliğin, yenilikçilik kapasitesinin ve eğitimin kapsam ve kalitesinin sürekli artırılması yoluyla yükseltilmesini esas alır.

TÜSİAD, toplumsal barış ve uzlaşmanın sürdürüldüğü bir ortamda, ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasında bölgesel ve sektörel potansiyelleri en iyi şekilde değerlendirerek ulusal ekonomik politikaların oluşturulmasına katkıda bulunur. Türkiye'nin küresel rekabet düzeyinde tanıtımına katkıda bulunur, Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecini desteklemek üzere uluslararası siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişki, iletişim, temsil ve işbirliği ağlarının geliştirilmesi için çalışmalar yapar. Uluslararası entegrasyonu ve etkileşimi, bölgesel ve yerel gelişmeyi hızlandırmak için araştırma yapar, görüş oluşturur, projeler geliştirir ve bu kapsamda etkinlikler düzenler.

TÜSİAD, Türk iş dünyası adına, bu çerçevede oluşan görüş ve önerilerini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne, hükümete, diğer devletlere, uluslararası kuruluşlara ve kamuoyuna doğrudan ya da dolaylı olarak basın ve diğer araçlar aracılığı ile ileterek, yukarıdaki amaçlar doğrultusunda düşünce ve hareket birliği oluşturmayı hedefler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Dünya'daki toplam nüfusun yaklaşık beşte biri geçimini tarımdan sağlamaktadır. Bu rakamlar ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak değişebilse de, değişmeyen tek şey gerek tüketim ve gerekse üretimde tarım, hayvancılık ve gıda endüstrilerinin önemidir.

Türkiye'de son dönemde, yapısal reformlar ve AB müktesebatına uyum kapsamında tarım, hayvancılık ve gıda endüstrilerinde önemli adımlar atılmıştır. Endüstrileri bütüncül bir bakış açısıyla düzenleyen bir kanun ile politikaların amaç ve ilkeleri hukuki boyuta oturtulmuş, ikincil düzenlemeler yoluyla da tarım ürününün bütün evreleri izlenebilir bir niteliğe kavuşturulmaya çalışılmıştır. Gelinen noktada, yapılan bu reformların etkilerinin analiz edilmesi, mevzuatın ve bu mevzuatı uygulamakla yetkili kılınan kamu kurumları, özel sektör ile sektörel derneklerin kan uyuşmasının sağlanıp sağlanmadığının görülmesi ve nihayetinde düzenleme gereksinimi olan yeni alanlar ile aşırı düzenlenen alanların tespitine yönelik bir çalışma yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Tüm toplumun refahını artıracak böyle bir hamleye yönelik bilgi birikiminin oluşturulmasında, üyeleri bahse konu endüstrilerin ana aktörleri olan TÜSİAD'ın önemli bir sivil toplum kuruluşu olarak katkı sağlaması kaçınılmazdır. Bu noktada, tarım politikalarının etkinliğine yönelik kapsamlı analizler yapılmış ve tarımsal üretim ve arz güvenliği, gıda güvenilirliği, bitki ve hayvan sağlığı, eğitim, AR-GE ve inovasyon ile tarımsal altyapı ve kırsal kalkınma hususları stratejik alanlar olarak belirlenmiştir.

Ülkenin sosyal ve iktisadi gereksinimlerinin dünya çapındaki gelişmeler dikkate alınarak hangi noktada ve nasıl uzlaştırılması gerektiğini araştıran çalışmada, iki eksen temel alınmıştır. Öncelikle, "çiftlikten sofraya" adını verdiğimiz ve tarımsal üretimin gerçekleştirilmesinden, sofrada tüketilmesi aşamasına kadar olan üretim/tüketim zincirinin her aşaması değerlendirilmiş ve bu sürecin tamamında etkinliği artırıp işletmelerin küresel rekabet gücü kazanmasını sağlayan, hem de ülkedeki sosyal ihtiyaçlara cevap vermesi ümit edilen politika önerileri sunulmuştur. Ek olarak, bu amaç doğrultusunda çalışmada salt Türkiye'ye ilişkin incelemelerle yetinilmemiş, yatay eksenle, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum yükümlülüğü dolayısıyla başta AB olmak üzere diğer ülke uygulamaları da mercek altına alınarak Türkiye için mikro reform gereksinimleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

TÜSİAD Tarım ve Tarıma Dayalı Sanayiler Çalışma Grubu'nun yönlendirmesiyle proje koordinatörlüğünü Balcıoğlu Selçuk Akman Keki Avukatlık Ortaklığı Kıdemli Ortağı ve Bilkent Üniversitesi "Regülasyon Ekonomisi ve Hukuk" Öğretim Görevlisi Av. Şahin ARDIYOK'un yürüttüğü çalışma, tüm ilgili paydaşlarla görüşmeler ve hukuki ve iktisadi araştırmalar neticesinde hazırlanmıştır. Rapor, Av. Şahin ARDIYOK, Halil AGAH (Tarım İktisatçısı), Acar ŞENSOY (AB Uzmanı) ve Balcıoğlu Selçuk Akman Keki Avukatlık Ortaklığı çalışanları Ali ILICAK (İktisatçı), Av. Güniz ÇİÇEK, Av. Barış YÜKSEL, Av. Belit POLAT, Av. Ceren ÜSTÜNEL, Av. Beyza UYGUN, Can İTEZ (İktisatçı), Tolga Han AYTEMİZEL (İktisatçı), Dilara YEŞİLYAPRAK ve Hakan DEMİRKAN'ın da katkılarıyla kaleme alınmıştır.

Kasım 2014

ÖZGEÇMİŞLER

Av. Şahin ARDIYOK

1997 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olan Av. Şahin ARDIYOK, 1998-2000 yılları arasında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde İşletme yüksek lisansı yapmış ve "Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli" başlıklı yüksek lisans tezi literatüre katkısı nedeniyle Rekabet Kurumu tarafından kitap olarak yayımlanmıştır. ARDIYOK, 1999 yılında Rekabet Kurumu'nda Uzman Yardımcısı olarak göreve başlamıştır. 2002 yılında, hazırladığı "Yerel Telekomünikasyon Hizmetlerinde Rekabet" başlıklı tezi ile dönem birincisi olarak Rekabet Uzmanı ünvanını kazanmıştır. 2003 yılında ise ABD'de University of Chicago The Law School'da hukuk yüksek lisansı yapmış, eğitimi sırasında Prof. Richard Posner ile bağımsız araştırma yürütüp, Prof. Andrew Rosenfield ve Prof. Sam Peltzman gözetiminde rekabet hukuku ve regülasyon alanlarında akademik çalışmalar gerçekleştirmiştir. Halihazırda Balcıoğlu Selçuk Akman Keki Avukatlık Ortaklığı Kıdemli Ortağı olarak görev yapmakta olan ARDIYOK, aynı zamanda Bilkent Üniversitesi'nin "Regülasyon Ekonomisi ve Hukuk" alanında Öğretim Görevlisidir.

Halil AGAH

1981 yılında Ege Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümünden mezun olan Halil AGAH, aynı üniversitede lisansüstü eğitimini tamamlamış, ayrıca Utah State University Sulama Mühendisliği ve Oklahoma State University Tarım Ekonomisi Bölümü'nde eğitimine devam etmiştir. Türkiye ve ABD'de çeşitli ulusal ve uluslararası kuruluşlarda üye ve yönetici olarak görev yapan AGAH, Tarım Bakanlığında 8, Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığında 13, Oklahoma University'de 2 ve Dünya Bankasında 8 yıl süreyle bölgesel, sektörel, kırsal ve kentsel planlama faaliyetlerine uzman ve yönetici olarak çalışmıştır. Tarım Ekonomisti olarak yurtiçi ve yurtdışında çeşitli görevlerde bulunan AGAH, proje yönetimi; iş geliştirme; proje hazırlama, ekonomik ve mali analizler; kırsal kalkınma programları; tarımsal araştırma, çiftçi eğitim yayım programları; KOBİ destekleme ve geliştirme; yenilenebilir enerji yatırımların fonlanması ve doğal kaynak ekonomisi gibi konularda deneyime sahiptir.

Acar ŞENSOY

1986 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümünden mezun olan Acar ŞENSOY, Marmara Üniversitesi AB Enstitüsü'nde devam eden eğitiminin ardından London School of Economics bünyesinde araştırma öğrencisi olarak görev yapmış ve AB'de Teknik Engellerin Kaldırılması konusunda tez hazırlamıştır. AB politikaları ve mevzuatı ile Türk mevzuatının karşılaştırılması ne analizinde geniş bir deneyime sahip olan ŞENSOY, birçok AB projesini yürütmüş ve farklı sektörlerle yönelik hukuki ve iktisadi analizlerde görev almıştır. ŞENSOY ayrıca, çok sayıda kamu kurumu ve kuruluşlar nezdinde danışman ve eğitmenlik faaliyetleri yürütmüş ve proje tekliflerinin hazırlanması ve yürütülmesine, projelerin izleme ve değerlendirilmesi ile etki analizlerinin yapılmasında aktif rol oynayarak bilgi ve deneyimlerini aktarmıştır.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	11
I. Dünyada ve Türkiye’de Tarımın Yeri.....	17
II. Türkiye’de Tarımsal Altyapı, Kırsal Kalkınma ve İklim Değişikliği.....	25
III. Tarımsal Üretim Kaynakları ve Gıda Güvenliği.....	35
IV. Tarımsal Piyasalar, Devlet Müdahaleleri, Piyasa Aksaklıkları ve Sosyal Gereksinimler	43
V. AB Müzakere Süreci.....	59
VI. Bitki ve Hayvan Sağlığı.....	67
VII. Gıda Güvenilirliği	73
VIII. Eğitim, AR-GE ve İnovasyon.....	79
IX. Tarım Sektöründe Yönetişim ve Katılım.....	89
SONUÇ	97
KAYNAKÇA.....	100

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AR-GE	Araştırma-Geliştirme
DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EFSA	Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi
ESK	Et ve Süt Kurumu
FAO	Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü
GDO	Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar
GTHB	Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
IMF	Uluslararası Para Fonu
NBŞ	Nişasta Bazlı Şeker
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
OTP	Ortak Tarım Politikası
PPP	Kamu Özel Ortaklığı
TARSİM	Tarım Sigortaları Havuzu
TTIP	Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

GİRİŞ

- (1) TÜSİAD Tarım ve Hayvancılıkta Rekabet Gücü Temel Bulgular Raporu, aynı başlıklı Ana Rapor çerçevesinde yapılan araştırmaların ve varılan sonuçların bir özeti niteliğindedir. Temel Bulgular Raporu'nda Ana Rapor kapsamında yapılan incelemeler, değerlendirmeler ve önerilere yer verilmiş olup, tüm çalışmalarını içeren Rapor önümüzdeki günlerde kamuoyu ile paylaşılacaktır.
- (2) Tarım sektöründe¹ birbiri ile dikey ilişki içinde olan; girdi, üretim, geçiş, işleme ve satış katmanları (değer zincirinin aşamaları) yer almaktadır. Sektörün girdi katmanında her türlü tarımsal girdi bulunmaktadır. Toprak, su ve iş gücü gibi unsurların yanında, gübre, tohum, yem, ilaçlar, tarımsal ekipman/teçhizat ve benzeri çok sayıda ürün de yer almaktadır. Üretim katmanında birincil üreticiler ham ürünü ortaya çıkarmaktadır. Geçiş katmanı ürünün üreticiden, işleyiciye geçmeden önce saklanması ve depolanmasına ilişkin katmandır. İşleme katmanında ham ürünler nihai tüketicinin tüketebileceği ürün haline getirilir. Son olarak, pazarlama katmanında, nihai ürünler geniş bir dağıtım ağına sahip olan markalar ve şirketler vasıtasıyla tüketiciye sunulur.
- (3) Çalışmanın temel amacı, mevzuat, AR-GE ve inovasyon ekseninde "çiftlikten sofraya" kadar geçen bu dikey sürecin (yani katmanların) etkinliğini artırıp işletmelerin küresel rekabet gücü kazanmasını sağlayan ve ülkedeki sosyal ihtiyaçlara cevap veren politika önerilerini sunmaktır.
- (4) Bu amaç doğrultusunda sadece Türkiye'ye ilişkin incelemelerle yetinilmemiş, yatay ekseninde, uyum yükümlülüğümüz dolayısıyla başta Avrupa Birliği (AB) uygulamaları olmak üzere, diğer ülke uygulamaları da mercek altına alınarak Türkiye için en iyi örnekler seçilmiş, örneklerin "yeni kurumsalcı okulun"² bakış açısıyla Türkiye'deki kurumsal yapıya uygun olup olmadığı ve kurumsal yapıya³ uyarlanması değerlendirilmiştir.

¹ Tarım sektörü ile ziraat, hayvancılık ve gıdaya ilişkin piyasalar ifade edilmektedir.

² Yeni kurumsalcı okul, interdisipliner bir bakış açısı çerçevesinde iktisat, hukuk, organizasyon teorisi, siyasi bilimler, sosyoloji ve antropoloji gibi disiplinlerin bulgularını sosyal, politik ve ticari kurumların işleyişlerini incelemek için kullanan bir yaklaşımdır. Yeni kurumsalcı okulun amacı öncelikle kurumların neler olduğunu tespit etmek, ardından bunların nasıl oluştuğunu ve hangi saik doğrultusunda hareket ettiğini incelemek ve son olarak bunların nasıl iyileştirilmesi gerektiğine dair öneriler sunmaktır. Yeni kurumsalcı okul, babsi geçen kurumların incelenmesi noktasında metodolojik bireysellik yöntemini kullanmakta ve kurumları şekillendiren veya yöneten bireylerin fayda maksimizasyon amacını da dikkate almaktadır. Yeni kurumsalcı okulun en önemli özelliği, bu yaklaşımın bulgularına dayalı olarak yapılacak politika önerilerinde daima karşılaştırmalı bir analiz yapılması gereğidir. Zira yeni kurumsalcı okul, "en iyi" politikaların dünyanın her yerinde genel geçer olduğunu reddetmekte ve politikaların daima mevcut kurumsal yapıya göre şekillendirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. (Klein, (1999), s. 456-457.)

³ Kurumsal yapı bir ülkedeki hukuk kuralları, her türlü düzenleme ve uygulamalar, gelenek, örf ve adetler ile sosyoekonomik davranışları etkileyen sistemlerin tamamından oluşan çerçeveyi ifade etmektedir (Medema & Nicholas (1999)).

- (5) İlk olarak tarım sektörünün mevcut durumunun "fotoğrafını çekmek" adına dünya ve Türkiye'de tarımın yeri ele alınmış ve tarımın hem ekonomik hem de sosyal anlamda ne denli önemli bir sektör olduğu ortaya konmuştur.
- (6) Sektördeki dikey yapının en temelinde yer alan girdi ve üretim katmanları incelenmiştir. Öncelikle tarım sektörü için temel altyapı niteliğinde olan toprak ve su kaynaklarının mevcut durumuna dair bulgular ortaya koyulmuş ve daha etkin kullanılabilmesi ve gıda güvenliğine⁴ ilişkin kaygıların en aza indirilmesi için ne gibi ilave adımlar atılabileceği incelenmiştir.
- (7) İklim değişikliği tartışmaları başta olmak üzere, doğal ve çevresel koşulların tarım sektörü ile yakın ilişkisi irdelenerek, gelecekte yaşanması kuvvetle muhtemel olumsuz gelişmeler karşısında ne gibi önlemler alınabileceği araştırılmıştır.
- (8) Üretim katmanına en önemli istihdam katkısını sağlayan kırsal kesimin karşı karşıya olduğu temel sorunlar ele alınmış ve verimlilik artışı sağlamaya yönelik politikalar ile kırsal kalkınmayı gerçekleştirmeye yönelik politikalar arasındaki ilişki hakkında değerlendirmelere yer verilmiştir. Aşırı hızla artan kentleşmeden kaynaklanan riskler ve bu risklere karşı alınabilecek önlemler özel olarak incelenmiştir.
- (9) Tarım sektörüne yönelik politikaların tamamı, üretim katmanının en önemli unsurunu teşkil eden çiftçilerin refahını odak noktasında tutmalıdır. Sektörde iktisadi etkinliği⁵ sağlamanın sosyal kaygılardan tamamen arındırılmış bir politika hedefi olarak belirlenmesinin uzun vadede toplumsal barışa zarar verebileceği vurgulanmıştır. Zira gerçek anlamda bir toplumsal refah artışı, ancak bu amaca yönelmiş politikaların toplumun tüm kesimlerinin ihtiyaçlarına cevap vermesi ve hiçbir grubun uzun vadede sürekli olarak kaybeden durumuna düşmemesi halinde mümkün olacaktır. Bir grup sürekli olarak kaybeden konumunda olduğu takdirde politikaların sürdürülebilir olması da mümkün olmayacaktır. İstikrar için, sadece verimliliğin artırılması değil, aynı zamanda verimlilik artışı dolayısıyla ortaya çıkan ilave kaynakların adaletli bir biçimde dağıtılması da zaruridir.

⁴ Raporunda "gıda güvenliği" kavramı ile gıda "arz" güvenliği ifade edilmektedir. Bu çerçevede gıda güvenliğinin sağlanması; "fiziksel, kimyasal ve mikrobiyolojik özellikleri itibarıyla tüketime uygun, yeterli, sağlıklı, güvenilir ve besleyici gıdaya erişimin" sağlanması anlamına gelmektedir (TASAM, "Türkiye'nin Stratejik Vizyonu 2023 Projesi - Tarım, Gıda ve Hayvancılık 2023", s. 2.). Bu kavram aşağıda 7 no'lu dipnotta tanımlanan gıda güvenilirliği ile karıştırılmamalıdır.

⁵ İktisatçılar neredeyse her zaman etkinlik kavramı ile Kaldor-Hicks etkinliğini kastetmektedir. Bir politikanın etkin olarak kabul edilmesi için toplumda hiç kimsenin refahında düşüş yaşanmamasını ve en az bir kişinin refahında artış olmasını arayan Pareto etkinliği aksine, Kaldor-Hicks etkinliğinin gerçekleşmesi için politikadan refah artışı sağlayanların "teorik olarak" politikadan zarar görenleri tazmin edebiliyor olması yeterli görülmektedir. Yani Kaldor-Hicks etkinlik, fayda maliyet analizinin net sonucu ile ilgilenebilir (Sanlı (2007), s. 39 vd.). Dolayısıyla "etkinlik" kavramı teknik anlamıyla kullanıldığında; sürekli olarak bir kesime fayda sağlayıp diğerine zarar veren bir politikanın dahi, sağlanan toplam fayda ortaya çıkan toplam zararın üzerinde olduğu müddetçe, etkin olduğunu kabul etmek gerekecektir.

- (10) Tarım sektörünün hem ekonomik hem de sosyal anlamda taşıdığı önem, gıda güvenliğine ilişkin kaygılar ve tarım sektörünün çok fazla menfaat grubunu ilgilendiriyor olması bu sektöre yönelik devlet müdahalelerinin (regülasyonların) artmasına yol açmıştır. Sektöre yönelik devlet müdahalelerinin iyi yönetim ilkelerine uygun olması çok önemlidir. Oysa ülkemizdeki devlet müdahalelerine bakıldığında, bu hedeflere henüz ulaşamamış olan bir yapı dikkat çekmektedir. Bunun sebebi piyasaya yönelik müdahaleler ile kalıcı piyasa aksaklıkları arasında yeterince ilişki kurulmaması, müdahalelerin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara değil, kısa dönemli endişelere cevap araması ve bu müdahalelerin tarım sektörünün kendine özgü özelliklerini yeterince dikkate almaması olarak değerlendirilmiştir.
- (11) Sektörün dikey ilişkili katmanlarındaki kalıcı piyasa aksaklıkları ve sosyal ihtiyaçlar detaylı olarak incelenmiş, tarım sektöründe ne gibi özel durumlar olduğu araştırılmıştır. "Ekonomik regülasyon teorisi"⁶ bakış açısı ile devlet müdahalelerinin uygulanmasında önceden tespit edilen amaçlar doğrultusunda nasıl hareket edileceği ve dönemsel kaygılar üzerinden şekillenen yaklaşımların nasıl engellenebileceği izah edilmiştir.
- (12) Tarım sektörüne yönelik devlet müdahalelerine ilişkin teorik değerlendirmelerden hareketle, en etkin müdahalelerin hangi alanlarda gerçekleştirilebileceği de araştırılmıştır. Tarım sektörünün dikey ilişkili katmanları arasında özellikle geçiş katmanının daha iyi işler hale getirilmesi ile sektör genelinde çok ciddi verimlilik artışlarının söz konusu olabileceği gözlemlenmiştir.
- (13) Devlet müdahalelerinin uygulamadaki yansımalarının gözlemlenmesi adına daha önceki benzer çalışmalarda da ele alınan şeker ve süt piyasaları detaylı biçimde incelenmiştir. Şeker piyasası özellikle işleme katmanının çok önemli bir bölümüne girdi tedarik etmektedir ve bu piyasanın yapısının iyileştirilmesi çok önemli bir kesime fayda sağlayacaktır. Süt piyasası ise yapısal özellikleri bakımından çok katmanlı yapıya iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bu iki piyasa devlet müdahalelerine de konu piyasalar olduğundan vakıa analizi yapılmasına olanak sağlamıştır. Ülkemizdeki durum, AB ve ABD örnekleri ile mukayese edilmiş ve bu ülkelerdeki uygulamalardan ne şekilde yararlanabileceğimiz değerlendirilmiştir.

⁶ *Ekonomik regülasyon teorisi, piyasaya yönelik düzenlemelerin tasarlanması sürecini mikroekonomik analiz yöntemlerini kullanarak incelemektedir. Bu kapsamda, piyasaya yönelik düzenlemeler mal ve hizmet piyasalarında sunulan ürünlere benzetilmektedir. Arz tarafında düzenlemeyi yapan kurum, talep tarafında ise düzenlemeden etkilenecek menfaat grupları yer almaktadır. Talep tarafında yer alan menfaat gruplarının, lebe düzenleme karşılığında düzenleyiciye verecekleri politik destek ise mal ve hizmet piyasalarındaki fiyata benzetilmektedir. Sonuç olarak, yapılacak düzenleme karşılığında belli bir menfaat grubu tarafından sağlanacak politik destek arttıkça, düzenlemenin bu menfaat grubunun istekleri doğrultusunda şekillenme ihtimali de fazlalaşacaktır (Teori hakkında detaylı açıklama için Bkz. Stigler (1971)).*

- (14) AB müzakere sürecinde Türkiye'den beklenenlerin ne olduğu, bu beklentilerin yerine getirilmesi için neler yapılması gerektiği ve bunların karşılanması halinde nasıl bir sonuç ortaya çıkacağı ele alınmıştır.
- (15) AB müzakere sürecine ilişkin genel değerlendirmenin ardından bu süreçte çok önemli rol oynayan bitki ve hayvan sağlığı ile gıda güvenirliliği⁷ konuları üzerinde özel olarak durulmuştur. Bu konulardaki düzenlemeler tarım sektöründeki temel kalıcı piyasa aksaklıkları arasında yer alan bilgi asimetrisinin⁸ (information asymmetry) giderilmesi ve tarımsal kaynaklardan maksimum faydanın sağlanması için de son derece önemlidir. Türkiye'nin bitki ve hayvan sağlığı ile gıda güvenirliliği konularında mevzuatını AB ile uyumlu hale getirmek için çok çaba harcadığı açıktır. Ancak buna rağmen uygulamada önemli sorunlar yaşandığı da bir gerçektir.
- (16) Eğitim, AR-GE ve inovasyon alanlarında yaşanan eksiklikler sektörün tamamını etkileyen genel bir sorun halini almıştır. İşte bu sebepten ötürü eğitim, AR-GE ve inovasyon ile yönetim konuları Raporda ayrı başlıklar altında incelenmiştir. Ülkemizdeki mevcut uygulamalar ile AB ve ABD'deki durum karşılaştırılmış ve ülkemizdeki eksiklikler bize özgü koşullar dikkate alınarak belirlenmeye çalışılmıştır. Ön plana çıkan ihtiyaçlar ve dünyadaki en iyi uygulamalar çerçevesinde, Türkiye'nin eğitim, AR-GE ve inovasyon konularında nasıl bir politika izlemesi gerektiğine ilişkin öneriler sunulmuştur.
- (17) İyi yönetişimin temel ilkeleri şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık ve toplumsal sorumluluk olarak sıralanmaktadır. Tarım sektöründe iyi yönetişimin sağlanması için atılması gereken adımlar izah edilmiş ve başarıya ulaşıldığında ortaya çıkacak faydalara değinilmiştir. En iyi uygulama örnekleri ışığında (AB ve ABD) ülkemizde hangi noktalara ağırlık verilmesinin gerekli olduğu belirlenmiş ve atılabilecek adımlara dair öneriler sunulmuştur.

⁷ Raporda "gıda güvenirliliği" kavramı ile "her türlü bozulma ve bulaşmaya yol açan etkenden arındırılarak insan sağlığına zarar vermeyecek şekilde tüketime uygun hale getirilmiş gıda" ifade edilmektedir (Kentel (2011), s. 2.)

⁸ Tarım endüstrisindeki en önemli piyasa aksaklıklarından biri olan bilgi asimetrisi, iktisat literatüründe, iki tarafın (alıcı-satıcı ilişkisinde olduğu gibi) ilişkiyi ilgilendiren konu (örneğin satılan mal) hakkında farklı bilgi seviyesine sahip olduğu durumları ifade eder (ürünün kalitesi vb.). Bilgi asimetrisi, doğru bilgiye sahip olan taraf için bir güç (satıcı), yetersiz bilgiye sahip olan taraf (alıcı) için de bir zaafiyet yaratarak piyasa aksaklıklarına sebebiyet verebilecektir. Ters seçim (adverse selection) problemi bu durumun en bilinen örneklerindedir (bkz.para.80).

B Ö L Ü M

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE
TARIMIN YERİ

1. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TARIMIN YERİ

- (18) Tarım, bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretilmesi, kalite ve verimliliklerinin yükseltilmesi, uygun koşullarda muhafazası, işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması süreçlerinin tamamını kapsayan bir sektördür⁹. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere tarım sektörü "çiftlikten sofraya" olarak adlandırılan süreçte, dikey olarak birbiri ile bağlantılı olan farklı faaliyetleri bünyesinde barındırmaktadır. Dünyada ve Türkiye'de tarımın yeri incelenirken bu dikey yapı göz önünde tutulmuştur. Zira ilerleyen bölümlerde de zincirin bir halkasına ilişkin önerilerde bulunurken, bu önerilerin dikey yapının tamamı bakımından ne gibi sonuçlar doğurabileceği bütüncül bir bakış açısıyla incelenmiştir.
- (19) Tarım, insanlık tarihinin her evresinde önemli olmuştur. Eski çağlarda toplayıcılık ve avcılık ekseninde tek katmanlı bir yapıda gerçekleşen tarımsal faaliyetler, yerleşik düzene geçilerek işbirliğine dayalı toplumsal yapıların oluşması, medeniyetlerin gelişmesi, ticaretin artması ve teknolojik yeniliklerin yaşanması ile beraber günümüzdeki çok katmanlı yapısına kavuşmuştur. Tarım sektörünün sosyal ve ekonomik etkilerinin doğru biçimde değerlendirilmesi ve bu sektöre yönelik toplumsal fayda maksimizasyonunu sağlayacak önerilerde bulunulabilmesi için dünya genelindeki ve özellikle "iyi örnek" olarak kabul edilebilecek AB ve ABD'deki durumun dikkatle analiz edilmesi gerekmektedir. Bu sebeple, tarımın sadece Türkiye'de değil dünya genelinde nasıl bir yer tuttuğu incelenmiş ve bu kapsamda, FAO, OECD ve Dünya Bankası gibi kurumların verilerinden de yararlanılarak yatay seviyede bütüncül bir bakış açısı benimsenmesi amaçlanmıştır. Nitekim ilerleyen bölümlerde Türkiye'ye ilişkin öneriler sunulmadan önce bahsi geçen yatay analiz yöntemi kullanılarak öncelikle "en iyi uygulamalar" tespit edilmeye çalışılmıştır.
- (20) Dünyada tarımın yeri incelenirken en temel girdiler olarak gördüğümüz "toprak ve su kaynakları" yanısıra sektördeki iş gücü incelenmiş, ardından tarımsal üretimin mevcut durumu hakkında araştırma yapılmıştır.
- (21) Mevcut durumda, potansiyel toprak kaynaklarının önemli bölümünün kentsel kullanıma açıldığı ve tarım için kullanılmadığı, su kaynakları bakımından ise ciddi bir kıtlık yaşandığı görülmüştür. Bunun yanı sıra, iklim değişikliği dolayısıyla tarımsal üretim kaynaklarında gelecekte daha büyük problemler ortaya çıkabilecektir.¹⁰
- (22) İş gücü bakımından ise halen dünya nüfusunun yarısına yakını kırsal kesimde yaşamaktadır ve toplam nüfusun yaklaşık 1/5'i geçimini tarımdan sağlamaktadır.¹¹

⁹ Ormancılık da tarım tanımına dâbil edilmekte ise de raporda bu konu kapsam dışında tutulmaktadır.

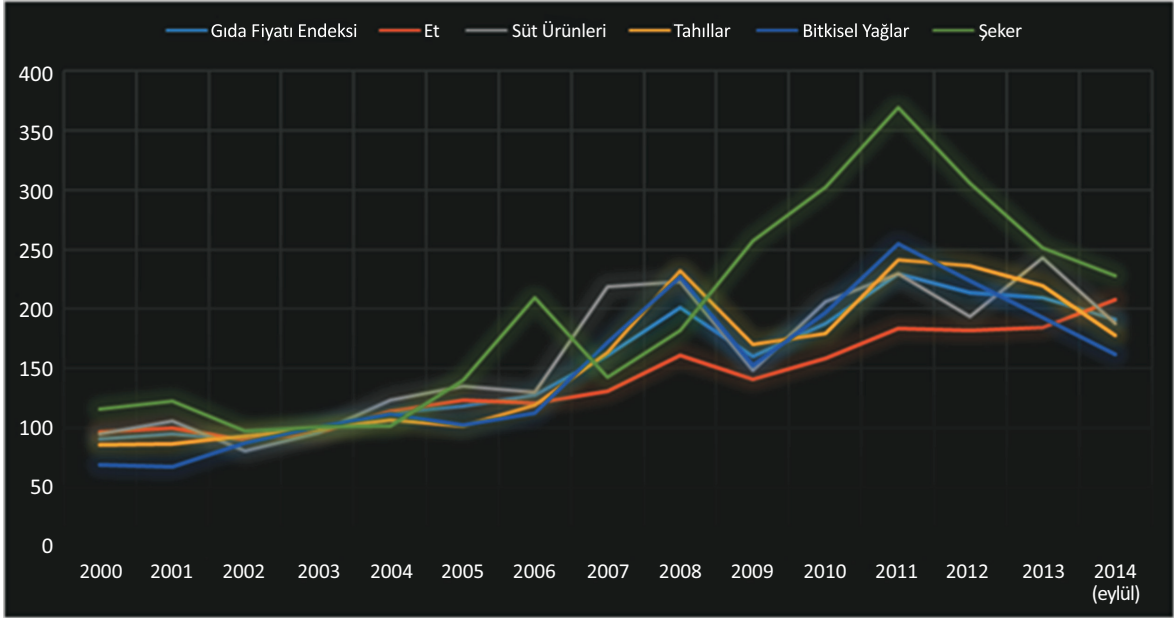
¹⁰ TÜSLAD (2011).

¹¹ Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü (2012), *World Food and Culture*, s.12.

Tarım sektörünün istihdam açısından bu denli önemli yer tutması karşısında, sektöre yönelik politikaların istihdam odaklı bakış açısıyla belirlenmesi kaçınılmaz olmaktadır.

- (23) Dünya genelinde tarımsal üretim son 50 yılda ciddi bir artış gösteren dünya nüfusuna paralel olarak¹² 3 kata yakın büyümüş¹³ ise de, özellikle gelişmiş ülkelerin toplam tarımsal üretim içindeki payı son 50 yılda düşüş göstermiştir. Özellikle Asya-Pasifik bölgesinin tarımsal üretim içindeki payı ise aynı dönemde iki kata yakın artmıştır¹⁴. Küresel ölçekte, bitkisel üretimin temel kaynağını tahıllar ve şeker kamışı oluşturmuştur¹⁵. Dünya genelinde arzda yaşanan artışın ürün fiyatlarına düşüş olarak yansımadağı görülmüştür. Bunun kaynağı ise hem artan nüfus dolayısıyla talebin de arza paralel olarak yükselmesi hem de gıda fiyatlarına ilişkin spekülasyonlardır¹⁶. Grafik-1, 2007 ile 2014 Eylül ayına kadarki döneme ilişkin FAO gıda fiyat endeksi verilerini ortaya koymaktadır.

Grafik 1: FAO Gıda Fiyat Endeksi (2000-2014 Eylül)¹⁷



Kaynak: FAOSTAT

- (24) Zaman içinde tarım sektörünün dikey katmanlarının tamamının etkinleştirilmesi için küresel çapta yapılan ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar eliyle yürütülen çalışmalar da fazlaşmıştır.

¹² Soubbotina (2004), s.17.

¹³ Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü, "Statistical Yearbook 2014, Latin America and the Caribbean Food and Agriculture", 2014, s. 14.

¹⁴ Alston & Pardey (2014), s.123.

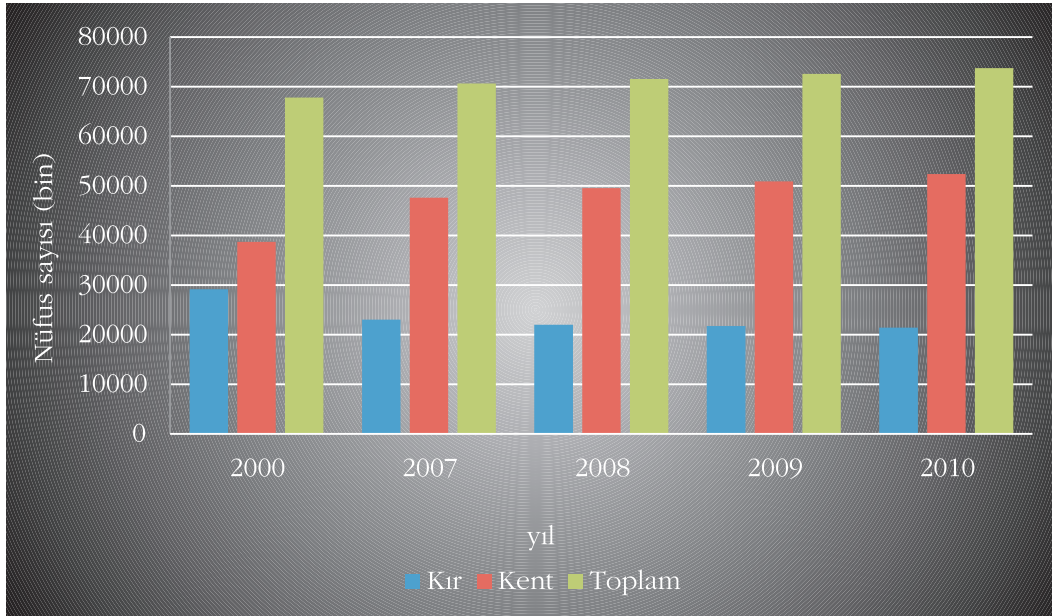
¹⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014), Bitkisel Üretim, s. 4.

¹⁶ Alston & Pardey (2014), s.124.

¹⁷ Hesaplamalarda 2002-2004 yılları arasındaki ibracat verileri temel alınmaktadır. Endeks hesaplamalarında 2002-2004 yılları ortalama fiyatları 100 alınarak değişimler aylık olarak izlenmiştir.

- (25) Raporda dünyanın çeşitli bölgelerinde tarım sektörüne yönelik gelişmeler ve yaşanan sorunlar incelenmiştir. Uluslararası kuruluşlar tarafından yürütülen çeşitli çalışmalar, aşırı hızla artan kentleşmenin, tarım arazilerinin farklı amaçlarla kullanılmasının ve tarımsal ürünlerin gıda dışı amaçlara tahsis edilmesinin dünyanın pek çok bölgesi için geçerli ortak sorunlar olarak ön plana çıktığını göstermektedir¹⁸.
- (26) Sanayinin gelişmesi ve bu alandaki istihdam olanaklarının artması sonucunda dünya genelindeki aşırı hızla artan kentleşme Türkiye’de de hissedilmiştir. Oysa "tahıl ambarı" olarak nitelendirilen ülkemizde tarım hem sosyal hem de ekonomik açıdan çok önemli bir yer tutmaktadır. Gelecekte olumsuz sonuçlarla karşılaşmamak adına kırsal-kentsel nüfus dengesinin, gelir dağılımına ilişkin hususlar da dikkate alınarak, korunması önemlidir. Grafik-2, ülkemizde son yıllarda artan kentleşme eğilimini ortaya koymaktadır.

Grafik 2: Türkiye’de Kırsal ve Kentsel Nüfusun Karşılaştırılması



Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, TÜİK

- (27) Hâlihazırda kırsal kesimin hızla şehirlere göç etmesinin belki de temel sebebi üretim katmanında yeterli verimliliğin sağlanamaması olarak gözükmektedir. Bu nedenle genel olarak tarım sektöründe ve özel olarak üretim katmanında yaşanan verimlilik sorunlarına cevap verebilecek altyapı yatırımları ve AR-GE ve inovasyon çalışmaları ön planda tutulmalıdır¹⁹.

¹⁸ OECD-FAO (2014).

¹⁹ Örneğin sulama sistemlerinin iyileştirilmesine yönelik projelerin (OECD, "Managing Water for All", 2009. <http://www.oecd.org/tad/sustainable-agriculture/44476961.pdf>) veya doğal koşullara dâba dayanıklı tohumlar geliştirilmesine yönelik çalışmaların (OECD (2009).) Kamu Özel Ortaklığı (PPP) yöntemiyle hayata geçirilmesi mümkündür. PPP (Public Private Partnership) modelinin hangi amaçlar doğrultusunda kullanılabileceği ilgili bölümlerde izah edilecektir.

- (28) Türkiye’de nüfusun yaklaşık 1/4’ü kırsal kesimde yaşamakta ve tarım sektörü özellikle bu kesim açısından temel istihdam kaynağını oluşturmaktadır²⁰. Eğitim seviyesi kentsel kesime göre ciddi derecede düşük olan kırsal kesimde, istihdamın büyük bölümü küçük ve orta ölçekli çiftlikler tarafından sağlanmaktadır. Tüm dikey katmanlar bakımından "en üst pazar" niteliğindeki üretim katmanında, küçük ve orta ölçekli çiftliklerin önemli yer tutması, bu katmanda ölçek ekonomilerinden yeterince faydalanılamaması sonucunu doğurmakta ve neticede verimlilik kayıpları yaşanmaktadır.
- (29) Raporun ilgili bölümlerinde ayrıca ölçek ekonomilerinin sağlanmasına yardımcı olacak arazi toplulaştırma çalışmalarına değinilmiştir.
- (30) İthalat ve ihracat verileri bağlamında, dış ticarete yönelik olarak farklı sınıflandırmalar söz konusudur; bu kapsamda, fasillara göre öncelikle Harmonize Sistem, sonrasında Standart Ticaret Sınıflaması ve Standart Sanayi Sınıflaması mevcuttur. Dış ticarete en çok kullanılan ve tarım, gıda ve hayvancılık bakımından daha yerinde bir sınıflandırma olarak kabul edilen Harmonize Sistem verileri incelendiğinde ise, tarım ve hayvancılıkta gerek ihracat gerekse ithalatın yıllar içerisinde artış gösterdiği görülmektedir.
- (31) Türkiye’nin tarım ve hayvancılığa ilişkin ihracat ve ithalat ile cari dengeye ilişkin verileri Tablo-1’de sunulmaktadır.

Tablo 1: Harmonize Sisteme Göre Tarım Ürünleri Dış Ticareti (Milyon Dolar)

Yıllar	İhracat	İthalat	Denge	İhracat Değişim %	İthalat Değişim %	İhracatın ithalatı karşılama oranı %
2000	3.619	2.218	1.401	-	-	163,1
2001	4.071	1.552	2.519	12,5	-30,0	262,3
2002	3.752	2.006	1.746	-7,8	29,2	187,1
2003	4.845	2.915	1.930	29,1	45,3	166,2
2004	6.009	3.238	2.772	24,0	11,0	185,6
2005	7.828	3.463	4.365	30,3	7,0	226,0
2006	8.048	3.685	4.363	2,8	6,4	218,4
2007	9.142	5.393	3.749	13,6	46,3	169,5
2008	10.840	8.760	2.081	18,6	62,4	123,8
2009	10.701	6.355	4.347	-1,3	-27,5	168,4
2010	12.040	7.683	4.358	12,5	20,9	156,7
2011	14.427	10.961	3.466	19,8	42,7	131,6
2012	15.251	10.734	4.517	5,7	-2,1	142,1
2013	16.977	11.200	5.777	11,3	4,3	151,6

Kaynak: GTHB

²⁰ TASAM (2013).

- (32) Hayvansal üretimde ise başta AB'nin Ortak Tarım Politikası (OTP) olmak üzere, küresel eğilimler dolayısıyla endüstri tipi üretim baskın hale gelmektedir. Ancak nihai ürün fiyatlarında yaşanan artış, üretim yöntemindeki bu değişikliğin sorgulanmasına sebep olmuştur. Türkiye'de hayvancılık alanında fiyatların aşırı yükselmesini önleme ve aynı zamanda da yerel üretime zarar vermeme amaçları doğrultusunda hem ithalata izin veren hem de yerli üreticiyi destekleyen bir denge politikası benimsenmiştir.
- (33) Özetle, bu bölümde yapılan tespitlerden gerek Türkiye'de gerek dünya genelinde aşırı hızlı kentleşme nedeniyle kırsal nüfusun kentlere doğru kaydığı ve başta iklim koşulları olmak üzere çeşitli etkenlerle arazinin önemli bir bölümünün tarımsal faaliyetlerde kullanılamadığı anlaşılmıştır. Başta iklimle ilgili sorunlar olmak üzere çeşitli etkenlerin tarımsal üretimin nihai girdileri olan toprak ve su kaynakları üzerindeki etkilerinin gelecekte arz güvenliği üzerinde tehdit oluşturabileceği ve tarım fiyatlarında talep artışı ve spekülasyon kaynaklı dalgalanmalar yaşandığı görülmüştür²¹.
- (34) Ayrıca Türkiye özelinde, tarım sektörünün üretim katmanında, özellikle de bitkisel üretimde, endüstri tipi üretimin arzulanan düzeyde olmadığı ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin ölçek ekonomilerinden yeterince yararlanamaması ve işgücünün eğitim yoluyla nitelikli hale getirilmesindeki sıkıntılar dolayısıyla verimlilik kayıpları yaşandığı değerlendirilmiştir.

²¹ Örneğin buğday fiyatlarında 2005 yılının Ocak ayı ile 2008 yılının Haziran ayı arasında yaşanan %127'lik artışın arz ve talepteki dalgalanmalarla açıklanmasının mümkün olmadığı ve bu artışın ancak spekülasyon ile izah edilebileceği dile getirilmektedir. Bu kapsamda özellikle tarım ürünlerine ilişkin vadeli işlem ve opsiyon işlemlerindeki aşırı yoğunlaşmanın, sektörü spekülasyonlara karşı daha kırılgan hale getirdiği ileri sürülmektedir. İddialara göre, 2003 ile 2008 yılları arasındaki dönemde mısıra ilişkin vadeli işlem ve opsiyon sözleşmelerinin sayısının 500 binden 2.5 milyona çıkması ve aynı dönemde ürüne endeksli fonlara yönelik yatırım miktarınının 13 milyar Dolar'dan 317 milyar Dolar'a yükselmesi tarım ürünlerine yönelik fiyat hareketliliğini arttırmıştır. Fiyat hareketliliğinin 2008 yılında yaşanan küresel gıda krizi ile ilişkisi hakkında detaylı açıklamalar için Bkz. Institute for Agriculture and Trade Policy (2011), s.57.

B Ö L Ü M
2

TÜRKİYE'DE TARIMSAL ALTYAPI,
KIRSAL KALKINMA VE
İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

2. TÜRKİYE’DE TARIMSAL ALTYAPI, KIRSAL KALKINMA VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

- (35) Dünya genelinde ve Türkiye özelinde tarım sektörüne ilişkin incelemelerin ardından, Türkiye’de sektörün üretim katmanı üzerine yoğunlaşarak temel sorunlar incelenmiş ve bunların giderilmesine yönelik bazı mikro politika reform önerileri sunulmuştur.
- (36) Tarım sektörünün bütün olarak daha verimli hale getirilmesi için tarımsal altyapının iyileştirilmesi ve kırsal kalkınmanın sağlanması büyük önem arz etmektedir. Tarıma elverişli toprak miktarının artırılmasının mümkün olmaması, mevcut topraklardan maksimum verim elde edilmesini sağlayacak adımlar atılmasını gerektirmektedir. Bu konuda ne gibi adımlar atılabileceği Raporda tartışılmış ve politika önerileri geliştirilmiştir.
- (37) Tarımsal altyapının iklim koşullarındaki değişikliklerden etkileneceği gerçeği karşısında gerekli önlemlerin önceden alınması ve politikaların bu doğrultuda belirlenmesi, gelecekte arz güvenliğinden kaynaklanabilecek olumsuzlukların en aza indirilmesini sağlayabilecektir.
- (38) Odağında dinamik etkinlik²² olan AR-GE ve inovasyon çalışmalarına ağırlık verilmesi ve piyasaya yönelik her türlü devlet müdahalesinin verimlilik artışı amacını da göz önünde bulundurarak tasarlanması şarttır. Tarımsal altyapının kullanımında verimsizliğin ortaya çıkması, özellikle tarıma elverişli toprakların başka amaçlara tahsis edilmesine ve temel geçim kaynağı tarım olan kırsal nüfusun kentlere göç etmeye zorlanmasına ve daha da fakirleşmesine yol açabilmektedir.
- (39) Tarım topraklarının kullanımı bakımından öncelikle toprakların bölünmesinin ve küçük ölçekli çok sayıda üreticinin ölçek ekonomilerinden yararlanmadan ve gerekli yatırımları yapmadan faaliyet göstermesinin önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede arazilerin daha fazla bölünmesinin önüne geçilmesini amaçlayan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu önemli bir adımdır. Söz konusu kanun kapsamında minimum ölçek büyüklükleri belirlenmiştir. Fakat bu konuda arzu edilen seviyeye ulaşıldığını söylemek mümkün değildir. Türkiye’de işletme büyüklüğü bakımından da dengesiz bir dağılım bulunmaktadır ve işletmelerin büyük bölümü oldukça küçük alana sahip iken, az sayıda işletmenin çok büyük alanı olduğu dikkat çekmektedir²³. Süreçte kaydedilen gelişmeler paralelinde ölçek büyüklüklerinin artırılmasına yönelik adımlara devam edilmelidir.

²² Dinamik etkinlik, özünde inovasyonlar yoluyla mevcut yöntemlerin kökten değiştirilmesi anlamına gelmekte, uzun vadede piyasanın yapısını kökten değiştiren yeni üretim teknikleri veya diğer yenilikleri ifade etmektedir. Tarımda dinamik etkinliğin artırılması özellikle gelişmiş ülkelerde birincil politika amaçları arasında yer almaktadır.

²³ T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014), Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu, s.10-11.

Tablo 2: Genel Tarım Sayımı Sonuçlarına Göre İşletme Sayısı, Arazi Miktarı ve Ortalama İşletme Büyüklüğü

Yıllar	Parsel Sayısı (Adet)	Çiftçi Sayısı (Adet)	Alan (Hektar)	İşletme Başına Düşen Parsel Sayısı (Adet)	Ortalama İşletme Büyüklüğü (Hektar)
2002	15.332.976	2.588.666	16.496.038	5,9	6,4
2006	16.457.203	2.609.723	16.493.026	6,3	6,3
2011	15.856.663	2.292.380	15.628.767	6,9	6,8

Kaynak: Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu

- (40) Ülkemizde hızlanarak devam eden arazi toplulaştırma çalışmaları ölçek büyüklüklerinin artırılmasına önemli katkı sağlamaktadır. 6537 sayılı Kanun ile 5403 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler çerçevesinde tarımsal arazilerin parçalanmasını engellemeye yönelik kriterlerin belirlenmesinde daha şeffaf ve katılımcı bir süreç benimsenmiştir. Son olarak Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB)'nın 2014 yılının Haziran ayında çıkardığı Yönetmelik ile uygulamada belirsizlik nedeniyle karşılaşılabilecek olumsuzlukların asgari seviyeye indirilmesi amaçlanmıştır.
- (41) Türkiye'de tarıma elverişli arazilerin tarım dışı kullanımının arttığı görülmektedir. Bunun başlıca sebepleri, mülkiyet hakkı sahiplerinin arazilerini sanayi, konut-şehirleşme, turizm ve madencilik faaliyetlerine tahsis etmesi ve ulaştırmaya yönelik bazı kamu yatırımlarında bu arazilerin kullanılmasıdır. Aşırı kentleşme eğiliminin, gelecekte tarıma elverişli arazilerin tarım dışı kullanımını daha da çoğaltması beklenmektedir. Bu duruma ilişkin olarak özellikle kamu tercihi ile tarım arazisinin daraltılması noktasında, bu yöndeki kararın negatif dışsallıklarının²⁴ (negative externalities) iyi bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.
- (42) Tarımsal altyapıya ilişkin incelemelerde dikkat çekici bir diğer husus da erozyon ve tuzlulaşma-çoraklaşma neticesinde yaşanan tarımsal toprak kayıpları olmuştur. Zira ülkemizdeki toprak kaybı dünya geneline göre oldukça yüksek görülmektedir. Erozyon ve çoraklaşma her ne kadar doğal etkenlerden ve coğrafi koşullardan kaynaklanmakta ise de, bunlardan doğacak zararların çeşitli yöntemlerle minimize edilmesi de mümkündür. Bu amaç doğrultusunda ne gibi çalışmalar yapılabileceğine eğitim, AR-GE ve inovasyon bölümünde değinilmiştir.

²⁴ Negatif dışsallıklar belli mal veya hizmetlerin üretimi ve kullanılması neticesinde üçüncü kişiler nezdinde oluşan ve karşılığında herhangi bir tazmin söz konusu olamayan zararları ifade etmektedir. Negatif dışsallıklara örnek olarak sigara dumanının sigara içmeyen kişiler üzerinde yarattığı zararlar ve üretim esnasında fabrikaların yarattığı hava kirliliği gösterilebilir. (Grant & Vidler (2000), s. 96.)

- (43) Tarım sektörünün girdi ve üretim katmanlarında etkinliğin arzu edilen seviyelere ulaşması için kırsal kalkınmaya da özel önem atfedilmesi gerekmektedir. Zira üretim katmanının daha iyi işler hale gelmesi, bu katmandaki iş gücünün çok büyük bölümünü oluşturan kırsal kesime yönelik doğru yatırımların yapılmasına bağlıdır. "Kalkınma" kavramı ile bireyin yaşam kalitesinin hem ekonomik hem de sosyal anlamda geliştirilmesi ifade edilmektedir. Kırsal kalkınmanın sağlanması yönündeki adımların katılımcı bir süreç sonucunda ve en başta sürdürülebilirlik hedefi doğrultusunda tasarlanması gerekmektedir.
- (44) Kırsal kalkınma için hem bu kesime yönelik eğitim faaliyetlerine ağırlık verilmesi hem de bu kesimde yer alanların örgütlenmesini kolaylaştıracak ve teşvik edecek adımların hızlandırılması gerekmektedir. Nitekim kırsal kesimin tamamı bir menfaat grubu olarak değerlendirildiğinde, bilgi sahibi olmak ve ortak hareket edebilmek bu gruba çok ciddi fayda sağlayacaktır. Ancak yapısı gereği rasyonel umursamazlık (rational ignorance)²⁵ ve bedavacılık (free riding)²⁶ sorunları nedeniyle kendiliğinden ortak hareket edebilme kapasitesine sahip olmayan bu gruba gerekli destek doğru kurumsal yapının oluşturulması suretiyle sağlanmalıdır. Kırsal kesimin bir menfaat grubu olarak ortak hareket etme konusunda neden yardıma ihtiyaç duyacağı Raporun 4. bölümünde (Tarımsal Piyasalar, Devlet Müdahaleleri, Piyasa Aksaklıkları ve Sosyal Gereksinimler) izah edilmekte ve bu noktada nasıl bir politika izlenebileceği de 9. bölümde ele alınmaktadır.
- (45) Kırsal kalkınmayı gerçekleştirmeye yönelik adımlar atılırken gözden kaçırılmaması gereken bir husus da kalkınmanın sosyal ve ekonomik boyutlarıyla bir bütün olduğudur. Kırsal kesimde yaşayanların bilgi düzeyinin artması ve ortak çıkarlarını savunabilir hale gelmesi için öncelikle kırsal bölgelerin sosyal koşullarını (konut, eğitim, sağlık, kültürel aktiviteler vs.) iyileştirmeye yönelik çabalar hızlanarak devam etmelidir. Bu iyileştirme ise öncelikle bölgesel seviyeye odaklanmalıdır. Kalkınmanın sadece bölgesel ihtiyaçlara odaklanarak gerçek anlamda sağlanamayacağı da unutulmamalı ve dikey olarak tarım sektörünün tüm katmanlarının sürece dâhil edilmesi sağlanmalıdır. Tarım sektörünün üretim katmanındaki iş gücünden diğer katmanlarda daha verimli şekilde faydalanmanın mümkün olup olmadığı da incelenmeli ve uygun görüldüğü takdirde kırsal kesimde tarım dışı istihdamı teşvik edecek adımlar atılmalıdır.

²⁵ *Belli bir uygulama neticesinde çok fazla sayıda üyesi olan bir grubun sağlayacağı toplam menfaat yüksek seviyede olsa dahi, bu grupta kişi başına düşen kazanç düşük seviyede kalabilmektedir. Kişi başına düşen menfaatin yeterince yüksek olmaması kişilerin harekete geçmesini engellemekte ve onları umursamazlığa itmektedir. İktisat literatüründe bu duruma rasyonel umursamazlık adı verilmektedir. (Stigler (1971)).*

²⁶ *Çok fazla sayıda üyesi olan grupların üyelerinin her biri, grubun tamamına yarar sağlayacak bir uygulamada bulunmak üzere, grubun diğer üyelerinin harekete geçmesini beklemekte ve sonuçta kimse bir adım atmamaktadır. Bu durum, temelinde her bir grup üyesinin kendisi bir faaliyette bulunmadan diğer üyelerden yarar sağlama güdüsü yattığından, iktisat literatüründe bedavacılık sorunu adıyla anılmaktadır. (Stigler (1971)).*

- (46) Kırsal kesimin öncelikli sorunu gelirin düşüklüğü ve sosyal koşulların yetersizliğidir. Kırsal kesimin yeterince kazanç elde edememesinin temel nedeni gıda fiyatlarının düşük olması değildir. Temel sebep çiftlikten sofraya sürecinde ortaya çıkan toplam gelirin dikey ilişkili katmanlar arasındaki paylaşımı noktasında dengesizlik olmasıdır. Bu dengesizliğin sebepleri ve nasıl giderilebileceğine ilişkin açıklamalar Raporun 4. (Tarımsal Piyasalar, Devlet Müdahaleleri, Piyasa Aksaklıkları ve Sosyal Gereksinimler), 8. (Eğitim, AR-GE ve İnovasyon) ve 9. (Tarım Sektöründe Yönetişim ve Katılım) bölümlerinde ilgili olduğu ölçüde yer almaktadır.
- (47) Gelire ilişkin sorunlar tarım sektörünün üretim katmanı dışındaki katmanları ile de yakından ilgilidir. Örneğin, üretici ile işleyici arasındaki köprüyü oluşturan geçiş katmanında depoculuğun çıkarılan mevzuata rağmen yeterince gelişmemiş olması, üreticilerin ürünlerini saklamasını zorlaştırmakta ve ürünlerin anında elden çıkarılması yönünde baskı oluşturmaktadır. Ayrıca bu durum gıda güvenliğini de tehdit etmektedir. Benzer şekilde bu katmanda taşımacılık faaliyetlerinde yaşanan fireler de üreticiye zarar verebilmektedir. Bu hususlarda atılabilecek adımlar Raporun 4. bölümünde (Tarımsal Piyasalar, Devlet Müdahaleleri, Piyasa Aksaklıkları ve Sosyal Gereksinimler) ele alınmaktadır.
- (48) Türkiye’de kırsal kalkınmaya yönelik olarak GAP, DAP, DOKAP, Makine Ekipman desteği, Ekonomik Yatırımların Desteklenmesi Programı gibi önemli çalışmalar bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu programların sonuçlarının etkisi tam olarak ve yeterince analiz edilememiş ve bir bölümünde istenen amaçlara ulaşamamıştır. Bölgelere özgü farklılıkların yoğun olduğu alanlara yönelik projeler planlanırken sadece uluslararası örneklerin ve en iyi uygulamaların takip edilmesi şekli açıdan başarılı gibi görünebilir. Ancak ülkedeki hukuk kuralları, her türlü düzenleme ve uygulamalar, gelenek, örf ve adetler ile sosyoekonomik davranışları etkileyen sistemlerin tamamından oluşan kurumsal yapıdaki farklılıklar dolayısıyla, bu yöntemin maddi anlamda amacına tam olarak ulaşamadığı değerlendirilmektedir. Kırsal kesime yönelik her türlü politikanın, mutlaka ilgili olduğu kişilerin içinde bulunduğu kurumsal yapıya adapte edilmesi gerekmektedir. Bunun için ise söz konusu kurumsal yapıyı politikalara entegre edebilecek örgütlenmelerin (üretici birlikleri, sektörel dernekler vs.) oluşturulması ve bunların katılımcı bir yaklaşımla karar alma sürecine dahil edilmesi gerekmektedir.
- (49) Kırsal kalkınmanın sağlanması noktasında doğru adımlar atılması için, kırsal kalkınma politikaları ile daha genel tarım politikaları arasındaki farka özen gösterilmesi önemlidir. Zira tarım politikaları, sektörün çok katmanlı yapısı ve diğer sektörlerle yakın ilişkisi dolayısıyla, çok daha genel ve kapsayıcı olmalıdır. Kırsal kalkınma politikalarının odağında ise daima kırsal kesimde yaşayan hane

halkı olmalıdır. Bunun anlamı kırsal kalkınmanın tarım sektörünün diğer katmanlarını dikkate almaması veya ilişkili sektörleri analizin dışında bırakması değildir. Kırsal kalkınma politikalarının da bütüncül analiz yöntemi kullanması gerekir. Ancak bu politikalar daima hane halkının sosyal ve ekonomik koşullarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi amacına odaklanmalıdır.

- (50)** Tarım sektörünün geneline ilişkin politikalarda devlet müdahalelerine daha şüpheli yaklaşmak gerekecek iken, kırsal kalkınmaya yönelik olarak devlet desteklerinin zorunlu unsur niteliğinde olduğunu kabul etmek doğru olacaktır. Bir diğer deyişle devletin çiftçilerin refahını artırmaya ve çiftçilerin daha etkin çalışmasını teşvik etmeye yönelik müdahaleleri desteklenmelidir. Yalnız bu politikaların belirlenmesi esnasında Raporun 4. bölümünde (Tarımsal Piyasalar, Devlet Müdahaleleri, Piyasa Aksaklıkları ve Sosyal Gereksinimler) ortaya koyulan risklerin dikkate alınması ve 9. bölümde (Tarım Sektöründe Yönetişim ve Katılım) açıklanan prensipler çerçevesinde değerlendirmelerin yapılması önemlidir. Esasen salt iktisadi bir bakış açısı dahi, kırsal kesime yapılan devlet desteklerinin kısa vadede tahsis etkinliğine verdiği zararın, uzun vadede bu kesimin gelişmesinin toplumun tamamı bakımından yaratacağı büyük pozitif dışsallık ile fazlasıyla telafi edileceğini reddedemeyecektir.
- (51)** Kırsal kesimi kalkındırmaya yönelik devlet destekleri aynı zamanda tarım sektöründeki verimlilik sorunlarını da giderecek biçimde tasarlanabilirse, bu durumda tarım sektörünün geneline ilişkin politikalar ile kırsal kalkınma politikalarının kesişmesi söz konusu olacaktır. Tarımsal üretime ilişkin üretim faktörlerinin (işgücü, sermaye, doğal kaynak, girişimci) niteliği ve verimlilik düzeyi kırsal kesimdeki gelişmişlik düzeyi ile yakından ilişkilidir. Bu bakımdan, tarımsal üretimdeki verimlilik ve kalite artışlarıyla ilintili birçok husus (mesleki eğitim, örgütlenme, tarımsal altyapı, tarımsal danışmanlık, bankacılık ve kredi, işleme ve pazarlama, depolama ve ambalajlama, üretim teknolojileri, girişimcilik vb.) kırsal kalkınma politikalarına konu edilebilmektedir. Ayrıca kırsal kalkınmanın sağlanması Türkiye'deki üreticilerin önce bölgesel daha sonra da uluslararası rekabet gücünü şüphesiz artıracaktır ve tarım sektörünün tamamında önemli gelişmeye yol açacaktır.
- (52)** Tarımsal altyapıyı geliştirmek, kırsal kalkınmayı sağlamak ve nihayetinde tarım sektörünün üretim katmanında verimliliği artırmak için tarımsal üretim ile iklim arasındaki ilişkiyi de doğru biçimde analiz etmek ve iklim ile ilgili sorunlardan kaynaklanabilecek olumsuzluklara karşı önlem almak şarttır. Türkiye'nin dünyada iklim sorunlarından en fazla etkilenen Akdeniz Bölgesi'nde bulunması, ülkemizin tarım politikaları bakımından bu sorunları daha da önemli kılmaktadır. İklim değişikliği kaynaklı sorunlardan bazıları, yangın, erozyon, çölleşme kuraklık ve vektör kaynaklı hastalıklar olarak sıralanabilir.

- (53) Tüm bu sorunlar ülkenin en önemli kaynaklarını tehdit eder niteliktedir. Gerek tarımsal arazilerin, gerek su kaynaklarının korunması pek çok ülkede milli güvenlik ile ilişkili konular olarak görülmekte ve bu yönde çalışmalara ağırlık verilmektedir.
- (54) İklim ile ilgili sorunlar tarımsal üretimi de olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda bunların beraberinde getirdiği risk, tarım sektöründe üretim planlaması yapılmasını çok zorlaştırmaktadır. Esasen tarım sektörünün iklim değişikliği kaynaklı bu özelliği, sektöre yönelik müdahale ihtiyaçlarının da önemli bir nedenini oluşturmaktadır.
- (55) Hâlihazırda iklim değişikliğiyle mücadele ve iklim değişikliğine uyum konusunda uluslararası düzeyde atılan adımlar Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü bağlamında sürdürülmektedir. Bu kapsamda 2020 yılı sonrasında atılacak adımları ortaya koyacak bir anlaşmaya yönelik müzakereler halen devam etmektedir. Türkiye'nin iklim değişikliğine ilişkin planları esas olarak Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından hazırlanan "Ulusal İklim Değişikliği Strateji Belgesi" ile ortaya koyulmaktadır. Bu plan çerçevesinde hem kısa vadede sera gazı salınımını azaltacak adımlar öngörülmekte hem de uzun vadede eğitim, AR-GE ve inovasyon çalışmaları yapılarak etkin bir kurumsal yapı oluşturulması öngörülmektedir.
- (56) İklim ile ilgili sorunlarla mücadelede öngörülen tedbirlerin Türkiye üzerindeki etkileri analiz edilerek birden çok alternatife ilişkin eylem planları hazırlanmalıdır. Ayrıca Türkiye'nin bu konudaki tutumu ele alınırken, ülkenin ekonomik kalkınma ihtiyacı da dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla Türkiye bir yandan özellikle sanayisini geliştirirken diğer yandan da iklim konusunda duyarlı davranmayı hedeflemelidir.
- (57) Kuraklıktan doğabilecek olumsuz etkilerin giderilmesine yönelik çalışmalar da GTHB tarafından hayata geçirilmektedir. Öte yandan, 10. Kalkınma Planı Öncelikli Dönüşüm Programları arasında yer alan Tarımda Su Kullanımının Etkinleştirilmesi Programı'na dayalı olarak Tarımda Su Kullanımının Etkinleştirilmesi Programı Eylem Planı hazırlanmıştır.
- (58) Küresel ısınmaya ilişkin güncel gelişmeler, yakın zamanda kuraklık ve don sorunlarının daha ciddi boyutlara varabileceğine işaret etmektedir. Dayanıklı tarımsal ürünlere olan talep de buna bağlı olarak artmaktadır ve bu alandaki AR-GE ve inovasyon çalışmaları hız kazanmaktadır. Tüm bu önleyici tedbirlere rağmen, kuraklık zamanlarında tarım sektörüne yönelik devlet desteklerinin de artırılması gerektiği her zaman için göz önünde bulundurulması gereken bir durumdur. Bu bağlamda, devlet müdahalesine duyulan ihtiyacı minimum düzeyde tutmak adına tarım sigortasının yaygınlaştırılması sağlanabilir.

(59) Bu açıklamalar ışığında, tarımsal altyapı, kırsal kalkınma ve iklim değişikliği ile mücadele hususlarına dair mikro politika ve reform önerileri aşağıda sıralanmıştır.

1. Halihazırda mevzuatta yapılan düzenlemelerle tarımsal arazilerin parçalanmasını önlemeye yönelik uygulamalarda kaydedilen iyileştirmelere devam edilmeli ve ölçek ekonomilerinden yararlanan bir yapı oluşturmaya yönelik çabalar sürdürülmelidir. Parçalanmayı engellemeye yönelik müdahaleler verimliliği ve sektörel rekabeti artırma amacı gütmelidir.
2. Tarım sektörü üzerindeki müdahalelerin son kertede refah kaybına neden olmaması için tarım politikaları dikkatle ele alınmalıdır.
3. Ortakçılık ve kiracılık sözleşmelerine ilişkin mevcut hukuki çerçeve, bu sözleşmelerin tarafları arasındaki dengesizliği dikkate alacak ve bu dengesizlik nedeniyle ortaya çıkan olumsuzlukları gidermeyi amaçlayacak biçimde gözden geçirilmelidir.
4. Sulama imkânlarının geliştirilmesi için adımlar atılmalı, mevcut sulama kaynaklarından rehabilitasyona ihtiyaç duyanlar modernizasyona tabi tutulmalıdır. Ayrıca modern sulama tekniklerinin geliştirilmesine yönelik devlet destekleri havza bazlı olarak sürdürülmelidir. Bu kapsamda 10. Kalkınma Planı Tarımda Su Kullanımının Etkinleştirilmesi Programı Eylem Planı'nda yer alan eylemlerin hayata geçirilmesi önemlidir.
5. Kırsal kalkınma için bütüncül yaklaşımı benimseyen ancak kırsal hane halkının sosyal ve ekonomik kalkınmasını sağlama amacı güden politikalar katılımcı bir süreç ile belirlenmelidir. Kırsal kesimin bilgi düzeyini artıracak eğitim programları ve ortak çıkarlarını savunabilir hale gelmesini mümkün kılacak oluşumlar desteklenmelidir.
6. Yakın gelecekte ciddi sorun olması muhtemel kuraklık ve dona karşı daha dayanıklı ürün tür ve çeşitlerinin gelişimi yaygınlaştırılmalıdır. İklim değişikliği ile ilgili sorunların artması halinde devlet desteklerinin yoğunlaşması gereği göz önünde tutulmalı ve buna karşı bir önlem olarak tarım sigortası yaygınlaştırılmalıdır.

B Ö L Ü M
3

TARIMSAL ÜRETİM KAYNAKLARI
VE GIDA GÜVENLİĞİ

3. TARIMSAL ÜRETİM KAYNAKLARI VE GIDA GÜVENLİĞİ

- (60) Tarımsal üretim kaynaklarının durumu ve bunları ilgilendiren her türlü uygulama, hem üretim katmanının verimliliği hem de gıda güvenliği ile yakından ilişkilidir. Türkiye’de, tarım sektörünün bütününde ve dikey ilişkili katmanların her birinde etkinlik artışı sağlayacak önerilerde bulunabilmek adına tarımsal üretim kaynaklarından maksimum faydayı sağlayacak ve uzun vadede gıda arzını güvence altına alacak istikrarlı politikaların belirlenmesi zaruridir. Başta AB olmak üzere dünyadaki "en iyi" uygulamaların takip edilmesi çok önemlidir. Böylece, söz konusu uygulamaların, ülkemizdeki kurumsal yapı da dikkate alınarak tasarlanacak şeffaf ve katılımcı politika belirleme süreçlerinde yol haritası olarak kullanılması mümkün olacaktır. Yatay anlamda dünya uygulamalarının takibi tek başına yeterli olmayacak, aynı zamanda tarım sektörünün tüm dikey katmanlarına ilişkin detaylı analizler yapılması gerekecektir.
- (61) Raporda, temel tarımsal üretim kaynakları olarak (i) arazi, (ii) toprak ve su, (iii) iklim ve (iv) kırsal nüfus ve iş gücü incelenmiştir.
- (62) Türkiye’de, tarım arazisinin büyük bölümü ekili alanlar ile çayır ve meralardan oluşmaktadır. Bunların dışında kalan kısımlar ise nadas alanları, sebze bahçeleri, süs bitkileri ve meyve, içecek ve baharat bitkilerine ayrılmıştır.
- (63) Ülkede sulamaya açılacak alan 8,5 milyon hektar olarak hesaplanmakla birlikte, 2011 yılı sonu itibariyle fiilen bunun 5,5 milyon hektarı sulamaya açılmış ve sulamaya açılan alanların da 3,21 milyon hektarı DSİ tarafından inşa edilen modern şebekelerden yararlanabilmektedir. Doğal su kaynakları bakımından, ülkemizin su zengini bir ülke olduğunu söylemek mümkün değildir. Kişi başına düşen yıllık kullanılabilir su miktarı 1.519 m³ civarındadır²⁷. Avrupa ülkelerinin aksine, ülkemizde nüfus artışının devam ettiği ve TÜİK tahminlerine göre nüfusun bir süre daha, azalan bir hızda dahi olsa, artmaya devam edeceği dikkate alındığında, su kaynaklarının gelecekte daha fazla baskıya maruz olacağı değerlendirilmektedir²⁸.
- (64) Türkiye’de su kaynaklarının korunması için AB Su Çerçeve Direktifi’ne paralel bir mevzuat hazırlanmasının önemli olduğu görülmüş ve bu doğrultuda 2014 yılı Temmuz ayında "Ulusal Havza Yönetim Stratejisi" YPK tarafından onaylanmıştır²⁹. Söz konusu Direktif, suyun diğer ticari mallardan ayrılması ve bunun korunması

²⁷ Ergin, (2008), sayfa 532, "Bir ülkenin su zengini sayılabilmesi için kişi başına düşen yıllık su miktarı enaz 8000-10000 m³ arasında olmalıdır."

²⁸ DSİ (2011), s.2.

²⁹ 04.07.2014 tarih ve 29050 sayılı Resmi Gazete.

gereken bir kaynak olarak değerlendirmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda sucul ekosistemlerin tahribatını önlemek, sürdürülebilir su kullanımını teşvik etmek ve yeraltı su kirliliğini azaltmak temel politika hedefleri olarak benimsenmiştir. Ancak ne yazık ki ülkemizde halen bu hedeflere uygun bir Su Kanunu yürürlüğe girmemiştir. Bu eksikliğin mümkün olan en kısa zamanda giderilmesi su kaynaklarının güvence altına alınması için şarttır.

- (65) Ülkemizde çevre kirliliğine yol açacak atıklara ilişkin yasal çerçeve 2872 sayılı Çevre Kanunu ve ikincil mevzuat ile oluşturulmuş ve atık yönetimde mevcut teknolojilerin sağladığı imkânlar dâhilinde en etkin yapının oluşturulması için teşvik ve cezalandırma mekanizmaları öngörülmüştür. Ancak hayvansal atık yönetimine ilişkin düzenlemelerdeki dağınlık giderilmesi gereken bir eksiklik olarak ön plana çıkmaktadır. Hayvansal atıkların yönetimi, tarım sektörünün çeşitli katmanları, enerji, çevre ve diğer farklı alanlar bakımından önemli bir husus olduğundan, bu konuya ilişkin düzenlemelerin tüm ilgililerin katılımı sağlanarak ve müdahale yetkisini haiz otoriteler arasındaki bilgi asimetrisi ortadan kaldırılarak hazırlanması, bütüncül, etkin ve yeknesak bir politikanın anahtarı olarak görülmektedir.
- (66) Ülkemizde Çevre Kanunu ile getirilen düzenlemeler, hayvansal atıklar bakımından sadece organik atıkları dikkate almaktadır. Toprağı iyileştirme amacının yanı sıra, enerji ve çeşitli kimyasal maddelerin üretiminde de kullanılabilen bu atıklar "iyi yönetim" esaslarına bağlı kalınmadığı takdirde çevreye zarar verebilmektedir. AB'de konu ile ilgili olarak "Tarımsal Kaynaklardan Gelen Nitratın Sularda Sebep Olduğu Kirliliğin Önlenmesi Direktifi" çıkarılmıştır. Bu konuda ikincil mevzuat yoluyla söz konusu Direktife paralel düzenlemeler hayata geçirilmiş ise de mevcut hukuki çerçevenin ve uygulamanın hayvan atıklarının yönetimi noktasında yetersiz kaldığı söylenebilir.
- (67) Tarımsal üretimde, büyük bölümü kırsal kesimde yaşayanlardan oluşan iş gücü de önemli bir unsuru teşkil etmektedir. Bu sebeple, aşırı hızla artan kentleşme çerçevesinde kırsal kesimin kentlere göç etmesinin tarımsal iş gücü üzerindeki etkileri incelenmiştir. İş gücü bakımından temel sorun, artan nüfusa karşın tarımsal iş gücüne nitelikli katılımın yeterince sağlanamamasıdır ki bu durum ancak daha etkin bir eğitim politikası ile düzeltilebilir. Ayrıca özel sektör sermaye kaynaklarının tarım sektörünü daha verimli hale getirmeye yönelik harcamalarda kullanılmaması dikkat çekicidir. Oysa sermayenin tarım sektörüne yönlendirilmesi teşvik edilir ve kırsal kesimin sektöre nitelikli iş gücü katkısı vermesi sağlanırsa, ülkedeki istihdam sorunu, genel ekonomik etkinlik de artırılmak suretiyle hafifletilebilecektir.

- (68) İş gücü niteliğinin artması, çalışanların ekonomik ve buna bağlı olarak sosyal koşullarının da iyileştirilmesine yol açarak ülkedeki sosyo-kültürel sorunlarla mücadeleye de katkı sağlayacaktır. Kırsal kesimde yaşanacak genel çaplı bir ekonomik ve sosyal kalkınmanın, ciddi bir sorun teşkil eden kayıt dışı istihdamı da azaltacağı düşünülmektedir. Nitekim bu gelişme ile hâlihazırda kayıt dışı çalışan işçilerin çalışabilecekleri alternatif tarım dışı faaliyet alanları da ortaya çıkacaktır.
- (69) Türkiye'nin önemli sorunlarından biri de kayıt dışı istihdam oranının yüksek olmasıdır. Kentsel kesimde her üç kişiden biri, kırsal kesimde ise her dört kişiden üçü kayıt dışındadır. Özellikle ücretsiz aile işçileri, yevmiyeli ve kendi hesaplarına çalışanların çok büyük bir kısmı kayıt içinde değildir. Dolayısıyla da büyük ölçüde herhangi bir sosyal güvenlik koruma ağından yararlanamamaktadır. Bu durumda Türkiye'de sosyal kurumlara kayıtlılık ve sosyal güvenlik konularında da büyük boşluklar bulunmaktadır. Bu sorunlardan kırsal kesimde en çok etkilenenler ise kadınlardır. Kırsal kesimdeki sosyal koşulların iyileşmesini hızlandırmak için Avrupa'daki iyi uygulama örnekleri alınıp Türkiye'deki kurumsal yapıya uyarlanarak, tarım sektörüne yönelik bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır. Bu bakımdan İspanya'daki Ulusal Sosyal Güvenlik Ofisi, Yunanistan'daki Tarım Sigorta Organizasyonu gibi tarımda çalışanlara yönelik ayrı birimler model olarak alınabilir.
- (70) İş gücünün daha verimli hale gelmesi tarım sektörünün uluslararası rekabetçiliğini de artırarak, Türkiye'deki işletmelerin uluslararası arenada da faal olmasını ve hizmet sunulan pazarın boyutunun genişlemesini de sağlayacaktır. Bu gelişme öncelikle üretim katmanında kendini gösterecek ve ardından dikey ilişkili katmanların tamamında etkili olacaktır. Bu sayede katmanlar arasında birbirini besleyen verimli bir döngü oluşturularak diğer katmanların da istihdama ve toplumun gelişmesine daha fazla katkı sağlaması mümkün olacaktır.
- (71) Tarım sektöründe önemi giderek artan ve sektöre yönelik genel nitelikli politikaların belirlenmesini doğrudan etkileyen bir husus da gıdada arz güvenliğinin sağlanmasıdır. Biyoyakıtların enerji sektörü bakımından giderek daha önemli bir hale gelmesi, iklim ile ilgili yaşanan sorunlar ve hızlı sanayileşme neticesinde ortaya çıkan çevre kirliliği gıda arzını tehdit eden unsurların başında gelmektedir. Gıda arzı üzerindeki baskı arttıkça, gıda fiyatlarındaki dalgalanmalar ve tek başına enflasyon ile açıklanamayacak fiyat artışları da sıkça gündeme gelmektedir.
- (72) Gıda arzının güvence altına alınmasına ilişkin politikalar sadece tarım sektörünün üretim katmanına yoğunlaşarak değil, dikey ilişki içindeki katmanların tamamı ve bunlar arasındaki ilişki analiz edilerek belirlenebilir. Dolayısıyla gıda güvenliğinin sağlanması, temeline sürdürülebilirlik kavramını koyan, çok boyutlu bir yaklaşımı

zorunlu kılmaktadır. Bu gibi alanlarda, özellikle mevzuat çalışmaları sırasında farklı mercilerin birbiri ile çelişen ya da birbirini tamamlayamayan düzenlemeler yapması söz konusu olabilir. Nitekim çok sayıda farklı alanda etkiler doğurabilecek politikalar tasarlanırken bazen amaçlar arası önceliklendirme yapmak kaçınılmaz olabilir. Örneğin bazı durumlarda gıda güvenliğinin sağlanması için etkinliğin ikinci plana atılması zorunlu hale gelebilir. Bu durumlarda tüm kurumların aynı doğrultuda hareket etmesi gerekir. Aksi takdirde sektöre zarar verecek belirsizlikler yaratılabilir. Bunun önlenmesi için kurumlar arası işbirliğinin sağlanarak bilgi asimetrisinin ortadan kaldırılması gerektiği unutulmamalıdır.

(73) Tarımsal üretim kaynakları ve gıda güvenliği hususlarına dair mikro politika ve reform önerileri aşağıda sıralanmıştır.

1. Kaynakların korunmasını güvence altına almak adına tarımsal girdilerinin etkin kullanımını öngören, toprak ıslahı ve su tasarrufunu sağlayan çevreye saygılı üretim paketleri yaygınlaştırılmalıdır.
2. Başta enerji olmak üzere, bitkisel ve hayvansal atıkların kullanılmasına yönelik teşvik politikalarına ağırlık verilmelidir. Girdilerin korunması kadar, bunların üretim sürecinde maksimum faydayı verecek şekilde kullanılması da önemlidir.
3. Üretim etkinliğini artıracak, verimliliği yüksek, sanayiye, ihracata ve tüketici alışkanlıklarına uygun, kaliteli çeşit ve tür geliştirme çalışmaları hızlandırılmalı ve AR-GE ve inovasyon çalışmaları yaygınlaştırılmalıdır.
4. Gıda güvenliğine ilişkin olarak tüm kamu kurumları arasında ortak bir politika belirlenmeli ve tarımsal üretim kaynakları üzerinde negatif dışsallık yaratan sanayileşme politikaları ve tarım ürünlerinin alternatif alanlarda kullanılması gibi uygulamalar arasında nasıl bir önceliklendirme yapılacağına karar verilmelidir. Örneğin tarımsal arazilerin ne kadarlık kısmının sanayileşme adına farklı amaca tahsis edileceği iyi yönetim ilkelerine uygun bir süreç çerçevesinde ve detaylı etki analizleri neticesinde belirlenmelidir.
5. Tarımsal iş gücünün verimliliğe daha çok katkı yapar hale gelmesi için, eğitim çalışmalarına ağırlık verilmeli, üreticilerin organize olması teşvik edilmeli, ölçek ekonomilerinden yararlanan bir üretim yapısı oluşturulmalı ve tarımda verimli olmayan işgücünün yeni yaratılan tarım dışı alanlara yönlendirilmesi çalışmalarına devam edilmelidir.

6. Uzun vadede tarımda etkin örgütlenme ve eğitim düzeyinin artması, altyapı sorunlarının çözümü, arazi parçalılığının azaltılması gibi temel yapısal sorunların çözümüne yönelik etkin politikalar devam ettirilmelidir. Böylece üreticilerin gelir düzeyleri artacak ve sosyal güvenlik kapsamı genişleyecektir.
7. Kırsal kesimdeki sosyal koşulların iyileşmesini hızlandırmak adına, Avrupa'daki uygulama örnekleri alınıp Türkiye'deki kurumsal yapıya uyarlanarak, tarım sektörüne yönelik bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır.
8. Tarım sektörünün uluslararası rekabetini artırmak ve dikey ilişkili tüm katmanların pazarını büyüterek istihdam sorununa çare bulmak için; ülke içi kaynakların korunmasıyla büyüyen ihracatın artırılmasına ilişkin çalışmalar devam ettirilmeli, bu yönde 5488 Sayılı Tarım Kanunu kapsamındaki destekleme programları daha ileri seviyeye taşınmalıdır.
9. Tarım ve sanayi arasındaki ilişki ve işbirliği güçlendirilmeli, sanayinin ihtiyaçlarına cevap verecek tarımsal üretimin artırılması yönünde önlemler alınmalıdır.

B Ö L Ü M
4

TARIMSAL PİYASALAR, DEVLET
MÜDAHALELERİ, PİYASA
AKSAKLIKLARI VE SOSYAL
GEREKSİNİMLER

4. TARIMSAL PİYASALAR, DEVLET MÜDAHALELERİ, PİYASA AKSAKLIKLARI VE SOSYAL GEREKSİNİMLER

- (74) Tarım sektörünün hem ekonomik hem de sosyal anlamda taşıdığı önem, gıda güvenliğine ilişkin kaygılar ve tarım sektörünün çok fazla menfaat grubunu ilgilendiriyor olması bu sektöre yönelik devlet müdahalelerinin de artmasına yol açmıştır. Yoğun devlet müdahalelerine konu olan tarım sektöründe, bu müdahalelerin ekonomik etkilerinin incelenmesi ve bunların gerçekten toplumsal refah maksimizasyonuna hizmet edip etmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir.
- (75) Bunun için tarım sektörünün tüm katmanlarının yapısal nitelikleri ve gerek ekonomik gerek sosyal bakımdan kendine has özellikleri detaylı biçimde analiz edilmelidir. Zira söz konusu müdahaleler, iktisadi bakış açısıyla, ancak kalıcı piyasa aksaklıklarını giderme amacına hizmet ettikleri takdirde meşrulaştırılabilecektir. Kalıcı piyasa aksaklıklarını giderme amacı gütmeyen müdahalelerin ise hangi sosyal politikalara hizmet ettiği iyi araştırılmalıdır. Nitekim uzun vadede sosyo-kültürel dengesizlikleri giderebilecek nitelikteki şeffaf ve sürdürülebilir politikalara hizmet eden müdahaleler ile kısa vadede belli kesimlere fayda sağlamak dışında bir amaç gütmeyen ve dönemsel kaygılardan kaynaklanan politikaların sonucu olan müdahalelerin ayrıştırılması gerekmektedir.
- (76) Tarım sektörü, hem genel ekonomi için çok büyük önem arz etmesi, hem de kırsal kesimin sosyal koşulları üzerinde doğrudan etkili olması nedeniyle politik açıdan son derece önemli bir konumdadır. Dolayısıyla bu sektördeki devlet müdahalelerine yönelik yorumların salt ekonomik bir bakış açısıyla yapılması mümkün değildir. Etkili pozitif analiz araçlarına sahip iktisat bilimi tamamen göz ardı edildiği takdirde de tarım sektörüne yönelik normatif politika önerileri somutlaştırılmayacaktır. Bu bölümde iktisadi analizler, sosyal ve politik gerçeklikler ile beraber ele alınmakta ve nihayetinde Türkiye'nin kurumsal yapısına uygun öneriler sunulmaktadır.
- (77) Türkiye'de tarım sektöründe yer alan katmanlara bakıldığında iktisadi açıdan en dikkat çekici husus, üretim katmanının oldukça dağınık bir yapı arz etmesine karşın, girdi, işleme ve satış katmanlarının, asgari etkin ölçekler arasındaki fark nedeniyle, daha yoğunlaşmış bir yapıyı haiz olduğudur. Bir menfaat grubunun boyutu büyüdükçe grup mensuplarının rasyonel umursamazlık ve bedavacılık sorunları dolayısıyla ortak hareket etmesi zorlaşır. Ortak hareket etme problemi ise üretim katmanının diğer katmanlar karşısında organize olmasını ve etkin ve verimli davranmasını güçleştirmektedir.

- (78) Tarım sektörünün gelişiminde üretim katmanının etkin işlemesi ve verimliliğe katkı sağlayacak teknolojik yatırımlar yapabilecek ölçüde karlı çalışması son derece önemlidir. Sektörlerin yoğunlaşma oranlarındaki bu ciddi farklılık üretim katmanında işbirliğini gerekli kılmakta ve üreticiler arasındaki organizasyonların tüm dünyada rekabet hukuku kurallarından ayrık tutulmasına³⁰ gerekçe teşkil etmektedir. Bu organizasyonlar ayrıca arzın konsolide edilmesi ve talebe uygun üretimin sağlanması noktasında da önemli rol oynayabilmekte ve katmanlar arası işlem maliyetlerini düşürebilmektedir. ABD gibi serbest piyasa ekonomisine en fazla önem atfedilen ülkelerde dahi, üreticiler arası yatay işbirliğinin tesis edilmesine yönelik düzenlemeler yapılması dikkat çekicidir.
- (79) Ancak tüm faydalarına rağmen, üreticiler arası organizasyonlar salt üreticiler arası karteli koordine eden bir merkez haline gelmemelidir. Zira en nihayetinde birbirinin rakibi olan üreticiler arasındaki rekabetin bütünüyle ortadan kaldırılması da istenen bir durum değildir. Bunun için üreticilerin etkinlik artırıcı konularda çalışmasına yönelik teşvik ve destekler verilmesi düşünülebilir. Ayrıca bu organizasyonların, bünyesinde üretici karteli oluşturulması gibi istenmeyen faaliyetlerin gerçekleşmesinin önlenmesi için sıkı denetime tabi tutulması faydalı olacaktır. Üretim katmanının üreticiler arası organizasyonlar yoluyla yapısal sorunları gidererek daha etkin hale gelmesi gıda güvenliği bakımından ne kadar önemli ise, üreticiler arası rekabetin tesisi de gıda fiyatlarının makul ve erişebilir seviyelerde kalması ve gıdanın tüm tüketiciler için ulaşılabilir kılınması adına o kadar önemlidir. Üretim katmanındaki yatay ilişkiler konusunda nasıl bir politika izleneceği belirlenirken üretici ve tüketicilerin menfaatleri arasındaki hassas denge gözetilmelidir. Bu politikalar şeffaf bir şekilde belirlenmeli ve üretici ve tüketici menfaatleri arasındaki tercihler dönemsel kaygılarla ve sürekli değişkenlik arz edecek şekilde yapılmamalıdır. Bu politikaların topluma fayda sağlaması için istikrar son derece önemlidir.
- (80) Yukarıda da belirtildiği üzere, tarım sektörüne yönelik devlet müdahalelerinin, dikey ilişkili katmanlar bakımından söz konusu olan kalıcı piyasa aksaklıkları göz önüne alarak tasarlanması elzemdir. Tarım sektöründe ön plana çıkan kalıcı piyasa aksaklıkları negatif dışsallıklar ve bilgi asimetrisi olarak sıralanmaktadır.

³⁰ Rekabet Kurulu'nun 05.09.2000 tarih ve 00-33/355-199 sayılı Domates Karteli Kararında şu ifadeler yer almaktadır:

"Çiftçi birliğine ilişkin olarak ise raportörler, domates satış fiyatını ve satım koşullarını tespit etmek eyleminin, Rekabet Kanunu'nun 4(a) maddesine aykırı olduğunu belirtmiş, ancak 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 88'inci maddesi uyarınca Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan tip ana sözleşme ile kooperatife bu yetkinin verilmiş olması nedeniyle; bu eylemin, Kanun ve diğer mevzuatla kendisine tanınmış yetkileri kullanması olarak değerlendirilmesi gerektiği bu nedenle ilgili teşebbüs birliği hakkında Rekabet Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşmıştır."

Aynı kararda işleyiciler bakımından ise bu şekilde bir muafiyetin söz konusu olmadığı ve yeterli delilin elde edilmesi halinde bunlar arasındaki anlaşmalara ilişkin soruşturma başlatılabileceği ve idari para cezasına hükümlenebileceği ifade edilmiştir.

- (81)** Tarım sektörüne ilişkin negatif dışsallıklar özellikle temel girdi niteliğindeki toprak ve su kaynaklarının farklı amaçlara tahsisi noktasında görülmektedir. Söz konusu kaynaklar sadece tarım değil, farklı pek çok faaliyet bakımından da önemli girdilerdir. Bu girdilerin dağılımına yönelik verilen her karar pek çok faaliyet üzerinde "dışsallık" olarak nitelendirilebilecek etkiler yaratmaktadır. Örneğin tarım arazisi olarak kullanılan bir alanın baraj gölüne dönüştürülmesi, tarımsal bir arazinin yakınına bir sanayi tesisi kurularak verimliliğin düşürülmesi ve bunlara benzer pek çok örnekte, yapılan politika tercihi tarım sektörü üzerinde olumsuz dışsallıklar yaratmaktadır.
- (82)** Olumsuz dışsallıklardan kaynaklanan en önemli sorun, dışsallığa sebep olanların, dışsallık dolayısıyla meydana gelen zararı içselleştirememesi halinde, arzın optimum seviyenin üzerinde gerçekleşeceğidir. Örneğin üretim esnasında yakınındaki tüm tarım arazilerindeki verimliliği ciddi derecede düşüren bir sanayi tesisi, bu zararı bir şekilde maliyetlerine dâhil etmez ise, maliyetleri olması gerekenden daha düşük görünecek ve aşırı arz söz konusu olacaktır. Devletin, tarım sektörü üzerinde negatif dışsallık yaratacak her türlü politikanın olumsuz etkilerini dikkatli biçimde analiz etmesi ve bunların içselleştirilmesini sağlaması gerekmektedir.
- (83)** Tarım sektöründeki bilgi asimetrisi ise hem katmanlar arasında hem de satıcı ile tüketici arasında görülmektedir. Katmanlar arasındaki bilgi asimetrisi, dağınık yapıda olan ve pazarın geneli hakkında kapsamlı bilgiye ulaşamayan küçük ve orta ölçekli üreticiler ile işleme veya pazarlama katmanında faaliyet gösteren büyük ölçekli teşebbüsler arasında oldukça fazladır. Bu bilgi asimetrisi, sektördeki toplam gelirin sadece küçük bir bölümünün küçük ölçekli üreticilerde kalmasına ve büyük bölümün diğer katmanlar arasında bölüşülmesine yol açmaktadır. Ayrıca ham ürünün kalitesi bakımından da ters yönde bir bilgi asimetrisi bulunmakta ve işleme ya da pazarlama katmanında yer alan teşebbüsler üretim katmanından gelen ürünün kalitesi hakkında yeterli bilgi sahibi olamamaktadır. Satıcı ve tüketici arasındaki bilgi asimetrisi ise nihai ürünün kalitesi ve sağlık üzerindeki etkilerine ilişkin olarak ortaya çıkar. Nitekim tüketicilerin tükettikleri ürünlerin yetiştirilme veya işlenme koşulları hakkında kapsamlı bilgi sahibi olması çok zordur ve bu bilgiye sahip olsalar dahi bunu yeterince kullanamazlar. Ancak şunu belirtmek gerekir ki; ürün etiketleme prosedürünün daha kapsamlı hale getirilmesi ve kamu spotlarının artırılması tüketicilerin tükettikleri ürünler hakkında daha fazla bilgi sahibi olmalarını sağlayacaktır.
- (84)** Bilgi asimetrisinden kaynaklanan en önemli sorun ise "ters seçim (adverse selection)" sorunudur³¹. Ters seçim sorunu, işlem tarafları arasındaki bilgi asimetrisi giderilemediği

³¹ Akerloff (1970).

takdirde, bilgiye sahip olmayan alıcının, satın alma kararını verirken ürünün kalitesini yeterince dikkate alamamasından kaynaklanmaktadır. Bunun sonucunda ise satıcı tarafı için kaliteyi artırma motivasyonu ortadan kalkar ve maliyetleri düşürmek için tüm satıcılar kaliteyi giderek düşürür. Buna "dibe doğru yarış" adı verilir. Dibe doğru yarış, tarım sektörünün üretim katmanında ve işleme ve satış katmanlarında ortaya çıkabilmektedir ve bu durum insan sağlığı açısından önemli sorunlar ortaya çıkarabilir. Bunun önlenmesi için gıda güvenilirliğine ve bitki ve hayvan sağlığına ilişkin kriterlerin doğrudan devlet tarafından belirlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Tabi bu kriterlerin devlet tarafından belirlenmesinin tek sebebi bilgi asimetrisi değildir. Bu kriterler tarım sektöründe karşı karşıya olunan risklerin minimize edilmesi ve verimliliğin artırılması için de gereklidir.

- (85)** Tarım sektörüne yönelik müdahalelerin bir diğer sebebi de tarımda gerek arz gerekse talep yönünde çok fazla belirsizlik ve risk bulunmasıdır. Tarım sektörünün özellikle de üretim katmanındaki riskin diğer piyasalara göre çok daha fazla olmasının sebebi, burada kontrol ve hatta tahmin edilmesi imkansız olan doğa koşullarına aşırı bir bağımlılık olmasıdır. Ancak risklerden kaynaklanan olumsuzluklar sadece sektöre daha fazla müdahale edilerek çözümlenmeye çalışılmamalı aynı zamanda da risk minimizasyonu sağlayabilecek eğitim, AR-GE ve inovasyon çalışmalarına ağırlık verilmelidir. Bu süreçlerde daha dayanıklı tohum yetiştirilmesi ve üretim sektörünün riskle mücadele yöntemleri akılda tutulmalıdır.
- (86)** Son olarak tarıma yönelik müdahaleler, toplumda gıdanın erişilebilirliğini güvence altına alma amacından kaynaklanabilir. Gıdanın insan hayatı için önemi dikkate alındığında, gıda fiyatlarının oluşumunun salt serbest piyasa mekanizmasına bırakılması güçleşmektedir. Özellikle tarım sektörünün yapısal özelliklerinin gıda fiyatında sürekli dalgalanmalara yol açtığı gerçeği karşısında bu amaç doğrultusunda müdahale ihtiyacı daha da belirgin hale gelmektedir. Ülkemizde de gıdadaki fiyat artışının enflasyonun üzerinde olması gıdanın erişilebilirliğini güvence altına alacak müdahalelerin artmasına yol açabilecektir. Ancak bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, fiyata müdahale ancak son tercih olarak benimsenmeli ve piyasanın kendiliğinden daha etkin hale gelmesini sağlayacak adımlara daima öncelik verilmelidir. Örneğin aşağıda incelenen lisanslı depoculuk kurumu, istenen seviyeye ulaştığı takdirde, serbest piyasa mekanizmasının düzgün işleyişine önemli fayda sağlayacak ve yukarıdaki sorunların, fiyata yönelik doğrudan bir müdahale olmaksızın giderilmesine yardımcı olacaktır.
- (87)** Devletin piyasaya yönelik müdahalelerinin fiyat üzerindeki etkileri oldukça önemlidir. Zira fiyata yönelik müdahalelerin tamamı serbest piyasa mekanizmasından sapmalara yol açmaktadır ve bunların etkin olması çok önemlidir. Fiyata ilişkin

müdahaleler doğrudan fiyat tespiti ve fiyat üzerinde dolaylı etki yaratan müdahaleler olarak ikiye ayrılır. Dolaylı etki yaratan müdahale örnekleri olarak fark ödeme sistemleri, doğrudan gelir desteği, doğal afet ve sigorta ödemeleri, girdi sübvansiyonları ve iç ve dış ticarete sağlanan kolaylıklar incelenmiş ve bu tip politikalar belirlenirken dönemsel kaygılarla hareket edilmesinin zararları üzerinde durulmuştur. Gerek 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun çerçevesinde yapılan yardımlar gerekse devlet destekli tarım sigortaları kapsamındaki uygulamalarla önemli iyileştirmeler sağlanmışsa da bu alandaki çalışmaların sürekli gözden geçirilerek geliştirilmesi gerekmektedir.

- (88)** Türkiye’de tarım sektörüne yönelik müdahalelerin bir türlü istikrara kavuşamaması ve uygulanan politikalar arasında dönemsel olarak aşırı büyük değişiklikler yaşanması "kamu tercihi" ve "ekonomik regülasyon teorisi" perspektifinden analiz edilebilir. Tarım sektörüne yönelik politikaların, iktisadi etkinlik kadar sosyal ve politik koşulları da dikkate alarak oluşturulması son derece normal ve hatta yerindedir. Ancak önemli olan politika belirleme sürecinin şeffaf ve katılımcı olması ve politikaların uzun vadede toplumsal refah maksimizasyonunu amaçlamasıdır. Bunun için ise, karar alma sürecinde tüm menfaat gruplarının eşit derecede temsil edilmesini sağlamak zaruridir. Bu noktada sektörel derneklere çok büyük bir rol düşmektedir.
- (89)** 5488 sayılı Tarım Kanunu’nda yer alan düzenlemeler, tarım sektörüne yönelik müdahalelere ilişkin tüm açıklamalar ışığında değerlendirilmiştir. Kanun’da verimliliğin artırılması, gıda güvenliğinin sağlanması ve kırsal kalkınma amaçları ön plana çıkmaktadır. Ancak Kanun’da, bazı durumlarda birbiriyle çelişebilecek bu amaçlar arasındaki önceliklendirmenin nasıl yapılacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Oysa bu tip hususların tam olarak idarenin takdirine bırakılması bazı durumlarda kısa vadeli amaçlar içeren uygulamaları kaçınılmaz kılabilir. Bunun için, çatışan amaçlar arasındaki önceliklendirmeye ilişkin olarak en azından bir çerçeve çizilmesinde yarar olacaktır.
- (90)** Tarım Kanunu’nun en önemli eksikliklerinden birisi de Kanun’da sadece üretim etkinliği ve tahsis etkinliği üzerinde durularak, dinamik etkinliğin göz ardı edilmesi olmuştur. Dinamik etkinlik ancak sektöre yönelik yoğun AR-GE ve inovasyon çalışmalarının sonucunda ortaya çıkabilecektir.
- (91)** Tarım sektörüne yönelik müdahalelerin daha etkin hale getirilmesine ilişkin önerilerimiz özellikle politika belirleme sürecine yönelik olarak sunulmuştur ve bu öneriler aşağıda sıralanmaktadır. Ayrıca bu sürecin iyileştirilmesine ilişkin detaylı önerilere Raporun 9. bölümünde (Tarım Sektöründe Yönetişim ve Katılım) yer verilmiştir.

1. Tarım sektörüne yönelik müdahalelerin bir yandan iktisadi etkinliği en üst düzeye çıkarmayı amaçlarken, diğer yandan sosyo-kültürel toplumsal gerçeklikleri de dikkate alması gerektiği açıktır. Bu çerçevede, sektöre yönelik müdahale politikaları sektördeki tüm menfaat gruplarının, ilgili tüm kamu kurumlarının ve sektörel derneklerin katılımı ile şeffaf biçimde tasarlanmalı ve daima uzun vadeli hedefler doğrultusunda şekillendirilerek istikrarlı ve sürdürülebilir olmalıdır.
2. Tarım sektörüne yönelik her türlü müdahalenin detaylı bir düzenleyici etki analizine tabi tutulması ve bu müdahalelerin toplumun tüm kesimleri üzerindeki etkilerinin kapsamlı olarak incelenmesi hukuken zorunlu bir süreç haline getirilmelidir.
3. Özellikle fiyata yönelik müdahalelere ilişkin karar alma süreçlerinde piyasa koşullarında kamu yararına faaliyetlerin gerçekleşmesini sağlayacak bir kurumsal yapının varlığı önemlidir. Bunun sağlanması için, fiyata etki edebilecek devlet müdahalelerinin uygun olduğu ölçüde yürütme erkinden ve piyasa aktörlerinden bağımsız bir kurum tarafından tasarlanması önerilmektedir. Ancak bu kurumun aldığı kararların hesap verilebilir olması için denetlenmesi şarttır. Bunun nasıl sağlanabileceği esasen iyi yönetim ile ilgilidir ve Raporun 9. bölümünde (Tarım Sektöründe Yönetişim ve Katılım) ele alınmaktadır.

4.1. Etkin Müdahalenin Mümkün Olduğu Katmanların Belirlenmesi

- (92) Bu bölüme kadar ülkemizde tarım sektörüne yönelik müdahalelere ilişkin teorik değerlendirmeler yapılmış ve bunların nasıl daha etkin bir yapıya kavuşturulabileceği incelenmiştir. Ancak yukarıda çizilen teorik çerçeveden hareketle, ülkemizde tarım sektörüne yönelik en etkin müdahalelerin hangi alanlarda gerçekleştirilebileceğinin tespit edilmesi de mümkündür. Dolayısıyla bu noktada tarım sektörünün dikey ilişkili katmanlarına yönelik hangi müdahalenin toplumsal faydayı en çok artıracığı irdelenmiş ve özellikle geçiş katmanının daha iyi işler hale getirilmesi ile sektör genelinde çok ciddi verimlilik artışlarının söz konusu olabileceği gözlemlenmiştir.
- (93) Geçiş katmanına yönelik olarak bahsi geçen iyileştirme, uygulamadaki ihtiyaçlara cevap veren bir lisanslı depoculuk sisteminin hayata geçirilmesi ile gerçekleştirilebilecektir. İlgili yasal düzenleme yıllar önce yapılmış olmakla birlikte, ülkemizde lisanslı depoculuğun gerçek anlamda geliştirilmesi için tedbirlerin güçlendirilmesi tarımsal ürün ticaretine önemli katkı sağlayacaktır. Bu sistem üreticilerin ürünleri hemen elinden çıkarma ihtiyacını ortadan kaldıracak; işleyicilerin ürünlerin kalitesi hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayarak bilgi asimetrisi kaynaklı piyasa aksaklığını giderecek ve işlem maliyetlerinde ciddi düşüş sağlayabilecektir.

- (94) Bunun yanı sıra gelişmiş bir lisanslı depoculuk sistemi küçük çaplı üreticilerin finansman sorunlarını çözmeye de yardımcı olacaktır. Zira depolara verilen ürünler karşılığında alınan ve ürünün standartları hakkında kapsamlı bilgi veren senetler, bankalardan kredi ve finansman temininde kullanılabilir. Ayrıca lisanslı depoculuk, uzun vadede, sektöre yönelik fiyat müdahalesi ihtiyaçlarını asgari seviyeye indirecek ve borsaların gelişmesine yardımcı olacaktır.
- (95) Hâlihazırda, ülkemizde lisanslı depoculuğa ilişkin yasal çerçeve 5300 sayılı Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu ve Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Yönetmeliği ile oluşturulmuş durumdadır. Ancak fiili duruma bakıldığında lisanslı depoculuğa ilişkin faaliyetlerin, yukarıda ortaya koyduğumuz verimlilik artışlarını gerçekleştirmekten uzak olduğu görülmektedir. Oysa sadece yasal düzenlemenin yapılması değil, aynı zamanda bu düzenleme ile öngörülen yapının oluşumunu hızlandıracak ve etkin işleyişini sağlayacak adımlar atılması da gerekmektedir. Ticaret borsaları ve ziraat odalarının bu kapsamdaki rollerinin ve faaliyetlerinin de ele alınması önemlidir.
- (96) Geçiş katmanının daha etkin bir yapıya kavuşturulması adına atılabilecek bir diğer adım da, lojistik sisteminin iyileştirilmesi ve taşıma faaliyetleri sırasında ortaya çıkan firelerin en aza indirilmesi olacaktır.
- (97) Ülkemizde geçiş katmanı uygulamalarına ilişkin iyileştirme çalışmaları yapılırken başta AB ve ABD olmak üzere dünyadaki en iyi uygulama örnekleri mutlaka dikkate alınmalı ve bunlar ülkemizdeki kurumsal yapıya uyarlanmalıdır. Aşağıda Türkiye’de iyi bir lisanslı depoculuk sisteminin uygulamaya kazandırılması için atılması gereken adımlar hakkında öneriler sunulmaktadır.
1. Lisanslı depoculuk tarım ürünlerinin ticaretinin geliştirilmesi için bir araç olarak kabul edilmeli ve uygulamada lisanslı depoculuğun yaygınlaşması ve etkinleştirilmesi için çalışmalar yapılmalıdır. Bu kapsamda öncelikle; ticaret hacminin gelişmesine, arz ve talebin mümkün olan en düşük işlem maliyetlerine katlanarak buluşmasına ve fiyatın toplumsal refah maksimizasyonunu sağlayacak seviyede oluşmasına imkân verecek, spot işlem yapılan tarım borsaları oluşturulmalıdır.
 2. Spot borsaların yanı sıra; hem üreticiler hem de tüketiciler açısından piyasa koşullarından kaynaklanabilecek belirsizliklerin giderilmesinde ve risk minimizasyonunun sağlanmasında son derecede önemli bir araç olacak vadeli işlem ve opsiyon borsalarının geliştirilmesi teşvik edilmelidir.

3. AB uygulamaları model alınarak, ülkedeki lojistik (taşımacılık/depoculuk) sistemini geliştirecek adımlar atılmalıdır.
4. Ticaret borsalarının tescil ve onay verme fonksiyonundan, esasen olması gereken borsa ve ticareti etkinleştirme rolüne geçmeleri için etkin çalışmalar yapılmalıdır.

4.2. Şeker ve Süt Piyasalarına İlişkin Değerlendirmeler

(98) İlerleyen bölümlerde devlet müdahalelerine ilişkin tüm genel ve soyut nitelikli açıklamaların somutlaştırılması amacıyla, yüksek derecede devlet müdahalesine konu olan şeker piyasası ve süt piyasası incelenmiştir. Ayrıca yukarıda belirttiğimiz üzere bu piyasaların sektörün bütünü bakımından haiz oldukları önem, yapısal özellikleri ve tarım sektörüne ilişkin çalışmalarda sıklıkla inceleme konusu yapılması Raporda bu piyasaların ayrıca analiz edilmesini gerektirmiştir.

4.2.1. Şeker Piyasası

- (99) Türkiye’de şeker üretimi için şeker pancarı ve mısır kullanılmaktadır ve nihai ürün olarak pancar şekeri ile nişasta bazlı şekerin (NBŞ) iki türü olan glukoz şurubu ve yüksek fruktozlu mısır şurubu üretilmektedir.
- (100) Ülkede şeker pancarı eken çiftçi sayısı son yıllarda önemli ölçüde düşmüş, ancak bu esnada bedeli ödenen pancar miktarı ve verimlilik ciddi derecede artmıştır. Halen ülkemizdeki verimlilik oranları AB üye ülkelerinkine eşit durumdadır.
- (101) Mısırdan elde edilen NBŞ bakımından ise ülkemizde Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği gereğince NBŞ üretiminde kullanılacak mısırın yurt içinde temin edilmesi zorunludur. Bu politika dolayısıyla ülke içinde üretilen mısıra talep artmış ve mısır üretimi fazlalaşmıştır. Türkiye’de NBŞ üretimine ilişkin olarak kota sistemi uygulanmaktadır. Ancak ihraç edilmek üzere üretilen NBŞ bakımından kota tahsisi söz konusu değildir.
- (102) 2001 yılında yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile benimsenen temel ilkeler şeker üretiminde istikrarın sağlanması, sektörün rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi, AB düzenlemelerine ve DTÖ ile diğer uluslararası kuruluşlara verilen taahhütlere uyum sağlanması ve özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki altyapının oluşturulması olarak sıralanmaktadır. Kanun’da şeker üretiminde kota sistemi benimsenmiştir. Bu sistemde üretimde istikrarın güvence altına alınması adına kota iptal ve transferlerine ilişkin kurallara ve şeker ithalat ve ihracatına

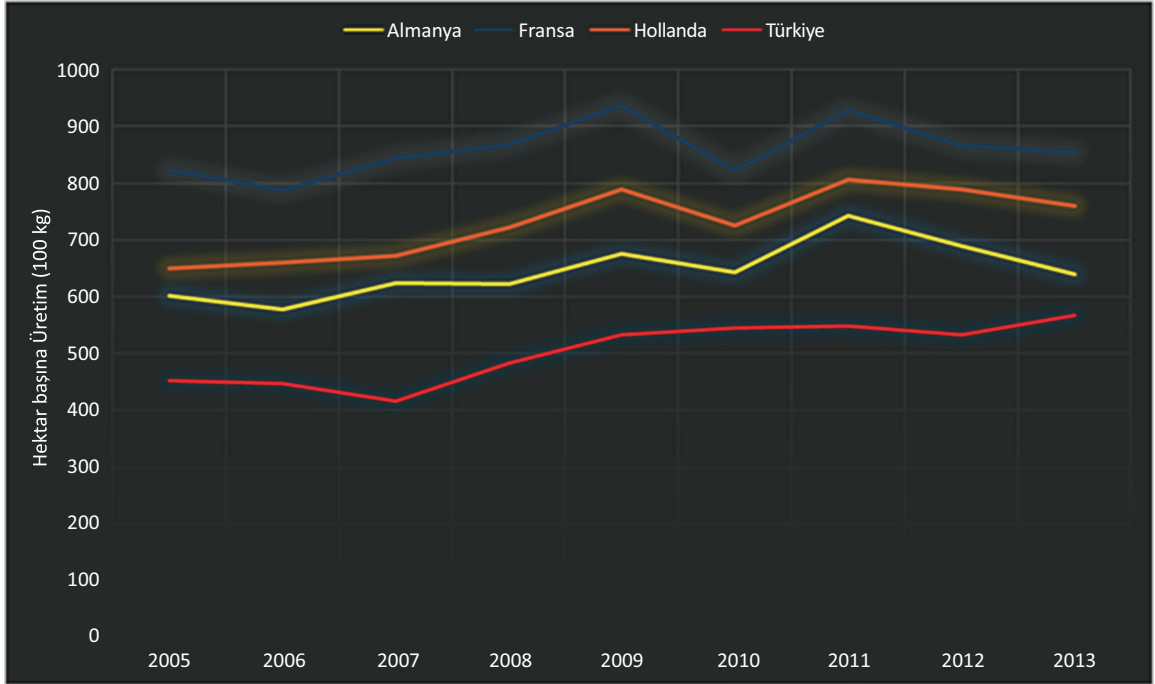
ilişkin hükümlere de yer verilmiştir. Bunun yanı sıra Kanun'da şeker fiyatlarının kural olarak çiftçi ile şeker üreticisi arasındaki müzakereler ile belirleneceği öngörülerek, rekabet kurallarına göre işleyen bir piyasanın temelleri atılmıştır. Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi de Şeker Kurulu'nun kurulması olmuştur.

- (103)** Ancak dünyada yaşanan gelişmeler ve piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda 2001 tarihli Şeker Kanunu'nun gözden geçirilmesi ve yeni bir yasal çerçeve oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede hazırlanan Taslak Kanun'da özellikle Şeker Kurumu'nun yapısına ilişkin önemli değişiklikler öngörülmektedir. İsmi "Şeker Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu" olarak değiştirilen Kurum'un yapısının ve mevzuatının değişen piyasa koşullarına ve uzun vadeli istikrarı dikkate alacak şekilde geliştirilmesi ihtiyacı vardır. Mevcut kanun taslağı sektörün de görüşlerini dikkate alan katılımcı ve şeffaf bir şekilde geliştirilmelidir.
- (104)** Ülkemizde hâlihazırda tam olarak rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulamadığından, şeker dış ticaretinde sorunlar yaşanmaktadır. Zira ülkemizdeki mevcut üretim maliyetleri dünya şeker fiyatlarını aşmaktadır. İhracattan kaynaklanan zararların artık Hazine tarafından karşılanmadığı dikkate alındığında bu sorun daha belirgin hale gelmektedir. Taslak Kanun'da, DTÖ'ye verilen taahhütler de dikkate alınarak, bu soruna yönelik çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Ancak ülkemizdeki şeker piyasası daha etkin işler hale gelmedikçe ve iç piyasadaki rekabet artmadıkça, uluslararası rekabetçiliği sağlamak da mümkün olmayacaktır.
- (105)** Şeker sektörüne yönelik hukuki çerçeve oluştururken en iyi uygulama olarak AB'deki düzenlemelerin benimsenmesi uygun olacaktır. AB'de şeker piyasasına müdahalede, üretim kotaları, şeker pancarı taban fiyatları ve ticaret mekanizmaları kullanılmaktadır. AB'de şeker piyasasına ilişkin en önemli gelişmeler; bu piyasanın 2006 yılında Tek Ortak Pazar Organizasyonu'na dâhil edilmesi ve 2013 yılında AB OTP üzerinde anlaşmaya varılması olarak görülmektedir. OTP gereğince, en geç 1 Ekim 2017'de AB'de başta kota sistemi olmak üzere birçok müdahale son bulacak ve çok daha rekabetçi bir piyasa yapısına geçilecektir. Bu geçiş neticesinde yeterince verimli hale gelemeyen üreticilerin pazardan çıkmak zorunda kalacağı düşünülmektedir. AB'de, AB dışından gelebilecek ve AB içindeki üreticilere zarar verebilecek ithalata karşı yüksek gümrük vergileri ile korunma sağlanmaya devam edilecektir³².
- (106)** Türkiye'de şeker piyasasına yönelik tüm politikaların en temel amacı verimliliği artırmak olmalıdır. Zira kısa sürede verimliliğin artırılmaması halinde, ülkemizdeki üreticilerin giderek daha rekabetçi hale gelen dünya piyasaları ile rekabet etmesi

³² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_en.htm

mümkün olmayacak ve Türkiye'deki iç piyasa dışına satış yapmak giderek zorlaşacaktır. Satış yapılabilecek pazarın daralması ise, piyasanın gelişmesini ve ekonomiye katkı sağlamasını engelleyecektir. Ülkemizde yaşanan verimlilik sorunu bir ölçüde doğal sorunlara bağlanabilirse de, en temel eksikliğin istikrarlı ve şeffaf politikaların hayata geçirilememesi ve özellikle ülkenin doğu bölgelerindeki çiftçilerin eğitimsiz olduğu da göz ardı edilmemelidir³³. Grafik-3 Türkiye'nin şeker pancarı verimliliğinde Almanya, Fransa ve Hollanda gibi daha etkin ülkelere göre geride kaldığına işaret etmektedir.

Grafik 3: Ülkeler Arası Şeker Pancarı Verimliliği Karşılaştırılması



Kaynak: EUROSTAT

- (107) Ayrıca uluslararası arenada rekabet edebilmenin, ancak ölçek ekonomilerini yakalamış ve her türlü gerekli teknolojik yatırımı yapabilecek kapasitede olan işletmelerin artması halinde mümkün olacağı da bir gerçektir. Özellikle kamu sahipliğindeki üretim tesisleri ölçek ekonomilerinden faydalanamamaktadır ve bu durum piyasanın genelini olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla tüm üretim tesislerinin tam kapasite ile çalışmasını sağlayacak modernizasyon yatırımlarının bir an önce yapılması gerekmektedir. Bunun için kamu sahipliğinde etkin çalışmayan tesislerin mümkün olan en kısa süre içinde özelleştirilmesi şarttır. Özelleştirme esnasında tesislerin doğrudan satışa çıkarılması yerine bölgelere göre dağıtılacak kotaların satılarak tesislerin devredilmesi daha doğru bir yöntem olacaktır. Zira özelleştirmenin kotalar üzerinden yapılması piyasadaki en verimli tesislerden maksimum fayda elde edilmesini sağlayacaktır.

³³ Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (2005), s.341.

- (108)** Ülkemizde kotaların kaldırılması için ise henüz gerekli kurumsal yapının mevcut olmadığı görülmektedir. Nitekim kotalar kalktığında izoglükoz üretim payının aşırı derecede artması riski bulunmaktadır. AB’de bu risk gıda kodekslerindeki düzenlemeler ve etkin kontrol mekanizmaları vasıtasıyla kontrol altına alınmaktadır. Ülkemizde de bu şekilde bir yapı oluşturulabildiği takdirde kotaların kaldırılması verimlilik üzerinde olumlu etkiler yaratabilir.
- (109)** Sonuç olarak Türkiye’deki şeker piyasasının daha verimli hale gelmesi için sunulan mikro politika önerileri şu şekilde sıralanabilir.
1. Üretim katmanında özellikle küçük ölçekli üreticilerin daha iyi eğitilmesi için adımlar atılmalıdır. Bu noktada nasıl bir yaklaşım izlenmesinin uygun olacağı Raporun 8. Bölümünde (Eğitim, AR-GE ve İnovasyon) detaylandırılacaktır.
 2. Kota tahsisi suretiyle özelleştirme sistemi benimsenerek, verimsiz özel sektör işletmelerinin piyasadan çıkması, devletin bir aktör olarak piyasadan çekilmesi ve halihazırda en etkin şekilde faaliyet gösteren işletmelerin daha fazla üretim yapması sağlanmalıdır.
 3. Türkiye’de AB ile uyum çerçevesinde kotaların kaldırılacağı döneme ilişkin hazırlıklar yapılmalıdır.

4.2.2. Süt Piyasası

- (110)** Bu piyasada Et ve Süt Kurumu, Bakanlar Kurulu tarafından yetkilendirilmesi durumunda piyasanın işleyişine müdahalede bulunabilmektedir.
- (111)** Gerek dünyada, gerek ülkemizde, süt piyasasına ilişkin analizler bakımından en önemli verilerin başında çiğ süt-yem paritesi gelmektedir. Süt piyasasında, yem bitkilerinin yetersizliği ile arazilerin küçük ve dağınık olması sonucu yem bitkileri üretiminde ekonomik ölçeğin yakalanamaması ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Bu sorunun giderilmesi noktasında, öz kaynakları etkin kullanmak amacıyla, meraların esaslı kaynak olarak hayvancılığa tahsis edilmesi stratejik öneme sahiptir. Zira hayvansal üretim ile bitkisel üretim birbirlerini tamamlayıcı bir rol oynamaktadır ve bunlar birbirlerinden ayrı düşünülmemelidir. Bu doğrultuda GTHB tarafından hazırlanan Stratejik Planda meraların ıslahı ve kullanımında yaşanan sorunları çözecek ve hayvancılık yatırımlarına imkan tanıyacak düzenlemeler gerçekleştirilerek meraların verimli ve sürdürülebilir kullanımına yönelik adımlar atılması öngörülmektedir³⁴. Meraların bu çerçevede yem bitkilerinin yetiştirilmesinde de kullanılması, yem bitkisi arzı ve kaba yem üretimine ilişkin sorunların giderilmesinde

³⁴ T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2013), s.21

önemli bir rol oynayacak ve böylece hayvancılık alt sektöründe fiyat istikrarının yakalanmasına ve uluslararası piyasalarda rekabet gücünün sağlanmasına katkıda bulunulacaktır. Raporun başında dile getirilen tarımsal parsel büyüklüğü ile ölçek ekonomisi arasındaki ilişki hayvancılık alt sektörü için de geçerlidir.

- (112) Ayrıca tarımsal arazilerde uygulanan koruma bantlarında yem bitkilerinin yetiştirilmesi de, üzerinde düşünülmesi gereken bir başka çözümdür. Yem bitkilerinin üretiminde sözleşmeli tarıma geçilmesi için gerekli altyapı çalışmalarının başlatılması da, sorunun çözümüne katkı sağlayabilecektir.
- (113) Yem fiyatlarının çığ süt karşısındaki değeri, üreticilerin faaliyetlerini doğrudan etkilemektedir³⁵. Sektöre ilişkin müdahale ihtiyacının doğru biçimde tespit edilebilmesi için paritenin yakından takip edilmesi gerekmektedir. Özellikle çığ süt fiyatlarının belirlenmesi noktasında izlenecek yöntem hem çığ süt üreticisini hem de işleyicisini dikkate alarak tasarlanmalıdır. Gerektiğinde çığ süt-yem paritesi ile maliyet arasındaki fark, çığ süt üreticisine prim olarak ödenerek piyasada istikrar sağlanmalıdır. Özellikle kuraklık dönemlerinde yem maliyetlerindeki yükselme de mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır. Fiyata yönelik müdahalelerde izlenen yöntem, şeffaf bir biçimde ortaya konulmalı ve bu yöntem uzun vadeli politikalar çerçevesinde belirlenerek istikrarlı bir biçimde uygulanmalıdır.
- (114) Süt piyasasında, fiyatlarda yaşanan istikrarsızlığın artması ve üreticilerin zarar etmesi durumunda damızlık hayvan kesimi çoğalmaktadır ve bu durum uzun vadede gıda güvenliği bakımından da ciddi sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Piyasaya yönelik müdahaleler bu sorunu önlemeyi amaçlamaktadır. Türkiye’de, ilk kez 2009 yılında, üreticilerin arz ve talep dalgalanmaları karşısında daha güçlü olmasını sağlamak adına çığ sütün süttozuna çevrilerek depolanmasına yönelik destekler hayata geçirilmiştir.
- (115) Çığ süte ilişkin bir diğer önemli sorun da sütün standardına ilişkindir. Piyasaya yönelik müdahalelerin kaliteli süt üretimini teşvik edecek nitelikte olması son derece önemlidir. Nitekim AB’ye uyum süreci bakımından da çığ sütün kalitesinin iyileştirilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Çığ sütte kaliteli üretimin sağlanması için üreticiler arası organizasyonlara da büyük rol düşmektedir. Zira bu organizasyonlar hem üreticileri bilgilendirme hem de işleyici ile üretici arasında bir köprü oluşturarak katmanlar arası bilgi asimetrisini giderme bakımından çok önemlidir. Ülkemizde, çığ sütte gıda güvenilirliğinin sağlanması adına, AB’deki model örnek alınarak etkin bir denetim mekanizması oluşturulması ve denetimin tüm gıda zinciri aşamalarını kapsamaması gerekmektedir. Ancak bunun için öncelikle katmanlar arasındaki iletişim bakımından işlem maliyetlerini düşürecek kurumsal

³⁵ 13.08.2013 tarih ve 13-47/638-277 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

yapı oluşturulmalıdır. Çiğ sütte gıda güvenilirliğinin sağlanması AB'ye olan ihracata da olumlu yansiyacak ve piyasanın uluslararası rekabet gücünü artıracaktır. Dolayısıyla mevcut durumda sütte kalitenin artırılmasını özendirecek bir yapının tesis edilmesi faydalı olacaktır.

- (116)** Ulusal Süt Konseyi düzenleyici kurumdan çok piyasada her türlü etkinlik artışının sağlanması ve piyasa aksaklıklarının giderilmesi için çalışmalar yapacak bir kurum olarak planlanmıştır. Ayrıca yüksek bilgi asimetrisinin giderilmesi noktasında Konsey'e tüketiciyi bilgilendirme görevi de verilmiştir. Konsey piyasa mekanizmasına müdahale etmek yerine piyasa oyuncularının piyasanın geneline faydalı olacak alanlarda işbirliği yapmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Konsey'in amaçlarından hareketle piyasadaki tüm aktörlerin işbirliği ve katılımı önemlidir ve konuya ilişkin detaylı inceleme Rapor'un 9. bölümünde (Tarım Sektöründe Yönetişim ve Katılım) ele alınmıştır.
- (117)** Ülkemizde süt piyasasına yönelik daha etkin bir yasal çerçeve oluşturulması adına ABD ve AB'deki mevcut durum incelenmiştir.
- (118)** ABD'de süt politikaları dört başlık altında sıralanmaktadır. Bunlar; üreticilerin mağdur duruma düşmesini önleme amaçlı müdahale alımları, federal ve eyalet çapında çiğ süt fiyatlarını düzenleyen uygulamalar, dış ticaret düzenlemeleri ile ithalatta vergi, ihracatta sübvansiyon uygulamaları, tüketimin artırılması ve eyalet çapında tüketici süt fiyatlarının düzenlenmesi uygulamalarıdır.
- (119)** ABD'de ayrıca "Süt ve Ürünleri İhracat Teşviki Programı" da uygulanmaktadır. Söz konusu program, ABD'li ihracatçıların dünya piyasalarındaki fiyatlardan süt ürünleri ihracatı yapmalarına yardım etme amacını taşımaktadır.
- (120)** AB'de piyasaya yönelik müdahaleler altı başlığa ayrılmaktadır. Bunlar; fiyat destekleri, özel depolama yardımları, ihracat teşvik primleri, arz kontrolleri, doğrudan gelir desteği ve sınır önlemleridir.
- (121)** AB'de iç piyasadaki ortak fiyat politikası referans fiyat ve müdahale fiyat üzerinden sürdürülmektedir. İhracat politikası kapsamında dünya fiyatlarının üzerinde olan tarım ürünlerinde ihracatın teşvik edilmesi amacıyla, ihracatçılara dünya fiyatları ile müdahale fiyatları arasındaki fark ödenmektedir. İstisnai olarak, dünya fiyatlarının AB fiyatlarından yüksek olduğu durumlarda ihracatçılardan fiyatlar arasındaki fark oranında vergi alınmaktadır. Belirtilen fiyat politikalarının yanı sıra OTP reformları kapsamında gerçekleştirilen fiyat indirimleri ve getirilen çeşitli kısıtlamalara paralel olarak çiftçilerin gelir düzeyi doğrudan ödemeler kapsamında da desteklenmektedir³⁶.

³⁶ *Ulusal Süt Konseyi 2010.*

(122) Süt piyasasına yönelik müdahaleler bakımından Türkiye ile AB ve ABD arasında önemli farklar olsa da, bunların temel amaçlarının yerel üreticileri dışarıdan gelen rekabetçi baskıdan belli ölçüde korumak, bunlara gelir istikrarı sağlamak ve süt piyasasının özelliklerinden kaynaklanan kısa ürün ömrü ve mevsimsellik gibi sorunlara çare bulmak olduğu görülmektedir.

(123) Sonuç olarak süt piyasasına yönelik mikro politika önerileri şu şekilde sıralanabilir.

1. Süt piyasasındaki etkin olmayan ve kalite standartlarını sağlayamayan üreticilere fayda sağlayan destek mekanizmalarının gözden geçirilmesi ve kaliteli üretimin teşvik edilmesi gerekmektedir. Bunun için sözleşmeli üretime geçilmesi ve buna ilişkin altyapının geliştirilmesi uygun olacaktır. Bu uygulama, süt üreticileri ve işleyicileri açısından, fiyat istikrarının ve arz talep dengelerinin öngörülebilirliğinin sağlanması itibarıyla önemlidir.
2. Süt üreticilerinin kooperatifleşmesi ve etkin üretici birliklerinin oluşturulması desteklenmelidir.
3. Çiğ sütte kalite standartlarının oluşturulması adına şeffaf bir denetim mekanizması oluşturulmalı ve denetim tüm gıda zinciri aşamalarını kapsamalıdır.
4. Hayvansal üretim ile bitkisel tarımın tamamlayıcı bir rol oynadıklarından hareketle, özellikle meraların yem bitkilerinin yetiştirilmesinde bir kaynak haline gelmesi sağlanmalı ve kaba yem ihtiyacını karşılayacak bitkisel tarımı teşvik edecek şekilde bütüncül uygulamalar geliştirilmelidir.

B Ö L Ü M

AB MÜZAKERE SÜRECİ

5. AB MÜZAKERE SÜRECİ

- (124) Türkiye’de tarım sektörünün daha etkin bir yapıya kavuşturulması için yatay eksende örnek alınabilecek en iyi uygulamaların başında AB uygulamaları gelmektedir.
- (125) 1963 tarihli Ankara Anlaşması ile başlayan Türkiye-AB ilişkileri, Türkiye’nin üyelik başvurusunda bulunması ve Gümrük Birliği’nin kabul edilmesiyle hız kazanmıştır. 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi’nin ardından Türkiye, AB’ye katılım sürecini ve bu kapsamda AB mevzuatına uyumu öncelik olarak kabul etmiştir³⁷.
- (126) Birçok tarım ülkesiyle tarım ürünleri için ortak piyasanın işleyişi ve gelişimini hedefleyen OTP çerçevesinde Türk tarımının uyum ve entegrasyonunun yanında Türkiye’nin de AB’ye etkileri oldukça önem arz etmektedir. Zira söz konusu AB-Türkiye ilişkilerinin başlangıcına imza atan Ankara Anlaşması ve sonraki sürece ilişkin olarak Türkiye’nin AB’ye uyumunun yanında, AB’nin de tarım politikalarında Türk tarımını göz önüne alması gerektiği şeklinde her iki tarafın da sorumlulukları bulunmaktadır.
- (127) Oldukça fazla sayıda reform geçiren OTP’nin, Türkiye’nin üyeliğine kadarki süreçte de, ciddi bir takım değişikliklere uğraması beklenmektedir³⁸. AB müzakereleri süresince, uyumun aday ülkelere getirdiği maliyetlerin ve rekabetçi baskılara karşı atılması gereken adımların stratejik önemi dikkate alındığında, tarım konusundaki müktesebata uyum bakımından gerekli etki analizlerinin yapılması, sektöre yönelik düzenlemelerin belli bir plan dahilinde yürürlüğe konması ve bu düzenlemelerin Türk tarımı üzerindeki potansiyel etkileri göz önünde bulundurularak etkin bir şekilde uygulanmalarının sağlanması gerekmektedir.
- (128) OTP’ye uyum bakımından katılım müzakerelerinin ele alındığı başlıklar; Tarım ve Kırsal Kalkınma (11. Fası) ve Gıda Güvenilirliği, Bitki ve Hayvan Sağlığı (12. Fası) fasıllarıdır³⁹.
- (129) OTP’nin geniş anlamda tarımsal ürünlerin üretimi ve bu ürünlere ilişkin piyasa müdahaleleri ile kırsal kalkınma politikasına ilişkin mevzuatı 11 no’lu fasıl kapsamında ele alınmaktadır. Malların serbest dolaşımı ilkesi çerçevesinde tarımsal

³⁷ Kılıç, M., "Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Tarım Hukuku: Mevcut Durum Son Gelişmeler ve Yaklaşımlar", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt.9 No.2, 2010.*

³⁸ Sağlık, F. C., "AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye’ye Etkileri (Tarım Müzakereleri Analizi)", *Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi, 2010, s.1.*

³⁹ Her ne kadar Türkiye’de tarım sektörü içinde değerlendirilmekte ise de AB’nin balıkçılıkla ilgili ayrı bir ortak politikası bulunmaktadır. Bu bağlamda, katılım müzakereleri kapsamında Balıkçılık (13. Fası) ayrı bir müzakere başlığı olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle 13 nolu Balıkçılık faslı bu çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır. Ancak su ürünlerinin hijyen ve sağlık koşullarının 12. Fası kapsamında değerlendirildiği unutulmamalıdır.

ürünlerin ticaretine yönelik teknik tedbir farklılıklarının ortadan kaldırılmasını ve çiftlikten sofraya kadarki tüm süreçlerde gıda güvenliğinin teminini hedefleyen düzenlemeler ise 12. fasıl altında ele alınmaktadır.

- (130)** AB müzakereleri çerçevesinde, uyumun tarım sektörünün tüm dikey ilişkili katmanları bakımından gerçekleşmesi amaçlanmaktadır. Müzakereler kapsamında, AB, müzakere faslı ile ilgili hazırlıkların yeterli düzeyde olmadığını değerlendirdiği fasıllar için birtakım açılış kriterleri getirmiştir. Bu kriterler hem 11. hem 12. fasıl için belirlenmiştir. Türkiye 12. Fasıl kapsamındaki açılış kriterlerini yerine getirmiş ve fasıl 30 Haziran 2010 tarihinde müzakerelere açılmıştır. 11. fasıl ise siyasi nedenlerle müzakereleri askıya alınan 8 fasıldan birisidir. Fasılın teknik mahiyetteki açılış kriterleri de, Türk tarım politikası ile OTP arasındaki farklılıklar nedeniyle oldukça zorlayıcı niteliktedir. Nitekim açılış kriterlerinden birisi kapsamında, OTP'den farklı destek mekanizmalarına sahip Türkiye'nin AB desteklerine aşamalı olarak geçişine yönelik bir tarımsal destekleme stratejisi hazırlanması gerekmektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin kısa ve orta vadedeki hedeflerini; fiyat destekleri ve ürün planlaması gibi yollarla tarımda rekabet gücünü ve verimliliği artırmak ve tarımsal işletmelerin yapılarını modernleştirmek olarak özetlemek mümkündür.
- (131)** Bahsi geçen hedef ve politikaların hayata geçirilebilmesine yönelik olarak, son yıllarda Türk tarımında önemli gelişmelerin kaydedildiği görülmüştür. Bu kapsamda, tarım sektörünün çözüm bekleyen yapısal sorunlarının giderilmesi ve uygulamaya aktarılması amacıyla gerek hukuki gerek maddi mevzuat düzenlemelerine gidilmiş, AB müktesebatına paralel Türk mevzuatının oluşturulması amacıyla çalışma grupları oluşturulmuş ve yeni mevzuat kabul edilmiş veya mevcut mevzuatta değişikliğe gidilmiştir.
- (132)** OTP'nin hedefleri arasında; teknolojik gelişmenin teşvik edilmesi, tarımsal üretkenliğin yükseltilmesi, pazarların istikrara kavuşturulması, arz güvenliğinin sağlanması ve tüketiciler için ekonomik fiyatların sağlanması gibi temel unsurlar olduğu dikkate alındığında, söz konusu düzenlemelerin hayata geçirilmesi ya da en azından çalışmalarının devam etmesi oldukça olumlu görülmektedir.
- (133)** Özellikle 12. fasıl kapsamındaki mevzuata uyum için yasal dayanak oluşturmak ve fasılın bu konudaki açılış kriterini yerine getirmek üzere hazırlanarak kabul edilen 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu OTP kapsamındaki bazı mevzuatın ülkemizde hayata geçirilmesinin en iyi örneklerinden birisini oluşturmaktadır. Diğer taraftan, bahsi geçen konular arasında en önemlilerinden biri olarak nitelendirilebilecek biyogüvenlik konusunun mevzuattaki karşılığı sınırlı kalmıştır. Bu bakımdan, her ne kadar biyogüvenlik hakkında temel bir kanun kabul edilmiş olsa dahi, bu Kanun'da AB müktesebatına uyum ve

Türkiye'nin ekonomik çıkarları, ayrıca biyogüvenlik ve biyogüvenilirlik kavramları gözetilerek gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Söz konusu değişiklikler ve Kanun'un uygulanmasında ise, EFSA'nın tavsiye kararlarının da dikkate alınmasına zemin hazırlayan düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi gerekebilecektir.

- (134)** AB ve ABD arasında görüşmelerin başladığı Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) TTIP müzakereleri OTP alanındaki gelişmeleri de etkileyecek yeni bir anlaşma olarak karşımıza çıkmaktadır. Devam etmekte olan müzakereler ve mevcut çalışmalar bu girişimin taraflara, ülkeler arasındaki özellikle iç düzenlemelere ilişkin engellerin kaldırılarak istihdam ve büyüme konusunda ciddi boyutta katkı sağlayacağını göstermektedir. Müzakereler sonrasında TTIP'nin tarım ve sanayi mallarında her türlü kısıtlama ve tarife ile tarife dışı engellerin kaldırılması, hizmet ve kamu alımları sektörlerinde serbestleşmenin sağlanması, işçi hakları ve enerji ile hammadde kaynaklarına erişim gibi önemli alanlarda düzenleme getirmesi beklenmektedir. Böyle bir işbirliğinin yaratacağı en önemli etki ise ekonomik krizin getirdiği olumsuz etkiler ve küresel rekabet gücü sürekli olarak artmakta olan ülkeler karşısında güç kaybeden ABD ve AB'nin yeniden kural koyucu konumuna gelmesinin sağlanması olacaktır. Ancak bu gelişmelerden Türkiye'nin nasıl etkileneceği, acilen ele alınması, değerlendirilmesi ve strateji geliştirilmesi gereken ayrı bir konuyu teşkil etmektedir.
- (135)** Bu noktada mutlaka değinilmesi gereken bir diğer önemli konu da Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve AB ilişkisidir. DTÖ Doha Turu görüşmeleri OTP'deki reform arayışlarına yeni bir perspektif sunmakta ve gerek AB gerekse ülkemizdeki uygulamalar bakımından kritik önem arz etmektedir. Doha Kalkınma Turu içerisinde görüşmelerde tarım müzakereleri önemli bir başlık olarak yer almaktadır. Müzakereler esnasında ekonomileri büyük ölçüde tarıma dayanan gelişmekte olan ülkeler ve en az gelişmiş ülkeler sübvansiyonların, iç desteklerin ve pazara giriş engellerinin kaldırılmasını talep ederken ABD ve AB gibi tarımın payının düşük olduğu gelişmiş ülkeler mevcut desteklerin devamını ve kırsal nüfusun refahının korunmasını beklemektedir. Bu bakımdan DTÖ kapsamında devam eden müzakerelerde tarım sektörü, gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye için de hem ekonomik büyüme ve kalkınma açısından hem de sosyal refahın yakalanması ve korunması bakımından kritik öneme sahiptir.
- (136)** Mevcut durumda, her ne kadar AB müktesebatına uyum sürecinde birçok temel mevzuat ile uyumlaştırma sağlanmış olsa da, bunların uygulamaya geçirilmesi noktasında ihtiyaç duyulan yönetmelik ve tebliğ gibi ikincil mevzuatın yürürlüğe konmasında gecikmeler yaşandığı görülmektedir. Bu durum, müktesebata uyum noktasında bir gecikmeye yol açtığı gibi, uyum sürecinin de uzamasına ve kanunların uygulamaya aktarılmasının zorlaşmasına sebep olmaktadır.

- (137) Uygulamaya dair bu mevzuat eksikliği, uygulamanın takibini ve etkinliğini sağlayacak kurumsal yapının da yeterince oluşmamasına yol açmaktadır.
- (138) OTP'nin kapsamı ve içeriği göz önüne alındığında, AB müzakerelerinin oldukça kapsamlı olduğu ve uyuma yönelik adımların çok çeşitli menfaat grupları üzerinde (örneğin tarım sektörünün dikey ilişkili katmanlarının her birindeki piyasa aktörleri, enerji sektöründeki aktörler, sanayi sektöründeki aktörler vs.) ciddi etkiler yarattığı dikkat çekmektedir. Bunun yanında, uyuma yönelik mevzuatın hazırlanması aşamasında da farklı kamu kurumları faaliyet göstermektedir. Sektörel politikaların etkin şekilde belirlenmesi adına kamu kurumlarının koordinasyonu sağlanarak politikalarda amaç birliğinin tesis edilmesi gerekir. Ayrıca, şeffaf bir karar alma sürecinin tasarlanması ve bu süreçte tüm menfaat gruplarının etkin şekilde rol alması da oldukça önemlidir.
- (139) Bu gereksinimlerin hedeflere uygun olarak karşılanmasında gerekli başka bir yöntem, ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak mevzuat düzenlemelerinde AB ve uluslararası kuruluşların kullandığı ortak tanım ve terminolojilerin referans alınmasıdır. Bu şekilde, amaç birliğinin tesis edilmesiyle birlikte ilgili kamu kurumları (GTHB önderliğinde), sektörel dernekler ve paydaşların da katılımıyla ortak bir anlayış benimsenmesi sağlanabilecektir.
- (140) Türk tarımının OTP'ye uyumu, Türkiye ve AB'de hem sosyal hem de ekonomik anlamda gelişme sağlayarak genel anlamda toplumsal refahta bir iyileşmeye yol açacaktır. Öte yandan, bu uyum en çok da tek pazar ilkesi çerçevesinde AB tarım işletmeleri ile serbest piyasa koşullarında rekabete girecek olan Türk tarım işletmelerinin üzerinde etkili olacaktır⁴⁰.
- (141) Bu hedeflere yönelik olarak, önerilen düzenlemelerin hayata geçirilmesinden önce detaylı düzenleyici etki analizlerinin yapılması ve bu analizlerin sonuçlarının tüm ilgili kurumlar tarafından takip edilmesi zaruridir. Zira söz konusu düzenleyici etki analizleri Türkiye'deki tarım işletmelerinin ne zaman daha rekabetçi bir yapıya geçmeye hazır olacağına da göstergesi olacaktır. Bu veriler dikkate alınmadan ve yerel işletmelerin etkin faaliyet göstermesine yönelik adımlar atılmadan (örneğin üretim katmanında ölçek ekonomilerinden faydalanan işletmelerin sayısının artırılması, teknoloji yatırımları yapılarak üretim verimliliğinin üst düzeye çıkarılması, tarım sektöründe belli ölçüde dikey entegrasyon sağlanması vs.) tarım işletmelerinin uluslararası alanda rekabet gücü elde etmesini beklemek anlamsız olacaktır.

⁴⁰ Sumaytaoğlu, E. C., "Osmanlı ve Türkiye'de Tarımsal Politikaların Tarihsel Gelişimi ve Uygulaması", 2012, s.173.

(142) Dolayısıyla, etkinliği sağlama hedefine paralel olarak, yeni bir piyasa yapısına geçiş s¼recinde, ilgililerin bu yeni yapıya ve hukuki çerçeveye uyum göstermesi ve mevzuatın içselleştirilerek kurumsal kapasitenin bunları etkin şekilde uygulamaya müsait hale getirilmesi adına makul bir süre verilmesi gerektiği de gözden kaçırmamalıdır. Bu denli karmaşık bir sürecin doğru biçimde yönetilmesi ise ancak tarım sektöründe yönetişime uygun bir yapının oluşturulması halinde mümkün olacaktır. Bu yapının nasıl oluşturulabileceği Raporun 9. bölümünde (Tarım Sektöründe Yönetişim ve Katılım) izah edilmektedir.

(143) AB müzakere sürecine ilişkin mikro politika önerileri aşağıda sıralanmaktadır.

1. AB müktesebatına uyuma yönelik mevzuatın etkili bir şekilde uygulanması, ikincil düzenlemelere yönelik çalışmaların hızlandırılması yoluyla sağlanmalıdır.
2. OTP'ye uyum sürecinde Çiftçilere Yönelik İşletme Bazlı Tek Ödeme sistemi kurulmalı ve etkinleştirilmelidir. Ülkemizde bu yönde bir takım idari kararlar alınmış ve pilot bölgelerde uygulamalar başlatılmıştır. Bundan sonraki aşama ise bu uygulamaların genişletilmesi ve tarım sektörünün canlandırılması olmalıdır.
3. Biyogüvenlik Kanunu'nda AB'ye uyum ve Türkiye'nin ekonomik çıkarları gözetilerek gerekli değişiklikler yapılmalı, Kanun'un uygulanmasında EFSA'nın tavsiye kararlarının da dikkate alınmasına zemin hazırlayan düzenlemeler uygulamaya geçirilmelidir.
4. Yapılacak mevzuat düzenlemelerinde AB ve uluslararası kuruluşların kullandığı ortak tanım ve terminolojiler ilgili tüm kuruluşlarca referans alınmalıdır.
5. Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı konusunda tarım özelinde ayrı ve ayrıntılı bir çalışma yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

B Ö L Ü M

BİTKİ VE HAYVAN SAĞLIĞI

6. BİTKİ VE HAYVAN SAĞLIĞI

- (144) Tarım sektöründe katmanların birbiri arasındaki ve sağlayıcılarla üreticiler arasındaki bilgi asimetrisinden kaynaklanan dibe doğru yarış sonucu ortaya çıkabilecek sorunların önlenmesine yönelik olarak, bitki ve hayvan sağlığına ilişkin kriterlerin devlet tarafından belirlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Gıda güvenliğinin sağlanması için de bitki ve hayvan sağlığına ilişkin olarak başta AB olmak üzere, yatay eksenindeki gelişmelerin takip edilmesi ve bunlara paralel uygulamaların hayata geçirilmesi şarttır. Aksi takdirde, uluslararası alanda rekabet gücü yüksek ve etkin işleyen bir tarım sektörünün yaratılması da mümkün olmayacaktır.
- (145) Türkiye’de toplumun sosyal ve iktisadi gereksinimleri doğrultusunda planlanan yapısal reformlar çerçevesinde bitki ve hayvan sağlığını gözetilen üretim ve denetim yöntemlerini geliştirmek bakımından pek çok adım atılmıştır. Diğer bir deyişle, söz konusu alanda AB mevzuatına uyum bakımından önemli bir seviye kat edildiğini ve GTHB tarafından ilgili uygulamaların takip edildiğini söylemek mümkündür.
- (146) Özellikle bitki sağlığı bakımından, Türkiye’nin AB müktesebatını benimseyebilmek adına Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, Tohumculuk Kanunu gibi birçok mevzuatı yürürlüğe koyduğu ve ilgili tüzük, yönetmelik, tebliğ ve sirküler gibi ikincil mevzuatı düzenlediği görülmüştür. Öte yandan, birçok uluslararası kuruluşa üye olan Türkiye, çok sayıda ülke ile bitki sağlığının kontrolü ve iyileştirmesine yönelik anlaşmalar imzalamıştır. Dolayısıyla bitki ve hayvan sağlığına ilişkin temel sorunların⁴¹, mevzuatın kendisinden ziyade, bu mevzuatın uygulanmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.
- (147) Tarım ürünleri ihracatının büyük önem arz ettiği Türkiye’de, sağlık ve hijyen uygulamalarında istenilen düzeye henüz ulaşamamıştır. Öte yandan, GTHB tarafından önemli düzeyde kontrol ve denetimler sürdürülmekle birlikte, kalitesiz tohumlardan gerek yatırımcıların gerekse çiftçilerin zarara uğradığı durumlarla karşılaşmaktadır. Bu durum, biyoçeşitliliğin korunması ve biyoteknolojide gelişim kat edilmesi için, AR-GE ve inovasyon çalışmalarına önem verilmesinin gereğini de ortaya koymaktadır.
- (148) Hayvancılık bakımından ise, hayvan hastalıkları insanlara geçebilmekte ve/veya hayvansal üretimde ciddi kayıplara neden olabilmekte; hayvansal ürünler, çiftlikten sofraya kadar geçen süreçte hayvan sağlığı ve hijyenik koşullara uyulmadığında insan sağlığı üzerinde olumsuz etkilere yol açabilmekte veya gıda

⁴¹ Başkent, A., "Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye’de Bitki Sağlığı", AB Uzmanlık Tezi, T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2007, s.147.

zehirlenmelerine neden olabildiğinden en riskli konulardan biri olarak görülmektedir. Bu sebeple, Türkiye'nin hayvan sağlığı konusuna önem vermesi ve mevcut hayvan hastalıklarının ortadan kaldırılması gerektiği şüphesizdir. Diğer önemli bir konu da hayvanlar ve hayvansal ürünlerde izlenebilirliğin sağlanması açısından hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kontrolü sisteminin etkin biçimde çalıştırılmasıdır. Bu bağlamda, ilgili tüm hayvan hastalıkları bildirim zorunlu hastalıklar listesine alınmış, hayvanların kimliklendirilmesine ilişkin sistem kurulmuş olmakla beraber, konu ile ilgili çalışmaların derinleşerek devam etmesi ve etkin uygulamanın sağlanması gerekliliği bulunmaktadır.

(149) Öte yandan, bölgeler arası farklı uygulamaların önüne geçilmesi ve hayvan sağlığını korumak adına uygulanan yöntemlerin takip edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, gerekli kurumsal kapasite çalışmalarının hızlandırılması, ilgili kurumlar arasındaki bilgi asimetrisinin giderilmesi adına uygulamaların takip edilmesi ve gerektiğinde eğitim ve tatbikatların yapılması önemlidir.

(150) Bitki ve hayvan sağlığına ilişkin mikro politika ve reform önerileri şu şekilde sıralanabilir.

1. Bitki sağlığı ve tohumculuk kapsamında biyo çeşitlilik bakımından AR-GE ve inovasyon faaliyetlerine ağırlık verilmelidir.
2. Bitki ürünlerinin sağlığına yönelik eğitim-tanıtım çalışmaları yaygınlaştırılmalı ve teşvik edilmelidir.
3. Bitki ve çevre sağlığının temini bakımından mevzuatın uygulanabilmesi ve denetlenebilmesi için nicel ve nitelikli kadroların her aşamada etkin şekilde çalışması gerekmektedir.
4. Hayvan hastalıkları bakımından, hastalık şüphesi ya da ölü hayvan bildirimleri ile hastalıkların çiftçiler tarafından yayılma riskini azaltabilecek önlemler artırılmalıdır. Bu kapsamda örneğin, çiftçiler arasında farkındalık yaratıcı programlar uygulanması ve çiftçilerin Bakanlık personeli ve TARSİM personeli tarafından düzenli olarak eğitilmesi üzerinde durulabilir.
5. Hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kontrolü sistemi etkin biçimde uygulanmalıdır.

6. Her türlü hijyenik koşulun sağlanması adına hayvan hastalıklarına karşı düzenli aşılama devam etmelidir. Bölgelerde hayvan hastalıklarını engelleyici her türlü hijyenik koşulun sağlandığını temin etmek amacıyla da denetimler sıklaştırılmalıdır.
7. Benzer şekilde, hayvanların nakliyesinde ve kesiminde uluslararası kabul görmüş hayvan refahı koşulları uygulanmalı, mevzuat ve idare kapasitesi bu yönde geliştirilerek denetimler artırılmalıdır.
8. Bitkisel üretimde entegre mücadele, biyolojik/biyoteknik mücadele, tahmin ve uyarı sistemleri konularında AR-GE, ürün geliştirme ve yaygınlaştırma çalışmalarına hız verilmeli, kamu-özel sektör işbirliği teşvik edilmelidir.

B Ö L Ü M
7

GIDA GÜVENİLİRLİĞİ

7. GIDA GÜVENİLİRLİĞİ

- (151)** Tarım sektöründe uluslararası rekabet edebilirliğin en önemli koşullarından biri, gıda ürünlerinde güvenilirliğin sağlanmasıdır. Nitekim AB'nin de "çiftlikten sofraya" yaklaşımı sonucu gıda güvenilirliği alanında entegre bir güvenlik ve denetim yapısının oluşturulması amaçlanmıştır. Türkiye bakımından da, işleyici ve satıcılar ile tüketici arasındaki bilgi asimetrisi, gıda güvenilirliği bakımından piyasa aksaklıklarına sebep olmakta ve doğru bilgiye erişimdeki kısıtlar tüketicinin doğru karar vermesi ve farklı ürün alternatifleri arasında adil bir rekabetin yaratılması konusunda engel teşkil etmektedir. Ayrıca uluslararası arenada rekabet gücünün artırılması için tarım ürünlerinin gıda güvenilirliği kriterlerine uygunluğunun mutlak biçimde sağlanması olmazsa olmaz bir önkoşuldur. Gıda güvenilirliğine ilişkin politikalar belirlenirken yatay ekseninde dünyadaki en iyi uygulamalar göz önünde bulundurulmalı ve özellikle AB müktesebatı ile uyum sağlanmalıdır.
- (152)** AB'de, çiftlikten sofraya yaklaşımı çerçevesinde, tarım sektörünün dikey ilişkili katmanlarının tamamında gıdanın insan sağlığını tehdit etmesini engelleyecek ve yaşam kalitesini yüksek tutacak bir yapı oluşturulması amaçlanmıştır. Bu amaçla, gıda ile ilgili tüm süreçlerin izlenebilir, öngörülebilir ve denetlenebilir olmasını amaçlayan bir sistemin oluşturulması ve bu sistem için gıda güvenliği, hayvan sağlığı, hayvan refahı ve bitki sağlığı mevzuatının paralel olarak ele alınması öngörülmüştür. Bu kapsamda AB'de, resmi gıda kontrollerinden gıda ithalatına, gıda ürünlerinin etiketlenmesinden gıdaların kimyasal güvenliği ve GDO'lara varan birçok düzenleme hayata geçirilmiştir. Çiftçiler ve gıda üreticileri için gıda güvenliği alanındaki standartların AB seviyesine çıkarılması önem arz etmektedir.
- (153)** Bu bakımdan, gıda ile ilgili kontrollerin etkin bir şekilde yürütülmesini teminen idari ve hukuki altyapının geliştirilmesi için kamuya görev düşmektedir.
- (154)** Türkiye'de her ne kadar gıda ve hayvan sağlığına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe konmuş olsa da, özellikle gıdaların tüketimi ve denetlenmesine ilişkin mevzuat hedefine yeterince ulaşamamış ve AB'nin de İlerleme Raporu'nda altını çizdiği üzere gıda güvenilirliği konusunda AB mevzuatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması konusunda ulaşılmaması istenen noktaya henüz varılamamıştır. Bu bakımdan gıda güvenliğinin temini için yetkili otorite olarak belirlenen Gıda Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından birtakım stratejiler belirlenmiştir⁴². Bu kapsamda, gıda güvenilirliği alanındaki gelişmelerde tüketici sağlığının ve menfaatlerinin en üst düzeyde korunması ve gıda üretimi için doğru tekniklerin kullanılması çerçevesinde adımlar sıralanmıştır.

⁴² T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2013).

- (155) Söz konusu stratejilerin uygulanması bağlamında, gıda güvenilirliği hakkındaki mevzuatın içeriği bakımından paydaşlar arasındaki bilgi asimetrisinin giderilmesi de önem kazanmaktadır. Bu asimetrinin varlığı, özellikle sektördeki öngörülebilirlik üzerinde etki göstermekte, bu da uzun vadede gıda güvenilirliğine yönelik ilke ve hedeflerin belirlenmesi ve mevzuatın şekillenmesi bakımından öngörülebilirliğin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.
- (156) Türkiye'nin küresel rekabet gücünün artırılması noktasında etkin ve sürdürülebilir gıda güvenilirliği politikaları çok önemli rol oynamaktadır. Bu sebepten ötürü, gıda güvenilirliğine dair politika belirleme yetkisini haiz kamu kurumları arasındaki bilgi asimetrisinin giderilmesi ve uzun vadeli politika hedeflerin şeffaf, öngörülebilir ve katılımcı bir süreç sonucunda belirlenmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, tüketicilerin gıda güvenilirliğine ilişkin doğru bilgiye kolay ve maliyetsiz biçimde ulaşabilmesi de piyasanın yapısal sorunlarından kaynaklanan riskleri azaltacaktır. Bu çerçevede, sektöre yönelik olarak her alanda bilgi kirliliğinin azaltılması amacıyla, bilimsel araştırma ve bilgilendirmelerin yapılmasını teminen bağımsız bir kuruluş olarak bir "Ulusal Gıda Bilgi ve İletişim Komitesi" oluşturulmasında fayda görülmektedir.
- (157) Söz konusu Komite'nin etkinliğinin artırılması için Gıda Güvenliği Derneği, Türkiye Gıda Dernekleri Federasyonu gibi konu üzerinde çalışmalar yapan kuruluşların ve çeşitli tüketici kuruluşlarının katkılarının alınması son derece önemlidir. Bu yolla ilgili tüm paydaşların katkısıyla gerekli mevzuat düzenlemeleri takip edilecek, mevzuatın piyasada, piyasa oyuncularında ve tüketiciler üzerinde etki göstermesi sağlanabilecektir.
- (158) Küreselleşen ekonomide süreçlerin takip edilmesi ve bu süreçlere aktif bir şekilde katılımında bulunulması gereklidir. Türkiye'nin gıda güvenilirliği bakımından uluslararası alandaki rekabet gücünün devamı ve gelişimi için Türkiye'nin ihracat ve ithalat potansiyelinin yüksek olduğu ülkeler öncelikli olmak üzere, büyükelçiliklerde Tarım Ataşelerinin aktif bir şekilde görev yapabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması önerilmektedir.
- (159) Sektördeki oyuncuların yenilik kapasitelerinin düşüklüğü, araştırma kurumları ve üniversitelerle işbirliklerinin yetersizliği, tüketici güvenilirliğini sağlayacak standart ve uygulamaların yeterince dikkate alınmaması ve ana hammadde kaynağını sağlayan tarımsal üretim süreçleri ile kayıt-dışılık gibi mevzuatın uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, gıda sektörünün rekabet gücünü azaltan temel sorunlar olarak görülmektedir. Bu nedenle, üretim-tüketim zincirini içeren ve bütünleşmeyi sağlayan projeler yürütülmeli ve özellikle gıda güvenilirliğine ilişkin projelere ve AR-GE ve inovasyon çalışmalarına destek verilmelidir.

(160) AB'nin gıda güvenilirliğine yönelik yaklaşım ve mevzuatının detaylı ve oldukça kapsamlı olması, üreticilere maliyet getireceği ve uygulama zorluğu yaratacağı şeklinde algılanmamalıdır. İnsan sağlığı ve işletmeci kalitesi açısından düşünüldüğünde, Ulusal Gıda Bilgi ve İletişim Komitesi gibi kurum ve kuruluşların da desteği ve piyasadaki bilgi asimetrisini gidermeye yönelik çalışmalar sayesinde, ilgili düzenlemelerin içselleştirilerek uygulanması noktasında adımlar atılması gerektiği hatırlanmalıdır.

(161) Bu açıklamalar çerçevesinde, gıda güvenilirliğine yönelik mikro politika önerilerimiz şu şekilde sıralanmaktadır.

1. Bağımsız bir kuruluş olarak "Ulusal Gıda Bilgi ve İletişim Komitesi" oluşturulmalıdır.
2. Gıda güvenilirliği konusundaki denetim sayısı ve kalitesinin artması için yeminli gıda müfettişlik sisteminin yaratılması ve bu sistemin denetlenmesi nicel ve nitelik yeterliliğinin sağlanması açısından göz ardı edilmemelidir.
3. Gıda güvenliği, güvenilirliği, sürdürülebilirlik perspektifinde, gıda, tarım ve hayvancılık ürünlerine yönelik uluslararası kalite, standart ve dokümantasyonla alakalı hareket alanının belirlenmesi ve Türkiye yararına uzun vadeli stratejiler geliştirilmesi gereklidir (AB müktesebatı ve Gümrük Birliği, Serbest Ticaret Anlaşmaları, TTIP).
4. Türkiye'nin uluslararası alanda takipçiliği ve katılımının devamı bakımından, ihracat ve ithalat potansiyelinin yüksek olduğu ülkeler öncelikli olmak üzere, büyükelçiliklerdeki Tarım Ataşe kadroları fiilen çalışır hale getirilmelidir.
5. Gıda güvenilirliğine dair sorunların eğitim yoluyla önlenmesi amacıyla, ilköğretim okulları ve liselerdeki derslerde gıda güvenilirliğine dair bilgiler verilmelidir. Tüketicinin doğru bilgilendirilmesi amacıyla GTHB tarafından yürütülen çalışmaların yaygınlaştırılması ciddi önemdedir. Bu uygulamalar, üniversiteler, kamu kurumları ve sektörel dernekler ile işbirliği içerisinde yürütülmelidir⁴³.

⁴³ Gıda Mübendisliği Koordinasyon Kurulu 5. Toplantısı Sonuç Bildirgesi, 2012.

B Ö L Ü M

EĞİTİM, AR-GE VE İNOVASYON

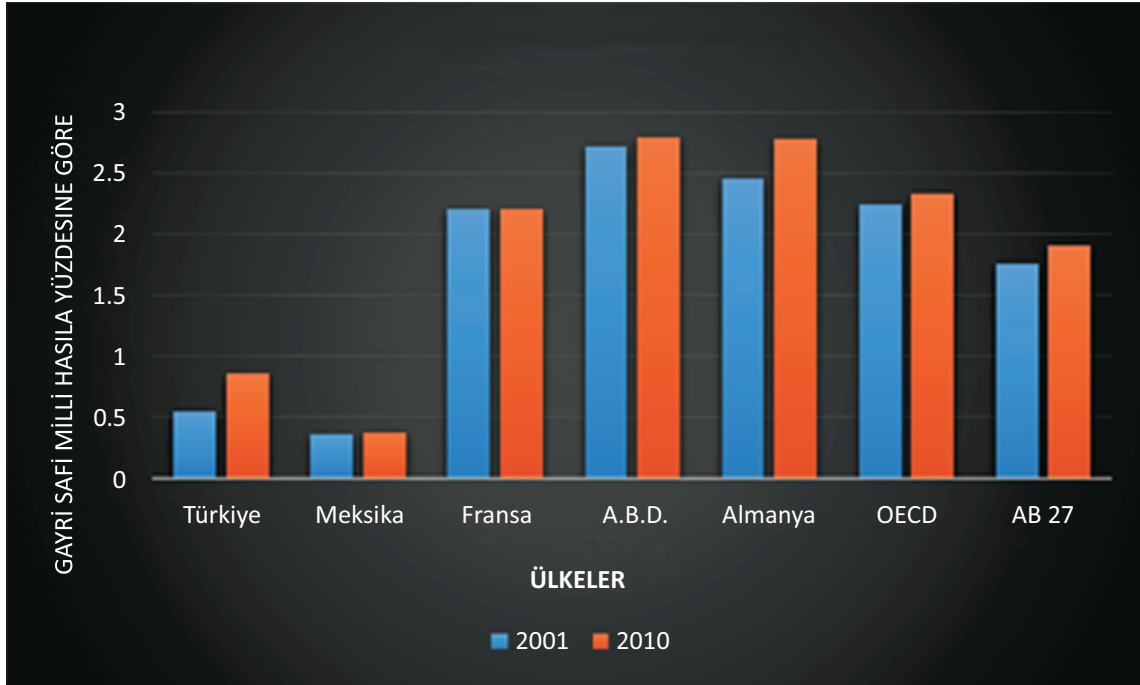
8. EĞİTİM, AR-GE VE İNOVASYON

- (162) Tarım sektörüne yönelik AR-GE, eğitim ve inovasyon faaliyetleri uzun vadede bu sektörün tüm katmanlarından sağlanacak faydanın artırılabilmesi adına çok önemli bir role sahiptir. Sektörde ekonomik etkinliğe ve sosyal amaçlara erişilebilmesi için ulusal ve uluslararası düzeyde eğitim politikalarının yanısıra AR-GE ve inovasyonu destekleyici altyapının oluşturulması gereklidir. Dünya çapında tarım alanında öne çıkan ülkelerin gerçekleştirdiği reformlar incelendiğinde tarım eğitimi ve AR-GE ve inovasyonun önemi görülmektedir. Üretim maliyetleri düşük olan ve ölçek ekonomileri altında faaliyet gösteren üreticiler ile rekabet edebilmek için katma değer artışının sağlanması ve ürün kalitesinin artırılmasına ihtiyaç vardır. Ayrıca mesleki eğitim sistemi AB’de de yer almakta ve tarım politikalarının temelini oluşturan unsurlarından biri olarak görülmektedir. Bu sebeple, Türkiye’nin AB uyum sürecinde bu alanda da gelişme sağlaması gerekmektedir.
- (163) Türkiye’de tarım eğitiminin durumu incelendiğinde, Türk tarımının verimliliğinin artırılması adına tarımsal eğitim kurumları ve tarımsal araştırma enstitülerinin faaliyet gösterdiği görülmüştür. Bunun yanında, üniversiteler, Bakanlığa bağlı araştırma enstitüleri ve ziraat odaları ile bazı özel sektör kuruluşları da tarımsal eğitim sürecinde görevler üstlenmektedir. Ayrıca tarım ve gıda konusunda eğitim veren Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemi bulunmaktadır.
- (164) Bu kapsamda öncelikle, Türkiye’deki tarım eğitimi sisteminde sektörün ihtiyaçlarına cevap verebilecek eğitim programlarının geliştirilerek sürdürülmesi gerektiği görülmüştür. Öte yandan, yeni geliştirilen ya da yenilenen eğitim programları üzerinde etki analizleri yapılmalı ve bu eğitim programlarının sektörün rekabet gücüne katkısı sistematik olarak değerlendirilmeli, elde edilen bulgular çerçevesinde eğitim programlarında gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Ayrıca mesleki ve teknik eğitim okulları ile özel sektör arasında etkin ve sistemli bir diyalogun tesis edilebilmesi kritik bir önem taşımaktadır.
- (165) Ayrıca, üniversite-kamu işbirliği yoluyla bilimsel ve teknolojik yeniliklerin çiftçiye aktarılması ile üretim, kalite ve pazarlamanın etkinleştirilmesi gerekmektedir. Tarım eğitiminin üniversite okul ekseninden çıkması ve çiftçinin eğitilmesi en çok dikkat edilmesi gereken husustur. Zira ürünün kalitesinin artırılması için, son teknolojinin uygulanması ve uygulayıcıların da buna hakim olması gerekmektedir. Bu durumun farkında olan AB, çiftçilere verilen eğitim üzerinde yoğunlaşmıştır. Türkiye’de ise yoğun iş yükü karşısında birebir eğitim gerçekleştirebilecek personelin sayısı çok yetersizdir. Bu sebeple bölgelerin özelliğine göre çiftçiye eğitim verebilecek personel arasında uygun ziraat uzmanı

ve veteriner hekim dengesinin kurulması, il tarım müdürlüklerindeki eğitim merkezi müdürlükleri personel yapılarının bu yönden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

- (166) Bunlara ek olarak, tarımsal AR-GE ve inovasyon da Türk tarım sektörünün ivme kazanması gereken alanlarının başında gelmektedir. Türkiye'nin özellikle tarımsal araştırmada diğer ülkelere kıyasla oldukça geride kalan konumu ve tarımsal AR-GE ve inovasyona ayrılan pay, OECD'nin izleme ve değerlendirme raporlarında da dikkat çekilen konulardan biri olmuştur. Nitekim Türkiye'nin piyasa mekanizmasına yönelik tarımsal reformlarının uzun vadede istikrarlı bir çizgi izlemediğini belirten OECD, tarıma yönelik AR-GE ve inovasyona ayrılan pay bakımından incelenen ülkeler arasında Türkiye'nin son sıralarda olduğunu tespit etmiştir⁴⁴.

Grafik 4: Türkiye’de Yapılan Eğitim, AR-GE ve İnovasyon Harcamalarının OECD, AB ve Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması



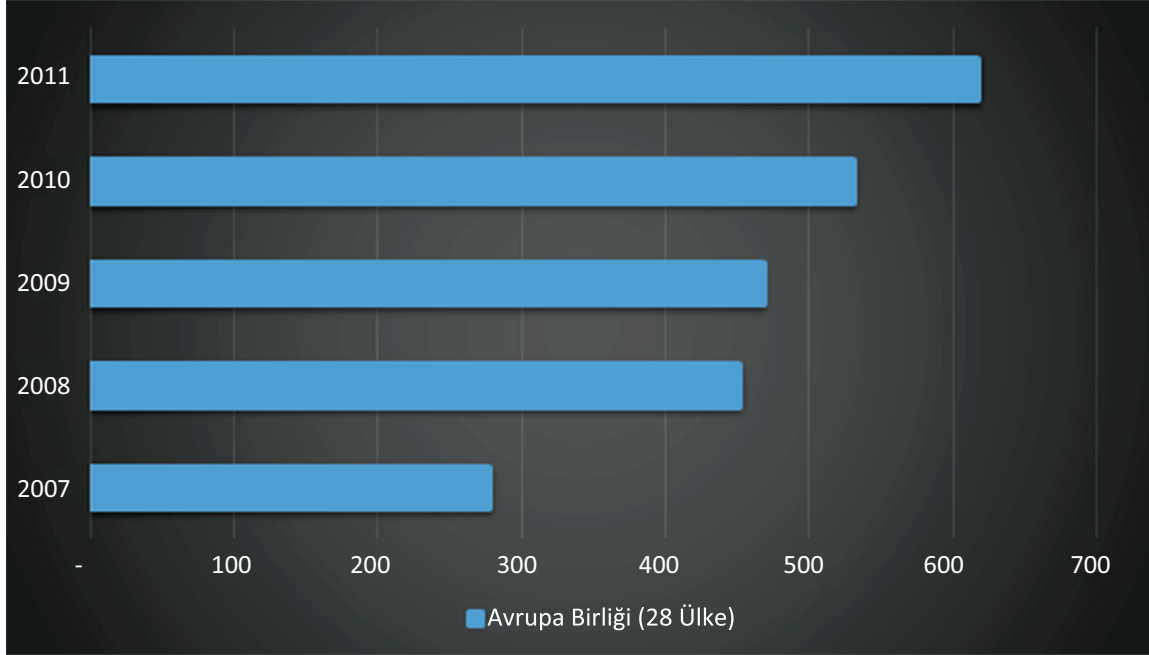
Kaynak: OECD Factbook

- (167) Türkiye’de bu alanda faaliyet gösteren birçok kuruluş bulunmakla birlikte (TÜBİTAK, GTHB vb), reform önerilerinde de belirtildiği üzere strateji geliştirilmesi ve teknoloji alanlarına da bu stratejik yaklaşım çerçevesinde destek sağlanması gerekmektedir. AR-GE ve inovasyonun geliştirilmesi ile rekabet gücünün yükseltilebilmesi için, eğitim sisteminin de gözden geçirilerek yenilikçiliğe alt yapı sağlayabilecek bir konuma getirilmesi önemlidir.

⁴⁴ OECD, "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation", OECD Publishing, 2007- 2014.

- (168) Tarım ve gıda sektöründe de diğer sektörlerde olduğu gibi AR-GE ve inovasyon konusunda özel sektör-üniversite işbirliği önem taşımaktadır. Üniversiteler AR-GE ve inovasyon çalışmalarına dahil edilip teşvik edilmeli, araştırma merkezlerinde belirli bir ölçeğe erişmeyi hedefleyen AR-GE ve inovasyon teşvik mevzuatı uygun içeriğe kavuşturulmalıdır. Zira tarım ve gıda sektöründeki üreticiler AR-GE ve inovasyon faaliyetlerini farklı mecralarda birçok alt sektöre bölerek yapmak durumunda kalmakta ve AR-GE ve inovasyon faaliyetinde bulunan kurumlar ile üretici firmalar arasındaki işbirliğinin ortaya çıkaracağı faydadan mahrum kalmaktadır. Bu işbirliğinin sağlanması ve geliştirilmesi için, sektördeki uzmanların bu işbirliğine yönelik olarak yetiştirilmeleri de stratejik önem taşımaktadır.
- (169) Araştırma mevzuatı telif hakları yönünden şirketlere güvenlik sağlayıcı detayda olmalıdır. Araştırma anlaşmalarında şirketlerin bireysel telif haklarını koruyacak maddelere yer verilmeli ve AR-GE ve inovasyon faaliyetlerinde yer almak isteyen özel sektör kuruluşlarına bu yönde teknik eğitimler sağlanmalıdır.
- (170) Tarımsal altyapının verimliliğini bir üst seviyeye çıkarabilecek yenilikçi çalışmalara da ağırlık verilmelidir. Bunun için özellikle tarımsal AR-GE ve inovasyon alanında yapılacak yatırımlar kilit rol oynayacaktır. Bu amaçla, kamu tarafından ortaya koyulacak ulusal eylem planları AR-GE ve inovasyon bakımından sektörlerle ve sektör paydaşlarıyla işbirliği içerisinde geliştirilmeli, bilgi asimetrisi ve bilgi kirliliğini gidermek adına ilgili mevzuat gündeme alınarak, tüketici örgütleri ve sektördeki paydaşlar ile koordineli olarak hareket edilmelidir.
- (171) Tüm bu hedeflere ulaşılması adına nasıl bir kurumsal yapı geliştirilmesi gerektiği noktasında, AB ve ABD'deki yapıya yönelik değerlendirmelerin faydalı olacağı düşünülmektedir.
- (172) AB'de tarım sektörüne yönelik AR-GE ve inovasyon çalışmaları özellikle "OTP 2013" reformu ve "Horizon 2020" Programı kapsamında yürütülmektedir. Ayrıca AB'de özel sektörün bu alandaki harcamaları da üst düzeydedir. AB'de tarım sektörüne yönelik AR-GE ve inovasyon çalışmaları yakından takip edilmektedir. Böylece AB genelinde yapılan çalışmalar bakımından saydamlık sağlanmaktadır. AR-GE ve inovasyon konusunda AB genelindeki en önemli oluşum olan EFSA ayrı önem taşımaktadır. EFSA'nın özellikle gıda güvenilirliği alanındaki çalışmaları sektörün çeşitli katmanlarında yer alan aktörlerin tamamına fayda sağlamaktadır. Grafik-5 AB'de tarım sektörüne yönelik AR-GE ve inovasyon harcamalarındaki artışa dikkat çekmektedir.

Grafik 5: AB'de Tarım, Ormancılık ve Balık Üretimine Yönelik AR-GE ve İnovasyon Harcamaları (Milyon €)



Kaynak: Eurostat

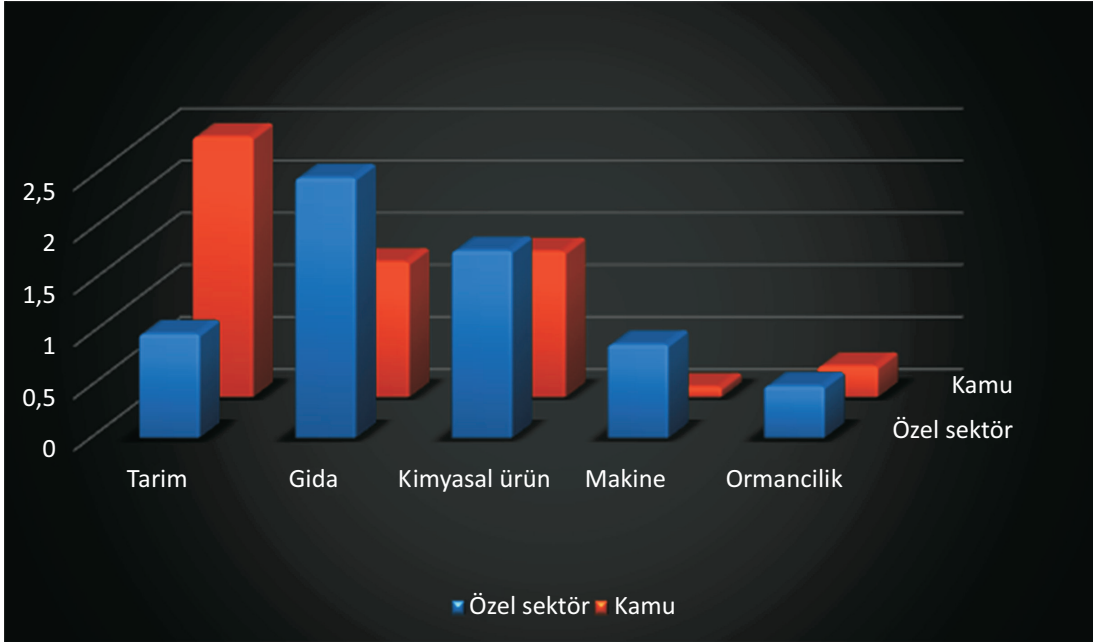
- (173) AB genelinde mesleki eğitime de büyük önem verilmekte ve tarımsal iş gücünün nitelikli hale getirilmesi için çalışmalar yürütülmektedir. Nitekim AB'de mesleki eğitim kırsal kalkınma politikalarının da temelini oluşturan unsurlardan birisidir. AB'de yaklaşık 200 adet tarım fakültesi bulunmaktadır. Ancak bu fakültelerde verilen eğitimde ortak bir modelin takip edilmesi söz konusu değildir. Bu nedenle en iyi uygulama örneği olarak AB'nin tarım ve gıda konusunda en gelişmiş ülkeleri arasında yer alan Fransa ele alınmıştır.
- (174) ABD'de de tarım sektörüne yönelik eğitimde üç bileşenden oluşan bir model benimsenmiştir. Buna göre öncelikle teorik bilginin geliştirilmesi için sınıf içi eğitim verilmekte, ardından bu teorik bilgilerin uygulamadaki yansımalarının ortaya koyulması için deneysel öğrenme yöntemi uygulanmakta ve son olarak öğrencilerin bireysel liderlik becerilerinin geliştirilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yürütülmektedir⁴⁵.
- (175) ABD'de tarım sektörüne yönelik olarak hem özel sektör hem de kamu çok ciddi AR-GE ve inovasyon çalışmaları yapmaktadır. Bu kapsamda; gıda güvenilirliği ve gıda güvenliği konularına yönelik çalışmalar, teknolojinin geliştirilmesi ve dinamik etkinliğin sağlanması için yapılan araştırmalar ve başta enerji olmak

⁴⁵ Alston J. M. & Andersen M. A. & James J. S. & Pardey P. G., "Persistence Pays: US Agricultural Productivity Growth and the Benefits from Public R&D Spending", 2010.

üzere diğer sektörlerde katma değer sağlama yöntemlerine ilişkin projeler önemli bir yer tutmaktadır. ABD’de tarım sektörüne yönelik çalışmaların yapılması için kamuda etkin bir kurumsal yapı oluşturulmuştur ve değişik alandaki çalışmalar bu alanda uzmanlaşmış birimler tarafından yürütülmektedir. Ayrıca çalışmaların tamamı tek bir merkezden izlenerek, hem saydamlık sağlanmakta hem de farklı çalışmalar arası koordinasyona ilişkin işlem maliyetleri ortadan kaldırılmaktadır.

- (176) ABD’de özel sektör, AR-GE ve inovasyon yatırımları bakımından kamunun önünde yer almaktadır. Özel sektör yatırımlarının çok büyük bölümü ürün geliştirme alanında yoğunlaşmıştır. Zira bu alanda gerçekleştirilen inovasyonlar doğrudan karlılığa da yansdığından, özel sektörün harcama yapma motivasyonu çok yüksektir. Kamunun AR-GE ve inovasyon harcamaları ise daha çok ürün geliştirmeye altyapı hazırlayan temel alanlara ve uygulamalı alanlara yoğunlaşmaktadır. Özel sektör ve kamu arasında sağlanan bu işbirliği sektörün genel verimliliğine çok olumlu yansımaktadır. Grafik-6’da ABD’de kamu ve özel sektörün çeşitli sektörlerle ilişkin AR-GE ve inovasyon yatırımları gösterilmektedir.

Grafik 6: ABD Tarım Endüstrisinde En Fazla AR-GE ve İnovasyon Yatırımı Yapılan Sektörler ve Özel Sektör ve Kamunun Yatırım Miktarları (Milyar \$)



Kaynak: Pardey & Alston & Chan Kang (2012)

- (177) Özellikle gelişmekte olan ülkelerde tarım sektörüne yönelik AR-GE ve inovasyon yatırımlarının büyük ölçüde kamu tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Zira ölçek ekonomilerini yakalayamamış işletmelerin bu alanlara yatırım yapacak kaynak bulması oldukça zordur. Ancak bu noktada devletin de önemli bütçe kısıtlamaları çerçevesinde faaliyet gösterdiği gerçeği mutlaka dikkate alınmalıdır.

İşte bu sebepten ötürü söz konusu yatırımların finansmanı noktasında kamu ve özel sektörün işbirliği içinde faaliyet göstermeye çalışması ve Kamu Özel Ortaklığı (PPP - Public Private Partnership) yönteminin kullanılması uygun olacaktır. Zira bu model yardımıyla riskin özel sektör ve kamu arasında etkin şekilde dağıtılması sağlanabilecektir. Ayrıca tarım alanında yüksek batık maliyete yol açabilecek AR-GE ve inovasyon faaliyetlerinde kamu ve özel sektörün birlikte hareket etmesi eldeki kaynak miktarını artıracaktır. Ancak PPP'nin düzgün işleyebilmesi için buna ilişkin hukuki çerçevenin yeterince derin ve açık olması ve işbirliğine ilişkin sözleşmelerin de profesyonelce hazırlanması çok önemlidir. Dünya genelinde bu prensipler paralelinde gerçekleştirilen PPP projelerinin genellikle başarılı olduğu dikkat çekmektedir⁴⁶.

- (178)** Türkiye'de tarım sektörüne yönelik AR-GE ve inovasyon çalışmalarına dair bir yasal çerçeve hazırlanması esnasında sağlık ve eğitim sektörlerindeki mevcut düzenleme ve uygulamalar yol gösterici nitelikte olacaktır. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki GTHB tarafından 15 Kasım 2014 tarihinde yürürlüğe konan Araştırma ve Geliştirme Destek Programına İlişkin Tebliğ, tarım sektörüne yönelik AR-GE çalışmalarının teşviki bakımından çok önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Tebliğ çerçevesinde üniversiteler, sivil toplum ve çiftçi kuruluşları, meslek kuruluşları ve özel sektör gibi tüm paydaşların AR-GE çalışmalarının desteklenmesi, sektöre yönelik AR-GE çalışmalarına daha fazla kesimden katılım sağlanmasının önünü açacak niteliktedir. Ancak bu Tebliğ'in nasıl uygulanacağı ve uygulamada ne gibi faydalar sağlayacağı şu an için belirsizdir.
- (179)** Yatay eksenindeki örnekler değerlendirildiğinde Türkiye'de eğitim, AR-GE ve inovasyon konularındaki kurumsal yapının geliştirilmesi gerektiği görülmüştür. Burada öncelikli amaç tarım sektörünün küresel rekabet gücünü artırmak olmalıdır.
- (180)** Eğitim, AR-GE ve inovasyon konusunda sunulan mikro politika önerileri aşağıda sıralanmaktadır.
1. Üretim katmanına yönelik eğitim çalışmalarına hız kazandırılmalı ve buradaki iş gücünün nitelikli, küçük üreticinin ise bilinçli hale getirilmesi amaçlanmalıdır. Bu kapsamdaki çalışmaların tamamının alanında uzman olan birimlerce yürütülmesi ancak farklı çalışmaların tek elden takibi ve koordinasyonu sağlanmalıdır.
 2. Yeni geliştirilen ya da yenilenen eğitim programları üzerinde etki analizleri gerçekleştirilmeli ve elde edilen bulgular çerçevesinde eğitim programında gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

⁴⁶ Ministry of Foreign Affairs of Netherlands (2013), s.11-14.

3. Türkiye’de tarım sektörüne yönelik eğitimci sayısının artırılması ve bu alanda çalışan akademisyenlerin sadece teorik alanda değil, uygulamaya doğrudan katkı sağlayabilecek alanlarda da çalışmaya teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede üniversiteler ile sanayi arasındaki işbirliği artırılmalıdır. Bunun için sektörel derneklere, kamu kurumlarına ve mesleki örgütlere büyük rol düşmektedir.
4. Bilimsel ve teknolojik yeniliklerin çiftçiye aktarılması ile üretim, kalite ve pazarlamanın etkinleştirilmesi amacıyla yönelik olarak, tarım eğitiminin salt üniversite okul ekseninden çıkması ve çiftçinin eğitilmesi gerekmektedir. Eğitimi verecek personel arasında uygun ziraat uzmanı ve veteriner hekim dengesinin kurulması, il tarım müdürlüklerindeki eğitim merkezi müdürlükleri personel yapılarının bu yönden gözden geçirilmesi gerekmektedir.
5. Uluslararası rekabet gücünün yükseltilmesi ve ihracatın artırılmasına yönelik olarak bir strateji geliştirilmesi ve teknoloji alanlarına stratejik yaklaşım çerçevesinde destek sağlanması gerekmektedir.
6. AR-GE ve inovasyon noktasında üretim etkinliğini teminen gıda güvenliğine yönelik olarak tarımsal kaynakların etkin kullanımını sağlayacak çalışmalar artırılmalıdır. Bu yöndeki çalışmaların tamamına ilişkin veriler tek bir merkezden toplanmalı ve şeffaf bir altyapı oluşturulmalıdır.
7. Tarım sektörüne yönelik AR-GE ve inovasyon faaliyetlerinin finansmanında PPP modelinin kullanılmasına olanak sağlayacak hukuki altyapı, sağlık ve eğitim sektörlerindeki mevcut düzenleme ve uygulamalar da dikkate alınarak, hazırlanmalı ve bu finansman yöntemine dayanan projeler artırılmalıdır.
8. Araştırma anlaşmalarında şirketlerin bireysel telif haklarını koruyacak maddelere yer verilmeli ve AR-GE ve inovasyon faaliyetlerinde yer almak isteyen özel sektör kuruluşlarına teknik eğitimler sağlanmalıdır.
9. Üretim etkinliği istenen düzeye yükseldikten ve ölçek büyüklüğü çerçevesinde verimli bir yapıya geçildikten sonra dinamik etkinliği artırmaya yönelik adımlar atılmalıdır. Bu kapsamda hem özel sektörün AR-GE ve inovasyon faaliyetlerine yönelik olarak eğitilmesi hem de tarım sektörüne yönelik olarak mevcut fikri mülkiyet kurallarının özel sektörün ihtiyaçları çerçevesinde güncellenmesi önem kazanacaktır.

10. 2023 hedefleri kapsamında GSMH içindeki AR-GE payının tarım sektöründe de aynı oranda tutturulmasına yönelik tedbirler alınmalı; Tarım Kanunu'nda yer verilen AR-GE ve inovasyon çalışmalarının desteklenmesine yönelik programın uygulanmasına ağırlık verilmelidir.
11. Türkiye'deki tarım sektörünün küresel rekabet gücünü artırmak adına, ülkemize ait katma değeri yüksek ürünlerin üretim ve markalaşmasına katkı sağlayacak araştırma ve teşviklere ağırlık verilmelidir.
12. Kamu araştırma kurumlarının her biri en az bir üründe ya da konuda uluslararası düzeyde ihtisas merkezi haline getirilmelidir.
13. AR-GE çalışmaları tarım sektörünün yurt dışından ithal ettiği girdilerin (tohum, gübre, ilaç, aşı, enzim, maya vb) veya alternatiflerinin yurtiçinden üretilmesine yönlendirilmelidir.

B Ö L Ü M

TARIM SEKTÖRÜNDE YÖNETİŞİM
VE KATILIM

9. TARIM SEKTÖRÜNDE YÖNETİŞİM VE KATILIM

- (181) Yönetişim kavramının özünde yönetimin tek elde toplandığı bir yapıdan, yöneten ve yönetilenin karşılıklı etkileşim içinde olduğu bir yapıya geçiş yatmaktadır. Bu kapsamda yönetişimin hâkim olduğu bir düzende kurallar, kuralları koyanların, uygulayanların ve bunların muhataplarının şeffaf ve katılımcı bir süreç içinde fikir alışverişinde bulunduğu bir ortamda tasarlanmaktadır. Yönetişimin söz konusu olması için buna uygun kurumsal yapının oluşturulması şarttır. İyi yönetişimin temel ilkeleri şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık ve toplumsal sorumluluk olarak sıralanmaktadır.
- (182) İyi yönetişim öncelikle kamu düzeyinde söz konusu olmalıdır. Kamu düzeyinde iyi yönetişim için, ortak alanlarda düzenleme yapma yetkisini haiz tüm kurumların birbiri ile etkin işbirliği içinde olması sağlanmalı ve kurumlar arası bilgi asimetrisini ortadan kaldırarak ortak politikalar belirlenmesine imkân veren bir altyapı oluşturulmalı ve farklı kurumlarca hazırlanan mevzuat arasında çelişkiler ve terminoloji farklılıkları önlenmelidir. Bu altyapı için en uygun yöntemler, Bakanlıklar arasında tarım konusundaki iletişimin sağlıklı bir şekilde tesisii bakımından bir Bakanlığın doğrudan yetkilendirilmesi, tüm ilgili mevzuatta AB ve uluslararası kuruluşların kullandığı ortak tanım ve terminolojinin kullanılmasının sağlanması ve GTHB'nın Yüksek Planlama Kurulu (YPK) üyesi yapılması olacaktır.
- (183) Gerçek anlamda iyi yönetişimden söz edebilmek için politika belirleme süreçlerine özel sektör, sektörel dernekler ve politikalarından etkilenecek tüm ilgililer etkin şekilde katılmalıdır. Zira çalışmanın Giriş bölümünde bahsedildiği üzere yeni kurumsalcı okul yaklaşımına paralel olarak Türkiye'nin kurumsal yapısına uygun bir modelin geliştirilmesi için sektörün tüm paydaşlarının sürece katılımının sağlanması zaruridir.
- (184) İyi yönetişimin yukarıda sayılan temel ilkelerinin benimsenmesi, toplumların hem ekonomik hem de sosyal anlamda kalkınmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca iyi yönetişim ile yerleştirilecek şeffaflık anlayışı, siyasi otoritenin tüm politikalarının sürdürülebilirlik esasına dayanmasını ve uzun vadeli istikrarın ön planda tutulmasını zorunlu kılacaktır.
- (185) Türkiye'de yönetişim kavramının tarım sektöründe yerleştirilmesi için öncelikle yatay ekseninde dünyada ve özellikle AB'de bunun nasıl sağlandığı irdelenmelidir. Ancak diğer ülkelerdeki uygulamalar ne kadar başarılı olursa olsun, daima bu ülkelerin kendine özgü kurumsal yapısı çerçevesinde anlam kazandığı gerçeği göz önünde bulundurularak, önerilerde bulunulmadan önce, Türkiye'deki mevcut kurumsal yapı ele alınmalıdır.

- (186) En gelişmiş demokrasilerden birisine sahip olan ABD, tarımsal arazilerde iyi yönetişimin nasıl sağlanabileceğine ilişkin önemli bir örnek teşkil etmektedir. ABD’de tarım sektörüne yönelik politikalarda, şeffaflığın, katılımcılığın ve istikrarın sağlanmasında çiftçi örgütleri, tarım dernekleri ve kooperatifler gibi üretici örgütlenmelerinin payı büyüktür. Nitekim bu örgütler, sektörün gerek yapısal gerekse diğer özellikler bakımından en fazla sorun yaşayan üretim katmanının bu sorunları aşmasına yardımcı olarak, etkinliğin tarım sektörünün dikey ilişkili katmanlarının en başından başlamasına katkı sağlamıştır.
- (187) ABD’nin federal yapısı dolayısıyla bu örgütlenmeler öncelikle bölgesel seviyede ortaya çıkmış ve zamanla ülke genelinde güç kazanmıştır. ABD’de etkin bir kurumsal yapının oluşmasında en büyük payın kooperatiflerde olduğu görülmüştür. Zira ABD’de 3000’i aşkın kooperatif ve bunların 2 milyona yakın üyesi bulunmaktadır. Haliyle tarım sektörünün üretim katmanı ülkede sektörel politika belirleme süreçlerine katılım sağlayan çok güçlü bir menfaat grubu olmuştur. Ayrıca ABD’de kooperatifler tarım sektöründe dikey entegrasyonun bir aracı olarak kullanılmış ve üretim katmanının, işleme ve pazarlama katmanlarına da bilfiil dâhil olmasının önünü açmıştır⁴⁷. Bu dikey bütünlüklü yapı ise katmanlar arası bilgi asimetrisi ve yüksek işlem maliyetlerinden kaynaklanan verimlilik düşüşlerinin minimize edilmesini sağlamıştır. Ayrıca dikey entegrasyon sayesinde ham üründen nihai ürüne geçiş sürecinde her bir katmanda ayrı kar marjları uygulanması engellenmekte ve nihai ürün fiyatının tüketici lehine düşmesi mümkün olmaktadır. Tabii bu düzende kooperatiflerin de kendi içinde yönetim ilkelerine uygun olarak yönetildiğinin altı çizilmelidir. Zira çok sayıda üyesi olan kooperatifler, kendi içindeki karar alma mekanizmasını şeffaf ve katılımcı bir modele uydurarak, üyeler arası menfaat çatışmalarının ve parçalanmanın önüne geçmiştir.
- (188) Ancak hemen belirtmek gerekir ki, ABD’de kooperatiflerin bu denli gelişmesi, bunların ölçek ekonomilerini yakalamış ve uzun vadeli politikalara kaynak ayırabilecek konuma gelmiş işletmeler tarafından ciddi şekilde desteklenmesi ile mümkün olmuştur. ABD modeli Türkiye için bir örnek olarak incelenirken bu durum mutlaka göz önünde tutulmalıdır.
- (189) AB düzeyinde ise yönetişimin yukarıda sıralanan temel ilkelerinin yanına bir de "orantılılık ve yerindelik" ilkeleri eklenmiştir. Bu ilkelere göre kamusal eylemlerin, ulaşılmak istenen amaç ve amaca ulaşmak için kullanılan araç arasındaki orantılılık bakımından dikkatle analiz edilmesi ve amaca ulaşmak için gereğinden fazla müdahaleden kaçınılması gerekmektedir. AB’de düzenlemelerin orantılı olup olmadığının tespiti için detaylı düzenleyici etki analizlerinden yararlanılmaktadır.

⁴⁷ *Ortmann & King (2007).*

Ayrıca AB Komisyonu iyi yönetim için hesap verilebilirliğin sağlanmasının son derece önemli olduğunu altını çizmektedir⁴⁸.

- (190)** AB’de de tarım sektöründe iyi yönetim için üretici organizasyonlarının önemi vurgulanmaktadır. Ancak bu organizasyonların oluşumuna ilişkin kurumsal yapı üye ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Söz konusu organizasyonlara yönelik olarak AB Komisyonu’nun doğrudan müdahalesi ise ancak rekabet hukuku kurallarına ilişkin olarak söz konusu olmaktadır. AB’de üretim katmanındaki birliklerin rekabet hukuku kuralları bakımından sıkı denetim altında olması da son derece önemlidir. Bu örgütlerin rekabet hukuku kurallarına riayet etmesinin sağlanması ile bir yandan örgütlenmenin piyasa aksaklıklarını giderici etkisinden faydalanılırken, diğer yandan da rakip konumdaki üreticilerin kartel oluşturarak piyasada toplumsal refahı düşürecek davranışsal aksaklıklara yol açması engellenmektedir.
- (191)** Tıpkı ABD gibi, AB üye ülkelerinde de kooperatifler tarım sektörünün üretim katmanının sektörel politikalara katılımının sağlanmasında önemli bir rol oynamakta ve politika belirleme süreçlerinde de son derece etkin olmaktadır. AB’de de kooperatiflerin ölçek ekonomilerini yakalamış ve ciddi finansal kaynaklara sahip işletmeler eliyle yönetildiği ve bunların da dikey entegrasyon yöntemini benimsediği dikkat çekmektedir. Ayrıca AB’de uzman tarım bankacılığı, finansal kaynaklara erişiminde çok ciddi bir avantaj sağlamaktadır.
- (192)** AB’de kooperatiflerin yanında üreticiler arası işbirliğini güçlendiren ve bunların daha yoğunlaşmış yapıdaki alıcılar (işleyici/nihai satıcı) karşısında etkin pazarlık gücüne kavuşmasını sağlayan örgütler de sıkça görülmektedir. Özellikle Hollanda’da süt ve peynir üretimindeki örgütlenmeler diğer AB üye ülkeleri için de bir model teşkil etmiştir.
- (193)** Hollanda’da süt çiftlikleri arasında yaşanan derin rekabet ve konsolidasyon sonucu ortalama çiftlik ölçeği AB ortalamasının dört katına ulaşmıştır. Kooperatifleşme neticesinde, ekipman yatırımları ve uzmanlaşma artmış ve çiftlikler zaman içinde işleme katmanına da girmişlerdir. Büyümenin getirdiği kazançlar ile kooperatifler de konsolide olmuş ve en nihayetinde tek bir kooperatif üretimin %60’ını karşıladığı bir yapı oluşmuştur. Hollanda Süt Kümesi 30.000 kadar çiftçiyi barındırmaktadır. Bu çiftçiler çeşitli kooperatiflerde çalışmakta sütü üretmekte, süt ürünlerine çevirmekte ve bazı durumlarda dağıtımını da üstlenmektedir. Ancak üreticilerin çoğu ürünlerini dağıtmak yerine paketli ürün yapan firmalara satmaktadır. Sektörün ülke ekomisindeki önemi sebebiyle devlet araştırma alanında destekler sağlamıştır ve kümelenme bu yönde de geliştirilmiştir.

⁴⁸ *European Commission (2003).*

Hem kamunun hem de özel sektörün bu alana yönelik önemli AR-GE yatırımları olmuş ve araştırmalar sayesinde toprak sürme, sulama planlaması, yem üretimi ve otomatik sağım sistemleri gibi konularda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye'deki kurumsal yapının oluşturulmasında Hollanda modelinin nasıl fayda sağlayabileceği ayrıca ele alınmalıdır.

(194) AB'de çiftçi birliklerinin de üretim katmanının politika belirleme sürecinde etkili olmasında önemli rol oynadığı görülmektedir. AB'de tarım sektöründe yönetişimin sağlanmasına katkı sağlayan bir diğer örgütlenme tipi de branş birlikleridir. Branş birlikleri tarım sektöründeki yapısal sorunlarla mücadele ederek sektörü daha iyi işler hale getirmeye çalışmaktadır. Bu kapsamda örneğin ürünler hakkında bilgiye erişimin kolaylaştırılması veya ürün kalitesini artıracak çalışmalar yapılması branş birliklerinin amaçları arasındadır⁴⁹.

(195) Rapor AB ve ABD'nin tarım sektöründe iyi yönetişimi hayata geçirmek için nasıl bir kurumsal yapı olduğunu ortaya koymaktadır. Ülkemizde tarım sektöründe yönetim ilkelerinin benimsenmesi bakımından en önemli aktörler sektöre ilişkin düzenleme yetkisini haiz kamu kurumları, tarımsal meslek örgütleri ve kooperatiflerdir. Türkiye'de de yönetişimin öncelikle kamuda başlaması gerekmektedir. Bu noktada AB'de benimsenen yönetim anlayışı kamu sektörü için yol gösterici olmalıdır. Özellikle AB'deki düzenleyici etki analizi uygulaması ülkemizde etkin şekilde hayata geçirilmelidir. Halihazırda Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde ülkemizde de düzenleyici etki analizleri gerçekleştirilmektedir. Fakat ülkemizdeki uygulamalar şu an için AB'nin gerisinde olduğundan iyi bir düzenleyici etki analizi için AB Komisyonu tarafından "Better Regulation" prensipleri çerçevesinde hazırlanan düzenleyici etki analizi rehberlerinin gerçek anlamda uygulanması düşünülmelidir. AB Komisyonu'nun düzenleyici etki analizlerine ilişkin temel beklentisi belli bir politika ile güdülen amaca en düşük maliyet ve en az müdahale ile ulaşmanın yollarını aramaktır. Bu beklentileri karşılayacak düzenleyici etki analizlerinin gerçekleştirilebilmesi her şeyden önce iyi yönetim ilkelerine uygun bir kurumsal yapının oluşturulmasıdır.

(196) Tarım sektöründe yönetişimin tam anlamıyla yerleşmesi için üreticiler arası organizasyonların geliştirilmesi de çok önemlidir. Zira mevcut durumda üretim katmanındaki etkinlik problemi sektörün tamamına zarar vermekte ve sosyal dengesizliklerin artmasına yol açmaktadır. Ülkemizde AB ve ABD'nin aksine kooperatifçiliğin yeterince gelişmediği dikkat çekmektedir. Yeni kurumsalcı okul yaklaşımı bu durumun ülkemize yönelik değerlendirmelerde mutlaka dikkate alınmasını ve en iyi uygulamanın ülkenin kurumsal yapısına uygun düşecek

⁴⁹ *Tarım ve Köyleri Bakanlığı (2002).*

biçimde gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Türkiye'deki en önemli kooperatifler tarım satış kooperatifleri, tarım kredi kooperatifleri, tarımsal kalkınma kooperatifleri ve pancar ekici kooperatiflerdir. Ülkemizdeki kooperatifler de AB'deki muadilleri gibi tarım sektörünün üretim katmanındaki yapısal sorunlara çözüm aramayı ve bu katmanı daha etkin kılmayı amaçlamaktadır. Ancak AB ve ABD'de kooperatiflerin ölçek ekonomilerini yakalamış üyeler eliyle yönetilmeleri ve devlet tarafından desteklenmeleri söz konusu iken, Türkiye'deki kooperatifler ciddi finansal kaynak sıkıntıları yaşamaktadır. Öte yandan, bu kooperatiflerin modern tesislere sahip olması da söz konusu değildir. Bu sebeplerden ötürü ülkemizde üretim katmanının yanı sıra başta işleme olmak üzere diğer katmanlarda da faaliyet göstermek suretiyle dikey entegrasyonu sağlayan kooperatiflere rastlanmamaktadır.

- (197)** Ayrıca Türkiye'de kooperatiflerin özerk yapısının geliştirilmesine özen gösterilmesi gerekmektedir. Ülkemizdeki kooperatifler, üretim katmanındaki aksaklıkları ortadan kaldırmakta ve iyi yönetişimin bir gereği olarak üretim katmanının tarım sektörüne yönelik politika belirleme sürecine katılımını sağlamakta zaman zaman yetersiz kalmaktadır.
- (198)** Ancak bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, kooperatiflerin önemli olması bunlara gereksiz ayrıcalıklar tanınarak adeta imtiyazlı bir hale getirilmesi gerektiği anlamına gelmemelidir. Kooperatiflerin, başta rekabet hukuku kuralları olmak üzere tüm hukuk kurallarına uygun biçimde faaliyet göstermesi ve sıkı biçimde denetlenmesi gerekmektedir.
- (199)** Kooperatifçiliğin yanı sıra, kümelenmeler bakımından da ülkemizin AB'nin gerisinde kaldığı gözlemlenmiştir. Oysa Türkiye'de, özellikle Hollanda modeli örnek alınarak, kümelenmelerin daha etkin bir yapıya kavuşturulması mümkündür. Kümelenme modelinin başarıyla uygulanması halinde özellikle küçük üreticilerin verimlilik sorunları ile mücadele bakımından önemli mesafe kat edilecektir.
- (200)** Türkiye'de, üreticiler arasındaki organizasyonların gelişmesi ve bunların piyasa aksaklıkları ile mücadelede etkin bir araç haline getirilmesi için öncelikle kamu kesiminin yukarıda izah ettiğimiz iyi yönetim ilkelerini uygulamaya geçirmesi gerekmektedir. Bu sağlandıktan sonra, bir yandan üretim katmanında ölçek ekonomilerini yakalayan işletmelerin sayısını artıracak önlemler alınırken, diğer yandan da üretici organizasyonlarının finansal durumunu iyileştirecek adımlar atılmalıdır. Bu aşamadan sonra özellikle kooperatiflerin dikey entegrasyon yoluyla diğer katmanlarda da faal hale gelmesi sağlanmalıdır. Fakat kooperatiflerin dikey entegre olarak faaliyet gösterirken (üretici katmanı dışında) mutlaka serbest piyasa kuralları içinde faaliyet göstermesi sağlanmalıdır.

(201) Bu noktada üzerinde durulması gereken bir diğer konu da, üreticiler arası organizasyonların etkinliği ile devletin piyasa fiyatlarına müdahalesine duyulan ihtiyaç arasındaki ilişkidir. Üreticiler arasındaki organizasyonların yeterince gelişmediği ve üretim katmanının ölçek ekonomilerini yakalayamayan ve ortak hareket edemeyen üreticilerden oluştuğu piyasalarda üreticiler çok daha kırılgan bir yapıda olmaktadır. Bu durumda ise fiyata yönelik devlet müdahalelerine duyulan ihtiyaç ciddi derecede artmaktadır. Oysa üretim katmanında etkin bir yapının varlığı üreticilerin rekabetçi gücünü artırmakta ve fiyata yönelik müdahale ihtiyacını azaltmaktadır. Ayrıca, üretici organizasyonlarının güçlü olması, fiyata yönelik müdahale politikalarının iyi yönetim ilkelerine uygun, şeffaf ve katılımcı bir süreç sonucunda belirlenmesine de olanak sağlayacaktır.

(202) Sonuç olarak tarım sektöründe yönetim ve katılıma ilişkin mikro politika önerilerimiz şu şekilde sıralanmaktadır.

1. AB'de benimsenen iyi yönetim ilkeleri Türkiye'deki kamu kurumları tarafından içselleştirilmeli, kamu kurumları arasındaki bilgi asimetrisi ortadan kaldırılmalı ve politika belirleme süreçleri şeffaf ve katılımcı hale getirilmelidir. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için tarım konusunda diğer Bakanlıklarla iletişimin arzu edilen seviyede ilerlemesi bakımından sektörel sorunların çözümünde kurum ve kuruluşların GTHB koordinasyonunda faaliyet göstermesi, GTHB'nın YPK üyesi olması sağlanmalıdır.
2. Ülkemizdeki düzenleyici etki analizi uygulamaları, AB Komisyonu tarafından "Better Regulation" prensipleri çerçevesinde hazırlanan düzenleyici etki analizi rehberleri model alınarak daha etkin bir yapıya kavuşturulmalı, bu yöntem hukuken takip edilmesi zorunlu bir usul haline getirilmelidir.
3. Başta kooperatifçilik olmak üzere, üreticiler arasındaki organizasyonlar güçlendirilmeli ve bunların tarım sektörüne yönelik politika belirleme süreçlerine katılımı sağlanmalıdır. Böylece Türkiye'deki politikaların yeni kurumsalcı okul yaklaşımına uygun olarak şekillendirilmesi mümkün olacaktır.
4. Kooperatiflerin dikey entegrasyon yoluyla tarım sektörünün tüm dikey ilişkili katmanlarında var olması ve böylece katmanlar arası işlem maliyetlerinin düşürülmesi ve çifte marjinalizasyon sorununun giderilmesine yönelik adımlar atılması sağlanmalı ancak kooperatiflere rekabetçi piyasa düzenine zarar verecek ayrıcalıklar tanınmamalıdır.
5. Ülkemizdeki kümelenme uygulamaları teşvik edilmeli ve bu noktada özellikle Hollanda örneği model olarak alınmalıdır.
6. Kooperatiflerin özerk yapısının geliştirilmesine özen gösterilmelidir.

SONUÇ

SONUÇ

- (203)** Raporun hazırlanması esnasında teori ve uygulamanın birleştirilmesi ve tarım sektöründe yer alan aktörlerin fiilen karşı karşıya olduğu sorunların ortaya koyulup bunlara çözüm aranması için 44 adet sektörel dernek, çok sayıda kamu kurumu ve sektörlerle ilişkin ticari işletmeler ziyaret edilmiştir. Yapılan ziyaretlerde sektörün farklı kesimlerinin sorunları ve ihtiyaçları hakkında bilgi sahibi olunmuş ve böylece Raporda sunulan önerilerin gerçek anlamıyla bütüncül ve tarafsız bir bakış açısı çerçevesinde oluşturulması sağlanmıştır. Ayrıca Raporun hazırlanması esnasında tarım, regülasyon ve sanayi iktisadı konusunda uzmanlaşmış iktisatçılar ve hukukçular aynı grup içinde yer almış ve bu sayede interdisipliner analiz yöntemlerinden ve özellikle hukuk ve ekonomi disiplininden faydalanılması mümkün olmuştur.
- (204)** Tarım alanında özellikle AB mevzuatına uyum yönündeki çabalar neticesinde çok önemli atılımlar yapıldığı, uzun yıllardır geride olduğumuz rakamsal birçok göstergede büyük ilerlemelerin sağlandığı bilinmektedir. Bu yüzden Raporda, tarım sektörüne ilişkin mevzuat incelenmiş ve söz konusu mevzuata ilişkin bazı iyileştirme önerilerine yer verilmiş olmakla beraber; asıl yürürlükteki mevzuatın uygulanması noktasına yoğunlaşarak, var olan kuralların hayata geçirilmesi aşamasında nasıl daha etkin bir kurumsal yapı oluşturulabileceği üzerinde durulmuştur. Bu yaklaşım ve yapılan reformların bir adım ileri götürülmesi bakımından eğitim, AR-GE ve inovasyon konuları da Raporun temel taşlarını oluşturmuştur. Zira bu alanlara yönelik çalışmalar yapılmadan tarım sektöründeki fiili durumu iyileştirmek, daha etkin bir piyasa yapısına kavuşmak ve Türkiye'nin küresel rekabet gücünü arttırmak çok güçtür.
- (205)** Çalışmamızda tarım sektörünün dikey ilişkili katmanlardan oluşan yapısının bütüncül bir bakış açısıyla irdelenmesi ve katmanlar arası ilişkilerin de yine tüm sektör bakımından geçerli olacak biçimde analiz edilmesi tercih edilmiştir. Yatay ekseninde, dünyada örnek alınabilecek veya dersler çıkarılabilecek uygulamaların araştırılması noktasında da sektörün genel sosyal ve ekonomik yapısını etkileyecek yöntemler üzerinde durulmuştur.
- (206)** Raporda tarım sektörünün farklı katmanlarında yer alan çok çeşitli piyasalar ayrı ayrı inceleme konusu yapılmamıştır. Nitekim Raporun amacı her bir piyasadaki kendine özgü sorunlara yönelik çözümler üretmek değildir. Ancak Raporda şeker ve süt piyasaları yakından incelenmiştir. Şeker ve süt piyasalarının ayrı bölümler altında incelenmesinin bir amacı Raporun daha önce hazırlanan raporlar ile karşılaştırılabilir olmasını sağlamaktır. Fakat asıl amaç özellikle 4. Bölümde

(Tarımsal Piyasalar, Devlet Müdahaleleri, Piyasa Aksaklıkları ve Sosyal Gereksinimler) ele aldığımız ve somut öneriler getirdiğimiz regülasyon ile ilgili konuların, geçmiş çalışmalar vesilesiyle aşına olunan bu iki sektörün analizinde nasıl kullanılabileceğini örnek olarak gösterebilmektir.

(207) Şeker piyasası özellikle işleme katmanının çok önemli bir bölümüne girdi tedarik etmektedir ve dolayısıyla bu piyasanın yapısının iyileştirilmesi çok önemli bir kesime fayda sağlayacaktır. Süt piyasası ise yapısal özellikleri bakımından Raporumuzda ele alınan çok katmanlı yapıya çok iyi bir örnek teşkil etmektedir.

(208) Raporun her bir bölümünde, işlenen konuyla bağlantılı mikro reform önerileri maddeler halinde sunulmuştur. Fakat burada son olarak Raporda öne çıkan tespit ve bu tespitlere ilişkin önerilerin kısaca özetlenmesinde fayda görülmektedir.

1. Tarım arazilerinin toplulaştırılması yönünde çok önemli adımlar atılmasına rağmen, ortalama ölçek büyüklüğünde halen arzu edilen düzeye gelinememiş olması nedeniyle, üretim katmanında organizasyon sorunu, ölçeğe dayalı verimlilik sorunları gibi sorunların devam ettiği gözlemlenmiştir. Bu sorunlara yönelik gelişmiş ülke örneklerine uygun kooperatifçiliğin hayata geçirilmesi, kümelenme çalışmalarına ağırlık verilerek devam edilmesi tavsiye edilmektedir.
2. Sadece tarım değil, devlet müdahalesinin (regülasyonların) gerekli olduğu tüm sektörlerde, piyasa aksaklığı ile müdahale arasındaki neden sonuç ilişkisinin sağlıklı kurulması şarttır. Tarım sektöründe diğerlerinden farklı olarak sosyal gerekçelerle devlet müdahalesi ihtiyacı ortaya çıkabilmektedir. Fakat sosyal gerekçelerle yapılması zorunlu müdahalelerin uzun dönemde telafisi güç piyasa aksaklıklarına yol açmaması adına, en az maliyetli ve sektörde benimsenen iktisadi politikalara en uygun olanın tercih edilmesi rasyoneldir. Bunun temin edilmesi bakımından özellikle tarım ürünlerinin fiyatlarına yönelik müdahalelerin piyasa dışından, düzenleyici etki analizleri yapılarak ve kısa dönemli politik kaygıların uzağında gerçekleştirilmesi önerilmektedir.
3. Mevcut durumda gıda güvenilirliği noktasında ciddi bir bilgi kirliliği olduğu dikkat çekmektedir. Bu bilgi kirliliğinin ortadan kaldırılması noktasında Türkiye’de Ulusal Gıda Bilgi ve İletişim Komitesi oluşturulmasının önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

4. Tarım toprakları ve üretici kesiminin yeterli ölçüğe gelememesinin yarattığı AR-GE ve inovasyonda ölçek büyüklüğü sorunu ile karşı karşıya olunduğu değerlendirilmektedir. Bunun aşılabilmesi adına, AR-GE ve inovasyonda kamu ile özel sektörün işbirliği içinde çalışacağı Kamu Özel Ortaklığı (PPP - Public Private Partnership) modelinin hakim kılınması önerilmektedir.
5. Bunun yanı sıra, mevcut durumda tarım sektörüne yönelik çok kalabalık bir mevzuat olduğu ve AB uyum müzakereleri çerçevesinde söz konusu mevzuatın sürekli biçimde değiştiği ve güncellendiği gözlemlenmiştir. Ayrıca tarım sektörünün diğer pek çok sektör ile yakın ilişkisi olması sektörü etkileyecek düzenlemeler yapabilecek kurum sayısında da artış yaratmaktadır. Fakat ülkemizde kamu kurumlarının birbiri ile çelişen veya tamamlayıcı olamayan düzenlemeler yapması ve düzenlemelerde farklı terminolojilerin kullanılması söz konusu olabilmektedir. Bu çerçevede gerekli iyileştirmelerin yapılabilmesi hedefiyle; a) Bakanlıklar arasında tarım konusundaki iletişimin sağlıklı bir şekilde tesisi bakımından bir Bakanlığın doğrudan yetkilendirilmesi, b) tüm ilgili mevzuatta AB ve uluslararası kuruluşların kullandığı ortak tanım ve terminolojinin kullanılmasının sağlanması, c) GTHB'nın YPK üyesi yapılması uygun olacaktır.
6. Son olarak gerek ülkenin ihracat potansiyelinin tam olarak hayata geçirilmesi ve gerekse ülke politikalarına doğrudan etkide bulunan uluslararası gelişmelerin yakinen ve etkin olarak takip edilebilmesi adına, Türkiye'nin dış temsilciliklerinde yer alan Tarım Ateşeliği kadrolarına ivedilikle atamaların yapılması önemli görülmektedir.

KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı, "Tarama Raporu, Türkiye", 2007.
- AB Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü, "Türkiye İlerleme Raporu", 2013.
- AB Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü, "Türkiye İlerleme Raporu", 2014.
- Adıgüzel, T. "AB'ye Gıda Ürünleri İhracatının Gıda Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi", Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, AB Uzmanlık Tezi, 2008.
- Agah H., "Dünya Bankası'nın Kırsal Kalkınma Yaklaşımı ve Türkiye'ye Bakışı Konusundaki Deneyimleri", 7.Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu-Kırsal Kalkınma Politikalarının Yönetişimi, TEPAV, 2013, Ankara.
- Akerlof, G. A., "The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism", The quarterly journal of economics, 488-500, 1970.
- Alston J. M. & Andersen M. A. & James J. S. & Pardey P. G., "Persistence Pays: US Agricultural Productivity Growth and the Benefits from Public R&D Spending", 2010.
- Alston J. M. & Pardey G. P., "Agriculture in the Global Economy", Journal of Economic Perspectives, 28(1), 2014.
- Ardıyok, Ş., "Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar; Türkiye için düzenleyici Kurum modeli", Ankara, 2002.
- Ardıyok, Ş., "Türk Hukukunda Yeni bir Yaklaşım: Hukuk ve Ekonomi Öğretisi", 2008.
- Arnold, E. & Barker, K. & Slipersaeter, S., "Research Institutes in the ERA", 2010.
- Arnott, R. & Stiglitz, J., "The welfare economics of moral hazard", Springer, Netherlands, 1991.
- Atalık, A., "Türkiye'nin Şeker Üretimi ve Sorunları", Şeker-İş Dergisi, Sayı: 112/ Eylül-Aralık, 2008.
- Atayerer, Y., "AB Ülkelerine Süt ve Süt Ürünleri İhracatı Kontrol Esasları", 2011.
- Athukorala, P. C. & Jayasuriya, S., "Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective", The World Economy Volume 26, Issue 9, pages 1395-1416, 2003.
- Aydın, C., "Dünya Ticaret Örgütü Tarım Müzakereleri, AB ve Türkiye'nin Pozisyonları", 2004.
- Başkent, A., "Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye'de Bitki Sağlığı", AB Uzmanlık Tezi, T.C. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2007.

Bayraç, N. & Yenilmez, F.; "Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu", 2002.

BIAC, "Public-Private Partnerships for Agricultural Innovation and Productivity: Views from the Private Sector", 2014. <http://www.oecd.org/site/agrfcn/14%2010%2010%20FIN%20BIAC%20Issues%20Paper%20on%20PPPs%20Agricultural%20Innovation.pdf>

Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü, "FAO Statistical Yearbook 2012 World Food and Culture", 2012.

Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü, "Statistical Yearbook 2014, Latin America and the Caribbean Food and Agriculture", 2014.

Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü, "Statistical Yearbook 2014, Near East and North Afrika Food and Agriculture", 2014.

Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü, "Statistical Yearbook 2014, Africa Food and Agriculture", 2014.

Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü, "Statistical Yearbook 2014, Europe and Central Asia Food and Agriculture", 2014.

Braithwaite, J., "Rules and principles: A theory of legal certainty", Austl. J. Leg. Phil., 27, 47, 2002.

Buchanan, J. M. & Tollison, R. D., "The Theory of Public Choice-II", University of Michigan, 1984.

Çakal, M. A., "TRA1 Bölgesi Yem Bitkileri Raporu", 2013.

Çalışkan, Ö., "2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası: Avrupa Komisyonu'nun Reform Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme", 2013.

Dailey, A. L. & Conroy, C. A. & Shelley-Tolbert, C. A., "Using Agricultural Education As the Context to Teach Life Skills", Journal of Agricultural Education, Volume 42, Number 1, 2001.

Dalkılıç, Y., Harmancıoğlu, N., "Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifinin Türkiye'de Uygulama Olanakları", TMMOB II. Su Politikaları Kongresi Bildiri Kitabı, Ankara, 2008

Doğan, O., "Toprak ve Su Kaynaklarımız ve Geleceği", II. Ulusal Toprak ve Su Kaynakları Kongresi, Ankara, 2011.

Drummond, H. E. & Goodwin, W. J., "Agricultural Economics", Pearson, United States, 2011.

DSİ, "TARIM - Sulamanın Önemi" (2011).

- Ekmen, M. E., "AB'de Üretici Örgütleri ve Uyum İçin Öneriler", 2013.
- Eraktan, G., "AB - Türkiye Üretici Örgütlülüğü ve Değişim", Ziraat Mühendisleri Odası AB Genişleme Sürecinde Türkiye Semineri - Tarımsal ve Kırsal Politikalar-, Ankara, 2003.
- Erdoğan, O. "Üretici Birlikleri", A.Ü. ATAUM Ortak Tarım Politikası Uzmanlık Ödevi, Ankara, 2000.
- Ergin, Ö., "Su farkındalığı üzerine bir eğitim projesi" TMOOB 2. Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı 2, 531-540, 2008.
- Ergün, M. "Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Hakkı Sahibinin Yetkileri", 2009.
- Erkal, A. "Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Kapsamında Taze Meyve ve Sebze Ortak Piyasa Düzeni", Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı AT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003.
- Ernst and Young, "Analysis on future developments in the milk sector, Ernst and Young" 2013.
- Ertuğrul, C., "Türk Tarımının OTP'ye Uyumunun Olası Ekonomik Etkileri", 2002.
- Esteban, J., "Collective Action and the Group Size Paradox", 2000.
- European Commission - Directorate General for Agriculture and Rural Development, "Why Do We Need a Common Agricultural Policy", 2009.
- European Commission - Directorate General Research and Innovation, "Innovation Union Competitiveness Report", 2011
- European Commission, "European Governance: A White Paper", 2001.
- European Commission, "Milk and Milk Product in the European Union", 2006.
- European Commission, "Report from the Commission on European Governance", 2003.
- European Commission, "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future", 2010.
- Frankfurt School of Finance & Management, "Tarım Sektör Raporu", 2014.
- Gaytancıoğlu, O., "Türkiye'de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikası", İTO, İstanbul, 2009.
- German, Federal Institute for Vocational Education and Training, "VET Data Report Germany", 2013, s. 11.

- Gıda Mühendisliği Koordinasyon Kurulu 5. Toplantısı Sonuç Bildirgesi, 2012.
- Gökdemir, Bülent, "Tarımsal Reform ve Rekabet Politikası", Rekabet Dergisi, Temmuz - Ağustos - Eylül 2002 - 11, Ankara, 2002.
- Gökmen, V. "Gıda ve İçecek Sanayinin Ar-Ge Gündemi, Gıda Araştırmaları Envanteri", UGTP, Ankara, 2014.
- Gözek, S., "Kümelenme Politikaları, Kümelenmenin Türkiye’de Kırsal Kalkınma Açısından Önemi ve Öneriler", 2010.
- Grant, S. & Vidler, C., "Economics in Context. Heinemann", 2000.
- Grigg, D. B., "The agricultural systems of the world: An evolutionary approach - Vol. 5", Cambridge University Press, 1974.
- Gün, S. & Dellal, İ. & Ünüvar, F. İ., "Türkiye’de Toprak Politikası ve Kırsal Yoksulluk", 2012.
- Güvenç, T., "Kooperatif Bankacılığı Sistemi: Dünya Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği", Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Uzmanlık Tezi, 2014.
- Hanrahan, C. E. & Shields D. A., "Implications of Reactivating the Dairy Export Incentive Program (DEIP)", 2009.
- Hazine Müsteşarlığı, "Tarım Sektöründe Reform", Ankara, 2001.
- Heckathorn, D. D., "Collective action and the second-order free-rider problem", Rationality and Society 1.1: 78-100, 1989.
- Hekimoğlu, B. & Altindeğer, M., "Ülkemizde ve Samsun İlinde; Süt Hayvancılığı ve Süt Sektöründeki Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler", 2008.
- IDF, "Compilation of some presentations from the IDF World Dairy Summit 2013", 2014.
- Institute for Agriculture and Trade Policy, "Excessive Speculation in Agriculture Commodities", 2011, <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08247.pdf>
- Işın, F. & Keskin, G. & Kılıç, M. & Türkekul, B. & Ateş, H. Ç., "Türkiye’de Tarımsal İşgücü Piyasası ve Sosyal Güvenlik Politikaları", 2009.
- Işın, F., "AB-Türkiye Tarımsal İlişkilerinin Gelişim Süreci, 2005.
- İnan, İ. H. & Başaran, B. & Saner, G. & Yercan, M. & İnan, Ç. & Özdoğan, Ö., "Türk Tarım Kooperatiflerinin AB Tarım Kooperatiflerine yumu ve Tarımsal Sanayiye Etkileri", 2009.
- İzmir Ticaret Odası, "Kümelenme Modeli ve Türkiye’deki Kümelenme Çalışmaları", 2013.
- Kaya, S., "Biyogüvenlik Kanunu ve GDO’lu Ürünler Değerlendirmesi", Ekonomik Forum - Ağustos, 2010.

Kentel, Z. B., "Gıda Mevzuatı ve AB Yasalarına Uyum", 2011., s. 2.
<https://www.gidakongresi.com/gidakongresi2011/sunumlar/zelihabahar.pdf>

Kılıç, M., "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Tarım Hukuku: Mevcut Durum Son Gelişmeler ve Yaklaşımlar", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt.9 No.2, 2010.

Kilit, G., "Türkiye AB Ortak Tarım Politikası'na Uyum Konusunda Neler Yaptı?", İKV, 2013.

Kilit, G.; "AB Biyoekonomi Stratejisi", İKV, 2013.

Klein, P. G., "New Institutional Economics", 1999, s, 456-457.
<http://www.cec.zju.edu.cn/~yao/uploadfile/papers/p007.pdf>

Kocatürk, U., "Açıklamalı Tıp Terimleri Sözlüğü", Nobel Tıp Kitabevi, İstanbul, 2005.

Köroğlu, S., "Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de Tarımsal Örgütlenme", AT Uzmanlık Tezi, T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2003.

Levetin, E. & McMahon, K., "Plants and society", Fifth Ed., Brown Publishers, 2008.

Levy, G. & Razin, R., "Dynamic legislative decision making when interest groups control the agenda", 2012.

Margin, P. & Taylor, J. E., "Ripe With Change: Evolving Farm Labor Markets in the United States, Mexico, and Central America", The Regional Migration Study Group, 2013.
Martinelli, C., "Rational Ignorance and Voting Behavior", 2005.

McGrath, H. K., "Industrial Clusters in Local and Regional Economies A Post Porter Approach to the Identification & Evaluation of Clusters in North Dublin", Dublin City University, 2005.

Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Temmuz-2008.

Medema, S. G. & Nicholas, M. & Warren, J. S., "Institutional Law and Economics", 1999, s. 420. <http://encyclo.findlaw.com/0520book.pdf>

Ministry of Foreign Affairs of Netherlands, "Public-Private Partnerships in Developing Countries", IOB Study n.378, 2013.

Miran, B., "Türkiye'de Tarım", Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Aralık 2005

Monti, G., "EC Competition Law", Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Moss, C. B. & Schmitz, A., "Positive and Negative Externalities in Agricultural Production: The Case of Adena Springs Ranch", Journal of Agricultural and Applied Economics, 45-3:401-409, 2013.

Nazlı, A. R. & Küden, A. B., "AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye", Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi 5 (2): 93-95, 2012.

NCGA, "2011 World of Corn - Statistics Book", 2011.

OECD Frascati Manual, "Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development", 2002.

OECD, "Agricultural Innovation Systems: A Framework for Analysing the Role of the Government", 2009. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP\(2012\)19/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP(2012)19/FINAL&docLanguage=En)

OECD, "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation", OECD Publishing, 2007- 2014.

OECD, "OECD Economic Policy Paper - Challenges for The Next 50 Years", OECD Publishing, no.9, 2014.

OECD-FAO, "Agricultural Outlook 2014-2023", 2014. https://www.embrapa.br/documents/1024963/1025740/OECD-FAO_Agricultural_Outlook_2014-2023/20082926-0f88-4159-970a-2a1c65795c47

Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi, "Avrupa Birliği Su ereve Direktifi Kapsamında Sınıraşan Sular", ORSAM Rapor No: 154, ORSAM Su Araştırmaları Programı Rapor No: 19, 2013.

Ortmann, G. F., & King, R. P., "Agricultural Cooperatives I: History, Theory and Problems" *Agrekon*, 46(1), 18-46, 2007.

Öner, A., "Avrupa Topluluğunda ifti Organizasyonları ve Bu Organizasyonların Karar Mekanizması Üzerindeki Etkileri", T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 1992.

Övgün, B., "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Bir ıkılmaz: Politika Transferi Açısından Tarım Sorunu", *Ankara Avrupa alışmaları Dergisi* Cilt: 9, No:1, 2010.

Özcan, Z., "Türk Tarımı için ıkış Yolu: Hollanda Modeli", *Aksiyon*, Aralık, 2008.

Özertan, G., "Türkiye Tarım Sektörü'nde Yapısal Dönüşüm ve Teknoloji Kullanımının Rolü", Ocak 2013.

Öztürk, F. & Ardor, H. N., "Tam Üyelik Öncesinde Türk Tarımının AB Tarımı Karşısında Durumu ve Ortak Tarım Politikasına Uyum Sorunu", 2005.

Pardey P. G.& Alston J. M. & Chan-Kang C., "Public Food and Agricultural Research in the United States: The Rise and Decline of Public Investments, and Policies for Renewal", 2013.

Pardey, G. P. & Beddow, J. M., "Agricultural Innovation: United States in a Changing Global Reality", The Chicago Council on Global Affairs, 2013.

Peltzman, Sam, "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", 1989.

- Peltzman, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation", Center for Economic Analysis of Human Behavior and Social Institutions, no. 133, 1976.
- Philip G. P. & Nienke M. B., "Slow Magic: Agricultural R&D a Century After Mendel - IFPRI Food Policy Report", International Food Policy Research Institute, 2001.
- Polat, E. & Olgun, M., "Hayvancılık İşletmelerinde Atık Yönetimi Uygulamalarının Su Kirliliği Üzerine Etkileri", GÖÜ Ziraat Fakültesi Dergisi, 26(2), 2009.
- Porter, M. E., "The Competitive Advantage of Nations", Harvard Business Review, 1990.
- Posner, Richard A., "Natural Monopoly and Its Regulation", 21 Stanford Law Review 548, 1968
- Renda, A. & Schrefler, L. & Luchetta, G. & Zavatta, R., "Assessing the Costs and Benefits of Regulation-Final Report: Study for the European Commission, Secretariat General", 2013.
- Röller, L. H. & Delgado, J. & Friederiszick, H. W., "Energy: choices for Europe", Brussels, Bruegel, 2007
- Sağlık, F. C., "AB Ortak Tarım Politikası Ve Türkiye'ye Etkileri (Tarım Müzakereleri Analizi)", Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi, 2010.
- Sağlık, F., "AB Ortak Tarım, Gıda Güvenliği ve Balıkçılık Müktesebatı ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması", 2011
- Sanlı, K. C., "Haksız Fiil Hukukunun Ekonomik Analizi: Hukuk ve Ekonomi Öğretisi", Arıkan, 2007.
- Shiklomanov, I. A., "Appraisal and Assessment of World Water Resources", Water International 25:1, s. 11-32, 2000.
- Soubbotina, T. P., "Beyond economic growth: An introduction to sustainable development", World Bank Publications, 2004.
- Stigler, G. J., "The Theory of Economic Regulation", The Bell Journal of Economics and Management Science Vol. 2, No. 1, pp. 3-21, 1971
- Sumaytaoğlu, E. C., "Osmanlı ve Türkiye'de Tarımsal Politikaların Tarihsel Gelişimi ve Uygulanması", 2012.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, "Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 - 2013", 2007.
- T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, "T.C. AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi 2007-2023", 2006.
- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, "Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)", Ankara, 2003.
- T.C. Ekonomi Bakanlığı İhracat Genel Müdürlüğü, "Kümeler için Ortak Rekabet Alanları Stratejisi Raporu-KOBİ İşbirliği ve Kümelenendirme Projesi", 2011.

T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, "2012 Yılı Bütçe Sunuşu", GTHB Yayınları, Ankara, 2011.

T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, "Türkiye Tarımsal Kuraklıkla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planı 2013-2017", Ankara, 2013.

T.C. Kalkınma Bakanlığı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi Başkanlığı, "Tarım ve Gıda Alanında Mevcut Gelişmeler ve 2014 Yılı Beklentileri", 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Bitkisel Üretim", Ankara, 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Hayvancılık", Ankara, 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı", Ankara, 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Tarımsal Yapıda Etkinlik ve Gıda Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara, 2014.

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, "Türkiye'de Tarım", ed. Fahri Yavuz, Ankara, 2005.

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi, "Avrupa Topluluğu ve Türk Tarımında Örgütlemenin Önemi ve İşlevi", 2002.

TASAM, "Kırsal Kalkınma, "Çok Boyutlu Üretim Güvenliği 2023 Çalıştayı Sonuç Raporu", İstanbul, 2013.

TASAM, "Türkiye'nin Stratejik Vizyonu 2023 Projesi - Tarım, Gıda ve Hayvancılık 2023", s. 2.
http://www.tasam.org/Files/pdf/sectorler/TSV2023_sektor_01__tarim.gida.hayvancilik.pdf

TCMB, "2014 Enflasyon Raporu", 2014.

Tesbi, M. A., "AB'nin Ortak Tarım Politikası", 2000

TOBB, "Türkiye Tarım Sektörü Raporu 2013", 2013.

Tremblay, V. J. & Tremblay C. H., "Perfect Competition and Market Imperfections", New perspectives on industrial organization: With contributions from behavioral economics and game theory, Springer, 2012.

Turhan, M. S., "Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Tedbirleri Uygulama Süreci", T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.

TÜBİTAK Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Daire Başkanlığı, "Tübitak Ulusal Gıda Ar-Ge ve Yenilik Stratejisi", 2011.

- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., "2013 Sektör Raporu", 2014.
- TÜSİAD, "Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye", Ankara, 1999.
- TÜSİAD, "Vizyon 2050 Türkiye", İstanbul, 2011.
- TZOB, "2013-2014 Tarımsal Üretim Dönemi Kuraklık Risk Tahmin Raporu", 2014.
- Ulusal Süt Konseyi, "Süt Piyasasında Müdahale Gerekli mi?", 2010.
- United Nations Development Programme, "Reconceptualising Governance", Discussion Paper 2, 1997.
- Ülger, P., "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Tarımının Özellikleri ve Sorunları", AgroWorld Dergisi, 2012.
- Ünye Ticaret Borsası, "Lisanslı Depoculuk Fizibilite Raporu", 2013.
- Varol, S., "Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı", 2006.
- Verbeke, W., "Agriculture and the food industry in the information age", European Review of Agricultural Economics, 32(3), 347-368, 2005.
- Westerman, P. W. & Bicudo, J. R., "Management Considerations for Organic Waste Use in Agriculture", BioResource Technology 96, 2005.
- Yazgan, H. "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Üretici Birlikleri", Ankara Üniversitesi ATAUM 24. Dönem Temel Eğitim Ödevi, Ankara, 1999, s.13
- Yıldız, D., "AB Türkiye Tarım Politikalarının Uyumlaştırılması ve Organik Tarım", 2009.
- Yıldız, F. F., "Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye Ödeme Kuruluşlarının Yapılanması", 2005.
- Yıldız, U. B., "Avrupa Birliği Ülkelerinde Tarım Üniversiteleri", 2008
- Yılmaz, Ö., "Tarım Alanlarının Amaç Dışı Kullanımı ve Afyon Örneği", 2001.
- Yiğit, A. A., "Türkiye'nin Tarıma Dayalı Sanayi Politikası (1923-1938)", Doğu Üniversitesi Dergisi 13-2, 2012.

TUSIAD

GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK REKABET GÜCÜ TEMEL BULGULAR

ISBN: 978-605-165-010-4