



**TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE ADAYLIK
SÜRECİNDE TARIM POLİTİKALARI**

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan : Ahmet İNKAYA

Danışman : Yrd.Doç.Dr. İsmail AYDOĞUŞ

AFYON - 2001



**TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE ADAYLIK SÜRECİNDE
TARIM POLİTİKALARI**

Ahmet İNKAYA

**DOKTORA TEZİ
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

101759

Danışman : Yrd.Doç.Dr. İsmail AYDOĞUŞ

101759

**Afyon
Afyon Kocatepe Üniversitesi
Eylül 2001**

**TC. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

DOKTORA TEZ ÖZETİ**TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ADAYLIK SÜRECİNDE
TARIM POLİTİKALARI**

Ahmet İNKAYA

(İktisat Anabilim Dalı)

Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü – Ekim 2001

Danışman : Yrd. Doç. Dr. İsmail AYDOĞUŞ

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne girme çabası, 1963 yılında Ankara Anlaşması ile başlamıştır. Tarım alanında başlayan yakınlaşma, karşılıklı olarak verilen dış ticaret tercihleriyle devam etmektedir. Avrupa Birliği’nde tarım politikası, Topluluğun en önemli ortak politikası olan “Ortak Tarım Politikası” ile yürütülmektedir. İşleyiş mekanizması bakımından oldukça karmaşık bir yapıda olan bu politika üzerinde sürekli reform yapılmaktadır. Ortak Tarım Politikası son olarak “Gündem 2000” reformuyla değişikliğe uğramıştır. Avrupa Birliği’nin gündeminde olan genişleme süreci, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle birlikte Türkiye’yi de kapsamaktadır.

Türkiye’de tarım sektörü, uzun yıllar ekonominin temel unsuru olmuş, önemini hep korumuştur. Türkiye’de tarım politikalarıyla ilgili sorunlar ve uluslararası koşullar, yeni politika arayışlarını doğurmuştur. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’nun desteğiyle Türk tarım politikalarında radikal reformlar yapılmaktadır. Bu reformlarla tarım politikalarının Ortak Tarım Politikası’na uyumu kolaylaşacaktır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında tarım alanındaki ilişkilerde en önemli unsur, tarım politikalarının Ortak Tarım Politikası’na uyumudur. Türkiye’nin tarımsal yapısı, tarım nüfusu, işletmelerin küçüklüğü ve dağınıklığı, üreticilerin örgütlenmesi, destekleme biçimi, verimlilik, teknoloji kullanımı, kurumsal organizasyon ve ürün kalite ve standartları açısından Avrupa Birliği ile büyük farklılıklar göstermektedir.

ABSTRACT**AGRICULTURAL POLICIES OF TURKEY AS A CANDIDATE COUNTRY TO
THE MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION**

Ahmet İNKAYA

(Department of Economics)

Afyon Kocatepe University, The Institute of Social Sciences, October 2001

Advisor : Asst. Prof. Dr. İsmail AYDOĞUŞ

Attempt to join to the European Union by Turkey started with Ankara Agreement in 1963. The approachment between Turkey and the European Union has continued via the mutual commitments for foreign trade preferences. Decisions and policies concerning with agriculture in European Union are implemented within the framework of Common Agricultural Policy, which is the most important of the common policies at the Community level. Due to its complex structure and procedures, the Common Agricultural Policy has been reformed through out the history of Community. The latest of those reforms is the one made by "Agenda 2000". This subject is also highly concerning Turkey which is included to the present enlargement process of the Community, together with the other applicant countries from Central and Eastern Europe.

Agricultural sector has been the major sector and played an important role for Turkish economy for many years. Problems related to agricultural policy and international conditions urged Turkey to seek for new policies. With the supports of World Bank and IMF radical reforms have been started. It is expected that these reforms will ease the harmonization of Turkey's agricultural policies with Common Agricultural Policy, which is the most important issue in relations between the two parts in field of agriculture. There are enormous differences between Turkey and European Union in respect to agricultural structure, agricultural population, size of holdings, organization of farmers, subsidies, productivity, technology, institutional organization and product quality and standards.

TEZ JÜRİSİ VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI

İmza

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. İsmail AYDOĞUŞ



Jüri Üyeleri : Prof. Dr. Ergül HAN



Prof. Dr. H. Hüseyin BAYRAKLI



Yrd. Doç. Dr. Erol KUTLU



Yrd. Doç. Dr. Jülide ÖCAL



İktisat Anabilim Dalı doktora öğrencilerinden Ahmet İNKAYA'nın "TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİNE ADAYLIK SÜRECİNDE TARIM POLİTİKALARI" başlıklı tezi 26/10/2001 tarihinde yukarıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca İktisat Anabilim Dalında değerlendirilerek kabul edilmiştir.



Prof. Dr. H. Hüseyin BAYRAKLI
Enstitü Müdürü

ÖZGEÇMİŞ

Ahmet İNKAYA
İktisat Anabilim Dalı
Doktora

EĞİTİM

Yüksek Lisans: 1995, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı

Lisans: 1992, Anadolu Üniversitesi, Afyon İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

Lise: 1986, Afyon Lisesi

İŞ/İSTİHDAM

1999 – Öğretim Görevlisi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

1994-1999 – Araştırma Görevlisi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

MESLEKİ BİRLİK / DERNEK / KURULUŞ ÜYELİKLERİ

2000 - Afyon Kocatepe Üniversitesi, Mezunlar Derneği

2000 - Afyon Kocatepe Üniversitesi, Öğretim Elemanları Derneği

YAYINLAR

“Dünya Ticaret Örgütü ve Tarım Politikaları”, (Yrd.Doç.Dr. İsmail AYDOĞUŞ ile birlikte), Afyon Kocatepe Üniversitesi, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: III, Sayı: 1, Haziran 2001.

KİŞİSEL BİLGİLER

Doğum Yeri: AFYON

Doğum Tarihi: 02.10.1969

Yabancı Dil: İngilizce

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|----------|
| DOKTORA TEZ ÖZETİ..... | i |
| ABSTRACT | ii |
| TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI..... | iii |
| ÖZGEÇMİŞ..... | iv |
| İÇİNDEKİLER..... | v |
| TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ..... | xii |
| KISALTMALAR..... | xiv |
| GİRİŞ..... | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA TARIM POLİTİKALARI

| | |
|--|-----------|
| I. AVRUPA TOPLULUĞU'NUN OLUŞUMUNDA TARIM..... | 5 |
| A) ROMA ANTLAŞMASI'NDA TARIM POLİTİKALARI..... | 8 |
| B) TARIM POLİTİKALARINDA BAŞLAYAN ORTAK DÜZENLEMELER..... | 11 |
| II. ORTAK TARIM POLİTİKASI..... | 13 |
| A) ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN TEMEL PRENSİPLERİ | 13 |
| B) ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN ÇALIŞMA MEKANİZMASI..... | 14 |
| 1. Ortak Piyasa Düzenleri..... | 15 |
| 2. Fiyat ve Pazar Politikaları | 16 |
| a) Topluluk İçi Ortak Fiyat Politikası | 18 |
| b) Üçüncü Ülkelere Karşı Uygulanan Fiyat Politikası | 20 |
| aa) İthalat Politikası..... | 20 |
| bb) İhracat politikası..... | 21 |
| c) Doğrudan Gelir Ödemeleri..... | 22 |
| 3. Yapısal Politikalar | 23 |
| a) 1967-75 Yılları Arasındaki Genel Düzenlemeler | 24 |
| b) 1975-88 Yıllarında Yapılan Bölgesel ve Sektörel İçerikli Düzenlemeler | 26 |

| | |
|--|-----------|
| c) 1992 MacSharry Reformlarında Yapısal Politikalar | 27 |
| d) Gündem 2000'de Yapısal Politikalar..... | 28 |
| 4. Parasal Mekanizmalar..... | 30 |
| a) Yeşil Kur ve Gelişimi | 30 |
| b) Telafi Edici Tutarlar | 32 |
| c) Avrupa Para Sistemi | 32 |
| d) Euro ve OTP'nin Parasal Mekanizmaların Değişimi..... | 33 |
| 5. Finansman Politikası..... | 36 |
| a) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF)..... | 36 |
| aa) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun "Garanti" | |
| Bölümü | 38 |
| bb) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun "Yönlendirme" | |
| Bölümü | 40 |
| b) Diğer Finansman Kaynakları | 41 |
| C) ORTAK TARIM POLİTİKASI'NDA REFORMLAR | 42 |
| 1. 1992 Öncesinde Yapılan Reformlar | 44 |
| 2. 1992 MacSharry Reformları | 46 |
| 3. Gündem 2000 ve Tarım Reformu..... | 49 |
| a) Gündem 2000'in Tarım Sektörü İçin Hedefleri | 51 |
| b) Gündem 2000 ile Reformu Öngörülen Sektörler | 54 |
| aa) Tarla Bitkileri | 54 |
| bb) Sığır Eti..... | 55 |
| cc) Sütü Ürünler..... | 56 |
| dd) Şarap..... | 57 |
| c) Kırsal Kalkınma..... | 57 |
| D) ULUSLARARASI BASKILAR VE ORTAK TARIM POLİTİKASI'NDAKİ | |
| GELİŞMELER..... | 58 |
| 1. Dünyada Tarım Ticaretindeki Gelişmeler | 59 |
| 2. Uruguay Round Tarım Anlaşması ve Ortak Tarım Politikası..... | 62 |
| a) Pazara Giriş | 63 |
| b) İhracat Sübvansiyonları | 65 |
| c) İç Destek..... | 66 |

| | |
|--|-----------|
| 3. Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın OTP Üzerindeki Etkileri | 67 |
| 4. Dünya Ticaret Örgütü'nün Yeni Tur Tarım Müzakerelerinde Avrupa Birliği'nin Durumu | 70 |
| E) ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN GELECEĞİ..... | 71 |
| III. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENİŞLEME SÜRECİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASI..... | 73 |
| A) ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE TARIM | 74 |
| B) ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN TARIMSAL UYUMLARI..... | 75 |

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK TARIM POLİTİKALARI

| | |
|---|-----------|
| I. TÜRKİYE'DE TARIMIN TARİHSEL GELİŞİMİ | 79 |
| II. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ | 86 |
| A . TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDEKİ YERİ..... | 86 |
| 1. Tarımsal Dış Ticaret | 87 |
| 2. Tarım Kesiminde Çalışan Nüfus ve Yapısı | 88 |
| 3. Tarım Sektöründeki İşletmeler | 90 |
| a) İşletme Büyüklüğü | 90 |
| b) İşletmelerin Parçalanması Durumu | 92 |
| B) TARIMLA İLGİLİ KURUMLAR VE YASAL DÜZENLEMELER..... | 93 |
| 1. Tarımla İlgili Kamu Kurumları | 93 |
| a) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı | 94 |
| b) Tarımsal Kamu İktisadi Teşekkülleri | 95 |
| aa) Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) | 95 |
| bb) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ)..... | 96 |
| cc) TEKEL Genel Müdürlüğü | 97 |
| dd) Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR)..... | 98 |
| c) Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri | 98 |
| 2. Tarımla İlgili Kamu Dışındaki Örgütler..... | 99 |
| a) Mesleki ve Sosyal Örgütlenmeler..... | 100 |

| | |
|--|------------|
| aa) Ziraat Odaları | 100 |
| bb) Çiftçi Mallarını Koruma Teşkilatı | 102 |
| cc) Sendikalar | 102 |
| dd) Diğerleri | 102 |
| b) Ekonomik Amaçlı Örgütlenmeler | 103 |
| aa) Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri | 103 |
| bb) Tarım Kredi Kooperatifleri | 103 |
| 3. Tarım Sektöründeki Yasal Düzenlemeler | 104 |
| a) 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu | 104 |
| b) 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu | 106 |
| c) 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu | 107 |
| d) Arazi Toplulaştırması | 109 |
| e) Arazi Toplulaştırma Çalışmalarında Yasal Durum | 111 |
| III. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKASI UYGULAMALARI | 111 |
| A) TARIM SEKTÖRÜNDE DESTEKLEME YAPISI | 112 |
| 1. Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme | 115 |
| 2. Girdi Destekleri | 117 |
| a) Gübre Desteği | 117 |
| b) Tohum Desteği | 118 |
| c) Tarımsal İlaç Desteği | 118 |
| d) Damızlık Hayvan Desteklemesi | 119 |
| e) Faiz Kolaylıkları | 119 |
| f) Sulama Yardımları ve Elektrik Desteği | 120 |
| 3. Diğer Teşvik ve Destekler | 120 |
| a) Tarımsal Dış Ticaret Politikaları | 120 |
| b) Teşvik veya Destekleme Primi Ödemesi | 121 |
| c) Tütünde Kota ve Çayda Budama Tazminatları Ödemesi | 122 |
| d) Yatırımları Destekleyici Yardımlar | 122 |
| B) TARIMSAL DESTEKLEMELERİN FİNANSMAN KAYNAKLARI | 123 |
| 1. Fonlar | 123 |
| 2. Bütçe | 124 |

| | |
|---|------------|
| 3. T.C. Merkez Bankası Ve T.C. Ziraat Bankası..... | 124 |
| C) UYGULANAN POLİTİKALARIN SONUÇLARI VE MALİYETİ..... | 126 |
| 1. Uygulanan Politikaların Sonuçları..... | 126 |
| 2. Uygulanan Politikaların Ekonomik Maliyeti..... | 128 |
| IV. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE TÜRK TARIMI | 132 |
| A) DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ'NÜN TARIM ANLAŞMASI VE ETKİLERİ .. | 132 |
| 1. GATT Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın Etkileri | 132 |
| a) Pazara Giriş | 133 |
| b) İhracat Sübvansiyonları | 134 |
| c) İç Destekler..... | 135 |
| 2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Yeni Tur Müzakerelerinde Türkiye'nin Durumu | 136 |
| B)ULUSLARARASI PARA FONU İLE YAPILAN STAND-BY ANLAŞMASI.. | 138 |
| C) AVRUPA BİRLİĞİ İLE YAPILAN GÜMRÜK BİRLİĞİ ANLAŞMASI'NDA TARIM SEKTÖRÜ | 139 |
| V. TÜRK TARIM POLİTİKASINDA YENİ ARAYIŞLAR VE REFORM..... | 140 |
| A) YAPILAN REFORMUN GENEL HATLARI | 141 |
| 1. Doğrudan Gelir Desteği | 142 |
| 2. Alternatif Ürün Projesi..... | 142 |
| 3. Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin Durumu | 144 |
| B) REFORM SÜRECİNDE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE İLGİLİ KANUNLAR | 144 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK TARIM POLİTİKALARININ AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUMU

| | |
|--|------------|
| I. TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE TARIM SEKTÖRÜ | 148 |
| A) ANKARA ANLAŞMASI VE TARIM SEKTÖRÜ | 149 |
| B) KATMA PROTOKOL'DE TARIM SEKTÖRÜ | 150 |

| | |
|--|------------|
| C) TÜRKİYE – AB TARIM ÜRÜNLERİ TİCARETİNDE TERCİHLİ REJİM | 155 |
| D) GÜMRÜK BİRLİĞİ VE TARIM SEKTÖRÜ..... | 157 |
| 1. Gümrük Birliği'nde Tarım Sektörü..... | 157 |
| 2. Gümrük Birliği Sonrasında Tarım Sektöründe Yaşanan Gelişmeler..... | 158 |
| II. TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDAKİ TARIMSAL YAPI VE POLİTİKA FARKLILIKLARI..... | 160 |
| A) TARIMSAL YAPI FARKLILIKLARI..... | 160 |
| B) TARIM POLİTİKALARI FARKLILIKLARI..... | 164 |
| 1. Destekleme Alım Politikaları..... | 166 |
| 2. Doğrudan Destekler..... | 167 |
| 3. Sübvansiyonlar..... | 169 |
| III. TÜRK TARIMININ ORTAK TARIM POLİTİKASI'NA UYUMU..... | 170 |
| A) GENEL EKONOMİ VE SOSYAL POLİTİKALARA UYUM..... | 171 |
| B) ÜRETİM POLİTİKASINA UYUM..... | 172 |
| C) FİYAT VE PAZAR POLİTİKASINA UYUM..... | 173 |
| D) MEVZUATA UYUM..... | 174 |
| E) KURUMSAL YAPIYA UYUM..... | 176 |
| F) TARIMSAL YAPIYA UYUM..... | 177 |
| G) FİNANSMAN POLİTİKALARINA UYUM..... | 179 |
| H) BÖLGESEL VE SOSYAL POLİTİKALARA UYUM..... | 180 |
| I) TOPLULUK REKABET POLİTİKASINA UYUM..... | 181 |
| IV. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRK TARIMIYLA İLGİLİ GÖRÜŞLERİ..... | 182 |
| V. ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN UYUMUNDA MALİ İŞBİRLİĞİ..... | 184 |
| V. TÜRK TARIMININ AB KARŞISINDAKİ REKABET GÜCÜ (BEŞ ÜRÜN İÇİN “POLİTİK ANALİZ MATRİSİ” UYGULAMASI)..... | 188 |
| A) GENEL..... | 188 |
| B) REKABET GÜCÜNÜN VE FİYATLARDAKİ BOZULMANIN BELİRLENMESİ METODOLOJİSİ..... | 189 |
| 1. Nominal Koruma Oranı (NKO) veya Katsayısı (NKK)..... | 189 |

| | |
|---|------------|
| 2. Etken Koruma Oranı (EKO) (Effective Protection Rate)..... | 190 |
| 3. İç Kaynak Maliyetleri (İKM) | 191 |
| C) VERİ TOPLAMA, KAYNAKLAR VE VARSAYIMLAR | 192 |
| D) SONUÇLAR | 193 |
| 1. Buğday..... | 193 |
| 2. Domates | 195 |
| 3. Portakal | 196 |
| 4. Koyun Eti | 197 |
| 5. Şeker Pancarı | 198 |
| SONUÇ..... | 200 |
| EKLER | 206 |
| KAYNAKÇA..... | 212 |



TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ

| | <u>Sayfa</u> |
|--|--------------|
| Şekil (1) OTP'nin Fiyat Mekanizması..... | 17 |
| Tablo (1) Topluluk Bütçesinde EAGGF Harcamaları (milyon ECU) | 38 |
| Şekil (2) Ortak Piyasa Düzenleri İçin Garanti Bölümünün Sektörel Dağılımı..... | 39 |
| Tablo (2) EAGGF'nin Yönlendirme Bölümü | 41 |
| Tablo (3) OTP'nin Geçmişteki Reformları | 43 |
| Tablo (4) 2000-06'daki Tarımsal Harcamalar (1999 fiyatlarıyla, milyon Euro) .. | 50 |
| Tablo (5) Dünya Tarım Ürünleri Ticareti (milyar \$ ve %)..... | 61 |
| Tablo (6) ODA Ülkeleri ve AB'nin Tarım Sektörlerinin Büyüklükleri | 75 |
| Tablo (7) ODA Ülkelerine Sağlanması Öngörülen Destek Miktarı (2000-06)..... | 78 |
| Tablo (8) Türkiye'nin Dış Ticaretinde Tarımın Payı (milyon \$)..... | 87 |
| Tablo (9) Türkiye'de Köy ve Kent Nüfusunun Gelişimi..... | 89 |
| Tablo (10) Tarım İşletmelerinin İşletme Büyüklüklerine Göre Dağılımı | 91 |
| Tablo (11) Tarımsal İşletmelerde Arazi Parça Sayısı..... | 93 |
| Tablo (12) Tarım ve Köyişleri Bakanlığında Yapılan Değişiklikler | 94 |
| Tablo (13) Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler (milyon TL) | 113 |
| Tablo (14) Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Ödemeler (milyar TL) | 114 |
| Tablo (15) Alımlar | 115 |
| Şekil (3) Görev Zararının Oluştığı Sistem | 116 |
| Tablo (16) Tarımsal Destekleme Alımları (Trilyon TL)..... | 117 |
| Tablo (17) T.C.Z.B'nin Kullandığı Tarımsal Krediler (milyon TL)..... | 126 |
| Tablo (18) Toplam Destek Tahminleri (milyon \$)..... | 129 |
| Tablo (19) Toplam Üretici Desteği (milyon \$)..... | 129 |
| Şekil (4) Toplam Destek Tahmini (GSMH'nin %'si)..... | 130 |
| Tablo (20) ÜDE'nin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Türlerine Dağılımı (%)..... | 131 |
| Tablo (21) Türkiye'nin GATT Tarım Anlaşması Tarife Oranları (%) | 134 |
| Tablo (22) Bazı Ürünlerde Türkiye'nin İhracat Desteği Taahhütleri | 135 |
| Şekil (5) Fındık Piyasasında Fiskobirkik Alımları | 143 |
| Şekil (6) Şeker Finansmanının Mevcut Yapısı | 145 |
| Şekil (7) Uygulanmakta Olan Tütün Alımının Finansman Sist. (1999 yılı) | 146 |
| Tablo (23) Türkiye'nin AB ile Ticaretinde Tarım Sektörü..... | 143 |

| | |
|--|------------|
| Tablo (24) 1/98 Sayılı OKK Öncesi ve Sonrasında Türkiye ve Topluluğun Birbirine Sağladığı Tarım Tavizlerinde Gelişmeler (%) | 156 |
| Tablo (25) Türkiye ve AB'nin Temel Tarım Göstergeleri (2000) | 162 |
| Tablo (26) Türkiye ve AB'nde Tarım İşletmeleri..... | 163 |
| Tablo (27) Türkiye ve AB'de Üretici Destek Tahmini Kompozisyonu (%) | 165 |
| Tablo (28) SAPARD : Yıllık Endikatif Bütçe Tahsisatları (milyon euro) | 187 |
| Tablo (29) PAM'ın Genel Çerçevesi | 193 |
| Tablo (30) 1997/98 Dönemi Buğday Üretimi İçin PAM (TL/Ton) | 195 |
| Tablo (31) 1998/99 Dönemi Buğday Üretimi İçin PAM (TL/Ton) | 195 |
| Tablo (32) 1999/00 Dönemi Buğday Üretimi İçin PAM (TL/Ton) | 195 |
| Tablo (33) 1997/98 Dönemi Domates Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 196 |
| Tablo (34) 1998/99 Dönemi Domates Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 196 |
| Tablo (35) 1999/00 Dönemi Domates Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 196 |
| Tablo (36) 1997/88 Dönemi Portakal Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 197 |
| Tablo (37) 1998/99 Dönemi Portakal Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 197 |
| Tablo (38) 1999/00 Dönemi Portakal Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 197 |
| Tablo (39) 1997/98 Dönemi Koyun Eti Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 198 |
| Tablo (40) 1998/99 Dönemi Koyun Eti Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 198 |
| Tablo (41) 1999/00 Dönemi Koyun Eti Üretimi İçin PAM (TL/Ton)..... | 199 |
| Tablo (42) 1997/98 Dönemi Şeker Pancarı Üretimi İçin PAM (TL/Ton) | 199 |
| Tablo (43) 1998/99 Dönemi Şeker Pancarı Üretimi İçin PAM (TL/Ton) | 200 |
| Tablo (44) 1999/00 Dönemi Şeker Pancarı Üretimi İçin PAM (TL/Ton) | 200 |

KISALTMALAR

| | |
|--------------|--|
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| AKÇT | : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu |
| AMS | : Aggregate Measurement of Support, (Toplam Destek Ölçüsü – TDÖ) |
| AT | : Avrupa Topluluğu |
| CAP | : Common Agriculture Policy, (Ortak Tarım Politikası – OTP) |
| CEEC | : Central and East European Countries, (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri) |
| CIF | : Cost, Insurance, Freight |
| COP | : Corn and Other Production |
| DFİF | : Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu |
| DTÖ | : Dünya Ticaret Örgütü |
| EAGGF | : European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu) |
| EBK | : Et ve Balık Kurumu |
| ECU | : European Currency Unit |
| EFTA | : European Free Trade Area, (Avrupa Serbest Ticaret Alanı) |
| EKK | : Etken Koruma Katsayısı, (Effective Protection Coefficient – EFC) |
| EKO | : Etken Koruma Oranı, (Effective Protection Rate – EPR) |
| ERDF | : European Region Development Fund, (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu) |
| ESF | : European Social Fund, (Avrupa Sosyal Fonu) |
| FADN | : Farm Accountancy Data Network (Çiftlik Muhasebe Veri Ağı) |
| FAO | : Food and Agriculture Organization of the United Nations |
| GATT | : General Agreement on Tariffs and Trade (Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması) |
| GB | : Gümrük Birliği |
| GOÜ | : Gelişmekte Olan Ülkeler |
| GSMH | : Gayri Safi Milli Hasıla |
| GSYİH | : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla |
| IMF | : International Monetary Fund, (Uluslararası Para Fonu) |
| İKM | : İç Kaynak Maliyetleri, (Domestic Resource Costs – DRC) |
| KKDF | : Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu |

| | |
|---------------|---|
| KP | : Katma Protokol |
| MCA | : Monetary Compensatory Amounts, (Telafi Edici Tutarlar) |
| NAFTA | : Nort American Free Trade Aggreement, (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması) |
| NKK | : Nominal Koruma Katsayısı, (Nominal Protection Coefficient – NPC) |
| NKO | : Nominal Koruma Oranı, (Nominal Protection Rate – NPR) |
| ODA | : Orta ve Doğu Avrupa (ülkeleri) |
| OKK | : Ortaklık Konseyi Kararı |
| OTP | : Ortak Tarım Politikası, (Common Agriculture Policy – CAP) |
| PAM | : Policy Analysis Matrix |
| PPS | : Purchasing Power Standard, (Satınalma Gücü Standardı) |
| SAPARD | : (Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı) |
| SEK | : Süt Endüstrisi Kurumu |
| TBMM | : Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TDE | : Tarife Dışı Engeller, (Non-Tariff Barriers) |
| TDE | : Tüketici Destek Eşdeğeri, (Consumer Subsidy Equivalent) |
| TDÖ | : Toplam Destek Ölçüsü, (Aggregate Measurement of Support – AMS) |
| TEAE | : Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü, (Agricultural Economics Research Institution – AERI) |
| TKB | : Tarım ve Köyşleri Bakanlığı |
| TKK | : Tarım Kredi Kooperatifleri |
| TMO | : Toprak Mahsulleri Ofisi |
| TSEK | : Türkiye Süt Enstitüsü Kurumu |
| TSK | : Tarım Satış Kooperatifleri |
| TSKB | : Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri |
| TŞFAŞ | : Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi |
| TZOB | : Türkiye Ziraat Odaları Birliği |
| USDA | : United States Department of Agriculture |
| ÜDE | : Üretici Destek Eşdeğeri, (Producer Subsidy Equivalent) |
| WTO | : World Trade Organization |

GİRİŞ

Ülkelerin siyasal, ekonomik ve sosyal anlamda karşılıklı ilişkilerinin ve bağımlılıklarının artması ve küreselleşme sürecinin hızla devam etmesi, günümüzde dünyanın en belirgin özelliğini oluşturmaktadır. Bu süreç içerisinde, ülkelerin ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel ilişkilerinin yoğunlaşması, her ülkenin kendi çıkarlarını diğer ülkelerin çıkarları ile uyumlu hale getirmesini zorunlu kılmıştır.

Konuya tarım sektörü boyutundan bakıldığında; dünyada gıda maddelerine olan talebin arttığı, daha liberal bir ticaret ortamının oluşturulması yönündeki çabaların yoğunlaştığı, tarımsal üretimde verimlilik ve kalitenin yanında sürdürülebilirlik ve biyo-çeşitliliğe önem verildiği, kamuoyunda çevre bilincinin kuvvetlendiği, tüketici ihtiyaçları ve isteklerinin karşılanması ve gıda güvenesinin önem kazandığı gözlemlenebilir. Bu gelişmeler; bütün ülkelerin tarım politikalarını daha modern koşullarda ve dış dünya ile uyumlu olmasını gerektirmektedir. Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere bütün ülkeler tarım sektörünü hassas sektör olarak kabul etmiş ve politikalarını buna göre belirlemişlerdir.

Tarımda korumacılığın hakim olduğu ülkelerin başında ABD ve AB ülkeleri gelmektedir. Bu ülkeler sanayideki gelişmişliklerine rağmen insanların beslenmesini hiçbir zaman başka devletlerin inisiyatifine bırakmamışlardır. Bugün AB, sadece Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (EAGGF) bütçesinden tarıma her yıl yaklaşık 45 milyar dolar (toplam bütçesinin yaklaşık yarısı), ABD ise 20 milyar dolara yakın sübvansiyon sağlamakta ve bu destekleri, başta Dünya Ticaret Örgütü olmak üzere çeşitli uluslararası örgütlerin baskılarına rağmen sürdürmektedirler.

Avrupa Birliği'nde tarım politikaları, üye ülkelerin ekonomik ve siyasi anlamda bütünleştiği, "Ortak Tarım Politikası" (Common Agriculture Policy - CAP) kapsamında yürütülmektedir. Ortak Tarım Politikası, AB'nin ilk "ortak" politikası olup, üye ülkelerin tarım politikalarının ortak bir çerçevede yönetilmesi temeline dayanmaktadır. Bunun en önemli unsuru, tarım ürünleri için bütün ülkelerde geçerli olan "ortak fiyatlar"dır. Belirlenen bu fiyatlar, içerde ve dışarıda çeşitli araçlarla korunmaktadır.

Tarımsal üretimde kendine yeterlilikten uzak olan AB ülkeleri için OTP, kuruluşundan itibaren, kısa dönemde birçok üründe tarımsal yeterliliği sağlamış, ancak başarısı bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Gerek OTP'nin kendi içindeki sorunlara çözümler getirebilmek, gerekse GATT çerçevesinde özellikle ABD'nin baskılarına karşı koyabilmek için, OTP sürekli değişim sürecindedir.

Dünya ülkeleri yirmi birinci yüzyıla, teknoloji ve bilgi unsurlarında yaşanan baş döndürücü gelişmelerle girerken; Türkiye bu yeni yüzyıla, yaşanan ekonomik, siyasal ve sosyal sıkıntılardan oluşan, olumsuz birikimin yarattığı kriz havasıyla girmiştir. Kaynakların kıtlığı ve etkin kullanılamaması, siyasi istikrarın sağlanamaması ve kararsızlıklar, ülkeyi önemli bir yol ayrımına getirmiştir. Burada Türkiye radikal önlemlerle yeni bir yapılanma yolunu tercih etmiş, IMF ve Dünya Bankası'nın desteğiyle önemli kararlar almıştır. Bu kararlar içerisinde tarım sektörüne yönelik olan önemli maddeler bulunmaktadır.

Türkiye nüfusunun yüzde 35'i kırsal alanda yaşamasına ve ağırlıklı olarak tarım sektöründen geçimini sağlamasına rağmen, milli gelirin ancak yüzde 15'ine sahip olabilmektedirler. Türkiye'de uzun süredir uygulanan tarımsal destekleme politikalarının etkisinin zamanla azaldığı ve desteklemelerin önemini yitirdiği görülmektedir. Üretici açısından yol açtığı olumsuzluklar yanında, kamu kaynaklarına getirdiği yük, dolayısıyla destekleme politikalarına bakış açısı değişmekte, bu konuda yeni ve daha etkili politikalara duyulan ihtiyaç, zaman zaman Türkiye gündemine gelmektedir. Bu sonuçları yaratan nedenlerin iyi bir analizle ortaya konulması, ve oluşturulacak yeni yapı içerisinde tarım politikalarının belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Türkiye – Avrupa Birliği ilişkilerinde tarımsal alandaki en önemli konu, Türk Tarımı'nın OTP'ye uyumu sorunudur. Ancak, Türkiye'nin AB'ye en az uyum gösterdiği sektör tarımdır. Türkiye'nin nihai hedefi Avrupa Birliği'ne üye olmaktır. Bu yönde Aralık 1999'da Helsinki Zirvesi sonucunda daha somut sayılabilecek bir gelişme gerçekleşmiş; Türkiye Avrupa Birliği'ne “aday ülke” olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede, tarım politikalarının belirlenmesinde, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na uyumun göz önüne alınması zorunlu hale gelmiştir. Türk tarım politikasının Ortak Tarım Politikası'na uyum yükümlülüğü, Ankara Anlaşması'nın

11'inci maddesi, Katma Protokol'ün 33-35'inci maddeleri ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 24-26'ncı maddelerinde yer almaktadır. Ortak Tarım Politikası'na uyum konusunda yapılan çalışmalar büyük ölçüde, tam üyelik başvurusunun yapıldığı 1987 yılında gelişmeye başlamıştır ancak, kayda değer bir ilerleme sağlanamamıştır. Ortak Tarım Politikası'nın dinamik bir yapıya sahip olduğu ve reformlar çerçevesinde sürekli bir değişim içinde bulunduğu göz önünde bulundurulduğunda, Türk tarımının Ortak Tarım Politikası'na ve reformlarına uyumunun zorluğu ve zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Tarım, Türkiye için ekonomik ve sosyal olarak çok önemli bir sektördür. Yaklaşık olarak nüfusun üçte birinin geçimini sağladığı, toplam istihdamın yüzde 45'ini oluşturan ve gayri safi milli hasılda yüzde 14.4 payı olan tarım sektörü, yıllardır artan sorunlara rağmen, verimli topraklarıyla birçok üründe dünya sıralamasında ilk sıralarda yer almaktadır. Türk tarımının AB standartlarından oldukça uzak olan yapısı ve bu yapıya rağmen sahip olduğu üretim potansiyeli, bir taraftan onun OTP'ye uyumunu güçleştirirken, diğer taraftan AB ülkeleri için bir endişe kaynağı yaratmaktadır.

Türkiye'de tarım sektöründe yeni politikalar ve stratejilerin uygulamaya konulması ihtiyacı, hem ülke içinde, hem de ülke dışında oluşan koşullardan kaynaklanmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması, Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği ile imzalanan çeşitli anlaşmalar ve bu anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülükler; AB'ne adaylık sürecinde AB'nin Ortak Tarım Politikası'na uyum gerekliliği; ülke içinde özellikle 1980'li yıllardan sonra uygulanmakta olan tarımsal politikaların etkisizliği, tarım sektörünün ihmal edilmesi ve dolayısıyla kırsal kesimde istenilen ekonomik ve sosyal gelişmelerin sağlanamayışı, tarım politikalarında yeni yaklaşımları ve arayışları zorunlu hale getirmiştir. Diğer bir ifadeyle, tarımsal politikalarda acil olarak radikal reformlar yapmak kaçınılmaz olmuştur.

Bu temel düşünceler ışığında, üç bölümde oluşturduğumuz çalışmanın birinci bölümünde; Avrupa Topluluğu'nun oluşumu aşamasında tarım sektörünün genel özellikleri anlatıldıktan sonra, Ortak Tarım Politikası geniş olarak işlenmiştir. Ortak Tarım Politikası'nın temel prensipleri, işleyiş mekanizması, yapılan reformlar, uluslararası baskılar karşısında durumu ve geleceği ele alınmıştır. Daha sonra, Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde Ortak Tarım Politikası değerlendirilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'deki tarım politikaları incelenmiştir. Genel hatlarıyla Türkiye'de tarım sektörünün tarihsel gelişimi anlatıldıktan sonra, sektörün ekonomideki yeri, ilgili kurumlar ve yasal düzenlemeler ifade edilmiştir. Daha sonra, tarım politikalarının destekleme yapısı finansman kaynakları ve maliyeti değerlendirilmiştir. Dünya Ticaret Örgütü'nün Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın etkileri ve yeni tur müzakerelerinde Türkiye'nin tutumu incelendikten sonra, Uluslararası Para Fonu ile yapılan Stand-by anlaşmasının tarımla ilgili maddeleri değerlendirilmiştir. İkinci bölümün son kısmında, Türk tarım politikasında yeni arayışlara ve yapılan reformlara yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, Türk tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na uyumu ele alınmıştır. İki taraf arasındaki ilişkilerde tarım, Ankara Anlaşması, Katma Protokol, Gümrük Birliği ve Tercihli Rejim içinde değerlendirildikten sonra, tarımsal yapı ve uygulanan politikaların farklılıkları ortaya konulmuştur. Daha sonra, Türk tarımının Ortak Tarım Politikası'na uyumu, genel ekonomi ve sosyal politikalar, üretim politikası, fiyat ve pazar politikası, mevzuat, kurumsal yapı, tarımsal yapı, finansman politikaları, bölgesel ve sosyal politikalar ile Topluluğun rekabet politikası açısından ayrı ayrı incelenmiştir. Tarımsal uyum konusunda Türkiye'nin gösterdiği gelişme ile ilgili olarak Avrupa Birliği'nin düşünceleri ele alındıktan sonra, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tarımsal uyumlarında yapılan maddi yardımlara yer verilmiştir. Son olarak; buğday, domates, portakal, koyun eti ve şeker pancarı sektörlerinde, Türkiye'nin Avrupa Birliği karşısındaki rekabet gücü, üç kriterin kullanıldığı politik analiz matrisi ile değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA TARIM POLİTİKALARI

I. AVRUPA TOPLULUĞU'NUN OLUŞUMUNDA TARIM

İnsanoğlunun bilinen en eski üretim faaliyeti olan tarım; taşımış olduğu yaşamsal önem sebebiyle bütün dünyada insanların her zaman özel önem verdikleri bir sektör olmuştur. 20'nci yüzyılda, özellikle Birinci ve İkinci Dünya savaşlarında Avrupa tarımında yaşanan tecrübeler, konunun önemini büyük ölçüde ortaya koymuştur.¹ Topluluğun oluşum aşamasında ortak bir tarım politikası belirlenmesi oldukça uzun bir zamana yayılmıştır. Ama, 1960'larda oluşturulan Ortak Tarım Politikası, Avrupa politikası evriminin çarpıcı bir örneği olarak belirmiştir.²

Tarihte, Avrupa Birliğini kurma düşüncesi çeşitli aşamalardan geçmiş olmasına rağmen, Topluluğun oluşumunu hazırlayan gelişmeler, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan kötü bir durumda çıkan Batı Avrupa Devletleri karşısında, ABD ve Sovyet Rusya, büyük bir askeri ve ekonomik üstünlük elde etmişler; bu durum bir yandan, bir daha böyle acılarla karşılaşmamayı, diğer yandan süratli bir ekonomik gelişme içine girmeyi arzulayan devletleri birbirine yaklaştırmıştır. Savaşın son yıllarında, Benelux Devletleri olarak bilinen, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg gümrük birliği kurmuşlardır.

İkinci Dünya Savaşı öncesinde büyük ölçüde artan korumacılık eğilimleri sonucunda uluslararası ticaret daralmış, ülkelerin kalkınmalarını hızlandıracak işbölümü yapma gereği bir sorun olarak belirmiştir. Bu da İkinci Dünya Savaşı sonrasında

¹ Jacqueline SMITH, Yves CLARISSE, "The Crisis in European Agriculture", *European News Agency*, Brussels, 1987, s.1.

² Elmar RIEGER, "The Common Agriculture Policy: External and Internal Dimensions", edit by Helen WALLACE and William WALLACE, *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press. First Pub., 1998, s.97.

ülkelerin liberal politikalar izlemesinde önemli bir faktör olmuştur. 1944 yılından başlayarak, ticareti geliştirmek, tarım ürünleri açısından dünyada varolan dengesizliği gidermek, tarımsal kalkınmayı hızlandırmak ve açlık sorununa çözüm bulmak gibi amaçlarla Birleşmiş Milletler'e bağlı olarak çeşitli organlar kurulmuştur.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) kuruluşundan sonra 1953 yılında, kurucu altı ülkenin yanında İngiltere'nin de katıldığı bir Avrupa Tarım Konferansı gerçekleştirilmiştir. Bu konferansta uluslararası bir tarım politikasının ne derece gerçekleştirilebileceği tartışılmıştır. AKÇT'nin kurulmasında büyük rol oynayan ve kendilerine büyük saygı duyulan Jean Monnet ve Robert Schuman, Fransa ve Almanya arasındaki düşmanlığı gidermek için Topluluğun genişletilmesi düşüncesini yaymaya çalışmışlardır. Schuman, Monnet ile beraber hazırladığı bir bildiriye, tüm Fransız-Alman kömür ve çelik üretimini, kurulacak bir birliğe tahsis etmeyi ve diğer ülkelerin de isterlerse buna katılabilecekleri bir plan ortaya koymuşlardır. Bu planın temel nedeni, savaş sanayinin önemli hammaddeleri olan demir ve çeliğin üretim ve kullanımının uluslararası bir organda toplanması; dolayısıyla birleşen Avrupa ülkelerinin ileride birbirilerine karşı savaşma olanağını ortadan kaldırmaktır.³ Ayrıca bu bildiriye, Avrupa Birliği'nin sektörel ekonomik bütünleşme yoluyla yavaş yavaş kurulması gerektiği anlatılmıştır.

Tarım politikasının bütün ülkelerle birlikte yürütülecek bir politika olamayacağı; ancak daha küçük çaplı bölgesel çalışmalarla oluşturulabilecek bir politika olabileceği düşüncesinin yayılması sonucunda, Avrupa'da tarım politikanın ortak bir şekilde yapılabilmesi için çalışmalar başlatılmıştır. Avrupa Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nda bazı ortak politikaların uygulanması öngörülürken, bunların ilki tarım alanında olmuştur. Diğer pek çok sektör için ortak bir politika düşünülmezken, tarımın kendine özgü özellikleri nedeniyle böyle bir ortak politika yaratılmıştır. Topluluğu oluşturan altı üye ülke, tarım sektörüne müdahaleyi gerekli görüp, tarım ürünlerinin serbest dolaşımı konusunda fikir birliğine varmışlardır. Ancak, tarım sektörünün serbest ticaret kurallarına ters düşen bazı normları için, piyasa düzenlemeleri yoluyla ürünlerin

³ Erol KUTLU, *Dünya Ekonomisi*, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1998, s.220.

dolaşımı üzerinde bir kontrol yapılması ve parasal sınırlamalar getirilmesi kabul edilmiştir.

Almanya ve Fransa'da tarım kesimindeki kurumlar, Federal National des Syncats d'Exploitans Agricoles (FNSEA) ve Deutsch Baurverband (DBV) belli ürünler için tek bir Fransız-Alman piyasası oluşturulması için çeşitli görüşmeler yapmışlardır.⁴ Bunun yanı sıra Avrupa'da tarım kesiminde bir işbirliğine gidilmesi için çeşitli planlar kurulmaya başlanmıştır. Bu planlarla Avrupa tarım piyasalarında ilk düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Pflimlim Planına göre Fransa için hassas sayılacak ürünler olan hububat, şeker, şarap ve süt ürünlerinde çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Bir diğer plan Manshold'da daha ileri gidilerek, tarım alanında gerçek bir Avrupa bütünleşmesi öngörülmüştür. Bu plan bütün OECD ülkelerinde tarım ürünleri ticaretinin kademeli olarak serbestleştirilmesini, fiyatların istikrara getirilmesini ve bu amaca ulaşmada küçük tarım işletmelerinin desteklenmesini gerekli görmüştür. Charpentier Planında bazı tarım ürünleri için bir Avrupa tarım politikası gerçekleştirmeyi ve bu ürünlerin üretim ve ticaretini çeşitli şekillerde düzenlemeyi öngörmüştür. Eccles Planına göre ise uluslarüstü bir otorite Avrupa için sağlıklı olmayacaktır. Burada devletler arası bir komite kurulup yüksek üretici fiyatları yerine tüketicilerin korunmasının daha uygun olacağı vurgulanmıştır.⁵

Ortaya konulan bütün planlar, amaçları açısından aynı olup, araçları konusunda birbirine tamamen zıt görüşler ifade etmiştir. Bu planlarda üç farklı yaklaşım ortaya atılmıştır. Fransa, kendi tarım ürünlerinin satışını artırmayı sağlayacak bir ayrıcalığı içeren piyasa düzeni istemiş; İngilizler tarım ürünlerinin serbestleştirilmesi taraftarı olup, uluslarüstü bir otoriteye karşı çıkarken, Hollanda, Avrupa'nın politik ve ekonomik olarak bütünleşip, uluslarüstü bir otoritenin kurulmasını istemiştir..⁶

⁴ Gisela HENDRIKS, *Germany and European Integration, The Common Agricultural Policy: an Area of Conflict*, Berg Publisher, first published, Oxford, 1991, s.12-23.

⁵ John PINDER, *European Community The Building Of Union Updated Following The Maastricht Treaty*, Oxford University Press. 1991, s.79.

⁶ Brian GARDNER, *European Agriculture, Policies, production and Trade*, First Published, Redwood Books, London, 1996, s.16-18.

Avrupa tarımı, besin maddesinin yetersiz olduğu bir seviyeden üretim fazlalıklarının verildiği bir seviyeye gelmişti. Ancak, çoğu Avrupa ülkesinde hükümetler kendilerini ziraat odalarına bağımlı görmekteydiler. Ticaret yapılan ülkelerdeki korumacılık eğilimleri, daha önce yaşanan düşük verimlilik gibi sorunlara karşı, uygulanmak zorunda kalınan korumacı politikalar, çiftçilere önemli avantajlar sağlamıştı. Çiftçiler bu avantajları kaybetmek istemiyorlardı. Avrupa tarım politikasının oluşturulmasında ulusçuluk düşüncesi görüşmeleri olumsuz etkiliyordu. Bu nedenlerle görüşmelerden beklenen yarar sağlanamıyordu.

AKÇT'nin kurucusu olan ülkelerin dışişleri bakanları 1955'te Messina'daki bir konferansta toplanarak, "Avrupa'nın yeniden düzenlenmesi" konusunda görüşmeye karar verdiler. Konferans sonucunda çeşitli konularda pek çok komisyon oluşturulmuş ve 1956 yılında Spaak Raporu olarak bilinen bir belge hazırlanmıştır. Bu raporda tarımdan ve onun sorunlarından da bahsedilmiştir. Oluşturulacak genel bir ortak pazar içinde tarımın mutlaka yer alması gereği üzerinde durulmuştur. Tarım ile ilgili öne sürülen hedefler daha sonra aynen Roma Antlaşması'na yansımıştır.⁷ Spaak Raporu'nda, tarım ürünlerinde ortak pazarın oluşturulması için üç koşulun yerine getirilmesi zorunluluğu ortaya konmuştur. Birincisi; üye ülkeler arasında normal ticaret engellerinin kaldırılması yeterli değil, bunun yanında, kotalar, gümrük vergileri, sezonluk kısıtlamalar, fiyat belirlemeleri ve ihracat sübvansiyonları gibi ticaret üzerinde etkili olan diğer uygulamalar da kaldırılmalıdır. İkincisi; Topluluğu oluşturacak ülkelerin uygulamakta olduğu destekleme politikaları kaldırılmalı ve Topluluk seviyesinde etkili bir destekleme politikası izlenmelidir. Üçüncüsü de; üyeler arasındaki tarım ürünleri fiyatlarındaki farklılıkların giderilmesi için bir geçiş döneminin gerekliliğidir.⁸

A) ROMA ANTLAŞMASI'NDA TARIM POLİTİKALARI

Roma Antlaşması'nda tarım ürünleri için ortak bir tarım politikasının oluşturulması hedef olarak gösterilmekle birlikte, bunun nasıl yapılacağı ile ilgili

⁷ Wyn GRANT, *The Common Agriculture Policy*, Macmillan Press, London, June 1997, s.64.

⁸ E. Neville ROLFE, *The Politics of Agriculture in the European Community*, London, 1984, s.186-187.

herhangi bir açıklama yer almamıştır. Antlaşma'nın 38-47'nci maddeleri tarım ürünleri ile ilgilidir.⁹ Roma Antlaşması'nın 38'inci maddesinde tarım ürünleri "topraktan yetiştirilen ürünler, hayvancılık ürünleri ve su ürünleri ile bunların birinci dereceden işlenmiş ürünleri" şeklinde ifade edilmiştir.¹⁰ 38'inci madde ile ayrıca, tarım ürünlerinde ortak pazarın oluşturulabilmesi için üye ülkeler arasında bir Ortak Tarım Politikası'nın oluşturulması öngörülmüştür.

Roma Antlaşması'nın 39'uncu maddesinde, Ortak Tarım Politikası'nın amaçları şu şekilde ifade edilmiştir:

(a) üretim faktörlerinden özellikle işgücünün optimal kullanımı sağlayarak, teknik ilerlemeyi özendirerek ve tarımsal üretimi rasyonelleştirerek tarımsal verimliliği artırmak;

(b) tarım kesiminde çalışanların hayat standartlarını, özellikle işgücü gelirini artırmak yoluyla, belirli bir düzeye çıkarmak;

(c) tarımsal piyasalarda istikrarı sağlamak;

(d) tarım ürünleri arzını garanti altına almak;

(e) tarım ürünlerinin tüketicilere makul fiyatlarda ulaşmasını sağlamak.

Antlaşma'nın 40'inci maddesi, OTP'nin geçiş dönemi sonuna kadar ve aşamalı olarak gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Bununla beraber, belirtilen amaçlara ulaşabilmek için ortak bir piyasa organizasyonunun oluşturulması ve bunun finansmanı için bir fonun kurulması öngörülmüştür. 41'inci madde ise, mesleki eğitim ve araştırmaların geliştirilmesi konuları ile ilgilidir. Ortak Tarım Politikası'nın amaçlarına ulaşabilmesi için mesleki eğitim, araştırma ve tarımsal, yayım konularında etkili bir eşgüdümüne gidilmesi, bunun için gerekli proje ve tesislerin ortak finansmanı esas kabul edilmiştir. Ayrıca bazı ürünlerin tüketiminin özendirilmesi gereği belirtilmiştir. 42'nci madde, rekabet kurallarının tarım ürünlerinin üretim ve ticareti alanında uygulanabilirliğinin belirlenmesi konusunda Konseye yetki tanımaktadır. Yapısal nedenler veya doğal koşullar sonucunda zarar gören işletmelerin korunması için ekonomik kalkınma programları çerçevesinde yardım yapılabileceği ifade edilmiştir.

⁹ J. A. USHER, *Legal Aspects of Agriculture in The European Community*, Clarendon Press, Oxford, 1988, s.9.

¹⁰ ECSC-EC-EAEC, *EC Treaty*, Brussels, Luxemburg, 1996.

Roma Antlaşması'nın 43'üncü maddesi, üye ülkelerin üretim olanaklarını ve ihtiyaçlarını dikkate alarak OTP'nin temelini belirleyecek bir toplantının yapılmasını öngörmüştür.

45 ve 46'ncı maddeler ise, tarımsal ilişkileri düzenleyici süreçleri açıklamakta, 47'nci madde de, Komisyon, Ekonomik ve Sosyal Komitenin yapacağı danışmanlık hizmetleri belirtilmiştir.

Roma Antlaşması'nın tarımı ilgilendiren konuları sadece bu kadar değildir. 248 maddeden oluşan Antlaşma'nın ekonomik ve hukuksal alanlarda ortak politikalar oluşturması, ortak fonlar kurulması, emek, sermaye ve malların serbest dolaşımıyla ilgili diğer maddeleri de tarım üzerinde etki yapmaktadır.

Antlaşma'nın yürürlüğe girişinden altı ay sonra, Temmuz 1958'de İtalya'nın Stresa şehrinde, bir konferans düzenlenmiştir.¹¹ Bu konferans, hükümetler, çiftçiler ve komisyon yetkililerinin bulunduğu oldukça geniş bir katılımı gerçekleştirmiştir. Her ne kadar, üye ülkeler arasında çeşitli görüş ayrılıklarından kaynaklanan problemler ortaya çıkmış olsa da, alınan kararlar OTP için temel teşkil edecek nitelikte olmuştur. Stresa Konferansı'nda alınan bu kararları özetlemek gerekirse:

- Tarım, ekonominin tamamlayıcı bir parçası ve sosyal hayatın ana unsurlarından biri olarak ele alınmalıdır.
- Topluluk, ticaretin devamlılığını, üçüncü ülkelerle yapılmış olan anlaşmaları, politik ve ekonomik bağları göz önünde bulundurarak üye ülkeler arasındaki ticareti tedrici olarak geliştirmeli ve dampinge karşı uygulanan koruma önlemleri sürdürülmelidir.
- Pazar politikaları ve yapısal politikalar arasındaki ilişki sıkılaştırılmalıdır.
- Pazar ile üretim arasında ticareti mümkün kılacak bir denge sağlanmalıdır.
- Üretimi artırmak için çalışırken, üretim fazlalıklarının oluşumu önlenmelidir.
- Roma Antlaşması'nın özüne aykırı olabilecek ulusal nitelikli yardımlara (sübvansiyonlara) başvurulamayacaktır.

¹¹ Edward NEVIN, *The Economics of Europe*, MacMillan, Reprinted, Hong Kong, 1992, s.151.

- Üye ülkelerdeki ve bunların denizaşırı yerlerdeki sömürgeleri ve eski sömürgelerindeki tarımsal arz ve talep gelişmeleri de Ortak Tarım Politikası hazırlanırken dikkate alınacaktır.
- Tarımsal yapı iyileştirilip, sermaye ve işgücüne ekonominin diğer sektörleriyle dengeli olacak şekilde gerekli değer verilmelidir.
- Avrupa tarımında aile işletmelerinin önemi göz önünde tutularak tarımsal yapının karakteri korunmalı, bu tip işletmelerin ekonomik kapasiteleri ile rekabet güçlerini artıracak her türlü çaba harcanmalıdır.
- Üretim tekniğindeki gelişmeler ve tarımsal değişimin zorlaması sonucunda esas meslek olarak tarımsal faaliyetleri seçen kesimin sayısının azalmasını beraberinde getirecektir. Boşta kalan işgücü için kırsal kesimde başka çalışma olanakları yaratılmalı, kırsal alanda yeni sanayilerin kurulması için çaba harcanmalıdır.

Topluluk'taki ülkelerin her birinin tarım alanında, farklı özellik, politika ve hedeflere sahip olmaları, Roma Antlaşması'nın hazırlanmasında ve Stresa Konferansı'nda ortak bir politika için bir araya gelmelerinin zorluğu bir kez daha ortaya çıkmıştır.

B) TARIM POLİTİKALARINDA BAŞLAYAN ORTAK DÜZENLEMELER

Ortak Tarım Politikası; ortak finansmanın oluşturulması, 1961-62'de ortak tarım piyasalarının düzenlenmesi, 1964'te ortak tahıl fiyatlarının belirlenmesi, 1965-66'da Bakanlar Konseyi'nin ortak geçiş programını onaylaması gibi çoğu önemli bir çok seri kararın 1960'tan 1966'ya kadar uzanan zaman içerisinde alınması ile oluşturulmuştur.¹²

OTP'nin oluşturulduğu yıllarda, Avrupa ülkelerinde uygulanan tarım politikalarında bir homojenlik yoktu. Fransa tarım sektörünü geliştirmek, kırsal alanda çalışanlara uygun bir gelir düzeyi sağlamak ve yüksek üretim maliyetlerini düşürmek istiyordu. Hollanda ve Danimarka'da tarım ekonomisi içinde hayvancılık ağırlıklı olup, yem hammaddelerinin ucuza sağlanması yoluyla bir destek yapılmaktaydı Almanya ise,

¹² Douglas WEBBER, "The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union", *Working Paper*, European University Institute, RSC No 98/46, Dec., 1998, s.6.

besin maddeleri bakımından dışarıya bağımlı, küçük işletmelerin yoğun olduğu bir tarıma sahipti. İngiltere’de ise, diğer ülkelerden farklı olarak, küçük tarım işletmeleriyle ilgili bir sorun yoktu. Besin maddelerini tüketiciye, ucuz dünya piyasalarından sağlayıp, üreticilerini “fark ödeme sistemi” (deficiency payment) diye bilinen yolla destekliyordu. İngiltere’nin başlangıçta AET’nin kurucu üyeleri arasında yer almayışının nedenlerinin başında, gümrük birliğini içeren bir entegrasyon yerine, bir serbest ticaret bölgesinin kurulmasını istemesiydi. Bunun temelinde dünya piyasalarından tüketicilerine ucuz besin maddesi sağlama avantajını kaybetme düşüncesi yatmaktaydı.¹³ Kurucu altı üyede böyle bir düşünce olmadığı için OTP’ye daha yakın olabilmışlerdir.

Ortak Tarım Politikası bazı nedenlerden dolayı çok çeşitli evrelerden geçerek oluşturulabilmiştir. Bu nedenlerden en önemlisi, Topluluğu oluşturan üye ülkelerde tarım fiyatlarının birbirinden çok farklı oluşudur. Ayrıca, oluşturulacak politikalar üzerinde ülkelerin farklı istek ve ulusal menfaatlerinin bulunması görüşmelerin uzamasına neden olmuştur. Kimi ülkeler tarımsal gelirlerin artırılması için yüksek fiyat politikasının uygunluğunu savunurken, kimi ülkeler de konjonktürel nedenlerden dolayı buna karşı çıkıyordu. Komisyon ise, düşük fiyat düzeyleri öneren ülkelerin yanında olurken, fiyatların en düşük ulusal fiyatları seviyesinde olmasını istiyordu.

Tarım alanında ilk anlaşma 14 Ocak 1962 tarihinde imzalanmıştır. Bu anlaşma ile ilk piyasa düzenlemeleri oluşturulmuştur. Bu anlaşma ile Ortak Tarım Politikası’nın finansmanını yürütecek olan Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu’nun (EAGGF)¹⁴ kurulması kararlaştırılmıştır. OTP’nin işlemeye başladığı tarih olarak kabul edilen bu anlaşma ile bazı tarım ürünleri (hububat, yumurta, tavuk eti, domuz eti, şarap, sebze ve meyveler gibi) için ortak düzenlemeye gidilmesi kararı alınmıştır. OTP’nin başlangıcından 1968 yılına kadar politik gelişmelerin hızlı ve makul bir harmonizasyonu sağlanmıştır.¹⁵

¹³ GARDNER, s.23-27.

¹⁴ İngilizce açılımı “The European Agricultural Guidance and Guarantee Funds - EAGGF” olup, bir çok yerde geçen Fransızca kısaltması ise, “FEOGA”dır.

¹⁵ T. E. JOSLING, Mark LANGWORTHY ve Scott PEARSON, *Trade Policy*, Research Centre, First Pub, London, 1981, s.2.

Bu arada belirtilmesi gereken bir husus, “yapısal politikalar”dır. Ortak piyasa düzenleri kadar hatta bazı bakımlardan onlardan daha önemli sayılabilecek bir konu olan yapısal politikalar, Spaak Komitesi’nde, Roma Antlaşması’nda ve Stresa Konferansı’nda öncelikli olarak ele alınmıştır. Yapısal politikalarla çok parçalı ve küçük çaplı tarım işletmelerinin çoğunlukta olduğu Avrupa tarımında, işletmelerin büyütülerek ve parça sayısı azaltılarak, verimliliğin artırılması amaçlanıyordu. Ancak üye ülkeler, Topluluk bütçesinden daha fazla pay alabilmek amacıyla bu politikalardan daha çok fiyat ve pazar politikalarına ağırlık verdiler. Sonuçta, fiyat ve pazar politikası ile yapısal politikalar arasında bir çelişki yaşanmaya başladı. Verimsiz, çok parçalı ve rekabet gücü olmayan bu küçük ölçekli işletmeler, fiyat ve pazar politikaları sayesinde korunarak varlıklarını büyük ölçüde devam ettirdiler.

II. ORTAK TARIM POLİTİKASI

A) ORTAK TARIM POLİTİKASI’NIN TEMEL PRENSİPLERİ

Ortak Tarım Politikası’nın Roma Antlaşması’nda yer almamasına rağmen 1960’lı yıllardan beri uygulanan üç ana prensibi vardır. Bunlar: tek pazar, topluluk tercihi ve ortak mali sorumluluktur.

Tek Pazar ilkesi; tarım ürünlerinin üye ülkeler arasında serbest dolaşımını ifade etmektedir. Tarım mallarında tek bir piyasanın oluşması için üye ülkeler arasında malların serbest dolaşımını engelleyecek her türlü kısıtın (gümrük vergileri, miktar kısıtlamaları vb.) kaldırılması öngörülmüştür. Bu hedefin tam olarak gerçekleştirilmesi için ortak fiyat, tarım sektöründe döviz kuru dengesi, ortak rekabet kuralları ve dış rekabet karşısında ortak tutum ve ortak bitki ve hayvan sağlığı gibi pek çok konuda ortak tavır gerekmiştir.¹⁶

Topluluk Tercihi ilkesi; tek pazarın oluşturulabilmesi için gerekli olan; Topluluk üyesi ülkelere üretilen tarım ürünlerine, üçüncü ülkelere üretilen ürünler karşısında tercih (öncelik) tanınması ilkesidir. Tek Pazarı kurma çabalarının doğal bir sonucu olarak görülebilecek bu ilke, Topluluk tarım sektörünün üçüncü ülkelere karşı

¹⁶ T. HITIRIS, *European Community Economics*, Sec. Ed., Harvester Wheatsheaf, N. York, 1991, s.168.

korunmasını beraberinde getirmiştir. Üreticilerin dış rekabette korunması için iki temel koruma mekanizması belirlenmiştir. Birincisi, ithal ürünlerden alınan ve bu ürünlerin fiyatını yüksek seviyede olan Topluluk fiyatına çıkarmak amacıyla kullanılan “prelevman” adlı değişken vergidir. İkincisi, Topluluk ürünlerinin dışarıya daha kolay ihraç edilebilmesi için kullanılan “ihracat iadesi”dir.

Ortak Mali Sorumluluk ilkesi ise; uygulanacak tarım politikalarının ortak bir bütçeden ve bütün üye ülkelerin katılımı ile finanse edilmesini amaçlamaktadır. Bunun için OTP'nin finansmanını sağlayacak ve ortak prensiplerle hareket edecek ortak bir mali kurum olarak Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu kurulmuştur.¹⁷

B) ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN ÇALIŞMA MEKANİZMASI

OTP'nin hedefleri farklı araçların birlikte kullanılmasını gerektirmiştir. Son derece karmaşık ve değişken bir yapıya sahip olan OTP'nin işleyiş mekanizması, başlangıcından günümüze kadar genelde kapsamı genişleyen bir görünüm arz etmiştir.¹⁸ Ortak Tarım Politikası'nın kurulması, fiyat ve pazar politikalarının oluşturulmasıyla gerçekleştirilmiş, yaklaşık on yıl sonra, yapısal politikalar belirlenmiştir. OTP'nin çalışma mekanizması, 1992'deki reformla büyük bir değişikliğe uğramıştır.

OTP'nin uygulanmasında, karar alıcı organ üye ülkelerden ziyade Topluluk'tur. Diğer ortak politikalardan farklı olarak önemli yetkilere sahip olan Topluluk, OTP'nin fiyat ve pazar mekanizmalarının belirlenmesindeki tüm yetkilere sahiptir. Konsey'de ortaklaşa belirlenen bu alanlarda alınan kararlara tüm üye ülkeler uymak zorundadır. Tarım alanında doğrudan vergilendirme, çiftçilerin sosyal güvenliği veya bazı bölgelerdeki özel durumlar karşısında alınacak özel önlemlerle ilgili olarak karar almaya, ancak üye ülkeler yetkilidir. OTP'nin karar mekanizmalarında Topluluk organları arasındaki yetki dağılımı incelendiğinde, Avrupa Parlamentosu'nun karar alma sürecinde çok sınırlı bir yetkiye sahip olduğu görülebilir. Avrupa Birliği Komisyonu ise, temel görevi olan yasa taslaklarını hazırlayıp, tarım piyasalarının

¹⁷ HITIRIS, s.169.

¹⁸ Julius ROSENBLATT, Thomas MAYER, Kasper BARTHOLDY, Dmitrios DEMEKAS, Sanjeev GUPTA, and Leslie LIPSCHITZ, *The Common Agricultural Policy of The European Community Principles and Consequences*, International Monetary Fund, Washington D.C. November 1988, s.6.

denetlenmesi ve gerekli durumlarda bu alanlarda değişiklikler yapma görevini üstlenmiştir.¹⁹

OTP'nin çok karmaşık nitelikte olan çalışma mekanizmalarını kavrayabilmek için; Roma Antlaşması'nın 40'ıncı maddesinde öngörülen "Ortak Piyasa Düzenleri"ni, OTP'nin en eski aracı sayılan "Fiyat ve Pazar Politikaları"nı, "Yapısal Politikalar"ı, "OTP'nin Parasal Mekanizmaları"nı ve "Finansman Politikaları"nı incelemek yararlı olacaktır.

1. Ortak Piyasa Düzenleri

Ortak Piyasa Düzenleri (Common Market Organisation), bir fiyat rejimi ve bu rejimi gerek içeride, gerekse dışarıda rekabete karşı koruyan bir müdahale sistemidir. Tarım ürünlerinin her birinin farklı üretim ve pazarlama koşullarına tabi olması nedeniyle her bir ürün için ortak bir fiyat sistemi oluşturulması şeklinde ifade edilebilir. Bu sistemi devam ettirebilmek için iç piyasada destek mekanizmaları, dış piyasalara karşı ise, koruma mekanizmaları oluşturulmaktadır.²⁰ Bu mekanizmalar, her ürün için farklı biçimlerde oluşturulup, serbest dolaşım ve sağlıklı rekabetin oluşturulması için ayrıca ilave tedbirler içermektedir. Ortak Piyasa Düzenleri'nin, 1992'den sonra kapsam alanı iyice daraltılmıştır.

1960'lı yıllarda tarım ürünlerinin yalnızca %50'si Ortak Piyasa Düzenleri kapsamında yer alırken, bu rakam hızla yükselerek günümüzde %100'e çok yaklaşmıştır. Patates dışındaki tüm tarım ürünleri, Ortak Piyasa Düzenleri kapsamında yer almaktadır. AB bütçesinden aktarılan pay itibariyle en yüksek payın tahıllara ayrıldığı görülebilir.²¹

Ortak Piyasa Düzenleri, ürünlerin cinsine göre farklı uygulama biçimlerine ayrılır. İç pazara müdahale alımları yoluyla fiyatların düşüşü engellenmektedir. Bu amaçla Topluluk müdahale kurumları oluşturmuştur. Bu kurumlar ürün arzının talepten fazla olduğu zamanlarda, bu fazlalığı satın alarak piyasa fiyatlarını dengeye

¹⁹ RIEGER, s.108.

²⁰ Denis SWANN, *The Economics Of The Common Market*, Penguin Books, 7th ed.London 1992 , s.223.

²¹ European Commission, *The Agricultural Situation in The European Union 1998 Report*, Brussels, Luxembourg, 1999, s.146-158.

getirmektedir.²² Fiyatların belirli bir seviyenin altına inmesini önlemek amacıyla yapılan diğer bir müdahale de, Topluluk pazarının düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı prelevmanlar (1995'ten beri ithalat vergileri) veya ihracat iadeleri yoluyla korunmasıdır. İç pazara müdahale alımları ve prelevmanların uygulandığı ürünler, toplam ürünlerin yaklaşık %70'idir. Tahıllar, pirinç, şeker, süt ve süt ürünleri, sığır ve dana eti, domuz eti, bazı sebze ve meyveler ve sofralık şarap bu gruba dahil olan ürünlerdir. Uzun yıllar müdahale alımları, sabit müdahale fiyatları üzerinden sınırsız miktarlar için yapıldıktan sonra, sistem daha esnek hale getirilmiştir.

Ürünlerin %25'inin tabi olduğu diğer sistemde, yalnızca düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı koruma mekanizmasını çalıştırılmaktadır. Dış kaynaklı ürünlere karşı uygulanan koruma yöntemi, her piyasa düzeni için farklı düzeyde belirlenen gümrük vergileridir. Ancak fiyatların belirli bir seviyenin altına inmesi durumunda ek bir vergi tahsil edilmektedir. Temel gıda ürünü sayılmamaları ve büyük ölçüde toprağa bağımlı olmamaları dolayısıyla bu ürünler için iç pazarda müdahale mekanizması oluşturulmasına gerek duyulmamıştır. Bu sistem, yumurta ve kümes hayvanları, kalite şaraplar ile meyve ve sebzenin büyük kısmını içermektedir.

OTP'nin ilk zamanlarında uygulanan çeşitli yardım mekanizmaları, yaşanan reformlar sonucunda "doğrudan yardımlar" başlığı altında toplanmıştır. 1992 reformlarına kadar ek yardım sağlanan ürünler, GATT çerçevesinde Topluluğun ithalat vergilerini artırmaya yada sıfır vergi oranı uygulama taahhüdünde bulunduğu ürünlerdir. Yani bu ürünlere dış koruma mekanizması uygulanmamaktadır. Bunların en önemlileri yağlı tohumlar, ve proteinli bitkilerdir.

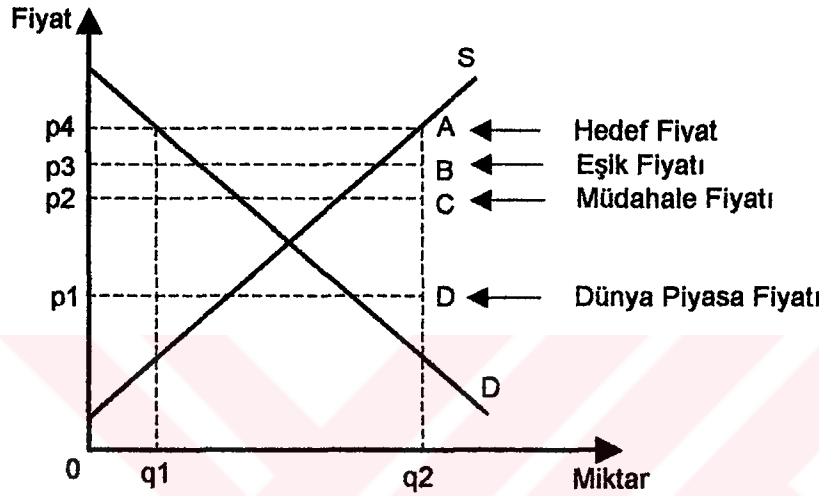
2. Fiyat ve Pazar Politikaları

Ortak Piyasa Düzeni'nin oluşturulmasıyla birlikte uygulanmaya başlayan fiyat ve pazar politikaları, tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi sonucunda üreticilerinin gelir düzeyinde meydana gelecek azalmayı önlemeye çalışmaktadır. Bu amaca ulaşırken üreticilerin gelir düzeyini koruyacak şekilde ortak fiyatlar belirlenmektedir. Fiyatlar

²² Graham HALLET, *The Economics of Agricultural Policy*, Basil Blackwell, 2. ed., Oxford, 1985, s.205.

belirli bir seviyenin altına düştüğünde müdahale edilerek, aradaki fark Topluluk bütçesinden sağlanan desteklerle kapatılmaktadır.

OTP'nin yapısı her ne kadar karmaşık da olsa, fiyat destekleme sistemini aşağıdaki şekildeki gibi basite indirgemek mümkündür. Burada, buğday piyasası örnek olarak verilmiştir. Diğer tarım ürünlerinde fiyat destekleme sistemi bazı farklılıklar gösterse de, genel prensipler bakımından aynıdır.



Şekil (1) OTP'nin Fiyat Mekanizması

Kaynak: Frank MCDONALD and Stephan DEARDEN, *European Economic Integration*, Second Ed. Longman Group Ltd. New York 1994, s.223.

Bu şeklin dikey ekseninde buğday fiyatı (P), yatay ekseninde ise buğday miktarı (Q) gösterilmiş; arz (S) ve talep (D) fonksiyonları da şekildeki gibi oluşmuştur. (A) ile gösterilen p^4 seviyesindeki *hedef fiyat*, ulaşılmak istenen fiyatı göstermektedir. Hedef fiyat Topluluk içerisinde üretimin en düşük seviyede olduğu bir bölgedeki fiyat esas alınarak belirlenir. Örneğin, buğdayda bu, Almanya'nın Duisburg bölgesi olmuştur. Bu fiyat, sonuçta q^1 - q^2 miktarı kadar arz fazlası oluşmasına neden olur. Hedef fiyata farklı ürün cinsleri için, yönelim fiyatı, norm fiyatı ve temel fiyat da denilmektedir. p^3 fiyat seviyesinde bulunan ve B ile gösterilen fiyat ise, *eşik fiyat* olarak adlandırılır. Bu seviye, ithal edilen malların minimum giriş fiyatıdır. Hedef fiyattan taşıma ve dağıtım maliyetlerinin çıkarılması sonucunda bulunur. D ile gösterilen p^1 fiyat seviyesindeki fiyat *dünya fiyatı*dır ve bu fiyatla eşik fiyat arasındaki fark ithalat vergisi olarak alınır.

p^2 fiyat seviyesinde C ile ifade edilen fiyat ise, *müdahale fiyatıdır*. Piyasada oluşan fiyat, bu seviyenin altına inerse, müdahale alımları bu fiyat seviyesinden yapılır.²³

Fiyat ve pazar politikalarının ana unsuru, ortak fiyatlardır. Her yıl Konsey'in belirlediği ortak fiyatlar, yoğun tartışmaları da beraberinde getirir.²⁴ Ülkeler arasında çıkar ayrılıklarının olması bu tartışmaların nedenidir. Bunun yanında, ortak fiyatların devamlı yüksek tutulması ve yüksek fiyatların dış rekabete karşı bir koruma duvarı oluşturması, sonuçta bu politikanın sıkça eleştirilmesine neden olmuştur. Fakat ortak fiyatlar, bir çok üründe OTP'nin temelini oluşturmaktadır.

Uygulandığı ürün gruplarına göre farklı isimler alan ortak fiyatlar, genel olarak iki fonksiyona sahiptir. Yukarıda da bahsedilen bu fonksiyonlardan birincisi, Topluluk üyeleri arasındaki fiyat farklılıklarının, Topluluğun ortak pazar düzenini olumsuz yönde etkilemesini engellemek amacıyla oluşturulan Topluluk içi ortak fiyat politikasıdır. İkincisi ise, ithal edilen ürünler içinde fiyatı düşük olanların rekabetini engellemek için üçüncü ülkelere karşı uygulanan fiyat politikasıdır. Ortak Piyasa Kapsamında yer alan ürünlerin %70'i her iki fonksiyon kapsamında, %25'i ikinci fonksiyon kapsamında yer alırken, %5'lik kısım ise, doğrudan ödemeler biçimindeki destekleme mekanizması kapsamında ele alınmaktadır. Ancak 1992 reformundan sonra, fiyat desteği kapsamında yer alan bir çok ürün doğrudan ödemelerle desteklenmeye başlamıştır. Yukarıda değinmiş olduğumuz fiyat ve pazar politikasının iki fonksiyonunu yerine getiren politikaları incelemek faydalı olacaktır.

a) Topluluk İçi Ortak Fiyat Politikası

OTP kapsamında uygulanmakta olan piyasa düzenleri, her ne kadar farklı şekillerdeki fiyatlama politikalarıyla isimlendirilseler de, etkileri açısından belirli özelliklere sahiptirler. İç piyasada uygulanan sistemler ile dış piyasada uygulanan sistemler arasında fonksiyonel bir bağlantı olup, aralarında bir etkileşim söz konusudur.

²³ Frank MCDONALD and Stephan DEARDEN, *European Economic Integration*, Longman Group Ltd., Second Ed. New York, 1994, s.223.

²⁴ Neil NUGENT, *The Government And Policies Of The European Community*, Macmillan Education Ltd. First Pub. London, 1991, s.287.

Topluluk içi ortak fiyat politikası, birisi hedef fiyat, diğeri de müdahale fiyatı olmak üzere iki ayrı fiyat sistemini temel almaktadır.

Hedef Fiyat (Target Price), üretici gelirlerinin en iyi seviyeye çıkarılması amacıyla, Topluluğun tarım ürünlerindeki arz-talep koşullarına göre (arz talep durumu) ulaşacağı düşünülen, tavan fiyattır. Hedef fiyatın belirlenmesi tarım ürünlerinin ulaşılabileceği maksimum seviyeyi belirlediği için aşırı fiyat artışları olmayacak, böylece, tüketiciler de korunmuş olacaktır.²⁵ Topluluk içerisindeki tarım üretiminin, dolayısıyla kendi kendine yeterliliğin en düşük seviyede olduğu bir bölgedeki toptan fiyat esas alınarak belirlenir. Hedef tahılların büyük bir bölümünde, şekerde, zeytinyağında, bazı yağlı tohumlarda ve sütte uzun yıllar uygulanmıştır. Hedef fiyatla aynı fonksiyonları görmesiyle beraber uygulandığı ürüne göre farklı isim alan fiyatlar da şunlardır: Yönlendirme Fiyatı (guide price), bazı yağlı tohumlarda, şarap, sığır eti ve balık eti gibi ürünlerde uygulanmıştır. Norm Fiyat (norm price) tütünde uygulanmıştır. Temel Fiyat (basic price) ise, domuz eti ve meyve sebze için uygulanmıştır.

1992 yılındaki reformlardan sonra bir kısmı azaltılan hedef fiyat politikalarının tamamına yakını, Topluluğun 1995'te DTÖ Tarım Anlaşması taahhütleri neticesinde uygulamadan kaldırılmıştır.

Müdahale Fiyatı (intervention price), ürüne göre değişen ve hedef fiyatın belirli bir yüzdesi olarak belirlenen en düşük garanti fiyat düzeyidir. Fiyatlar, hedef fiyata ulaştığında yada, bu fiyatın altına düştüğü zaman destekleme kuruluşları müdahale etmez. Müdahale alımları ancak fiyatların müdahale fiyatları seviyesine inmesi durumunda söz konusu olur. OTP'nin önemli bir unsuru olan bu araç, müdahale kuruluşlarının üreticilerin kendilerine getirdiği ürünleri almak zorunda oldukları fiyattır. Her yıl hedef fiyatla aynı zamanda ve hedef fiyatın belirli bir yüzdesi oranında belirlenen müdahale fiyatı, bir bakıma üreticilere sağlanan en düşük garanti seviyesini gösteren taban fiyattır. Hedef fiyat, Topluluk içerisinde tarım üretiminin en az, dolayısıyla kendi kendine yeterliliğin en düşük seviyede olduğu bir bölgedeki toptan

²⁵ USDA, *The European Union – Common Agricultural Policy (CAP)*, United States of Department Agriculture, Economic Research Service. (<http://www.econ.ag.gov/briefing/region/europe/polcap.htm>),

fiyat esas alınarak belirlenirken, müdahale fiyatı, Topluluk'taki tarım üretiminin en yüksek, dolayısıyla kendi kendine yeterliliğin en fazla olduğu bölgedeki toptan fiyatlar esas alınarak belirlenmektedir.

Müdahale fiyatları, tahıllar, pirinç, şeker, tereyağı ve süt tozu, zeytinyağı, sığır ve dana eti ile domuz eti için belirlenmektedir. Arz ve talep koşullarına göre değil, çiftçilerin gelirlerine göre belirlenen fiyatlar, piyasa dengesinin üzerinde oluşmakta, bu da ürün stoklarına neden olmaktadır. Bu stoklar yıl içerisinde fiyatlar yükseldiğinde piyasaya sürülerek eritmeye çalışılmakta yada, sübvansiyonlar ile dış piyasalara sürülmektedir. Bunun yanı sıra, az gelişmiş ülkelere gıda yardımı olarak gönderilmekte veya hayvan yemi olarak kullanılmaktadır.

Hedef ve müdahale fiyatının dışında daha sınırlı sayıda ürün için uygulanan iki değişik fiyat şekli daha bulunmaktadır: **Geri çekme fiyatı**, bazı meyve-sebzeler için uygulanmaktadır. Bu ürünlerde fazlalık olması durumunda üretici kuruluşlar bu fiyat üzerinden ürün fazlasını piyasadan geri çekerler. **Satın alma fiyatı** da, geri çekme fiyatına benzemekte olup, üretici kuruluşlar tarafından değil, devlet tarafından verilir.

b) Üçüncü Ülkelere Karşı Uygulanan Fiyat Politikası

Topluluk'ta, üçüncü ülkelere gelen ithal mallara karşı bir koruma uygulanırken aynı zamanda Topluluk ürünlerinin ihracını teşvik etmek amacıyla ihracat çeşitli şekillerde desteklenir. OTP'nin dış ticaret için uyguladığı bu çift yönlü fiyat politikası, 1995'te yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması'yla büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Ancak bu politikaların bilinmesi, OTP'nin çalışma mekanizmasını anlaşılması için büyük önem taşımaktadır. Konuyu, ithalat politikası ve ihracat politikası biçiminde ayırarak ele alabiliriz.

aa) İthalat Politikası

Uygulanmış olan politikaların iki temel unsuru vardır. Bunlar, "eşik fiyat" (threshold price) ve "prelevman"dır. **Eşik Fiyat**, ithal edilen fiyatın Topluluğa girebileceği minimum fiyattır. Hedef fiyat ve müdahale fiyatı gibi her yıl pazarlama dönemi öncesinde belirlenir. Eşik fiyat, hedef fiyattan, hedef fiyatın belirlendiği yerle ithalatın yapıldığı liman arasındaki ulaşım masraflarının çıkarılmasıyla bulunmaktadır.

Tahıl, şeker, tereyağı, süt tozu, bazı peynirler ve zeytin için uygulanmıştır. Topluluk belirlenen bu fiyatın altında bir fiyatla ürünlerin Topluluk piyasalarına girişine izin verilmez.

Prelevman, ithal edilen ürünün CIF fiyatını eşik fiyata yükseltmek için alınan vergidir. Bunun gümrük vergisinden farkı, sabit oranlı olması ve dünya fiyatlarındaki değişmelere bağlı olarak artması yada azalmasıdır. Prelevman ile eşik fiyat düzeyine yükseltile ithal malına, o üründe Topluluğun kendine yeterliliği en az bölgesine nakliye masrafları da eklendiğinde hedef fiyata ulaşılır. Dolayısıyla ithal bir ürünün Topluluk'taki asgari satış fiyatı hedef fiyattır.

DTÖ'nün Uruguay Round Tarım Anlaşması'nda kabul edilen esaslara göre, değişken vergi uygulanan tüm ürünler için birer gümrük tarifesi üst sınırı belirlenmesi ve belirlenen bu tarife tavanlarının bir takvime göre yavaş yavaş azaltılması kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede, bir ürünün ithalatı esnasında söz konusu tarife üst sınırından daha fazla vergi alınmamaktadır. DTÖ'ne üye olan tüm ülkeler gibi AB de, prelevman ve değişken vergi uyguladığı tüm ürünler için birer gümrük tarifesi üst sınırı saptamıştır. Ancak bu yasaklama, Topluluğun tarım sektörünü dış rekabetten koruma düzeyini azaltmamıştır. Çünkü, tarifelerin belirlenmesinde "kirli tarifelendirme" (dirty tariffication) denilen sistemin uygulanmasıyla, kullanıma izin verilen tarife üst sınırları çok yüksek seviyede gerçekleşmiştir. DTÖ'nün yeni görüşmelerinde bu konunun gündeme geleceği tahmin edilmektedir.

bb) İhracat politikası

Avrupa Birliği OTP kapsamında ihracat için iki farklı araç kullanmaktadır. Bunlar; ihracat iadesi (export restitution) ve ihracat vergisidir. Genellikle, Topluluk tarım ürünleri fiyatları dünya tarım ürünleri fiyatlarından daha yüksek olduğu için, ürünlerin dünya pazarlarındaki rekabet güçleri zayıftır. Topluluk, bu gücü artırmak amacıyla, ihracatçılara dünya fiyatları ile müdahale fiyatları arasındaki fark nispetinde bir prim öder. Buna "ihracat iadesi" denilmektedir. Bu prim, dünya fiyatlarına bağlı olduğu için değişken bir yapıya sahiptir. Pek çok tarım ürünü için uygulanan bu iadeler, özellikle OTP'nin ilk zamanlarında sistem için uygun görülmemiştir. Ancak, Topluluğun kendi kendine yeterliliği sağlamasıyla birlikte üretim artışları büyük ölçüde

yüksek maliyetlere neden olacak stoklar oluşturmuş; bunun da ihracatla eritilmesi yoluna gidilmiştir. Dolayısıyla ihracat iadeleri sıkça kullanılan bir enstrüman haline gelmiş ve bu sayede, tahıllar ve şeker başta olmak üzere bir çok üründe Topluluk dünyanın sayılı ihracatçıları durumuna gelmiştir. Doğal olarak uygulanan böyle bir politikanın mali yükü de yüksek olmuştur.

İmzalanan DTÖ Anlaşması'yla (detaylı olarak ileride sunulacak) ülkelerin kullanabilecekleri ihracat sübvansiyonları sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede Avrupa Birliği'nin 2001'e kadar bu ihracat iadelerini %36 oranında azaltması öngörülmüştür. Bunun dışında yeni sübvansiyonların kullanımı da yasaklanmıştır.

İhracat politikası kapsamında ele alınan diğer bir araç ta, "ihracat vergileri"dir. Topluluk fiyatlarının dünya fiyatlarından düşük olması durumunda ihracatçılardan, aradaki fark oranı kadar vergi alınır. Bu vergilerin kullanım alanı genellikle sınırlıdır. Çünkü, Topluluk fiyatları daima dünya fiyatlarından yüksek olmuştur. Ama yine de bu genellemeyi bozacak ihracat vergisi uygulamaları olmuştur. Örneğin, 1973-74 yıllarında dünya tarım ürünleri fiyatlarının aşırı yükselmesi sonucunda, buğday başta olmak üzere bazı ürünlerin ihracatından ihracat vergisi alınmıştır.

c) Doğrudan Gelir Ödemeleri

Hedef tarım üreticilerinin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan "doğrudan gelir ödemeleri" OTP'nin ilk yıllarında, genellikle müdahale sistemi kapsamına alınmayan ürünlerde uygulanmaktaydı. Zamanla müdahale kapsamında olan ürünler için de doğrudan gelir ödemeleri sistemiyle çiftçilere gelir desteği sağlanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda çiftçilere, üretim, işleme, tüketim ve depolama desteği isimleri altında, farklı ürünler için çeşitli destekler sağlanmıştır.

Üretim Desteği, OTP'nin kuruluşundan itibaren verilmeye başlanan bir desteklemedir. Keten, kenevir, şerbetçiotu, ipek kozası, sert buğday, kuru yem ve tohumlar için verilen üretim desteği, üretim miktarı yada ekim alanına göre verilmektedir. 1992 yılından itibaren tahıllar ve sığır eti sektörlerinde fiyat sektörünün yanında ekim alanı ve hayvan sayısına göre de, doğrudan ödeme destekleri artırılmıştır. 1993 yılından itibaren, fiyat desteğinin azaltılması ile üreticilerin kayıplarını karşılamak

amacıyla başlanılmıştır. Avrupa Birliği'nde, halihazırda, 13 üründe uygulanmaktadır. (buğday, mısır, arpa, yulaf, çavdar, kolza tohumu, ayçiçeği, soya, kuru bakliyat, fasulye, tütün ve et)

Bazı ürünlere işlenmesi esnasında destek sağlanır Bu amaçla verilen desteğe **işleme desteği** denir. İşlenmiş meyve-sebze üretimi için verilen destek buna örnek gösterilebilir. Verilen işleme desteğinin miktarı ve ödeme biçimi, desteklenen ürüne göre farklılık göstermektedir.

Topluluk içinde üretilen ürünlerin tüketimini teşvik etmek amacıyla **tüketim desteği**, verilmektedir. Örneğin, zeytinyağının tüketimini artırmak amacıyla 1999 sonuna kadar doğrudan ödeme sağlanmıştır. Bunun yanında 1970'li yıllarda buğdayın hayvan yemi olarak kullanımını teşvik etmek için, "denature etme primi" buna örnek olabilir. OTP'nin ilk yıllarında ağırlıklı olarak kullanılan bu destek sisteminin kullanım alanı giderek daralmıştır.

Üreticilerin ürünlerini piyasaya sürmek yerine özel depolarda saklamalarını desteklemek amacıyla verilen **depolama desteği**, doğrudan gelir ödemeleri kapsamında gösterilebilir. Domuz eti, sofralık şarap ve bazı meyve-sebzeler için bu destek sağlanmaktadır.

3. Yapısal Politikalar

Ortak Tarım Politikası kapsamında önemli bir yere sahip olan fiyat ve pazar politikası yanında; önemli bir diğer politika, yapısal politikalar. Topluluğun oluşumu aşamasında, ülkelerin tarım sektörleri; iklim, hava koşulları ve toprak yapısıyla ilişkili bölgesel farklılıkların yanı sıra, kullanılan üretim yöntemleri, işletmelerin büyüklüğü, çiftçilerin yaşı ve eğitim durumları gibi pek çok unsur açısından büyük farklılıklar göstermekteydi. Bu farklılıklar nedeniyle, üye ülkelerin tarım sektörleri, uygulanan fiyat ve pazar politikalarından aynı şekilde etkilenmemişlerdir. Bu nedenle tarım sektöründeki ekonomik koşulların iyileştirilmesi ve üye ülkeler arasındaki farklılıkların giderilmesi amacıyla, yapısal politikaların uygulanması kararlaştırılmıştır.²⁶

²⁶ Commission of the European Communities, *Agriculture in Europe, Development, Constraints and Perspective*, ECSC-EEC-EAEC, Brussels, Luxemburg, 1992, s.35.

Ortak yapısal politikalarla ilgili ilk önemli adım, yapısal politikaların, EAGGF'nin "yönlendirme" bölümü tarafından finanse edileceğinin belirlenmesi ile atılmıştır. Bu gelişmeyle, EAGGF'nin Topluluk tarafından gerekli görülecek ürünlerde tarımsal üretimi ve pazarlama hizmetlerini geliştirecek bireysel, ulusal ve Topluluk seviyesindeki projelere mali kaynak sağlanması kararlaştırılmıştır. OTP'nin içinde yapısal politikaların oluşturulması, üye ülkelerdeki yapısal sorunların çözülmesini ve ortak piyasa düzeninin daha sağlıklı işlenmesini sağlamıştır. Tarımsal yapının iyileştirilmesi için ayrılan kaynakların ihtiyacı en çok olan bölgeye aktarılması amaçlanmıştır. Ancak, genel bütçeye en fazla katkı yapan ülkeler en büyük payı almışlardır.

a) 1967-75 Yılları Arasındaki Genel Düzenlemeler

Yapısal politikalar 1967 yılına kadar etkin olamamıştır ve yapısal sorunlar büyük ölçüde varlığını korumuştur. Bu yılda yayınlanan bir bildiriyle (Manshold Planı), tarım işletmelerinin küçük ve orta parçalı oluşunun tarım sektörünün en büyük sorunu olduğu, tarımsal nüfusun azaltılması gerektiği, fiyat ve pazar politikasının küçük ve verimsiz işletmelerin varlığının korumasına yardımcı olduğu vurgulanmıştır. Bu nedenlerle, tarımsal nüfusun azaltılıp, işletme büyüklüğünün artırılması ve serbest piyasa koşullarına uyum sağlayabilecek yüksek rekabet gücüne sahip modern üretim birimlerinin oluşturulması öngörülmüştür. Bunun için 80-120 ha. tarım alanı ve 40-60 tane ineği olan, yada benzer büyüklüğe sahip olan işletmelerin yatırım yardımları ile desteklenmesi düşünülmüştür. Ayrıca, yaklaşık beş milyon kadar kişinin erken emekliye ayrılmasıyla birlikte boş kalan alanların, işletmelerin birleştirilmesiyle büyük çaplı işletmelere dönüştürülmesi düşünülmüştür.

Yapılan bu tarım reformu Topluluk'ta büyük tepkiyle karşılandı, özellikle küçük aile işletmelerinin hakim durumda olduğu Fransa'da büyük gösteriler yapıldı. Yeni tartışma platformlarında sorunlar ele alınarak tarım kesiminde çalışanların gelir seviyelerinin yükseltilmesi istendi. Bu gelişmeler sonucunda fiyat ve pazar politikası tekrar ön plana çıkarak yapısal politikalar ikinci plana itilmiş oldu. Bunun yanında belirlenen üç yönergeyle tarım alanında ulusal politikalardan bağımsız bir yapısal politika belirlenmeye başlamıştır.

Tarım İşletmelerinin Modernizasyonu yönergesiyle, tarımsal verimliliğin artırılmasında modern üretim yöntemlerinin kullanımının teşviki amaçlanmıştır. Özellikle küçük işletmelerin modern üretim teknikleri kullanmak için yeterli finansmana sahip olmadıkları dikkate alınarak, tarımsal işletmelerin gelir düzeyini, aynı bölgede faaliyet gösteren diğer sektörlerle yaklaştırmak amacıyla geliştirilecek yatırım projelerinin desteklenmesi kararlaştırılmıştır.²⁷

Tarımsal Üretimden Vazgeçme Ve Tarım Alanlarının Yeni Kullanımlara Tahsis Edilmesi yönergesiyle, düşük gelirli işletme sahipleri ve 55 yaşın üzerindeki çiftçilerin üretimden vazgeçip, sahip oldukları tarım alanlarını farklı kullanımlara tahsis etmesini teşviki amaçlanmıştır. Bu kapsamda, çiftçilere toptan veya yıllık olarak yapılacak ödemelerle mali yardımda bulunulması ve boş kalacak arazilerin başka çiftçilere satılması, kiralanması, ormanlaştırılması veya başka kullanımlara tahsisi öngörülmüştür.

Tarım Sektörü Çalışanlarının Mesleki Eğitimi yönergesiyle, tarım sektörü çalışanlarına mesleki konularda danışmanlık hizmeti verilmesinin teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla ulusal düzeyde kurulacak olan danışmanlık hizmetlerinin harcamalarının %25'i oranındaki kısmının EAGGF tarafından karşılanması ve ayrıca çiftçilikten vazgeçenlere yeni beceriler kazandırmak için mesleki kursların verilmesi öngörülmüştür.

Yukarıdaki üç maddenin de temel amacı, çalışanların makul bir gelir ve eğitim düzeyi sağlamak ve sahip olduğu tarım işletmelerini modernleştirmektir. Ancak 1973 yıllarında dünya ekonomik bunalımıyla birlikte ortaya çıkan durgunluk ve işsizlik çiftçilerin tarım ürünlerinden vazgeçmesini büyük ölçüde engellemiştir. Bunun yanında enflasyon ve faiz oranındaki artış, yatırım maliyetlerini yükseltmiş, sonuçta modernizasyon projelerinin aksamasına neden olmuştur. Sadece, çoğunluğu kuzey ülkelerinde bulunan, büyük, modern ve verimli üretim yapan işletmeler, yönergelerle belirlenen düzenlemelerden faydalanabilmişlerdir.

²⁷ Commission of the European Communities, *Agriculture...*, s.37.

b) 1975-88 Yıllarında Yapılan Bölgesel ve Sektörel İçerikli Düzenlemeler

Topluluğun yapısal politikaları 1975 yılından sonra farklı bir gelişme göstermiştir. Topluluğun her bölgesine eşit düzenlemeler getiren politikaların, tarım sektörü için yeterli olmayacağını anlaşılmaya başlanması üzerine değiştirilmesi öngörülmüştür. Buna göre belirlenen politikalarda, bölgelerin kendine has özelliklerinin dikkate alınması ve gerekirse, tarım faaliyetlerini etkileyebilecek diğer sektörleri de kapsayan tedbirlerin geliştirilmesinin önemi ortaya çıkmıştır. 75/268/EEC sayılı yönerge ile Topluluğun dağlık ve az gelişmiş bölgelerindeki tarımsal yapıların iyileştirilmesi için bir ek yardım düzenlenmiştir. Bu kapsamda, dağlık ve az gelişmiş bölgelerdeki tarım yapılarının modernleştirilmesi için çiftçilere doğrudan yardım ve yatırım desteği sağlanmaya başlanmıştır. Bu yardımlar 1977, yılında Fransa'nın güney bölgeleri ve İtalya'da sulama, ağaçlandırma ve kırsal altyapının iyileştirilmesi için uygulamaya konulan "Akdeniz Programı"yla geliştirilmiştir.

1977 yılında çıkarılan Reg.255/77/EEC sayılı tüzük ile tarımsal ürünlerinin pazarlama koşullarının iyileştirilmesi ve bu amaçla hazırlanacak yatırım projelerinin %5'inin projenin uygulandığı üye ülke, %25'inin de EAGGF tarafından finanse edilmesi öngörülmüştür. Bunun yanında, uygulamaya konulan "Bütünleştirilmiş Kalkınma Planları" ile pek çok az gelişmiş bölge, başarılı bir şekilde ortaya konulmuştur. 1985 yılında "Bütünleştirilmiş Akdeniz Programları" adı altında daha geniş kapsamlı bir şekilde uygulanmaya devam etmiştir. Bir yandan bölgesel altyapıların, turizmin ve zanaatların geliştirilmesi için çeşitli destekleme çalışmaları sürerken; bir yandan da, ürünlerin işlenmesi, dağıtımı ve pazarlanması ve bütünleştirilmesi yönünde büyük çabalar sarf edilmiştir.

Avrupa'da çevre bilincinin artmasıyla beraber, çevrenin korunması konusu yapısal politikalar kapsamında ele alınır hale gelmiştir. 1980'li yıllardan sonra gelişen bu kavramla beraber, tarımsal ürünlerde ürünün miktarından çok kalitesine önem verilmeye başlanmıştır. Organik üretimle ilgili olarak çeşitli gelişmeler yaşanmıştır.

Bölgesel, sektörel ve çevrenin korunmasıyla ilgili çalışmalar, 1985 yılında onaylanan "Verimlilik Tüzüğü" ile bir yerde toplanmıştır. Bu tüzükle, düşük gelirli çiftçilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi, çiftçilerin eğitim düzeylerinin artırılması,

gençlerin tarım sektöründe çalışmasının teşvik edilmesi, çevrenin korunması ve ağaçlandırılması gibi konularda yapılan çalışmalar tek bir çerçevede yürütülmüştür.²⁸

c) 1992 MacSharry Reformlarında Yapısal Politikalar

1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senediyle, üye ülkeler arasında, mallar, kişiler ve sermayenin serbest dolaşımını engelleyen bütün engeller kaldırılmıştır. 1993 yılına kadar tek pazarın oluşturulması hedefi benimsenmiş ve Topluluğun gelişme düzeyi açısından geri kalmış bölgeleri arasındaki farkların giderilmesi konusu önem kazanmıştır. Bu amaçla, Roma Antlaşması'na "Ekonomik ve Sosyal Bütünleşme" başlığında yeni bir başlık eklenmiştir. Sonuçta yapısal politikaların yeniden gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkmış ve 1988'de Topluluğun tüm yapısal fonlarında reforma gidilmiştir. Bu da tarımsal alanda uygulanan yapısal politikaların da bükük ölçüde değişmesine yol açmıştır.

Bu reformlarla, 1988–1992 yılları arasında, Avrupa Bölgesel Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonunun "Yönlendirme Bölümü"nin faaliyetleri birbiri ile uyumlu hale getirilmiştir. Böylece, kırsal kalkınmanın özendirilmesi ve kırsal toplumda tarım sektörünün temel dayanak olma özelliği devam ettirilirken, kırsal alanda tarımsal ve tarım dışı ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca işletmelerin modernize edilmesi, projelerin finansmanı, çiftçiliğe yeni başlayan gençlere yardım sağlanması, dağlık ve az gelişmiş yörelerde çiftçiliğin desteklenmesi, tarım ve orman ürünlerinin işleme ve pazarlanmasının iyileştirilmesi, tarım topraklarının tarım dışı amaçlarla kullanımının engellenmesi, çevrenin korunması çalışmaları yürütülmüştür.²⁹

Günümüzde, Topluluğun kırsal kalkınma politikası faaliyetlerini daha çok şu amaçlar doğrultusunda göstermektedir:

- Kırsal ekonomilerde birbirinden farklı faaliyetlerin oluşumunun sağlanması, altyapının iyileştirilmesi ve yeni teknolojilerin kullanımının teşvik edilmesi,

²⁸ Ebru EKEMAN, "21. Yüzyılın Eşiğinde AB'nde OTP" İKV, No:158, Eylül 1999, s.37.

²⁹ EKEMAN, s.41.

- Kırsal alanlarda ekonomik ve sosyal bütünleşmenin teşvik edilmesi ve yeni iş alanlarının yaratılması,
- Gelenek ve göreneklerin de korunduğu daha sağlıklı bir kırsal hayatın varlığını sürdürebilmesini sağlamak,
- Çevrenin korunması, temel hizmetlerden daha rahat faydalanılabilmesi ve benzeri amaçlarla yapılan faaliyetlerin artırılarak hayat standardının yükseltilmesi.

Bu amaçları gerçekleştirmede kullanılan temel araç EAGGF'nin "yönlendirme" bölümüdür. Fakat, kırsal kalkınma ile ilgili olmasına rağmen EAGGF'nin "yönlendirme" bölümünde bulunmayan tedbirler, Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ile karşılanmaktadır. Bununla beraber, kırsal kalkınma politikasında kullanılan diğer bir araç ta Topluluk girişimlerinden biri olan LEADER'dir. Topluluğun bütünü için önem taşıyan alanlarda geliştirilecek projelerin, üye ülkeler ve Topluluk tarafından ortak finansmanını öngören Topluluk girişimlerinde Topluluğun payı, Yapısal Fonlardan karşılanmaktadır. Kırsal kalkınma ile ilgili projelere destek veren LEADER, 1994'te yenilenmiştir. 1994-99 yılları arasında uygulamada bulunan LEADER II kapsamında, projelerin uygulamadan yararlanabilmeleri için, Topluluğa ilgili yerel kurumlar tarafından hazırlanan bütünleştirilmiş bir kalkınma planı sunulması gerekmiştir.

d) Gündem 2000'de Yapısal Politikalar

Avrupa Birliği'nin genişleme politikalarıyla birlikte 21'inci yüzyılın başında gündemde bulunan tüm sorunları kapsayan bir reform planı hazırlanıp, 17 Temmuz 1997 tarihinde Konseye verilmiştir. Ortak politikalardan genişleme politikasına, mali nitelikli politikalardan kırsal kalkınma politikasına kadar pek çok farklı alanda değişiklik öngörülmüştür. "Gündem 2000" diye isimlendirilen bu reform planında Yapısal Fonların yenilenmesi gündeme gelmiştir ve kırsal kalkınma alanında bazı değişiklikler öngörülmektedir.

Yapısal Fonlarla ilgili olarak Komisyon, Gündem 2000 belgesinde rasyonel bir şekilde oluşturulacak üç temel hedefin belirlenmesini önermiştir. Buna göre 1999 yılında Berlin'de düzenlenen bir toplantıda belirlenen üç hedef şöyledir:

Hedef 1: Kalkınmada geri kalmış bölgelerin yapısal uyum ve gelişmesinin desteklenmesi,

Hedef 2: Yapısal zorluklarla karşı karşıya bulunan bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişiminin desteklenmesi,

Hedef 3: Eğitim, mesleki eğitim ve istihdama yönelik politikalarla sistemlerin koordinasyonu ve modernizasyonu.

Hedef 1’de belirtilen desteklemede, kişi başına düşen GSMH’sı Topluluk ortalamasının %75’inden azına denk gelen bölgeler kastedilmektedir.³⁰ Bu bölgeler için eski sistemde uygulanan üç Yapısal Fon arasında koordinasyon sağlayan, ancak ağılığın EAGGF’nin “yönlendirme” bölümünde olduğu bütünleştirilmiş kalkınma yaklaşımı korunmuştur.³¹

Daha önceki sisteme göre, Hedef 6 kapsamında yer alan bölgeler de bununla birleştirilmiştir. Ayrıca, Topluluğun bütün bölgeleri için uygulanan Hedef 5a kaldırılıp, eski sistemdeki Hedef 5b kapsamındaki kırsal bölgelerin büyük bir kısmı da yeni sistemdeki Hedef 2’ye dahil edilmiştir. Hedef 2’ye göre sürdürülecek faaliyetler, EAGGF’nin “garanti” bölümü tarafından finanse edilecektir. 2000-2006 yılları için Yapısal Fonların toplam bütçesi, 195 milyar Euro olarak tespit edilmiştir.

Yapısal Fonların reformu sonucunda 13 Topluluk girişiminin sayısı da 4’e indirilmiştir. Devam ettirilecek olan bu dört Topluluk girişimi arasında kırsal kalkınmaya ilişkin LEADER girişimi de bulunmaktadır. 2000-2006 yılları arasında kullanılacak olan LEADER III için 2,02 milyar Euro ödenek tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır.

Gündem 2000 ile oluşturulan yeni kırsal kalkınma politikasının üç temel hedefi kararlaştırılmıştır. Bunlar:

- i. Tarım ve ormancılık sektörlerinin güçlendirilmesi,
- ii. Kırsal bölgelerdeki rekabet gücünün artırılması,
- iii. Çevrenin ve Avrupa’nın kültürel mirasının korunmasıdır.

³⁰ European Commission Directorate General VI for Agriculture, “Rural Developments”, *CAP 2000 Working Document*, July 1997, s.36.

³¹ European Commission Directorate General VI for Agriculture, “Rural... s.67.

4. Parasal Mekanizmalar

Bilindiği gibi OTP'nin işleyiş mekanizması kapsamındaki en önemli özelliği, tarım ürünlerinde Topluluk genelinde belirlenen ortak fiyatlardır. Bu çerçevede oluşturulan bütün Ortak Piyasa Düzenleri, ortak fiyatları baz almaktadır. Ancak üye ülkelerin farklı ulusal para birimlerine sahip oluşları, bir takım problemler doğurmuştur. Bunun çözümü için Topluluğun geneli tarafından kabul edilen bir ortak para biriminin kullanılması zorunluluğu belirlemiştir. OTP'nin ilk dönemlerinde ortak bir Hesap Birimi kullanılarak çözülmüştür. 1979-1999 yılları arasında ise ECU'nun kullanımı ile bu sorun giderilmeye çalışılmıştır. Yapılan bütün işlemler ECU'nun üzerinden gerçekleştirilmiştir.

1999 yılında Euro yürürlüğe girinceye kadar yapılan bütün işlemlerde ortak fiyatlar, üye ülkelerin ulusal paraları cinsine çevrilerek gerçekleştirilmiştir. Uluslararası mali piyasalarda meydana gelen istikrarsızlıklar sonucunda döviz kurlarında önemli dalgalanmalar yaşanmıştır. Bu gelişmeler ortak fiyatların sağlıklı bir şekilde oluşumunu engellemiş, her üye ülkenin değişen ulusal parasıyla birlikte yaşanan dengesizlikler yeni bir fiyat sistemi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Sonuçta, "Tarımsal Para Mekanizması" (Agri-Monetary System) veya "Yeşil Para" ismiyle nitelendirilen bir sistem geliştirilmiştir.³² Oldukça karmaşık bir yapıya sahip olan bu sistem, parasal mekanizmalarının daha sağlıklı işleyebilmesi için zaman zaman yenilenmiştir. OTP'nin bu mekanizması, 1999 yılı başında Euro'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte varlığını otomatik olarak kaybetmiştir.

a) Yeşil Kur ve Gelişimi

Topluluk ortak para birimi niteliğinde olan Hesap Birimi, OTP'nin oluşturulmasıyla birlikte tarım ürünlerinde belirlenen ortak fiyatlar için de kullanılmaya başlanmıştır. Üye ülkelerin para birimlerinin oluşturulduğu bir sepet olan Hesap Birimi'nin nakdi değerinin bulunmaması dolayısıyla tüm işlemlerin ulusal para birimlerine çevrilerek hesaplanması yeni bir ihtiyacı doğurmuştur. Ortak fiyatları,

³² GRANT, s.83.

Hesap Birimi'nden üye ülkelerin ulusal para birimlerine çevirmek için oluşturulan döviz kuru sistemi, "Yeşil Kur"un temelini oluşturmuştur.

1970'li yıllara kadar tüm dünyada uygulanan Bretton Woods Sistemi kapsamında, bir ABD doları ile Hesap Birimi'nin pariteleri eşitlenmiştir. Üye ülkelerin ulusal para birimleri ile Dolar arasındaki parite ve ulusal para birimlerinin kendi aralarındaki pariteleri sabit kaldığı sürece sistemin işleyeceği düşünülmüştür. Fakat, dünya mali piyasalarında yaşanan istikrarsızlıklar, Fransız Frangı'nın devalüe edilişi ve sonrasında Alman Markı'nın revalüasyonu, ortak fiyat sisteminin önemli ölçüde sarsıntı geçirmesine neden olmuştur. Sonuçta, Fransa'da devalüasyon etkisinin bertaraf edilmesi için sübvansiyon ve vergi uygulamalarına gidilmiştir. Almanya'nın yapmış olduğu revalüasyon sonucunda ortak fiyat sistemi bir kez daha zarar görmüştür. Almanya'da da, Fransa'dakinin aksi yönündeki etkilerini ortadan kaldırmak için benzer tedbirler alınmıştır.³³

İlk defa Fransa ve Almanya'da uygulanan bu sübvansiyon ve vergileme sistemi "Telafi Edici Tutarlar" adı altında 1971'den sonra resmen uygulanmaya başlamıştır. Dünyada uygulanmakta olan Bretton Woods Sisteminin, 1970'lerin başında çökmesiyle birlikte Telafi Edici Tutarlar uygulaması sık sık uygulanır olmuştur.

Kur sisteminde dalgalı kur sistemine geçilmesiyle birlikte OTP'nin kapsamında kullanılan özel bir kur mekanizması geliştirilmiştir. Dünya piyasalarındaki döviz kuru dalgalanmalarının Topluluk tarım ürünleri pazarını olumsuz yönde etkilememesi için "Yeşil Kur" diye adlandırılan bir sistem geliştirilmiştir. Buna göre, her üye ülkenin ulusal para birimine çevrilebilen bir kur sistemi olup, bu para birimlerinin her birinin Hesap Birimi karşısında, normal piyasa kurlarından farklılık gösterebilen bir "yeşil kur"u vardır. Ürünlerdeki farklılığa göre değişebilen bir yeşil kur uygulanmıştır. Yeşil kur ile normal piyasa kuru arasındaki farkın Telafi Edici Tutarlarla karşılanması uygun görülmüştür.³⁴

³³ HITIRIS, s.173.

³⁴ Allan E. BUCKWELL, David HARVEY, R. KENNETH, J. THOMSON and Kevin A PORTON, *The Cost of The Common Agriculture Policy*, Croom Helm Ltd. London, 1982, s.14.

b) Telafi Edici Tutarlar

1970’li yılların başından sonra resmi olarak uygulanmaya konulan “Telafi Edici Tutarlar” (Monetary Compensatory Amounts) iki yönlü çalışan bir mekanizmaya sahiptir. Revalüasyon yapan bir ülkenin yapmış olduğu ihracata sübvansiyon verilirken, yapılan ithalattan da vergi alınır. Parasının değerini revalüasyon ile yükselten bir ülkeye yapılan bu uygulamalara “pozitif” Telafi Edici Tutarlar adı verilir. Ters yönde bir uygulama yaparak parasının değerini düşüren bir ülkeye de, yaptığı ihracata karşılık bir vergi alınırken, yaptığı ithalata karşılık bir sübvansiyon verilir. Bu uygulamalara da “negatif” Telafi Edici Tutarlar adı verilir.

Fransa’daki devalüasyon ve Almanya’daki revalüasyon sonrasında başlayan Telafi Edici Tutarlar uygulamasının esas amacı, ülkeler arasındaki yalnızca döviz kuru farkından kaynaklanan spekülasyon ticaretin engellenmesidir. Ancak bu faaliyetlerle, üye ülkeler arasında tarım ürünleri ticaretinde sınır vergileri ve sübvansiyonları uygulamalarıyla “tek pazar” ilkesi zarar görmüştür. Bu nedenle Komisyon, Telafi Edici Tutarları ortadan kaldırarak yeşil kur ile piyasa kurlarının eşit düzeye getirilip, ortak fiyatların tekrar uygulamaya konulabilmesi için faaliyette bulunmuştur. Komisyonun gösterdiği bu çabalar sonucunda ancak 1993 yılında Telafi Edici Tutarlar ortadan kaldırılabilmiştir.

c) Avrupa Para Sistemi

Özellikle 1970’li yıllarda başlayan dünya mali piyasalarındaki istikrarsızlıklar Topluluk’ta, döviz kuru dalgalanmalarının olmadığı bir parasal istikrar bölgesi oluşturulması isteğini ortaya çıkarmıştır. Ülkeler arasında sabit, fakat aynı zamanda ayarlanabilir olan bir döviz kuru sistemi uygun görülmüş ve 1979 yılında Avrupa Para Sistemi (European Monetary System) yürürlüğe konulmuştur. Bu sisteme göre, her üye ülkenin ulusal para birimi ECU biçiminde hesaplanan bir sepete konulup, %2,25’lik maksimum bir dalgalanma marjı uygun görülmüştür.

APS’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, OTP kapsamındaki ortak fiyatlar, Hesap Birimine değil ECU’ya göre belirlenmeye başlamıştır. Zamanla ortaya çıkan, Alman Markı’nın devamlı değer kazanması ve yeşil kurla piyasa kurları arasındaki farkın

giderek açılması gibi nedenlerle, bazı sorunlar yaşanmıştır. Sonuçta, yeşil kur 1984 yılında, Alman Markı'na bağlı olarak işleyen bir mekanizmada faaliyete geçirilmiştir. Buna göre, değeri artmış olan Mark'ın yeşil kur değerini revalüe etmek yerine, ECU yeniden belirlenerek, bir değişim katsayısı ile birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Neticede, son derece karmaşık bir mekanizmaya dönüşen bu parasal sistem, ortak fiyatların yükselmesine neden olmuştur.

1993 yılında tek pazarın gerçekleşmesiyle birlikte, Telafi Edici Tutarların tamamen kaldırılması öngörülmüştür. Böylece, OTP parasal mekanizmasının değiştirilmesi tekrar zorunlu hale gelmiştir. 1994 yılında alınan bir kararla piyasa kurları ile yeşil kur arasındaki marjın denetime tabi tutulup, bir ulusal para biriminin yeşil kur değeri ile piyasa kur değeri arasındaki farkın belli bir oranın yukarısında olması durumunda, bu para biriminin yeşil kur değerinin değiştirildiği yeni bir sistem kurulmuştur. Sonuçta, Avrupa Para Sisteminin çöküşüyle birlikte, OTP kapsamındaki parasal değişim mekanizması da 1995 yılında kaldırılmıştır.

OTP parasal mekanizmasının gelişimi incelendiğinde; önceleri Hesap Birimi olarak gelişen, daha sonraları ECU'ya göre belirlenen ve OTP'nin temel elemanı olarak görülen ortak fiyatlar, uygulamada hiçbir zaman sağlıklı çalışmamıştır. Gösterilen her türlü çabaya rağmen ortak fiyatların hayata geçirilememesi, üye ülkelerin ancak tek para birimi kullanmaya başlamaları ile birlikte fiyat farklılıklarının ortadan kalkacağı fikrini geliştirmiştir. Euro'nun yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren, on bir üye ülkenin (sonradan Yunanistan'ın katılımıyla on iki) bunu kaydi para olarak kullanmaya başlamasıyla birlikte, OTP'nin parasal mekanizması bir dönüm noktasına girmiştir.

d) Euro ve OTP'nin Parasal Mekanizmaların Değişimi

Avrupa Para Birimi (ECU)³⁵, kurumsal fiyatlarda ve ödemelerde özel ithalat vergileri, İhracat iadesi ve diğer ticaret önlemlerinde hesap birimi olarak kullanılmıştır. 1998'in sonuna kadar Ortak Tarım Politikası üzerinde de önemli bir rol oynayan bu para, oluşturulan bir sepetle, ülkenin uluslararası ticaret ve sermaye piyasalarında bir

³⁵ European Currency Unit – ECU

paranın bilinen özelliklerini taşımadığı için soyut bir kavram olarak kalmıştır. Bu para birimi, her üye ülke para biriminin belirli aralıklar ölçüsünde temsil edildiği bir sepettir. Dolayısıyla maddi bir varlığı olmayan bu para birimi uygulamada hep soyut bir kavram olarak kalmıştır. Her şeyden önce, 1999 yılının başından itibaren euro'nun on bir üye ülkede kaydi para olarak kullanılmaya başlamasıyla birlikte “yeşil kur” da resmen kaldırılmıştır.³⁶ Bu tarihten sonra OTP için de yeni bir dönem başlamıştır.

Euro, Avrupa Birliği içindeki ticarete etkili olacağı gibi, ortak bir para olarak, euro bölgesindeki ülkeleri döviz kuru riskinden koruyacak ve gerçekleşecek yatırımları güvence altına alacaktır.³⁷ Avrupa'daki tüketiciler eurodan 2002'ye kadar (bozukluklar ve banknotların kullanılmaya başlayacağı tarih) belki de hiç etkilenmeyeceklerdir.

Tarımda önceden uygulanmakta olan karmaşık yeşil kur sistemi (agrimonetary system) euronun yürürlüğe girişiyle ortadan kaldırılmıştır. Üreticiler şimdi, euro bölgesi ülkelerinin ulusal paraları arasında döviz kurlarının sabitleştirilmesi sonucunda, ortak belirlenen fiyatları ve ödemeleri kabul etmek durumundadırlar. Euro bölgesi dışındaki tarım üreticilerinin, euro karşısında belirlenmiş olan döviz kurları ile karşı karşıya olsa da, destekleme ödemelerinden yararlanabilmeleri için tanımlanmış bir sisteme uymaları gerekmektedir. Bu da ödemelerin eurodaki değişikliklere bağlı olarak belirleneceği anlamına gelmektedir.

Öncekinin aksine, euronun dünya piyasalarında daha büyük bir rol oynayacağı ve büyük olasılıkla, en azından belirli bir ölçüde finansal işlemlerde ve merkez bankası rezervlerinde tek para olarak kullanılacağı beklenmektedir. Bundan başka euro için para politikası bir Avrupa Merkez Bankası tarafından kontrol edilecek, üye ülkelerin bireysel müdahalesi söz konusu olmayacaktır. Eğer euro, dünya piyasaları üzerinde Amerikan doları karşısında istikrarını sağlayıp başarılı olursa, euro dünya tarım ticareti ve AB ile ABD tarım ürünleri rekabeti üzerinde önemli bir etki yapacaktır.

³⁶ European Commission, Directorate General VI, “The Euro and Reform of the Agri-monetary System”, *Fact-sheets*, Luksemburg, Mart, 2000.

³⁷ Jason BERNSTEIN, “The Euro and Agricultural Sector”, Report Koordinator David R. KELCH, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, USDA, Economic Research Service, WRS-99-2, October 1999, s.21. (<http://www.econ.ag.gov>)

Euronun yürürlüğe girmesiyle birlikte AB'nde agrimonetary sistemin karmaşık yapısı da ortadan kalkmıştır. 1 Ocak 1999 tarihinde, ECU'ya göre belirlenmiş bütün fiyatlar, teker teker euro şeklindeki fiyatlara eşitlenecek şekilde çevrilmiştir.³⁸ Örneğin, ton başına 3282 ECU olan standart tereyağı müdahale fiyatı, resmi döviz kurundan farklı olarak tarımsal döviz kuruna (yeşil kur) göre üye ülkeler tarafından belirlenirken, bundan sonra euro bölgesinde basitçe ton başına 3282 euro olarak belirlenmektedir. Tarımsal döviz kuru kaldırılmıştır ve euro bölgesindeki tüm tarımsal ödemelerde kullanılan ulusal paralar, sabit piyasa döviz kurlarına göre eurodan çevrilerek yapılmaktadır. Bununla birlikte tarımsal döviz kuru ve yeni euro kuru arasındaki farklılık, destekleme ödemelerinde ve fiyatlar seviyesinde ani düşümlere neden olmaktadır. Euro bölgesindeki fiyat destekleme ödemeleri için bu düşümler oldukça küçüktür. Doğrudan ödemeler için ise bu düşümler oldukça yüksek olup, İtalya için yaklaşık %14'tür.³⁹ Avrupa Topluluğu tarımsal döviz kuru ve euro döviz kuru sistemine göre yapılan ödemeler arasında eşitsizlik olması durumunda, telafi için kısmi tazminat sağlanması kararlaştırılmıştır.

Genellikle müdahale için gönderildiği yada verildiği günde belirlenen ulusal paraların çevrimi sistemi, euro bölgesi dışında kalan ülkeler için Komisyon tarafından çıkarılan bir genelgeyle, işlemin gerçekleştiği günün bir önceki günü kullanılan döviz kuruna göre belirleneceği öngörülmüştür. Doğrudan ödemeler için ise, başlangıçta tahıllar için yılın 1 Ocak günü, canlı hayvanlar için ise, 1 Haziran gününde kullanılan döviz kuruna göre sabitlenmişken, daha sonraları aylık ayarlamalarla belirlenen döviz kurlarına göre belirlenmesi uygun görülmüştür.

Euronun daha uzun dönemli etkilerini şu an için öngörebilmek mümkün değildir. Euro, güçlenip euro/dolar kurunun yükselmesine sebep olursa, AB'ndeki tüketiciler ithalatı daha ucuza yapıp, Avrupa'daki üreticiler daha düşük faiz oranından faydalanırken, ABD'deki tarım ürünleri ihracatının nispeten Avrupa ve dünya piyasalarında daha ucuz olması beklenmektedir. Ancak, pek çok analizcinin yapmış

³⁸ European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union 1999 Report*, Brussels, Luxembourg, 2000, Volume II, s.5.

³⁹ European Commission, Directorate General VI, "The Euro and Reform of the Agri-monetary System", *Fact-sheets*, Luksemburg, Mart, 2000.

olduğu benzer tahminlerin aksine euro, yürürlüğe girdikten sonra finansal piyasalarda düşüş trendini hiç kaybetmemiştir. Avrupa Merkez Bankası'nın fiyat istikrarı garantisi vermesi ve eurodan önce Almanya'nın merkez bankası Bundesbank'ın benzer politikalarda göstermiş olduğu başarı ve onun etkinliği, euronun güçlü bir para olacağı düşüncesinin temel dayanakları olmuştur.

Euro sayesinde, euro bölgesindeki ülkelerin tarım programlarına yapılan iç harcamaları baskı altına alınabilecektir. Euro bölgesindeki ülkeler, para politikalarını belirlemede; özellikle büyük önem teşkil eden hükümet harcama fonlarının oluşturulmasında kullanılan para arzı artırımını yetkilerini Avrupa Merkez Bankasına devrettikleri için bu hususta bir kısıtlamaya tabi olmuşlardır. Bununla beraber, euro bölgesi ülkeleri, ekonomik gelişimin koordinasyonunda bir istikrar anlaşmasının parçası olarak, mali harcamaların sınırı konusunda mutabakat içerisindedirler.

Özet olarak, euronun tarıma olan etkisi değerlendirildiğinde, bunun uzun dönemde daha belirgin hale geleceği ve kısa dönemde gerçekleşen gelişmelerin gerçekte belirleyici olamayacağı söylenebilir. Burada görülebilen en belirgin etki, euro bölgesi ülkelerinde tarımsal fiyatlarda ve ödemelerde şeffaflığın gerçekleşmesidir.

5. Finansman Politikası

OTP'nin tek pazar ve topluluk tercihi ilkelerinin uygulanabilmesi için bir mali kaynağa ihtiyaç duyulmuştur. Yalnızca OTP uygulamalarını finanse etmek üzere 4 Nisan 1967 tarihinde "Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu" (EAGGF) adıyla bir fon oluşturulmuştur. Roma Antlaşması ile öngörülmüş olan bu fon, Topluluk genel bütçesinin bir parçası olup "garanti" ve "yönlendirme" olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.

OTP'nin ana finansman kaynağı EAGGF olmasına rağmen, yapısal politikalar ve kırsal kalkınmaya katkıda bulunmak için Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (ESF) ve LEADER oluşturulan diğer fonlardır.

a) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF)

OTP'nin uygulanabilmesi için gereken mali kaynak yukarıda da belirtildiği gibi, Roma Antlaşması'nda öngörülerek, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu

adıyla kurulmuştur. Bu fon (EAGGF), mali bakımdan bağımsız bir yapıda olmayıp Topluluk genel bütçesinin bir parçası durumundadır.

Topluluğun oluşturulduğu yıllarda, bütçe uluslararası örgütlerde olduğu gibi, üyelerin mali katkılarıyla gerçekleşmekteydi. 1970 yılında alınan bir kararla Topluluğa mali özerklik verilerek, “öz kaynaklar” adı verilen bir sistem yaratılmıştır. Bütçe 1978 yılından sonra tamamen bu kaynakla finanse edilmeye başlamıştır. 1988’de yapılan değişiklikle bütçe aşağıdaki dört farklı kaynaktan oluşmaya başlamıştır:

-Tarım vergileri ile isoglüköz resimleri : Üçüncü ülkelerden ithalat esnasında tahsil edilen tarım vergileri ile ortak piyasa düzeni çerçevesinde üye ülkelerden tahsil edilen şeker ve isoglüköz için alınan üretim ve depolama resimlerinden oluşmaktadır.

-Gümrük vergileri : Ortak Gümrük Tarifesi’ne göre üçüncü ülkelerden alınan vergilerdir.

-KDV’den alınan pay : Üye ülkelerin elde ettikleri KDV gelirinin sabit bir orana göre belirlenerek ödedikleri paydır.

-GSMH’ya bağlı ek kaynak : (Dördüncü Kaynak) 1988 yılında düzenlenen bu ek kaynak, bütçenin temel kaynağını oluşturan diğer üç kaynağa göre belirlenir. Bütçe uygulamalarına göre üye ülkelerin GSMH’larından karşılanan bu kaynak, diğer kaynakların kullanımından sonra kalan kısım olması durumunda alınmaktadır.

OTP’nın Topluluğun özkaynaklarında yalnızca bir harcama alanı değil, aynı zamanda bir gelir kaynağı yarattığı görülmektedir. Üçüncü ülkelerden Topluluğa ithal edilen ürünlerden alınan vergiler ile şeker ve isoglüköz piyasa düzenleri kapsamında üye ülkelerden alınan üretim ve depolama resimleri, Topluluk bütçesinin gelir kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Fakat, OTP’nin bütçeye sağladığı gelir, bütçeden tarım için aldığı payın çok altındadır. 2001 yılı bütçesi toplam gelirlerinin yaklaşık %2’si tarıma dayalıyken, bütçenin yaklaşık yarısı EAGGF için ayrılmıştır.⁴⁰

Her üye ülke mali dayanışma ilkesi çerçevesinde Topluluk bütçesine ekonomik gücü ölçüsünde katkıda bulunmaktadır. Fakat, ülkeler bütçeye yaptıkları katkı oranında

⁴⁰ European Commission, “General Budget of the European Union for the Financial Year 1999”, European Commission, SEC(99) 150-EN, Jan 1999

harcama yapamazlar. Gelişme düzeylerindeki farklılıklar ülkelerin yaptıkları harcamalarda belirleyici olmaktadır.

Tablo (1) Topluluk Bütçesinde EAGGF Harcamaları (milyon ECU)

| | 1995 | Bütçe % | 1996 | Bütçe % | 1997 | Bütçe % | 1998 | Bütçe % | 1999 | Bütçe % | 2000 | Bütçe % |
|-------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| Garanti | 34.490 | 50,5 | 39.324 | 50 | 40.423 | 49,6 | 39.133 | 47,3 | 40.940 | 46,9 | 41.738 | 45,5 |
| Yönlendirme | 2.531 | 3,7 | 3.360 | 4,3 | 3.580 | 4,4 | 3.521 | 4,3 | 4 | 4,3 | 3.880 | 4,3 |

Kaynak : European Commission, *The Community Budget: The Facts in Figures, 1999* ve European Commission, *The Community Budget of the European Union for the Framework Year 2000, Brüksel, 2001.*

OTP, oluşturulduğu yıllarda Topluluk bütçesinin yaklaşık %90'ını teşkil ederken, son yıllarda bu oran azalmış, tablodan da görülebileceği gibi, günümüze yaklaşık %47 olarak gelmiştir. Bu azalmanın en büyük nedeni, kurulduğu yıllardan günümüze kadar Topluluğun, sanayi, ticaret, çevre vb. çeşitli alanlarda ortak politika belirlenmesi ve buna paralel olarak, Topluluk bütçesinden karşılanması gereken harcamaların artmasıdır. Ayrıca, EAGGF'nin bütçe içerisindeki payının zamanla azalmasının diğer bir nedeni olarak, OTP'deki reform hareketleri gösterilebilir.

Topluluk bütçesinin belirlendiği dönemlerde yaşanan tartışmaların büyük bir kısmını oluşturan EAGGF, OTP reform çalışmalarının da önemli bir gündemini işgal etmektedir. Genel bütçe içerisindeki payı yukarıdaki şekilden de görülebileceği gibi EAGGF, "garanti" ve "yönlendirme" olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.

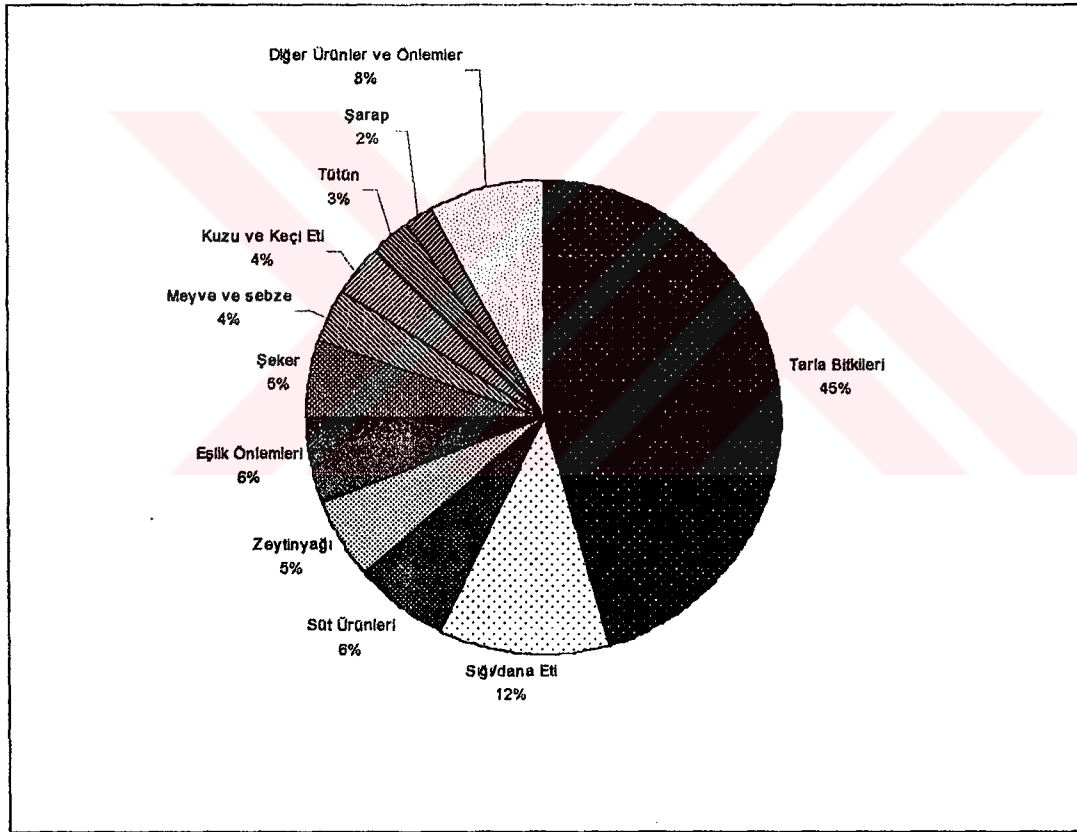
aa) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun "Garanti" Bölümü

Yapılan harcamalarının finansmanında kullanılan "garanti" bölümü, 83.978 milyon euro olan 1999 yılı toplam Topluluk bütçesinin yaklaşık %48'ini oluşturan EAGGF'nin %90'ını oluşturmaktadır.⁴¹ Ortak Piyasa Düzenleri içerisinde müdahale alımları, fazlalıkları stoklama masrafları, işleme, üretim, stoklama primleri, ihracat iadeleri, yapılan doğrudan ödemeler ve OTP'nin fiyat ve pazar mekanizmalarıyla bağlantılı olan bütün giderler bu bölümden karşılanmaktadır. 1993 yılında uygulamadan kaldırılan Telafi Edici Tutarlar da EAGGF'nin bu bölümünde yer almaktaydı. Yapısal politikalar kapsamında yer almasına rağmen MacSharry reformlarıyla oluşturulan üç

⁴¹ European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union 1999 Report...*, s.48.

kırsal kalkınma tedbirine yapılan giderler de “garanti” bölümünden sağlanmaktadır. Ayrıca kırsal kalkınmaya ilişkin tedbirler de Gündem 2000 reformlarıyla fonun bu bölümünden finanse edilmeye başlamıştır.

MacSharry reformlarına kadar garanti bölümüyle finanse edilen harcamaların büyük bir kısmı müdahale alımları, stoklama giderleri, ihracat iadeleri ve benzer şekillerde fiyat desteği sağlayan önlemlerden oluşmaktaydı. Bu reformlardan sonra fiyat desteği sağlamaya yönelik önlemlerin garanti bölümü içerisindeki payı önemli ölçüde azalmıştır. Ayrıca, pek çok üründe çiftçilere doğrudan ödeme yapılarak gelir desteği sağlanmıştır. 1999 yılı itibarıyla garanti bölümünün yaklaşık %70’i üreticilere verilen doğrudan ödemelere, %15’i de ihracat iadelerine harcanmıştır.⁴²



Şekil (2) Ortak Piyasa Düzenleri İçin Garanti Bölümünün Sektörel Dağılımı

⁴² European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union 1999 Report*, Brussels, Luxemburg, 2000, Volume II, s.51.

Üye ülkelerin EAGGF'nin garanti bölümünden en fazla yararlanan ülke Fransa'dır. 1998 yılında bu bölümün %23'ünü Fransa, %14'ünü Almanya, %13'ünü İtalya ve %11'ini İspanya almıştır.⁴³ Topluluğun 1999 bütçesi içinde Ortak Piyasa Düzenleri için garanti bölümünden ayrılan payın sektörel dağılımı incelendiğinde, en fazla harcamanın ekilebilir ürünler sektöründe gerçekleştirildiği görülebilir. Bu ürünleri, dana eti, süt ve süt ürünleri, zeytinyağı ve şeker takip etmektedir.⁴⁴

Genel bütçeden almış olduğu büyük pay nedeniyle devamlı eleştirilere hedef olan EAGGF'nin garanti bölümünde harcamaları disiplin altına almak amacıyla 1988 yılında bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, garanti bölümüne ayrılan harcamaların yıllık artış oranının, Topluluk GSMH'sindeki artış oranının %74'ünü aşmaması kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte bazı Ortak Piyasa Düzenleri için her yıl bir üretim tavanı belirlenip, toplam üretimin bunu aşması durumunda müdahale fiyatlarında bir indirim yapılacaktır. Böylece bütçede bu bölümün biraz azaltılması öngörülmüştür.

bb) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun "Yönlendirme"

Bölümü

Bu bölüm Topluluk bütçesinin %46'sını oluşturan EAGGF'nin yaklaşık %10'unu oluşturmaktadır. Yönlendirme bölümü, yapısal politikalara ilişkin bütün tedbirlerle, kırsal kalkınma tedbirlerinin bir kısmını finanse etmektedir. Yapısal politikaların oluşturulmasıyla 1970 yılında faaliyete geçen bu bölüm, üye ülkelere, tarımsal yapıların iyileştirilmesi için yatırım, altyapı, eğitim ve benzer alanlarda çeşitli destekler sağlamaktadır. Projelerden sadece bir kısmına bu bölümden destek sağlanmaktadır. Verilecek destek oranı, projenin niteliği, üye ülkenin ekonomik potansiyeli gibi unsurlara bağlı olarak değişmektedir.

Fonun garanti bölümüyle yönlendirme bölümü arasındaki temel fark; garanti bölümü kapsamında yer alan ve fiyat ve pazar mekanizmalarına ilişkin tüm harcamaların Topluluk bütçesinden karşılanması, yönlendirme bölümü kapsamındaki harcamaların ise kısmen desteklenmesidir. Bu bakımdan Avrupa Sosyal Fonu (ESF) ve

⁴³ European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union 1999 Report...*, s.57

⁴⁴ European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union 1999 Report...*, s.50.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'yla (ERDF) benzerlik taşıyan "yönlendirme" bölümünün bütçe payının azlığında, ortak finansman sisteminin rolü olduğu söylenebilir.

EAGGF'nin "yönlendirme" bölümünde desteklenen projeler için uzun süreli uygulama programları belirlenmektedir. Bazı projelerin finansmanında tarımsal yapının sosyal boyutu da kapsamı nedeniyle EAGGF'nin yönlendirme bölümüyle ERDF ve ESF arasında bir koordinasyon sağlanır. Bu önlem daha çok Topluluk'ta az gelişmiş bölgelere yönelik olarak uygulanmaktadır. Yönlendirme bölümüne yapılan harcamaların üye ülkelere göre dağılımı incelendiğinde, proje bazında yapılan ödemelerden en çok yararlanan ülkenin Almanya olduğu görülebilir. Bunu İspanya ve Fransa izlemektedir.

Yönlendirme bölümü, yapısal fonlar çerçevesinde Hedef 1, Hedef 5a, Hedef 5b ve Hedef 6 kapsamında gerçekleştirilen projelerin finansmanı için kullanılmakta olup Topluluğun 2000 ve 2001 bütçesine göre, dağılımı Tablo (2)'deki gibidir.

Tablo (2) EAGGF'nin Yönlendirme Bölümü

| | 2000 Bütçe Yılı | 2001 Bütçe Yılı |
|--|-----------------|-----------------|
| Kırsal Kalkınma ve Ek Tedbirler | 4084000 | 4495000 |
| Yapısal Fonlar | 30019000 | 30005000 |
| Hedef 1 | 20781000 | 20832000 |
| Hedef 5a | 5342000 | 5268000 |
| Hedef 5b | 1258000 | 1350000 |
| Hedef 6 | 2638000 | 2555000 |

Kaynak: European Union, General Budget of the European Union for the Financial Year 2001, Brüksel, Ocak 2001.

b) Diğer Finansman Kaynakları

Özellikle yapısal politikalar ve kırsal kalkınma politikalarıyla birlikte tarım haricindeki sektörleri de kapsayan EAGGF dışındaki diğer finansman kaynakları, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (ESF) ve LEADER olarak sıralanabilir.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF): Topluluğun bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarını gidermeyi hedefleyen ERDF, günümüzde Hedef1, Hedef 5a, Hedef 5b ve Hedef 6'ya çeşitli katkılarda bulunmaktadır. Az gelişmiş bölgeler ile kırsal

kalkınmaya yönelik yapısal çalışmalar da dolaylı olarak desteklenmektedir. 2001 bütçesinden ERDF için tahsis edilen miktar 8,6 milyar eurodur.

Avrupa Sosyal Fonu (ESF): Topluluk içerisinde mesleki eğitim, istihdam ve insan kaynaklarının gelişmesi amacıyla kullanılan ESF, Hedef 5a dışındaki tüm yapısal fon hedeflerine katkıda bulunmaktadır. Kırsal bölgelerde, sadece tarım sektöründe çalışanları değil, tarım dışı alanlarda faaliyet gösterenleri de etkilemektedir. ESF için 2001 bütçesinden 9,3 milyar euro tutarında ödenek ayrılmıştır.

LEADER : Kırsal kalkınmayı destekleyen faaliyetleri bütünleştirmeyi amaçlayan LEADER, Hedef 1 ve Hedef 5b için uygulanmaktadır. Bu kapsamda kırsal bölgelerde çalışan işgücünün desteklenmesi, yenilikçi faaliyetlerin geliştirilmesi gibi alanlarda yapılan projelere mali destek sağlanmaktadır. Uygulanmakta olan LEADER II 1994-1999 arasında tahsis edilen toplam bütçe payı 1,7 milyar ECU'dur. 2000-2006 yıllarını kapsamakta olan LEADER III için ise 2 milyar euroluk bir ödenek ayrılmıştır. Bunun Hedef 1'e katkı yapması amaçlanmaktadır.

C) ORTAK TARIM POLİTİKASI'NDA REFORMLAR

Ortak Tarım Politikası'nda yapılmakta olan reformlar, oluşturulduğu yıllardan günümüze kadar devamlı Avrupa Birliği'nin gündeminde kalmıştır. 1950'li yılların tarımsal problemlerini çözmek için kurulmuş olan OTP, ilk zamanlarında çiftçi gelirlerinin düşüklüğü ve savaşın etkisiyle başlayan gıda yetersizlikleri gibi sorunlara çözüm aramıştır. 1960'lı yıllarda AT'de tarım işletmelerinin küçük ve çok parçalı oluşunun tarım sektörünün en büyük sorunu olduğu, tarımsal nüfus azalmadıkça bu sorunun çözülemeyeceğini, fiyat ve pazar politikasının küçük ve verimsiz işletmelerin varlığını sürdürdüğü, dolayısıyla verimliliği artırma çabalarının, bu gelişmelerden olumsuz etkilendiği anlaşılmıştır.⁴⁵ 1980'li yılların sonuna gelindiğinde ise koşullar tamamen değişmiş, OTP'nin kendisi bir sorun olarak görülmeye başlamıştır. Bu durumda OTP'nin reformu ağırlıklı olarak tartışılmaya başlamış ve reform kaçınılmaz

⁴⁵ Taylan KIYMAZ, *Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Ham Madde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri*, DPT Yayınları, Yayın No: 2504, Mayıs 2000, s.8.

olmuştur. Benzer reformlar çok etkili olmasa da 1980'li yıllarda çeşitli şekillerde yapılmıştır.

Tablo (3) OTP'nin Geçmişteki Reformları

| | |
|------|--|
| 1972 | - Tarımın modernize edilmesi, genç çiftçilerin profesyonelleşme yolunda özendirilmesi |
| 1975 | - Dağlık ve engebeli araziler için ilk yardım programının oluşturulması |
| 1979 | - Süt ve süt ürünlerinde fazla üretimine ciddi cezaların getirilmesi, |
| 1988 | - OTP bütçesinin maksimum sınıra ulaşması, - Müdahale alımları ve desteklemelerde çeşitli kısıtlamaların getirilmesi, - Topluluğun yapısal politikalarında daha etkili olacak yeni yaklaşımların oluşturulması, Yönlendirme Bölümü ve Yapısal Fonlar arasında daha sıkı bir koordinasyonun kurulması, |
| 1992 | - Fiyat desteklerinin azaltılması, - Düşük fiyatlar sonucunda üreticilerin gelirinde ortaya çıkan azalmaları karşılamak için telafi edici ödemelerin (doğrudan gelir desteği ile) alınması - Tarımsal çevre, ağaçlandırma ve erken emeklilik önlemleri |
| 1997 | - Topluluk politikalarının genişlemeye uyum sağlayabilecek, sürekli bir büyüme, daha fazla istihdam ve Birlik vatandaşlarına daha iyi yaşam koşulları sağlanacak şekilde güçlendirilmesine yönelik önlemler, - Aday ülkelerin tam üyelik için hazırlanma sürecinin müzakeresi, - Genişlemenin ileri aşamalarına hazırlık - AB mevzuatındaki tarım konularının sadeleştirilmesi. |

Kaynak: European Commission Directorate – General for Agriculture, *The Common Agricultural Policy*, Luksenburg, 1995, s.5; R.W.M.Johnson with a Commentary by Richard Howard, *Lessons for EU Farm Policy*, First published, the Institute of Economic Affairs, London 2000, s.71-73.

Yukarıdaki tabloda OTP'nin geçmişteki reformları kronolojik bir özetlemeyle gösterilmiştir. Aslında OTP'nin oluşturulduğu yıldan altı sene sonra yazılan bir rapor olan Mansholt Planı ile ilk reform girişimi başlamıştır. Bu raporla yapısal sorunlar üzerinde durulmuş ve sonraki otuz senede OTP'de, çeşitli şekillerde reformlar yapılmıştır. Bunlardan 1992 yılında yapılan “MacSharry Reformu” OTP'nin yapısını

önemli ölçüde etkilemiştir.⁴⁶ Fakat en önemli ve en kapsamlı reform “Gündem 2000” adıyla bilinen reformdur. Çalışmamızda, OTP'nin 1992 öncesi reformları yüzeysel olarak, 1992 ve Gündem 2000 Reformları ise daha geniş olarak ele alınacaktır.

1. 1992 Öncesinde Yapılan Reformlar

Ortak Tarım Politikası'nda yaşanan ilk reform hareketi 1968 yılında tarım komiseri Sicco Mansholt tarafından hazırlanan ve “Mansholt Planı” diye bilinen raporla başlamıştır. OTP uygulamaya başladığı 1962 yılından altı sene sonra gündeme gelen bu reformu diğer reformlardan ayıran en önemli farkı, konulara yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. 1990'lı yıllara kadar yapılan reformların aksine Mansholt Planı'nda OTP'nin temel sorununun, piyasa mekanizmalarının işleyiş bozukluğu değil, Topluluğun tarım sektöründeki yapısal problemleri olduğu vurgulanmıştır. Bu konuda çeşitli çözüm önerileri anlatılmıştır.

Komisyon'un 1973 yılında yayınlamış olduğu bir raporda, gelir dağılımının çarpıklığı ve üretim fazlalığının yaratmış olduğu sorunlar anlatılmıştır. Bu sorunlara getirilecek çözüm önerileri için bir takım tedbirlerin alınması öngörülmüştür. 1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol krizi, öngörülen bu tedbirlerin uygulanmasını zorlaştırmıştır. 1980'li yıllarda benzer bir rapor yayınlanarak, aynı sorunların yanında OTP'nin harcamalarının büyüklüğünden de bahsedilmiştir. Bundan sonra, 1985 yılında OTP'nin geleceği ile ilgili konulardan bahseden “yeşil kitap” (green paper) adlı bir kitap yayınlanmıştır. Bu kitapta özetle; bürokratik işlemlerin azaltılıp daha etkili bir fiyat düzenlemesinin yapılması, OTP harcamalarına katkı amacıyla bazı ürünlere ortak sorumluluk vergisinin konulması, daha etkili ve pazar ekonomisi koşullarına uygun bir fiyat destekleme politikasının uygulanması, küçük işletmelere çeşitli yardımların yapılması ve uluslararası ilişkiler açısından OTP'nin daha sorunsuz bir hale getirilmesi konularından bahsedilmiştir.

⁴⁶ R. W. M. JOHNSON, Richard HOWARD, *Lessons for EU Farm Policy*, The Institute of Economic Affairs, First published, London, 2000.

Yine 1985 yılında yayınlanmış olan “Avrupa Tarımı için Bir Gelecek” (Agriculture Future for European Agriculture) adlı raporda OTP'nin reform şeklindeki ilkeleri ortaya konmuştur. Buna göre:

-üretim fazlası olup vergi mükelleflerine yük olan ürünlerde üretim aşamalı olarak azaltılmalıdır.

-iç ve dış piyasalara ve tüketici tercihlerine göre ürünlerde çeşitlilik ve kalite artırılmalıdır.

-küçük işletmelerin gelir problemlerine daha etkili tedbirler alınmalıdır.

-tarım alanlarını bir plan dahilinde ve çevreyi koruyucu önlemlerle kullanan yöreler desteklenmelidir.

-çiftçilerin çevreye karşı daha duyarlı olmalarının teşvik edilmesi ve

-tarım sanayisinde kullanılan teknolojilerin gelişmelerinin sağlanmasıdır.⁴⁷

Şubat 1988'de alınan bir dizi kararla EAGGF'nin Garanti Bölümü harcamaları ve tarım sektörü bütçesi katı kurallara bağlanmıştır. Buna göre, EAGGF'nin garanti bölümü harcamalarının yıllık artış hızının Topluluğun yıllık GSMH'sinin %74'ünü geçmemesi esas alınmıştır. Böylece 1992 yılı sonuna kadar bütçe harcamalarındaki artış %1,9'u geçmeyecektir. Büyük sıkıntıların yaşandığı 1975-1988 yılları arasında harcamalarda yıllık ortalama artış oranının %7,5 olduğu düşünülürse, bunun önemli bir karar olduğu sonucu çıkartılabilir. 1988 yılı reformunda, bütçe disiplini sağlamanın önemi açıkça ortaya çıkmıştır. Bu amaçla özel bir para rezervi oluşturulmuştur. Doların değerinde meydana gelen dalgalanmaların ve dışarıdan gelebilecek risklerin azaltılmasında bu fondan harcama yapılabilecektir.⁴⁸

Müdahale alımları belirli dönemlerle sınırlandırılmıştır. Aynı zamanda ortak fiyatlarda bir düşüş ve ürünlerde kalitenin artırılması çalışmaları başlatılmıştır. Üretimi kısıtlamak için tarım alanlarında, üretimden vazgeçme uygulaması benimsenmiş, arazisini nadasa bırakana, ağaçlandırana veya tarım dışı amaçlarla kullanana bir takım parasal yardımların yapılması kararlaştırılmıştır. Ürün fazlası veren ürünler yerine

⁴⁷ KIYMAZ, s.9.

⁴⁸ Robert ACKRILL, Edit M. HEALEY, “The Common Agricultural Policy”, *The Economics Of The New Europe*, Routledge Press, First Pub., London 1995, s.212.

üretim açığı olan ürünleri yetiştirenlere yardım yapılması ve 55 yaşını dolduran çiftçilerin erken emekli olmalarının özendirilmesi çalışmaları öngörülmüştür.

2. 1992 MacSharry Reformları

1992 OTP'reformu, büyük ölçüde Uruguay Round müzakerelerinin yarattığı uluslararası baskılar sonucunda alınmış piyasa kaynaklı kararlar bütünüdür.⁴⁹ Dönemin Tarım ve Kırsal Kalkınmasından sorumlu komiseri olan Ray MacSharry'nin adıyla anılan bu reform, başta bütçeden kaynaklanan problemler olmak üzere, OTP'nin işleyişinden kaynaklanan bir takım aksaklıklara çözüm getirmek için ortaya konulmuştur. Esasen 1991 yılında komisyon tarafından hazırlanan iki ayrı belgeye dayanan ve Mayıs 1992'de Tarım Konseyi tarafından alınan kararlarla uygulamaya konulan bu reformlar daha önce uygulanan reformlara oranla OTP'nin pazar ve fiyat mekanizmaları üzerinde önemli değişikliklere yol açmıştır.⁵⁰ Tahıllar ve sığır eti sektöründe o güne kadar yapılan en radikal reform programı ortaya konulmuş, koyun eti, yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler, tütün, süt, meyve-sebze ve şarap gibi diğer bazı önemli sektörlerde çeşitli reformlar yapılmıştır. MacSharry reformları genel olarak;

-destek fiyatlarının azaltılması,

-düşük fiyatlar sonucunda üreticilerin gelirinde ortaya çıkan azalmaları karşılamak için telafi edici ödemelerin (doğrudan gelir desteği ile) alınması ve

-bazı ek tedbirlerle üretim araçlarının kullanımı sınırlandırarak ödemelerle doğrudan arzın kontrolü olmak üzere üç unsuru ele almaktadır.

Topluluk bütçesinde ki payı açısından en sorunlu iki sektör olan tahıllar ve sığır eti sektörlerinde büyük ölçüler de fiyat indirimi gerçekleştirilmesine karar verilirken stoklar da azaltılmaya çalışılmıştır. Destek fiyatlarının önemli ölçüde düşürülmesi sonucunda üreticilerin uğrayacağı gelir kaybını telafi etmek için, doğrudan yardım sağlanması kararlaştırılmıştır. "Telafi edici ödemeler" diye adlandırılan doğrudan gelir desteği, yalnızca tahıllar ve sığır eti sektörlerinde değil, reform kapsamındaki diğer ürün ve ürün gruplarına da sağlanmıştır. Ayrıca, "ek tedbirler" diye bilinen kararlarla,

⁴⁹ L.P. MAHE, T.L. ROE, "The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform", *American Journal of Agricultural Economics*, Dec. 1996, s.1332.

⁵⁰ GARDNER, s.103.

arazilerin ekim dışı bırakılması, hayvanların çayır-meralarda otlatılması ve erken emeklilik gibi bazı yapısal politikalarda çeşitli değişiklikler öngörülmüştür.

OTP'nin tarihsel gelişimine bakılırsa, 1992 reformlarına kadar siyasal kaygılar nedeniyle destek fiyatlarında herhangi bir indirim (bazı küçük istisnalar dışında) söz konusu olmamıştır. Bu indirimlerin, tahıllar ve sığır eti sektöründe tedrici olarak uygulanması öngörülmüştür. Bu kararlar hem bütçe yükünün hafifletilmesi, hem de ortak fiyatların dünya fiyatlarına yaklaştırılması amaçlanmıştır. Ayrıca, yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler için uygulanan destek sistemine son verilerek, yeni düzenlemeler getirilmiştir.

MacSharry reformunda, buğday müdahale fiyatı 1993/1994 döneminde başlayarak 1995/1996 döneminde bitecek şekilde 1/3 oranında azaltılarak, 150 ECU/Ton'dan 100 ECU/Ton'a indirilmesi ve bu indirimin tüm tahıl grubunda yer alan ürünler için uygulanması öngörülmüştür. Ancak, tarıma ilişkin mali piyasalar kuralları gereği müdahale fiyatı 1995 yılında 119.19 ECU(A)⁵¹/Ton olarak sabitlenmiştir.

Aynı dönemde tahıllar için uygulanan eşik fiyatı 155 ECU/Ton olarak belirlenmiş, fakat 1995/1996 döneminde Uruguay Müzakereleri sonrasında yürürlükten kaldırılmış, bunun yerine değişken vergiler tarifeleştirilmiş ve gümrük vergili ithalat fiyatının %155'ini geçmemesi kararlaştırılmıştır.⁵² Tahıllar için hedef fiyat uygulaması 1995/1996 döneminde terkedilmiştir. Yağlı tohumlarda, reformdan bir yıl önce GATT yağlı tohumlar paneli sonrasında değişikliğe uğratılmış ve destekleme fiyatları kaldırılmıştır. Baklagillerde ise (protein crops) 1993/94 döneminde destekleme fiyatları uygulamasına son verilmiştir.

Gerçekleştirilecek yüksek oranlı fiyat indirimleri sonucunda üreticilerin uğrayacağı gelir kaybını telafi etmek için, doğrudan ödemeler yapılması kararı alınmıştır. Farklı sektörler için farklı uygulamalar öngörülmüş olup; tahıllar, yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler bir bütün içerisinde, et ürünleri ve hayvancılık sektörü de

⁵¹ ECU(A) : Tarımsal (Agricultural) ECU.

⁵² Economic Research Service – The European Union...4, s.112.

ayrı bir bütün içerisinde ele alınmıştır.⁵³ Bu uygulamalarda, bölgeler bazında geçmiş dönemler verimleri esas alınmış ve ödemelerin küçük işletmelere sahip üreticiler hariç, üreticinin ekim alanının belirli bir yüzdesini üretim dışında tutması karşılığında verilmesi öngörülmüştür. Üretim dışı bırakılan tarım alanları için de bir ödeme yapılması esas alınmıştır.

Yapılan bölgelere ayırma uygulaması, her bir üye ülkeye göre farklılık göstermektedir. Danimarka, Avusturya ve Lüksemburg'da tüm ekim alanları için bir referans verim belirlenmişken, diğer ülkelerde toprak koşulları (kumlu, killi vb), veya kuru ve sulu tarım özelliklerine göre çeşitli bölgeler oluşturulmuştur. Bölge verimleri, 1993 yılında yapılan bölgelere ayırma uygulamasında sabit referans verimleri olarak dondurulmuştur.

Telafi edici ödemeler, tahıllarda üç yıllık bir geçiş dönemi boyunca fiyat indirimleri ile uyumlu uygulanmış, diğer ürünlerde ise herhangi bir geçiş dönemi öngörülmemiştir.⁵⁴

MacSharry reformlarıyla ortaya konulan “elverişli ekim alanları” kavramı, daha önceden tarımsal üretim yapmaya elverişli olmayan alanlarının programdan faydalanmasını engelleme amacını taşımaktadır. Aynı reform kapsamında bütçe ve üretimi dengelemek amacıyla getirilen diğer bir kavram, “temel ekim alanları”dır. Temel ekim alanları, mısır ve diğer ürünleri (COP) arasında karmaşık kurallarla tahsis edilerek, ayrılmaktadır.⁵⁵ Bunun yanında, sulanan ve sulanmayan ürünler için bu ayırım yapılabilmektedir.

1992'de yapılan reformla, Avrupa Birliği toplam temel ekim alanları 53,5 milyon hektar olarak belirlenmiştir. Üye ülkeler her sene, temel ekim alanları ile ödeme yapılan alanları karşılaştırmakta ve bir fazlalık olması durumunda, içinde bulunulan yılda üretici başına ödemelerde aynı oranda bir azalma öngörülmüştür. Bir sonraki yıl ise, genel plan

⁵³ EKEMAN, s.56-57.

⁵⁴ Aziz BABACAN, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT, Aralık 1999, s.10.

⁵⁵ European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI), “Situation and Outlook Cereals, Oilseeds and Protein Crops”, *CAP 2000 Working Document*, July 1997, s.16.

dahilinde yer alan bölge üreticilerinin, telafi edici bir ödeme yapılmadan, ortaya çıkan fazla ekim alanları oranında “olağanüstü ekim dışı alan” uygulamasının gereğini yerine getirmesi kararlaştırılmıştır.

Telafi edici ödemelerden faydalanmak isteyen COP üreticilerinin, her yıl “basit plan” ve “genel plan” arasında bir tercih yapmaları gerekmektedir. Basit plan uygulamasında, üreticinin doğrudan gelir ödemesi alabilmesi için kendi verim bölgesinde 92 ton tahıl üretimine karşılık gelen ekim alanını geçmemelidir. Bu durumda ekim alanını, ekim dışı bırakmaması istenmemekte ve elverişli COP ürünleri ekim alanlarının tamamı için tahıllara verilen ödemelerden faydalanmaktadır. Genel plan uygulamasında ise, üretici beyan ettiği ekim alanlarının belirli bir yüzdesini ekim dışı bırakmakta, ürün bazında ödemeye ilave olarak ekim dışı bıraktığı alanlar için de telafi edici ödemelerden yararlanabilmektedir.⁵⁶

MacSharry reformlarında, OTP'nin fiyat ve pazar mekanizmalarıyla ilgili bu değişikliklerin yapısal alanda alınan üç farklı tedbirle desteklenmesi öngörülmüştür. Ek tedbirlerin temel hedefi, bir taraftan ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması, diğer taraftan toprağın daha akılcıca kullanılması sonucunda kırsal alanların dengeli biçimde geliştirilmesidir. MacSharry reformlarıyla bu konuya ilk kez sistematik bir yaklaşım gösterilmiş ve Topluluk bütçesinden sağlanan destek miktarı önemli ölçüde artırılmıştır.

MacSharry reformu genel olarak değerlendirildiğinde, üretici gelirleri 1992 yılından 1996 yılına kadar %4,5 oranında artış göstermiş, fiyatlar dünya fiyatlarına daha yakın hale getirilmiş, kamu stokları azalmış ve bütçe harcamaları daha şeffaf hale gelmiştir.⁵⁷

3. Gündem 2000 ve Tarım Reformu

1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra OTP'nda bazı önemli hususlar tartışılmaya başlanmıştır. Bundan iki sene sonra

⁵⁶ BABACAN, s.11.

⁵⁷ European Commission, Directorate-General for Agriculture (DG VI), “The Future for European Agriculture”, *Fact-sheets, Agenda 2000*, Mayıs, 1998.

OTP'nin reformu yeniden gündeme gelmiştir. MacSharry reformundan sonra bu konudaki ilk söylem 15-16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda sunulan "Tarım Stratejisi Planı"nda ifade edilmiştir. DTÖ Tarım Anlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonra hazırlanmış olan bu belgede, tarım ürünleri ticaretinin serbestleştiği bir dönemde, Avrupa tarım ve gıda sektörünün iç ve dış pazarlardaki rekabet gücünün korunması için 1992'de başlatılan sürecin devam ettirilmesi gereği ortaya konmuştur. Bu belgedeki diğer bir önemli konu da, OTP mevzuatının karmaşık yapısının sadeleştirilmesi önerisidir. Bu öneriler, somutlaşarak 16 Temmuz 1997 tarihinde "Gündem 2000" diye bilinen Komisyon raporunda kapsamlı bir şekilde sunulmuştur. Bu önerileri, özellikle İngiltere ve İsveç büyük desteklerken, Danimarka yeterince desteklememiş, Almanya, İrlanda ve İspanya da bu değişimin karşısında olmuşlardır.⁵⁸

Tablo (4) 2000-2006'daki Tarımsal Harcamalar (1999 fiyatlarıyla, milyon Euro)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Toplam |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| OTP'nin Harcama Toplamı | 40.920 | 42.800 | 43.900 | 43.770 | 42.760 | 41.930 | 41.660 | 297.740 |
| Piyasalar için | 36.620 | 38.480 | 39.570 | 39.430 | 38.410 | 37.570 | 37.290 | 267.370 |
| Kırsal Kalk. İçin | 4.300 | 4.320 | 4.330 | 4.340 | 4.350 | 4.360 | 4.370 | 30.370 |

Kaynak: European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union 1998 Report*, Brussels, Luxembourg, 1999, s.40; Commission of the European Communities, "Budgetary Discipline", *Council Regulation (EC), 99/0151 (CNS)*, Brüksel, 14.7.1999.

26 Mart 1999'da Berlin'de yapılan Avrupa Komisyonu zirve toplantısında, ülkelerin devlet başkanları yeni bir reform paketi olan Gündem 2000'i kabul etmişlerdir. Gündem 2000 ile AB'nin genişlemesi, Uruguay Round Tarım Anlaşması taahhütlerinin yerine getirilmesi ve OTP bütçesi üzerindeki baskıların hafifletilmesi öngörülmüş; DTÖ'nün yeni turunda AB'nin pozisyonu belirlenmiştir.⁵⁹

Gündem 2000, Topluluk içi politikalarda ve uluslararası alanda pek çok yeni oluşumu gerektiren ve AB'nin bu değişikliklere uyum sağlayabilmesi için hazırlanmış geniş kapsamlı bir reform girişimidir. 2000-2006 yılları arasındaki finansal perspektifleri ortaya koyan tarım harcamaları Tablo (4)'te görülebilir.

⁵⁸ Robert ACKRILL, "CAP Reform 1999: Crisis Management in Search of a Crisis?", *Discussion Papers in European Economics*, Department of Economics, University of Leicester, 2000, s.18.

⁵⁹ Susan LEETMAA, Jason BERNSTEIN, "An Analysis of Agenda 2000", Report Koordinator David R. KELCH, *The European Union's Common Agricultural Policy: Preeures for Change*, WRS-99-2/October 1999, s.15.

Genişleme, yapısal politikalar, OTP, AB bütçesinin finansmanı gibi çeşitli konuları kapsayan bu belgede, Topluluğu 21'inci yüzyıla girerken bekleyen sorunlara dikkat çekilmiştir.⁶⁰ Bunlar :

-Topluluk politikalarının genişlemeye uyum sağlayabilecek, sürekli bir büyüme, daha fazla istihdam ve Birlik vatandaşlarına daha iyi yaşam koşulları sağlanacak şekilde güçlendirilmesi,

-Aday ülkelerin tam üyelik için hazırlanma sürecinin müzakere edilmesi,

-Genişlemenin, ileri aşamalarda hazırlıklarının ve Birliğin iç politikalarının finansmanı biçiminde, üç temelde ele alınmıştır.

a) Gündem 2000'in Tarım Sektörü İçin Hedefleri

Anlaşıldığı gibi, Gündem 2000 yalnızca OTP'na yönelik bir belge değil, OTP'nin bir kısmını oluşturduğu bir belgedir. Bu çerçevede tarım için öngörülen değişiklikler, 1992 reformlarıyla benzerlik göstermekte, onun bir devamı niteliğini taşımaktadır. Sorunlu sektörlerde destek fiyatlarının indirilmesi, indirimden zarar gören üreticiye telafi edici ödemelerin sağlanması ve bu tedbirlerin kırsal kalkınmaya yönelik yapısal önlemlerle desteklenmesi yöntemi, Gündem 2000 reformunun da tarım için ana çizgisini oluşturmuştur. 21'inci yüzyılda OTP'nin işleyiş mekanizmasının belirleyicisi niteliğinde olan Gündem 2000'in tarım için yeni hedefleri şöyledir:

-uluslararası piyasalardaki liberal eğilimlerin yaratmış olduğu olumlu havayı değerlendirerek, üreticilerin iç ve dış rekabet güçlerinin artırılması,

-ürün kalitesi ve ürün güvenliğinin artırılması,

-tarım toplumu için iyi bir yaşam düzeyinin sağlanması ve üretici gelirlerinde istikrarın sağlanması,

-daha sağlıklı bir çevre için OTP uygulamalarının ayarlanması,

-çiftçiler ve aileleri için alternatif iş ve gelir olanaklarının sağlanması ve

-AB mevzuatındaki tarım konularının sadeleştirilmesidir.

Roma Antlaşması'nda OTP'nin temel beş amacı olarak gösterilen hedeflerin, değiştirilerek yukarıda gösterildiği gibi Gündem 2000'le yeniden belirlendiğini ifade

⁶⁰ The European Commission, Directorate General VI, "Europe on the move", Brüksel, 2000, s.17.

edilebilir. Bu yeni amaçlar aynı zamanda Roma Antlaşması'nın temel amaçlarını desteklerken günün koşullarına da uygun hale getirilmiştir.⁶¹

Gündem 2000 hazırlanırken, DTÖ'nün gerçekleştireceği yeni müzakere süreci de, göz ardı edilmemiştir. Özellikle Uruguay Round'da gerçekleşen müzakereler sonucunda, OTP'ye getirilmiş olan eleştiriler dikkate alınmış ve daha az eleştirilebilecek şekilde amaçlar ve araçlar belirlenmiştir.

DTÖ'nün müzakerelerinde istenen başarının sağlanabilmesi için AB'nin reform sürecini canlı tutması gerekmektedir. Alınan kararlara göre, ilk üç yıl OTP harcamaları arttırılacak, fakat yeni mali çerçevenin uygulama döneminin sonu olan 2006 yılında, 1999 yılı seviyesine yakın bir düzeye indirilebilecektir. Milenyum Round'da AB'nin daha uygun bir zeminde müzakere edebilmesi için Gündem 2000'in ortaya koyduğu öngörüler son derece büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, reforma tabi tutulması öngörülmüş olan tarla bitkileri, sığır eti ve süt ve süt mamulleri ortak piyasa düzenlerinin değiştirilmesi için çalışmalar başlatılmıştır. Bununla beraber kırsal kalkınmaya öncelik veren çeşitli düzenlemeler hazırlanmıştır.⁶²

Gündem 2000 çerçevesinde Topluluk tarafından tarımla ilgili olarak yapılan reformlar, müdahale fiyatlarında ve ihracat iadelerinde GATT 1994'te taahhüt edilenin üzerinde indirim yapılması teklif edilmektedir. Bununla birlikte, süt ve süt mamullerindeki destekleme sisteminin ise, sütteki kota uygulamasına rağmen, 2006 yılına kadar devam etmesi öngörülmüştür. Öngörülen destek indirimleri, Topluluk fiyatlarını dünya fiyatlarına yaklaştıracaktır. Bunun yanı sıra, EAGGF'nin Garanti bölümüyle çevre programları ve kırsal kalkınma çalışmalarına finansal destek sağlanacaktır.

⁶¹ Herve GUYOMARD, Jean-Christophe BUREAU, Alexandre GOHIN, Chantal LEMOUEL, "Impact of the 1996 US FAIR Act on the Common Agricultural Policy in the World The Organisation context: the decoupling issue" *Food Policy*, 25, France, 2000, s.27.

⁶² Gene HASHA, "The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change-Overview", Report Koordinator David R. KELCH, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, USDA, Economic Research Service, WRS-99-2, October 1999, s.11. <http://www.econ.ag.gov> (17.07.2000).

Gündem 2000 belgesinde OTP'nin karşılaştığı sorunların öncelikle iç kaynaklı olduğu belirtilerek, bu sorunları önemli üç tanesi şu şekilde ifade etmek mümkündür:

-Topluluğun önemli pazarlarında ortaya çıkan ve uzun dönemde Topluluk tarımını tehdit edebilecek nitelikteki bazı hususlara dikkat çekilerek; AB'ndeki cari fiyat seviyelerinin dünya piyasalarının büyümesinden kaynaklanan avantajlardan yararlanmayı önleyecek kadar yüksek olduğu, bu sebeple AB'nin zaman içerisinde kendi pazarında ve dünya pazarlarında tarımsal ve işlenmiş ürünlerdeki rekabetçi konumunu kaybedeceği,

-OTP'den kaynaklanan bazı olumsuzlukların (sağlanan desteğin dengesiz ve adaletsiz bir biçimde dağıtılması; zor durumda olmayan üretici ve bölgelere yoğunlaşılması sonucunda bölgesel kalkınma planları ve tarımsal faaliyetlerinde azalma görülen kırsal nüfus üzerinde olumsuz etkilerin yaşanması ve bazı bölgelere yoğunlaşan tarım uygulamalarının çevreye zarar verici etkilerinin yaşanıp, bunun çeşitli hayvan hastalıklarına ve tarımsal faaliyetlerin azalmasına yol açması) varlığını göstermesi sonucunda, toplumda kötü bir imaj yaratan, çevreyi kirletip uzay alanındaki gelişmelere herhangi bir katkısı olmayan ve istenmeyen bir takım uygulamaları yüzünden hayvan hastalıklarında sorumluluğu olan bir tarım politikasının uzun dönemde sürdürülme olanağının bulunmaması,

-AB'ndeki 15 ülkesindeki tarımın, rekabet edebilirlik, gelenekler, gelir düzeyi, doğal kaynaklar ve uygulanan üretim yöntemleri açısından farklılık gösterdiğine dikkat çekilerek, bunun Avrupa tarımının özel bir karakteri olduğu ve bu durumdan en iyi şekilde faydalanmak için daha sağlıklı bir tarım politikasının belirlenmesi... gibi konulara değinilmektedir.⁶³

⁶³ European Commission Directorate-General for Agriculture, "Agenda 2000 Cap Reform Decisions Impact Analyses", *Fact-sheets*, Feb 2000, s.37.

b) Gündem 2000 ile Reformu Öngörülen Sektörler

Değişikliklerin tarla bitkileri, sığır eti, sütü ürünler ve şarap, önemli öngörüldüğü sektörlerdir. Bunlar:

aa) Tarla Bitkileri

Bu ürün grubu AB ekonomisinde gerek insan tüketimi, gerekse hayvan yemi endüstrisi açısından önemli bir yer işgal etmekte olup, toplam ekilebilir arazinin %40'ını kapsamakta, EAGGF harcamalarının %42'sinden yararlanmakta ve toplam tarımsal üretimin %11'ini sağlamaktadır.⁶⁴

Gündem 2000 belgesine göre, 1996'da 201 milyon ton olan üretim 2005'de 214 milyon tona yükselecektir. Bu ürünlerde beklenen tüketim artışı, üretim artışından daha düşük olacak, 2001 yılından itibaren teşvikli ihracata ilişkin DTÖ taahhütlerinin bağlayıcı hale geleceği de dikkate alındığında, müdahale stoklarında artış oluşacak ve 2005 yılında 58 milyon tonu bulacaktır. 1996 yılı seviyesi 12.2 milyon ton olan yağlı tohum üretimi 2005'de 12.8 milyon tona yükselecek, bununla beraber, Topluluğun bu ürünlerdeki dış ticareti açık vermeye devam edecektir. Tahıl, yağlı tohum ve bakliyat ekim alanları 53.5 milyon hektarda sabitlenecektir.

Bu grupta müdahale fiyatı, 2000/2001 pazarlama yılından başlayarak, iki eşit indirimle %15 azaltılarak 119.19 euro/t'dan 101.31 euro/t'a düşürülecek, nihai oran ise 2002/2003 pazarlama yılı başlamadan belirlenecektir.⁶⁵

Hububatta hektar başına yardım esasına dayanan ve halen 54 euro/t seviyesinde olan doğrudan ödemeler, iki eşit aşamada artırılarak, 2001/2002 pazarlama döneminde 63 euro/t'na çıkartılacak ve bu artışın yarısı fiyat indirimlerinden biriken tutar ile karşılanacaktır.

Yağlı tohumlar ve keten tohumu bakımından ise sırasıyla 94,24 euro/t ve 105.10 euro/t olan hektar başına doğrudan ödemeler üç eşit dilimde indirilerek, 2002/2003

⁶⁴ European Commission DG VI "Arable Crops", *Fact-Sheet*, Mayıs, 1998.

⁶⁵ European Commission, Council Regulation, No: 1253/1999, 17 Mayıs 1999 tarihli Konsey Tüzüğü, (ATRG.L.160, 26.06.1999, s.18)

döneminde hububata ödenecek yardımla (63 euro/t) eşitlenecektir. Bu sektörde, referans fiyatı sistemine 2000/2001 pazarlama döneminde son verilecektir.

Proteinli tohumların diğer tohumlara oranla karlılığını sağlayabilmek amacıyla, 78.49 euro/t düzeyindeki doğrudan yardımların, 2000/2001 döneminden itibaren, reform kapsamındaki en yüksek seviye olan 72.5 euro/t'da tutulması öngörülmektedir.

Proteinli tohumlar için gönüllü olarak üretimden ayırma (set-aside) uygulamasının devamı öngörülmüş ve özellikle çevresel koşullar göz önüne alınarak yapısı değiştirilmiştir. Bu çerçevede, gerek zorunlu, gerek gönüllü üretimden ayrılmalar için telafi edici yardım, diğer tarla bitkileri için öngörülen düzeyde (63 euro/t) belirlenmiştir. Zorunlu üretimden ayrılma, 2000/2001 döneminden sonra, Topluluk'taki toplam ekilebilir alanın %10'u olacak şekilde 2006/2007 dönemine kadar uygulanmaya devam edecektir.

Yıllık üretimi 92 tondan az olan küçük ölçekli üreticilerin zorunlu üretimden ayırmadan muafiyetleri devam edecek olup, 2000 yılından itibaren, genel olarak tüm hububata verilen ortalama yardımlar yerine, yağlı tohum, proteinli tohum, keten tohumu ve mısır için verilecek olan spesifik yardımlardan patates nişastasında asgari fiyat, 2000/2001'den başlayarak iki eşit dilimde %15 indirilecek, doğrudan yardım miktarı ise 110.54 euro/tona yükseltilecektir.⁶⁶

bb) Sığır Eti

AB'nin tarım ürünleri içinde %10'luk paya sahip olan sığır eti sektöründe, üretimin yaklaşık üçte ikisi, Fransa, Almanya, İtalya ve İngiltere tarafından gerçekleştirilmektedir. Birliğin sığır eti ihracatı son yıllarda BSE (deli dana) hastalığının etkisiyle düşüş eğilimi göstermektedir.

Gündem 2000'de öngörülen yeni düzenlemeye göre, mevcut piyasa destek fiyatlarında (2780 euro/t) üç eşit aşamada %20'lik indirim yapılacaktır. 1 Temmuz 2002 tarihinde müdahale fiyatının yerini, 2224 euro/t seviyesinde sabitlenen özel depolama

⁶⁶ European Commission (DG) VI, "CAP Reform: Crops Sector", *Fact-Sheets*, 1999.

yardımı için temel fiyat alacaktır. Özel depolama yardımı, domuz etinde olduğu gibi ortalama Topluluk piyasa fiyatlarının, temel fiyatların %103'ünden daha az olması durumunda ve 1 Temmuz 2002'den itibaren, ortalama piyasa fiyatının 1560 euro/t'un altına düştüğü hallerde, ilgili prosedürler çerçevesinde, Komisyon tarafından üye ülkelerde alım ihaleleri açılacaktır. Yeni düzenlemeye göre, erkek hayvanlar ile yavrulmuş inekler için verilen mevcut prim üç yıllık dönemde artırılabilecek ve çiftçiye ödenmesi koşuluyla yeni bir kesim primi oluşturulacaktır.

Bu kapsamda, erkek hayvanlar için ödenen 135-108,7 euro'luk mevcut primlerin üç aşamada artırılarak 2002 yılında hayvan başına 150-210 euro olması karara bağlanmıştır. Bu yardım, her takvim yılında bölge için öngörölmüş olan sınırları aşmamak kaydıyla yıllık olarak ve işletme başına verilecektir. Yavrulmuş inekler için verilecek prim, mevcut düzeyi olan 144,9 euro'dan 2002 yılında hayvan başına 200 euro'ya yükseltilecektir.

Üye ülkeler kendilerine tahsis edilen toplam miktarları aşmamak koşuluyla, üreticilere yıllık ilave ödemeler yapabileceklerdir. Bu yardımlar üye ülkelere, bölgeler arası farklılıkların telafi edilmesinde esneklik sağlayacaktır. Gündem 2000 belgesine göre tüketime bağlı olacak, üretimde de azalma olacak ve müdahale stokları 2005'te 1.5 tona yükselecektir.⁶⁷

cc) Sütü Ürünler

Sütü ürünler, üretimi hemen hemen tüm AB üyesi ülkelerde önemli bir tarımsal faaliyet alanı teşkil etmekte ve AB'ndeki toplam tarımsal üretimin %18'ini oluşturmaktadır. 1998 verilerine göre, inek sütü üretimi 120.5 milyon tona ulaşmıştır. AB, pazar payı son yıllarda azalmış olmakla beraber, dünyanın en büyük süt ürünleri ihracatçısıdır. İç pazarda peynir ve krema tüketiminde düzenli bir artış kaydedilmekle birlikte, içme sütü ve konsantre süt tüketim miktarında bir değişiklik gözlenmemekte, yağsız süt tozu ve tere yağı tüketiminde ise düşüş görölmektedir.

⁶⁷ European Commission DG VI "Beef Sector", *Fact-Sheet*, Mayıs, 1998.

Sütlü ürünlere ilişkin yeni düzenlemeler 2005-2006 döneminde yürürlüğe girecek olup, tere yağı ve yağsız süt tozu müdahale fiyatları 2005-2006 pazarlama döneminden itibaren üç eşit dilimde %15 indirilecektir. Üretim kotası rejimin uygulama süresi 2007-2008 pazarlama dönemine kadar uzatılmıştır. Üye ülkelerin (İtalya, Yunanistan, İspanya, İrlanda ve Kuzey İrlanda hariç olmak üzere) kota miktarları, 2005 yılında başlayacak olan fiyat indirimlerine paralel olarak üç aşamada %1,5 artırılabacaktır.

Üretici gelirlerinin korunabilmesi için fiyat indirimlerine paralel olarak üç yılda artacak bir yardım sistemi oluşturulacaktır. Üreticiler, her takvim yılında işletme başına ve prim ödenebilecek referans miktarına göre ton başına verilecek süt priminden faydalanacaktır. Bu prim; 2005 yılı için 5,75 euro/t, 2006 yılı için 11,49 euro/t, 2007 yılı için 17,24 euro/t olarak belirlenmiştir.

dd) Şarap

1993-1997 yıllarındaki şarap üretimi ortalamasıyla, hem ihracatta hem de ithalatta dünyada ön sırada gelen AB, yılda ortalama 158,9 milyon hl şarap üretmektedir. Yeni bağ ekimi konusundaki yasağın 2010 yılına kadar devam etmesi kararlaştırılmıştır. Üye ülkelerin pazar güçlüklerinin bulunduğu yerlerdeki üretim alanları itibariyle verdiği üretimden vazgeçme primi uygulanmaya devam edecektir. Topluluk iki şekilde yardımda bulunacaktır:

-reformun uygulanmasından kaynaklanan gelir kayıpları (üç yıldan yaşlı bağlar için yardım verilmeyecektir).

-yeniden yapılandırma ve değişiklikten kaynaklanan maliyet için katkı sağlanacaktır. Topluluk katkısı bu önlemlerin maliyetinin %50'sinden fazla olmayacaktır.⁶⁸

c) Kırsal Kalkınma

OTP'nın ikinci ayağı haline getirilen kırsal kalkınma politikası, kırsal bölgeler açısından rekabeti yeniden geliştirmeyi ve bu yolla istihdam yaratmayı hedefleyen entegre ve sürdürülebilir bir çerçeve oluşturulması amacını taşımaktadır. Böylece,

⁶⁸ European Commission, "Direct Support Schemes", *Fact-sheets, Agenda 2000*, Şubat, 2000.

azaltılması zorunlu hale gelecek olan desteklerin, kırsal kalkınma adı altında daha farklı yöntemlerle tarım kesimine yeniden yönlendirilmesi düşünülmektedir.⁶⁹

Yeni tur DTÖ çok taraflı tarım ticareti müzakerelerine hazırlık bağlamında AB çevrelerince, kırsal kalkınma, tarım sektörünün çok boyutluluğu ve çok işlevliliği gibi olgular daha fazla dile getirilir hale gelmiştir. Orta ve Doğu Avrupa (ODA) ülkelerine yönelik genişlemenin yaratacağı olumsuz etkileri ve Uruguay Round Tarım Anlaşması taahhütlerinin gerçekleştirilmesinde oldukça sıkıntı çekiliyor olmasını, AB'nin, tarım sektöründeki destek ve korumaları nispeten yüksek tutma yönünde muhafazakar bir tavır sergileyeceği şeklinde yorumlamak mümkündür.

D) ULUSLARARASI BASKILAR VE ORTAK TARIM POLİTİKASI'NDAKİ GELİŞMELER

OTP'nin kuruluşundaki temel amacı, tarımsal ürünlerde Topluluğu kendi kendine yeter hale getirmektir. Bu amaca yönelik olarak çalıştırılan mekanizmalar, kısa sürede hedefine ulaştı. Topluluk tarım ekonomisi literatürü “tahıl dağları”, “süt gölleri”, “tereyağı tepeleri”, “et buzulları”, “şarap ırmakları” gibi yeni kavramlarla tanıştı. Ancak, uygulanan politikaların maliyeti bütçe üzerinde gittikçe artan bir baskı oluşturmaya başladı. Bu arada, oluşan bu stokların ihracat yoluyla eritilmesi, uluslararası piyasalarda, özellikle ABD gibi ihracatçı bir çok ülkede rahatsızlık yarattı. Sonuçta, biri içsel, diğeri dışsal nitelikte olan bu baskılar OTP'nin değişikliğe gitmesine (reformuna) neden oldu.

Uluslararası piyasalarda, AB'nin tarım sektörüne olağanüstü destekler sağlaması, ticaret bozucu etkiler yapmış ve bunun dünya üzerindeki olumsuz etkilerinin giderek artması üzerine, konu GATT'ın gündemine girmiştir. Uzun süren müzakereler sonucunda Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması imzalanmıştır. Yaşanan bu çıkar çatışmaları, AB'nin tarım politikalarını “1992 MacSharry” ile reforme etmesine neden olmuştur. Aşağıda detayları verilecek olan bu örgütün yeni tur müzakereleri

⁶⁹ European Commission, Directorate General for Agriculture, “Evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006”, *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund Guidelines*, VI/8865/99 -Rev., 1999.

başlamış, bundan önce AB, muhtemel gelişmeleri düşünerek, en yüksek çıkar sağlayacak şekilde “Gündem 2000” diye bilinen yeni bir reformu uygulamaya koymuştur.

1. Dünyada Tarım Ticaretindeki Gelişmeler

Günümüzde dünya tarım ticareti, yılda yaklaşık 550 milyar dolar civarında gerçekleşmektedir. Bu rakam bütün ticaretin %10’u kadardır.⁷⁰ Geçmişte, ülkelerin kendi kendine yeterliliği açısından stratejik bir öneme sahip olması nedeniyle, tarım ürünlerinin ticarete konu olamayacağı düşünülerek, yüksek oranlarda gümrük vergileri ile farklı koruma yöntemleri uygulanmıştır. Dünya ticaretinde liberalleşme eğilimlerinin 1980’li yıllardan sonra tarım ürünlerine de yansımaları, dünya tarım ürünleri ticaretini önemli ölçüde artırmıştır. Fakat, sanayi ürünleri ticaretindeki artış daha yüksek düzeylerde gerçekleştiği için tarımın göreceli payı azalmıştır. Son yirmi yılda tarım ürünleri ticaretine olan ilgi büyük ölçüde artmış, uluslararası tarımsal ürün piyasalarında büyük bir rekabet yaşanmıştır. Özellikle tarım ticareti potansiyeli yüksek ülkelerde tarım politikaları değişim sürecine girmiştir.⁷¹ Bu durum, GATT Uruguay müzakerelerinde yaşanan gerginlikler ve uzlaşmanın bir türlü sağlanamamasıyla daha açık bir şekilde belirginleşmeye başlamıştır.

1960’lı yılların sonunda Avrupa Topluluğu, ABD’den daha etkili bir şekilde dünya tarım ürünleri ticaretinde ortaya çıkmaya başlamıştır.⁷² 1980’li yıllardan sonra dünya tarım politikalarında yaşanan gelişmeler, tarımsal ürün piyasalarına, rekabet düzeyinin yükselmesi ve piyasa müdahalelerinin artması şeklinde yansımıştır. Bu dönemde yaşanan gelişmeler, tarım ürünleri fiyatlarındaki istikrarsızlık, dünya ekonomisinde yaşanan çeşitli krizlerin neden olduğu durgunluk, gelişmiş ülkelerde gıda tüketiminde doyum noktasına ulaşılması, gelişmekte olan ülkelerde düşük satın alma gücünün ithalat talebini sınırlaması, pek çok ülkenin kendi kendine yeterlik konusunda çaba sarfetmesi şeklinde sıralanabilir.

⁷⁰ World Trade Organization, *International Trade Statistics 2000*, WTO, Fransa, 2001, s.98.

⁷¹ Kristin DAWKINS, “Agricultural Prices and Trade Policy: Evaluating and Correcting The Uruguay Round Agreement on Agriculture”, *Submitted to the UNCTAD/NGLS*, 12-14 Dec, Geneva, 1999, s.4-6.

⁷² Çelik AUROBA, *Uluslararası Tarım Ürünleri Ticareti*, Ankara Üniversitesi, Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın No:4, Ankara, 1989, s.88.

Dünya tarım ve gıda ürünleri ticaretinin yaklaşık %75'i gelişmiş ülkeler tarafından yapılmaktadır. Bu karşın özellikle, meyve ve sebze ürünleri, alkolsüz içecekler, şeker ve su ürünleri dünya ihracatının %50'sinden fazlası gelişmekte olan ülkeler tarafından yapılmaktadır.

Tarım politikalarında, özellikle bölgesel blokların uygulamakta olduğu iletim ve ihracat destekleri, çeşitli uluslararası kurumların baskılarına rağmen devam etmektedir. Bu konuda yaşanan çekişmede hedef bir taraftan NAFTA-Batı Avrupa'nın birbirilerine; bir taraftan Japonya'ya karşı ABD; bir taraftan da, her iki bloğun tarım ürünü ihracatçısı gelişmekte olan ülkelere karşıtlığıdır.⁷³

Günümüzde AB ülkelerinin, ABD, Kanada ve çeşitli Asya ülkelerinin dünya ticaretinde önemli ölçüde söz sahibi oldukları söylenebilir. Aşağıdaki tabloda dünya tarım ürünleri ticaretinin büyüklüğü ve bunda AB'nin payı gösterilmiştir. Buna göre, hem ithalatta hem de ihracatta AB dünya ticaretinde büyük bir öneme sahiptir. Bunu ABD ve Kanada izlemektedir. Ancak, Topluluk içi ticaret, Topluluk dışı ticaretten iki kat daha fazladır. Bu durum göz önüne alındığında, dünya ticaretinde meydana gelen gelişmelerden AB'nin fazla etkilenmeyeceği söylenebilir.

Tablo (5) Dünya Tarım Ürünleri Ticareti (milyar \$ ve %)

| | İhracat Değeri (milyar \$) | | | | | İhracat Payı | |
|--------------------|----------------------------|---------|---------|---------|---------|--------------|------|
| | 1990 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1990 | 1999 |
| Dünya | 414.190 | 593.870 | 589.230 | 560.560 | 543.820 | 12,2 | 9,9 |
| AB (15) | 175.847 | 233.034 | 224.825 | 226.709 | 221.004 | 11,7 | 10,1 |
| -Topluluk içinde | 130.571 | 169.758 | 160.277 | 166.259 | 161.555 | 13,3 | 11,7 |
| -Topluluk dışına | 45.275 | 63.276 | 64.548 | 60.450 | 59.448 | 8,6 | 7,5 |
| ABD | 59.403 | 81.952 | 77.226 | 59.846 | 65.941 | 15,1 | 9,5 |
| Kanada | 22.338 | 31.513 | 34.291 | 31.222 | 32.599 | 17,5 | 13,7 |
| Brezilya | 9.779 | 16.050 | 18.304 | 17.065 | 15.980 | 31,1 | 33,3 |
| Çin | 10.059 | 14.944 | 15.732 | 14.314 | 14.209 | 16,2 | 7,3 |
| | İthalat Değeri (milyar \$) | | | | | İthalat Payı | |
| | 1990 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1990 | 1999 |
| AB (15) | 208.502 | 236.612 | 249.891 | 257.008 | 250.333 | 13,4 | 11,2 |
| -Topluluk dışından | 77.589 | 93.854 | 89.614 | 90.749 | 88.777 | 13,5 | 10,5 |
| ABD | 39.965 | 56.900 | 61.833 | 62.395 | 66.138 | 7,7 | 6,2 |
| Japonya | 50.459 | 73.157 | 67.105 | 56.588 | 59.735 | 21,4 | 19,2 |
| Kanada | 9.009 | 12.404 | 13.737 | 13.997 | 14.281 | 7,7 | 6,6 |
| Çin | 7.854 | 15.300 | 14.633 | 12.610 | 13.853 | 14,7 | 8,4 |

Kaynak: WTO International Trade Statistics 2000

⁷³ KUTLU, s.163.

Gelişmiş ülkeler karşısındaki dezavantajlarına rağmen, tarımsal ürün ticareti ile ön plana çıkan gelişmekte olan ülkeler, ihracatlarında önemli aşamalar kaydetmişlerdir. Brezilya, şeker, soya fasulyesi ve portakal suyunda, Tayland özellikle pirinçte güçlü ihracat pozisyonunu korurken, amonyak nişastası gibi ürünlerde dünya ihracatında söz sahibi durumdadır. Bangladeş, karides ihracatında uzmanlaşmış, Kenya, yaş meyve ve sebze ile kesme çiçekte, Tanzanya ise mahun cevizi ihracatında başarılı olmuştur. Şili, kaliteli mal üretimi ve bunu zamanında teslimi gibi özellikleriyle tanınmış ve ihracatını da bu özellikleriyle geliştirmiştir.

Dünyada tarımla ilgili çok eski olmayan bir konu da, biyo-teknoloji konusudur. İnsanoğlunun daha fazla ürün yetiştirme ve doğanın olumsuz koşullarından ürünlerini koruma gayretlerinin bir sonucu olarak, biyo-teknoloji devrimi yaşanmaktadır. 1950'li yıllardan bu yana biyo-teknolojide gerçekleştirilen olağanüstü atılımlar bu devrimin nedenidir. Bunun kapsamı, sığırlara özgü bir büyüme hormonunu ineklere nakledip süt verimini artırmaktan, balık, tavuk, koyun ve domuz gibi hayvanların üreme hücrelerinde genetik değişiklik yapılmasına; zararlılara karşı bazı bitkiler yaratmaktan, yabancı otlara karşı mücadele ilaçlarını bünyesine geçirmeyen, bambu gibi hızlı büyüyen tropikal ürünleri yaratmaktan kendi azotlarını bünyelerinde tespit ederek kimyasal kökenli azot ihtiyacını azaltan bitkiler üretmeye yönelik çalışmalara kadar geniş bir alana uzanmaktadır.⁷⁴

Biyo-teknolojik araştırmalarda yaşanan gelişmenin tarım sektöründeki eski sorunlara yeni çözümler üreterek kırsal kalkınmaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ancak, araştırma yöntemlerinin ve uygulama koşullarının pahalı oluşu, ayrıca ortaya çıkması muhtemel sağlık ve çevre sorunları, biyo-teknolojinin yaygınlaşmasını engellemektedir. Bu nedenlerle araştırmalar, çoğu ABD'de olmak üzere az sayıdaki ülkede, belirli firmalar tarafından sürdürülmektedir. Dünya ticaretinde pazar payı hızla artman biyo-teknolojik ürünlerin orta ve uzun dönemde 100-150 milyar dolarlık potansiyel bir ticaret hacminin varlığı düşünülmektedir.⁷⁵

Dünya tarım ticaretinin önemli bir diğer konusu da, organik tarım ürünleri ticaretidir. Danimarka, İngiltere ve İsviçre, Avrupa'da organik tarımın temellerini atan

⁷⁴ KUTLU, s.122.

⁷⁵ GARDNER, s.182.

ülkelerdir. Son yıllarda, özellikle gelişmiş ülkelerin organik ürünlere karşı olan talebi artma eğilimi göstermektedir. Bu durum gelişmekte olan ülkelerde üretimi yapılan ürünlerin ihracat olanaklarını artırmaktadır.

2. Uruguay Round Tarım Anlaşması ve Ortak Tarım Politikası

1994'te imzalanıp 1995'te yürürlüğe giren "Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması", Uruguay Round müzakereleri sonucunda ortaya çıkan yaklaşık beşyüz sayfalık hukuki metnin yirmi altı sayfasını oluşturan bir belgedir.⁷⁶ Ortak Tarım Politikası üzerinde önemli etkileri olan bu belgenin okuyup doğru biçimde yorumlayabilmek, Uruguay Round kapsamındaki anlaşmaların bütün halinde ele alınmasını, ayrıca, Uruguay Round Tarım Anlaşması'nı hazırlayan koşulların bilinmesini gerektirmektedir.

GATT kapsamında yapılan sekizinci çok taraflı ticaret görüşmesi olan Uruguay Round, 5-20 Eylül 1986 tarihlerinde Uruguay'ın Punta del Este şehrinde üye ülkelerin ticaret bakanlarının toplantısı ile başlamıştır. Bu başlangıcı hazırlayan dünya tarımındaki gelişmeler ise aşağıdaki biçimde özetlenebilir:

1980'lerin ortalarında tarımdaki destekleme ve koruma düzeyinin yükselmesi, ticari engellerin ve parasal yardımların tarımsal ticaret üzerindeki etkisinin artması, ülkeler arasındaki ticari çatışmaların etkisinin artmasına neden olmuştur. GATT'ın bu sorunlar karşısındaki etkinliği zayıf olmuştur.

ABD ekonomisinin tarımsal ürün ihracatına olan ticaret engelleri ve özellikle OTP'nin etkileri, ABD tarımı için ihracat olanaklarını kısıtlamaktaydı. 92 ülkenin ticaret bakanları ABD'nin gayretiyle 1986'da Uruguay Round'un amacını belirlediler. Buna göre Uruguay Round'un amacı "tarımsal ticarete daha fazla liberalizasyonun sağlanması, ithalat girişleri ve ihracat rekabetini engelleyen tüm engelleri kaldırmak ve GATT kural ve ilkelerinin daha güçlü ve etkili olarak çalışmasını sağlamak" şeklinde

⁷⁶ Friedrich - Ebert – Vakfı, "Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Türkiye", Friedrich - Ebert – Vakfı'nın Düzenlediği Forum, İstanbul, Aralık 1998, s.5.

belirlenmiştir.⁷⁷ Bu gelişmeden sonra ABD, 1987'de tarımsal ticarete zarar veren, para yardımları, tarifeler ve tarife dışı engellerin kaldırılmasına yönelik, 1989'da iç destekler, pazara giriş ve ihracat sübvansiyonları alanında çeşitli teklifler getirmiştir.⁷⁸

Cairns grubu* olarak bilinen topluluk ta tarım ticaretinin olabildiğince serbestleştirilmesi için çalışmıştır. Bu yıllarda çok yoğun tartışmalar yaşanmıştır. 1991 yılında yayınlanan sonuç anlaşması taslağı hazırlanmış ve değerlendirmeye alınmıştır. Ancak, ülkelerin hoşnutsuzlukları devam etmiş, özellikle AB'nin tarımsal koşullar nedeniyle görüşmeleri aksatması dikkat çekmiştir. ABD ve AB çeşitli görüşmeler yapılmış ve Kasım 1992'de "Blair House Anlaşması" imzalanmıştır.⁷⁹ Bu anlaşmaya göre iki ülke ihracat sübvansiyonları ve iç destek konusunda bir anlaşmaya varmışlardır. Bundan sonra Uruguay Round görüşmelerine hız verilmiştir. Nihayet 117 ülkenin katılımı sonucunda "Nihai Anlaşma" (Final Act) Aralık 1993 tarihinde imzalanmış, 1995 yılında yürürlüğe girmiştir. Ve bu tarihten sonra GATT'ın yerini WTO (World Trade Organization) almıştır. Uruguay Round Tarım Anlaşması, pazara giriş, ihracat yardımları ve iç destekler alanlarında çeşitli hükümlerden oluşmaktadır. Bunlar;

a) Pazara Giriş

Anlaşma hükümleri uyarınca tüm üyeler 1986-1989 baz döneminde geçerli tarife oranları üzerinden, su ürünleri hariç olmak üzere, tarım ürünlerinin tamamını DTÖ'ye konsolide etmişlerdir. Bu oranlar üzerinden Gelişmiş Ülkeler 6 yıllık bir takvimle, her ürün için en az %15 ve ortalama %36 oranında indirim taahhüdünde bulunmuştur. Gelişmekte Olan Ülkeler (GOÜ) ise, her üründe %10'dan az olmamak kaydıyla 10 yıllık bir süre içinde toplam %24 oranında tarife indirimi yapmak durumundadırlar. Bu

⁷⁷ Cemil ERTUĞRUL, Gökhan GÜNAYDIN, "Dünya'da ve Türkiye'de Tarım Politikalarına Yeni Yaklaşımlar", TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası'nın Düzenlediği *Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar* Adlı Sempozyum, 7-8 Ocak, Ankara 1999 s.48

⁷⁸ William D. COLEMAN, Stefan TANGERMANN, "The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games", *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.3, Sep. 1999, s.398-399.

* Günümüzdeki üye sayısı 18 olup, bunlar orta büyüklükteki tarım ürünü ihracatçısı ülkenin oluşturduğu gruptur: Arjantin, Avustralya, Bolivya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Kostarika, Fiji, Guatemala, Endonezya, Malezya, Yeni Zelanda, Paraguay, Filipinler, Güney Afrika, Tayland ve Uruguay'dır. Daha fazla bilgi için bkz. (<http://www.cairnsgroup.org>)

⁷⁹ GUYOMARD ve diğerleri, s.25.

dönemin baz dönem olarak kabul edilip, pazara girişte karşılaşılan engelleri kaldırmak için şu tedbirler getirilmiştir:

-tarifelendirme: Hükümetler çeşitli araçları kullanarak, (kotalar, ithalat lisansları, değişebilir ithalat vergileri, tarife dışı engeller vs.) pazara girişini sınırlandırmaktadırlar. Tarife Dışı Engeller (non tariff barriers), tarifelere göre ticareti daha fazla sınırlandırmaktadırlar. Çünkü TDE, ihracatçılar arasında ayırım yapma olanağı verir. Bu saydamlığı önler. Ayrıca ithalat duvarlarını beklenenden daha fazla yükseltirler. Bu nedenle Nihai Anlaşma, mevcut tarım dışı sınır önlemlerinin, tarife eşdeğerlerine çevrilmesini öngörmektedir. Tarife dışı engele sahip ürünün eşdeğer tarifesi, ürünün ortalama iç fiyatı ile aynı ya da benzer ürünün ortalama temsilci dünya pazar fiyatı arasındaki farka eşittir.⁸⁰

-azaltma taahhütleri: Gümrük tarifeleri, 1986-88 dönemi baz alınarak altı yıl içinde ortalama %36, en az %15 oranında azaltılacaktır. GOÜ'lerde bu süre on yıla yayılmış olup, azaltmalar ortalama %24 ve en az %10 oranında gerçekleştirilecektir. En az gelişmiş ülkeler ise tarifekasyona tabi olmakla birlikte azaltma taahhüdünden muaftır.

-minimum giriş: İthal edilen ürünün temelde iç tüketimin %5'inden az olması durumunda, bu ürüne minimum giriş olanağı sağlanacaktır. Minimum giriş, anlaşmanın ilk yılında temel dönem tüketiminin %3'ü, tamamlama döneminin sonunda %5'i oranında olacaktır. (2000 yılında %5 olmuştur)

-cari giriş: Eğer tarifekasyon konu ürünün ithalatı, temel dönemde iç tüketimin %5'ini geçerse, ülkeler temel dönem boyunca geçerli olan giriş olanağını korumak zorundadırlar ve bu konuda herhangi bir kısıtlamaya gidilemez.

-özel koruma koşulları: Tarifekasyon konu ürünlerde ani bir ithalat artışı veya fiyat düşüşü yaşayan ülkeler, bunu karşılamak için özel koruma önlemleri alabilirler. Ayrıca ithalat fiyatının 1986-88 ortalama dünya referans fiyatının %10'un altına düşmesi durumunda da, fiyat tetiği uygulanır. Diğer taraftan çok hassas ürünlerde tarife

⁸⁰ USDA, *Agricultural Provision of the Uruguay Round*, Washington DC. 1994,s.10.

sistemine geçişi kolaylaştırmak için Anlaşma, ilgili ülkelere “özel muamele” hükmü ile miktar kısıtlamaları gibi tarife dışı engelleri sürdürme olanağı tanımaktadır.⁸¹

b) İhracat Sübvansiyonları

Nihai Anlaşma, ihracat sübvansiyon politikalarını tanımlarken, ülkelere hem sübvansiyonla gerçekleştirilen ihracat miktarlarını, hem de sübvansiyonlar için yapılan bütçe harcamalarının azaltılmasını öngörmektedir. İhracat sübvansiyonlarında temel dönem 1986-90 olarak kabul edilmiştir. Buna göre,

-İhracat performansına bağlı olarak firmalara, endüstri koluna, üreticilere, kooperatiflere, aynı ödemeler de dahil olmak üzere Hükümetler veya kuruluşlarınca doğrudan sağlanan sübvansiyonlar,

-Ticari olmayan tarımsal ürün stoklarının iç piyasa fiyatlarının altında kamu tarafından ihracı,

-Kamu hesabına yük getirsin veya getirmesin, kamu gücüyle finanse edilen bir tarımsal ürünün ihracatı için yapılan ödemeler,

-Alım-satım, kalite iyileştirmesi, diğer işleme masrafları ve uluslararası nakliye masraflarını azaltmak için uygulanan sübvansiyonlar,

-Navlun teşvikleri ve

-Tarımsal ürünlerdeki sübvansiyonların ihraç ürünlerine yansıyan payı, ihracat sübvansiyonları kapsamında değerlendirilmektedir.

İhracat sübvansiyonları da miktar ve değer üzerinden Gelişmiş ülkeler için 6 yıl, GOÜ'ler için 10 yıl olarak belirlenen uygulama dönemleri içinde, belirli oranlarda indirim tabii tutulmuştur.

Taahhütlerin azaltılması ise, 1986-90 dönemi baz alınarak altı yıl içinde sübvansiyonla ihraç edilen ürün miktarı %21 ve yine aynı bazda bu amaç doğrultusunda kullanılan bütçe harcaması %36 oranında azaltılacaktır. GOÜ'lerde 10 yıllık süreye yayılan dönemde indirim oranı sırasıyla %24 ve %14 olacaktır. Ayrıca bu ülkeler pazarlama ve iç nakliye için para yardımı yapabileceklerdir.⁸²

⁸¹ USDA, *Agricultural...*, s.12.

⁸² USDA, *Agricultural...*, s.11.

Nihai Senette para yardımlarının artışlarına getirilen kontrol, 1986-90 dönemi baz alınarak, ülkelerin sübvansiyonlu ihracat yapmadıkları ürünler için gelecekte herhangi bir ihracat sübvansiyonu uygulamasını yasaklamaktadır. Uluslararası kurallara uygun olarak işletilmeyen gıda yardımları, ihracat kredileri ve kredi garanti programları eğer ihracat sübvansiyonu sağlamak amacıyla kullanılırsa, hileli davranışlar hükmü kapsamında ele alınacak ve sınırlamaya tabii olacaktır.

c) İç Destek

Tarımsal ticaret üzerinde bozucu etki yaratan diğer önemli bir konu "iç destek"tir. Hükümetler çeşitli şekillerde tarıma iç destek sağlayarak üretim fazlalığına yol açabilmektedirler. Ülkelerin destekleme politikaları tarımsal yapılarına ve tarımsal politika amaçlarına göre değişiklik gösterir.

Bu kapsamda iki tip iç destek tanımlanmaktadır. Bunlar, ticaret ve üretim üzerindeki etkisi ihmal edilebilir düzeyde olan *yeşil kutu önlemleri* ile ticareti bozucu etkileri olduğu kabul gören *amber kutu önlemleri*'dir. Yeşil kutu önlemleri, genel hizmetler başlığı altında sayılan zararlı ve hastalık kontrolü, pazarlama ve promosyon hizmetleri ve alt yapı hizmetleri gibi bazı amaçlar için kullanılan destekler ile gıda güvencesi amaçlı kamu stoklarından oluşmaktadır.

Amber kutu önlemler ise, iç fiyatların, müdahale fiyatı uygulanarak desteklenmesi şeklinde gerçekleşen desteklerdir. Amber kutu önlemleri indirim tabi tutulurken, Anlaşmanın Ek:2'sinde açıklanan kriterleri karşılamak koşuluyla yeşil kutu önlemleri indirimden muaf tutulmuştur. Amber kutu önlemleri olarak belirlenen ve indirim tabi tutulan desteklerden;

-%10'luk "de minimis" oranının altında olanlar,

-GYÜ'lere yönelik olarak tarımsal ve kırsal kalkınmayı desteklemek amacıyla yatırım sübvansiyonları, düşük gelirli üreticilere yönelik önlemler, uyuşturucu madde elde edilen bitkilerin ikamesini teşvik edici iç destekler ve

-Üretimin kısıtlanması amacıyla doğrudan ödeme şeklindeki önlemler, indirim tabi olmaksızın uygulanmasına izin verilen istisnaları teşkil etmektedir.

3. Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın OTP Üzerindeki Etkileri

Yukarıda esasları anlatılmış olan GATT Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın uluslararası alanda ve iç politikalarda son derece önemli etkileri olmuştur. Dünyada tarım sektörü kendine özgü sebeplerinden dolayı hep özel önemi olan bir sektör olmuştur. Özellikle 1986-1990 yılları arasında yapılan müzakereler, ülkelerin tarım sektörlerine verdikleri önemin büyüklüğünü ortaya koymaktadır. Bu yıllarda yapılan çetin müzakereler, ülkelerin dünya tarım piyasalarındaki menfaatleri sergilemektedir. Bu konuda AB ile ABD arasında yaşanan diyalog dikkat çekicidir. GATT Uruguay Round Tarım Anlaşması ile dünya genelinde tarım politikalarında yeni bir uluslararası disiplin sağlanmıştır. Bütün ülkeler gibi AB de, daha liberal ve daha az müdahaleli tarım politikaları oluşturma yönünde bir takım çalışmalar yapmışlardır.⁸³

Avrupa Birliği, Uruguay Round Tarım Anlaşması'ndan çok önemli deneyimler elde ederek çıkmıştır. Her şeyden önce dış müzakerelerin yapıldığı zamanla iç politik değişikliklerin yapılacağı zamanı çok iyi ayarlayabilme deneyimi kazanmıştır. MacSharry Reformları'nda bu açıkça yaşanmıştır. Ayrıca, AB'nin karşısındaki en büyük gücün ABD olduğunu ve onun müzakerelerdeki tutumunun ne olduğunu ve bundan sonra ne olabileceğini çok iyi anlamıştır.⁸⁴

Anlaşmanın imzalanmasından önce Topluluk tarım politikasıyla ilgili olarak MacSharry Reformu adı altında bir dizi değişim gerçekleştirmiştir. Bu reform, Uruguay Round Tarım Anlaşması öncesinde, OTP'nin bütçe yükünü hafifletici ve fiyatları azaltıcı yönde bir değişime neden olurken, önemli bir dönemece giren Ortak Tarım Politikası üzerinde önemli değişiklikler yaratmıştır. Bu değişiklikler alanlarına göre aşağıdaki farklı başlıklar altında incelenebilir.

-Pazara Giriş

Tarife dışı engellerin gümrük tarifelerine dönüştürülmesi, sonuçta OTP'nin temel koruma mekanizmaları olan prelevmanlar ve değişken vergilerin kaldırılmasına neden olmuştur. Bütün prelevmanlar ile değişken vergiler, eşdeğer gümrük tarifelerine

⁸³ William COLEMAN, Stefan D. TANGERMANN, "Linked Games, International Organisations and Agricultural Trade", *MPIFG Discussion Paper*, 98/8, Köln, 1998, s.5.

⁸⁴ James Provan MEP, "The Future of The Common Agriculture Policy" Elected Member of the European Parliament for South Downs West Spokesman on Agriculture, http://www.europarl.tory.org.uk/articles/cap1_4.html (29.03.2000), s.5.

dönüştürülmüştür. Fakat bu uygulamanın başlaması, kirli tarifelendirme (dirty Tarification) nedeniyle koruma düzeyinin azalmasına yol açmıştır. DTÖ Tarım Anlaşması hükümlerine göre 2001 yılına kadar ortalama %36, her bir ürün için ise %15 oranında azaltılması işlemleri 1995 yılında başlamış ve aşamalı olarak devam etmektedir. Önceleri, uygulanmasına izin verilen tarife üst sınırlarının yüksekliği ve uygulanan tarifelerin bu sınırın altında olması nedeniyle tarifelendirme, Topluluk için bir sorun olarak düşünülmemiştir. Fakat, indirimler sonucunda uygulanan tarifelerin, üst sınıra giderek yaklaştığı dikkat çekicidir.⁸⁵ 1998 yılında özellikle buğday, arpa ve tereyağı sektörlerinde uygulanan tarifelerin üst sınırlara yaklaşması göze çarpmaktadır.

MacSharry Reformlarına kadar, müdahale fiyatlarını yüksek tutup, kotalar, garanti eşikleri ve benzer önlemlerle üretimi sınırlandıran Topluluk, DTÖ Tarım Anlaşması'ndan sonra bu araçları kullanamaz olmuştur. Uruguay Round Tarım Anlaşması sonrasında, yüksek destek fiyatlarına bağlı bir destek yönetimi sadece AB için değil, bütün ülkeler için giderek imkansızlaşmaktadır. Konuya bu açıdan bakıldığında, MacSharry reformlarıyla birçok üründe yüksek fiyatların yerini doğrudan ödemelerin aldığı yeni OTP yapısı, anlaşma sonrası düzen için önemli bir hazırlık niteliği taşımaktadır. Ancak, dış rekabete karşı koruma mekanizmasının zayıflaması ve müdahale fiyatlarının istenildiği ölçüde artırılamaması sonucunda Topluluk dalgalanan dünya fiyatlarından daha çok etkilenmektedir. Bu durum, OTP'nin amaçları arasında yer alan "fiyat istikrarının korunması" hedefine ulaşmayı zorlaştırmaktadır.

-İhracat Sübvansiyonları

Anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra Topluluğun tarım ürünleri ihracatı olumsuz bir şekilde etkilenmeye başlamıştır. Tahıllarda 1995-96 pazarlama döneminde dünya fiyatlarının yüksekliği nedeniyle sübvansiyon kullanılmadan ihracat yapılmış, ancak 1996-97 döneminden itibaren fiyatların yükselmesiyle birlikte ihracat sübvansiyonu harcamaları artma eğilimi göstermiştir. Bu dönemde, Avrupa Birliği,

⁸⁵ Stefan TANGERMAN, , "The European Union Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO", *Kanada Ontario Üniversitesi, Tarım Ekonomisi Semineri Notları*, Ocak 1999, p3-4.

diğer bütün ülkelerin toplamından daha fazla ihracat sübvansiyonunda bulunmuştur.⁸⁶ 1996-97 pazarlama döneminde, zeytinyağı, sığır eti, şarap ve pirinç sektörlerinde ihracat sübvansiyonları sınırı aşılmıştır.⁸⁷ Taahhütlerin yerine getirilmediği bu durumun 2001 yılından sonra, yaş ve işlenmiş sebze meyve, süt ürünleri, şeker ve kümes hayvanları sektörlerinde de görülmesi beklenmektedir.

İhracat sübvansiyonlarının sınırlandırılması sonucunda sıkıntıya giren diğer bir sektör, işlenmiş tarım ürünleridir. OTP ile oluşturulan yapının temel tarım ürünleri için yüksek fiyatlar üzerinde kurulu olması, uzun süre bu sektörde girdi maliyetlerinin yüksek olmasına neden olmuştur. Ancak, işlenmiş tarım ürünleri ihracatında prelevman uygulanması, ihracatın ise sübvansiyonlarla desteklenmesi sonucunda, bu sektör zamanla AB tarım ürünleri ihracatında en önemli sektörlerden biri olmuştur. Kısaca, anlaşmayla getirilen ihracat sübvansiyonlarındaki kısıtlamalar, Topluluğun rekabet avantajını yitirerek, pazar payının yavaş yavaş kaybolmasına neden olmaktadır.

-İç Destekler

DTÖ Tarım Anlaşması hükümleri içinde Topluluğu en az etkileyen alan “iç destekler” olmuştur. Bunun en önemli nedeni, anlaşmayla yalnızca fiyat desteği gibi üretimi teşvik eden desteklere kırmızı kategori kapsamına alınarak, bu desteklerin altı yıl içerisinde AMS üzerinden %20 oranında indiriminin hedeflenmesidir.⁸⁸ Ancak, MacSharry reformlarıyla oluşturulan telafi edici ödemelere, üretim miktarı ile destek arasında herhangi bir ilişki olmamasına rağmen, mavi kategori kapsamına alınmış ve herhangi bir indirim öngörülmemiştir. MacSharry reformlarıyla sorunlu sektörlerde fiyat desteğinin önemli ölçüde azaltılarak, bütün sektörlerde doğrudan ödeme sisteminin yaygınlaştırılmasıyla, bir bakıma anlaşma sonrasındaki koşullara hazırlık yapılmıştır.

⁸⁶ United States Department of Agriculture, "The European Union – EU Commitments in the Uruguay Round Agreement on Agriculture", USDA, *Economic Research Service - The European Union*, Washington DC, 1999.

⁸⁷ TANGERMAN, "The European..", s.5-6.

⁸⁸ TANGERMAN, "The European..", s.7.

Sonuç olarak, dünya ticaretinde tarım ürünlerine tanınan ayrıcalıklı konunun DTÖ Tarım Anlaşmasıyla sona erdirilmesi sonucunda AB büyük ölçüde etkilenmiştir.⁸⁹ İç piyasa mekanizmalarını MacSharry reformlarıyla önemli ölçüde değiştiren Ortak Tarım Politikası'nın, anlaşmanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, dış rekabete karşı korunma mekanizmalarının köklü bir değişikliğe uğradığı görülmüştür. Anlaşma sonrasında AB, tarifelendirme ve gümrük tarifelerinin indirimi ile iç desteklerin azaltılması konularında önemli bir sorun yaşamamıştır. Fakat gümrük tarifelerinin gelecek yıllarda daha fazla azaltılarak, mavi kategoride yer alan uygulamaların da indirim amacıyla müzakere kapsamına alınmasının hedeflenmesi, gelecekte sorunların doğabileceğini göstermektedir. İhracat sübvansiyonlarına getirilen sınırlandırmaların olumsuz etkileri kendini göstermektedir.

4. Dünya Ticaret Örgütü'nün Yeni Tur Tarım Müzakerelerinde Avrupa Birliği'nin Durumu

Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması'nın uygulama dönemi süresince, ABD'nin FAIR yasasını çıkarmış; buna karşın Avrupa Birliği de, yeni müzakere döneminde çok fazla zorlanmamak amacıyla, Gündem 2000'i uygulamaya koymuştur. Gündem 2000, AB'nin genişleme sürecinde belirleyici olmak, OTP'nin yüksek maliyetini azaltmak ve ayrıca DTÖ'nün kurallarına uygulayabilmek hedeflerine yöneliktir. AB, hazırlıklı davranarak, yeni müzakere dönemini, 1996'da yapılan DTÖ İkinci Bakanlar Toplantısı yerine, mümkün olan en geç tarih olan Aralık 1999'da başlatmayı başarmıştır.

WTO'nün pazara giriş ve ihracat sübvansiyonları konularında, iç müdahale fiyatlarının yüksekliğinden dolayı bağlanan yüksek tarifelerin ve ihracat sübvansiyonu sınırlarının yakın gelecekte yeterli olmayacağı anlaşılmıştır. Uygulama döneminin ikinci yılında ihracat sübvansiyon kısıtları bağlayıcı olmaya başlamıştır. OTP'nin yürütülmesinde taahhütlerin belirleyici rol almaya başlaması AB tarım bürokratlarını endişelendirmektedir.

⁸⁹ European Commission, Directorate-General For Agriculture, "GATT and European Agriculture", *CAP Working Notes*, Special Issue, Luksemburg, 1996, s.33.

DTÖ yeni tur müzakerelerinde AB'nin pozisyonunun, Gündem 2000'e bağlı olarak belirleneceğini söylemek mümkündür.⁹⁰ Gündem 2000'de, tahıl müdahale fiyatlarında 2000 yılında bir defaya mahsus %20 indirim, sığır etinde 2000 yılından başlayıp, dört yılda %30 indirim yapılması öngörülmüştür.⁹¹ Ancak, 2000-2006 yıllarını kapsayacak reform paketi, AB tarım desteklerinin fiyattan doğrudan ödemelere doğru kaymasını sağlarken, destekleme indirimlerinde istenen amaçlara ulaşamamıştır.

DTÖ'nün yeni tur müzakerelerinde AB'nin pozisyonu şu değişikliklerle belirlenmektedir. Tahıllarda destek fiyatının iki yılda %15 oranında indirilmesi öngörülmüştür. Bu indirimin yarısı doğrudan ödemelerle telafi edilecektir. Yağlı tohumlarda doğrudan ödemeler üç yılda %33 oranında indirilecek ve 2002 yılında tahıl doğrudan ödemelerine eşitlenecektir. Süt ve süt ürünlerinde fiyat indirimi 2005-06 yılına ertelenmiş ve destek fiyatlarının bu tarihten sonra üç yılda %15 oranında indirilmesi karara bağlanmıştır. Sığır eti destek fiyatı üç yılda %20 oranında indirilecek ve kısmen doğrudan ödemelerle telafi edilecektir.⁹²

E) ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN GELECEĞİ

Avrupa Birliği'ndeki tarımsal yapı incelendiğinde; 134.261 ha. kullanılmakta olan tarım alanı, çalışan nüfus içinde %5 büyüklüğünde tarımsal nüfus (yaklaşık 7.500.000 kişi) ve 220 milyar euroluk tarımsal üretim gibi temel istatistiki verilerin arkasında, olağanüstü üretim teknolojisi ve bunu kullanan eğitimli işgücünün varlığı sezilebilir. Bu sonucu doğuran uygulamalar ise, kimilerine göre akıl dışı, kimilerine göre de büyük bir fikir olarak nitelendirilen OTP'ye aittir. Günümüzde OTP'nin en çarpıcı tarafı, Topluluk içinde tarımın ekonomik öneminin giderek azalmasına ve tarım sektörü çalışanlarının toplam istihdam içindeki payının önemli ölçüde azalmasına rağmen, şimdiye kadar Topluluk bütçesinin yarısının tarım harcamaları için ayrılmış olmasıdır. Yani, AB'de tarımın ekonomik önemi göreceli olarak azaldığı halde, OTP'nin öneminin hiç azalmaması, bir çelişkiyi ortaya koymaktadır.

⁹⁰ HASHA, s.14

⁹¹ Erol ÇAKMAK, Haluk KASNAKOĞLU ve Halis AKDER, *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, TÜSİAD, Yayın No.TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul 1999, s.89.

⁹² United States Departments of Agriculture, "International Agriculture and Trade Reports", *Agriculture in WTO: Situation and Outlook Series*, USDA, WRS-99-4, Washington DC, 1999.

Devamlı olarak reform geçiren OTP, 21'nci yüzyıla "Gündem 2000" reformunun etkisiyle girmiştir. MacSharry reformuyla benzerlik taşıyan bu reform, sorunlu sektörlerde fiyat politikalarını yeniden belirlerken, Dünya Ticaret Örgütü'nün Milenyum Turu müzakerelerinde karşılaşılabilecek baskılara karşı bir zemin hazırlamıştır. Dünya Ticaret Örgütü'nün bu müzakerelerinde görüşülmekte olan konuların temelinde, dünya tarım ürünleri ticaretinin daha fazla serbestleştirilmesi yatmakta ve amansız bir mücadele yaşanmaktadır. Sonuçta, yeni bir OTP reformu gündeme gelebilecektir.

Avrupa Birliği, yirmi birinci yüzyıla tarihin en büyük genişlemesini gerçekleştirme planlarıyla girmiştir. Siyasi, ekonomik ve güvenlik gibi nedenlere dayalı olarak yapılması düşünülen bu genişleme, Topluluğun faaliyet alanını da büyük ölçüde genişletecektir. Gündem 2000 reformuyla bu genişlemenin maliyeti 2006 yılına kadar sınırlandırılmıştır. Ancak, genişlemenin beklenmeyen sorunları doğurması muhtemeldir ki bu da, hedeflenen mali perspektife uyulamaması sonucunu ortaya çıkaracağı için OTP'de yeni değişiklikler yapılabilecektir.

OTP'yi etkileyebilecek gelişmelerden bir tanesi de, euro'nun 2002'de tedavül edilecek olmasıdır. Ortak fiyatların oluşturulmasını engelleyen döviz kuru farklılıklarının ortadan kalkması, "yeşil kur" sistemini de sonlandırmıştır. Ancak, OTP'de fiyat oluşumunun sağlıklı bir şekilde gerçekleşebilmesi, euro'nun mali piyasalardaki istikrarsızlığından kaynaklanan sorunlarının aşılmasına bağlı olacaktır.

21'nci yüzyılda, tüketici örgütleri, "ürün arzı güvenliği" hedefinin yerine "ürün kalitesi ve güvenliği" konusunun önemini vurgulamaktadırlar. Bunun yanında, çevreci gruplar, "üretim artışı ve verimlilik" hedeflerinin "sürdürülebilir kalkınma" tutumuyla birlikte ele alınması taraftarındırlar. Gelecekte, OTP'nin reform hareketlerinde çevre unsurunun daha çok ön plana çıkacağı ve önem kazanacağı kaçınılmazdır. Yapılan Tarım-Çevre Programlarıyla konunun hassasiyeti ortaya konulmaktadır.⁹³ Bunun yanında, daha düşük fiyatlarla rekabet gücünün desteklenmesi, tarım çalışanları için daha iyi bir hayat standardının sağlanması, AB'nin uluslararası ticaret pozisyonunun

⁹³ European Commission, DGVI, "Evaluation of Agri-Environment Programmes", *Commission Working Document*, VI/7655/98, Luksemburg, 1998.

güçlendirilmesi, kaliteye önem verilmesi, OTP içindeki çevre hedeflerine ulaşılması, OTP'nin ikinci ayağı olan kırsal kalkınmada yeni gelişmelerin sağlanması ve yerinde yönetim yayılması Topluluğun yakın gelecekteki politikaları olarak sıralanabilir.⁹⁴

III. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENİŞLEME SÜRECİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASI

Soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte AB'nin genişleme perspektifine yeni bir boyut katılmıştır. 1989 yılına kadar Türkiye, Malta ve Kıbrıs ile sınırlı olan bu perspektif, Doğu Avrupa'daki komünist rejimlerin yıkılmasından sonra Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri olarak adlandırılan ülkelerin (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya) AB'ye üyelikleri gündeme gelmiştir. Bu ülkelerden Topluluğa giren tarım ürünleri ithalatı, 1990'a kadar AB'nin kota kısıtıyla büyük ölçüde engellenmiştir.⁹⁵ Kuruluşundan sonra dört kez genişleme süreci yaşayan AB, doğuya doğru genişleme eğilimi göstermektedir. Bu genişlemenin AB üzerinde yaratacağı etkiler çok farklı boyutlarda incelenebilir. Stratejik açıdan son derece önemli kazançlar elde edecek olan Topluluk, bu genişleme ile ekonomik ve yapısal uyumun sağlanmasındaki zorluklar ve özellikle de, OTP üzerinde doğuracağı olası olumsuz etkiler açısından zorluk çekebilecektir.

Aday ülkelerin ekonomilerinin yeniden yapılandırılmalarını desteklemek için 1989 yılında PHARE programı oluşturulmuştur. Bu programla, özel sektörün geliştirilmesi, enerji kaynaklarının rasyonel kullanılması, eğitim faaliyetlerinin desteklenmesi, çevrenin korunması ve tarımsal yapıların daha sağlıklı bir şekilde gelişmesi amaçlarına ulaşılmaya çalışılmıştır. İlk yıllarda Polonya ve Macaristan'da kullanılan bu program daha sonra diğer ODA ülkeleri için de kullanılmıştır. 1993 Kopenhag Zirvesi'nde bu ülkelerin adaylık perspektifleri değerlendirilerek, çeşitli kriterler belirlenmiştir. Bundan sonra on ülke Birliğe üye olmak için adaylık başvurusunda bulunmuş ve bu ülkelerin her biri ile ortaklık anlaşmaları imzalanmıştır. Bu anlaşmalarla ülkelerin üyeliğe hazırlanması için çeşitli mevzuat uyumlarının yanı

⁹⁴ European Commission, Directorate General VI, "CAP Reform, A Policy For the Future", *Fact-sheets*, Ocak, 2000.

⁹⁵ Andrew DUFF, *Reforming the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1997, s.117.

sıra, aynı zamanda Topluluğa yapacakları tarım ihracatlarda gümrük vergisi indirimi gibi bazı tavizlerden faydalanmaları öngörülmüştür.

A) ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE TARIM

1980'li yılların sonunda, ODA ülkelerinde piyasa ekonomisine doğru bir yöneliş başlamıştır. Bu yöneliş, bu ülkelerin ekonomilerinde önemli ekonomik istikrarsızlıklar ve krizler yaşanmasına neden olmuştur. Bu zorluklar: rekabetçi bir özel sektörün oluşturulması, dış borçlar, artan dış açıklar, ticaret hadlerindeki bozulma ve sıkı ekonomik önlemlerin alınmasını gerekli kılan yüksek enflasyonist baskı ortamının varlığı... şeklinde sıralanabilir.⁹⁶

Tablo (6) ODA Ülkeleri ve AB'nin Tarım Sektörlerinin Büyüklükleri

| Ülke | Toplam Nüfus (milyon) | Tarım Alanı | | Tarım Üretimi | | Tarımda İstihdam | | GSYİH milyar ECU | Kişi Başına GSYİH (ECU) |
|-------------|-----------------------|-------------|---------------|---------------|---------|------------------|----------------|------------------|-------------------------|
| | | 000 ha | Toplam Alan % | Milyar ECU | GSYİH % | 1.000 | Toplam İstih % | | |
| Bulgaristan | 8,5 | 6,2 | 55 | 1,131 | 10 | 694 | 21,2 | 21,2 | 1110 |
| Çek Cumh. | 10,3 | 4,3 | 54 | 0,871 | 3,3 | 271 | 5,6 | 26,7 | 2586 |
| Estonya | 1,6 | 1,4 | 31 | 0,266 | 10,4 | 89 | 8,2 | 8,2 | 938 |
| Macaristan | 10,3 | 6,1 | 66 | 2,068 | 6,4 | 392 | 10,1 | 32,5 | 3150 |
| Latviya | 2,6 | 2,5 | 39 | 0,232 | 10,6 | 299 | 18,4 | 2,2 | 850 |
| Letonya | 3,8 | 3,5 | 54 | 0,259 | 11 | 399 | 22,4 | 2,3 | 627 |
| Polonya | 38,5 | 18,6 | 59 | 4,684 | 6,3 | 3661 | 25,6 | 73,4 | 1907 |
| Romanya | 22,7 | 14,7 | 62 | 4,5 | 20,2 | 3537 | 35,2 | 21,8 | 961 |
| Slovak Cu. | 5,3 | 2,4 | 49 | 0,512 | 5,8 | 178 | 8,4 | 8,7 | 1643 |
| Slovenya | 1,9 | 0,9 | 43 | 0,25 | 4,9 | 90 | 10,7 | 9,8 | 5018 |
| ODAÜ-10 | 105,5 | 60,6 | 56 | 14,7 | 7,8 | 9540 | 26,7 | 188,3 | 1786 |
| AB-15 | 369,7 | 138,1 | 43 | 208,8 | 2,5 | 8190 | 5,7 | 5905,1 | 15972 |

Kaynak: European Commission DG VI Agriculture Situation and Prospects in the Central and Eastern European Country, Summary Report, 1995.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi, genişleme sürecinde yer alan 10 ülkenin GSYİH'sı, Topluluk GSYİH'nin %3'üne karşılık gelmesine rağmen, aday ülkelerde tarım için ayrılan alan, Topluluk'ta ayrılan alanın %44'üne tekabül etmektedir. ODA ülkelerinde verimliliğin düşük olmasına karşılık, üretimleri Topluluk üretiminin %30'u kadardır. Tarım sektöründeki üretim ve istihdam açısından da büyük fark göze

⁹⁶ M. FİSUNOĞLU, M. PINAR ve O. AYDOĞUŞ, *Türkiye'nin Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Rusya Federasyonu ile Tarımsal Ticaret Olanakları*, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü, Çalışma Raporu, Ankara, 1998, s.3.

çarpılmaktadır. Topluluk içinde tarımsal nüfus toplam nüfusun %5,7'sini oluştururken, bu oran ODA ülkelerinde %26,7'dir. Bu rakamlar, aday ülkeler ile AB arasındaki ekonomik güç farkının ne denli büyük olduğunu göstermektedir.⁹⁷

ODA ülkelerinin milli gelirleri içerisindeki temel sektör büyüklüklerinin 1988'den 1998'e kadar olan değişimi incelendiğinde; on yıllık süre içinde Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Latviya, Letonya, Polonya ve Slovak Cumhuriyeti'nin milli gelirleri içindeki tarım sektörünün payı büyük ölçüde azalmıştır. Bulgaristan ve Romanya'da bu değerler göreceli olarak fazladır.

B) ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN TARIMSAL UYUMLARI

Aday ülkelerin Avrupa Birliği'ne üye olmaları durumunda, AB'deki tarım sektöründeki istihdam diğer sektörlere göre daha fazla artış gösterecek ve ekilebilir alan yüzde 30 civarında artacaktır. Üyeliklerin gerçekleşmesiyle birlikte yeni katılan ülkeler kırsal ekonomilerini yeniden yapılandırmak için çeşitli baskılarla karşılaşacaklardır. Modern tarım teknikleri uygulanmaya başlandığında ve pazar ekonomisinin koşulları yerine getirildiğinde, aday ülkelerdeki tarımsal verimliliğin artması olasıdır. Bu ülkelerde tüketicilerin, üyelik sonucunda daha fazla gıda harcaması yapması ve tarımsal ürün fiyatlarının Topluluk fiyatlarına yaklaşması beklenmektedir.⁹⁸

OTP'nin işleyiş mekanizmasında ODA ülkelerinin üyeliği ile birlikte yeni pürüzler ve aksaklıklar ortaya çıkabilecektir. Özellikle bütçeye gelecek yükün oldukça fazla oluşu, çıkacak problemlerin kaynağını oluşturacaktır. Ayrıca, gerek AB gerekse ODA ülkelerinin DTÖ'ne verilmiş olan taahhütleri, özellikle ihracat sübvansiyonları alanında sıkıntı yaratabilecektir. Aday ülkeler, genişleme planları, genişleme hızları, adaylık sıraları, kurumsal ve politik reform ihtiyacı bakımından farklı yapıdadırlar. Dolayısıyla, her aday ülkenin katılım bedeli farklı olacaktır. Aday ülkelerin genişleme sürecindeki ilerlemeleri ve tam üyeliğe yaklaşmaları, üyelik kriterlerini yerine

⁹⁷ European Commission, Directorate General VI, "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD", *Fact-sheets*, Lüksemburg, 1999.

⁹⁸ Nancy COCHRANE, "Enlargement to the East", Report Koordinator David R. KELCH, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, USDA, Economic Research Service, WRS-99-2, October 1999, s.22-23. (<http://www.econ.ag.gov>)

getirmelerine göre olacaktır. Bu konuda ülkelerin vermiş oldukları taahhütler, ülke içinde çeşitli ekonomik ve sosyal sıkıntılara yol açabilecektir.⁹⁹ Her şeyden önemlisi; AB'nin 2002'de euro'yu tedavül etmesi ve para politikalarını Avrupa Merkez Bankası tekelinde toplaması, ekonomik hayatta çok çeşitli tartışmaları ve belirsizlik ortamını yaratabilecektir. Toplumun ekonomik sorunlarla meşgul olabileceği böyle bir ortamda, zaten genişlemeye karşı olan bazı üye ülkeler, tutumlarını daha soğuk bir tarzda gösterebileceklerdir. Bu da, ODA ülkelerin üyeliklerini geciktirebilecektir.

ODA ülkelerinin tarımsal yapılarının incelenmesi ve bu ülkelerin AB'ye katılımının OTP'ye yapacağı etkilerin değerlendirilmesi amacıyla Komisyon tarafından 1995 yılında bir rapor yayınlanmıştır. Bu rapora göre, 10 ODA ülkesinin katılımı sonucunda, nüfusun %29 oranında, tarım alanlarının %44 oranında artacağı belirtilmiştir. Bu ülkelerin refah düzeylerinin AB üyelerine oranla oldukça düşük, tarım çalışanları sayısının oldukça yüksek olması, Topluluğu düşündüren önemli bir sorundur.

Ortaya çıkabilecek bu tür problemlerin önlenmesi için tartışılmakta olan bazı seçenekler vardır. Bunlardan bazıları;

-aday ülkelerin geçiş dönemlerinin uzatılması,

-tarım sektörünün genişlemiş AB'nin iç pazarı dışında bırakılması,

-üretim kotaları ve kullanım dışı bırakma uygulamaları yoluyla ODA ülkelerinin tarımının OTP'na hızlı ve tam olarak uyumunun sağlanması,

-destek fiyatları ile ihracat iadesi olarak ödenen miktarları, uluslararası anlaşmalara uyumlu hale gelmelerini ve dünya piyasa fiyatlarına paralel olmalarını sağlamak amacıyla, indirerek reformlarının bir aşama daha ileriye götürülmesi ve

-bu uygulamadan doğan zararın tazmini amacıyla çiftçilere doğrudan gelir desteği yapılmasıdır.

Aday ülkelerin tarım sektörleri birbirinden farklı olduğu için üyelik sonucunda bu sektörün etkilenmesi ülkeden ülkeye farklılık gösterecektir. Çek Cumhuriyeti ve Macaristan gibi ülkelerde, tarımsal faaliyetlerin diğer sektörlerle oranla ekonomik ağırlığı daha düşük olmasına rağmen, Polonya ve Macaristan gibi ülkeler için tarım

⁹⁹ Frank SCHIMMELFENNING, "The Double Puzzle of EU Enlargement", *ARENA Working Papers*, Technische Universität Darmstadt, WP 99/1580, s.25.

sektörü ekonomide büyük ağırlığa sahiptir. Ayrıca, ODA ülkeleri arasında verimlilik ve rekabet güçleri de büyük farklılıklar göstermektedir.

Polonya ve Slovenya dışındaki diğer ODA ülkelerinde, yakın bir geçmişe kadar Sovyetler Birliği kollektif tarım işletmelerinin hakimiyeti göz önünde bulundurulduğunda, özelleştirme ve toprak reformuyla birlikte tarım yapılarının değiştiği dikkati çekmektedir. Bu değişiklik, ülkelerin çoğunda büyük tarımsal işletmeler bölünmüş, küçülmüş ve sayıları artmıştır. Fakat bu yapısal değişim sonucunda bazı problemler yaşanmış; ekonomik zorluklar sebebiyle alım gücünün düşmesi, üretici gelirlerinin ve üretimin azalmasına neden olmuştur. Komisyonun yayınladığı rapora göre, istihdam edilen kişi ve tarım alanlarının çokluğu bu ülkelerin büyük bir tarımsal potansiyele sahip olduğunu göstermektedir.¹⁰⁰ Ancak, şu anda kullanılmayan bu potansiyel, genişleme sonrasında OTP için büyük bir problem yaratabilecektir. Kırsal kalkınma ve tarım işletmelerinin modernizasyonunda, ODA ülkelerine destek sağlamak amacıyla Gündem 2000 kapsamında, “Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı” (SAPARD) oluşturulmuştur. Haziran 1999’da kabul edilen Konsey Tüzüğü ile oluşturulmuş olan bu program, 2000-2006 yılları için aday ülkelerin yapacakları kalkınma planlarına göre onlara destek sağlayacaktır. Bu miktarlar Temmuz 1999’da belirlenmiştir ve aşağıdaki gibidir.¹⁰¹

Tablo (7) ODA Ülkelerine Sağlanması Öngörülen Destek Miktarı (2000-06)

| | Y ı l l ı k D e s t e k (e u r o , 1 9 9 9 F i y a t l a r ı y l a) |
|-----------------------|--|
| B u l g a r i s t a n | 5 2 . 1 2 4 . 0 0 0 |
| Ç e k C u m h . | 2 2 . 0 6 3 . 0 0 0 |
| E s t o n y a | 1 2 . 1 3 7 . 0 0 0 |
| M a c a r i s t a n | 3 8 . 0 5 4 . 0 0 0 |
| L i t v a n y a | 2 9 . 8 2 9 . 0 0 0 |
| L a t v i y a | 2 1 . 8 4 8 . 0 0 0 |
| P o l o n y a | 1 6 8 . 6 8 3 . 0 0 0 |
| R o m a n y a | 1 5 0 . 6 3 6 . 0 0 0 |
| S l o v a k C u m h . | 1 8 . 2 8 9 . 0 0 0 |
| S l o v e n y a | 6 . 3 3 7 . 0 0 0 |
| T O P L A M | 5 2 0 . 0 0 0 . 0 0 0 |

Kaynak: <http://europa.eu.int/rapid> (18 Temmuz 2000)

¹⁰⁰ European Commission (DG VI), “Agriculture Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries”, *Summary Report*, 1995, s.12.

¹⁰¹ European Commission, Directorate General VI, “Special Accession..”

Komisyon, ODA ülkelerinin üyelik sonucunda Topluluk bütçesine olası etkisini de tahmin ederek, mevcut koşullar altında, 2005 yılında 11,7 milyar ECU, 2010 yılında ise 12,2 milyar ECU'luk bir artışa neden olacaktır. Ancak, Dünya Ticaret Örgütü'nün kuralları ve yeni müzakere sürecinin gündem konuları dikkate alınırca, yakın gelecekte ihracatı sübvansane etmek imkansız hale gelecektir. Bu konuda baskılar, özellikle AB'nin Ortak Tarım Politikası üzerinde yoğunlaşmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK TARIM POLİTİKALARI

I. TÜRKİYE'DE TARIMIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye'deki tarım politikalarıyla ilgili olarak doğru değerlendirmeler yapabilmek için öncelikle, tarımdaki değişim sürecinin gözlenmesi ve belirleyici göstergelerle tanımlanması gerekmektedir. Tarımın günümüzdeki durumu, yaşanmış/yaşanan değişimin bir sonucudur. Dolayısıyla bugünün ve geleceğin koşullarını doğru tanımlarla ortaya koyabilmek için tarihi temellerin ana hatlarıyla bilinmesinde fayda vardır.

Türk tarım politikası, Osmanlı Toprak Düzeni'ninden kalan bozuk bir tarımsal yapı üzerinde, Cumhuriyet döneminin düşüncesiyle oluşturulmuş, müdahaleci yapıya sahip bir politikadır. Türkiye'de tarım sektörü, Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar, çeşitli biçimlerde yapısal değişim ve dönüşüme tanık olmuştur. Ekonomik gelişme sürecinde nispi önemi giderek azalsa da, tarım sektörü Türkiye'de sosyo-ekonomik yaşamın temel dayanaklarından biri olmayı günümüze kadar sürdürmüştür.¹⁰²

Türk tarımı, Cumhuriyetin kuruluşundan beri çok önemli sosyal ekonomik ve teknolojik değişimlere tanık olmuştur. Bir yandan Kurtuluş Savaşı'nın yarattığı göçler, hükümetlerin hazine arazisi dağıtması, kentleşmenin yarattığı iç göçler, hızlı nüfus artışı, daha önce ekime elverişli olmayan toprakların yeni yatırımlarla kullanıma açılması, meraların tarla arazisine dönüştürülmesi, traktör kullanımının yayılması ve ara girdi kullanımının yayılması, bu karmaşık sosyo-ekonomik süreçte etkili olurken, diğer yandan da, iktidardaki hükümetlerin tarım üretimini teşvik etmek ve tarım piyasalarını düzenlemek için yarattığı yeni kurumlar ve örgütler ile ürünlere ve girdilere uyguladığı

¹⁰² Ahmet ŞAHİNÖZ, "Tarım Sektörü", ed. Ahmet ŞAHİNÖZ, *Türkiye Ekonomisinin Sektörel Analizi*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.86

fiyat destekleri devreye girmiştir.¹⁰³ 1923'ten günümüze kadar uzanan süreçte, adeta her on yılda bir değişik kalkınma stratejilerinin benimsenmesine karşılık, tarımsal politikalarda sorunların modern teknolojiyle aşılabileceği inancı hep güçlü olmuş ve bu politikalar bir süreklilik göstermiştir.

Cumhuriyet dönemi boyunca Türk tarım politikası uygulamalarının, üretim artışını sağlamak amacına dayandığı söylenebilir.¹⁰⁴ Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar tarımdaki değişim sürecini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

Osmanlı Devleti'nde tarım, başlangıçta askeri ve ekonomik bir güç olarak kullanılan bir sektör olmuştur. Cumhuriyet dönemine kötü bir tarımsal miras bırakan Osmanlı Devleti, "Tımar Sistemi" olarak tanımlanan Toprak Düzeninde, güçlü bir merkezi uygulama ve toprak mülkiyetinin olmadığı bir sistemle köylü, kiracı statüsüyle toprağı işlemiştir.¹⁰⁵ Ancak bir çift öküzün işleyebileceği büyüklükteki tarım işletmelerinin çoğunlukta oluşu ve Osmanlı Toprak Düzeninin katı yapısı sebebiyle, yeni teknolojiler yaratma ya da, bilinen teknolojilerin uygulaması konusunda yetersiz kalmıştır.

Toprak sistemiyle ilgili olarak yapılan ilk kapsamlı yasal düzenleme, 1857 tarihli Arazi Kanunnamesi'dir. Özünde, tımar sahiplerinin etkilerinin kırılmasını ve merkezi otoritenin güçlenmesini öngören düzenleme, beraberinde toprakları sınıflandırmış, ilk kez özel mülkiyet hakkını yasallaştırmıştır. Bu Kanunnameyle, Cumhuriyete kadar miri (devlete ait olan) toprakların dağıtıldığı görülmüştür. Bu süreçle merkezi otoritenin gücünü zayıflamış, yerel otoriteler güçlenmiştir. Cumhuriyetin kuruluşu yıllarında, Osmanlı'dan devralınan toprak dağılımı mirası büyük bir adaletsizlik göstermiş; bu durum zamanla gerek benimsenen kalkınma modeli çerçevesindeki ekonomik işleyişin

¹⁰³ Gülten KAZGAN, "1980'lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme", *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999, s.31.

¹⁰⁴ Gülcan ERAKTAN, "Türk Tarımı İçin Alternatif Politika Arayışları", *Sektörel Gelişme Stratejileri*, DPT, 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992, s.77.

¹⁰⁵ Çağlar KEYDER, "Osmanlı İmparatorluğu'nde Büyük Ölçekli Ticari Tarım Var mıydı?", editörler: Çağlar KEYDER, Faruk TABAK, *Osmanlı Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, Eylül 1998, s.5-7.

bir sonucu olarak, gerekse uygulanan toprak ve tarım politikalarıyla daha da adaletsiz hale gelmiştir.¹⁰⁶

Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarında ulusal üretimin büyük bir kısmı tarım sektöründe yaratılıyordu. Tarım, besin maddesi, istihdam kaynağı olarak çok önemli olduğu gibi, nüfusun çok büyük bir bölümü tarım sektöründe yer almıştı. Tarımın, ekonomi içindeki bu büyük önemine karşın, toprağın bakımsızlığı, tarım aletleri ve tekniklerinin yetersizliği ve ekonominin dışa kapalılığı gibi önemli sorunları da vardı.¹⁰⁷ 1920'li yıllarda Osmanlı döneminden devralınan tarım mirasının etkileri sürmüştür. O yıllarda tarıma yönelik politika ve uygulamaların, genel devlet politikalarıyla bağlantılı olarak geliştiğini söylemek mümkündür. Adaletsiz toprak dağılımı ve bölgeler arası ekonomik gelişmişlik dönemin belirgin özelliğidir.¹⁰⁸

Bu dönemde tarım politikaları, tarım sektöründen vergi toplamaktan çok, tarımsal üretimi artırmak amacıyla devletin tarım sektörünü desteklemesi şeklinde gelişmiştir. Bununla beraber, mülkiyet düzeninde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyetin ilanından hemen sonra aşar kaldırılmış, miri arazi sistemine son verilmiş ve vakıf topraklarının kiraya verilmesi ve satılması işlemlerine başlanmıştır.

Cumhuriyet döneminin başlarında, özellikle 1929 buhranı ile baş gösteren gıda malları ihtiyacını karşılamak ve piyasayı düzenlemek için 1932 yılında "Buğday Koruma Kanunu" çıkartılmıştır. Daha sonra 1935 yılında "Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu" çıkarılmıştır. Bu yıllarda tarım sektörü girdi fiyat politikası ve destekleme fiyat politikalarıyla artan bir şekilde desteklenmeye başlamıştır.

Devletçilik Dönemi olarak nitelendirilen 1933-1946 yılları arasında tarım sektörü, korumacı politikalarla daha çok desteklenir hale gelmiştir. Bu politikalarla girdi kullanım düzeyi yükselmiş, kredi hacmi artmış ve savaşın etkisinin görüldüğü 1945 yılı

¹⁰⁶ Oya SİLİER, *Türkiye 'de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938)*, Boğaziçi Üniversitesi, Gözlem Matbaacılık, İstanbul, 1981, s.99.

¹⁰⁷ Ahmet KILIÇBAY, *Türkiye Ekonomisi*, Bilim Teknik Yayınevi, 5. Baskı, Eskişehir, 1999, s.64-65.

¹⁰⁸ Oya KÖYMEN, "Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları", 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999, s.2.

haricinde üretim seviyesi devamlı yükseliş eğilimi göstermiştir. Kurulan demiryollarıyla tarım ürünlerinin pazarlanması kolaylaşmış ve ürün çeşitleri artmaya başlamıştır. 1945 yılında çıkartılan ve her çiftçi ailesinin topraklandırılmayı amaçlayan “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu” ile vakıf topraklarının çiftçiye dağıtılması amaçlanmıştır.

Bu dönemde Ziraat Bankası Kanunu çıkarılmış, Türkiye Zirai Donatım Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi, Toprak İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Üretim Çiftlikleri, Tarım Satış Kooperatifleri (TSK) ve Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK) kurulmuştur. Ayrıca Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’ndan Orman Kanunu’na kadar pek çok yasal düzenleme bu dönemde yapılmıştır.

1950’li Yıllar, ekonomide liberal düşüncenin gelişmesiyle beraber tarım sektöründe destek ve korumacı eğilimlerinin devam ettiği yıllardır. Bu dönemin ayırıcı özelliği, Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşların oluşumları yanında, Marshall Planı’nın yönlendiriciliğidir. Türk tarımının yapısının incelenmesinde daha çok 1950 sonrası üzerinde durulmaktadır. 1950 sonrasında tarımın geçirdiği çok yönlü değişimin hızı, 1950 öncesi ile karşılaştırıldığında, farkın olağanüstü boyutlarda olduğu görülebilir.¹⁰⁹ 1946-1960 yılları arasındaki bu dönemde, tarım sektörüne verilen desteklerin kapsamı genişletilmiş; kredi kullanımı, sulama yatırımları ve makineleşme büyük ölçülerde artmıştır. Bu arada ürün deseni daha da çeşitlenmiş, sanayi bitkisi üretimi hızlanmış, ekilebilir alanlar genişlemiş; bu gelişmeler sonucunda üretimde hem nicel, hem de nitel olarak önemli artışlar kaydedilmiştir.

Planlı Dönem’e gelinceye kadar hükümetlerin hepsi de yazılı olmamakla birlikte, koşulların elverdiği ölçüde ülke tarımını desteklemişlerdir. Ancak tarım politikalarının ana hatları ile, daha belirgin bir şekilde ve TBMM kararları olarak ortaya konması, bu dönemin başlangıcı olan 1963 yılından itibaren, kalkınma planlarının uygulanması ile gerçekleştirilebilmiştir.¹¹⁰

¹⁰⁹ SİLİER, s.5.

¹¹⁰ Latif ÇAĞLAYAN, *Tarımsal Ürünlerde Destekleme Politikaları*, İzmir Ticaret Borsası Yayını, N:46, İzmir, 1992, s.96.

Teknoloji kullanımının büyük ölçüde ön plana çıktığı Planlı Dönemde (1961-1980), kullanılan toprakların sınırına yaklaşılmıştır. Bu dönem ekonomide Türk tarım politikaları yeni bir dönüm noktasına gelmiş; devletin tarım sektörüne müdahalesi kalkınma planlarının temel ilkesine bağlı olarak destekleyici ve yol gösterici bir şekilde olmuştur. Stratejilerin büyük ölçüde Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla belirlendiği tarım politikalarının hedefleri şu şekilde özetlenebilir:

-Tarımsal yapının iyileştirilmesi, yeni teknolojilerin kullanılması, toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi yoluyla tarımsal üretim ve verimliliği artırarak enflasyonist bir etki yaratmaksızın, tarımda belirli bir kalkınma hızını sağlamak,

-Halkın beslenme düzeyini iyileştirmek,

-Tarım ürünleri fiyatlarında istikrarı sağlamak,

-Tarıma dayalı sanayilerin hammadde ihtiyacını yurt içinde karşılamak,

-Tarım kesiminde çalışanların yaşam düzeylerini yükseltmek, sektörler arasındaki ve tarım sektörü içindeki gelir farklılıklarını azaltmak, tarım sektöründen diğer sektörler için işgücü akımını düzenleyerek, bir taraftan tarım sektöründeki toprak-insan dengesini iyileştirirken, diğer taraftan sağlıklı bir şehirleşmeye olanak sağlamak,

-Tarım ürünlerinin pazarlanmasını kolaylaştırmak,

-Tarım sektöründe etkili bir örgütlenmeyi sağlamak,

-Verimli tarım topraklarının sanayi alanlarına dönüşmesini önlemek,

-Tarımsal Üretim Planlaması yapılarak destekleme fiyat politikasını buna göre belirlemek,

-Kamu kuruluşlarını, kırsal ve tarımsal alt yapıyı geliştirecek ve tarımda üretim ve verimliliği artıracak politikalarda, etkili bir şekilde kullanmak,

-Tarımda araştırma, yayım ve eğitim hizmetlerini geliştirmek.¹¹¹

1950'lerde gerçekleşen traktörleşme ile 1960'larda kullanılan yoğun girdiler, beklenen verim, üretim ve ihracat artışını sağlayamamıştır. Bunun içsel nedenlerinden

¹¹¹ DPT, 1'nci, 2'nci, 3'ncü ve 4'üncü Kalkınma Planları.

birisi, kurumsal düzenlemelerin yapılmamış olması, diğer bir neden de, kullanılan yeni teknolojik girdilerin dışa bağımlılığının getirdiği sorunlardır. İthal girdilerin sürekliliği ve Türk tarım koşullarına uygunluğu sağlanamamış, dolayısıyla pahalı ithal girdi sübvansiyonları enflasyona yol açan etmenlerden biri durumuna gelmiştir. Diğer taraftan destekleme fiyatları alımlarının etkisi, tarımsal gelir dağılımını daha da bozucu yönde olmuştur.¹¹²

1980'li Yıllar'da tarım üretimi, "yoğun tarıma geçiş" sürecinden uzaklaşmış bir görünüm ortaya koymuştur. Bir yandan kimyasal gübre, ilaç gibi verim artırıcı girdilerin kullanımı azalırken, bir yandan nadasa bırakılan toprakların ekime açılması yoluyla üretim artışı daha da geniş bir toprak yüzeyini artan makineleşme yoluyla sağlanmış, birim alandaki verimlilik artışı durmuştur.¹¹³ Bununla beraber, 1980'lerde tarımın yapısal sorunları devam etmiş, gübre, ilaç ve mazot gibi girdilerde, dışa bağımlılık artmış, girdi fiyatları ise TL'nin sürekli değer kaybına paralel olarak yükselmiştir. Bu fiyat artışlarını devletin, sübvansiyonla karşılamaya çalışması, enflasyonu artırıcı bir etki yapmıştır.

1980'li yılların başından itibaren tarımsal destekleme fiyatları düzeyi düşürülürken, destekleme kapsamındaki ürün sayısı yarı yarıya azaltılmıştır.¹¹⁴ Destekleme fiyatları saptanırken iç ve dış talep dikkate alınmadığı ve maliyet düşürücü, verim artırıcı önlemlerle birlikte yürütülmediği için, bir taraftan stoklar artmış, diğer taraftan da enflasyon körüklenmiştir. Ayrıca destekleme fiyat politikası geçimlik kesimdeki üreticiden çok, ticari kesimdeki üretici ve büyük tarım işletmelerinin yararına olmuştur. 1980 sonrası dönem, taban fiyatları ve destekleme alım politikasında köklü değişikliklerin olduğu dönemdir. Destekleme alım fiyatları enflasyonun altında belirlenmiş, iç destek hadleri giderek azalan bir trend halinde, tarım ürünleri aleyhine gelişmiştir. 24 Ocak 1980 İstikrar Programları çerçevesinde uygulanmaya başlayan bu yeni tarım politikası, tarım kesimine sağlanan desteği, yukarıda da ifade edildiği gibi yüksek enflasyonun esas nedenlerinden biri olarak kabul etmiştir. Yüksek taban fiyatları, tarımsal girdilere yapılan sübvansiyonlar, düşük faizli zirai krediler yüksek

112 KÖYMEN, s.30.

113 KAZGAN, "1980'lerde...", s.34.

114 ŞAHİNÖZ, "Tarım Sektörü...", s.104.

enflasyonun en önemli kaynağı olarak görülmüştür. Bu dönemde, devletin tarıma daha az destek vermesi gerektiği görüşü önem kazanmaya başlamıştır.¹¹⁵

1970'lerden 1990'lara kadar süren liberal politikalar döneminde her türlü ürün ve özellikle de tarım ürünleri ithalatı artarken, tarımsal koruma politikaları en az ve etkisiz bir düzeye indirilmiştir. Türk tarımı da, çiftçilerini koruyan ve ihracat sübvansiyonlarıyla Türkiye'ye çok ucuza tarımsal ürünler akıtan ABD ve AB karşısında rekabet etmek bir yana, büyük bir çöküntüye uğramıştır. Eşit olmayan koşullarda başlanan dışa açık politikaların sonuçları, tarımda en açık bir biçimde görülmüştür¹¹⁶

1990'lı Yılların sonuna kadar, Türkiye'nin istikrarlı bir tarımsal gelişme politikası olmamış, 2000'li yılların başlarında "tarım reformu" adı altında bir takım yeni politika oluşturma gayretleri görülmüştür. Nüfus artışı ve şehirlere göçlerle bağlantılı olarak tarım alanlarının mesken inşaatlarına açılmasının, tarıma ve çevreye yaptığı olumsuz etki, 1990'lı yıllarda artmıştır.¹¹⁷ Türk tarım politikalarının sadece milli düzeydeki bir ölçekte belirlenmesinin yanlışlığı ortaya konulmuştur. Türkiye bir taraftan Avrupa Birliği'ne adaylığı sürecinde, OTP'ye uyum konusunda bir takım gayretler içine girerken, diğer taraftan, her ne kadar tarım ürünleri Gümrük Birliği (GB) kapsamı dışında kalsa da, dolaylı olarak işlenmiş tarım ürünleri yoluyla GB'den etkilenmiştir.¹¹⁸ Ayrıca, Türkiye üçüncü GATT müzakerelerine katılmış ve Uruguay Round Tarım Anlaşması'nı imzalamıştır. (Bu konuda daha detaylı bilgi ileride ayrı bir başlıkta sunulacaktır.) Bütün bunların sonucu olarak, bu son dönemde Türk tarımı gerek iç pazarda, gerekse dış pazarlarda daha büyük boyutlarda rekabete açılma eğilimine girmiştir.

Türkiye'de tarım kesimi için yeni politika oluşturma gereği, uzun yıllardan beri tartışılmaktadır. Yeni tarım politikaları için öneriler farklı olsa da, geleneksel tarım politikası ve araçlarının artık işlevlerini tamamladıkları ve etkinliklerini kaybettikleri

¹¹⁵ Osman Z. ORHAN, *Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası*, İTO, Yayın No: 1999-62, İstanbul, 1999, s.65-66.

¹¹⁶ KÖYMEN, s.29.

¹¹⁷ KILIÇBAY, s.416.

¹¹⁸ Cemil ERTUĞRUL, *Türkiye- Avrupa Topluluğu İşlenmiş Tarım Ürünleri Ticaretinde 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı Sonrası Gelişmeler*, DPT, Avrupa İle İlişkiler Gen. Müd., Mayıs 1999, s.4.

fikri ilgili tüm çevreler tarafından benimsenmektedir. Türk tarımının kendi bünyesinde gerçekleşen teknik, ekonomik ve sosyal dönüşümler kadar, iç ve dış ekonomik koşul ve politikalarda, son yıllarda meydana gelen değişiklikler, yeni bir tarım politikasına yönelme düşüncesini besleyen temel unsurlar olmuştur.¹¹⁹

II. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesinde önemli fonksiyonları olan tarım sektörünün, ekonomi içindeki payı nispi olarak azalmaktadır. Bunun yanında tarım sektörü, milli gelire ve istihdama katkısı, ülke nüfusunun gıda ihtiyacının karşılanması, sanayi sektörünün hammadde ihtiyacını gidermesi, sanayiye sermaye aktarımı ve ihracata doğrudan ve dolaylı katkıları nedeniyle ülke ekonomisi için sahip olduğu büyük önemi korumaktadır. Tarım sektörü bütün bunlara ilave olarak, stratejik bir unsur haline dönüşen gıda ürünlerinin üretilmesi, beslenme, giyinme, çevrenin korunması ile ekolojik dengenin kurulması ve sürdürülebilirliği konuları ile toplumun geniş bir kesimini dolaylı olarak ilgilendirmektedir.¹²⁰

A. TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDEKİ YERİ

Büyük bir potansiyele sahip olan tarım sektörü, ülke kalkınmasına farklı yollardan katkı yapmaktadır. Ülke nüfusunun zorunlu gıda maddeleri ihtiyacını karşılaması, sanayi sektörüne hammadde sağlaması, sanayi ürünlerine talep yaratması, ulusal gelir ve ihracata katkıları ile büyük öneme sahiptir. GSMH'da 1923-24 yıllarında cari faktör fiyatlarıyla %43 pay alırken, 1939 yılında %40'a, 1970'li yıllarda %36'lara, 1980'de %25'e, 1990'da %16'ya ve 2000'de %13,4'e kadar düşmüştür. Ancak, tarımın ekonomik gelişmeye yaptığı katkının nispeten azalması, onun gelişmenin başlangıçta ifade ettiği fonksiyonların artık sona ermiş olduğunu göstermez.¹²¹ Tarımın milli gelir içindeki payında, tarım alt sektörlerinden olan bitkisel üretimin payı %57, hayvansal ürünlerin payı, %34, su ürünlerinin payı %2,9 ve orman ürünlerinin payı %5,8'dir.

¹¹⁹ ŞAHİNÖZ, "Tarım Sektörü...", s.104.

¹²⁰ Sadi UZUNOĞLU, Kerem ALKİN, Fuat GÜRLESEL, Uğur CİVELEK, *Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma: Yeni Destekleme Politikaları ve Ürün Borsalarının Organizasyonu*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2000-52, İstanbul, 2001, s.19

¹²¹ Cihan DURA, *Tarımın Türk Ekonomisine Katkısı, Bugünü ve Yarını*, Enka Vakfı Yay., İst., 1987, s.92.

Gelişmiş ülkelerde ise; bitkisel üretim payı %30, hayvancılık ürünlerinin payı ise %70'ler civarındadır.

1. Tarımsal Dış Ticaret

2000 yılında Türkiye'nin ihracatı 27,5 milyar, ithalatı 54 milyar, dış ticaret açığı ise 26,5 milyar dolar olmuştur. Tarımsal ürünlerde ise ihracat 3,8 milyar, ithalat 4,2 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Tarım ürünleri ihracatının toplam ihracat içindeki payı yaklaşık %13 seviyesinde, tarım ürünleri ihracatının toplam ithalat içindeki payı ise %8 civarındadır. 1965'deki rakamlara bakıldığında; tarımın ihracat içindeki payı %75, ithalat içindeki payı ise çok küçük bir rakamda olduğu görülmektedir. Bu durum, 35 yılda tarımın dış ticaretteki öneminin büyük ölçüde azaldığı ve önemli bir döviz kaynağı olma özelliğini kaybettiğini göstermektedir. Türkiye'nin genel dış ticaretinde olduğu gibi, tarım ürünleri dış ticaretinde de OECD ülkeleri %50'nin üzerinde bir paya sahiptir. Doğal olarak bu ülkeler arasında en büyük payı AB üyesi ülkeler almaktadır.¹²²

Tablo (8) Türkiye'nin Dış Ticaretinde Tarımın Payı (milyon \$)

| Yıllar | İhracat | | | İthalat | | |
|--------|---------------|-------------------------|------------------------------------|---------------|-------------------------|------------------------------------|
| | Genel İhracat | Tarım Ürünleri İhracatı | Tarımın Genel İhracattaki Payı (%) | Genel İthalat | Tarım Ürünleri İthalatı | Tarımın Genel İthalattaki Payı (%) |
| 1965 | 464 | 352 | 76 | 672 | 241 | 36 |
| 1970 | 558 | 443 | 79 | 948 | 446 | 47 |
| 1975 | 1.401 | 793 | 57 | 4.739 | 1.961 | 41 |
| 1980 | 2.910 | 1.672 | 57 | 7.909 | 51 | 1 |
| 1985 | 7.958 | 1.719 | 22 | 11.343 | 375 | 3 |
| 1990 | 12.959 | 2.347 | 18 | 22.302 | 1.318 | 6 |
| 1995 | 21.636 | 2.307 | 11 | 35.708 | 2.444 | 7 |
| 1996 | 23.224 | 2.659 | 11 | 43.627 | 2.885 | 7 |
| 1997 | 26.261 | 2.893 | 11 | 48.559 | 3.093 | 6 |
| 1998 | 26.974 | 2.913 | 11 | 45.935 | 2.597 | 6 |
| 1999 | 26.558 | 2.432 | 9 | 40.687 | 1.655 | 4 |
| 2000 | 27.485 | 1.990 | 7 | 54.150 | 2.125 | 4 |

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı, Dış Ticaret İstatistikleri, 2000.

Planlı dönemin başlangıcından sonra tarımın dış ticaret içerisindeki payı büyük ölçüde azalmış, önemli bir döviz kaynağı olma özelliğini kaybetmiştir. Bununla birlikte, tarımı yalnızca işlenmemiş tarım ürünleri olarak ele alan bu rakamlar yanıltıcı olabilmektedir. Sanayi ürünleri olarak sınıflandırılan işlenmiş tarım ürünlerinin toplam

¹²² [html://www.dtm.gov.tr](http://www.dtm.gov.tr)

ihracat içerisindeki yerinin %50 civarında olduğu düşünülürse, tarım ürünlerinin ihracatın içinde küçük bir paya sahip olmadığı görülecektir.¹²³

2. Tarım Kesiminde Çalışan Nüfus ve Yapısı

2000 yılı sonunda Türkiye'nin toplam nüfusunun 65 milyonun üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. Bu nüfusun yaklaşık %65'i şehirde, %35'i ise köyde yaşamaktadır. Son elli yılda köyden kente önemli bir göç yaşanmış ve 1960'da %70'lere varan kırsal nüfus, 1990'lı yıllarda %40'ın altına düşmüştür. Bu düşüş özellikle 1980'lerde fazlasıyla yaşanmıştır. 1950-90 yılları arasındaki nüfus artış hızı ortalama %2,5'dir. Nüfustaki toplam değişme kır ve kentlerde farklıdır. Nüfus sayımları ile ilgili veriler Tablo (9)'da görülmektedir.

Tablo (9) Türkiye'de Köy ve Kent Nüfusunun Gelişimi

| Sayım Yılları | Genel Nüfus | Tarım Nüfusu (Köy ve Bucak) | Tarımsal Nüf. (%) | Kentsel Nüfus | Kentsel Nüf. (%) | Nüfus Artış Oranı |
|---------------|-------------|-----------------------------|-------------------|---------------|------------------|-------------------|
| 1927 | 13.648.270 | 10.342.391 | 75,8 | 3.305.879 | 24,2 | - |
| 1935 | 16.158.018 | 12.355.376 | 76,5 | 3.802.642 | 23,5 | 2,11 |
| 1940 | 17.820.950 | 13.474.701 | 75,6 | 4.346.249 | 24,4 | 1,96 |
| 1945 | 18.790.174 | 14.103.701 | 75,1 | 4.687.102 | 24,9 | 1,06 |
| 1950 | 20.947.188 | 15.702.851 | 75,0 | 5.244.337 | 25,0 | 2,17 |
| 1955 | 24.064.763 | 17.137.420 | 71,2 | 6.927.343 | 28,8 | 2,78 |
| 1960 | 27.754.820 | 18.895.089 | 68,1 | 8.859.731 | 31,9 | 2,85 |
| 1965 | 31.391.421 | 20.585.604 | 65,6 | 10.805.817 | 34,4 | 2,46 |
| 1970 | 35.605.176 | 21.914.075 | 61,6 | 13.691.101 | 38,4 | 2,52 |
| 1975 | 40.347.719 | 23.478.651 | 58,2 | 16.869.068 | 41,8 | 2,50 |
| 1980 | 44.736.957 | 25.091.950 | 56,1 | 19.645.007 | 43,9 | 2,07 |
| 1985 | 50.664.458 | 23.798.701 | 47,0 | 26.865.757 | 53,0 | 2,49 |
| 1990 | 56.473.035 | 23.146.684 | 41,0 | 33.326.351 | 59,0 | 2,17 |
| 1997* | 62.810.111 | 22.179.676 | 35,3 | 40.630.435 | 64,7 | 1,53 |

Kaynak : İNAN, 1998; DİE, Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri 1990.

*: DİE web sayfasından alınmıştır.

Türkiye'de toplam nüfusun yaklaşık %40'ını çalışabilir nüfus oluşturmaktadır. Bu %40'lık faal nüfusun yaklaşık yarısı tarım, üçte biri hizmetler, geriye kalan yaklaşık %10'luk kısım sanayi sektöründe çalışmaktadır.

Tablo (9)'dan anlaşılacağı üzere, nüfus artış hızı son yıllarda kırsal alanlarda azalma göstermiş, şehirlerde (il ve ilçe merkezleri) ise artmıştır. Nüfus değişimine bağlı

¹²³ ERTUĞRUL, *Türkiye-Avrupa..*, s.2.

olarak kent ve kır yerleşim sayılarında artış olmuştur. 1950 yılında 63 il ve 422 ilçe mevcut iken, 1990 yılında bu sayı 73 il ve 929 ilçeye ulaşmıştır. 1950 yılında bucak ve köy toplamı 34.252 iken, bu sayı 1990 yılında 36.233'e yükselmiştir. 1999 yılı itibariyle Türkiye'nin il sayısı 81 olmuştur.

Türkiye'de tarımsal üretimin işgücü talebi yaklaşık bir milyar erkek işgücü birimi gün olarak hesap edilmiştir. Bunun yaklaşık üçte ikisi (670 milyon gün) bitkisel üretim, geri kalanının 352 milyon günü hayvancılık faaliyetlerinden kaynaklandığı tahmin edilmektedir. İşgücüne en yüksek talebin olduğu ay Ağustos, en düşük talebin olduğu ay Ocak olarak bulunmuştur.¹²⁴

Tarımdaki işgücü talebi, cinsiyet veya dağılımına göre erkek işgücü katsayıları kullanılarak insan birimine çevrildiğinde ve bu değerlere çalışılabilir gün sayısı ile %10 oranında belirlenmeyen değişimler eklendiğinde toplam 5.503.696'i gücü çıkmaktadır. Bu sonuçları değerlendirdiğimizde tarımsal işgücü talebi; toplam nüfusun %10'u, kırsal alanda yaşayan nüfusun %35'i ve tarımda istihdam edildiği gösterilen nüfusun %44'ü ile karşılanabildiği görülmektedir. Yani kırsal kesim ihtiyacının iki katından fazla işgücü barındırmaktadır. Tarım sektöründe gizli işsizlik oranı %56'ya çıkmıştır.

Tarım sektöründeki eğitilmiş insan gücü kaynaklarına baktığımızda ise, teknik okul düzeyindeki orta eğitim kurumları ve akademik düzeyde eğitim veren üniversiteler arasında büyük bir oransızlık görülmektedir. Akademik düzeyde ziraat mühendisi yetiştiren 22 fakültenin varlığına karşılık teknik ara eleman yetiştiren okulların sayısı giderek düşmüştür. Tarım eğitimi alan insanların istihdamı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından yapılmaktayken, 1985 yılından itibaren uygulanmaya teknik eleman alımının durdurulmuş olması ve bu durumda devlet için çalışacak eleman yetiştiren fakültelerin eğitim programlarında değişiklik yapmamaları nedeniyle, özel sektör tarafından tercih edilmeyen ve kendi başlarına bağımsız çalışma yetisi

¹²⁴ DİE, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, 1999.

kazanmamış 42345 ziraat mühendisi ve veteriner hekimin eğitim amaçları dışında istihdamına ve çoğunluğunun işsiz kalmalarına neden olmuştur.¹²⁵

Türkiye tarım sektörü, kuru tarım alanlarında 200 hektara bir teknik danışman ve sulu tarım alanlarında 100 hektara bir teknik eleman istihdamı ile 157.500 ziraat mühendisine ve 1000 büyükbaş hayvan birimi başına bir veteriner hekim istihdamı ile 25.747 veteriner hekime istihdam yaratabilecek potansiyele sahiptir.

3. Tarım Sektöründeki İşletmeler

1980 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre Türkiye, toplam 3.650.910 tarım işletmesine sahipken, 1991 Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre toplam işletme sayısı 4.068.432'e ulaşmıştır. Türkiye'de tarımsal yapının iyileştirilmesi hedefindeki temel unsur işletme büyüklüğü kavramında aranmaktadır. Türkiye'de mevcut tarım işletmelerini belirli büyüklüklere getirdiğimiz takdirde kırsal alandaki tarım işletmesi sayısı bir ailenin, yıllık geçimini (4.2 Milyar TL gelir) sağlayacak işletme büyüklüğü, kuru tarım alanlarında asgari 200 dekar, sulu tarım alanında asgari 100 dekar olması zorunluluğu vardır. Türkiye'nin sulanan tarım alanı yaklaşık 4.5 milyon hektardır. Sulu tarım alanında 450 bin işletme, yaklaşık 22,5 milyon hektarlık kuru tarım alanında ise 1.125 bin işletme olmak üzere Türkiye'nin toplam 1.575 bin tarım işletmesi olması gerekmektedir. Bu işletmelere, örtü altı ve diğer tarımsal faaliyetler yapan 425 bin işletme ilave edildiğinde, Türkiye'nin olması gereken tarım işletmesi sayısı 2 milyon olarak hesaplanmaktadır.

a) İşletme Büyüklüğü

Tarım işletmeleri, tarımsal çabanın ve üretimin gerçekleştirildiği yerdir. Tarımsal gelişme, ancak tarım işletmelerinin, modern, rasyonel işletmeler haline getirilmesiyle gerçekleştirilebilir.¹²⁶ Türkiye'deki tarım işletmelerinin büyük çoğunluğu küçük işletmelerden oluşmaktadır. İşletme sayısındaki artışa bağlı olarak işletme

¹²⁵ DPT, "Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler", *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2516-ÖİK:534, Ankara, 2000, s.7.

¹²⁶ Kazım BERZEG, *Türk Tarımı ve Toprak Reformu*, Şark Matbaası, Ankara, 1972, s.7.

büyüklüğü zaman içerisinde azalmıştır.¹²⁷ Gelişmiş ülkelerde bu durum aksi yönde gerçekleşmiş; yani, Türkiye'de işletme sayısının artışına bağlı olarak ortalama işletme büyüklükleri azalırken, gelişmiş ülkelerde işletme sayısı azalıp, ortalama işletme büyüklüğü artmıştır. Bu küçülme Türkiye'de gelişmiş ülkelerdeki yapılanmanın aksine bir durumu göstermektedir. Türkiye'deki tarım işletmelerinin işletme büyüklüğüne göre dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo (10) Tarım İşletmelerinin İşletme Büyüklüklerine Göre Dağılımı

| YILLAR | 1950 | | 1963 | | 1970 | | 1980 | | 1991 | |
|-----------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|
| | İşletme Sayısı (%) | İşlenen Alan (%) | İşletme Sayısı (%) | İşlenen Alan (%) | İşletme Sayısı (%) | İşlenen Alan (%) | İşletme Sayısı (%) | İşlenen Alan (%) | İşletme Sayısı (%) | İşlenen Alan (%) |
| 1-20 | 30,6 | 4,3 | 40,9 | 6,9 | 44,2 | 10,4 | 28,4 | 4,1 | 36,7 | 5,6 |
| 21-50 | 31,6 | 14,3 | 27,9 | 16,9 | 28,7 | 16,8 | 32,7 | 15,9 | 31,1 | 16,6 |
| 51-100 | 21,8 | 20,7 | 18,1 | 23,3 | 15,6 | 21 | 20,8 | 21,3 | 17,5 | 19,9 |
| 101-200 | 10,3 | 19,3 | 9,4 | 23,2 | 7,8 | 21 | 11,8 | 23,8 | 9,4 | 20,9 |
| 201-500 | 4,2 | 16,6 | 3,2 | 16,6 | 3,1 | 19,6 | 5,5 | 22,7 | 4,4 | 19,8 |
| 501-+ | 1,5 | 24,8 | 0,5 | 13,1 | 0,6 | 11,2 | 0,8 | 12,2 | 0,9 | 17,2 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| R(1000 A) | 2.528 | 19.452 | 3.101 | 17.143 | 3.059 | 17.065 | 3.559 | 22.764 | 3.967 | 23.451 |

Kaynak: DİE, 1991 Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) Araştırma Sonuçları, 1994. ve <http://www.tarim.gov.tr/istatistikler/tahminler/buyukluk.hum> (17.07.2001)

1950'lerden günümüze kadar, işletme genişliği açısından 1-50 dekar genişliğindeki işletmeler hep çoğunlukta olmuştur. Bunlar hem işletme sayısı olarak hem de, işlenen alan büyüklüğü olarak önemli bir büyüklükte kalmıştır. Türkiye işletmelerinin arazi varlığı hem bölgeler içinde, hem de bölgeler arasında büyüklük bakımından oldukça önemli farklılıklar göstermektedir. 1991 Genel Tarım Sayımı Sonuçlarına göre işletmelerin %2,5'i topraksız olmak üzere, %67,9'unun 5 hektardan, %85,4'ünün ise 10 hektardan daha az araziye sahip olduğu görülmektedir. Toprakların %22,1'i 5 hektar ve %42'si ise 10 hektardan az araziye sahip işletmelerin elindedir. Toplam sayının %36,5'ini oluşturan 1,9 hektardan az araziye sahip işletmeler işlenebilir alanların %5,6'sını tasarruf ederken, %0,9'unu oluşturan 50 hektar ve daha fazla araziye sahip işletmeler işlenebilir alanların %17,1'sine sahiptir. 0,1-1,9 hektar araziye sahip

¹²⁷ Yakup KEPENEK, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, 10. baskı, İstanbul, 2000, s.341.

işletmelerin ortalama arazi varlığı 0,85 hektar olup, bu değerleri teknik ve ekonomik anlamda işletme saymak oldukça güçtür.¹²⁸

Kuşkusuz, işletmelerin sahip olduğu arazinin miktar olarak azlığı ya da çokluğu tek başına işletmenin büyük veya küçük olduğunu göstermeye yetmez. Arazinin bulunduğu bölge, ekolojik koşullar, kullanılan tarım tekniği, yetiştirilen ürünler ve toprağın verim gücü gibi etmenler de işletmenin arazi varlığı ile birlikte düşünülmesi gereken konulardır. Örneğin, Akdeniz sahil kuşağında bulunan ve pazar değeri yüksek olan ürünlerin yetiştirildiği 4 hektarlık bir işletme, Doğu Anadolu Bölgesi'nde bulunan 30 hektar kuru araziye sahip işletmeden ölçek olarak daha büyük olabilir.

b) İşletmelerin Parçalanması Durumu

Türkiye'de tarım sektöründeki en büyük sorunlardan biri de, tarım işletmelerinin çoğunluğunun arazi bakımından küçük işletme olmasının yanında, sahip olduğu arazinin çok parçalı, düzensiz ve dağınık parsellerden oluşmasıdır. Türkiye Ziraat Odaları Birliği'ne göre işletmelerin yalnızca %9,5'inin arazisi tek parça halindedir.

Tablo (11) Tarımsal İşletmelerde Arazi Parça Sayısı

| İşletmelerde Arazi Parça Sayısı | 1963 | | | | 1970 | | | | 1980 | | | | 1991 | | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|------------|
| | İşletme sayısı (1000) | % | parça sayısı (1000) | % | İşletme sayısı (1000) | % | parça sayısı (1000) | % | İşletme sayısı (1000) | % | parça sayısı (1000) | % | İşletme sayısı (1000) | % | parça sayısı (1000) | % |
| 1-3 | 943 | 30,4 | 1910 | 10,5 | 1425 | 47 | 2757 | 18 | 1270 | 36 | 2667 | 12 | 1716 | 43 | 3306 | 15 |
| 4-5 | 617 | 19,9 | 2778 | 15,3 | 649 | 21 | 2884 | 19 | 797 | 22 | 3577 | 16 | 904 | 23 | 4049 | 19 |
| 6-9 | 773 | 24,9 | 5795 | 31,9 | 604 | 20 | 4341 | 28 | 791 | 22 | 5603 | 25 | 760 | 19 | 5365 | 25 |
| 10- + | 768 | 24,8 | 7684 | 42,3 | 380 | 12 | 5396 | 35 | 701 | 20 | 11057 | 48 | 587 | 15 | 8804 | 41 |
| TOPLAM | 3.101 | 100 | 18.167 | 100 | 3.058 | 100 | 15.378 | 100 | 3.559 | 100 | 22.904 | 100 | 3.967 | 100 | 21.524 | 100 |

Kaynak: DİE, 1991 Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) Araştırma Sonuçları, 1994. ve <http://www.tarim.gov.tr/istatistikler/tahminler/araziparcasayisi.htm> (17.07.2001)

Yürürlükteki Medeni Kanun, mirasın, mirasçılar arasında eşit olarak dağılmasını öngördüğü için, işletmelerin sürekli olarak parçalanmasına sebep olmaktadır. Bu süreç yalnızca işletme topraklarının parçalanmasına değil, işletmelerin düzeninin de bozulmasına yol açmaktadır. İşletmelerin arazi ile birlikte tüm araç-gereç ve hayvan varlığı da bölüşülmektedir. Medeni Kanun tarım işletmelerinin bütünlüğünü korumak

¹²⁸ DPT, "Tarımsal Yapısal Uyum, Destekleme ve Uluslararası Piyasalara Entegrasyon", 7'nci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yay No:DPT: 2409-ÖİK :470, Ankara, 1995, s.5.

amacıyla bazı hükümler getirmiş olmakla beraber, uygulamada bu hükümler kesin emredici bulunmadığından veya yorumlanmadığından parçalanmaya engel olamamaktadır.¹²⁹

1945 yılında yürürlüğe giren 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve 1973 yılında yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'na göre dağıtılan toprakların miras yolu ile olsa bile bölünemeyeceği hükmü getirilmiştir. Ancak, 4753 sayılı yasanın 1757 sayılı yasa ile, 1757 sayılı yasanın da Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ile 1978 yılında yürürlükten kaldırılmış olması nedeniyle arazilerin parçalanmasını engellemekte etkisiz olmuşlardır. Kaldı ki, bu yasalar yürürlükte olsa bile parçalanmaya engel olamayacağı düşünülmektedir. Çünkü bu yasalar yalnızca kendi hükümlerine göre dağıtılan toprakların bölünemeyeceğini belirtmiş, diğer topraklar için bu yönde bir sınırlama getirmemiştir. Son olarak 1984 yılında yürürlüğe giren 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'na göre, dağıtılan veya toplulaştırılan toprakların bölünemeyeceği, sahibine bırakılacak toprakların ise bölge için belirlenen normdan daha küçük parçalara ayırlamayacağı hükümleri getirilmiş olmakla birlikte bu yaptırım da kullanılmamış, Yasa ülkenin her tarafında değil, ancak Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulama alanı ilan edilen yerlerde geçerli olmuştur.

B) TARIMLA İLGİLİ KURUMLAR VE YASAL DÜZENLEMELER

1. Tarımla İlgili Kamu Kurumları

Türkiye'de tarımı ilgilendiren konular, çok çeşitli kuruluşlar tarafından ele alınmakta; bunlar arasında yeterli koordinasyon genelde sağlanamadığı için sorunların çözümü güçleşmektedir. Günümüzde tarım ile ilgili politik kararlarda söz sahibi olan kamu kuruluşları: ekonomiden sorumlu Devlet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'dır. Ayrıca, Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Araştırma ve Geliştirme Yüksek Kurulu ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın yanında, 1999 yılı sonunda kurulan Tarımda

¹²⁹ DPT, "Tarımsal.., s.10.

Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu gibi, karar alma sürecinde farklı rolleri olan çok sayıda kurum vardır.¹³⁰ Bunlardan, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal Kamu İktisadi Teşekkülleri ve Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri incelenecektir.

a) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, kuruluşundan bugüne kadar birçok kez ihtiyaçlar ve politik tercihler dikkate alınarak, muhtelif reorganizasyon adı altında yapısal değişikliklere uğramıştır. Farklı nedenlere dayalı olarak yapılan bu değişikliklere rağmen, Bakanlık yapısında sorunlar devam etmiş, ayrıca zaman zaman yeni sorunlar yaşanmıştır.

Tablo (12) Tarım ve Köyişleri Bakanlığında Yapılan Değişiklikler

| Tarih ve Sayısı | Yapılan Değişiklik |
|-------------------|---|
| 06.03.1924 (432) | Ziraat ve Ticaret Vekaletlerinin Teşkili Hakkında Kanun |
| 21.01.1928 (1200) | Ticaret ve Ziraat Vekaletlerinin Tevhidi ve İktisat Vekaleti Teşkili Hakkında Kanun |
| 30.12.1931 (1910) | Ziraat Vekaletinin Teşkiline Dair Kanun |
| 14.06.1937 (3203) | Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu |
| 26.01.1974 (492) | Gıda-Tarım ve İlayvancılık Bakanlı ının Kurulması ile İlgili Bakanlar Kurulu Kararı |
| 17.02.1981 (2384) | Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri ve Adının Tarım ve Orman Bakanlığı Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun |
| 14.12.1983 (183) | Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığının Tarım ve Orman Bakanlığına bağlanması) |
| 18.06.1984 (212) | Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlı ının Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname |
| 12.03.1985 (3161) | Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı Kanunu |
| 09.08.1991 (441) | Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Kanunu (Orman Bakanlığının Kurulması ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığından ayrılması) |

Kaynak: "Tarımsal...", s.28.

Merkez ve taşra kuruluşları arasında dikey ve yatay iletişim ile bütünlük istenilen boyutta sağlanamamıştır. Ana hizmet birimi genel müdürlüklerinin taşra teşkilatı üzerindeki etkileri ve yetkileri, yapılan düzenlemelerden günümüze kadar çok uzun bir zaman geçmesine rağmen, netlik kazanamamış ve belirsizlik zaman zaman sürmüştür. Taşradaki asıl hizmet birimleri olan şube müdürlüklerinin merkezdeki uzantılarının birden fazla olması ilişkilerin kurulmasını zorlaştırmıştır. Taşra kuruluşlarının etkin hizmetleri için gerekli mali kaynaklar taşraya aktarılamamış, taşranın hareket ve hizmet etkinliği kısıtlanmıştır.

¹³⁰ Gülcan ERAKTAN, *Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye 'de Tarımsal Destekleme Politikası*, Uzel Yayınları, İstanbul, 2001, s.73.

Şubelerdeki idari amirlerin kişisel değerlendirmeleri sonucunda belli bir hizmet, farklı illerde farklı şube müdürlükleri tarafından yürütülmüştür. Şube müdürleri arasında görev alanı bakımından bir standardizasyon sağlanamamıştır. Uzmanlık gerektiren çeşitli konuların tek elde toplanması bazı konulara gereği gibi önem verilmemesine yol açmış, böylece yönetimi zorlaştırmış, bazı hizmetlerin ikinci ve üçüncü derecede konular haline gelmesine ve dolayısı ile ihmal edilmelerine sebep olmuştur. Tarımsal yayım konusundaki çalı maların birden fazla merkez birimince yapılması, hizmette bütünlü ün bozulmasına, yetki kargaşasına ve dolayısıyla verimsizliğe yol açmıştır. Fonksiyonel esasa göre hizmet veren Bakanlık yapısında zaman içinde uzman personelin özellikleri kaybolmuş ve sayısı giderek azalmıştır. Diğer taraftan araştırma enstitülerinde de, gerek yönetim gerekse personel politikası sonucu benzer sorunlarla karşılaşmıştır.

b) Tarımsal Kamu İktisadi Teşekkülleri

Türkiye’de, Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi, TEKEL Genel Müdürlüğü ve Çay İşletmeleri Kurumu, tarım ile ilgili kamu iktisadi teşekkülleri kapsamına girmektedir. Bunlar:

aa) Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)

Devlet sermayesi ile 1938 yılında, buğday ve diğer yemlik hububatın ve sorumlu olduğu diğer ürünlerin destekleme alımlarını yapmak ve bu ürünleri iç piyasalarda satmak amacıyla kurulmuştur. Gerektiğinde TMO, hükümet tarafından iç üretimi takviye etmek için, ithalat yapmakla veya üretim fazlasını ihraç etmekle görevlendirilir. TMO’nun asıl fonksiyonları ise; tahıl iç fiyatlarının üreticiler için normal seviyenin altına inmesini ve tüketiciler aleyhinde bir artış göstermesini önlemek; bu ürünlerin pazarlamasını örgütlemek; gerekti inde hükümet kararı ile tahıl ürünlerine ek olarak baklagiller ve yağlı tohumlarla ilgili çalı ş malar yapmak, haşhaş ve narkotik ürünlerde devlet tekeli ni yürütmektir. TMO ayrıca, ürün depolama amacıyla ambarlar temin etmeye, kurutma, temizleme, işleme ve ayıklama faaliyetleri için araç ve gereç

sağlamaya, tesis kurmaya ve işletmeye yetkilidir. Mevcut depolama tesislerini “Emanet Alım Sistemi” içinde değerlendirme işletme yetkisi tanınmıştır.¹³¹

Yapılan tarım reformu kapsamında, TMO’nde yapılması düşünülen yasal değişiklik ile kurumun misyonunda büyük bir değişim düşünülmektedir. TMO’nun sahip olduğu depoların özel sektöre kiralanması ya da, satılması, kurumun sadece düzenleyici alımlar yapması ve olağanüstü hal stoku bulundurması ve küçültülmesi, bu değişim içindeki esaslar arasında sayılabilir. Bu değişiklik ile, TMO tarafından yapılan hububat alım miktarını düşürmek ve TMO’nun yüksek miktarlı stok tutmasından kaynaklanan zararlarını ortadan kaldırmak için Hükümet, TMO iç satış fiyatlarının TMO’nun alış fiyatı artı satış zamanına kadar olan maliyetinden (stoklara zımni olarak uygulanacak faiz oranı dahil olmak üzere) veya aynı kalitedeki hububatın ithal tarifesi dahil parite fiyatından, hangisi daha az ise o fiyattan daha düşük olmayacağını açıklayacaktır.¹³²

bb) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ)

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., karlılık ve verimlilik prensiplerine göre şeker üretimi, satışı, ihracat ve ithalatı ve yan ürün fiyatlarının tespitinden sorumludur. Bu kurum; şeker pancarı üretimi ve işlenmesi faaliyetleri dışında, kendi fabrikaları için gerekli alet ve araçların yapımı olanağına da sahiptir. Şeker pancarı üreticilerinin gübre, tohum ve ilaç ihtiyaçları TŞFAŞ tarafından karşılanmakta, çiftçiler pancar sökümünde ve makine bakımında da TŞFAŞ’dan yardım almaktadır.¹³³

Tarım reformu kapsamında bu kurumun fonksiyonlarında değişiklikler öngörülmektedir. Şeker piyasasında düzenlemeler yapmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip olarak, Şeker Kurumu kurulmuştur.

-Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla, her yıl fabrika bazında beşer yıllık dönemler için Kurul tarafından kotalar belirlenecektir.

¹³¹ DPT, “Tarımsal.., s.12

¹³² Cemil ERTUĞRUL, “Türk Tarım Politikalarında Yeni Düzenlemeler”, *Tarım ve Köy Dergisi*, Sayı:133, Mayıs-Haziran, 2000, s.21.

¹³³ DPT, “Tarımsal.., s.13.

-Uygulanmakta olan destekleme sistemine 2001 yılında da devam edilecek olup, 2002-2003 döneminden itibaren destekleme fiyatı ve alımı yapılmayacak ve ilk kotalar dağıtılacaktır. 19 Nisan 2001 tarihli, tarım reformu kapsamında çıkartılan “Şeker Kanunu” bu kurumların özelleştirilmesi yolunda önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

cc) TEKEL Genel Müdürlüğü

Üretimi bakımından elverişli ekolojik koşullara sahip olan Türkiye’de Tütün tarımı, özellikle Ege, Karadeniz, Marmara, ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yoğun bir şekilde, aile işletmeciliği halinde yapılmaktadır. Bu ürünle ilgili olarak TEKEL’e üreticileri desteklemek ve gerektiğinde ürün kalite ve verimini artırıcı çalışmalar yapmak için gerekli kaynakları sağlamak görevi de verilmiştir. TEKEL, üreticilere dağıtmak üzere tohum satın almakta ve eğitim olanakları sağlamaktadır. TEKEL, kendi sigara imalatı için aldığı tütünü kendi bütçesinden finanse etmekte, diğer amaçlar için alınan tütünün finansmanı ayrı bir destekleme alımı bütçesinden karşılanmaktadır. Tütün destekleme alım fiyatları ürünün kalitesine ve bölgelere göre değişmektedir. Tütün destekleme alım fiyatları, ilk önce Ege Bölgesi olmak üzere, genellikle Şubat ayı içerisinde ilan edilerek alımlara bağlanmaktadır. Tekel, kendi sigara fabrikalarının ihtiyacı olan tütüne ek olarak, özel sektöre satılmayan bütün tütünleri de, her iki durumda da destekleme fiyatını ödeyerek almak zorundadır.

Yapılacak tarım reformuyla kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması kapsamında çıkarılacak olan Tekel kanunuyla kurumun özelleştirilmesi düşünülmektedir. Bu değişiklikle, Tekel’in sadece üretim yapan (destekleme alımı yapmayan) ve zarar etmeyen bir kuruluş haline getirilmesi amaçlanmaktadır.¹³⁴ Tekel, KİT statüsünden İDT statüsüne geçecektir. 2002 yılından itibaren destekleme alımlarına son verilmesi ve doğrudan gelir desteğine geçilmesi nedeniyle üretim alanlarına ve miktarlarına müdahale edilmeyecektir.

¹³⁴ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.120.

dd) Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR)

Çay İşletmeleri Kurumu; çay sektörü ile ilgili politikaların belirlenmesi ve uygulanması, hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesi, iç talebi karşılamak, çay fabrikaları kurmak, çay ekiminde üreticilere yol göstermek, çayın işlenmesinde ileri teknolojileri getirmek ve işlenmiş çay kalitesini yükseltmek amacıyla 1971 yılında kurulmuştur. ÇAYKUR, halen çay piyasasının %60'ına sahip olup; 45 çay işleme ve üç paketleme tesisi bulunmaktadır.¹³⁵

Tarım reformu kapsamında, bu kurumun 2001 yılı içerisinde özelleştirilmesi düşünülmektedir.¹³⁶ Çayda, "çay toplama programı" kapsamındaki ödemelerin alternatif ürün programının hızlandırılması ile eşgüdümlü olarak azaltılması hedeflenmektedir.¹³⁷

c) Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri

Tarım Satış Kooperatifleri, 1935 yılında yürürlüğe giren 2834 Sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Bu yasal düzenleme, 1984 yılında 238 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sona erdirilmiştir. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname, 1985 yılında 386 sayılı Kanuna dönüştürülmüş, daha sonra 1993 yılında 3947 sayılı Kanunu ile bazı maddeler değiştirilmiştir. Bugün Türkiye'de yaklaşık 73.384 dolayındaki üretici toplam 330 Tarım Satış Kooperatifi bünyesinde örgütlenmiş bulunmaktadır. Ancak, 1969 yılına kadar Tarım Satış Kooperatifleri Birlik düzeyi üstünde bir üst örgütlenmeye gidememişlerdir.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 1969 yılında çıkması üzerine, Tarım Satış Kooperatifleri Birliği bir araya gelerek Ankara'da Tarım Satış Kooperatifleri Merkez Birliği (TARKO) kurmuşlar, ancak TARKO daha sonra kapatılmıştır. 386 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin çalışma konuları ve amaçları şu şekilde belirtilmiştir.

-Ortakların ürünlerinin daha iyi koşullarda değerlendirilmesine çalışmak, bu konuda gerekli her türlü tedbiri almak,

¹³⁵ DPT, "Tarımsal..", s13.

¹³⁶ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.122.

¹³⁷ http://www.tarim.gov.tr/Bilgi/tugemkitap/gecici/alternatif_urun_projesi.htm (27.06.2001)

-Ortakların ve ortak olmayan üreticilerin tarımsal üretim faaliyeti ile ilgili ihtiyacını karşılamak.

-Bakanlar Kurulu veya yetki vereceği Bakanlık ya da kurullarca görevlendirildiğinde, üreticilerden devlet adına destekleme adına alımında bulunmak.

01.06.2000 tarihli, 4572 Sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun ile, tarım satış kooperatif ve birliklerine ilişkin hükümleri düzenlemek ve bu kuruluşların yeniden yapılanması için yasal bir çerçeve oluşturarak, tarım satış kooperatif ve birliklerini etkin ve sürdürülebilir bir şekilde özerk ve mali yönden bağımsız olması amaçlanmıştır.

2. Tarımla İlgili Kamu Dışındaki Örgütler

Türkiye'deki sivil örgütlenmede, konusundaki en zayıf topluluk tarım üreticilerinin oluşturduğu topluluktur. Bu örgütlerin sayısı oldukça düşük düzeyde olduğu gibi, kendilerinden beklenen hizmetleri gereği gibi yerine getirememektedirler. Türkiye'de ilgili kanunlarda yer almasına rağmen, gerek desteklerden yararlanma, gerekse örgütsel yapı içinde yer alma konusunda kişilerin çiftçilik faaliyetlerini devamlı olarak yaptıkları dikkate alınmamaktadır. Bu durum, örgütlerin verimsiz ve zayıf kalmasına yol açmakta, örgütleri belirli grup ve kişilerin etkisinde, hizmetten çok siyasi olarak kullanılan yerler haline getirmektedir. Tarımda hedef ve yapıları itibarıyla farklı özellikler gösteren kurumsal örgütlenmeler vardır. Resmi ve sivil örgütlenme şeklinde oldukça çeşitli ve birbiriyle karşılıklı etkilere sahip olan bu teşkilatların kesin sınırlarla birbirlerinden ayrılmaları kolay değildir.

Türkiye'de gerçek anlamda bir sivil toplum örgütünden bahsetmek güçtür. Bu görev mesleki kamu kuruluşları tarafından bir ölçüde yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Fakat bunun tam anlamıyla yerine getirildiğini söylemek güçtür.¹³⁸ Devletten destek alan bu kuruluşlar bağımsız hareket etmekte zaman zaman zorlanmaktadırlar. Türkiye'de tarım kesiminin içinde bulunduğu ekonomik zorluklar ve üreticilerin eğitim düzeyleri, örgütlenmede en büyük engel olarak ortaya çıkmaktadır. Tarıma hizmet veren

¹³⁸ DPT, "Tarımsal...", s14.

hükümet dışı kuruluşları, örgütlenme yapısına göre 4 grup altında değerlendirmek mümkündür:

-Çiftçilerin politika oluşturan mesleki kuruluşları (Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği)

-Ekonomik amaçlı kuruluşlar (Tarımsal Kooperatifler, İhracatçı Birlikleri, Şirketler)

-Tarımda politika oluşturan baskı grubu niteliğindeki sosyal amaçlı mesleki kuruluşlar (Türk Ziraat Mühendisleri Birliği, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Türk Veteriner Hekimleri Birliği, Veteriner Hekimler Odası, Gıda Mühendisleri Odası, Ziraatçiler Birliği, Ziraatçiler Derneği, Veteriner Sağlık Teknisyenleri Derneği, Tarım-İş Sendikası gibi eğitim araştırma ve mesleki dayanışma örgütleri)

-Baskı Grubu oluşturan gönüllü kuruluşlar (Vakıflar ve Dernekler)¹³⁹

a) Mesleki ve Sosyal Örgütlenmeler

aa) Ziraat Odaları

Ziraat Odaları, çiftçilerin meslek kuruluşu olan mesleki hizmetleri görmek, tarım sektörünün her alanda genel menfaatlere uygun olarak gelişmesine ve devletin tarımsal plan ve programlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmak, çiftçilerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, tarımda iş, meslek, disiplin ve ahlaki birliğini korumak, çiftçilerin birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak amacıyla 1957 yılında çıkarılan 6964 sayılı kanunla kurulan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşudur. Ziraat Odalarının kuruluş kanununda yer alan görevleri şunlardır:

-Ziraat ve ziraat ile uğraşan çiftçi ve işçiyi ilgilendiren çeşitli bilgileri, haberleri toplamak ve bu mevzularda her türlü incelemeler, endeksler, kendi çevrelerine mahsus istatistikler yapmak ve ilgililerce istenilen bilgi ve kayıtları vermek,

-Vekaletlere veya bunlara bağlı müesseselere, idari makamlara, belediyelere, bankalara ve diğer mesleki odalara faaliyet konularına ilişkin tekliflerde bulunmak,

¹³⁹ DPT, "Tarımsal...", s15.

ticaret ve sanayi odalarına, borsa, hal ve mezbahalara, sergilere ve gerek gördüğü diğer yerlere temsilci göndermek,

-Tarımın gelişmesi için gerekli gördüğü mevzuat değişikliklerinin yapılabilmesi veya yeni mevzuatın derlenmesi maksadıyla Odalar Birliğine teklifte bulunmak,

-Köylerin içtimai ve iktisadi kalkınmasına dair plan ve programların hazırlanmasında ilgili idare ve teşekküllerle işbirliği yapmak ve yardımcı olmak,

-Çiftçiye pratik bilgiler vermek üzere ziraat kursları, kış dershaneleri, tesis ve konferanslar düzenlemek, ziraat eğitimini teşvik etmek, ziraat öğretim ve eğitim sistemi hakkında müşahede ve mütalaalarını ilgililere bildirmek,

-Bölgelerindeki ormanların korunması, çıplak yerlerin ağaçlandırılması, elverişli yerlerde kavaklık, söğütlük vs. ağaçlıkların tesis edilmesi hususlarında halkı teşvik etmek ve gerekli telkinlerde bulunmak, ağaç ve orman sevgisini yaymak,

-Çiftçi kayıtlarını tutmak, çiftçilere açılacak kredilere ve verilecek tohumluklara esas olmak üzere gerekli bilgiyi, krediyi ve tohumluğu verecek teşekküllere bildirmek ve bunların yerlerine sarf edilip edilmediğini mahallinde tetkik ve takip etmek, neticelerini ilgili teşekküllere haber vermek,

-Fenni ve modern ziraat işletmesi kurmak isteyenlere yol göstermek, bunların plan ve hesaplarını yaptırmak, kredi olanaklarını hazırlamak, çiftçilerin her türlü ziraat faaliyetleriyle ilgili ihtiyaçlarının giderilmesi ve odaca temin edilen uzman ve ustalardan parasız faydalanmasını sağlamak,

-Sergiler, panayırlar açmak, yarışmalar düzenlemek, mahsullerin standartla masına çalışmak,

-İlgililerin ve resmi makamların talebi üzerine meslek ihtilaflarında hakem olmak, mahkemelere bilirkişi listesi göndermek,

-Diğer meslek odaları ve teşekkülleriyle kendi sahası dahilinde işbirliği yapmak. Bunlar yanında güçlü ve bağımsız bir çiftçi teşkilatı olarak, Ziraat Odalarına pratiğe dönük araştırma, yayım, standart tespiti, zirai planlamaya temel teşkil edecek verilerin toplanması gibi teknik konular yanında, çiftçinin alın terinin değerlendirilmesi için yapılacak faaliyetlerde daha büyük ve önemli görevler düşmektedir.¹⁴⁰

¹⁴⁰ www.tmmob.org.tr (20.09.2000)

bb) Çiftçi Mallarını Koruma Teşkilatı

Kırsal alandaki tarım faaliyetinin çeşitli tesirlerden korunması amacıyla, 1941 yılında çıkarılan 408 sayılı Kanun halen yürürlüktedir. Ancak müeyyidelerin mevcut koşullarda çok yetersiz kalması, ayrıca tahsilatın 683 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunla çok yasal bir görünüm arz etmesi nedeniyle, Çiftçi Mallarını Koruma Teşkilatını fonksiyonunu yitirmiştir. Kır bekçisi olarak tanımlanan ve ekili tarım alanlarının hayvanlar tarafından tahrip edilmesini önleyen ve maaşını köy sandığından alan köy bekçileri bu yasa ile görevlendirilmektedirler.

cc) Sendikalar

Kırsal kesimde çalışanların bir bölümünü tarım işçileri teşkil etmektedir. Tarımsal işletmelerin daha ziyade aile iş gücüne dayalı çalışması, yabancı işçi çalıştırılmasının çoğunlukla geçici işçi şeklinde mevsimlik olması, sendikal faaliyetin ancak Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı Tarım İşletmeleri ve nadiren büyük özel ziraat işletmelerinde söz konusu olmasına yol açmaktadır. Özellikle, tarım işletmeleri, haralar, zirai araştırma kuruluşlarında çalışan tarım işçilerinin sendikalaşma yoluyla dayanışma sağladıkları görülmektedir.

dd) Diğerleri

Tarımsal üretimin artırılmasında en önemli faktör olan suyun ve buna bağlı olarak büyük ve pahalı sulama sistemlerinin iktisadi olarak kullanılması ve korunması önemli bir konudur. Bu konuda, bir yandan sulama suyundan faydalananların mali iştiraklerinin sağlanması, diğer yandan su kullanma konusundaki yayım faaliyetinin daha etkili hale getirilmesi, sulama birlikleri şeklindeki örgütlenmelerle istenen gelişimin sağlanması hedeflenmektedir.

Ayrıca, Önder Çiftçi Danışmanlık Dernekleri, Sürdürülebilir Tarım Çiftçi Yardımlaşma Derneği, Damızlık Yetiştiricileri Birliği, Köye Hizmet Götürme Birlikleri, Ege Çiftçiler Birliği ve Adana Çiftçiler Birliği gibi üretici dernekleri mevcuttur.

b) Ekonomik Amaçlı Örgütlenmeler

Çeşitli ülkeler tarımda iktisadi örgütlenme ile ilgili bir çok model geliştirmiştir. Bu modellerin en başarılı olanlarından biri kooperatifleşmedir. Ortakların belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla kurulan teşekküllere kooperatif denir. Türkiye’de ekonomik ve sosyal yapının bir gereği olarak tarım sektöründe en fazla gelişen kooperatifler aşağıda verilmiştir.

aa) Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri

Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri çok amaçlı kooperatiflerden olup, muhtelif konularda faaliyet göstermektedir. Çok amaçlı kooperatiflerin kurulmasının temel nedeni, Türk tarımında polikültür bir yapının hakim olmasıdır. Çiftçi geçimini çok çeşitli tarımsal faaliyetlerde bulunarak sağlamaktadır. Dolayısıyla çiftçilerin girdi ihtiyacı farklı olmakta, bu ürünlerin değerlendirilmesi ya da, pazarlanması değişik faaliyetleri gerektirmektedir. Kalkınma Kooperatiflerinin özelliklerini şu başlıklar altında toplamak mümkündür.

-Halk ve Devletin işbirliği yapmasını sağlaması,

-Çok amaçlı olması,

-Hizmetler ile bazı kurumsal yapıları (kredi, pazarlama, tedarik, işleme, yayım

vb) kooperatif bünyesi içinde toplaması,

-“Aile-Tarım İşletmesi” biriminden hareket ederek kalkınmaya katkıda bulunması.

bb) Tarım Kredi Kooperatifleri

1863’te “Memleket Sandıkları”yla başlayan Tarım Kredi Kooperatifleri’nin temeli, 1924 yılında çıkarılan İtibari Zirai Kredi Kooperatifleri Kanunu’na dayanmaktadır. Bu yasalar ve uygulamalardan yola çıkılarak 1935 yılında 2836 Sayılı “Tarım Kredi Kooperatifi Kanunu” çıkarılmıştır. Tarım Kredi Kooperatiflerinin amaçları ve çalışma konuları şunlardır:

-Ortakların kısa ve orta vadeli kredi ihtiyaçlarını karşılamak,

-Ürünleri değerlendirmek,

-Ortaklaşa faydalanabilecekleri her çeşit makine, ekipman ve tesisleri temin etmek,

-Üretim ve zorunlu tüketim maddeleri ile üretim araçlarını toptan sağlamak, bu amaçla diğer kuruluşlara iştirak etmek,

-Çiftçinin mesleki ve teknik yönden bilgilerini artırmak, sosyal ve kültürel konularla ilgili faaliyetlerde bulunmak, kurslar açmak ve seminerler tertip etmek,

-Mevduat toplamak, bankacılık hizmetleri ve sigorta acenteliği yapmak veya bu gibi kuruluşlara iştirak etmek.

Tarım Kredi Kooperatifleri ortaklarına kısa vadeli işletme ve orta vadeli yatırım kredileri vermektedir. Ayrıca Tarım Kredi Kooperatifleri son yıllarda orta vadeli donatım kredisi de açmaya başlamıştır. Son yıllarda Tarım Kredi Kooperatifleri ortaklarına sağladığı maddi kredileri yanında aynı kredi olarak gübre, yem, tohumluk, fide, tarımsal ilaç, zirai araç-gereç ve tüketim maddelerinin toptan ve ucuza sağlanması ve ortaklarına dağıtılması faaliyetlerine de yoğun bir şekilde başlamıştır. Bunlar arasında, Tarım Kredi Kooperatiflerinin aynı kredi yönünden en önemli faaliyeti kimyevi gübre konusundadır. Türkiye genelinde Tarım Kredi Kooperatiflerinin 1991 yılı itibariyle kimyevi gübre dağıtımındaki payı %9,7 iken, bu pay 1997 yılında %38,6 olmuştur.¹⁴¹

3. Tarım Sektöründeki Yasal Düzenlemeler

a) 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

1945 yılında kabul edilen 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, bir toprak reformu kanunu olarak düşünülmüştür. Yasanın amacı, toprağı olmayan veya yetmeyen çiftçi aileleri ile Kanunun topraklandırılmalarını kabul ettiği diğer kişileri aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve işgüçlerini değerlendirecek toprağı sahip kılmak; yeter toprağı olsa da sermaye ve donanımları eksik olanlara kurulu -onarım- çevirme kredisi ve canlı-cansız demirbaş vermek, yurt topraklarının sürekli işlenmesini sağlamaktır. Yasa ilk kabul edildiğinde dağıtım amacıyla özel mülkiyetteki arazilerin kamulaştırılması ilkesini getirmiştir. Bölge için uygun görülen dağıtım miktarının üç

¹⁴¹ DPT, "Tarımsal...", s18.

katımı kendisinin seçtiği yerden sahibine bırakılmasını, daha fazlasının kamulaştırılmasını öngörmüştür. Dağıtım için düşünülen topraklar ise kamulaştırma yolu ile hazineye geçeceklerin yanında, halkın ortaklaşa kullandığı ve kamu güvenliği açısından gerekli görülen alanlar ile ormanlıkların dışında kalan hazine ve vakıf arazileridir. Sahibine bırakılacak arazi büyüklüğünün 5 hektardan az olmaması öngörülmüştür. Dağıtımdan yararlanacak olanlar, tarımla uğraşan çiftçiler veya fiilen uğraşmasa da tarım ve veteriner fakülteleri ile tarım okulları ya da tarım kursunu bitirenlerden topraksız ve az topraklılar, tarım işçileri ve yerleşik düzene geçirilmesi amaçlanan göçebelilerdir.

Yasa, 1973 yılına kadar 28 yıl yürürlükte kalmıştır. 22.03.1950 tarihinde 5618 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kamulaştırma sınırı, geniş topraklı bölgelerde 500 hektar, dar topraklı bölgelerde 200 hektara çıkarılmış, ortak mülkiyetli arazilerde bu sınırların her kişi için ayrı ayrı hesaplanması öngörülmüş , ayrıca bağ-bahçe olan alanlar bu sınırların dışına çıkarılmıştır. Yasa ilk hali ile kamulaştırma bedeli olarak 1944 yılındaki arazi vergi matrahını esas almış ve bedelin ödenmesinde yıllık % 4 faizle 20 yıl süre öngörmüşken, 1950 ve daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle kamulaştırma bedeli 1944 yılındaki vergi matrahının 4 katına çıkarılmış, 1955 yılında çıkarılan 6603 sayılı Kanunla da peşin ödeme hükmü getirilmiştir. Yasanın uygulandığı dönemde toplam 8.116 köyde 446.825 aileye 2.205.428 hektar arazi dağıtılmıştır.¹⁴²

Bu yasaya göre toprak dağıtılırken yasanın amacına aykırı olarak ve daha çok çiftçiye toprak vermek için kısmi topraklandırma adı altında yapılan dağıtım, rasyonel olmayan küçük ve yetersiz işletmelerin çoğalmasına neden olmuştur. Dağıtılan toprakların kullanımı yeterince izlenemediği için toprak sahibi olanların bir bölümü toprağını dolaylı yollardan elden çıkarmış ya da kiracılık-ortakçılık gibi yollarla başkası eliyle işletmiştir.

¹⁴² Gülten KAZGAN, *Tarım ve Gelişme*, 2. baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 226, İktisat Fakültesi No: 387, İstanbul, 1977, s.552.

b) 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu

1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra tarım reformu konusunda büyük tartışmalar yaşanmış ve 26.07.1972 tarihinde 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu, 17.07.1973 tarihinde de 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunu'nun amaçları şu şekilde belirtilmiştir:

-Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini, pazarlanmasını ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak bir tarımsal yapının kurulmasını,

-Topraksız veya az topraklı çiftçi ailelerinin yeter gelirli aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmalarını, donatılmalarını, desteklenmelerini ve örgütlenmelerini,

-Toprak ve Tarım Reformu hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacı ile Toprak ve Tarım Reformu Kooperatifleri kurulmasını,

-Tarımda kiracılık ve ortaklığın belli bir düzene sokulmasını,

-Ekonomik bir üretime imkan vermeyecek şekilde parçalanmış arazilerin birleştirilmesi ve gerektiğinde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılmasını ve tarımsal mülklerin çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasını önlemeyi,

-Örnek köyler kurmayı, mevcut köylere eklemeler yapmayı,

-Tarımda toprak ve su kaynaklarının teknik ve ekonomik gereklere göre kullanılması, ıslahı, geliştirilmesi ve verimliliğin sürdürülmesini sağlamaktır.¹⁴³

Yasanın uygulandığı 5 yıllık süre içerisinde Şanlıurfa ilinde 116.668 hektar arazi tapulama, 169.011 hektar arazi de kamulaştırma yoluyla Hazineye geçmiştir. Yasanın ilkeleri doğrultusunda kamulaştırma uygulaması yapılamamış, kamulaştırılanlar da parsellere ayırma işlemleri tamamlanmadığı için eski sahipleri araziyi kullanmaya devam etmiş, ilan tarihinden sonra 5 yıl geçmiş olmasına karşın dağıtım yapılamamıştır. Yasa 1977 yılında Anayasa Mahkemesi Kararı ile usul yönünden iptal edilmiş; tamnan

¹⁴³ 17.07.1973 tarih ve 14599 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu ve 17.07.1973 tarihli 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu

bir yıllık süre içerisinde yeni bir düzenleme yapılmadığı için 10 Mayıs 1978 günü yürürlükten kalkmıştır.

c) 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun arkasında sorunlar bırakarak yürürlükten kalkmasından 6 yıl sonra, 1 Aralık 1984 tarihinde 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu çıkarılmıştır. 5 Mart 1985 tarihinde de 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun yürürlüğe girmiştir. Kaldırılan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu gibi bu yasa da ülkenin her yanında değil, Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulama bölgesi ilan edilen yerlerde uygulanması, uygulama alanlarında dağıtım normunun Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması ve Resmi Gazetede yayımlanması öngörülmüştür. Bu Kanunun amacı şöyle belirlenmiştir:

-Toprağın verimli şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, tarım üretiminin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini ve buralarda istihdam olanaklarının artırılmasını,

-Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını, desteklenmelerini, eğitilmelerini,

-Yeni yerleşme yerleri kurmayı, mevcut yerleşme yerlerine eklemeler yapmayı,

-Zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemeyi,

-Dağıtılmayan tarım arazisinin değerlendirme şeklini belirlemeyi,

-Bakanlar Kurulunca gerekli görülen diğer bölgelerde gayri menkullerin Milli Güvenlik nedeniyle mülkiyet ve tasarruf şekillerinde ve yerleşim yerlerinde düzenlemeler yapmayı sağlamaktır.¹⁴⁴

Bu yasaya dayanılarak yayınlanmış olan Uygulama Yönetmeliği, çağdaş ve tutarlı bir tarımsal yapı oluşturmak için bazı olumlu hükümler getirmiş olmakla birlikte

¹⁴⁴ 01.12.1984 tarih 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu ve 05.03.1985 tarih 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun

yeterli değildir. Yasanın getirdiği olumlu yaptırım, dağıtılan tarım arazisinin bölünemez hükmü taşımasıdır. Ancak sahibine bırakılan arazi bölge için belirlenen dağıtım normunun altına düşmeyecek şekilde mirasçıları arasında bölünebilir ancak dağıtılan topraklar satılamaz.¹⁴⁵

Ekonomik işletmeye elvermeyecek kadar parçalı arazinin sahiplerinin onayı olmaksızın da toplulaştırılabilmesi yolunu açmıştır. Yasanın getirdiği bir başka olumlu yaptırım, bitkisel üretim yapılan alanlar ile çayır alanlarının yeniden belirlenmesine olanak sağlamasıdır.

Çayır ve mera alanlarının yeniden belirlenmesi toplulaştırma ile birlikte uygulanabilirse tarımın yapısal sorunlarından bir kısmını gidermede önemli bir araç olmasıdır. Yasanın getirdiği olumlu hükümlerin yanında olumsuz etki yapan ya da uygulanma şansı çok az olan düzenlemeler de vardır. Olumsuz kabul edilebilecek düzenlemelerin başında, geçici birinci madde gelmektedir. Geçici birinci madde kaldırılan 1757 sayılı yasaya göre kamulaştırılmış arazinin eski sahiplerine iadesi yolunu açmıştır. Adı geçen maddeye göre Şanlıurfa ilinde 95.029 hektar arazi eski sahiplerine iade edilmiştir.¹⁴⁶

Bu alanların büyük çoğunluğu, ileride sulamaya açılacak arazilerdir. Yasa kamulaştırma yoluyla hazineye arazi edinme olanağı sağlarken, devletin düzenleme amacıyla toprak satın alması yolunu açmamıştır. Fransa gibi bazı ülkelerde uygulanan bu yöntemin Türkiye’de de uygulanabilme olanağı varken, birçok az topraklı ki için köyden kente göç etmiş ve arazisini elden çıkarmamış veya çıkartmamıştır. Araziyi kendisi işlemediği için bu kaynak tam olarak değerlendirilememektedir. GAP kapsamında bulunan illerde hane halkı reislerinin sahip olup da kendisi işlemeksizin ortakçıya, kiracıya verdiği ya da boş bıraktığı toprakların tümünün 2,5 hektardan küçük olması bu savı desteklemektedir.

¹⁴⁵ DPT, “Tarımsal...”, s21.

¹⁴⁶ Metin KUMAL, “Türkiye’de Tarım Reformu Uygulamaları ve Kırsal Kalkınmaya Etkileri”, *Milletler Arası Tarım Reformu ve Kırsal Kalkınma Kongresi-Tebliğler*, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Ankara, 1992, s.26

Yasa, tüzel olarak kamulaştırma yolunu açmış olmakla birlikte fiilen kamulaştırma yapmak ekonomik nedenlerle gerçekleşmemiştir. Arazi düzenlemek amacıyla kamulaştırma yapmış ülkelerde kamulaştırma bedelinin ödenmesi özel koşullara bağlanmış, 20-30 yıl gibi uzun bir süreye yayılmıştır. T.C. Anayasası'nın 46. maddesi de bu tür kamulaştırma için 5 yıla kadar ödeme süresi tanımlanabileceğini belirtmiş olmakla birlikte, 3083 sayılı yasa kamulaştırma bedelinin ödeme şeklini 2942 sayılı yasanın genel hükümlerine bırakmıştır. 2942 sayılı yasa peşin ödemeyi öngörmektedir. Diğer bir deyişle, yasayla büyük ölçeklerde kamulaştırma yaparak arazi düzenlemesinin gerçekleştirilebileceğini söylemek oldukça zordur.

d) Arazi Toplulaştırması

Tarımsal yapının düzeltilmesi ve üretimin artırılması amacıyla, kişi ve işletmelere ait olan küçük parseller halinde birden fazla parçaya bölünmüş, değişik yerlere dağılmış veya elverişsiz biçimde şekillenmiş arazinin; modern tarım işletmeciliği esaslarına göre sulama hizmetlerinin getirilmesine en uygun şekilde birleştirilmesi, şekillendirilmesi ve düzenlenmesi işlemine "Arazi Toplulaştırması" veya "Arazi Düzenlemesi" adı verilmektedir. Dünyada aynı işletmeye ait dağınık ve parçalı parsellerin birleştirilmesi, işletmelerin yol ve sulama ağına doğrudan bağlanması uygulamaları arazi toplulaştırmasının yüzyıllar süren geçmişine dayanmaktadır.

Arazi Toplulaştırması ya da Arazi Düzenlemesi olarak tanımlanan hizmetlerin sağladığı fayda ve olumlu etkileri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

-Çok parçalı oluşun ortaya çıkardığı tarla sınırı, yol ve su arklarından arazi kayıplarını azaltmak,

-Küçük parsellerde ekim esnasında tarla sınırına fazla yaklaşılmama nedeniyle doğacak ürün kayıplarını azaltmak,

-Toplulaştırmadan sonra parseller daha büyük ve şekilleri daha düzgün olacağından, makineli tarım daha kolay yapılmakta ve giderlerde ve girdi miktarında önemli ölçüde azalma sağlayarak üretim maliyetlerini düşürmek,

-Küçük parseller bir araya getirileceği için, işletme merkezi ile parseller arasındaki uzaklık azalmakta, buna bağlı olarak ulaşım giderleri düştüğünden, zaman, işçilik ve yakıttan tasarruf sağlamak,

-Parsel sayısı azaldığı, şekilleri düzeldiği ve büyüklükleri arttığı için tohum, gübre, ilaç gibi tarımsal girdiler daha optimal bir düzeyde kullanarak ulusal gelire katkı sağlamak,

-Sulama projelerinin uygulanmasında eski, dağınık ve şekilsiz parsellerin sınırlarına bağlı kalma zorunluluğu olmayacağından, yatırım giderlerinden tasarruf sağlamak,

-Her parselin yola ve kanala sınırı olacağından, sulama ve ulaşım veriminde artış sağlamak,

-Parsellerde müşterek mülkiyetten doğan huzursuzlukları gidermek,

-Köy sınırları sabit noktalara dayandırılarak, köyler arasındaki sınır ihtilaflarını kaldırmak,

-Varsa dağınık ve müşterek haldeki hazine arazisi birleştirilerek topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerine dağıtımına hazır hale getirilmesi...¹⁴⁷

Türkiye'deki tarım işletmelerinin işledikleri arazi miktarı küçük ölçekte, birbirinden uzak ve çok sayıda parçadan meydana gelmiştir. Bu durum, verimli işletmeler kurulmasını ve öngörülen üretim artışının sağlanmasını engellemektedir. Arazi parçalılığı miras, satış vb. nedenlerle gittikçe artmakta ve tarım işletmeleri ekonomik işletme büyüklüklerinin altına düşmektedir.

Tarımda arazi parçalılığı, verimliliği düşürücü etkilerinin yanında, verimi artırıcı önlemleri de engellemektedir. Türkiye'de ise "Toplulaştırma" anlamında olmasa bile, toprak mülkiyet sistemi ve tarımsal üretimle ilgili düzenlemelerin tarihsel süreci oldukça eskilere dayanmaktadır. Türkiye'de arazi toplulaştırma çalışmalarına ilk olarak 1961 yılında başlanabilmektedir.

Arazi toplulaştırma çalışmalarının teknik ve hukuki yönden arz ettiği özellikler nedeniyle yeterli mevzuatın ve yetişmiş teknik elemanların bulunmayışı gibi faktörler sonucunda, 1964 yılına kadar çalışmalara ara verilmiştir. Daha sonra da çeşitli

¹⁴⁷ Bekir BALLI, *Arazi Tapulaştırmasında, Amaç, Gelişim ve Hedefler*, Hedef Yayıncılık, Ankara, 1998, s.1-2.

zamanlarda mevzuat değişiklikleri yapılarak toplulaştırma çalışmaları sürdürülmüştür.¹⁴⁸

e) Arazi Toplulaştırma Çalışmalarında Yasal Durum

İlk yapılan toplulaştırma çalışmaları; kaldırılan Toprak-Su Genel Müdürlüğü tarafından, 7457 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin (j) bendi ile, Medeni Kanunun 678. maddesine dayanarak yapılmıştır.

1966 yılına kadar yapılan toplulaştırma çalışmalarından sonra bir tüzük çıkartılması ihtiyacı doğmuş ve ilk Arazi Toplulaştırma Tüzüğü 27.06. 966 tarih ve 6/6707 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur. 17 Temmuz 1973 tarihinde 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girince, bu kanuna eklenen bir madde ile reform bölgesi ilan edilen yerler dışında, bu kanun hükümlerine göre toplulaştırma çalışmaları yapılması olanağı sağlanmış ve 1978 yılına kadar uygulamalar sürdürülmüştür. 1978 yılında 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince, ikinci defa 7457 Sayılı Kanunun 2'nci maddesinin (j) bendi ile Medeni Kanunun 678. maddesine dayanılarak, 24.09. 1978 yılında çıkarılan 7/823 sayılı Arazi Toplulaştırma Tüzüğüne göre çalışmalara devam edilmiştir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından, tarım reformu bölgeleri dışındaki toplulaştırma çalışmaları bu tüzüğe göre sürdürülmektedir. Tarım reformu bölgesi olarak ilan edilen yerlerde ise toplulaştırma çalışmaları 22.01.1984 tarihinde kabul edilen 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. 1998 yılı sonunda 2655 hektar tarım alanında arazi toplulaştırılması yapılmıştır.

III. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKASI UYGULAMALARI

Tarım politikaları, ürün piyasaları, girdi piyasaları, iç ve dış ticaret, kamu yatırımları, yenilebilir ve biten doğal kaynaklar, dışsallıkların düzenlenmesi ve tarım

¹⁴⁸ DPT, "Tarımsal.., s23-24.

mallarının pazarlanması ve dağılımı ile ilgili müdahaleleri kapsamaktadır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bu müdahale alanı oldukça geniştir.¹⁴⁹ Ancak, Türkiye’de uygulanan tarım politikaları, diğer ülkelerdekine aksine, bir yasa ile belirlenmemekte; iktidarda bulunan her hükümet, hatta değişen her bakan, birbirinden farklı politikalar uygulayabilmektedir.¹⁵⁰

Türkiye’de tarım politikalarının vizyonu ve amaçları arasındaki belirsizlik, istikrarsızlık ve tutarsızlık, göze çarpan en büyük özelliktir. Bununla birlikte, genel ekonomik politikaları ile birlikte düşünüldüğünde de, bir sorunun varlığı görülebilmektedir. Uygulamalarda önceliklerin belirgin olmaması, çok sayıda hedefe aynı zamanda ulaşılacak istenmesi politikaları etkisizleştirmektedir.¹⁵¹

A) TARIM SEKTÖRÜNDE DESTEKLEME YAPISI

Destekleme politikalarının temel amaçları; üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla üreticinin üretimi sürdürmesinin, üretimin artırılmasının veya yeni ürünlerin üretimine başlamasının özendirilmesine yöneliktir. Ayrıca, üretici ve tüketici kesimlerini fiyat dalgalanmaları karşısında korumak, gelir dağılımını dengeli ve adil bir yapıya kavuşturmak, tarım sektörünün diğer sektörlerle olan ilişkisini düzenlemek, ekonomide kalkınmaya ivme kazandırmak ve dünya tarım piyasalarında rekabet gücü kazanmak gibi amaçlar da sayılabilir. Türkiye’de bu amaçlara ulaşmak için çok çeşitli destekleme araçları kullanılmaktadır.

Tarıma yönelik olarak yapılan devlet harcamalarının 1995 yılından sonraki durumu aşağıdaki tablodan izlenebilir. Bu tabloya göre, en yüksek harcama kalemi “kredi desteği”nde görülmektedir. 1999 yılında bu desteğin toplam destek içerisindeki büyüklüğü %54 olurken, harcama kalemlerinin en küçüğü %0,004 büyüklüğü ile “araştırma, eğitim ve yayım desteği”nidir. Bu tabloda tarıma yönelik harcamalar,

¹⁴⁹ ÇAKMAK, KASNAKOĞLU, ve AKDER, s.115.

¹⁵⁰ DPT, “Tarımsal..”, s.52.

¹⁵¹ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.43.

sadece destekler dikkate alınarak hesaplanmış ve 1999 yılı itibariyle toplam harcamaların 1.127 trilyon TL olduğu ifade edilmiştir.

Tablo (13) Türkiye’de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler (milyon TL)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| 1- Fiyat Desteği | | | | | |
| Hububat (TMO) | - | 1.998.000 | 45.221.000 | 110.737.000 | 148.938.000 |
| Buğday | - | 25.000 | 21.800.000 | 74.000.000 | 83.000.000 |
| Arpa | - | 854.000 | 17.000.000 | 17.100.000 | 49.700.000 |
| Mısır | - | 641.000 | 4.500.000 | 9.850.000 | 8.100.000 |
| Çeltik | - | 465.000 | 1.500.000 | 4.500.000 | 6.300.000 |
| Çavdar | - | 13.000 | 388.000 | 2.000.000 | 1.600.000 |
| Yulaf | - | - | 33.000 | 3.287.000 | 238.000 |
| Tütün | 3.120.000 | 3.990.000 | 14.625.000 | 72.000.000 | 61.200.000 |
| Şeker Pancarı | 3.356.000 | 9.476.000 | 68.224.000 | 63.750.000 | 59.133.000 |
| Ara Toplam | 6.476.000 | 15.464.000 | 128.070.000 | 246.487.000 | 269.271.000 |
| 2- Girdi Desteği | | | | | |
| Gübre | 9.804.000 | 44.983.000 | 83.635.000 | 123.957.000 | 98.868.000 |
| İlaç | 1.138.000 | 2.574.000 | 3.789.000 | 8.586.000 | 10.316.000 |
| Tohum-fidan | 70.000 | 194.000 | 767.000 | 171.300 | 1.409.000 |
| Elektrik | - | - | 4.277.559 | 7.266.201 | - |
| Su | - | - | 272.059 | 297.501 | - |
| Projele Hayvan | 205 | 46 | 59 | 4 | - |
| İthal Damızlık | 215.000 | 40.000 | 1.938.000 | 878.000 | - |
| Sunni Tohumlama | - | - | - | - | - |
| Teşvik Belgeli Hayvancılık | 18.000 | 32.000 | 37.000 | 5.000 | - |
| Ara Toplam | 11.245.205 | 47.823.048 | 94.715.677 | 142.702.706 | 110.593.000 |
| 3- Teşvik Primleri | | | | | |
| Süt teşvigi | 1.824.000 | 4.825.000 | 6.425.000 | 8.193.000 | 10.700.000 |
| Et teşvigi | 146.000 | - | 19.000 | - | - |
| Ara Toplam | 1.970.000 | 4.825.000 | 6.144.000 | 8.193.000 | 10.700.000 |
| 4- Tazminatlar | | | | | |
| Çayda budama tazminatı | 763.000 | 1.682.000 | 2.411.000 | 3.505.000 | 760.000 |
| Tütünde kota ödemesi | 1.596.000 | 4.261.000 | 6.055.000 | - | - |
| Doğal afet ödemeleri | 820.953 | 825.000 | 5.352.000 | 7.726.000 | 15.540.000 |
| Ara Toplam | 3.179.953 | 6.768.000 | 13.818.000 | 11.231.000 | 16.300.000 |
| 5- Kredi Desteği | | | | | |
| T.C.Z.B.(TKK Dahil) | 246.396.000 | 239.235.000 | 405.223.000 | 716.466.000 | 1.000.000.000 |
| Sübvansiyon | 205.740.000 | 125.598.375 | 222.872.650 | 358.233.000 | 490.000.000 |
| DFİF | 2.727.000 | 30.661.000 | 93.001.000 | 148.505.000 | 240.800.000 |
| Sübvansiyon | 1.363.500 | 15.330.000 | 48.500.500 | 74.252.000 | 120.400.000 |
| Ara Toplam | 207.104.160 | 140.828.875 | 269.373.150 | 432.485.500 | 610.400.000 |
| 6- Fark Ödemesi (Prim) | | | | | |
| Pamuk | - | - | - | - | 83.500.000 |
| Zeytinyağı | - | - | - | - | 14.510.000 |
| Yaş ipek kozası | - | - | - | - | 180.962 |
| Tütün | 1.351.000 | - | 5.410.000 | - | - |
| Ara Toplam | 1.351.000 | - | 5.410.000 | - | 98.190.962 |
| 7- Genel Hizmetler | | | | | |
| Araştırma, Yayın, vs. | 6.184 | 11.314 | 22.269 | 34.248 | 48.217 |
| GENEL TOPLAM (milyon TL) | 231.332.502 | 216.820.235 | 517.853.096 | 841.133.454 | 1.127.269.179 |
| GENEL TOPLAM (milyon \$) | 5.058 | 2.655 | 3.416 | 3.363 | 2.728 |
| Desteklerin GSMH Oranı (%) | 2,90 | 1,40 | 1,80 | 1,60 | 1,40 |

Kaynak: Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Tarım.C. Ziraat Bankası.

Aşağıdaki Tablo (14)’de, tarım sektörüne yapılan ödemeler (destekleme alımları, tazminatlar, girdi desteği ve hayvancılık için yapılan ödemeler) ele alınmış, toplam

ödemelerin 7.660 trilyon TL olduğu gösterilmiştir. Bu ödemelerin son yıllarda artması dikkat çekicidir. 1999 yılında toplam ödemelerin GSMH içindeki payı %9,13'e ulaşmıştır.

Tablo (14) Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Ödemeler (milyar TL)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| Görev Zararı | - | 3.150 | - | 960 | 92.135 |
| Sermaye | 3.330 | 2.500 | 27.661 | 24.661 | 39.000 |
| Bütçeden Transferler* | 3.330 | 5.650 | 27.661 | 33.621 | 131.135 |
| Tütün (Kota) | 2.581 | 10.238 | 21.781 | 19.619 | - |
| Tütün (Prim) | 7.986 | 9.413 | 21.173 | 17.803 | - |
| Pamuk Primi | 60.844 | 312.563 | 653.142 | 1.414.247 | 5.681.718 |
| Çay (Budama Projesi) | 2.050 | 8.024 | 24.639 | 35.482 | 139.831 |
| Pamuk - Prim | - | - | - | - | 83.534 |
| Zeytinyağı - Prim | - | - | - | - | 14.400 |
| Tazminat Ödemeleri** | 73.461 | 340.238 | 720.735 | 1.487.151 | 5.919.483 |
| Hububat | 2.370 | 29.500 | 190.340 | 407.335 | 417.101 |
| Yaprak Tütün | 11.408 | 19.805 | 47.860 | 140.000 | 205.689 |
| İdari | 4.945 | 11.776 | 24.013 | 28.317 | 55.154 |
| Destekleme | 6.463 | 8.029 | 23.847 | 111.683 | 150.535 |
| Şeker Pancarı | 37.148 | 54.157 | 180.342 | 312.009 | 372.659 |
| Çay | 5.254 | 13.167 | 28.236 | 62.781 | 106.085 |
| TSKB*** | 28.174 | 64.792 | 114.240 | 393.176 | 381.885 |
| Destekleme Alımları | 84.354 | 181.421 | 561.018 | 1.315.301 | 1.483.419 |
| Gübre | 9.231 | 44.983 | 83.018 | 123.957 | 98.868 |
| İlaç | 1.138 | 2.573 | 3.789 | 8.586 | 10.316 |
| Tohum ve Fidan | 70 | 194 | 768 | 1.712 | 1.409 |
| Süt Primi | 1.824 | 4.825 | 6.425 | 8.193 | 10.358 |
| Girdi Desteği | 12.263 | 52.575 | 94.617 | 142.448 | 120.951 |
| Et Destekleme | 146 | - | 12 | - | - |
| Proje Hayvancılık | 205 | 46 | 59 | 4 | - |
| Sunni Tohumlama | 0.003 | - | - | - | - |
| Sözleşmeli Besicilik | - | - | - | - | - |
| İthal Damızlık Sübvansiyonu | 215 | 40 | 1.938 | 8.778 | - |
| Teşvik Belgeli Hayvancılık | 18 | 32 | 37 | 5 | - |
| Hay. Teşvik Ödemeleri | 584 | 118 | 2.046 | 887 | - |
| Hay. Geliştirme Projesi | - | - | - | - | 5.000 |
| TOPLAM ÖDME | 173.992 | 580.002 | 1.406.246 | 2.979.408 | 7.659.988 |
| GSMH İçindeki Payı (%) | 2,22 | 3,87 | 4,78 | 5,62 | 9,13 |

* Alımların finansmanı için transfer edilmektedir, ** Tahakkuk bazında, *** TSFAŞ ve TMO hariç

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, KİT Genel Müd. Tarım Dairesi...

Tarım üreticisini, tarımsal üretimi ve tarım ürünleri pazarlarını düzenlemeye yönelik tarım politikası uygulamaları, aynı zamanda tarımsal destekleme politikası uygulamalarıdır.¹⁵² Türkiye'de uygulanmakta olan tarımsal destekler, "fiyatlar ve alım yoluyla destekleme", "girdi destekleri" ve dış ticaret politikaları, prim ödemeleri ve çeşitli tazminat ödemelerinden oluşan "diğer teşvik ve destekler" başlıkları altında incelenebilir.

¹⁵² ERAKTAN, *Tarım Politikası...* s.88.

1. Fiyatlar ve Alım Yoluyla Destekleme

Türkiye’de, tarım kesimine yönelik politikaların esasını, pazar fiyatı destekleri, yani destekleme fiyat ve alım politikaları oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki uygulamalar ise çoğunlukla içte destekleyici, dışa karşı koruyucu bir nitelik taşımıştır. Türkiye’de devlet tarafından bazı tarım ürünlerine taban fiyatı vererek yapılan desteklemeler 1932 yılında buğdayla başlamıştır.¹⁵³ Uygulamada, hükümet tarafından taban fiyatları belirlenen ürünler Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından satın alınmaktadır. Ancak, bugüne kadar yapılan uygulamalar, bu politikalardaki amacın kesin ve açık bir şekilde ortaya konulamadığını göstermektedir. Destekleme kapsamı ve düzeylerine daha çok günün ekonomik ve siyasi gelişmelerine bağlı olarak karar verilmekte ve sık sık siyasi kaygıların ön plana çıktığı görülmektedir.

Tablo (15) Alımlar

| DESTEKLEME KAPSAMINDAKİ ÜRÜNLER | ALIM YAPAN KİT'LER | ALIM DÖNEMİ |
|---------------------------------|--------------------|----------------|
| Tütün | TEKEL | Şubat - Temmuz |
| Şeker Pancarı | TŞFAŞ | Eylül - Aralık |
| Hububat | TMO | Mayıs - Ekim |

Kaynak: ERAKTAN, Tarım Politikası..., s.88.

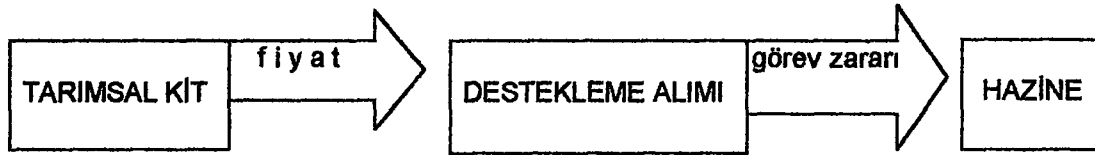
Planlı dönem başında destekleme alımına konu olan ürün sayısı 11 iken, 1970'lerin sonuna doğru bu sayı 30'a yükselmiş, 1980 sonrası ürün kapsamı daraltılmış olmakla beraber, 1993 yılında tekrar 24'e ulaşan sayı, 5 Nisan 1994 yürürlüğe giren Ekonomik Önlemler Uygulama Planı doğrultusunda, ekonomik ve sosyal açıdan önem taşıyan ve geniş üretici kitlelerini ilgilendiren 3 ürün grubu (hububat, şeker pancarı ve tütün) ile sınırlandırılmış olup, uygulama halen devam etmektedir. Ayrıca, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerince (TSKB) iç ve dış pazar şansı fazla olan ürünler alınmakta olup, bu ürünlerin alımında kullanılmak üzere TSKB'ne T.C. Ziraat Bankası tarafından Destekleme İstikrar Fonu (DFİF) kaynaklı düşük faizli kredi verilmektedir. Birliklerin kendi bütçe olanakları ve Ziraat Bankası kanalıyla (DFİF) kullanılan kredilerle alımını yaptıkları ürünler devlet destekleme alımı kapsamı dışında bırakılmıştır. Destekleme alımları, özellikle başlangıç yıllarında bir takım olumlu sonuçlar vermesine

¹⁵³ Haluk KASNAKOĞLU ve Erol ÇAKMAK, "Turkey", Ed. Alberto VALDES, *Agriculture Support Policies in Transition Economies*, World Bank Technical Paper, No:470, May 2000, s.92.

rağmen, uygulamalardan kaynaklanan sorunlar nedeniyle son yıllarda etkinliğini yitirmiştir.

Türkiye’de uygulanmakta olan destekleme alımı mekanizması aşağıdaki şemadan da izlenebileceği gibi, şu şekilde işlemektedir:

- Ürün alımıyla bir KİT görevlendirilir,
- Ürünün alım fiyatı belirlenir ve
- Görevlendirme nedeniyle KİT’in uğrayacağı zarar, Hazine tarafından karşılanır.



Şekil (3) Görev Zararının Oluştugu Sistem

Her ne kadar, 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planıyla birlikte yeni düzenlemeler, destekleme alımlarını, hububat, şeker pancarı ve tütün ile sınırlandırmışsa da; Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri kendi nam ve hesaplarına alım yapmaya başlamışlardır. Birlikler, kendi bütçe olanaklarıyla ve Destekleme ve İstikrar Fon’undan (DFİF) Ziraat Bankası kanalıyla kullanılan kredilerle alım yapmaktadır. Taban fiyatı resmi olmasa da, hükümet yetkilileri tarafından ilan edilmekte, birliklerden alımların da bu fiyatları uygulamaları istenilmektedir. Halen 16 tane birlik, 18 ürünün alımını yapmaktadır. Diğer taraftan, destekleme kapsamındaki üç ürünün yanı sıra, fiyat garantisi veren bir Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmamakla birlikte, çayda destekleme alımı benzeri bir uygulama yapılmakta, Çaykur vasıtasıyla, yetiştirilen ürünün tamamına yakını satın alınmaktadır.¹⁵⁴

Tablo (16) Tarımsal Destekleme Alımları (Trilyon TL)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------|-------------|-------------|-----------|--------------|--------------|
| TMO (tahıl) | 7,8 | 2,4 | 29,5 | 190,3 | 407,3 |
| TEKEL (tütün) | 9,4 | 7 | 6,3 | 23,8 | 140 |
| TŞFAŞ (Şekerpancarı) | 19,6 | 37,1 | 54,2 | 180,3 | 319,9 |
| TOPLAM | 36,8 | 46,5 | 90 | 394,4 | 867,2 |

Kaynak: DPT, *Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta ve Uzun Dönem Stratejileri*, Ankara, 1999, s.4.

¹⁵⁴ Hazine Müsteşarlığı, *Tarım Sektöründe Reform*, Hazine, Ankara, 2001, s.3.

Son yıllarda bu tür uygulamaların ekonomi üzerinde yarattığı sıkıntılara son vermek amacıyla ürün fiyatlarının dünya fiyatlarıyla uyumlu düzeylerde oluşması yönünde köklü önlemlerin alınması gereği duyulmuştur. Bu amaçla, destekleme alımlarının kapsamı daraltılmıştır. 5 Nisan 1994 kararları ile 1994 ve 1995 yıllarında 8 ve 1996 yılında ise 9 ürün (buğday, arpa, çavdar, yulaf, mısır, tütün, şekerpancarı, haşhaş kapsülü, çeltik) destekleme alımları kapsamına alınmıştır. Bu ürünlerin destekleme alımlarına yapılan harcamalar aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Destekleme alım miktarları ve ürün fiyatları; yıllara göre değişmekle birlikte hububat alımları toplam üretimin %5 ile %30'u arasında değişiklik göstermektedir. Fiyatlarda ise; reel artış, 1985-90 arası beş yıllık dönemde şeker pancarında %100, pamukta %93, tütünde %74 ve çeltikte %77, hububatta ise %50-58 oranlarında gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, 1990 sonrası fiyatlarda en yüksek reel artış şeker pancarında tespit edilmiş, temel ürünlerden büyük üretici kitlesini ilgilendiren hububat fiyatlarındaki artış ise piyasa koşullarına göre düşük düzeyde kalmış, 1990-99 yılları arasında ürünlere göre farklılık göstermekle birlikte yaklaşık %5-50 arasında gerçekleşmiştir.

2. Girdi Destekleri

Tarımsal üretimi, dış ticaret önlemleriyle de desteklenen fiyat ve pazar politikalarının yanında, diğer önemli bir destekleme politikası aracı da girdi ve ürün bazında verilen sübvansiyonlardır. Uygulanan bu desteklemeler arasında; ucuz gübre, tohumluk ilaç verilmesi, düşük faizli kredi, vergi muafiyeti, kaliteli tohumluk tahsisi, ithal damızlık ve ucuz sulama imkanının sağlanması uygulamaları yer almaktadır.

Çiftçiler, gübre üretici ve dağıtıcı kuruluşlar ile diğer çeşit girdi sağlayan kuruluşlar üzerinden desteklenmektedirler. Gübre, ilaç, fidan ve tohum alımlarında kilogram başına belirli miktarda destekleme ödemesi yapılmakta, çiftçinin indirimli fiyattan girdi temin etmesi sağlanmaktadır.

a) Gübre Desteği

Kimyevi gübre ticaretinin 1 Temmuz 1986 tarihinden sonra liberalize edilmesinden sonra, gübre üreten fabrikalar ve dağıtıcı şirketlere satış bedelinin

ortalama %25-39'u oranında yapılan ödeme, 1994 yılında gübreyi tüketen çiftçilere gübre faturaları tutarının başlangıçta %30, sonra %50'si oranında destekleme ödemesi yapılacak şekilde değiştirilmiş, 27 Kasım 1997'de ödemelerin gübre türlerine göre beher kg için maktu olarak belirlenmesi ve ödemelerin gübre üretici, dağıtıcı kuruluşları aracılığıyla ödenmesi kararlaştırılmıştır. Toplam girdi destekleri içinde gübre destekleme ödemelerinin oranı yaklaşık %85 olup, bu miktar; 1990'da 3,3 milyar TL, 1995'te 10,636 milyar TL, 1998'de 142,095 ve 1999'da geçici rakamlarla 92,083 milyar TL olmuştur. Sistemin değişmesiyle gübrede ödenen miktar 1998'de %37 iken, 1999'da %24'e düşmüş bulunmaktadır. 2000 yılı Ocak ayı itibariyle bu oran %20 civarında olup, yıllar itibariyle görece olarak azalmıştır.¹⁵⁵

b) Tohum Desteği

Tohum desteği; vasıflı tohumların yaygınlaşması ve kaliteli tohum üretim ve kullanımının gelişimine olumlu katkıda bulunmuştur. Türkiye'de tohum 1985 yılından itibaren destekleme kapsamına alınmış olup, uygulama destekleme kapsamına alınan tohum cinslerine göre belirlenen destekleme miktarı ölçüsünde üretici kuruluşlara yapılmaktadır. Hibrit mısır, hibrit ayçiçeği, soya, yonca, fiğ, sudan otu, çayır-mera tohumları vb. ile inokulant (azot üreten bakteri) destekleme kapsamındadır. Aynı uygulama, sertifikalı meyve fidanları, virüsten arı narenciye fidanları ve asma fidanları için de geçerlidir. Tohum ve fidanlara verilen destek miktarı yıllara göre; 1990'da 11,3 milyar TL, 1995'de 64,3 milyar TL, 1998'de 1,66 milyar TL ve 1999'da geçici rakamlarla 1,340 milyar TL olmuştur.

c) Tarımsal İlaç Desteği

Bitki ve hayvan hastalıklarına karşı Devletin aldığı genel korunma önlemleri içinde veya çiftçilerin bizzat yaptıkları korunmada kullanılan ilaçlara sübvansiyon uygulanmaktadır. Devletin üstlendiği ilaçlamalarda çiftçi ilaç veya ilaçlama bedeli üstlenmemektedir. Diğer taraftan, çiftçinin kullandığı tarımsal mücadele ve hayvan tedavisinde kullanılan ilaçlarda, kullanılan ilacın içeriğine bağlı olarak, ilaç bedelinin

¹⁵⁵ DPT, "Tarımsal.., s.27.

%0-30'u çiftçiye geri ödenmektedir. Bu ödemeler yıllar itibari ile; 1990'da 73,4 milyar TL, 1995'de 1,37 milyar TL, 1998'de 8,878 milyar TL ve 1999'da 10,330 milyar TL olmuştur.

d) Damızlık Hayvan Desteklemesi

1982 yılında Amerika Birleşik Devletleri, mevcut hayvan varlığının azaltılması politikasını uygulamaya koymuş ve hayvan varlığını 1/4 oranında azaltabilmek için gelişme yolundaki ülkelere ucuz ve uzun vadeli kredilerle hayvan ihracatına başlamıştır. Bu politika Avrupa ülkelerinde de benimsenmiştir. Türkiye bu politika değişikliğinden yararlanmak ve Türkiye'deki yüksek verimli kültür ırkı popülasyonunu artırmak için 1987 yılından beri Avrupa ülkelerinden ve ABD'den gebe düve ithalatına başlamış ve bu ithalat 1996 yılına kadar sürdürülmüştür. Bu dönem içinde T.C. Ziraat Bankası kredileri ile yetiştiricilerin kültür ırkı hayvan almaları desteklenmiştir. Hayvancılığın Geliştirme Projeleri kapsamında yapılan bu uygulamalarla yetiştiriciler ucuz kültür hayvanı sahibi olmuşlardır.

e) Faiz Kolaylıkları

Girdi maliyetlerinin düşürülmesinde etkili olan tarımsal kredilere uygulanan düşük faiz oranları da bu kapsamda incelenir.¹⁵⁶ 1995 yılından sonra bütçede yar alan Destekleme Fiyat İstikrar Fonu'ndan ürün alımlarının finansmanı için Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerine ve KİT'lere düşük faizli kredi kullanılmıştır. Ziraat Bankası tarım sektörünü desteklemek amacıyla ucuz kredi olanağı sağlamış olup, hükümetin tarımsal destekleme kararları ve uygulamalarında aracı banka olarak görev yapmıştır.¹⁵⁷

T.C. Ziraat Bankası'nca 1997 yılında uygulanan faiz oranları; bitkisel üretim kredilerinde %70-65, hayvancılık kredilerinde %59-54'dür. Bu oran 1998 yılı Temmuz itibariyle bitkisel üretimde %65 ve hayvansal üretimde %54 olarak 2000 yılında ise tek bir faiz oranına indirilerek %42.3 olarak değiştirilmiştir. Diğer yandan, Tarım Satış

¹⁵⁶ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.53.

¹⁵⁷ Hazine, s.3.

Kooperatiflerine üreticilerin ürünlerini destekleme kapsamında alabilmesi için Hazine tarafından %50 basit faizli kredi kullandırılmaktadır. 1998 yılı itibariyle tarımsal kredilerin kullanımına göre dağılımında, tarımsal işletme ve yatırım kredilerinin payı %54, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, Toprak Mahsulleri Ofisi ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş' ne destekleme alımları için açılan kredi oranı %46'dır.¹⁵⁸

f) Sulama Yardımları ve Elektrik Desteği

Türkiye'de 167 Sayılı yasa gereğince, bütün su hakları (bazı istisnalar dışında) devlete verilmiştir. Büyük ölçekli sulama yatırımları yatırım programları kapsamında devletçe yapılmakta ve bu yatırım için yararlanıcıdan katılım bedeli iştiraki aranmamaktadır. Devletçe yapılan ve işletilen sulama yapılarının yıllık bakım ve onarım giderleri, Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından yapılmakta veya yaptırılmakta, bir sonraki yılın sulama bedelinin hesaplanmasında bu değer dikkate alınmaktadır. Kuraklığın etkili olduğu yıllarda ortaya çıkan açık, bir sonraki yıl DSİ bütçesine konulan "sulama sübvansiyonu"ndan karşılanmaktadır. Sulama pompalarında kullanılan elektrik ücretleri saniyede kullanılan elektrik tarifesinin %50-60'ı kadar ucuzdur.

3. Diğer Teşvik ve Destekler

a) Tarımsal Dış Ticaret Politikaları

Türkiye'de tarım ürünleri dış ticareti, uzun yıllardan beri tarife ve tarife dışı birçok önlemlerle düzenlenmiş, böylece iç pazar arz, talep ve fiyat yönünden dengelenmeye çalışılmıştır. 1980'lerin başlarına kadar Türk ticaret rejiminin en belirgin özelliği; tarım ürünleri ticaretinin önemli ölçüde devlet tekelinde olması, özel sektör ithal ve ihracatının yasaklar ve izinlerle yürütülmesi, kotolar, vergiler ve ihracat teşviklerinden oluşmaktaydı. Bu tarihten itibaren devlet tekelleri, tarım ürünleri ithalat ve ihracatındaki miktar ve diğer kısıtlamalar, ihracat vergileri aşamalı olarak kaldırılmış, yerine gümrük vergisi ve ek vergiler ile özel tarifeli vergiler getirilmiştir.

Türkiye'nin de taraf olduğu Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması çerçevesinde üretim fazlası olan bazı tarımsal ürünlerin ihracatına belli miktarlarda ihracat desteği

¹⁵⁸ DPT, "Tarımsal..", s.28.

verilmekte, diğer taraftan yine aynı anlaşma kuralları çerçevesinde ithalata getirilen önlemlerle tarım üreticileri korunmaktadır. Bu kapsamda, iç fiyatların istenilen düzeyde tutulması amacı ile hayvansal ürünler, çay, şeker ve hububat gibi ürünlerde yüksek ithalat korumaları uygulanmakta ve Türkiye'nin bu anlaşmadan doğan taahhütleri çerçevesinde tarım ürünleri ihracatında ihracat ödemeleri yapılmaktadır.¹⁵⁹

Ocak 1990'da ithal iznine tabi mallar listesi yürürlükten kaldırılmış, yasak mallar listesi de çok büyük ölçüde daraltılmıştır. Buna rağmen hassas mallar ithalatında özel kurallar uygulamasına devam edilmiştir. AB ve EFTA ülkelerinden ithal edilen mallara özel tavizli tarifeler uygulanmış, sonraları bu ülkelerden ithal edilen mallara uygulanan gümrük vergileri oranları önemli ölçüde düşürülmüştür.¹⁶⁰

İhracatta da, önceleri birçok tarım ürünleri ve girdilerinde izin veya tescil zorunluluğu gibi birtakım kısıtlamalar uygulanmış, bazı ürünlerin ihracatında, uzun bir zaman, değişik oranlarda vergi alınmıştır. Zamanla vergi oranlarında olduğu gibi, vergilendirilen ürün sayısı da azaltılarak, 1995 yılında ihracat vergileri tamamen kaldırılmıştır. 1 Ocak 1996 tarihli yeni ihracat rejimiyle de yasa, kararname ve uluslararası antlaşmalarla ihracatı yasaklanmış olan mallar dışındaki tüm malların ihracatı serbest bırakılmıştır.¹⁶¹

b) Teşvik veya Destekleme Primi Ödemesi

3 Mayıs 1987 tarihinden itibaren belli özelliklere sahip süt işleme tesislerine teslim edilen beher litre süt için teşvik primi ödenmesine karar verilmiştir. Bu miktar 1 5 Haziran 1998 itibariyle 5000 TL/litre olarak belirlenmiştir. Ancak, günün koşulları dikkate alınarak değiştirilmesi planlanmış olmakla beraber, ödeme miktarının aynı düzeyde devam etmesiyle uygulama etkinliğini yitirmiştir.

¹⁵⁹ Harald GRETHE, *Agricultural Policy Reform in Turkey Relating to WTO and EU Agreements*, Ministry of Agriculture and Rural Affairs of Food and Agriculture Organization of The United Nations, Ankara, 1997, s.4.

¹⁶⁰ OECD, *Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti. Ülke Raporu: Türkiye*, 1994.

¹⁶¹ İ.G.E.M.E., *İhracat Mevzuatı*, Ankara, 1996.

Nisan 1990 tarihinden itibaren kırmızı ve beyaz ete prim ödemesi başlatılmış, ancak 1991 -1994 yılları arasında üreticiye et teşvik primi ödenmemiştir. 26.01.1994 tarihinden itibaren tekrar teşvik primi uygulamaya konulmuş, 1995 yılından sonra kırmızı ette prim uygulaması kaldırılmıştır.¹⁶²

c) Tütünde Kota ve Çayda Budama Tazminatları Ödemesi

Türkiye’de üretim fazlası olan iki üründe (tütün ve çay) üretim planlaması ve kaliteyi artırma amacıyla, 1993 yılında bazı kararlar alınarak uygulamaya konmuştur. Tütünde kota ve çayda budama tazminatı ödenmesi suretiyle üreticilerin zararları telafi edilmeye çalışılmış ve oldukça başarılı sonuçlar alınmasına rağmen, istenilen düzeye ulaşılamamıştır. 1997 yılında tütündeki kota uygulamasının kaldırılması tütün üretiminin 340 bin tona çıkmasına neden olmuştur.

Tütünde kota uygulamasına 1994 yılı itibariyle başlanılmış olmakla beraber, uygulamaya esas müeyyidelerde zaman içerisinde değişikliklerin yapılması bugüne kadar istenilen anlamda kota uygulamasına olanak vermemiş, hatta 1997 yılında kota uygulamasına hiç gidilmemiştir. Kota miktarı belirlenirken, mevcut stok durumu, iç harman ihtiyacı ve ihraç olanakları dikkate alınarak bölgeler ve menşeler itibari ile kota uygulaması ihtiyacı doğmuştur. 1993 yılında çıkarılan bakanlıklar arası Tütün Kurulu Kararı gereği 1994, 1995 ve 1996 yıllarında üreticilere tazminat ödenmiştir.

d) Yatırımları Destekleyici Yardımlar

Bir başlık altında sayılabilecek diğer desteklemeler, tarımsal yatırımlarda uygulanan teşvikler, gümrük vergi indirimleri, bazı gelir vergisi indirimleri, tercihli krediler ve 1995 yılında son bulan Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu’ndan yapılan ödemelerdir. Yatırım teşvikleri; tarımsal üretim, sera yapımı, damızlık hayvan yetiştiriciliği ve su ürünleri üretimlerinde uygulanmaktadır.

Toplam sabit sermaye yatırımlarının payı zaman içerisinde azalmıştır. Bu azalış özel yatırımlardaki düşmeden kaynaklanmaktadır. 1980’li yıllarda %9-14 seviyelerinde

¹⁶² DPT, “Tarımsal.., s.29

seyreden özel sabit sermaye yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı son yıllarda %3-4 oranına gerilemiştir.

B) TARIMSAL DESTEKLEMELERİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

Türkiye tarımsal destekleme politikalarının gerçekleştirilmesinde kullanılan finansman kaynakları, çeşitli fonlardan, bütçeden ve T.C. Ziraat Bankası'ndan sağlanmaktadır.

1. Fonlar

Bütçenin katı ilkelerinden kurtulma gerekçesiyle, özellikle 1980'li yıllarda pek çok fon kurulmuştur. Bu fonların çoğu da zamanla amacından saptırılmıştır. Bu durum Türkiye'de fon ekonomisi kavramını gündeme getirerek kamu kaynaklarının iktidar tarafından rahatça kullanılmasına zemin hazırlamıştır. Tarım sektörüne kaynak aktarımı için daha çok siyasi kaygılarla birkaç fon tesis edilmiştir. Bunlardan en önemlisi, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, diğerleri de, Geliştirme ve Destekleme Fonu ile Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu'dur.

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu kararları ile gübre, zirai ilaç, tohum ve süt teşvik primi sağlamaktadır. 1986'dan itibaren gübre sübvansiyonu için yapılan destekleme ile birlikte bu fondan, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Tarım Kredi Kooperatifleri ve Türkiye Zirai Donatım Kurumu gibi pek çok kurum yararlandırılmıştır. Bu nedenle fonun yükü artmış ve açık vermeye başlamıştır.

Geliştirme ve Destekleme Fonu, tarım, hayvancılık ve besicilik alanlarındaki faaliyetleri desteklemiştir. Bu fonun yönetimi Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na verilmiştir.

Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu ise, kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak, yatırımların yönlendirilmesi ve ihtisas kredilerinde kredi maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla kurulmuştur. Bu fondan, T.C.

Ziraat Bankası tarafından düşük faizli kredi kullanılarak çeşitli alanlarda destekler sağlanmıştır.¹⁶³

2. Bütçe

Tarımsal destek sağlamak ve tarımsal kuruluşlara görev zararı ve sermaye transferleri yapmak amacıyla bütçeden kaynak transfer edilmektedir. Bununla birlikte, T.C. Merkez Bankası'nın reeskont kredilerinin kullanılmaması sonucunda, tarımsal kuruluşlar ve ticari bankaların, ödemeleri gereken vergi, prim ve fon borçlarını ödeme vadelerini uzatarak kendilerine kaynak yaratma eğilimleri artmıştır. Bütçeden yapılan ödemeler, tarımsal kuruluşlara görev, zarar ve sermaye transferleri şeklinde yapılan kaynak aktarımlarıdır. Bu kuruluşların başlıcaları, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Tekel ve TMO'dir. Son yıllarda uygulanan para politikalarıyla destekleme alımlarında Merkez Bankası kredi verme uygulamasına son vermiştir. Bu kaynağın sona ermesi, tarımsal kuruluşları kaynak arayışına itmiştir. Bu amaçla tahakkuk eden vergi, prim ve fon borçlarını ödeyerek kaynak temin etme yoluna gitmişlerdir.

3. T.C. Merkez Bankası Ve T.C. Ziraat Bankası

T.C. Merkez Bankası'nın tarım kesimine doğrudan bir kredilendirme politikası olmamakla birlikte, 1995 yılına kadar, İktisadi Devlet Teşekküllerine özellikle TMO'ne önemli krediler verilmiştir. Merkez Bankası, tarım satışı ve tarım kredi kooperatiflerine 1994 yılından sonra (5 Nisan Ekonomik Önlemlerinden sonra) kredi kullandırmamıştır. İktisadi devlet teşekküllerine verilen Merkez Bankası Kredilerinden, TMO'nun faydalandırılmadığı görülmektedir. Merkez Bankası'nın sağladığı kredilerin, bankanın iç kredileri toplamının yaklaşık %2'si kadardır.¹⁶⁴

Türk bankacılık sektöründe tarım sektörüne finansal destek sağlayan tek kuruluş T.C. Ziraat Bankası'dır. Türk çiftçisinin kalkınmasına, tarımsal üretimin artırılmasına ve tarım sektörünün gelişmesine yönelik kredileri düzenlemek, dağıtmak, denetlemek ve tarımın gelişmesine katkıda bulunacak her türlü girişimde bulunmak, bankanın görev ve yetkileridir. Kurulduğu 1863 yılından itibaren tarım kesimine çok önemli boyutlarda

¹⁶³ Hazine, s.8.

¹⁶⁴ http://www.ziraatbank.com.tr/Bnk_Tarim.htm (07.05.2001)

katkı ve destekler sağlamıştır. Tarım alanında faaliyet göstermesi için kurulan, sektör bankası niteliğini taşıyan T.C. Ziraat Bankası, bu sektöre kredi vermesinin yanında, çeşitli yasal düzenlemeler kapsamında girdi sübvansiyon ödemelerini yapmak ve tarım sektörüne düşük faizli kredi tahsisi gibi görevleri de yerine getirmektedir.¹⁶⁵

T.C. Ziraat Bankası, halen tarımsal krediler konusundaki faaliyetlerini Genel Müdürlük bünyesindeki Zirai Krediler, Özel Nitelikli Tarımsal Krediler, Kooperatifler ve GAP Kredileri Daire Başkanlıkları'nın düzenlemeleri ile yürütmekte, her türlü tarımsal alanda çok çeşitli kredi olanaklarını üreticilere sunmaktadır. Bankanın kredileri, işletme ve yatırım kredileri olmak üzere iki grupta verilmektedir. İşletme kredileri, genellikle küçük çiftçilere girdi sağlamak amacıyla verilen kredilerdir. Yatırım kredileri ise, tarımsal üretim faaliyetleri sonucunda elde edilen veya yetiştirilen tarımsal ve hayvansal ürünler ile su ürünlerinin pazarlamasından önce yarı işlenmiş veya işlenmiş hale getirilmesini sağlayacak sınai tesislerinin kurulması amacıyla kullanılmaktadır. Ayrıca elde edilen bu ürünü işleme ve pazarlama alanında ihtiyaç duyulan her türlü tarımsal araç, gereç ve makinelerin üretimi için de bu tür krediler verilmektedir. Bu nedenle de bu tür kredilere zirai kredilerden daha yüksek faiz oranı uygulanmaktadır.

T.C. Ziraat Bankası tarım sektörüne vermiş olduğu kredi faizlerinin oranı, piyasa faiz oranının çok altında olduğu için bankanın mali yapısı olumsuz yönde etkilenmektedir. Ayrıca Ziraat Bankası aracılığı ile Tarım Satış Kooperatif Birlikleri ve Tarım Kredi Kooperatiflerine çoğu geri dönmeyen çeşitli kaynaklar aktarılmaktadır. Zaman zaman TMO ve Çay-Kur gibi kuruluşlar da bankadan yararlanma yoluna gitmektedirler. 1990-99 yılları arasında bankanın kullandırması olduğu tarımsal kredilerin miktarı aşağıdaki tablodaki gibidir. Tarım kesiminin finansal ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla T.C. Ziraat Bankası'nca kullanılan tarımsal kredileri sürekli artış eğiliminde olmuş ve 1999'da %72,2 artarak 2.002 trilyon TL'ye ulaşmıştır.¹⁶⁶

¹⁶⁵ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.45.

¹⁶⁶ ORHAN, s.93-97.

T.C. Ziraat Bankası, 2001 yılı baharında çıkarılan bankacılık yasası ile artık tarımın bankası niteliğini kaybetmektedir. Bu yasayla birlikte kamu bankaları görev zararı veremeyecektir. Türkiye'nin, IMF ve Dünya Bankası güdümüyle çözmeye çalıştığı yapısal sorunları içinde bankacılık sektörü önemli bir yer tutmuştur. Çıkarılan bu yasa ile bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sıkıntılı ortam, yasanın sağlıklı bir şekilde uygulanmasına bağlı olarak orta ve uzun vadede giderilebilecektir.

Tablo (17) T.C. Ziraat Bankası'nın Kullandığı Tarımsal Krediler (milyon TL)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Doğrudan Kuşl. Krd. | 3.130 | 4.621 | 6.937 | 11.346 | 17.835 | 52.927 | 178.651 | 304.375 | 480.673 | 565.015 |
| Tarım Kredi Koop. | 2.127 | 3.953 | 6.074 | 10.448 | 19.725 | 47.521 | 104.697 | 161.873 | 278.488 | 483.083 |
| Tarım Satış Koop. | 7.896 | 10.380 | 26.790 | 29.326 | 59.579 | 141.166 | 125.542 | 109.919 | 403.209 | 954.061 |
| TOPLAM | 13.153 | 18.954 | 39.801 | 51.120 | 97.139 | 241.614 | 408.890 | 576.167 | 1.162.370 | 2.002.159 |

Kaynak: ORHAN, Osman Z., *Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası*, İTO, Yayın No: 1999-62, İstanbul, 1999. s.97 ve http://www.ziraatbank.com.tr/Bnk_Tarim.htm (07.05.2001)

Kamu bankaları artık görev zararı veremeyeceği için tarımsal desteklemelerde en önemli unsur alım fiyatları olmaya devam edecektir. Doğrudan gelir desteğinin 2001 Haziran ayında yasalaşması sonucunda, 2003 yılı sonuna kadar bu desteğin iyice yaygınlaştırılacağı tahmin edilmektedir. Bu gelişmenin Türk tarımı ve ekonomisi üzerindeki etkisi güçlü olurken, Ziraat Bankası'nın sektör içerisindeki rolü azalacaktır.

C) UYGULANAN POLİTİKALARIN SONUÇLARI VE MALİYETİ

1. Uygulanan Politikaların Sonuçları

Tarım sektöründe uygulanan genel politikalar sonucunda, yeterince kaynak aktarılmasına rağmen, bir türlü aşılamayan önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bunlar: aktarılan kaynağın tamamının çiftçilerin eline geçmemesi, tarımsal üretimde ve ihracatta ülkenin varolan potansiyeline uygun bir artış sağlanamaması, üreticilere üretimle ilgili karar almalarını sağlayacak pazar sinyallerinin yeteri kadar ulaşamaması, verilen desteklerden küçük işletmeler ve verimin düşük olduğu bölgelerin yeteri kadar yararlanamaması, tarımsal üretim faaliyetinin cazip bir geçim alanı olmaktan uzaklaşması ve kuruluşlar arası koordinasyon eksikliği sonucunda uygulamaya ilişkin faaliyetlerin etkin olarak yürütülmesi... biçiminde sıralanabilir.

Türkiye'de tarım kesimine yönelik politikalar ve bu kapsamda kullanılan araçlar konusunda bir kararlılık olmamakla beraber, çok sayıda araçla yürütülmektedir. Bugüne kadar uygulanan fiyat ve pazar politikalarının amacı kesin ve açık bir şekilde ortaya

konulamamıştır. Uygulamalarda daha çok günün ekonomik ve siyasi kaygıları ön plana çıkmış ve çoğunlukla da dünya piyasalarıyla uyumsuz bir ortam yaratmıştır.

Genellikle alınan tarım politikası kararları, bazı yıllar makro ekonomik politikalarla çelişmiştir. Örneğin, 1991/92 yılında pamukta destekleme fiyatı dünya piyasalarından çok yüksek düzeyde belirlenmiştir. Üreticiler ürünlerini ilgili TSKB'ye satmışlar, ancak gerekli dış ticaret önlemleri alınmadığından sanayiciler kullanacakları hammaddeyi dünya piyasalarından daha düşük fiyatla satın almışlardır.¹⁶⁷ Sonuçta devlet önemli ekonomik kayba uğramıştır.

Hayvancılıkta da iç piyasa müdahaleleri ile dış piyasa kontrolleri aynı anda sürdürülemediği için önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Bazı dönemlerde hayvancılığı geliştirmeye yönelik çeşitli programlar uygulanırken, aynı dönemde et ithalatının serbest bırakılması bu programları etkisizleştirmiştir. Ayrıca uygulanan politikaların çeşitli kesimlere etkilerinin ne olduğuna yönelik çalışmalar yapılmamıştır.

Kamu kaynaklarına olan baskının azaltılması ve verimlilik artışı amacıyla yapılan tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesinde, TSEK (Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu), EBK (Et ve Balık Kurumu) ve Yem Sanayii A.Ş. ile başlanmış; TSEK ve Yem Sanayii A.Ş. tamamen özelleştirilmiştir. Ürünlerin pazarlanması ve üreticilerin örgütlenmesi ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan hayvansal üretimle ilgili üç KİT'in aynı anda özelleştirilmesi, hayvansal ürün piyasalarında olumsuz etkiler yaratmış ve hayvancılığın gerileme eğilimini artırmıştır. Bu nedenle EBK tamamen özelleştirilmemiştir. Orta vadede ÇAYKUR'un ve gerekli yasal düzenlemeler tamamlandıktan sonra Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü'ne ait şeker fabrikalarının özelleştirilmeleri söz konusudur.

Nitekim son yıllarda, başta ürün ve girdi fiyat ve pazar koşullarına yönelik müdahaleler olmak üzere, tarım politikalarının ekonomi üzerinde yarattığı sıkıntılara son vermek ve dünya piyasalarına uyum sağlamak amacıyla önemli bir değişim süreci başlatılmıştır. Türkiye girmiş olduğu ekonomik bunalımı aşabilmek için IMF ve Dünya

¹⁶⁷ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.49.

Bankası gibi uluslararası örgütlerin yardımını istemiştir. Ve tarımdaki yapısal problemlerin de çözümü yönünde IMF ile bir Stand-by anlaşması imzalamıştır. Tarım desteklemelerinin kamu üzerindeki yükünün kaldırılması gerekçesiyle bir yasa taslağı hazırlanmış ve geniş yetkilere sahip olan tarımsal üst kurul oluşturulmuştur. Yapılan taahhütler doğrultusunda gelişen tarım reformu çalışmaları, çıkarılan yasalarla 2001 yılının baharında kendini resmen göstermeye başlamıştır. Bu amaçla, girdi ve kredi desteğine getirilen sınırlama, 19 Nisan 2001 tarihinde çıkarılan “Şeker Yasası”, 21 Haziran 2001’de çıkarılan “Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Bu Amaçla Oluşturulacak Çiftçi Kayıt Sistemine İlişkin Uygulama Tebliği” ve diğer düzenlemeler, tarım politikalarında uzun vadeli ve köklü bir değişimin habercisi olmuştur.¹⁶⁸ Ancak, yapılan bu düzenlemelerin temelinde mali kaygıların varlığı dikkat çekicidir.

2. Uygulanan Politikaların Ekonomik Maliyeti

Uygulanan her politikanın bir maliyeti olduğu gibi, tarım sektörü için uygulanan politikaların da bir maliyeti vardır. Tarım sektörüne verilen her destek için ekonomik açıdan katlanılan yükün ölçülmesi büyük önem taşımaktadır. Uygulanan politikaların genel ekonomiye maliyetini ortaya koymak açısından, katkı ve yükleri birlikte ele almak dengeli bir yaklaşım olacaktır.

Tarım sektörüne sağlanan toplam destek, iki transfer kalemiyle ölçülmektedir: birincisi, iç piyasa fiyatları yoluyla tüketicilerden, ikincisi de, vergi mükelleflerinin bütçe ve vergi gelirlerinden yapılan harcamalardır. OECD verilerine göre bu transferlerin 2000’li yıllara doğru süratle arttığı anlaşılmaktadır.¹⁶⁹

Bu sayıları farklı bir biçimde ifade edecek olursak, Türkiye’de tarımsal desteğin kişi başına yükünün (tarımsal nüfus dahil) 1986-88 de 75 dolardan, 1998’de 352 dolara yükseldiğini göstermektedir. Gelişmiş ülkelerden farklı olarak, Türkiye tarımında büyük bir nüfusun barındırılması, bu kişilerin de vergi ödemesi ve tarım ürünleri tüketicileri olması, aslında tarıma sağlanan (net) transferlerin daha düşük olduğuna işaret etmektedir. Ancak, iki gelişme dikkat çekicidir. Destekteki artış üretim artışından çok fiyat artışlarından kaynaklanmaktadır ve vergi gelirlerinden sağlanan transferler daha hızlı

¹⁶⁸ 21.06.2001 tarih ve 35685 sayılı Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Bu Amaçla Oluşturulacak Çiftçi Kayıt Sistemine İlişkin Uygulama Tebliği.

¹⁶⁹ OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*, Paris, 2001.

yükselmektedir. Vergi gelirlerinden (bütçeden) sağlanan transferlerdeki artışın çok önemli bir nedeni tarımsal desteğin finansmanından, finansmanın faiz yükünden oluşmaktadır.

Tablo (18) Toplam Destek Tahminleri (milyon \$)

| TRANSFERLER | 1986-88 | 1991-93 | 1996-98 | 1997 | 1998 |
|------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|
| Toplam | 3 962 | 10 204 | 17 020 | 17 049 | 22 830 |
| Tüketicilerden | 3 047 | 8 735 | 8 842 | 9 614 | 11 833 |
| Vergi mükelleflerinden | 1 001 | 2 048 | 8 800 | 8 150 | 11 618 |
| Bütçe gelirleri | -87 | -579 | -622 | -715 | -621 |
| GSYH'a oranı | 4,8 | 6,4 | 8,6 | 8,9 | 10,7 |

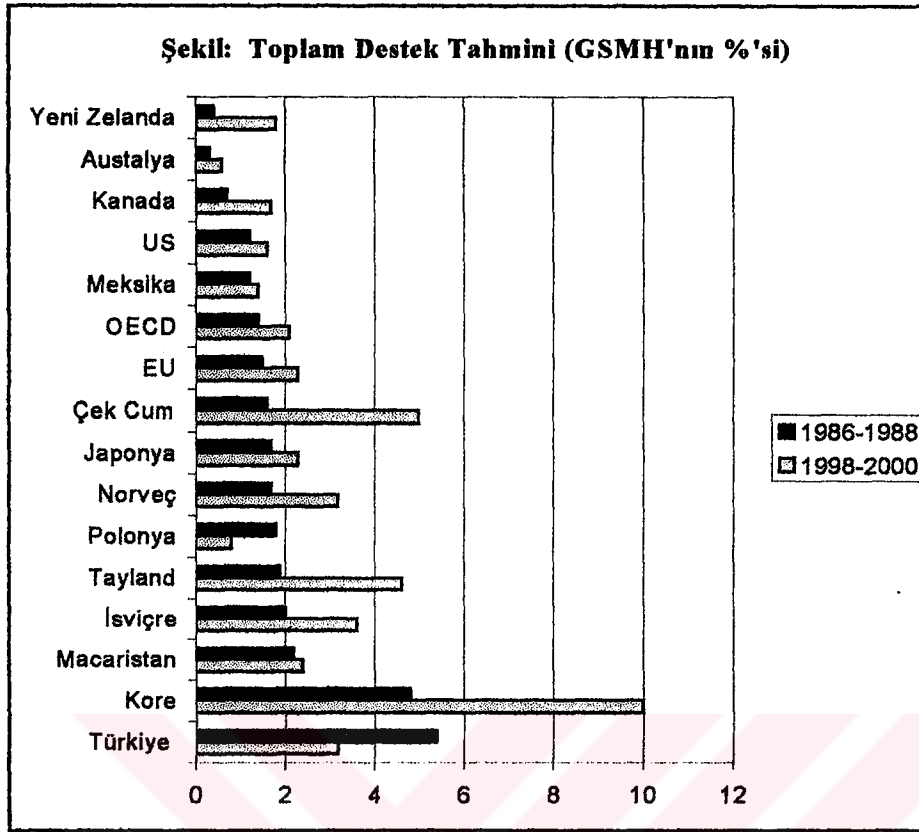
Kaynak: OECD (1999) Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 1999, Paris, s. 190, 192, 248.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye'de tarımsal transferlerin kaynakları görülmektedir. Buna göre toplam transferlerin 1998 yılında %52'si tüketiciler tarafından ödenmiştir. Diğer taraftan, tarım sektörüne yapılan toplam transferlerin GSMH'ya oranı, 1997 yılında %10,7'dir. Bu rakamın %10'u aşmış olması, tarımın gelir katkısını tartışmalı bir duruma düşürmektedir. Türkiye için bu rakamın %7 bile olması, tarımda yaratılan değerın yaklaşık yarısının, transferlerle dışarıdan sağlandığını gösterecektir. Bu, "toplam desteğin ne kadarı üreticilerin eline geçmektedir?" sorusunu çağrıştırmaktadır. Desteğin verimini bu açıdan ortaya koyabilmenin bir yolu, toplam desteğin üreticiye sağlanan desteğe oranıdır. Yukarıdaki kişi başına yük sayısının yeniden yorumlanması gerekirse; destek politikalarının bugünkü biçimiyle, herkesten alınan 352 doların ancak 201 doları üreticiye transfer edilebilmiştir. Aradaki fark destekleme politikalarındaki etkinlik kaybına işaret etmektedir. Bu kayıp büyük ölçüde finansman konusunda oluşmaktadır.

Tablo (19) Toplam Üretici Desteği (milyon \$)

| | 1986-88 | 1991-93 | 1996-98 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|
| Üretici Desteği | 3 686 | 9 248 | 9 757 | 10 321 | 12 626 |
| Toplam transfer/ Üretici desteği | 1,07 | 1,1 | 1,74 | 1,65 | 1,81 |

Kaynak: OECD (1999) Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 1999, Paris, s.190, 192, 248.



Kaynak: OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries", *Monitor and Evaluation 2001*, Paris, 2001, s.13

Uluslararası karşılaştırmalar yapıldığı zaman, Türkiye'de üreticiye bu kadar kayıpla sağlanan desteğin fazlalığı dikkat çekicidir. Üreticiye sağlanan destek, birim tarım alanına düşen destek olarak ifade edilirse, Türkiye'de üreticiye sağlanan desteğin 1986-88'de 94 dolardan, 1998'de 314 dolara tırmandığını söyleyebiliriz. Aynı değer 1998 yılı için AB'de 895 dolar, ABD'de 112 dolar, Yeni Zelanda'da 3 dolar, Japonya'da 9.826 dolardır.¹⁷⁰ Toplam Transferler bakımından 1996 yılı rakamları Türkiye'yi dünyanın en ön sıradaki ülkesi durumuna getirmiştir.¹⁷¹

Tarım desteği dışarıdan sağlayanların çoğu, tarım ürünleri tüketicileri ve vergi mükellefleri olduğuna göre bu grupların özellikleri tarım destek yükünün tarım dışındaki etkilerine de işaret edebilir. Türkiye'de gelir vergisi büyük ölçüde sabit gelirli maaş ve ücretli gruptan toplanmakta ve tüketim vergileri büyük ölçüde dolaylı

¹⁷⁰ OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*, Paris, 1999, s.48-49

¹⁷¹ Thorvaldur GYLFASSON, "Prospects for Liberalization of Trade in Agriculture", *Journal of World Trade*, Vol.32, Is.1, Feb 1998, s.33.

vergilerle (gelirden bağımsız) sağlanmaktadır. Dolayısıyla, tarıma bu kanallardan sağlanan transferlerin de orta ve düşük gelir grupları üzerine daha büyük bir yük bindirdiği düşünülebilir. Diğer taraftan, tarıma dayalı ürünlere yapılan harcamalarının payının artan gelirle birlikte azaldığını tüketim istatistiklerinden biliyoruz. Türkiye’de tarıma dayalı giderler toplam tüketim harcamalarının yaklaşık %45’ini oluşturmaktadır. Buna karşılık en düşük gelir grubunda bu oran %60, en yüksek gelir grubunda %35’tir.¹⁷² Kısaca, bütün bu göstergeler tarımsal destek yükünün düşük gelir gruplarını daha olumsuz etkilediğine işaret etmektedir.

Türkiye’de tarım politikaları sonucunda oluşan üretici sübvansiyonlarının faturasını büyük oranda yükselen iç fiyatlar sonucunda tüketiciler ödemektedir. Aşağıdaki tabloda Üretici Destek Eşdeğeri¹⁷³ (ÜDE) büyüklüklerinin Türkiye ve OECD ülkeleri ortalaması karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablo (20) ÜDE’nin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Türlelere Dağılımı (%)

| Destekleme Türü | TÜRKİYE | | | | | OECD | | | | |
|-------------------|---------|---------|------|------|------|---------|---------|------|------|------|
| | 1986-88 | 1993-95 | 1996 | 1997 | 1998 | 1986-88 | 1993-95 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Piyasa Desteği | 72 | 73 | 72 | 79 | 86 | 79 | 72 | 60 | 63 | 67 |
| Doğrudan Ödemeler | 1 | 2 | 2 | - | - | 18 | 18 | 23 | 19 | 17 |
| Diğer Destekler | 39 | 30 | 30 | 20 | 14 | 17 | 15 | 18 | 18 | 16 |
| Yem Ayarlaması | -12 | -5 | -4 | - | - | -11 | -5 | 0 | - | - |
| Toplam | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: ÇAKMAK, KASNAKOĞLU, AKDER, s.60.

Buna göre, hem OECD ülkelerinde hem de Türkiye’de tüketicilerin, gıda fiyatlarındaki artış dolayısıyla ödediği dolaylı vergi %30 civarındadır. Bu tabloda gösterilen ÜDE’nin 1998 Türkiye rakamları incelendiğinde, %86’sının iç fiyatların dünya fiyatlarından farklılaşmasından, %14’ünün ise, girdi sübvansiyonu başta olmak üzere diğer desteklerden kaynaklandığı görülmektedir.¹⁷⁴ OECD ülkeleri ortalamasında, piyasa fiyatlarıyla yapılan destekler, ÜDE’nin %67’sini, doğrudan destekler %17’sini, diğer destekler de %16’sını oluşturmaktadır.

¹⁷² DİE, ba...

¹⁷³ Üretici Destek Eşdeğeri belirtilen bir yılın tarım politikaları sonucunda yapılan parasal transferler değerinin bir göstergesidir. Hem iç piyasa fiyatları yoluyla tüketicilerin yaptığı transferler, hem de vergi mükelleflerinin bütçe veya vergi harcamalarıyla yaptığı transferler buna dahildir.

¹⁷⁴ ÇAKMAK, KASNAKOĞLU ve AKDER, s.60.

IV. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE TÜRK TARIMI

A) DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ'NÜN TARIM ANLAŞMASI VE ETKİLERİ

Birinci bölümde yeterince bahsedildiği için Dünya Ticaret Örgütü ve GATT üzerinde durulmayacaktır. Uruguay Round'dan sonra ismi Dünya Ticaret Örgütü olarak değişen GATT'a Türkiye Kasım 1961'de imza atarak, üye olmuştur. Uruguay Round Tarım Anlaşması, bütün üye ülkeler gibi Türkiye'yi de etkilemektedir. Bu anlaşmada Türkiye, gümrük vergilerinde tarım mallarının tümünün DTÖ'ne bağlamış fakat tam anlamıyla bir tarifelendirme yapmamıştır. Bunun temel nedenlerinden biri, Türkiye'nin dış ticaretinin daha önceki yıllarda büyük ölçüde liberalleşmiş olması, diğeri de dış ticarete mal sınıflandırılmasında harmonize sisteme geçişle birlikte 1986'da tanımlanmamış yeni malların ortaya çıkmış olmasıdır. Bunda 1995'teki Gümrük Birliği Anlaşması'nın etkisi olmuştur. Fakat Türkiye, asgari ve cari giriş kotaları için taahhütte bulunmamış, sonuçta özel koruma önlemlerine başvuramayacak durumda kalmıştır.¹⁷⁵

Gelişmiş ülkeler daha önceden üst limit koymadıkları ürünler için 1986 Eylül düzeyini kabullenmek zorundayken, gelişmekte olan ülkeler önceki üst limitlerini bağlamadıkları ürünler için tavan konsolidasyonu kendileri belirlemekte serbest bırakılmışlardır. Bu durumda Türkiye temel tarım ürünlerinde en yüksek düzeyi, diğer ürünler için Eylül 1986'da geçerli tarife oranlarını indirim esas almıştır ve gelişmekte olan ülkelerin uyguladıkları indirimleri uygulamaya başlamıştır.¹⁷⁶ Bununla birlikte Türkiye hassas ürünlerde Anlaşma kapsamında belirlenen en yüksek düzeyi kabul ederken, diğer ürünler için 1986 Eylül seviyesini esas almıştır.

1. GATT Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın Etkileri

Anlaşmaya göre, Türkiye'nin 2004 yılına kadar gümrük tarifelerinde ortalama %24, her bir üründe ise %10 oranında indirim gerçekleştirmesi gerekmektedir. 1999'da beşinci indirim uygulandıktan sonra, 2000 İthalat Rejimi kapsamında altıncı indirim gerçekleştirilmiştir. Bu hali ile Türkiye, temel ürünlere ilişkin yaptığı taahhütlerden dolayı fazla zorlanmamaktadır. Liberalizasyon süreci içerisinde pek çok üründe koruma yöntemini gümrük vergisi şeklinde belirlediği için AB'nin yaşadığı ölçüde bir

¹⁷⁵ GRETHE, s.4.

¹⁷⁶ Friedrich, s.12.

tarifelendirme sorunu yaşamamıştır. Anlaşmanın temel alanları (pazara giriş, ihracat sübvansiyonları ve iç destekler) aşağıdaki gibi ele alınabilir.

a) Pazara Giriş

İthalattan alınan vergilerin belirlenmesi ve indirim taahhütleri konularından oluşan **pazara giriş** konusunda¹⁷⁷ Türkiye, temel tarım ürünlerinde indirimlere ilişkin bir sorun yaşamamaktadır. Türkiye, anlaşmaya taraf olan ülkeler içinde dış ticaretini, AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşması ile en liberal ve uyumlu ülkeler içinde yer almaktadır.¹⁷⁸ Türkiye için asıl önemli olan AB'nin göstereceği tutumdur. Bu konuda Türkiye Eğer Türkiye ve AB tarım ürünlerinin gümrükleri konusunda herhangi bir yakınlaşma uygulanmazsa, 2004 yılında tarım ürünlerine uygulanabilecek tarifelerin üst limitleri Türkiye'de AB'den daha yüksek düzeyde olacaktır.¹⁷⁹

Ortaya çıkan sonuçlara göre, et, çay, tahıllar, şeker, un, domates işlenmiş tütün gibi kendine yeterli hale gelmiş iç pazar ürünlerine yüksek gümrük, düşük indirim uygulanırken; bitkisel yağlar, ipek ve pamuk gibi net ithalatçı olunan ya da ihraç potansiyeli olan ürünler ile girdi olarak ithal edilen ürünlerde düşük gümrük ve nispi olarak yüksek indirim uygulanmaktadır.¹⁸⁰ İç tüketimin en az %3-5'i kadar ithalat yapma zorunluluğu kuralı Türkiye'ye ilave ithalat artışı getirmeyecektir. Et ve süt ürünlerinde önemli miktarda ithalat yapan Türkiye, DTÖ'nün zorunlu kıldığı 600-700 bin ton tahıl ithalat zorunluluğunu iç pazardaki açığı gidermek ve hammadde ihtiyacını gidermek amacıyla yerine getirmektedir.

Aşağıdaki tabloda da görülebildiği gibi, yerli üreticiler için önemli olan ürünlerde tarife indirim taahhütleri en düşük seviyede tutulmuş ve hayvancılık ürünleri, çay, tahıllar, buğday unu, şeker, domates ve işlenmiş tütün gibi ürünlerde yüksek gümrük vergileri bağlanmıştır. Net ithalatçı olunan ürünlerde ve ihracata dönük sanayi

¹⁷⁷ ÇAKMAK, KASNAKOĞLU ve AKDER, s.80.

¹⁷⁸ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.69.

¹⁷⁹ Friedrich, s.15.

¹⁸⁰ DPT, Tarımsal., s.44.

ara mallarında (örneğin, bitkisel yağlar, ipek ve pamuk gibi...) bağlanan düşük tarife oranlarında yüksek indirim tercih edilmiştir.¹⁸¹

Tablo (21) Türkiye'nin GATT Tarım Anlaşması Tarife Oranları (%)

| Ürünler | Temel yıl Oranı | 2004 Üst Sınırı | Tarife İndirimleri | |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|---------|
| | | | Ortalaması | Aralığı |
| Canlı Hayvan | 43,5 | 37,6 | 12,9 | 10-33 |
| Et ve Diğ. | 195,1 | 175,3 | 10,2 | 10-22 |
| Süt ve Süt Ürün. | 131,5 | 117,2 | 10,8 | 10-23 |
| Diğer Et Ürün. | 21 | 10,6 | 49,5 | 22-72 |
| Ağaç, Kök, Çiçek ve Diğ. | 33 | 28,8 | 12,6 | 10-27 |
| Yenen Sebzeler, Kök ve Yumru | 35,6 | 30 | 15,8 | 10-23 |
| Yenen Meyve ve Sert Kabuk. | 64,1 | 53,4 | 16,7 | 10-60 |
| Kahve, Çay ve Diğ. | 85,3 | 56,8 | 33,7 | 22-50 |
| Tahıllar | 161,1 | 145 | 10 | 10 |
| Değirmencilik Mamulleri | 50,4 | 43,3 | 14,1 | 10-23 |
| Yağlı Tohumlar, Tohum Saman.. | 34,1 | 22,1 | 35,2 | 14-67 |
| Çeşili Sebze Müstah. | 59,5 | 29,7 | 50,1 | 48-54 |
| Diğer Sebze | 41,3 | 16,9 | 59,1 | 56-60 |
| Hayvansal ve Bitkisel Yağlar | 40,6 | 29,4 | 27,5 | 22-50 |
| Et ve Balık Mamul. | 90,3 | 82,1 | 10 | 10 |
| Şeker ve Mamül | 113,1 | 90,7 | 19,8 | 10-39 |
| Kakao ve Mamül. | 69,2 | 51 | 26,2 | 10-38 |
| Tahıl, Un, Süt Mamül. | 64,1 | 55,4 | 13,6 | 10-22 |
| Sebze ve Meyve Mamül. | 73,8 | 59,6 | 19,3 | 10-22 |
| Diğer Yenilebilir Mamül. | 70,5 | 51,4 | 27 | 20-34 |
| Alkollü ve Alkolsüz İçki. | 87,6 | 70,7 | 19,2 | 15-37 |
| Gıda End. Kalıntısı. | 11,3 | 10 | 11 | 10-17 |
| Tütün ve Maml. | 150 | 113,1 | 24,6 | 10-28 |
| Pamuk, ham | 10 | 6 | 40 | 40 |
| Pamuk, artığı | 20 | 12 | 40 | 40 |
| Pamuk, Taranmış | 20 | 12,6 | 37 | 37 |

Kaynak: GATT, Schedule XXXVII-Turkey.

b) İhracat Sübvansiyonları

İhracata verilen sübvansiyonların azaltılacak olması, Türkiye'den çok gelişmiş ülkeleri olumsuz etkileyecektir. İhracat sübvansiyonlarında Türkiye, önemli sayılabilecek taahhütlerde bulunmuştur.¹⁸² Türkiye, DTÖ Tarım Anlaşmasıyla ihracat sübvansiyonuna kısıtlama getirecek, 44 ürün ve ürün grubu için taahhütte bulunmuştur. Taahhütler sübvansiyon için bütçeden yapılan harcamalar ve miktar konusunda

¹⁸¹ ÇAKMAK, KASNAKOĞLU ve AKDER, s.81.

¹⁸² UZUNOĞLU ve diğerleri, s.69.

aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi ayrı ayrı yapılmıştır. Bu büyüklüklerin en önemlileri buğday, arpa ve buğday unudur.¹⁸³

Tablo (22) Bazı Ürünlerde Türkiye'nin İhracat Desteği Taahhütleri

| | Harcama Taahhütleri (1000 \$) | | | Miktar Taahhütleri (1000 ton) | | |
|------------------------|-------------------------------|---------|--------|-------------------------------|-------|------|
| | Temel Yıl | 1995 | 2004 | Temel Yıl | 1995 | 2004 |
| Buğday | 36,077 | 640,424 | 27,418 | 547 | 2,127 | 494 |
| Arpa | 6,234 | 123,26 | 4,738 | 131 | 747 | 113 |
| Buğday Unu | 1,894 | 9,543 | 1,439 | 65 | 475 | 56 |
| İrmik | 2,032 | 1,984 | 1,545 | 68 | 67 | 58 |
| Malt | 2,208 | 2,155 | 1,678 | 39 | 38 | 34 |
| Zeytin Yağı | 2,341 | 2,284 | 1,779 | 23 | 23 | 20 |
| Ayçiçek Yağı, rafn. | 3,126 | 2,866 | 2,377 | 72 | 94 | 62 |
| Mısır Yağı, rafine | 788 | 769 | 598 | 13 | 13 | 11 |
| Margarin | 3,66 | 4,915 | 2,782 | 73 | 98 | 63 |
| Sosis ve benzer. | 21 | 21 | 16 | 0 | 0 | 0 |
| Diğer et mamül. | 23 | 22 | 17,1 | 0 | 0 | 0 |
| Balık mamül. | 4,994 | 4,874 | 3,795 | 9 | 8 | 7 |
| Çikolata ve diğ. | - | - | - | - | - | - |
| Bisküi, pastacılık ür. | 2,778 | 2,551 | 2,111 | 19 | 25 | 17 |
| Makarna, vermicelli | 1,239 | 3,341 | 941 | 16 | 45 | 14 |

Kaynak: ÇAKMAK, KASNAKOĞLU ve AKDER, s.83.

Türkiye bu ürünlerde önceden bindirme (front-loading) yapmayı tercih etmiştir. Dolayısıyla taahhütler 2004 yılında, yine baz yılı düzeylerinden %24 oranında indirilmekte, fakat ilk yıllarda yüksek oranlarda sübvansiyon verme olanağı sürdürülmektedir.¹⁸⁴

İhracat sübvansiyonları konusunda bir türlü çözüme kavuşturulamayan önemli bir konu da, sübvansiyonlu ihracat kredileridir. Yapılacak yeni müzakerelerde bu konunun ele alınması beklenmektedir.

c) İç Destekler

Tarım sektörüne verilen iç desteklerin (fiyat müdahaleleri) sınırlanıyor olması nedeniyle dünya tarım ürünleri piyasasında fiyatların yükselmesi olasıdır. Fiyatı yükselecek ürünler, Türkiye'nin de fiyat müdahalelerinde bulunduğu ve desteklenmesi kamu bütçesine yük getirdiği ürünlerdir. Fiyatların yükselmesi ile Türkiye'nin

¹⁸³ H. Erol ÇAKMAK, "The Uruguay Round: Implications for Turkish Agriculture", ed. T.YILDIRIM, A. SCHMITZ VE W. H. FURTAN, *World Agricultural Trade*, Westview Press, Oxford, 1998, s.212

¹⁸⁴ ÇAKMAK, KASNAKOĞLU ve AKDER, s.83.

destekleme yükü ve bunun kamu bütçesine olan finansman yükü azalmış olacaktır.¹⁸⁵ İç destekler konusunda Türkiye, baz yılındaki iç destekleri mümkün olduğu kadar düşük tutmaya çalışmıştır. Gelişmiş ülkelere sağlanan özel ve farklı muameleden faydalanarak, toplam destek üretim değerinin %10'una karşılık gelen, "de minimis" sınırının altında kaldığı için Türkiye, iç destek indiriminden muaf tutulmuştur.¹⁸⁶ Yatırım ve girdi desteği gibi diğer iç destekler ise, indirim kapsamı dışındadır. Bu kapsama yapılan taahhüt, gelecekte bu üst sınırın aşılmayacağı yönündedir.¹⁸⁷

Gelişmekte olan ülkelerde uygulanmakta ve kalkınma planlarının önemli bir bölümünü oluşturan tarımsal ve kırsal gelişmeyi destekleyici dolaylı ve dolaysız devlet yardımları ile tarıma uygulanan yatırım sübvansiyonları, düşük gelirli üreticilere sağlanan tarımsal harcama sübvansiyonları ile ilgili teşvik tedbirlerinin iç destek taahhütleri kapsamı dışında tutulması, Türkiye'nin tarım politikalarının belirlemesi ve uygulaması konusunda büyük bir esneklik sağlamaktadır.¹⁸⁸

2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Yeni Tur Müzakerelerinde Türkiye'nin Durumu

Dünya Ticaret Örgütü Genel Konseyi'nin 7 Şubat 2000 tarihinde yapılan toplantısı ile Uruguay Round ile sağlanan liberalizasyon sürecinin geliştirilmesi ve bunun için tarım alanında geçerli kuralların güncelleştirilmesine yönelik "ileri tarım müzakereleri" resmen başlamıştır. Mart ve Haziran 2000 aylarında özel oturumlar düzenlenmiştir.

Türkiye, Uruguay Round müzakerelerindeki tecrübesine dayanarak, daha sıkı bir şekilde bu görüşmelere hazırlanmakta; Tarım Anlaşması'nın temel müzakere konuları üzerinde Türkiye'nin pozisyonunun ne olabileceği ve pazarlık konuları üzerinde çalışmaktadır.¹⁸⁹ Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü'nün yeni müzakere döneminde göstereceği tutum ile 2000'li yıllarda tarım sektörünün gelişimini etkileyecek politika tercihlerini büyük ölçüde belirlemiş olacaktır. Bu süreçte, pazara giriş, ihracat

¹⁸⁵ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.70.

¹⁸⁶ GRETHE, s.10

¹⁸⁷ DPT, "Tarımsal...", s.44.

¹⁸⁸ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.70.

¹⁸⁹ ERAKTAN, *Tarım Politikası Temelleri...*, s.148.

sübvansiyonları ve iç desteklerden oluşan üçlü alan yapısının korunması ağır basmaktadır.¹⁹⁰

Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın 22 Şubat 1995 tarihinde yürürlüğe girmesinden sonra, 2004 yılında bitecek olan gelişmekte olan ülkelerin taahhütleri için gerekli çalışmalara başlanmıştır. 10 yıl olarak belirlenen uygulama dönemi içinde "Reform Programı" olarak adlandırılan aşamalı indirimler süreci devam etmektedir. Anlaşmanın 20'nci maddesinde; uzun dönemde temel bir reformu amaçlayan destek ve koruma oranlarındaki aşamalı indirimlerin devam eden bir süreç olduğunu göz önünde bulunduran üyeler, bu sürecin devam ettirilmesine ilişkin müzakerelerin, uygulama dönemi bitiminden 1 yıl önce başlatılması konusunda aşağıdaki hususları da dikkate alarak anlaşmışlardır.

-İndirim taahhütlerinin uygulanmasından o tarihe kadar elde edilen deneyim,

-İndirim taahhütlerinin dünya tarım ticareti üzerindeki etkileri,

-Ticari olmayan mülahazalar, gelişme yolundaki üye ülkelere özel ve ayrıcalıklı uygulama pazar ekonomisine dayalı ve adil tarımsal ticari sistem kurma amacı, ve bu anlaşmanın önsözünde bahsedilen diğer amaçlar ve kaygılar,

-Yukarıda bahsedilen uzun dönem hedeflerine varabilmek için gerekli diğer taahhütler. Buna ilave olarak, tarımın çok fonksiyonluluğundan kaynaklanan "ticaret dışı mülahazaların" da dikkate alınması ifade edilmektedir.¹⁹¹

Dünya Ticaret Örgütü Genel Konseyi'nin almış olduğu bir karar ile reform programının devamı niteliğindeki ileri tarım müzakereleri, anlaşmada öngörüldüğü gibi resmen başlamıştır.

Türkiye'de Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlı olarak oluşturulan "Ulusal Çalışma Grubu", yaptığı çalışmalarla, Türkiye'nin yeni tarım müzakerelerindeki pozisyonunu belirlemektedir. DTÖ'nün yeni müzakere döneminde Türkiye'nin pozisyonu belirlenirken, esas olarak yeni pazara giriş olanaklarının değerlendirilmesi ve rekabet gücünün artırılması göz önünde bulundurulmuştur.

¹⁹⁰ ÇAKMAK, KASNAKOĞLU ve AKDER, s.85.

¹⁹¹ http://www.dtm.gov.tr/ani/tarim_muz_2/genel.htm (27.06.2001)

B)ULUSLARARASI PARA FONU İLE YAPILAN STAND-BY ANLAŞMASI

Türk tarım politikasında yapılmakta olan yeni düzenlemeler, büyük ölçüde 9 Aralık 1999 tarihinde Uluslararası Para Fonu'na (IMF) verilen niyet mektubunda, ekonomik alanda gerçekleştirilecek diğer politikalarla birlikte yer almaktadır. İmzalanan stand-by anlaşmasında, tarımsal destekleme politikalarında bir takım değişiklikler öngörülmektedir. Söz konusu anlaşmada esas olarak, mevcut sistemin kısa bir zaman içerisinde değiştirilerek, hedef üretici kitlesine yönelik Doğrudan Gelir Ödemeleri uygulamasına geçilmesi, bütçe harcamalarının azaltılması, kredi ve girdi desteklerinin azaltılması ile Tarım Satış Kooperatifleri'nin özerkleştirilmesi önerileri yer almaktadır.¹⁹² Bu anlaşmada tarımla ilgili olarak şu ifadeler yer almaktadır:

“Uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının pek çok kamu kurumu arasında dağılmasından dolayı ortaya çıkan parçalı yapı nedeniyle sağlıklı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar son yıllarda ortalama olarak GSMH'nin %3'ü gibi bir maliyet ile vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Bu reform programının orta vadeli amacı, var olan destekleme politikalarını aşamalı olarak ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir.”

Bu politika, 2001 yılı Haziran ayında çiftçi kayıt sistemi üzerine kurulu olarak yasalaşmış, bütün ülkede yaygınlaştırmak için çeşitli çalışmalar başlatılmıştır.

IMF ile yapılan anlaşmada, bütçe harcamalarının azaltılması, kredi ve girdi desteklerinin azaltılması ile Tarım Satış Kooperatiflerinin özerkleştirilmesi, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin 2003'e kadar tamamının özelleştirilmesi, tütün kanununun çıkarılması gibi pek çok madde vardır. Bu kapsamda, tarımsal desteklerin nasıl kaldırılacağı yanında kullanılması düşünülen kaynakların çiftçilere kayıpsız ve israf

¹⁹² DPT, “Tarımsal.., s.50

edilmeden, uluslararası yükümlülükler çerçevesinde nasıl ulaştırılabileceği tartışılmaktadır.

Yaklaşık 4 milyon tarımsal işletmenin ve ortalama işletme büyüklüğünün 6 hektar altında olduğu bir ülkede kırsal alanda kadastro işlemlerinin sadece %65'inin tamamlandığı düşünülürse, 2 yıllık geçiş sürecinde gerekli altyapının iyileştirilerek, kayıt sisteminin tamamlanması oldukça zor görülmektedir.

Reformlara ilişkin değişimlerin aşamalı olarak ve zarar vermeden belirlenmesi ve uygulanması gerekmektedir. Bu koşullarda 2 yıl olarak belirlenen geçiş süreci yeterli olmayacaktır. Diğer ülkelerde yaşanan deneyimleri dikkate aldığımızda, bu süreç Meksika'da 15 yıl olarak belirlenmiş, ABD'de ise 7 yıllık bir uygulama süresi öngörülmüştür. Ancak, bu sistemin gerekliliklerinin mutlaka yerine getirilmesi, başta ödeme miktarının belirlenmiş ilkeler doğrultusunda ve Avrupa Birliği'nde olduğu gibi diğer desteklerin kaldırılmasından dolayı çiftçilerin uğrayacakları kayıpları telafi edici düzeyde olması, ödemelerle ilgili finansman garantisinin sağlanması gerekmektedir. Bazı önemli ürünlerin alımından sorumlu olan kurumların tamamen özelleştirilmesi altyapının yetersiz, pazarlama sorunlarının yoğun olduğu kırsal kesimde yeni ekonomik ve sosyal sorunlara yol açacaktır. Bu kurumların bu bölgelerde işlevini devam ettirecek şekilde yeniden yapılandırılmaları konusu değerlendirilmelidir. Diğer taraftan, ısrarla üzerinde durulan konu tüm desteklemelerin doğrudan gelir ödemeleri şeklinde uygulanmasına ilişkin yaklaşımdır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde doğrudan gelir ödemelerinin diğer politika araçları ile beraber kullanıldığı gözlenmektedir.

C) AVRUPA BİRLİĞİ İLE YAPILAN GÜMRÜK BİRLİĞİ ANLAŞMASI'NDA TARIM SEKTÖRÜ

1995 yılında imzalanan ve 1996 yılı başında yürürlüğe girmiş olan Gümrük Birliği Anlaşması, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girişi sürecindeki en önemli kilometre taşlarından biri durumundadır. Ankara Anlaşması'nın doğal bir sonucu olarak görülen Gümrük Birliği, birlikteki ülkelerde, malların serbest dolaşımı için gümrük vergileri ve

miktar kısıtlamaları gibi kısıtlayıcı tüm engellerin ortadan kaldırılması temeline dayanmaktadır.¹⁹³ Bu konu detaylı olarak üçüncü bölümde işlenecektir.

V. TÜRK TARIM POLİTİKASINDA YENİ ARAYIŞLAR VE REFORM

Tarım sektörü için yeni politikalar oluşturma gereği düşüncesi, Türkiye’de genel kabul gören görüştür. Yeni tarım politikaları için öneriler farklı da olsa, geleneksel tarım politika ve araçlarının artık kullanılmayacağı düşüncesi, hemen hemen tüm ekonomik ve siyasi kesimlerce benimsenmektedir. Türk tarımının kendi bünyesinde gerçekleşen teknik, ekonomik ve sosyal dönüşümler kadar, iç ve dış ekonomik koşul ve politikalarda son yıllarda gerçekleşen değişiklikler, yeni bir tarım politikasına yönelme düşüncesini besleyen temel unsurlar olmuşlardır.

Son yirmi yılda sanayi ve hizmetler sektöründe yaşanan hızlı gelişmeye rağmen tarım sektörü, ekonomide hala önemli bir büyüklüğe sahiptir. Milli gelir içinde tarım sektörünün payının azalmasına karşın, sektörün sanayi sektörüne sağladığı girdi, ayrıca hizmetler sektörü için yaratmış olduğu olanaklar göz önüne alındığında, yaratılan katma değer önemi ortaya çıkmaktadır. Benzer durum dış ticaret için de düşünülebilir. Tarım sektöründeki var olan geniş istihdam hacmine karşın verimlilik oldukça düşüktür. Dolayısıyla kırsal kesimin geliri göreceli olarak azalmaktadır. Kullanılabilir topraklar konusunda sınıra ulaşılmış olmakla beraber, sulanabilir alanların tamamı sulanmamaktadır. Tarımda ana gruplara bakıldığında, bitkisel üretimin payının artmakta, hayvansal ürünlerin payının da azalmakta olduğu görülebilir. Destekleme politikalarında tarımın alt sektörleri arasında bir denge kurulamamış, bitkisel üretim sektörü öncelikle desteklenmiş, hayvancılık sektörü genelde ihmal edilmiştir.¹⁹⁴ Tarımın yapısından kaynaklanan nedenlerle, hala tarım sektöründe modern teknoloji ve girdi kullanımı yetersizdir. Buna bağlı olarak araştırma geliştirme çalışmalarında etkinlik sağlanamamıştır. Uygulamalardaki yetersizlikler sektörün kendi dinamiklerinden kaynaklanan sorunlarıyla birleşince, yapısal değişim ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.¹⁹⁵

¹⁹³ *Gümrük Birliği Rehberi*, Emlak Bankası Eğitim Müdürlüğü Yayınları, Seri: 15. İstanbul, 1996.

¹⁹⁴ <http://www.tarim.gov.tr/yapilanma.htm> (28.04.2000)

¹⁹⁵ UZUNOĞLU ve diğerleri, s.11.

Dünya ekonomisiyle entegrasyon sürecinde, Türkiye'nin tarım alanındaki gelişmelere kayıtsız kalması düşünülemez. "Yeni dünya düzeni" olarak adlandırılan sürecin temel belirleyicileri olan IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü oluşumlarının yanında, Türkiye için daha önemli sayılabilecek olan, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, Türk tarımının dünya ile bütünleşmesinde yönlendirici ve kısıtlayıcı nitelik taşıyan temel kurumlar olmaktadır.

Yapılmakta olan tarımsal reformlara çok büyük tepki gösteren bazı kurum ve kuruluşlar, çeşitli şekillerde tepkilerini dile getirmektedirler. "Dünyanın en gelişmiş gıda ve tarım sektörlerine ve en güçlü çokuluslu şirketlerine sahip olan ve liberal ekonomi politikalarının öncülüğünü yapan batı ülkeleri, tarım ürünleri ihracatına en yoğun sübvansiyon programlarını uygularken, Türkiye'nin "serbest piyasa ekonomisi kurallarına" ters düşmeme kaygısıyla, tarımsal üretim ya da ihracatta devlet desteğini çeken politikalara yönelmesi çok büyük yanılgı olur"¹⁹⁶ biçimindeki düşünce ve kaygılar, eleştirilerin gerekçesini ortaya koymaktadır.

A) YAPILAN REFORMUN GENEL HATLARI

Reform programının ilk aşamasında, mevcut destekleme sisteminin olduğu gibi değiştirilmesi öngörülmektedir. Hedef kitleye ulaşan, şeffaf ve verimli bir destekleme sistemi kurulmuş olacaktır. Bu aşamada, Dünya Bankasından 600 milyon dolarlık bir proje kredisi sağlanmaktadır. 2001 yılı Haziran ayında başlatılan Doğrudan Gelir Desteği ödemeleri için 2001 yılı bütçesinden 500 trilyon TL tutarında ödenek tahsis edilmiştir.

Tarım reformu projesinin bileşenleri; doğrudan gelir desteği, alternatif ürün, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'nin (TSKB) yeniden yapılandırılması ile kamuoyu tanıtım kampanyası ve destek hizmetleri olmak üzere dört başlıkta toplanmaktadır.

¹⁹⁶ Ahmet ŞAHİNÖZ, *ABD-AB-Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarları(Ortadoğu)*, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş., İstanbul, 1989, s.456.

1. Doğrudan Gelir Desteği

Doğrudan gelir desteği sistemi, kamu kaynaklarından hedef tarım üreticilerin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan transferler şeklinde uygulanan bir politika aracıdır. Geniş anlamda bu politikayla; mevcut ve gelecekteki üretim miktarı, girdi kullanımı veya gelir düzeyleri ile ilişkilendirilmeksizin üreticilere transfer yapılmaktadır. Ayrıca, bu politikayla, hedeflenen gruplara çeşitli şartların ileri sürülmesi ile *telaî edici ödemeler* ve piyasa fiyatı ile hedeflenen gelir düzeyine karşılık gelen fiyat arasındaki fark, *fark ödemeler* veya *prim sistemi* şeklinde üreticilere ödenir.¹⁹⁷

Türkiye’de tarım reformu kapsamında en çok tartışılan konuların başında, doğrudan desteklerin mevcut destekleme politikalarının yerine geçirilmesi gelmektedir. Bu yardımlar gelişmiş ülkelerde, üretimi artırmadan çiftçi gelirini yükseltmek için yapılmaktadır. Türkiye’de ise, verilmesi tartışılan doğrudan yardımların amacı belirlenmemiştir.¹⁹⁸ Hükümet tarafından mevcut tarım politikalarının yeniden yapılandırılması ve bu sisteminin uygulamaya konulması kararına varılmıştır. Reform programının amacı; mevcut destekleme politikalarını aşamalar halinde ortadan kaldırmak ve doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir. Reform süreci içerisinde girdi desteği ve sübvansiyonlu kredi desteği kaldırılacak, tarımsal KİT’lerin küçültülmesi ve/veya özelleştirilmesini sağlayacak tüm tedbirler alınacaktır. Ancak, Türkiye koşullarında söz konusu sistemin uygulanabilirliğine ilişkin sağlam temeller bulunmamaktadır.¹⁹⁹

2. Alternatif Ürün Projesi

Alternatif ürün projesi ile özellikle arz fazlası olan fındık şeker pancarı ve tütünde üreticilerin faaliyet alanlarını daraltarak, bu alanları yağlı tohumlu bitkiler ve yem bitkileri gibi arz açığı olan ürünlere kaydırmaları sağlanması amaçlanmaktadır. Bu projeye, fındık ocağını söken, tütün ve şeker pancarı üretiminden vazgeçen üreticilerin

¹⁹⁷ BABACAN, s. 3.

¹⁹⁸ ERAKTAN, *Tarım Politikası Temelleri...*, s.123.

¹⁹⁹ Oğuz OYAN, “Doğrudan Gelir Desteği Uygulanabilir mi?”, *Ekonomik Forum*, Şubat 2000, s.16.

bu alanda üretmeyi istedikleri ürünlerin, girdi ihtiyaçlarının karşılanması yanında, uğrayacakları maddi kayıpların telafisi için, maddi destek verilmesi öngörülmektedir.²⁰⁰



Şekil (5) Fındık Piyasasında Fiskobirlik Alımları

Özellikle fındık ürününde ortalama 550.000 ton üretimin yaklaşık 1/5'i arz fazlasını oluşturmaktadır. Piyasa fiyatının düzenlenmesi amacıyla piyasada alıcı bulamayan arz fazlası ürün Fiskobirlik tarafından satın alınmakta, bu ise kamunun yüksek maliyetle sağladığı kaynakların bir bölümünü maliyetin çok altında birliğe kredi olarak aktarmasını gerektirmektedir. Birlik tarafından satın alınan arz fazlası ürün birliğin elinde kalmakta bu nedenle kullanılan kredinin geri dönüşü de mümkün olmamaktadır. Bu durum aşağıdaki şekilde ortaya konulmuştur. Yağlığa ayrılan üründen dolayı birliğin uğradığı zarar ise kredi borçlarına mahsup edilmektedir. Uygulanacak olan alternatif ürün projesi ile fındık üreticilerine, sökülme bedeli, girdi desteği ve bakım ve hasat masraflarının karşılanması amacıyla gelir kaybı ödenecektir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde üretilen tütünlerin üretiminden vazgeçilmesi halinde, bir defaya mahsus olmak üzere çiftçilere girdi desteği ve bakım ve hasat masraflarının karşılanması amacıyla gelir kaybı ödenecektir. Tütün üreticisi, 2001 yılında hem doğrudan gelir desteğinden faydalanacak, hem de alternatif ürün projesiyle arz açığı olan ürünlere yönlendirilecektir. Alternatif ürün projesi, ihtiyaç fazlası üretimin yapıldığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde; Adıyaman, Bingöl, Batman, Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Malatya, Mardin, Muş, Siirt ve Van illerinde uygulanacaktır.

²⁰⁰ Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın web sayfası, www.tarim.gov.tr/Bilgi/Tugemkitap/gecici/alternatif_urun_projesi.htm, (27.06.2001)

3. Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin Durumu

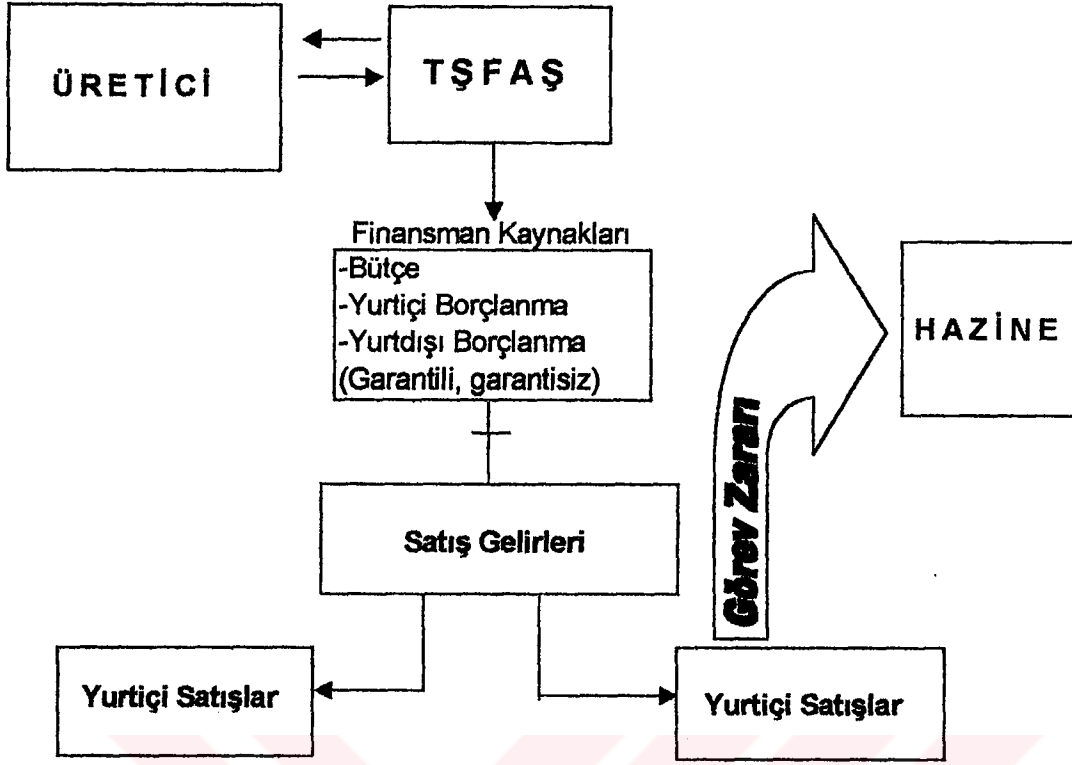
Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin mali ve idari yönden özerk kuruluşlar haline gelebilmeleri amacıyla, 4572 sayılı “Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri’nin Yeniden Yapılandırılmalarına Dair Kanun” ile bir yeniden yapılandırma çerçevesi çizilmiştir. Kanunun ve yeniden yapılanmanın amacı, birliklerin yüksek ücret ve aşırı istihdam politikaları ile piyasa fiyatının üzerinden ürün alımlarına son verilmesi ve bu kuruluşların kamu bütçesi üzerindeki yüklerinin tamamen ortadan kaldırılmasıdır.

1 Haziran 2000 tarihinde kabul edilen bu kanunla; üreticilerin, karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle mesleki faaliyetleri ile ilgili ihtiyaçlarını sağlamak, ürünlerini daha iyi şartlarda değerlendirmek ve ekonomik menfaatlerini korumak amacıyla, aralarında sınırlı sorumlu, değişir sayıda, ortaklı ve değişir sermayeli, tüzel kişiliği haiz tarım satış kooperatifleri kurabilirler. Buna göre, bir tarım satış kooperatifinin kurulabilmesi için en az otuz üreticinin, bir tarım satış kooperatifleri birliğinin kurulabilmesi için, en az üç tarım satış kooperatifinin bir araya gelmesi gerekmektedir.²⁰¹

B) REFORM SÜRECİNDE KİT’LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE İLGİLİ KANUNLAR

Şeker Kanunu: Şeker piyasasında düzenlemeler yapmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip, Şeker Kurumu kurulmuştur. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimleridir. Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla, her yıl fabrika bazında beşer yıllık dönemler için Kurul tarafından kotalar belirlenecektir. Günümüzde uygulanmakta olan destekleme sisteminin uygulanmasına 2001 yılı sonuna kadar devam edilecek olup, 2002-2003 döneminden itibaren destekleme fiyatı ve alımı yapılmayacak ve ilk kotalar dağıtılacaktır.

²⁰¹ 16.06.2000 tarih ve 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri’nin Yeniden Yapılandırılmalarına Dair Kanun.



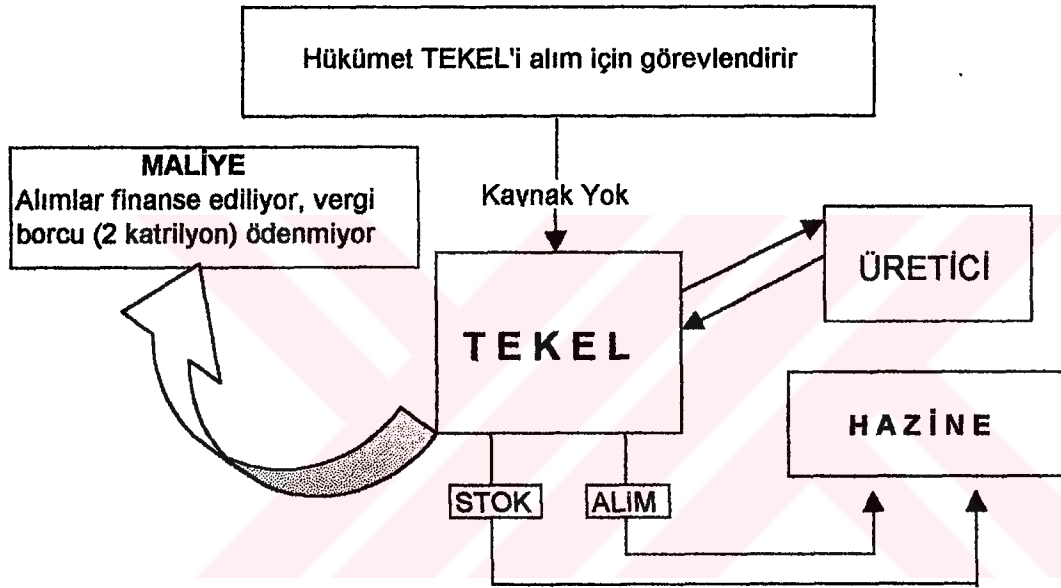
Şekil (6) Şeker Finansmanının Mevcut Yapısı

Şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenecektir. Şeker satış fiyatları, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenecektir. Devlet, şeker pancarı taban fiyatı ve şeker satış fiyatı belirlemeyecektir. Piyasalara fiyat müdahalesi yapılmadığı için şeker fabrikalarının özelleştirilmesinin önü açılmış olacaktır. Devlet, şeker üretiminden çekilecektir. Piyasalar libere edilmiş olacaktır. Yüksek maliyetli ihracatla dahi tüketilemeyen, maliyeti sürdürülemez boyutlara ulaşan stok sorunu, şeker üretim kotalarının ülke ihtiyacına göre belirlenmesiyle çözülmüş olacaktır. Dünya piyasalarında 200-250 Dolar/Ton olan şekerin, Türkiye'deki satış maliyetinin 650-700 Dolar/Ton olduğu dikkate alındığında, stokların eritilmesi için yapılan ihracattan kaynaklanan Hazine üzerindeki görev zararı yükünün ortadan kalkması sağlanmış olacaktır. Kuruluşun 2000-2001 yılları görev zararı yaklaşık 400 trilyon TL düzeyindedir.

Tütün Kanunu: Türkiye, dünya şark tipi (oriental) tütün üretiminde %42'lik payıyla birinci sırada yer almaktadır. Tütün Türkiye için önemli bir ihracat ürünüdür. Ancak, yapılan ihracat ve ülke tüketim ihtiyacı dikkate alındığında; 180 bin ton

üretilmesi yeterli iken, Türkiye'nin üretim miktarı, 1998 yılında 285 bin ton, 1999 yılında 260 bin ton ve 2000 yılında 210 bin ton düzeyinde gerçekleşmiştir.

TEKEL, bu üretimin yaklaşık %70'ini almaktadır. Oysa, TEKEL'in kendisine ait 7 sigara fabrikası için yaptığı alımların miktarı ortalama 50 bin ton düzeyindedir. Destekleme alımlarından kaynaklanan görev zararı 2000 yılı sonu itibariyle 1,5 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Tütün stokları ise 500 tonun üzerinde olup, söz konusu stok miktarı ülkenin altı yıllık İç Kaymak Maliyetleri tüketim ihtiyacını karşılayacak düzeydedir. Hem görev zararı yükü hem de stoklar sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır.



Şekil (7) Uygulanmakta Olan Tütün Alımının Finansman Sistemi (1999 yılı)

Yapılan hesaplamalar 1995 – 2000 döneminde; kamunun, harcadığı her 1 dolar için 4.7 dolar maliyet üstlendiğini göstermektedir. Uygulanmakta olan yapısal reformlar kapsamında, 2002 yılından itibaren destekleme alımlarına son verilmesi ve doğrudan gelir desteğine geçilmesi nedeniyle, üretim alanlarına ve miktarına müdahale edilmemesi gerekmektedir.

TBMM'ce onaylanan Tütün Kanunu'nda esasen üç ana konu bulunmaktadır: Birincisi, Tekel'in yeniden yapılandırılmasıyla ilgilidir. Tekel özelleştirilecek, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulacak ve kanunlarla Tekel Genel Müdürlüğü'ne verilmiş tüm yetkiler Kuruma devredilecektir. İkincisi, tütün üretimi ile ilgilidir. Buna göre, üretim kotası belirlenmeyecek, 2002 yılından sonra

destekleme alım fiyatı açıklanmayacaktır. Tütün alım ve satımı sözleşme ve açık artırma sistemiyle yapılacaktır. Böylece arz-talep dengesinde üretim yapılması sağlanmış olacaktır. Üçüncüsü de, tütün mamulleri üretimi ve dış ticareti ile ilgilidir. Türkiye’de tütün mamulleri üretmek isteyenler, yıllık üretim kapasitesi tek vardiyada, sigara için iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise 15 tondan az olmayan, tütün hazırlama bölümleri dahil tam ve yeni teknoloji ile tesisler kurmaları gerekmektedir. Bu koşulları yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilecek, fiyatlandırabilecek ve dağıtabileceklerdir. Türkiye’de üretilen tütün mamullerinin ihracı serbesttir. Şark tipi tütün tüm sigaraların harmanlarında kullanılması zorunlu bir üründür. Sistem değişikliğiyle birlikte tütün ihracatçıları üreticiyle sözleşme yaparak satışlarını garantiye almak isteyecek ve üreticiler ise, arzın devamını sağladıkları için halihazırda kazandıklarının çok üzerinde gelir elde edebileceklerdir.

Sonuç olarak, Türkiye’de uygulanmakta olan tarım politikaları, 21’nci yüzyıla önemli değişiklikler içeren bir reformla girmektedir. Yaşanan bu süreç, uzun zamandır tartışılmakta olan yeni arayışların bir sonucudur. Yapılan bu reformla, tarım politikalarının hükümet politikası olmaktan kurtarılıp devlet politikası haline getirilmesi ve siyasi kaygılardan uzaklaştırılması arzulanmaktadır. Kaynağı bulunmayan desteğin yapılmaması, tarım ile ilgili kurum ve kuruluşların sıkı bir koordinasyon içinde olması, bu amaçlara ilave olarak ifade edilebilir. Ayrıca, tarımın kamu finansmanı üzerindeki yarattığı yüke, sürekli ve sağlıklı kaynaklar bulabilmek için, tarımın diğer alanlarında da reform yapılması gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK TARIM POLİTİKALARININ AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI'NA UYUMU

I. TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE TARIM SEKTÖRÜ

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler, taraflar arasında bir ortaklık kuran 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması'na kadar uzanmaktadır. 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol, taraflar arasında tarım ürünleri ticaretinde tercihli rejimi genişleten 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Gümrük Birliği Anlaşması olarak bilinen ve işlenmiş tarım ürünlerini de Gümrük Birliği'ne dahil eden 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ve tarım ürünleri ticaretinde tercihli rejimi daha da geliştiren 1/98 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Türkiye ile AB arasındaki tarım alanındaki ilişkilerin gelişiminin başlıcalarıdır.

Tarım alanında karşılıklı olarak verilen dış ticaret tercihleriyle iki taraf arasındaki yakınlaşma devam etmektedir. 1999 yılında, toplam tarımsal ihracatın yarısı bu pazara yönelmiş, ithalatın da, 1/3'ü buradan sağlanmıştır. Aynı rakamlar Topluluk için ifade edilirse; ihracatın %2'si Türkiye'ye yapılmakta, ithalatın da, %3'ünü Türkiye'den sağlamaktadır. Aşağıdaki tablodan da izlenebileceği gibi, Türkiye'nin AB ile tarım ürünlerinin toplam ticaretindeki payı, 1996'dan sonra azalma eğilimi göstermiştir.

Türkiye'nin AB karşısındaki rekabet gücünü sınırlayan uygulama, Ortak Tarım Politikası'dır.²⁰² OTP'nin temel ilkelerinden birisi olan, üye ülkelerin tercih edilmesi (tercih ilkesi), Türkiye'nin rekabet gücünü de sınırlamaktadır. Üçüncü ülkelere karşı sağladığı "tercihlerle", başka ülkelere tanınan tercihlerin hiyerarşilerine göre Türkiye'nin avantajlı konumundan kaynaklanmaktadır.²⁰³

²⁰² Halis AKDER, "Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticareti", *AB ve GATT Karşısında Türk Gıda Sektörü*, SETBİR, İstanbul, 1997, s.24.

²⁰³ ÇAKMAK, KASNAKOĞLU ve AKDER, s.102-103.

1999 yılı Aralık ayında Helsinki’de yapılan zirvede Türkiye’nin AB’ye adaylığı kabul edilmiş, ilişkilerde “adaylık süreci” olarak adlandırılan yeni bir dönem başlamıştır.²⁰⁴ Türkiye’nin adaylığının kabul edilmesi, tarım alanındaki yeni yakınlaşmalarının da habercisi olmuştur.

Tablo (23) Türkiye’nin AB ile Ticaretinde Tarım Sektörü

| | İHRACAT (Milyon \$) | | | | | | | | | | İTHALAT (Milyon \$) | | | | | | | | | |
|------------|-------------------------------------|------|---------|------|----------|------|----------|------|----------|------|---|------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|
| | İhracat ve Tarım Ürünleri ihracatı) | | | | | | | | | | (Toplam İthalat ve Tarım Ürünleri ithalatı) | | | | | | | | | |
| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
| | Değer | % | Değer | % | Değer | % | Değer | % | Değer | % | Değer | % | Değer | % | Değer | % | Değer | % | Değer | % |
| Almanya | 743,4 | 45,4 | 847,5 | 41,7 | 716,4 | 32,1 | 688,0 | 28,2 | 589,9 | 18,8 | 306,5 | 8,7 | 166,4 | 3,8 | 176,5 | 4,4 | 203,4 | 6,6 | 227,4 | 5,8 |
| Fransa | 169,7 | 18,0 | 202,6 | 17,4 | 211,0 | 16,2 | 185,7 | 11,8 | 152,6 | 9,2 | 314,0 | 11,3 | 258,0 | 8,6 | 153,4 | 5,1 | 127,0 | 4,1 | 127,0 | 3,6 |
| Avusturya | 58,5 | 20,1 | 58,4 | 19,4 | 59,1 | 19,4 | 74,3 | 23,8 | 57,2 | 19,5 | 52,3 | 9,6 | 37,5 | 7,5 | 32,5 | 5,3 | 35,3 | 6,9 | 36,6 | 7,1 |
| Danimarka | 34,3 | 23,2 | 32,1 | 18,7 | 30,6 | 15,3 | 27,1 | 13,6 | 25,1 | 11,4 | 17,7 | 10,4 | 10,9 | 5,4 | 13,7 | 6,6 | 15,2 | 7,4 | 14,1 | 7,2 |
| Finlandiya | 10,8 | 23,9 | 8,9 | 18,0 | 6,6 | 8,3 | 12,3 | 10,0 | 13,2 | 28,6 | 11,2 | 34,4 | 10,1 | 25,2 | 6,0 | 21,7 | 4,3 | 12,7 | 1,8 | |
| Belç-Lüks | 141,6 | 28,7 | 143,4 | 25,5 | 139,9 | 20,9 | 107,9 | 17,3 | 92,5 | 14,3 | 56,5 | 5,0 | 35,6 | 2,9 | 42,3 | 3,5 | 39,2 | 3,5 | 30,4 | 1,8 |
| Hollanda | 201,2 | 26,1 | 193,1 | 24,8 | 207,4 | 23,3 | 204,8 | 22,0 | 174,6 | 20,0 | 108,5 | 7,4 | 75,4 | 5,1 | 86,6 | 6,0 | 80,5 | 6,1 | 89,1 | 5,6 |
| İsveç | 30,3 | 24,9 | 30,0 | 20,6 | 25,5 | 13,5 | 24,7 | 13,5 | 21,7 | 10,9 | 18,5 | 2,8 | 22,3 | 2,5 | 24,4 | 2,4 | 26,2 | 1,8 | 20,5 | 1,4 |
| İngiltere | 207,3 | 18,4 | 234,3 | 15,5 | 234,8 | 13,5 | 221,6 | 12,1 | 188,6 | 9,3 | 208,2 | 8,3 | 205,3 | 7,4 | 186,0 | 6,9 | 120,3 | 5,5 | 160,9 | 5,9 |
| İspanya | 101,7 | 28,0 | 106,3 | 24,2 | 99,9 | 19,5 | 135,7 | 17,8 | 96,8 | 13,4 | 92,6 | 9,0 | 140,5 | 11,0 | 116,5 | 9,1 | 96,9 | 7,7 | 98,7 | 5,8 |
| İtalya | 283,6 | 19,6 | 278,5 | 20,1 | 285,4 | 18,3 | 295,0 | 17,5 | 205,5 | 11,5 | 96,5 | 2,3 | 101,8 | 2,3 | 118,3 | 2,8 | 103,2 | 3,2 | 120,0 | 2,8 |
| Yunanistan | 40,3 | 17,1 | 45,5 | 15,3 | 45,7 | 12,4 | 48,5 | 11,9 | 42,2 | 11,1 | 118,1 | 4,1 | 179,4 | 4,1 | 101,9 | 3,1 | 131,8 | 4,5 | 177,3 | 4,1 |
| Portekiz | 22,1 | 29,5 | 13,8 | 14,0 | 17,7 | 11,4 | 18,8 | 11,0 | 16,0 | 8,7 | 12,4 | 14,7 | 17,2 | 17,4 | 10,4 | 13,1 | 7,0 | 9,9 | 10,1 | 11,2 |
| İrlanda | 10,6 | 17,7 | 10,9 | 12,5 | 11,7 | 13,2 | 14,5 | 10,7 | 10,8 | 5,2 | 21,3 | 14,7 | 25,1 | 12,1 | 27,9 | 10,8 | 9,9 | 3,5 | 19,1 | 4,0 |
| AB (15) | 2.075,4 | 25,9 | 2.205,3 | 24,4 | 2.091,6 | 20,4 | 2.054,8 | 18,2 | 1.682,0 | 13,5 | 1.449,6 | 7,7 | 1.307,8 | 6,2 | 1.113,6 | 5,4 | 1.017,6 | 5,5 | 1.142,0 | 4,9 |
| | 8.001,1 | | 9.028,6 | | 10.271,1 | | 11.312,7 | | 12.465,1 | | 18.840,5 | | 21.178,2 | | 20.812,1 | | 18.601,9 | | 23.323,1 | |

Kaynak: DTM.

A) ANKARA ANLAŞMASI VE TARIM SEKTÖRÜ

Türkiye, Toplumun kuruluşunu izleyen yıllarda politik ve ekonomik nedenlerle üyelik için başvurmuştur. Batıda kurulan bütün ekonomik kurumların içinde olmak isteyen Türkiye, uzun dönemli ve güçlü bir entegrasyon sağlamaya çalışan Avrupa Ekonomik Topluluğu’na da girmek istemiştir. Yapılan görüşmeler 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren, 33 madde ve ekli Geçici

²⁰⁴ Aylın EGE ve Cemil ERTUĞRUL, “Tarım Alanında Türkiye – AB İlişkileri”, *Cumhuriyet’in 75. Yılında Türkiye Tarım Sempozyumu*, TMMOB ZMO, Ankara, 1998, s.215.

ve Mali Protokol'den oluşan ve Roma Antlaşması'nın 238'inci maddesi uyarınca Türkiye'ye "Ortaklık" statüsü tanıyan "Ankara Anlaşması" ile sonuçlanmıştır.

Ankara Anlaşması ile Türkiye, herhangi bir taviz vermemiş ve tek taraflı olarak Türkiye'ye bazı avantajlar sağlanmıştır. Anlaşmanın imzalandığı yıllarda, ekonomik konjonktür, Türk işgücüne o yıllarda duyulan talep ve yeni kurulmuş olan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun konumu bu sonucun ortaya çıkmasında önemli olmuştur. Anlaşmanın 2'nci maddesi, "anlaşmanın amacı, Türkiye ekonomisinin kalkınmasının hızlandırılması, Türk halkının çalıştırılma seviyesi ve hayat standardının yükseltilmesi gereğini bütün olarak göz önünde bulundurarak, taraflar arasında ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli bir şekilde güçlendirmeyi teşvik etmektir" biçimindedir.

Ankara Anlaşması'nın 3'üncü maddesi olan "hazırlık döneminde Türkiye, geçiş dönemi ve son dönem boyunca kendisine düşecek yükümlülükleri üstlenebilmek için Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirir" hükmünden hareketle, Türkiye'nin geleneksel ihraç malları olan, işlenmemiş tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık için indirimli gümrük tarife kontenjanları tanınmış ve 175 Hesap Birimi tutarında mali yardım öngörülmüştür. Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girişinden üç yıl sonra, anlaşmanın 2'nci maddesine göre, el dokuması halılar ve bazı meyve ve sebzeler için tarife kolaylıkları sağlanmıştır. Bunun yanında, bazı tekstil ürünleri, balık ürünleri, kabuklu hayvanlar, yumuşakçalar ve bazı şarap türleri için kotalar sağlanmıştır. Anlaşmanın 11'inci maddesi "ortaklık rejimi Topluluğun Ortak Tarım Politikası'nı göz önünde bulunduran özel usullere göre tarım ve tarım ürünleri alış verişini kapsar" şeklindedir.

B) KATMA PROTOKOL'DE TARIM SEKTÖRÜ

Türkiye'nin, Ankara Anlaşması'nda belirtilen hazırlık dönemi bitmeden, 1968 Aralık ayında Türkiye'nin isteği üzerine, Ortaklık Konseyi tarafından geçiş dönemi koşullarını belirleme kararı alınmıştır. Yapılan görüşmeler sonunda, 1970 yılında Katma Protokol imzalanmış ve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Geçiş dönemi olarak adlandırılan dönemle birlikte, Topluluğa gümrük indirimleri, Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum, liberasyon oranının artırılması ve

Topluluk yararına kota genişletmeleri gibi bir takım tavizler verilmiştir. Topluluk ise bazı istisnalar dışında, Türk sanayi ürünleri için gümrük duvarlarını kaldırmış, tarım ürünleri için tercihli bir rejim kabul etmiş ve mali yardım yapmayı kararlaştırmıştır. Ancak, 1970'lerin başında yaşanan petrol krizi ve Türkiye'deki siyasi istikrarsızlık nedeniyle Katma Protokol'ün hükümleri tam olarak uygulanamamıştır. Ayrıca, Katma Protokol ile taraflar birbirilerine yerine getiremeyecekleri ödümler vererek, ilişkide sorunları daha da artırmışlardır.²⁰⁵

Hukuki açıdan Ankara Anlaşması'nın ayrılmaz bir parçası niteliğini taşıyan Katma Protokol aynı zamanda, geçiş döneminin koşullarını saptayan bir uygulama aracıdır. Katma Protokolün birinci kısmının 3 ve 4'üncü bölümleri taraflar arasında tarım alanında uygulanacak rejim esaslarını saptamaktadır. Tarım konusunun "malların serbest dolaşımı" ile ilgili birinci kısımda yer alması, öngörülen rejimin de, tarım ürünlerinin Topluluk sınırları içinde serbest dolaşımına yönelmiş olduğunu kanıtlamaktadır. Bu duruma göre tarım rejimi, sanayi malları için öngörülen Gümrük Birliği'nin dışında bulunmakla birlikte, serbest dolaşım amacının dışında kalmamaktadır.

Diğer taraftan, Katma Protokol ile belirlenen tarım rejimi, temel kural olarak, Türk tarımının Ortak Tarım Politikası'na uyumunu öngörmektedir. Uyum konusunda, 22 yıllık geçiş döneminin sonunda (1995) Ortaklık Konseyi'nin saptayacağı hükümler doğrultusunda ele alınması öngörülmüştür. Bu konular, Protokolün 31 ve 35'inci maddelerinde detaylı olarak ele alınmıştır. Ancak bu hükümler, tarım ürünlerinin tümüne değil, 31'inci maddede belirtilen "ithali bir pazar düzenlemesine konu olan ürünler"e uygulanması öngörülmüştür. 32'nci madde ise, "protokol hükümleri, 33-35'inci maddelerde öngörülen tarım ürünlerine uygulanır" hükmü vardır. Madde 33, "1-22 yıllık bir dönemde Türkiye tarım ürünlerinin, Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımı için, Türkiye'de uygulanması gerekli Ortak Tarım Politikası önlemlerini bu dönemin sonunda alabilmek amacıyla, kendi tarım politikasının uyumu yoluna gider.

²⁰⁵ Meral DÖLEN ve Nejat PİRİNÇÇİOĞLU, *Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye'nin Ekonomik ve Sınai Yapılarına ve Tarımsal Destekleme Fiyatlarına Yönelik Karşılaştırma Çalışmaları*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları : 331, Ankara, 1985, s.247.

2- Birinci paragrafta belirtilen sürede, Birlik tarım politikasının saptanması veya ilerideki gelişmesi sırasında, Türk tarımının çıkarlarını göz önünde tutar. Türkiye bu amaçla yararlı tüm unsurları Birliğe bildirir.

3- Birlik, OTP'nin gelişmesi veya saptanmasıyla ilgili Komisyon önerilerini, bu önerilere ilişkin görüşleri ve alınan kararları Türkiye'ye bildirir.

4- Tarım alanında Türkiye tarafından Birliğe bildirilmesi gerekli işleri Ortaklık Konseyi kararlaştırır.

5- 3'üncü paragrafta belirtilen Komisyon önerileri ve 1'inci paragraf uyarınca Türkiye'nin tarım alanında almayı öngördüğü önlemler ile ilgili olarak Ortaklık Konseyi çerçevesinde danışmalar yapılabilir" şeklindeki beş maddeden oluşmaktadır. Buradaki birinci paragraftan aşağıdaki sonuçlar çıkarılabilir:

-sanayi ürünlerinin aksine, Türkiye ile Topluluk arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşım süreci, Katma Protokolün yürürlüğe girmesiyle başlamıştır.

-serbest dolaşımın başlaması, 22 yıllık bekleme süresi içinde Türkiye tarafından gerekli önlemlerin alınmasına bağlıdır.

-serbest dolaşım ile ilgili olarak alınan önlemler, 22 yıllık bekleme süresinin bitiminden sonra uygulanacaktır.

İkinci paragraf ise, Topluluğa önemli sayılabilecek bir yük getirmiştir. Buna göre Türkiye'nin kendi tarımı ile ilgili vereceği düzenli bilgilere göre Topluluk, OTP'nin saptanmasının her aşamasında Türk tarımının çıkarlarını koruyacaktır. Üçüncü paragraf Topluluğa başka bir yük daha getirmiştir. Buna göre, Topluluğun OTP veya bununla ilgili yapısal ve gerektiğinde uygulamaya yönelik kararları, Türkiye'ye bildirmek zorundadır.

Katma Protokol'ün 34'üncü maddesi: "1- Ortaklık Konseyi 22 yıllık dönemin sonunda Türkiye'nin 33'üncü maddenin birinci paragrafında belirtilen OTP önlemlerini aldığı saptadıktan sonra, tarım ürünlerinin Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımın gerçekleşmesi için gerekli hükümleri belirler.

2- Birinci paragrafta belirtilen hükümler, bu protokolde öngörülen kurallardan, gerekli görülen her türlü saptamayı kapsayabilir.

3- Ortaklık Konseyi, birinci paragrafta belirtilen tarihi değiştirebilir”dir.

Bu maddenin ikinci paragrafında önemle vurgulanan husus, serbest dolaşım sürecinin başlaması otomatik olmayıp, Ortaklık Konseyince yapılacak incelemenin olumlu sonuç vermesine bağlı bulunmasıdır. Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin 22 yıllık süre içerisinde OTP önlemlerini uygulayacak biçimde gerekli uyum girişimlerinde bulunup bulunmadığını saptamaya yetkilidir.

İkinci paragrafta, ürünlerin serbest dolaşımı için Konsey tarafından saptanacak hükümlerin, Katma Protokol'ün tarım bölümünde öngörülmüş olan kurallara bağlı kalmayabileceğini belirlemiştir. Maddenin üçüncü paragrafında, 22 yıllık bekleme süresinin karşılıklı anlaşma ile değiştirilebileceği; yani, sürenin kısaltılabileceği veya uzatılabileceği ifade edilmiştir. Bu kararı verecek organ Ortaklık Konseyi'dir.

Madde 35: “1- 34'üncü maddede öngörülen hükümlerin saptanmasına kadar ve 7-11, 15-18 maddeler ve 19'uncu maddenin 1'inci ve 5'inci paragrafları, 21, 27 ve 30'uncu maddeler, (7-11, 15-16'ncı maddeler, Türkiye ile Topluluk arasında gümrük vergilerinin kaldırılması; 17, 18'inci maddeler ile 19'uncu maddenin 1 ve 5'inci paragrafi ortak gümrük tarifesinin Türkiye tarafından kabulü; 21, 27 ve 30'uncu maddeler akit taraflar arasında miktar kısıtlamalarının kaldırılması ile ilgilidir) hükümlerinden sapma olarak Türkiye ve Topluluk, birbirilerine tarım ürünleri ticareti için genişliği ve usulleri Ortaklık Konseyi'nce saptanacak olan bir tercihli rejim tanırlar.

2- Ayrıca, geçiş döneminin başından itibaren uygulanacak rejim 6 sayılı ekte saptanmıştır.

3- Bu protokolün yürürlüğe girişinden 1 yıl sonra ve bundan sonra iki yılda bir Ortaklık Konseyi, tarım ürünlerine uygulanan tercihli rejimin sonuçlarını inceler. Ortaklık Konseyi, Ortaklık Anlaşması'nın amaçlarının gitgide gerçekleşmesini sağlamak üzere, gerekli olabilecek iyileştirmeleri kararlaştırabilir.

4- 34'üncü maddenin ikinci paragrafı, (bu protokolde öngörülen kurallardan gerekli her türlü sapmayı kapsayabilir, şeklindeki hüküm) hükümleri bu madde için de geçerlidir.

Bu maddenin birinci paragrafında söz konusu olan tercihli rejimden, 22 yıllık bekleme süresi içinde uygulanacak rejim kastedilmektedir. İkinci paragraf ise, 22 yıllık sürede uygulanacak rejim saptanıncaya kadar yürürlükte kalacak olan ve ayrıntıları 6 sayılı ekte belirtilen rejimi kapsamaktadır. Üçüncü paragraf, 22 yıllık sürede uygulanacak rejimin belli aralıklarla gözden geçirilmesi ile ilgilidir. Aslında, bu paragrafta değinilen tercihli rejim, birinci paragrafta ele alınmış olan rejimdir. Dördüncü paragraf, tarım ürünleriyle ilgili maddelerin uygulanmasında her türlü sapma yapabileceğini (34'üncü maddenin ikinci paragrafına göre) belirtmektedir.

Katma Protokol'ün sonuçları incelendiğinde, Türkiye'nin bazı sorunları yaşadığı söylenebilir. Türkiye'ye tanınan vergi muafiyeti, "ad-valorem değer üzerinden" tarifelerle sınırlı olmakta, değişken gümrük vergileri, yani prelevmanlar, ihracatta önemsiz sayılabilecek bazı ürünlerde uygulanan prelevman indirim hariç, indirim kapsamına alınmamaktadır.

Grup 1'de bulunan, domates, salatalık, portakal, mandalina, limon, sofralık üzüm, elma, kayısı, kiraz ve erikte her yıl belirlenen referans fiyatı uygulamasına devam etmiştir. Üçüncü ülkelerden ve bu arada Türkiye'den ithal edilen ürünlerin fiyatı, referans fiyatının altında olursa, aradaki dengeyi korumak için "fark giderici vergi" mekanizması harekete geçirilmektedir. Bu uygulama nedeniyle, Türkiye'deki ihracatçıların zaman zaman sıkıntıya düştükleri ve dolayısıyla ek ödemede bulunmak durumunda kaldıkları bilinmektedir.

İşlenmiş tarım ürünlerinde, bazı istisnalar dışında Türkiye'ye taviz verilmemiştir. Yani, bu kapsamdaki ürünlerin ithalatında -sınırlı tavizler hariç- genellikle değişik türden vergiler uygulanmaktadır. Böylece Topluluk, özellikle temel ürünler içeren işlenmiş tarım ürünleri ithalatında uyguladığı ek vergi ile yerli üreticileri koruma amacını gütmüştür. Bir bütün şeklinde düşünüldüğünde, Topluluğun genellikle üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesinden taviz vermeme yoluna gittiği anlaşılmaktadır.

C) TÜRKİYE – AB TARIM ÜRÜNLERİ TİCARETİNDE TERCİHLİ REJİM

Tarım ürünlerinde tercihli rejim, 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarıyla uygulanmaya başlamıştır. Bu karar çerçevesinde oluşturulan tavizli rejimde, Türkiye çıkışlı tarım ürünlerinden alınan gümrük vergilerinden %2 ya da, daha düşük orandakilerden 01.01.1987 tarihine kadar dört aşamada kaldırılması kabul edilmiştir.

Buna göre; taze ve konserve balıkçılık ve su ürünleri, çiçekler, ağaç ve bitki kökleri, baklagiller dahil, taze ve kurutulmuş meyve ve sebzeler, kahve çay ve baharatlar, hayvansal ve bitkisel yağlar, tohumlar, içme suyu, bira, şarap, rakı vb, işlenmiş meyve ve sebzeler (kurutulmuş, dondurulmuş, konserve edilmiş meyve ve sebzeler ile bazı reçel, marmelat ve meyve suları) ile ham tütün gümrük vergisinden muaf tutulmuştur. Buna ilave olarak, Türkiye çıkışlı patates, kavun, karpuz, fasulye, bakla, soğan, kabak patlıcan kereviz, erik ve sofralık üzümün yılın belirli dönemlerinde gümrük muafiyeti tanınmıştır. Ayrıca beyaz peynir, tulum ve kaşar peynirine %66 oranında vergi indirimi uygulanmaya başlamıştır.²⁰⁶

Yapılan bu düzenlemeler sonucunda, Türkiye'nin Topluluğa yönelik tarım ürünleri ihracatının %70'i vergiden muaf tutulurken; %5'i vergi indirimi kapsamına dahil edilmiştir. Başka bir ifadeyle, bu düzenlemeler ile, Türkiye'nin Topluluğa yönelik tarımsal ürün ihracatının %76'sının tercihli işlemlerden yararlanması sağlanmıştır.

Türkiye ise ilk defa 1993 yılında Avrupa Birliği çıkışlı bazı tarım ürünlerine taviz uygulamaya başlamış ve 1993 yılı ithalat rejiminde AB menşeli balıkçılık ve su ürünleri, şarap, bazı peynirler vb. tarım ürünlerine %30 oranında gümrük indirimi gerçekleştirmiştir.

Türkiye, benzer yükümlülüğü olmasına karşın, tarım ürünleri ithalatında AB ile karşılaştırıldığında, Topluluğa kayda değer bir taviz tanımamıştır. 1993 yılında, Katma Protokol'ün ilgili hükmü ve ilgili GATT kuralları gereği, karşılıklı tarım ticaretinde taviz dengesinin kurulması amacıyla AB ile görüşmelere başlanmıştır. Bundan sonra

²⁰⁶ European Commission, Decision No:1/98 of the EC-Turkey Association Council of 19 September 1980 on the Development of Association.

Türkiye'nin 1995 yılına kadar yararlandığı tavizlerde değişiklik yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. AB'ne üç yeni ülkenin katılması, GATT Tarım Anlaşması'nın tamamlanması ve bu anlaşmanın ithalatta uygulanan bazı koruma tedbirlerinde değişikliğe gitmesi gibi nedenler bu gelişmede etkili olmuştur.

1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Türkiye'ye verilen tavizlere yönelik değişiklikleri içermekte olup, 1998 yılı başında uygulamaya girmiştir. Ortaklık Konseyi Kararı ile, domates salçası, kümes hayvanları eti, koyun ve keçi eti, meyve suları, zeytinyağı, peynir, marmelat ve reçeller de taviz kapsamına alınmıştır. Böylece Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatının %25'i vergi indirimlerinde faydalanırken, %68'i de, vergiden muaf tutulmuştur. Yani Türkiye'nin taviz kapsamı %93 olmuştur.²⁰⁷ Türkiye ve Topluluğun birbirine sağladığı tavizler Tablo (24)'te görülebilir.

Tablo (24) 1/98 Sayılı OKK Öncesi ve Sonrasında Türkiye ve Topluluğun Birbirine Sağladığı Tarım Tavizlerinde Gelişmeler (%)

| | 1/98 OKK Öncesi | | 1/98 OKK Sonrası | |
|----------|---|---|---|---|
| | Türkiye'nin Topluluğa Tanıdığı Tavizler | Topluluğun Türkiye'ye Tanıdığı Tavizler | Türkiye'nin Topluluğa Tanıdığı Tavizler | Topluluğun Türkiye'ye Tanıdığı Tavizler |
| Tavizli* | 7 | 76 | 33 | 93 |
| Tavizsiz | 93 | 24 | 67 | 7 |
| Toplam | 100 | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: DTM.

*Vergiden muaf veya vergi indirimine tabi.

Türkiye'nin AB lehine, seçilmiş ürünler itibariyle tanıdığı tavizlere ise, canlı büyükbaş hayvanlar, dondurulmuş et, peynir, tereyağı, tahıllar, ham/bitkisel yağlar, hayvan yemleri, şeker, domates salçası, çiçek soğanları, şeftali elma, sebzeler ile alkollü içecekler de ilave edilmiştir. Böylece Türkiye'nin AB lehine, seçilmiş ürünler itibariyle tanıdığı tavizler AB menşeli tarım ürünleri, Türkiye ithalatının %51'ine ulaşmıştır.²⁰⁸

Bunun yanı sıra Türkiye; sanayi payını gündeme getiren "işlenmiş tarım ürünlerinde" AB ile karşılıklı olarak sanayi paylarını sıfırlamışlardır. Tavizli rejimin

²⁰⁷ European Commission, Decision No:1/80 of the EC-Turkey Association Council of 25 February 1998 on the Trade Regime for Agriculture Products (98/223/EC).

²⁰⁸ İzmir Ticaret Odası, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na Uyum*, İzmir Ticaret Odası Yay. No: 83, İzmir, 2000, s.36-37.

kapsamının genişletilmesine rağmen AB, tanımış olduğu tavizleri çeşitli şekillerde sınırlamaktadır. Ayrıca, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri başta olmak üzere diğer ülkelere tanınan tavizler ve Ortak Tarım Politikası'nda yapılan reformlar da, bu sınırlamada etkili olmaktadır.

D) GÜMRÜK BİRLİĞİ VE TARIM SEKTÖRÜ

Türkiye, 22 yıllık geçiş dönemi içinde OTP'ye uyum konusunda herhangi bir gelişme sağlayamamıştır. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile bu sürenin, herhangi bir tarih belirtilmeden ek bir süre verilerek uzatılması öngörülmüştür.

1. Gümrük Birliği'nde Tarım Sektörü

Türkiye – AB ortaklığının geçiş döneminin tamamlanması ve son dönem olan Gümrük Birliği aşamasına geçilmesine yönelik olarak 6 Mart 1995 tarihinde gerçekleştirilen bir Ortaklık Konseyi toplantısında, 1/95 sayılı 36'ncı Ortaklık Konseyi Kararı alınmıştır. 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren bu kararın 22, 23, 24 ve 25'inci maddeleri tarımla ilgilidir. Bu maddeler:

-Ortaklık Konseyi tarafından Katma Protokol'de ortaya konulduğu üzere, aralarında tarım ürünlerinin serbest dolaşma amaçlarını teyit etmekte, bu ürünlerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla gerekli koşulların oluşturulması için ek bir sürenin gerekli olduğu belirtilmektedir.

-Türkiye politikasını, tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlamak için, Ortak Tarım Politikası'na uyumlaştıracaktır. Türkiye bu yönde aldığı kararları Topluluğa bildirecektir.

-AB, tarım politikasını geliştirirken mümkün olduğu ölçüde Türk tarımının çıkarlarını göz önünde bulunduracak ve ilgili komisyon önerileri ile bu öneriler temel alınarak benimsenen kararlar konusunda Türkiye bilgilendirilecektir. Bu kararlar ve Türkiye'nin tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli uyum konusunda Ortaklık Konseyi bünyesinde, danışma toplantıları yapabilecektir.

-AB ve Türkiye, tarım ürünleri ticaretinde birbirilerine tanıdıkları tercihli rejimleri, aşamalı olarak ve karşılıklı avantajlar yaratacak biçimde geliştireceklerdir.

Ortaklık Konseyi, bu tercihli düzenlemelerde yapılan iyileştirmeleri düzenli olarak inceleyecektir.

-Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli olan Ortak Tarım Politikası'na uyuma yönelik tedbirlerini aldığı tespit ettikten sonra, AB ile Türkiye arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli hükümleri benimseyecektir.²⁰⁹

Bu kararlara göre, tarım ürünleri serbest dolaşım kapsamına girmemektedir ve Katma Protokol'ün ilgili maddeleriyle büyük benzerlik taşımaktadır. Ayrıca, uyum konusu herhangi bir takvime bağlanmamıştır.²¹⁰

2. Gümrük Birliği Sonrasında Tarım Sektöründe Yaşanan Gelişmeler

1995 yılında yapılmış olan müzakereler sonucunda, Türkiye tarım ürünlerine ilişkin bir takım tavizler almıştır. Nitekim, domates salçasında ihracat kotası yükseltilmiş, yaş meyve ve sebze de asgari giriş fiyatı düşürülmüştür. Ayrıca, belli dönemlerde gümrüksüz, ithalatına izin verilen ürünlerde (takvime bağlı ürünler) takvim dönemi (ihracatın yapılabileceği dönem) genişletilmiştir.

Gümrük Birliği, tarım ürünlerini kapsamamakla beraber, sanayi payı da içermeleri nedeniyle işlenmiş tarım ürünleri olarak tanımlanan ve içinde hububat, süt ve şeker bulunan ürünler, Türkiye-AB arasında, sanayi payları sıfırlanarak karşılıklı tercihli tarifelerden yararlanacaklardır. Topluluk, Türkiye'nin işlenmiş ürün olarak kabul ettiği bir çok fasılı, OTP içinde yer alan tarım ürünü olarak kabul etmektedir. Topluluğun işlenmiş tarım ürünleri ise; OTP sistemi içinde müdahale öngörülmuş malları kapsayan ve iki defa işlenen ürünlerdir. Bunlar genelde; margarin, bisküvi, bazı makarna çeşitleri, çocuk mamaları, ekmekek mayası ve sakız gibi ürünlerdir. Türkiye'de gıda sanayii ürünleri olarak nitelendirilen pek çok ürün, Topluluk tarafından tarım ürünü olarak kabul edilmektedir. Bu ürünlerin serbest dolaşımı ancak OTP'ye uyum sağlandıktan sonra gerçekleşebilecektir. Dolayısıyla, Gümrük Birliği'nin Türk tarımına

²⁰⁹ European Commission, Decision No:1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on Implementing the Final Phase of the Custom Union (96/142/EC)

²¹⁰ İzmir Ticaret Odası, *Avrupa Birliği...*, s.37-38.

etkisi, tarım ürünlerinin serbest dolaşımıyla değil, daha çok gıda sanayilerinin serbest dolaşımı yoluyla olabilecektir.²¹¹

01.01.1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği çerçevesinde, Türkiye’de işlenmiş tarım ürünleri sistemi oluşturulmuş ve AB mevzuatına uygun olarak işlenmiş tarım ürünlerindeki sanayi ve tarım payları tespit edilerek toplam verginin sanayi payına isabet eden kısmının Topluluğa ve EFTA ülkelerine karşı sıfırlanması öngörülmüştür. Aynı şekilde, Avrupa Birliği de, bu ürünlerde Türkiye’ye karşı daha önce sıfırlamadığı sanayi payındaki korumayı kaldırmıştır. Diğer taraftan, AB’nin Lüksemburg Zirvesinde (Aralık 1997) alınan kararlar arasında yer alan Türkiye ile ilişkilerin derinleştirilmesi yönündeki öngörü üzerine, Komisyon Türkiye’yi tam üyeliğe hazırlamak için bir strateji hazırlamış ve bu strateji Cardiff Zirvesinde (Haziran 1998) kabul edilmiştir.

Türkiye’ye resmen iletilen bu stratejide, Türkiye ile AB arasında tarım ürünlerinde de, serbest dolaşımın sağlanması hedefinin tekrar vurgulandığı görülmektedir. Bu amaca ulaşabilmek için Türkiye’nin OTP’ye uyumunun gerekliliği ifade edilmiş ve Türkiye’ye yapacağı çalışmalarda üç aşamalı bir süreç önerilmiştir. Söz konusu süreç kapsamında ilk aşamada Komisyon, Türkiye’ye ilgili temel hukuki metinlerin bir listesini ve idare için araç ile organların detaylarını, buna karşılık Türkiye de, uygulanmakta olan tarım politikalarına ilişkin bilgileri verecektir. Bu aşama 1998 yılının sonunda başlatılmış olup, bugüne kadar tarla bitkileri, sığır eti, balıkçılık ve yaş meyve sebze mevzuatı karşılıklı iletilmiş ve değerlendirme çalışmaları sürdürülmüştür. Buna karşın, söz konusu belgeye, Türkiye’nin hazırlayıp ve Temmuz 1998 tarihinde AB tarafına ilettiği cevapta; Türkiye ile AB arasında tarım ürünlerinin de serbest dolaşımının sağlanabilmesi için Türkiye’nin OTP’na uyum çalışmalarına AB’nin mali ve teknik yardım vermesinin beklendiği, uyum çalışmalarının detaylarının tespiti amacıyla teknik düzeyde müzakerelere başlanılmasının uygun olacağı ve bu konuda izlenecek yöntemlerin açıkça tespitinin gerektiği hususları belirtilmiştir.²¹² Sonraki aşamada, OTP ve Türk tarım politikası daha ayrıntılı olarak irdelenecektir. Üçüncü aşamada, Türk tarım politikası ile OTP arasındaki farkların bulunduğu bir belgenin

²¹¹ ERAKTAN, *Ortak Tarım Politikası*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1998. s.28.

²¹² Dış Ticaret Müsteşarlığı (<http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/abtarim/abtarim.htm>)

hazırlanması öngörülmektedir. Bu sürecin sonunda, Türkiye'nin AB mevzuatını benimsemesi için bir çalışma programı hazırlayarak komisyona sunması istenmiştir.

II. TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ ARASINDAKİ TARIMSAL YAPI VE POLİTİKA FARKLILIKLARI

Türk tarım politikasının OTP'ye uyumu yükümlülüğü, Ankara Anlaşması sonrasında kurulan bütün hükümleri bağlamaktadır. Fakat, Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından neredeyse 40 yıl geçmesine rağmen, OTP'ye uyum için gerekli adımlar atılamamıştır. Türk tarımının Topluluk tarımına göre büyük farklılıklar göstermesinin yanında, tarım politikalarında da önemli ölçüde farklılıklar vardır.²¹³

A) TARIMSAL YAPI FARKLILIKLARI

Türkiye ile Avrupa Birliği tarımı arasında, bölgesel, iklim ve toprak özellikleri, yetiştirilen ürün ve çeşitleri, nüfus ve işletme yapısı gibi pek çok önemli yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Günümüzde, Avrupa Topluluğu'nda yapısal kaynaklı sorunların büyük ölçüde çözülmüş, Türkiye'de ise henüz çözülememiş olduğu bir gerçektir.

Birliğin kurulduğu yıllarda ve sonraki gelişme dönemlerinde, özellikle Akdeniz ülkelerinin tarımsal yapısı, bazı istisnalar dışında Türkiye'nin bugünkü durumundan çok daha geriydi. AB başlangıçta, işletme sayısının fazlalığı, arazilerin çok parçalı olması, girdi kullanımının sınırlılığı, işgücünün fazla ve eğitim düzeyinin düşük olması, verim düşüklüğü, mekanizasyon uygulamasının yetersizliği, üretimin talebi karşılayamaması, pazarlama olanaklarının kısıtlı olması, işleme sanayiinin eski teknolojiye dayalı ve yetersiz oluşu, kişi başına düşen gelirin azlığı, ürünlerde kendine yeterlilik düzeyinin düşüklüğü, sosyal güvenlik alanında kayda değer bir uygulamanın bulunmaması, destekleme yardım olanaklarının sınırlı olması gibi durumlarla karşılaşmışlardır.²¹⁴ Bütün bu sorunlar, OTP'nin oluşumuyla birlikte büyük bir hızla aşılmaya başlanmış; altyapı ile

²¹³ ERAKTAN, *Ortak Tarım...*, s.29-30.

²¹⁴ Aslan KARABAĞLI, Nurettin ALPKENT, *Türk Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu ve Gâmrük Birliği ile İlişkisi*, Milli Prodiktivite Merkezi Yayınları : 573, Ankara 1996, s. 84.

ilgili sorunların çözümüne öncelik verilerek kısa zamanda büyük bir kısmı önemli ölçüde çözülmüştür.

Türkiye’de tarım kesiminde çalışanların sayısı, 15 üyeli Topluluk’taki tarımda çalışanların sayısından fazladır. AB’de tarım işletmesi sahiplerinin %26,3’ü, tam zamanlı olarak çalışırken, %15,4’ü, çalışma zamanlarının %50’sinden fazlasını tarıma ayırmakta, yani aynı zamanda tarım dışı işlerden de gelir sağlamakta, %58,3’ü, iş zamanlarının %50’sinden azını tarım işlerine ayırmakta, yani tarım işletmelerini bir ek gelir kaynağı olarak kullanmaktadırlar. Aile bireyleri ve ücretli olarak çalışanlar da hesaba katılırsa, tam zamanlı çalışanların %84,6, yarı zamanlı çalışanların oranı %15,4 dolaylarındadır.²¹⁵ Türkiye’de bu alanda yapılmış herhangi bir istatistiksel çalışma bulunmazken, tarım nüfusunun son derece önemli sorunlar taşıdığını söylemek mümkündür.

Tablo (25) Türkiye ve AB’nin Temel Tarım Göstergeleri (2000)

| Ülkeler | Kullanılan Tarım Alanı (1000 ha) | İşletme Sayısı (000) | Ortalama İşletme Büyüklüğü (ha) | Tarımsal İşgücü | | Tarımsal Üretim milyon eur | Girdi Kullanımı milyon eur | Brüt Katma Değer (milyon eur) | Tarımın GSYİH’da ki Payı (%) |
|------------|----------------------------------|----------------------|---------------------------------|-------------------|------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| | | | | Kişi Sayısı (000) | Toplam Nfs. Payı | | | | |
| Belçika | 1.394 | 67 | 20,6 | 95 | 2,4 | 6.921 | 4.224 | 2.697 | 1,2 |
| Danimarka | 2.684 | 63 | 42,6 | 90 | 3,3 | 7.722 | 4.579 | 3.143 | 2 |
| Almanya | 17.152 | 534 | 32,1 | 1.034 | 2,9 | 41.612 | 24.549 | 17.062 | 0,9 |
| Yunanistan | 5.109 | 821 | 4,3 | 696 | 17 | 11.285 | 2.880 | 8.405 | 7,1 |
| İspanya | 28.882 | 1.208 | 21,2 | 1.020 | 7,4 | 33.344 | 11.398 | 21.947 | 4,1 |
| Fransa | 29.937 | 680 | 41,7 | 968 | 4,3 | 62.929 | 31.591 | 31.338 | 2,4 |
| İrlanda | 4.418 | 148 | 29,4 | 136 | 8,6 | 5.469 | 2.973 | 2.496 | 2,9 |
| İtalya | 15.401 | 2.315 | 6,4 | 1.118 | 5,4 | 42.049 | 13.168 | 28.881 | 2,6 |
| Lüksemburg | 127 | 3 | 42,5 | 3 | 1,7 | 251 | 129 | 122 | 0,7 |
| Hollanda | 1.962 | 108 | 18,6 | 231 | 3,2 | 18.457 | 9.997 | 8.459 | 2,4 |
| Avusturya | 3.410 | 210 | 16,3 | 229 | 6,2 | 5.246 | 2.942 | 2.304 | 1,2 |
| Portekiz | 3.908 | 417 | 9,2 | 611 | 12,7 | 6.309 | 2.913 | 3.396 | 3,3 |
| Fineandiya | 2.201 | 91 | 23,7 | 148 | 6,4 | 3.533 | 2.429 | 1.103 | 0,9 |
| İsveç | 3.071 | 90 | 34,7 | 121 | 3 | 4.385 | 2.941 | 1.443 | 0,7 |
| İngiltere | 16.169 | 233 | 69,3 | 424 | 1,6 | 24.147 | 13.249 | 10.898 | 0,9 |
| AB (15) | 135.825 | 6.989 | 18,4 | 6.898 | 4,5 | 273.658 | 129.963 | 143.695 | 1,8 |
| Türkiye | 41.488 | 4.068 | 5,4 | 9.149 | 41,3 | - | - | 24.265 | 14,3 |

Kaynak: European Commission, Directorate-General for Agriculture.

Tarım alanları; Avrupa Birliği’nde 1997 verilerine göre 323.618.000 ha’lık alanın 134.261.000 ha’lık kısmında (%41.4) üretim yapılmakta, Türkiye’de ise

²¹⁵ European Commission, T/124

78.452.000 ha'lık alanın 26.845.000 ha'lık kısmında (%34,2) tarımsal üretim yapılmaktadır. Buna göre, Türkiye'nin tarım alanları AB'nin 1/5'i kadardır.

Tarım alanları; Avrupa Birliği'nde 1997 verilerine göre 323.618.000 ha'lık alanın 134.261.000 ha'lık kısmında (%41,4) üretim yapılmakta, Türkiye'de ise 78.452.000 ha'lık alanın 26.845.000 ha'lık kısmında (%34,2) tarımsal üretim yapılmaktadır. Buna göre, Türkiye'nin tarım alanları AB'nin 1/5'i kadardır.

AB'de toplam 7.370.000 tarım işletmesi bulunmaktadır. Ve işletme başına düşen tarım arazisi ortalama 17,4 ha'dır. ortalama işletme genişliğinin en yüksek olduğu ülke 70,1 ha. ile İngiltere'dir. Türkiye'de 1991 tarım sayımları sonuçlarına göre 4.068.432 adet tarım işletmesi vardır. Bunların ortalama işletme büyüklüğü 5,4 ha'dır. diğer ülkelerde bu ortalama Türkiye'nin çok üstüne çıkmaktadır. AB üyesi olan ülkelerde tarımsal işletme sayısı zaman içinde azalır ve ortalama işletme genişliği artarken, Türkiye'de tam tersi bir süreç işlemektedir.

Aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi, 15 AB ülkesinin sahip olduğu toplam işletme sayısının yarısından fazlasına Türkiye tek başına sahiptir. İşletmelerin sahip olduğu arazi genişlikleri bakımından ise, AB ortalaması Türkiye ortalamasının üç katı üzerindedir. Bütün bu verilerin ortaya koyduğu sonuçları Türkiye açısından daha da ağırlaştırıcı karşılaştırma ise, tarımda çalışan aktif nüfus oranı ile ortaya çıkmaktadır. Bu oran Türkiye için, AB ortalamasının 8 katı civarındadır. Böylece, bozuk tarımsal altyapıya eklenen demografik sonuçlar, Türk üreticisinin yoksullaşma sürecini hızlandırmaktadır.

Türkiye, başta işletme genişlikleri olmak üzere, tarımsal altyapı sorunlarını çözmek konusunda ivedi bir çalışmanın içine girmek zorundadır. Türk Tarımı'nın halen sahip olduğu bu yapı ile, ne verimli üretim koşullarının oluşturularak rekabet gücünün sağlanması, ne de OTP'ye uyumun sağlanması mümkün değildir.

Verimlilik bakımından da, Türk tarımı ile Topluluk tarımı arasında önemli farklar vardır. 1997 yılında buğday verimi AB'de 6.240 kg/ha. iken, Türkiye'de 1.997 kg/ha'dır. arpa ve mısır verimleri de, AB ve Türkiye'de sırasıyla 4.410 kg/ha. ile 2.216 kg/ha. ve 8.950 kg/ha. ile 3.815 kg/ha. gibi büyük farklılıklar göstermektedir. Verimlilik

düzeinin Türkiye’de yaklaşık yarı yarıya düşük olması, sadece bitkisel ürünler alanında görülmemektedir. Hayvansal ürünlerde verim hakkında istatistiklerde gerekli rakamlara ulaşamamaktadır. Sığır sayısı ve elde edilen süt miktarına ilişkin verilerden hareket edilerek, kültür sığırlarından bir laktasyon süresince ortalama 1.500 kg, kültür melezlerinden 983, yerli ırktan 370 kg civarında süt elde edildiği hesaplanmaktadır.²¹⁶

Tablo (26) Türkiye ve AB’nde Tarım İşletmeleri

| ÜLKE | İşlenen alan (1000 ha) 1994 | İşletme Sayısı (1000 adet) 1993 | Ortalama Arazi Varlığı (ha) 1993 | Tarımda çalışan Aktif Nüfus (%) |
|-----------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------------|
| Belçika | 1.380 | 76 | 17,7 | 2,5 |
| Danimarka | 2.739 | 74 | 37 | 5,7 |
| Almanya | 17.162 | 606 | 28,1 | 3 |
| Yunanistan | 5.741 | 819 | 4,3 | 20,8 |
| İspanya | 29.756 | 1.384 | 17,9 | 9,8 |
| Fransa | 30.217 | 801 | 35,1 | 4,8 |
| İrlanda | 4.444 | 159 | 26,9 | 12 |
| İtalya | 17.215 | 2.488 | 5,9 | 7,9 |
| Lüksemburg | 127 | 3 | 42,3 | 2,8 |
| Hollanda | 1.977 | 120 | 16,8 | 4 |
| Avusturya | 3.962 | 267 | 12,9 | 13,3 |
| Portekiz | 3.983 | 489 | 8,1 | 11,6 |
| Finlandiya | 2.605 | 192 | 14 | 8,3 |
| İsveç | 3.607 | 92 | 36,5 | 3,4 |
| İngiltere | 15.878 | 244 | 67,1 | 2,2 |
| TOPLAM AB (15) | 140.553 | 7.815 | 16,4 | 5,4 |
| TÜRKİYE | 23.451 | 4.068 | 5,9 | 41 |

Kaynak: European Commission, The Agricultural Situation in the European Union 1995 Report, Brüksel, 1996.

AB’nin toplam tarımsal üretim değeri içinde hayvansal üretim değerinin payı, %51,4, bitkisel üretim değerinin payı ise %48,6’dır. AB tarımında hayvansal üretim, Türkiye’de ise bitkisel üretim ağırlıklıdır. Türkiye’de tarımsal üretim değeri içerisinde hayvansal üretim değerinin payı, %32, bitkisel üretim değerinin payı ise, %68’dir. Hayvansal üretim değerinin fazlalığı, kendi içinde bir gelişmişlik ölçüsüdür. Çünkü, hayvancılık yetiştirme ve bakım teknikleri, yatırımlar açısından daha fazla parasal harcama, teknik bilgi ve konusunda eğitilmiş olmayı gerektirir.

²¹⁶ DİE, *Tarımsal Göstergeler 1923-1998*.

Girdi kullanımı açısından Türkiye, genel olarak dünya ortalamasının biraz üzerinde, ama gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında düşük düzeydedir. Örnek olarak gübre tüketimi 1993-96 yılları arasında 80 kg/ha'dır. Hollanda'da bunun yedi buçuk, Fransa'da ise üç katı gübre tüketilmektedir. Ancak, Türkiye'de girdi kullanımında bölgeler arasında önemli farklılıklar vardır. Bazı bölgelerde 400 kg/ha. gübre tüketimi varken, bazı yörelerde dünya ortalamasının altında gübre kullanımı olmaktadır. Aynı şekilde, mücadele ilacı kullanımında da, AB üyesi ülkelere göre daha düşük bir ilaç kullanım ortalaması olmakla beraber, bu konuda da bölgeler arası farklar vardır.²¹⁷

B) TARIM POLİTİKALARI FARKLILIKLARI

Avrupa Birliği tarımda uygulamış olduğu politikalarla, bu sektörünü istediği düzeye getirmeyi başarabilmiş; buna karşın Türkiye'de istenen hedeflere ulaşamamıştır. Başarıda, uygulanan destekleme araçlarının büyük rolü vardır. Tarım sektörüne yönelik desteklemelerin ölçülmesinde OECD tarafından geliştirilmiş olan destek ölçüm yöntemleri kullanılabilir. İkinci bölümde de bahsedildiği gibi, bu ölçümlerde Üretici Destek Tahmini (ÜDT) en çok kullanılan yöntemdir. ÜDT belirli bir yılda uygulanan tarım politikalarının sonucunda üreticilere yapılan parasal transferlerin değerine dair bir tahmindir.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, ÜDT içinde ele alınan dönem itibariyle AB'de fiyat desteklemeleri azalırken, zaman içinde ekilen alan ve hayvan sayısına bağlı olarak yapılan ödemeleri arttırmıştır. Türkiye ise, yoğun olarak fiyat desteklemeleriyle tarım sektörünü desteklemiş ve zaman içinde bu tip desteklemeleri arttırmıştır. Yüzde olarak bir değerlendirme yapıldığında ise, AB'de üreticiye yapılan desteğin Türkiye'den daha fazla olduğu görülmektedir.

Türkiye ile AB üretici fiyatlarında yapılan doğrudan karşılaştırmalar, Türkiye'deki bazı ürün fiyatlarının (buğday, mısır, arpa, ayçiçeği, tavuk eti ve süt) AB fiyatlarının üzerinde kaldığını, bazılarının ise, yaklaşımda olduğunu (sığır eti)

²¹⁷ ERAKTAN, *Tarım Politikası Temelleri...*, s.141.

göstermektedir.²¹⁸ AB'nde Gündem 2000 kapsamında fiyatların, özellikle tahılda, süt ve sığır etinde daha da aşağı çekilecek olması, Türkiye'nin üyeliği açısından sorun yaratabilecektir.

Tablo (27) Türkiye ve AB'de Üretici Destek Tahmini Kompozisyonu (%)

| ÜDT Kompozisyonu | 1986-88 | | 1991-93 | | 1996-98 | | 1997 | | 1998 | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------|---------|------|---------|
| | AB | Türkiye | AB | Türkiye | AB | Türkiye | AB | Türkiye | AB | Türkiye |
| Pazar Fiyat Desteği | 84 | 76 | 75 | 83 | 52 | 72 | 53 | 79 | 62 | 86 |
| Üretime Dayalı Ödemeler | 6 | 0 | 7 | 2 | 4 | 2 | 4 | 1 | 3 | 1 |
| Ekilen Alan/Hayvan Sayısına Dayalı Ödemeler | 2 | 0 | 9 | 0 | 29 | 0 | 28 | 0 | 23 | 0 |
| Geçmişe Dayalı Ödemeler | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Girdi Kullanımına dayalı ödemeler | 7 | 24 | 6 | 15 | 9 | 26 | 9 | 19 | 8 | 13 |
| Girdi Kısıtlayıcılarına Dayalı Ödemeler | 1 | 0 | 2 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 3 | 0 |
| Tüm Çiftlik Gelirlerine Dayalı Ödemeler | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Çeşitli Ödemeler | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ÜDT (%) | 46 | 20 | 47 | 30 | 39 | 29 | 38 | 31 | 45 | 39 |
| Üretici Nominal Yardım Katsayısı | 1,86 | 1,25 | 1,88 | 1,45 | 1,65 | 1,44 | 1,61 | 1,44 | 1,83 | 1,65 |

Kaynak: OECD, *Agricultural Policies, in OECD Countries, Monitoring and Evaluating*, Paris, 1999.

AB, tarımsal desteklerini büyük ölçüde doğrudan ödemelere kaydırmıştır. Türkiye iç desteklerde, DTÖ Tarım Anlaşması'nda belirtilen %10'luk sınıra gelmemiştir. Bu nedenle fiyat yoluyla yapılan desteklemeleri tamamen kaldırma zorunluluğu yoktur. Ancak, yavaş yavaş bu %10'luk sınıra yaklaşılmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin doğrudan gelir desteği gibi, destekleme araçlarını kullanma gereği doğabilecektir.²¹⁹

Türkiye'de tarıma yapılan desteklemelerin nispi olarak yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, Türkiye'de ekonomik olarak aktif nüfusun %53,66'sı

²¹⁸ GRETHE, s.15.

²¹⁹ Tayfur ÇAĞLAYAN, "Bitkisel Ürünlerde Destekleme Politikaları", *Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası Sempozyumu, 7-8 Ocak 1999, Ankara s.260.

tarım alanında çalışmaktadır.²²⁰ Bu oran AB'de %5 civarındadır. Yine aynı oran Almanya'da %3, İngiltere'de %2, Yunanistan'da %21'dir.²²¹ Dolayısıyla, desteklemelerle ilgili değerlendirmeler nüfusun yapısı dikkate alınmadan yapıldığında yanıltıcı olabilmektedir. Buradan anlamlı bir sonuca varmak için, tarımda çalışan kişi başına destek düzeyinin ortaya konması gerekmektedir.

Ankara Anlaşması'ndan sonra geçen 37 yıl içinde Türkiye'de OTP'ye uyum amacıyla, uygulanan politikaların ne şekilde değiştiği araştırıldığında; bu yönde somut adımlar görülememektedir. Türk tarımının, Topluluk tarımına göre büyük farklar göstermesinin yanında, tarım politikaları da önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bunları temelde, alım politikaları, yardım politikaları ve sübvansiyon politikaları olarak sıralanabilir:

1. Destekleme Alım Politikaları

Türkiye'de uygulanmakta olan destekleme alımları çeşitli kesimlerce farklı şekillerde eleştirilirken; konuyu OTP'ye uyum açısından değerlendirmek faydalı olacaktır. Alım politikaları açısından Türkiye ile AB arasındaki temel fark, Türkiye'de alımın hasattan sonra hemen başlamasına karşılık, AB'de ancak piyasaya müdahale gereğinin duyulmasından sonra alımlara geçilmekte oluşu ve müdahaleye oluşan darboğazın aşılmasıyla son verilmesidir. Yani, yapılan müdahale darboğazın bitiminde bitmektedir. Ancak destekleme alımlarının da bütün bir yıl sürmesi ve destekleme kuruluşuna getirilen ürünün tamamının satın alınması söz konusu olmayabilmektedir. Eğer kamu kuruluşlarının ihtiyacını karşılama amacıyla alım yapılması gerekiyorsa, o zaman da bir kota çerçevesinde alım yapılması ya da, üreticinin getireceği bütün ürünün alınmaması gerekir.²²²

Gerçekten desteklenmesi gerekli olmayan ürünlerin destekleme alımına tabi tutulmasının kaynak israfına ve üretimin yanlış yönlendirilmesine yol açabileceği için, ürün alımlarında "müdahale alımı modeli"nin yaygınlaştırılması en uygun yol olacaktır.

²²⁰ DİE, İstatistik Yıllığı, 1998.

²²¹ Eurostat, Basic, Statistics of European Union, 1999.

²²² ERAKTAN, *Tarım Politikası Temelleri...*, s.143.

Bu sayede, piyasa fiyatlarının, önceden belirlenmiş ve altına inilmesi o üretim dalı için tehlike yaratacak bir durum ortaya koyması halinde alım süreci başlayacaktır.

Örneğin, AB’de hububat piyasasındaki alımlarda, alımlar belli yerler için belirlenen müdahale fiyatı üzerinden olur. Müdahale etmeden önce Kasım ayına kadar beklenir. Bu ayda piyasa fiyatlarının müdahale fiyatlarının altına düşmesi ile alım yapılması için teklifler gelmeye başlar. Bir satış bölgesinde asgari bir miktar üzerinden ürünün alımı için teklif geldiğinde, yine çiftçi başına asgari bir miktar olarak alımlar yapılır. Bu alım AB Komisyonu adına olur ve alımlar için gerekli fon, üye devlet tarafından bir kredi kuruluşu tarafından alınan kredi ile sağlanır. AB Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu’nun borçlanma hakkı olmadığı için, gerekli fonların üye ülkelerce borçlanılarak sağlanması yoluna gidilmiştir. Komisyon bu kredinin faiz haddinin üstünde bir oranda faiz haddi öder. Dolayısıyla depolama masrafları da karşılanmış olur. Depolama, ihale ile gerçekleştirilir. Stratejik stoklar, askeri alanda kullanılacak ürünler bile, bu şekildeki ihale sonucunda özel firmalar tarafından depolanır. Ürünün hangi amaçla kullanılacağı ve ihraç edilecekse, ihracatçıların bu alanda verdiği tekliflere bakarak hangi fiyattan ihracata izin verileceğini Komisyon kararlaştırır. Görüldüğü gibi, Topluluk’taki alım mekanizmaları, hasattan sonra hemen ürünün devlete satıldığı Türkiye’ninkinden çok farklıdır.

2. Doğrudan Destekler

Türkiye’de 2000’li yılların başında, dünyada çokça uygulanmakta olan doğrudan destekler yönteminin başlatılması için önemli çabalar sarf edilmektedir. Topluluk’ta da, toplam destekler içinde payı gittikçe artan bir uygulama olan bu sistemin, Türkiye’de de yaygınlaştırılması amacıyla, Haziran 2000’de yasal zeminin hazırlandığı önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Doğrudan destekleme sisteminde kamu kaynaklarından hedef tarım üreticilerinin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan transferlerdir. Bu uygulamalar ile; mevcut ve gelecekteki üretim miktarı, girdi kullanımı veya gelir düzeyleri ile ilişkilendirilmeksizin üreticilere yapılan transferleri veya, bu politikanın hedeflediği gruplara çeşitli şartların ileri sürülmesi ile telafi edici ödemeler ve piyasa

fiyatı ile hedeflenen gelir düzeyine karşılık gelen fiyat arasında farkın fark ödemeler veya prim sistemi şeklinde üreticilere verilmesi ile yapılmaktadır.²²³

AB'de doğrudan destekleme politikası sisteminin aşağıdaki amaçlara hizmet ettiği söylenebilir:

-Rekabet gücü olmayan ürünlerin rekabet gücünü artırmak,

-Fiyat desteğinin azaltılmasından dolayı ortaya çıkan gelir kaybını karşılamak,

-Daha aza gelişmiş bölgelerin çiftçilerine yardım ve

-OTP reformu çerçevesinde getirilen yan ödemelere gönüllü katılanlara yardımlar.

AB geçmiş dönemlerde uygulamış olduğu fark giderici ödemeler ile, üretimi yetersiz olan ya da yüksek maliyetlerle üretilebilen bazı ürünler desteklenmiştir. Böylece, üretici dünya piyasalarında ucuza gelen mallara karşı rekabet gücü sağlanmaya ve üretici geliri yükseltilmeye çalışılmıştır. Yine, fiyatlar yoluyla üreticinin desteklenmesi sisteminin terk edilmesinden sonra, MacSharry reformuyla, hububat, yağlı tohumla, protein içeren bitkiler için verilen ekim alanı ödemeleridir. Bunun yanında, eskiden beri uygulanmakta olan sığı eti için sığırlara baş sayısı üzerinden yapılan ödemeler, reform sonrası fiyatların düşürülmesi karşısında, çiftçilerin uğramış olduğu zararın telafisi amacıyla artırılmıştır. Bu sayede, üreticilerin gelirlerindeki kayıplar azaltılmakta ve karşılanmaktadır.

Kötü iklim ve diğer doğal şartların tarımı elverişsiz kıldığı bölgelerde, çiftçilere doğrudan ödeme yapılmaktadır. Bu tür bölgeler, çiftçilerin yaşayabilir tarım işletmelerine kavuşmaları veya işletmelerin başkalarına devredilerek, daha güçlü ve daha fazla rekabet edebilir yeni işletmeler oluşturulması amacıyla yalnız kredi kolaylıkları ve yatırım yardımları yapılmakla kalmamış; bu bölgelerde kültürel

²²³ Aziz BABACAN, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT, Ankara, Aralık 1999, s.3.

çevrenin toplumun çıkarına olacak biçimde sürdürülmesi ve kırsal alanın ekonomik ve sosyal yaşanabilirliğine katkıda bulunması amacına hizmet edilmiştir.²²⁴

Anlaşılmaktadır ki; AB tarım politikalarında doğrudan destek uygulamaları, hedeflere ulaşmada önemli bir araçtır. Fakir çiftçiyi desteklemek için dekar başına belli bir miktar para ödenmesi gibi, amacı, getirisi ve etkinliği dikkate alınmadan bu işe fon ayırmak biçimindeki bir uygulama, değil Türkiye, tarıma yönelik büyük harcamalar yapmaktan kaçınmaya AB için bile lüks olabilir.

3. Sübvansiyonlar

1970 ve 1980'li yıllarda Türkiye için devlet harcamaları içindeki payı bakımından sübvansiyonlar büyük önem taşımıştır. 1990'ların sonlarına doğru özellikle girdi sübvansiyonlarının cari fiyatlarla sabit tutularak ödenmeye devam edilmesi, 2000 yılı itibariyle faiz sübvansiyonlarının da azaltılması sonucu, bu araç önemini yitirmiştir. Avrupa Birliği'nde ise, rekabet koşullarını bozacağı gerekçesiyle üye ülkelerin girdilere sübvansiyon uygulaması yasaklanmıştır. Almanya'da tarımda kullanılan mazota sübvansiyon uygulanmaktadır. Hollanda'da, seralarda kullanılan elektrige sübvansiyon vermiş, ama Komisyon bunu engellemiştir. OTP çerçevesi içinde Türkiye'de uygulanan sübvansiyon tarzında, ne girdilere, ne de kredilere yönelik bir uygulama yoktur.

Türkiye'de girdi kullanımını artırıcı yönde teşvik politikaları uygulanırken, AB'de, girdi kullanımının azaltılmasının teşviki yönünde politikalar uygulanmaktadır. Bunun nedeni sadece üretim fazlalıklarının yol açtığı pazar sorunlarına değil, fazla girdi kullanımı sonucu ortaya çıkan toprak, su ve hava kirliliği sorunlarına da çözüm aramaktır. Bir taraftan çeşitli tarım politikası önlemleri ile girdi kullanımında kısıtlamaya gidilmekte, diğer taraftan çevre dostu tarım teknikleri ve organik tarım uygulamaları ile verimlilik artışı girdi kullanımı artırılmadan, hatta azaltılarak gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.²²⁵

²²⁴ ERAKTAN, *Tarım Politikası Temelleri...*, s.145.

²²⁵ ERAKTAN, *Tarım Politikası Temelleri...*, s.141

III. TÜRK TARIMININ ORTAK TARIM POLİTİKASI'NA UYUMU

Türkiye, 1999'un sonunda Helsinki Zirvesi'den çıkan kararla "adaylık statüsü" kazanmış; tam üyelik yolunda gerçekleşen bu olumlu gelişmenin akabinde, ekonomik ve sosyal içerikli bir çok değişimi hazırlayacak zemini oturtma hazırlıklarına başlamıştır. Bu değişim içinde tarım sektörü de büyük ölçüde etkilenmiş, yeniden yapılanma ve reform programı uygulamaya konulmuştur. Bu kapsamda, kurumsal ve mevzuat yapılarının uyumu büyük önem kazanmıştır.

Aralık 1997'de gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi'nde alınmış olan kararlar doğrultusunda hazırlanıp, Cardiff Zirvesi'nde (Haziran 1998) kabul edilerek, Türkiye'ye resmen iletilen "Türkiye İçin Avrupa Stratejisi" başlıklı belgede, tarım ürünlerinin serbest dolaşımı tekrar hedef olarak gösterilmiş, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için öngörülen adaylık planına benzer bir plan hazırlanmıştır. Ayrıca, Topluluğun teknik ve mali yardımının önemli olduğu, bu amaçla Türkiye'nin önceliklerini kapsayan bir liste hazırlandıktan sonra programın belirlenmesi kararlaştırılmıştır.²²⁶

Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliği gerçekleşirse, Türkiye ekonomik olarak dünyanın en büyük topluluğu içine girecektir. OTP'ye uyum konusunda, Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken pek çok husus vardır. AB'nin tarım politikası da Türkiye'deki değişim arayışı içindedir. OTP de, Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması'na uyum göstermek için giderek fiyat desteklerini azaltmaktadır. Ayrıca, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımını sağlayabilmek için destek düzeyini, bugün azalmış düzeyin daha da altına çekmek gibi bir perspektifle karşı karşıyadır.²²⁷ OTP'nin, son derece karmaşık bir yapıda olup, kendine özgü kurumları ve kuralları ile sürekli reform hareketi içerisinde değişmesi, dolayısıyla uyum sağlamayı da, güçleştirmektedir.

Türkiye tam üye olduğunda, Ortak Tarım Politikası bugünkü yapısından çok farklı olacak; belki tam üyelikten sonra bile, Ortak Tarım Politikası'nı uygulamayacak ve bir geçiş süresi gerekecektir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyumu aşağıdaki konu başlıkları altında değerlendirilebilir.

²²⁶ DTM, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Ankara, 1999, s.410.

²²⁷ Halis AKDER, "Yeni Tarım Politikaları", *Ekonomik Forum*, TOBB, Şubat, 2000, s.12.

A) GENEL EKONOMİ VE SOSYAL POLİTİKALARA UYUM

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında genel ekonomik ve sosyal içerikli göstergeler incelendiği zaman, önemli farkların varlığı dikkat çekmektedir. Türkiye, gelişmekte olan bir ülke konumundadır. Ancak, ekonomisindeki dinamik yapı, büyük yüzölçümü, genç nüfusu ve sahip olduğu diğer kriterleri ile önemli bir ülke konumundadır. Türkiye, milli gelir bakımından çoğu Topluluk üyesi ülkeden geri durumdadır. GSYİH'nın sektörel dağılımı, fert başına GSYİH ve sektörel istihdam değerleri göz önüne alındığında, Türkiye'nin gelişmekte olan ülke, Topluluk üyesi ülkelerin ise gelişmiş ülkeler olduğu görülmektedir.

Bu kriterler özellikle, nüfus ve yüzölçümü OTP'ye uyumu zorlaştırmaktadır. 1990 yılında Avrupa ülkelerinden, Almanya, İngiltere, İtalya ve Fransa Türkiye'den daha büyük bir nüfusa sahipken, günümüzde bu ülkelerden sadece Almanya'nın nüfusu Türkiye'den büyüktür.

Türkiye'deki hızlı nüfus artışı, istihdam hacmindeki yetersizlik dolayısıyla, ekonomik gelişmeyi hızlandıran değil, sınırlayan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, nüfus artış hızının yıllara göre gittikçe daha küçük değerler alması, bu yönde olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. AB ülkelerinde ise, nüfus artış hızının düşüklüğü önemli bir problem olarak görülmektedir. Tarım nüfusu açısından; Türkiye'de nüfusun yarıya yakın kısmı tarım sektöründe çalışırken, bu değer Topluluk'ta çok düşüktür.

Türk ekonomisi ile Topluluk ekonomisinin uyumunda ortaya çıkabilecek en önemli sorunlardan birisi, Türkiye'deki yüksek enflasyon düzeyidir. Türk tarımının OTP'ye uyumunun gerçekleştirilmesi, özellikle bitkisel ürünlerdeki fiyat düzeyini yükseltecek ve bu durum, enflasyonu artırabilecektir.

OTP'ye uyum sonucunda ortaya çıkabilecek refah etkisi, Türkiye'nin Topluluğa katılımının muhtemel fayda veya zararını değerlendirmede önemli ölçütlerden biridir. Bu konuda yapılan çalışmalar, Türk tarımının OTP'ye uyumunun hemen hemen bütün koşullarda, Türk ekonomisi üzerinde olumlu etkide bulunacağı göstermektedir.

Türk tarımının en önemli sorunlarından biri, tarım işletmelerinin küçüklüğü yanında işletme arazisinin çok parçalı ve bu parçaların dağınık oluşudur. Bu problem

gittikçe artmaktadır. Avrupa Birliği'nde ise, tarımsal nüfus hızla azalırken, OTP reformu kapsamında uygulanan politikalarla zaten optimal büyüklüğe çok yakın olan tarım işletmeleri daha da büyümektedir. Türkiye'de bu sorun için önlem alınmazsa, OTP'ye uyum konusunda son derece olumsuz etkiler yaratabilecektir. Bu problemin kısa sürede çözümü imkansızdır.

B) ÜRETİM POLİTİKASINA UYUM

Türkiye ve AB tarımı arasındaki önemli farklardan birisi üretim politikası alanında görülmektedir. Topluluk'ta aşırı üretim, önemli bir tarım politikası sorunudur. Üretim fazlaları büyük masraflarla ihraç edilmeye veya başka amaçlarla tüketilmeye çalışılmaktadır. Zaman içinde yapılan tarım politikası reformları ile üretimi azaltma yönünde yapılan çalışmalar artmıştır. Türkiye ise, hangi ürünlerin üretiminde, hedefin ne olduğunu bile belirlemiş değildir. AB üretim artışlarına engel olmak için üretim kotaları, garanti eşiği gibi bazı uygulamalar getirilmektedir. Türkiye'nin tam üye olması halinde bu uygulamalara uyacaktır. Günümüzde, zaten kendine yeterliliğin sağlanmadığı ürünlerde üretime kota konulabilecektir.²²⁸

Türkiye, tarımsal kaynakları bakımından zengin bir ülkedir. Tam üyeliğin gerçekleşmesi durumunda, Topluluğun tarımsal kaynaklarında önemli bir artış ortaya çıkacaktır. DİE'nün rakamları dikkate alındığında, işlenebilir tarım arazileri %23, tahıl üretimi %17, taze sebze ve meyve üretimi %40, sert kabuklu meyve üretimi %75 civarında artacaktır. Diğer bitkisel ürünlerde de önemli miktarlarda artışlar sağlanabilecektir. Hayvansal ürünlerde ise, gerçekleşmesi beklenen artışlar çok düşük olarak tahmin edilmektedir.

Ekolojik yapı olarak Türkiye, Topluluk'tan daha farklı bir yapıya sahiptir. Özellikle GAP bölgesi Topluluğun kendine yeterli olmadığı pek çok ürünü yetiştirmeye elverişlidir. Bu nedenle Türkiye'nin Topluluk tarımını tamamlayıcı bir rol oynaması beklenmektedir.

²²⁸ ERAKTAN, *Ortak Tarım Politikası*., s.31.

1988-1995 yıllarını kapsayan uluslararası bir çalışmanın sonuçlarına göre,²²⁹ Türkiye'nin OTP'ye katılımı, 1995 verileri ile %6 oranında bir üretim artışı sağlayacaktır. Buna göre, Türk tarımının OTP'ye uyumu sonucunda çok önemli bir üretim artışı gerçekleşmeyecektir. OTP kapsamında desteklemenin sürekli azaldığı düşünülürse, tarımsal üretimin azalması da söz konusu olabilecektir.

Türkiye'deki tarımsal üretim politikasıyla OTP'nin üretim politikası arasında temelde bir uyumsuzluk vardır. Bazı istisnalar dışında, Türkiye'deki politika üretimi artırmaktır. Oysa OTP'nin Topluluk bütçesine getirmiş olduğu mali yük nedeniyle, yapılan reformlar kapsamında, üretimin sınırlandırılması öteden beri uygulamanın temelini oluşturmaktadır.

Türkiye'nin zengin tarımsal kaynakları Topluluk tarafından, kendi tarımını tehdit edecek bir unsur olarak görülmektedir. Ancak, Türkiye'deki mevcut sorunlar göz önünde bulundurulduğunda, yakın bir gelecekte böyle bir tehdidin söz konusu olmadığı; tam tersine, özellikle hayvansal ürünlerde Türk tarımı için önemli bir tehdit oluşturacağı düşünülebilir.

C) FİYAT VE PAZAR POLİTİKASINA UYUM

Türk tarımının OTP'ye uyumunda fiyat ve pazar politikaları, oldukça önemli bir yere sahiptir. Çünkü, destekleme politikalarının özellikleri ve kapsamı farklıdır. AB'de çok sayıda Ortak Piyasa Düzeni çerçevesinde idare edilen destek mekanizmalarının belirli bir sistematiği vardır. Ortak Piyasa Düzenleri'nin kapsamı değiştirilmemekte, bu kuralları ise, iç ve dış etkenlere bağlı olarak zaman içerisinde çeşitli etkenlere bağlı olarak değişse bile, fiyat mekanizmasının istikrarı korunmaktadır.²³⁰ Buna karşılık, Türkiye'de destek mekanizmalarının yönetimi ve kapsamı, siyasi konjoktüre ve ekonomik krizlere bağlı olarak sürekli değişmekte, bu durum destek sisteminde istikrarsızlığa yol açmaktadır.

²²⁹ Halis AKDER, İlhan AKAY, Alan BUCKWELL, Cemil ERTUĞRUL, Haluk KASNAKOĞLU, John MEDLAND, Nick YOUNG, *Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies and Institutional Adaption*, DPT, Yayın No: DPT:2241 – AETB:25, Ankara, 1990, s.69-72.

²³⁰ EKEMAN, s.99.

Topluluk'ta fiyat desteği ağırlığının giderek azalmasına karşın, Türkiye'de halen tarımsal destek yapısının esasını fiyat desteğinin oluşturduğu göze çarpmaktadır. Bu konuda en önemli sorun, Türkiye ve Topluluk'taki fiyat düzeylerinin farklı oluşudur. Belirli bir geçiş dönemi içerisinde bu fiyatların eşitlenmesi gereklidir.

Bunun yanı sıra, Türkiye uygulamakta olduğu sistemden, OTP çerçevesinde Topluluk tarafından uygulanmakta olan sisteme geçecektir. Topluluğun iç piyasada uyguladığı destekleme sistemi ve dış koruma mekanizması, Türk tarım ürünleri için de uygulanacaktır. Destekleme fiyatları ekim-dikim döneminden önce ve Topluluk organlarıca ilan edilecek; destekleme alımları Türkiye'deki uygulamalardan çok daha farklı bir şekilde, (piyasada fiyatın belli bir seviyenin altına indiği durumlarda) Topluluğun yetkili kıldığı ulusal organlarca yapılacaktır. Aynı şekilde, Topluluk'ta uygulanmakta olan, ihracat sübvansiyonu ve ithalattaki koruyucu sistemler Türk tarım ürünleri için de geçerli olacaktır. Ayrıca, Türk tarımının OTP'ye uyumu ile ürünlerin desteklenmesi politikalarda belirli bir disiplin sağlayacaktır.

D) MEVZUATA UYUM

Türkiye'nin tarım alanındaki mevzuatını, Topluluk tarımı mevzuatına uyumlaştırması, tarım ilişkilerini belirleyecek temel unsurdur. Topluluk tarım mevzuatı, Topluluk mevzuatının en kapsamlı bölümünü oluşturmaktadır. Türkiye tarafından uyulması beklenen yaklaşık 30.000 sayfalık bir tarım mevzuatı vardır. OTP'ye uyum ile bu kapsama giren konularda Türk tarım mevzuatının yerini Topluluğunki alacaktır. Diğer konularda Türk tarım mevzuatı geçerliliğini sürdürecektir. Bu nedenle Türkiye ile doğrudan ilgili olabilecek Topluluk tarım mevzuatının derlenmesi, Türkçeleştirilmesi, karşılığı Türk tarım mevzuatının derlenmesi ve mevzuatlar karşısında uyum sağlanması gereklidir. Bu durum bazı zorlukları beraberinde getirecektir.

Topluluk'ta OTP'nin uygulanmasıyla ilgili pek çok konu, Adalet Divanı'nda görüşülmektedir. Topluluk mevzuatı tarımsal özellikleri Türkiye'den çok farklı olan Topluluk üyeleri tarafından yapılmış olduğundan ve bazı yönleriyle, Türkiye'nin ihtiyaç ve özelliklerine uygun olmayacağından, uygulamada büyük güçlüklerle karşılaşılacaktır. Tam üyelik durumunda, Türkiye'nin farklı koşulları dolayısıyla OTP mevzuatına çeşitli ilavelerle bu tip sorunlar hafifletilebilecektir.

Avrupa Birliği üyesi olan ve sonradan katılan ölkeler, kendi mevzuatlarında gerekli düzenlemeleri yaparak, Topluluk hukuku kapsamına giren konularda; bu kapsamda tarım hukuku konusunda da, belirli yetkileri Topluluğun uluslarüstü niteliği uyarınca, Topluluk organlarına devretmiştir. Benzer durum Türkiye için de söz konusu olabilecektir. Tam üyeli durumunda Türkiye, Anayasa ve ilgili kanunlarda gerekli düzenlemeleri yaparak Topluluğun uluslarüstü niteliğini kendi hukukuna yansıtacaktır. Türkiye tam üyelik durumunda, OTP'nin uygulanmasıyla ilgili yeni kararların alınmasında Topluluk organlarında yer alacağından, bu kararlar diğer ölkeler gibi Türkiye içinde hukuki, teknik, ekonomik ve sosyal yönleri ile uygulanabilir nitelikte olacaktır.

Katma Protokol'ün 33'üncü maddesi, OTP'ye uyum için gerekli önlemlerin alınmasını Türkiye'ye bir yükümlölük olarak vermektedir. Türkiye, kendisinin temsil edilmediği ve büyük ölçüde Topluluk üyesi ölkelerin çıkarlarını yansıtan ve uluslarüstü niteliğe sahip olan otorite tarafından kabul edilen, bugüne kadar alınan bütün kararları kabul etse bile, OTP'ye uyum sağlamak için Türkiye'nin rol almadığı uluslarüstü bu otorite tarafından oluşturulacak yeni kararları da, olduğu gibi kabul etmesi ve tarım hukuku alanında kanun yapma yetkisini kendinin içinde yer almadığı uluslarüstü bir organa devretmesi, siyasi, hukuki, teknik, ekonomik, sosyal ve diğer yönleri ile mümkün görölmemektedir.

OTP, Topluluk'ta reform hareketleriyle sürekli değişen ve üye ölkelerin çıkarlarına göre ciddi tartişmalar yaratarak oluşan bir hukuki yapıya sahiptir. Türkiye'nin temsil edilmediği bir organda alınan yeni kararların olduğu gibi kabul edilmesi düşünölemez. AB ölkelerinin tam üyelik ilişkileri çerçevesinde bile yürütmekte zorlandıkları OTP'yi, Ortaklık ilişkisi çerçevesinde yürütmek çok daha zordur. Dolayısıyla Türkiye OTP'ye uyumu tam üyelik ilişkileri çerçevesinde ele almalı ve bu yönde bir politika izlemelidir.

Türkiye'nin OTP'ye mevzuat açısından uyumu çalışmalarında, AB'nin son derece karmaşık yapıda olan bu mevzuat yapısını sadeleştirme çalışmaları dikkate alınmalıdır. Dikkate alınması gereken diğer bir nokta, AB ölkelerinde giderek önem kazanan bitki ve hayvan sağlığı ile kalite kontrol kurallarının yakından takip edilerek, gerekli düzenlemelerin yapılmasıdır. Aksi takdirde, ihracatı doğrudan etkileyen bu

farklılıklar, yakın bir geçmişte su ürünleri ihracatına getirilen yasaklama örneğinde olduğu gibi, teknik engel olarak kullanılabilir.

Topluluğun Türk tarımında gördüğü en büyük eksiklik, sağlık ve kalite kontrolüdür. Bu da, denetime olan önemin verilmesi ve laboratuvar sayısının artırılmasının yanında, tarım hukukunda, özellikle çevre hukukunda yapılacak değişikliklerin ve ilavelerin önemini ortaya koymaktadır.

E) KURUMSAL YAPIYA UYUM

Türkiye tam üye olarak AB'ye katıldığında, OTP kuralları içerisinde hareket eden bir nitelik kazanacaktır. Buna uygun olarak OTP çerçevesinde yeni kuruluşlar oluşturulacak veya mevcut tarımsal kuruluşların yapı ve faaliyetleri OTP'ye uygun hale getirilecektir. Tarıma ucuz girdi sağlayan kamu kuruluşları bu fonksiyonlarını kaybedecekler, Topluluğun sanayi malları rekabet koşulları çerçevesinde hareket eden kuruluşlar haline dönüşeceklerdir. Tarım sektörüne, destekleme uygulamaları yoluyla destek sağlayan kuruluşlar da bu fonksiyonlarına son verecekler ya da, OTP kurallarını uygulayan kuruluşlar şekline dönüşeceklerdir.

Tarımla ilgili bütün kuruluşların bir çatı altında toplanması, tarım politikalarının tek elden belirlenerek, uygulanması, bu kapsamda Tarım Bakanlığı'nın reorganizasyonu, Bakanlık kuruluşlarının AB konularında yetişmiş yeterli sayıda personelle desteklenmesi ve mevcut personelin eğitilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin dünya tarımındaki gelişmelere paralel olarak, tarımla ilgili devlet düzenlemelerini güncelleştirmesi gereksinimden öte bir zorunluluk haline gelmiştir. Günümüzde Türkiye'de tarım politikalarına yön veren organizasyon sayısı onun üzerindedir. Örneğin tütün, tütün mamulleri, tuz, alkollü içecekler (Tekel), Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın; şeker, çay ve bazı işlenmiş tarım ürünleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın; tarım ve alt sektörleri itibariyle planlar, makro ve sektörel hedefler Devlet Planlama Teşkilatı'nın; tarımın dış ticaret rejimi Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın uygulanmasında bulunmaktadır. Bu bağlamda Ortak Tarım Politikası'na göre yapılması

gereken ilk uyum çalışması, tarım sektörünün yönetim ve organizasyon açısından yeniden yapılanmasıdır.²³¹

Kurumsal yapılar bakımından diğer önemli fark, pazarlama organizasyonlarıdır. Topluluk'ta üreticiler, üretici birlikleri ve kooperatifler içinde örgütlenmişlerdir. Pek çok ürün için yüksek fiyat politikaları ve üretici yardımları biçimindeki üreticiyi desteklemeye yönelik araçlardan sadece, bu tür birliklerin çatısı altında toplanmış üreticiler yararlandırılmaktadır. Türkiye'de ise, kooperatiflerin güçlendirilmesi yönünde herhangi bir politika uygulanmamaktadır. Tarım sektöründe üretici örgütlerinin üretici kesiminin temsil edilmesinde, üreticilere hizmet verilmesinde, ürünlerin pazarlanmasında daha etkin rol oynamalarını sağlamak üzere 1997 yılında hazırlanmış olan Tarım Satış Kooperatifleri ve Üretici Birlikleri yasa taslakları TBMM'ye sunulamamıştır.²³² Bu durum, Türkiye'nin Topluluğa tam üye olması halinde bile üreticilerin Topluluk bütçesinde yapılacak yardımlardan yararlanamaması demektir. Eğer Topluluk tarımına uyum isteniyorsa, öncelikle bu kurumsal uyumdan başlamak gerekir.²³³

Tam üyelik durumunda kooperatifler, daha bağımsız bir nitelik alacaklar, devletin destek sübvansiyonu ile varlığını sürdüren kuruluşlar olmaktan uzaklaşacaklardır. Kooperatif üyelerinin destek ve faaliyetleri kooperatiflerin varlığını devam ettirmesinde temel unsur olacaktır. Çiftçi kuruluşları, (Türkiye Ziraat Odaları Birliği – TZOB) Topluluğun çiftçi örgütleri (COPA – COPEGA) ile bütünleşerek, faaliyetlerini birlikte yürüteceklerdir.

F) TARIMSAL YAPIYA UYUM

Yukarıda da bahsedildiği üzere, Türkiye'nin tarımıyla Topluluk tarımı arasında çok büyük ve önemli yapısal farklar vardır. AB Komisyonu'nun Türk tarımı

²³¹ DPT, *Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2545, ÖİK: 561, Ankara, 2000, s.101

²³² DPT, *Türkiye - Avrupa Birliği İli...*, s.98.

²³³ ERAKTAN, *Ortak Tarım...*, s.30.

konusundaki görüş ve önerilerinin bulunduğu Avrupa Komisyonu Raporu'nda da, bu durum belirtilmiştir.²³⁴

Türkiye ile Topluluk tarımı arasında kurumsal yapılar bakımından, en önemli farklılık, tarımsal nüfus ve işletmelerde görülmektedir. Topluluk'ta tarım nüfusunun ve tarım işletmelerinin sayısının azaltılması, buna bağlı olarak işletmelerin büyütülmesi temel politika olarak benimsenmiş ve zaman içinde bu alanda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. İşletmelerin daha modern, daha rasyonel çalışır hale getirilmesi için önlemler alınmaktadır. Türkiye'de ise, ne tarımsal nüfusun, ne işletme sayısının azaltılması, ne de, işletmelerin büyütülmesi ve modernleştirilmesi konusunda bir politika izlenmektedir.

Topluluk'ta tarım arazilerinin bölünmesi gelenekler ve ulusal düzeyde yasalar yoluyla sağlanırken, Türkiye'deki ekonomik koşullar nedeniyle Medeni Kanun'un 597'nci maddesinde yer alan mirasın bölünmeden bir mirasçıya devredilebilmesi esası uygulanamamaktadır.²³⁵

OTP'ye uyum, ülkelere tanınan sınırlı esneklikler haricinde, yapısal politikaların Topluluk organları tarafından yönlendirilmesini gerektirmektedir. Topluluk uygulamakta olduğu yapısal politikalar kapsamında ve rekabet kurallarını bozmayacak şekilde Türk tarımında da yapısal düzenlemelerde bulunacaktır. Tarım işletmelerinin modernizasyonu politikası çerçevesinde, yapılacak harcamaların %25'ini veya belirli koşullar altında daha fazlasını kendi kaynakları ile finanse edecektir. OTP'nin reformu kapsamında gerçekleştirilen olduğu set-aside²³⁶ uygulaması Türk tarımında da, söz konusu olabilecektir. Bunun yanı sıra, bölgesel politikalar kapsamında kırsal alanda gerçekleştirilmesi beklenen uygulamalar, tarımsal yapının iyileştirilmesine katkı yapabilecektir.

Türkiye'nin üyeliği durumunda, söz konusu işletmelerin oluşturulmasında Topluluğun yapısal ve bölgesel fonlarının etkili bir şekilde kullanılması gereklidir. Bu

²³⁴ European Commission, Bulten of European Union, 16/98, Bruksel, 1998.

²³⁵ ERAKTAN, *Ortak Tarım ...*, s.30.

²³⁶ prim karşılığında üretimi bırakma durumu.

amaçla Topluluk mevzuatından kaynaklanan hak ve yükümlülükler, üretici ve kamu kuruluşları tarafından detaylı olarak bilinmeli ve gerekli uygulamalar geciktirilmeden başlanmalıdır.

Tarımsal yapıların uyumu konusunda incelenebilecek önemli bir faktör de, Türkiye'nin GAP projesidir. Bu proje, Türkiye'nin kaybetmekte olduğu, tarımda kendine yeterli olma pozisyonunun korunmasında, tarım ve tarıma dayalı sanayi ihracatını artırması ve bir çok üründe ithalata olan bağımlılığını azaltmasında veya net ithalatçı olmaktan kurtulmasında en önemli güvencedir. GAP bölgesindeki tarımsal potansiyelin yönlendirilmesinde, Türkiye'nin Tarımsal ürünlerdeki arz, talep ve dış ticaret dengesi, dünya tarım ürünleri ticaretindeki liberalleşme süreci ve en önemlisi OTP'ye uyumu, dikkate alınması gereken faktörlerdir.²³⁷

G) FİNANSMAN POLİTİKALARINA UYUM

Türkiye'nin OTP'ye uyumu gerçekleştiğinde, tarım sektörünün finansmanı ulusal organlar aracılığıyla EAGGF tarafından karşılanacaktır. Türkiye'de çeşitli şekillerde uygulanmakta olan destekleme fiyat politikaları, kredi politikaları ve girdi fiyat politikaları için yapılan harcamalar sona erecektir. Bunun yerine sektör, OTP'de uygulanmakta olan araçlarla sübvansede edilecektir.

OTP'de uygulanan araçlar, EAGGF kapsamında kullanılmaktadır. Bunlar, fiyat ve pazar politikasını finanse eden Garanti Bölümü ile yapısal politikalar için kullanılan Yönlendirme Bölümü'dür. Buna ilave olarak, bölgesel fonlar, Topluluk kıstaslarına göre, gelir düzeyi düşük bölgelerin kırsal ve tarımsal altyapıların iyileştirilmesi için yapılan faaliyetleri finanse etmektedir. OTP'ye uyum sağlandıktan sonra, rekabet kurallarını bozmayacak şekilde, Topluluk tarafından belirlenen kıstaslar çerçevesinde, sadece yapısal sorunlarla ilgili olarak ulusal kaynaklardan belirli transferler gerçekleştirilebilecektir.

²³⁷ Ali KOÇ, *GAP Bölgesi Üretim Deseni Öngörüsü (2010)*, (Birinci Rapor), http://www.gapplan.org/dokumanlar/ciktilar/uretim_deseni_1.htm (8 Ocak 2001)

OTP'de kullanılan olanaklardan etkili şekilde faydalanabilmek için, her şeyden önce, OTP'nin işleyiş mekanizmasının detayların ve sürekli değişim aşamasında olan yapısının bilinmesi gerekmektedir. OTP'de alınan kararların, ilgili kurumlar ve kişilere anında ulaştırılması için etkin bir bilgi ağının oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye'nin OTP'ye uyumu durumunda Topluluk bütçesinde alacağı pay, farklı kişiler tarafından farklı şekillerde hesaplanmaktadır. 1990-96 yılları ortalama verileri ve uygulanan Topluluk politikaları kriterlerine göre (OTP kurallarına uyulması halinde) Türkiye'nin "tarımsal piyasalara yönelik müdahaleler"den sağlayacağı hesaplanan yıllık miktar 5.400 milyon euro olarak bulunmuştur. Bu kriterlere göre, "ihracat iadeleri" kaleminden 800 milyon euro, "spesifik harcamalardan ise, 200 milyon euro tutarında yıllık kaynak temininin mümkün olabileceği vurgulanmıştır. Yani, Türkiye'nin tam üyeliği gerçekleşmiş olsaydı, EAGGF'nin sadece Garanti Bölümü'nden yıllık toplam 6.400 milyon euro alabilmesi mümkündür.²³⁸ Başka bir hesaplama; 1998 yılında Türkiye tam üye olmuş olsaydı, Topluluk bütçesine aktarılacak 2.885 milyon euroya karşılık, bütçeden alacağı pay 5.740 milyon euro olacaktır.²³⁹ Bununla birlikte, Türk tarımı için, EAGGF'nin fiyat ve pazar politikası ile ilgili fonlarından çok yapısal fonları önem kazanabilecektir.²⁴⁰

Türkiye'de OTP'ye uyum amacıyla tarımsal politikaların finansmanının tek yerde toplamak için Tarımsal Garanti ve Yönverme Kurulu oluşturulması yönünde çalışmalar sürmektedir.

H) BÖLGESEL VE SOSYAL POLİTİKALARA UYUM

Topluluk içinde önemli bir yeri olan bölgesel kalkınma politikaları, bir taraftan az gelişmiş bölgelere önemli bir kaynak aktarırken, diğer taraftan alt yapının geliştirilmesi ile tarımsal etkinliklerde verimliliği, dolayısıyla rekabet gücünü artıracaktır. Türkiye'nin tam üyeliği durumunda, tarım sektörü ile yakından ilgili olan Topluluk bölgesel politikalarına uyum sağlanacaktır. Türkiye, Topluluk kıstaslarına göre, belirli büyük yerleşim merkezleri dışında hemen hemen bütün bölgeleri

²³⁸ Ragıp ŞAHİN, *AB Bütçesi Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*, DPT, Ankara, 1998, s.104.

²³⁹ Türkiye Araştırmalar Merkezi, *Türkiye'nin AB'ye Tan Üyeliğinin AB Bütçesine Olası Etkileri*, Essen/Almanya, 2000.

²⁴⁰ ERTUĞRUL, *Türkiye- Avrupa..*, s.126.

bakımından Topluluk bölgesel politikaları kapsamında yer almaktadır. Dolayısıyla Türkiye, bölgesel fonlardan büyük ölçüde yararlanabilecektir.

Yapılan bir araştırmaya göre; Türkiye'nin az gelişmişliğinden dolayı, Topluluk mevcut Yapısal Fonları %50-70 oranında artırmalıdır. Bu ise, Topluluk bütçesine 6 milyar euro civarında ilave bir yük getirecektir.²⁴¹

Topluluk'ta bölgesel politikalar, Entegre Akdeniz Programı gibi konu ve ülke olarak geniş kapsamlı programlar olarak geniş kapsamlı bir biçimde ele alınmaktadır. Ülke veya üretici düzeyinde bölgesel fonlardan yararlanmanın en önemli unsurlarından biri, Topluluk bölgesel politikalarının sağladığı hakları en iyi şekilde bilmektir. Bu nedenle politikaların mevzuatı ve uygulamaları detaylı olarak incelemeleri ve bu alanda ülke ve üretici düzeyinde çeşitli strateji ve projeler gerçekleştirilmelidir.

1) TOPLULUK REKABET POLİTİKASINA UYUM

Türk tarımının OTP'ye uyumunda, Topluluğun rekabet kuralları geçerli olacaktır. Roma Antlaşması'nın 92'nci maddesine göre, rekabeti bozacak şekilde üreticilerin, tüccarın veya tarım ürünleri işleyicilerinin ulusal politikalarla desteklenmesi mümkün olmayacaktır. Antlaşma'nın 36'ncı maddesi, devlet yardımlarının tarım sektörüne ne ölçüde uygulanacağına Konsey'in karar vereceğini belirtmekte; bu konuda üye ülkelerin hareket serbestliği kısıtlanmaktadır.²⁴² Topluluk'ta destekleme fiyat sistemi dolayısıyla OTP kapsamında yer alan pek çok üründe piyasa ekonomisi kuralları tam olarak işletilmemiş, Topluluk tarafından belirlenen yüksek fiyat düzeyi rekabeti büyük ölçüde engellemiştir. Ancak, serbest piyasa koşullarının tarım ürünleri için de uygulanması planlanmaktadır.

Türk tarımında önemli bir sorun olarak yer edinen küçük tarım işletmeleri, uzun dönemde ortadan kalkacaklardır. Çünkü, OTP'ye uyum durumunda tarım ürünleri için OTP kapsamındaki destekleme politikaları değil, piyasa ekonomisi kuralları geçerli olacaktır. Dolayısıyla, öncelikle OTP kapsamındaki desteklerden faydalanma yolları

²⁴¹ Stefan A. MUSTO, *Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na Girmiş Olarak Varsayılması Işığında Türk Tarımı, Kalkınma Politikasını Araştırma Enstitüsü, Berlin, 1988, s.72.*

²⁴² İsmail AYDOĞUŞ, *Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Devlet Yardımları, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Yayın No: 28, 1.Basım, Ankara, 2000, s.84.*

yerine, rekabet gücü kazanma yollarının aranması faydalı olacaktır. Rekabette belirleyici unsur, fiyat düzeyi değil, verimlilik olacaktır. Çünkü, fiyat düzeylerini kısa zamanda aynı düzeye getirmek mümkün olabildiği halde, verimliliği kısa zamanda aynı düzeye getirebilmek çok zordur.²⁴³

Rekabet politikasına uyumla ilgili olarak Türkiye'nin önündeki diğer bir sorun da, sağlık ve kalite standartlarına uymaktır. Topluluğa üyelik durumunda ancak, Topluluk standartlarına uygun ürünler üretilip gelişmiş pazarlama sistemleriyle sunulduğunda rekabet ve ihracat olanakları vardır.²⁴⁴

IV. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRK TARIMIYLA İLGİLİ GÖRÜŞLERİ

1998 yılında yayınlanan Avrupa Komisyonu Raporu'nda, AB Komisyonu'nun Türk Tarım politikası konusundaki görüş ve önerileri belirtilmiştir. Topluluğa katılma yolunda Türkiye'nin gösterdiği ilerlemenin değerlendirildiği bu raporda, Topluluk hukukuna yaklaşım bakımından, Türk tarım politikasında büyük değişikliklerin yapılması gerektiği ileri sürülmüştür. Ankara Anlaşması ve Gümrük Birliği'nde belirtilen, tarım ürünlerinin serbest dolaşımını gerçekleştirmede, Türkiye'nin yükümlülükleri tekrarlanmıştır. Bunun için Türkiye, tarım politikasını AB uygulamalarına yaklaştırmak durumundadır. Komisyon bununla ilgili olarak, Türkiye'nin çok az bir ilerleme kaydetmiş olmasından dolayı üzüntü duyduğunu ifade etmekte ve Türkiye'nin tarım politikasının (müdahale fiyatları, üretim faktörleri sübvansiyonları, tarımsal yatırım kredileri, özel ödemeler ve üretim primleri şeklinde aşırı güçlü bir iç koruma ve yüksek ihraç yardımlarına dayalı) büyük ölçüde kamu müdahalesine konu olduğunu ileri sürmektedir. Devlet müdahalelerini azaltma çabalarına girişilmiş olmakla beraber, şimdiye kadar bu konuda bir başarı sağlanamadığı ifade edilmiştir.

Türkiye'de uygulanmakta olan fiyat desteği ve bu fiyatlardaki artışın, bir taraftan kamu harcamalarının, diğer taraftan tüketici harcamalarının artmasına neden olduğu, 1994-97 arasında bu harcamaların on katı arttığı, soğan, elma, patates, turunçgiller,

²⁴³ Gülcan ERAKTAN, "Av Topluluğu'na Tam Üyelik Başvurusu Sonrası Bazı Düşünceler", *İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi*, Sayı: 50, Ekim 1987, s.17.

²⁴⁴ MUSTO, s.33.

domates gibi ürünlere ihracat yardımı sağlandığı, yüksek gümrüklerle sınırlarda korumaya gidildiği; ki bu organların Dünya Ticaret Örgütü'ne konsolide edilen oranların altında kaldığı da belirtilmektedir. Ayrıca, Türkiye – AB tarım ürünleri ticaretinin 1995-97 yılları arasında Türkiye lehine olduğu, AB Türkiye'ye ortalama 500 milyon euroluk bir ihracat yaparken, Türk tarım ürünlerinin en büyük alıcısı olan AB'nin Türkiye'den ithalatının 1,5 milyar euro olduğu ifade edilmektedir. Türkiye'nin (%23 oranı ile) en fazla sattığı fındık, kuru meyveler, tütün ve turunçgillerdir. AB ise Türkiye'ye en fazla şeker, canlı hayvan, gıda maddeleri katkıları, hububat ve yağ satmaktadır.

AB Komisyonu tarafından açıklanan, Türkiye için katılım ortaklığı belgesi uyarınca ulusal programda, tarım ile ilgili yapılması gereken bir takım düzenlemeler yer almaktadır. Türk tarımının AB OTP'sine uyumu ile ilgili 08 Kasım 2000 tarihinde açıklanan bu Katılım Ortaklığı Belgesi, ekonomik ölçütler kapsamında tarım reformunun sürdürülmesini öngörmektedir. Diğer alanlarda olduğu gibi, tarım alanında da, kısa dönem (2001) ve orta dönem (2002-2003) olarak iki dönem belirlenmiştir. Buna göre Türkiye kısa dönemde tarım alanında şu hususları yerine getirmelidir:

-İşleyen bir arazi kayıt ve hayvan kimlikleri sistemleri ile bitki sertifikaları (plant passports) düzeninin kurulması; tarım piyasalarının izlenmesi için idari yapının iyileştirilmesi ve çevresel, yapısal ve kırsal kalkınma önlemlerinin uygulanması,

-Hayvan ve bitki hastalıkları ile mücadele için mevzuatın oluşturulması birinci önceliği oluşturacak şekilde; Topluluğun hayvan ve bitki sağlığı mevzuatı için uygun bir uyum stratejisinin belirlenmesi ve laboratuvar testleri, denetim düzenlemeleri yapan kuruluşların uygulama yeteneğinin üst düzeye çıkarılması.

Katılım Ortaklığı Belgesi'ne göre Türkiye orta dönemde, tarım alanında şu hususları yerine getirmelidir:

-Tarımsal ve kırsal kalkınma politikaları ile ilgili müktesebat için hazırlıkların tamamlanması,

-Gıda işleme kuruluşlarının (et, süt işleme tesisleri) AB, sağlık ve halk sağlığı standartlarına göre modernize edilmesi ve test ve teşhis olanaklarının daha ileri düzeyde gerçekleştirilmesi,

-Türkiye, OTP'ye uyum sürecinde, birkaç yıl içinde, veterinerlik ve bitki sağlığı koşulları başta olmak üzere gerekli düzenlemeleri yerine getirecek, bu dönem sonunda da uyum için gerekli bütün şartları tamamlayacaktır.

Komisyonun hazırlamış olduğu raporda, Türk tarım politikasında eksikliği görülen en önemli konu olarak sağlık ve kalite kontrolü gösterilmektedir. Burada denetimin daha detaylı yapılması, laboratuvar sayısının yükseltilmesi gereğine, Türk tarım hukukunda, özellikle çevre hukukunda büyük farklılıklar olduğuna işaret edilmektedir.

OTP'ye uyum sağlama konusunda Türkiye'nin yapacağı düzenlemelerle ilgili olarak, AB'nin Türkiye'yi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için öngörülen biçimde Avrupa Stratejisi kapsamında bir programla desteklenmesi önerilmiştir. Bu amaçla "Türkiye için Avrupa Stratejisi"nde tarım politikalarına ilişkin bilgilerin karşılıklı olarak sunulması, bunların tartışılması ve politika farklarının ortaya konulması kabul edilmiştir. Bu aşamada Türkiye'nin önceliklerini esas alan bir liste üzerinden teknik yardım yapılması da öngörülmektedir.

V. ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN UYUMUNDA MALİ İŞBİRLİĞİ

Topluluğa yeni üyelerin katılması konusunda Gündem 2000 önemli bir adım olmuştur. AB'nin öngöreceği hiçbir reform, aday ülkelerin kendilerini entegrasyona hazırlamaları kadar etkili olmayacaktır. Çoğu aday ülkenin rekabet gücü yüksek Topluluk tarım piyasasında, belirli sektörler açısından geçiş dönemine ihtiyaç duyacağı tahmin edilmektedir. Aday ülkeler için işleme sanayi ve çiftçilik sektörlerinin rekabet gücünü arttırmak özellikle önem arz etmektedir. Zira tam üye olarak OTP'ye tam uyum sağlayabilmek açısından bu gereklidir. Bu nedenle, kırsal kalkınma enstrümanlarının yeniden uygulanması katılmaya hazırlık açısından büyük önem arz etmektedir.

ODA ülkelerine, tarım ve kırsal kalkınma alanlarında, hukuki dayanağına Roma Antlaşması'nın 235'inci maddesinden alan özel bir mali yardım mekanizması çerçevesinde (SAPARD) yardım yapılmaktadır. SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) kapsamında verilmesi öngörülen yardımın yeterli olacağı öngörülmektedir. Ayrıca, SAPARD'ın yanı sıra ISPA kapsamında verilecek 1 milyar euro ve PHARE kapsamında verilecek olan 1,5 milyar euronun da göz önünde tutulması gerekmektedir. Uyum çalışmaları için verilen yardımların ilk yıllarda kullanılma problemi yaratacağı tahmin edilmektedir. Nitekim Polonya PHARE yardımları açısından bu tür bir sorun yaşamıştır. Bu konuda ayrılan tutarın tarımla ilgili harcamalar bakımından, 1999 yılı fiyatlarıyla 2002'de 1,6 milyar euro, 2006 yılında ise 3,4 milyar euro olacağı hesaplanmaktadır.²⁴⁵

Öngörülen yardımların katılımcı ülkelerde geçiş döneminde doğrudan yardımlar yerine tarım ve gıda sektörlerinin AB mevzuatının gereklerini karşılayabilmek ve iç piyasada rekabet edebilmesini sağlamak için kullanılması planlanmaktadır. Zira, doğrudan yardımlar fiyat indirimlerinden kaynaklanan kaybın telafisi amacıyla oluşturulduğundan, aday ülkelerin çoğunluğundaki çiftçiler üyelikten sonra bu tür bir gereksinim duymayacaklardır. Bu nedenle ekonomik açıdan, kısa dönemde bu tür bir yardımın mantığını açıklamak da zor olacaktır. Aday ülkelerin mevcut yapısal sorunlarından kaynaklanan eksiklikleri gidermelerini kolaylaştırmak için fiyat desteği yerine kırsal ekonomilerine katkı sağlamak, kırsal gelirin uzun dönemde korunması açısından da gereklidir.

Aday ülkelerin kalkınma planlarında pazar etkinliğinin sağlanmasını, kalite ve sağlıkla ilgili standartların getirilmesine ve çevre korumasına dikkat ederken, yeni istihdam olanaklarının yaratılmasına ilişkin önlemlere öncelik vermeleri gerekmektedir. Bu planların, ilgili düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden altı ay önce komisyona gönderilmesi öngörülmektedir. Topluluk, ODA ülkelerine yönelik genişleme sürecine paralel olarak Gündem 2000 çerçevesinde, destekleme fiyat politikası yoluyla yapılan

²⁴⁵ European Commission Directorate General of Agriculture, "Preparing for Enlargement: Allocating SAPARD Funds", *Newsletter*, 14 August 1999.

tarımsal harcamaları daha çok kısmayı amaçlayan ve tarımsal faaliyetlerde verimlilik ve rekabet gücünü öne çıkaran bir değişimi öngörmektedir.²⁴⁶

Verilecek desteğin sonuçları hakkında komisyon tarafından sürekli izleme ve değerlendirme çalışmaları yapılacak olup bu bağlamda aday ülkelerden yıllık gerçekleşme raporları istenecektir. Komisyon iki yılda bir, Konsey, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'ne, aday ülkelere verilen Topluluk desteği hakkında rapor sunacaktır.

Avrupa Konseyi'nin 25 Mart 1999'da Berlin Zirvesi'nde belirlenen Topluluğun Bütçe Planı Taslağı uyarınca, 20 Temmuz 1999'da Komisyon, ODA ülkeleri için yedi yıllık uygulama dönemini (2000-06) kapsayan yıllık 520 milyon euroluk genel bir bütçeye sahip SAPARD Programı çerçevesinde bir bütçe tahsilatı düzenlemiş bulunmaktadır. Bu tahsilatlar, SAPARD'ı düzenleyen Konsey Yönetmeliğinde yer alan objektif kriterlerinde belirtilmiştir. Buna göre SAPARD tahsilat kriterleri :

- tarımsal nüfusun büyüklüğü,
- toplam tarım alanı genişliği ve
- satın alma gücü paritesidir.²⁴⁷

SAPARD programı aday ülkelerin OTP'ye ve Tek Pazar'a uyum sağlayabilmek için, AB'ye katılım yönündeki çabalarına katkıda bulunmak üzere hazırlanmıştır. Bu programla aday ülkelerdeki geniş kapsamlı yapısal düzenlemelerin ve kırsal kalkınma programlarının finansmanın sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca , AB ile aday ülkeler arasında kurulan "Katılım Ortaklığı" çerçevesinde izlenen genişletilmiş katılım öncesi stratejisinin bir parçasını oluşturmaktadır.

²⁴⁶ ERTUĞRUL, *Türkiye- Avrupa...*, s.126.

²⁴⁷ European Commission, Directorate General VI, "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD", *Fact-sheets*, Lüksemburg, 1999.

Tablo (28) SAPARD : Yıllık Endikatif Bütçe Tahsisatları (milyon euro)

| Ülkeler | Tahsisat | % Pay |
|-----------------|----------------|------------|
| Polonya | 168.683 | 32 |
| Romanya | 150.636 | 28,9 |
| Bulgaristan | 52.124 | 10 |
| Macaristan | 38.034 | 7,3 |
| Litvanya | 29.829 | 5,7 |
| Çek Cumhuriyeti | 22.063 | 4,2 |
| Letonya | 21.848 | 4,2 |
| Slovakya | 18.829 | 3,5 |
| Estonya | 12.137 | 2,3 |
| Slovenya | 6.337 | 1,2 |
| Toplam | 520.000 | 100 |

Kaynak: European Commission Directorate General of Agriculture, "Preparing for Enlargement: Allocating SAPARD Funds", *Newsletter*, 14 August 1999.

SAPARD programından yararlanan ülkelerin uygun bölgeler için ilgili makamların görüş ve onayının alınması suretiyle yedi yıllık kalkınma planlarını hazırlamaları gerekmektedir. Planlar, SAPARD yönetmeliğinde belirtilen aday ülkenin kırsal alanlarında ki genel durum ve teklif edilen stratejinin temel öncelikleri ile ölçülebilir hedeflerini de içerir şekilde açıklanması gibi değişik spesifik hususları içeren tutarlı bir programa dayandırılmalı, endikatif mali tablo ve programı yönetmek üzere atanan kişi ve kurumların adlarını da içermelidir. Planlar komisyon tarafından düzenlenip onaylandıktan sonra ilgili aday ülkenin tarımsal ve kırsal kalkınma programlarının temelini teşkil edeceklerdir.²⁴⁸

Programların finansmanı "Teknik Yardım" programlarında %100'e yükselebilmekle birlikte genelde Komisyon, toplam kamusal harcamaların %75'ine kadar katkıda bulunabilecektir. Ancak aday ülkelerdeki gelir yaratıcı yatırımlarının tutarının en fazla %50'si için kamu yardımı sağlanabilecek ve bu kamu yardım payının ise en fazla %75'i topluluk kaynaklarından karşılanabilecektir.

²⁴⁸ European Commission, Directorate General VI, "Special Accession..."

V. TÜRK TARIMININ AB KARŞISINDAKİ REKABET GÜCÜ (BEŞ ÜRÜN İÇİN “POLİTİK ANALİZ MATRİSİ” UYGULAMASI)

A) GENEL

Bu analizi yapmamızdaki amaç, Türkiye’deki tarımsal üretimin Avrupa Birliği tarımsal üretimi karşısındaki rekabet gücünü değerlendirmektir. Bu değerlendirmede beş tarım ürünü ele alınmış; bunların üretiminde girdi ve çıktı fiyatları arasındaki bozulmanın kantitatif analizi AB ortalaması ile karşılaştırmalı olarak yapılmıştır. 1997-2000 yıllarına ait mevcut verilerle teknik katsayılar hesaplanmıştır. Ülkelerin tarımsal üretimde karşılaştırmalı olarak avantaj ya da dezavantajlılık durumunu gösteren sosyal kârlılık, özellikle serbestlik esasına dayalı ticaret rejimlerinin hüküm sürdüğü ülkelerde büyük önem arz etmektedir. Çalışmanın sonucunda sosyal karlılık değerleri kullanılarak çeşitli değerlendirmeler yapılabilecektir.

Bu çalışma şu şekilde oluşturulmuştur. Önce, analizin metodolojisi açıklanmıştır. Sonra, girdi ve çıktı fiyatlarındaki bozulma ve rekabet gücünün ölçüldüğü üç tane oran tahmin edilmiştir. Bu oranlar, seçilen 5 tarım ürünü için bir Policy Analysis Matrix (PAM) yapılandırmasıyla elde edilmiştir. Hem Avrupa Birliği, hem de Türkiye açısından önemli birer ticaret malı sayılabilecek bu beş ürün; buğday, domates, portakal, koyun eti ve şeker pancarı olarak belirlenmiştir. Bu beş ürün için yapılan analizin sonuçları, tarım üretiminin geneli hakkında da bir kanı uyandırabilecektir.

Çalışmamızda kullandığımız yöntem, akademik çevrelerde ve uluslararası kuruluşlar tarafından yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu çalışma, Türkiye’deki tarım ürünleri için ilk PAM analizi olmayacaktır; ancak, ürünlerin nominal ve etken koruma oranları ve katsayılarında ve iç kaymak maliyetlerinin hesaplanmasında, ilk defa uluslararası veriler yerine Avrupa Birliği’nin verileri kullanılacaktır. Çünkü, bu bölümün başında da belirtildiği gibi Türkiye, tarım ürünleri dış ticaretinin önemli bir kısmı AB ile gerçekleştirmektedir.

Çalışmanın 3’ncü kısmında, kullanılan araçlar açıklanmış, sonuçlar 4’üncü kısımda ortaya konulmuştur. Sonuç kısmı son değerlendirmelerle birlikte ele alınmıştır.

B) REKABET GÜCÜNÜN VE FİYATLARDAKİ BOZULMANIN BELİRLENMESİ METODOLOJİSİ

Bir ülkenin tarımsal üretiminin uluslararası rekabet gücünün, girdi ve çıktı fiyatlarındaki bozulmalarının, ticaret ve tarım politikalarında koruyuculuğun ölçülmesi ve tahmin edilmesi konularında çeşitli metotlar geliştirilmiştir. Çalışmamızda, tarım politikaları analizinde yaygın olarak kullanılan üç gösterge belirlenecektir. Bunlar: Nominal Koruma Oranı veya Katsayısı (Nominal Protection Rate or Coefficient), Etken Koruma Oranı veya katsayısı (Effective Protection Rate or Coefficient) ve İç Kaynak Maliyet Oranı (Domestic Resource Costs)'dir.²⁴⁹

1. Nominal Koruma Oranı (NKO) veya Katsayısı (NKK)

(Nominal Protection Rate or Coefficient)

Nominal Koruma Oranı, herhangi bir tarım ürünü için yerli ve uluslararası üretim fiyatları arasındaki farklılığın bir göstergesidir. Bu farklar, ticaret politikalarından (ithalat tarifeleri, tarife dışı engeller, ticarete devlet tekelleri vs.) kaynaklandığı gibi, piyasanın işleyişindeki bozukluk ve hükümetin uyguladığı tarım politikası veya döviz kuru politikalarından da kaynaklanıyor olabilir. Bir *i* ürünü için NKO, aşağıdaki gibi formüle edilebilir:

$$NPO_i = \left(\frac{P_i^d}{P_i^b} - 1 \right) * 100 = (NKK_i - 1) * 100$$

Burada P^d , *i* ürününün yurtiçi fiyatı, P^b ise, aynı ürünün Topluluk piyasasındaki fiyatıdır. Uluslararası fiyatlar genelde ABD doları olarak biçiminde ifade edilir. Ancak çalışmamızda Topluluk fiyatları, ecu/euro değerinden TL'ye çevrilmiştir. Topluluk fiyatları (border price), nakliye, depolama, liman ve yükleme boşaltma giderleri çıkarıldıktan sonra çiftlik seviyesine göre hesaplanmalıdır. Bu değer EK'te Tablo xx ile gösterildiği biçimde hesaplanmıştır.

²⁴⁹ Mathew GORTON, Dinu DEACONESCU ve Dan PETROVICI, "The International Competitiveness of Romanian Agriculture", *Report to the Organisation for Economic Co-operation and Development*, (OECD), Paris, 1999, s.2.

Yurtiçi fiyatlar, Topluluk fiyatından yüksek olduğunda NKO pozitif çıkar. Bu aynı zamanda üreticilerin korunduğunu, tüketicilerin vergilendirildiğini gösterir. NKO'nun negatif çıkması ise, yurtiçi fiyatların Topluluk fiyatından düşük olduğu anlamına gelmektedir. Bu durumda da, üretici nominal olarak vergilendirildiği, tüketicinin de desteklendiği anlamına gelmektedir.²⁵⁰ NKO'nun "pozitif, negatif ve sıfır" sonuçlarına bağlı olarak, NKK da sırasıyla, "birden büyük, birden küçük ve bir" çıkacaktır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde koruma oranlarının belirlenmesinde, her ne kadar Bonjec ve Swennen tarafından, nakliye ve depolama maliyetleri ayarlanmadan hesaplanırsa da, NKO kullanımının en yaygın olanı bu şeklidir.²⁵¹

2. Etken Koruma Oranı (EKO) (Effective Protection Rate)

Etken Koruma Oranı (EKO), belirli bir ürünün katma değerinin girdi ve çıktı fiyatlarındaki bozulmayla ilişkili olarak, ticaret, fiyat ve döviz kurlarının ölçüldüğü bir göstergedir. EKO'da girdi maliyetlerine bağlı olarak değişen ürünlerin katma değerleri, ürün fiyatlarına bağlı olarak ele alınmıştır. Bir i malının EKO'su şu şekilde ifade edilebilir:

$$EKO_i = \left(\frac{VA_i^d - VA_i^b}{VA_i^b} \right) * 100 = \left(\frac{P_i^d - \sum_j a_{ij} p_j^d}{P_i^b - \sum_j a_{ij} p_j^b} - 1 \right) * 100$$

Burada, VA^d yerli fiyatlarla i ürününün katma değeri, VA^b ise, i malının Topluluk fiyatlarıyla katma değeridir. EKO'nun değeri eğer pozitif çıkarsa, yurtiçi fiyatlardaki katma değer, Topluluk fiyatlarına göre yüksek olduğu anlaşılır. Dolayısıyla, i malının üretimi, iç girdi ve çıktı fiyat politikası kombinasyonu "etkin" bir şekilde korunmuş demektir. Buna karşın, EKO'nun değerinin negatif çıkması durumunda ise, üretimin vergilendirilmiş olduğu anlaşılır. Sıfır çıkarsa, i malı üretiminin, ne vergilendirilmiş ne

²⁵⁰ Elisabeth SADOULET, Alain de JANVRY, *Quantitative Development Policy Analysis*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1995,

²⁵¹ S. BONJEC ve J.M.F. SWINNEN, "The Pattern of Agricultural Distortions in Central and Eastern Europe", *Food Policy, Food Policy*, 22, 1997, s.289-306.

de korunmuş olduğu ve yurtiçi fiyatlardaki katma değerle, Topluluk fiyatlarındaki katma değer in eşit olduğu anlamı ortaya çıkar.²⁵²

3. İç Kaynak Maliyetleri (İKM)

(Domestic Resource Costs)

İç Kaynak Maliyetleri oranı (İKM), yerli tarımsal üretim maliyetinin Topluluk karşısındaki rekabet gücünü ve göreceli etkinliğini ölçmektedir. İKM katsayısı, kullanılan temel yerli kaynakların (toprak, işgücü ve sermaye) ve yerli üretimde ticari girdilerin katma değerlerinin fırsat maliyetini karşılaştırır.²⁵³ Bir başka deyişle, yerli kaynakların ve ticari olmayan girdilerin (gölge fiyat değeri), yerli üreticilerin kazandıkları dövizle satın alınan girdilere oranıdır. Çalışmamızda bu oran, Türkiye'deki tarımsal üretim maliyetinin Avrupa Birliği'ndeki tarımsal üretim karşısındaki rekabet gücünü ve etkinliğini gösterecektir.

$$İKM_i = \frac{\sum_{j=k+1}^n a_{ij} V_j}{P_i^b - \sum_{j=1}^k a_{ij} P_j^b}$$

Yukarıda İKM'nin formülü gösterilmiştir. Burada: a_{ij} , i malı üretiminde, j (satın alınmayan ara girdi) yerli kaynaklar için (birim üretimde kullanılan girdi) teknik katsayıdır. V_j ise, yerli kaynakların gölge fiyatıdır. İKM oranı 1'den küçük çıkarsa, yerli üretimin AB karşısındaki rekabet gücü yüksektir. Çünkü, yerli kaynak harcamalarının fırsat maliyeti, ithalat yerine tasarruf edilen ya da, ihracat sonucunda kazanılan net dövizden daha küçüktür.²⁵⁴ Uzun dönemde karşılaştırmalı üstünlüğün bir göstergesidir. İKM oranı 1'den daha büyükse, aksine, iç maliyetlerin döviz masrafını artırdığı, yani yerli üretimden ithalata dönülmesi gerektiğini göstermektedir.²⁵⁵

²⁵² SADOULET, JANVRY, s.181.

²⁵³ GORTON, DEACONESCU ve PETROVICI, s.4.

²⁵⁴ SADOULET, JANVRY, s.187.

²⁵⁵ S. YAO, "Comparative Advantages and Crop Diversification: A Policy Analysis Matrix for Thai Agriculture", *Journal of Agricultural Economics*, 48, 1997, s.214.

Bu üç gösterge, genelde PAM ile elde edilebilir. “Kâr, gelirden maliyetlerin düşülmesi ile ortaya çıkar” basit formülü üzerine oturtulabilen PAM’ın yapılandırılmasında; maliyetler, ticari girdiler ve yurtiçi kaynaklar ya da faktörler olarak bilinen ticari olmayan girdiler ayrı ayrı ele alınır. Kârlar, gelir ve iki çeşit maliyet, hem asıl fiyat (actual-private prices) hem de sınır fiyatı (social-efficiency price) kullanılarak, hesaplanmıştır.²⁵⁶ Asıl fiyatla sosyal maliyetler, gelirler ve kâr arasındaki farklar, yurt içi fiyatları etkinlik fiyatlarından transferlerdir. Bir PAM’ın yapısı Tablo(29)’da gösterilmiştir.

Tablo (29) PAM’ın Genel Çerçevesi

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|---------------------|-------|-----------------|-------------------|--------|
| Asıl Fiyat | A | B | C | D |
| Sınır Fiyatı | E | F | G | H |
| Transferler | I | J | K | L |

Ticari girdi ve çıktılar için sosyal fiyatlar, düzenlenmiş sınır fiyatları olarak ölçülür. Dünya piyasa fiyatı olmayan sosyal fiyatlar, yurt içi fırsat maliyetine dayandırılır. (örneğin, bu faktörlerin sınır fiyatlarıyla ölçülen en iyi alternatif kullanımının hasıla kazancıdır)²⁵⁷ PAM kapsamındaki Nominal Koruma Katsayısı (NKK) Tablo (29)’daki A hücresindeki sayının, E hücresindeki sayıya bölünmesi ile hesaplanabilir. Diğer iki oran da, şu şekilde bulunabilir:

$$\text{Etken Koruma Oranı (EKO)} = (A - B) / (E - F)$$

$$\text{İç Kaynak Maliyetleri (İKM)} = G / (E - F)$$

C) VERİ TOPLAMA, KAYNAKLAR VE VARSAYIMLAR

Türkiye tarımsal üretiminin Avrupa Birliği karşısındaki rekabet gücü, 5 tane temel üründe (buğday, domates, portakal, koyun eti, şeker pancarı) değerlendirilmiştir. Nominal Koruma Oranı, Etken Koruma Oranı ve İç Kaynak Maliyetleri oranlarının tahmininde kullanılan veriler Türkiye için; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal

²⁵⁶ FAO, *Agricultural Price Policy: Government and Market*, Training Materials for Agricultural Planning, No:31, Roma:FAO, 1992.

²⁵⁷ FAO.

Ekonomik Araştırma Enstitüsü'nün çeşitli rapor ve yayınları, Dünya Bankası'nın çeşitli raporları ve Türkiye'deki çeşitli borsalardan sağlanırken, AB için elde edilen verilerin büyük bir kısmı Eurostat'tan olmak üzere, Avrupa Komisyonu'nun çeşitli yayınlarından, Amerika Tarım Departmanı'ndan (USDA), FAO'dan, ve sağlanmıştır.

Kullanılan metodolojide, Türkiye ile AB arasında tarım ürünleri ticareti ilişkisi yoğun olduğu için (Türk tarım ticaretinin yarısından fazlası AB ile yapılmaktadır) uluslararası değişkenler yerine AB'ye ait değişkenler esas alınmıştır. Böylece, üçüncü ülkelerin bulunmadığı ve herhangi bir ticari kısıtın olmadığı temel varsayımı altında, Türkiye'nin tarım ürünlerinin yalnızca AB karşısındaki rekabet gücü analiz edilecektir. Yani, fiyatlarda (düzenlenmiş ve düzenlenmemiş sınır fiyatlarında), işleme masraflarında, üretimde, girdilerde (doğrudan ve dolaylı) ve katma değerde, uluslararası değerler yerine AB'nin değerleri kullanılacaktır. Hesaplanan katsayılar da kullanılan sınır fiyatlarında ecu/euro; 1997 yılı için 162.358.-TL, 1998 yılı için 275.314.-TL, 1999 yılı için ise, 432.373.-TL, olarak alınmıştır. Bu rakamlar, TCMB'nin günlük kurlarından hareketle hesaplanan yıllık ortalamalarından elde edilmiştir.

Avrupa Birliği'ne aday olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için benzer analizler sıkça yapılmaktadır. Türkiye'nin adaylık döneminde, tarım sektörünün Topluluk tarımına uyumu kapsamında böyle bir analizin sonuçları büyük önem taşımaktadır.

D) SONUÇLAR

1. Buğday

Türkiye için büyük bir öneme sahip olan buğday, Türkiye'nin hemen hemen her yerinde üretilmektedir. Yapılan analizde, bir çok çeşidi bulunan buğdayın üretim alanı açısından yaygın ve aynı zamanda ortalama fiyatın belirlenmesi açısından daha sağlıklı olabilecek buğday türü (common wheat) seçilmiştir. Diğer dört üründe olduğu gibi, NKO, EKO ve İKM hesaplanmış ve değerlendirilmiştir. 1997/98, 1998/99 ve 1999/00 dönemleri için hesaplanan bu oran ve katsayılar da kullanılan veriler; Avrupa Birliği'ndeki, doğrudan ve dolaylı girdilerin fiyatları ve miktarları ile bunların kullanım oranları Eurostat'tan belirlenmiş, diğer veriler USDA ve FAO'dan, tarife, destekleme ve

çeşitli düzenleme rakamları WTO'nun uluslararası tarifelerinden temin edilmiştir.²⁵⁸ Türkiye için bu rakamlar da, DİE'nin çeşitli istatistikler, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'nın çeşitli hesaplamaları ve veri dosyalarıyla, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü tarafından hazırlanan "Measuring the Protection Indicators for Policy Making Decissions: Case of Turkey" isimli, Kasım 2000 tarihinde Tunus'ta sunulan bir makale ile aynı kurumun çeşitli yıllardaki buğday tahmin raporlarından elde edilmiştir. Bulunan ve hesaplanan bu veriler, çalışmanın EKLER kısmında, çeşitli tablolar halinde sunulmuştur.

Buğday üretiminde kullanılan girdilerin ortalama payları: işgücü %75, tohum %11.5, ilaç %4.5 ve gübre (nitrat ve potasyum toplamı) %9'dur. Buna göre Türkiye'nin buğday üretimi için oluşan, PAM aşağıdaki şekilde sunulmuştur.

Tablo (30) 1997/98 Dönemi Buğday Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|---------------------|------------|-----------------|-------------------|----------|
| Asıl Fiyat | 29.700.000 | 23.095.439 | 7.174.145 | -569.584 |
| Sınır Fiyatı | 19.466.724 | 15.748.311 | 4.161.423 | -44.310 |
| Transferler | 10.233.276 | 7.347.128 | 3.012.722 | 525.274 |

NKO = 52,56 (NKK = 1,53), EKO = 1,72, İKM = 1,12

Tablo (31) 1998/99 Dönemi Buğday Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|---------------------|------------|-----------------|-------------------|------------|
| Asıl Fiyat | 47.700.000 | 40.595.456 | 10.906.575 | -3.802.031 |
| Sınır Fiyatı | 33.010.148 | 26.491.392 | 6.986.125 | -3.347.484 |
| Transferler | 14.689.852 | 14.104.064 | 3.920.450 | -454.547 |

NKO = 44,50 (NKK = 1,45) EKO = 1,08 İKM = 1,07

Tablo (32) 1999/00 Dönemi Buğday Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|---------------------|------------|-----------------|-------------------|-------------|
| Asıl Fiyat | 72.000.000 | 77.977.540 | 19.940.078 | -25.917.618 |
| Sınır Fiyatı | 51.841.522 | 40.784.938 | 15.851.433 | -4.794.849 |
| Transferler | 20.158.478 | 37.192.602 | 4.088.645 | 21.122.769 |

NKO = 38,88 (NKK = 1,39) EKO = -0,54 İKM = 1,43

²⁵⁸ www.usda.gov

<http://www.fao.org>

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2000/act485en01/com2000_0485en01-01.pdf

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2000/com2000_0205en01.pdf

<http://europa.eu.int/eurostat>.

Yukarıdaki üç tabloda Politik Analiz Matrisi kullanılarak, buğday üretiminde Türkiye'nin AB karşısındaki rekabet gücü belirlenmeye çalışılmıştır. Ele alınan üç dönemde de, Nominal Koruma Oranı pozitif değerli olarak belirlenmiştir. Türkiye'deki fiyatların Topluluk fiyatlarından yüksek olduğunu gösteren bu rakamlar, aynı zamanda Türkiye'deki buğday üreticisinin korunduğu, tüketicilerin ise vergilendirildiği anlamını taşımaktadır. İlk dönemde 1,72 ikinci dönemde 1,08 ve son dönemde eksi 0,54 olarak hesaplanan Etkin Koruma Oranı da, buğday fiyatındaki katma değer Topluluk katma değerine göre düşük olduğunu ifade etmektedir. İKM ise 1,12, 1,07 ve 1,43 olarak belirlenmiştir. Bu rakamlar 1'den büyük çıktığı için; Türkiye'de üretilen buğdayın Avrupa Birliği'ne göre rekabet gücünün zayıf olduğu söylenebilir.

2. Domates

Türkiye'de domates yetiştiriciliğinin oldukça gelişmiş olduğu bilinmektedir. Yılda ortalama 7 milyon ton domates üretilmekte, bunun %25-30'u işlenmektedir. Domates salçası üretimi açısından dünyada önemli bir ülke olan Türkiye, günümüzde, ABD ve İtalya'dan sonra üçüncü sırada yer almaktadır. Yaptığımız analizde domates için topladığımız veriler, DİE'den, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'ndan, Eurostat'tan, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan çeşitli raporlardan, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü tarafından "Measuring the Protection Indicators for Policy Making Decisions: Case of Turkey" isimli bir makaleden sağlanmıştır. Gerek Avrupa Birliği'nde gerekse Türkiye'de, domates fiyatları ve maliyetleri, farklı bölgelerde değişiklik göstermektedir. Dolayısıyla çalışmamızda ele aldığımız rakamların büyük bir kısmı ortalama olarak hesaplanan rakamlardır.

Tablo (33) 1997/98 Dönemi Domates Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|-------------|-----------------|-------------------|------------|
| Asıl Fiyat | 61.621.000 | 9.353.714 | 3.723.853 | 48.543.433 |
| Sınır Fiyatı | 89.946.332 | 27.289.877 | 8.294.492 | 54.361.963 |
| Transferler | -28.325.332 | -17.936.163 | -4.570.639 | -5.818.530 |

NKO = -31,49 (NKK = 0,68) EKO = 1,85 İKM = 0,13

Tablo (34) 1998/99 Dönemi Domates Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|-------------|-----------------|-------------------|------------|
| Asıl Fiyat | 119.989.000 | 16.084.047 | 5.415.207 | 98.489.746 |
| Sınır Fiyatı | 152.523.956 | 45.681.329 | 14.344.010 | 92.498.617 |
| Transferler | -32.534.956 | -29.597.282 | -8.928.803 | 5.991.129 |

NKO = -21,33 (NKK = 0,79) EKO = 0,97 İKM = 0,13

Tablo (35) 1999/00 Dönemi Domates Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|--------------|-----------------|-------------------|-------------|
| Asıl Fiyat | 126.930.000 | 21.909.285 | 8.571.350 | 96.449.365 |
| Sınır Fiyatı | 239.534.642 | 98.982.967 | 19.492.645 | 121.059.030 |
| Transferler | -112.604.642 | 77.073.682 | -10.921.295 | 24.609.665 |

NKO = -47,01 (NKK = 0,53) EKO = 0,75 İKM = 0,14

Nominal Koruma Oranlarının üç dönemde de negatif çıkması, Topluluk domates fiyatlarının Türkiye'deki fiyatlardan yüksek olduğunu göstermektedir. Etken Koruma Oranları yüksektir. Ancak, giderek azalma eğilimi göstermektedir. Yani, domates fiyatlarındaki katma değer, Türkiye'de Topluluğa göre yüksektir. Domates üretiminde yurtiçi girdi ve çıktı fiyat politikası kombinasyonu etkin bir şekilde korunmaktadır. İKM oranlarının 1'den küçük ve önemli derecede sıfıra yakın olması, Türkiye'deki domates üretiminin Topluluk karşısındaki rekabet gücünün çok yüksek olduğunun bir göstergesidir.

3. Portakal

Üretilen portakal genellikle, Washington, Finike (table orange) ve sanayi (industry type) tipi olmak üzere üç çeşide ayrılarak değerlendirilmektedir. Bunların fiyat ortalaması ise Washington 0,25, Finike 0,25, sanayi tipi 0,5 ağırlıkları dikkate alınarak hesaplanmıştır. Miktar, fiyatlar ve kullanılan girdilerle ilgili Türkiye'nin verileri, büyük ölçüde Tarım ve Köyişlerine bağlı olan Tarsus Araştırma Enstitüsü veri setleri kullanılmıştır. Bunun yanında, DİE'den, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'ndan, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü tarafından "Measuring the Protection Indicators for Policy Making Decissions: Case of Turkey" isimli bir makaleden sağlanmıştır. Avrupa Birliği için ele alınan veriler ise büyük ölçüde Eurostat'tan, ayrıca, European Commission'u tarafından hazırlanan çeşitli raporlardan, sağlanmıştır.

Tablo (36) 1997/88 Dönemi Portakal Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|------------|-----------------|-------------------|------------|
| Asıl Fiyat | 54.311.000 | 33.081.552 | 4.755.342 | 16.474.106 |
| Sınır Fiyatı | 58.448.880 | 36.313.421 | 5.846.171 | 16.289.288 |
| Transferler | -4.137.880 | -3.231.869 | 1.090.829 | 184.818 |

NKO = -7,08 (NKK = 0,93) EKO = 0,96 İKM = 0,26

Tablo (37) 1998/99 Dönemi Portakal Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|-------------|-----------------|-------------------|------------|
| Asıl Fiyat | 7.637.000 | 36.813.667 | 6.984.043 | 32.539.290 |
| Sınır Fiyatı | 99.113.040 | 74.341.782 | 12.194.265 | 12.576.993 |
| Transferler | -22.776.040 | -37.528.115 | -5.210.222 | 19.962.297 |

NKO = -22,98 (NKK = 0,77) EKO = 1,59 İKM = 0,33

Tablo (38) 1999/00 Dönemi Portakal Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|-------------|-----------------|-------------------|------------|
| Asıl Fiyat | 110.265.000 | 63.462.980 | 11.266.264 | 35.535.756 |
| Sınır Fiyatı | 155.654.280 | 97.142.802 | 19.171.496 | 39.339.982 |
| Transferler | 45.289.280 | -33.679.822 | -7.905.232 | -3.804.226 |

NKO = -29,16 (NKK = 0,71) EKO = 0,80 İKM = 0,33

Üç dönemde de negatif eğilimli çıkan Nominal Koruma Oranı, fiyatların Avrupa Birliği'nde daha yüksek olduğunu göstermektedir. Etken Koruma Oranlarına baktığımız zaman; rakamların üç dönemde de pozitif değerli çıktığı, 1998/99 döneminin çok yüksek çıktığı görülmektedir. Portakal üretiminde Türkiye'nin katma değerinin AB'den fazla olduğu, ayrıca üretimin girdi ve çıktı fiyatlarındaki uygulamalarla etkin bir şekilde korunmakta olduğu anlaşılmaktadır. İKM'nin 1'den küçük olması, Türkiye'nin portakal üretiminde büyük bir rekabet gücüne sahip olduğunu göstermektedir.

4. Koyun Eti

Türkiye'de canlı hayvan sektörü her zaman korunması gereken bir sektör olarak görülmüş ve önem verilmiştir. Ancak, bu sektörde çeşitli nedenlerle istenilen gelişmeler sağlanamamıştır. Avrupa'daki ülkelerde ise bu sektöre Ortak Tarım Politikası kapsamında çok önemli destekler sağlanmış, kullanılan yüksek teknolojiyle birlikte verimlilik olağanüstü boyutlara ulaşmıştır. Koyun eti, canlı hayvanla ilgili sektörler içinde, gerek piyasasındaki dinamikleri açısından, gerekse fiyatlardaki istikrar açısından analizi sağlıklı bir şekilde yapılabilecek nitelik taşımaktadır.

Yapılan analizde kullanılan verilerin Türkiye'ye ait olanlar kısımları büyük ölçüde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Araştırma Planlama Kurulu'nun çeşitli raporlarından, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü tarafından hazırlanan "Measuring the Protection Indicators for Policy Making Decissions: Case of Turkey" isimli bir çalışmadan ve DIE'nin çeşitli yayınlarından sağlanmıştır. Avrupa Birliği'ne ait olan veriler ise çeşitli komisyon raporları ile Eurostat'tan elde edilmiştir.

Tablo (39) 1997/98 Dönemi Koyun Eti Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|-------------|-----------------|-------------------|-------------|
| Asıl Fiyat | 546.501.000 | 374.400.171 | 120.947.104 | 51.153.725 |
| Sınır Fiyatı | 643.700.762 | 417.901.283 | 245.358.129 | -19.558.650 |
| Transferler | -97.199.762 | -43.501.112 | -124.411.025 | 70.712.375 |

NKO = -15,10 (NKK = 0,85) EKO = 0,76 İKM = 1,09

Tablo (40) 1998/99 Dönemi Koyun Eti Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|-------------|-----------------|-------------------|-------------|
| Asıl Fiyat | 929.015.000 | 701.044.542 | 219.205.381 | 8.765.077 |
| Sınır Fiyatı | 870.019.771 | 649.347.101 | 271.335.692 | -50.663.022 |
| Transferler | 58.995.229 | 51.697.441 | -52.130.311 | 59.428.099 |

NKO = 6,78 (NKK = 1,07) EKO = 1,03 İKM = 1,23

Tablo (41) 1999/00 Dönemi Koyun Eti Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|---------------|-----------------|-------------------|-------------|
| Asıl Fiyat | 1.371.064.000 | 819.393.541 | 398.425.115 | 153.245.344 |
| Sınır Fiyatı | 1.435.953.970 | 985.424.241 | 474.381.237 | -23.851.508 |
| Transferler | -64.889.970 | -166.030.700 | -75.956.122 | 177.096.852 |

NKO = -4,52 (NKK = 0,95) EKO = 1,22 İKM = 1,05

1998/99 dönemi dışında NKO'ları negatif eğilimli olarak belirlenmiştir. Yani, fiyatlar açısından bu dönemde Topluluk fiyatları Türkiye'deki fiyatlardan daha düşüktür. EKO'larının da, pozitif değerli ve sürekli artma trendinde olduğu görülmektedir. Bu, koyun eti fiyatlarındaki katma değer Türkiye'de yüksek olduğunun bir göstergesidir. Yapılan hesaplamalar sonucunda İKM değerleri her üç dönemde de 1'den büyük çıkmıştır. Bu sonuçlara göre Türkiye'nin koyun eti sektöründe rekabet gücünün zayıf olduğu ifade edilebilir.

5. Şeker Pancarı

Şeker pancarı, Türkiye için endüstri bitkileri kapsamındaki en önemli ürünlerden bir tanesidir. Yapılan çalışmada şeker pancarı için kullanılan veriler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın, Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu bünyesinde hazırlanan çeşitli yıllardaki Şeker Sanayi Raporlarından, DİE'nin çeşitli yayınlarından ve Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü'nün "Measuring the Protection Indicators for Policy Making Decisions: Case of Turkey" isimli çalışmasından toplanmıştır. Avrupa Birliği için kullanılan veriler ise Eurostat ve Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan çeşitli raporlardan elde edilmiştir.

Tablo (42) 1997/98 Dönemi Şeker Pancarı Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|------------|-----------------|-------------------|-----------|
| Asıl Fiyat | 12.128.000 | 5.532.363 | 1.289.633 | 5.306.004 |
| Sınır Fiyatı | 7.549.647 | 4.284.391 | 3.548.619 | -283.363 |
| Transferler | 4.578.353 | 1.247.972 | -2.258.986 | 4.739.278 |

NKO = 60,64 (NKK = 1,61) EKO = 2,02 İKM = 1,09

Tablo (43) 1998/99 Dönemi Şeker Pancarı Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|------------|-----------------|-------------------|-----------|
| Asıl Fiyat | 17.709.000 | 7.888.571 | 1.724.589 | 8.095.840 |
| Sınır Fiyatı | 12.416.661 | 6.712.469 | 5.929.119 | -224.927 |
| Transferler | 5.292.339 | 1.176.102 | -4.204.530 | 7.645.986 |

NKO = 42,62 (NKK = 1,43) EKO = 1,72 İKM = 1,04

Tablo (44) 1999/00 Dönemi Şeker Pancarı Üretimi İçin PAM (TL/Ton)

| | Gelir | Ticari Girdiler | Yurtiçi Kaynaklar | Kârlar |
|--------------|------------|-----------------|-------------------|------------|
| Asıl Fiyat | 27.886.000 | 12.670.888 | 2.343.587 | 12.871.525 |
| Sınır Fiyatı | 16.949.022 | 9.045.394 | 8.145.123 | -241.495 |
| Transferler | 10.936.978 | 3.625.494 | -5.801.536 | 12.388.535 |

NKO = 64,53 (NKK = 1,65) EKO = 1,93 İKM = 1,03

Şeker pancarı için oluşturulan yukarıdaki üç tablo değerlendirildiğinde; NKÖ pozitif ve önemli ölçüde yüksek çıkmıştır. Fiyatlar açısından Türkiye'deki fiyatların yüksek olduğu görülmektedir. Üç döneme ait EKO değerlerinde ise, pozitif yüksek değerler bulunmuştur. Buna göre, Türkiye'deki pancar üreticisi korunmuş olduğu, tüketicinin ise vergilendirildiği ve AB'ye göre Türkiye'deki fiyatların katma değeri yüksektir. Yukarıdaki üç tablo sonucuna göre, ele alınan üç dönem için de İKM oranları 1'e çok yakın olarak bulunmuştur. Bu rakamlar, Türkiye'deki şeker pancarı üretimi ve maliyetinin AB karşısındaki rekabet gücünün ve etkinliğinin zayıf olduğunu ifade etmektedir.

SONUC

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dünya ekonomisinde çok şey değişmeye başlamıştır. Özellikle, üretim ve ticaret alanında yaşanan büyük gelişmelere bağlı olarak, ülkelerin ekonomik kalkınma çabaları önem kazanmıştır. Bu arada, tarımın değişen felsefesi, tarım politikalarında da farklı anlayışları doğurmuştur. Savaşlar sırasında, gıda arzındaki devamlılık ve güvencenin önemi iyice anlaşılmıştır. Bütün ülkeler tarım sektörlerini, hassas sektör olarak görüp, onu farklı şekillerde destekleme yoluna gitmişlerdir. Avrupa Topluluğu'nda da, tarım sektörü Roma Antlaşması'nda belirtilen; tarımsal üretimin rasyonelleştirilmesi, üretim faktörlerinde (özellikle işgücünün) optimal kullanımı sağlanarak tarımda verimliliğin artırılması, bu sektörde çalışanların hayat standartlarının yükseltilmesi, ürün arzı güvencesinin sağlanması ve tüketicilere makul fiyatlarda bu ürünleri sunabilmek amaçlarına yönelik olarak oluşturulan Ortak Tarım Politikası ile desteklenmektedir.

Ortak Tarım Politikası'nın oluşturulması aşamasında, Topluluk üyesi ülkelerin farklı tarımsal yapıları ve koşullara sahip olmaları, dolayısıyla isteklerinin farklı oluşu, çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Yaklaşık üç yıl süren görüşmelerin sonunda 1962 yılında tahıllara ilişkin bir ortak piyasa düzeni ile OTP uygulamaları resmen başlamıştır. Günümüzde, nişastalık patates dışındaki bütün tarım ürünleri ortak piyasa düzenleri kapsamında yer almaktadır.

OTP'nin oluşumunda, yapısal sorunlar, çiftçilerin gelirlerindeki düşüklük ve dünya savaşları sonrasında yaşanan gıda maddesi yetersizlikleri etkili olurken; 1980'li yılların sonlarında bu sorunlar yerini başka sorunlara bırakmıştır. Ürün stoklarındaki artışın yüksek maliyeti, işletmeler ve bölgeler arası gelir dağılımının bozulması bu sorunlar arasında sayılabilir. Bunlara ilave olarak, AB'nin genişleme sürecinde yeni katılımların külfeti ve uluslararası platformlarda oluşturulan çeşitli baskılar, OTP'de reformlara neden olmuş; bir dizi reform gerçekleştirilmiştir. 1992'de yapılan MacSharry reformu ve bunun devamı niteliğindeki son reform Gündem 2000, etkileri bakımından büyük öneme sahiptir. Bu son reform OTP'nin gelecekteki işleyişini ve fonksiyonunu belirlemesi açısından farklı bir özelliğe sahiptir.

Gündem 2000, Topluluk içi politikalarda ve uluslararası alanda pek çok yeni oluşumu gerektiren ve AB'nin bu değişikliklere uyum sağlayabilmesi için hazırlanmış geniş kapsamlı bir reform girişimidir. 2000-2006 yılları arasındaki finansal perspektiflerin ortaya konduğu Gündem 2000 belgesinde, genişleme, yapısal politikalar, Ortak Tarım Politikası, Avrupa Birliği bütçesinin finansmanı gibi çeşitli konular yer almaktadır. Bu belgede, Topluluğu 21'inci yüzyıla girerken bekleyen sorunlar vurgulanmıştır.

1999 yılı başında yürürlüğe giren euro, OTP'nin parasal mekanizmasında büyük bir çalışma kolaylığı sağlamıştır. 1998 yılı sonuna kadar OTP üzerinde önemli ölçüde rol oynayan Avrupa Para Birimi (ecu) oluşturulan bir sepetle, ülkelerin uluslararası ticaret ve sermaye piyasalarında bir paranın bilinen özelliklerini taşımadığı için soyut bir kavram olarak kalmıştır. Euro'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte karmaşık bir yapıya sahip olan agrimonetary sistem de resmen kaldırılmış, bütün fiyatlar, teker teker euro şeklindeki fiyatlara eşitlenecek biçimde çevrilmiştir. Milli paralarını kaldırıp euro'ya geçmiş olan 12 ülke, tarımsal fiyatlarda ve ödemelerde şeffaflığı büyük ölçüde sağlayacak ve büyük külfet olan bürokratik engelleri de ortadan kaldırmışlardır.

Uluslararası piyasalarda, AB'nin tarım sektörüne olağanüstü destekler sağlaması, ticaret bozucu etkiler yapmış ve bunun dünya üzerindeki olumsuz etkileri giderek artmıştır. Özellikle 1980'li yıllarda Topluluğun dünya tarım ürünleri ihracatından aldığı payı artırması, diğer ihracatçı ülkeleri zarara uğratmış ve sonuçta AB'nin uyguladığı tarımsal destekler GATT'ın gündemine girmiştir. Başta ABD olmak üzere bir çok tarım ürünleri ihracatçısı ülke, GATT müzakerelerinde AB üzerinde baskı yaratmışlardır. Yaşanan tartışmalar müzakerelerin uzamasına neden olmuş, 1987'de başlayan müzakereler 1994 yılında Uruguay Round Tarım Anlaşması'nın imzalanmasına kadar devam etmiştir. Benzer tartışmalar Dünya Ticaret Örgütü'nün "Milenyum Turu"nda yaşanmaktadır. Bu müzakerelerden beklenen sonuçlar; özellikle tarımsal destekleri yüksek tutan ülkelerin iç desteklerin ve ihracat sübvansiyonlarının azaltılması ile pazara girişlerde yapılan kısıtlamaların kaldırılmasına yöneliktir.

1990'lı yılların başlarında, Doğu Avrupa'daki komünist rejimlerin yıkılmasından sonra Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri olarak adlandırılan ülkelerin (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya,

Romanya, Slovakya ve Slovenya) AB'ye üyelikleri gündeme gelmiştir. Bu ülkelerin tarım sektörleri birbirinden çok farklı yönleriyle ayrılmaktadırlar. AB'ye aday olan bu ülkelerin hazırlık dönemlerinde, tarım sektörlerinin uyumu için çok fazla olmasa da, Topluluk tarafından çeşitli programlara bağlı olarak mali destekler sağlanmaktadır.

Tarım sektörü, yıllardır Türkiye'de gerek toplumsal yaşantının içinde olması, gerekse ekonomide büyük bir dinamizm oluşturması açısından önemli bir yer edinmiştir. Türkiye'de milli gelirin yüzde 14'ünü, istihdamın yüzde 43'ünü ve ihracatın yüzde 11'ini (tarımsal sanayi ürünlerinin payı da ilave edilirse yaklaşık yüzde 60'ını) sağlayan tarım sektörünün çözümlenmesi çok zor olan bir takım sorunları vardır. Bunların başlıcalarını, belirli bir zemine oturtulmadan uygulanmış olan politikaların bir sonucu olarak değerlendirmek mümkündür:

-Üretim miktarı, mülkiyet yapısı, arazi büyüklükleri gibi konularda, düzenli bir kayıt sistemi ve veri tabanı eksikliği mevcuttur.

-Tarım işletmeleri, teknik ve ekonomik açıdan belirlenen optimum büyüklüğün altında ve çok parçadan oluşmaktadır.

-İşletmelerdeki yapısal bozukluk, üreticilerin kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenememesine, üretimin iç ve dış talep doğrultusunda yönlendirilememesine ve üreticilerin ürünlerini değer fiyatından pazarlayamamasına neden olmaktadır.

-Destekleme sisteminde istenen destekler çiftçiye ulaştırılamamaktadır.

-Üretimde istenen kalite standardı ve verim artışı sağlanamaması dış ticarete rekabet gücünü zayıflatmaktadır.

-Dengeli beslenmenin en önemli kaynağı olan hayvancılık sektöründe de, sağlıklı politikalar uygulanmadığı için üretim yetersizliği yaşanmaktadır.

Sonuç olarak, hem tarım üreticisinin hayat standardının yükseltilmesi, hem de, uygulanmakta olan destekleme politikalarının doğurduğu görev zararları gibi sakıncalı durumların olmadığı bir politik sistemin arayışları başlamıştır. Bu amaçla, temellerinin Dünya Bankası ve International Monetary Found'un istekleri doğrultusunda oluşturulduğu bir reform hareketi başlatılmıştır. Tarım reformu olarak nitelendirilen bu

değişikliğin hedefleri, çiftçilerin refah düzeyinin yükseltilmesi, milli gelire olan katkının ve tarım ürünleri dış ticaretinin artırılması, stratejik ürünlerde üretim arzının garanti altına alınması, gıda güvenliğinin sağlanması, AB ülkeleri başta olmak üzere rekabet olanaklarının yükseltilmesi, doğal kaynaklar ve ekolojik dengenin korunması, bilgi ve teknolojinin yaygınlaştırılması olarak belirlenmiştir. Bu amaçla, gerekli yasal zeminin oluşturulması için çalışmalara hız verilmiştir. Bu reform sürecinde yapılan en önemli değişiklik, destek politikalarında “doğrudan gelir ödemeleri” sistemine geçilmesidir. Ancak, uygulamaya konulmasında yaşanan problemlerin aşılması, oldukça uzun zaman alabilecektir.

Türkiye, 1960'lı yılların başında Topluluğa üye olma yolunda ilk adımı atmıştır. Yaklaşık 40 yıldır devam etmekte olan Türkiye – Topluluk ilişkileri her ne kadar, bazen kopma noktasında, bazen de iyi gibi görünen bir durum ortaya koysa da, genellikle çok sıcak olmayan bir şekilde gelişmiştir. Türkiye'nin nihai hedefi Avrupa Birliği'ne üye olmaktır. Bu yönde Aralık 1999'da Helsinki Zirvesi sonucunda Türkiye Avrupa Birliği'ne “aday ülke” olarak kabul edilmiştir. Türkiye'nin, içinde bulunduğu bu yeni süreçte Kopenhag kriterleri temelinde kapsamlı uyum çalışmaları gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu çerçevede uyum sağlanması gereken pek çok ortak politika ve sistemin içerisinde AB'nin 1962 yılında oluşturduğu ve günümüze kadar çeşitli reformlarla değiştirdiği Ortak Tarım Politikası da bulunmaktadır. Bu çerçevede, tarım politikalarının belirlenmesinde, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na uyumun göz önüne alınması zorunlu hale gelmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyeliği durumunda; ilişkilerlerdeki en sorunlu ve tartışmalı konu tarım olacaktır. Türk tarımının uyumunun öngörüldüğü OTP, sürekli reform süreci içerisindedir. OTP reformlarının çoğunlukla yeni üye katılımlarının öncesinde gerçekleşmesi ve destekleme yoğunluğunun, her reformda, bir önceki reforma göre biraz daha azalması, onun genel bir özelliği olarak belirginleşmiştir. 1985'teki Yeşil Kitap, İspanya ve Portekiz'in, 1992'deki MacSharry Reformu ise, Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın Topluluğa katılımı öncesinde yapılmış olan reformlardır. Benzer şekilde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik genişleme sürecine paralel olarak, Gündem 2000 çerçevesinde yeni bir reform sürecine girilmiştir. Bu süreç, AB'nin üye ülkelere mali destek sağlamaktan çok onları düzenleyici (mevzuat

koyan) niteliğini ön plana çıkarmaktadır. Yapılan reformlarla, özellikle uzun vadede, ne OTP'nin, ne de diğer alanlardaki politikaların artık üye ülkelere mali destek sağlamayacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, OTP'nin bundan sonraki muhtemel bir reformu olarak düşünülen Gündem 2005 ile harcamaların daha da kısıllacağı söylenebilir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu konusunda büyük sorunlarla karşılaşması kaçınılmazdır. Bunların en önemlilerinden birisi tarım işletmeleridir. Türk tarımında önemli bir sorun olarak yer edinen küçük tarım işletmeleri, üyeliğin gerçekleşmesi durumunda uzun dönemde ortadan kalkacaktır. Çünkü, OTP'ye uyum durumunda tarım ürünleri için OTP kapsamındaki destekleme politikaları değil, piyasa ekonomisi kuralları geçerli olacaktır. Dolayısıyla öncelikle yapılması gereken şey, OTP kapsamındaki desteklerden faydalanma yollarının aranması yerine, rekabet gücü kazanma yollarının aranması faydalı olacaktır. Rekabette belirleyici unsur, fiyat düzeyi değil, verimlilik olacaktır. Çünkü, fiyat düzeylerini kısa zamanda aynı düzeye getirmek mümkün olabildiği halde, verimliliği kısa zamanda aynı düzeye getirebilmek çok zordur

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde, tarımsal üretimin rekabet gücü açısından konuya yaklaşıldığında; OTP'nin Türk tarımının rekabet gücünü sınırlayan bir uygulama olduğu söylenebilir. Rekabet gücü değerlendirmesi, farklı şekillerde yapılabilir. Ancak, konuyu iki farklı yaklaşımla değerlendirmek gerekmektedir. İthalatı yapan ülkenin üreticileri ile aynı pazara ihracat yapan diğer ülkelerin üreticileri ayrı ayrı dikkate alınmalıdır. Bu anlamda, Türkiye'nin Avrupa Birliği karşısındaki rekabet gücü değerlendirildiğinde, her iki düzeyde de, rekabet gücünün varlığı ortaya çıkmaktadır.

Ortak Tarım Politikası'nın temel ilkelerinden birisi olan "tercih ilkesi", Türkiye'nin rekabet gücünü büyük ölçüde kısmaktadır. Türkiye'nin üçüncü ülkeler karşısındaki rekabet gücü ise; Topluluğun sağlamış olduğu "tercihlerle", başka ülkelere tanınan tercihlerin büyüklüğüne göre, Türkiye'nin avantajlı konumundan kaynaklanmaktadır.

Çalışmamızın son kısmında yapılan beş ürün için politik analiz matrisi uygulaması sonucunda; Türkiye'nin domates ve portakal üretiminde büyük bir rekabet

gücüne sahip olduğu, Topluluğun ise, buğday, koyun eti ve şeker pancarı ürünlerinde rekabet gücüne sahip olduğu anlaşılmıştır.

Türk tarımının OTP'ye uyumu konusunda ilgili olarak, çok çeşitli yaklaşımlar ve değerlendirmelerde bulunmak mümkündür. Bu noktada Türkiye'nin AB'deki, genel ekonomi ve sosyal politikalara, üretim politikasına, fiyat ve pazar politikasına, mevzuata, kurumsal yapıya, tarımsal yapıya, finansman politikalarına, bölgesel politikalara ve rekabet politikasına uyumu söz konusu olmaktadır.

Türk tarımının OTP'ye uyumu ile Türkiye ve Topluluk tarım ürünleri fiyatları eşitlenecektir. Bunun, aşamalı bir şekilde gerçekleşmesi beklenmelidir. Özellikle bitkisel nitelikteki ürünlerin fiyatlarına bakıldığında Topluluk ürünleri fiyatlarının yüksek olduğu görülebilir. Ancak genel bir değerlendirme yapılacak olursa, Türkiye'deki tarım ürünleri fiyatlarının yükselmesi olasıdır. Bu gelişme üreticiler için gelir artışına neden olurken, tüketicileri olumsuz yönde etkileyecektir. Ayrıca bu fiyat artışları, ülke ekonomisi üzerinde enflasyonist bir etki yapabilecektir.

Fiyat ve Pazar politikasına uyumun sağlanması durumunda, Türkiye'deki tüketiciler, daha kaliteli, belirli standartlara uygun ve çeşitli şekillerde işlenmiş bir tarım ürünleri piyasası ile karşılaşacaktır. Teknoloji kullanımı ve verimlilik, uyum sonucunda artacağı düşünülen konular arasındadır. Türk tarımında teknoloji kullanımını ve verimliliği sınırlayan en önemli unsur, araştırma, yayım ve eğitime ilave olarak işletmelerin yapılarından kaynaklanan bozukluktur.

Tarım politikalarının uyumu konusunda ortaya çıkacağı düşünülen en önemli sorunlardan birisi de, mevzuat alanındadır. Son derece detaylı hükümleri olan, sürekli değişim içinde olan ve büyüklük olarak toparlanamayacak bir yapıya sahip olan Topluluk tarım mevzuatının uygulanmasında güçlük çekilebilecektir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu konusunda sağlanacak başarı, büyük ölçüde tam üyelik koşullarının sağlanıp sağlanamamasına bağlıdır. Tam üyelik durumunu yakın bir tarihte gerçekleştirme olanaklarının zorlanması, OTP'nin günümüzdeki uygulamalarıyla Türk tarıma yapacağı katkı açısından büyük önem taşımaktadır.

EKLER**Ek (1) ODA Ülkelerinin Milli Gelir Sektör Payları Değişimi (1988-98)**

| | Tarım | | Sanayi | | Hizmet | |
|--------------|-------|------|--------|------|--------|------|
| | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 | 1988 | 1998 |
| Bulgaristan | 10,9 | 18,7 | 59,4 | 25,5 | 29,7 | 55,7 |
| Çek Cumh. | 8,5 | 4,2 | 57,7 | 39,2 | 33,8 | 56,6 |
| Estonya | 21 | 6,3 | 40,6 | 26,7 | 38,4 | 67 |
| Macaristan | 15,6 | 5,5 | 43,7 | 28,2 | 40,7 | 66,3 |
| Latviya | 19,9 | 4,7 | 43,9 | 29,4 | 36,1 | 65,9 |
| Letonya | 27,4 | 10,4 | 44,9 | 32,6 | 27,8 | 57 |
| Polonya * | 12,9 | 4,9 | 52,4 | 32,8 | 34,7 | 62,4 |
| Romanya | 15,7 | 16,4 | 56,4 | 40,1 | 27,9 | 43,4 |
| Slovak Cumh. | 9,4 | 4,4 | 58,5 | 31,6 | 32,2 | 64 |
| Slovenya ** | 5,5 | 4 | 45,6 | 38,6 | 48,9 | 57,4 |

*En son 1997 verisi, **ilk 1991 verisi alınmıştır.

Kaynak: World Development Indicators, World Bank, 2000.

Ek (2) EAGGF Garanti ve Yönlendirme Harcamalarının Üye Ülkelere Dağılımı

| | EAGGF Garanti Bölümü Harcamaları | | | | | EAGGF Yönlendirme Bölümü Harcamaları | | | | |
|------------|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------------|------|------|------|------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| AB (15) | 34503 | 39108 | 40675 | 38748 | 39540 | 3609 | 3930 | 4132 | 4366 | 5580 |
| Belçika | 1622 | 1145 | 972 | 851 | 1002 | 40 | 39 | 32 | 40 | 86 |
| Danimarka | 1389 | 1355 | 1235 | 1154 | 1255 | 16 | 29 | 17 | 27 | 47 |
| Almanya | 5380 | 6048 | 5774 | 5553 | 5724 | 807 | 805 | 718 | 839 | 893 |
| Yunanistan | 2438 | 2816 | 2729 | 2556 | 2570 | 463 | 328 | 339 | 374 | 321 |
| İspanya | 4562 | 4046 | 4594 | 5293 | 5231 | 709 | 695 | 925 | 788 | 991 |
| Fransa | 8376 | 9557 | 9141 | 9007 | 9348 | 347 | 526 | 633 | 600 | 857 |
| İrlanda | 1417 | 1699 | 2034 | 1632 | 1680 | 157 | 261 | 285 | 111 | 121 |
| İtalya | 3364 | 4213 | 5121 | 4129 | 4656 | 454 | 428 | 580 | 753 | 1350 |
| Lüksemburg | 14 | 19 | 22 | 17 | 23 | 6 | 4 | 1 | 12 | 11 |
| Hollanda | 1929 | 1535 | 1758 | 1372 | 1299 | 13 | 27 | 13 | 8 | 60 |
| Avusturya | 86 | 1212 | 858 | 842 | 839 | 97 | 122 | 84 | 127 | 187 |
| Portekiz | 705 | 645 | 654 | 637 | 653 | 282 | 379 | 309 | 444 | 159 |
| Finlandiya | 62 | 647 | 568 | 575 | 559 | 109 | 102 | 129 | 98 | 174 |
| İsveç | 75 | 622 | 745 | 770 | 734 | 24 | 65 | 14 | 60 | 79 |
| İngiltere | 2954 | 3468 | 4401 | 314 | 3922 | 74 | 116 | 45 | 75 | 231 |

Kaynak: European Commission, Directorate General for Agriculture.

Ek (3) Etken Koruma Oranının Açıklayıcı Şekilde Hesaplanması

| Hesaplama | Değişken | Tanımlama ve Formülasyon |
|--|------------|--------------------------------------|
| 1. Üretim | | |
| Yurtiçi fiyat(TL) | P_f | |
| Miktar (Ton) | Q | |
| Yurtiçi Fiyat Değeri (TL) | V_d | $V_d = P_f * Q$ |
| Sınır Fiyat Karşılığı (TL) | P_{w5} | |
| Miktar (Ton) | Q | |
| Sınır Fiyatı Karşılığı Değeri (TL) | V_w | $V_w = P_{w5} * Q$ |
| 2. Doğrudan Girdiler (Ticari) | | |
| Tohum | | |
| Miktar (1 Ton Üretim İçin) | Q_s | |
| Yurtiçi Fiyat (TL) | P_{ds} | |
| İç Maliyet (TL) | C_{ds} | $C_{ds} = Q_s * P_{ds}$ |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Fiyat (TL) | P_{ws} | |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Maliyet (TL) | C_{ws} | $C_{ws} = Q_s * P_{ws}$ |
| İlaç | | |
| Miktar (1 Ton Üretim İçin) | Q_h | |
| Yurtiçi Fiyat (TL) | P_{dh} | |
| İç Maliyet (TL) | C_{dh} | $C_{dh} = Q_h * P_{dh}$ |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Fiyat (TL) | P_{wh} | |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Maliyet (TL) | C_{wh} | $C_{wh} = Q_h * P_{wh}$ |
| Gübre | | |
| Miktar (1 Ton Üretim İçin) | Q_f | |
| Yurtiçi Fiyat (TL) | P_{df} | |
| İç Maliyet (TL) | C_{df} | $C_{df} = Q_f * P_{df}$ |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Fiyat (TL) | P_{wf} | |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Maliyet (TL) | C_{wf} | $C_{wf} = Q_f * P_{wf}$ |
| Toplam Doğrudan Girdiler (Yurtiçi Fiyat) | C_{dt1} | $C_{dt1} = C_{ds} + C_{dh} + C_{df}$ |
| Toplam Doğrudan Girdiler (SınırFiyatı) | C_{wt1} | $C_{wt1} = C_{ws} + C_{wh} + C_{wf}$ |
| 3. Dolaylı Girdiler | | |
| Makinalar | | |
| Miktar (1 Ton Üretim İçin) | Q_m | |
| Yurtiçi Fiyat (TL) | P_{dm} | |
| İç Maliyet (TL) | C_{dm} | $C_{dm} = Q_m + P_{dm}$ |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Fiyat (TL) | P_{wm} | |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Maliyet (TL) | C_{wm} | $C_{wm} = Q_m + P_{wm}$ |
| Taşıma | | |
| Miktar (1 Ton Üretim İçin) | Q_r | |
| Yurtiçi Fiyat (TL) | P_{dr} | |
| İç Maliyet (TL) | C_{dr} | $C_{dr} = Q_r * P_{dr}$ |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Fiyat (TL) | P_{wr} | |
| Sınır Fiyat Karşılığı, Maliyet (TL) | C_{wr} | $C_{wr} = Q_r * P_{wr}$ |
| Toplam Dolaylı Girdiler (Yurtiçi Fiyat) | C_{dt2} | $C_{dt2} = C_{dm} + C_{dr}$ |
| Toplam Dolaylı Girdiler (Sınır Fiyatlar) | C_{wt2} | $C_{wt2} = C_{wm} + C_{wr}$ |
| 4. Katma Değer | | |
| Doğrudan & Dolaylı Girdiler | | |
| Yurtiçi Fiyatla Katma Değer | VA_d | $VA_d = V_d - C_{dt1} - C_{dt2}$ |
| Sınır Fiyatlarıyla Katma Değer | VA_w | $VA_w = V_w - C_{wt1} - C_{wt2}$ |
| 5. Etkin Koruma Oranı (%) | EKO | $(VA_d - VA_w) * 100 / VA_w$ |

Ek (4) Nominal Koruma Oranı (NKO)'nın Açıklayıcı Şekildeki Hesaplanışı

| Hesap | Değişken | Tanımlama ve Formülasyon |
|--|--------------|--|
| 1. Düzenlenmemiş Sınır Fiyatı | | |
| Döviz Kuru (1 eur/ecu =...TL) | c | |
| Sınır Fiyatı (euro/ecu) | P_w | |
| TL ile Sınır Fiyatı | P_{w1} | $P_{w1} = e * P_w$ |
| 2. Düzenlenmiş Sınır Fiyatı | | |
| Tarifeler/Destekler/Düzenlemeler (TL) | T_1 | |
| Liman Vergisi (TL) | C_h | |
| Depolama/Taşıma/Kayıp (TL) | C_s | |
| Sınır Fiyatı Karşılığı (TL) | P_{w2} | $P_{w2} = P_{w1} - T_1 - C_h - C_s$ |
| 3. İşleme İçin Sınırdan Masraflar | | |
| Tarifeler/Destekler/Düzenlemeler (TL) | T_2 | |
| Nakil (TL) | C_{t1} | |
| Diğer (TL) | C_{O1} | |
| İşlemeden Sonra Sınır Fiyat Karşılığı | P_{w3} | $P_{w3} = P_{w2} - T_2 - C_{t1} - C_{O1}$ |
| 4. İşleme Masrafları (Toptancı Piyasası) | | |
| Tarifeler/Destekler/Düzenlemeler (TL) | T_3 | |
| İşleme Masrafları (TL) | C_p | |
| Pazarlama Payı (TL) | M | |
| Diğer (TL) | C_{O2} | |
| Değişim Katsayısı | C_e | |
| İşleme Öncesi Sınır Fiyat Karşılığı | P_{w4} | $P_{w4} = (P_{w3} - T_3 - C_p - M - C_{O2}) / C_e$ |
| 5. İşleme İçin Çiftlikten Toplama Masrafı | | |
| Tarifeler/Destekler/Düzenlemeler (TL) | T_4 | |
| Nakil (TL) | C_{T2} | |
| Diğer (TL) | C_{O3} | |
| Çiftlikte Sınır Fiyat Karşılığı | P_{w5} | $P_{w5} = P_{w4} - T_4 - C_{T2} - C_{O3}$ |
| 6. Yurtiçi Fiyat | | |
| Toptan (TL) | P_d | Yurtiçi Fiyat |
| Toplama Noktası (Çiftlik) (TL) | P_f | $P_f = P_d - T_4 - C_{T2} - C_{O3}$ |
| 7. Nominal Koruma Oranı (%) | (NKO) | $(P_f - P_{w5}) * 100 / P_{w5}$ |

Ek (5) Beş Ürün İçin NKO, EKO ve İKM Rakamları

| | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 |
|------------|---------|---------|---------|
| NKO | | | |
| Buğday | 52,56 | 44,5 | 38,88 |
| Domates | -31,49 | -21,33 | -47,01 |
| Portakal | -7,08 | -22,98 | -29,16 |
| Koyun Eti | -15,1 | 6,78 | -4,52 |
| Şeker Panc | 60,64 | 42,62 | 64,53 |
| EKO | | | |
| Buğday | 1,72 | 1,08 | -0,54 |
| Domates | 1,85 | 0,97 | 0,75 |
| Portakal | 0,96 | 1,59 | 0,8 |
| Koyun Eti | 0,76 | 1,03 | 1,22 |
| Şeker Panc | 2,02 | 1,72 | 1,04 |
| İKM | | | |
| Buğday | 1,12 | 1,07 | 1,43 |
| Domates | 0,13 | 0,13 | 0,14 |
| Portakal | 0,33 | 0,33 | 0,26 |
| Koyun Eti | 1,09 | 1,23 | 1,05 |
| Şeker Panc | 1,09 | 1,04 | 1,03 |

| Ek (6) Buğday (Türkiye) | | | |
|--------------------------------|------------|------------|------------|
| | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 |
| Birim Fiyat (TL/ton) | 29.700.000 | 47.700.000 | 72.000.000 |
| Girdi Fiyatları (TL/da) | | | |
| İşgücü | 3.179.145 | 6.808.150 | 11.233.447 |
| Tohum | 513.666 | 1.040.000 | 1.716.000 |
| İlaçlama | 194.800 | 400.400 | 660.660 |
| Gübre (N + P2O5) | 736.096 | 820.475 | 1.353.783 |
| Miktarlar | | | |
| Ekilen alan (1000 ha) | 9.340 | 9.400 | 9.380 |
| Verim (kg/ha) | 2.002 | 2.234 | 1.919 |
| Üretim (1000 ton) | 18.700 | 21.000 | 18.000 |
| Girdi Kullanımı | | | |
| İşgücü (kişi saat/da) | 7,46 | 10,53 | 10,53 |
| Makine (saat/da) | 1,50 | 1,77 | 1,77 |
| Tohum (kg/da) | 20,33 | 20,50 | 20,50 |
| İlaçlar (lt/da) | 0,30 | 0,34 | 0,34 |
| Gübre (N + P2O5) (kg/da) | 9,61 | 8,32 | 8,42 |
| İşleme maliyeti | 3.180.009 | 3.240.090 | 5.460.840 |
| Taşıma Marjları | 1.091.803 | 1.876.980 | 4.800.000 |

| Ek (7) Domates (Türkiye) | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|
| | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 |
| Birim Fiyat (TL/ton) | 61.621.000 | 119.989.000 | 126.930.000 |
| Girdi Fiyatları (TL/da) | | | |
| İşgücü | 24.268.000 | 50.504.000 | 65.464.000 |
| Tohum | 1.500.000 | 3.000.000 | 6.000.000 |
| İlaçlama | 6.825.000 | 11.089.000 | 16.380.000 |
| Gübre (N + P ₂ O ₅) | 1.719.000 | 2.014.000 | 2.924.000 |
| Miktarlar | | | |
| Ekilen alan (1000 ha) | 187,60 | 197,90 | 213,20 |
| Verim (kg/ha) | 35.000 | 42.000 | 42.000 |
| Üretim (1000 ton) | 6.600 | 8.290 | 8.956 |
| Girdi Kullanımı | | | |
| İşgücü (kişi saat/da) | 70,29 | 70,29 | 70,29 |
| Makine (saat/da) | 1,11 | 1,11 | 1,11 |
| Tohum (kg/da) | 1.500 | 1.500 | 1.500 |
| İlaçlar (lt/da) | 2,73 | 2,73 | 2,73 |
| Gübre (N + P ₂ O ₅) (kg/da) | 27,26 | 27,26 | 27,26 |
| İşleme maliyeti | 69.114,50 | 141.610,00 | 195.293,91 |
| Taşıma Marjları | 3.466,40 | 5.051,40 | 8.000,00 |

| Ek (8) Portakal (Türkiye) | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|
| | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 |
| Birim Fiyat (TL/ton) | 54.311.000 | 76.337.000 | 110.265.000 |
| Girdi Fiyatları (TL/da) | | | |
| İşgücü | 129.361.969 | 174.635.106 | 341.680.950 |
| Kireç | 130.460 | 224.032 | 360.000 |
| İlaçlama | 4.125.000 | 6.702.142 | 990.000 |
| Gübre (N + P ₂ O ₅ + K ₂ O) | 17.428.752 | 19.311.140 | 25.280.822 |
| Miktarlar | | | |
| Ekilen alan (1000 ha) | 41 | 41 | 41 |
| Verim (kg/ha) | 18.204 | 23.813 | 22.114 |
| Üretim (1000 ton) | 740 | 970 | 1.100 |
| Girdi Kullanımı | | | |
| İşgücü (kişi saat/da) | 109,46 | 109,46 | 109,46 |
| Makine (saat/da) | 1,64 | 1,64 | 1,64 |
| Kireç | 4,50 | 4,50 | 4,50 |
| İlaçlama | 1,65 | 1,65 | 1,65 |
| Gübre (N + P ₂ O ₅ + K ₂ O) | 48,30 | 48,30 | 48,30 |
| İşleme maliyeti | 394.227 | 128.592 | 1.115.576 |
| Taşıma Marjları | 4.024 | 6.036 | 9.663 |

| Ek (9) Koyun Eti (Türkiye) | | | |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 |
| Birim Fiyat (TL/kg) | 546.501 | 929.015 | 1.371.064 |
| İşgücü (TL/1 canlı hayvan) | 560 | 1.000 | 1.300 |
| Yem (TL/1 canlı hayvan) | 3.375 | 5.211 | 8.019 |
| Veteriner ilaç vs. (TL/1 canlı) | 150 | 150 | 2.000 |
| Kayıplar (TL/1 canlı hayvan) | 221 | 378 | 683 |
| Taşıma (TL/1 canlı hayvan) | 1.411 | 1.418 | 2.349 |
| Diğer (TL/1 canlı hayvan) | 122 | 234 | 900 |
| Canlı Hay. Maliyeti (55 kg) | 13.189 | 20.991 | 38.001 |
| Etin Maliyeti (1 kg) | 440 | 700 | 1.267 |
| Verim (kg/ha) | 22 | 22 | 22 |
| Üretim (1000 ton) | 65.361 | 87.841 | 87.841 |
| Taşıma Marjı | 54.650 | 92.902 | 137.106 |
| İşleme Maliyeti | 869.735 | 1.493.547 | 2.400.000 |

| Ek (10) Şeker Pancarı (Türkiye) | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|
| | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 |
| Birim Fiyat (TL/ton) | 12.128.000 | 17.709.000 | 27.886.000 |
| Girdi Fiyatları (TL/da) | | | |
| İşgücü | 18.234.458 | 28.713.403 | 413.301.500 |
| Tohum | 197.992 | 340.000 | 624.074 |
| İlaçlama | 390.000 | 750.000 | 807.558 |
| Gübre (N + P2O5) | 2.700.107 | 3.805.065 | 6.114.410 |
| Miktarlar | | | |
| Ekilen alan (1000 ha) | 473 | 515 | 343 |
| Verim (kg/ha) | 38.903 | 42.604 | 38.551 |
| Üretim (1000 ton) | 18.401 | 21.941 | 17.102 |
| Girdi Kullanımı | | | |
| İşgücü (kişi saat/da) | 100,40 | 100,40 | 100,40 |
| Makine (saat/da) | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| Tohum (kg/da) | 0,80 | 0,80 | 0,80 |
| İlaçlar (lt/da) | 0,10 | 0,10 | 0,10 |
| Gübre (N + P2O5) (kg/da) | 38,70 | 38,70 | 38,70 |
| İşleme maliyeti | 129.537 | 203.999 | 383.682 |
| Taşıma Marjları | 7.772 | 12.240 | 23.021 |

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKDER, Halis, AKAY, İlhan, BUCKWELLI, Alan, ERTUĞRUL, Cemil, KASNAKOĞLU, Haluk, MEDLAND, YOUNG, John Nick, *Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies and Institutional Adaption*, DPT, Yayın No: DPT:2241 – AETB:25, Ankara, 1990.

AUROBA, Çelik, *Uluslararası Tarım Ürünleri Ticareti*, Ankara Üniversitesi, Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın No:4, Ankara, 1989.

AYDOĞUŞ, İsmail, *Türkiye 'nin Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Devlet Yardımları*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Yayın No: 28, 1.Basım, Ankara, 2000.

BABACAN, Aziz, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT, Aralık 1999.

BALLI, Bekir, *Arazi Tapulaştırmasında, Amaç, Gelişim ve Hedefler*, Hedef Yayıncılık, Ankara, 1998.

BERNSTEIN, Jason, “The Euro and Agricultural Sector”, Report Koordinator KELCH, David R., *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, USDA, Economic Research Service, WRS-99-2, October 1999.

BERZEG, Kazım, *Türk Tarımı ve Toprak Reformu*, Şark Matbaası, Ankara, 1972.

BUCKWELL, Allan E., HARVEY, David, KENNETH, R., THOMSON, J. and PORTON, Kevin A, *The Cost of The Common Agriculture Policy*, Croom Helm Ltd. London, 1982.

Commission of the European Communities, *Agriculture in Europe, Development, Constrains and Perspective*, ECSC-EEC-EAEC, Brussels, Luxemburg, 1992.

ÇAĞLAYAN, Tayfur, "Bitkisel Ürünlerde Destekleme Politikaları", *Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası Sempozyumu, 7-8 Ocak 1999, Ankara 1999.

ÇAKMAK, Erol, KASNAKOĞLU, Haluk ve AKDER, Halis, *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, TÜSİAD, Yayın No.TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul 1999.

DİE, *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri*, 1999.

DİE, *İstatistik Yıllığı*, 1998.

DÖLEN, Meral ve PİRİNÇÇİOĞLU, Nejat, *Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye'nin Ekonomik ve Sınai Yapılarına ve Tarımsal Destekleme Fiyatlarına Yönelik Karşılaştırma Çalışmaları*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları : 331, Ankara, 1985.

DPT, "Tarımda Yapısal Uyum, Destekleme ve Uluslararası Piyasalara Entegrasyon", *7'nci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yay No:DPT: 2409-ÖİK :470, Ankara, 1995.

DPT, "Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler", *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2516-ÖİK:534, Ankara, 2000.

DPT, 1'nci, 2'nci, 3'ncü ve 4'üncü Kalkınma Planları.

DPT, *Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2545, ÖİK: 561, Ankara, 2000.

DTM, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Ankara, 1999.

DUFF, Andrew, *Reforming the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1997.

DURA, Cihan, *Tarımın Türk Ekonomisine Katkısı, Bugünü ve Yarını*, Enka Vakfı Yay., İstanbul, 1987.

ECSC-EC-EAEC, *EC Treaty*, Brussels, Luxemburg, 1996.

EKEMAN, Ebru, *21. Yüzyılın Eşiğinde AB'nde ÖTP*, İKV, No:158, Eylül 1999.

ERAKTAN, Gülcan, *Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası*, Uzel Yayınları, İstanbul, 2001.

ERAKTAN, *Ortak Tarım Politikası*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1998.

ERTUĞRUL, Cemil, *Türkiye- Avrupa Topluluğu İşlenmiş Tarım Ürünleri Ticaretinde 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı Sonrası Gelişmeler*, DPT, Avrupa İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Mayıs 1999.

European Commission Directorate General for Agriculture DG VI, “Situation and Outlook Cereals, Oilseeds and Protein Crops”, *CAP 2000 Working Document*, July 1997.

European Commission Directorate General VI for Agriculture, “Rural Developments”, *CAP 2000 Working Document*, July 1997.

European Commission, *The Agricultural Situation in The European Union 1998 Report*, Brussels, Luxembourg, 1999.

European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union 1999 Report*, Volume II, Brussels, Luxembourg, 2000

European Commission, *The Community Budget of the European Union for the Framework Year 200*, Brüksel, 2001.

European Union, *General Budget of the European Union for the Financial Year 2001*, Brüksel, Ocak 2001.

Eurostat, *Basic, Statistics of European Union*, 1999.

FAO, *Agricultural Price Policy: Government and Market*, Training Materials for Agricultural Planning, No:31, Roma:FAO, 1992.

FİSUNOĞLU, M., PINAR, M. ve AYDOĞUŞ, O. *Türkiye’nin Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Rusya Federasyonu ile Tarımsal Ticaret Olanakları*, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü, Çalışma Raporu, Ankara, 1998.

Friedrich - Ebert – Vakfı, "Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Türkiye", Friedrich - Ebert – Vakfı'nın Düzenlediği Forum, İstanbul, Aralık 1998.

GARDNER Brian, *European Agriculture, Policies, production and Trade*, First Published, Redwood Books, London, 1996.

GORTON, Mathew, DEACONESCU, Dinu ve PETROVICI, Dan, *The Internationl Competitiveness of Romanian Agriculture*, Report to the Organisation for Economic Co-operation and Development, (OECD), Paris, 1999.

GRANT Wyn, *The Common Agriculture Poilicy*, Macmillan Press, London, June 1997.

GRETHE, Harald, *Agricultural Policy Reform in Turkey Relating to WTO and EU Agreements*, Ministry of Agriculture and Rural Affairs of Food and Agriculture Organization of The United Nations, Ankara, 1997.

Gümrük Birliği Rehberi, Emlak Bankası Eğitim Müdürlüğü Yayınları, Seri: 15. İstanbul, 1996.

HALLET, Graham, *The Econimics of Agricultural Policy*, Basil Blackwell, 2. ed., Oxford, 1985.

Hazine Müsteşarlığı, *Tarım Sektöründe Reform*, Hazine, Ankara, 2001.

HENDRIKS, Gisela, *Germany and European Integration, The Common Agricultural Policy:an Area of Conflict*, Berg Publisher, first published, Oxford, 1991.

HITIRIS, T., *European Community Economics*, Second Edition, Harvester Wheatsheaf, New York, London..., 1991.

İ.G.E.M.E., *İhracat Mevzuatı*, Ankara, 1996.

İzmir Ticaret Odası, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na Uyum*, İzmir Ticaret Odası Yay. No: 83, İzmir, 2000.

JOHNSON R. W. M., HOWARD, Richard, *Lessons for EU Farm Policy*, The Institute of Economic Affairs, First published, London, 2000.

JOSLING, T. E., Mark LANGWORTHY ve Scott PEARSON, *Trade Policy*, Research Centre, First Pub, London, 1981.

KARABAĞLI, Aslan, Nurettin ALPKENT, *Türk Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu ve Gümrük Birliği ile İlişkisi*, Milli Prodiktivite Merkezi Yayınları : 573, Ankara 1996.

KASNAKOĞLU, Haluk ve Erol ÇAKMAK, "Turkey", Ed. Alberto VALDES, *Agriculture Support Policies in Transition Economies*, World Bank Technical Paper, No:470, May 2000.

KAZGAN, Gülten, *Tarım ve Gelişme*, 2. baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 226, İktisat Fakültesi No: 387, İstanbul, 1977.

KEPENEK, Yakup, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, 10. baskı, İstanbul, 2000.

KILIÇBAY, Ahmet, *Türkiye Ekonomisi*, Bilim Teknik Yayınevi, 5. Baskı, Eskişehir, 1999.

KIYMAZ, Taylan, *Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Ham Madde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri*, DPT Yayınları, Yayın No: 2504, Mayıs 2000.

KOÇ, Ali, *GAP Bölgesi Üretim Deseni Öngörüsü (2010)*, (Birinci Rapor), http://www.gapplan.org/dokumanlar/ciktilar/uretim_deseni_1.htm (8 Ocak 2001)

KÖYMEN, Oya, "Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları", 75 *Yılda Köylerden Şehirlere*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999.

KUMAL, Metin, "Türkiye'de Tarım Reformu Uygulamaları ve Kırsal Kalkınmaya Etkileri", *Milletler Arası Tarım Reformu ve Kırsal Kalkınma Kongresi-Tebliğler*, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Ankara, 1992.

KUTLU, Erol, *Dünya Ekonomisi*, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1998.

MCDONALD, Frank and DEARDEN, Stephan, *European Economic Integration*, Longman Group Ltd., Second Ed. New York, 1994.

MUSTO, Stefan A., *Türkiye 'nin Avrupa Topluluğu 'na Girmiş Olarak Varsayılması Işığında Türk Tarımı*, Kalkınma Politikasını Araştırma Enstitüsü, Berlin, 1988.

NEVIN, Edward, *The Economics of Europe*, MacMillan, Reprinted, Hong Kong, 1992.

NUGENT, Neil, *The Government And Policies Of The European Community*, Macmillan Education Ltd. First Pub. London, 1991.

OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*, Paris, 2001.

OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*, Paris, 1999.

OECD, *Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti. Ülke Raporu: Türkiye*, 1994.

ORHAN, Osman Z., *Türkiye 'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası*, İTO, Yayın No: 1999-62, İstanbul, 1999.

PINDER, John, *European Community The Building Of Union Updated Following The Maastricht Treaty*, Oxford University Press. 1991.

RIEGER, Elmar, "The Common Agriculture Policy: External and Internal Dimensions", edit by WALLACE, Helen and WALLACE, William, *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press. First Pub., 1998.

ROLFE, E, Neville, *The Politics of Agriculture in the European Community*, London, 1984, USHER J.A., *Legal Aspects of Agriculture in The European Community*, Clarendon Press, Oxford, 1988.

ROSENBLATT, Julius, MAYER, Thomas, BARTHOLDY, Kasper, DEMEKAS, Dmitrios, GUPTA, Sanjeev, and LIPSCHITZ, Leslie, *The Common Agricultural Policy of The European Community Principles and Consequences*, International Monetary Fund, Washington D.C. November 1988.

SADOULET, Elisabeth, JANVRY, Alain de, *Quantitative Development Policy Analysis*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1995

SİLİER, Oya, *Türkiye 'de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938)*, Boğaziçi Üniversitesi, Gözlem Matbaacılık, İstanbul, 1981.

SWANN, Denis, *The Economics Of The Common Market*, Penguen Books, 7th ed. London 1992.

ŞAHİN, Ragıp, *AB Bütçesi Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*, DPT, Ankara, 1998.

ŞAHİNÖZ, Ahmet, *ABD-AB-Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarları (Ortadoğu)*, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş., İstanbul, 1989.

Türkiye Araştırmalar Merkezi, *Türkiye'nin AB'ye Tan Üyeliğinin AB Bütçesine Olası Etkileri*, Essen/Almanya, 2000.

UZUNOĞLU, Sadi, ALKİN, Kerem, GÜRLESEL, Fuat, CİVELEK, Uğur, *Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma: Yeni Destekleme Politikaları ve Ürün Borsalarının Organizasyonu*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2000-52, İstanbul, 2001.

World Trade Organization, *International Trade Statistics 2000*, WTO, Fransa, 2001.

DERGİLER

ACKRILL Robert, Edit HEALEY, M., "The Common Agricultural Policy", *The Economics Of The New Europe*, Routledge Press, First Pub., London 1995.

ACKRILL, Robert, "CAP Reform 1999: Crisis Management in Search of a Crisis?", *Discussion Papers in European Economics*, Department of Economics, University of Leicester, 2000.

AKDER, Halis, "Yeni Tarım Politikaları", *Ekonomik Forum*, TOBB, Şubat, 2000.

AKDER, Halis, "Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticareti", *AB ve GATT Karşısında Türk Gıda Sektörü*, SETBİR, İstanbul, 1997.

BONJEC, S. ve SWINNEN, J.M.F., "The Pattern of Agricultural Distortions in Central and Eastern Europe", *Food Policy*, 22, 1997.

COCHRANE, Nancy, "Enlargement to the East", Report Koordinator KELCH, David R., *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, USDA, Economic Research Service, WRS-99-2, October 1999. (<http://www.econ.ag.gov>)

COLEMAN, William D., TANGERMANN, Stefan, "The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games", *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.3, Sep. 1999.

COLEMAN, William, TANGERMANN, Stefan D., "Linked Games, International Organisations and Agricultural Trade", *MPIFG Discussion Paper*, 98/8, Köln, 1998.

ÇAKMAK, H. Erol, "The Uruguay Round: Implications for Turkish Agriculture", ed. YILDIRIM, T., SCHMITZ, A. ve FURTAN, W. H., *World Agricultural Trade*, Westview Press, Oxford, 1998.

DAWKINS, Kristin, "Agricultural Prices and Trade Policy: Evaluating and Correcting The Uruguay Round Agreement on Agriculture", *Submitted to the UNCTAD/NGLS*, 12-14 Dec, Geneva, 1999.

EGE, Aylın ve ERTUĞRUL, Cemil, "Tarım Alanında Türkiye – AB İlişkileri", *Cumhuriyet'in 75. Yılında Türkiye Tarım Sempozyumu*, TMMOB ZMO, Ankara, 1998.

ERAKTAN, Gülcan, "Av Topluluğu'na Tam Üyelik Başvurusu Sonrası Bazı Düşünceler", *İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi*, Sayı: 50, Ekim 1987.

ERAKTAN, Gülcan, "Türk Tarımı İçin Alternatif Politika Arayışları", *Sektörel Gelişme Stratejileri*, DPT, 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992.

ERTUĞRUL, Cemil, "Türk Tarım Politikalarında Yeni Düzenlemeler", *Tarım ve Köy Dergisi*, Sayı:133, Mayıs-Haziran, 2000.

ERTUĞRUL, Cemil, GÜNAYDIN, Gökhan, "Dünya'da ve Türkiye'de Tarım Politikalarına Yeni Yaklaşımlar", TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası'nın Düzenlediği *Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar* Adlı Sempozyum, 7-8 Ocak, Ankara 1999.

European Commission DG VI, "Arable Crops", *Fact-Sheet*, Mayıs, 1998.

European Commission DG VI, "Beef Sector", *Fact-Sheet*, Mayıs, 1998.

European Commission DG VI, "CAP Reform: Crops Sector", *Fact-Sheets*, 1999.

European Commission Directorate-General for Agriculture, "Agenda 2000 Cap Reform Decisions Impact Analyses", *Fact-sheets*, Feb 2000.

European Commission, "Direct Support Schemes", *Fact-sheets, Agenda 2000*, Şubat, 2000.

European Commission, Council Regulation, No: 1253/1999, 17 Mayıs 1999 tarihli Konsey Tüzüğü, (ATRG.L.160, 26.06.1999)

European Commission, Decision No:1/80 of the EC-Turkey Association Council of 25 February 1998 on the Trade Regime for Agriculture Products (98/223/EC).

European Commission, Decision No:1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on Implementing the Final Phase of the Custom Union (96/142/EC)

European Commission, Decision No:1/98 of the EC-Turkey Association Council of 19 September 1980 on the Development of Association.

European Commission, DGVI, "Evaluation of Agri-Environment Programmes", *Commission Working Document*, VI/7655/98, Luksemburg, 1998.

European Commission, Directorate General VI, "CAP Reform, A Policy For the Future", *Fact-sheets*, Ocak, 2000.

European Commission, Directorate General VI, "Europe on the move", Brüksel, 2000.

European Commission, Directorate General VI, "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD", *Fact-sheets*, Lüksemburg, 1999.

European Commission, Directorate-General for Agriculture (DG VI), "The Future for European Agriculture", *Fact-sheets, Agenda 2000*, Mayıs, 1998.

European Commission, Directorate-General For Agriculture, "GATT and European Agriculture", *CAP Working Notes*, Special Issue, Luksemburg, 1996.

GUYOMARD, Herve, BUREAU, Jean-Christophe, GOHIN, Alexandre, LEMOUEL, Chantal, "Impact of the 1996 US FAIR Act on the Common Agricultural Policy in the World The Organisation context: the decoupling issue" *Food Policy*, 25, France, 2000.

GYLFASON, Thorvaldur, "Prospects for Liberalization of Trade in Agriculture", *Journal of World Trade*, Vol.32, Is.1, Feb 1998.

HASHA, Gene, "The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change-Overview", Report Koordinator David R. KELCH, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, USDA, Economic Research Service, WRS-99-2, October 1999. <http://www.econ.ag.gov> (17.07.2000)

KAZGAN, Gülten, "1980'lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme", *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999.

KEYDER, Çağlar, "Osmanlı İmparatorluğu'nde Büyük Ölçekli Ticari Tarım Var mıydı?", editörler: KEYDER, Çağlar, TABAK, Faruk, *Osmanlı Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, Eylül 1998.

LEETMAA, Susan, BERNSTEIN, Jason, "An Analysis of Agenda 2000", Report Koordinator KELCH, David R., *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, WRS-99-2/October 1999.

MAHE, L.P., ROE, T.L., "The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform", *American Journal of Agricultural Economics*, Dec. 1996.

OYAN, Oğuz, "Doğrudan Gelir Desteği Uygulanabilir mi?", *Ekonomik Forum*, Şubat 2000.

SCHIMMELFENNING, Frank, "The Double Puzzle of EU Enlargement", *ARENA Working Papers*, Technische Universität Darmstadt, WP 99/1580.

SMITH, Jacqueline, CLARISSE, Yves, "The Crisis in European Agriculture", *European News Agency*, Brussels, 1987.

ŞAHİNÖZ, Ahmet, "Tarım Sektörü", ed. ŞAHİNÖZ, Ahmet, *Türkiye Ekonomisinin Sektörel Analizi*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.

TANGERMAN, Stefan, "The European Union Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO", *Kanada Ontario Üniversitesi, Tarım Ekonomisi Semineri Notları*, Ocak 1999.

United States Department of Agriculture, "The European Union – EU Commitments in the Uruguay Round Agreement on Agriculture", USDA, *Economic Research Service - The European Union*, Washington DC, 1999.

United States Departments of Agriculture, "International Agriculture and Trade Reports", *Agriculture in WTO: Situation and Outlook Series*, USDA, WRS-99-4, Washington DC, 1999.

WEBBER, Douglas, "The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union", *Working Paper*, European University Institute, RSC No 98/46, Dec., 1998.

YAO, S., "Comparative Advantages and Crop Diversification: A Policy Analysis Matrix for Thai Agriculture", *Journal of Agricultural Economics*, 48, 1997.

01.12.1984 tarih 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu

05.03.1985 tarih 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun

16.06.2000 tarih ve 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri'nin Yeniden Yapılandırılmalarına Dair Kanun.

17.07.1973 tarih ve 14599 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu
17.07.1973 tarihli 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu

21.06.2001 tarih 35685 sayılı Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Bu Amaçla Oluşturulacak Çiftçi Kayıt Sistemine İlişkin Uygulama Tebliği

ELEKTRONİK ORTAMDAKİ KAYNAKLAR

Dış Ticaret Müsteşarlığı, <http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/abtarim/abtarim.htm>, (14.02.2000)

European Commission Directorate - General for Agriculture, The Common Agricultural Policy, Luksenburg, 1995, <http://europa.eu.int> (28.02.1999)

European Commission DG VI Agriculture Situation and Prospects in the Central and Eastern European Country, Summary Report, 1995, <http://europa.eu.int> (12.05.2000)

European Commission DG VI, "Agriculture Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries", *Summary Report*, 1995, <http://europa.eu.int> (18.06.2000)

European Commission Directorate General of Agriculture, "Preparing for Enlargement: Allocating SAPARD Funds", *Newsletter*, 14 August 1999, <http://europa.eu.int> (04.09.2000)

European Commission, "General Budget of the European Union for the Financial Year 1999", European Commission, SEC(99) 150-EN, Jan 1999, <http://europa.eu.int> (20.01.00)

European Commission, Bulten of European Union, 16/98, Bruksel, 1998, <http://europa.eu.int> (10.05.2000)

European Commission, Directorate General for Agriculture, "Evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006", *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund Guidelines*, VI/8865/99 -Rev., 1999, <http://europa.eu.int> (10.05.2000)

European Commission, T/124, <http://europa.eu.int> (15.05.2000)

European Commission, The Community Budget: The Facts in Figures, 1999.

Eurostat, Basic, Statistics of European Union, 1999.

HASHA, Gene, "The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change-Owerview", Report Koordinator David R. KELCH, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, USDA, Economic Research Service, WRS-99-2, October 1999. <http://www.econ.ag.gov> (17.07.2000)

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2000/act485en01/com2000_0485en01-01.pdf

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2000/com2000_0205en01.pdf

<http://europa.eu.int/eurostat>.

http://www.dtm.gov.tr/anl/tarim_muz_2/genel.htm (27.06.2001)

<http://www.fao.org>

http://www.tarim.gov.tr/Bilgi/tugemkitap/gecici/alternatif_urun_projesi.htm
(27.06.2001)

http://www.tarim.gov.tr/Bilgi/Tugemkitap/gecici/alternatif_urun_projesi.htm,
(27.06.2001)

<http://www.tarim.gov.tr/yapilanma.htm> (28.04.2000)

<http://www.usda.gov>

http://www.ziraatbank.com.tr/Bnk_Tarim.htm (07.05.2001)

MEP, James Provan, "The Future of The Common Agriculture Policy" Elected Member of the European Parliament for South Downs West Spokesman on Agriculture, http://www.europarl.tory.org.uk/articles/cap1_4.html (29.03.2000)

USDA, *The European Union – Common Agricultural Policy (CAP)*, United States of Department Agriculture, Economic Research Service.
(<http://www.econ.ag.gov/briefing/region/europe/polcap.htm>)

