

T.C.  
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ  
İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ



# **TÜRKİYE’NİN AB ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUMUNUN İSTİHDAM ÜZERİNE ETKİLERİ**

NURİYE DEZCAN

TEZ DANIŞMANI  
Yrd. Doç. Dr. Ayhan GENÇLER

EDİRNE 2010

## ÖN SÖZ

Bu çalışmada; Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, Türkiye Tarım Politikası ve uygulanan politikaların istihdam üzerinde nasıl bir etkisi olduğu incelenmiş ve işsizlik sorunu ile boğuşan ve AB üyeliği sürecindeki Türkiye'nin istihdam yönünden OTP'den nasıl etkileneceği irdelenmiştir.

Bu araştırmanın birinci bölümünde AB Ortak Tarım Politikasından bahsedilerek Ortak Tarım Politikasının doğuşu, amaçları, ilkeleri, gelişimi, yönetimi ve finansmanı bu bölümde ele alınmıştır. Çalışmamızın ikinci bölümünde Türkiye'de tarımsal yapı ve Türkiye Tarım Politikası, AB Ortak Tarım Politikası ile karşılaştırma yapılarak incelenmiştir. Araştırmamızın üçüncü bölümünde ise Avrupa Birliği ve Türkiye'de istihdam incelenerek OTP'nin istihdam üzerine etkileri ele alınmış ve Türkiye'nin gelecekte karşılaşması muhtemel sorunlara ışık tutmaya çalışılmıştır.

Ayrıca tezin hazırlanmasındaki katkı ve destekleri için, tez danışmanım Yard. Doç. Dr. Ayhan GENÇLER'e ve eşime teşekkür ederim.

Nuriye DEZCAN

**Hazırlayan : Nuriye DEZCAN**  
**Tezin Adı : Türkiye'nin AB Ortak Tarım Politikasına Uyumunun İstihdam Üzerine Etkileri**

## ÖZET

Avrupa ülkeleri arasında karşımıza çıkan en önemli ekonomik bütünleşme Avrupa Birliğidir. Türkiye'nin de bu topluluğa katılma çabaları 1959 yılında başlamış ve halen de devam etmektedir. Birliğin en önemli politikalarından olan ve aynı zamanda üzerinde en fazla tartışmaların yapıldığı AB Ortak Tarım Politikası (OTP), AB üyelik sürecinde en önemli konu başlığını oluşturmaktadır.

Türk tarımının Avrupa Birliği tarımına göre büyük farklar göstermesinin yansira tarım politikaları da birbirinden önemli farklılıklar taşımaktadır. Toplulukta tarım nüfusunun ve tarımsal işletmelerin sayısının azaltılması, buna bağlı olarak işletmelerin büyütülmesi esas politika olarak benimsenmiş ve zaman içinde bu alanda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye'de ise tarımsal nüfus ve işletme sayısının azaltılması ve de işletmelerin büyütülerek modernleştirilmesi konusunda bir politika izlenmemektedir. Genel olarak OTP uyum sürecinde ülkelerin işlenebilir tarım alanlarında, hayvan sayılarında ve işletme sayılarında bir azalma olduğu görülmüştür. Buna karşılık işletme büyüklüklerinin ve birim alan ve birim hayvandan alınan verimlerin arttığı görülmektedir. Tarımda yaşanan dönüşüm sonucunda işletmelerdeki verimlilik artarken, tarımda istihdam edilen kişi sayısındaki azalma kaçınılmaz olmuştur. Avrupa Birliğine (AB) uyum sürecinde Türkiye tarım politikalarında yapılacak değişiklikler, nüfusun önemli bir kısmını etkileyecek, gerekli altyapı hazırlanmaması ve tedbir alınmaması durumunda tarım işletmelerinin sayılarının azaltılması ile işsizlik sorunu büyüyerek karşımıza çıkacaktır.

Bu çalışmada, AB ve Türkiye Tarım Politikaları ile AB ve Türkiye'de İstihdam başlıkları altında incelemeler yapılarak, AB üyeliği sürecindeki Türkiye'nin istihdam yönünden OTP'den nasıl etkileneceği ele alınmıştır. Bu bağlamda Birliğe katılan ülkelerin, OTP uyum sürecinde yaşadıkları değişimler irdelenerek, Türkiye ile ilgili çıkarımlarda bulunulmaya çalışılmıştır. Türkiye ile benzer yapısı nedeniyle özelde Polonya örneği daha dikkate değer bulunmuştur.

### Anahtar Kelimeler

Türkiye Tarım Sektörü, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası (OTP), Tarım Politikası, İstihdam, Tarımsal İstihdam, İşsizlik

**Prepared by : Nuriye DEZCAN**

**Name of thesis : The Effects on employment of Turkey's integration into the EU Common Agricultural Policy**

### **ABSTRACT**

The most significant integration we see among European countries is the European Union. Turkey's efforts to join this union started in 1959 and are still continuing. The EU Common Agricultural Policy (CAP), which is one of the most important and most debated policies of the union, forms the most important chapter in the EU membership process.

In addition to Turkish agriculture's being significantly different from European Union agriculture, agricultural policies also differ significantly from each other. In the union, decreasing the agricultural population and the number of agricultural enterprises and accordingly, expanding enterprises have been adopted as main policies and significant improvements have been achieved in this matter in time. In Turkey, no policy of decreasing agricultural population and the number of agricultural enterprises or expanding and modernising enterprises is followed. In the CAP harmonization process, generally a decrease in countries' farmable agricultural areas, the number of animals and the number of enterprises has been observed. On the other hand, an increase in the size of enterprises and yield from unit area and unit animal has been observed. As a result of the transformation in agriculture, productivity of enterprises increases whereas the number of people employed in agriculture decreases indispensably. Changes in Turkey's agricultural policies in the European Union (EU) harmonization process will affect an important part of the population and will worsen the unemployment problem as the number of agricultural enterprises decreases, unless the necessary infrastructure is prepared and the necessary measures are taken.

In this study, analyses have been made under the headings EU and Turkey's Agricultural Policies and Employment in Turkey; and the subject of how Turkey will be affected from CAP in the EU harmonization process in terms of employment is discussed. In this context, changes that the countries which joined the EU went through in CAP harmonization process have been examined and deductions have been made regarding Turkey. The example of Poland was especially considered due to its structure which is similar to that of Turkey's.

### **Key words**

Turkish Agricultural Sector, European Union Joint Agricultural policy (CAP), Agricultural policy, Employment, Agricultural Employment, Unemployment

## İÇİNDEKİLER

Ön Söz	I
Özet	II
Abstract	III
İçindekiler	IV
Tablolar	VI
Şekiller	VIII
Kısaltmalar	IX
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM	3
1.AB ORTAK TARIM POLİTİKASI	3
1.1 Ortak Tarım Politikasının Doğuşu	3
1.1.1 Ortak Tarım Politikasının Esasları	5
1.1.2 Ortak Tarım Politikasının İlkeleri	6
1.2 Ortak Tarım Politikasının Gelişimi	9
1.2.1 Ortak Tarım Politikası Alanında Reformlar	9
1.2.1.1 1968-1989 Dönemi	12
1.2.1.2 1990-1997 Dönemi	16
1.2.1.3 Gündem 2000	19
1.2.1.4 2003 Reformları	24
1.2.2 Topluluk İçi Ticaretin Serbestleştirilmesi	28
1.2.3 Ortak Piyasa ve Fiyat Mekanizması	29
1.3 Ortak Tarım Politikasının Yönetimi ve Finansmanı	34
1.3.1 Ortak Tarım Politikasının Yönetimi	34
1.3.2 Ortak Tarım Politikasının Finansmanı	35
1.3.2.1 Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ( EAGF )	37
1.3.2.2 Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD)	38
II. BÖLÜM	41
2. TÜRKİYE’DE TARIM POLİTİKASI	41
2.1 Türkiye’de Tarımsal Yapı	41
2.1.1 Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri	41
2.1.2 Tarım Sektörünün Dış Ticaret Eğilimi	42
2.1.3 Tarımın İç Ticaret Hadleri	43
2.1.4 Kırsal Nüfus	46
2.1.5 Arazi Kullanımı ve Mülkiyet İlişkisi	47
2.1.6 Bitkisel Üretim	50
2.1.7 Hayvansal Üretim	53
2.1.8 Su Ürünleri Üretimi	55
2.1.9 Tarımsal Girdi Kullanımı	55
2.1.10 Tarımsal Mekanizasyon	58
2.1.11 Tarımsal Yatırımlar ve Tarımın Finansmanı	58
2.2. Türkiye Tarım Politikası	62
2.2.1 1923-1963 Dönemi	63
2.2.2 1963-2000 Dönemi	72

2.2.3 2000 Yılı ve Sonrasında Uygulanan Politikalar	84
2.2.3.1 Türkiye’de Tarım Reformu	85
2.2.3.1.1 İç Dinamikler	85
2.2.3.1.2 DTÖ İle İlişkiler	86
2.2.3.1.3 AB İle İlişkiler	92
2.2.3.1.4 IMF İle İlişkiler :	93
2.2.3.1.5 Dünya Bankası İle ilişkiler	95
2.2.3.1.6 Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)	98
2.2.3.2 Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010) ve Tarım Kanunu	102
2.3 Türkiye Tarım Politikası İle AB Ortak Tarım Politikasının Karşılaştırılması	110
2.3.1 Türkiye Tarım Politikası İle AB Ortak Tarım Politikasının Karşılaştırılması	110
2.3.2 Türkiye’nin Tarım Alanında AB İle İlişkileri ve Uyum Çalışmaları	117
2.3.2.1 Türkiye’nin Tarım Alanında AB İle İlişkileri	117
2.3.2.2 Türkiye’nin Tarım Alanında AB İle Uyum Çalışmaları	123
III. BÖLÜM	131
3. AB VE TÜRKİYE’DE İSTİHDAM	131
3.1 Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS)	131
3.2 Türkiye İstihdam Politikası	139
3.3 AB ve Türkiye’de İstihdam	146
3.4 Ortak Tarım Politikasının İstihdam Üzerine Etkileri	151
3.4.1 Avrupa Birliği’nin Yeni Üyelerinde Tarımsal İstihdam	151
3.4.2 Türkiye’nin AB Ortak Tarım Politikasına Uyumunun İstihdam Üzerine Etkileri	164
SONUÇ	176
KAYNAKÇA	181

## TABLOLAR

Tablo 1 : EAGGF Garanti Bölümü Kırsal Kalkınma Desteklerinin Dağılımı	23
Tablo 2: Tarımda Dış Ticaretin Değişimi (Milyon \$)	42
Tablo 3: Dünyada ve Türkiye’de Tarımsal Ticaret Hadleri, Endeksler	45
Tablo 4 : Türkiye’de Nüfusun Gelişim Seyri	46
Tablo 5 : Tarım Sektöründe İstihdam Edilen Nüfus ve Toplam İstihdama Oranı (15 yaş ve daha yukarı yaştaki nüfus)	47
Tablo 6 : Türkiye Arazi Kullanımı (Bin dekar)	48
Tablo 7 : İşletme Sayısı ve Arazi Büyüklüğü	48
Tablo 8: Kırsal Kesim İşletmelerinin İhtisaslaşma Durumu (%)	49
Tablo 9: Seçilmiş Tahıl Ürünlerinde Ekim Alanı ve Üretim Değişimi	50
Tablo 10: Seçilmiş Baklagil Ürünlerinde Ekim Alanı ve Üretim Değişimi	51
Tablo 11: Seçilmiş Endüstri Bitkilerinde Ekim Alanı ve Üretim Değişimi	51
Tablo 12: Seçilmiş Sebze ve Meyvelerde Üretim Değişimi	53
Tablo 13 : Türkiye’de Yıllar İtibariyle Hayvan Sayıları (1000 baş) ve Et-Süt Üretimi	53
Tablo 14 : Türkiye’de Su Ürünleri Üretimi (kg)	55
Tablo 15 : Kimyasal Gübre ve İlaç Kullan İşletme Sayısı ve Oranları	57
Tablo 16 : Ziraat Bankası ve Diğer Bankalarca Kullanılan Krediler (Milyon TL)	59
Tablo 17 : Tarım Kredilerinin Toplam Krediler İçindeki Payı ve Tarım Bütçesi	60
Tablo 18 : Yatırımların Sektörel Dağılımı : 2005-2008 (Bin YTL)	61
Tablo 19 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%) ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1963-1967)	73
Tablo 20 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%) ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1968-1972)	74
Tablo 21 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%) ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1973-1978)	75
Tablo 22 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%) ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1979-1983)	77
Tablo 23 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%) ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1984-1989)	80
Tablo 24 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%) ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1990-1994)	80
Tablo 25 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%) ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1995-2000)	83
Tablo 26 : Planlı dönemlerde GSMH büyüme oranları (% , 1987 sabit fiyatlarla)	84
Tablo 27 : Yeni Tarım Politikalarının Devlet Bütçesine Etkisi : 1999 – 2002 ( Milyon ABD doları )	98
Tablo 28 : Türkiye’de Uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Programları	145
Tablo 29: AB ve Türkiye Toplam Nüfus ve Nüfus Projeksiyonları	147
Tablo 30 : AB ve Türkiye İstihdam Oranları (%) (2002-2007)	148
Tablo 31 : AB ve Türkiye’de Yıllık İstihdam Artışı (önceki yıla göre % değişim)	149
Tablo 32: AB ve Türkiye’de İşsizlik Oranları, 2007 (%)	150

Tablo 33 : AB Yeni Üyeler ve AB-15 Genel Bir Bakış	152
Tablo 34 : Yeni Üye Ülkelerde Arazi Kullanımındaki Değişim (2003-2007), 1000 ha	153
Tablo 35 : AB-12’de Arazi Kullanımına Dayalı Çiftlik Yapısı	154
Tablo 36 : AB-12 Ülkelerinde Tarım İşçiliği Değişiklikleri, 2003-2007	155
Tablo 37 : Seçilmiş AB-12 Ülkelerinde Sektörlerin İstihdamdaki Payı (%)	157
Tablo 38 : Yıllara ve Dönemlere Göre Tarımsal İstihdam (1000 Kişi)	158
Tablo 39 : Tarım İşçiliği Verileri (AWU)	159
Tablo 40 : Macar Ekonomisinde Tarımın Yeri	159
Tablo 41 : Polonya Tarımın Ana Özellikleri	162
Tablo 42 : Yıllara ve Dönemlere Göre Tarımsal İstihdam (1000 Kişi)	167



**ŞEKİLLER**

Şekil 1: Avrupa istihdam Stratejisinin Gelişimi (1997-2002)	134
Şekil 2: AB-12 İŞGÜCÜ : Tarımdaki yıllık çalışma birimleri 1000 işgücü (mutlak sayılar)	156
Şekil 3 : Polonya Tarımsal Gıda Ticareti (Milyar Avro)	163

## KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AP	: Avrupa Parlamentosu
ARIP	: Tarım Reformu Uygulama Projesi
AT	: Avrupa Topluluğu
bkz.	: Bakınız
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
Da	: Dekar
DB	: Dünya Bankası
DGD	: Doğrudan Gelir Desteği
DGDS	: Doğrudan Gelir Desteği Sistemi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EAFRD	: European Agricultural Fund for Rural Development (Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu)
EAGF	: European Agricultural Guarantee Fund (Avrupa Tarımsal Garanti Fonu)
EAGGF	: The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund
FEOGA	: Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GB	: Gümrük Birliği
GOÜ	: Gelişmekte Olan Ülkeler
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GTS	: Genel Tarım Sayımı
Ha	: Hektar
ILO	: International Labour Organisation (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OKK	: Ortaklık Konseyi Kararı
OTP	: Ortak Tarım Politikası
OPD	: Ortak Piyasa Düzeni
PIAL	: Privatization Implementation Assistance and Social Safety Net Project (Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği )
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
SAPARD	: Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları
SKN	: Sınır Kontrol Noktası
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TEKEL	: Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Anonim Şirketi

TDÖ	: Toplu Destek Ölçümü
TKK	: Tarım Kredi Kooperatifleri
TMO	: Toprak Mahsülleri Ofisi
TRUP	: Tarım Reformu Uygulama Projesi
TSKB	: Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
t.y.	: Tarih Yok
TZOB	: Türkiye Ziraat Odaları Birliği
UTTA	: Uruguay Turu Tarım Anlaşması
ZMO	: Ziraat Mühendisleri Odası

## GİRİŞ

Tanzimatla başlayan ve Cumhuriyet'in ilanı ile devam eden süreçte sosyal, siyasal ve ekonomik düzenin restorasyonunda Batı'nın gelişim stratejisi izlenerek, tercih Batılılaşmadan yana kullanmıştır. Bu bağlamda Avrupa Birliği (AB) ile bütünleşme hedefi uzun yıllar Türkiye'nin gündeminde yer almıştır. Avrupa Birliği üyeliği hedefine yönelik 1963'te Ankara Antlaşması ile atılan ilk resmi adımın ardından inişli çıkışlı bir dönem geçiren Türkiye, 2005'te AB ile tam üyelik müzakerelerine başlamıştır. Türkiye için bundan sonraki süreç Birlik'in hedefleri ile uyumlu politikalar izlemeyi ve her alanda bütünleşmeyi gerektirmektedir.

1957 yılında Roma Antlaşması ile altı Batı Avrupa devleti arasında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nda ortak bir tarım politikası oluşturulması en baştan öngörülmüştür. Ortak Tarım Politikası, tüm üye devletlerin tabi olacağı bir sistemin, ortak kuralların ve mekanizmaların uygulamaya konulduğu ilk ortak politika olma özelliğini taşımaktadır. 1960 yılında oluşturulan Ortak Tarım Politikası kuruluşundan bu yana sürekli reformlara konu olmakla birlikte işleyiş mekanizmaları açısından istikrarlı bir yapı sergilemektedir. Buna karşılık Türk tarım sektöründe ise destek politikaları, gerek kurumsal yapı gerek mali mekanizmalar açısından dağınık ve siyasi değişimlerden etkilenen bir yapıya sahiptir. Tarım sektörü, Avrupa Birliği tam üyeliğine aday olan Türkiye açısından artık daha farklı yaklaşılması ve tam üyelik sürecinde Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası'na yakınlaştırılması gereken bir sektör durumuna gelmiştir.

Tarım sektörünün Türk ekonomisi ve istihdamında kapladığı yer düşünüldüğünde ise, ilgili uyum çalışmalarının süratle ve ciddi yapısal reformlarla birlikte gerçekleştirilmesi gereği açıkça ortaya çıkmaktadır.

Tarımda dönüşüm için, her şeyden önce, zaman perspektifinin uzun, zihniyetin değişime açık olması zorunludur. Her türlü değişiklik için, doğal olan genel amaç ülkenin net sosyal ve ekonomik refahının arttırılmasıdır. Algılanması

gereken, değişim süresince ve sonrasında mutlaka, görelî olarak kaybedenlerin ve kazananların olacağının kaçınılmaz olduğudur. Önemli olan mutlak kayba uğrayacaklara güvence sağlayacak sistemin kurulması ve değişime uyum gösterme fırsatının yaratılmasıdır.

Bu noktadan hareketle,çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde AB ortak tarım politikası ve Türk tarım politikası incelenerek karşılaştırma yapılacak, üçüncü bölümde ise AB ve Türkiye’de istihdam politikaları ile istihdamın yapısından bahsedilecektir. Sonuç kısmında Türkiye’nin AB ortak tarım politikasına uyumunun istihdam üzerinde nasıl bir etki yaratacağı irdelenerek, çıkarımlarda ve önerilerde bulunulacaktır.

## I. BÖLÜM

### 1.AB ORTAK TARIM POLİTİKASI

#### 1.1 Ortak Tarım Politikasının Doğuşu

Avrupa Birliği<sup>1</sup> (AB) bünyesinde “Ortak Tarım Politikası” oluşturulması düşüncesinin altında, öncelikle tarımsal alanda yaşanabilecek sorunlar ile gıda ürünlerinde olası bir kıtlık sorununun oluşumunun engellenmesi endişesi yatmaktadır. Diğer bir belirleyici etken ise tarımsal alandaki refah düzeyinin ortalamaya getirilebilmesi için sektör şartlarının iyileştirilmesidir. Kıtlık ve sektörel koşullara yönelik endişelerin giderilmesinin dışında ortaklık ilişkisi içinde üye ülkeler arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılması ile Birliğin lokomotif olan Fransa ve Almanya arasında dengenin tesis edilmesi bulunmaktadır.

Gıda Arzının Güvenceye Alınması : İkinci Dünya Savaşı süresince ve sonrasında Avrupa’da çok ciddi kıtlık sorunu yaşanmıştır. Bunun sonucunda, özellikle savaş sırasında stratejik önem taşıyan gıda arzının güvenceye alınması ve dışa bağımlılığın azaltılması için bazı düzenlemeler yapılması gerektiği konusunda Avrupa Topluluğu ülkelerinde bilinç oluşmuştur. Böylelikle, gıda ihtiyacının Topluluk içinden karşılanarak yeterli üretimin yapılması ve bu seviyenin korunabilmesi için geniş bir pazar olması gerektiği düşüncesi Topluluk üyelerini ortak bir politikaya yönlendirmiş ve Ortak Tarım Politikası’nın (OTP) oluşturulmasına yönelik ilk adımlar atılmaya başlanmıştır.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> AB olarak kullanılması, 1957’den günümüze Birliğin gelişim sürecinde yaşanan son kurumsal kimlik olarak algılamayı yansıtmaktadır. AB’nin ekonomik alana yönelik oluşumu, 1957 Roma Antlaşması ile oluşturulan Avrupa Ekonomik Topluluğu ile başlar.

<sup>2</sup> Ali Ramazan Esen, *Avrupa Birliği ve Türkiye Tarım Sektörlerinin Uyumu*, (Niğde Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Bölümü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Niğde 2006, <http://tez2.yok.gov.tr/>, (10.10.2008), s. 37

Tarım Çalışanlarının Gelir Düzeyinin İyileştirilmesi ve Korunması : 1960'lı yılların başında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurucuları olan 6 ülkede (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg) tarım sektöründe çalışanlar, aktif nüfusun beşte birini oluşturmaktaydı. Dolayısıyla tarım ürünlerinin fiyatları, AET ülkelerinin vatandaşlarının hayat standartlarında belirleyici rol oynuyordu. Nüfusun büyük bölümünü oluşturan tarım çalışanlarının gelir düzeyinin iyileştirilmesi ve korunması için fiyat dalgalanmalarının önüne geçilmesi ve bu amaçla piyasanın kontrol altında tutulması gerekmiştir. Bu gereklilik de ortak bir politika ihtiyacını doğurmuştur.<sup>3</sup>

Piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkların giderilmesi: Ortak Tarım Politikasının uygulanmasından önceki dönemde ülkelerin ulusal tarım politikalarında farklılıklar bulunmaktaydı. Ekonomilerinde tarımın önemli yer tuttuğu Fransa gibi ülkeler ihracat vergi ve kotaları yanında destekleme fiyatları ve ihracat teşvikleri ile koruma mekanizması oluştururken, tarım sektörünün ekonomideki oranı diğer sektörlere göre daha az olan Almanya gibi daha çok ithalatçı konumundaki ülkeler de ithalat vergi ve kotalarıyla kendi ulusal pazarlarını koruma çabasındaydılar. Ortak bir piyasa düzenine geçilebilmesi için ulusal politikadaki bu farklılıkların giderilmesinin ancak ortak bir tarım politikası ile sağlanabileceğinin fark edilmesi OTP'nin oluşumunda etkili olmuştur.<sup>4</sup>

Fransa ve Almanya arasındaki dengesizliğin giderilmesi: Avrupa Ekonomik Topluluğu ülkeleri arasındaki gümrük birliği, önceleri sadece sanayi mallarının serbest dolaşımını kapsıyordu. Nüfusunun dörtte biri tarımla geçinen Fransa, sanayisi daha güçlü olan Almanya'nın daha avantajlı olduğu bu durumdan hoşnut değildi. Tarım ürünlerinin de serbest dolaşıma katılması ve iki ülke arasında dengeli bir politika yürütülmesi açısından da OTP'nin gündeme geldiği söylenebilir.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> E.Seda Ülkü, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 2006, s. 9

<sup>4</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 9

<sup>5</sup> Sibel Turan, *Avrupa Birliği ve Türkiye Ders Notları*, Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Edirne 2006

Yukarıda belirtilen faktörlerin etkisiyle, 1 Ocak 1958 yılında yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile OTP'nin yasal temeli oluşturularak amaçları belirlenmiş ve 1958 yılı Temmuz ayında yapılan Stresa Konferansı ile de OTP'nin dayanacağı 3 temel ilke ortaya koyulmuştur. 1962 yılında ise tahıl sektöründe ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile resmen hayata geçirilmiştir.

### 1.1.1 Ortak Tarım Politikasının Esasları

Roma Antlaşması'nın 2. maddesinde AET'nin amaçları "Topluluğun görevi, bir ortak pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomi politikalarının zamanla yakınlaştırılması yoluyla, Topluluğun tümü içinde ekonomik etkinliklerin uyumlu olarak gelişmesini, sürekli ve dengeli yayılmasını, istikrarın artmasını, hayat seviyesinin hızla yükseltilmesini ve birleştirdiği devletler arasında daha sıkı bir işbirliğini gerçekleştirmektir" cümlesiyle özetlenmiştir.<sup>6</sup> Bu amaçları gerçekleştirmek için üye ülkelerin yapmaya karar verdikleri işler arasında tarım sektöründe ortak bir politikanın belirlenmesi de bulunmaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tarım politikalarının ekonomik ve siyasi anlamda ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanan OTP, Birliğin ilk ortak politikası olmakla birlikte yüksek bütçesi ile en önemli politikalarından biridir.<sup>7</sup>

Roma Antlaşması'nın 38-45. maddeleriyle yasal çerçevesi belirlenen Ortak Tarım Politikası'nın amaçları 39. maddede şöyle belirlenmiştir:<sup>8</sup>

<sup>6</sup> OSTİM, *Avrupa Birliğinin Tarihsel Gelişimi*, <http://www.ostim.org.tr/BilgiMerkezi.aspx?Kat=67&AKat=72&MakaleID=161>, (10.10.2008)

<sup>7</sup> Ali Ramazan Esen, *a.g.e.*, s. 34

<sup>8</sup> Mehtap ATAKAN, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Ve Türkiye'nin Uyumu*, (Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı AT ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Basılmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 1998, [http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/aaa/ortak\\_tarim.pdf](http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/aaa/ortak_tarim.pdf), (18.11.2009), s.13



- Teknik ilerlemenin özendirilmesi, tarımsal üretimin rasyonelleştirilmesi ve üretim faktörlerinin, özellikle işgücünün optimal kullanımının ve verimliliğinin artırılması,
- Tarımsal nüfusun yaşam düzeyinin, özellikle tarımda çalışanların gelirinin artırılması yoluyla yükseltilmesi,
- Piyasalarda istikrar sağlanması,
- Düzenli bir ürün arzının garanti altına alınması,
- Tarım ürünlerinin tüketicilere uygun fiyatlarla ulaştırılmasının sağlanmasıdır.

Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için OTP'nin belirli ilkeler çerçevesinde yürütülmesi gerektiği üye ülkelerce kararlaştırılmıştır.

### 1.1.2 Ortak Tarım Politikasının İlkeleri

*“Tarımsal üretimin artırılması, üreticilere daha iyi bir yaşam düzeyi sağlanması ve piyasaları istikrara kavuşturarak arzın devamlılığının sağlanması hedeflerini gerçekleştirmek üzere tesis edilen OTP, Stresa Konferansında belirlenen üç temel ilkeye dayandırılmıştır; Tek Pazar (Pazar Bütünlüğü), Topluluk Tercihi, Mali Dayanışma.”<sup>9</sup>*

Tek Pazar İlkesi ile tarım ürünlerinin OTP kapsamında üye ülkelerde serbest dolaşımı amaçlanmıştır. Tek Pazar ilkesinin uygulanabilmesi için üye ülkelerin kural ve mekanizmalarının aynı olması ve tek bir elden idare edilmesi gerekmektedir. Bunun için, üye ülkeler arasındaki tarım ürünleri ticaretinde gümrük vergileri, kotalar ve benzeri engellerin ortadan kaldırılarak tek pazar oluşturulması hedeflenmiştir.

---

<sup>9</sup> Mehtap ATAKAN, *a.g.e.*, s.51

Ortak Tarım Politikası içinde uygulanan fiyat politikası kapsamında alınan idari kararlar ile tarım ürünlerinin fiyatları belirlenmektedir. Bu nedenle tek pazarın doğal sonucu olması beklenen tek fiyat oluşmamıştır. Örneğin tahıl, şeker, şeker pancarı gibi ürünlerde en yüksek ve en düşük fiyatın ortalaması ortak fiyat olarak kabul edilirken, süt ve süt ürünlerinde en yüksek fiyat, ortak fiyat olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, dünya para piyasalarında 1970’li yıllarda yaşanan döviz kuru dalgalanmaları tek pazar içinde tek fiyat oluşmamasında etkili olan bir diğer faktördür. Dünya para piyasalarındaki bu dalgalanmalardan doğabilecek istikrarsızlıkların önüne geçilebilmesi amacıyla Yeşil Kur ismi verilen özel bir para sistemi ile bazı uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Piyasa kurları arasındaki farkın karşılanması için kullanılan Telafi Edici Tutarlar uygulaması en önemlisi olarak söylenebilir. 1999 yılından itibaren Euro’nun kullanılması ile döviz kurlarındaki dalgalanmalar sona ermiş ve bu da tek pazarın oluşumunda önemli bir katkı sağlamıştır.<sup>10</sup>

Topluluk Tercihî İlkesi ile hedeflenen, dış piyasadaki fiyat dalgalanmalarından topluluk içi ürünlerin korunarak Dünya pazarı ile Topluluk içersindeki pazarın rekabet edebilir konuma getirilmesidir. Topluluk üreticilerinin ucuz dış rekabete karşı korunması için iki temel koruma mekanizması oluşturulmuştur. Bunlardan birincisi, 1995 Gatt Uruguay Round Tarım Anlaşmasının getirdiği yükümlülükler ile uygulamadan kaldırılan (yerine sabit vergi uygulamaları getirilmiştir) ve prelevman adı verilen değişken vergidir.<sup>11</sup> Birlik dışı üçüncü ülkelerden alınan ürünlerin fiyatlarını eşik fiyat seviyesine ulaştırmak için alınan dış pazar ile eşik fiyat arasındaki fark kadar olan bu vergi, ithal ürünlerin fiyatını Topluluk fiyatına yükseltmek amacını taşımaktaydı. İkinci temel koruma aracı ise ihracat iadesi uygulamasıdır. Topluluk içinde üretilen tarım ürünlerinin üçüncü

<sup>10</sup> Bülent Darıcı, *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Kriterlerine Uyumu ve Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türk Tarımında Yaşanabilecek Sorunlar*, ( Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), s. 26 ; Emine Olhan, “Avrupa Para Sistemi ve Tarıma Uygulanması”, [http://journal.tarekoder.org/webfolders/files/1993\\_01\\_08.pdf](http://journal.tarekoder.org/webfolders/files/1993_01_08.pdf), (12.08.2009), s. 80-81 ; Gaziantep Ticaret Odası Avrupa Bilgi Merkezi, “Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası”, <http://www.gaziantepeic.org/index.php?sf=187>, (12.08.2009)

<sup>11</sup> E.Seda Ülku, *a.g.e.*, s. 21

ülkelerde üretilen ürünlerle rekabet edebilmesini sağlamak amacıyla, dış pazar fiyatlarıyla müdahale fiyatı arasındaki farkın prim olarak ödenmesi esasına dayanan bir uygulamadır.<sup>12</sup>

Mali Dayanışma İlkesi, tarım alanında izlenen ortak politika kapsamında oluşturulan mekanizmaların ve gerekli harcamaların karşılanabilmesi için bir finansman kaynağının oluşturulması gerekmiştir. Bu ilke kapsamında OTP'ye ilişkin harcamalar Topluluk üyeleri tarafından ortaklaşa karşılanırken aynı zamanda OTP çerçevesinde alınan vergilerden sağlanan gelirler Topluluğun ortak geliri olarak kabul edilmektedir. Topluluk bütçesi içinde 4 Nisan 1962'de, Topluluğu kuran altı üye ülkenin Bakanlar Konseyince, Roma Antlaşması'nın 40 ve 43. maddelerine istinaden özel bir fon oluşturularak mali sorumluluğun paylaşılması sağlanmıştır. Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu ( The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund: EAGGF ) adındaki fon ile OTP giderleri karşılanmaktadır. EAGGF, 1964 yılında, Yönverme ve Garanti olmak üzere iki ayrı bölüme ayrılmıştır.<sup>13</sup> 30 Mayıs 2005 tarihinde AB Tarım Bakanları Konseyi OTP'nin finansmanında düzenleme yapan bir Tüzük üzerinde siyasi anlaşmaya varmış ve 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren OTP'nin finansmanı, bu Tüzük ile oluşturulan iki yeni fondan (Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF) ve Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) karşılanmaya başlanmıştır.

---

<sup>12</sup> Bülent Darıcı, *a.g.e.*, s. 26

<sup>13</sup> Rıvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 8. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2005, s. 442-443

## 1.2 Ortak Tarım Politikasının Gelişimi

### 1.2.1 Ortak Tarım Politikası Alanında Reformlar

Avrupa Topluluğunda 1958-1968 yılları ulusal tarım politikalarından OTP'ye geçişi simgeler. Bu yıllarda altı kurucu ülkede tarımsal sorunlar devam etmekteydi ve henüz gıda güvenliği sağlanamamıştı. Tarım işletmeleri küçük ve güçsüz olan altı kurucu ülkenin, tarım gelirleri yetersizdi ve tarım ürünleri ithalatçısı konumundaydılar.<sup>14</sup>

Teknolojik gelişmelere paralel olarak tarımda verimlilik artarken, uygulanan yüksek fiyat politikaları nedeniyle zaman içinde oluşan üretim artışıyla arz-talep dengesi bozulmuş ve birçok tarım ürünüde stoklar oluşmaya başlamıştır. Tarım sektöründe çalışanların gelir düzeyinin yükseltilmesi amacıyla uzun yıllar üretimi teşvik eden uygulamalar yapılmış, bu da büyük işletme sahibi üreticileri diğer üreticilere göre daha avantajlı hale getirmiştir. Zamanla Topluluk içinde pazar istikrarı sağlanmış ve ürün arzı güvenceye alınmış fakat, bunların getirdiği mali yük tahminlerin üzerinde olmuştur. OTP'nin sürdürülmesinin giderek daha büyük kaynak gerektirmesi reformu zorunlu kılan başlıca etken olarak söylenebilir.<sup>15</sup>

OTP'nin kuruluşunda belirlenen amaçlar belirlenirken günün koşulları dikkate alınmış, dolayısıyla 2. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasındaki dönemin ihtiyaçları dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bu nedenle günün şartlarına göre yeniden değerlendirme yapılarak, değişen koşullara göre düzenlenmesi gerekmektedir. Artık ürün arzının güvence altına alınması, serbestleşen dünya ticareti sayesinde eskiden olduğu ölçüde büyük bir gereklilik değildir. Günümüzde tüketiciler, tarımsal ürünlerin kalitesinin yanısıra nasıl üretildikleriyle de ilgilenmekte, sağlıklı ve doğal

<sup>14</sup> Gülcan Eraktan, "Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası", [http://www.tarim.gov.tr/Files/AB\\_Tarim/abhazirlik\\_konferanslar/konferans\\_anasayfa.htm](http://www.tarim.gov.tr/Files/AB_Tarim/abhazirlik_konferanslar/konferans_anasayfa.htm), (17.11.2009), s. 2

<sup>15</sup> Yakup Erdal Ertürk, "Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikasının İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci", <http://www.aeri.org.tr/PDF/100-PRABOTP.pdf>, (28.12.2009), s. 8-9

ürünleri tercih etmektedir. Ayrıca büyük gıda stoklarına rağmen gıda fiyatlarının yüksekliği, buna karşın üçüncü ülkelerdeki açlık sorunu tüketicilerin tepkisini çekmektedir.<sup>16</sup>

OTP'de reform yapılması konusunda baskı oluşturan bir diğer etken ise, çevreci grupların (yeşiller) kırsal bölgelerde bozulan doğal dengelere karşı eleştirileridir. Tarımsal üretim yapılırken çevreye zarar verilmemesi gelişmiş Avrupalı toplumların önem verdikleri bir diğer konu haline gelmiştir.<sup>17</sup>

Yukarıda bahsedilen etkenlerin dışında, OTP reformunu zorunlu kılan diğer konular aşağıdaki gibi sıralanabilir:

**Genişleme ve Basitleştirme:** AB'nin tarım politikasının karmaşık bir yapıya sahip olması ve AB üyesi ülkelerin sayısının artmasıyla çiftçi nüfusunun da artması OTP'de reform ihtiyacının ortaya çıkmasında rol oynamıştır. AB üyesi ülke sayısının 2007 yılında 27'ye çıkmış olması göz önünde bulundurulduğunda OTP'nin daha basit bir hale getirilmesinin önemi daha da artmaktadır. Basitleştirme sonucunda genişlemeyle birlikte sayıları önemli oranda artan Avrupalı çiftçiler, OTP'ye daha kolaylıkla uyum sağlayabilecek, AB vatandaşları da OTP'yi daha kolay anlayıp değerlendirebileceklerdir. Genişleme ile AB üyesi olan ülkelerdeki çiftçilerin sayısının önemli ölçüde arttığı göz önünde bulundurulursa, OTP'nin hiç değişiklik yapılmadan uygulanmaya devam edilmesi halinde ortaya çıkacak mali yükün karşılanması neredeyse imkansız hale gelecektir.<sup>18</sup>

**Dünya Ticaret Örgütü:** Tarım ürünleri ihracatında destekleyici, ithalatında ise koruyucu bir politika izlemesi nedeniyle diğer tarım ürünleri ihracatçısı ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini olumsuz etkilemesi nedeniyle AB, uygulamakta olduğu sübvansiyonları azaltması ve yeniden yapılandırması yönünde,

<sup>16</sup> Mehtap Atakan, *a.g.e.*, s. 28

<sup>17</sup> Mehtap Atakan. *a.g.e.*, s.28

<sup>18</sup> Mehtap Atakan. *a.g.e.*, s. 40

gelişmekte olan ülkelerin ve diğer tarım ihracatçısı devletlerin baskısı altında bulunmaktadır. 2001 yılının Kasım ayında gerçekleştirilen Doha Zirvesi, AB üzerindeki baskıyı daha da arttırmıştır.<sup>19</sup>

Avrupa Kamuoyunda Oluşan Huzursuzluk: BSE (Deli Dana) ve Şap hastalıklarının ortaya çıkması tarımın yönetim şekline karşı Avrupa kamuoyunda güvensizlik oluşturmuştur. Bunun yanı sıra refah düzeyi artan Avrupa toplumunda doğal, sağlıklı ürünler ve çevreye karşı daha fazla duyarlılık oluşmuş, bu da tarımın daha az entansif, daha sağlıklı ve çevreye özenli teknikler kullanılarak yapılması yönündeki baskıları arttırmıştır.<sup>20</sup>

*Şehirleşme ve Tarımsal Nüfusun Azalması: Son 25 yılda Avrupa tarım işgücünü oluşturan insan sayısı şehirleşmenin de etkisiyle büyük oranda düşmüştür. Bu şartlarda AB bütçesinin yarısını, işgücününün %5'ini dahi oluşturmayan tarım sektörüne harcamak artık haklı gerekçelere dayandırılmamaktadır.*<sup>21</sup>

Doğrudan Gelir Desteğinin Daha Adil Dağıtımı: Doğrudan gelir desteğinin çiftçilere daha adil bir şekilde dağıtılabilmemesinin ve tüketiciler ile vergi mükelleflerinin beklentilerine daha iyi cevap verilebilmesinin sağlanması yeni tarım reformunun gündeme gelmesine yol açmıştır.<sup>22</sup>

OTP'nin yeniden yapılandırılması ihtiyacının giderek belirginleşmesine rağmen çiftçilerin güçlü muhalefeti ve iç piyasada tüketilemeyen ürünlerin müdahale ajanslarınca depolanmasından sonra ihracat desteği ödenerek ihraç edilme zorunluluğu reform çalışmalarını zorlaştırmaktaydı. Üye ülkelerin farklı tarımsal çıkarları temsil etmeleri de AB Ortak Tarım Politikası'nın yeniden yapılandırılma

<sup>19</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s.20

<sup>20</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 23

<sup>21</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 23

<sup>22</sup> Gülcan Eraktan - Necat Ören, "AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri", <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/02gulcaneraktanson.pdf>, (07.07.2008), s. 4

güçlüğünün temel nedenlerinden birini oluşturmaktaydı. Topluluk içindeki tarımsal nüfusun giderek azalması tarım kesiminin Birlik içindeki siyasi gücünü eskiye oranla azaltmakta ve AB'deki en güçlü lobi olarak bilinen tarım lobisinin uygulanmakta olan tarım politikasının devamını sağlamaya yönelik gücünü ve direncini kısmen de olsa kırmaktadır. Böylelikle, OTP'deki reform çalışmalarının eskiye göre daha kolay gerçekleştirilebilmesi mümkün olmaktadır.

### 1.2.1.1 1968-1989 Dönemi

OTP'ye ilişkin ilk reform çalışması, OTP ile ilgili sorunun, talebin arzı karşılayamaması olduğu yönündeki eleştiriyi dile getiren ve 1968 yılında yayımlanan Mansholt Planı olarak da bilinen "Tarımın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Memorandum'dur." Mansholt Planı'nda OTP'nin temel sorununun Topluluğun tarım sektöründeki yapısal problemler olduğu vurgulanmış ve bu çerçevede söz konusu sorunların ancak yapısal değişimle çözümlenebileceği savunulmuştur.

Komisyon üyesi Sicco Mansholt tarafından 1968 yılında hazırlanan ve 1980 Tarım Programı olarak bilinen 500 sayfalık reform planı 25 Mart 1971'de kabul edilmiştir. Mansholt Planı'nın amaçları şunlardır:

- *"Tarım sektöründe modernleşmeye gitmek,*
- *İşletmeleri optimum ölçüğe ulaştırmak,*
- *Sektörü terk etmek isteyen gençlere yeni iş alanları yaratmak ve bunları eğitmek*
- *55 yaş ve üstünde bulunan ve plan gereğince işini terk edecek çiftçilerin gelir kayıplarını gidermek,*
- *Tarım işletmelerinin karlı bir şekilde çalıştırılmasını sağlamak,*
- *Ortak tarım politikasının karmaşık işleyişini basitleştirmek,*

- *Ürün fazlası olan kesimlerde fiyat artışlarını önlemek, müdahale fiyatları uygulanması sebebiyle yapılan harcamaların Topluluk bütçesindeki yükünü hafifletmek.*

*Reform planı, başta Fransa olmak üzere üye ülkelerce eleştirilmiş ve kabul edilmemiştir. Ancak bu taslak zaman içerisinde yumuşatılarak diğer reformlara temel oluşturmuştur.”<sup>23</sup>*

1970’li ve 1980’li yıllarda üretim fazlalıkları ve OTP harcamalarının yüksekliğine çözüm getirmesi amacıyla Avrupa Komisyonunca çeşitli raporlar hazırlanmış ve dar kapsamlı bazı reformlar gerçekleştirilmiştir.

1962 yılından beri şeker için uygulanan ortak sorumluluk vergisi, stokların eritilmesi ve ürün fazlalığının mali yükümlülüğünün üretici ile paylaşılması amacıyla 1977’de süt ürünleri, 1986 yılında ise tahıllar için uygulanmaya başlanmıştır.

1980’li yılların başında garanti eşiği uygulaması ile üretim ve harcamaların kontrol edilmesi amaçlanmış ve her ürün için ayrı ayrı maksimum üretim eşikleri tespit edilmiştir. Maksimum üretim eşiği belirlenirken üretim hacmi, tahmini tüketim miktarı ve ihracat potansiyeli gibi unsurlar dikkate alınmış, eşiğin aşılması halinde hedef fiyat veya müdahale fiyatının artış oranlarının sınırlandırılması veya üreticilerin fazla ürünleri depolamaları ve satış masraflarına üretim vergisi yoluyla katılmaları öngörülmüştür.<sup>24</sup>

1984 yılında EAGGF’nin Garanti bölümünün %39’unu kapsayan süt ürünlerinde üretim kotası uygulanmaya başlanmıştır.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s. 429-430

<sup>24</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s.430

<sup>25</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s. 430



Süt ürünlerinde sağlanan başarıya rağmen ortak sorumluluk vergilerinin düşük, garanti eşiklerinin de yüksek tutulması ve söz konusu eşikler aşıldığında destek fiyatlarının yeterli miktarda azaltılmaması ve üretim kotalarının diğer ürünleri de kapsayacak biçimde genişletilememesi nedeniyle alınan bu tedbirler üretimin ve bütçe üzerindeki yükün azaltılmasında fazla etkili olmamıştır.

OTP’de devam eden sorunlara çözüm arayışları sonucunda Avrupa Komisyonu 1985 yılında “Ortak Tarım Politikasının Geleceği” başlıklı ve Yeşil Kitap diye bilinen raporunu Konsey’e sunmuştur. Yeşil Kitap temelinde başlatılan tartışmalar, Komisyon’un 18 Aralık 1985 tarihli Memorandum’unda ortaya konulan ilkelerle sonuçlanmıştır. Bu ilkeler;<sup>26</sup>

- Piyasa taleplerini yansıtan bir fiyat politikası aracılığıyla fazlalık veren sektördeki üretimin zamanla azaltılması,
- Küçük çiftçi ailelerinin gelir sorunlarının daha etkin ve sistematik şekilde çözülmesi,
- Kırsal kalkınma, sosyal dengenin sürdürülmesi ve çevrenin korunması açısından, zaruri olduğu alanlarda tarımın destelenmesi,
- Çiftçilerin çevre bilincinin artırılması, olarak sıralanabilir.

Daha sonra 1987 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedinde çeşitli düzenlemeler yoluyla tarımda istikrar tedbirleri ortaya konmuştur. Ayrıca arz ve talep arasında gerçekçi bir denge kurulabilmesi için; arazilerin boş bırakılması ve boş bırakılan arazilere başka ürün ekilmemesi, tarımsal faaliyetten vazgeçerek erken emekliliğini isteyen çiftçilere, gelir garantisi sağlayarak çiftçi sayısının azaltılması, daha az girdi kullanarak üretim faaliyetinde bulunma yoluyla üretimin %20 oranında

---

<sup>26</sup> Gökhan Sivasslı, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarım Politikası*, ( Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, Avrupa Birliği Programı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), <http://tez2.yok.gov.tr/> , (10.10.2008), s. 13

azaltılması, arz fazlası olan ürünlerin arz yetersizliği olan ürünlerin üretimi ile değişimi gibi bazı uygulamalara başvurulmuştur.<sup>27</sup>

1986 yılında İspanya ve Portekiz'in Birlik'e üye olmasıyla Akdeniz menşeli ürünlerin bütçeye yük oluşturması, sığır ve dana eti ile tahıllara yönelik harcamaların giderek artması, Dünya'da tarım fiyatlarının düşmesi ve AB ihracat maliyetlerinin yükselmesi kapsamlı reformları gerektirmiştir. Yeşil Kitap ve Tek Avrupa Senedinde alınan kararlar, ürün fazlalığı sorununa tam olarak çözüm bulamadığı için, "*Şubat 1988 tarihli Avrupa Konseyi'nde dengeleyiciler (stabilizerler) kavramı ortaya atılmıştır. Her ortak piyasa düzeninin özelliklerine göre farklılaştırılmakla beraber, bu reformlar, üretimin belli bir eşiği aşması durumunda fiyatların düşürülmesi, üreticilerin harcamaların finansmanına katkısının arttırılması, müdahale sisteminin getirdiği garantilerin azaltılması gibi ortak amaçlar taşımaktadır.*"<sup>28</sup> Bu reformlar çerçevesinde, OTP harcamaları için bir bütçe tavanı belirleyen Tarımsal Harcamalara İlişkin Yönlendirici İlke (Agricultural Expenditure Guideline) ile ilk defa tarım harcamalarının bütçedeki payı katı kurallara bağlanmış ve bunun korunması için bir erken uyarı sistemi ortaya koyulmuştur. Arz talep dengesini sağlamaya yönelik bütçe dengeleyiciler ile üretim fazlası bulunan Ortak Piyasa Düzenlerinde (OPD) uygulamaya koyulan ve ürün grubunun özelliklerine göre farklılaşan Maksimum Garanti Edilmiş Miktar ile üretim miktarının belli bir eşiği aşması durumunda desteğin otomatik olarak azaltılması öngörülmüştür.<sup>29</sup>

Bütçe disiplininin ve bütçe dengeleyicilerin desteklenmesine yönelik üç yapısal önlem belirlenmiştir;<sup>30</sup>

- OPD'ye tabi ürünlerin ekildiği tarım arazisinin en az %20'sinde üretimden vazgeçen (set-aside) çiftçilere hektar başına prim ödemesi yapılması, üretim dışı bırakılan arazinin ise nadasa bırakılması, ağaçlandırılması veya tarım dışı

<sup>27</sup> Yakup Erdal Ertürk, *a.g.e.*, s. 10

<sup>28</sup> Mehtap ATAKAN, *a.g.e.*, s 31

<sup>29</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 17

<sup>30</sup> Yakup Erdal Ertürk, *a.g.e.*, s. 10

faaliyetlerde kullanılması öngörülmüştür.

- Üretim fazlası ürünlerin azaltılması ve üretim türlerinin çeşitlendirilmesi amacıyla, üretim fazlası olan ürünler yerine üretim açığı bulunan ürünleri üreten çiftçilere destek sağlanmasına karar verilmiştir.
- Erken emeklilik sistemi ile 55 yaşın üstündeki çiftçilere, tarımsal faaliyetleri bırakmaları için doğrudan yardım sağlanmaya başlanmıştır.

Bu reform uygulamaları yeterince etkili olamamış, OTP daha ciddi krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Konsey'in üretim eşiklerinin aşılması durumunda bütçenin dengelenmesi için gereken fiyat indiriminden kaçınması sebebiyle 1988 reformlarının etkisi zayıf olmuş, stok birikimi de engellenememiştir. Söz konusu uygulamalar ile OTP'nin işleyiş mekanizmasında radikal değişiklikler öngörülmemiş, sadece belli bir üretim eşiğinin ötesinde fiyat ve garantilerin azaltılması şeklinde özetlenebilecek otomatik mekanizmalar ile harcama ve üretimin istikrara kavuşturulmasına çalışılmıştır. Ekim dışı bırakma, üretimin çeşitlendirilmesi, gelir yardımları ve erken emeklilik gibi yan tedbirler ise beklenen sonucu yaratmamıştır. Ancak, *“OTP'nin yapısını esnekleştiren 1988 reformları Garanti Fonu'nun FEOGA<sup>31</sup> içindeki payını önemli ölçüde azaltmıştır.”*<sup>32</sup>

### 1.2.1.2 1990-1997 Dönemi

OTP harcamalarının ve üretim fazlalıklarının büyük sorun olarak devam etmesinin yanı sıra uluslararası alanda ve AB içerisindeki bazı gelişmeler OTP üzerindeki baskıyı daha da arttırmıştır. *“ABD, AB'nin ihracat kapasitesi artışının rekabet gücünden değil, OTP kapsamındaki ihracat sübvansiyonlarından kaynaklandığını savunarak ihracata yönelik sübvansiyonlarını arttırmıştır.”*<sup>33</sup> AB ve ABD'nin uyguladığı korumacı politikalar Dünya piyasalarında tarım ürünleri fiyatlarının düşmesine ve istikrarsızlığın artmasına neden olmuş, bundan zarar gören

<sup>31</sup> The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund: EAGGF

<sup>32</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s. 430

<sup>33</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s 431

tarım ürünleri ihracatçısı ülkeler ve daha sonra bunlara katılan ABD, GATT Müzakereleri çerçevesinde 1986 yılında başlayan ve tarım ürünlerinin ilk defa kapsamlı bir biçimde ele alındığı Uruguay Turu'nda bütün değişken vergilerin sabitleştirilerek gümrük vergilerine dönüştürülmesi, ihracat sübvansiyonlarının düşürülmesi ve fiyat desteğinin azaltılması için AB üzerindeki baskılarını giderek arttırmışlardır. Ancak uzlaşma sağlanamaması nedeniyle 1990 yılı sonunda sona ermesi öngörülen Uruguay Turu Müzakereleri'ne ara verilmiştir.<sup>34</sup>

AB içerisinde ise kullanılan entansif tarım yöntemleri ve tarım ilaçları çevreyi tehdit etmeye başlamış, çevre duyarlılığı artan AB vatandaşları ve çevreci grupların baskısı sonucu çevreye zarar vermeyen tarımsal faaliyetler öncelik haline gelmiştir. *Özellikle 1993-2000 yılları için uygulamaya koyulan Beşinci Çevre Eylem Programı, AB'nin tüm politikalarının çevre koruma ile bütünleştirilmesi için bir çerçeve oluşturmuştur.*<sup>35</sup> Ayrıca, tüketiciler de sağlıklı ve doğal ürünleri daha çok talep etmeye başlamıştır.

Bütün bu faktörler OTP'nin temel mekanizmalarında köklü değişiklikler yapılmasını zorunlu hale getirmiş ve tarımdan sorumlu Avrupa Komisyonu üyesi Ray MacSharry tarafından sunulan iki ayrı belgeyi temel alan MacSharry Reformları 1992 yılında uygulamaya koyulmuştur.<sup>36</sup>

Reform çerçevesinden en ayrıntılı ve radikal kararlar hububat ve sığır eti sektörlerinde yapılarak destek fiyatları önemli oranda indirilmiş ve çiftçilerin gelirlerinde oluşan kayıp da doğrudan yardım kapsamında telafi edici vergiler ile karşılanmıştır.<sup>37</sup> Meyve-sebze ve şarap sektörleri, OPD'ye tabi ürünlerin yaklaşık %75'ini kapsayan reform tedbirleri dışında bırakılmıştır.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Mustafa Acar – Muhsin Doğan, *AB'ye Üyelik Yolunda Türk Tarımı: Sorunlar, Zorluklar ve Fırsatlar*, TUGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları, İstanbul, s. 24-25-26-27

<sup>35</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s 431

<sup>36</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 19

<sup>37</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s 431

<sup>38</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 19-20

Reformlar üç temel unsurdan oluşmuştur;<sup>39</sup>

**Müdahale Fiyatlarının İndirilmesi :** Müdahale fiyatları indirilen ürünlerin bütçe üzerindeki yükünün hafifletilmesi ve fiyatlarının Dünya fiyatlarına yakınlaştırılarak rekabet güçlerinin artırılması hedeflenmiştir.

**Telafi Edici Ödemeler :** Yüksek orandaki fiyat indiriminden doğacak gelir kaybının telafi edilmesi için üreticilere doğrudan ödeme yapılması öngörülmüştür.

**Eşlik Edici Tedbirler :** Çevresel tarım, ağaçlandırma ve çiftçilerin erken emekliliğe teşvik edilmesiyle reformların yapısal alanda desteklenmesi öngörülmüştür.

MacSharry Reformları ile ilk defa iç piyasada fiyat desteğinin ağırlığı azaltılmış ve üreticilere üretim miktarı yerine üretim faktörleri göz önüne alınarak telafi edici ödemeler adı altında Doğrudan Gelir Desteği (DGD) sağlanmaya başlanmıştır. Böylece, üretim ile sağlanan destek miktarı arasındaki bağ kısmen de olsa ortadan kaldırılmış, reform kapsamında yer alan ürünlerde stoklar önemli ölçüde azaltılmıştır.

*MacSharry Reformları ile OTP'nin yapısında oluşan değişiklikler, ABD ile AB arasındaki uyuşmazlıklar sebebiyle tıkanan Uruguay Turu Müzakerelerinin tekrar başlamasını sağlamıştır. ABD ile AB'nin imzaladıkları Blair House Anlaşmasının ardından Nisan 1994'de Marakeş'te imzalanan anlaşma ile Uruguay Turu sona ermiş ve GATT yerini Dünya Ticaret Örgütüne bırakmıştır.DTÖ, Uruguay Turu Anlaşması çerçevesindeki Tarım Anlaşmasını da içermektedir.*<sup>40</sup>

<sup>39</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 19-20

<sup>40</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s 431

1995 yılında yürürlüğe giren DTÖ Tarım Anlaşması ile :<sup>41</sup>

- Üretimi teşvik eden ve ticaret üzerinde olumsuz etki yaratan iç piyasada kullanılan tarımsal desteklerin indirilmesine, ticaret ve üretimi bozucu etkileri olmayan ya da çok az olan iç desteklerin ise indirim taahhütleri dışında bırakılmasına,
- Değişken ithalat vergileri, gönüllü ihracat kısıtlamaları ve benzeri gibi tarife dışı engellerin gümrük tarifelerine dönüştürülmesine,
- Haksız rekabete yol açtığı ve Dünya fiyatlarının düşmesine neden olduğu düşünülen ihracat sübvansiyonlarının sınırlandırılmasına karar verilmiştir.

DTÖ tarım Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle birlikte OTP'nin koruma mekanizmaları olan prelevmanlar ve değişken vergiler uygulamadan kaldırılarak eşdeğer gümrük tarifelerine dönüştürülmüş, tarifelerde ise Anlaşma ile belirtilen oranlarda indirime gidilmiştir.<sup>42</sup>

İhracat sübvansiyonlarının sınırlandırılması Birlik'in tarım ürünleri ihracatını olumsuz yönde etkilemiş fakat, iç piyasada kullanılan tarımsal desteklerin azaltılması hükmü yalnızca fiyat desteklerini kapsamaması, bu desteklerin de MacSharry Reformları ile önemli ölçüde azaltılmış olması nedeniyle AB'yi fazla etkilememiştir.<sup>43</sup>

### 1.2.1.3 Gündem 2000

MacSharry Reformlarının olumlu etkilerine rağmen, EAGGF'nin AB bütçesinin yarısını oluşturması, AB'nin genişlemesiyle artacak OTP harcamaların bütçeye getireceği mali yük, tüketicilerin talepleri ve 1999 yılında DTÖ Tarım Anlaşması yeni tur müzakerelerinin başlayacak olması OTP'nin yeniden reformunu

<sup>41</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 21

<sup>42</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s 432

<sup>43</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s 432

gerektirmiştir.<sup>44</sup>

Aralık 1995 Madrid Zirvesi'nde Konsey'in isteği üzerine Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanarak 16 Temmuz 1997 tarihinde Avrupa Konsey'ine sunulan ve genişleme ışığında 21. yüzyılda AB'nin karşılaşılabileceği sorunları ortaya koyarak, bu sorunlara çözüm önerileri içeren Gündem 2000 Belgesinde, MacSharry Reformlarının devamı niteliğinde hazırlanan bir dizi reforma yer verilmiştir. Bu kapsamda,<sup>45</sup>

- AB tarım ürünlerinin iç ve dış pazarda rekabet gücünün artırılması, tüketicilerin daha düşük fiyatlardan yararlandırılması,
- Gıda güvenliğinin sağlanması ve gıda kalitesinin iyileştirilmesi,
- Üreticilere iyi bir yaşam düzeyi sağlanması ve gelir istikrarına katkıda bulunulması,
- Çevre korumanın OTP ile bütünleştirilmesi,
- Çiftçiler ve aileleri için tamamlayıcı veya alternatif iş ve gelir imkanları yaratılması,
- Kırsal kalkınmanın OTP'nin ayrılmaz bir parçası haline getirilmesi,
- Tarım alanındaki AB mevzuatının sadeleştirilmesi, OTP'nin işleyişine yön verecek yeni amaçlar olarak belirlenmiştir.

24-25 Mart 1999'daki Berlin Zirvesi'nde Gündem 2000 Belgesi ve bu kapsamdaki OTP reform paketinde uzlaşma sağlanmıştır. Berlin uzlaşması o zamana kadar kabul edilen en kapsamlı ve radikal OTP reform paketi olmuştur. Reform çerçevesinde tarla bitkileri, sığır eti, süt ve şarap sektörlerinde kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiş, üreticilere DGD sağlayan tüm OPD'lerin tabi olacağı genel kurallar belirlenmiş, reform kapsamında yer alan bazı OPD'ler ve kırsal kalkınma mevzuat sayısı azaltılmış, kırsal kalkınma politikası güçlendirilerek OTP'nin ikinci ayağı

<sup>44</sup> F.Akın Olgun, "AB'de Ortak Tarım Politikasının Geçmişi, Reformlar, Mevcut Durum, Geleceği ve Türkiye'nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi", <http://www.aeri.org.tr/PDF/134-PROTPUyum.pdf>, (15.12.2009), s. 20

<sup>45</sup> F.Akın Olgun, *a.g.m.*, s. 20-21

haline getirilmiştir. Ayrıca 2006 yılına kadar OTP harcamaları büyük ölçüde sabitlenmiştir. Bu çerçevede OTP harcamalarının (kırsal kalkınma ve veterinerlik tedbirleri hariç) yılda ortalama 40,5 milyar Euro'luk mevcut düzeyde (artı %2'lik yıllık enflasyon artışı) tutulması öngörülmüştür.<sup>46</sup>

Gündem 2000 Reformları çerçevesinde, Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinin katılım öncesi süreçte kırsal ve tarımsal kalkınmalarına yardımcı olmak ve uyum sürecini kolaylaştırmak amacıyla “Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları (SAPARD)” adı altında özel bir mali destek programı oluşturulmuştur.<sup>47</sup>

Gündem 2000 Reformları çerçevesinde üreticilere DGD sağlayan tüm OPD'lerin tabi olacağı genel kuralları içeren bir Yatay Tüzük uygulamaya koyulmuştur. Bu Tüzük'le getirilen önemli yeniliklerden bazıları şunlardır:<sup>48</sup>

Çevre Koruma Tedbirleri (çapraz uyum): Üreticilerin doğrudan ödemelerden yararlanabilmeleri için tarımsal faaliyetlerinde çevre faktörünü göz önünde bulundurmaları şartı getirilmiş ve üreticilerin uyması gereken çevresel tedbirleri belirleme yükümlülüğü üye ülkelere verilmiştir.<sup>49</sup>

Modülasyon : Üye ülkelere tarım işletmesindeki istihdam oranı, işletmenin refah düzeyi veya aldığı doğrudan yardım miktarını göz önünde bulundurarak doğrudan ödeme miktarlarında değişiklik yapma yetkisi verilmiştir.

Çiftçilere Eşit Muamele : Çapraz uyum ve modülasyon tedbirlerinin tüm çiftçilere eşit, piyasayı ve rekabeti bozmayacak şekilde uygulanması öngörülmüştür.

---

<sup>46</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 24

<sup>47</sup> Özden Cesur, *Avrupa Birliğinde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye İle Bir Karşılaştırma*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 2004, s.170

<sup>48</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 30

<sup>49</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 30



Artan Fonların Üye Ülkelerin Kullanımına Bırakılması : Çapraz uyum ve modülasyon ilkeleri çerçevesinde üreticilere yapılan yardımın azalması sonucu ortaya çıkan fonlar, kırsal kalkınma tedbirlerinin finanse edilmesi amacıyla üye ülkelerin kullanımına tahsis edilmiştir.

*Gündem 2000 Reformları ile Kırsal Kalkınma Politikası OTP'nin ikinci ayağı haline getirilmiştir (ilk ayak piyasa ve gelir desteği).*<sup>50</sup> Kırsal kalkınma alanındaki Topluluk mevzuatı ve mevcut tedbirler tek bir Tüzük altında toplanmış, kırsal kalkınma politikası AB'nin tüm kırsal alanlarında uygulanabilir hale getirilmiş ve kırsal kalkınmaya yönelik mali kaynaklar arttırılmıştır. Bu Tüzük ile üç alanda kırsal kalkınmanın desteklenmesine karar verilmiştir.

- Tarım ve ormancılık sektörlerinin güçlendirilmesi,
- Kırsal kesimin kendisini hem işgücü hem yaşam standartları itibariyle koruyabilmesini temin etmek için rekabetçi yönünün güçlendirilmesi,
- Avrupa'nın kırsal mirasının ve kırsal alanlarıyla çevrenin korunması

Bu alanlarda kırsal kalkınma politikasının hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak üye ülkeler aşağıdaki tedbirler arasından kendi kırsal alanlarındaki ihtiyaçlarına uygun olanlarını seçerek ulusal programlarını oluşturmuşlardır.

- Tarım sektöründe çalışanların gelirleri ile yaşam, çalışma ve üretim koşullarının iyileştirilmesi amacıyla tarımsal işletmelere yönelik yatırımların desteklenmesi,
- Tesis kurma yardımı ile genç çiftçilerin desteklenmesi,
- Çiftçiler ile tarım ve ormancılık alanında çalışan diğer kişilere yönelik mesleki eğitimin desteklenmesi,
- Erken emekliliğin desteklenmesi (55 yaş ve üstü)
- Az gelişmiş ve çevresel kısıtlamalara sahip bölgelerin desteklenmesi,

---

<sup>50</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 31

- Tarım ürünlerinin rekabet gücü ve katma değerinin artırılması amacıyla bu ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasının desteklenmesi,
- Ormanların ekonomik, ekolojik ve sosyal değerinin artırılmasının desteklenmesi,
- Topluluğun tüm kırsal alanlarının uyum sağlaması ve geliştirilmesi amacıyla tarımsal faaliyetler ile kırsal faaliyetlere yönelik diğer tedbirler (köylerin ıslah edilmesi, geliştirilmesi, turizm ve el sanatlarının geliştirilmesi vb)

Kırsal kalkınma tedbirleri, AB ve üye devletlerin ortak finansmanı ile gerçekleştirilmektedir. Aşağıdaki tabloda EAGGF Garanti Bölümünden finanse edilen kırsal kalkınma desteklerinin ülkelere göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 1 : EAGGF Garanti Bölümü Kırsal Kalkınma Desteklerinin Dağılımı

AB-15 2004-2006			AB-10 2004-2006		
Ülke	Milyon EURO	Pay (%)	Ülke	Milyon EURO	Pay (%)
Almanya	5308,6	16,1	Çek Cum.	542,9	9,4
Avusturya	3207,9	9,7	Estonya	150,5	2,6
Belçika	379,2	1,2	G.Kıbrıs	74,9	1,3
Danimarka	348,9	1,1	Letonya	328,1	5,7
Finlandiya	2199,3	6,7	Litvanya	489,5	8,5
Fransa	5763,6	17,5	Macaristan	602,5	10,5
Hollanda	417,1	1,3	Malta	26,8	0,5
İngiltere	1167,9	3,5	Polonya	2867,0	49,8
İrlanda	2388,9	7,3	Slovakya	397,2	6,9
İspanya	3480,9	10,6	Slovenya	281,6	4,9
İsveç	1130,0	3,4			
İtalya	4512,3	13,7			
Lüksemburg	91,0	0,3			
Portekiz	1516,7	4,6			
Yunanistan	993,5	3,0			
<b>Toplam</b>	<b>32905,8</b>	<b>100</b>		<b>5761,0</b>	<b>100,0</b>

Kaynak : European Commission, "Rural Development in the European Union", <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/rurdev2003/en.pdf> , (30.06.2008)

### 1.2.1.4 2003 Reformları

1999 Berlin Zirvesi'nde kabul edilen Gündem 2000 Reformları oldukça kapsamlı ve radikal olmasına rağmen birçok alanda Komisyon önerilerine oranla daha yumuşak tedbirler içermiştir. Avrupa Komisyonu'nun 2002 yılı Temmuz ayında yayınladığı bildiriye, 1992 yılından itibaren OTP reform sürecinin gelişimi değerlendirilmiş, birçok olumlu gelişmeye rağmen OTP'nin hedefleri ve OTP'nin toplumun beklentilerine cevap verme kapasitesi arasında çok büyük farklar olduğu belirtilerek yeni değişiklikler önerilmiştir. Komisyon, 23 Ocak 2003 yılında gözden geçirdiği önerilerini yeniden sunmuş ve Tarım Bakanları Konseyi bu öneriler temel alınarak hazırlanan OTP reform paketi üzerinde 26 Haziran 2003'te anlaşmaya varmıştır.<sup>51</sup>

AB'nin tarım sektörünü destekleme şeklini tamamen değiştiren 2003 Reformları, bazı istisnalar dışında 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş ancak bazı sektörlerde aşamalı geçişler öngörülmüştür. Reformlar yeni üye ülkelere yönelik bazı ayarlamalar ve istisnalarla birlikte 25 AB üyesi ülkede uygulanmaktadır.<sup>52</sup>

Tek Ödeme Planı : 2003 Reformlarının getirdiği en önemli düzenlemelerden biri olan Tek Ödeme Planı çerçevesinde, çiftçilere ürettikleri ürün dikkate alınmaksızın yılda bir kez gelir desteği verilmektedir. Üreticilere tek ödeme yapılırken 2000-2002 döneminde yapılan yardım miktarı referans alınacaktır. Her bir üye devletin yapabileceği doğrudan ödeme harcamaları için ulusal tavan olarak adlandırılan azami miktarlar belirlenmiştir. Üreticilerin doğrudan ödemelerden yararlanabilmeleri için çapraz uyum kurallarına uygun olarak faaliyet göstermeleri ve topraklarını kalıcı ürünler (enerji bitkileri dışındaki), meyve-sebze ile sofralık patates dışındaki tarımsal faaliyet için kullanmaları gerekmekte ayrıca, tarım arazilerinin belirli bir oranını ekim dışı (set aside) bırakmaları gerekmektedir. Ancak, işletmesinin tamamında organik üretim yapan üreticiler ile insan ve hayvan

<sup>51</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s.34

<sup>52</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s.34

tüketimine yönelik olmayan ürünlerin üretimi için kullanılan araziler ekim dışı zorunluluğundan muaf tutulmuşlardır.<sup>53</sup>

Tarımsal desteklemelerde üretimden bağımsızlık genel ilke olarak kabul edilmesine rağmen, üretimin sona erme riskinin veya ciddi piyasa dengesizliklerinin ortaya çıktığı durumlarda üye ülkelerin çok iyi tanımlanmış koşullarda ve kesin sınırlar içinde bazı üretime bağlı ödemeleri kısmen sürdürmelerine izin verilmiştir.<sup>54</sup>

Yeni üye ülkelerdeki çiftçilerin doğrudan ödemelerinin AB-15 çiftçilerinin doğrudan ödeme seviyesi ile eşitlenmesi için 10 yıllık bir geçiş dönemi öngörülmüş, bundan kaynaklanabilecek karışıklıkların önlenmesi amacıyla yeni üye ülkelere Tek Alan Ödeme Planı alternatifi sunulmuştur. Ayrıca, yeni üyeler geçiş dönemi sonuna kadar ekim dışı bırakma zorunluluğundan muaf tutulmuşlardır.<sup>55</sup>

Çapraz Uyum : Üreticilerin Tek Ödeme planından ve/veya diğer doğrudan ödemelerden yararlanabilmeleri için aşağıdaki çapraz uyum gerekliliklerini yerine getirmeleri zorunludur:<sup>56</sup>

- Tarım arazilerinin iyi çevresel ve tarımsal koşullarında tutulmasına yönelik üye devletler tarafından belirlenen standartlar
- Çevre koruma, gıda güvenliği, kamu, bitki ve hayvan sağlığı ile hayvan refahı konularında 18 AB Direktifi ve Tüzüğü ile belirlenmiş diğer standartlar

2003 Reformları kapsamında üreticilerin çapraz uyum yükümlülüklerine uyum sağlamalarına yardımcı olmak amacıyla Çiftlik Danışmanlık Sistemi oluşturulması öngörülmüştür. 2007'den itibaren sisteme girme zorunluluğu vardır.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Canan Abay, "AB'de Bitkisel Ürünlerde Uygulanan Politikalar ve Türkiye'nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi", *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu*, <http://www.aeri.org.tr/PDF/134-PROTPUyum.pdf>, (15.12.2009), s. 31-32

<sup>54</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 37

<sup>55</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 39-40

<sup>56</sup> Canan Abay, *a.g.m.*, s. 31

Mali Disiplin Mekanizması : OTP harcamalarının 2002 Brüksel Zirvesi'nde 2007-2013 yılları için kararlaştırılan katı yıllık bütçe tavanlarına uyum sağlamaları için bir mali disiplin mekanizması geliştirmiştir. Bu mekanizma çerçevesinde piyasa ve gelir desteğine yönelik harcamaların belirlenen tavanlarını aşacağına öngörülmesi halinde doğrudan yardımlar azaltılacaktır. Mali disiplin mekanizması doğrudan ödemeler AB-15 seviyesine ulaşana kadar yeni üye ülkelerde uygulanmayacaktır.<sup>58</sup>

Güçlendirilmiş Kırsal Kalkınma Politikası : 2003 reformları çerçevesinde AB vatandaşlarının gıda güvenliği-kalitesi, hayvan sağlığı-refahı ve çevre konularındaki taleplerinin karşılanmasına yönelik yeni tedbirler oluşturulması<sup>59</sup> ve OTP'nin birinci sütunundaki (piyasa ve gelir desteği) fonların bir kısmının OTP'nin ikinci sütununa (kırsal kalkınma politikası) aktarılması yoluyla kırsal kalkınma politikası güçlendirilmiştir.<sup>60</sup>

Güçlendirilmiş kırsal kalkınma politikası ile getirilen yeni tedbirlerin uygulanması veya halihazırdaki tedbirlerin güçlendirilmesi için gereken ek finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla Gündem 2000 Reformları çerçevesinde gönüllü olarak uygulanan modülasyon, kapsamı genişletilerek zorunlu hale getirilmiştir. Modülasyon kapsamında büyük tarım arazilerine yapılan doğrudan ödemeler, kırsal kalkınmaya ek fon yaratılması amacıyla azaltılmıştır. Yeni üye ülkeler, o ülkelerdeki üreticilere yapılan doğrudan ödeme miktarı diğer ülkelerin seviyesine ulaşınca kadar ve ayrıca çevre dışı ülkeler<sup>61</sup> bu uygulamanın dışında tutulacaklardır.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Gökhan Sivaslı, *a.g.e.*, s.31

<sup>58</sup> Gökhan Sivaslı, *a.g.e.*, s. 31-40

<sup>59</sup> Gökhan Sivaslı, *a.g.e.*, s. 31

<sup>60</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 41

<sup>61</sup> Çevre Dışı Ülkeler ya da Merkezden En Uzak Bölgeler : AB ülkelerine ait olan Guadeloupe, Guayana, Martinique, Reunion Adaları, Kanarya ve Maderia Adaları

<sup>62</sup> Canan Abay, *a.g.m.*, s.31

Ortak Piyasa Düzenlerine İlişkin Değişiklikler : Hububatta müdahale fiyatları korunmuş ancak, aylık artışlar %50 azaltılmış, çavdar müdahale sisteminden çıkarılmıştır, pirinçte müdahale fiyatı %50 azaltılmış, aylık artışlar tamamen kaldırılmış, müdahale alımı sınırlandırılmış ve ton başına yapılan ödemenin 102 Euro'luk kısmı tek ödeme planına dahil edilmiştir, nişastalık patatesten üreticilere ödenen yardımın %40'ı tek ödeme planına dahil edilmiş, taban fiyatı ile üretim geri ödemesi korunmuş ve üretim kotaları uygulamasına devam edilmiştir, protein bitkilerinde ton başına verilen ek ödeme hektar başına özel alan ödemesine dönüştürülmüştür, kabuklu yemişlerde azami garanti edilmiş alan, alan ödemesi ile değiştirilmiştir, enerji bitkilerinde azami garanti edilmiş alan belirlenmiştir, durum buğdayı ve kurutulmuş yem bitkileri tek ödeme planına dahil edilmiş, ayrıca, kurutulmuş yem bitkilerinde azami garanti edilmiş miktarlar sistemi korunmuştur. Sığır ve dana etinde bir kısmı üretime bağlı olarak sürdürülebilecek primlerin dışındaki diğer primler 2007 yılından itibaren tek ödeme planına dahil edilmiştir. 2004 yılından başlayarak tereyağı müdahale fiyatının 4 yılda toplam %25 oranında, yağsız süt tozu müdahale fiyatlarının ise üç yılda toplam %15 oranında indirilmesine karar verilmiş, tereyağı müdahale alımları yıllık 10.000 ton azaltılmış ve 2008 yılından itibaren 30.000 ton ile sınırlandırılmış, yağsız süt tozu müdahale alımları için ise azami miktar olarak 109.000 ton belirlenmiştir. AB'nin kuzey bölgelerinde ödenen kurutma yardımının tek ödeme planına dahil edilip edilmemesi ilgili ülkelerin isteğine bırakılmıştır.<sup>63</sup>

18 Kasım 2003 yılında Avrupa Komisyonu 2003 yılı reformları kapsamı dışında kalan zeytinyağı, pamuk, tütün ve şerbetçiotu sektörlerine yönelik reform önerileri sunmuş, AB Tarım Bakanları Konseyi 22 Nisan 2004'te 2003 reformlarının devamı niteliğindeki yeni reform paketi üzerinde anlaşmaya varmıştır.<sup>64</sup>

Pamuğa yönelik desteklerin %65'i 2006 yılından itibaren tek ödeme planına dahil edilmiş, geri kalanı ise üretime bağlı bırakılmıştır, hektar başına verilecek

<sup>63</sup> Canan Abay, *a.g.m.*, s.32-33-34-35

<sup>64</sup> Canan Abay, *a.g.m.*, s.35

ödeme için de ulusal temel alanlar belirlenmiştir. Zeytin sektörüne yönelik ödemelerde 0,3 hektardan büyük işletmeler için %60'ı tek ödeme planına dahil edilmiş, 0,3 hektardan küçük işletmelerde ise ödemelerin tamamı üretimden bağımsız hale getirilmiştir. Kalan %40'lık desteğin ise zeytinliklerin bakımı için ek ödemeler (zeytinlik yardımı) yapmak üzere ulusal zarflar şeklinde tutulması kararlaştırılmıştır. Her iki destek de sadece 1 Mayıs 1998 tarihinden önce var olan zeytin ağaçları ve Komisyonun onayladığı programlar çerçevesinde dikilmesine izin verilen yeni zeytin ağaçları ile sınırlı tutulmuştur. Şerbetçiotunda 2005 yılından itibaren, tütünde ise 2006 yılından itibaren dört yıllık geçiş dönemi sonunda desteklerin tamamen tek ödeme planına dahil edilmesi kararlaştırılmıştır.<sup>65</sup>

## 1.2.2 Topluluk İçi Ticaretin Serbestleştirilmesi

1958 yılı Temmuz ayında İtalya'nın Stresa kentinde yapılan konferansta OTP üç temel ilkeye dayandırılmıştır; Tek Pazar (Pazar Bütünlüğü), Topluluk Tercih, Mali Dayanışma.<sup>66</sup>

Tek Pazar İlkesi ile tarım ürünlerinin OTP kapsamında üye ülkelerde serbest dolaşımı amaçlanmıştır. Tek Pazar ilkesinin uygulanabilmesi için üye ülkelerin kural ve mekanizmalarının aynı olması ve tek bir elden idare edilmesi gerekmektedir. Bunun için, üye ülkeler arasındaki tarım ürünleri ticaretinde gümrük vergileri, kotalar ve benzeri engellerin ortadan kaldırılarak tek pazar oluşturulması hedeflenmiştir.<sup>67</sup>

*Topluluk içinde tarımsal ürünlerdeki ticarete konan gümrük vergilerinde ilk defa 12 Mayıs 1960 tarihinde, libere olmayan tarımsal ürünlerde % 65 oranında indirim gerçekleştirilmiştir. İkinci indirim, 15 Mayıs 1962'de libere olan tarımsal*

<sup>65</sup> Canan Abay, *a.g.m.*, s.35-36

<sup>66</sup> Mehtap Atakan, *a.g.e.*, s. 10-14

<sup>67</sup> A.Sadi Ulusoy, "AB'ne Adaylık Sürecinde AB ve Türkiye Tarım Politikaları: Öncelikler-Farklılıklar-Çelişkiler",

[http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/fa299a4d1d8c52e\\_ek.pdf?tipi=14&sube=](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/fa299a4d1d8c52e_ek.pdf?tipi=14&sube=), (19.11.2009), s. 3

*ürünlerde aynı oranda sağlanmıştır. 4 Nisan 1962'de Komisyon, asgari fiyatların belirlenmesi ile ilgili kriterleri açıklamıştır. 1969 yılında asgari fiyatlar bazı ürünlerde Komisyon tarafından belirlenen telafi edici vergilere dönüştürülmüştür. 1 Temmuz 1968 tarihinde, ortak piyasa düzenleri kapsamına giren tarımsal ürünlerdeki gümrük vergileri yerine fonlar (levy) uygulamaya başlanmıştır. 1 Ocak 1970'de bu fonlar, bazı balıkçılık ürünleri dışında sıfırlanmıştır. Tahıl, tereyağı, süt, bazı tip peynirler, pirinç ve şeker gibi tarımsal ürünlere uygulanan kotalar kaldırılmış, bunun yerine fon konmuştur. Bu fon, ülke içi fiyat ile ithal fiyatı arasındaki fark kadardır. 1 Ocak 1970 tarihinde, diğer bir deyişle AET'nin kurulmasından 12 yıl sonra üyeler arasındaki tarım ürünleri ticaretindeki tüm tarife ve kota kısıtlamaları kaldırılmış, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata ortak tarifeler uygulanmaya başlanmış ve ortak fiyat politikası, milli fiyat destekleme sistemlerinin yerine konmuştur.<sup>68</sup>*

### **1.2.3 Ortak Piyasa ve Fiyat Mekanizması**

Ortak Piyasa Düzeni (OPD), tarım ürünlerinin tüm AB ülkelerindeki üretim ve ticaret koşullarını OTP temel ilkelerine uygun olarak düzenleyen kurallar bütünü diye tarif edilebilir. Her ürün için ayrı ayrı olmak üzere, o ürünün üretim ve pazarlama koşulları göz önüne alınarak OPD oluşturulur.<sup>69</sup>

*30 Temmuz 1962 tarihinde tahıl, domuz eti, kümes hayvanları eti, yumurta, sebze ve meyve ile şarapta ortak piyasa düzenleri üzerinde anlaşmaya varılmıştır. 5 Şubat 1964'te pirinç, süt ürünleri, dana ve sığır eti üzerinde de anlaşma sağlanmıştır. 15 Aralık 1964 tarihinde tahıl, domuz eti, kümes hayvanları eti ve yumurtada hedef fiyatlar belirlenmiş ve bunların 1 temmuz 1967'de yürürlüğe girmesi kabul edilmiştir. Fakat 1 Ekim 1967'ye kadar Topluluk içindeki ticarete uygulanan fonlar kaldırılamamıştır. Üye ülkeler arasında ortaya çıkan politik*

<sup>68</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s. 434-435

<sup>69</sup> İstanbul İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği, "Her Tarımsal Ürüne Ayrı Düzenleme: Ortak Piyasa Düzenleri", [http://www.iib.org.tr/IIB\\_Portal/DesktopDefault.aspx?tabid=1056&CatalogID=163&mid=2032](http://www.iib.org.tr/IIB_Portal/DesktopDefault.aspx?tabid=1056&CatalogID=163&mid=2032), (10.08.2009)



*sorunlar dolayısıyla, 11 Mayıs 1966 tarihine kadar ortak piyasa düzenleri tam olarak uygulamaya konamamıştır.*<sup>70</sup>

Günümüzde Ortak Piyasa Düzenleri Birlik'teki nihai tarım ürünlerinin yaklaşık %90'ını kapsamaktadır. Üretim düzeyleri, istihdam oranı ve AB bütçesindeki payları incelendiğinde en önemli Ortak Piyasa Düzenleri'nin tahıllar, pirinç, sığır-dana eti ile süt ve süt ürünlerine dair ortak düzenler olduğu görülmektedir.<sup>71</sup> Ortak Piyasa Düzenleri'ni üç başlık altında incelemek mümkündür.<sup>72</sup>

**İç Piyasada Uygulanan Düzenler :** Ortak Piyasa Düzenleri'ne dahil olan ürünlerin yaklaşık %70'i bu kategoride yer almaktadır. Ürün fiyatlarının belli bir seviyenin altına inmesi müdahale alımları ile engellenmektedir. Düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı ise ithalat vergisi ya da ihracat iadesi uygulamaları yapılmaktadır.

**Dış Rekabete Karşı Koruma Düzenleri :** Düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı gümrük vergileri ve ek vergiler uygulanmaktadır.

**Ürünlere Doğrudan Destek Sağlayan Düzenler :** GATT çerçevesinde bazı ürünlerdeki gümrük vergilerini aynı seviyede koruma yükümlülüğü nedeniyle dış koruma mekanizması uygulanması mümkün olmayan ürünleri kapsamaktadır. Ayrıca toplam tarımsal üretimin %1'ini oluşturan ancak üretimi uzmanlık gerektiren ve bazı bölgelerin tek geçim kaynağını oluşturan ürünler için üreticilere yapılan yardımlar da bu başlık altında değerlendirilmektedir.

---

<sup>70</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s. 435-456

<sup>71</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 11

<sup>72</sup> Bülent Darıcı, *a.g.e.*, s. 28

OPD'lerin düzenlediği alanlar arasında ortak fiyatların belirlenmesi, üreticilerin desteklenmesi, üretimin kontrol edilmesine yönelik mekanizmalar oluşturulması ve üçüncü ülkelerle ticaretin düzenlenmesi yer almaktadır.<sup>73</sup>

Tarım ürünlerinin fiyatlarının belli bir seviyenin altına düşmemesi ve üreticilerin gelir düzeyinin azalmaması amacıyla, 1962 yılından bu yana bu ürünler için her yılın başında Konsey tarafından ortak fiyatlar belirlenmektedir.<sup>74</sup>

İç Piyasada Ortak Fiyat Politikası: Temel olarak iki ayrı fiyat sistemi bulunmaktadır. Hedef fiyat (Temel fiyat), üreticilerin gelir düzeyini mümkün olan en makul seviyede tutacak olan tavan fiyatı saptayarak, aynı zamanda tüketicilerin de aşırı fiyat artışlarına karşı korunması amacıyla belirlenen fiyattır. Hedef fiyat garanti edilmiş bir fiyat değil, ürünlerin satılması arzu edilen fiyattır, ayrıca üreticilere mallarını satabilecekleri ortalama fiyat konusunda fikir vererek pazarın belirsizliğini belli bir oranda ortadan kaldırmaktadır.

Müdahale fiyatı, ürünler için belirlenen garanti edilmiş fiyattır. Piyasa fiyatının müdahale fiyatının altına düşmesi durumunda ürün arzı fazlası müdahale kuruluşları tarafından üreticilerden satın alınmakta ve depolanmaktadır. Avrupa'da aşırı üretim sonucunda ortaya çıkan ürün stokları nedeniyle, bazı ürünler için müdahale fiyatları ile alımlar kotaya bağlanmış, müdahale fiyatlarında indirim gidilmiş, ürünlerin geçici olarak pazardan çekilerek özel depolarda saklanması için üreticilere destek verilmiştir (özel depolama yardımı).

Söz konusu iki temel fiyat sisteminin dışında daha sınırlı sayıda ürün için uygulanan iki farklı fiyat sistemi daha vardır : Geri çekme fiyatı, üretici kuruluşların, bazı meyve ve sebzelerde oluşan arz fazlasını piyasadan çekme fiyatıdır, satın alma

---

<sup>73</sup> Mehtap Atakan, *a.g.e.*, s. 19

<sup>74</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s. 11

fiyatı, devlet kurumlarının, bazı meyve ve sebze ürünlerini piyasadan satın alış fiyatıdır.

Dış Piyasaya Yönelik Fiyat Politikaları: İthalat politikası kapsamında ithal edilen ürünlerin AB piyasasına girebileceği en düşük fiyat olan eşik fiyat belirlenmektedir. Daha önce, ithal edilen ürünün fiyatının eşik fiyatın altında olması halinde ürünün fiyatını eşik fiyata getirmek için prelevman denen değişken bir vergi alınmaktaydı. Temmuz 1995 tarihinde yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ile gümrük tarifeleri sistemine geçilmiştir.

İhracat politikası kapsamında, AB ürünlerinin, fiyatların daha düşük olduğu üçüncü ülkelere ihraç edilebilmesi için Dünya fiyatları ile AB fiyatları arasındaki fark üreticilere ihracat iadesi adı altında sübvansiyon ödenmektedir. Ancak, haksız rekabete ve Dünya fiyatlarının düşmesine neden oldukları gerekçesiyle ihracat sübvansiyonlarına DTÖ müzakereleri çerçevesinde sınırlamalar getirilmiştir. Dünya fiyatlarının Birlik fiyatlarından yüksek olması halinde ise ihracatçılardan, Birlik fiyatları ile Dünya fiyatları arasındaki fark oranında ihracat vergisi alınmaktadır. Bazı ürünlerde ise ithalat ve ihracat lisansa tabidir.

OTP'nin ilk yıllarında fiyat desteğinden yararlanmayan keten, kenevir, şerbetçiotu gibi bazı ürünlerde üreticilerin gelir düzeyini korumak amacıyla verilen DGD'nin kapsamı 1992 yılındaki reformlarla başlayarak diğer birçok ürünü de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Zaman içerisinde fiyat desteğinin OTP harcamaları içerisindeki payı azalırken DGD, başta ekilebilir ürünler (hektar başına) ve hayvancılık (hayvan başına) sektöründe olmak üzere en önemli OTP destek aracı haline gelmiştir. 2003 yılı reformları çerçevesinde farklı doğrudan ödeme planlarının bir çoğunun yerini alan Tek Ödeme Planı ile çiftçilere verilen destek ile üretim arasındaki ilişki büyük ölçüde ortadan kaldırılmış ve tarımsal çevrenin korunması,

gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı standartlarına uygun olarak yapılması doğrudan ödemelerden yararlanan tüm çiftçiler için zorunluluk haline getirilmiştir.<sup>75</sup>

*1 Ocak 1999'dan günümüze kadar geçen sürede para birliğine dahil olan 12 AB üyesinde Euro, önce kaydi, Ocak 2002 tarihinden itibaren de nakdi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu gelişme, OTP çerçevesinde ortak fiyatın uygulanmasını kolaylaştırmıştır.*<sup>76</sup>

Üretimin Kontrol Altına Alınması : Zaman içinde oluşan ürün stoklarının sınırlandırılması ve arz fazlası ürünlerde üretimin kontrol altına alınması amacıyla üretim kotaları ve garanti edilmiş miktarlar ile alanlar belirlenmiş, arazilerin bir kısmının ekim dışı bırakılması zorunluluğu getirilmiştir.

Üretim kotaları ile maksimum üretilebilecek miktar belirlenerek, bu miktarın aşılması halinde mali yaptırımlar uygulanmaktadır. Ulusal garanti edilmiş miktarlar/alanlar ile her bir üye ülkenin üretebileceği maksimum miktar/ yardım için başvurulabilecek maksimum alan belirlenerek, aşılması halinde müdahale fiyatlarında/doğrudan yardımlarda indirimine gidilmektedir. Azami garanti edilmiş miktarlar/alanlar AB bütününde üretilebilecek azami miktar/yardım için başvurulabilecek alandır. Ekim dışı bırakma ile üreticilerin doğrudan ödemelerden faydalanabilmeleri için arazilerinin belirli bir kısmında üretimden vazgeçme zorunluluğu getirilmiştir (çiftçilere bu çerçevede ekim dışı bırakma desteği ödenmektedir).

---

<sup>75</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s 11-12

<sup>76</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s 9

## 1.3 Ortak Tarım Politikasının Yönetimi ve Finansmanı

### 1.3.1 Ortak Tarım Politikasının Yönetimi

Birlik, Ortak Tarım Politikası söz konusu olduğunda, üye ülke yetkilileri üzerinde diğer alanlarda olduğundan daha çok söz sahibidir. Birlik, OTP'nin fiyat ve pazar mekanizmalarının belirlenmesinde yetki sahibi iken, tarım sektörüne dair vergilendirme ve çiftçilerin sosyal güvenliği gibi konular üye ülkelerin yetkisi dahilindedir. Kararların alınması sürecinde yasa taslaklarının hazırlanması, piyasaların denetlenmesi ve gerekli olduğunda değişiklikler yapılması Avrupa Komisyonu'nun sorumluluğu altındadır. Komisyon genel olarak OTP'nin günlük işleyişini takip etmekte ve bunu yaparken de üye ülkelerin ilgili sektörde uzmanlaşmış kamu görevlilerinden oluşan İdari Komiteler tarafından desteklenmektedir. OPD'ye dahil olan bütün sektörlerle ilgili idari komiteler bulunmakta, yapısal konular söz konusu olduğunda ise Tarımsal Yapılar ve Kırsal Gelişme Komitesi (STAR) devreye girmektedir. İdari komitelerle benzer bir işleve sahip olan Düzenleyici Komiteler ise organik tarım, hayvan ve bitki sağlığı, gıda hukuku ve tarım araştırmaları gibi OTP'nin işleyişi ile dolaylı olarak ilgili konularla meşguldür. Son olarak, Danışma Komiteleri ile de Komisyon ile üye ülkelerin üreticileri, işleme ve ticaret sektörü temsilcileri, tüketici birlikleri ve tarım kooperatifleri arasındaki bağlantı sağlanmaktadır. AB'nin Ortak Tarım Politikası'na dair zorunlu harcamaların miktarı ve içeriğine ilişkin son kararlar Avrupa Konseyi'ne bırakılmıştır. AP'nin, OTP'nin karar alma sürecindeki yetkisi, diğer ortak politikalardaki rolü ile karşılaştırıldığında son derece sınırlıdır. OTP kapsamında belirlenecek tüm politikalarda Avrupa Konseyi ve AP arasında basit görüş yöntemi (danışma prosedürü) uygulanmaktadır. Bu çerçevede, Konsey, Komisyon'dan gelen yasa tasarıları hakkında karar almadan Avrupa Parlamentosu'na (AP) danışmak zorundadır. OTP ile ilgili nihai kararlar Konsey'de nitelikli oy çokluğu ile alınmaktadır.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> E.Seda Ülkü, *a.g.e.*, s 6-7

### 1.3.2 Ortak Tarım Politikasının Finansmanı

OTP harcamaları, Roma Antlaşması uyarınca oluşturulmuş olan Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu (EAGGF) tarafından karşılanmaktayken AB Tarım Bakanları Konseyi, 30 Mayıs 2005 tarihinde OTP finansmanına yönelik yeni bir Tüzük üzerinde siyasi anlaşmaya varmıştır. 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanan söz konusu Tüzük ile iki yeni Fon oluşturulmuştur: Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF) ve Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD)<sup>78</sup>

EAGGF Topluluk genel bütçesinin bir parçası olmasından dolayı mali anlamda özerk bir fon değildi ve Topluluğun genel bütçe prosedürü, bu fonun finansmanında da geçerliydi. Topluluğun kurulmasından 1970 yılına kadar Topluluk bütçesi, uluslararası örgütlerde olduğu gibi, üyelerin mali katkılarından oluşmaktaydı. 1970 yılında oluşturulan öz kaynaklar sistemi ile Topluluk, mali özerkliğe kavuşturulmuştur. Topluluk bütçesinin tamamının öz kaynaklardan karşılanması ise 1978 yılından itibaren mümkün olabilmıştır.<sup>79</sup>

Kurulduğundan bu yana Topluluk bütçesinden en fazla pay ayrılan fon olan EAGGF, Garanti ve Yönverme olarak iki bölümden oluşmaktaydı.<sup>80</sup>

*EAGGF'nin çok büyük bir bölümünü oluşturan Garanti Bölümü, Ortak Piyasa Düzenleri çerçevesinde fiyat ve pazar mekanizmalarının uygulanmasıyla ilgili tüm zorunlu harcamaların finansmanında kullanılmaktaydı. Garanti Bölümü 1992 yılına dek büyük çoğunluğu müdahale alımları, stoklama giderleri ve ihracat iadeleri gibi yollarla ürünlere fiyat desteği sağlanmasında kullanılıyordu. Ancak 1992 yılında gerçekleştirilen MacSharry reformları ile fiyat desteği sağlamaya yönelik*

<sup>78</sup> Seda Elçi, *Avrupa Birliği Yapısal Fonları*, (TKB, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), <http://diabk.tarim.gov.tr/combinedseda.pdf>, (30.11.2009), s. 46

<sup>79</sup> Gökhan Sivashlı, *a.g.e.*, s. 19

<sup>80</sup> Gökhan Sivashlı, *a.g.e.*, s. 17

*önlemlerin payı azaltılarak bunun yerine üreticilere yapılan doğrudan ödemelerin Garanti Bölümü içindeki oranı arttırılmıştır.<sup>81</sup>*

EAGGF bütçesinin küçük bir kısmını oluşturan Yönverme Bölümü, kırsal kalkınma tedbirlerinin finansmanında ve tarım sektöründe yapısal politikalara ilişkin önlemlerde kullanılmaktaydı. Bu önlemler, tarımsal mekanizmaların iyileştirilmesi için yatırım, altyapı ve eğitim gibi alanlardaki projeleri içermektedir.<sup>82</sup>

OTP'nin finansmanında kullanılan diğer kaynaklar ise bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmak için oluşturulmuş Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (FEDER), AB çapında mesleki eğitim, istihdam ve insan kaynaklarının geliştirilmesi hedefiyle oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu (FES) ve kırsal kalkınmayı destekleyen faaliyetleri bütünleştirmeyi hedefleyen LEADER adlı programdır.<sup>83</sup>

Tarım harcamaları, AB genel bütçesinin bir parçası olan iki fondan finanse edilmektedir ; müdahale ve ihracat iadeleri gibi tarım piyasalarının düzenlenmesi için tedbirler ve doğrudan ödemeler Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF)'ndan ve üye devletlerin kırsal kalkınma programları Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD)'ndan finanse edilmektedir.<sup>84</sup>

Komisyon, OTP'nin mali yönetimi için temel kurallar altında EAGF ve EAFRD'nin yönetiminden sorumludur. Ancak, Komisyon kendisi normal yararlanıcılara ödeme yapmaz, paylaşılan yönetim ilkesine göre bu görev üye devletlerdeki 85 ulusal veya bölgesel ödeme kurumları aracılığıyla yerine getirilir. EAGF ödemeleri aylık, EAFRD ödemeleri de üçer aylık dönemler halinde

<sup>81</sup> Gökhan Sivaslı, *a.g.e.*, s. 19-20

<sup>82</sup> Seda Elçi, *a.g.e.*, s. 45

<sup>83</sup> Gökhan Sivaslı, *a.g.e.*, s.20

<sup>84</sup> European Commission, "Financing the Common Agricultural Policy", [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm), (30.11.2009)

yapılmaktadır.<sup>85</sup> Eğer fonlar Topluluk kurallarına uygun olarak kullanılmazsa, Komisyon ödemeleri azaltabilir veya askıya alabilir.<sup>86</sup>

### 1.3.2.1 Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ( EAGF )

Komisyon ve üye ülkelerin ortaklaşa yönettikleri harcamalara ilişkin olarak EAGF kapsamında;

- AB üyesi olmayan ülkelere ihraç edilen tarım ürünlerinin geri ödemesi,
- Tarımsal piyasaları düzenlemeye yönelik müdahale önlemleri,
- OTP kapsamında çiftçilere ödenen doğrudan ödemeler,
- Hem AB iç piyasası hem de AB dışında kalan piyasalar için üretim yapan çiftçiler için üye ülkeler tarafından uygulanan bazı bilgi ve teşvik tedbirleri,
- Şeker sektöründe yeniden yapılanma için alınan önlemler

finanse edilmektedir.<sup>87</sup>

Merkezi olarak Komisyon tarafından yönetilen harcamalara ilişkin olarak EAGF şunları kapsamaktadır :

- Bitki sağlığı tedbirleri, hayvan hastalıklarının kontrol ve eradikasyonu programları, veterinerlik, hayvan yemleri ve gıda malzemeleri kontrolleri ve özel veterinerlik tedbirlerine Topluluğun mali katkısı,
- Uluslararası örgütler ya da Komisyon yoluyla tarımsal üretimin doğrudan teşvik edilmesi,
- Tarımda genetik kaynakların toplanması ve kullanımı, karakterize edilmesi ve korunması Komisyon mevzuatının gerektirdiği tedbirler,

<sup>85</sup> European Commission, “Financing the Common Agricultural Policy”, [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm), (30.11.2009)

<sup>86</sup> European Commission, “Financing the Common Agricultural Policy, Commission Controls”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/111096\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/111096_en.htm), (30.11.2009)

<sup>87</sup> European Commission, “Financing the Common Agricultural Policy, EAGF”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/111096\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/111096_en.htm), (30.11.2009)



- Çiftlik muhasebe sistemlerinin kurulması ve çalıştırılması,
- Çiftlik araştırma sistemleri,
- Balıkçılık piyasalarına ilişkin harcamalar.<sup>88</sup>

EAGF kapsamında nelerin finanse edileceği konusu şöyle belirlenmiştir.<sup>89</sup>

Paylaşılmış Yönetim (Ödeme Kurumları Yoluyla): ihracat geri ödemeleri, tarımsal piyasalarla yönelik müdahale tedbirleri, doğrudan ödemeler ve tarımsal ürünlerin teşviki finanse edilmektedir.

Merkezi Yönetim (Komisyonun doğrudan yaptığı ödemeler)Yoluyla: Veterinerlik ve bitki sağlığı tedbirleri, tarımsal ürünlerin teşviki, genetik kaynakların korunması, tarımsal muhasebe bilgi sistemi, tarımsal araştırmalar ve balıkçılık finanse edilmektedir.

### 1.3.2.2 Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD)

Üye devletler ve Komisyon tarafından ortaklaşa yönetilen harcamalar, mevzuat doğrultusunda sadece, Komisyon tarafından önerilen ve mutabakat sağlanmış kırsal kalkınma programlarının uygulanmasında Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonundan finanse edilir. Ödemeler yararlanıcılara ödeme kurumları aracılığı ile yapılır. Herhangi bir usulsüzlük durumunda Topluluk finansmanı tamamen veya kısmen iptal edebilir, eğer söz konusu ödeme yararlanıcılara ödenmişse ödeme ajansı tarafından telafi edilir.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> European Commission, “Financing the Common Agricultural Policy, EAGF”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/111096\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/111096_en.htm), (30.11.2009)

<sup>89</sup> Seda Elçi, *a.g.e.*, s.47

<sup>90</sup> European Commission, “Financing the Common Agricultural Policy, EAFRD”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/111096\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/111096_en.htm), (30.11.2009)

2007- 2013 döneminde EAFRD için ayrılan kaynak 88.3 milyar € civarındadır. Bunun en azından 48.2 milyar €'su Yakınsama bölgelerine<sup>91</sup> gidecektir. Hedef, kırsal ekonomilerin, tarım dışı mesleki eğitimler ve çeşitlendirmeyi teşvik yoluyla genel olarak rekabet edebilirliğini desteklemek; aynı zamanda çevresel koşullarda ve üretim kalitesinde artış, biyo- enerjinin büyümesi ve yenilikçiliğin desteklenmesi gibi Topluluk stratejisinde tanımlanan hedefleri karşılayan tarımsal değişiklikleri sağlamaktır.<sup>92</sup>

20 Eylül 2005 tarihli Konsey Tüzüğünde geliştirilmesinde katkıda bulunulacak alanlar şöyle sıralanmıştır;<sup>93</sup>

- Tarım ve ormancılık sektörlerinde rekabet edilebilirlik,
- Çevre ve kırsal alan,
- Kırsal alanlarda ekonomik faaliyet yönetimi ve yaşam kalitesinin artırılması

*Her iki fonun da Merkezi Yönetim (Komisyonun doğrudan yaptığı ödemeler) ile sağlayabilecekleri finansman konuları şunlardır :*

- *Analizler, izleme, bilgi, kontrollere ilişkin tedbirler, teknik ve idari destek*
- *Bilgi, bağlantı, izleme ve kontrol için teknik yöntemler*
- *OTP hakkında Komisyon bilgisi*
- *Çalışma ve değerlendirmeler*
- *OTP'ye ilişkin kırsal kalkınma : yayım faaliyetleri, farkındalığı artırmak, ortaklığı teşvik etme ve Topluluk düzeyinde deneyim kazanmak.*

*Her iki fon da (EAGF ve EAFRD) on temel elemente sahiptir:*

<sup>91</sup> Yakınsama Bölgeleri : Kişi başına düşen GSYİH'nin AB ortalamasının %75'inden az olduğu bölgeler.

<sup>92</sup> Seda Elçi. *a.g.e.*, s. 48

<sup>93</sup> European Commission, "European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Objectives and general rules on assistance", [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/l60032\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60032_en.htm), (30.11.2009)

1. Akredite olmuş ödeme kurumu/kurumları
2. Akredite olmuş Koordinasyon Kurumları (Birden Fazla Ödeme Kurumu var ise)
3. Bağımsız bir kurum tarafında hesapların aklanması
4. İki fonun da eş zamanlı çalışması (Bir bütçe yılı içerisinde iki fonun da aynı tarihlere bağlı olması)
5. Önceden tanımlanmış tarihlerde ki harcamaların düzenli ve aynı formatta beyan edilmesi
6. Ödeme Kurumunda çalışanların yıllık bildirimlerinin teminatı
7. Paylaştırılmış Yönetim altında Komisyon ve Üye Ülkelerin rollerinin tanımlanması
8. Komisyon için önceden tanımlanmış ödeme süresi bitim tarihleri
9. Hesapların yıllık olarak aklanması
10. Hesapların aklanmasının uygunluğu

Burada karşımıza çıkan en önemli nokta “Komisyon’un yalnızca akredite olmuş ödeme kuruluşlarının yaptıkları ödemelerin iadesini yaptığı” bilgisidir.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Seda Elçi. a.g.e., s. 49

## II. BÖLÜM

### 2. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKASI

#### 2.1 Türkiye'de Tarımsal Yapı

##### 2.1.1 Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri

Tarım sektörünün Türkiye ekonomisi içindeki önemi yıllar içinde nisbi olarak azalmış olmakla birlikte, gıda ihtiyacının karşılanması, sanayi sektörüne girdi temini ve yarattığı istihdam olanakları açısından bu sektör hala önemini korumaktadır. Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan 1960'lı yılların ortalarına kadar tarım sektörünün GSMH içindeki payı ortalama %40 civarında olmuştur. 1965 sonrasında hızlı bir gerileme sürecine giren sektörün GSMH içindeki payı 1980 yılında % 24'ler düzeyine, 2006 yılında ise 11.1'e düşmüştür. 1999 yılında 104,59 trilyon TL olan toplam GSMH'nin 10,98 trilyon TL'sini, 2008 yılı itibariyle de, 950,91 trilyon TL olan toplam gayri safi milli hasılanın 72,56 trilyon TL'lik bölümünü tarım üretebilmiş, başka bir deyişle tarımın GSMH'ya katkısı 1999 yılında %25,3 iken, on yıl sonra yarı yarıya düşerek % 12,8 olmuştur.<sup>95</sup>

*“Teorik olarak, ulusal ekonomiler güçlendikçe büyüyen GSMH içerisinde tarımın payı görece olarak azalır. Bu durum, tarımda yaratılan katma değer, diğer sektörlerle oranla daha düşük olması ve gelir arttıkça tüketim harcamalarının sınıai mallara ve hizmetler sektörüne kayması ile açıklanır. Türkiye GSMH'nin son 30 yıllık değişiminde, bu gerçeklik etken olmuştur. Bununla birlikte, 1980'li yıllardan itibaren tarımın gelişme hızının gerilemesi ve bazı yıllarda negatif büyüme rakamlarının kaydedilmesi, yukarıdaki verilerin ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır. Aynı dönemde sanayinin de istenen gelişmeyi gösterememesi,*

<sup>95</sup> TUIK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 697

*Türkiye'nin üretimden kopuşuna işaret etmektedir. 1970 sonrası 30 yılı aşkın sürede; tarımın GSMH'ye katkısı % 40'lar düzeyinden % 13'ler düzeyine inerken, sanayinin GSMH'ye katkısı % 17 düzeyinden % 24 düzeyine yükselebilmektedir. Buna karşılık, tarım sektörü açısından da dünyanın en gelişmiş ülke / ülke grupları olan ABD ve AB'de GSMH içindeki tarım payları, sırasıyla % 1.7 ve % 1.9 olarak gerçekleşmektedir. Tarımda kişi başına GSMH ise, ABD doları cinsinden, ABD'de 17.719, AB'de 9.286 iken, Türkiye'de 1.384'tür.”<sup>96</sup>*

Türkiye tarımında, kişi başına GSMH oranının düşüklüğünde, tarımda istihdam edilen nüfus oranının yüksekliği büyük rol oynamaktadır. Ancak bu sorun, tekil olarak tarım sektöründen kaynaklanmamakta olup, sanayi ve hizmetler sektörünün istihdam emme kapasitesinin, istenen oranda geliştirilememesinden ileri gelmektedir.<sup>97</sup>

## 2.1.2 Tarım Sektörünün Dış Ticaret Eğilimi

Tablo 2: Tarımda Dış Ticaretin Değişimi (Milyon \$ )

Yıllar	İhracat			İthalat			İhracat - İthalat Farkı (Tarım ve ormancılık + Balıkçılık)
	Tarım ve ormancılık	Balıkçılık	Toplam	Tarım ve ormancılık	Balıkçılık	Toplam	
2004	2.542	103	63.127	2.757	8	97.540	-120
2005	3.329	140	73.476	2.801	24	116.774	644
2006	3.481	131	85.535	2.902	33	139.576	677
2007	3.725	158	107.272	4.641	31	170.063	-789
2008	3.930	240	131.966	6.392	41	201.960	-2.263

Kaynak: TÜİK, *Türkiye İstatistik Yıllığı, 2008*, <http://www.tuik.gov.tr/yillik/yillik.pdf>, (03.01.2010), s. 253

Yukarıdaki tabloya göre tarım-ormancılık ve balıkçılık sektörleri birlikte değerlendirildiğinde tarım sektörünün toplam ihracat içindeki %'lik payı 2004 yılından itibaren sırasıyla 4,1 / 4,7 / 4,2 / 3,6 ve 3,1 olmuştur.

<sup>96</sup> Gökhan GÜNAYDIN, “Türkiye Ekonomisinin Tarımsal Yapısı ve Gelişimi”, *Türkiye Ekonomisi*, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1579, Eskişehir 2004, s. 101-103

<sup>97</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 74

Tarım sektörünün ihracattaki payı 1963'te %77.2 iken 1980'de %56'ya ve 1990'da hızlı bir düşüş göstererek %15.6'ya kadar gerilemiş, 1995'te %8.5, 2000 yılında %6 ve 2007'de %3.6 olmuştur.<sup>98</sup>

Tabloya göre tarım-ormancılık ve balıkçılık sektörleri birlikte değerlendirildiğinde tarım sektörünün toplam ithalat içindeki payı ise yine 2004 yılından itibaren sırayla 2,8 / 2,4 / 2,1 / 2,7 ve 3,2 olmuştur. “Tüketim alışkanlıklarının değişmesi, eğitim ve gelir artışında gözlenen farklılıklar, tarım ürünleri ithalatında artışlara neden olmuştur. Tarım ürünlerinin toplam ithalattaki payı 1980'de %0.6 iken, 2003'de gıda ve içecek dahil %11'e yükselmiştir.”<sup>99</sup> Tabloya bakarak son yıllarda tarım sektörünün, net ihracatçı konumundan net ithalatçı konumuna geçtiği söylenebilir.

### 2.1.3 Tarımın İç Ticaret Hadleri

Tarımın iç ticaret hadlerindeki değişim, tarımsal üretimi gerçekleştiren üreticinin elde ettiği ürün karşısında kazandığı gelir ile üreticinin ödemeleri arasındaki farkı gösterir. Bu niteliği ile bir taraftan çiftçi refahını, diğer taraftan tarımsal üretimin geleceğini etkiler.<sup>100</sup>

*Herhangi bir tarımsal (ya da tarıma dayalı) ürünün nihai fiyatını tüm bileşenlerine ayırdığımızda, pazarlama zincirinin çeşitli halkalarında yer alan aktörlerin katma değer ya da maliyet/girdi öğeleri olarak bir birim pazarlanan üründen aldıkları paylar ortaya çıkmış olur. Tarımın iç ticaret hadleri (TİTH) bu türden bir bölüşüm değişimini ortaya koyan istatistikî bir göstergedir ve bir başlangıç yılına göre çiftçinin eline geçen fiyatlardaki değişmeler ile çiftçinin ödediği fiyat hareketleri arasındaki oranın (tercihan endeks değeri olarak)ifadesidir.*

<sup>98</sup> TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 483

<sup>99</sup> Bülent Miran, “Tarımsal Yapı ve Üretim”, *Türkiye’de Tarım*, [http://sgb.tarim.gov.tr/yayimlar/turkiyede\\_tarim.pdf](http://sgb.tarim.gov.tr/yayimlar/turkiyede_tarim.pdf), (15.06.2007), s. 9

<sup>100</sup> Gökhan Günaydın, “Türkiye Tarım Politikalarında Yapısal Uyum: 200’li Yıllar” *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı 86-88/2008-2009, Ankara 2009, s.80

*Bölüşüm ilişkileri açısından TİTH'nin seyri, piyasaya dönük küçük üreticiliğe (küçük meta üretimine) dayalı bir tarımsal yapıda, dolaysız üreticinin (köylü/çiftçinin) geriye dönük piyasa bağlantıları aracılığıyla "sıkıştırılma" (daha doğrusu sömürülme) derecesindeki değişimin doğrultusunu ve büyüklüğünü ortaya koyar. Daha somut olarak, pazarlanan birim ürün içinden çiftçinin/köylünün eline geçen gayrisafi üretim değeri ile tarımsal olmayan üretim giderleri (vetüketim fonu) arasındaki marjda meydana gelen değişimleri TİTH temsil eder.<sup>101</sup>*

Bu doğrultuda, 40 yıllık bir dönem içinde, tarım ticaret hadlerindeki değişim Tablo 3'te gösterilmektedir.

*Tablodan da izleneceği üzere, 1968 – 1978 dönemi yıllık ortalama %3, toplamda % 31'lik bir TİTH yükselmesine tanıklık etmektedir. 24 Ocak kararları ve 12 Eylül rejiminin emek aleyhtarı politikalarından tarım kesiminin etkilenme düzeyi, 1920'li yılların sonunda başlayan büyük buhran döneminden daha fazla bir çöküntü ile kendisini göstermiştir: TİTH'de yıllık ortalama yüzde 3,7'lik ve toplamda yüzde 46,6'lık bir aşınma... 1989 yılında maden işçilerinin yürüyüşü, ANAP'ın referandum ve seçim yenilgileri bağlamında siyasetin yeniden halkın taleplerine duyarlı olmak zorunda kaldığı izleyen on yıllık dönemde, TİTH yıllık ortalama yüzde 4.7 ve toplamda yüzde 80.4 oranında yükselmiştir. IMF ve Dünya Bankası'nın neolibarellik politikalarının Türkiye tarımına damgasını vurduğu 1999 sonrası dönemde ise TİTH'de yıllık ortalama yüzde 1,8'lik ve toplamda yüzde 39'luk bir gerileme gerçekleşmiştir.<sup>102</sup>*

<sup>101</sup> Korkut Boratav, "Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi" *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı 86-88/2008-2009, Ankara 2009, s. 100

<sup>102</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 80-81

Tablo 3: Dünyada ve Türkiye’de Tarımsal Ticaret Hadleri, Endeksler

Yıllar	Türkiye	Dünya
1968	100.0	100.0
1974	127.6	176.9
1978	131.0	106.3
1988	70.0	39.6
1922	77.6	58.0
1997	100.7	72.4
1998	126.3	65.3
1999	109.3	55.4
2000	102.3	55.2
2001	78.6	55.0
2002	78.6	57.6
2003	89.9	60.3
2004	91.8	62.6
2005	82.7	66.6*
2006	77.1	70.8*
2007	82.6	---
Yıllık değişim %	Türkiye	Dünya
1.dönem:Yükseliş	2.99	9.03
2.dönem: İniş	-3.70	-5.20
3. dönem:Yükseliş	4.68	0.89
4. dönem: İniş	-3.47	-6.91
5. dönem:Yükseliş	--	4.48

Kaynak : Korkut Boratav, “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi” *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı 86-88/2008-2009, Ankara 2009, s. 100

(\*)IMF, World Economic Outlook, October 2007, dış ticaret fiyatlarına ait Tablo A9’daki üç tarımsal ürün grubuna ait fiyat indeks değerlerinin aritmetik ortalamasının imalat sanayii indeks değerine oranı,Tablo’daki 2004 indeks sayısına uygulanarak hesaplanmıştır. Dönem yıllık değişim ortalamaları Türkiye ve Dünya için farklı tarihleri kapsıyor. İlk zaman dilimi Türkiye’yi, ikincisi Dünya’yı kapsamak üzere: 1.dönem 1968-1978 ve 1968-1974; 2. dönem: 1978-1988 ve 1974-1986; 3. dönem: 1988-1998 ve 1986- 1997; 4. dönem: 1998-2007 ve 1997-2001; 5. dönem (sadece Dünya için): 2002-2006.



### 2.1.4 Kırsal Nüfus

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi 1927 yılından 2007 yılına kadar Türkiye nüfusu yaklaşık 5 kat artış göstermiş, 1927’de toplam nüfus içindeki payı % 75,8 olan kırsal nüfusun oranı giderek azalarak 1970’li yıllarda %60’lara, 1990’lı yıllarda ise %40’lara gerileyerek 2007 yılında %29,5’e düşmüştür. Başka bir deyişle 70 yıllık süreçte kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı %60 oranında düşmüştür.

Kırsal nüfus 1950’lerden sonra kentlere doğru hareketlenmeye başlamış, özellikle 1980 sonrası bu hareketlilik kır nüfusunun mutlak azalma eğilimine girmesiyle bir göç dalgasına dönüşmüştür. Türkiye’de ilk kez 1980-1985 döneminde kırsal nüfus mutlak olarak azalmaya başlamıştır.<sup>103</sup>

Tablo 4 : Türkiye’de Nüfusun Gelişim Seyri

SAYIM YILLA RI	KIRSAL NÜFUS		KENTSEL NÜFUS		TOPLAM NÜFUS
	SAYI	ORAN (%)	SAYI	ORAN (%)	
1927	10.342.391	75.8	3.305.879	24.2	13.648.270
1935	12.355.376	76.5	3.802.642	23.5	16.158.018
1940	13.474.701	75.6	4.346.249	24.4	17.820.950
1945	14.103.701	75.1	4.687.102	24.9	18.790.174
1950	15.702.851	75.0	5.244.337	25.0	20.947.188
1955	17.137.420	71.2	6.927.343	28.8	24.064.763
1960	18.895.089	68.1	8.859.731	31.9	27.754.820
1965	20.585.604	65.6	10.805.817	34.4	31.391.421
1970	21.914.075	61.6	13.691.101	38.4	35.605.176
1975	23.478.651	58.2	16.869.068	41.8	40.347.719
1980	25.091.950	56.1	19.645.007	43.9	44.736.957
1985	23.798.701	47.0	26.865.757	53.0	50.664.458
1990	23.146.684	41.0	33.326.351	59.0	56.473.035
2000	23.735.567	35.0	44.109.336	65.0	67.803.927
2007*	20.838.397	29.5	49.747.859	70.5	70.586.256

Kaynak :TÜİK, *Şehir ve Köy Nüfusu, 1927- 2000*,  
[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=202](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=202), (05.05.2009) ;  
 (\*)TÜİK, *İl ve Cinsiyete Göre İl/İlçe Merkezi, Belde/Köy Nüfusu ve Nüfus Yoğunluğu*,  
[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=943](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=943), (05.05.2009)

<sup>103</sup> 2. Tarım Şurası Sonuç raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 76

Tablo 5 : Tarım Sektöründe İstihdam Edilen Nüfus ve Toplam İstihdama Oranı  
(15 yaş ve daha yukarı yaştaki nüfus)

Yıllar	Toplam	Ziraat, avcılık, ormancılık ve balıkçılık	Oran (%)
1955	12.205.272	9.446.102	77,4
1960	12.993.245	9.737.489	74,9
1965	13.557.860	9.750.269	71,9
1970	14.051.209	9.281.024	66,1
1975	16.049.565	10.458.286	65,2
1980	17.219.571	9.972.361	57,9
1985	19.208.608	10.950.844	57,0
1990	22.085.711	11.506.708	52,1
2000	25.527.737	12.202.401	47,8

Kaynak : TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 22-24

1955 yılında tarım sektörünün istihdam içindeki payı %77,4 iken 2000 yılında %47,8'e gerileyerek büyük bir düşüş göstermesine rağmen bu oran oldukça yüksektir.

### 2.1.5 Arazi Kullanımı ve Mülkiyet İlişkisi

2001 yılı Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgi Anketi sonuçlarına göre Türkiye arazi kullanımı aşağıdaki Tablo 6'da gösterilmiştir. Tablodan da izleneceği üzere, Türkiye yüzölçümünün ancak 184 milyon dekarında işlemeli tarım yapılmakta olup, bunun 152 milyon dekarını tarla arazileri oluşturmaktadır. 37,46 milyon dekar nadas alanı ve 19,44 milyon dekar tarıma elverişli olduğu halde kullanılmayan arazinin toplamı olan yaklaşık 57 milyon dekar alan ise su yokluğu ve tarımsal faaliyetlerin ekonomik olmaktan çıkması, göç vb. nedenlerle işlenememektedir.

Tablo 6 : Türkiye Arazi Kullanımı (Bin dekar)

	2001	(%)
<b>Toplam arazi</b>	<b>668.820</b>	<b>100</b>
Ekilen tarla arazisi	152.376	22,78
Sebze ve çiçek bahçeleri (örtüaltı dahil)	5.867	0,88
Meyve ve diğer uzun ömürlü bitkilerin kapladığı alan (kavaklık ve söğütlük dahil)	25.865	3,87
Nadas	37.460	5,60
Tarıma elverişli olduğu halde kullanılmayan arazi	19.443	2,91
Daimi çayır ve otlak arazisi	146.167	21,85
Koruluk ve orman arazisi (fundalık ve makilik dahil)	184.846	27,64
Tarıma elverişsiz arazi (taşlık, bataklık, çorak arazi, köy yerleşim yeri vb.)	96.796	14,47

Kaynak: TÜİK, *Türkiye İstatistik Yıllığı, 2008*, <http://www.tuik.gov.tr/yillik/yillik.pdf>, (03.01.2010), s.185

Tablo 7 : İşletme Sayısı ve Arazi Büyüklüğü (A. İşletme sayısı B. Arazi )(dekar)

		TÜRKİYE, 1991	TÜRKİYE, 2001
<b>TOPLAM</b>	<b>A</b>	<b>3.966.822</b>	<b>3.021.190</b>
	<b>B</b>	<b>234.510.993</b>	<b>184.329.487</b>
<b>5'den az</b>	<b>A</b>	251.686	177.893
	<b>B</b>	667.059	481.605
<b>5 – 9</b>	<b>A</b>	381.287	290.327
	<b>B</b>	2.511.091	1.951.672
<b>10 – 19</b>	<b>A</b>	752.156	539.507
	<b>B</b>	10.042.501	7.374.515
<b>20 – 49</b>	<b>A</b>	1.274.609	950.539
	<b>B</b>	38.668.961	29.523.341
<b>50 – 99</b>	<b>A</b>	713.149	559.999
	<b>B</b>	46.750.693	38.123.216
<b>100 – 199</b>	<b>A</b>	383.323	327.330
	<b>B</b>	49.216.633	43.881.626
<b>200 – 499</b>	<b>A</b>	173.774	153.668
	<b>B</b>	46.487.432	42.076.313
<b>500 – 999</b>	<b>A</b>	24.201	17.431
	<b>B</b>	14.982.493	11.218.554
<b>1.000 – 2.499</b>	<b>A</b>	10.266	4.198
	<b>B</b>	13.856.621	5.476.930
<b>2.500 – 4.999</b>	<b>A</b>	1.930	222
	<b>B</b>	6.538.082	695.541
<b>5.000 - +</b>	<b>A</b>	441	56
	<b>B</b>	4.789.427	3.526.174

Kaynak : TÜİK, *İşletme Büyüklüğü ve Parça Sayısına Göre İşletme Sayısı, Arazi Parça Sayısı ve Arazi Büyüklüğü*, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=293](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=293), ( 05.05.2009)

Tablodan da anlaşıldığı gibi ülkemizde tarım işletmelerinin işledikleri arazi miktarları küçük ölçektedir. 2001 yılı verilerine baktığımızda toplam işletme sayısının % 31.5 ile en büyük grubunu oluşturan 20-49 dekar arasındaki büyüklüğe sahip işletmeler, toplam arazinin %16'sının mülkiyetini ellerinde bulundurmaktadırlar. 50-99 dekar arasındaki işletmeler toplam işletme sayısının %18,5'ini, 100-199 dekar arasındaki işletmeler %10,8'ini, 200-499 dekar arasındaki işletmeler ise % 5,1'ini oluşturmaktadır. Bu grup işletmeler sırasıyla toplam arazinin %20,7'si, % 23,8'i ve %22,8'ine sahiptirler. Toplam işletme sayısının %0,7'sini oluşturan 500 dekar ve üstündeki işletmelerin tasarrufundaki arazi ise toplam arazinin %11,3'üne tekabül etmektedir.

Arazi parçalılığı miras, satış vb nedenlerle giderek artmakta ve tarım işletmeleri ekonomik işletme büyüklüğünün altına düşmektedir. Bu durum verimli işletmeler kurulmasını ve üretim artışını da engellemektedir. 9 Şubat 2007 tarihinde yürürlüğe giren 5578 sayılı Kanunla, “ tarım arazileri, mutlak tarım arazileri ve özel ürün arazilerinde 2 hektar, dikili tarım arazilerinde 0,5 hektar, örtü altı tarımı yapılan arazilerde 0,3 hektar ve marjinal tarım arazilerinde 2 hektar olarak belirlenen parsel büyüklüklerin altında ifraz edilemez, bölünemez veya küçük parsellere ayrılamaz”<sup>104</sup> hükmü getirilerek, tarım arazilerinin daha da küçük parçalara ayrılmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Tablo 8: Kırsal Kesim İşletmelerinin İhtisaslaşma Durumu (%)

Yıllar	Polikültür İşletmeler	Bitkisel Üretim İşletmeleri	Hayvansal Üretim İşletmeleri
1970	83,30	7,30	9,40
1980	86,30	11,45	2,52
1991	72,14	24,43	3,43
2001*	67,40	29,00	3,60

\*2001 yılı Tarım Sayımı geçici sonuçları

Kaynak: 2. Tarım Şurası Sonuç raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s.84

<sup>104</sup> “Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 26429 sayılı Resmi Gazete, 09.02.2007, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2007/02/20070209-1.htm>, (05.05.2009)

Tarımsal işletmelerde uzmanlaşma alanında çok az bir gelişme sağlanmıştır. 1970 yılı verilerine göre işletmelerin % 83,3 gibi önemli bir bölümünde bitkisel ve hayvansal üretimin birlikte yürütüldüğü geleneksel polikültür bir yapı bulunmaktadır. İşletmelerden % 7,3'ü yalnızca bitkisel üretimde; % 9,4'ü ise sadece hayvansal üretimde uzmanlaşmış durumdadır, 31 yıl sonunda ise sadece bitkisel üretim yapan işletme oranında artış sağlanırken, sadece hayvancılık yapan işletmelerde durum tersine işleyerek azalma yaşanmıştır. Bu durum uygulanan politikalarda hayvancılık sektörünün ihmal edildiğinin ve dolayısıyla hayvan üretici ve yetiştiricilerinin üretimden uzaklaştıklarının en belirgin göstergesidir.

### 2.1.6 Bitkisel Üretim

Türkiye’de tarımsal üretimin bileşiminde bitkisel üretim hakim durumdadır. Tahıllar, baklagil ve sebze grubunda seçilmiş ürünlerde, 1990 – 2008 yılları ekiliş ve üretim değişimleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 9: Seçilmiş Tahıl Ürünlerinde Ekim Alanı ve Üretim Değişimi

<b>Ekilen alan (Hektar)</b>	<b>Buğday</b>	<b>Arpa</b>	<b>Mısır (Dane)</b>
<b>1990</b>	9 450 000	3 350 000	515 000
<b>2000</b>	9 400 000	3 629 000	555 000
<b>2008</b>	8 090 000	2 950 000	595 000
<b>Üretim (Ton)</b>			
<b>1990</b>	20 000 000	7 300 000	2 100 000
<b>2000</b>	21 000 000	8 000 000	2 300 000
<b>2008</b>	17 782 000	5 923 000	4 274 000

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 196-197

Tablo verilerinden de izleneceği üzere, yaklaşık son yirmi yıllık süreçte, buğday ve arpa ürünlerinin ekim alanı ve üretiminde düşüş görülmekte ancak, mısırdaki ekiliş alanında ve üretimde olumlu yönde gelişmeler söz konusudur. Mısırdaki bu artış, prim uygulamasının etkisi olup, özellikle pamuk tarımından gelir

elde edemeyen üreticinin mısıra yönelmesi, buna karşılık 2008 yılında mısır piyasa fiyatının üretim maliyetinin altında kalması, mısırdaki yakın gelecekte bir üretim düşüşü olabileceğine işaret etmektedir.

Tablo 10: Seçilmiş Baklagil Ürünlerinde Ekim Alanı ve Üretim Değişimi

Ekilen alan (Hektar)	Nohut	Fasulye (Kuru)	Mercimek
1990	890 000	171 000	906 000
2000	636 000	176 000	472 000
2008	505 165	98 233	318 674
Üretim (Ton)			
1990	860 000	210 000	846 000
2000	548 000	230 000	353 000
2008	518 026	154 630	131 188

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/1st\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/1st_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 198-199

Tablo 10'dan izleneceği üzere, seçilmiş baklagillerden nohut, kuru fasulye ve mercimekte ekim alanı ve üretim miktarında önemli geriye gidişler söz konusudur. Üretimdeki gerilemenin yıllara dağılımı, geriye gidişin kuraklıkla açıklanamayacağını göstermektedir.

Tablo 11: Seçilmiş Endüstri Bitkilerinde Ekim Alanı ve Üretim Değişimi

Ekilen alan (Hektar)	Tütün	Şeker Pancarı	Pamuk (lif)	Ayçiçeği	Soya	Patates
1990	320 236	379 853	641 253	716 000	74 000	192 000
2000	236 569	410 023	654 177	542 000	15 000	205 000
2008	146 874	321 981	495 000	580 000	9 444	149 402
Üretim (Ton)						
1990	296 008	13 985 741	654 600	860 000	162 000	4 300 000
2000	200 280	18 821 033	879 940	800 000	44 500	5 370 000
2008	93 403	15 488 332	673 400	992 000	34 461	4 225 168

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/1st\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/1st_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 200, 201, 202, 203

Tekstil sektörünün talebine yönelik yılda 2 milyar dolar düzeyinde pamuk ve pamuk ürünleri dışalımını yapan Türkiye’de, pamuk üretimi gerilemektedir. Ham yağ dışalımını için yılda 1 milyar doların üzerinde ödeme yapılmasına karşılık, yağ bitkilerinin üretimini, açığı kapatmak üzere arttırmak mümkün olamamaktadır. Bu alanda yalnızca ayçiçeğinin üretiminde bir artış gözlenmekte, soya üretiminin de 2 milyon tonluk talebe karşın geriliyor olması, Türkiye’nin 9 milyon tonluk yem hammaddesi gereksiniminin 4.5 milyon tonunun dışalım ile karşılanmasının gerekçesini oluşturmaktadır.<sup>105</sup>

Türkiye’nin hemen hemen her ilinde üretimi yapılan patatesin 2008 yılı üretim değeri ise, 2000 yılı değerinin 1 milyon ton gerisindedir. Patates üretimindeki gerilemenin başlıca nedeni girdi fiyatlarındaki artışa rağmen patates fiyatlarının özellikle de son 4-5 yıldır neredeyse hiç değişmemesidir.

2002 yılında çıkarılan 4733 sayılı Yasa tütün sektörü üzerinde dönüştürücü ve belirleyici bir rol oynamıştır.

4733 sayılı Kanun’la, piyasanın kendiliğinden kaliteli tütünün üretimini teşvik edeceği varsayımına dayanılarak destekleme alımlarının kaldırılması, sözleşmeli üretim esası getirirken, haklarını ve çıkarlarını koruma konusundaki bilgi ve donanım yetersizlikleri olan tütün üreticilerinin Dünyanın en büyük tröstleriyle baş başa kalacağına gözdü edilmesi, yürürlüğe girdiği tarihlerde 2,5-3 milyon insanın geçimini sağladığı bir üründe köklü bir dönüşüm getirirken, orta ve uzun vadeli bir programla uyumlu geçiş sağlanmaması gibi nedenler tütün sektörünü olumsuz yönde etkilemiştir.<sup>106</sup>

*Şeker alanının da tıpkı tütünde olduğu gibi özel bir yasa ile düzenlenmesi IMF ve Dünya Bankası tarafından istenilmiştir. IMF niyet mektuplarında, şeker*

<sup>105</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 82

<sup>106</sup> Tülay ÖZERMAN, “4733 Sayılı Tütün Kanunu İle 5 Yıl”, <http://www.tutuneksper.org.tr/yayin/bulten/bulten77/4733.htm>, ( 09.09.2009)

pancarı üretimine kota konulması, destekleme fiyatlarının baskılanması, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş (TŞFAŞ)'ne bağlı fabrikaların özelleştirilmesi, sektörün yönetiminin oluşturulacak bir Kurul'a devredilmesi ve tüm bunların yasal zeminini sağlayacak bir Şeker yasası'nın çıkarılması taahhüt edilmiştir. Bu çerçevede, 2001 yılında Şeker Kanunu çıkarılmıştır. (...) Yasa'nın çıktığı 2001 yılındaki üretim, bir önceki yıla göre 6 milyon ton düşerek 12.6 milyon ton olmuştur. Son iki yıllık şeker pancarı üretimi ise, sırasıyla, 12.4 ve 15.2 milyon ton olarak gerçekleşmiştir.<sup>107</sup>

Tablo 12: Seçilmiş Sebze ve Meyvelerde Üretim Değişimi

Üretim (Ton)	Kavun/ Karpuz	Domates	Elma	Fındık	Kiraz	Portakal
1990	4 950 000	6 000 000	1 900 000	375 000	143 000	735 000
2000	5 805 000	8 890 000	2 400 000	495 000	230 000	1 070 000
2008	5 735 000	11 003 000	2 495 000	770 000	343 000	1 397 000

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 208, 209, 213, 217, 221

Tablo 12'te görüldüğü gibi genel olarak sebze-meyve üretimi artış eğilimindedir. Bunun nedeni, tarla ürünlerinde maliyet fiyatına ürün satamayan üreticinin, pazarlaması görece daha kolay olan sebze meyve alanına yönelmesi olarak değerlendirilebilir.

## 2.1.7 Hayvansal Üretim

Tablo 13 : Türkiye'de Yıllar İtibariyle Hayvan Sayıları (1000 baş) ve Et-Süt Üretimi

Yıllar	Sığır	Koyun	Kıl Keçi	Ank. Keçisi	Manda	Toplam Et Üretimi (ton)	Toplam Süt Üretimi (bin ton)
1990	11.377	40.553	9.698	1.279	371	506.995	9.617
2000	10.761	28.492	6.828	373	146	491.499	9.793
2008	10.859	23.974	5.435	158	86	482.458	12.243

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 224, 226, 228

<sup>107</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 83



Tablodan da izleneceği üzere, sığır, koyun, kıl keçisi, Ankara keçisi ve manda varlığında önemli azalmalar olmuştur. Bu azalışın en önemli nedeni yetiştiricilerin, başta yem, kredi ve finansman kaynakları olmak üzere yüksek girdi maliyeti, örgütsüz üretim ve pazarlama yapısı nedeniyle piyasada maliyetin altında oluşan veya karlı çalışmaya imkan vermeyen ürün fiyatları yüzünden üretimden uzaklaşmaları ve nitelikli damızlıklar dahil hayvanlarını mezbahaya sevk etmeleri gerçeğidir. Özellikle koyun varlığında meydana gelen azalışın en büyük nedeni yıllardır devam eden mera tahribatıdır. 1950’li yıllarla birlikte tarımda makineleşme çabalarının da etkisiyle hızlanarak günümüze kadar süren ve bir türlü önü alınamayan yeni tarım arazisi kazanma çabası sonucunda milyonlarca hektar çayır ve mera alanı yok edilmiştir.

Hayvan sayısındaki azalmaya karşın, et üretiminde çok büyük farklılıklar yaşanmamış ancak, süt üretiminde göze çarpan bir artış olmuştur. Bunun nedeni olarak hayvan varlığının genetik potansiyelindeki yaşanan iyileştirmelerin üretim yapısına olumlu yansımaları söylenebilir. Bu anlamda suni tohumlamanın katkısı oldukça fazladır. “Türkiye’de suni tohumlama çalışmaları 1930’lu yıllarda başlamış olsa da asıl önemli gelişme 1985 yılında çıkartılan bir yönetmelik ile kamu kuruluşları yanında özel kesimin de sığır suni tohumlaması yapmasına olanak sağlanmasıyla yaşanmıştır. Bununla eş zamanlı olarak yurt dışından dişi damızlık ve sperma ithalatının başlatılması özel kesimin suni tohumlama çalışmalarına olan katkısını daha da artırmıştır.”<sup>108</sup> Sığırdaki suni tohumlama uygulamalarının yaygınlaşmasını sağlayan bir diğer önemli etken de 2000 yılında uygulanmaya başlanan desteklemelerdir.

Koyunculukta ise 1928 yılında başlayan merinoslaştırma çalışmaları sonucunda başta Türk Merinosu olmak üzere Anadolu’nun iklim ve çevre koşullarına uyumlu, verim yönünden yerli ırklardan yüksek, çeşitli koyun tipleri meydana getirilmiştir. Ancak bunların yaşama alanları haralar, devlet üretme çiftlikleri yada

<sup>108</sup> Hazım Gökçen, Dünya’da Ve Türkiye’de Suni Tohumlamanın Tarihçesi”, <http://www.hazimgokcen.com/hzm/index.php?showtopic=126> , (09.09.2009)

zootekni araştırma enstitüleri ile sınırlı kalmış, halk elindeki kullanımının yaygınlaşması sağlanamamıştır.<sup>109</sup>

### 2.1.8 Su Ürünleri Üretimi

Türkiye su ürünleri üretimi tablo 14’de gösterilmiştir. Ülkemizde su ürünleri üretimi avcılık ağırlıklı olarak yapılmaktadır. Avcılığın en büyük bölümünü ise deniz avcılığı oluşturmaktadır. 2008 yılında 646.310 tonluk toplam su ürünleri üretiminin %70,1’i deniz ürünlerinin avlanması sonucunda elde edilmiştir. Kültür ürünlerinin toplam su ürünleri üretimine oranı 1990 yılında %1,5 iken bu oran, 2000 yılında %13,5’e, 2008’de ise % 23, 5’e yükselmiştir.

Tablo 14 : Türkiye’de Su Ürünleri Üretimi (kg)

Yıl	Deniz Ürünleri		Tatlı Su	Kültür
	Balıklar	Diğer Ürünler	Balıkları	Balıkları
1990	297 123 000	44 894 000	37 315 000	5 782 000
2000	441 690 000	18 831 000	42 824 000	79 031 000
2008	395 660 000	57 453 000	41 011 000	152 186 000

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 231

### 2.1.9 Tarımsal Girdi Kullanımı

Tarımsal üretimde verimi artırmak ve ürünü hastalık – zararlılardan korumak için gerekli olan en önemli iki girdi olan kimyasal gübre ve zirai mücadele ilacı kullanımında değişimin saptanması için bazı tarla, sebze ve meyve ürünleri seçilmiş ve bu ürünlerin üretim süreçlerinde kullanılan gübre – ilaç miktarları incelenmiştir.

<sup>109</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 90

Tarımsal faaliyetlerde zirai mücadele ve gübreleme önemli masraf unsurlarıdır. *Bütün girdiler tekniğine uygun olarak kullanıldığı halde tarımsal mücadele ihmal edilirse verimde %30-40 hatta bazı salgın durumlarda %100'lük bir düşüş görülmesi kaçınılmazdır*<sup>110</sup> Tabloya ürüne göre zirai mücadele yapan işletmeler incelendiğinde, hububat, ayçiçeği ve meyve yetiştiren işletmelerde zirai mücadele oranının yüksek olduğu görülmektedir.

Üreticilerin önemli bir bölümü gübre kullanarak verimi artırma konusunda oldukça duyarlıdır. Buna rağmen yüksek fiyatlar üreticilerin gübre kullanımlarını kısmasına neden olmaktadır. Tabloya baktığımızda hububat, mısır, ayçiçeği, soğan, turunçgiller, şeftali ve fındık üreten işletmelerin gübre kullanma oranlarının yüksekliği göze çarpmakla birlikte yine de gübre fiyatı, gübre kullanımının en önemli belirleyicisidir denilebilir.

---

<sup>110</sup> Burhan Özkan – Handan Vuruş Akçaöz – Feyza Karadeniz, “An Economic Analysis Of Pesticide And Fertiliser Application In Citrus Production In Turkey”, <http://www1.akdeniz.edu.tr/ziraat/bolumler/ekonomi/bozkan%20yayinlar/Citrus.pdf>, (02.05.2009), s. 3

Tablo 15 : Kimyasal Gübre ve İlaç Kullan İşletme Sayısı ve Oranları

2001 Yılı	Yetiştiren işletme sayısı	Kimyasal gübre kullanan işletme sayısı	Zirai mücadele yapan işletme sayısı	Kimyasal gübre kullanan işletme oranı (%)	Zirai mücadele yapan işletme oranı (%)
<b>Tarla Bitkileri</b>					
Buğday	1 783 314	1 642 762	994 194	92.1	55.7
Arpa	768 745	685 225	341 755	89.1	44.5
Mısır	453 294	347 503	81 445	76.7	18.0
Mercimek	61 797	33 414	22 936	54.1	37.1
Ayçiçeği	135 616	111 395	76 072	82.1	56.1
Fiğ	98 634	57 190	10 302	58.0	10.4
Fasulye (k)	64 428	40 202	19 201	62.4	29.8
Nohut	197 025	79 726	61 644	40.5	31.3
Soğan (k)	46 464	35 945	24 157	77.4	52.0
Patates	158 487	92 277	53 740	58.2	33.9
<b>Sebzeler</b>					
Marul	4 659	3 037	2 023	65.2	43.4
Lahana	44 922	19 775	5 957	44.0	13.3
Biber	164 381	104 332	60 239	63.5	36.6
Kabak	29 332	19 241	7 599	65.6	25.9
Hıyar	71 309	36 330	28 012	50.9	39.3
Fasulye (taze)	285 446	159 432	67 063	55.9	23.5
Domates	282 690	183 239	125 903	64.8	44.5
Kavun	53 374	27 866	23 530	52.2	44.1
Karpuz	64 742	41 928	33 627	64.8	51.9
Patlıcan	60 705	37 271	26 018	61.4	42.9
<b>Meyveler</b>					
Elma	171 551	77 143	91 091	45.0	53.1
Üzüm	327 006	138 236	190 346	42.3	58.2
Mandalina	11 069	8 227	6 824	74.3	61.6
Portakal	28 010	22 425	17 301	80.1	61.8
Zeytin	196 361	76 732	62 637	39.1	31.9
Fındık	334 881	270 474	213 121	80.8	63.6
Ceviz	56 406	12 510	7 664	22.2	13.6
Armut	36 078	7 698	7 747	21.3	21.5
Erik	44 101	19 360	18 364	43.9	41.6
Kayısı	59 465	37 506	41 335	63.1	69.5
Kiraz	72 320	40 293	48 236	55.7	66.7
Şeftali	52 466	40 122	44 272	76.5	84.4
Vişne	39 352	14 749	21 365	37.5	54.3

Kaynak : 2. Tarım Şurası Sonuç Raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s.91-92

### 2.1.10 Tarımsal Mekanizasyon

Türkiye tarımsal ekipman ve makine parkında 2007 yılında 1.056.128 adet traktör, 986.291 adet kulaklı traktör pulluğu, 169.695 adet kombine hububat ekim makinesi, 339.461 adet kimyevi gübre dağıtma makinesi ve 12.775 adet biçerdöver bulunmaktadır.<sup>111</sup> Türkiye'deki toplam işletme sayısının 3.021.190 (bkz. Tablo 7) olduğu göz önünde bulundurulduğunda ortalama 3 işletmeye bir traktör, 2007 yılı toplam tarımsal alanı 20.669.000 ha<sup>112</sup> (nadas alanı hariç) dikkate alındığında ise 1000 hektara 51 traktör düşmektedir. Ortalama işletme büyüklükleri ve arazi parçalılığı dikkate alındığında bu sayının oldukça fazla olduğu görülmektedir. Modern tarım tekniklerinin gelişmesiyle yaşanan aşırı talep artışının bir sonucu olmasının yanısıra, bu durumun diğer önemli nedenleri traktörün tarım dışı amaçlarla kullanılması ve çiftçiler arasında sosyal farklılaşma aracı olarak görülmesidir.

### 2.1.11 Tarımsal Yatırımlar ve Tarımın Finansmanı

Tarım sektörüne yönelik kamu ve özel sektör yatırımlarının toplamı, alt sektörler ve bölgeler itibariyle dağılımı, teknoloji kullanımına katkısı ve istihdam yaratma kapasitesi ile sermayenin devir hızı, diğer sektörlerde olduğu gibi, tarım sektörü açısından da büyük önem taşımaktadır.

Tarım sektörünün ekonomik büyüklüğü, önemi ve sektörden geçimini sağlayanların sayısı, gelir düzeyi dikkate alındığında bu sektöre verilen gelişmiş dünyanın uygulamalarına benzer desteklerin yokluğu tarımın finansmanında da kendini göstermektedir.

<sup>111</sup> TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. s.188

<sup>112</sup> TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009), s. 195

Öz sermayesi yetersiz tarımsal işletmeler, işletmelerini büyütme ve yeni yatırımlara girişmek için, hatta zaman zaman üretim faaliyetlerini sürdürebilmeleri için dış kaynağa gereksinim duyarlar. Tarımda sermayenin devir hızının yavaş olması nedeniyle, dünyanın hemen her ülkesinde, tarım sektörü, piyasa faiz oranlarının altında faiz oranları ile kredilendirilmektedir.

Tarım Satış Kooperatifleri (TSK), Tarım Kredi Kooperatifleri ve Pankobirlik gibi üretici örgütlerinin tarım kesimine yönelik aynı ve nakdi kredileri ile yatırımları dışında, genel olarak bankacılık sistemi içerisinde 1888 yılında kurulmuş bulunan Ziraat Bankası uzun yıllar başat konumda olmuştur.

Tablo 16 : Ziraat Bankası ve Diğer Bankalarca Kullanılan Krediler (Milyon TL)

	2004		2005		2006		2007	
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%
Ziraat Bankasınca Kullanılan Krediler	4.016	98	5.283	98	5.371	67	6.394	53
Diğer Bankalarca Kullanılan Krediler	81	2	91	2	2.662	33	5.588	47
Toplam	4.097	100	5.374,5	100	8.033	100	11.982	100

Kaynak : Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 77

Tablo 16’da görüldüğü gibi 2004 yılında toplam tarımsal kredilerin % 98’ini sağlayan Ziraat Bankası, izleyen yıllarda tarım kredi hacmini sırasıyla 5.3, 5.4 ve 6.4 milyar liraya çıkarmasına karşın tarım kredilerindeki payı 2007 yılında % 53’e kadar gerilemiştir. Aralarında tümüyle yabancı ya da yabancıların çeşitli oranlarda

mülkiyet payına sahip olduğu bankaların da bulunduğu özel bankaların tarım kredi hacimleri ise 2007 yılında % 47'ye ulaşmış görünmektedir.

*Ziraat Bankası ve özel bankalar dışında üreticilere kredi sağlayan Tarım Kredi Kooperatiflerine özel atıf yapmakta yarar görülmektedir. TKK, öz kaynakları yanında, Ziraat Bankası'ndan aldığı kaynaklarla üreticiyi kredilendirmektedir. TKK'nın bir yıl vadeli olarak kullandığı kısa vadeli işletme kredileri; genel ihtiyaç, tohumluk, kimyevi gübre, akaryakıt ve yedek parça, hayvancılık, zirai mücadele ilaçları ve diğer işletme kredileri olarak bölümlenmektedir. Onbeş yıla kadar açılabilen orta vadeli yatırım kredileri ise tarımsal araç ve gereç kredileri ile hayvancılık donatma kredilerinden oluşmaktadır.<sup>113</sup>*

Tablo 17 : Tarım Kredilerinin Toplam Krediler İçindeki Payı ve Tarım Bütçesi

Yıl	Toplam Krediler (Milyon TL)	Tarım Kredileri		Tarım Bütçesi (Milyon TL)
		Milyon TL	Payı (%)	
1996	3.860	669	17,3	
1997	8.812	1.504	17,1	
1998	14.122	1.171	8,3	
1999	21.715	2.010	9,3	
2000	34.213	3.282	9,6	359
2001	37.086	2.715	7,3	1.033
2002	52.631	2.440	4,6	1.868
2003	69.002	3.216	4,7	2.804
2004	102.482	4.097	3,9	3.084
2005	152.295	5.375	3,5	3.707
2006	217.309	8.033	3,7	4.784
2007	297.039	11.982	4,0	5.555
2008	286.913	13.218	4,6	5.809

Kaynak : Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 78

<sup>113</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s.78

Görüldüğü gibi, 1996 – 2008 aralığında tarım kredileri yaklaşık 20 kat artarak 669 milyon liradan 13.2 milyar liraya ulaşmasına karşın, aynı dönemde tarım kredilerinin toplam kredi hacmine oranı % 17.3'ten % 4.6'ya gerilemiştir. 2005 yılında % 3.5'a kadar düşen bu oran, özel bankaların yoğun bir tarım kredi çalışmasına giriştiği 2006 yılından sonra düzenli olarak artarak % 4.6'ya kadar yükselmiştir. Buna göre, 2002 – 2004 döneminde birbirine yaklaşan rakamlar, 2005 yılında kredi hacmi lehine önemli ölçüde değişmeye başlamış ve 2007 – 2008 yıllarındaki kredi hacmi, tarım bütçesinin iki katından fazla olarak gerçekleşmiştir. Tarım kredilerinin kullanımı, tarımsal yatırım ya da işletme masrafları alanında gerçekleşmektedir. 2005 – 2008 döneminde tarım kredi hacmi sırasıyla 5.3, 8.0, 11.9 ve 13.2 milyar lira olarak gerçekleşip önemli bir artış eğilimi gösterirken, aynı dönemde tarımsal yatırımların hacminde önemli bir değişimin olmadığı, aşağıdaki tabloda görülmektedir. Bu durum da göstermektedir ki, üretici tarımsal üretimi ve olağan yaşamını sürdürebilmek için, giderek daha çok borçlanma gereği içine girmektedir.<sup>114</sup>

Tablo 18 : Yatırımların Sektörel Dağılımı : 2005-2008 (Bin YTL)

Yıl	Proje Sayısı	Proje Tutarı		Önceki Yıl Sonu Harcama			Cari Yıl Yatırım			
		Dış	Toplam	Kredi	Özkaynak	Toplam	Kredi	Özkaynak	Toplam	
2005	Tarım	343	8 960 243	45 906 575	2 828 896	3 576	16 061 396	306 593	3 920	1 355 271
	Toplam	2 627	70 037 479	206 684 319	23 884 603	3 403 006	84 031 374	4 559 053	1 089 872	16 174 256
2006	Tarım	292	8 008 962	45 761 462	3 066 023	2 513	17 930 584	189 020	2 840	1 336 55
	Toplam	2 526	65 103 529	200 391 243	24 113 524	3 962 647	86 512 110	4 136 316	1 775 183	17 521 667
2007	Tarım	293	7 736 825	48 470 668	2 519 420	2 964	19 514 241	151 185	3 860	1 508 710
	Toplam	2 710	62 690 40	209 346 877	25 924 180	3 190 737	93 463 720	3 203 903	1 042 413	17 076 806
2008	Tarım	289	6 295 641	52 973 948	2 336 576	2 858	22 474 113	137 896	1 556	1 468 741
	Toplam	2 759	58 679 916	218 975 635	26 480 548	2 861 343	102 407 887	3 096 981	903 401	17 123 197

Kaynak : Kaynak : Gökhan Günaydın. *a.g.m.*, s. 79

<sup>114</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 78-79



## 2.2 Türkiye Tarım Politikası

*Küreselleşen dünyada piyasa ekonomisi, kabul gören ve yaygınlaşan bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde, hükümetlerin rolü daralmakta ve sadece düzenleyici ve denetleyici olarak belirlenmektedir. Ancak, piyasa ekonomisinin çözemediği konularda hükümetler, düzenleyicilik rolünü kullanarak müdahaleci olmaktadır. Ayrıca, tarım sektörünün kendine has özelliklerinden dolayı diğer sektörlerle göre dezavantajlı olduğu belirtilerek, özellikle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, her ülkede bu sektöre destek anlamında müdahale edilmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de hükümetler politikalarını belirlerken, üyesi olduğu ve birtakım taahhütler altına girdiği Dünya Bankası (IBRD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası oluşumların politikaları çerçevesinde faaliyetlerini yürütmek zorunda kalmaktadır.<sup>115</sup>*

Türkiye’de 2000’li yıllara kadar uygulanmış tarımsal destekleme politikalarının hem istenen düzeyde tarım sektörünü başarıya götürememesi hem de bütçeye ağır yükler getirmesi, uluslararası kuruluşların da desteği ile yeni destekleme politikalarına ve özellikle DGD’ye geçişi sağlamıştır. Bu değişimde, Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) temel rolü oynamıştır. ARIP, Türkiye’nin gündemine Dünya Bankası ile yapılan anlaşma çerçevesinde 2000 yılında girmiştir. ARIP projesinin yetersizlikleri, AB’ye uyum ve DTÖ kuralları ise yeni bir arayışa ve sonuç olarak Tarım Çerçeve Kanunu ve Tarım Stratejisi 2006-2010’un ortaya çıkmasına neden olmuştur.<sup>116</sup> Bu bölümde geçmişten günümüze tarım politikaları, tarım politikalarındaki değişim süreci, mevcut destekleme politikaları ve Tarım Strateji 2006-2010 Belgesi ile ilgili bilgiler verilecektir.

<sup>115</sup> Fahri Yavuz, “ Tarım Politikası”, *Türkiye’de Tarım*, [http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim\\_Politikalari/turkiyede\\_tarim/turkiyede\\_tarim.pdf](http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim_Politikalari/turkiyede_tarim/turkiyede_tarim.pdf), (15.06.2007), s. 43

<sup>116</sup> Fahri Yavuz, *a.g.m.*, s.43-44

### 2.2.1 1923-1963 Dönemi

Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı Devleti'nden devralınan tarım, oldukça sıkıntılı bir sektördü. Bu dönemde Atatürk önemli adımlar atarak, Osmanlı'nın köylü dediği ekonomiyi Türkiye Cumhuriyeti'nin "tarım sektörü" haline getirmeyi hedeflemiş ve köylüyü çiftçi yapmak için birtakım oluşumlara girişmiştir. Atatürk'ün "Köylü milletin efendisidir" sözü bu sektöre verdiği önemi ayrıca göstermektedir.

Bu dönemde en önemli ilk adım Türkiye ekonomisinin gelişmesi ve güçlenmesi için yapılması gerekenleri tartışmak üzere toplanan 1923 İzmir İktisat Kongresidir. Kongreye her kazadan 3'ü çiftçi olmak üzere 1135 kişi davet edilmiştir. Kongrede alınan karar şöyledir;

- Reji idaresinin kaldırılması ve yabancıların elinde bulunan içki ve tütün tekelinin yerli halka verilmesi,
- Aşar vergisinin kaldırılması,
- Lüks ithalattan kaçınılması,
- Yerli üretimin geliştirilmesine çalışılması,
- Yabancı sermayenin ülke gelişmesine katkısı göz önünde bulundurularak izin verilmesi,
- Kapitülasyonların kaldırılması,
- Hayvancılığın geliştirilmesi,
- Banka kurulmasının teşviki,
- Devlet memurları ve askerlerin ihtiyaçlarının yurt içinden karşılanması.

Kongrede çok hızlı ve acele kararlar alındığı için beklenen başarı sağlanamamış ancak, milli bir ekonomi politikasının gereği ve önemi açık olarak ortaya konulmuştur.<sup>117</sup>

19 Mart 1924'te Ziraat Bankası'nın kaynaklarını günlük ihtiyaçlara harcayan hükümetlerin siyasi etkisinden kurtarmak, gerçek sahipleri olan çiftçilerin eline ve yönetimine teslim etmek ve tarımsal kredilerle sınırlanmış olan faaliyetlerini genişletmek amacıyla, TBMM'de 444 sayılı Bütçe Kanunu kabul edilmiş, bu Kanun ile Ziraat Bankası bir devlet müessesesi olmaktan çıkarak Anonim Şirket haline getirilmiştir.<sup>118</sup> Ziraat Bankasının değişimi ile tarım kredisinin kapsamı ve sınırı genişletilmiş, Banka'nın üretim yanında sulama, arazi edinme ve tarıma dayalı sanayilere de kredi açması sağlanmıştır.

Arazinin gayrisafi hasılatı üzerinden aynı olarak alınan Aşar vergisinin 1925 yılında kaldırılmasıyla devletin vergi gelirlerindeki payı %33 ten % 10 a inerken tarım sektörü de büyük yükten kurtulmuştur.

Bir diğer önemli gelişme de 1926 yılında Medeni Kanun kabul edilmesiyle toprak üzerindeki özel mülkiyetin yasalarla çerçevelendirilmesidir. *Kanun gereği toprak mülkiyeti devletçe güvence altına alınmış olup, padişahlık sistemindeki kul konumundan, Cumhuriyet'in yarattığı yurttaş konumuna geçilmiştir.*<sup>119</sup> Ancak Toprak reformu'nun gerçekleştirilememiş olmasından dolayı kanundan en çok yararlananlar büyük toprak ağaları olmuş, haksız sahip oldukları toprakları devlet güvencesine sokup, resmileştirmişlerdir.

Toprak dağılımına bakıldığında bu durum daha net anlaşılabilir, “ *1. Dünya Savaşı'nın başında tarımsal nüfusun %0.03'ünü oluşturan büyük toprak ağaları, tüm*

<sup>117</sup> Ayhan Tufan, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları, Yayın No:1487, Ankara 1997, s. 48

<sup>118</sup> “Ziraat Bankası”, [http://www.turkcebilgi.com/ziraat\\_bankas%C4%B1/ansiklopedi](http://www.turkcebilgi.com/ziraat_bankas%C4%B1/ansiklopedi), (20.12.2009)

<sup>119</sup> Abdullah Aysu, *Türkiye'de Tarım Politikaları*, Özgün Yayınları, İzmir 2001, s.47

*işlenebilir toprakların %39,3'üne sahiptiler. Nüfusun %2'sini oluşturan küçük toprak ağaları tarım arazisinin %26,2'sini ellerinde bulundurmakta, nüfusun %97'sini oluşturan köylü ise işlenebilir arazinin %34,5'ine sahipti.<sup>120</sup> Osmanlı'dan alınan mirasla gelinen sürece bakıldığında; toprak mülkiyetindeki adaletsiz dağılımdan dolayı, toprak reformunun gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak toprak ağalarının Ülke yönetimindeki etkinliği bir reform paketinin gündeme alınmasını engelliyordu.*

Doğa koşullarının belirleyiciliğinin yanı sıra teknoloji kullanımının çok az ve üretimin daha çok öz tüketime yönelik olduğu bu yıllarda tarımla ilgili ilk sayısal bilgiler 1927 yılında yapılan Ziraat Sayımı sonucunda elde edilmiştir. Bu sayıma göre;

*Ülkenin toplam nüfusu 13,4 milyondur ve bu nüfusun %85 i köylerde yaşamaktadır. Diğer yandan sanayide çalışanların toplam nüfusun %2,1 ini, ticaretle uğraşanlarınsa %1,9 unu oluşturduğu göz önüne alındığında, Türkiye'nin ekonomisi tarıma dayalı bir ülke olduğu açıkça görülmektedir.<sup>121</sup>*

Lozan Antlaşması hükümlerine göre yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti, dış ticaret alanında 1929 yılına kadar Osmanlı Dönemi'nde (01.09.1916 tarihli) belirlenen spesifik gümrük tarifelerini uygulamıştır. Ancak, gümrük tarifelerindeki gümrük resmi miktarlarına katsayı uygulanarak vergi alınması yoluna gidilerek gümrük resmi konsolide edilmiştir. Lozan Antlaşması'nın bu hükümleri nedeniyle yeni Cumhuriyetin ve onun yöneticilerinin "ulusal ekonomi" yaratma amaçları doğrultusunda kararlar alması engellenmiştir. İlk kez 1929 yılında ulusal bir gümrük tarifesi uygulanmaya başlanmıştır.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Abdullah Aysu, *a.g.e.*, s. 47

<sup>121</sup> Zeynel Dinler, *Tarım Ekonomisi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s. 206

<sup>122</sup> *Tarım Tarihi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,

[http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmantida\\_Tarim.html](http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmantida_Tarim.html), (21.12.2009), s.13

1929 dünya ekonomik krizi ile tarımsal ürünlerin ve hammaddelerin ihrac fiyatı düşmüştür. Özel kesimin bekleneni verememesi ve ekonomik krizin etkileri devletin ekonomiye müdahalesini zorunlu kılmıştır. Öte yandan özel teşebbüsleri ekonomik bağımsızlık bakımından yeterli bulmayan Mustafa Kemal Atatürk, ‘ *hem mali kapitülasyonların fiili etkilerinden kurtulmak hem de toplumun temel ihtiyaçlarının özel sektörce karşılanamayacağını, bunların kolektif ihtiyaçlar mahiyetinde olduğunu görerek bu faaliyetler bir devlet görevi saymış, anayasaya ‘Devletçilik’ ilkesini koyarak devleti iktisadi hayata sokmuştur.* Devletçilik politikasının benimsenmesi bu dönemde başlamıştır. Özel girişimin öncülüğünde kalkınmanın olmayacağına inanan ilk isimlerden biri olan **Ekonomi Bakanı Celal Bayar** ‘ *en az 200 senen beklemeye niyetimiz yok.* ’ diyerek devletin ekonomide bir an önce var olması gerektiğini savunmuştur.

1934’de tüketim mallarının üretimine ve ithal ikamesine dayanan 1. Sanayi Planı hazırlanıp uygulamaya konulmuştur. Bu plan ile tarım kesimini ilgilendiren mevcut gıda ve dokuma sanayi tesislerinin genişletilmesi ve gerekli olduğu takdirde yenilerinin yapılması, yatırım ve ara malı üreten sanayilere öncelik verilmesi benimsenmiştir. Tarımda makineleşmenin başlatılması için devlet bu alanda da girişimlerde bulunmuştur.<sup>123</sup>

Tüm dünyayı olumsuz yönde etkileyen 1929 yılındaki ekonomik kriz, Türkiye’yi de olumsuz etkilemiş ve bu yılda 12.8 kuruş olan buğday fiyatı 1933 yılında 4.3 kuruşa düşmüştür.<sup>124</sup> Hükümet, bu durum karşısında zor durumda kalan çiftçileri korumak için 1932 yılında 2056 sayılı Buğday Koruma Kanununu çıkarmış, bir ay sonra 13204 sayılı kararname ile Ziraat Bankasına, belirlenen yerlerde 5.5 kuruştan buğday satın alma yetkisini vermiştir. Buğday fiyatlarının düzenlenmesi amacıyla kurulan Valorizasyon Teşkilatı ile başlayan destekleme politikaları 1938

<sup>123</sup> Bülent Darıcı, *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Kriterlerine Uyumu ve Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türk Tarımında Yaşanabilecek Sorunlar*, ( Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi), <http://tez2.yok.gov.tr/>, (10.10.2008), s. 4

<sup>124</sup> Halil Çivi, *Tarımsal Ürünlerde Taban Fiyatlar ve Türkiye’de Taban Fiyat Politikası*, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum 1977, s. 18

yılında Toprak Mahsülleri Ofisinin kurulmasıyla daha düzenli bir gelişme göstermiştir.

Bu arada çekirdeksiz kuru üzüm piyasasının düzenlenmesi amacıyla Ziraat Bankası ve İş Bankası “Üzüm Kurumu” adıyla İzmir’de bir Limited Şirket kurarak devlet adına destekleme politikasını madde bazında yürütmüşlerdir. Daha sonra bu şirket İzmir İncir, Üzüm Satış Kooperatifleri Birliği ile müştereken çekirdeksiz kuru üzüm piyasasının düzenlenmesini başarıyla sürdürmüşlerdir. Tütünde ise, Tekel İdaresinin alımlarda aktif bir rol oynaması ve faizsiz avans sistemiyle ürünün yetiştirilme aşamasında köylünün korunmasına çalışılmıştır.<sup>125</sup>

1930 yılında ziraat makinelerine yönelik kanunlar çıkarılmış, tarımda makineleşmeyi destekleyen (yakıt, vergi muafiyeti) kolaylıklar sonucu özellikle traktör sayısında artış olmuş, fakat makineleşmenin gerektirdiği bakım alt yapısı kurulamadığından, birçok tarım makinesi kullanılamaz olmuştur.

Bu dönemde toprak reformu yoluyla çiftçinin kendisine yeteceği kadar toprak sahibi olmasını sağlamak ve büyük tarım işletmelerinin sahip olacağı alanı daraltmak amacıyla bazı uygulamalar yapılmak istenmiştir. 1925 yılında çıkarılan 716 sayılı yasa ile 22,2 bin çiftçi aileye bedeli 20 yılda ödenmek üzere 731 bin dönüm toprak dağıtılmıştır. 1929 yılında doğu bölgesinde fakir çiftçiye Hazine topraklarını dağıtmak amacıyla bir kanun çıkarılmıştır. Göçmenler, göçebeler ve mübadillere Hazine topraklarının dağıtımını amaçlayan İskan Kanunu yürürlüğe girmiştir.<sup>126</sup>

Mir-i arazinin bir grubu olan vakıf toprakları da 1935 yılında çıkarılan bir kanun ile tasfiye edilmiştir. Bu uygulama geniş ve verimli vakıf arazilerinin zengin zümreler elinde toplanmasına neden olmuştur. 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi

<sup>125</sup> Yaşar Uysal, *Ege ve Türkiye Tarımında Yeniden Yapılanma*, EGİFED Bilimsel Araştırmalar Dizisi Yayın No:1, İzmir 2006, s 104

<sup>126</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s. 105

Topraklandırma Kanunu ile de vakıf arazilerinin tümünün kamulaştırılarak çiftçiye dağıtılması çalışmaları başlamıştır. Bu dönemde topraksız köylüleri topraklandırma çalışmaları yapılmıştır. 1923-38 yılları arasında 3,7 milyon dekar arazi dağıtılmıştır. Devlete ait toprakların 1/10'u resmi olarak dağıtılmıştır. Resmi olarak dağıtılan toprakların büyük bir oranı göçmenlere verilmiştir. Toprak kanunundaki bu adaletsizliği düzeltmek için 1935 yılında çalışmalar başlamış ancak Atatürk'ün ölümü ve II. Dünya savaşı nedeniyle sonuçsuz kalmıştır<sup>127</sup>

Yine boş ve geniş Hazine arazilerinin ekime açılmasını düzenlemek amacıyla 1937 yılında 3310 sayılı yasa ile zirai kombinalar kurulmuş ve bunlar daha sonra 1950 yılında 5433 sayılı yasa ile Devlet Üretme Çiftliklerine dönüştürülmüştür.

1937 yılında çıkarılan yasa ile Tarım Satış Kooperatiflerinin kurulmasına imkan tanınmış, buna bağlı olarak incir, kuru üzüm, fındık, sebze ve meyve, pamuk, tütün satış kooperatifleri kurulmuştur. Tarım ürünlerinin taşınmasında indirimli tarifeler uygulanarak tarımsal ürünlerin pazarlanmasında kolaylıklar sağlanmıştır. Ayrıca, tarımı sıkıntıya sokan Reji idaresinin kaldırılması ve tütün tarımının serbest bırakılması sağlanmıştır.

Üreticilerin üretim gücünü ve hevesini teşvik edici tedbirlere de yer verilmiş bu amaçla daha sonra Ziraat Fakültelerine dönüştürülen Yüksek Ziraat Enstitüleri kurulmuş, çiftçilerin eğitilmesi amacıyla Köy Eğitimcileri Yetiştirme Sistemi kurulmuştur. Köylü çocukların yatılı eğitim görmeleri sağlanmış, köylerdeki okulların tarımsal eğitim kurumu gibi çalışması istenmiş, buralarda bahçe tarımı ve hayvancılık faaliyetleri yürütülmüştür. Yurtiçi ve yurtdışında tarım eğitimi görenlerin bu okullarda bir yıl öğretmenlik yapmaları kararlaştırılmış, askere alınan gençlere

---

<sup>127</sup> Zeynel Dinler, *a.g.e.*, s. 35

tarım eğitimi verilmesi uygun görülmüştür. 1940 yılında 3803 sayılı Kanun ile Köy Enstitüleri kurularak kırsal kalkınmayı hızlandırmak amaçlanmıştır.<sup>128</sup>

Yine bu dönemde tohum ıslah ve deneme istasyonları kurulmuş, Devlet Numune Çiftlikleri açılmıştır.

2. Dünya Savaşı döneminde gençlerin askere alınması, kentlerde gıda stoğu yapılması ve diğer ülkelerden gelen gıda talebi tarım ürünleri fiyatlarını arttırıcı bir etki yapmıştır. Bu nedenle devletin müdahaleci bir tarım politikası uygulaması zorunlu olmuş, devlet kurduğu zirai kombinalarla doğrudan tarımsal üretime girmiş, tarım ürünlerinden toprak mahsülleri vergisi adıyla %10 oranında aynı vergi almış, bazı tarımsal ürünlerin bir kısmının devlet tarafından saptanan fiyatlar üzerinden Devlete satılması zorunluluğu getirilmiştir. Bazı gıda maddelerinde narh uygulaması tarım ürünleri arzını frenlemiş, serbestlik yönündeki uygulamalar ise stokların arzını genişletmiş, ancak arz talep dengesi vesika usulünün uygulanmasıyla sağlanabilmiştir.<sup>129</sup>

Çok partili hayata geçilen 1946 yılından sonra Türkiye’de önemli siyasi gelişmeler yaşanmaya başlamış, bu durum tarım sektörünü de önemli ölçüde etkilemiştir. 2. Dünya Savaşının sona ermesiyle Avrupa’nın gıda talebinin artması, Marshall Planı çerçevesinde Türkiye’ye yapılan ekonomik yardımlardan tarımda makineleşmeye yönelik pay ayrılması ve Kore Savaşının başta pamuk olmak üzere stratejik ürünlere talebi arttırmasıyla tarım sektörü önem kazanmıştır.

1947 yılında toplam tütün üretiminin %13’ü alınarak ilk kez taban fiyat uygulaması başlatılmış, 1948 yılında Tarım Planı hazırlanmış, Zirai Donatım Kurumu, Teknik Yardım Teşkilatı kurulmuş, Çiftçiyi Topraklandırma ve Orman

<sup>128</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s 104

<sup>129</sup> Hasan Olalı – İsmail Duymaz, *Tarımın Türk Ekonomisindeki Yeri ve Ekonomik Gelişmeye Katkısı*, İzmir Ticaret Borsası Yayınları, İzmir 1987, s.82



Kanunu çıkarılmıştır. 1950 vergi reformunda tarım, büyük ölçüde vergilerden muaf tutulmuştur.<sup>130</sup>

ABD'den 1947 yılında Truman Doktrini ile dış kaynaklı yardımlar başlamış ve 1948 yılında da uzun yıllar devam edecek olan askeri ve ekonomik nitelikli Marshall Yardımları alınmıştır. Bu yardımlar ile ekonomik kalkınmanın sağlanması için 1947 yılında birinci 5 yıllık kalkınma planı hazırlanmış ancak uygulanamamıştır. 1948 yılında ise tamamen tarım sektörüne yönelik ikinci bir plan hazırlanmış ve bu plan da uygulanamamıştır.<sup>131</sup>

1950 yılında Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle tarımsal üretimi arttırmaya yönelik politikalara büyük öncelik verilmiştir. Bunun başlıca nedeni olarak Adnan Menderes'i iktidara taşıyan kesimlerin başında köylülerin geliyor olması söylenebilir.

1950-1953 yılları arasında tarım sektörü hızlı bir gelişme göstermiş ve ekim alanı 14,5 milyon hektardan 18,8 milyon hektara çıkmış, tarımsal üretim ise 1 kat artış göstermiştir. Tahıl ürünleri artışı ile buğdayda Dünyada 4. sırada ihracatçı ülke olunmuştur. GSMH'de yıllık ortalama %11,3 artış kaydedilmiştir.<sup>132</sup> Bu olumlu havanın temel nedenleri şöyle sıralanabilir;

- Tarımsal kredilerin artırılması, düşük vergi uygulanması ve tarımda makineleşme ile tarım alanlarının genişlemesi (bu dönemde traktör sayısı 12 kat artış göstermiştir),
- Kooperatifleşme yerine aile işletmelerinin yüksek destekleme alım fiyatlarıyla desteklenmesi,

<sup>130</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s. 106

<sup>131</sup> *Tarım Tarihi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmanlida\\_Tarim.html](http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmanlida_Tarim.html), (21.12.2009), s. 16

<sup>132</sup> *Tarım Tarihi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmanlida\\_Tarim.html](http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmanlida_Tarim.html), (21.12.2009), s. 17

- Bu yıllarda iklim koşullarının iyi gitmesi,
- Yapılan alt yapı yatırımları ile ulaştırma sektörünün gelişmesi ve köyün pazara açılması,
- Kore savaşı nedeni ile tarımsal ürün fiyatlarının yükselmesi,
- 1952 yılında hayvancılığın gelişmesine katkıda bulunmak amacıyla Et ve Balık Kurumunun faaliyete geçirilmesi,
- İhracattaki teşvik uygulamaları.

Bu dönemde fiyat artışlarının hızlanması nedeniyle tüketiciyi korumak amacıyla hayvansal ürünler, pirinç, ekmek ve yağ gibi tarımsal ürün ve mamulleri fiyatlarına müdahale edilmiştir. Planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılına gelinceye kadar, bazı özel amaçlarla bir dizi tarımsal politikalar takip edilmiştir. Şekerpancarı ve çay gibi ürünlerin üretiminin ülkede yaygınlaştırılması ve bu ürünlere ait sanayinin kurulması yoluyla ekonomiye katkılarının olması amacıyla, tarımsal destekleme ve fiyat politikaları takip edilmiştir. Gerek yatırıma yönelik teknoloji ve gerekse zorunlu tüketim ürünlerini ithal etmek amacıyla gerekli olan yabancı parayı temin etmek için, fındık, kuru üzüm, kuru incir ve zeytinyağı gibi ürünler desteklenmeye başlanmıştır. Ayrıca haşhaş ve tütün gibi kendine has özelliği olan ürünlerin üretiminin sınırlandırılması ve planlanması yönünde politikalar takip edilmiştir. Hayvancılık sektörüne yönelik olarak EBK, YEMSAN ve TSEK sırasıyla 1952, 1956 ve 1963 yıllarında faaliyete geçmiş ve bu sektörün gelişmesinde önemli bir fonksiyon yüklenmişlerdir.<sup>133</sup>

Dönemin kısa bir özetini yapacak olursak ; Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de 1929–1930 ekonomik bunalımı ve bu bunalımın özellikle tarımsal ürün fiyatlarında çöküşe yol açması nedeniyle bu dönemde korumacı politikalar önem kazanmıştır. 1980’e kadar çoğunlukla kullanılan araçlar; taban fiyat ve destekleme alımları ile birlikte girdi sübvansiyonları ve ucuz kredi desteklemeleri

<sup>133</sup> Fahri Yavuz, “ Tarım Politikası”, *Türkiye’de Tarım*, [http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim\\_Politikalari/turkiyede\\_tarim/turkiyede\\_tarim.pdf](http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim_Politikalari/turkiyede_tarim/turkiyede_tarim.pdf), (15.06.2007), s. 46-47

olmuştur. Bu dönemde, sayıları yıllara göre değişmekle birlikte, birçok ürüne pazar fiyatı desteği verilmiştir. Pazar fiyatı desteği her zaman politika tartışmalarının merkezinde olmuş ve diğer araçlara göre desteklemede daha önemli bir yer edinmiştir.<sup>134</sup>

### 2.2.2 1963-2000 Dönemi

*1960 yılında Ordunun yönetime el koymasının ardından yeni bir döneme girilmiş ve Kalkınma planları çerçevesinde ithal ikameci sanayileşme stratejisine yönelinmiştir. Burada amaç, öncelikle tüketim, daha sonra da ara ve yatırım mallarında kendine yeterliliğin sağlanması olarak belirlenmiştir.*<sup>135</sup>

Türkiye ekonomisi, 1960 yıllarının ortalarında enflasyon ve dış ödeme güclüğü şeklinde kendini gösteren ekonomik bunalıma girmiş, ekonomik gelişmenin daha kararlı ve planlı ortamda sağlanması gerektiği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda 1963 yılında ve 15 yıllık perspektif içinde 5 yıllık alt planlar olmak üzere kalkınma planları hazırlanmaya başlanmış ve ekonomik gidiş her sektör için bu planda öngörülen hedeflere uygun bir şekilde düzenlenmeye çalışılmıştır.<sup>136</sup>

1.Beş Yıllık Kalkınma döneminde tarım ve sanayi arasında dengeli bir gelişme esas alınmıştır. Yine bu dönemde, fiyatlara müdahale yerine üretim girdilerinin desteklenmesi ön plana çıkmış, sektöre yapılan yatırımların artırılması, kooperatifleşmenin teşviki, sulama alanlarının artırılması, bitkisel üretimle hayvancılığın birlikte yürütülmesi yönünde önlemler alınmasına karar verilmiştir.

<sup>134</sup> Yalçınkaya, Neslihan – Yalçınkaya, Hakan – Çılbant, Coşkun, “Avrupa Birliği’ne Yönelik Düzenlemeler Çerçevesinde Türk Tarım Politikaları ve Sektörün Geleceği Üzerine Etkisi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 13, Sayı:2, Manisa, 2006. s. 103

<sup>135</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s. 108

<sup>136</sup> *Tarım ve Ekonomi Tarihi*, Uludağ Üniversitesi, , <http://homepage.uludag.edu.tr/~bulefe/TARIM%20VE%20EKONOMI%20TARIHI.doc>, (21.12.2009), s. 7

Tablo 19 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)  
ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1963-1967)

Yıl	Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)			Sabit Fiyatlarla GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%)		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1963	34,6	17,1	48,3	9,6	12,0	8,9
1964	33,1	18,2	48,6	-0,4	11,2	4,8
1965	30,9	19,4	49,8	-3,9	9,5	5,6
1966	30,5	19,9	49,6	10,7	15,2	11,5
1967	29,3	20,7	50,0	0,1	8,2	5,2

Kaynak : TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009)

Birinci plan döneminde, 1966 yılı dışında, tarımda büyüme hedeflerine ulaşamamış, iklime bağlı olarak büyük dalgalanmalar yaşanmıştır. Özellikle hayvansal ve su ürünleri üretimi plan hedeflerinin çok altında kalmıştır. Bu dönemde GAP projesinin ilk yatırımı olan Keban Barajı inşaatına 1965 yılında başlanmıştır. Aşağı Fırat Projesi olarak başlayan çalışmalar 1971’de Dicle Havzası Planlamasının da projeye eklenmesiyle bölge genişlemiştir.

1960 yıllarda toprak reformu yeniden yoğun olarak tartışılmaya başlanmış ve bu konuda 8 kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak bu tasarıların yalnızca 1’i TBMM gündemine gelebilmiş ve kanunlaşmamıştır.<sup>137</sup>

I. plan döneminde ülkenin bütün yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının etüdü yapılarak, topraklarımız arazi kullanma ve sulamaya elverişli yönünden sınıflandırılmıştır.

İkinci beş yıllık kalkınma planında, tarımın desteklenmesine ve tarımsal fiyat politikalarına daha az önem verilmiş, kalkınmanın sürükleyici sektörü olarak sanayileşme görülmüştür.

<sup>137</sup> *Tarım Tarihi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim.Osmanlida\\_Tarim.html](http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim.Osmanlida_Tarim.html), (21.12.2009), s. 19

İlk plandaki genel ilkeler bu planda da korunmuş olmakla beraber, kendi kendine yeterliliğin önemli bir hedef olarak kabul edilmesi önemli bir farklılığa işaret etmektedir.<sup>138</sup>

Tablo 20 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)  
ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1968-1972)

Yıl	Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)			Sabit Fiyatlarla GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%)		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1968	33,0	17,1	49,8	1.5	11.1	7.9
1969	31,2	18,4	50,4	-1.4	12.0	5.4
1970	30,7	17,5	51,7	2.8	-0.5	7.3
1971	30,2	17,8	52,0	5.1	8.9	7.6
1972	27,9	18,1	54,0	1.0	10.6	13.4

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009)

İkinci plan döneminde tarımda yaşanan büyüme, hedeflere yakın gerçekleşmiştir. Ancak, hayvansal ürünlerde ve su ürünlerinde hedefin yine altında kalmıştır. Sektörde yapısal değişiklikler gerçekleşmemiş, toprak reformu yapılamamıştır. Bitkisel üretimdeki artış daha çok ekilebilir alanların genişletilmesi, çayır ve meraların daraltılmasıyla mümkün olmuştur.

AB'ye üyelik için ilk adımlar da bu dönemde atılmıştır.

*Sulamanın ve modern girdi kullanımının yaygınlaşması sanayi bitkilerin üretiminde verimliliğin artmasına neden olmuştur. I. ve II plan döneminde sanayi bitkileri ve taze sebze meyve ihracatında önemli gelişmeler sağlanmış , özellikle II plan döneminde bu ürünlerin ihracatında plan hedefleri aşılmıştır. I. ve II plan döneminde bitkisel üretimde girdi kullanımı yönünden önemli gelişmeler sağlanmış kimyasal gübre kullanımı yaklaşık 10 kat artmıştır. II. plan dönemi sonunda nadas*

<sup>138</sup> Yaşar Uysal, a.g.e., s. 108

*hariç toplam ekili dikili alanların yaklaşık olarak %25'i gübrelenmiştir. Bu dönemde genellikle düşük verimli yerli ırkların çeşitli yöntemlerle ıslah edilerek yüksek verimli türlere dönüştürülmesi çalışmaları ele alınmış, bu amaçla ihtisaslaşmış teknik hayvancılık işletmelerinin kurulması yoluna gidilmiştir. I. BYKP döneminde toplam hayvancılık üretiminin yılda ortalama % 5.6 oranında artması hedef alınmışken, gerçekleşme %2.6 oranında olmuştur. II. plan döneminde toplam hayvancılık üretiminin yılda ortalama %4.8 oranında artması hedef alınmışsa da gerçekleşme %3,2 oranında olmuştur. I. ve II Kalkınma Planında tarım sektörünün gelişmesi ortalama % 4.7 olarak öngörülürken, I.sinde % 4 II. de % 3.9 olarak belirlenmiştir.<sup>139</sup>*

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında, tarımsal destekleme kapsamına alınan ürünlerde yüksek fiyat politikasının uygulanması, iç fiyatlarla dünya fiyatları arasında büyük bir fark oluşmasına neden olmuş ve bunun kapatılması için fon kurulması önerilmiştir.<sup>140</sup>

Tablo 21 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)  
ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1973-1978)

Yıl	Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)			Sabit Fiyatlarla GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%)		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1973	24,5	19,3	56,2	-8.1	12.0	9,2
1974	25,2	20,0	54,0	6.2	7.1	0,7
1975	24,5	20,6	55,0	3.0	9.1	6,4
1976	24,0	20,5	55,5	6.9	8.9	10,0
1977	22,8	21,3	56,0	-2.1	6.6	3,9
1978	23,1	21,7	55,2	2,7	3,1	-0,1

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009)

<sup>139</sup> *Tarım ve Ekonomi Tarihi*, Uludağ Üniversitesi, , <http://homepage.uludag.edu.tr/~bulefe/TARIM%20VE%20EKONOMI%20TARIHI.doc>, (21.12.2009), s. 9-10

<sup>140</sup> Bülent Darıcı, *a.g.e.* s. 11

Uzun tartışmalar sonucu 1973 yılında çıkarılan Toprak ve Tarım Reformu Kanunu 1978 yılında Anayasa mahkemesinin 1976 yılında usul açısından iptal kararı ile son bulmuştur.<sup>141</sup>

### 3. BYKP döneminde AET ile ilişkiler ön plana çıkmıştır.

“1963 yılından 1979’a kadar bir değerlendirme yapıldığında; tarımı geliştirici, destekleyici ve teşvik edici politikaların uygulanmadığı söylenebilir. Çünkü sabit sermaye yatırımları içinde tarıma ayrılan pay yetersiz kalmış, verilen krediler sektörün potansiyeli ve ekonomi içindeki payına paralel olmamış, destekleme alım bedelleri zamanında ödenmemiş, destekleme politikaları amaçlara uygun kullanılmamış buna rağmen, girdi kullanımının artması, iç ticaret hadlerindeki bozulmanın daha sınırlı düzeyde kalması, açık işsizliğin artmasını engellemiş ve bunlar üretici gelirlerinin reel olarak gerilemesini yavaşlatmıştır. Bu dönemdeki geliri yeniden dağıtıcı politikalarla, iç pazar geliştirilmeye, bunun için de, çiftçilere ekonominin gerektirdiği ölçüde alım gücü kazandırılmaya çalışılmıştır.

Dönemin bir diğer özelliği de, özellikle 1970’li yıllarda politik istikrarsızlığı bağlı olarak hükümetlerin popülist politikalar uygulaması ve bunun sektörel bölüşümü de önemli ölçüde etkilemesidir. Sanayiye kaynak aktarımının sağlanmasında, koruyucu dış ticaret rejimi, yatırımları teşvik edici para ve maliye politikaları kullanılmıştır. Bu şekilde ‘başta en büyük ihracatçı sektör olan tarım olmak üzere’ ihracatçı sektörlerden, ithal girdi kullanan sanayiye kaynak aktarımı sağlanmıştır. 1963- 1979 döneminde sektörel gelir bölüşümü, gizli işsizliğin azaltılamaması nedeniyle, verimlilik artışına rağmen tarım aleyhine bozulmuş; tarım bir anlamda fakirleştiren büyüme süreci yaşamıştır. Diğer sektörlerdeki gelişmenin istihdam açısından yetersiz kalması, çiftçilerin görece olarak fakirleşmesi sonucunu doğurmuştur.”<sup>142</sup>

<sup>141</sup> *Tarım Tarihi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmanlida\\_Tarim.html](http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmanlida_Tarim.html), (21.12.2009), s. 20

<sup>142</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s. 109

Dördüncü planda büyümenin daha eşitlikçi olması üzerinde durulmuş, bu amaçla kırsal alana yönelik politikalar geliştirilmeye, kooperatifleşme yoluyla pazara açılmanın tamamlanmasına çalışılmıştır.

Tablo 22 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)  
ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1979-1983)

Yıl	Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)			Sabit Fiyatlarla GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%)		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1979	23,2	20,7	56,1	-0,2	-5,0	1,1
1980	24,2	20,5	55,4	1,3	-3,6	-4,1
1981	22,6	21,5	55,9	-1,8	9,9	5,8
1982	22,7	21,9	55,4	3,3	5,1	2,3
1983	21,6	22,4	56,0	-0,8	6,7	5,3

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009)

Planda, tarımsal üretim hedeflerine ulaşmak için dar ve orta gelirli üreticilerin destekleneceği, destekleme fiyatlarının ürünün özelliğine göre ekimden ve hasattan önce açıklanacağı, fiyat ve müdahale alımları yanında tarımsal eğitim, örgütlenme ve ucuz girdi teminine de önem verileceği belirtilmiştir. Tarımsal desteklemenin finansmanının, prensip olarak kurulması öngörülen Tarım Ürünleri Destekleme Kurumu ve TMO tarafından sağlanacağı ve destekleme alımları yapan tüm kuruluşların finansman ihtiyacının karşılanması açısından öz kaynak artırımına gidileceği vurgulanmıştır.

1980 yılında serbest pazar ekonomisine geçişle birlikte, genel ekonomi politikaları açısından olduğu kadar tarım politikaları açısından da dönüm noktası olmuş ve tarım sektörüne yönelik uygulanan politikalarda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde, tarım piyasalarına destekleyici, koruyucu yöndeki devlet müdahalelerinin kapsamının daraltılması öngörülmüştür.



Ekonomide büyük çöküntülerin yaşandığı 4. BYKP dönemindeki ekonomik durgunluğun başlıca nedenleri arasında sosyal ve siyasal istikrarsızlık, yaşanan petrol krizi ile yaşanan döviz darboğazı ve Kıbrıs savaşı sayılabilir. Yaşanan döviz darboğazı sanayinin ihtiyaç duyduğu hammaddelerin yüksek fiyatla ülkeye gelmesine neden olmuş ve maliyet artışı fiyat artışlarına neden olmuştur. Bu fiyat artışları yurt içinde üretilen hammaddeleri de etkilemiş ve iç fiyatlar aşırı derecede yükselmiştir. Fiyat artışları dış ödemeleri de zorlaştırdığı için ödemeler dengesi bozulmuştur. Bu gelişmeler doğrultusunda hükümet önlemler almaya başlamış ve 1978 yılında “istikrar programı” açıklamıştır. KİT açıklarını kapatmak için KİT ürünlerine zam yapılmış, ithalat zorlaştırılmış ve devalüasyon yapılmıştır. 1979 yılında yeni bir program ile KİT zamları devam etmiş, faiz oranları yükseltilmiş, turist ve işçi dövizleri için primli kur uygulanmış ve Türk Lirası yeniden devalüe edilmiştir. Enflasyonun sınırlı önlenebilmesi ve durgunluğun devamı 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasına neden olmuştur. Bu kararlarda tarım sektörünü doğrudan ilgilendiren maddeler şunlardır;<sup>143</sup>

- Gübre ve gübre üreticileri tarafından kullanılan gübre hammaddesi, tarımsal ilaç ve bunun hammaddelerinin dış alımı için döviz kurunda katlı kur sistemi uygulanmış, bu alımlar için döviz kuru daha düşük seviyede uygulanmıştır.
- Belirli tarımsal ürünler için uygulanan taban fiyatta artışları ihtiyatlı yapılması ve destekleme alımlarında kısıtlamalar yapılması, ödemelerin çeşitli dönemlere dağıtılması karara bağlanmıştır.
- Merkez Bankası’nda “Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu” oluşturulmuş. Bu fon tarımsal girdilerin sübvansiyonunda, ihracatın geliştirilmesinde ve finansmanında ve de üreticiyi fiyat hareketlerinden korumada kullanılmıştır.

<sup>143</sup> *Tarım Tarihi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim.Osmanlida\\_Tarim.html](http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim.Osmanlida_Tarim.html), (21.12.2009), s. 20-21

Destekleme fiyatlarının açıklanmasında gecikmeleri önlemek ve desteklemeci kuruluşların piyasaya zamanında ve etkin bir şekilde girmesini sağlamak amacıyla, “Destekleme Çerçeve Kararnamesi” 1982 yılında çıkartılmış, böylece destekleme fiyatlarının saptanmasında “Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu”, alım esaslarının saptanmasında ise “Para-Kredi Kurulu” yetkili kılınmıştır<sup>144</sup>

1980 öncesinde yaşanan enflasyonlara tarımsal ürün fiyatlarının, tarımsal girdilere verilen sübvansiyonların ve düşük faizli kredilerin parasal genişleme üzerindeki etkisinin neden olduğu görüşü, devletin tarıma bakış açısının değişmesine yol açmıştır.

Sonuç olarak, tarım sektörü enflasyonun başlıca nedenleri arasında değerlendirilmeye başlamıştır. Bu bağlamda birçok üründeki pazar desteği azaltılmaya başlamış, sübvansiyonlar kaldırılmış ve tarımsal kredilerdeki faizler piyasa oranlarına yaklaşmıştır.<sup>145</sup>

5. beş yıllık kalkınma planında, tarımsal fiyat ve gelirlerde istikrarı sağlamak, pazarlamayı kolaylaştırmak, mevcut arazinin özelliklerine, iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısıyla verimliliği artırmaya yardımcı olmak esas olarak kabul edilmiştir. Tarımdaki gelir istikrarsızlıklarına karşı ürün sigortası çalışmalarının yapılacağı vurgulanmıştır. Bu dönem içerisinde, kamuoyunda 1973 yılında çıkarılan Toprak Reformu ve bu yasanın yürürlükten kalkması ile ilgili tartışmalar devam ederken, GAP projelerinin uygulandığı alanda, sulama nedeni ile ortaya çıkacak değer artışından kaynaklanabilecek adaletsizliklerin önüne geçmek için 22.11.1984 tarih ve 3083 sayılı Sulama Alanlarındaki Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu çıkarılarak aynı yıl yürürlüğe girmiştir ve fakat sadece devletçe sulamaya açılan alanlarda geçerli olması nedeniyle uygulama sınırlı kalmıştır.

<sup>144</sup> Neslihan Yalçinkaya – Hakan Yalçinkaya – Coşkun Çılbant, *a.g.m.*, s.104

<sup>145</sup> Neslihan Yalçinkaya – Hakan Yalçinkaya – Coşkun Çılbant, *a.g.m.*, s.104

Tablo 23 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)  
ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1984-1989)

Yıl	Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)			Sabit Fiyatlarla GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%)		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1984	20,3	23,1	56,6	0,6	10,5	8,2
1985	19,4	23,6	57,0	-0,3	6,5	5,0
1986	18,8	25,0	56,2	3,6	13,1	5,2
1987	17,2	24,9	57,9	0,4	9,2	13,2
1988	18,3	25,1	56,7	8,0	2,1	-0,8
1989	16,6	25,9	57,5	-7,7	4,9	3,2

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009)

Altıncı beş yıllık kalkınma planında, beşinci planda olduğu gibi istikrarı sağlayacak, pazarlamayı kolaylaştıracak ve ekilen araziye, iç ve dış talebe uygun bir üretim yapısıyla, verimliliğin artırılması esastır denilmiştir. Tarımsal desteklemenin kapsamının, ekonomik ve sosyal kriterler dikkate alınarak tespit edileceği belirtilmiştir. İhraç ürünleri, enflasyon, fiyat dışındaki desteklemeler ve Tarım Satış Kooperatifleri ile ilgili takip edilecek politikalar beşinci plana çok benzerlik göstermiştir.

Tablo 24 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)  
ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1990-1994)

Yıl	Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)			Sabit Fiyatlarla GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%)		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1990	16,3	25,9	57,9	7,0	9,3	10,1
1991	16,1	26,5	57,4	-0,6	2,9	-0,5
1992	15,8	26,5	57,8	4,3	6,2	7,1
1993	14,5	26,5	59,0	-0,8	8,3	10,5
1994	15,3	26,6	58,1	-0,6	-5,7	-7,6

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009)

1981 yılından itibaren azaltılmaya başlanan destekleme alımı yapılan ürün sayısı, 1990 yılında 10 ürüne kadar daraltılmıştır. Seçim yılı olan 1991 yılında, daha önceki daralmanın aksine tam ters bir politika izlenmiş, desteklenen ürün sayısı arttırılmıştır. Aynı politika, izleyen koalisyon hükümetince de korunmuş ve 1992 yılında desteklenen ürün sayısı 26'ya ulaşmıştır

5 Nisan 1994'te mali piyasalar ve döviz kuruna istikrar kazandırmak, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve yapısal reformları uygulamak için "Ekonomik Önlemler ve Uygulama Planı" yürürlüğe konmuştur. Bu planda temel ilke olarak, üretim yapan ve sübvansiyon dağıtan bir devlet yapısından, ekonomide piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurallarıyla işlemini sağlayan bir devlet yapısına geçilmesi hedeflenmiştir. 1994 yılında 5 Nisan kararları ve IMF'ye olan ulusal taahhütlerimiz çerçevesinde, destekleme modeli daha rasyonel bir yapıya kavuşturmak adına yeniden düzenlenmiştir. 5 Nisan kararlarında tarım sektörüyle ilgili olarak alınan başlıca önlemler şunlardır :

- Dünya fiyatlarının üstünde seyreden destekleme fiyatları bazı ürünlerde ekim alanlarının genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin aşırı alımlar yaparak yüksek stok maliyetlerine katlanmasına neden olmaktadır. Destekleme fiyatları belirlenirken dünya fiyatlarındaki gelişmenin yanı sıra yurtiçi faktör fiyatlarındaki gelişmeler de dikkate alınacaktır.
- Bu kapsamda tarımsal destekleme fiyatları, ücret ve maaşlarda öngörülen hedeflerle tutarlı olarak belirlenecektir.
- Tarımsal destekleme konusunda hedef kitleye doğrudan ödeme yapma ve kredi kolaylıkları sağlama gibi fiyat desteği dışındaki konulara ağırlık verilecektir.
- Tarımsal girdilerle ilgili sübvansiyonlarda bütçe ödenekleriyle sınırlı kalınacaktır.
- Dağıtımı devlet tarafından yapılan girdilerin fiyatları piyasa koşullarına göre belirlenecektir.

- Tarımsal destekleme alımının kapsamı daraltılacaktır. Hububat, şeker pancarı ve tütün bu kapsamdan çıkarılacaktır.

5 Nisan kararları sonucunda, destekleme ile görevli kuruluşların doğrudan ya da dolaylı olarak TCMB kaynaklarını kullanmalarına son verilmiş, bunun yerine, ürünlerin giderek daha çok borsalarda işlem görmesi ve özel sektörün ve üretici birliklerinin piyasalara katılımını arttırarak, fiyatların daha rasyonel ve dünya piyasalarıyla uyumlu düzeylerde oluşması yönündeki politikalar benimsenmiştir. Ancak bu politikalar başarıyla uygulanamamıştır. Bunun temel nedeni teknik, ekonomik ve sosyal açıdan birçok sorunun varlığını korumasıdır. Ekonomik ve sosyal sorunların çözümünü sadece politikalarla bulmak mümkün değildir.

Yedinci beş yıllık kalkınma planında, “Tarımsal Politikalar ile İlgili Yapısal Değişim Projesi”, sekizinci beş yıllık kalkınma planında ise “Genel Tarım Politikaları” başlığı altında tarım sektörü ile ilgili ilkeler ve politikalar benzer bir şekilde ele alınmıştır. Bu ilkeler ve politikalarda AB’ye uyum ve DTÖ antlaşmalarının getirdiği yükümlülükler vurgulanarak 2000 sonrası tarım reformunun işaretleri verilmiştir. Rekabetçi bir tarım sektörü meydana getirme, çiftçi kayıt ve tarım bilgi sistemlerinin oluşturulması, tarım sigortası kanununun çıkarılması, kırsal kalkınma, tarım sanayi entegrasyonu, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin özerkleştirilmesi, Tarım Çerçeve Kanununun çıkarılması ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığının ve ilgili Kamu İktisadi Teşebbüllerinin yeniden yapılandırılması bu iki plan dönemine ait hedeflere dahil edilmiştir.

Tablo 25 : Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)  
ve GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (1995-2000)

Yıl	Sabit Fiyatlarla Sektörlerin GSMH İçindeki Payları (%)			Sabit Fiyatlarla GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%)		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1995	14,4	27,7	57,9	1,3	12,5	7,6
1996	14,0	27,7	58,3	4,6	6,8	7,9
1997	12,7	28,1	59,2	-2,2	10,2	9,9
1998	13,4	27,6	59,0	9,6	1,8	3,6
1999	13,4	27,9	58,7	-5,6	-5,1	-6,7
2000	13,1	27,8	59,0	3,8	6,2	7,0

Kaynak: TÜİK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*, [http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (02.09.2009)

1999 yılı öncesinde genellikle ürün fiyatlarının dünya fiyatlarıyla uyumsuz olarak belirlenmesi beraberinde dışa karşı korumacılık önlemlerini getirmiştir. Yüksek fiyatlar bir taraftan bütçe olanaklarını zorlamış, diğer taraftan kaynak dağılımı ve tüketici refahını, dolayısıyla da toplumsal refahı olumsuz etkilemiştir. Yüksek fiyatla, dünya piyasalarına ürün arzı mümkün olamayacağından, ihracata da sübvansiyon uygulaması zorunlu hale gelmiştir. ihracatta yaşanan tikanlıklar ise sonuçta yine üreticileri etkilemiştir. Desteklemenin kapsamı ve fiyat düzeyleri, iç ve dış talepteki gelişmelerle yeterince ilişkilendirilmeyerek bazen ekonomik, çoğunlukla da politik kaygılarla belirlenmiştir. Bazı ürünlerin üretimleri, pazar istekleri gözetenmeden teşvik edilmiştir<sup>146</sup>

1980'den 2000 yılına kadar, Türkiye'deki tarım sektörü, daha çok yapısal önlemleri içermeyen, kısa vadeli politik konjonktüre endeksli fiyat ağırlıklı destekleme politikası araçları ile yönlendirilmeye çalışılmıştır<sup>147</sup>

<sup>146</sup> Neslihan Yalçinkaya – Hakan Yalçinkaya – Coşkun Çılbant, *a.g.m.*, s.105

<sup>147</sup> Neslihan Yalçinkaya – Hakan Yalçinkaya – Coşkun Çılbant, *a.g.m.* s.104

Planlı dönemde uygulanan politikalar, hedefleri tutturma konusunda başarılı olamamıştır. Özellikle tarım sektöründe hedeflenenlerin çok gerisinde kaldığı tablo 26'dan da izlenebilmektedir.

Tablo 26 : Planlı dönemlerde GSMH büyüme oranları (% , 1987 sabit fiyatlarla)

Yıllar	GSMH		Tarım		Sanayi	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
1963-1967	7,0	6,7	4,2	3,2	12,3	9,7
1968-1972	7,0	6,9	4,1	3,1	12,0	7,6
1973-1978	7,4	2,7	3,7	2,2	11,4	6,8
1979-1983	8,0	2,7	5,3	0,3	9,9	3,8
1983-1989	3,6	7,7	3,1	1,0	7,5	6,6
1990-1995	7,0	3,5	4,1	1,6	8,1	3,8
1996-2000	5,5-7,1	4,6	2,9-3,7	1,7	6-7,7	5,4
Ortalama	6,9	4,97	4,0	1,9	9,7	6,2

Kaynak : Fahri Yavuz, a.g.m., s. 48

*Türkiye’de köylülük için iki büyük yıkım dönemi oldu: Bunlar, 1950-1960 liberal, serbest ticaretçi yıllar ve 1980 sonrası neoliberalizm dönemidir. Birinci dönemden farklı olarak 1980 sonrasında özelleştirilmelerin hızlanmasıyla, ABD ve AB’ce desteklenen her türlü tarımsal ürünün serbest ithalatıyla, hiç desteklenmeyen Türkiye tarımsal üreticilerinin yıkımı ve üretim araçlarından koparılışı yeni bir ivme kazandı.*<sup>148</sup>

### 2.2.3 2000 Yılı ve Sonrasında Uygulanan Politikalar

2000’li yıllara gelindiğinde, bir taraftan tütün ve çay gibi belli ürünlerdeki değerlendirilemeyen aşırı stokların imha edilmesi sektörü zorlarken, diğer taraftan hayvansal ürünler ve yağlı tohumlarda olduğu gibi arz açıklarının meydana gelmesi, sektördeki dengesizliği ve planlama eksikliğini gözler önüne sermiştir. Tarımsal üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunmasını amaçlayan tarımsal destekleme politikaları, desteklerin hedef kitleye ulaştırılmaması, istenilen

<sup>148</sup> Oya Köymen, “Kapitalizm ve Köylülük : Ağalar-Üretenler- Patronlar”, *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı 86-88/2008-2009, Ankara 2009, s. 93

hedeflerin gerçekleştirilememesi ve devlete getirdiği mali yük nedeniyle etkisini yitirmiş, kalkınmaya yönelik hedefleri engelleyen unsurlar olarak gündeme gelmiştir.

Türkiye’de 1990’lı yılların sonuna doğru tarım politikalarında reform ihtiyacının gündeme gelmesi, ülkedeki iç gelişmeler ve bu dinamiklerden kaynaklanan tartışmalar kadar, üyesi olduğu ve birtakım taahhütler altına girdiği Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası kurum ve organizasyonların politikalarının etkisinin bir sonucudur.

*Aralık 1999 Ayı’nda IMF ile imzalanan Stand by Anlaşması ve 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan Tarım Reformu Uygulama Projesi Anlaşması’nın hükümleri, o günden bu yana değişen iktidar yapılarına karşın, küçük istisnalar dışında neredeyse tümüyle uygulandı. Diğer yandan, Dünya Ticaret Örgütü UTTA ve müzakere süreci devam eden Avrupa Birliği OTP hükümleri, DB ve IMF’nin “yakın ilgilerine” kıyasla, daha genel bir belirleme düzeyi üzerinden Türkiye tarım politikalarına yön verdiler.<sup>149</sup>*

### **2.2.3.1 Türkiye’de Tarım Reformu**

#### **2.2.3.1.1 İç Dinamikler**

Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) çerçevesinde destekleme politikalarında meydana gelen değişmelerin temel gerekçelerinden biri, 2000’li yıllara gelinceye kadar destekleme alımları ve girdi sübvansiyonlarının bütçeye önemli bir yük getirmesidir.<sup>150</sup>

İkinci bir etken olan mevcut dış borç yükü ve krediler, bütçe imkanları açısından destekleme politikaları üzerinde sınırlayıcı bir etki yapmaktadır. Cari

<sup>149</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 73

<sup>150</sup> Fahri Yavuz, *a.g.m.*, s. 49



işlemler açığı dolaylı olarak kredi alımını ve borç yükünü artırdığından destekleme politikalarını etkileyici bir rol oynamaktadır. Türkiye tarımının problemleri, zaman zaman destekleme politikalarının belirlenmesinde rol oynamışsa da, bu faktörün etkisi istenen düzeyde olmamıştır.<sup>151</sup>

### 2.2.3.1.2 DTÖ İle İlişkiler

1986 yılından başlayan Uruguay Turu büyük ölçüde ABD, AB (Avrupa Birliği) ve Cairns Grubu (Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Arjantin, Brezilya gibi tarımsal üretimi çok büyük olan 14 ülke) ülkelerinin çekişmeleri ve pazarlıklarına sahne olmuştur.

Turun sonunda 15 Nisan 1994'te Marakeş Şartı imzalanmış ve bu anlaşma gereği GATT, 01.01.1995 tarihi itibarıyla yerini Dünya Ticaret Örgütü'ne bırakmıştır. Aynı anlaşma kapsamında 28 başka anlaşmanın yanında Tarım Anlaşması imzalanmış<sup>152</sup> ve DTÖ anlaşmaları metninin 20 sayfasını oluşturan Tarım Anlaşmasında genel amaç, anlaşmanın giriş kısmının ikinci paragrafında; “adil ve piyasa sistemine dayalı bir tarım ticaret sistemi oluşturmak ve reform sürecini destek ve koruma konusunda görüşmeler yoluyla ve güçlendirilmiş ve etkinleştirilmiş GATT kural ve disiplinleri yoluyla işletmek” olarak tanımlanmıştır.<sup>153</sup>

Uruguay Turunda imzalanan Tarım Anlaşması ile tarım dış ticaretinde tam bir serbestleşme sağlamaktan çok, serbest tarım ticaretini engelleyen korumacı politikaların belirlenmesi, kontrol altına alınması ve tarımsal alanda korumacılığın aşama aşama azaltılması hedeflenmektedir.<sup>154</sup>

<sup>151</sup> Fahri Yavuz, *a.g.m.*, s.49

<sup>152</sup> Yasemin Çirpici, “DTÖ Tarım Müzakereleri Ve Türkiye'nin Dış Ticaretine Etkisi”, <http://www.yildiz.edu.tr/~wwwikt/sempozyum/metin/cirpici.pdf>, (28.12.2009), s.2

<sup>153</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Türkiye”, [http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/articles/2005/13/AA-Y-SYAPAR.PDF](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/articles/2005/13/AA-Y-SYAPAR.PDF), (28.12.2009), s.59

<sup>154</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, *a.g.m.*, s.59

1 Ocak 1994 tarihinden itibaren yürürlüğe giren ve Türkiye'nin de imzacı ülkeler arasında bulunduğu UTTA, pazara giriş, ihracat sübvansiyonları ve iç destek uygulamalarına ilişkin esasları içermektedir.

Pazara giriş ; Gelişmiş ülkeler, 1 Eylül 1986 tarihindeki tarife oranları üzerinden, yıllık eşit indirimler yoluyla altı yıllık bir süre içinde, ürün bazında % 15 ve ortalama %36 oranında indirim taahhütünde bulunmuşlardır. Gelişmiş ülkeler için uygulama dönemi 2001 yılı sonunda bitmiştir. Gelişmekte olan ülkeler için ise, aynı tarihte geçerli oranlar üzerinden, 10 yıllık dönemde, her bir ürün için %10'un altında olmamak koşuluyla, basit ortalama ile %24 oranında indirim yükümlülüğü bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için uygulama dönemi ise 2004 yılında sona ermiştir.<sup>155</sup>

Tarife dışı engellerin kaldırılmasının doğurabileceği olumsuz etkileri giderebilmek üzere tarifelendirme yapmış (tarife dışı engeller gümrük vergilerine dönüştürülmüştür) ülkelere özel korunma önlemleri mekanizması sağlanmıştır. Özel korunma önlemleri ithalat miktarının Anlaşma'da belirlenmiş bir eşik seviyeyi aşması veya ithal mal fiyatının belirli bir düzeyin altına düşmesi durumunda ek vergi uygulayabilme olanağı sağlamaktadır. Pazara giriş imkanlarının korunması (current access) ve pazara minimum giriş (minimum access) olanaklarının sağlanması amacıyla tarifelendirme yapmış ülkelere tarife kotası olanağı getirilmiş, gelişme yolundaki ülkelere bir defa için, daha önce GATT'a konsolide etmedikleri tarım ürünlerinin vergilerinde bir koşul aranmaksızın tavan konsolidasyonuna (ceiling binding) gitme, böylelikle tarifelerini ilk aşamada yükselterek, yüksek oranlardan indirime başlayabilme olanağı sağlanmıştır. Türkiye tavan konsolidasyonundan yararlanmıştır.<sup>156</sup>

Türk tarımı üzerindeki etkileri açısından bakılacak olursa, Türkiye, ithalatında hassasiyet arz eden ve bu nedenle (GOÜ'lere tanınan) tavan

<sup>155</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, *a.g.m.*, s.60

<sup>156</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 547

konsolidasyon imkanından yararlanan mallar (et, süt, tahıl ve şeker ürünleri) dışında bütün tarife pozisyonlarında 1 Eylül 1986'da geçerli olan tarife oranlarını indirmeye esas almıştır. Diğer yandan, Türkiye balıkçılık ürünleri hariç, tarım ürünlerinin tamamını DTÖ'ye konsolide etmiş ancak, AB'nin Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) hadlerini en düşük tarife haddi olarak uygulama hakkını saklı tuttuğunu bildirmiştir. Ayrıca Türkiye, "tarım ürünleri ithalatında tarife dışı engeli bulunmadığından tarifasyona gitmemiş, bunun sonucu olarak asgari ve cari giriş kotaları için taahhütte bulunmamış ve dolayısıyla özel koruma imkanlarından yararlanamamıştır". Bunun nedenleri; Türkiye'de 1980'den itibaren uygulanmakta olan liberal politikaların, büyük ölçüde serbestleşme sağlaması ve AB ile yapılan Gümrük Birliği Kararı'dır. Türkiye hayvancılık ürünleri (özellikle sığır, domuz, koyun, keçi eti ve sakatları), süt ürünleri, tahıllar, şeker ve tütün gibi ürünlerde yüksek gümrük vergileri taahhüt ederek, bu ürünlerde tavan konsolidasyona gitmiştir. Bunun nedeni, yerli üreticileri koruma isteğidir. Yüksek oranlarda yapılmış olan konsolidasyonun bir anlamda gıda güvenliğini korumaya yönelik bir amacı olduğu da söylenebilir. Bitkisel yağlar, pamuk ve bazı sebzeler gibi net ithalatçı olunan ürünlerde ve ihracata dönük sanayi malları tarife oranlarında yüksek indirim tercih edilmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gıda Sanayisi Özel İhtisas Komisyonu Raporu Et ve Et Ürünleri Sanayisi Alt Komisyon Raporu'nda yer alan bir ifadeye göre; "Türkiye'de gerek üretim gerekse pazarlama aşamasında parasal desteklerin yetersizliği üretim maliyetinin ve dolayısıyla satış fiyatlarının yüksek düzeyde oluşmasına yol açmakta ve bu durum DTÖ nezdinde bağlı tarife oranlarının en yüksek hadleri ile korunmakta olan sığır eti sektöründe, gümrük korumalarının yetersiz kalmasına neden olmaktadır" Türkiye'nin dış ticaret verileri, DTÖ Tarım Anlaşması taahhütlerinin uygulanmaya başlandığı yıl olan 1995 yılından itibaren Türkiye'nin genel ihracat ve genel ithalat rakamları içerisinde tarım ürünleri ihracat ve ithalat oranlarının sürekli bir düşme eğiliminde olduğunu göstermektedir.<sup>157</sup>

İhracat sübvansiyonları ; DTÖ Tarım Anlaşmasında indirim tabi ihracat sübvansiyonları tanımlanmakta, bunların, bütçeden ayrılan pay ve sübvansiyonlu

<sup>157</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, *a.g.m.*, s. 67-68

mal miktarı bazında 1986-1990 ya da 1991-92 dönemindeki oranlar üzerinden indirime tabi kılınması öngörülmektedir. Söz konusu yıllarda ihracat sübvansiyonu uygulamamış ülkelerin sübvansiyon kullandırma hakkı yoktur. Türkiye, Uruguay Round'da ihracat sübvansiyonu kullanma taahhüdünde bulunan 25 ülkeden biridir ve 44 üründe sübvansiyon taahhüdünde bulunmuştur.<sup>158</sup>

Anlaşma uyarınca, gelişmiş ülkeler indirime tabi sayılan ihracat sübvansiyonlarını, Anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra, bütçe harcamaları ve sübvansiyonlu ürün miktarları itibarı ile altı yıl içinde sırası ile %36 ve %21 oranlarında azalttılar, bu oranlar gelişmekte olan ülkeler için sırası ile on yıl içinde %24 ve % 14 oldu. Anlaşmada ayrıca, ihracat sübvansiyonlarına benzer etkiler yarattığı kabul edilen ihracat kredileri, ihracat kredi garantileri ve sigorta programları ile uluslararası gıda yardımları da ele alınmıştır. Bu tür uygulamalar, ihracat sübvansiyonu taahhütlerinden sapan hususlar, dolaylı yoldan ihlal (circumvention of export subsidy commitments) olarak adlandırılmakta, ayrı bir madde halinde düzenlenmektedir.<sup>159</sup>

Türk tarımı üzerindeki etkileri açısından bakılacak olursa, "İhracat sübvansiyonu taahhütlerinin en önemli kalemleri buğday, arpa ve buğday unudur. Türkiye bu ürünlerle miktar ve harcamalarda önceden bindirme (front-loading) (miktarlarda önceden artış gerçekleştirme) yapmayı tercih etmiştir. Bunun sonucunda taahhütler 2004 yılında yine temel yılı düzeylerinden %24 indirilmekte, fakat ilk yıllarda yüksek oranlarda sübvansiyon verme imkanı sürdürülmektedir. Bu temkinli davranış ile oluşabilecek kamu stoklarının elden çıkarılması için serbestlik kazanılmış ve böylece, buğday ve arpada destekleme alımı yapan Toprak Mahsulleri Ofisi'ne (TMO), arz fazlası olması durumunda, bu ürünleri sübvansiyonlu fiyatlardan ihraç etme imkanı sağlanmıştır. Diğer yandan, aynı özen şeker için gösterilmemiştir. Tarım Anlaşmasına göre şeker listede yer almadığından sübvansiyonlu ihracatı yasaktır. Türkiye'nin ihracat sübvansiyonları konusunda

<sup>158</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, *a.g.m.*, s. 60

<sup>159</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 547

izlediği genel eğilim, yüksek miktar ve harcamalarla başlayıp, hızlı indirim yapmak olmuştur.<sup>160</sup>

İç destekler ; DTÖ Tarım Anlaşmasında üretim ve ticaret üzerinde bozucu etkileri dikkate alınarak üç tür iç destek tanımlanmıştır. Daha çok müdahale fiyatı şeklinde uygulanan üretim ve ticaret üzerinde bozucu etkileri olduğu kabul edilen iç destekler “amber box” gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelere farklı süre ve oranlarda indirime tabi tutulmuştur. Bu tür iç desteklerin gelişmiş ülkelere 6 yılda % 20, gelişmekte olan ülkelere 10 yılda %13.33 oranında azaltılması hükmüne bağlanmıştır. Anlaşmada yer alan asgari destek “de minimis” tanımı uyarınca bir ürünün ait olduğu yıldaki üretim değerinin gelişmiş ülkeler için %5 ve gelişmekte olan ülkeler için %10’u aşmaması halinde, söz konusu desteklerin indirim taahhüdü dışında kalması kabul edilmiştir. Türkiye “de minimis” taahhüdünde bulunmuştur.<sup>161</sup>

Üretimi sınırlayan programlar kapsamındaki doğrudan ödemeler “blue box” iç destek indirim taahhüdü dışında kalan destekleme politikalarından biri olarak düzenlenmiştir. Söz konusu ödemeler, üretimi kısıtlayan bir program çerçevesinde uygulanmak kaydıyla, sabit alan ve verime yapılan ödemelerle, baz üretim seviyesinin % 85 veya daha azı üzerinden yapılan ödemeler ile sabit sayıda adet üzerinden yapılan canlı hayvan ödemelerini kapsamaktadır.<sup>162</sup>

*İndirim taahhüdü dışında kalan bir diğer iç destek türü yeşil kutu “green box” desteklerdir. Söz konusu desteklerin ticaret ve üretim üzerinde bozucu etkilerinin hiç olmadığı veya çok az olduğu kabul edilmektedir. Anlaşmaya göre indirim hükümlerinden muaf olan bu desteklerin, tüketicilerden yapılan transferleri içermeyen kamu destekli devlet programları çerçevesinde verilmesi, üreticilere fiyat desteği sağlamada etkisi olmaması ve Anlaşmada sayılan diğer kıstasları karşılaması gerekmektedir. Yeşil kutu kapsamında olabilecek destekler, ikinci ekte*

<sup>160</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, a.g.m., s.72-73

<sup>161</sup> 2. Tarım Şurası Sonuç raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 548

<sup>162</sup> 2. Tarım Şurası Sonuç Raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. .548

*maddeler halinde sayılmaktadır: tarıma veya kırsal topluma fayda sağlayan veya hizmet getiren programlarla ilgili harcamalardan oluşan kamu hizmet programları (altyapı); gıda güvenliği amaçlı kamu stokları; yurtiçi gıda yardımı; üreticilere doğrudan ödemeler; fiyattan ve üretimden bağımsız gelir desteği; gelir sigortası ve net gelir güvenliği programlarına devletin mali katkısı; doğal afetler için yapılan yardım ödemeleri; üretici emeklilik programları aracılığıyla sağlanan yapısal uyum yardımı; kaynakların üretim dışına alınması yoluyla yapılan yapısal uyum yardımı; yatırım teşvikleri yoluyla sağlanan yapısal uyum yardımı; çevre programı kapsamındaki ödemeler, bölgesel yardım programı kapsamındaki ödemeler .<sup>163</sup>*

Türk tarımı üzerindeki etkileri açısından bakılacak olursa, Türkiye’de iç destek harcamaları yoluyla yapılan yardım miktarı, üretim değerinin %10’unun altında kaldığı için “de minimis” kapsamına girmektedir. Bu nedenle, Türkiye’nin yurtiçi desteklerde herhangi bir indirim taahhüdü bulunmamaktadır. Ancak, “de minimis” kapsamı içerisinde yer almak, ileride de hiçbir ürün için %10’luk destek üst sınırının aşılmayacağı yönündedir. İç destek indirimine temel teşkil eden toplam destek, Toplu Destek Ölçümü (TDÖ) ve eşdeğer destek ölçümü yöntemlerinden biri ile hesaplanabilmektedir. Ancak eşdeğer destek ölçümü yöntemi, TDÖ’nün mümkün olmadığı durumlarda uygulanabilecektir. Türkiye, istatistiki açıdan yaşadığı sıkıntılar nedeni ile eşdeğer destek ölçümü yöntemini tercih etmiştir.<sup>164</sup>

*Küreselleşmenin öncü kuruluşlarından olan DTÖ çatısı altında gerçekleştirilen Tarım Anlaşmasının, tarım ürünlerinin de uluslararası piyasalarda piyasa ekonomisi kurallarına göre alınıp satılmasını öngördüğü ifade edilebilir. Bu durum; “Yüksek verimlilik ve dolayısıyla gelişmiş-güçlü tarımsal yapıya sahip ülkelerle, düşük verimlilik ve az gelişmiş tarımsal yapıya sahip ülkelerin, bir başka deyişle farklı sınıflardaki yarışmacıların aynı menderde gürüşmesi anlamına*

<sup>163</sup>2. Tarım Şurası SonuçRaporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 548

<sup>164</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, a.g.m., s. 74

*gelecektir ve bunun olası sonuçlarını öngörmek için ise kahin olmaya gerek bulunmamaktadır.*<sup>165</sup>

Türkiye açısından Tarım Anlaşması genel olarak değerlendirildiğinde; sonuçlar, tarımda tarife indiriminin ticaret bozucu etkileri olacağına, bunun kendini en çok hayvancılık sektöründe göstereceğine işaret etmektedir. Türkiye, Kuzey Avrupa ülkelerindeki son derece gelişmiş olan hayvancılık sektörü ile rekabet edecek güçte değildir. Tahıl üretimi konusunda da özellikle buğday fiyatları AB'nin fiyatlarının üzerinde olduğundan net ithalatçı konumuna gelmektedir. Uluslararası tarımsal ürün ticaretinde meyve ve sebze üretiminde Türkiye'nin rekabet şansı olduğu gözlenmektedir. Bunun yanında, tarımda bir verimlilik artışına gidilebilmesi halinde, ticaret üzerindeki olumsuz etkilerin hafifletilebileceği ve toplamda net tarım ürünleri ihracatçısı konumuna gelinebileceği görülmüştür.<sup>166</sup>

### **2.2.3.1.3 AB İle İlişkiler**

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyumu ile ilgili çalışmaları, 9 Aralık 1999 yılında Helsinki Zirvesinde Avrupa Birliği adaylığımızın açıklanmasından sonra hız kazanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgeleri ile adaylık sürecinde izlemesi gereken yol haritası ortaya konmuştur. Bunun yanı sıra her yıl yayınlanan İlerleme Raporları ile de gelişmeler değerlendirilmektedir.<sup>167</sup>

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşme hedefine yönelik ortaklık ilişkisinin önemli bir aşaması olan Gümrük Birliği Anlaşması 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşmada, temel olarak tarım ürünleri kapsam dışında bırakılmış olmakla birlikte, içeriğinde süt – tahıl ve şeker bulunan işlenmiş tarım ürünleri kapsama alınmıştır. Sözü edilen kapsam belirleme, Türkiye'nin rekabet üstünlüğü olan salça – meyve suyu gibi çeşitli alanları dışlamıştır. Bu yapı altında

<sup>165</sup> Ahmet Ay – Sinem Yapar, *a.g.m.*, s. 64

<sup>166</sup> Yasemin Çırpıcı. *a.g.m.*, s. 13

<sup>167</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 563

AB ile yapılan işlenmiş tarım ürünleri dış ticaretine ilişkin veriler, GB Anlaşması'nın mevcut ticaret dengelerini hızla AB lehine bozduğunu göstermektedir.<sup>168</sup>

Genel olarak Türkiye, işlenmiş tarım ürünlerinde (AB tanımlamasına göre) dışsatımcı bir ülke olmasına ve dışalımının 7 ila 10 katı dışsatım gerçekleştirilmesine karşın, AB ile yapılan işlenmiş tarım ürünü ticaretinde dışatımcı konumdadır. Yıllara ve ürün gruplarına göre değişmekle birlikte, Türkiye işlenmiş tarım ürünleri dışalımının, yaklaşık % 90'ı AB'den yapılmaktadır. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) sonrasında, AB'den yapılan işlenmiş tarım ürünleri dışalımı önemli ölçüde artmıştır. AB'den yapılan birçok işlenmiş tarım ürünü dışalımı, 1/95 sayılı OKK sonrasında başlamıştır. Bu konuda ortaya çıkan diğer önemli bir gelişme, sözü edilen OKK sonrası AB dışındaki ülkelerden yapılan işlenmiş ürün dışalımının, AB'den yapılan dışalımdan daha hızlı bir artış göstermesidir. Bu durum, uygulamaya giren yeni rejimin, diğer ülkeler için de avantajlı sonuçlar doğurmasıyla açıklanabilir. 1/95 sayılı OKK'nın Türkiye'ye değil, daha çok AB'ye yeni bir takım tavizler getirmesi nedeniyle, karar sonrası Türkiye'nin işlenmiş tarım ürünleri dışsatımında önemli bir etki oluşmamıştır.<sup>169</sup>

#### 2.2.3.1.4 IMF İle İlişkiler :

IMF ile Aralık 1999'da imzalanan *Stand by* Anlaşması ve bu çerçevede yazılan niyet mektuplarında, tarımla ilgili birçok taahhüt verilmiştir. 1999 – 2008 döneminin aralıksız IMF birlikteliğiyle geçirildiği değerlendirildiğinde, bu taahhütlerin belirleyiciliği ortaya çıkar. Bu bağlamda, niyet mektuplarına dağılan IMF tarım taahhütleri, aşağıdaki biçimde gruplandırılabilir;

<sup>168</sup> Gülcan Eraktan, *Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasına Uyumu ve Türk Tarımına Etkileri*, Türk İş Dünyası İçin AB Mevzuatı, [http://www.etcf.org.tr/EN/doc/kasim\\_2009\\_etcf/Manual\\_6%20Tarim.pdf](http://www.etcf.org.tr/EN/doc/kasim_2009_etcf/Manual_6%20Tarim.pdf), (03.01.2009), s. 30-31

<sup>169</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 106



- Mevcut destekleme sisteminin elemine edilerek, doğrudan gelir desteğine geçilmesi,
- Ziraat Bankası'nın sübvansiyonlu tarım kredi sistemine son verilmesi,
- Destekleme alım fiyatlarının dünya borsa fiyatlarına göre belirlenmesi,
- Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yeniden yapılandırılması
- TŞFAŞ, ÇAYKUR ve TEKEL'in özelleştirilmesi
- Tütün ve Şeker Yasalarının çıkarılması

IMF programı altında Türkiye, Kasım 2000 ve Şubat 2001 aylarında iki önemli kriz ile karşı karşıya kalmış, ekonomide %12'ye varan küçülmeler yaşanmıştır. IMF taahhütlerinin somutlaştırılması ise, Dünya Bankası projeleri ile desteklenmiştir.<sup>170</sup>

IMF ile yapılan Anlaşma hükümleri, kamu bütçesi açıklarından tarımsal desteklemeleri sorumlu tutan anlayışın bir görünümü niteliğinde ortaya çıkmış ve sektörel harcamaları kısıtlama amacına odaklanmıştır. Dönemin destekleme sistemi üzerindeki etkileri şöyle açıklanabilir;<sup>171</sup>

*1980'li yıllardan beri süren tartışmaların istikrar programına bir yansıması niteliğinde olmak üzere, yerel fiyatların dünya fiyatlarının çok üzerinde olduğu, tarımın rekabet edebilmesi için yerel fiyatların indirgenmesi gerektiği ileri sürülmüş ve dünya fiyatı göstergesi olarak ABD tarımsal ürün borsalarının fiyatları temel alınmıştır.*<sup>172</sup>

Bu yaklaşımın sonuca odaklı olduğu, sorunu kavrayıp çözüm üretme düşüncesine dayanmadığı söylenebilir. Türkiye'de tarımsal üretim maliyetlerinin yüksek olmasında, tarımın altyapı sorunları ve girdi fiyatlarının pahalılığı etken olmaktadır. Ortalama işletme genişlikleri küçük, sulama olanakları kısıtlı, teknoloji

<sup>170</sup> Gökhan Günaydın *a.g.e.s.* 74

<sup>171</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 111

<sup>172</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 111

kullanımı sınırlı tarım sektörü, yaşanan yüksek enflasyon ortamında her geçen gün daha da pahalılaştan gübre – tohum – zirai mücadele ilacı vb. kullanmakta olup, tüm bu etkenler, üretim maliyetlerinin aşağıya çekilmesine engel olmaktadır. Tarımda yaşanan genel verimlilik düşüklüğü bu tabloda önemli bir unsur olmakla birlikte, AB ve ABD ile aynı verim değerleri ile üretim yapılan ürün gruplarında dahi aynı sorunun yaşanıyor olması, altyapı sorunları ve girdi kullanım maliyetlerinin başat konumuna işaret etmektedir.<sup>173</sup> İşte bu tablo içerisinde,

(a) ABD Borsa fiyatlarının, uygulanan sübvansiyonlar bağlamında Amerika'lı üreticinin eline geçen fiyatların altında bir fiyat düzeyini yansıtması ve

(b) Çıktı fiyatında yerel – dünya fiyatları karşılaştırması yapılırken, aynı karşılaştırmanın girdi fiyatlarında yapılmaması, başka bir deyişle dünya fiyatlarından yüksek yerel girdi fiyatları ile üretim yapıyor olmasının görmezden gelinmesi, tarımsal üretim yapıları üzerinde olumsuz etki yapmıştır.<sup>174</sup>

Açıklanan destekleme fiyatları bazı yörelerde üretim maliyetlerinin altında kalmış ve özellikle nadas zorunluluğu ile üretim yapılan alanlarda, üretimden vazgeçmeler gözlenmiştir.<sup>175</sup>

### 2.2.3.1.5 Dünya Bankası İle ilişkiler

Dünya Bankası, dünya genelinde, toplam kredi hacminin yaklaşık % 20'sini tarım sektörüne ayırmaktadır. Dünya Bankası ile 1950–2000 döneminde imzalanan 163 kredi anlaşmasının 31 anlaşmasına konu edilen tarım sektörü, % 19.02 pay ile birinci sıradadır. Dünya Bankası Anlaşmalarının iki belirgin özelliğinin bulunduğu söylenebilir;

- Ulusal plan ve programların hedef ve stratejilerini yönlendirme özelliği,

<sup>173</sup> 2. Tarım Şurası Sonuç Raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 111

<sup>174</sup> 2. Tarım Şurası Sonuç Raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 112

<sup>175</sup> 2. Tarım Şurası Sonuç Raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 111-112

- Doğrudan kamu sektörü ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, çalışma ilişkileri, istihdam biçimleri ve işlevlerini değiştirme etkisi.<sup>176</sup>

Dünya Bankası ile 2000 yılında Ekonomik Reform Kredi Anlaşması ve 2001 yılında Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) imzalandı. Bunlardan özellikle ikincisi, IMF'ye verilen tarım taahhütlerinin finansmanında kullanılmak üzere kredi temin etmeye yönelik olarak oluşturuldu. "Dolayısıyla, ARIP'in aşağıda belirtilen içeriği, IMF taahhütlerinden finansman gerektiren bileşenlerdi;

- Doğrudan gelir desteği,
- Çiftçi geçiş programı (alternatif ürün projesi),
- Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yeniden yapılandırılması,
- Proje destek hizmetleri."<sup>177</sup>

Bu başlıklardan DGD, Türkiye'de uygulanan destekleme sisteminin tümüyle değiştirilmesine odaklanmaktadır. DGD sistemi gelişmiş ülkeler için ticarete rekabet üstünlüğü sağlayıcı bir politika aracı iken; yapısal sorunları bulunan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke gruplarında, uygulanan DGD sistemi, tarımsal üretim yapılarında olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bunlara ana başlıkları ile bakmakta yarar vardır:

- Tarımsal üretimin en önemli gereklerinden olan finans, DGD sistemi ile tarımdan daha da uzaklaşmaktadır. Özellikle girdi desteği (gübre-tohum-tarımsal savaşım ilacı vb.), kaynağın tarımda kalmasını sağlar. Fakat yoksulluk içindeki köylü, DGD ödemelerini temel ihtiyaçlarını karşılamakta kullandığından DGD'nin tarıma geri dönüş oranı geçen gün biraz daha düşmektedir.

<sup>176</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 112

<sup>177</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 74

- Üretimden bağımsız DGD sistemi ile Türkiye'nin çok gereksinim duyduğu üretim planlamasını gerçekleştirmek olanaksızdır.
- Mevcut DGD sistemi, işleyiş itibarıyla, araziyi işleyeni değil mülk sahibini desteklemektedir. Anadolu'da kira ilişkilerinde mülk sahipleri, DGD ödemelerini kendilerinin almalarını koşul olarak dayatmaktadırlar. Bu bağlamda kentlerde yaşayan ve toprakla hiç ilgileri olmayan mülk sahiplerinin tarımsal desteklerden yararlandırılmaları söz konusu olmaktadır.
- Mevcut sistem zengin köylüyü desteklemektedir. Halen 500 dekar kadar arazisi olanlara dekar başına ödeme yapılmaktadır. Bu çerçevede çok daha geniş araziye sahip olanlar arazilerini noter sözleşmeleri ile 500'er dekarlık bölümlere ayırıp akrabaları üzerine göstererek ödemelerden geniş oranda yararlanmaktadırlar. Buna karşılık küçük arazi sahipleri, ödemeleri almak için yerine getirmek zorunda oldukları çeşitli işlemler (belge ücreti, noter ve başvuru masrafları – yol giderleri vb.) karşılığında yapacakları masrafların alacakları ödemeleri geçmesi nedeniyle, başvuru dahi yapmamaktadırlar.
- Tüm girdilerin hızla pahalılaştığı bir ortamda, DGD ödemeleri sabit tutulmakta veya düşürülmekte bu bağlamda, dolaylı da olsa tarımsal üretimi destekleme etkisi giderek zayıflamaktadır.
- Başvuru sayısında ve ödeme miktarındaki görece artışlara karşın, bütçeden DGD için ayrılan kaynaklar yeterli olmamaktadır.<sup>178</sup>

#### IMF – Dünya Bankası Anlaşmalarının Uygulama Sonuçları

Dönemin tarım politikalarının değişime etkisi, aşağıdaki tabloda yalnız olarak ortaya çıkmaktadır;

<sup>178</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 113

Tablo 27 : Yeni Tarım Politikalarının Devlet Bütçesine Etkisi : 1999 – 2002  
(Milyon ABD doları)

Destek kalemleri	1999	2002
Kredi desteği	956	0
Gübre desteği	183	0
KİT'lere bütçeden aktarılan	261	138
KİT açıklarını karşılama	2213	355
Pamuk ve yağlı tohumlar primleri	205	58
TSKB'ye destek	450	0
DGD Ödemeleri	0	628
Toplam	4268	1179

Kaynak : 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s.113

Görüldüğü gibi, 1999 yılında 4.2 milyar dolarlar düzeyinde olan kamusal tarım desteği, 2002 yılında 1.2 milyar dolar düzeyine gerilemiştir. “Destek düzeyinin azalması yanında, destekleme kapsamının değişimi çarpıcıdır. T.C. Ziraat Bankası'nın düşük faizli tarımsal kredi verme işlevinin sona erdirilmesi ile birlikte 956 milyon dolar düzeyinde olan kredi desteği, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'nin yeniden yapılandırılması sonrasında TSKB'ne aktarılan 450 milyon dolar düzeyindeki destek ve nihayet 183 milyon dolar düzeyindeki gübre desteği tümüyle sıfırlanmıştır. KİT'lere aktarılan kaynaklar ve yağlı tohumlar – pamuk için ödenen prim destekleri önemli oranda azaltılmıştır. Tüm bunların yerine, DGD ödemeleri konulmuştur.”<sup>179</sup>

### 2.2.3.1.6 Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)

Tarımla ilgili reformun ilk aşamasının sinyalleri 7. ve 8. beş yıllık kalkınma planları yanında, Dünya Bankasıyla yapılan Ekonomik Reform Kredisi (Economic Reform Loan, ERL) anlaşması çerçevesinde verilmiştir.

2000 yılı ilk aylarında yapılan Ekonomik Reform Kredisi anlaşmasının temelde beş ayağı bulunmaktadır. Bunlar:

<sup>179</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 114

- *Daha sıkı mali politikayı desteklemek için yapısal mali reformları geliştirmek,*
- *Adil ve finansal olarak sürdürülebilir sosyal güvenlik sistemini tesis etmek,*
- *Finansman sektörünün güvenilirliğini korumak, finansal araçların (banka ve özel finans kuruluşları) etkinliğini artırmak,*
- *Tarımsal büyümeyi ve tarımsal gelir oluşturmayı teşvik etmek*
- *Enerji ve altyapı sektörlerinin kısıtlarını kaldırmak ve özelleştirmeyi (POAŞ, TÜPRAŞ, THY, ERDEMİR ve PETKİM) hızlandırmaktır (IBRD, 2000).<sup>180</sup>*

Yukarıda sayılan unsurlardan tarımsal büyümeyi ve tarımsal gelir oluşturmayı teşvik etmek, ARIP projesinin başlangıcını oluşturmaktadır.<sup>181</sup> Türkiye 2001 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) kapsamında; tüm tarımsal fiyat desteklemelerini ve girdi sübvansiyonlarını kaldırarak Doğrudan Gelir Desteği Sistemine (DGDS) geçmiştir. Başka bir deyişle 2000 reformu, Türkiye tarımsal destekleme politikalarında radikal bir değişiklik olarak gündeme gelmiştir.<sup>182</sup>

2000 yılı Ekonomik İstikrar Programı ile birlikte uygulamaya giren tarım reformu, OTP'ye uyum konusundan bağımsız olarak hazırlansa da reformun ana unsuru olan Doğrudan Gelir Desteği Sistemi, AB'de Mayıs 1992 reformu ile uygulamaya sokulan telafi edici ödeme sistemine benzerlik göstermektedir.<sup>183</sup> Tarım reformunun diğer unsurları ise; Daha çok büyük işletmelere kazanç sağlayan fiyat ve kredi desteklerinin tedrici olarak kaldırılması ve tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasındaki hükümet müdahalesinin azaltılmasıdır.<sup>184</sup>

<sup>180</sup> Fahri Yavuz., *a.g.m.*, s. 49

<sup>181</sup> Fahri Yavuz., *a.g.m.*, s.50

<sup>182</sup> Ahmet Şahinöz – Aylın Özaltan – Işıl Gökdoğan, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye Tarımı”, [http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/880067f879409df\\_ek.pdf?tipi=14&sube=](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/880067f879409df_ek.pdf?tipi=14&sube=), (19.11.2009), s. 15-16

<sup>183</sup> Neslihan Yalçınkaya – Hakan Yalçınkaya – Coşkun Çılbant, *a.g.m.*, s.109

<sup>184</sup> Fahri Yavuz, *a.g.m.*, s.49

Bu çerçevede ARIP, fiyat, gübre ve kredi gibi desteklerin kaldırılarak DGD'nin bu desteklerin yerine ikame edilmesi, üretim fazlasının olduğu alanlardan (tütün ve fındık) alternatif üretim sahalarına geçişin desteklenmesi ve hükümet bağlantılı tarım satış kooperatiflerinin üyelerine hizmet etmede yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesini amaçlamaktadır.<sup>185</sup>

*DGD ile amaç, piyasaya müdahaleci olan ve önemli mali yük getiren desteklerin kaldırılarak, piyasaya müdahale etkisi en az olan, dünyada kabul gören ve yönelinen DGD'nin beş yıllık bir dönem içerisinde uygulamaya sokulmasıdır. Alternatif ürün unsurundan amaç, özellikle fiyat destekleriyle etkin olmayan üretime kaymış olan çiftçilerin, piyasa sinyallerine göre daha etkin olacak üretim alanlarına dönmesine yardımcı olmaktır. Tarım satış kooperatiflerin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili kısımdaki amaç ise, Haziran 2000'de çıkarılan kanunla özerkleştirilen bu kooperatiflerin, kanun doğrultusunda yapılanması yönünde desteklenmesidir. Bu desteklemenin önemli bir kısmı, idare maliyetlerini düşürmek için yapılan işten çıkarmalara finansal kaynak sağlanmasıdır.*<sup>186</sup>

1999 yılı sonunda başlayan dönemde uygulanan tarım reformunun Türkiye tarım yapısı üzerinde doğurduğu sonuçlar, Dünya Bankası tarafından incelenmiş ve yayımlanmıştır.

Rapor sonuçları şöyle özetlenebilir;<sup>187</sup>

- *1999 – 2002 aralığında, tarımsal sübvansiyonlar 6 milyar US \$ azalarak 1.1 milyar US \$'a inmiştir. Başka bir deyişle, tarımsal sübvansiyonların GSMH'ya oranı % 3.2'den % 0.5'e inmiştir.*
- *Aynı dönemde, tarımsal GSMH 27 milyar US \$'dan 22 milyar US \$'a inmiştir.*

<sup>185</sup> Fahri Yavuz, a.g.m., s.49

<sup>186</sup> Fahri Yavuz, a.g.m., s. 50

<sup>187</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 114

- *Çiftçiler üzerindeki net etki, yaklaşık 4 milyar US \$ tutarında yıllık zarar olmuştur.*
- *2002 – 2003 reform döneminde gerek suni gübre gerekse tarımsal kimyasal madde kullanımı % 25 – 30 azalmıştır.*
- *Tarım kredisi faiz oranları negatiften pozitifeye dönmüştür.*
- *Kredi alan çiftçiler, borçlarını başlıca üç nedene bağlı olarak ödememişlerdir: tarımsal gelirdeki azalmalar, yüksek reel faiz oranları ve bazı çiftçilerin borçların kısmen affedilmesi yolundaki beklentileri.*
- *1999 – 2001 arasında, Türkiye’de üretilen başlıca tarım ürünlerinin brüt değeri, reel olarak % 16 azalmıştır.*
- *Bütün ürün çeşitlerinde Türk ihracat ve ithalatının 1997 – 2002 döneminde artış göstermesine karşın tarım ve gıda ürünlerinin toplam ihracat ve ithalattaki payı düşmüştür. 2001’deki önemli orandaki devalüasyon, üretim artışı ile birlikte ihracatın artmasına yardımcı olmuş ve işlenmemiş tarım ürünü ithalatındaki azalmaya yol açan en önemli faktör olmuştur.*
- *1999 – 2001 arasında hektar başına üretimin dolar eşdeğeri % 28 azalmıştır (864 US \$/hektardan 621 US \$/hektara). Bütün önemli tarım ürünü gruplarında genel düşüş kaydedilmiştir. Bu düşüş - % 13 ile bakliyatla en az oranda, - % 38 ile bütün şeker pancarı ve pamuğu da içeren bir kategori olan “öteki tarla ürünlerinde” en yüksek oranda gerçekleşmiştir. Hektar başına meyve değeri % 29 azalırken, hububat ve sebze değeri sırası ile % 22 ve % 23 düşmüştür. Bu dönemde hektar başına katma değer dolar bazında yaklaşık % 40 düşüş kaydetmiştir.*
- *Reform döneminde toplam ekili alan, Akdeniz Bölgesi dışında bütün bölgelerde yaklaşık % 2 azalmıştır. Bu azalmanın üçte ikisi, ekili alanın (başlıca tahıl) ve nadasa bırakılan tarlaların 300.000 hektardan fazla (ekili alanın yaklaşık % 3.5’u oranında azalma) azaldığı Orta Anadolu Bölgesinden kaynaklanmıştır.*
- *1999 ve 2001 arasında tarım ürünleri fiyatları, tahmini olarak % 40 düşmüştür.*



- *Türkiye, OECD ülkeleri arasında en düşük destekleme oranlarına sahip olan ülkeler arasında bulunmakla birlikte GSMH'nin yüzdesi olarak bu destek, OECD ülkelerindeki en yüksek destek oranlarından biridir.*

DGD programı, çiftçilerin maruz kaldığı net gelir kaybının yaklaşık % 35 – 45'ini karşılamıştır. Bu durum, tarım nüfusunun yaklaşık dörtte üçünü içeren DGD Programından fiilen yararlanabilenleri etkilemektedir.<sup>188</sup>

### 2.2.3.2 Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010) ve Tarım Kanunu

Kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslar arası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması Tarım Stratejisi 2006-2010 belgesinde temel amaç olarak belirtilmiştir.<sup>189</sup> 2006-2010 Tarım Stratejisi Belgesinde stratejik amaçlar şöyle sıralanmıştır:

- Sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kaliteye dayalı üretim artışı ile gıda güvenliği ve gıda güvencesinin sağlanması,
- Üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrarının sağlanması, üretim maliyetlerini azaltıcı ve teknolojik gelişimi hızlandırıcı tedbirlerin uygulamaya konulması yoluyla üreticilerin rekabet düzeylerinin yükseltilmesi,
- Tarımsal pazarlama altyapısının iyileştirilmesi ve üreticilerin pazara erişim düzeylerinin artırılması, tarım-sanayi entegrasyonunun geliştirilmesi, işleme sanayinin rekabet edebilirliğini artırıcı nitelikte uygun ve kaliteli ham maddenin temin edilmesi ile tüketici tercihlerinin karşılanması amacıyla yönelik tedbirlerin alınması,

<sup>188</sup> 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 2004, s. 114

<sup>189</sup> *Tarım Stratejisi (2006- 2010)*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/Files/sanal\\_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi\\_2006\\_2010belgesi.htm](http://www.tarim.gov.tr/Files/sanal_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi_2006_2010belgesi.htm), (30.12.2009, s.1

- Üreticilerin katılımını ve sorumluluğunu esas alan ve doğrudan üreticilere finansman sağlayan yaklaşıma dayalı kırsal kalkınma projelerinin oluşturulması ve söz konusu projelerin kırsal yaşam şartlarını iyileştirilecek biçimde uygulanması,
- Kamudan bağımsız bir yapıda üreticilere, üretimden pazarlamaya kadar olan safhalarda hizmet vermek üzere; kar amacı gütmeyen Tarımsal Üretici Birliklerinin kurulması ve geliştirilmesi ile tarımsal nitelikli diğer üretici örgütlerinin geliştirilmesi, söz konusu örgütlerde denetimin özerkleştirilmesi,

temel stratejik amaçlardır.<sup>190</sup>

2006-2010 Tarım Stratejisi Belgesinde belirtilen temel ilkeler şöyledir :

- Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına Uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması esas alınacaktır.
- Piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçları uygulanacaktır.
- Tarım ve kırsal kalkınmada bütüncül yaklaşım ve katılımcılık benimsenecektir.
- Tarım sektörü ile ilgili temel tarafların kurumsallaşmasını ve etkin çalışmasını sağlayacak tedbirler alınacaktır.
- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen tarımsal program, proje ve faaliyetlerin tarımsal tüzel kişiliklerin gelişimini özendirici bir çerçevede uygulanması sağlanacaktır.
- Kamu ve özel sektörün kırsal alandaki uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi sağlanacaktır.

---

<sup>190</sup> *Tarım Stratejisi (2006- 2010)*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,  
[http://www.tarim.gov.tr/Files/sanal\\_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi\\_2006\\_2010belgesi.htm](http://www.tarim.gov.tr/Files/sanal_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi_2006_2010belgesi.htm)  
 , (30.12.2009, s.1

- Tarımsal destek yöntemlerinin uygulanmasında ekonomik ve sosyal etkinliğin yanısıra, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, sektörel sürdürülebilirlik ve gıda güvencesinin sağlanması esas alınacaktır.
- Destekler belirlenirken ödeme miktarı, şekli ve zamanı önceden ilan edilen usul ve esaslara dayalı olarak düzenlenecektir.
- Tarım ürünlerinin pazarlanmasında, adil rekabet şartlarına dayalı, üretici ve tüketicilerin yararına işleyen, etkin ve verimli bir yapının oluşturulması esas alınacaktır.<sup>191</sup>

Tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma plân ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için gerekli politikaların tespit edilmesi ve düzenlemelerin yapılması amacıyla çıkarılan Tarım Kanunu 25 Nisan 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunda tarım politikalarının amaçları, ilkeleri ve öncelikleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

Tarım Politikalarının Amaçları :

- Tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi,
- Doğal ve biyolojik kaynakların korunması ve geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin
- Güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması
- Suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmektir.

Tarım Politikalarının İlkeleri :

- Tarımsal üretim ve kalkınmada bütüncül yaklaşım.

---

<sup>191</sup> *Tarım Stratejisi (2006- 2010)*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/Files/sanal\\_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi\\_2006\\_2010belgesi.htm](http://www.tarim.gov.tr/Files/sanal_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi_2006_2010belgesi.htm), (30.12.2009, s.1-2

- Uluslararası taahhütlere uyum.
- Piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının kullanımı.
- Örgütlülük ve kurumsallaşma.
- Özel sektörün rolünün artırılması.
- Sürdürülebilirlik, insan sağlığı ve çevreye duyarlılık.
- Yerinden yönetim.
- Katılımcılık.
- Şeffaflık ve bilgilendirmek.

#### Tarım Politikalarının Öncelikleri :

- Tarımsal üretimde verimlilik, ürün çeşitliliği, kalite ve rekabet gücünün yükseltilmesi.
- Yeterli ve güvenilir gıda arzının sağlanması.
- Tarımsal işletmelerin altyapılarının geliştirilmesi.
- Tarımsal faaliyetlerde bilgi ve uygun teknolojilerin kullanımının yaygınlaştırılması.
- Tarımsal girdi ve ürün piyasalarının geliştirilmesi ve üretim-pazar entegrasyonunun sağlanması.
- Tarımsal üretimin tarım-sanayi entegrasyonunu sağlayacak şekilde yönlendirilmesi.
- Tarım sektörünün kredi ve finansman ihtiyacının karşılanmasına ilişkin düzenlemeler yapılması.
- Destekleme ve yönlendirme tedbirlerinin alınması.
- Doğal afetler ve hayvan hastalıklarına karşı risk yönetimi mekanizmalarının geliştirilmesi.
- Kırsal hayatın sosyo-ekonomik açıdan geliştirilmesi.
- Üretici örgütlenmesinin geliştirilmesi.
- Tarım bilgi sistemlerinin kurulması ve kullanılması.
- Toplulaştırma, arazi kullanım plânının yapılması ve ekonomik büyüklükteki tarım işletmelerinin oluşturulması.

- Toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi ve rasyonel kullanımı.
- Avrupa Birliğine uyum sürecindeki gelişmelerden doğacak ihtiyaçları karşılayabilecek şekilde ortak piyasa düzenlerinin öngördüğü, idarî ve hukukî düzenlemelerin yapılması.

Tarım Kanununun 16. maddesiyle Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Bu Kurul, değişen ulusal ve uluslararası koşullara göre destekleme programlarında yapılacak düzenlemeler ile destekleme programlarının esaslarını, araçlarını belirleyerek, desteklerle ilgili mevzuat düzenlemelerini izleyip değerlendirecek ayrıca, destekleme programlarında kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayacaktır.<sup>192</sup>

Tarım Kanununun 18. maddesinde, tarım sektörünün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, uygulanan politikaların etkinliğini artırmak, sektörün bu politikalara uyumunu kolaylaştırmak tarımsal desteklemelerin amacı olarak belirtilmiş ve tarımsal destekleme programlarının belirlenmesinde, dikkate alınacak ilke ve stratejiler aşağıdaki gibi sıralanmıştır :<sup>193</sup>

- Tarım politikalarının amaçlarına ulaşılmasına katkıda bulunması.
- Avrupa Birliği mevzuatı ve uluslararası taahhütler ile uyumlu olması.
- Üreticilerin piyasa koşullarında faaliyetlerini yürütmesi.
- Kullanılacak kaynağın, adil ve etkin bir şekilde üreticilere yansımını sağlayacak yapıda olması.
- Tarımın alt sektörlerinde dengeli bir dağılım göstermesi.

<sup>192</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,  
[http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf),  
(02.12.2009), s. 2-3

<sup>193</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,  
[http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf),  
(02.12.2009), s. 3

Tarım Kanununda belirtilen tarımsal destekleme araçları şunlardır:

a) *Doğrudan gelir desteği: Üreticilere, tarımsal üretim amacıyla işledikleri araziler için Kurulun teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen birim ödeme miktarı üzerinden, doğrudan ödeme yapılır. Ödeme miktarları, üreticilerin tarım politikaları amaçları ve çevre koruma koşullarına uyumunu kolaylaştırmak üzere farklı düzeylerde belirlenebilir. Doğrudan gelir desteği ödemelerine ilişkin esas ve usûller, bu Kanunun temel yapısıyla çelişmeyecek şekilde, her yıl Kurulun tavsiyesi ile Bakanlık tarafından çıkarılacak uygulama tebliğleri ile belirlenir. Uygulama tebliğleri, ilgili yılın ilk iki ayı içerisinde yayımlanır. Bakanlık, gerektiğinde ek tebliğler çıkarabilir.*<sup>194</sup>

b) *Fark ödemesi: Çiftçilere üretim maliyetleri ile iç ve dış fiyatlar dikkate alınarak fark ödemesi desteği verilir. Fark ödemesi desteği öncelikle arz açığı olan ürünleri kapsar. Her yıl, fark ödemesi kapsamına alınacak ürünler ile ödeme miktarları Kurul tarafından belirlenir. Fark ödemesinden yararlanacak çiftçilerden üretim faaliyeti ve ürünlerin satışına ilişkin belgeler istenebilir.*<sup>195</sup>

c) *Telaflı edici ödemeler: Üreticilerin arz fazlası olan ürünlerin üretiminden vazgeçerek alternatif ürünlere yönelmeleri teşvik edilir. Üreticilere, arazilerinde alternatif ürünleri yetiştirmelerinden dolayı karşılaşılabilecekleri gelir kayıplarını önlemek üzere telaflı edici ödeme yapılır. Her bir üretici için yapılacak ödeme miktarı, üreticinin alternatif ürünlerin üretimine ayırdığı arazi miktarı ile birim ödeme miktarının çarpımı suretiyle hesaplanır. Üreticilerin bir araya gelerek, alternatif ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması için yapacakları yatırımların finansmanı için ek ödemeler yapılabilir. Telaflı edici ödemelerin ürün kapsamı,*

<sup>194</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,  
[http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf),  
(02.12.2009), s. 3

<sup>195</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,  
[http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf),  
(02.12.2009), s. 3

*ürünler bazında birim ödeme miktarları, ödeme süreleri ve ek ödeme miktarları her yıl Kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.*<sup>196</sup>

*ç) Hayvancılık destekleri: Hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi ve su ürünlerinin desteklenmesi amacıyla destekleme tedbirleri alınır. Hayvancılık desteklemelerinde, bölge ve iller bazında farklı destekler uygulamaya ve ödeme miktarlarını belirlemeye, Kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.*<sup>197</sup>

*d) Tarım sigortası ödemeleri: Üreticilerin, üretim materyallerini ve ürünlerini sigorta ettirmelerini teşvik etmek üzere, sigorta prim bedellerinin bir kısmı Devlet tarafından karşılanır. Tarım sigortasından yararlanacak ürünler ile teminat altına alınacak riskler Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.*<sup>198</sup>

*e) Kırsal kalkınma destekleri: Kırsal gelirlerin artırılması ve çeşitlendirilmesi, kırsal altyapı, toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetleri ve sosyal yapının güçlendirilmesi ile doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi amacıyla, kırsal toplum kesimlerinin birlikte veya ferdî olarak yürütecekleri yatırım projelerinin maliyetinin bir kısmı, masraf paylaşma esasına göre, Devlet tarafından karşılanır. Kırsal kalkınma destekleri uygulaması Bakanlık tarafından yapılır. Kırsal yatırımların desteklenmesinde, köy ve diğer kırsal alanda yaşayan topluma istihdam sağlayıcı tarımsal ve tarım dışı ekonomik yatırımlara öncelik tanınır. Kırsal kalkınma destekleri çerçevesinde desteklenecek projeli yatırımlarda; hedef kitle ve*

<sup>196</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf), (02.12.2009), s. 3

<sup>197</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf), (02.12.2009), s. 3

<sup>198</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf), (02.12.2009), s. 3

*yerel paydaşların katılımı, tabandan yukarı yaklaşım, sürdürülebilirlik, uygun teknolojilerin kullanılması ve modern işletmecilik sistemlerinin yaygınlaştırılması ilkelerine uyulması esastır. Desteklenecek yatırım projelerinin konuları, desteklemelerin proje türleri bazında hangi oranlarda yapılacağı ve uygulamaya dönük diğer hususlar, Kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.<sup>199</sup>*

*f) Çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri: Erozyon ve olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, işlemeli tarım yapan üreticilerin, arazilerini doğal bitki örtüleri, çayır, mera, organik tarım ve ağaçlandırma için kullanmalarını teşvik etmek üzere, kendilerine belirli bir süreyi kapsayacak şekilde, çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri sağlanır. Ödemeler, Bakanlık ile üreticiler arasında akdedilecek sözleşmelere dayalı olarak ve birim arazi üzerinden yapılır. Her bir üretici için yapılacak çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri ödemesi, üreticilerin bu program için tahsis edecekleri arazi miktarı ile birim ödeme miktarının çarpımı ile hesaplanır. Üreticilerin, bu araziler üzerinde ayrıca çevre koruma tedbirleri almaları da istenir. Çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri ödemelerinin hangi arazilerde uygulanacağı, sözleşmelerin kapsamı, ödemelerin süresi ve ödeme miktarları Kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.<sup>200</sup>*

*g) Diğer destekleme ödemeleri: Araştırma, geliştirme ve tarımsal yayım desteği, pazarlama teşvikleri, özel depolama yardımı, kalite desteği, piyasa düzenlemeleri desteği, organik üretim desteği, imha desteği, ürün işleme desteği, gerektiğinde bazı girdi destekleri ile tarım havzaları destekleri ve benzer konularda destekleme*

---

<sup>199</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarım Kanunu, [http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf), (02.12.2009), s. 3

<sup>200</sup> Tarım Kanunu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, [http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf), (02.12.2009), s. 3-4



*araçları kullanılabilir. Bu destekleme araçları her yıl Kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.*<sup>201</sup>

### **2.3 Türkiye Tarım Politikası İle AB Ortak Tarım Politikasının Karşılaştırılması**

Türkiye'nin AB'ye tam üyelilik sürecinde, uyumu en zor görülen konuların başında OTP gelmektedir. OTP, AB'nin ilk ortak politikası olup, Birlik bütçesinin de yaklaşık %50'si bu amaçla kullanılmaktadır. Türkiye'de ise tarım politikalarında 2000 yılından sonra yeni eğilimler gerçekleştirilmekle birlikte, henüz OTP'ye uyum bakımından pek çok noksanlıklar bulunmaktadır. Bu durum, Türk tarım politikasının tam üyelik sürecine hızla hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla pek çok düzenleme de gerçekleştirilmiştir.

Bu bölümde, gelinen nokta itibariyle Avrupa Birliği'nde izlenen OTP uygulamaları ile Türkiye tarım politikası uygulamaları karşılaştırılarak, tarım alanında AB ile ilişkiler ve uyum sürecinde yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilecektir.

#### **2.3.1 Türkiye Tarım Politikası İle AB Ortak Tarım Politikasının Karşılaştırılması**

Tarımsal alanları marjinal sınırlara dayanmış, ciddi üretim açığı ve kalite ve maliyet zafiyeti olan Türk tarımı, verimliliğin uç noktalarındaki, stok ve bütçe sıkıntıları içindeki, miktar kaygısından çok kaliteli ve yüksek katma değerli üretime yönelmiş, çevre, kırsal kalkınma, işlevsellik açımları olan, öte yandan sürekli

---

<sup>201</sup> *Tarım Kanunu*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,  
[http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun\\_son/TKB\\_Kanunlar/TARIM\\_KANUNU.pdf](http://www.tarim.gov.tr/Files/Mevzuat/kanun_son/TKB_Kanunlar/TARIM_KANUNU.pdf),  
 (02.12.2009), s. 4

reforma tabi tutulan bir tarımsal yapıya adapte olmaya ve 27 ülkeden oluşan bir Birliğin ortak politikasına uyum sağlamaya çalışmaktadır.<sup>202</sup>

Birlik ve Türk tarım sektörleri açısından ortaya çıkan belirgin farklılıkların yanı sıra, tarım politikaları da birbirinden önemli farklılıklar taşımaktadır.

Birlik'te tarım nüfusunun ve tarımsal işletmelerin sayısının azaltılması, buna bağlı olarak işletmelerin büyütülmesi esas 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 işletmelerin büyütülmesi ve modernleştirilmesi konusunda bir politika izlenmektedir.<sup>203</sup>

*Avrupa Birliğinde tarım sektörü bir bütünlük içinde ele alınmıştır. Konuya öncelikle iç piyasaya yönelik olarak uygulanan politikalar açısından bakıldığında, belirgin farklılıklar gözlenmektedir. AB'de temel amaç, tarım ürünlerinde serbest dolaşımın sağlanarak ortak piyasaların oluşturulması ve Birliğe dahil tüm ülkelerin tarımsal ürün ihtiyaçlarının karşılanarak, AB'nin tüm tarımsal ürünlerde kendine yeterli hale gelmesidir. Türkiye'de ise, tarımsal üretimin artırılması dışında tarım politikasının belirgin bir amacına rastlanmamaktadır.*<sup>204</sup>

*Türkiye'de tarım politikalarının genel özellikleri incelendiğinde, tutarsız ve günlük politikalar izlendiği göze çarpmaktadır.*<sup>205</sup> Seçim dönemlerinde izlenen popülist politikalara bağlı olarak; tarımsal ürünlere farklı destekleme politikası uygulanması, bir hükümetten diğerine desteklenen ürünlerin sayısının değişmesi vb.

<sup>202</sup> Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesabatına Uyumu, "Ortak Tarım Politikası - Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumu – Politika Saikleri ve Tarımsal Yapılarda Genel Farklılıklar", İktisadi Kalkınma Vakfı, Basılmamış Elektronik Kitap, s.2

<sup>203</sup> Mehtap Atakan., *a.g.e.*, s.103

<sup>204</sup> Naci Bayraç - Füsün Yenilmez, "Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası", <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Naci2.doc>, (28.12.2009), s. 14

<sup>205</sup> Okan Gaytancıoğlu, "AB Ortak Tarım Politikası Karşısında Türkiye Tarımı", <http://www.gubretas.com.tr/MAKALEFILE/okaytancioglu1.doc>, (28.12.2009), s.3

nedenlerle tarım politikalarının etkinliği azalmakta ve ayrıca bütçeye ek bir yük getirmektedir.

Türkiye’de 2000 yılına kadar tarımın desteklemesi sadece, tarımsal girdilere uygulanan sübvansiyon miktarlarının azaltılması veya arttırılması ile tarımsal ürünlerin bazılarının destekleme kapsamına alınıp bazılarının çıkarılması şeklinde değişmiştir. Bu politikalar gereği hiçbir tarım ürününün üretiminde ciddi ve plânlı bir çalışma yapılmamıştır.<sup>206</sup>

Özellikle 2000 yılında IMF ile yapılan Stand-by anlaşması önkoşulu olarak tarımsal destekleme sisteminin re-organizasyonu kapsamında yıllardır uygulanan birçok tarım politikası aracı ortadan kaldırılmış ve tüm tarımsal fiyat desteklemeleri, girdi sübvansiyonlarını kaldırarak Doğrudan Gelir Desteği Sistemine (DGDS) geçmiştir. Türkiye’de 2000 yılı Ekonomik İstikrar Programı ile birlikte uygulamaya giren tarım reformuyla birlikte DGDS Türk tarımında tek tarım politikası aracı olarak uygulanır hale gelmiştir.<sup>207</sup>

*Karşılığında üretim istemeyen daha çok sosyal amaçlı olarak uygulanan doğrudan gelir desteğinde 2004 yılı için dekar başına 16 milyon TL üreticilere ödeme yapılmıştır. Bu meblağ AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında hektar başına yaklaşık 95 € (1 Euro = 1.7 milyon TL) yapmaktadır. Yani AB ülkelerinde yapılan ödemenin yarısı Türk üreticilerine ödenmektedir. Bu ödemeler de hiçbir zaman düzenli yapılmamış genelde 2 taksitte ödeme yapılmıştır.<sup>208</sup> DGD ödemelerinin sürekli olarak en az bir yıl gecikmeli yapıldığı ortamda, alınan DGD ödemesinin hangi yıla ait olduğunun bile sorgulanamadığı bir durum ortaya çıkmıştır.*

*Buna karşılık AB ülkelerinin OTP’da, DGDS ödemelerine kısmen yer verilmekte ve bu ödemeler fiyat politikası, garanti eşikleri, üretim planlaması gibi*

<sup>206</sup> Okan Gaytancıoğlu, *a.g. m.*, s. 3

<sup>207</sup> Neslihan Yalçınkaya, Hakan Yalçınkaya – Coşkun Çılbant, *a.g.m.*, s. 109

<sup>208</sup> Oktay Gaytancıoğlu, *a.g.e.*, s. 3

*diğer iktisat ve maliye politikası araçları ile birlikte uygulanmaktadır. Üretici desteklemelerinde AB’de yaygın düzeyde doğrudan ödeme ve yardım yöntemi de diğer desteklemeler yanında kullanılmaktayken Türkiye’de sadece koza, pamuk, süt, et ve bazı yağlı tohumlar için prim sistemi uygulanmıştır. Günümüzde ise bunlardan bazıları devam ettirilmektedir.*<sup>209</sup>

Türkiye’deki destekleme uygulamaları sadece garantili devlet destekleme alımları (müdahale alımları) şeklinde sürdürülmemiş aynı zamanda çeşitli tarımsal girdilerin sübvansiyonlu fiyatlardan üreticiye verilmesi yolu da uzun yıllar boyunca kullanılmıştır. Buna karşılık AB’de girdi bazlı desteklemeler olmayıp fiyat desteği şeklinde uygulamalar yürütülmektedir. Günümüzde ise Türkiye’de girdi sübvansiyonu desteklemelerine 2001 yılından itibaren son verilmiştir.<sup>210</sup>

*IMF ve Dünya Bankası destekli tarım politikasının bir getirisi olan bu reformlar, Türkiye’nin tarımsal desteklemelerini azaltması konusunda yoğun bir baskı ile karşılaşmasının sonucu ortaya çıkmıştır. Türkiye, 2001 yılında tarıma toplam 6.3 milyar dolar destek verirken, aynı dönemde AB’nin tarıma verdiği destek 45 milyar euro’dur. AB bütçesinin % 50’sini tarımdaki desteklemelere ayırırken Türkiye, bütçesinin ancak % 4.3’nü desteklemeye ayırabilmektedir.*<sup>211</sup>

AB tarım ürünleri fiyatlarını, üretici gelir ve maliyetlerini dikkate alarak ve kırsal kalkınmayı hedefleyerek belirlerken, Türkiye tarım ürünü fiyatlarında ancak, IMF ile yapılan stand-by anlaşmasında öngörülen enflasyon hedefi oranında artış yapabilmektedir. Bu durum üreticinin reel gelirini azalttığından, kırsal kalkınma gerçekleşmemekte ve dolayısıyla ciddi anlamda bir köyden kente göç sorunu ile karşı karşıya kalınmaktadır.<sup>212</sup>

<sup>209</sup> H.Naci Bayraç – Füsün Yenilmez, “Türkiye ve AB Tarım Sektörlerinin Karşılaştırılması”, <http://www.e-konomist.net/wp-content/dosyalar/abtarim.pdf>, (19.11.2009), s. 10

<sup>210</sup> H. Naci Bayraç – Füsün Yenilmez, “Türkiye ve AB Tarım Sektörlerinin Karşılaştırılması”, <http://www.e-konomist.net/wp-content/dosyalar/abtarim.pdf>, (19.11.2009), s. 10

<sup>211</sup> H. Naci Bayraç - Füsün Yenilmez, “Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası”, <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Naci2.doc>, (28.12.2009) s. 17

<sup>212</sup> H. Naci BAYRAÇ – Füsün Yenilmez, “Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”, [http://194.27.41.8/duyurular/web\\_katalog/hayvancilik\\_kat1/turkiye\\_tarimi\\_ab\\_uym.doc](http://194.27.41.8/duyurular/web_katalog/hayvancilik_kat1/turkiye_tarimi_ab_uym.doc), (19.11.2009), s.9

AB’de iç piyasaya yönelik olarak sistemli bir fiyat ve müdahale politikası izlenmekte iken, Türkiye’de çoğunlukla iktidarda bulunan siyasi güçlere bağımlı sürekli değişkenlik gösteren ve seçim öncesi yıllarda da seçim ekonomisi olarak adlandırılabilen bir yöntemle desteklemelerin yürütüldüğü ifade edilebilir. Buna bağlı olarak, desteklenen ürün sayısında zaman zaman değişiklikler yapılabilmektedir.<sup>213</sup>

AB’de uygulanan hedef ve müdahale fiyatı sistemi ve bu fiyatların üretim döneminden önce ilanı ile, üreticiler elde edebilecekleri gelir seviyesi hakkında bilgi sahibi olabildiğinden dolayı da üretim istenen yönde geliştirilebilmektedir. Türkiye’de fiyatların belirlenme zamanı çoğunlukla üretim dönemi içinde veya sonunda olmakta ve fiyatların düzeyi de siyasal faktörlerin etkisinde kalabilmektedir. “Ayrıca, destekleme politikalarıyla aktarılan fonların tarım transferleri içinde geçmesine rağmen, bunların çiftçilere aktarılmadığı görülmektedir. Bu fonların daha çok çeşitli kamu kuruluşlarının görev zararlarını karşılamada kullanıldığı, girdi sübvansiyonlarının daha çok girdi kullananlara, kredi sübvansiyonlarının kredi alma gücünde olan kitlelere gittiği, tüketiciden olan transferlerden de büyük üreticilerin yararlandığı, aynı zamanda tüketici olan küçük üreticilerin bu destekten aynı oranda yarar sağlayamadığı görülmektedir. Burada önem taşıyan bir diğer konu da, transferlerin hangi kitleye ulaştırılmak istendiğinin belirsiz olmasıdır. Mevcut tarım işletmelerinin yapısını değiştirme kaygısı olmaksızın tarım kesimine bir rahatlama sağlama gayreti ile, tüm tarım çalışanları bu desteklerden yararlandırılmak istenmektedir.”<sup>214</sup>

Türk tarımının AB OTP’sinden bir diğer önemli farklılığı da, Türkiye’de çeşitli tarımsal ürünlerin birbirinden farklı bakanlıklar ve müsteşarlıkların sorumluluğu altında olmasıdır. Bu dağınık yapılanma nedeniyle, ortak bir politika

<sup>213</sup> H.Naci Bayraç – Füsün Yenilmez, “Türkiye ve AB Tarım Sektörlerinin Karşılaştırılması”, <http://www.e-konomist.net/wp-content/dosyalar/abtarim.pdf>, (19.11.2009), s. 110

<sup>214</sup> H. Naci Bayraç – Füsün Yenilmez, “Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”, [http://194.27.41.8/duyurular/web\\_katalog/hayvancilik\\_kat1/turkiye\\_tarimi\\_ab\\_uym.doc](http://194.27.41.8/duyurular/web_katalog/hayvancilik_kat1/turkiye_tarimi_ab_uym.doc), (19.11.2009), s.15

belirlenmesinde güçlükler yaşanmakta ve zaman zaman çelişkili kararlar ve politikalar meydana gelmektedir. AB’de ise, konuya ilişkin karar organları ve bunların görevleri çok öncesinden belirlenmiştir.<sup>215</sup>

AB’de tarım politikası amaçları günün koşullarına göre yeniden şekillendirilmektedir. Türkiye’de ise sağlıklı bir tarım politikası izlenmiş olduğunu söylemek zordur. Kuşkusuz bunda tarım politikalarının belirlenmesi, yürütülmesi ve yönlendirilmesi konusunda ülkede yaşanan dağınık yapının önemli etkisi bulunmaktadır. Nitekim Tarım Kanunu ile “Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu” adında yeni bir yapılanmaya gidilmiş olması da bu sorunun çözümü amaçlıdır. AB tarımsal destekleme politikalarını, sağlıklı olarak yürüten müdahale kuruluşlarını güçlendirirken, Türkiye bu görevi yapan TMO, TEKEL, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. vb. kurumlarını özelleştirmekte ya da tasfiye etmektedir. *Özellikle 1990’ların ikinci yarısından sonra Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (Tariş, Çukobirlik, Trakyabirlik, Fiskobirlik vb) destekleme alımlarından vazgeçildiğinden devlet desteğinden yoksun kalmış ve piyasaları düzenleme görevlerini yapma olanakları kalmamıştır.*<sup>216</sup> AB’de destek kurumları tek ve merkezi olup, ürünlerin kalitesi ve bölgenin gelişmişlik düzeyine göre ayarlanabilir iken, Türkiye’de dağınık yapılı ve ürün çeşidine göre değişen, ürün kalitesi ve bölge gelişmişliğini dikkate almayan bir politika söz konusudur.

Toplulukta üreticiler, üretici birlikleri ve kooperatifler şeklinde örgütlenmişlerdir. Birçok ürün için yüksek fiyat politikaları ve üretici yardımları şeklindeki üreticiyi desteklemeye yönelik araçlardan yalnız bu tür birliklerin çatısı altında toplanmış üreticiler yararlandırılmaktadır. Türkiye’de ise kooperatiflerin güçlendirilmesi yönünde bir politika oluşturulmamıştır.

<sup>215</sup> H. Naci Bayraç – Füsun Yenilmez, “Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”, [http://194.27.41.8/duyurular/web\\_katalog/hayvancilik\\_kat1/turkiye\\_tarimi\\_ab\\_uyum.doc](http://194.27.41.8/duyurular/web_katalog/hayvancilik_kat1/turkiye_tarimi_ab_uyum.doc), (19.11.2009), s. 9

<sup>216</sup> Oktay Gaytancıoğlu, *a.g.m.*, s. 2

Birlik ve Türkiye arasındaki en önemli farklılıklardan biri de üretim politikası alanındadır. AB'deki aşırı üretim en önemli tarım politikası sorunudur, üretim fazlaları büyük masraflarla ihraç edilmeye veya başka amaçlarla tüketilmeye çalışılmaktadır. Zaman içinde yapılan reformlarla üretimin azaltılması amaçlanmış ve üretim artışlarına engel olmak için üretim kotaları, garanti eşiği gibi uygulamalar getirilmiştir. Türkiye ise hangi ürünlerin üretiminde hedefinin ne olduğunu belirlemiş değildir.

*AB'de OTP'nin temeli artık kırsal kalkınmayı da kapsamaktadır. Tarımı gelişmiş ülkelerde bile kırsal kalkınmayı OTP'nin ikinci direği ilan eden yaklaşıma karşın, toplam ülke istihdamının önemli bir bölümünün tarım sektöründe yer aldığı Türkiye'de kırsal kalkınmanın ikinci planda ele alınması önemli bir noksanlık olarak görülmektedir. Bu nedenle konuya yönelik AB'de ele alınan yaklaşımın daha yoğun bir şekilde, Türkiye'de de yerleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.<sup>217</sup>*

Türk tarım politikasının AB karşısında farklılık gösteren ve önemli bir noksanlık olarak beliren bir diğer yönü de tarım politikalarının finansmanında ortaya çıkan dağınıklığıdır. AB'de tarım harcamaları finansmanı 2007 yılına kadar EAGGF kanalıyla, sonrasında ise müdahale ve ihracat iadeleri gibi tarım piyasalarının düzenlenmesi için tedbirler ve doğrudan ödemeler Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (EAGF) ve üye devletlerin kırsal kalkınma programları Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) ile gerçekleştirilmektedir. Bunların dışında çeşitli finansman kaynaklarının da olduğu bilinmektedir. Türkiye'de ise, uzun yıllar boyunca başta Ziraat Bankası olmak üzere diğer bankalar, Tarım Kredi Kooperatifleri, çeşitli araçlar ve fonlar aracılığıyla tarım sektörü finanse edilmiş ve desteklemeler nedeniyle ortaya çıkan görev zararları ise Hazine'ce karşılanmıştır. Ancak gelinen noktada IMF kaynaklı program nedeniyle Ziraat Bankası'nın özelleştirme kapsamına alınması, çeşitli fonların kapatılması ve Hazine'den görev

<sup>217</sup> Naci Bayraç - Füsün Yenilmez, "Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası", <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Naci2.doc>, ( 28.12.2009), s. 18

zararı ödenmesi uygulamasına son verilmesi gibi nedenlerle ülkede tarım kesiminin finanse edilmesi konusunda büyük bir boşluk bulunmaktadır.<sup>218</sup>

### **2.3.2 Türkiye'nin Tarım Alanında AB İle İlişkileri ve Uyum Çalışmaları**

Türkiye ile AB arasında hem genel ekonomik ve sosyal, hem de tarımsal göstergeler bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Nüfusun ve enflasyon oranının yüksekliği, kişi başına düşen gelirin düşüklüğü ve gelir dağılımının bozukluğu, işsizlik oranı gibi ölçütler dikkate alındığında, Türkiye'nin uyumunun kolay olmayacağı ortaya çıkmaktadır. Üyelik sürecinde Türkiye'nin ekonomik ve sosyal hayatın bütün alanlarında olduğu gibi, tarım konusunda da köklü ve somut reformlarla Avrupa Birliği'ne uyum sağlaması gerekmektedir. Bu bölümde AB Ortak Tarım Politikasına uyum konusundaki yükümlülükler ve AB ile tarım alanındaki ilişkiler hakkında bilgi verilecektir.

#### **2.3.2.1 Türkiye'nin Tarım Alanında AB İle İlişkileri**

Türkiye-AB ilişkileri 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye'nin AET'ye ortaklık için başvurusu ile başlamıştır. Gümrük birliği ve tam üyelik yolunda ilk adımlar 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile atılmıştır. "Ankara Anlaşmasının imzalandığı dönemde, temelde ekonomik nedenlerden dolayı Türkiye'nin AB üyeliği için hazır olmaması nedeniyle, Türkiye'yi gümrük birliğine ve tam üyeliğe hazırlamak için Hazırlık Dönemi, Geçiş Dönemi ve Son Dönem olmak üzere 22 yıla yayılan üç dönem öngörülmüştür.<sup>219</sup>

<sup>218</sup> Naci Bayraç - Fusun Yenilmez, "Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası", <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Naci2.doc>, (28.12.2009), s. 15

<sup>219</sup> *Tarım Alanında Türkiye-AB İlişkileri*, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, [http://diabk.tarim.gov.tr/AB\\_TR\\_TARIM.mht](http://diabk.tarim.gov.tr/AB_TR_TARIM.mht), (28.11.2009)



1963-1973 yılları arasını kapsayan hazırlık döneminde, iki taraf arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve Türkiye'nin ekonomisini gümrük birliğine hazırlamak hedeflenmiştir. Türkiye ekonomisinin güçlendirilmesi için AB'nin tek taraflı olarak mali yardımlarda ve bazı gümrük vergisi tavizlerinde bulunması öngörülmüştür.

Tarım ile ilgili olarak ise Ankara anlaşmasının ikinci bölümünde (Madde 11), ortaklık rejiminin, Topluluğun ortak tarım politikasını göz önünde bulunduran özel usullere göre, tarım ve tarım ürünleri alış verişini de kapsadığı belirtilmektedir. Buradan anlaşılacağı gibi Türkiye'nin Avrupa topluluğuna tam üyeliği aşamasında tarım açısından AT ortak tarım politikasına uyumu bir zorunluluk olarak belirtilmektedir.

Ankara anlaşması ekinde yer alan Geçici Protokolün 2. maddesi ile, Türkiye tarımında önemli bir yere sahip olan ve geleneksel dört ihraç ürünü olan tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık ithalatı için AB, Türkiye'ye kota dahilinde gümrük vergisi indirimi şeklinde tercihli bir rejim sağlamıştır. AB tarafından Türkiye'ye 1967 yılından itibaren bazı narenciye ürünleri, deniz ve iç su ürünleri ile şarap için belirli kontenjanlar dahilinde gümrüksüz veya düşük gümrük tavizleri tanınmıştır. Bu dönemde 1. Mali Protokol çerçevesinde 175 milyon ECU tutarında kredi sağlanmıştır. 5 yıllık sürenin sonunda AB ile ikinci döneme girmek için görüşmelere başlanmış ve tek taraflı Topluluk tavizlerine dayanan hazırlık dönemi Türkiye-AB ortaklığının tamamen sorunsuz bir aşamasını oluşturmuştur.<sup>220</sup>

Türkiye ile AET arasında gümrük birliği açısından büyük önemi olan Katma Protokol 23 Kasım 1970'de imzalanmış ve 1 Ocak 1973'de yürürlüğe girmiştir. Bu tarihte hazırlık dönemi sona ermiştir. Katma protokolde geçiş döneminde tarım ürünlerinde giderek genişleyen bir tercihli ticaret rejiminin uygulanması öngörülmüştür. Bu hüküm çerçevesinde, çeşitli Ortaklık Konseyi Kararları ile

---

<sup>220</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s. 210

Topluluk tarafı, hemen hemen bütün tarımsal ürünlerde Türkiye'ye ad-valorem<sup>221</sup> gümrük vergisi muafiyeti, tarife kotaları kapsamında muafiyet, spesifik vergi indirimi ve muayyen takvimler çerçevesinde gümrük vergisi muafiyeti şeklinde pazara giriş kolaylıkları tanıdığı ifade edilmektedir. Söz konusu tavizlerle, Türkiye'nin Topluluğa yönelik tarımsal ürün dışsatımının % 76'sının tercihli rejimden yararlanır hale getirildiği belirtilmektedir. Geçiş dönemi boyunca, benzer yükümlülüğü olduğu halde Türkiye'nin tarım ürünleri dışalımında Topluluğa kayda değer bir taviz tanımadığı belirtilmiştir.<sup>222</sup>

Bunun yanında, tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi kapsamında 1 Temmuz 1980 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında, uygulanan tercihli rejimin genişletilmesi ve Türkiye'den ithal edilecek tarım ürünlerine uygulanan sabit gümrük vergilerinin 1 Ocak 1987 tarihinde kaldırılması kararları alınmıştır. Alınan kararlara göre, %2'nin altında gümrük vergisi uygulanan ürünlere 1 Ocak 1981 yılından itibaren sıfır vergi uygulanacak, diğer ürünlerde ise 1981'den başlayarak dört aşamada gümrük vergilerinde indirim gidilecek ve 1987 yılında vergiler sıfırlanacaktır. Her ne kadar Topluluk Türk tarım ürünlerine yönelik tavizler verse de uygulamış olduğu ortak tarım politikası gereği Türk tarım ürünlerine verdiği ayrıcalıkların bir anlamı kalmamıştır.

Türkiye ise daha önce ertelemiş olduğu gümrük indirim ve uyum yükümlülüklerini 1988 yılından itibaren düzenli olarak uygulamaya başlamıştır.<sup>223</sup>

*12 Eylül 1980 tarihindeki askeri müdahale sonrası AB ile ilişkiler dondurulmuş ve izleyen dönemde Avrupa Birliği ile ilişkiler istenen düzeyde*

<sup>221</sup> Ad-valorem vergi : Mal ve hizmetlerden alınan verilerde, vergi matrahının uygulandığı ölçünün gerçek değer olmasıdır. Ad-valorem vergilerde fiziki ölçüler vergilemede göz önüne alınmaz; bunun yerine malın değeri matrah olarak alınır. <http://www.turkcebilgi.net/sozluk/bankacilik-terimleri/ad-valorem-vergi-10529.html>

<sup>222</sup> Ferruh Işın, AB-Türkiye Tarımsal İlişkilerinin Gelişim Süreci, *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu*, <http://www.aeri.org.tr/PDF/134-PROTPUyum.pdf>, (15.12.2009), s.7

<sup>223</sup> Ferruh Işın, *a.g.m.*, s.7

*gelişmemiştir. Bu gelişmelerin ardından Ortaklık Konseyi 1986 yılında tekrar toplanmış ve ilişkileri düzeltme sürecine girilmiştir. nitekim, Türkiye demokrasiye tekrar dönüş yaptıktan sonra AB ile ilişkilere ivme kazandırmak için 14 Nisan 1987 tarihinde Ankara Anlaşmasından bağımsız ve bu anlaşmada öngörülen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden tam üyelik başvurusunda bulunmuştur.*<sup>224</sup>

Başvurunun ardından 18 Aralık 1989'da AB Komisyonunun görüşü açıklanmış ve iki tarafın karşılıklı bağımlılık ve entegrasyonunun güçlendirilmesine imkan sağlayacak tedbirler önerilmesini tavsiye etmiştir. Bu önlemler arasında; tarım alanında tercihli bir rejimin oluşturulması ve Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar göz önünde bulundurularak OTP'nin önemi tekrar vurgulanmıştır. Bu görüşe ilişkin raporun ardından AB-Türkiye ilişkileri yeni bir rotaya girmiştir.<sup>225</sup>

1 Ocak 1996 tarihinde de Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği yürürlüğe girmiştir (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 2005, 1/95 sayılı OKK). Ancak, Türkiye geçiş dönemi boyunca ortak tarım politikası önlemlerini kabul edecek şekilde politikasını uyarlamadığı için tarım ürünleri ve bazı tarıma dayalı sanayi ürünleri Gümrük Birliği kapsamı dışında bırakılmıştır. Roma Antlaşması'nın II sayılı Ek'i dışında olup, "İşlenmiş Tarım Ürünleri" olarak tanımlanan ve imalatında hububat, şeker, süt/süttozu gibi temel tarım ürünleri kullanılan bir kısım üründe sanayi payı olarak nitelendirilen gümrük vergisi karşılıklı olarak sıfırlanmıştır. Tarım payı olarak adlandırılan kısımları için ise gümrük vergisi uygulamaları devam etmektedir. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK)'nda, tarım ürünleri ticaretinde serbest dolaşıma geçilebilmesi için belirsiz bir ek süre tanınmıştır. Bu bağlamda, Katma Protokol'ün tarım ürünlerine ilişkin hükümlerinin geçerliliğinin devam ettiği hükme bağlanmıştır.

*1993 yılında, gerek Katma Protokol'ün ilgili hükmü gerekse ilgili GATT kuralları gereği, karşılıklı tarım ticaretinde taviz dengesinin oluşturulması amacıyla*

<sup>224</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s.666-667

<sup>225</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s. 214

*AB ile taviz görüşmelerine başlanmıştır. Görüşmelerin başlamasından sonra AB'ne üç yeni üyenin katılması, GATT Tarım Anlaşmasının tamamlanması ve bu anlaşmanın dışalımında uygulanan bazı koruma önlemlerinde değişikliğe gitmesi gibi bazı teknik sebeplerle de, Türkiye'nin 1995 yılına kadar yararlı geldiği tavizlerde değişiklik yapılması ihtiyacı belirlemiştir. Bu konudaki görüşmeler 1997 yılında tamamlanmış ve 1/98 sayılı OKK 1 Ocak 1998 itibarıyla yürürlüğe girmiştir.*<sup>226</sup>

Ortaklık Konseyi'nin kararı ile tarafların tarım alanında birbirlerine tanıdıkları tavizler genişletilmiş ve bazı ürünlere yeni düzenlemeler getirilmiştir. Türkiye'nin tarım alanında AB'den aldığı tavizler, sınırsız ad-valorem vergi muafiyeti, domates salçası ve kayısı pulpu tarife kontenjanlarında artış, sınırsız vergi indirimi ve kontenjan dahilinde muafiyet ve kontenjan çerçevesinde yaş meyve ve sebze için takvimli vergi muafiyeti olarak özetlenebilir. AB'nin taviz verdiği bazı tarım ürünleri, durum buğdayı, kuş yemi, çavdar, kaşkaval, işlenmemiş zeytin yağı ve tulum peyniri vs. dır. Hayvan hastalıkları ile mücadele kapsamında Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı'nın canlı hayvan ve et ithaline karşı getirdiği kısıtlamalara misilleme olarak AB, domates salçası, fındık ve karpuzla tanıdığı gümrük tavizlerini 1998 yılının ortalarında askıya almıştır.<sup>227</sup>

*Bu çerçevede Türkiye tarım ürünleri ihracatının %25'i vergi indiriminden yararlanırken, %68'i vergiden muaf tutulmuştur. Buna karşılık AB'nin Türkiye'ye yaptığı ihracatın %22'si vergiden muaf tutulmuş, %11'i indirim kapsamına alınmıştır.*<sup>228</sup>

AB'nin Lüksemburg Zirvesinde alınan kararlar arasında yer alan Türkiye ile ilişkilerin derinleştirilmesi yönündeki talimat üzerine Komisyon'un hazırladığı ve

---

<sup>226</sup> Ferruh Işın., *a.g.m.*, s.7

<sup>227</sup> *Tarım Alanında Türkiye-AB İlişkileri*, Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, [http://diabk.tarim.gov.tr/AB\\_TR\\_TARIM.mht](http://diabk.tarim.gov.tr/AB_TR_TARIM.mht), (28.11.2009)

<sup>228</sup> Yaşar Uysal, *a.g.e.*, s. 216

Cardiff Zirvesinde (Haziran 1998) kabul edilerek, “Türkiye İçin Avrupa Stratejisi” başlıklı rapor Türkiye’ye iletilmiştir.

Söz konusu raporla, Ankara Anlaşması ve Gümrük Birliği Anlaşması’nda öngörülen, tarım ürünlerinin serbest dolaşımının sağlanması için Türkiye’nin tarım politikasını OTP ile uyumlaştırması için bazı önlemler alması gerektiği vurgulanmıştır. 15 Temmuz 1997 yılında yapılan toplantıda Türkiye’ye kendi tarım yapısını göz önünde bulundurarak AB mevzuatlarına (acquis) uyum sağlaması yönünde teşvik edildiği belirtilmiştir. Bu bağlamda, Komisyon’un Orta Avrupa Ülkelerine önerdiği üç aşamalı süreç Türkiye’ye de önerilmektedir.

Bu sürecin ilk aşamasında Komisyon’un, Türk yetkililere, pazar düzenlemeleri ve sağlık kuralları ile birlikte işlerliklerini sağlayan yöntemler ve yönetimleri ile ilgili temel yasaları iletceğini ve Türkiye’nin ise kendi tarım politikasının anlaşılması için gerekli olan bilgileri Komisyona iletmesi öngörülmektedir. Bu sürecin 1998 yılının ikinci yarısında başlayabileceği belirtilmiş, daha sonra kapsamlı görüşmelerin yer alması önerilmiştir.

İkinci aşamada, Türk tarımı ile OTP’nin çeşitli alanlarının ve sektörlerinin ve taraflar arasında görüşülmesi gerçekleştirilecektir.

Üçüncü aşamada ise, çeşitli sektörlerde OTP ve Türk tarım politikası arasındaki farklılıkları içeren bir raporun hazırlanması öngörülmektedir.

Bu sürecin sonunda, Türkiye’nin Topluluk mevzuatına dair bir çalışma programını hazırlayarak Komisyona sunmasının talep edileceği belirtilmekte; bu sürecin ilk aşamasının 1998 yılının ikinci yarısında başlatılmasının, daha ayrıntılı tartışmaların ise, tarafların bilgi değişiminde bulunmalarını müteakip gerçekleştirilmesinin altı çizilmektedir.

Ayrıca bu raporda, Türk tarımının OTP'ye uyumu ve yeniden yapılanması için Topluluğun finansal ve teknik yardımlarının önemli faktörler olduğu belirtilerek bu kapsamda öncelikle Türkiye'nin Komisyon'a alınacak acil önlemler ile ilgili bir liste sunması istenmiş ve sunulan bu listenin görüşülmesinden sonra teknik yardımı içeren bir programın hazırlanacağı belirtilmiştir.

Strateji raporunda öngörülen AB'nin mali ve teknik yardımının temin edilmesi amacıyla, tarım sektöründe öncelikler belirlenerek, 1999 yılı Mart ayında AB'ye gönderilmiştir.

Türkiye 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de yapılan zirvede, Avrupa Birliğine aday ülke olarak kabul ve ilan edilmiştir. Türkiye'nin adaylık sürecinde izlemesi gereken yol haritası AB Komisyonu'nun 8 Mart 2001, 19 Mayıs 2003, 23 Ocak 2006 ve 18 Şubat 2008 tarihli dört ayrı Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ile ortaya konmuş ve bu belgelere cevap mahiyetinde hazırlanan ve ülkemizin görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesini taahhüt ettiği üç ayrı **Ulusal Program (UP)** 24 Mart 2001, 24 Temmuz 2003 ve 31 Aralık 2008 tarihlerinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca, Komisyon, üyeliğe hazırlanan aday ülkelerin kaydettikleri gelişmeleri düzenli olarak Avrupa Konseyine rapor etmektedir. Komisyon, 1998'den bu yana her yıl Türkiye'ye ilişkin yıllık İlerleme Raporu yayımlamakla birlikte, özellikle aday ülke statüsünün tanınmasından sonra bu raporlar Türkiye için daha fazla önem kazanmaya başlamıştır.

### **2.3.2.2 Türkiye'nin Tarım Alanında AB İle Uyum Çalışmaları**

Türkiye'nin OTP'ye uyum konusundaki yükümlülükleri ile ilgili son gelişmeler, 18 Şubat 2008 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi ile ortaya çıkmıştır. Bilindiği üzere KOB, AB tam üyeliğinin gerçekleşebilmesi için Türkiye tarafından

yerine getirilmesi gereken koşulların AB tarafından belirlendiği belgedir. En son açıklanan KOB'a göre de tarım alanında Türkiye'nin AB OTP'sine uyum konusundaki yükümlülükleri kısa ve orta vadede olmak üzere şu şekilde sıralanmıştır:

### **Kısa Vade**<sup>229</sup>

#### Tarım ve Kırsal Kalkınma

- *AB gerekliliklerine uygun olarak akredite edilecek bir IPARD (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı- Kırsal Kalkınma Bileşeni) ajansının kurulması.*
- *Dana eti, canlı büyükbaş ve yan ürünlerinin ticaretiyle ilgili kısıtlamaların kaldırılması.*

#### Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı

- *Gıda, yem ve veterinerlik konularında AB gereklilikleriyle uyumlu ve AB müktesebatının tam olarak aktarılmasına olanak sağlayacak bir çerçeve kanununun kabul edilmesi.*
- *AB müktesebatıyla uyumlu olarak büyükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kaydı sisteminin işlerliğinin sağlanması ve koyun ve keçilerin hareketlerinin izlenmesi için uygun bir sistemin uygulanmaya başlanması.*
- *Trakya bölgesinin Dünya Hayvan Sağlığı Teşkilatı tarafından, aşılama yoluyla şap hastalığından ari bölge olarak tanınması için gerekli önlemlerin alınması.*
- *AB müktesebatına dayalı olarak tüm tarım- gıda işletmelerinin sınıflandırılması ve bu işletmelerin iyileştirilmesi için bir Ulusal Program hazırlanması.*

<sup>229</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2007.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf), (10.01.2010), s. 12

## Balıkçılık

- *Özellikle, balıkçılıkla ilgili tüm konulardan sorumlu merkezi bir birim oluşturulması yoluyla idari yapıların güçlendirilmesi. Ayrıca, balıkçılık denetim ve kontrol hizmetlerinin güçlendirilmesine özel önem verilmesi*
- *Denetim ve kontrol ile kaynak ve filo yönetimi alanları da dahil olmak üzere, AB gerekliliklerine uygun olarak revize edilmiş Su Ürünleri Kanununun kabul edilmesi.*

## Orta Vade<sup>230</sup>

### Tarım ve Kırsal Kalkınma

- *Tarım arazilerindeki denetime hazırlık teşkil etmesi açısından, arazi tanımlama ve Ulusal Çiftçi Kayıt Sisteminin geliştirilmesine devam edilmesi.*
- *Tarım-çevre tedbirlerinin gelecekte uygulanabilmesi bakımından, çevre ve kırsal bölgelere ilişkin pilot eylemlerin uygulanması için hazırlıklara başlanması.*

### Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı

- *Hayvan hastalıklarına karşı kontrol tedbirlerinin kabul edilmesi ve hayvan sağlığı ile ilgili durumun gerektirmesi halinde eradikasyon planlarının oluşturulması.*
- *Bilhassa referans laboratuvarları, kalıntı testleri (kontrol planları dahil) ve numune alma işlemleri başta olmak üzere, gıda güvenliği ile hayvan ve bitki sağlığı alanlarında laboratuvar ve kontrol kapasitelerinin geliştirilmesi.*

<sup>230</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2007.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf), (10.01.2010), s. 18



- *Bulaşıcı Süngerimsi Ensefalopati (TSE) ve hayvansal yan ürünler ile ilgili mevzuata uyum sağlanması ve gerekli toplama ve bertaraf sistemlerinin kurulmaya başlanması.*

#### Balıkçılık

- *Deniz kaynakları hakkında doğru bilgi elde etmek amacıyla güvenilir bir stok değerlendirme sisteminin kurulması.*
- *Mevcut filo kayıt sisteminin AB koşullarına uyarlanması.*

31 Aralık 2008 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Avrupa Birliği Müktesebatı’nın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program’ın tarım alanında öngördüğü öncelikler listesi ve bunlara ilişkin yapılacak düzenlemeler, başlıklar halinde, aşağıdaki gibidir:

#### Tarım ve Kırsal Kalkınma

1. *AB gerekliliklerine uygun olarak akredite edilecek bir IPARD (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı – Kırsal Kalkınma Bileşeni) ajansının kurulması 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 18 Mayıs 2007 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş; anılan Kanunu tadil eden 5818 sayılı Kanun da 5 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>231</sup>*
2. *Tarım arazilerindeki denetime hazırlık teşkil etmesi açısından, arazi tanımlama ve Ulusal Çiftçi Kayıt Sisteminin geliştirilmesine devam edilmesi.<sup>232</sup>*

<sup>231</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 109

<sup>232</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 112

3. *Tarım – Çevre tedbirlerinin gelecekte uygulanabilmesi bakımından, çevre ve kırsal bölgelere ilişkin pilot eylemlerin uygulanması için hazırlıklara başlanması.*<sup>233</sup>

#### Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı

1. *Gıda, yem ve veterinerlik konularında AB gereklilikleriyle uyumlu ve AB müktesebatının tam olarak aktarılmasına olanak sağlayacak bir çerçeve kanununun kabul edilmesi.*<sup>234</sup>
2. *AB müktesebatıyla uyumlu olarak büyükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kaydı sisteminin işlerliğinin sağlanması ve koyun ve keçilerin hareketlerinin izlenmesi için uygun bir sistemin uygulanmaya başlanması.*<sup>235</sup>
3. *Trakya bölgesinin Dünya Hayvan Sağlığı Teşkilatı tarafından, aşılama yoluyla şap hastalığından ari bölge olarak tanınması için gerekli önlemlerin alınması.*<sup>236</sup>
4. *AB müktesebatına dayalı olarak tüm tarım- gıda işletmelerinin sınıflandırılması ve bu işletmelerin iyileştirilmesi için bir Ulusal Program hazırlanması.*<sup>237</sup>
5. *Hayvan hastalıklarına karşı kontrol tedbirlerinin kabul edilmesi ve hayvan sağlığı ile ilgili durumun gerektirmesi halinde eradikasyon planlarının oluşturulması.*<sup>238</sup>
6. *Bilhassa referans laboratuvarları, kalıntı testleri (kontrol planları dahil) ve numune alma işlemleri başta olmak üzere, gıda güvenliği ile hayvan ve bitki sağlığı alanlarında laboratuvar ve kontrol kapasitelerinin geliştirilmesi.*<sup>239</sup>

<sup>233</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 116

<sup>234</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 117

<sup>235</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 119

<sup>236</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 121

<sup>237</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s.122

<sup>238</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 123

7. *Bulaşıcı Süngerimsi Ensefalopati (TSE) ve hayvansal yan ürünler ile ilgili mevzuata uyum sağlanması ve gerekli toplama ve bertaraf sistemlerinin kurulmaya başlanması.*<sup>240</sup>

## Balıkçılık

1. *Özellikle, balıkçılıkla ilgili tüm konulardan sorumlu merkezi bir birim oluşturulması yoluyla idari yapıların güçlendirilmesi. Ayrıca, balıkçılık denetim ve kontrol hizmetlerinin güçlendirilmesine özel önem verilmesi.*<sup>241</sup>
2. *AB gerekliliklerine uygun olarak revize edilmiş Su Ürünleri Kanununun kabul edilmesi.*<sup>242</sup>
3. *Deniz kaynakları hakkında doğru bilgi elde etmek amacıyla güvenilir bir stok değerlendirme sisteminin kurulması.*<sup>243</sup>
4. *Mevcut filo kayıt sisteminin AB koşullarına uyarlanması.*<sup>244</sup>

Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı ile Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Faslı AB Konseyinde onaylanmış olup, açılış kriterleri belirlenmiştir, Balıkçılık Faslı'nın ise taslak tarama sonu raporu henüz Türkiye'ye iletilmemiş olup, AB Konsey'inde görüşmesi sürmektedir.<sup>245</sup>

---

<sup>239</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 132

<sup>240</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 138

<sup>241</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 141

<sup>242</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s.144

<sup>243</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 145

<sup>244</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2008 Yılı Ulusal Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (10.01.2010), s. 147

<sup>245</sup> *Müzakere Sürecinde Mevcut Durum*, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1>, (15.01.2010)

Avrupa Komisyonu tarafından 14 Ekim 2009 tarihinde açıklanan Türkiye hakkındaki İlerleme Raporu'nda Türk tarımının OTP ile uyum durumu şu şekilde ifade edilmiştir.

#### Tarım ve Kırsal Kalkınma

*AB müktesebatına uyum sınırlıdır. Mevcut tarımsal destek politikaları ve stratejik politika oluşturma bakımından gittikçe OTP'den uzaklaşmakta ve IPARD yapılarının akreditasyonuna yönelik takvimde sürekli kayma meydana gelmesi, kırsal kalkınma fonlarının AB standartları ile uyumlu yönetimine yönelik işleyen idari ve organizasyonel yapı ve işlemlerin oluşturulmasında zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Karşılıklı yükümlülüklerin ihlali anlamına gelen sığır türü hayvan ürünlerinin ticareti önündeki teknik engeller acil bir konu olmaya devam etmektedir. Tarım istatistikleri ve arazi/çiftçi kayıtları konularında stratejiler hazırlanması yavaş ilerlemektedir. Genel olarak, bu alandaki ilerleme sınırlıdır.<sup>246</sup>*

#### Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası

*Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Çabalar devam etmiş olup, bu alandaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması hâlâ erken aşamadadır. Bu fasıldaki uyumun sürdürülmesi bakımından, idari yapıların güçlendirilmesi kilit unsur olmaya devam etmektedir.<sup>247</sup>*

#### Balıkçılık

*Kaynak ve filo yönetimi ile uluslararası anlaşmaların uygulanması konularında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, bu fasıldaki mevzuat uyumu*

<sup>246</sup> 2009 İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, [http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme\\_rap\\_2009.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme_rap_2009.pdf), (18.12.2009), s.54

<sup>247</sup> 2009 İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, [http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme\\_rap\\_2009.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme_rap_2009.pdf), (18.12.2009), s. 56

*konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, ortak balıkçılık politikasının uygulanması için gerekli idari yapıları henüz oluşturmamıştır.*<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> 2009 İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, [http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme\\_rap\\_2009.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme_rap_2009.pdf), (18.12.2009), s. 57

## III. BÖLÜM

### 3. AB VE TÜRKİYE'DE İSTİHDAM

#### 3.1 Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS)

2005 yılı itibariyle 491 milyon<sup>249</sup> nüfusu olan Avrupa Birliğinin (AB-27) Dünyanın en büyük ekonomilerinden biri olmasına rağmen işsizlik sorunu giderek daha çok önem kazanmaktadır. Bu soruna çözüm bulabilmek amacıyla AB'ye özgü bir istihdam politikası oluşturulmuştur.

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi iş piyasası ile ilgili alanlarda da bir çok karar alan AB, bu kararlar aracılığıyla kendi içinde yer alan veya aday konumunda olan ülkelere ulaşılması gereken hedefler koymaktadır.

*Avrupa Birliğinin makroekonomik şokları ele almadaki ve piyasalardaki değişimi takipte yetersizliğinin sonucu olarak, 1980'ler sonrasında istihdam, öncelikli konularından biri haline gelmiştir.*<sup>250</sup>

İşgücü piyasası ve istihdamla ilgili yaşamış olduğu 1990'lı yıllarda % 10 dolaylarında seyreden yüksek işsizlik ve düşük istihdam oranları gibi sıkıntılardan kurtularak, dünya ekonomisinde hak ettiği yeri alması amacıyla, Birlik düzeyinde alınması amaçlanan bir dizi aktif işgücü piyasası tedbirlerinden oluşan Avrupa İstihdam Stratejisi, tüm dünyada ortaya çıkmaya başlayan işsizlik sigortası/yardımları

<sup>249</sup> European Commission Eurostat, *Eurostat Yearbook 2009*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-CD-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001), (10.11.2009), s.130

<sup>250</sup> Murat SUNGAR, "Türkiye'nin Avrupa istihdam Stratejisine Uyumu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar", [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=802&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=802&id=48), (06.10.2009), s.1

gibi pasif tedbirlerin işsizliği önlemede yeterince etkin olamadığı tartışmalarının da bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.<sup>251</sup>

*Delors'un 1993 yılında yayınlanan "Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam" başlıklı Beyaz Kitabı bu anlamda Avrupa İstihdam Stratejisinin ilk çıkış noktası olarak değerlendirilebilir. Kitap'ta insan kaynaklarının gelişiminin istihdam, rekabet ve büyüme konusunda Birliğin temel stratejisi olacağı üzerinde durulmuştur. İstihdam konusunda da, Beyaz Kitapta, öncelikle işsizliğin nedenleri üzerinde durulmuştur.*<sup>252</sup>

Beyaz Kitap'tan yola çıkılarak 1994 yılında oluşturulan Essen Stratejisi, insan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdamın desteklenmesi, çalışma piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması, girişimciliğin teşviki, uzun dönemli işsizlerin, kadın ve gençlerin istihdamının kolaylaştırılması gibi maddeleri ile daha sonra yürürlüğe konulacak olan Avrupa İstihdam Stratejisi'nin temellerini oluşturmuştur.<sup>253</sup>

*Stratejinin şekillenmesinde en önemli tarihler ise Haziran 1997 tarihinde yapılan Amsterdam Zirvesi ile istihdamın Birliğin temel meselelerinden biri olarak Antlaşmaya dahil edilmesi, sürecin işleyişinin 1997 Lüksemburg Olağanüstü İş Zirvesinde belirlenmesi ve Mart 2000 tarihinde yapılan Lizbon Zirvesi ile 2010 yılına yönelik Lizbon Hedeflerinin tespit edilmesi olarak verilebilir.*<sup>254</sup>

<sup>251</sup> Feridun KAYA, "AB Uyum Sürecinde AB İstihdam Stratejisi ve Türkiye", <http://www.debud.org/html/dergi/24/feridunk.pdf>, (06.10.2009), s.76

<sup>252</sup> Sezen Yıldırım, *Avrupa Birliğinde İstihdam Politikaları ve İşsizlik; Euro Alanında Gelişmeler*, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Toplulukları (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2006, s.65

<sup>253</sup> Meltem Tümerdem, *Avrupa Birliği İstihdam Politikaları ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Emek Piyasasına Uyumunu*, (Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, İktisat Politikası Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2007, s. 37

<sup>254</sup> Murat SUNGAR, *a.g.m.*, s.1

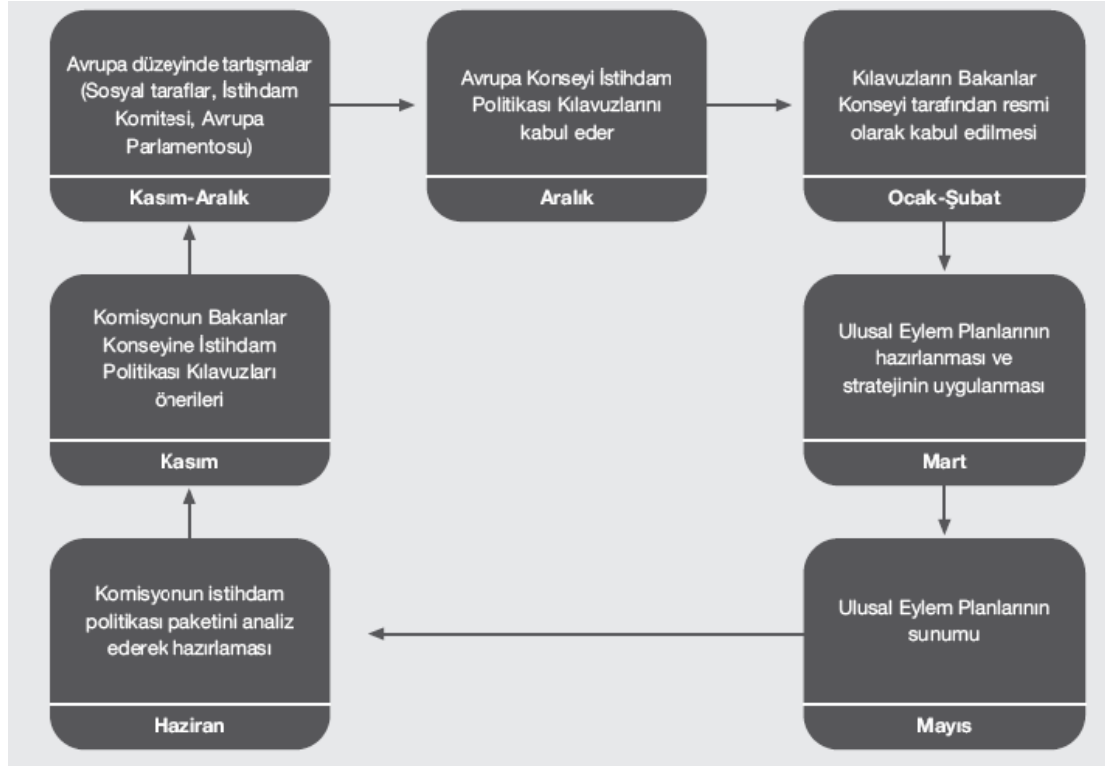
Amsterdam Antlaşması, 1997 tarihli Amsterdam Zirvesi'nde onaylanmış ve 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. Amsterdam Antlaşması ile Kurucu Antlaşmaya “istihdam” başlığının ilave edilmesi AİS'nin oluşmasını sağlamıştır. Her üye devlet, kendi politikasını kendisi belirlemeye devam edecek ancak; bu politikayı, sosyal ve ekonomik alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa stratejisiyle uyumlu kılacaktır.

Amsterdam Antlaşmasının önemli hususları şunlardır;

- AB'nin en önemli taahhütlerinden birinin yüksek düzeydeki istihdama ulaşmak olduğu ve makroekonomik hedeflerdeki büyüme ve istikrarın eşit derecede önemli olduğu belirtilmiştir.
- İstihdamın AB'nin ortak sorunu olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda üye devletlerin istihdam politikalarının Topluluk düzeyinde koordinasyonu sağlanmalıdır.
- Birlik ve Üye devletler istihdam, özellikle ekonomik değişimlere uyumlu, eğitilmiş, vasıflı ve kolayca uyum sağlayan işgücünün ve işgücü piyasası için koordine olmuş stratejinin geliştirilmesi yönünde çalışmaya mecbur bırakılmışlardır.
- Birlik düzeyinde faaliyet gösterecek bir İstihdam Komitesi kurulmuştur.
- Üye devletlerin istihdam politikaları Amsterdam Antlaşması ile üye ülkeler yıllık hazırlanan Ortak İstihdam Raporu ile Birlik'e karşı istihdam politikalarıyla sorumlu tutulmuşlardır.
- Avrupa ve bir bütün olarak vatandaşları için önemli kararların veya tavsiyelerin tek bir ülke tarafından engellenmemesi için karar aşamasında nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir.



Şekil 1: Avrupa istihdam Stratejisinin Gelişimi (1997-2002)



Kaynak : Sezen Yıldırım, *a.g.e.*, s.71

Amsterdam Antlaşması sonrasında AB Olağanüstü İstihdam Zirvesi, 20-21 Kasım 1997 tarihlerinde Lüksemburg’da gerçekleştirilmiştir. Bu zirvede ortaya çıkan Avrupa İstihdam Stratejisi’nin ana hatları şunlardır :

- *İstihdam edilebilirlik* : Genel olarak işsizliği, özelde de uzun dönemli işsizliği ve gençler arasındaki işsizliği, sosyal dışlanma ve ayrımcılığı önlemek üzere işgücü piyasasına yönelik aktif istihdam politikaları yürütmek,
- *Serbest Girişimcilik* : Özellikle hizmet sektöründe daha çok iş yaratacak serbest girişim politikaları uygulamayı ve enformasyon toplumunda mevcut iş potansiyelini ortaya çıkarmak,
- *Uyum Sağlama Yeteneği* : Özellikle sosyal tarafları, iş organizasyonunu modernleştirme ve insan kaynaklarına daha fazla yatırım yapmayı teşvik eden çalışma hayatı politikaları yürütmek,

- *Eşit Fırsatlar : Aile ve iş hayatını uzlaştırmayı ve tüm politika ve uygulamalarda kadın ve erkekler arasında ve farklı gruplar arasında eşit fırsatlar sağlamayı amaçlayan politikalar uygulamak.*<sup>255</sup>

Avrupa Birliği'nde, ekonomik ve sosyal konularla ilgili uzun dönemli stratejik hedefler belirlenmesi amacıyla, Avrupa Konseyi 23–24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon'da özel bir oturum gerçekleştirmiştir. Lüksemburg Zirvesi ile ortaya konulan AİS adına önemli açılımların yapıldığı Lizbon Zirvesi'nde “Gelecek on yıl içinde Birliği dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline getirmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak” hedefi konulmuştur. Zirvede ayrıca 2010 yılına dönük Birlik'in genel istihdam oranının % 70, kadın istihdam oranının % 60 olması gibi hedefler de konulup, söz konusu hedeflere ulaşılabilmesi için Birlik'in yıllık ortalama % 3 büyümesinin yeterli olacağı belirtilmiştir.

Lizbon Zirvesi, AB'nin 2000 yılında yeni bir Sosyal Politika Gündemi kabul etmesi fikrini de desteklemiştir. Bu çerçevede karar, 1998-2000 dönemine ait Sosyal Eylem Programı'nın devamı niteliğindedir. Başlıca misyonu, istihdam, sosyal koruma, sosyal dışlanma, sosyal diyalog, fırsat eşitliği ve ayrımcılık ile mücadele konularında eylemler arasında daha iyi bağlantı kurarak bir 'verimli döngü' başlatmak olacaktır. Bu karar, aynı zamanda, Avrupa Sosyal Fonu'nun, politikayı ve özellikle istihdam stratejisini nasıl destekleyeceğini de ortaya koyacaktır.<sup>256</sup>

Stockholm Zirvesi'nde, Lizbon'da konulan hedeflere ilave olarak iki ara bir de yeni hedef konmuştur. Ara hedeflerden birisi; 2005 yılına kadar ortalama istihdam oranının % 67'ye çıkarılmasıyken, diğeri kadın istihdam oranının Birlik geneli

<sup>255</sup> Ahmet Tıktık, “İstihdamda Yeni Hedefler”,

[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=803&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=803&id=48), (06.10.2009), s.1

<sup>256</sup> Elif Burcu Durak, *Avrupa İstihdam Stratejisi ve Aday Ülkelerin İşgücü Piyasalarının Bu Strateji Açısından Değerlendirilmesi*, (Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir 2005, s.13

itibariyle % 57'ye çıkarılmasıdır. Yaşlı çalışanların istihdam oranının 2010 yılına kadar % 50'ye ulaşmasının sağlanması ise Zirve'de belirlenen yeni hedefdir.

2002'de toplanan Barselona Zirvesi'nde ekonomik ve sosyal eşgüdüm, sürdürülebilir kalkınma, girişimcilik ve rekabet gücünün artırılması, bilgiye dayalı rekabet gücü yüksek ekonomi için eğitim ve araştırmanın önemi gibi konular ele alınmış; tam istihdama yönelik daha iyi ve daha çok iş yaratılması, hareket serbestisinin artırılması üzerinde durulmuştur.

*Ocak 2003'teki Brüksel Avrupa Konseyi'nde istihdam ile ilgili yeni kural ve tavsiyeler benimsenmiştir. Komisyon'ca belirlenen öncelikli hedefler arasında; "tam istihdam, çalışma verimliliği ve kalitesinin artırılması, çalışma piyasasında eşgüdümün sağlanması, Lizbon istihdam stratejisinin güçlendirilmesi" maddeleri dikkati çekmektedir.*<sup>257</sup>

Uzun dönem istihdam hedefleri koyan, 'daha fazla ve daha iyi iş' ilkesiyle sosyal uyumu arttırmayı, istikrarlı bir ekonomik büyüme sağlamayı ve sürdürülebilir kalkınmayı temin etmeyi amaçlayan Lizbon Stratejisi, uygulamaya başlandığı 2000 yılından sürece ilişkin ara dönem değerlendirmesinin yapıldığı 2005 yılına dek geçen süre içinde öngördüğü hedeflere ulaşamamıştır. Gerek AB düzeyindeki uygulama gerek üye ülkeler bazında kaydedilen gelişmeler yetersiz kalmıştır. Çok kapsamlı ve birbirine bağlı reformlar öngören bu strateji, yüklü gündemi, zayıf koordinasyonu ve çakışan öncelikleri nedeniyle beklenen sonuca erişememiştir.<sup>258</sup>

2000-2004 yılları arasında izlenen Lizbon Stratejisinin eyleme geçmekten uzak bir şekilde yürütüldüğü; temenniler ve hedefler listesi içeren birçok belge yayımlamaktan öteye gidemediği tespit edilmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında Stratejinin önceliklerinin gerçekçi bir şekilde saptanmamış olmasının yanı sıra, etkili

<sup>257</sup> Feridun KAYA, *a.g.m.*, s.78

<sup>258</sup> Zeynep Usal – Mahir Ilgaz, *Avrupa Birliği'nin Lizbon Stratejisi*, İKV Yayınları, İstanbul 2006, s. 15

bir metotla yürütülmemesinin de rolü büyük olmuştur. Özellikle Komisyon ve üye ülkeler arasındaki işbirliği eksikliği neticesinde, üye ülkeler Lizbon Stratejisi hedeflerini hayata geçirme yönünde kararlı bir irade sergileyememişlerdir.

Bu tespitler ışığında, AB Komisyonu, birçok politika başlığından oluşan Lizbon Stratejisi hedeflerini sadeleştirerek daha işlevsel bir metot oluşturmuş ve 2 Şubat 2005'te Stratejiyi yeniden sunmuştur. Buna göre Lizbon Stratejisi 'büyüme' ve 'istihdam' olmak üzere iki ana hedefe odaklanmaktadır. Stratejinin yürütülmesine ilişkin atıl olduğuna karar verilen eski sistem ise tamamen değiştirilmiş, üye ülkelerle işbirliğinin sağlanmasına yönelik yeni bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu kapsamda, Lizbon Stratejisinin AB ve üye devletler olmak üzere iki düzeyde yürütülmesine karar verilmiştir. Buna göre, AB'nin öncelikli politikalarının belirlenmesine yönelik prosedürleri sadeleştirilmesi ve yönlendirici ilkeler vasıtasıyla hedeflerini daha net ortaya koyması öngörülmüştür. Ayrıca AB düzeyinde alınması gereken tedbirlere ilişkin bir eylem planı oluşturulmasına karar verilmiştir. Üye ülkelerin ise yönlendirici ilkeler kapsamında ulusal reform programları oluşturması ve programların uygulanmasına yönelik eylemleri içeren raporlarını Komisyon'a sunması öngörülmüştür. Böylece üye ülkelerin sorumlulukları açıkça belirlenebilecek ve kaydettikleri aşama izlenebilecektir.<sup>259</sup>

Komisyon bu amaçla 'Bütünleştirilmiş İlkeleri' belirlemiş ve 'Topluluk Lizbon Programı' başlıklı tebliği yayımlamıştır.<sup>260</sup> İstihdama ilişkin bütünleştirilmiş yönlendirici ilkeler şunlardır;

- Tam istihdamın temin edilmesini amaçlayan istihdam politikalarının uygulanması, işteki kalite ve verimliliğin artırılması, sosyal ve bölgesel uyumun güçlendirilmesi,
- Yaşam boyu işe yönelik yaklaşımın teşvik edilmesi,

<sup>259</sup> Zeynep Usal – Mahir Ilgaz, *a.g.e.*, s.31

<sup>260</sup> Zeynep Usal – Mahir Ilgaz, *a.g.e.*, s. 31

- İş arayanlar ile dezavantajlı grupları içinde alan işgücü piyasasının oluşturulması,
- İşgücü piyasasının ihtiyaçlarının karşılanması,
- Esnekliğin istihdam güvenliğinin temin edilerek arttırılması ve işgücü piyasasındaki bölünmelerin azaltılması,
- İşe uyumlu ücret ile diğer iş maliyetlerindeki gelişmelerin sağlanması,
- İnsan sermayesine yönelik yatırımların geliştirilmesi ve genişletilmesi,
- Yeni rekabetçilik şartlarıyla başa çıkabilecek eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin oluşturulması.<sup>261</sup>

Üye ülkeler tarafından oluşturulması öngörülen ulusal reform programlarına esas teşkil eden Bütünleştirilmiş Yönlendirici İlkeler'in AB komisyonu tarafından kabul edilmesi ertesinde, topluluk düzeyinde de ulusal reform programlarına eşdeğer gerekli önlemleri içeren bir eylem planı kabul edilmiştir. Aşağıda belirtilen sekiz alanda öncelikli olarak harekete geçilmesini öngören Topluluk Lizbon Programı başlıklı bu eylem planının, Bütünleştirilmiş Yönlendirici İlkelerde yer alan esaslar çerçevesinde yürütülmesi planlanmıştır.

- AB'de bilgi ve yenilikçiliğin desteklenmesi,
- Devlet yardımları politikasında reform gerçekleştirilmesi,
- Ticarete ilişkin düzenleyici çerçevenin geliştirilmesi ve basitleştirilmesi,
- Hizmetlere yönelik İç Pazar'ın tamamlanması,
- DTÖ Doha Turunda etkili bir anlaşmaya varılması,
- Fiziki, mesleki ve akademik hareketliliğin önündeki engellerin kaldırılması,
- Ekonomik göçe ilişkin ortak bir yaklaşım belirlenmesi ve
- Ekonomik yeniden yapılanmanın sosyal sonuçları ile başa çıkabilmesine yönelik çabaların desteklenmesi gerekmektedir.<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Zeynep Usal – Mahir Ilgaz, *a.g.e.*, s. 39-42

<sup>262</sup> Zeynep Usal – Mahir Ilgaz, *a.g.e.*, s. 42

### 3.2 Türkiye İstihdam Politikası

Cumhuriyet'ten bu yana sürekli artan ülke nüfusu günümüzde 70 milyonu aşmış durumdadır. Denetimsiz hızlı bir nüfus artışı; sermaye birikimini zayıflatmakta, teknolojik gelişmeyi yavaşlatmakta, istihdam alanlarını hızla daraltmakta ve nihayet gelir artışını olumsuz yönde etkilemektedir.

*Kalkınmanın ekonomik büyüme olarak ele alınması, sosyal boyutunun göz ardı edilerek, istihdama dolaylı yaklaşılması varolan sorunun boyutlarını daha da genişletmiştir. Türkiye'de işsizliği önlemeye yönelik önlemlerin alınması planlı dönemle başlamış olmasına rağmen, şu ana kadar işsizlik sorunuyla mücadelede başarıya ulaşmış etkin bir istihdam politikasının varlığından söz edilememektedir.*<sup>263</sup>

Türkiye'de istihdam politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında, Yüksek Planlama Konseyi, Devlet Planlama Teşkilatı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü gibi kurumlar ile işçi ve işveren örgütleri başlıca rolü oynamaktadırlar.

1960-1980 Dönemi : 1960'lı yıllardan 1980'e kadar geçen dönemde Türkiye'nin endüstriyel gelişme stratejisi ithal ikamesi esasına dayandırılmıştır. 1980'e kadar uygulamaya konan kalkınma planlarında, istihdam sorunun çözümü için biri açık diğeri üstü kapalı olmak üzere iki temel değişkenin esas alındığı söylenebilir. Bu değişkenler, ekonomik büyüme hızı ve sanayileşmedir.<sup>264</sup>

1. BYKP'da, köyden kente göçün sürmesi ve yüksek nüfus artışı işsizliğin giderek artmasının nedeni olarak görülmüştür. Bundan dolayı kırsal kesimdeki

<sup>263</sup> Özce Karaduman, *Avrupa Birliği'nde Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye*, (Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Programı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir 2006, s.185

<sup>264</sup> Özce Karaduman, *a.g.e.*, s.186

işgücü fazlalığının değerlendirilmesi ve buna bağlı olarak tarım dışı çalışmanın artırılması, nüfus artış hızının düşürülmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

2. ve 3. BYKP'larında işsizliğin önlenmesinde sanayileşmenin temel faktör olduğu vurgulanmış, istihdam arttıran sermaye yoğunluğu az sektörlere yatırım yapılması öngörülmüştür.

4. BYKP'da yöresel yatırımların özendirilerek işsizliğin yoğun olduğu bölgelerin kalkındırılması hedeflenmiştir.

*1980'li yılların ortalarına kadar artan işsizlik oranlarının düşürülmesi konusunda doğrudan kamu istihdamı, ücret ve istihdam sübvansiyonları gibi bazı aktif politikalar hedef olarak kalkınma planlarında yer almış ancak emek piyasalarına yönelik kayda değer bir politika uygulanamamıştır.*<sup>265</sup>

1980-2000 Dönemi : 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte, o ana kadar izlenen ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinden, ihracata dayalı sanayileşme modeline geçilmiştir. Bu değişim, istihdam politikalarını da derinden etkilemiştir. Bu dönemdeki ekonomi politikasının en belirleyici özelliği, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasanın kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların tek yol gösterici olmalarıdır. Her mal ve hizmet için, arz ve talebe göre oluşacak fiyatlar, tüm ekonomik işlemlerde geçerli olmalıdır. 24 Ocak kararlarının bir diğer belirleyici özelliği de, temel üretim faktörlerinin, bu arada ücretin piyasa şartlarına göre belirlenmesidir.<sup>266</sup>

5. BYKP'ında küçük teşebbüsün tabi olduğu ruhsat ve işletme mevzuatının basitleştirilerek, istihdam yaratacak küçük çaplı teşebbüsü desteklenmesi, böylece devletin istihdam yaratan bir birim olmaktan çıkarılması amaçlanmıştır.

<sup>265</sup> Meltem Tümerdem, *a.g.e.*, s. 108

<sup>266</sup> Özce Karaduman, *a.g.e.*, s.186

6. BYKP'ı döneminde emek piyasalarına yönelik olarak 'İstihdam ve Eğitim Projesi' uygulanmaya başlanmıştır. Bu proje ile özel istihdam kurumlarına izin vermek suretiyle istihdam hizmetlerinin çeşitlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Beceri düzeyi düşük işsizlere mesleki eğitim verilerek üretken istihdamın sağlanması, standartları, sınav ve belgelendirme sistemlerinin kurulması, işgücü piyasası enformasyon sisteminin geliştirilmesi ve kadın istihdamının artırılması projenin diğer hedefleridir.<sup>267</sup>

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) sürdürülebilir büyüme olmadan istihdamın artırılmayacağı, öncelikle istikrarlı bir ekonomik ortam yaratılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Sürdürülebilir büyümenin yanı sıra AB'ye üyelik yolundaki Türkiye için bu planda daha çok vasıflı işgücünden, yeniden yapılandırılmış İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan, aktif işgücü politikalarından bahsedilmiştir. Yedinci Plan döneminde, emek piyasası önlemlerine yönelik iki önemli düzenleme hayata geçirilmiştir.<sup>268</sup>

1. 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu 1 Haziran 2000 tarihinde tüm ülkede yürürlüğe girmiştir. Bu Kanuna göre işsizlik sigortası primlerine:

- İşçiler % 2
- İşverenler % 3
- Devlet % 2 oranında katkıda bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasının gerektirdiği görevler ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, kaynakları piyasa koşullarında değerlendirmek ve öngörülen ödemeleri

<sup>267</sup> Özce Karaduman, *a.g.e.*, s.188

<sup>268</sup> Meltem Tümerdem, *a.g.e.*, s. 109



yapmak amacıyla ikisi kamu yönetimi temsilcisi olmak üzere dört kişiden oluşan bir yönetim kurulu tarafından yönetilecek olan İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur.<sup>269</sup>

2. İş ve İşçi Bulma Kurumu yeniden yapılandırılarak, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 4 Ekim 2000 tarih ve 24190 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulmuştur. Yeni düzenleme ile:

- Kurumun görev alanı genişletilerek klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, istihdamı korumak, geliştirmek ve işsizliği azaltmak için aktif işgücü politikalarını uygulama olanağı getirilmiştir.
- Sosyal tarafların (Devlet-İşçi-İşveren) üçlü yapı içerisinde Kurum’un yönetimine katılması sağlanmıştır.
- İllerde bölgesel kalkınmada yerel inisiyatifi geliştiren ve yerel istihdam politikalarını belirleyecek İl İstihdam Kurulları oluşturulmuştur.
- Kurum’un İşsizlik Sigortası’nı eksiksiz uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Kurum’un iş ve işçi bulma hizmetlerindeki tekel yetkisi kaldırılarak, özel istihdam bürolarının faaliyette bulunmaları olanağı getirilmiştir.<sup>270</sup>

2000 ve Sonrası Dönem : 8. BYKP’ı ile birlikte aktif istihdam politikaları üzerinde daha çok durulmaya başlanmıştır. İstihdamın yapısına tarım dışı sektörlerde yoğunluk kazandırılması, ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünün yetiştirilmesi, bilgi çağına uyumun hızlandırılması ve bu doğrultuda işgücü vasıflarının yükseltilmesi, işgücü piyasasında etkinliğin artırılması hedefleriyle istihdamın geliştirilmesi

<sup>269</sup> *Türkiye’nin Avrupa Birliği Müktesabatına Uyumu*, “İstihdam Politikası – AB Sosyal Politika ve Türkiye’nin Uyumu”, İktisadi Kalkınma Vakfı, Basılmamış Elektronik Kitap, s.1

<sup>270</sup> *Türkiye’nin Avrupa Birliği Müktesabatına Uyumu*, “İstihdam Politikası – AB Sosyal Politika ve Türkiye’nin Uyumu”, İktisadi Kalkınma Vakfı, Basılmamış Elektronik Kitap, s.1

amaçlanmıştır.<sup>271</sup> Özellikle gençlere, kadınlara ve özürllere yönelik olmak üzere işsizliği önleyici aktif istihdam politikaları uygulanacağı belirtilmektedir. Buna ek olarak, “Özel İstihdam Büroları” ile ilgili yapılan düzenlemede İŞKUR işçi ile işveren arasındaki tek aracı olma tekelini kaybetmiştir.

Türkiye’de Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir ulusal istihdam politikası geliştirmeye yönelik çalışmalar devam etmektedir. Türkiye’de resmi istihdam politikası belgesi sayılabilecek tek kaynak, DPT’nin beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programları ile İŞKUR’un eylem planı olarak belirtilmektedir. DPT’nin 2005 yılı programında istihdamla ilgili olan bölüm, AB ve İŞKUR kaynaklarıyla uyum içindedir.

2003 yılında İŞKUR tarafından İstihdam Durum Raporu hazırlanmıştır. Bu raporda ulusal istihdam stratejisinin temel unsurları; tam istihdamın sağlanması, beşeri sermayenin ve işgücü nitelik düzeyinin geliştirilmesi, işte kalite ve verimliliğin artırılması, girişimciliğin ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişme farklarının azaltılması, kayıt dışı ekonominin küçültülmesi ve ‘düzgün iş’lerin çoğaltılması olarak açıklanmıştır.<sup>272</sup>

Dokuzuncu Kalkınma Planında, 1990’larla önemi anlaşılan aktif istihdam politikaları üzerinde daha çok durulmuştur. Bu politikaların özellikle yöresel işgücü farklılıklarının giderilmesinde ve bölgesel istihdam olanaklarının geliştirilmesinde uygulanması kararlaştırılmıştır.

*Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları : Türkiye’de 1980 sonrası dönemde, işgücü piyasasına ilişkin duyarlılık artmıştır. Türkiye diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi güçlü bir aktif ve pasif işgücü piyasası politikasına sahip olmamakla birlikte, son 10 yıldır bu konuda önemli atılımlarda bulunmaktadır. Türkiye’de halen ‘işten*

<sup>271</sup> *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Devlet Planlama Teşkilatı, <http://plan8.dpt.gov.tr/>, (07.03.2009), s. 224

<sup>272</sup> Özce Karaduman, *a.g.e.*, s.189

*çıkartılanlara ödenecek tazminat', devlete ait işletmelerde çalışıp işten çıkartılan işçilere, diğer tazminatların yanı sıra özelleştirme fonundan ödenen 'iş kaybı tazminatı' ve 'işsizlik sigortası' olmak üzere üç pasif işgücü piyasası politikası programı bulunmaktadır. İşten çıkartma tazminatının, kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı olmak üzere iki bileşeni vardır.*<sup>273</sup>

Pasif işgücü politikasının önemli bir unsuru olan İşsizlik Sigortası, 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile kurulmuş ve 1 Haziran 2000 itibariyle yürürlüğe girmiştir. Bu tarihte uygulamasına başlanan fon toplama bölümü olup, İşsizlik Sigortası Fonu'nda 20 ay süreyle işçi, işveren ve devlet payı olarak toplanan kaynakların ilk kez İşsizlik Sigortası ödemesi olarak uygulamaya geçişi ise 2002 tarihinde gerçekleşmiştir.

*Türkiye'nin 1980'lerde başlattığı yapısal değişiklik ve istikrar politikalarından biri de Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT)'nin özelleştirilmesi ya da kurumsal yeniden yapılandırılması politikasıdır. Bu çerçevede Hazine Müsteşarlığı, Dünya Bankası ile 1994 yılında "Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği (Privatization Implementation Assistance and Social Safety Net Project (PIAL))" sözleşmesini imzalamıştır. Bu projenin önemli bir ayağı aktif işgücü programı olarak nitelendirilebilecek İşgücü Uyum Programıdır. Bu programın amacı, özelleştirme sonrası ortaya çıkacak işsizliği önleme ya da işsizlik süresini kısaltmadır.*<sup>274</sup>

İşgücü Uyum Programı çerçevesinde yürütülen aktif politikaları Hazine Müsteşarlığı'nın koordinasyonu altında Türkiye İş Kurumu, KOSGEB ve TOBB birlikte yürütmektedir. İşgücü Uyum Programı çerçevesinde yapılması hedeflenen hizmetler, işgücü piyasasına yönelik hizmetlerin saptanması, özelleştirmenin

<sup>273</sup> E.Yasemin Uyar, *Türkiye'de Uygulanan İşsizlik ve İstihdam Politikalarının Avrupa Birliği Uyum Sürecine Etkileri (1980 sonrası)*,(Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Aydın 2005, s.91

<sup>274</sup> Recep Varçın, *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2004, s.114

yaratabileceği sonuçların belirlenmesi, ise yerleştirme, iş ve meslek danışmanlığı, mesleki eğitim, kamu yararına çalışma, küçük işletmelere ve kendi isini kuracaklara yönelik danışmanlık hizmetleri ve yerel ekonomik gelişme programlarından oluşmaktadır.

Tablo 28 : Türkiye’de Uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Programları

	GENEL	ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ
<b>İŞKUR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İşgücü yetiştirme kursları</li> <li>• İş ve meslek danışmanlığı</li> <li>• İsmarlama eğitim</li> <li>• Toplum yararına çalışma programları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İstihdam hizmetleri</li> <li>• Meslek eğitimi hizmetleri</li> <li>• Toplum yararına çalışma programları</li> </ul>
<b>KOSGEB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Küçük ve orta ölçekli işletmelere danışmanlık</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İş geliştirme merkezi desteği</li> <li>• Küçük ölçekli işletmelere danışmanlık desteği</li> </ul>
<b>TOBB</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yerel Ekonomik Geliştirme Programı</li> </ul>

Kaynak : Recep Varçın, *a.g.e.*, s.102

Türkiye İş Kurumu işgücüne meslek edindirme kurslarını 1988’den bu yana sürdürmektedir. Buna ek olarak 1993’te uygulamaya konulan “İstihdam ve Eğitim Projesi” ile vasıfsız işsizlere eğitim olanağı sunularak istihdam olanaklarının artırılması hedeflenmiştir.<sup>275</sup>

7 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu ile özel hukuk hükümlerine tabi, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali olarak özerk ve özel bütçeli “Mesleki Yeterlilik Kurumu” kurulmuştur. Bu Kanun ve bu çerçevede kurulan Kurum ile işgücü eğitim düzeyinin tespit edilmesi ve belgelendirilebilmesi sağlanmıştır.

<sup>275</sup> Meltem Tümerdem, *a.g.e.*, s. 112

2000 yılına kadar İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yürütülen istihdam danışmanlığını sonrasında yerine kurulan Türkiye İş Kurumu sürdürmüştür. Kurum içerisinde mesleki bilgilendirme ve danışma faaliyetlerini yürüten birim olan “Meslek Danışma Komisyonunda (MEDAK) MEB, YÖK, TÜİK, TİSK, TESK, KOSGEB, TOBB ve Türk-İş temsilcileri bulunmaktadır. Bugün, Türkiye İş Kurumunun yanı sıra özel istihdam büroları aracılığıyla da danışmanlık faaliyetleri sürdürülmektedir.

### 3.3 AB ve Türkiye’de İstihdam

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Hanehalkı İşgücü Anketi verilerine göre 2007 yılında; yaklaşık 69 milyon olan kurumsal olmayan sivil nüfusun 23 milyonu işgücüne dahil olup, bunların yaklaşık 21 milyonu istihdam edilmektedir. Geriye kalan 2 milyondan fazla kişi ise işsiz durumdadır.<sup>276</sup> Türkiye nüfusunun yıllık %11.8’lik (2007) artış hızıyla<sup>277</sup> 2020 yılında 80 milyonu aşması beklenmektedir,<sup>278</sup> bu bağlamda işgücüne dahil olacak sayının da artacağı öngörülmektedir.

Tablo 29’da görüldüğü gibi, 2007 yılında 495.1 milyon olan AB-27 ülkelerinin toplam nüfusunun 2020 yılında 513.8 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Birlik’in en kalabalık üyesi olan Almanya’nın nüfusunun düşme eğiliminde olduğu ancak, diğer yüksek nüfuslu üyeler olan İngiltere, Fransa ve İtalya’nın nüfuslarının artış eğiliminde oldukları gözlenmektedir. Bu dört üyede 2020 yılına kadar beklenen 10.4 milyonluk artışın, Türkiye nüfusunda olması beklenen yaklaşık 11 milyonluk artıştan daha az olması dikkat çekicidir. Avrupa Birliği’nin yeni üyelerine baktığımızda ise Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya ve Romanya nüfusunun önümüzdeki 10 yıllık süreçte azalacağı,

<sup>276</sup> TÜİK, *Kurumsal Olmayan Nüfusun Yıllar Ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu*, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=1181](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1181), (30.12.2009)

<sup>277</sup> TÜİK, *Nüfus Artış Hızları*, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=244](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=244), (30.12.2009)

<sup>278</sup> TÜİK, *Yaş Grubu Ve Cinsiyete Göre Yıl Ortası Nüfus Projeksiyonları*, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=243](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=243), (30.12.2009)

Kıbrıs, Slovenya ve Çek Cumhuriyetinin nüfuslarının artacağı, Estonya, Malta ve Slovakya'nın ise stabil durumda kalacağı öngörülmektedir.

Tablo 29 : AB ve Türkiye Toplam Nüfus ve Nüfus Projeksiyonları (milyon kişi)

	1960	1970	1980	1990	2000	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
AB-27	402.6	435.5	457.1	470.4	482.8	495.1	499.4	513.8	519.9	520.1	515.3	505.7
Euro Bölgesi	..	274.1	287.6	295.6	307.3	319.6	322.9	334.1	339.1	340.4	337.3	330.6
Belçika	9.1	9.7	9.9	9.9	10.2	10.6	10.8	11.3	11.7	12.0	12.2	12.3
Bulgaristan	7.8	8.5	8.8	8.8	8.2	7.7	7.6	7.2	6.8	6.3	5.9	5.5
Çek Cumhuriyeti	9.6	9.9	10.3	10.4	10.3	10.3	10.4	10.5	10.4	10.2	9.9	9.5
Danimarka	4.6	4.9	5.1	5.1	5.3	5.4	5.5	5.7	5.8	5.9	5.9	5.9
Almanya	72.5	78.3	78.2	79.1	82.2	82.3	82.1	81.5	80.2	77.8	74.5	70.8
Estonya	1.2	1.4	1.5	1.6	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.1	
İrlanda	2.8	2.9	3.4	3.5	3.8	4.3	4.6	5.4	5.9	6.2	6.5	6.8
Yunanistan	8.3	8.8	9.6	10.1	10.9	11.2	11.3	11.6	11.6	11.6	11.4	11.1
İspanya	30.3	33.6	37.2	38.8	40.0	44.5	46.7	51.1	52.7	53.3	53.2	51.9
Fransa *	45.5	50.5	53.7	56.6	58.8	61.5	62.6	65.6	68.0	69.9	71.0	71.8
İtalya	50.0	53.7	56.4	56.7	56.9	59.1	60.0	61.4	61.9	62.0	61.2	59.4
Kıbrıs	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3
Letonya	2.1	2.4	2.5	2.7	2.4	2.3	2.2	2.2	2.0	1.9	1.8	1.7
Litvanya	2.8	3.1	3.4	3.7	3.5	3.4	3.3	3.2	3.1	2.9	2.7	2.5
Lüksemburg	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
Macaristan	10.0	10.3	10.7	10.4	10.2	10.1	10.0	9.9	9.7	9.4	9.1	8.7
Malta	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Hollanda	11.4	13.0	14.1	14.9	15.9	16.4	16.5	16.9	17.2	17.2	16.9	16.6
Avusturya	7.0	7.5	7.5	7.6	8.0	8.3	8.4	8.7	9.0	9.1	9.1	9.0
Polonya	29.5	32.7	35.4	38.0	38.7	38.1	38.1	38.0	37.0	35.2	33.3	31.1
Portekiz	8.8	8.7	9.7	10.0	10.2	10.6	10.7	11.1	11.3	11.5	11.4	11.3
Romanya	18.3	20.1	22.1	23.2	22.5	21.6	21.3	20.8	20.0	19.2	18.1	16.9
Slovenya	1.6	1.7	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8
Slovakya	4.0	4.5	5.0	5.3	5.4	5.4	5.4	5.4	5.3	5.1	4.9	4.5
Finlandiya	4.4	4.6	4.8	5.0	5.2	5.3	5.3	5.5	5.6	5.5	5.4	5.4
İsveç	7.5	8.0	8.3	8.5	8.9	9.1	9.3	9.9	10.3	10.5	10.7	10.9
İngiltere	52.2	55.5	56.3	57.2	58.8	60.9	62.0	65.7	69.2	72.0	74.5	76.7
Türkiye	27.1	34.9	44.0	55.5	66.9	69.7	..	..	..	..	..	..

\* Fransız Guyanası, Guadeloupe, Martinique ve Réunion hariç.

Kaynak : European Commission Eurostat, *AVRUPA IN FIGURES - Eurostat Yearbook 2009*,  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-CD-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001), (10.11.2009), s.137

2007 yılında AB-27'de istihdam oranı genelde %65.4, erkeklerde %72.5 ve kadınlarda % 58.3'tür. Türkiye %45.8 istihdam oranı ile, %65.4'lük AB-27 oranının oldukça altında kalmakla birlikte, en düşük istihdam oranına sahip AB üyesi olan Malta'dan daha geridedir.

Tablo 30 : AB ve Türkiye İstihdam Oranları (%) (2002-2007)

	TOPLAM		ERKEK		KADIN	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
AB-27	62.3	65.4	70.3	72.5	54.4	58.3
Euro Bölgesi	62.4	65.7	71.7	73.4	53.1	58.0
Belçika	59.9	62.0	68.3	68.7	51.4	55.3
Bulgaristan	50.6	61.7	53.7	66.0	47.5	57.6
Çek Cumhuriyeti	65.4	66.1	73.9	74.8	57.0	57.3
Danimarka	75.9	77.1	80.0	81.0	71.7	73.2
Almanya	65.4	69.4	71.8	74.7	58.9	64.0
Estonya	62.0	69.4	66.5	73.2	57.9	65.9
İrlanda	65.5	69.1	75.4	77.4	55.4	60.6
Yunanistan	57.5	61.4	72.2	74.9	42.9	47.9
İspanya	58.5	65.6	72.6	76.2	44.4	54.7
Fransa	63.0	64.6	69.5	69.3	56.7	60.0
İtalya	55.5	58.7	69.1	70.7	42.0	46.6
Kıbrıs	68.6	71.0	78.9	80.0	59.1	62.4
Letonya	60.4	68.3	64.3	72.5	56.8	64.4
Litvanya	59.9	64.9	62.7	67.9	57.2	62.2
Lüksemburg	63.4	64.2	75.1	72.3	51.6	56.1
Macaristan	56.2	57.3	62.9	64.0	49.8	50.9
Malta	54.4	55.7	74.7	74.2	33.9	36.9
Hollanda	74.4	76.0	82.4	82.2	66.2	69.6
Avusturya	68.7	71.4	76.4	78.4	61.3	64.4
Polonya	51.5	57.0	56.9	63.6	46.2	50.6
Portekiz	68.8	67.8	76.5	73.8	61.4	61.9
Romanya	57.6	58.8	63.6	64.8	51.8	52.8
Slovenya	63.4	67.8	68.2	72.7	58.6	62.6
Slovakya	56.8	60.7	62.4	68.4	51.4	53.0
Finlandiya	68.1	70.3	70.0	72.1	66.2	68.5
İsveç	73.6	74.2	74.9	76.5	72.2	71.8
İngiltere	71.3	71.3	77.6	77.3	65.2	65.5
Türkiye	46.9	45.8	66.9	68.0	27.0	23.8

Kaynak : European Commission Eurostat, *AVRUPA IN FIGURES - Eurostat Yearbook 2009*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-CD-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001), (10.11.2009), s.270, 272

Türkiye’de % 23.8 olan kadın istihdam oranı ise, AB-27 kadın istihdamının %40’ı kadardır. Türkiye erkek istihdamında ise AB-27’ye yakın sayılabilecek bir oranı yakalamıştır. Söz konusu oranların tarım etkisinden arındırıldığı zaman daha da

yükseleceği açıktır. Ancak, bu oranların bu haliyle bile AİS'deki hedeflerin epey gerisinde olduğu da dikkati çekmektedir.

Tablo 31 : AB ve Türkiye'de Yıllık İstihdam Artışı (önceki yıla göre % değişim)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB-27	0.9	1.5	1.1	1.7	1.0	0.4	0.4	0.6	1.0	1.6	1.8
Euro Bölgesi	0.9	1.9	1.9	2.4	1.5	0.7	0.5	0.7	1.0	1.6	1.8
Belçika	0.5	1.6	1.3	2.0	1.4	-0.1	0.0	0.7	1.2	1.2	1.7
Bulgaristan	-3.9	-0.2	-2.1	4.9	-0.8	0.2	3.0	2.6	2.7	3.3	2.8
Çek Cumhuriyeti	0.2	-1.5	-3.4	-0.2	0.5	0.6	-1.3	0.3	1.0	1.6	1.8
Danimarka	1.4	1.4	0.8	0.5	0.9	0.0	-1.1	-0.6	0.9	1.6	1.6
Almanya	-0.1	1.2	1.4	1.9	0.4	-0.6	-0.9	0.4	-0.1	0.6	1.7
Estonya	0.0	-1.9	-4.4	-1.5	0.9	1.3	1.4	0.0	2.0	5.4	0.7
İrlanda	5.6	8.6	6.2	4.6	3.0	1.8	2.0	3.1	4.7	4.3	3.6
Yunanistan	-0.5	2.9	0.3	0.5	0.2	2.0	1.9	0.9	1.5	2.5	1.2
İspanya	3.6	4.5	4.6	5.1	3.2	2.4	3.1	3.5	4.1	3.7	3.1
Fransa	0.4	1.5	2.0	2.7	1.8	0.6	0.1	0.1	0.6	1.0	1.3
İtalya	0.3	1.0	1.1	1.9	2.0	1.7	1.5	0.4	0.5	2.0	1.1
Kıbrıs	0.6	1.6	1.9	1.7	2.2	2.1	3.8	3.8	3.6	1.8	3.2
Letonya	4.4	-0.3	-1.8	-2.9	2.2	2.3	1.0	1.1	1.5	4.8	3.5
Litvanya	0.6	-0.8	-2.2	-4.0	-3.8	3.6	2.2	0.0	2.5	1.7	2.9
Lüksemburg	3.1	4.5	5.0	5.5	5.6	3.2	1.8	2.2	2.9	3.7	4.2
Macaristan	0.2	1.8	3.4	1.3	0.3	0.0	1.3	-0.7	0.0	0.7	-0.1
Malta	..	..	..	8.4	1.8	0.6	1.0	-0.6	1.3	1.3	2.6
Hollanda	3.1	2.6	2.6	2.2	2.1	0.5	-0.5	-0.9	0.5	1.8	2.4
Avusturya	0.9	1.3	1.6	1.0	0.6	-0.1	0.0	0.2	0.8	1.2	2.2
Polonya	2.6	1.3	-0.9	-2.4	-3.2	-1.9	-12.5	-0.3	1.0	1.9	4.5
Portekiz	2.6	2.8	1.4	2.1	1.8	0.6	-0.6	-0.1	-0.3	0.5	0.0
Romanya	..	..	..	..	..	..	0.0	-1.7	-1.5	2.8	1.3
Slovenya	-1.9	-0.2	1.4	1.9	0.5	1.5	-0.4	0.3	0.2	1.2	2.7
Slovakya	-1.0	-0.5	-2.5	-2.0	0.6	0.1	1.1	-0.2	1.4	2.3	2.1
Finlandiya	3.3	2.0	2.5	2.2	1.5	1.0	0.1	0.4	1.4	1.8	2.2
İsveç	-1.3	1.7	2.1	2.5	2.1	0.0	-0.6	-0.7	0.3	1.7	2.3
İngiltere	1.7	0.9	1.2	1.4	1.0	0.6	1.0	1.0	1.3	0.7	0.7
Türkiye	-2.5	2.8	2.1	-0.4	-1.0	-1.8	-1.0	3.0	1.4	1.3	1.1

Kaynak : European Commission Eurostat, *AVRUPA IN FIGURES - Eurostat Yearbook 2009*,  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-CD-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001), (10.11.2009), s.275



Türkiye, istihdam artış oranları 2000-2003 arasında eksi değerlerde seyretmiştir, bunun başlıca nedeni olarak “22 Kasım 2000 ve 19 Şubat 2001’de”<sup>279</sup> arka arkaya patlayan ekonomik krizler söylenebilir.

Tablo 32: AB ve Türkiye’de İşsizlik Oranları, 2007 (%)

	TOPLAM	CİNSİYETE GÖRE		YAŞA GÖRE	
		Erkek	Kadın	<25	>25
AB-27	7.1	6.6	7.8	15.3	6.1
Euro Bölgesi	7.4	6.6	8.4	14.8	6.5
Belçika	7.5	6.7	8.5	18.8	6.3
Bulgaristan	6.9	6.5	7.3	15.1	6.1
Çek Cumhuriyeti	5.3	4.2	6.7	10.7	4.8
Danimarka	3.8	3.5	4.2	7.9	3.1
Almanya	8.4	8.5	8.3	11.1	8.0
Estonya	4.7	5.4	3.9	10.0	4.0
İrlanda	4.6	4.9	4.2	9.1	3.8
Yunanistan	8.3	5.2	12.8	22.9	7.1
İspanya	8.3	6.4	10.9	18.2	7.0
Fransa	8.3	7.8	8.9	19.4	7.0
İtalya	6.1	4.9	7.9	20.3	4.9
Kıbrıs	3.9	3.4	4.6	10.0	3.3
Letonya	6.0	6.4	5.6	10.7	5.3
Litvanya	4.3	4.3	4.3	8.2	3.9
Lüksemburg	4.1	3.4	5.0	15.3	3.3
Macaristan	7.4	7.1	7.7	18.0	6.5
Malta	6.4	5.8	7.6	13.8	4.7
Hollanda	3.2	2.8	3.6	5.9	2.6
Avusturya	4.4	3.9	5.0	8.7	3.7
Polonya	9.6	9.0	10.4	21.7	8.1
Portekiz	8.1	6.7	9.7	16.6	7.2
Romanya	6.4	7.2	5.4	20.1	4.9
Slovenya	4.9	4.0	5.9	10.1	4.2
Slovakya	11.1	9.9	12.7	20.3	10.0
Finlandiya	6.9	6.5	7.2	16.5	5.4
İsveç	6.1	5.8	6.4	19.1	4.3
İngiltere	5.3	5.6	5.0	14.3	3.6
Türkiye	8.5	8.5	8.5	16.8	6.7

Kaynak : European Commission Eurostat, *AVRUPA IN FIGURES - Eurostat Yearbook 2009*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-CD-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001), (10.11.2009), s. 281, 283

<sup>279</sup> Ercan Uygur, “Krizden Krize Türkiye”, <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/krizdenkrize.pdf>, (07.11.2009), s.6,22

Tablo 32'den izleneceği gibi AB-27'deki en yüksek işsizlik oranı 25 yaş altındakilerde görülmekte ve bunu %7.8 ile kadın işsizlik oranı takip etmektedir. Kadın işsizlik oranlarında en yüksek değer Yunanistan, İspanya, Polonya ve Slovakya'da, 25 yaş altındaki işsizlik oranlarında en yüksek değerler ise yine aynı ülkeler ve İtalya'da görülmektedir. Toplam işsizlik oranında en yüksek değer %11.1 ile Slovakya ve % 9.6 ile Polonya'da, en düşük değer ise %3.2 ile Hollanda'da görülmektedir. Türkiye ise, % 8.5 işsizlik oranı ile AB-27 ortalamasının üstünde bir değere sahiptir.

### **3.4 Ortak Tarım Politikasının İstihdam Üzerine Etkileri**

Tarım sektörü ile ilgili olarak Türkiye'nin karşılaştığı en büyük sorunlar arasında, tarım sektörünün yapısı ve geçimini tarım sektöründen kazanan nüfusun fazlalığı yer almaktadır.

#### **3.4.1 Avrupa Birliği'nin Yeni Üyelerinde Tarımsal İstihdam**

2004 yılındaki beşinci genişleme ile Avrupa Birliği'ne dahil olan ülkeler; Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovenya, Kıbrıs, Litvanya, Letonya, Slovakya ve Malta'dır. Bu yeni ülkelerin katılımı ile üye sayısı 25 olan Avrupa Birliği, 2007 yılında Romanya ve Bulgaristan'ın katılımıyla bugünkü üye sayısına ulaşmıştır. Bu bölümde yeni üye ülkelerin Birlik'e katılım öncesi ve katıldıktan sonra OTP'ye uyumlarının, istihdam üzerinde nasıl bir etki yarattığı incelenerek, bilgi verilecektir.

2004 ve 2007 yılında üye olan ülkeler -bundan sonra AB-12 diye bahsedilecektir- ile AB-15 ülkeleri arasında genel bir kıyaslama yapılacak olursa;

Tablo 33 : AB-12 Yeni Üyeler ve AB-15 Genel Bir Bakış

AB-15	AB-12 (yeni üyeler)
UAA* 145 milyon ha 6,2 milyon işçi (Toplam işgücünün %3.7'si) UAA 100 hektar başına 5 işletmeci  çiftçi/tüketici → 1:63  Tüketici sayısı :390 milyon Kişi başına GSYİH : 26300 € Hane gelirlerindeki gıda harcaması : %15	UAA* 37 milyon ha 6,32 milyon işçi ( Toplam işgücünün %9.3'ü) UAA 100 hektar başına 6.25 işletmeci  çiftçi/tüketici → 1:16  Tüketici sayısı : 100 milyon Kişi başına GSYİH : 15100 € Hane gelirlerindeki gıda harcaması : %24

\* UAA: Utilised Agricultural Area (Kullanılan Tarım Alanı)

Kaynak : Csaba Csaki, "Impacts Of European Integration On The Agriculture Of Central And Eastern European Countries", [http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba\\_Csaki.ppt](http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba_Csaki.ppt), (30.12.2009), s. 3

Tablo 33'ten izleneceği gibi AB-12 ülkelerinde kullanılan tarım alanı, AB-15 ülkelerindekinin %35'i kadar olmasına rağmen, sektördeki işçi sayısı AB-15'in işçi sayısından daha fazladır. Hektar başına düşen işletmeci sayısı AB-15'te 5 iken, AB-12'de 6,25'e tekabül etmekte ve bu da tarımsal işletme başına daha az arazi demektir. Çiftçi başına düşen tüketici sayısı arasında da oldukça büyük fark bulunmakta ve kişi başına GSYİH de yaklaşık % 57 oranında daha azdır.

Tablo 34 : Yeni Üye Ülkelerde Arazi Kullanımındaki Değişim (2003-2007), 1000 ha

Ülke	2003		2005		2007		2007/2003 (%)
	Kullanılan Tarım Alanı (UAA)	Ekilebilir Arazi Oranı (%)	Kullanılan Tarım Alanı (UAA)	Ekilebilir Arazi Oranı (%)	Kullanılan Tarım Alanı (UAA)	Ekilebilir Arazi Oranı (%)	Kullanılan Tarım Alanı (UAA)
Bulgaristan	5326	62	5265	60	5116	60	96
Kıbrıs	157	73	167	74	157	73	100
Çek Cumhuriyeti	4270	72	4259	72	4249	71	100
Estonya	829	66	834	71	823	73	99
Macaristan	5865	78	5863	78	5867	79	99
Letonya	1582	60	1734	63	1839	65	116
Litvanya	2541	60	2837	67	2695	68	106
Malta	11	91	9	88	9	86	85
Polonya	16169	78	15906	76	16177	77	100
Romanya	14800	63	14180	63	13546	63	92
Slovakya	2236	63	1941	72	1930	71	86
Slovenya	510	34	510	35	500	35	98
<b>Toplam</b>	<b>54296</b>	<b>67</b>	<b>53505</b>	<b>68</b>	<b>52848</b>	<b>69</b>	<b>97</b>

Kaynak: *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.3

12 yeni üye devletin kullanılan tarım alanı AB-27'nin toplam kullanılan alanının yaklaşık %28'ini oluşturmaktadır. Üye devletlerin tarımsal arazi gelirleri arasında gözle görünür büyük bir fark bulunmaktadır ; Polonya, Romanya ve Macaristan'ın –en büyük tarım üreticileri- kullanılan tarım alanı yeni üye devletlerin toplam kullanılan tarım alanının %67'sini oluşturmaktadır. (bkz. Tablo 33) Avrupa ülkelerinin çoğunda benzer bir şekilde AB'ye katılımından sonra tarım alanında kayıplar görülmüştür, ancak Letonya ve Litvanya'da olduğu gibi artış da olabilir veya Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti ve Polonya gibi tarım alanları olduğu gibi korunabilir. Bazı ülkeler de tarıma uygun ekilebilir arazilerini arttırdı. Sonuç olarak yeni üye

devletlerin toplam kullanılan tarım alanlarında %3 azalma yaşanırken, ekilebilir arazilerinde ortalama %1 artış görülmüştür.<sup>280</sup>

Tablo 35 : AB-12’de Arazi Kullanımına Dayalı Çiftlik Yapısı

	Arazi Paylaşım Oranı %			
	2003		2007	
	≤ 100 ha	> 100 ha	≤ 100 ha	> 100 ha
Bulgaristan	30.82	69.18	27.90	72.10
Çek Cumhuriyeti	9.05	90.95	10.31	89.69
Estonya	58.01	41.99	43.99	56.01
Macaristan	37.22	62.78	31.67	68.33
Letonya	81.09	18.91	70.75	29.25
Litvanya	76.17	23.83	66.69	33.31
Polonya	81.11	18.89	83.02	16.98
Romanya	52.56	47.44	61.10	38.90
Slovakya	5.31	94.69	7.51	92.49
Slovenya	96.66	3.34	96.13	3.87

Kaynak : Csaba Csaki, “Impacts Of European Integration On The Agriculture Of Central And Eastern European Countries”, [http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba\\_Csaki.ppt](http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba_Csaki.ppt), (30.12.2009), s.31

100 hektardan büyük tarım arazilerindeki en büyük artış Estonya, Letonya ve Litvanya’da olmuştur, Romanya’da ise 100 hektardan küçük arazilerin oranında bir artış görülmüştür.

Romanya Başmüzakerecisi Vasile Puşcaş, “Türkiye-Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” konulu uluslararası konferansta yaptığı konuşmasında, Romanya tarımının AB Ortak Tarım Politikasına uyumu konusunda önemli sorunlardan biri olarak tarım alanları mülkiyetinin parçalanmasına işaret etmiştir.

<sup>280</sup> *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.3

Büyük ölçekli arazi sayısının az olduğu Romanya’da, çok küçük, ancak hayatta kalabilecek derecede küçük işletmelerin olduğunu ve bunun Romanya tarımı için dengesiz bir gelişme olduğunu söylemiştir. Ayrıca, kırsal altyapının ortaya koyduğu güçlükler, düşük kırsal gelir ve düşük istihdam fırsatlarının üstesinden gelinmesi gereken diğer önemli sorunları oluşturduğunu belirtmiştir.<sup>281</sup>

Tablo 36 : AB-12 Ülkelerinde Tarım İşçiliği Değişiklikleri, 2003-2007

Ülke	Tarım İşgücü (1000 AWU*)		Tarım İşgücü Değişimi (2007/2003,%)
	2003	2007	
Bulgaristan	792	494	62
Kıbrıs	31	25	81
Çek Cumhuriyeti	170	138	81
Estonya	39	33	85
Macaristan	582	459	79
Letonya	141	107	76
Litvanya	187	114	61
Malta	4	4	100
Polonya	2279	2299	101
Romanya	2696	2216	82
Slovakya	119	91	76
Slovenya	96	84	88
AB-12 Toplam	7135	6066	85
AB-15 Toplam	6166	5679	92

\* Annual Working Unit

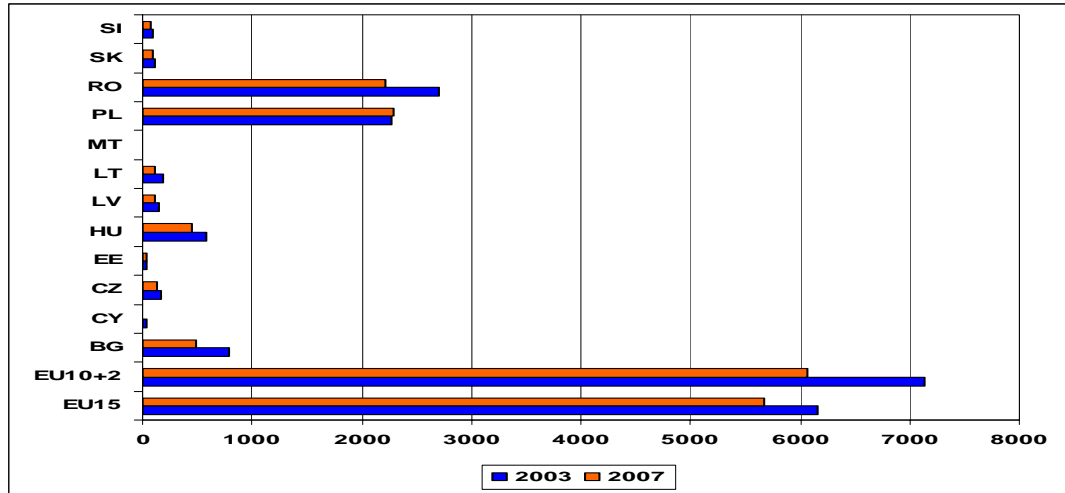
Kaynak: *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.4

Tarım işçiliğinde ise; Yıllık Çalışma Birimi (AWU) üzerinden, yeni üye ülkelerde tarım işçileri 2007 yılında 6 milyon tam zamana eşdeğer çalışmışlardır.

<sup>281</sup> Vasile Puşcaş, “Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s.89-90

AB-12 toplam tarım işgücü miktarı AB-15'teki tarım işgücünü 2003 yılında yaklaşık bir milyon, 2007 yılında da 400.000 aşmıştır. Buna göre AB-27'deki her ikinci tarım işçisi yeni üye ülkelerden gelmiştir denilebilir. Ancak, üye ülkeler arasında tarımsal işgücünde önemli farklılıklar bulunmaktadır. (bkz. Tablo 36) AB'ye katılımından sonra yeni üye ülkelerde tarımsal istihdam düşmeye devam etmiş ve 4 yıl içinde bir milyon azalma gerçekleşmiştir. Bulgaristan ve Litvanya'da %40'a yakın bir azalma yaşanırken, Letonya, Slovakya ve Macaristan'da %20'den fazla azalma görülmüştür. Sadece Polonya'da AB'ye katılımından sonra tarım işçilerinin sayısında biraz artış olmuştur.<sup>282</sup>

Şekil 2: AB-12 İŞGÜCÜ : Tarımdaki yıllık çalışma birimleri 1000 işgücü (mutlak sayılar)



Kaynak : Csaba Csaki, "Impacts Of European Integration On The Agriculture Of Central And Eastern European Countries", [http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba\\_Csaki.ppt](http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba_Csaki.ppt), (30.12.2009), s.30

Kırsal istihdamın yapısı tablo 37'den izleneceği gibi, 10 yılda belirgin olarak değişmiştir. Kırsal tarımsal istihdamın azalışındaki başlıca neden, hizmetler sektöründeki istihdam artışıdır. Kırsal tarımsal istihdamda en büyük düşüş Letonya'da görülmüştür. Kırsal tarımsal istihdam oranının en az olduğu ülke ise Slovakya'dır. AB-12 ülkeleri düzeyinde bakıldığında, on yıl içinde tarımsal

<sup>282</sup> *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.4

istihdamın %7 düştüğü, sanayideki istihdamın dengede kaldığı ve hizmet sektöründeki istihdamın da %7 oranında arttığı görülmektedir. Buradan tarımdaki kaybolan istihdamın hizmetler sektörüne kaydığı söylenebilir. 1995'ten 2005'e kadar kırsal istihdamda bir yeniden yapılanma süreci gerçekleşmiş ve AB'ye katılımından sonra da tarım ve hizmetler sektöründeki aynı eğilim devam etmiştir.<sup>283</sup>

Tablo 37 : Seçilmiş AB-12 Ülkelerinde Sektörlerin İstihdamdaki Payı (%)

Ülke	Tarım			Sanayi			Hizmetler		
	1995	2003	2006	1995	2003	2006	1995	2003	2006
Bulgaristan	33.62	29.19	28.79	29.31	25.75	27.79	37.07	45.06	43.42
Çek Cumhuriyeti	13.82	10.50	8.90	45.87	44.31	47.03	40.31	45.19	44.07
Estonya	22.74	18.00	13.09	33.11	35.09	35.25	44.15	46.91	51.66
Macaristan	12.33	8.24	7.69	34.29	36.07	35.18	53.38	55.69	57.13
Letonya	28.05	20.50	16.66	23.89	26.40	28.41	48.06	53.10	54.92
Litvanya	32.24	28.64	21.25	27.38	27.45	28.73	40.38	43.91	50.02
Slovakya	11.27	6.79	6.00	36.89	33.86	33.88	51.84	59.35	60.12
Slovenya	19.68	15.07	13.46	41.23	40.09	39.46	39.09	44.84	47.08
<b>Yeni Üye Ülkeler</b>	<b>20.70</b>	<b>15.41</b>	<b>13.93</b>	<b>33.50</b>	<b>33.42</b>	<b>33.79</b>	<b>45.80</b>	<b>51.16</b>	<b>52.28</b>

Kaynak: *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.31

Kırsal tarımsal istihdamda en büyük düşüş Letonya'da görülmüştür. Kırsal tarımsal istihdam oranının en az olduğu ülke ise Slovakya'dır. AB-12 ülkeleri düzeyinde bakıldığında, on yıl içinde tarımsal istihdamın %7 düştüğü, sanayideki istihdamın dengede kaldığı ve hizmet sektöründeki istihdamın da %7 oranında arttığı görülmektedir. Buradan tarımdaki kaybolan istihdamın hizmetler sektörüne kaydığı söylenebilir. 1995'ten 2005'e kadar kırsal istihdamda bir yeniden yapılanma süreci gerçekleşmiş ve AB'ye katılımından sonra da tarım ve hizmetler sektöründeki aynı

<sup>283</sup> *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.31



eğilim devam etmiştir. Ülke düzeyindeki büyümede kırsal gelirin ilerlemesi duraklamada kalmış ve kırsal-kentsel gelir uçurumu katılımdan sonra daha da büyümüştür. Ancak bu yeni bir olgu değildir, bu 90'ların başında geçiş sürecinin gerisinde kalan kırsal nüfus ve kırsal alanlar geçiş döneminin kaybedenleri olarak kabul edilebilir.<sup>284</sup>

Tablo 38: Macaristan Tarım Sektöründe İstihdam Edilenlerin Sayısı (1000 kişi)

Yıl	İstihdam Edilen Kişi Sayısı
2001	243,4
2002	240,9
2003	215,2
2004	204,9
2005	194,0

Kaynak : Zsuzsanna NAGY, "Effects of the accession to the European Union on Hungarian agriculture", <http://www.mace-events.org/4308-MACE/version/last/part/19/data/?branch=main&language=en>, (26.12.2009), s. 4

Tablo 38'de görüldüğü gibi, Macaristan'ın Avrupa Birliğine katılımdan sonra tarım sektöründe istihdam edilen kişi sayısı % 10 oranında sonra azalmıştır; ve bu düşüş - aynı zamanda bir dünya eğilimi – daha da devam edecektir. Tablodaki istatistiksel veriler sadece, tarım sektöründe tam zamanlı çalışan özel girişimci sertifikasına sahip çiftçileri içermektedir.<sup>285</sup>

Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlar dışında, kırsal alanlarda gelir getirici fırsatları genişletmek amacıyla güden Tarım ve Kırsal Kalkınma İşletme Planı ile şimdiye kadar pek başarı gösterilememiştir.<sup>286</sup>

<sup>284</sup> *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUEffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUEffects_en.pdf), (23.12.2009), s.31

<sup>285</sup> Zsuzsanna NAGY, "Effects of the accession to the European Union on Hungarian agriculture", <http://www.mace-events.org/4308-MACE/version/last/part/19/data/?branch=main&language=en>, (26.12.2009), s. 4

<sup>286</sup> Zsuzsanna NAGY, *a.g.m.*, s. 4

Tablo 39 : Tarım İşçiliği Verileri (AWU)

	2000	2003	2004	2005	2005,%
Toplam	665885	572405	544742	512119	100,0
Ücretsiz	539351	458037	427345	397168	77,5
Ücretli	126534	114368	117398	115051	22,5

Kaynak : Zsuzsanna NAGY, “Effects of the accession to the European Union on Hungarian agriculture”, <http://www.mace-events.org/4308-MACE/version/last/part/19/data/?branch=main&language=en>, (26.12.2009), s. 5

Macaristan’da tarımda yarı zamanlı çalışma oranı yüksektir. Tablo 39’a göre, Macaristan’da tarımda çalışanların büyük çoğunluğu kendi çiftliklerinde ücretsiz olarak çalışırken sadece %23’ü ücretli olarak çalışmaktadır. Olumlu havaya rağmen, tarım çalışanlarının gelir düzeyi diğer sektörlerdeki gelir düzeylerinden önemli farklılık göstermektedir. Tarım sektöründe çalışanların geliri diğer sektörlerden ortalama %30 daha düşüktür.<sup>287</sup>

AB’ye katılımdan sonra tarımın GSYİH ve istihdam içindeki payı önemli ölçüde değişmemiştir. Tablo 40’ta görüldüğü gibi, 2005 yılında Macaristan tarımının GSYİH ve istihdam içindeki oranı sırasıyla % 4,3 ve % 5’tir.<sup>288</sup>

Tablo 40 : Macar Ekonomisinde Tarımın Yeri

	2000	2004	2005
Tarımın GSYİH içindeki payı (%)	5.4	4.8	4.3
Tarımın İstihdam içindeki payı (%)	6.6	5.3	5.0
Tarımın Toplam yatırımlar içindeki payı (%)	5.0	3.9*	4.4*
Hane Geliri Gıda Harcaması (%)	29.2	26.7	25.0
Gıda ürünleri ve tarımın toplam ihracat içindeki payı (%)	8.0	7.1	7.2

\* Hanehalkı tarım yatırımları içerir.

Kaynak : Jozsef Popp - Gabor UDOVECZ, “Hungarian Agriculture and EU Accession”, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/8515/1/sp07po01.pdf>, (26.12.2009), s. 3

<sup>287</sup> Zsuzsanna NAGY, *a.g.m.*, s. 5

<sup>288</sup> Jozsef Popp - Gabor UDOVECZ, “Hungarian Agriculture and EU Accession”, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/8515/1/sp07po01.pdf>, (26.12.2009), s. 2

Avrupa Birliğinin bazı yeni üyelerinde 1990'lı yılların başlarında düşüş gösteren tarımsal istihdam, diğer yeni üye devletlerde geçişin ilk yıllarında artış göstermiş ve ekonomik sıkıntı dönemlerinde sosyal bir tampon görevi yapmıştır. Tarımsal istihdamdaki değişikliğin en önemli belirleyicileri işgücü tasarrufundaki teknik ilerlemeler, makroekonomik çevre, çiftlik yapısı, çiftçilerin sosyo-ekonomik özellikleri ve tarımsal destekleme politikalarıdır.<sup>289</sup>

İncelenen 15 ülkede<sup>290</sup> tarımsal istihdam genellikle sürekli bir düşüş göstermiştir. 1995 ile 2000 yılları arasında bu azalma yıllık %-2,3 (düzenli çalışanlarda ölçülen) ve %-3,0 (yıllık çalışma birimi olarak ölçülen) olarak ölçülmüştür. 2014 yılı için lineer regreyon analizi kullanılarak yapılan geçmiş gelişimin değerlendirmesi mevcut eğilimlerinin devam etmesi halinde gelecekte tarımda istihdam potansiyelinin azalacağını göstermektedir. (yani yaklaşık 4 milyon kişinin daha doğrusu 2 milyon AWU, AB'deki 15 ülkede 2003 ile 2014 yılları arasında sektörden ayrılabilir.)<sup>291</sup>

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde 1990 yılından bu yana tarımsal işgücünün gelişimi geçiş sürecinde yeniden yapılanma nedeniyle çok daha belirgin hale gelmiştir. Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Estonya'da yıllık ortalama değişim oranlarının %-10'dan %-30 olmasıyla 1990'ların başında tarımsal istihdamda yaşanan önemli çöküş, aile işçisi olmayanın işsiz kalması ve büyük ölçekli çiftlik yapılarının birleştirilmesiyle örtüşmektedir. Polonya diğer Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleriyle karşılaştırıldığında tarım işgücü daha az düşmüş olarak çiftlik yapısında önemli bir yeniden yapılanma gerçekleştirdi. Bulgaristan, Romanya

<sup>289</sup> Sabine Baum - Peter Cook - Henriette Strange - Peter Weingarten, "Agricultural Employment Trends In An Enlarged European Union: Does The Cap Reform / Introduction Matter?", <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14962/1/cp06ba08.pdf>, (20.02.2010), s. 1

<sup>290</sup> İncelenen 15 ülke : Avusturya, Almanya, İspanya, Fransa, Finlandiya, Bulgaristan, Slovenya, Romanya, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Estonya

<sup>291</sup> Sabine Baum - Peter Cook - Henriette Strange - Peter Weingarten, *a.g.m.*, s.2

ve Slovenya’da yaklaşık 1998-2000 yılına kadar, Litvanya ve Letonya’da geçişin ilk yıllarında tarımsal istihdamda gözlemlenebilir bir artış olmuştur.<sup>292</sup>

Polonya Örneği : 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa üye olan 10 ülkeden biri olan Polonya, diğer küçük ülkelerin yanında, hem nüfus hem de yüzölçümü bakımından Türkiye’nin yarısına yakın değerlere sahip olan, ayrıca kırsal alan ve tarım sektörünün taşıdığı özellikler bakımından da Türkiye’ye benzeyen bir ülkedir.<sup>293</sup>

Polonya’nın 18.397 milyon hektar tarımsal alanı bulunmaktadır. Tarım alanlarının toplam yüzölçümüne oranı % 58.8’dir. Komünist dönemde Polonya çiftliklerinin % 80’i kolektif çiftliklere dönüştürülemedi. Bu çerçevede, % 20 oranında bulunan devlet çiftlikleri Polonya’da ya özelleştirilmiş ya da özelleştirilme süreci içerisinde. Polonya’da 1990 yılında kurulan Tarımsal Arazi Ajansı devlet çiftliklerinin özelleştirilmesine odaklanmıştır.<sup>294</sup>

1990’ların başında Polonya tarımında -bugün Türkiye’de ifade edilen sorunlara benzer- işsizlik, tarımda verim düşüklüğü ve fakirlik gibi büyük problemler bulunmaktaydı. Ancak, katılım öncesi dönemde Polonya çok fazla ilerleme kaydederek tarımda değişim ve modernizasyonu gerçekleştirmiştir. Bunun için öncelikle yeniden yapılandırma kararı alınmış, ayrıca kırsal kesimdeki yaşam koşullarını ve altyapıyı geliştirme konusunda büyük çaba harcanmıştır.<sup>295</sup>

<sup>292</sup> Sabine Baum - Peter Cook - Henriette Strange - Peter Weingarten, *a.g.m.*, s.2

<sup>293</sup> Gökhan Günaydın, *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar*, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi, Yönetim Bilimleri, Basılmamış Doktora Tezi), Ankara 2006, s. 61

<sup>294</sup> Gökhan Günaydın, *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar*, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi, Yönetim Bilimleri, Basılmamış Doktora Tezi), Ankara 2006, s. 61

<sup>295</sup> Jerzy Plewa, “Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s.94-95

Tablo 41 : Polonya Tarımın Ana Özellikleri

	1990	2005
Çiftlik sayısı (milyon)	2,1	1,8
Tarımda Çalışan İşgücü (%)	27	18
Alan Başına Alınan Gelir (ha)	0,48	0,41
Ortalama Çiftlik Büyüklüğü (ha)	6,3	9
Tarımda Kullanılan Alan (milyon ha)	18,6	16,2
Gübre Kullanımı (NPK/ha)	60	93
Pestisit (Böcek İlacı) Kullanımı (kg/ha)	0,4	0,55
Süt İneği Sayısı	3,6	2,65
Verim:		
Tahıllar (ton/ha)	2,7	3,5
Süt (lt/inek)	3160	4400
Ticaret Bilançosu (milyon avro)	-500	+1628
GSYH İçinde Tarımın Payı (%)	7,1	2,3

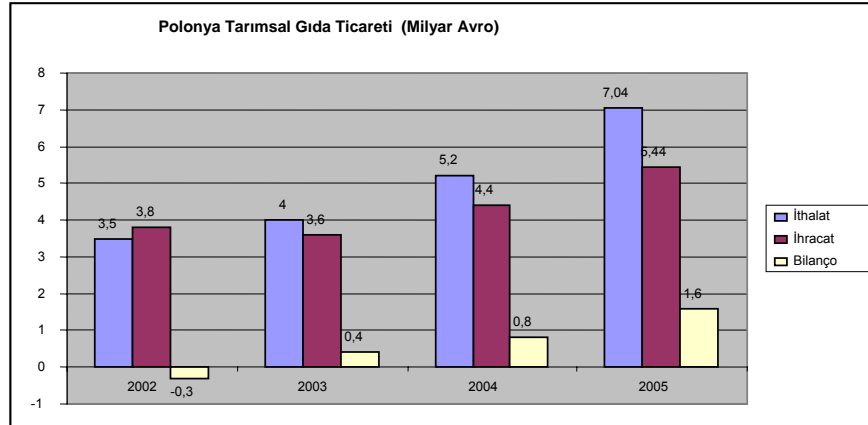
Kaynak : Jerzy Plewa, "Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım" Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s.94

Tablo 41'den izlendiği gibi Polonya tarımında yaşanan dönüşüm sonucunda ortalama çiftlik büyüklüğü arttırılmış ve çiftlik sayısı düşürülmüştür. Pestisit kullanımında fazla bir artış yaşanmamış ancak kimyevi gübre kullanımı artmıştır. Tarımda kullanılan alan ve süt ineği sayısında azalma olmasına rağmen hem tahıl hem de süt üretimindeki verim artışı olduğu göze çarpmaktadır. GSYH içinde tarımın payı ise yaklaşık %5 oranında düşmüştür.

Polonya'da komünist sistemin sona ermesinden sonra, bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretiminde önemli gerilemeler söz konusu olmuştur. Aynı dönem içinde Polonya'nın hayvan varlığında da önemli gerilemeler yaşanmıştır. Bu durum, 1990'larla birlikte Polonya'yı net gıda dışalımıcısı bir konuma sürüklemiş ve gıda üretimindeki azalmaya koşut biçimde, AB'den yapılan tarımsal dışalım hızla

yükselmiştir.<sup>296</sup> Ancak Tablo 38 ve aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi, ticaret bilançosunda büyük bir değişim yaşanmış, tarım ürünlerinde ithalatçı durumunda olan Polonya, ihracatçı ülke olmuştur.

Şekil 3 : Polonya Tarımsal Gıda Ticareti (Milyar Avro)



Kaynak : Jerzy Plewa, “Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s.98

Polonya tarımında, AB üyesi olmasa dahi tüketicilere iyi gıda sunabilmek, uluslararası gereklilikler ve DTÖ gereklilikleri doğrultusunda iyi kalitede ve sağlıklı gıdalar üretmek hedeflenmiştir. Daha rekabetçi olabilmek için yeni konulara yatırım yapmaları konusunda üreticileri, işleyicileri ikna etmek amacıyla en başta Polonya bütçesinden birtakım kredi ve teşvikler temin edilmiştir. Daha sonraları SAPARD programından da destek alınmıştır.<sup>297</sup>

Polonya’da, 1990 yılında GSMH içinde tarımın payı % 8 iken, aynı oran 2000 yılında % 2.9’a gerilemiştir. Buna karşılık sivil istihdamın % 18.8’ini oluşturan 2.6 milyon kişi tarım, balıkçılık ve ormancılık alanında istihdam edilmektedir. Nüfusun % 40’ı kırsal alanda yaşamaktadır. 2005 yılı itibariyle aynı oranlar Türkiye’de sırasıyla % 11.5, % 29 ve % 35’tir. Göstergeler, Polonya’da tarımın milli

<sup>296</sup> Gökhan Günaydın, *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar*, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi, Yönetim Bilimleri, Basılmamış Doktora Tezi), Ankara 2006, s. 61-64

<sup>297</sup> Jerzy Plewa, “Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s. 95

gelire katkısı ile istihdama katkısı arasında, 6 kat dolayında bir fark olduğunu göstermektedir. Bu durum, tarım sektöründeki atıl istihdam kaynağına işaret etmektedir.<sup>298</sup>

### 3.4.2 Türkiye'nin AB Ortak Tarım Politikasına Uyumunun İstihdam Üzerine Etkileri

Tarım sektörü ile ilgili olarak Türkiye'nin karşılaştığı en büyük sorunlar arasında, tarım sektörünün yapısı ve geçimini tarım sektöründen kazanan nüfusun fazlalığı yer almaktadır.

*Samir Amin 2003'te yayımlanan bir makalesinde, Üçüncü Dünya tarımı ile Batı'nın kapitalist tarımı arasındaki astronomik verim farklarına işaret ettikten sonra, olası sonuçları tartışıyor: "Bugünün üç milyar köylüsünün pazara sunduğu gıda ürünlerinin otuz milyon modern çiftçi tarafından üretileceği düşünülebilir. Böyle bir seçeneğin gerçekleşmesi için... verimli toprakların önemli bir miktarının şimdiki köylülerin elinden alınması; yeni kapitalist çiftçilere transfer edilmesi;... milyarlarca rekabetçi olmayan üreticinin... kısa bir tarih dilimi içinde ortadan kaldırılması" gerekecektir. Ve soruyor: Bu milyarlarca insana ne olacak?<sup>299</sup>*

Bu bölümde Samir Amin'in sorusuna Türkiye açısından bakmaya çalışılarak, AB Ortak Tarım Politikasına uyum sürecinde tarımsal istihdamda görülebilecek değişikliklerin değerlendirilmesi yapılacaktır.

<sup>298</sup> Gökhan Günaydın, *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar*, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi, Yönetim Bilimleri, Basılmamış Doktora Tezi), Ankara 2006, s. 61-62

<sup>299</sup> Korkut Boratav, *a.g.m.*, s. 100

Tarım Türkiye ekonomisi için kritik öneme sahip bir sektördür. Bu önem, temel besin maddelerini sağlamasından, sanayinin hammaddelerini üretmesinden, çok sayıda vatandaşımıza istihdam sağlamasından ve ihracattaki payından kaynaklanmaktadır. Ayrıca tarımın ülkemiz için taşıdığı önem ve potansiyeline karşın, içinde bulunduğu durum pek iç açıcı değildir. Bu açıdan tarımda dönüşüm şarttır, bu Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda bir şart olmanın yanı sıra küreselleşmenin ve tarım toplumundan sanayi toplumuna ve sonra da bilgi toplumuna doğru olan evrimin gerekliliğidir.<sup>300</sup>

Tarımda dönüşüm demek, tarımcının aleyhine dönüşüm demek değildir, bunun en önemli örneği Avrupa Birliği'dir. Avrupa Birliği bütçesinden tarıma ayrılan pay hala çok yüksektir ve her bakımdan Birlik içinde ön planda olan bir konudur. AB'de Tarım ve Kırsal Kalkınma bir arada anılmaktadır, bunun açıklaması ise; tarımda modernizasyon sonucu azalan tarımda çalışan nüfusun kentlere göç etmesini engellemek ve bu amaçla kırsal kalkınmayı sağlamaktır. Dolayısıyla tarımda dönüşümü kırsal kalkınmadan ayrı düşünmek, ayrı planlamak mümkün değildir.<sup>301</sup> Çünkü tarım, sadece ekonomik konularla ilgili değildir, aynı zamanda sosyal bir meseledir.<sup>302</sup>

*2004 yılında tarımın GSYİH içindeki payı, Türkiye'de %11.6, AB-25'te %2.1, yeni üye olan 10 ülkenin ortalaması ise %3.6'dır. 2004 verilerine göre istihdam oranları ise Türkiye'de %34, AB-25'te %5.4, yeni 10 üye ülke ortalamasında ise % 13.4'tür.*<sup>303</sup>

<sup>300</sup> Oğuz Demiralp, "Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım" Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s.79

<sup>301</sup> Oğuz Demiralp, "Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım" Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s.80

<sup>302</sup> Vasile Puşcaş, "Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım" Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006, s.89

<sup>303</sup> Gülden Türktan, 22 Mart 2006 tarihli "AB Uyum Sürecinde Kırsal Kesimde İstihdam Sorunu" toplantısı konuşması, TUSİAD Yayını, s.2



2007 yılı nüfus sayımına göre, Türkiye'nin 70.5 milyonluk toplam nüfusunun yaklaşık %30'u bucak ve köylerde yaşamaktadır. Ancak, kent nüfusunun toplam nüfus içindeki oranının yıllar içinde giderek yükselmesi belirgin bir şekilde köyden kente göç olduğunun göstergesidir. (Bkz. Tablo 5)

*Kırsal kesimde işgücüne katılım oranlarının kente göre daha hızlı düşmekte olması ve işsizlik artışı, tarımdaki işgücünün geçiş sancularına işaret etmektedir. Ekonominin zaten sınırlı olan istihdam yaratma kapasitesi, işgücü arzının hızla artması da hesaba katılınca, işsizlik oranında artış kaçınılmaz hale gelmektedir. İşsizlikte kayda değer bir ilerleme sağlanamamasının sebeplerinden biri de tarım dışı sektörlerde, tarıma ayrılan nüfusu emecek kadar iş yaratılamamakta olmasıdır.<sup>304</sup>*

1980'lerin sonundan itibaren, tarımın istihdamdaki payı ve tarımda istihdam edilenlerin sayısı azalmaktadır. Tarımın 2000-2001 yıllarında kırsal bölgelerdeki toplam istihdam içindeki payı %71,5 iken, 2005 yılında bu oran %61,4'e gerilemiştir. Akademide, "yapısal dönüşüm noktası" olarak adlandırılan bu gelişmeye, Türkiye,, özellikle genel ekonomik gelişmenin istikrarlı olmaması nedeniyle hayli gecikmeli olarak varmıştır.<sup>305</sup>

Tablo 42'den izlendiği gibi, Türkiye'de 2000 sonrası dönemde tarımsal istihdam % 10 dolayında daralmıştır. 2000 yılında 7.7, 2001 yılında 8 milyon kişi tarımda çalışırken, bu sayı 2007 yılında 5.6 milyona düşmüştür. Bu çerçevede, 2001 – 2007 döneminde 2.4 milyon çiftçi tarımsal istihdamdan kopmuştur.<sup>306</sup>

---

<sup>304</sup> Gülден Türktan, *a.g.m.*, s. 2

<sup>305</sup> Gülден Türktan, *a.g.m.*, s. 2

<sup>306</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 86

Tablo 42 : Yıllara ve Dönemlere Göre Tarımsal İstihdam (1000 Kişi)

YILLAR	1.DÖNEM (Şubat)	2.DÖNEM (Mayıs)	3.DÖNEM (Ağustos)	4.DÖNEM (Kasım)	YILLIK	İstihdamdaki Pay (%)
2000	6.843	8.307	8.916	7.251	7.769	36.0
2001	6.874	8.990	9.518	7.037	8.089	37.6
2002	6.205	7.961	8.709	7.618	7.458	34.9
2003	6.639	7.731	8.389	6.799	7.165	33.9
2004	6.412	7.820	8.222	7.201	7.400	34.0
2005	6.230	7.266	6.990	5.920	6.493	29.5
2006	5.167	6.488	6.809	5.560	5.713	27.3
2007	5.003	6.042	6.174	5.211	5.601	26.4

Kaynak : Gökhan Günaydn, *a.g.m.*, s. 86

Son yıllarda tarımdaki yoğun işgücü kopuşlarının nedeni yaratılan yeni istihdam olanaklarının kırsal nüfusu çekmesi değildir. Bu çözümlenin nedeni basitçe üreticinin yaşamını idame ettirecek geliri elde edememesidir. Ekonomide gelir arttırıcı iki unsur, verimin artması ya da girdi fiyatlarının düşmesi ve/veya çıktı fiyatlarının artmasıdır. Türkiye’de birçok üründe verimlilikte dünya ortalamasının üzerindedir. Tarımda çıktı fiyatları reel olarak gerilerken girdi fiyatları yükselmekte, bu durumda özellikle de küçük çiftçiler için üretimin sürdürülebilirliği imkansız hale gelmektedir. Tarımda kişi başına düşen gelir sanayi ve hizmetler sektörlerindeki kişi başına gelirin yaklaşık %30’u kadardır. Bunun yanı sıra tarımsal üretimin hava koşullarına bağlı olması nedeniyle hiç gelir elde edememe risk ve belirsizliğini ve de istikrarsızlığını yaşamaktadırlar. Sıkıntılı dönemlerde çiftçiyi ayakta tutacak en önemli unsur tarımsal desteklemelerdir. Ancak ülkemizde sektöre yeterli desteğin verildiğini söylemek mümkün değildir. Türkiye uzun yıllardır OECD ülkeleri arasında üreticilere en düşük seviyede destek veren ülkelerden biridir.<sup>307</sup>

<sup>307</sup> Pınar Nacak, “Tarımsal İstihdamda Çözülme Sorunu”, *İzmir ticaret Borsası Dergisi*, 2007 Yaz, Sayı 59, 2007, s.12-13

*Gelişmiş ülkelerdekine aksine, Türkiye’de konjonktürel işsizliğin yanı sıra, 2001 sonrasında tarımda yaşanan dönüşüm nedeniyle ortaya çıkan ve halen devam eden yapısal bir işsizlik sorunu da vardır.*<sup>308</sup>

TÜİK verilerine göre<sup>309</sup>, 2000 yılında 1,5 milyon civarında olan işsizlerin sayısı, 2001 yılında bir önceki yıla göre %34.4 gibi yüksek bir oranla artarak 1,9 milyona ulaşmıştır. Sonraki yıllarda da artışını sürdüren işsiz sayısı 2008 yılına gelindiğinde 2000 yılına göre yaklaşık 1,1 milyon artışla 2,6 milyona yükselmiştir. Benzer bir artış kırsal işsiz sayısında da meydana gelmiş ve kırsal kesimde işsiz sayısı 2000 yılında 425 milyon iken 2008’de 558 milyon olmuştur.

*Görüldüğü gibi 2001 sonrasında işsizlerin sayısında ve işsizlik oranında hem kırdaki hem de kentte çok ciddi bir sıçrama meydana gelmiştir. İşsizlikteki bu artışın temel kaynaklarından birinin tarım kesimindeki dönüşümün yol açtığı tarımsal istihdam kayıpları olduğu kuşkusuzdur.*<sup>310</sup>

Kırsal kesimde kadınların işsizlik oranlarındaki hızlı artış, işsizlik oranındaki artışa katkıda bulunan önemli unsurlardan biridir. Kırsal bölgelerde tarımın istihdam payı, özellikle kadınlar için çok yüksektir. Sektör, kırdaki işgücüne katılan erkeklerin yaklaşık %50’sini istihdam ederken, bu durum kadınlar için yaklaşık %84’tür. Özellikle kadın istihdamında tarımın önemi yadsınamaz. Örneğin, Kuzey Doğu Anadolu Bölgesinin kırsal kesiminde tarımda kadın istihdamının payı %98’dir.<sup>311</sup>

*Tarımda istihdam edilenlerin işteki durumları, istihdamın yapısının diğer ülke ve sektörlerle göre farklılığını ortaya koymaktadır. 2005 verilerine göre, tarımda*

<sup>308</sup> Gülcan ERAKTAN, “Tarım Sektöründeki Çözülmenin İşsizlik Üzerindeki Olumsuz Etkileri”, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1439](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1439), (06.11.2009), s.1

<sup>309</sup> TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları*, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb\\_id=25&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=25&ust_id=8), (19.01.2010)

<sup>310</sup> Gülcan ERAKTAN, “Tarım Sektöründeki Çözülmenin İşsizlik Üzerindeki Olumsuz Etkileri”, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1439](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1439), (06.11.2009), s.1

<sup>311</sup> Gülden Türktan, *a.g.m.*, s. 3

*istihdamın sadece %8'i ücretliler iken, istihdam edilenlerin %46.3'ü ücretsiz aile işçisi olarak hane halkının gelirine ortak olmaktadır. Tarımda istihdam edilen her dört kadından üçü ücret almadan çalışmaktadır. Mutlak sayılar çarpıcı bir sonucu ortaya koymaktadır: Tarımda yaklaşık 6,5 milyon kişi istihdam edilmektedir; bunların 3 milyonu kadındır ve kadınların 2.2 milyonu ücretsiz aile işçisidir.<sup>312</sup>*

Tarımsal istihdamda okur-yazar olmayanların oranı diğer sektörlere oranla hayli yüksektir. İşgücü piyasasının genelinde izlenen arz ve talep uyumsuzluğu, tarımla tarım-dışı arasında daha belirgin hale gelmektedir. Tarımsal istihdamda okur-yazar olmayanların yüksek oranı, tarımdan çıkarak kentlerde işgücüne katılacak nüfusun istihdam olanakları açısından ciddi bir sorun teşkil etmektedir.<sup>313</sup>

*Diğer sektörlerin istihdam çağırmadığı; tarım sektöründeki kadın ağırlıklı ve eğitimsiz işgücününün diğer sektörlere transfer ol(a)madığı ve kente göç sonrası özellikle kadın işgücününün neredeyse tamamının, erkek işgücününün ise önemli bir bölümününün işsiz kaldığı bu süreç, modernleşmeyi değil toplumsal çöküntüyü temsil etmektedir. Diğer yandan, GSYH'nın % 8'ini üreten tarım sektöründe istihdamın % 26'sının tutulması, sektördeki düşük verimliliğe ve atıl istihdam kapasitesine işaret etmektedir. Bununla birlikte, tarıma teknoloji ve bilgi transferinin yapılamadığı süreçlerde, tarımsal üretimin artırılma zorunluluğu varken, sektörden çekilecek insan gücününün tarımsal üretime etkisinin ne ölçüde olacağını kestirilmesi de mümkün görülmemektedir. Buna karşılık, 9. Kalkınma Planı'nda 2006 yılında % 28 olan tarımsal istihdamın 2013 sonrasına kadar % 18.9'a, halen % 10.4 olan işsizlik oranınının da 2013'te % 7.4'e çekilmesinin amaçlanması, başka ilginç not olarak dikkat çekmektedir.<sup>314</sup>*

Bir başka husus; tarımla ilgili olarak tüm Türkiye için verilen resmin, bölgesel çeşitliliğe sahip olduğu gerçeğidir. Birinci Düzey Bölge Sınıflaması dikkate

<sup>312</sup> Gülden Türktan, *a.g.m.*, s. 3

<sup>313</sup> Gülden Türktan, *a.g.m.*, s. 3

<sup>314</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s. 87

alındığında, 2005 yılında, Batı Marmara ve Ege dışında tüm Batı Bölgelerinde ve Akdeniz Bölgesinde tarımın istihdam içindeki payı, Türkiye ortalaması olan %29,5'in altındadır. Diğer bölgelerde ise tarıma bağımlılık artmakta ve aynı oran %33 ile 65 aralığında değişmektedir. Tarımsal istihdam payı en yüksek olan bölgeler sırasıyla, Kuzey Doğu Anadolu (%62), Doğu Karadeniz (%58) ve Batı Karadeniz (%51)'dir.<sup>315</sup>

*Diğer sektörlere oranla tarım istihdamındaki yapısal fark, sosyal güvenlik kuruluşlarının kayıtlarında da kendini göstermektedir. Herhangi bir sosyal güvenlik şemsiyesi altında olanların oranı %11.8 iken, bu oran tarım dışı faaliyetlerde %65.8'dir. Sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıt olma, cinsiyet değişkeni ile birlikte incelendiğinde ise, durum çok daha vahimdir. Erkeklerde %16.3 ile nispeten yüksek olan bu oran, kadınlarda %0.8 ile yok denecek düzeydedir. Diğer bir deyişle, tarımda çalışan her 100 kadından 99'u sosyal güvenceden yoksun düzeyde istihdam edilmektedir. (...) Tarımda her türlü sigorta kullanımının yok denecek düzeyde olması, çalışanların, tamamen üretimden elde edecekleri nakdi ve aynı gelire bağımlı ve devlet destekli sağlık hizmetlerinden uzak bir yaşam sürmekte olduklarını göstermektedir. bu durum gelişmiş ülkelere oranla daha az yaşlı yoğunlukta istihdamla telafi edilmektedir. Gene de, tarımsal istihdamın %20'den fazlası 55 yaşın üstündedir, tüm istihdam için aynı oran, tarımın yarısı kadardır. Doğal olarak, sosyal güvenlik kapsamının sınırlı olması emekliliği geciktirmektedir.*<sup>316</sup>

Tarımsal istihdamın beşeri sermaye birikimin en azından diğer sektörlerle karşılaştırılabilir hale gelmesi, tarımda işgücünün verimliliğini ve değişen şartlara uyum kabiliyetini arttıracaktır. Eğitim düzeyinin sınırlı olduğu tarımsal işgücünün niteliğinin eğitimle artırılması, hem tarımda verimliliği, hem de işgücünün kırdan tarım-dışı sektörlerde ve kentlerde istihdam olanaklarını arttıracaktır. Bu nedenle de geçiş döneminin iyi planlanması gerekmektedir.<sup>317</sup>

<sup>315</sup> Gülten Türktan, *a.g.m.*, s. 4

<sup>316</sup> Gülten Türktan, *a.g.m.*, s. 3-4

<sup>317</sup> Gülten Türktan, *a.g.m.*, s. 3

Tarımsal istihdamın hızla diğer sektörlere aktarılması mümkün değildir. Belki amaçlanan da bu olmamalıdır. Tarımda çalışanların eğitim düzeyinin oldukça düşük olması, söz konusu işgücü nüfusunun tarım dışı, katma değeri daha yüksek faaliyetlerde istihdam edilebilmelerinin önünde engeldir. Tarımın kırsal alanlarda egemen konumunun bir diğer nedeni de tarım kesimindeki hanelerde çalışma ve ev ortamlarının örtüşmesidir. Sonuçta hanelerdeki bütün üyeler hane bazındaki üretim etkinliklerine katılmaktadır. Buna karşılık kentsel alanlardaki işlerin belirli beceriler gerektirmesi, işgücüne katılımı seçiciliği öne çıkarmaktadır.<sup>318</sup>

*Teoride, tarım sektöründe istihdamın payı ile iktisadi gelişme arasındaki ilişkinin ters olduğu, kabul edilebilir. Ancak, (...) tarımda istihdam azalırsa ülkenin gelişeceği kesin değildir. Ülkeler geliştikçe tarımın toplam istihdamda payı azalır. Hatta tarımda istihdam payının yüksek olması, krizlerin en azından sosyal olarak daha düşük maliyetle atlatılmasını sağlayabilir. Aslında bir sonuç olan tarımdaki yüksek istihdam, kriz dönemlerinde sosyal ve ekonomik maliyeti azaltıcı etki yapabilmektedir.*<sup>319</sup>

Gelecek yıllarda tarımda karşılaşacağımız en öncelikli sorun istihdam olacaktır. Ülke üretiminin %11'inin, istihdamın %29.5'i ile üretiliyor olması, tarımın önemini net olarak ortaya koymaktadır. Tarım, "emek yoğun"dur. Bugün dünyada, modern tarım işletmeleri, sanayi işletmelerine paralel olarak organizasyon ve istihdam yapısı içine girmektedir. Tarımda modernleşme, daha nitelikli ancak daha az sayıda iş gücü kullanımına yönelmekte olduğundan Türkiye'de de tarımda modernleşmenin ivme kazanması gerekmektedir.<sup>320</sup>

Dünyada ve AB'de tarıma yaklaşım hızla değişiyor. Türkiye de bu gelişimi, dikkatle takip etmelidir. Strateji, üretilenin insan sağlığına etkisini ve üretim verimini göz önüne almalıdır.

<sup>318</sup> Gülden Türktan, *a.g.m.*, s. 4

<sup>319</sup> Gülden Türktan, *a.g.m.*, s. 4

<sup>320</sup> Gülden Türktan, *a.g.m.*, s. 4-5

Dünya Bankası'nca hazırlanan Dünya Kalkınma Raporu 2008'de, tarımın ekonomik büyümede ve yoksulluğun azaltılmasında nasıl kritik bir enstrüman olduğu, şehirlerdeki nüfusa fiyatlı ürünler sunarken tarım dışı ürünlere de olan talebin artmasındaki önemli rolü, kırsal kesimden kente göçü dengeleyen en önemli unsur olduğu vurgulanmaktadır. Raporda tarım yeni iş olanakları kaynağı olarak gösterilmekte, küçük çiftçilerin ve kırsal işgücünün niş ürünlerde uzmanlaşma ile dinamik piyasalardan faydalanabileceği açıklanmaktadır. Ancak küçük çiftçilerin ve kırsal işgücünün bu gelişmelere ayak uydurması ile fakirliğin azalacağı belirtilmektedir.<sup>321</sup>

Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme her alanda olduğu gibi, dünya ekonomisinde; üretim deseni, ticaret ve tüketim alışkanlıklarında da değişikliklere neden olmaktadır. Tarım ürünleri piyasasında serbestleşmenin artması, dünyanın açık pazar haline gelmesi ve buna bağlı olarak rekabetin artması söz konusu bu piyasada dinamiklerin değişimine neden olmaktadır. Bu nedenle bir yandan genetiği değiştirilmiş ürünlerin üretimi, ileri teknoloji kullanımı, tek tip tohum ve tek tip ürün üretimi hedeflenmekte tarımın hızla endüstriyelleşmesi söz konusu olmaktadır. Diğer taraftan tüketicilerin sağlıklı beslenme, sürdürülebilir tarım, doğal kaynakların korunması ve gıda güvenliği gibi konularda talepleri de belirleyici olmaktadır.<sup>322</sup>

*Bu bilince sahip tüketiciler açık hava fabrikalarında üretilen fabrikasyon ürünleri tüketmek istememektedirler. Nerede üretilirse üretilsin hepsi aynı lezzette ürünlerin üretilmesi esasında tarımın doğasına aykırıdır. Tarımsal üretim biyolojik bir süreçtir ve her üründe her ürünün her çeşidinde toprağa, ilime ve ekolojik koşullara bağlı olarak farklı özellikte ürünler diğer bir ifade ile lokal lezzetler üretilmektedir. Günümüzde birçok tüketici de bu lokal lezzetlerin peşine düşmüş ve bu ürünlere daha fazla bedel ödemeyi göze almıştır. Coğrafi işaret tescillerine gösterilen ilgi, gıdaların menşeyini bilme isteğine bağlı olarak Farm to Fork*

<sup>321</sup> Pınar Nacak., a.g.m., s. 13

<sup>322</sup> Pınar Nacak., a.g.m., s. 13

*(tarladan çatala izlenebilirlik) gibi kavramların ön plana çıkması talep cephesindeki bu değişimlerin göstergesidir. Dünyada sağlıklı beslenme isteklerinin ve çevre koruma kaygılarının artması Good Agriculture Practice (iyi tarım uygulamaları), EUREPGAP (iyi tarım uygulamaları standardı), Supply Chain Management (arz zinciri yönetimi), organik tarım, biyolojik tarım, agro turizm, slow food (fast food karşısında sağlıklı beslenme akımı), community agriculture(tüketici-üretici işbirliğinde tarım) gibi akımları güçlendirmekte ve bu yöntemlerle üretilen gıdalara daha yüksek fiyat ödemeye razı tüketici kitlesi her geçen gün artmaktadır.<sup>323</sup>*

İşte ülkemizde küçük çiftçilerin kurtuluşu dünyadaki bu dönüşüme ayak uydurmaktan geçmektedir. Türkiye’de sadece organik tarım ve agro turizm için bile oldukça yüksek bir küçük çiftçi potansiyeli mevcuttur. Türkiye bu noktada küçük çiftçisini gözden çıkarmak yerine bu çiftçilerin bilgi, becerilerini ve verimliliklerini arttırmayı ön planda tutmalıdır. Tarım sektörünü özellikle de küçük çiftçilerin terk etmesi Türkiye’nin tarım potansiyelini değerlendirememesine neden olacaktır. Üretim ekonomisinin defalarca vurgulandığı bir dönemde ne ölçüde olursa olsun üretimden kaçış ekonomiyi olumsuz etkileyecektir. Küçük çiftçiliğin sürdürülebilmesi bilgi ve özellikle de bilinç düzeyi yüksek üreticilerin yaratılması ile mümkün olacaktır. Dünyada tüketici taleplerinde ortaya çıkan değişime ayak uydurarak küçük üreticilerimizi bu yeni üretim- tüketim sistemine entegre etmek gerekir. Ancak, küçük tarlalarda üretilen sağlıklı gıdaların iyi bir bedelle pazarlanabilmesi için küçük çiftçilerin birleşerek örgütlenmesini sağlamak gerekmektedir<sup>324</sup>

Tarımda dönüşümün gerçekleşebilmesi için, tarıma yaklaşımın değişmesi gerekmektedir. Türkiye tarım sektörü, şimdiye kadar, uzun vadeli stratejik bir bakış açısından yoksun kalmış ve özgün bir politika geliştirememiştir. Tarımla uğraşan geniş kitleler oy potansiyeli olarak görülerek, tarıma ekonomik ve sosyal bir sektör

---

<sup>323</sup> Pınar Nacak., *a.g.m.*, s. 14

<sup>324</sup> Pınar Nacak., *a.g.m.*, s. 14



olarak yaklaşılammış, çözümden ziyade günü kurtarmaya yönelik politikalar uygulanmış ve bugün iflasın eşiğine gelinmiştir.<sup>325</sup>

Türk tarım politikası içinde, çiftçinin kısa dönemde bile üretim planlamasına yardımcı olabilecek tutarlı bir politika çerçevesi oluşturulamamıştır. Ekim yapacak ve/veya sürü genişliğini değiştirmeyi düşünen çiftçinin bütçeden destek alıp almayacağı, alacak ise miktarı ve zamanlaması belirsizdir. AB ortak tarım politikasına dahil olduğumuzda çiftçiler en azından bu tür bir belirsizlikle uğraşmayacaktır ancak, yeni üye ülkelerin çiftçilerine AB-15 çiftçileri kadar destek uygulanmamakta ve aynı seviyeye ulaşması için 10 yıllık bir geçiş süreci öngörülmektedir. Bu süreçte her yönden Türk çiftçisine rekabet üstünlüğü olan eğitilmiş ve teknolojiden maksimum oranda yararlanan AB-15 çiftçisinin karşısında Türk çiftçisinin dayanması oldukça zor görünmektedir. Dolayısıyla, tarımdan kopuşlarda artışlar olacak ve diğer sektörlerde kaymalar ile köyden kente göçlerde artışlar yaşanacaktır.

Tarımda yapısal dönüşüm gerçekleşirse, verimlilikte sıçrama, tüketici refahında artış ve ödemeler dengesinde katkı sağlanabilir. Uygulanacak tarım stratejisinin, uluslararası gelişmeleri ve taahhütleri de göz önüne alması, günün şartlarına uygun hale gelmesi ve Türkiye'yi modern üretim yapısına taşıması gerekmektedir. Tarım sektörü yeniden yapılandırılarak modernize edilmelidir. Tarım sektöründe istihdamın giderek azalması ihtimaline karşı, aktif istihdam tedbirleri şimdiden hayata geçirilmelidir. Kırsal kesimde eğitim fırsatları artırılarak tarım dışında alternatif istihdam olanakları yaratılmaya çalışılmalı ve tarıma dayalı sanayinin gelişimine önem verilmelidir. Hiç şüphesiz, yapılacak iş çok kapsamlı olmalıdır. Bir reform programı niteliğine sahip olmalı ve eğitim, finansman, Ar-Ge ve yasal çerçeve gibi kurumsal ve fiziki altyapı yatırımlarını içermelidir.

Türkiye'de tarım için yapılan Ar-Ge harcamalarının, tarıma yapılan toplam transferler içindeki payının binde 2 ila binde 4'tür. Buna karşılık OECD

---

<sup>325</sup> Gülden Türktan, *a.g.m.*, s. 5

ortalamasının ise yaklaşık yüzde 2 (%1.8)'dir. Ancak, Türkiye'de tarımın önemini dikkate aldığımızda, tarımda verimliliğin arttırılabileceğini de gösterebilmemiz gereklidir.<sup>326</sup>

*Son olarak, Avrupa Birliği'nin 2004 yılında yayımladığı Etki Değerlendirme Raporu'nda, vize engelinin kaldırıldığı durumlarda, Danimarka Planlama Teşkilatı'nın hesaplamalarına göre 2.7, Münih Avrupa Enstitüsü'nün hesaplarına göre ise yalnızca Almanya'ya yönelecek Türk göçmen sayısının 4.4 milyon olacağını öngörülmesi ve bir yıl sonra, 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi'nde kişilerin serbest dolaşımına kalıcı derogasyon getirilebileceğinin ifade edilmesi, tarımdaki çözülmeden doğacak sosyal sorunları Anadolu kentlerinde izole etme çabasını göstermektedir.*<sup>327</sup>

---

<sup>326</sup> Gülден Türktan, *a.g.m.*, s. 5

<sup>327</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.m.*, s.87

## SONUÇ

Türkiye'nin AB'ye tam üyelilik sürecinde, uyumu en zor görülen konuların başında OTP gelmektedir. Türkiye'de tarım politikalarında 2000 yılından sonra yeni eğilimler gerçekleştirilmekle birlikte, henüz OTP'ye uyum bakımından pek çok noksanlıklar bulunmakta ve bu durum, Türk tarım politikasının tam üyelik sürecine hızla hazırlanmasının zorunlu olduğunu göstermektedir.

Ancak; tarımsal alanları marjinal sınırlara dayanmış, ciddi üretim açığı ve kalite ve maliyet zafiyeti olan Türk tarımı, verimliliğin uç noktalarındaki, stok ve bütçe sıkıntıları içindeki, miktar kaygısından çok kaliteli ve yüksek katma değerli üretime yönelmiş, çevre, kırsal kalkınma, işlevsellik açımları olan, öte yandan sürekli reforma tabi tutulan bir tarımsal yapıya adapte olmak ve 27 ülkeden oluşan bir Birliğin ortak politikasına uyum sağlamak konusunda büyük güçlüklerle karşı karşıyadır.<sup>328</sup>

Birlik'te tarım nüfusunun ve tarımsal işletmelerin sayısının azaltılması, buna bağlı olarak işletmelerin büyütülmesi esas politika olarak benimsenmiş ve zaman içinde bu alanda önemli ilerlemeler kaydedilmiş, işletmelerin daha modern, daha rasyonel çalışır hale getirilmesi için önlemler alınmış ve halen de alınmaktadır. Türkiye'de ise tarımsal nüfusun, işletme sayısının azaltılması, işletmelerin büyütülmesi ve modernleştirilmesi konusunda net bir politika izlenmemektedir.

AB ve Türk tarımı kıyaslandığında; AB'nin tarım ürünleri fiyatlarını, üretici gelir ve maliyetlerini dikkate alarak ve kırsal kalkınmayı hedefleyerek belirlediği, Türkiye'nin ise tarım ürünü fiyatlarında ancak, IMF ile yapılan stand-by anlaşmasında öngörülen enflasyon hedefi oranında artış yapabildiği görülmüştür. Bu durum üreticinin reel gelirini azaltarak, kırsal kalkınmanın gerçekleşmemesine ve

<sup>328</sup> *Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesabatına Uyumu*, "Ortak Tarım Politikası - Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumu - Politika Saikleri ve Tarımsal Yapılarda Genel Farklılıklar", İktisadi Kalkınma Vakfı, Basılmamış Elektronik Kitap, s.2

dolayısıyla ciddi anlamda bir köyden kente göçe neden olmaktadır.”<sup>329</sup> Birlik ve Türkiye arasındaki önemli diğer farklılıklar ise üretim politikası ve tarım politikalarının finansmanı alanındadır. AB’deki aşırı üretim en önemli tarım politikası sorunu iken, Türkiye’de ise hangi ürünlerin üretiminde hedefin ne olduğunu belirlenmiş değildir. Tarım politikalarının finansmanında Türkiye’deki mevcut yapı dağınıklık göstermektedir.

Netice itibarı ile tarım sektörü ile ilgili olarak Türkiye’nin karşılaştığı en büyük sorun, tarım sektörünün yapısı ve geçimini tarım sektöründen kazanan nüfusun fazlalığıdır.

Tarım politikalarının farklılığı dışında Birlik ve Türkiye arasında istihdam politikaları açısından da büyük farklılıklar söz konusudur. 2007 yılı itibariyle 495 milyon<sup>330</sup> nüfusu olan Avrupa Birliğinin (AB-27) Dünyanın en büyük ekonomilerinden biri olmasına rağmen işsizlik sorunu giderek daha çok önem kazanmaktadır. Bu soruna çözüm bulabilmek amacıyla AB’ye özgü bir istihdam politikası oluşturulmuştur.

Türkiye’de ise Cumhuriyet’ten bu yana sürekli artan ülke nüfusu günümüzde 70 milyonu aşmış durumdadır. Denetimsiz hızlı bir nüfus artışı; sermaye birikimini zayıflatmakta, teknolojik gelişmeyi yavaşlatmakta, istihdam alanlarını hızla daraltmakta ve nihayet gelir artışını olumsuz yönde etkilemektedir. Kalkınmanın ekonomik büyüme olarak ele alınması, sosyal boyutunun göz ardı edilerek, istihdama dolaylı yaklaşılması varolan sorunun boyutlarını daha da genişletmiştir. Türkiye’de işsizliği önlemeye yönelik önlemlerin alınması planlı

<sup>329</sup> Naci Bayraç – Füsün Yenilmez, “Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”, [http://194.27.41.8/duyurular/web\\_katalog/hayvancilik\\_kat1/turkiye\\_tarimi\\_ab\\_uym.doc](http://194.27.41.8/duyurular/web_katalog/hayvancilik_kat1/turkiye_tarimi_ab_uym.doc), (19.11.2009), s.9

<sup>330</sup> European Commission Eurostat, *AVRUPA IN FIGURES - Eurostat Yearbook 2009*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-CD-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001), (10.11.2009), s.137

dönemle başlamış olmasına rağmen, şu ana kadar işsizlik sorunuyla mücadelede başarıya ulaşmış etkin bir istihdam politikasının varlığından söz edilememektedir.<sup>331</sup>

Birlik ve Türkiye'deki işsizlik oranları karşılaştırıldığında; toplam işsizlik oranında en yüksek değer %11.1 ile Slovakya ve % 9.6 ile Polonya'da, en düşük değer ise %3.2 ile Hollanda'da görülmektedir. Türkiye ise, % 8.5 işsizlik oranı ile AB-27 (% 7,1) ortalamasının üstünde bir değere sahip olduğu görülmektedir. (bkz. Tablo 32)

Birliğe üye devletlerin üyelik sonrası tarım alanları ve tarımda istihdam edilen nüfus bakımından yaşadığı değişim ele alındığında, yeni üye devletlerin toplam kullanılan tarım alanlarında %3 azalma yaşanırken, ekilebilir arazilerinde ortalama %1 artış olduğu görülmüştür.”<sup>332</sup>

AB'ye katılmadan sonra yeni üye ülkelerde tarımsal istihdam düşmeye devam etmiş ve 4 yıl içinde bir milyon azalma gerçekleşmiştir. Bulgaristan ve Litvanya'da %40'a yakın bir azalma yaşanırken, Letonya, Slovakya ve Macaristan'da %20'den fazla azalma görülmüştür. Sadece Polonya'da AB'ye katılmadan sonra tarım işçilerinin sayısında biraz artış olmuştur.”<sup>333</sup>

1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa üye olan 10 ülkeden biri olan Polonya, diğer küçük ülkelerin yanında, hem nüfus hem de yüzölçümü bakımından Türkiye'nin yarısına yakın değerlere sahip olan, ayrıca kırsal alan ve tarım sektörünün taşıdığı özellikler bakımından da Türkiye'ye benzeyen bir ülkedir.

<sup>331</sup> Özce Karaduman, *a.g.e.*, s. 185

<sup>332</sup> *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.3

<sup>333</sup> *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, FAO, [http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf), (23.12.2009), s.4

AB’de kırsal istihdamın yapısı son 10 yılda belirgin olarak değişmiştir. Kırsal tarımsal istihdamın azalışındaki başlıca neden, hizmetler sektöründeki istihdam artışıdır. AB-12 ülkeleri düzeyinde bakıldığında, on yıl içinde tarımsal istihdamın %7 düştüğü, sanayideki istihdamın dengede kaldığı ve hizmet sektöründeki istihdamın da %7 oranında arttığı görülmektedir. Buradan tarımdaki kaybolan istihdamın hizmetler sektörüne kaydığı söylenebilir. 1995’ten 2005’e kadar kırsal istihdamda bir yeniden yapılanma süreci gerçekleşmiş ve AB’ye katılımından sonra da tarım ve hizmetler sektöründeki aynı eğilim devam etmiştir.

Tarım sektörü ile ilgili olarak Türkiye’nin karşılaştığı en büyük sorunlar arasında, tarım sektörünün yapısı ve geçimini tarım sektöründen kazanan nüfusun fazlalığı yer almaktadır. 2001 – 2007 döneminde 2.4 milyon çiftçi tarımsal istihdamdan kopmuştur. Bu durum *işsizlerin sayısında ve işsizlik oranında hem kırdan hem de kentte çok ciddi bir artış oluşturmuştur. İşsizlikteki bu artışın temel kaynaklarından birinin tarım kesimindeki dönüşümün yol açtığı tarımsal istihdam kayıpları olduğu kuşkusuzdur.*<sup>334</sup>

Diğer sektörlerin istihdam çağırmadığı; tarım sektöründeki kadın ağırlıklı ve eğitimsiz işgücünün diğer sektörlerle transfer ol(a)madığı ve kente göç sonrası özellikle kadın işgücünün neredeyse tamamının, erkek işgücünün ise önemli bir bölümünün işsiz kaldığı bu süreç, modernleşmeyi değil toplumsal çöküntüyü temsil etmektedir.

Türk tarım politikası içinde, çiftçinin kısa dönemde bile üretim planlamasına yardımcı olabilecek tutarlı bir politika çerçevesi hala oluşturulamamıştır. Ekim yapacak ve/veya sürü genişliğini değiştirmeyi düşünen çiftçinin bütçeden destek alıp almayacağı, alacak ise miktarı ve zamanlaması belirsizdir. AB ortak tarım politikasına dahil olduğumuzda çiftçilerin en azından bu tür bir belirsizlikle

<sup>334</sup> Gülcan ERAKTAN, “Tarım Sektöründeki Çözülmenin İşsizlik Üzerindeki Olumsuz Etkileri”, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1439](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1439), (06.11.2009), s.1

uğraşmayacak olması olumlu bir yön olarak görülebilir. Ancak yeni üye ülkelerin çiftçilerine AB-15 çiftçileri kadar destek uygulanmamakta ve aynı seviyeye ulaşması için 10 yıllık bir geçiş süreci öngörülmektedir. Bu süreçte her yönden Türk çiftçisine rekabet üstünlüğü olan eğitilmiş ve teknolojiye maksimum oranda yararlanan AB-15 çiftçisinin karşısında Türk çiftçisinin dayanması oldukça zor görünmektedir. Dolayısıyla, tarımdan kopuşlarda artışlar olması ve diğer sektörlere kaymalar ile köyden kente göçlerde artışlar yaşanması kuvvetle muhtemeldir.

AB'nin kişilerin serbest dolaşımına yönelik kalıcı derogasyon belirlemesini, kendi işgücü piyasasını bu "sorundan" korumak ve doğacak sosyal – politik – ekonomik karmaşayı "Anadolu coğrafyasına hapsedmek" düzleminde değerlendirmekte yarar bulunmaktadır.

Sonuç olarak; tarımda dönüşüm için, her şeyden önce, zaman perspektifinin uzun tutulması ve zihniyetin değişime açık olması zorunludur. Burada amacın ülkenin sosyal ve ekonomik refahının artırılması olduğu unutulmamalıdır. Değişim süresince ve sonrasında kaybedenler ve kazananlar olacaktır. Önemli olanın mutlak kayba uğrayacaklara güvence sağlayacak bir sistemin kurulması ve değişime uyum gösterme fırsatının yaratılması olduğu unutulmamalıdır.

## KAYNAKÇA

Abay, Canan, “AB’de Bitkisel Ürünlerde Uygulanan Politikalar ve Türkiye’nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi”, *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu*, <http://www.aeri.org.tr/PDF/134-PROTPUyum.pdf>, (15.12.2009)

Acar, Mustafa –Doğan, Muhsin, *AB’ye Üyelik Yolunda Türk Tarımı: Sorunlar, Zorluklar ve Fırsatlar*, TUGİAD Ekonomi Ödülleri Kitapları, İstanbul Atakan, Mehtap, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Ve Türkiye’nin Uyumu*, (Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, AT ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi), Ankara, 1998

[http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/aaa/ortak\\_tarim.pdf](http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/aaa/ortak_tarim.pdf), (18.11.2009)

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2009 İlerleme Raporu*, [http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme\\_rap\\_2009.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme_rap_2009.pdf), (18.12.2009)

Ay, Ahmet –Yapar, Sinem, “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Türkiye”, [http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/articles/2005/13/AAJ-SYAPAR.PDF](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/articles/2005/13/AAJ-SYAPAR.PDF), (28.12.2009)

Aykaç, Mustafa, “Küreselleşme Sürecinde İstihdam ve İşsizlik”, *Active Dergisi*, Eylül-Ekim, 2001.

Aysu, Abdullah, *Türkiye’de Tarım Politikaları*, İZMİR, 2001.

Bakırcı, Muzaffer, *Türkiye’de Kırsal Kalkınma, Kavramlar, Politikalar, Uygulamalar*, Ankara, 2007.

Bayraç, Naci - Yenilmez, Füsün, “Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası”, <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/Naci2.doc>, (10.06.2007)

Bayraç, Naci - Yenilmez, Füsün, “Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”, [http://194.27.41.8/duyurular/web\\_katalog/hayvancilik\\_kat1/turkiye\\_tarimi\\_ab\\_uym.doc](http://194.27.41.8/duyurular/web_katalog/hayvancilik_kat1/turkiye_tarimi_ab_uym.doc), (19.11.2009)



Bayraç, Naci - Yenilmez, Füsün, “Türkiye ve AB Tarım Sektörlerinin Karşılaştırılması”, <http://www.e-konomist.net/wp-content/dosyalar/abtarim.pdf>, (19.11.2009)

Boratav, Korkut, “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi” *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı 86-88/2008-2009, Ankara 2009

Boratav, Korkut, *Tarımsal Yapılar Ve Kapitalizm*, Ankara, 1980

Bülbül, Mehmet – Çadircı, Engin – Güneş, Erdoğan, *Türkiye Ziraat Mühendisliği IV. Teknik Kongresi*, Ankara, 2002.

Csaki, Csaba, “Impacts Of European Integration On The Agriculture Of Central And Eastern European Countries”, [http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba\\_Csaki.ppt](http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Csaba_Csaki.ppt), (30.12.2009)

Cesur, Özden, *Avrupa Birliğinde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye İle Bir Karşılaştırma*, Ankara 2004.

Çağlar, Yücel, *Köy, Köylülük Ve Türkiye’de Köy Kalkınması Sorunu*, Ankara, 1986.

Çağlayan, Tayfun, *Osmanlı’dan Günümüze Tarım Ve Tarıma Hizmet Veren Kurumların Teşkilatlanma Süreçleri*, Ankara, 2004.

Çakmak, Erol H.-Akder, Halis, *DTÖ ve AB’deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı*, İstanbul, 2005.

Çakmak, Erol H. – Akder, Halis, *Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar Ve Önermeler*, İstanbul, 2008.

Çakmak, Erol H.-Kasnakoğlu, Haluk -Akder, Halis, *Tarım Politikalarında yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, İstanbul, 1999

Çetinkaya, Murat, “Türkiye Ekonomisinde Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımının Önemi”, <http://www.sosyalbl.selcuk.edu.tr>, (07.02.2008)

Çırpıcı, Yasemin, “DTÖ Tarım Müzakereleri Ve Türkiye’nin Dış Ticaretine Etkisi”, <http://www.yildiz.edu.tr/~wwwikt/sempozyum/metin/cirpici.pdf>, (28.12.2009)

Çivi, Halil, *Tarımsal Ürünlerde Taban Fiyatlar ve Türkiye’de Taban Fiyat Politikası*, Erzurum, 1977.

Darıcı, Bülent, *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Kriterlerine Uyumu ve Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türk Tarımında Yaşanabilecek Sorunlar*, (Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Basılmamış Doktora Tezi), Konya 2008, <http://tez2.yok.gov.tr/>, (10.10.2008)

Dedeoğlu, Beril, “*Adım Adım Avrupa Birliği*”, İstanbul, 1996.

Demiralp, Oğuz, “Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006

Dinler, Zeynel, *Tarım Ekonomisi*, Bursa, 2000.

DPT, 9. Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf> (10.08.2007)

DPT, *Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/nufus/oik572.pdf> , (10.08.2007)

DPT, *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/tarim/oik534.pdf> (10.08.2007)

DPT, *Tarım Stratejisi (2006-2010)*, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/92.pdf> (02.06.2007)

DPT, *Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/oik561.pdf> (10.08.2007)

DPT , *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi*, www.dpt.gov.tr (02.06.2007)

DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, <http://plan8.dpt.gov.tr/>, (07.03.2009)

Durak, Elif Burcu, *Avrupa İstihdam Stratejisi ve Aday Ülkelerin İşgücü Piyasalarının Bu Strateji Açısından Değerlendirilmesi*, (Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir 2005

Elçi, Seda, *Avrupa Birliği Yapısal Fonları*, (TKB, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), <http://diabk.tarim.gov.tr/combinedseda.pdf> , (30.11.2009)

Eraktan, Gülcan, “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, [http://www.tarim.gov.tr/Files/AB\\_Tarim/abhazirlik\\_konferanslar/konferans\\_anasayfa.htm](http://www.tarim.gov.tr/Files/AB_Tarim/abhazirlik_konferanslar/konferans_anasayfa.htm), (17.11.2009)

Eraktan, Gülcan, *Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiye de Tarımsal Destekleme Politikası*, İstanbul, 2001.

Eraktan, Gülcan, “Tarım Sektöründeki Çözülmenin İşsizlik Üzerindeki Olumsuz Etkileri”, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1439](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1439), (06.11.2009)

Eraktan, Gülcan, *Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasına Uyumu ve Türk Tarımına Etkileri*, Türk İş Dünyası İçin AB Mevzuatı, [http://www.etcf.org.tr/EN/doc/kasim\\_2009\\_etcf/Manual\\_6%20Tarim.pdf](http://www.etcf.org.tr/EN/doc/kasim_2009_etcf/Manual_6%20Tarim.pdf), (03.01.2009)

Eraktan, Gülcan- Ören, Necat, *AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri*, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/02gulcaneraktanson.pdf> (07.07.2008)

Eraktan, Gülcan, Yıldırak, Nurettin, *Türkiye'de Kırsal Kalkınma Stratejileri ve Politikaları*, İstanbul, 1989

Ertuğrul, Cemil, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarımı*, Ankara, 1996.

Ertürk, Y. Erdal, “Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikasının İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci”, <http://www.aeri.org.tr/PDF/100-PRABOTP.pdf>, (28.12.2009)

Esen, A.Ramazan, *Avrupa Birliği ve Türkiye Tarım Sektörlerinin Uyumu*, (Niğde Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Bölümü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Niğde 2006

European Commission Eurostat, *Eurostat Yearbook 2009*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-CD-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-09-001), (10.11.2009)

European Commission, “Financing the Common Agricultural Policy”, [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm), (30.11.2009)

European Commission, “Financing the Common Agricultural Policy, EAGF”,  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/111096\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/111096_en.htm), (30.11.2009)

European Commission, “Rural Development in the European Union”,  
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/rurdev2003/en.pdf> , (30.06.2008)

FAO, *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*,  
[http://www.fao.org/world/regional/REU/RT\\_Policy\\_Studies/docs/EUeffects\\_en.pdf](http://www.fao.org/world/regional/REU/RT_Policy_Studies/docs/EUeffects_en.pdf),  
 (23.12.2009)

Gaytancıoğlu, Okan, “AB Ortak Tarım Politikası Karşısında Türkiye Tarımı”, <http://www.gubretas.com.tr/MAKALEFILE/okaytancioglu1.doc> ,  
 (28.12.2009)

Gaziantep Ticaret Odası Avrupa Bilgi Merkezi, “Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası”, <http://www.gaziantepeic.org/index.php?sf=187>, (12.08.2009)

Gökçen, Hazım, “*Dünya’da ve Türkiye’de Suni Tohumlamanın Tarihçesi*”  
<http://www.hazimgokcen.com/hzm/index.php?showtopic=126> , ( 09.09.2009)

Günaydın, Gökhan, *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı*, Ankara, 2001

Günaydın, Gökhan, *Türkiye Ekonomisi, “Türkiye Ekonomisinin Tarımsal Yapısı ve Gelişimi”*, Eskişehir 2004

Gökhan Günaydın, “Türkiye Tarım Politikalarında Yapısal Uyum: 2000’li Yıllar” *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, Sayı 86-88/2008-2009, Ankara 2009

Güney, Pelin, “ Marshall Planı: Avrupa Birliği’nin İnşasında Amerikan Harcı”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/6/469.pdf> , (02.09.2009)

Işın, Ferruh, AB-Türkiye Tarımsal İlişkilerinin Gelişim Süreci, *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu*,  
<http://www.aeri.org.tr/PDF/134-PROTPUyum.pdf> , (15.12.2009)

İKV, *Türkiye’nin Avrupa Birliği Müktesabatına Uyumu*, “İstihdam Politikası – AB Sosyal Politika ve Türkiye’nin Uyumu”, Basılmamış Elektronik Kitap.

İKV, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesabatına Uyumu*, “Ortak Tarım Politikası - Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumu – Politika Saikleri ve Tarımsal Yapılarda Genel Farklılıklar”, Basılmamış Elektronik Kitap.

İstanbul İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği, *Her Tarımsal Ürüne Ayrı Düzenleme: Ortak Piyasa Düzenleri*,  
[http://www.iib.org.tr/IIB\\_Portal/DesktopDefault.aspx?tabid=1056&CatalogID=163&mid=2032](http://www.iib.org.tr/IIB_Portal/DesktopDefault.aspx?tabid=1056&CatalogID=163&mid=2032), (10.08.2009)

Kalaycı, İrfan, *Avrupa Birliği Dersleri Ekonomi-Politika-Teknoloji, Türkiye'nin Olası Avrupa Birliği Üyeliği Sıfır Toplamlı Uyun Mu?*, Ankara, 2006.

Kar, Muhsin – Arıkan, Harun, *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye Ekonomik Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması*, İstanbul, 2003.

Karacan, Ali Rıza, *Tarım İşletmelerinin Finansmanı ve Tarımsal Kredi*, İzmir, 1991.

Karaduman, Özce, *Avrupa Birliği'nde Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye*, (Dokuz Eylül Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi), İzmir, 2006  
[http://tez.yok.gov.tr/YokTezSrv?PAGE=YOKSRV\\_S\\_53&OPER=FROMLINK&ATLPR=REFERANS|154350](http://tez.yok.gov.tr/YokTezSrv?PAGE=YOKSRV_S_53&OPER=FROMLINK&ATLPR=REFERANS|154350) (30.06.2007)

Karagölge, Cahit - Külekçi, Murat ve Kumbasaroğlu, Hediye, *Türk Tarımında Girdi Kullanım Düzeyindeki Değişimin Değerlendirilmesi ve Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırılması*, Ankara, 2004.

Karluk, Rıdvan, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul, 2005

Kazgan, Gülten, *Tarım ve Gelişme*, İstanbul, 2003

Kaya, Feridun, “AB Uyum Sürecinde AB İstihdam Stratejisi ve Türkiye”,  
<http://www.debud.org/Html/dergi/24/feridunk.pdf> , (06.10.2009)

Korucu, Tayfun, “Avrupa Birliği Sürecinde Tarımsal Mekanizasyon Sorunları ve Tarım Makineleri İmalat Sektörü”,  
[www.ksu.edu.tr/data/zfyayin/Y1817\\_4512.doc](http://www.ksu.edu.tr/data/zfyayin/Y1817_4512.doc) , (26.09.2008)

Miran, Bülent, “Tarımsal Yapı ve Üretim”, *Türkiye'de Tarım*,  
[http://sgb.tarim.gov.tr/yayimlar/turkiyede\\_tarim.pdf](http://sgb.tarim.gov.tr/yayimlar/turkiyede_tarim.pdf), (15.06.2007)

Nacak, Pınar, “Tarımsal İstihdamda Çözülme Sorunu”, *İzmir ticaret Borsası Dergisi*, 2007 Yaz, Sayı 59, 2007

NAGY, Zsuzsanna, “Effects of the accession to the European Union on Hungarian agriculture”, <http://www.mace-events.org/4308-MACE/version/last/part/19/data/?branch=main&language=en>, (26.12.2009)

Oğur, Erkan - Ören Necat, Ve Akbay A.Ö., “Türkiye’de Tarım Ürünleri Piyasalarına Müdahalelerin Etkileri: Buğday Örneği”, Ankara, 1999.

Oktay, Erdoğan - Tunalioglu Renan, *Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu*, Ankara, 2005.

Olalı, Hasan – Duymaz, İsmail, *Tarımın Türk Ekonomisindeki Yeri ve Ekonomik Gelişmeye Katkısı*, İzmir, 1987

Olgun, F.Akın, “AB’de Ortak Tarım Politikasının Geçmişi, Reformlar, Mevcut Durum, Geleceği ve Türkiye’nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi”, <http://www.aeri.org.tr/PDF/134-PROTPUyum.pdf>, (15.12.2009)

Olhan, Emine, “Avrupa Para Sistemi ve Tarıma Uygulanması”, [http://journal.tarekoder.org/webfolders/files/1993\\_01\\_08.pdf](http://journal.tarekoder.org/webfolders/files/1993_01_08.pdf), (12.08.2009)

OSTİM, *Avrupa Birliğinin Tarihsel Gelişimi*, <http://www.ostim.org.tr/BilgiMerkezi.aspx?Kat=67&AKat=72&MakaleID=161>, (10.10.2008)

Oyan, Oğuz - Özkaya, Tayfun ve Ark., *Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü – Bugünü – Geleceği*, Ankara, 2001

Özerman, Tülay, “4733 Sayılı Tütün Kanunu İle 5 Yıl”, <http://www.tutuneksper.org.tr/yayin/bulten/bulten77/4733.htm>, (09.09.2009)

Özkan, Burhan - Akçaöz Vuruş, Handan – Karadeniz, Feyza, “Tarımsal Üretimde Risk Kaynakları ve Risk Stratejileri”, *Akdeniz Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 19-1, Antalya, 2006.

Özkan, Burhan - Akçaöz Vuruş, Handan – Karadeniz, Feyza, “An Economic Analysis Of Pesticide And Fertiliser Application İn Citrus Production İn Turkey”, <http://www1.akdeniz.edu.tr/ziraat/bolumler/ekonomi/bozkan%20yayinlar/Citrus.pdf>, (02.05.2009)

Plewa, Jerzy, “Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006

Popp, Jozsef - UDOVECZ, Gabor, “Hungarian Agriculture and EU Accession”, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/8515/1/sp07po01.pdf>, (26.12.2009)

Puşçaş, Vasile, “Türkiye- Avrupa Birliği Entegrasyonunda Tarım” Konulu Uluslararası Konferans Konuşması, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayını, Ankara 2006

Saraçoğlu, Metin – Bulut, Erol, “Tarımın Kalkınmadaki Rolü ve Türkiye’de Tarımsal Teşvikler”, *Gazi Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, I/2004, Ankara, 2004.

Sarioğlu, Mustafa, “AB’de Tarım Alanlarının Amaç Dışı Kullanılmasını Önleyici Mevzuata Dair Rapor”, *Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dergisi*, Sayı: 122, Ankara, 1998.

Sayın, Cengiz, “Cumhuriyetten Günümüze Tarım Ürünleri Dış Ticaretindeki Gelişmeler”, [http://www.akdeniz.edu.tr/ziraat/bolumler/ekonomi/CSAYIN/DIS%20TICARET%20\(I ZMIR\).pdf](http://www.akdeniz.edu.tr/ziraat/bolumler/ekonomi/CSAYIN/DIS%20TICARET%20(I ZMIR).pdf), ( 28.12.2009)

Şahinöz, Ahmet – Özaltan, Aylin – Gökdoğan, Işık, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye Tarımı”, [http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/880067f879409df\\_ek.pdf?tipi=14&sube=](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/880067f879409df_ek.pdf?tipi=14&sube=), (19.11.2009)

Silier, Oya, *Türkiye’de Tarımsal Yapının Gelişimi*, İstanbul, 1981

Sivaslı, Gökhan, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarım Politikası*, (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Avrupa Birliği Programı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir 2008, <http://tez2.yok.gov.tr/>, (10.10.2008)

Sungar, Murat, “Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar”, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=802&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=802&id=48), (06.10.2009)

Tan, Sibel - Dellal, İlkay, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası*, Ankara, 2003.

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2. *Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Ankara 2004
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, *Tarım Alanında Türkiye-AB İlişkileri*,  
[http://diabk.tarim.gov.tr/AB\\_TR\\_TARIM.mht](http://diabk.tarim.gov.tr/AB_TR_TARIM.mht), (28.11.2009)
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, *Tarım Tarihi*,  
[http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim.Osmanlida\\_Tarim.html](http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim.Osmanlida_Tarim.html), (21.12.2009)
- Tatlıdil, Ercan, “Türk İşgücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları”, [http://eab.ege.edu.tr/pdf/2\\_2/C2-S2-M1.pdf](http://eab.ege.edu.tr/pdf/2_2/C2-S2-M1.pdf), (02.06.2007)
- Teoman, Özgür, “Türkiye Tarımında Kapitalist Dönüşüm Tartışmalarına Bir Katkı”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 3, Ankara, 2001.
- Tıktık, Ahmet, “İstihdamda Yeni Hedefler”,  
[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=803&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=803&id=48), (06.10.2009)
- Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26429 sayılı Resmi Gazete, 09.02.2007,  
<http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2007/02/20070209-1.htm>, (05.05.2009)
- Tufan, Ayhan, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara, 1997.
- TUIK, *Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları*,  
[http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb\\_id=25&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=25&ust_id=8), (19.01.2010)
- TUIK, *İl ve Cinsiyete Göre İl/İlçe Merkezi, Belde/Köy Nüfusu ve Nüfus Yoğunluğu*, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=943](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=943), (05.05.2009)
- TUIK, *İstatistik Göstergeler 1923-2008*,  
[http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist\\_gostergeler.pdf](http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), (28.12.2009)
- TUIK, *İşletme Büyüklüğü ve Parça Sayısına Göre İşletme Sayısı, Arazi Parça Sayısı ve Arazi Büyüklüğü*,  
[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=293](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=293), (05.05.2009 )
- TUIK, *Kurumsal Olmayan Nüfusun Yıllar Ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu*, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=1181](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1181), (30.12.2009)
- TUIK, *Nüfus Artış Hızları*,  
[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=244](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=244), (30.12.2009)
- TUIK, *Türkiye İstatistik Yıllığı, 2008*,  
<http://www.tuik.gov.tr/yillik/yillik.pdf>, (28.12.2009)



TUIK, *Şehir ve Köy Nüfusu, 1927- 2000*,

[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=202](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=202), (05.05.2009) ;

TUIK, *Yaş Grubu Ve Cinsiyete Göre Yıl Ortası Nüfus Projeksiyonları*,

[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=243](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=243), (30.12.2009)

Turan, Sibel, *Avrupa Birliği ve Türkiye Ders Notları*, Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Edirne 2006

Tümerdem, Meltem, *Avrupa Birliği İstihdam Politikaları ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Emek Piyasasına Uyumunu*, (Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, İktisat Politikası Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2007

TZOB, *AB Müzakere Sürecinde OTP'ye Uyum ve Tarımda Acil Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara, 2006.

Uludağ Üniversitesi, *Tarım ve Ekonomi Tarihi*,

<http://homepage.uludag.edu.tr/~bulefe/TARIM%20VE%20EKONOMI%20TARIHI.doc>, (21.12.2009)

Ulusoy, A.Sadi, "AB'ne Adaylık Sürecinde AB ve Türk Tarım Politikaları Öncelikler-Farklılıklar-Çelişkiler"

[http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/fa299a4d1d8c52e\\_ek.pdf?tipi=14&sube=](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/fa299a4d1d8c52e_ek.pdf?tipi=14&sube=)  
(19.11.2009)

Uyar, E.Yasemin, *Türkiye'de Uygulanan İşsizlik ve İstihdam Politikalarının Avrupa Birliği Uyum Sürecine Etkileri (1980 sonrası)*, (Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Aydın 2005

Uysal, Yaşar, *Küreselleşme ve AB'ye Tam Üyelik Perspektifinde Ege ve Türkiye Tarımında Yeniden Yapılanma*, İzmir, 2006.

Utkulu, Utku, "Türkiye'nin Dış Ticareti ve Değişen Mukayeseli Üstünlükler"

<http://www.deu.edu.tr/userweb/utku.utkulu/dosyalar/kitap%20utku%20utkulu%20son.pdf>, (28.12.2009)

Ülkü, E.Seda, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları*, İstanbul, 2006.

Yalçınkaya, Neslihan – Yalçınkaya, Hakan – Çılbant, Coşkun, “Avrupa Birliği’ne Yönelik Düzenlemeler Çerçevesinde Türk Tarım Politikaları ve Sektörün Geleceği Üzerine Etkisi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 13, Sayı:2, Manisa, 2006.

Yavuz, Fahri, “Türkiye’de Tarım Politikası”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Özel Sayı, 9-22, Erzurum, 2000.

Yavuz, Fahri, “ Tarım Politikası”, *Türkiye’de Tarım*,  
[http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim\\_Politikalari/turkiyede\\_tarim/turkiyede\\_tarim.pdf](http://sgb.tarim.gov.tr/Tarim_Politikalari/turkiyede_tarim/turkiyede_tarim.pdf),  
(15.06.2007)

Yenal, N.Zafer, *Türkiye’de Tarım Ve Gıda Üretiminin Yeniden Yapılanması ve Uluslararasılaşması*, Ankara, 2001.

Yıldırak, Nurettin, Gülçubuk, Bülent, *Tarımsal Nüfus Ve Yapısal Dönüşüm*, Ankara, 1995

Yıldırım, Sezen, *Avrupa Birliğinde İstihdam Politikaları ve İşsizlik; Euro Alanında Gelişmeler*, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Toplulukları (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2006

“Ziraat Bankası”,  
[http://www.turkcebilgi.com/ziraat\\_bankas%C4%B1/ansiklopedi](http://www.turkcebilgi.com/ziraat_bankas%C4%B1/ansiklopedi), (20.12.2009)