

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUĞU ENSTİTÜSÜ

1990'LARIN ORTAK TARIM POLİTİKASI
PERSPEKTİFİNDE AVRUPA TOPLULUĞU VE TÜRKİYE'DE
TARIMSAL DESTEKLER

SEVGİ GENÇAY İNECİ

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN : DOÇ.DR. AHMET ÇAKMAK

İSTANBUL 1993

T01789

İÇİNDEKİLER

Tablolar
Kısaltmalar

GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM : TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİ İÇİNDEKİ YERİ	5
1.1. TARIM POLİTİKASINA DUYULAN İHTİYACIN NEDENLERİ	5
1.2. NEDEN TARIMDA KORUMACI BİR POLİTİKA ?	7
İKİNCİ BÖLÜM : AVRUPA TOPLULUĞU ORTAK TARIM POLİTİKASININ KURULUŞU	10
2.1. ORTAK TARIM POLİTİKASI ÖNCESİ GELİŞMELER	10
2.1.1. Belçika-Luxemburg Ekonomik Birliği ve Tarım Sektörünün Sorunları	10
2.1.2. " Green Pool " - Yeşil Topluluk Önerisi	12
2.1.3. Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECE) Bünyesinde Tarım Sorununun Ele Alınması	13
2.2. AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU'NUN KURULUŞU VE ORTAK BİR TARIM POLİTİKASININ OLUŞUMU	14
2.2.1. Schuman Planı ve Kömür-Çelik Topluluğu	14
2.2.2. Tarımda Entegrasyon Çabaları- Charpentier, Pfimlin, Mansholt ve Eccles Planları	15

2.2.3. Ulusal Korumacı Politikalardan Topluluğun Ortak Korumacı Politikasına Doğru	17
2.2.3.1. Fransa	17
2.2.3.2. Almanya	19
2.2.3.3. İtalya	20
2.2.3.4. Hollanda	21
2.2.3.5. Belçika	22
2.2.4. Ortak Pazarın Kuruluş Çalışmaları İçinde Tarım Sektörü	23
2.2.4.1. Sanayi Ürünlerinde Gümrük Birliği	25
2.2.4.2. Tarım Ürünlerinde Ortak Pazar	26
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM : TOPLULUK'TA VE TÜRKİYE'DE TARIMSAL YAPI	31
3.1. TARIMDA VERİMLİLİK	31
3.2. TARIM İŞLETMELERİNİN YAPISI	44
3.3. TARIMSAL ÜRETİMİN YAPISI	48
3.4. TARIMDA ÇALIŞAN AKTİF NÜFUS	51
3.5. TARIM ALANLARININ KULLANIM DURUMU	53
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM : TOPLULUK'TA VE TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARININ TEMEL AMAÇ VE İLKELERİ	56

4.1. TOPLULUK TARIM POLİTİKASININ AMAÇLARI	56
4.2. ORTAK TARIM POLİTİKASININ İLKELERİ	60
4.2.1. Malların Serbest Dolaşımı ilkesi	60
4.2.2. Topluluğun Önceliği İlkesi	63
4.2.3. Ortak Mali Sorumluluk İlkesi	64
4.3. TÜRKİYE'DE İZLENEN TARIM POLİTİKALARININ TEMEL HEDEF VE İLKELERİ	65
4.3.1.1. Tarımsal Ürünlerde Kendine Yeterliliğin Sağlanması	66
4.3.1.2. Tarımsal Ürünlerde Verimliliğin Arttırılması	68
4.3.1.3. Tarıma Dayalı Sanayiinin Hammadde İhtiyacının Sağlanması	69
4.3.1.4. İhracatın Geliştirilmesi	69
BEŞİNCİ BÖLÜM : AVRUPA TOPLULUĞU VE TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME MEKANİZMALARI	71
5.1. AVRUPA TOPLULUĞU'NDA TARIMSAL DESTEKLEME MEKANİZMASI	71
5.1.1. Topluluk İçi Tarımsal Fiyat Politikası	71
5.1.1.1. Hedef Fiyat	72
5.1.1.2. Müdehale Fiyatı	73

5.1.2. Topluluk Dışı Tarımsal Fiyat Politikası	74
5.1.2.1. Eşik Fiyat	74
5.1.2.2. Fark Giderici Vergi	75
5.1.2.3. İhracat İadeleri	76
5.1.3. Ortak Piyasa Düzenleri ve Tarımsal Fiyat Politikası	77
5.1.3.1. Temel Özellikler	77
5.1.3.2. Sektörler İtibariyle Ortak Piyasa Düzenleri	81
5.1.3.2.1. Tahıllar Ortak Piyasa Düzeni	81
5.1.3.2.2. Pirinç ortak Piyasa Düzeni	83
5.1.3.2.3. Şeker Ortak Piyasa Düzeni	84
5.1.3.2.4. Zeytinyağı Ortak Piyasa Düzeni	86
5.1.3.2.5. Yağlı Tohumlar ve Proteinli Bitkiler Ortak Piyasa Düzeni	87
5.1.3.2.6. Süt ve Süt ürünleri Ortak Piyasa Düzeni	88
5.1.3.2.7. Sığır ve Dana Eti Ortak Piyasa Düzeni	90
5.1.3.2.8. Koyun ve Keçi Eti Ortak Piyasa Düzeni	91

5.1.3.2.9. KÜMES HAYVANLARI ETİ VE YUMURTA ORTAK PIYASA DÜZENLERİ	92
5.1.3.1.10. ŞARAP ORTAK PIYASA DÜZENİ	93
5.1.3.2.11. YAŞ MEYVE VE SEBZE ORTAK PIYASA DÜZENİ	94
5.1.3.1.12. TÜTÜN ORTAK PIYASA DÜZENİ	95
5.1.3.2.13. PAMUK ORTAK PIYASA DÜZENİ	96
5.1.4. TARIMSAL YAPU POLİTİKASI	98
5.1.5. FİNANSMAN POLİTİKASI	104
5.2. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME MEKANİZMASI	112
5.2.1. Sübvansiyon Yoluyla Destek	112
5.2.1.1. Genel Olarak Sübvansiyonlar	112
5.2.1.2. Fiyat Destekleme Yoluyla Yapılan Sübvansiyonlar	114
5.2.1.2.1. Destekleme Alımlarının Nedenleri	115
5.2.1.3. Girdilere Yapılan Sübvansiyonlar	126
5.2.1.4. İhracata Yapılan Sübvansiyonlar	130
5.2.1.4.1. Gümrük Muafiyeti	133
5.2.1.4.2. Vergi, Resim ve Harç İstisnası	134

5.2.1.4.3. İhracat Kredileri	134
5.2.1.4.4. İhracatta Vergi İadesi ve Prim ile Özendirme	135
5.2.2. Tarımın Desteklenmesinde Kredi Politikası	136
5.2.2.1. Tarımsal Kredilerin Önemi	136
5.2.2.2. Türkiye'de Tarımın Finansmanı ve Tarımsal Kredi Kaynakları	138
5.2.2.2.1. Teşkilatlanmamış Kredi Kaynakları	139
5.2.2.2.2. Teşkilatlanmış Kredi Kaynakları	139
ALTINCI BÖLÜM : TOPLULUK'TA TARIMSAL DESTEKLEMENİN YARATTIĞI SORUNLAR, ORTAK TARIM POLİTİKASINA OLAN ETKİLERİ VE REFORM ÇABALARI	144
6.1. SORUNLAR	144
6.1.1. Tarımsal Üretim Fazlası Sorunu	144
6.1.1.1. Üretim Fazlalarının Topluluk Bütçesine Getirdiği Yük	146
6.1.1.2. Stoklama ve Depolama Sorunları	149
6.1.1.3. Üretim Fazlalarının Dünya Ticaretine Etkileri	150

6.1.2. Ortak Piyasa Düzenlerinin Topluluk Üreticileri Arasındaki Gelir Dağılımına Olumsuz Etkileri	153
6.2. REFORM ÖNERİLERİ	153
6.2.1. 1968 Mansholt Planı ve Sonrası	153
6.2.2. Yeşil Rapor	160
6.2.3. Delors Planı	165
6.2.4. Şubat 1988 Brüksel Zirvesi Uzlaşma Planı	170
6.2.4.1. Tarımsal Düzenleyici Mekanizmalar	172
6.2.4.2. Tarım Yapısına İlişkin Tedbirler	173
6.2.5. Ortak Piyasa Düzenleri ve Yeni Reform Önerileri : Mc Sharry Planı	179
6.2.5.1. Reformun Tahıllar, Yağlı Tohumlar, Proteinli Bitkiler Ortak Piyasa Düzenlerine Getirdiği Yenilikler	181
6.2.5.1.1. Sektörün Genel Durumu	181
6.2.5.1.2. Reform Önerileri	184
6.2.5.1.2.1. Telafi Edici ödemeler Sisteminin Uygulamaya Konulması	185
6.2.5.1.2.2. Küçük Üreticiler için Yardım Planı	188
6.2.5.1.2.3. Profesyonel Üreticiler için Yardım Planı	189

6.2.5.1.3.	Geçiş Koşulları	190
6.2.5.1.3.1.	Tahıllar	190
6.2.5.1.3.2.	Yağlı Tohumlar ve Proteinli Bitkiler	191
6.2.5.1.4.	Tahıllar Yağlı Tohumlar ve Proteinli Bitkiler Ortak Piyasa Düzenlerinde Reformda Uyulacak Genel Kurallar	192
6.2.5.2.	Reformun Şeker Sektörüne Getirdiği Yenilikler	193
6.2.5.3.	Reformun Tütün Sektörüne Getirdiği Yenilikler	195
6.2.5.3.1.	Sektörün Genel Durumu	195
6.2.5.3.2.	Reform Önerileri	196
6.2.5.4.	Reformun Süt Ürünleri Sektörüne Getirdiği Yenilikler	198
6.2.5.4.1.	Sektörün Genel Durumu	198
6.2.5.4.2.	Reform Önerileri	199
6.2.5.5.	Reformun Sığır Eti Sektörüne Getirdiği Yenilikler	202
6.2.5.5.1.	Sektörün Genel Durumu	202
6.2.5.5.2.	Reform Önerileri	203
6.2.5.6.	Reformun Koyun Eti Sektörüne Getirdiği Yenilikler	206

6.2.5.5.1.	Sektörün Genel Durumu	206
6.2.5.5.2.	Reform Önerileri	206
6.2.5.7.	Reformun Diğer Ortak Piyasa Düzenlerine Etkileri	208
6.2.5.8.	Reformun İdaresi ve Kontrolü	209
6.2.5.9.	İlave Tedbirler	210
6.2.5.9.1.	Tarımsal Çevre Faaliyet Programı	211
6.2.5.9.2.	Tarım Alanlarının Ormanlaştırılması	212
6.2.5.9.3.	Erken Emeklilik	214
6.2.5.10.	Bütçe Üzerine Etkiler	216
6.3.	GATT-URUGUAY ROUND GÖRÜŞMELERİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE REFORM TEDBİRLERİNE ETKİLERİ	221
6.3.1.	Tarım Sübvansiyonlarında ABD-AET Anlaşmazlığı	225
6.3.2.	Uruguay Görüşmelerinde Ortaya Çıkan Tezler	230
YEDİNCİ BÖLÜM : TÜRKİYE'NİN TAM ÜYELİĞİNİN TOPLULUK VE TÜRK TARIMI ÜZERİNE ETKİLERİ		240
7.1.	TÜRKİYE AVRUPA TOPLULUĞU ORTAKLIK İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE TARIM SEKTÖRÜ	240
7.1.1.	Hazırlık Dönemi	241

7.1.2. Geçiş Dönemi	243
7.1.3. Son Dönem	247
7.2. TÜRKİYE AVRUPA TOPLULUĞU TARIM ÜRÜNLERİ DIŞ TİCARETİ VE TÜRK TARIM ÜRÜNLERİNİN REKABET GÜCÜ	248
7.2.1. Türkiye'de Tarım Ürünleri İhracatının Genel Yapısı	248
7.2.1.1. İhracat Politikası	249
7.2.1.2. Tarım Ürünleri İhracatımızın Ülke Grupları İtibariyle Dağılımı	250
7.2.1.3. Tarım Ürünleri İhracatının Ürün Grupları İtibariyle Dağılımı	251
7.2.3. Türk Tarım Ürünlerinin Rekabet Gücü	252
7.2.3.1. Bitkisel Ürünler	254
7.2.3.1.1. Tahıllar	254
7.2.3.1.2. Baklagiller	259
7.2.3.1.3. Endüstri bitkileri	260
7.2.3.1.4. Yumru bitkiler	267
7.2.3.1.5. Yağlı tohumlar	268
7.2.3.1.6. Sebzeler	276
7.2.3.1.7. Meyveler	280

7.2.3.2. Hayvansal ürünler	282
7.2.3.2.1. Süt	284
7.2.3.2.2. Kırmızı et sektörü	287
7.2.3.2.3. Beyaz et sektörü	290
7.3. GELECEKTE TÜRKİYE'DE NASIL BİR TARIM POLİTİKASI İZLENECEK ?	293
7.3.1. Tahıl ve Bakliyat Borsalarının Kurulmalıdır	296
7.3.2. Üretim Planlaması Yapılmalıdır	298
7.3.3. Ürün Bazında Subvansiyon Uygulamasının Kapsamı Genişletilmelidir	299
7.3.4. Ortak Tarım Politikasına Uyum Sorunu Dikkate Alınmalıdır	300
7.3.4.1. Topluluk Ortak Fiyat Politikasına Uyum	301
7.3.4.2. Tarımsal Yapı Politikasına Uyum	302
7.3.4.3. Topluluk İçi Ticaret Politikasına Uyum	307
7.3.4.4. Topluluk Dış Ticaret Politikasına Uyum	307
7.3.4.5. Rekabet Politikasına Uyum	308
7.3.4.6. Finansman Politikasına Uyum	308

SONUÇ

309

KAYNAKLAR

317

TABLÖLAR

1-	Türkiye ve AT'de Tarla Bitkilerinde Tarımsal Verimlilik, (kg/hektar)	32
2-	AT ve Türkiye'de Bazı Sebzelerde Ortalama Verimlilik, Ton/Hektar ,1989	33
3-	AT ve Türkiye'de Et ve Süt Verimliliği (kg/baş), 1989	35
4-	Tarım Sektöründe Girdi Kullanımında Gelişmeler, (1984-1991)	39
5-	Türkiye'de Tarım İşletmeleri Ölçekleri, (1950-80)	45
6-	Türkiye ve Seçilmiş AT Ülkelerinde Başlıca Bitkisel Ürünlerin Ekim Alanlarının Toplam İşlenen Araziye Oranı (%), 1989	50
7-	AT ve Türkiye'de Tarımsal Üretimin Dağılımı (%)	51
8-	Bazı AT Ülkelerinde Tarımsal İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Yeri (%), (1960-1990)	52
9-	Türkiye ve AT'de Tarım Alanlarının Kullanılışı (1988, 1000 hektar)	55
10-	FEOGA Harcamalarının Gelişimi, Milyar ECU, (1978-1992)	106
11-	Belli Başlı Ürünlerde Destekleme Alım Fiyatları Artış Oranları (%), (1981-1991)	119

12-	Bazı Ürünlerin Üretim ve Destekleme Alım Miktarı (Bin/Ton) , (1975-1990)	120
13-	Destekleme Alımı Yapılan Tarım Ürünü Sayısı, (1980-1991)	122
14-	Tarımsal Kitlerin Görev Zararları İçin Bütçeden Yapılan Transferler, (1988-1991)	125
15-	Türkiye'de Tohum Subvansiyonları, (1989-1991)	130
16-	Ziraat Bankası'nca Verilen Tarımsal Krediler (milyon TL),(1987-1991)	140
17-	Merkez Bankası Tarımsal Kredileri (milyar TL)	141
18-	Ziraat Bankası Tarımsal Kredi Faiz Oranları, (1980-1991)	142
19-	AT'de Tarımsal Stoklar (1981-1990)	145
20-	FEOGA Garanti Harcamaları,(1973-1991)	147
21-	Sektörlere Göre FEOGA Garanti Harcamaları (%), (1980-1991)	148
22-	Ürün Gruplarına Göre Depolama Yardımları FEOGA Garanti İçindeki Payı (%),(1983-1991)	150
23-	ABD'de Tarım Sektörüne Yapılan Toplam Kamu Harcamaları, (1980-1990)	228
24-	AT'de Başlıca Tarımsal Ürünlerde Kendine Yeterlilik (%), (1973-1991)	253

KISALTMALAR

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AHB	: Avrupa Hesap Birimi
AT	: Avrupa Topluluğu
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
BENELUX	: Belçika, Hollanda, Luxemburg
COGECA	: Cooperation et Gestion Europeennes des Agricultores Cooperatives
DEFİF	: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ECU	: European Currency Unit
EURATOM	: European Atomic Energy Community
EUROSTAT	: European Statistics Office
FAO	: Food and Agriculture Organization
FEOGA	: European Fund for Agricultural Guarantee and Guidance
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
HDTM	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
İGEME	: İhracatı Geliştirme Merkezi
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
İTO	: International Trade Organization
MPM	: Milli Produktivite Merkezi
OTP	: Ortak Tarım Politikası
OJL	: Official Journal Of Legislation
PAC	: Politique Agricole Commune
PUF	: Presse Universitaire Francaise
RMC	: Revue de Marche Commune
SETBİR	: Süt ve Et Sanayicileri Birliği
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği
TMO	: Tarım Mahsülleri Ofisi

TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TSE : Türk Standartlar Enstitüsü
TSKB : Türkiye Sanayi Kalkınma Bankası
TUBİTAK : Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırmalar
Kurumu
TURKMER : Türkiye Ekonomisi Araştırma Merkezi
TUSİAD : Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği
TZOB : Türkiye Ziraat Odaları Birliği

deflerine ulaşırken, tüketicilerin özellikle düşük gelirli tüketicilerin, bu arada küçük çiftçilerin yüksek tarım fiyatlarından dolayı gümrük birliğinde yaşamının avantajlarından yararlanamadıkları görülmüştür. Öte yandan üretimin teşviki zaman içinde büyük üretim fazlalarına ve stoklara yol açmış, Topluluk bütçesi için ağır bir yük haline gelmiştir.

Ekonomisini hızlandırma, rekabet gücünü yükseltme gayreti içinde olan ve bunu yeni ortak politikalar çerçevesinde yapmak isteyen ve bu yönde bugüne kadar yeterli başarıyı gösteremeyen AT, bunun en başta gelen nedeni ve engelinin gümrük birliğine rağmen üye ülkeler arasında gerçek anlamda bütünleşmiş tek bir Topluluk iç pazarının oluşturulamamış olduğu tespit edilmiş ve bu çerçevede 1985 yılından itibaren bu pazarın oluşumu için gerekli tedbirler uygulamaya teker teker getirilmeye başlanmıştır. 1992 olarak tespit edilmiş gösterge hedef yıl sonunda bu yönde önemli bir başarı sağlanmıştır.

AT'nin tespit ettiği diğer bir neden de tarım politikası ve mali boyutunun büyüklüğüdür. Bu politikaya bütçede ayrılan fonların büyüklüğü, AT'nin özellikle sanayi ağırlıklı olmak üzere diğer ortak politikalar geliştirebilmesine, bu tür politikaları etkili olarak kullanabilmesine imkan vermemektedir. Dolayısıyla AT rekabet gücünü yükseltmede her türlü engelden arındırılmış, büyük bir iç pazar kadar bu iç pazarı daha etkin kullanmak üzere geliştirilecek ortak politikalara parasal kaynak da bulma arayışındadır. Bunun en başta gelen yolu ise tarım politikasında sağlanacak tasarruf olacaktır.

Türkiye ve AT tarımı ve tarım politikalarını incelediğim bu çalışmamın ilk bölümünde genel olarak tarımsal destekleme sistemlerini, özel olarak da Avrupa Topluluğu tarafından uygulanan tarımsal destekleme sistemi ve bu sistemin yukarıda çok özet olarak koyduğum otuz yıllık işleyiş sürecini anlamada önemli gördüğüm hususlar olarak tarım sektörünün ulusal ekonomiler için taşıdığı önem, sektör için bir politika uygulanmasına olan ihtiyacın kaynakları ve dünyada genel olarak tarımda korumacı politikalar izleniyor olmasının nedenleri üzerinde durdum.

İkinci bölümde ise tarım politikasının Avrupa Topluluğu çatısı al-

tındaki entegrasyon çabalarına olan katkısını değerlendirdim. Topluluğun ekonomik entegrasyon çabaları içinde ilk ortak politikanın tarım sektöründe gerçekleştirilmesinin nedenlerini ortaya koydum ve bu sektörün ulusal ekonomiler için öneminden yola çıkılarak Avrupa'da tarım piyasalarının üçüncü ülkelere karşı sıkı bir koruma duvarı ardında nasıl ortak piyasalar olarak organize edildiği ve bu yolla otuz yıl içinde tarımda Topluluk boyutunda bir büyümeden ulusal ekonomilerin de nasıl olumlu etkilendikleri ve nihayet tarımda entegrasyonun başarılı olmasıyla bunu diğer sektörlerde de başarma çabasının Topluluktaki hukuki ve idari kurumsallaşmayı nasıl ilerlettiği hususları üzerinde durdum.

Üçüncü bölümde ise AT ve Türkiye'de tarımsal yapıya yönelik olarak uygulanan politikaları inceledim. Bunu yaparken Topluluk'taki tarımsal yapı politikasının otuz yıllık gelişim sürecini ortaya koydum. Bu gelişmeyi Türkiye ve Topluluk tarımının verimlilik, işletme büyüklüğü, üretim yapısı, tarımda çalışan aktif nüfus ve tarım alanlarının kullanım durumu olarak ele alıp Türkiye ile mukayeseli olarak değerlendirdim. Dolayısıyla 2000'li yıllara yaklaşırken aralarına katılmaya hazırlandığımız Topluluğun tarımsal yapısını Türkiye ile mukayeseli olarak ortaya koydum.

Tarımsal yapıları bu şekilde ortaya koyduktan sonra Topluluğun gerek üretim gerek verimlilikte ulaştığı bu dev gelişmeyi hangi hedef ve ilkeleri benimseyerek gerçekleştirdiğini dördüncü bölümde, bunu sağlarken de nasıl bir tarımsal destekleme politikası izlediğini yine Türkiye'deki mevcut tarım politikaları ve destekleme modelini de ortaya koyarak beşinci bölümde inceledim.

AT tarım politikasının bugün yaşamakta olduğu sorunları değerlendirdiğim altıncı bölümde temelleri 30 yıl öncesinin Topluluk tarım sektörü sorunları esas alınarak hazırlanan OTP'nin 2000'li yıllara yaklaşırken genişlemiş 340 milyonluk dev bir Topluluğun dev bir politikası olarak nasıl bir finansman sorunu ile karşı karşıya olduğunu, üretim bolluğunun ve neden olduğu aşırı stokların ortak piyasaları ve Topluluk bütçesini nasıl alt üst ettiğini, bundan dünya ticaretinin nasıl etkilendiğini altıncı bölümde ortaya koydum.

Bu sorunlarla başa çıkmak için Topluluk'ta birbirini izleyen reformlar zincirini ve nihayet Topluluk'ta ilk kez köklü bir reform olarak kabul edilen son reform planını, Topluluk tarımını 2000'li yıllara taşıyacak çok önemli bir gelişme olduğu ve bu reformun başta ABD olmak üzere dünyada ve özellikle GATT görüşmeleri çerçevesinde dikkatle izlendiği gerçeği ışığında, bu bölümde detaylı bir şekilde inceledim.

Yedinci bölümde ise Topluluğa girmeye aday bir ülke olarak Türk tarımını değerlendirdim. Bu çerçevede tam üyeliğinin Topluluk ve Türkiye tarımı üzerindeki muhtemel etkileri üzerinde durdum, Türk tarım ürünlerinin rekabet gücünü değerlendirdim ve Topluluk'taki değişimleri ve ülkemizin şartlarını da dikkate alarak nasıl bir tarım politikası izlenmesi gerektiği konusunu ortaya koydum.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİ İÇİNDEKİ YERİ

1.1. TARIM POLİTİKASINA DUYULAN İHTİYACIN NEDENLERİ

İktisadi faaliyetler içinde tarım en eski ve en yaygın faaliyet olarak kabul edilmekle birlikte tarımın her ülke ekonomisi için nisbi önemi değişmektedir. Tarımın ülke ekonomisi içindeki payını belirleyebilmek için başlıca iki yola başvurulabilir (1) :

1. Tarım kesiminde istihdam düzeyi (tarımda faal nüfusun genel nüfusa oranı)
2. Tarım kesiminde yaratılan gelirin milli gelire oranı

Bu kriterlere göre, faal nüfusun % 70-80'i tarım sektöründe çalışan ve yaratılan zirai gelirin milli gelirin büyük bir kısmını oluşturduğu ülkeler geri kalmış tarım ülkeleri olarak kabul

(1) Gülten KAZGAN, Tarım ve Gelişme, Fakülteler Matbaası, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayın No. 387, İstanbul, 1977, s.12.

edilirken, faal nüfusun % 20-30 'unun tarım sektörünü oluşturduğu ve milli gelirdeki payının düşük olduğu (% 4-5) ülkeleri ileri sanayi ülkeleri olarak kabul edilmektedir.

Tarımın ülkeler göre önemi değişmekle birlikte her ülke bir tarım politikası uygulamaktadır. Neden ülkeler bir tarım politikasına gerek duymaktadır ? Bu soruya cevap verebilmek için her şeyden önce tarımsal faaliyetlerin geçmişinin dünya tarihi kadar eski olduğunu ve yaşanan pek çok sıkıntıların, birikmiş tecrübelerin zamanla yönetimleri tarıma ayrı bir önem vermeye zorladığını düşünmek gerekmektedir.

Savaşlar, hemen her mevsimde ortaya çıkabilen doğal afetler ve kıtlık sorunlarına karşı hükümetler üretimi arttırmak, tarım ürünleri ithal ederek gıda arzında yeterli bir düzeye ulaşmak veya stoklamak mecburiyetinde kalmışlardır. Dolayısıyla üçüncü ülkelere tek yanlı bağımlı olmama kaygısı ülkeleri bir ulusal tarım politikası izlemeye yöneltmiştir. Sonuç olarak bir ülkenin genel güvenlik sorununun tarım politikasından başlayabileceğini söylemek hiç de yanlış olmayacaktır.(2) Böyle olunca bir ülke için tarım politikasının önemli olduğu kadar zorulu da olduğu ortaya çıkmaktadır.

Devletlerin bir tarım politikasına ihtiyaç duymalarının bir başka nedeni tarımsal faaliyetler neticesinde ortaya çıkan sosyal kazanç ve kayıpları dengeleme çabasıdır : Genel olarak ülkelerin her bölgesi aynı gelişmişlik düzeyinde değildir. Hele hakim ekonomik faaliyetin tarım olduğu ve gelişmişlik düzeyin genel seviyenin oldukça altında bulunduğu bölgelerde okul hastane ulaşım gibi altyapı sorunlarının çözülmesi şeklinde kalkındırma yardımları aynı zamanda o bölgede tarımsal faaliyetin devamlılığı için yapılan devlet yardımlarıdır. Bu yardımlar olmasa tek faaliyet olan tarımsal üretim yok olacak ve başka bölgeler göç neticesinde bölge ıssızlaşacak, ekonomik değeri de tamamen yok olacaktır.(3)

(2) Gülten KAZGAN, a.g.e, s.14

(3) Ali ÖZGÜVEN, Ortak Pazar Tarım Politikası ve Türkiye, Bursa, 1982, s.77.

Bu nedenle devletler tarımda bir politikaya ihtiyaç duyarken tarım sektörünün ekonominin bir parçası olduğunu da göz önünde bulundurmaktadırlar. Sonuç olarak tarım politikası bir ülkenin genel ekonomi politikasının bir parçasıdır.

1.2. Neden Tarımda Korumacı Bir Politika ?

Ülkelerin neden tarıma müdahale etmek zorunda kaldıklarını bu sektörün temel özelliklerine dayanarak açıklayabiliriz: Tarım sektörü diğer sektörlerle karşılaştırıldığında oldukça karmaşık ve sorunlu bir yapıya sahip bulunmaktadır. Her şeyden önce tarım sektörünün karşılaştığı birinci sorun tüm teknik ve biyoteknik imkanlara rağmen tarım ürünleri üretiminin hala büyük ölçüde iklim ve doğa koşullarına, toprağın kalitesine bağlı olmasıdır. Bu nedenle her zaman bir üretim yetersizliği sorunu ile karşılaşma riski mevcuttur.

Hükümetler bu sorunun üstesinden gelebilmek için üretimi teşvik etmekte, ithalata kısıtlamalar getirebilmekte, kıtlığa karşı stok buldurmaya yönelmektedirler. Dolayısıyla, müdahalenin birinci nedeni ülkenin gıda arzı güvenliğini sağlamak ve bunu muhafaza etmektedir. Nitekim bunun en sağlam örneği ikinci dünya savaşının neden olduğu kıtlık sorununun yarattığı sıkıntılar göz önüne alınarak ortak tarım politikası oluşturulurken " gıda arzı güvenliğinin sağlanması " amacına büyük bir önem verilmiş olmasıdır.

Tarıma müdahalenin ikinci nedeni fiyat istikrarsızlığı ve bunu sonucunda gelirlerde ortaya çıkan dengesizliktir. Tüketicinin gıda ürünlerine olan talebi fiyatlardaki kısa vadeli değişmelere karşı hassas değildir. Diğer yandan, talebin pek değişmemesine karşın tarım ürünleri arzının yıldan yıla değişen bir yapıya sahip olması tarım ürünleri fiyatlarında dalgalanmalara neden olmaktadır. Bu yüzden, pazara sunulan tarım ürünleri arzında daha önce belirtilen nedenlere bağlı olarak bir değişme meydana gelmiş ve buna rağmen piyasanın işleyişine müdahale edilmemiş ise bu du-

rum üreticilerin toplam gelirlerinde çok daha büyük bir değişmeye neden olacaktır. Bunun yanısıra fiyat düştükçe üreticiler o ürünün üretiminden vazgeçebilirler ancak fiyat düştükçe arzın arttığı durumlar da olabilir. Fiyatın düşmesi durumuna paralel olarak üretici gelirleri de düşmektedir. Bunu telafi etmek için üreticiler daha çok üretip toplam gelirlerini yükseltmeye yönelebilirler. Bu durum özellikle alternatif ürün üretiminin mümkün olmadığı tarım arazilerinde daha çok görülebilir.(4)

Özetlenecek olursa tarım ürünlerinde arzın yıldan yıla değişmesi fakat talebin pek değişmemesi karşısında piyasalara müdahale edilmemesi halinde fiyatlarda meydana gelecek düşüşler üreticilerin reel gelirlerinde de düşüşe neden olacaktır. Bu durumu önlemek için hükümetler fiyat ve gelir istikrarsızlığını ortadan kaldıracak bir politika izlemek zorundadırlar. Bu sadece üreticinin gelir düzeyini korumak için değil aynı zamanda çiftçilerin tarımdan uzaklaşarak verimsiz yatırımlara yönelmesinin önlenmesi, kırdan kente göçün engellenmesi, kaynakların etkin kullanılması ve nihayet tüketicilerin reel gelirlerinin korunması için gereklidir.(5)

Üretici gelirleri ile ilgili olarak ayrıca şunu da belirtmek gerekir. Gelirlerde meydana gelen artışlara karşın gıda tüketimi için yapılacak harcamalarda fazla bir artış olmamaktadır. Diğer ifade ile, tüketicilerin beslenme ihtiyaçları nispeten düşük gelir gelir seviyesinde karşılanmakta, gıda için yapılacak ek harcamalar gelir seviyesi yükselse de fazla değişmemektedir. Özetle tarımsal ürünlerde genel olarak talebin gelir elastikiyetinin düşük olması tarım sektörü gelirlerinin sanayi sektörü gelirlerine göre daha düşük olmasına yol açmaktadır.

(4) Peter COFFEY (ed.), Main Economic Policy Areas of the EEC, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1983, s.2.

(5) J.S.MARSH, P.J.SWANNEY, Agriculture and European Community, Allen and Unwin, 1980, s.32.

Tarım gelirleriyle ilgili bir diğer sorun da gelirlerdeki düşüklüğün devamlılık gösterme eğilimidir. Bunun başlıca nedeni tarıma ayrılan kaynakların nisbeten kısıtlı olması ve tarım sektöründe çalışanların diğer iş bulma imkanlarının oldukça sınırlı olmasıdır. Bu maksatla tarımsal faaliyetin dışında alternatif iş imkanları yaratmak için Avrupa Topluluğu'nda bölgesel politikaların ortaya çıktığını görüyoruz. Bu da bölgesel kalkınma politikası aracılığıyla üretici gelirlerinin desteklenmesinin bir başka yönünü oluşturmaktadır.

Tarım sektörü gelirlerinin düşüklüğünün bir diğer nedeni gelişen tarım teknolojisi karşısında üreticilerin yeni teknik metodları denemek ya da modern makinalara sahip olmak için sermaye kullanımını arttırmak zorunda kalmasıdır. Sermaye kullanım oranı arttıkça işgücü kullanım oranı düşmekte, bunun yanısıra verimlilik artmaktadır. Ancak gıda talebi arttırılmadığı için fiyatlardaki düşüş üretici gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

Özetlersek, devletin tarıma müdahalesinin başlıca iki nedeni vardır: Genel ulusal güvenlik kaygısıyla başta gıda arzı güvenliğini sağlamak, ikinci olarak da tarım sektöründe çalışanları korumak.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA TOPLULUĞU ORTAK TARIM POLİTİKASININ KURULUŞU

2.1. ORTAK TARIM POLİTİKASI ÖNCESİ GELİŞMELER

2.1.1. Belçika - Luxemburg Ekonomik Birliği ve Tarım Sektörünün Sorunları

Avrupa Topluluğu ve dolayısıyla Ortak Tarım Politikası (OTP) oluşmadan önce Batı Avrupa'da bir Avrupa Birliği yaratma konusunda çeşitli teşebbüslerde bulunulmuştur. Bunlar arasında 1922 yılında kurulan Belçika-Luxemburg Ekonomik Birliği, iki ülke arasında ithalata uygulanan gümrük vergilerini ve diğer ticari kısıtlamaları kaldırarak, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata ortak bir tarife uygulama kararı almıştır. Daha sonra Hollanda'nın da katılımı ile genişleyen bu gümrük birliği Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kuruluşuna zemin hazırlamıştır. (6)

(6) Michael TRACY, Agriculture in Western Europe- Challenge and Response 1880-1980, London, 1964, s.261.

Tarım sektörü hariç bu ekonomik birliğin genel olarak başarılı olduğu kabul edilmektedir. Tarım sektörüyle ilgili olarak iki ülkenin farklı coğrafi ve yapısal konumda olmaları büyük sorunlar yaratmıştır. Herşeyden önce Lüksemburg'da araziler yüksek stepler ve vadiler yüzünden tarıma elverişli değildir. Tarım işletmeleri küçük ve dağınık durumda bulunmaktadır. Ayrıca bu ülkenin 1842'den beri Alman gümrük tarife sistemini kabul etmiş olması nedeniyle tarım ürünlerinin yüksek vergilerle korunuyor olması sorunların kaynağını teşkil etmiştir.

Belçika'da ise tarım ürünlerinde korumacılık nisbi olarak daha düşüktür. 1930 ekonomik bunalımından sonra tüm dünyada olduğu gibi Belçika ve Lüksemburg'da da piyasalara çeşitli şekillerde müdahalelerde bulunulmuştur. 1935'de yapılan bir anlaşmaya göre Lüksemburg tarımına özel bir yardım yapılmasına karar verilmiştir. Çiftçilerinin zor durumda kalmaması için bu ülkeye tahıl, et ve canlı hayvan, tereyağı, yumurta ve diğer tarımsal ürünlerin ithalatının ithalat lisansları ve minimum fiyatlarla koruma yetkisi tanınmıştır. Sadece yurt içi arzı tamamlamak amacıyla bu anlaşmaya izin verilmiştir.

İkinci dünya savaşından sonra Hollanda da ekonomik birliğe girmiştir. Üç ülke arasında 1 Ocak 1948'de gümrük birliği sağlanmıştır. Hollanda'nın canlı hayvan ve sebze ve meyve ihraç eden güçlü ve iyi organize olmuş şirketleri karşısında Belçika tarımı Lüksemburg tarımı gibi sorunlarla karşılaşmıştır. 1 Ocak 1948'den itibaren gümrük birliğine geçildiğinde birlik içi ticarete kısıtlamalar kaldırılmış, geçiş dönemi uygulanmadan ortak dış tarifeye geçilmiştir. (7)

Tarım sorunlu bir sektör olarak kabul edildiği için her üye ülke üreticilerine üretim maliyeti artı makul bir kar marjını içeren bir " minimum fiyatı " serbestçe tayin edebilecektir. Tarım ürünleri ithalatı söz konusu olduğunda minimum fiyatların korunacağı ve ithalatta birlik üyesi ülke ürünlerin tercih edilmesi konusunda görüş birliğine varılmıştır. Ancak Hollanda bu düzenlemelerin daha çok Belçika tarımını kayırmaya yönelik olduğunu iddia etmiştir. 1955

(7) Michael TRACY, a.g.e. s.262

yılına kadar minimum fiyatları tespit etme yöntemleri konusunda bir anlaşmaya varılamamıştır. Nihayet 1955 yılında minimum fiyat sistemi işlemeye başlamış, bundan en fazla yararı da Belçikalı çiftçiler elde etmişlerdir.

2.1.2. " Green Pool " - Yeşil Topluluk Önerisi

İkinci dünya savaşından sonra giderek hızlanan Avrupa'daki bütünleşme hareketleri içinde ilk başarılı çok uluslu kuruluş, 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulan Avrupa Konseyi'dir.

Avrupa'da barış ve huzuru devam ettirmede tarımın önemli bir rolü olduğunu kabul eden Avrupa Konseyi Danışma Asamblesi Avrupa ülkelerinin tarımsal yapılarına ortak bir şekil verme kararı almıştır. Bu amaçla kurulan özel komitede Fransız delegasyonunun görüşü ağır basarak bir plan hazırlanmıştır. Söz konusu plana göre uluslarüstü yetkilerle donatılmış bir yüksek otoritenin denetiminde üretim kontrol edilecek, fiyatlar tespit edilecek ve üye ülkeler arasında tarım ürünleri ticaretine getirilen kısıtlamalar kaldırılacak ve üye ülkeler ithalatta Konsey üyesi ülkeleri tercih edeceklerdir.

Fiyatlar arz ve talebe göre değil sektörün özelliklerinden dolayı üretim maliyetlerine göre tespit edilecektir. Bir geçiş dönemi tanınacak, bu süre içinde tespit edilen Avrupa fiyatı ile üye ülke fiyatları arasındaki fark telafi edici vergilerle dengelenmeye çalışılacak ve dolayısıyla yüksek maliyetlerle üretim yapan ülkelerin korunması sağlanacaktı.

Ancak planda önerilen uluslarüstü yetki konusu şiddetli tepkilere yol açmıştır. Özellikle İngiliz delegasyonu kendi başkanlığında olan İngiliz Uluslar Topluluğu'yla olan bağı ve Kıta Avrupa'sında bir uluslarüstü yapının oluşmasına olan muhalefeti nedeniyle ulusal egemenlikten büyük ölçüde feragat etmeyi gerektiren böyle bir sistem yerine daha gevşek bağlara dayanan, uluslarüstü değil hükümetler arası bir otorite üzerinde ısrar etmiştir.

Söz konusu otoritenin bir danışma organı niteliğinde olmasını öngören İngiliz teklifine rağmen Avrupa Konsey'inin Tarım Özel Komitesi Fransız delegasyonunun planını kabul etmiştir.(8) Bundan cesaret alan Fransız Delagasyonu 1951 yılında bir Avrupa Tarım Topluluğu kurulmasını öngören bir planla (9) yeniden atığa kalkmıştır. Hollanda Delagasyonunun da benzer teklifi ile giderek güç kazanan bu eğilim Avrupa'da ortak bir tarım ürünleri piyasası yaratmayı öngörmüştür. Böylece bu piyasa ile korumacılığa bir tavan getirilecek ve bu tavan ortak bir fiyat düzeyine erişinceye kadar tedricen kaldırılacaktır.

" Green Pool " hedefi neticede özellikle İngiltere'nin bir duvar gibi karşı çıkması nedeniyle Avrupa'nın tarım sektörü çerçevesinde uluslarüstü yetkilerle donatılmış bir yüksek otorite etrafında birleşmesi hayalini gerçekleştirememiştir. 1952 - 1954 yılları arasında yapılan seri müzakerelerde 15 Batı Avrupa ülkesi çeşitli teklifleri tartışmışlar ancak ithalatta üçüncü ülkeler karşısında üye ülkelerin tercih edilmesi önerisi ile kurulmaya çalışılan ve söz konusu tarım örgütünün nasıl bir kurumsal kimlik kazanacağı ve nereye bağlanacağı (Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü) ya da bağımsız mı olacağı konusunda anlaşmaya varamamışlardır.(10)

2.1.3. Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECE) Bünyesinde Tarım Sorununun Ele Alınması

Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün 1955 yılına kadar tarım konusundaki faaliyetleri, teşkilatın genel hedefi olan savaş sonrası bo-

(8) Charpatier Planı

(9) Pfimlin Planı

(10) Jacques BOURINET, Le Probleme Agricole dans l'integration Europeenne, France, 1964, s.35

zulan ekonomileri düzeltmek ve Avrupa'da ticaretin serbestleştirilmesini sağlamaya paralel olarak söz konusu sektörde üretimi arttırmak ve tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesini sağlamak olmuştur. Teşkilatın 1955 yılında yayınladığı altıncı raporunda tarımsal üretimdeki artışa dikkat çekilmiş ancak üye ülkeler arası ticaret üzerindeki kısıtlamalarda tarım dışı sektörlerde daha başarılı olduğu belirtilmiştir.(11)

1955 yılında OECE bünyesinde kurulan Tarım ve Gıda Bakanları Komitesi, Yeşil Topluluk müzakerelerinin başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından tarım konusundaki çalışmaları bu örgüt çerçevesinde devam ettirmeyi amaçlamıştır (12). Fakat Komite sınırlı yetkilere sahip olması nedeniyle hükümetler üzerinde etkili olamamıştır. Kararların oybirliği ile alınması ilkesi üye ülkelere veto hakkı tanıdığından ortaya konan önerilerde bir türlü anlaşmaya varılamamış, dolayısıyla da ortak bir politika yaratılamamıştır. Neticede OECE tarım konusunda pek başarılı olamamıştır. Bununla birlikte ilk defa tarım sorunları Avrupa düzeyinde ele alınıp üzerinde tartışılmıştır.

2.2. AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU'NUN KURULUŞU VE ORTAK BİR TARIM POLİTİKASINA DOĞRU

2.2.1. Schuman Planı ve Kömür-Çelik Topluluğu

Avrupa'da ekonomik çıkarların bağdaştırılması yoluyla kurulabilecek bir birliğin aynı zamanda kalıcı bir barışı da sağlayabileceği düşüncesi Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın fikirlerinde olgunlaşmıştır. 1950'den sonra gümrük birlikleri ve bölgesel anlaş-

(11) Michael TRACY, a.g.e, s.265.

(12) Francois CLERC, Le Marche Commun Agricole, Serie Que Sais-Je No. 330, Paris, 1981, ss.18-20.

malar üzerinde, özellikle Viner, Meade, Tinbergen, Lipsey ve Johnson gibi pek çok iktisatçının durduğunu görüyoruz. Ancak Avrupa'da siyasi birliğin yolunun ekonomik birlikten geçeceğini düşünen Robert Schuman olmuştur.

Bugün Avrupa Topluluğu'nun mimarları arasında yer alan Robert Schuman 1950 yılında OECE ülkelerine yaptığı bir çağrıda barışta olduğu kadar savaşta da temel sanayi maddesi sayılan kömür ve çeliğin üretiminin, ticaretinin bağımsız bir uluslararası kuruluşla düzenlenmesini önermiştir. Kömür-Çelik Birliği Almanya ve Fransa arasındaki ezeli sorunlara da bir çözüm getirecektir.

Schuman Planı adını alan bu öneri İtalya, Almanya, Belçika, Hollanda ve Luxemburg tarafından da kabul edilmiştir. Bu beş OECE ülkesinin dışında İngiltere bu öneriye katılmamıştır. İngiltere yetkilerin, uluslarüstü bir kuruluşa bırakılması yerine daha gevşek bağlara dayanan bir sistemi savunmuş ancak bu kuruluşla işbirliği yapmaktan kaçınmayacağını da belirtmiştir.

Son derece stratejik önemi olan bu hammaddenin üretimi ve ticaretinin nasıl olup da hemen bu altı ülke tarafından benimsendiğine gelince, ABD ve SSCB'nin sürdürdükleri düşük fiyat politikasına karşı birlik içinde hareket etme isteğidir (13). Dolayısıyla birliğe üye devletler kömür ve çeliğin ticaretini aralarında serbestçe yapabilecekler, ucuz ve dengeli bir üretim sistemi sağlanabilecektir.

2.2.2. Tarımda Entegrasyon Çabaları- Charpentier, Pfimlin, Mansholt ve Eccles Planları

Aslında Kömür-Çelik Birliği yalnızca bu sektörleri kapsayan bir gümrük birliğidir. Çünkü üye devletler arasında gümrük duvarları

(13) Jan d SOTO, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris, Serie Que Sais-Je, 1965, s.27.

kaldırılmaktadır. Schuman'ın hedefi üye ülke ulusal kömür ve çelik piyasalarını tek bir Topluluk ortak piyasası haline getirmek, üretimi ve verimi arttırmak, maliyetleri düşürmek ve en önemlisi bu entegrasyonu diğer alanlara doğru genişletmektir. Nitekim bu birliğin kurulması için Paris Antlaşması imzalanırken " green pool " da başarılabilen tarımda entegrasyon konusu yeniden gündeme gelmiş, Avrupalı tarım üreticileri ilk defa bir Avrupa tarım pazarları organizasyonunun kurulmasını önermişlerdir. (14)

Paris Antlaşması'nın Avrupa'da yarattığı heyecan benzer bir entegrasyonun tarım sektöründe de yapılması isteğini kuvvetlendirmiş, bu arada bir çok öneri birbirini izlemiştir. Örneğin İngiliz Tarım Bakanı Eccles ulusal tarım politikaları arasında işbirliği yapılmasını önermiştir. Fransız Tarım Bakanı Pflimlin ilk aşamada bazı tarım ürünlerinin korumaya alınmasını, uzun vadede ise Avrupalı çiftçilerin birleştirilmesini önermiştir. Hollanda Tarım Bakanı Mansholt Avrupa'da tarım pazarlarının derhal birleştirilmesini ve tarım da ortak bir politikanın uygulanmasını önermiştir.

Mansholt Planı bütün tarım ürünlerini kapsamakta, zor duruma düşen küçük tarım işletmelerine geçici koruma tedbirleri getirmekte ve Topluluk'ta tarım ürünleri üretimini arttırmak için dünya fiyatlarının üstünde bir fiyat tespit etmekte ve bu yetkiyi Yüksek Otorite'ye bırakmaktadır.

Bütün tarım ürünlerine değil de belli başlı tarım ürünlerine yer veren Charpentier planı ise Schuman planı gibi uluslararası yetki-lerle donatılmış bir tarım otoritesinin ulusal hükümetlerle uzlaşarak bir Avrupa Tarım Politikası hazırlamasını öngörmektedir. Bu politika çerçevesinde ürün fiyatlarının arz ve talebe göre değil, üye ülkelerin ortalama maliyetleri göz önüne alınarak tespit edilmesi öngörülmüştür (15).

(14) Jacques BOURRINET, a.g.e. s.36.

(15) Jean Victor LOUIS, The Formative Years of the European Economic Community, European Perspective, 1986, s.22.

Eccless Planı ise diğer planlardan oldukça farklı bir yapıya sahiptir. Daha öncekilerde üreticilerin çıkarları birinci planda ele alınırken söz konusu planda tüketicilerin planları ağır basmaktadır. Çünkü İngiltere diğerlerine göre daha fazla gıda ithal eden bir ülkedir. 1950'lerde toplam ithalatının % 40'unu tarım ürünleri oluşturmaktadır. Önerilen diğer planlara göre Yüksek Otorite'nin tespit edeceği fiyatlarla ithalat yaptığında İngiltere'de tarım fiyatları yükselecek ve ihracat azalacaktır. Oysa İngiltere Commonwealth ülkelerinden çok daha ucuza ithalat yapabilmektedir, dolayısıyla İngiltere hükümetler üstü bir otorite değil hükümetler arası bir organizasyondan yana olmuştur.

2.2.3. Ulusal Korumacı Politikalardan Topluluğun Ortak Korumacı Politikasına Doğru

Tarımda entegrasyon eğilimlerinin giderek güç kazandığı bir sırada bu konuda önerilen planların ulusal hükümetlerin tarım bakanları tarafından hazırlandığı göz önüne alınırsa o dönemde altıların ulusal tarım politikalarına değinmeden geçmemek gerekir.

2.2.3.1. Fransa

Altılar arasında ekilebilir toprakları en fazla olan ülke Fransa'dır. Dolayısıyla bu ülkede üreticiler önemli bir siyasal güç oluşturmaktadırlar. Bu nedenle Fransız üreticileri Fransa'nın Ortak Pazara girmesini desteklemişlerdir. Çünkü Topluluk düşük dünya fiyatlarına karşı garanti edilmiş daha yüksek bir fiyat politikası öngörmüştür (16).

(16) Henry de FARCY, L'espace Rural, Serie Que Sais-Je, Paris, 1975, s.26.

İngiltere'nin Topluluğa girmesinin Fransa'nın tarım ürünleri ihracatına önemli bir darbe indireceği düşünülmüştür. Yani Commonwealth ülkelerinden ucuza ithalat yapan İngiltere'ye bu avantajını ortak pazarda da sürdürmesine izin vermek Fransa'nın zararına olacaktır. Fransa'da tarım işletmeleri 18.inci yüzyıldan sonra yapısal bir değişime uğramıştır. Fransız ihtilalinin ardından soylular sahip oldukları büyük arazileri kaybettiklerinden toprakların küçük parçalara bölünüşü ile büyük tarım işletmelerinden küçük tarım işletmelerine doğru bir yapı değişikliği olmuştur. Dolayısıyla Fransa'da tarımsal faaliyetler dağınık küçük işletmelerce sürdürülmektedir.

1936 ve 1937 'de Fransa buğdayın üretimini ve fiyatlandırılmasını yasa ile düzenlemiştir. Üretimde ve fiyat tespitinde söz sahibi olan kurum " Ulusal Buğday Ofisi " idi (17). İhracat ve ithalatta da bu kurum monopol durumunda idi. Daha sonra bu uygulamanın diğer tahıllara yayılmasıyla kurumun adı da değişmiştir (18). Bir çok değişiklikten sonra 1953 yılında pazarların ve üretimin kontrolü yeniden gözden geçirilerek çeşitli tarım ürünleri için piyasa düzenlemelerine gidildiğini görüyoruz. Tahıl, sığır eti, süt ve süt ürünleri, şarap ve üzüm ve yağlı tohumlar gibi. Yine 1953 yılında buğday fiyatlarının hükümet tarafından yıllık olarak tespit edilmiştir. Bu fiyatın tespitinde üretim kotalarına bağlı olarak referans fiyat tespit edilecektir. Devletin tarıma yapacağı çeşitli müdahaleleri finanse etmek için ise bir tarımsal destekleme fonu kurulmuştur.

1957'de tarım ürünleri fiyatlarına bağlı olarak oluşturulan tarımsal gelir politikasına genel iktisadi planlama içinde önemli bir yer verilmesine karar verilmiştir. 1961 'de buğday, arpa, mısır, şeker pancarı, sığır ve domuz eti ve yumurta için tespitte edilen hedef fiyatların yıllık olarak tespit edilmesine başlanmıştır.

1960'da Fransa tarım ürünlerinin üretimi ve pazarlanması yani tarım sektörünün yönlendirilmesi konusunda kapsamlı bir yasa kabul etmiş-

(17) Office National Interprofessionnel du Ble.

(18) Office National Interprofessionnel des Cereales.

tır. Bu politikanın temel hedefi tarım gelirlerini sanayi gelirleri ile mukayese edilebilir bir seviyeye yükseltmektir. 1962 yılında 1960 yasasına yeni ekler getirilmiştir. Tarımda yapısal reformu yasal tedbirlerle düzenleme yetkisine sahip iktidara Topluluk tarım politikasının uygulanması içinde gerekli bütün yetkiler tanınmıştır.

2.2.3.2. Almanya

Alman Federal Cumhuriyetinin kuruluşundan çok kısa bir süre sonra tahıllar, şeker, süt ve süt ürünleri, hayvansal yağlar, sığır eti piyasalarını düzenleyen dört temel yasa kabul edilmiştir. Bu yasalara göre ithalat ve stokların yönetimi bir kamu kuruluşu tarafından yapılacaktır. Şekerde ise sadece ithalatın yönetimi bir kamu kuruluşu tarafından yürütülecektir.

Piyasalar içinde en kapsamlı yasal düzenleme ekmeklik tahıl ve yemlik tahıl sektöründe yapılmıştır. Söz konusu yasa üretici fiyatlarının yıllık olarak tespitini öngörüyor ve 1951 - 1962 döneminde maksimum ve minimum fiyatlar belirliyordu. 1953 'de çıkarılan bir yasa ile ithalat ve stok ofisi piyasa fiyatı minimum fiyatın altına düştüğü zaman ürünü minimum fiyattan satın almak ve daha sonra maksimum fiyattan satmak zorundaydı. İthalat izni alındığında ithalatçı ithal fiyatı üzerinden ürününü ofise bildirmekte ve daha sonra gümrük vergisini ödeyerek iç piyasada satmaktaydı. Minimum ve maximum fiyatlar arasındaki fark ekmeklik buğday için düşük tespit edilmiştir. Uygulamada tek bir fiyat geçerli olduğu için bu fark nisbi olarak büyüktür ve belirlenen garanti fiyatı hedef fiyat niteliğindedir.(19)

Şeker yasası Tarım Bakanlığı'na Ekonomi Bakanlığı ile birlikte şe-

(19) Hans SMITH and Peter HERZOG, The Law of the European Economic Community- Commentary on the EEC Treaty, Vol.3, Mothew Bender, NewYork, 1976, Supra 2-188.

ker fiyatını tespit etme yetkisi vermiştir.Şeker ofisi ithal edilen şekerin fiyatı üzerine gümrük vergisini de ilave ederek iç piyasa fiyatları seviyesine yükseltmiştir.

Gıda sektöründe izne bağlı gıda ithalatı çeşitli vergilere tabi kılınmıştır. Ancak uygulamada bu yürümemiştir. Süt ürünleri ve hayvani yağ sektörü içinde ithalatı kontrol altında tutulan tek ürün tereyağıdır.

1953'de Federal Almanya tarım holdinglerinin iktisadi bakımdan etkinliklerinin arttırılmasını teşvik eden bir yasa kabul etmiştir. 5 Eylül 1955 'de çıkarılan bu tarım yasasında tarım işletmelerinde üretimin arttırılması ve tarımdan elde edilen gelirlerin tarım dışı faaliyetlerden elde edilen gelirlerle mukayese edilebilir bir seviyeye ulaşmasının sağlanması hedeflenmiştir. Bunun dışında hükümet her yıl parlamentoya bir zirai rapor sunmakla yükümlüdür.

2.2.3.3. İtalya

İtalya'da fiyat düzenlemesi,fiyat destekleme tedbirleri sadece buğday sektörüyle sınırlıdır. 1933 tarihli bir kararname ile ülkede üretilen ya da ithal edilen buğdayın hükümetin gözetiminde olan kuruluşlara teslimi zorunlu hale getirilmiştir. Bu sistemde alımların Tarım Bakanlığı'nın her yıl hasattan önce tespit edeceği fiyatlardan alınması kararlaştırılmıştır.

II.ci Dünya Savaşı boyunca bu uygulama buğday mısır,pirinç,yulaf,arpa ve çavdarda da uygulanmış ve 1957 yılına kadar devam etmiştir. 1952 yılında sistem arpa, mısır ve çavdarda kaldırılmış ve geri kalan ürünlerde zorunlu alımlar belirli kotalar dahilinde sınırlamaya tabi tutulmuştur.

Üretim kotaları fiyat istakrarını sağlamaya çalışmıştır. Tespit edi-

len fiyatlar bölgelere göre değişmektedir. Pirinç piyasası ulusal pirinç ofisinin kontrolü altında ayrı bir piyasa olarak düzenlenmiştir. (20) 1962'de İtalyan Anayasa Mahkemesi pirinç sektöründeki tüm piyasa düzenlemelerinin ulusal pirinç ofisinin hukuki statüsünün yeterince belirlenmediği gerekçesiyle anayasaya aykırı olduğunu ilan etmiştir.

Netice olarak, 1961'de tarımda 5 yıllık kalkınma planlarının yapılması kabul edilmiştir. 1961 yasasında tarımsal yapı ve modernleştirme ile ilgili tüm düzenlemeler bir araya toplanmış, toprak reformu ve güney İtalya fonunun da kurulması yasa kapsamına alınmıştır.

2.2.3.4. Hollanda *

Hollanda'da tarım sektöründe piyasa düzenlemeleri ve fiyat destekleme tedbirleri başta tahıllar olmak üzere süt ve şekerde 1930'lu yıllardan önce mevcuttur ve OTP'nin kuruluşuna kadar devam etmiştir. OTP 'dan önce Hollanda da tarım mevzuatını düzenleyen en önemli yasa 1933 tarihli " kriz yasası " dır. Alman işgali sırasında da yönetimi ele geçiren işgal kuvvetleri tarafından 1941 yılında çıkarılan bir yasa ile gıda arzını kontrol kurumu kurulmuştur.

1950 'de yeni anayasanın kabulü ile sanayide ve tarımda da yeni düzenlemelere gidilmiştir. Tarımsal üretim ve kalkınmada en kapsamlı ve temel düzenleme 1957'de yapılmıştır. 1958'de yürürlüğe giren ve Tarımsal Denkleştirme Fonu Stok ve Satış Ofisi gibi önemli zirai kurumları da kuran bu yasa günümüze kadar devam etmiştir.

Hollanda'da süt sektöründe de düzenli koruma mevcuttur. Hükümet süt üreticilerine bir garanti fiyatı ilan etmektedir. Ayrıca tüketiciye sunulan sütün perakende fiyatına subvansiyon vermektedir.

(20) Hans SMITH and Peter HERZOG, a.g.e., supra 2-188.

Böylece sütte iki aşamalı bir koruma uygulanmıştır. Kullanış amacına göre sütte çeşitli piyasalar ve farklı fiyatlar oluşmaktadır. Piyasa fiyatları devletin garanti ettiği fiyatların altına düşerse tarımsal denkleştirme fonundan üreticiye ödeme yapılmaktadır. Devlet destekleme alımları da Stok Merkezi ve Satış Ofisi tarafından yürütülmektedir.

Tahıl sektöründe ise Hollanda yerli üretimi ithal ürüne karşı gümrük vergileri ile sıkı bir şekilde korumaktadır. Buğday'da koruma ekmekte belirli bir oranda yerli un kullanım zorunluluğu ile sağlanmıştır. Bu vergilerin hayvansal ürünlerin ve işlenmiş tahıl ürünlerinin ihrac potansiyeline olumsuz etkisini gidermek üzere ise ihracata subvansiyon getirilmiştir.

2.2.3.5. Belçika

Belçika'da piyasalara devlet müdahalesi Stok ve Satış Kurumu aracılığıyla yapılmıştır. 1955 yılında destekleme alımlarına bir tarım fonu oluşturularak kaynak sağlanmıştır. Ayrıca bazı ürünlerde örneğin, buğday, süt, tereyağı, sığır ve domuz eti ve yumurtada yerli üretimi ithalata karşı korumak için yönlendirme fiyatı adı altında bir fiyat tespit etmiştir. Yemlik tahıllar bu kapsama dahil edilmemiştir. Fakat bu ürünlerin ithalatına 1957 'de sabir bir vergi konulmuştur. Süt ve süt ürünleri ithalatı ise bir merkezi kuruluş tarafından yürütülmüş, bu ürünlerin ithalatında da bir minimum fiyat tespit edilmiştir. Bu uygulamaya göre Hollanda'da fiyatlar Belçika'daki minimum fiyatın altına düştüğünde ithalatta bu farkı telafi etmek üzere değişken bir vergi konulmuştur. Daha sonra bu uygulama diğer tarım ürünlerine de genişletilmiştir. 1959'da Roma Anlaşması'na ters düştüğü için kaldırılmıştır.(21)

(21) Hans SMITH and Peter HERZOG, a.g.e., supra 2-191.

2.2.4. Ortak Pazarın Kuruluş Çalışmaları İçinde Tarım Sektörü

Özellikle Benelux devletlerinin kömür ve çeliğin dışında başka entegrasyonlara da yönelme isteği Mayıs 1955 'de dışişleri bakanlarının Mesina'da bu konuyu görüşmek üzere bir araya gelmelerini sağlamıştır. Mesina Konferansı sırasında Benelux Memorandumu adı ile bilinen bir niyet belgesi imzalandığını görüyoruz. Birleşik bir Avrupa'nın kurulması için ortak kurumlar geliştirmek, ulusal ekonomileri birbirine yaklaştırmak ve nihayet bir ortak pazar yaratarak ekonomik ve sosyal politikaları uyumlu hale getirmek, aynı zamanda da nükleer enerjiyi güvenlik altına almak için ortak bir kuruluş yaratmak niyet belgesinin esasını oluşturmuştur.

Aralık 1955 'de hükümetler arası bir komite olan Spaak Komitesinin hazırladığı - Spaak Raporu- Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (EURATOM) kuran antlaşmaların temelini oluşturmuştur.(22) Spaak raporunda tarım sektörünün sorunları üzerinde de önemle durulmuş, Yeşil Topluluk girişimindeki başarısızlıkların tesadüf olmadığı, bunun oldukça zor bir konu olduğu özellikle belirtilmiştir. Raporda, içinde tarımın yer almadığı bir ortak pazarın kurulamayacağı ileri sürülmüştür. Nitekim, altıların tamamı da tarımın ortak pazarın dışında kalmaması konusunda anlaşmışlardır.

Spaak Raporu'na göre ortak pazarın tarım sektörünü de içine alması pek çok sorunu da beraberinde getirecektir. Bunun nedeni ülkelerin tarımsal yapılarından doğan farklılıklar, daha doğrusu üye devletlerin farklı sosyal yapılarda olmasıdır. Buna rağmen Topluluk boyutlu bir tarım pazarının kurulması için ortak bir tarım politikasına ihtiyaç vardır.

Raporda ayrıca Topluluk'ta tarım piyasalarının birleştirilmesi,

(22) EC Commission, Steps to European Unity, European Documentation Series, 1985, Luxemburg, s.16.

ekonomik, sosyal ve yapısal sorunların çözümünün çok dikkatli ele alınması önerilmektedir. Bu ise ancak Topluluk boyutlu geçiş dönemi tedbirleri ile mümkün olabilecektir. İlk hedef tarım ürünlerinde tek ortak bir pazar oluşturmaktır.(23)

Spaak raporunda tarımda uzmanlaşmanın ekonomik gelişmeyi arttıracığı, özellikle de üye ülkeler arasındaki ticari üstünlükleri dengelemede önemli bir rol oynayacağı ileri sürülmektedir (24) : Örneğin sanayi ürünleri ihraç eden Almanya eğer Fransa, Hollanda ve İtalya'nın tarım ürünlerine pazarlarını açmayacak olursa bu üç ülke de Almanya'nın sanayi ürünlerine pazarlarını açmayacaklardır.

Spaak raporu her ne kadar tarımın teşvik edilmesi üzerinde durmuşsa da bunların ne düzeyde ve ne şekilde olacağını belirlememiştir. Ulusal tedbirlerin yerini Topluluk tedbirlerinin alması önerilmiştir. Fakat bu konuda Hollanda, Fransa ve Almanya'nın tutumu birbirleriyle çelişmektedir. Yüksek üretim potansiyeline sahip Hollanda serbest bir pazardan yana iken ; Fransa piyasaların düzenlenmesinden ve üçüncü ülkelere karşı da korunmasından yanadır.

Spaak raporunda bulanık kalan sorunlar Roma Antlaşmasının tarımla ilgili hükümlerine de aynen yansımıştır. Neticede ortak pazar içinde tarımın da yer alması kabul edilmiş dolayısıyla sanayi ürünlerinde olduğu gibi tarım ürünleri ticaretinde üye ülkeler arası tarifelerin geçiş dönemi süresince 12 ila 15 yıl içinde kaldırılması, kotaların yükseltilmesi ve tedricen kaldırılması ve ortak dış tarifelerin yerleştirilmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır.(25) Dolayısıyla Roma Antlaşması'nın tarım başlığı altında hazırlanan bölümünde Spaak Raporunda yer alan önerilerin önemi büyüktür.

Netice olarak, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nda sanayi ve tarım ürün-

(23) Michael TRACY, a.g.e, s.267.

(24) Ali ÖZGÜVEN, a.g.e.,s.72.

(25) Jean Mark BOEGNER, Le Marche Commun de Six a Neuf, Armand Colin, Paris, 1976. s.25.

lerinin serbest dolaşımını sağlayarak bir ortak pazar kurma çabası Roma Antlaşması'nda ilk hedef olarak yer almıştır. Tarım ürünlerinde ortak pazarın nasıl kurulduğuna geçmeden önce Topluluk Ortak pazarında gümrük birliğinin ne şekilde ele alındığı ve neden sanayi ürünlerinde gümrük birliğine gidildiği üzerinde durmak doğru olacaktır.

2.2.4.1. Sanayi Ürünlerinde Gümrük Birliği

Gümrük birliği en yalın biçimiyle üye devletler arasında mübadelelere konan engelleri kaldırmak ve her ülkenin gümrük sınırında tek bir gümrük tarifesi uygulamaktır. Tarım ürünlerinin kendine özgü yapısı nedeniyle özel mekanizmalar gerektirdiğinden gümrük birliği sadece sanayi ürünlerini kapsamış ve ilgili maddeler AET Antlaşması'nda yer almıştır. Kömür, demir ve çelik endüstrisi ile ilgili düzenlemelere Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Antlaşması'nda, nükleer maddelerle ilgili düzenlemelere de Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) Antlaşmasında yer verilmiştir.

Uygulamaya gelince mübadelelere getirilen engellerin kaldırılmasına önce miktar kısıtlamalarından başlanmış ve 31 aralık 1961 tarihinde bu kısıtlamaların tümü kaldırılmıştır. Gümrük vergilerinde ise ekonomilerin birden bire şoka girmemeleri için indirim aşamalı olarak daha uzun bir geçiş döneminde kaldırılması düşünülmüş, bunun için de Roma Antlaşması'nda bir takvim belirlenmiştir. Ayrıca üye ülkelere bu geçiş döneminde karşılaşılabilecekleri ekonomik güçlükler göz önünde bulundurularak çeşitli koruma hühümleri öngörülmüştür.

Belirlenen süreden tam 18 ay önce, 1 Temmuz 1968'de gümrük vergileri tamamen kaldırılmış ve üçüncü ülkelere karşı uygulanacak ortak tarifeye uyumun da sağlanmasıyla gümrük birliğine ulaşılmıştır.(26)

(26) Jean Mark BOEGNER, a.g.e., s.32.

Ortak gümrük tarifesi olarak üye ülkelerin uyguladıkları gümrük vergilerinin aritmetik ortalaması kabul edilmiş, bu tarifeye uyum için Fransa ve İtalya gümrük duvarlarını aşağı çekmek, uyguladıkları gümrükler düşük olan Almanya ve Benelux ülkeleri ise gümrük duvarlarını yükseltmek durumunda kalmışlardır.

Bu gümrük birliğinde üye ülke malları serbest dolaşımda olacakları gibi ortak gümrük tarifesine göre gümrükleri ödenmiş ve böylece Topluluk ülkelerinden birine ithalleri gerçekleşmiş üçüncü ülke menşeli ürünler de Topluluk pazarında üye ülke menşeli ürünler gibi herhangi bir gümrük engeliyle karşılaşmadan serbest dolaşımda olacaklardır.

Gümrük birliği neticesinde üye ülkeler arası ticarete çok hızlı bir artış meydana gelmiştir. 12 yıllık geçiş dönemi sonunda üye ülkelerin birbirleriyle olan ticaretleri altı katın üstünde bir artış göstermiş, diğer bir ifade ile ticaret üçüncü ülkelerden Topluluk üyesi ülkelere yönelmiştir. Elbette, gümrük birliğinin üye ülkeler açısından olumlu etkisi sadece ticaretteki artışla sınırlı kalmamış, gümrüklerde trafik tıkanıklığı azaltılmış olması, büyük sorun yaratan malların menşei konusuna çözüm getirilmiş olması ve nihayet en önemlisi belirlenen ortak gümrük tarifesiyle Topluluğun ortak bir ticaret politikası oluşturmasına zemin hazırlanmış olması gümrük birliğini diğer olumlu etkileri olmuştur. Üye ülkeler arasında rekabetin artması verimliliği zorlarken yüksek verimlilikle çalışan üreticiler bu avantajlarını daha büyük bir pazarda faaliyet gösterme şansının doğmasıyla daha da arttırmışlar. Tüketiciler ise bu gelişmelerden daha fazla seçme şansına, daha düşük ve daha kaliteli ürün temin edebilme imkanına kavuşma şeklinde etkilenmişlerdir.

2.2.4.2. Tarım Ürünlerinde Ortak Pazar

Roma Antlaşması'nda açık bir şekilde tanımlanan kesin anlaşılır kurallara bağlanan ve uygulanması sırasında üye devletler arasında

ciddi çatışmalar yaratmayan gümrük birliğinin aksine tarım ürünlerinde ortak pazar kurulması sık sık sürtüşmelere neden olmuştur. Roma Antlaşma'sında çok genel hükümlerle belirlenen OTP son derece karmaşık düzenlemelerle ortaya çıkmış olup geliştirilmesi ve uygulanması sırasında üye devletler arasında uzun ve çetin müzakereler yaşanmıştır. Bu farklılık şu şekilde açıklanabilir : (27)

Tarım ürünlerinin üretimi ve ticareti sadece pazar ekonomisi kurallarına bağlı değildir. Bunda kamu otoritelerinin ve baskı gruplarının da etkisi vardır. Bu yüzden tarımı ilgilendiren hemen her konuda dolaylı ya da dolaysız olarak birçok etken aynı anda devreye girmektedir. Hükümetler, Meclis ve çiftçi kuruluşları ya da, üretici birlikleri karşısında sorumlu olmaktadır. Bu yüzden siyasetle bu derece iç içe bir konuda karar mekanizması da ağır işlemektedir.

Tarımda mevcut korumacılığın kaldırılmasından, tarım ürünleri ticaretinin yeniden düzenlenmesine kadar bir ortak tarım pazarının kurulması Topluluk Kurumlarının yapacağı düzenlemelerle tedricen gerçekleşecektir. Roma Antlaşmasıyla bu görev Topluluk kurumlarına verilmiştir. Böylece gümrük birliği gibi yalın ve kesin bir düzenleme yerine müzakereler yoluyla Antlaşma'nın temel hedeflerine uygun olarak çıkarılan bir çok yasa ile bugünkü OTP oluşmuştur. (28)

Tarım ürünlerinde ortak pazar kurulmasının nedenleri arasında başta daha önce Spaak Raporunda ele alındığı gibi sadece sanayi ürünlerinin serbest dolaşımının olduğu bir ortak pazar yaratmanın doğru olmayacağı düşüncesi yer almaktadır. Eğer sadece sanayi ürünlerinde bir ortak pazar kurulur ve üye devletler kendi ulusal korumacı tarım politikalarını sürdürecektir olursa herşeyden önce bu durum sanayi mallarında kurulmuş olan bu gümrük birliğinin işleyişini olumsuz etkileyecektir. Çünkü örneğin tarım ürünleri gıda sanayinin girdisini teşkil etmektedir. Girdi konusundaki farklı

(27) Jean Mark BOEGNER, a.g.e., s.34.

(28) Francois CLERC, a.g.e., s.20.

politikalar bu sektörde serbest rekabet koşullarını bozacaktır.

Öte yandan eğer tarım ürünleri de gümrük birliğine dahil edilir ve başkaca bir tedbir alınmaz ise tarım sektörünün özel korumayı gerektiren özelliklerini dikkate almayan böyle bir uygulama üye ülkelerin tarım sektörlerine fayda getirmeyecektir. Bu nedenle, bir yandan tarım ürünleri için serbest dolaşıma geçilirken, diğer yandan her üye ülkede aynı anda ulusal tarım destekleme politikalarının araçları olan subvansiyonlar, piyasa organizasyonu sistemleri, fiyat destekleme sistemleri kaldırılarak, ulusal politikaların yerine yine aynı amaçlar üzerine kurulmuş ve aynı araçları ihtiva eden ortak bir Topluluk politikasına geçilmiştir. Kısacası ulusal tarım politikaları bu politikaların tüm karakterlerini ihtiva eden tek bir Topluluk tarım politikasına dönüştürülmüştür.

Bu ortak politika da bir ulusal tarım politikası gibi teknolojik gelişelerin ışığında üretimi ve verimliliği arttırarak gıda ihtiyacını sürekli karşılamak ve tarım sektörü gelirlerini sanayi sektörü gelirleri karşısında korumak üzere üreticilere makul bir refah seviyesi sağlamak, tüketiciye bol ve kaliteli ürün sunabilmek gibi hedeflerle donatılmıştır.

Tarımda ortak bir Topluluk politikası oluşturulmasında ekonomik olduğu kadar politik nedenler de rol oynamıştır. Bu nedenlere Ortak pazarın kuruluş çalışmaları ve bu çalışmalar içinde tarım sektörünün ne tür bir rejime tabi tutulacağı konusundaki tartışmaları ortaya koyduğumuz bölümde değinmiştik. Bu tartışmaların ana belgesi olan Spaak Komitesi raporunda, tarımda uzmanlaşmanın ekonomik gelişmeyi arttıracacağı, özellikle de üye ülkeler arasındaki ticari üstünlükleri dengelemede önemli bir rol oynayacağını ileri sürüldüğünü, örneğin sanayi ürünleri ihraç eden Almanya'nın eğer Fransa, Hollanda ve İtalya'nın tarım ürünlerine pazarlarını açmayacak olursa bu üç ülke de Almanya'nın sanayi ürünlerine pazarlarını açmayacaklarının ifade edildiğini belirtmiştik.

Gerçekten de tarım sektörü Avrupa'da ekonomik entegrasyon sürecinin başlangıcında anahtar rol oynamıştır. O günlerde sanayi rekabet

gücü diğerlerine göre yüksek ülkesi Almanya gümrüklerin kaldırılmasından sağlayacağı avantajla kurulması düşünülen gümrük birliğine olumlu bakmaktadır. Ancak daha yüksek gümrük duvarlarına sahip bulunan ve gümrük birliği ile birlikte bu duvarları üçüncü ülkelere karşı alçaltmak ve Almanya gibi sanayisi daha güçlü ülkelere karşı tamamen kaldırmak durumunda kalacak olan Fransa ve İtalya gibi ülkeler tereddütle karşılamaktadır. Buna karşılık, ekili arazileri Altılar Topluluğu'nun hemen hemen yarısı kadar olan Fransa ile eskiden beri tarım ürünleri ihracatçısı olan Hollanda ise tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesinden yana bir tutum içindedir. Oysa sanayisi daha güçlü olan ülkeler bir yandan kendi tarımlarını korumakta diğer yandan kendi başlarına karşılayamadıkları ihtiyaçlarını Topluluk dışından karşılamaktadır.(29) İşte bu görüşler altında Topluluk kuruluş müzakereleri sırasında Fransa kendi pazarlarına gümrüksüz ve sınırlamasız girme şansına kavuşacak Alman sanayi ürünlerine karşılık oldukça yüksek rekabet gücü olan kendi tahıl ürünleri için de aynı imkanın diğer ülkelerin pazarlarına girişte tanınmasını şart koşmuştur. Bu teklif korumacı ulusal politikalarla üretim ve çiftçi gelirlerine müdahale etmekte olan bu ülkelerin tümüncü olumlu karşılanmamıştır. Hiç biri tarım sektöründe korumayı sona erdirme düşüncesine yanaşmamışlardır.

Fransa'nın başı çektiği ülkeler taleplerinde ısrar edince bir uzlaşma yolu bulunmuş ve sanayi ürünlerde bir gümrük birliğine karşılık bir yanda tarım ürünlerinde Topluluk içi ticaretin serbestleştirileceği ancak korumanın ulusal boyuttan çıkarılıp Topluluk boyutuna genişletileceği bir sistem üzerinde anlaşılmıştır. Bu sistem daha sonra Roma Antlaşması'nın ilgili hükümlerinde ifadesini bulan Ortak Tarım Politikası'nın da ana hatlarını ortaya çıkarmıştır.

(29) Francois CLERC, a.g.e., s.22.

Avrupa'da ekonomik entegrasyonun önünü açan ve büyük tahıl anlaşması (30) olarak anılan bu uzlaşmada Fransa'nın tahıl ihracatını diğer ülke pazarlarında genişletmesini garanti etmek üzere gümrüksüz ve sınırlamasız giriş serbestisi dışında tahıl için tespit edilecek ortak Topluluk hedef fiyatının Almanya'daki fiyat seviyesinin altında tespit edilmesi kabul edilmiştir. Öte yandan, anlaşmaya göre Almanya'nın üçüncü ülkelerden ancak bu yüksek fiyatlarla ithalatta bulunabilmesi zorunlu kılınmıştır. Böylece Almanya'da tahıl üretiminin düşmesini, tüketimin ise teşvik edilmesini ve böylece Fransız tahılının bu pazarda payını genişletmesini garanti altına alan ve yukarıda da belirttiğim gibi daha sonra kurulacak Ortak Tarım Politikasının da ana hatlarını oluşturan bir sistem ortaya çıkmıştır.

(30) Luigi FRICCHIONE, Trente ans de Politique Agricole Commune, Revue du Marche Commun, No.307, Mai-Juin, 1987, s.235.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TOPLULUK'TA VE TÜRKİYE'DE TARIMSAL YAPI

3.1. TARIMDA VERİMLİLİK

Türkiye'de tarıma elverişli arazi miktarı 27.7 milyon hektar dolayındadır. İşlenen tarım arazisi bakımından ise hemen hemen sınıra gelinmiş bulunmaktadır. 1991 yılı itibariyle Türkiye'de ekilen tarla arazisi büyüklüğü 24 milyon hektar, bahçe arazisi büyüklüğü 3.7 milyon hektar düzeyindedir. Bu durumda, ülkemizdeki nüfus artış hızındaki yüksekliği de dikkate alacak olursak ülkenin gıda ihtiyacının karşılanması için birim alana düşen üretim miktarının yani tarımsal verimliliği arttırmanın büyük önem taşıdığını göstermektedir.

Aşağıda ülkemizde tarımsal verimlilikte kaydedilen gelişmeler başlıca ürün gurupları itibariyle Avrupa Topluluğu ortalamaları ile karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir. Görüldüğü gibi Türkiye'de verimlilik tarla bitkilerinin hemen tamamında Topluluk ortalamalarının oldukça gerisindedir. İncelediğim 1973-1990 yıllarını kapsayan dönemde verimlilikteki gelişmeler Toplulukta tahılların genelinde, buğdayda, çavdar, kolza, ayçiçeği, soya ve pamukta Türkiye'nin çok üstünde gerçekleşirken, Türkiye arpa, mısır, tütün ve patates verimliliğinde Topluluk'tan daha hızlı bir iyileşme sağlayabilmiştir.

Tablo 1 - Türkiye ve AT'de Tarla Bitkilerinde Tarımsal Verimlilik , (kg/hektar)

	1973		1990		AT/ Türkiye % Değişme		
	Türkiye	AT	Türkiye	AT	1990	Türkiye AT	
Tahıllar	1200	3300	1598	4710	2.9	33	43
Buğday	1130	3320	1058	5700	5.4	- 6	72
Arpa	1137	3280	2138	4030	1.9	88	23
Çavdar	1130	2540	1049	3420	3.2	- 7	35
Mısır	1760	4850	4078	6310	1.5	132	30
Kolza	1200	2050	938	2980	3.2	-22	45
Ayçiçeği	1164	850	1201	1630	1.4	3	92
Soya	1460	1750	2189	3090	1.4	50	77
Tütün	460	1600	948	1770	1.9	106	11
Pamuk	757	637	851	823	1.0	12	29
Patates	12220	25900	22936	28100	1.2	88	8

Kaynak: (1) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community 1973,1986,1990.

(2) DİE, Tarım İstatistikleri Özeti, 1989, 1990.

Buna rağmen sadece pamuk hariç,diğer tüm tarla bitkilerinde Türkiye Topluluk ortalama verimlilik değerlerinin gerisindedir. Bu fark buğdayda 5.5 katına kadar çıkmaktadır. Pamuk verimliliğinde ise Topluluk söz konusu dönemde Türkiye'nin iki katından fazla bir iyileşme sağlamıştır.

Sebze üretiminde verimlilik konusunda yaptığım karşılaştırma da benzer bir tablo ortaya koymaktadır. FAO kayıtlarına göre yaklaşık 16 milyon ton üretimiyle dünya sebze üretimi içinde % 4 gibi önemli sayılacak bir yere sahip bulunan,üretim sıralamasında Çin, Hindistan, BDT ve ABD'nin hemen ardından gelen Türkiye (31) verimlilikte

(31) FAO, Production Yearbook 1987, Vol.41., Rome,1988.

de kabak,lahana,havuç ve bezelye gibi bir kaç ürün hariç diğer tüm sebzelerde dünya ortalamalarının üstünde bulunurken,genel olarak AT ortalamalarının gerisinde kalmaktadır.(32)

Tablo 2- AT ve Türkiye'de Bazı Sebzelerde Ortalama Verimlilik , Ton/Hektar ,1989

Sebze türü	Dünya	AT	Türkiye
Domates	23.5	46.6	37.5
Patlıcan	12.7	26.7	16.6
Lahana	22.8	16.8	19.6

Kaynak : DİE,Tarım İstatistikleri Özeti, Çeşitli yıllar
EC Commission,Agricultural Situation in the Community
1989.

Türkiye'de en fazla üretilen sebzeler arasında sırasıyla ilk üç sırada bulunmaları ve veri bulunurluğu bakımından Topluluk ile bir karşılaştırmaya imkan veriyor olmaları nedeniyle yukarıdaki tabloda domates, patlıcan ve lahanaya yer verilmiştir.

Meyve üretiminde verimliliğe gelince,başta narenciye olmak üzere meyveciliğimizde son yıllarda önemli verimlilik artışları olmuştur. Bu gelişimde seracılıkta kaydedilen gelişmelerin önemli payı bulunmaktadır. Sert kabuklu meyvelerde,özellikle fındık ve antep fıstığında Türkiye üretim ve verimlilik bakımından dünyanın önde gelen ülkelerinden biri durumundadır.

Hayvansal ürünlerde verimlilik konusunda da Avrupa Topluluğu ile karşılaştırıldığında bitkisel ürünlerle benzer bir durum karşımıza çıkmaktadır. Ancak başta hemen belirtelim,Türkiye'de hayvan varlığı-

(32) Atilla ERİŞ,Mehmet ÖZGÜR, " Avrupa Topluluğu ile Türkiye Sebzeçiliğinin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme " DPT Planlama Dergisi, Eylül 1990, Sayı.26.ss.6-10.

ğının Topluluğun çok üstünde olmasına karşın bu populasyonun düşük verimli ve islah edilmemiş hayvanlardan oluşması et verimliliğindeki düşüklüğün başta gelen nedenlerinden birini oluşturmaktadır.1991 yılı genel tarım sayımı geçici sonuçlarına göre (33) Türkiye'de toplam küçükbaş hayvan (kümes hayvanları hariç) sayısı yaklaşık 60 milyon,büyük baş hayvan sayısı 12.9 milyondur. Küçük baş hayvan nüfusunun yaklaşık % 76'sını koyun oluştururken, geri kalanını kıl ve tiftik keçileri oluşturmaktadır. 1991 yılı verilerine göre (34) Topluluk'ta ise sığır sayısı yaklaşık 83 milyon, koyun sayısı 100 milyon, keçi sayısı yaklaşık 14 milyon düzeyindedir.

Hemen görüleceği gibi sayılar başta ifade ettiğim durumu açıkça ortaya koyar durumdadır. Ancak hemen belirtmek isterim ki 1984 yılından bu yana hayvancılıkla ilgili veriler yayınlanmamış olduğundan son yıllarda hayvan varlığına ilişkin gerçekçi değerlendirmeler yapmada zorlukla karşılaşılmaktadır.1991 yılı tarım sayımının geçici sonuçlarından yararlanarak yaptığım karşılaştırmalara göre Türkiye tek başına Topluluk'taki sığır populasyonunun % 15'ine,koyun sayısının % 45'ine,keçi sayısının hemen hemen aynısına sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte işletme başına düşen hayvan sayısı Türkiye'de çok küçük bir seviyede bulunmaktadır. Türkiye'de küçük baş hayvan yetiştiren işletmelerde işletme başına ortalama 30 koyun düşerken bu sayı AT'de yaklaşık ortalama 100 seviyesindedir. Sığır yetiştiriciliğinde ise işletme başına ortalama hayvan sayısı Türkiye'de 4 iken AT'de bu sayı 32 seviyesindedir. Aşağıda Türkiye'deki hayvan varlığı Topluluk üyesi ülke başına düşen ortalama hayvan varlığı ile karşılaştırılmıştır.

	Türkiye	AT (12) Ortalaması
Sığır	12.9	6.9
Koyun	45.2	8.3
Keçi	14.1	1.2

(33) DİE, Haber Bülteni, 24.12.1991, Sayı.86.

(34) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community-1991 Report, Brussels,1992.

Görüldüğü gibi hayvan varlığı bakımından Türkiye Topluluk karşısında oldukça önemli bir yerdedir. Ancak et ve süt üretimindeki verimlilik bakımından Topluluğun oldukça gerisinde kalmaktadır. Tablo'dan da görüleceği gibi Türkiye'de yılda 1.7 milyon adet yetişkin sığır ve 1.2 milyon adet dana kesimine karşılık sağlanan et üretimi 219 bin tonu sığır ve 128 bin tonu dana olmak üzere toplam 350 bin ton düzeyinde gerçekleşmektedir. Bu miktar Topluluk'ta 22 milyon adet sığır ve 6 milyon adet dana kesime karşılık 6.7 milyon tonu sığır ve 790 bin tonu dana eti olmak üzere toplam 7.5 milyon ton düzeyinde gerçekleşmektedir. Bunun anlamı, Türkiye'de hayvan başına et verimi sığırdaki ortalama 129 kg ve danada 103 kg düzeyindeyken, bu değerler Toplulukta sırasıyla 304 ve 130 kg düzeyindedir. Aradaki verimlilik farkı oldukça yüksektir ve bu fark tek tek tüm AT üyesi ülkelerle mevcuttur.

Tablo 3- AT ve Türkiye'de Et ve Süt Verimliliği
(kg/baş), 1989

Ülkeler	Et Verimi (sığır)	Süt Verimi
TÜRKİYE	129	1230
AT ORTALAMASI	304	4510
Belçika	412	4081
Luxemburg	304	4601
Danimarka	258	6213
Almanya	322	4825
Yunanistan	240	3064
İspanya	255	3300
Fransa	336	4559
İrlanda	313	3875
İtalya	283	3557
Hollanda	301	5652
Portekiz	243	3524
İngiltere	287	5012

Kaynak : EC Commission, The Agricultural Situation in the Community 1991 Report, Brussels, 1992.

TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, Ankara, 1992.

Koyun ve keçi etinde ise hayvan başına verim Türkiye'de 15.5 kg iken AT ortalaması 14.1 kg, Danimarka 24 kg, Almanya 20,2 kg, Fransa 17 kg, Hollanda 24.1 kg, İngiltere 18.7 kg, Yunanistan 11 kg, İtalya 8.7 kg düzeyindedir. Süt verimi konusunda ise fark 3.5 katı gibi çok daha yüksek bir seviyede bulunmaktadır.

Görülüyorki Türkiye ister bitkisel ister hayvansal ürünlerde olsun genel olarak tarımsal verimlilikte Topluluk ortalamalarının altındadır. Et, özellikle de sığır etindeki verimlilik düşüklüğünün başlıca sebebi;

- hayvan popülasyonunun büyük bir bölümünün (% 68-70) yerli ırklardan oluşuyor olmasıdır. Yerli ırkların islahı için çeşitli faaliyetler yürütülmekle beraber yeterli olmamaktadır. Bu nedenle islah çalışmalarında kullanılmak üzere 1987 yılından itibaren yapılmaya başlanan damızlık sığır ithalinde 1992 yılı sonu itibarıyla 120-130 bin baş hayvana ulaşıldığı tahmin edilmektedir. Mevcut sığır varlığı içinde saf kültür ırklar ve melezlerin oranı % 32 'ye çıkmış olup henüz yeterli değildir.

- Bir başka neden hayvanlarımızın beslenme imkan ve şartlarındaki aksaklık ve eksiklikler, mera alanlarının yetersizliğidir. Mevcut hayvan varlığının yeterli şartlarda beslenmesi için gerekli miktarda yem üretilmemektedir. Ekilen tarımsal alan içinde yem bitkileri yetiştiriciliğinin payı yaklaşık % 3 gibi düşük bir seviyededir. Toplam tarım arazisi içinde yem bitkilerinin payı ise sadece % 1.9 'dur. AT'de ise toplam tarımsal işlenen arazinin ortalama % 3.6'sı hacminde bir alan yem bitkilerine ayrılmıştır. Bu oran Belçika'da % 10, Hollanda'da 9.7, Fransa'da % 5.7, İtalya'da % 4.9, Danimarka'da 2.6, İspanya'da 1.9 ve Yunanistan'da % 1.1 seviyesindedir. Türkiye'nin durumu bu son üç üye ülkeye benzemektedir. (35)

- Besicilikte diğer bir önemli sorun da çayır-mera alanlarının ot

(35) Orhan Kilercioğlu, " Hayvancılığımız Darboğazda ", Dünya, 5 Ağustos 1991.

ver/imi ve kalitesi bakımından yetersiz oluşudur. Meralar yanlış politikalar sonucu 1950 yılından itibaren işlemeli tarıma açılmış ve 38 milyon hektar mera alanı günümüzde 12.4 milyon hektar düzeyine inmiştir. Bu azalmaya karşın aşırı otlatma ve bilinçsiz kullanma sonucu meralar verimliliğini kaybetmiş ve büyük ölçüde erezyona uğramıştır. Mülkiyeti devlete ait olan meralar halen köy tüzel kişiliklerince orta malı olarak kullanılmaktadır. Kontrolsüz ve bilinçsiz kullanım meraların tahrip olmasına yol açmaya devam etmektedir. Bugün meralar kapasitelerinin üç katına yakın hayvanı beslemektedir.(36) Ülkemizde çayır-mera ve yem bitkileri yetiştiriciliği ile elde edilen toplam et üretimi 18 milyon tondur. Ortalama yıllık kaba yem ihtiyacı 49 milyon ton olup yem açığı 31 milyon ton düzeyindedir. Bu durumda tarla bitkileri içinde yem bitkilerinin payının % 3'ün çok üstüne çıkarılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.(37)

- Genel olarak Türkiye'de bitkisel üretimle hayvansal üretim birlikte yapılmaktadır. Ancak hayvancılıkta getirinin azlığı, üretimin daha çok aile ihtiyaçlarına dönük ve çok dar kapsamlı olmasına yol açmaktadır. Diğer bir ifade ile bitkisel üretimde piyasaya yönelik üretim yapan üreticinin asıl hedefi piyasadan çok, enerji (38), ürün çeşitleme, bitkisel artıkların değerlendirilmesi gibi piyasa dışı nedenlerdir.
- Ülkemiz 1970'li yıllarda sığır varlığı bakımından dünyanın önde gelen ülkelerinden olmasına karşın 1990'lı yıllarda durum tersine dönmüş, sığır ve et ithal eden ülke durumuna düşmüştür. Besiciliği olumsuz şekilde etkileyen bu durum 1960'lı yıllarda başlayan yanlış ihracat ve ithalat politikalarının bir sonucudur. Besici daha

(36) SETBİR, Hayvancılık-Su Ürünleri Üretimi ve Sanayi, Türkiye-AT Entegrasyonu Sempozyumu, Ankara, 1-2.Kasım.1990.s.23.

(37) a.g.e.,s.33.

(38) Tezek üretici için hala önemli bir enerji kaynağı olmaya devam etmektedir. Yılda yaklaşık 3 milyon dolayındaki kesimlik büyük baş hayvandan 22 milyon ton tezek elde edilmektedir.

önceki yıllarda, iyi beslenmiş, ağır kilolu hayvan yetiştirerek daha çok kar etme imkanı bulurken 1980'li yıllarda Orta-Doğu'ya yapılan ihracatta hayvanların kiloları düşürülerek belirli standartlara oturtulmuştur. Henüz gelişmemiş ve belirli kiloyu aşmamış kuzuların ihracı üzerinde anlaşmalar yapılmış olması besiciliğin sonunu hazırlamıştır.

Diğer yandan AT ülkelerinden yapılan ucuz et ithali yerli üreticiyi besicilik yapmaktan vazgeçirmiştir. Türkiye'nin o dönemde Orta Doğu pazarına yoğun ihracat yapması AT ülkelerini büyük ölçüde endişelendirmiş, kaybettikleri Orta Doğu pazarını yeniden kazanmak için yeni bir strateji hazırlamışlardır. Bu da Türkiye'ye ucuz et ithali ile bu ülkede yerli üretimi öldürmektir. Bu, hayvancılık sektörüne indirilen ikinci darbedir. (39) Çünkü Topluluk'ta yemden ihracata kadar teşvik gören hayvancılık, maliyetleri düşürerek üretimin daha ucuza yapılmasını sağlamaktadır. Toplulukta subvansiyonlar sadece üreticiye değil tüketiciye de uygulanmaktadır. Bu durum Topluluk'ta et tüketimini arttırmakta dolayısıyla üretimi teşvik etmektedir. (40) Talep artışı karşısında kalite ve verimlilik de böylece kendiliğinden teşvik edilmiş olmaktadır.

- Sorunlu sektörlerden biri de süt sektörüdür. Besicilikte yukarıda sözünü ettiğim sorunlar süt verimliliğini de doğrudan etkilemektedir. Nitekim hayvan başına günde ortalama 10 kg süt üretimi için 5 milyon dolayındaki bir sürünün yıllık toplam yem talebi yaklaşık 18 milyon tondur. (41) Bu da toplam yem üretimimizin

(39) Levent KORKUT, " Hayvancılık Sektörü Hataları Pahalı Ödüyor ", Dünya, 5.Ağustos.1991.

(40) Topluluk'ta yıllık et tüketimi kişi başına 92 kg iken Türkiye'de 39 kg'dır.

(41) Güngör URAS, " Hayvancılığımızın Kötü Durumu Hakkında Merkez Bankası Başkan Yardımcısı Kadir Günay'ın İlginç Raporu, Dünya, 15.Mayıs.1991.

yaklaşık % 76'sı demektir. Yem üretiminin yetersizliği bir kere daha burada vurgulanmaktadır. Şöyle ki süt ineklerine eğer bu kadar yem ayrılacak olursa besiciliğe sadece % 24'lük bir pay kalmaktadır.

Bitkisel ürünlerde ise verimliliği arttırmanın yeterli ve yerinde girdi kullanımına bağlı olduğu tespitinden yola çıkarak ülkemizde verimlilik değerlerinin neden Topluluk ortalamalarının gerisinde kalmış olduğunun cevabını aradığımızda Türkiye'de son yıllarda girdi kullanımında önemli bir artış kaydedilmediğini görmekteyiz. Hatta zirai mücadele ilaçları gibi verimlilik artışında büyük önemi olan bir girdinin kullanımında neredeyse son on yıldır ilerleme kaydedilmediği, aksine gerileme kaydedildiği görülmektedir (42).

Tablo 4- Tarım Sektöründe Girdi Kullanımında Gelişmeler,
(1984-1991)

Girdiler	Birim	1984	1991
Kimyasal			
Gübre (fiziki)	1000 ton	4427	4540
Tarım ilaçları	1000 ton	53	29
Tohumluk (dağıtım)	1000 ton	273	159
Sulama	milyon ha	3.2	4.1
Traktör (park sayısı)	1000 adet	557	711

Kaynak : DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı,1989.
DPT, 1993 Yılı Programı,1992.

1963 yılından beri uygulanmakta olan beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde çiftçilere tarımsal girdi kullanımını benimsetmek

(42) Mehmet ÇIRAK, " Türk Tarımının Son Onbir Yılı Araştırması ",
Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Temmuz 1991, ss.13-14.

ve alıştırmak amacıyla girdi fiyatlarında sık sık artış yapılmaması bir politika olarak düşünülmüş olduğu görülüyorsa da Türkiye'deki girdi fiyatlarının dünya girdi fiyatlarındaki artış paralelinde sürekli artış göstermiş olduğu tespit edilmektedir. Örneğin 1980'den bu yana (1980-91) tarımsal girdi fiyatlarındaki gelişimi bu açıdan değerlendirdiğimizde söz konusu dönemde toptan eşya fiyatları endeksinde 60 kat bir artış meydana gelirken tohumluk ekmeclik buğday'ın fiyatı 78 kat, tohumluk ayçiçeğinin fiyatı 76 kat, tohumluk pamuğun 55 kat, gübrelerden amonyum sülfatın 61, amonyum nitratın 80, ürenin 50, TSP'nin 28, DAP'ın 32, kompoze gübrenin 38 kat, tarımsal ilaçlardan lebaycidin 105, kükürtün 65, weedkiller'in 103, antracol'ün 141 kat, tarım makinalarından traktörün 61, pulluğun 20, harman makinasının 28 kat, DSI'inin sulama fiyatlarının yaklaşık ortalama 180 kat, sanayi yem fiyatlarının 55 ila 73 kat, işçilik fiyatlarının 166 kat, motorinin 87, normal benzinin 72 kat artmış olduğunu tespit ediyoruz.(43)

Görüldüğü gibi, birkaç girdi hariç tüm girdi fiyatlarında artış Türkiye'deki fiyat genel seviyesindeki artıştan çok daha yüksek olmuştur. Daha da önemlisi bu artış tarım ürünleri fiyat artışlarının da üstündedir. Bu durum girdi kullanımındaki gelişmenin yavaşlığını açıklamaktadır. Ek maliyet artışı getiren tarımsal girdiler ürün fiyatlarına göre hızlı gelişme gösterdikleri dönemlerde çiftçilerin gelirlerinin azalmasına neden olmakta, gelir düzeyi azalan çiftçiler daha az girdi kullanmaya yönelmektedirler. Bu durum ülkemizde tarımsal üretimdeki verimlilik ve kaliteyi olumsuz şekilde etkilemektedir.

Bitkisel üretimde verim artışını sağlayan en önemli faktörlerden biri kaliteli tohumluk kullanımudur. Ülkemizde üreticiler tohumluk ihtiyaçlarını özellikle hububat tohumluklarında kendi ürettikleri üründen bir kısmını tohumluk olarak ayırarak karşılamaktadırlar. Buna karşın kamu ve özel kuruluşlar ülkenin ihtiyacı olan kaliteli tohumluklar konusunda araştırmalar yürütmekte, üretimde bulunmakta ya da ithal etmektedir.

(43) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, Ankara, 1992, ss.176-191.

Kaliteli tohumluk kullanımının yaygınlaştırılması amacıyla bazı tohumlarda örneğin hibrit mısır, hibrit ayçiçeği, soya ve patatesten subvansiyon uygulanmakta bazı üstün tohum çeşitleri de yurt dışından ithal edilmekte, yeni türlerin ülkemizde yaygınlaştırılması için çalışılmaktadır. Hububat tohumu üretim ve satımının özel sektöre cazip gelmemesi neticesinde üretim bu türlerde kamunun ağırlığında kalmakta, özel sektör daha çok başta sebze olmak üzere hibrit tohumlukların üretimine ağırlık vermektedir.(44)

Ülkemizde bitkisel üretimde verimliliği arttırmada tohumluğun kalitesi ve niteliği yanında, yeterli ve taze kullanılması da önem taşımaktadır. Türkiye'deki mevcut ekim alanları dikkate alındığında yıllık buğday tohumluğu ihtiyacı yaklaşık 1.9 milyon ton, arpa tohumluğu ihtiyacı 660 bin ton dolayındadır. Her beş yılda bir yenilenmesi gereken tohumluk miktarı buğdayda 380 bin ton, arpada 130 bin ton dolayındadır. Bu yenilenme ihtiyacının karşılanabilmesi verimliliğe önemli ölçüde etki etmektedir.

Ürünler	Yenilenme Oranı (%)	Karşılanabilme Oranı (%)
Buğday	20	71
Arpa	20	33
Çeltik	20	78
Pamuk	100	100
Soya	20	31
Patates	100	56

Ülkemizde tohumluklarla ilgili olarak karşılaşılan sorunlardan biri de tohumlukların tanıtımı, temini ve dağıtımındaki aksaklıklardır.(45) Üreticinin aradığı tohumu zamanında ve yeterli miktarda

(44) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1988-89, Ankara, 1990, s.192.

(45) MPM, Birinci Verimlilik Kongresi- Bildiriler, 27-29 Kasım 1991, Yayın No.454, Ankara, 1991, s.349.

bulabilmelidir. Ayrıca tohumluk fiyatlarının üreticinin satın alma gücü dikkate alınarak tespit ediliyor olmalıdır. Bunun yanında tohum satışlarında denetime önem verilmeli, bozuk ve hastalıklı tohumların piyasaya sürülmesine karşı önlem alınmalıdır. Tüm bun hususlarda var olan sorunlar üretimde verimliliğin arttırılmasında birer engel teşkil etmektedirler.

Bitkisel üretimde verimliliği arttırmada önde gelen etmenlerden biri de gübre kullanımudur. Araştırmalarda gübrenin tarımsal verimliliği % 50 arttırdığı tespit edilmiştir. (46) Ülkemizde 1986 yılına kadar kamu kuruluşları tarafından yürütülen gübre tedarik ve dağıtımı bu tarihten itibaren özel sektörün kurduğu üretim ve pazarlama şirketlerine ve kooperatiflere açılmıştır.

Ancak Türkiye'de gübre kullanımının Dünya ve AT ile karşılaştırıldığında nisbeten düşük seviyelerde olduğu görülmektedir. FAO ve AT verilerine göre ülkemizde hektar başına 72 kg gübre kullanılmaktadır. Bu miktar aynı kaynaklara göre Danimarka'da 220 kg, Fransa'da 341 kg, İspanya'da 132 kg, Hollanda'da 300 kg İngiltere'de 130 kg, Almanya'da 258 kg düzeyindedir. Hektar başına gübre kullanımında AT ortalaması (1988) 166 kg, dünya ortalaması 104 kg seviyesindedir. (47)

Türkiye'de kullanılan gübrelerin büyük bir kısmı yerli üretimle karşılanmaktadır. GAP projesinin uygulamaya geçmesi, halen sulanmakta olan tarımsal alanın 3.3 milyon hektardan 5.1 milyon hektara çıkmasıyla birlikte gübre talebi de artacaktır. Bu durum geleceğe dönük olarak gübrede yerli üretimin arttırılmasına olan ihtiyacı gündeme getirmektedir.

Tarımda verimliliğin arttırılmasındaki bir başka unsur da tarımsal mekanizasyondur. Günümüzde ülkelerin tarımsal mekanizasyon seviye-

(46) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, Ankara, 1991, s.220.

(47) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community 1991 Report, Brussels, 1992.

lerinin karşılaştırılmasında traktör varlığı dikkate alınmaktadır. Uluslararası bir mukayeseye imkan veren 1989 verilerine göre ülkemizde traktör parkı yaklaşık 670 bin düzeyinde iken bu sayı AT'nin tamamında yaklaşık 6.5 milyon,Almanya'da 1 milyon 460 bin,İspanya'da 720 bin, Fransa'da 1.5 milyon, İtalya'da 1 milyon 360 bin,İngiltere'de 518 bin, Yunanistan'da 187 bin düzeyindedir.(48) Ülkelerde işlenen 1000 hektar başına ne kadar traktör düştüğü şeklinde bir karşılaştırma yapacak olursak ülkemizdeki mekanizasyon düzeyinin ne durumda olduğu çok daha açık bir hale gelecektir.Türkiye'de bu miktar iken 2.4 iken, AT ortalamasında 5.1, Almanya'da 12.3,İspanya'da 2.7, Fransa'da 4.9, İtalya'da 7.9, İngiltere'de 2.9, Yunanistan'da 3.3 düzeyindedir.

Türkiye'de son yıllarda traktör üreticisi firma sayısı azalmakta ve kapasite kullanım oranı giderek düşmektedir.1985 yılında 9 firma traktör üretimi yaparken bu sayı bugün dörde inmiş durumdadır.Ancak bu firmalar da kapasitelerinin ancak % 20 gibi oldukça düşük kısmını kullanabilmektedirler. Traktör üretimi 1980'li yılların başına nazaran oldukça gerilemiştir. Örneğin 1983-87 yılları arasında 190.000 traktör üretilmişken, takip eden beş yıllık dönemde üretilen traktör sayısı 130.000 'de kalmıştır. Bu gelişmelerin ardındaki en önemli faktör çiftçinin satın alma gücünde meydana gelen azalmadır. Bundan tarımda verimlilik olumsuz şekilde etkilenmektedir.

Traktör üretimini 4 firma gerçekleştirirken diğer tarımsal araç ve gereçlerin üretiminde yaklaşık 900 firma faaliyet göstermektedir. Ancak kolayca tahmin edileceği gibi bu firmaların büyük kısmını küçük imalathaneler oluşturmakta, bu işletmelerin tarım makinaları teknolojilerindeki değişimlere ayak uydurabilmeleri mümkün olmamaktadır (49).

(48) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community 1991 Report, Brussels,1992.

(49) Turan,GÜNEŞ, Türk Tarımında Değişmeler ve Ülke Ekonomisine Etkileri, MPM Verimlilik Dergisi,1990/1,s.96.

Tarımda verimliliğin arttırılmasında önem verilen husuların başında hiç şüphesiz sulama gelmektedir. Ülkemizde de sulama yatırımlarına önem her geçen gün daha da artmaktadır. Ancak bu yatırımların daha etkin kullanılabilmesi için suyun bilinçsiz kullanımını önlemeye, altyapı eksikliğini gidermeye, drenaj ve arazi koruma ilişkin tedbirlere verilen önemin de arttırılmasıyla tarımsal verimlilik artışında önemli bir yol alınmış olacaktır.

3.2. TARIM İŞLETMELERİNİN YAPISI

Ülkeler tarım politikalarını belirlerken tarımsal işletmelerin yapısını göz önünde bulundurmaları zorundadırlar. Bu zorunluluğun başlıca nedeni tarım işletmelerinin sahip oldukları arazi genişliği, sermaye birikimi bitki ve hayvan varlığı ile üretim bileşimlerinin o ülkedeki tarımsal yapının genel göstergesi ve verimliliği etkileyen en önemli etken olarak kabul edilmesidir.

Türkiyedeki tarım işletmelerinin yapısal özelliklerine baktığımızda şunları söyleyebiliriz:

- Özel mülkiyete dayalı küçük aile işletmeleri büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. Bu işletmelerin oranı % 90.6 dır. Kiracılık ve ortakçılık yapan işletmelerin oranı ise sadece % 3'dür.
- Mevcut işletmelerin % 86'sında bitkisel ve hayvansal üretim birlikte yapılmakta ,% 11,5 inde sadece bitkisel üretim % 2.5'inde sadece hayvancılık yapılmaktadır.
- Tarımsal üretim bileşimi içinde en büyük pay % 65-70 ile bitkisel üretime aittir.
- İşletmelerde işletme sermayesi yetersiz girdi kullanımı ve tarımsal teknoloji kullanımı seviyesi düşük ,işgücü fazlası mevcuttur.

- Genel olarak işletmelerde tarımsal verimlilik düşük, çiftçi gelirleri yetersizdir.
- Tarım işletmelerinin küçüklüğünü belirlemede genellikle kullanılan ölçü arazi genişliğidir. Türkiye'de tarım işletmelerinin arazi büyüklüklerine göre sınıflandırılmasına ait genel bir kriter bulunmamakla beraber 4753 sayılı Çiftçiyi Toplandırma konusunda 500 dekara kadar olan işletmeler küçük, 500-5000 dekar arasındakiler orta ve 5000 dekardan büyük işletmeler büyük tarım işletmesi olarak kabul edilmiştir. Türkiye'deki tarım işletmeleri hem sayı hem de işledikleri arazi bakımından bölgelere göre farklılıklar göstermektedir (50).

Tablo 5- Türkiye'de Tarım İşletmeleri Ölçekleri, 1950-80

Yıllar	İşletme Sayısı (milyon adet)	İşlenen Alan (milyon hektar)	Ortalama genişlik
1950	2.5	19.5	77.0
1963	3.1	16.7	54.0
1980	3.7	22.8	63.4

Kaynak : TZOB, Zirai İktisadi Rapor 1988-89.

- 1980 genel tarım sayımı sonuçlarına göre Türkiye'de yaklaşık 3.6 milyon tarım işletmesi, 22.8 milyon hektar arazi işlemektedir. İşlenen alan 1950- 1980 yılları arasında ancak % 17 oranında artarken aynı dönemde tarım işletmelerinin sayısı % 44.5 oranında artmıştır. Böylece tarım işletmelerinin arazi varlıklarının ortalaması 77 dekardan 63.4 dekara gerilemiştir.

(50) Mehmet BÜLBÜL, " İşletmelerimizin Ekonomik Yapısı ", Tarım Orman Köy İşleri Bakanlığı Dergisi, Şubat 1990, ss.6-9.

- 1980 genel tarım sayımına göre tarım işletmelerinin yaklaşık % 83'ü 100 dekar ve daha az genişliğe sahip bulunurken işledikleri arazi ancak % 41.3'dür. 1963 yılına göre işletme sayısı ve işlenen alan bakımından 1-20 dekar büyüklüğündeki cüce işletmeler sayıca azalmış, tarım işletmelerinin sayısı ve işledikleri alan artmıştır.

1991 yılı tarım sayımının açıklanan geçici sonuçları nüfusu 5000'den az olan ilçe ve köyleri kapsadığından 1980 tarım sayımında nüfusu 5000'den az olan yerlerle karşılaştırıldığında işletme sayısı artarken tarım alanında daralma görülmektedir. İşletme sayısı yaklaşık % 20 artarak 4.1 milyona ulaşırken tarım alanı hemen hemen aynı kalmıştır. Ortalama işletme büyüklüğü ise 1980'de nüfusu 5000 'den az olan yerlerde 61.4 dekar iken 1991'de 51.6 dekara gerilemiştir. (51)

- 100 dekardan büyük işletmelerin toplam işletmeler içindeki payı % 17.7 'dir ve toplam alanın % 58.7'sini işlemektedir. Bu gruptaki arazilerin ortalama genişliği yaklaşık 200 dekadır.
- Özetlersek, sayıları yaklaşık 4 milyonu bulan tarımsal işletmeler içindeki arazi genişliği ortalama 30-35 dekar olan küçük işletmeler hakim yapıyı oluşturmaktadır. Ancak işlenen arazilerin önemli bir bölümü orta ve büyük işletmeler tarafından kullanılmaktadır.
- Bir başka deyişle tarım işletmelerinin % 80'ni 4 üretim faktöründen biri olarak toprak yani arazi genişliği bakımından yetersiz durumdadır.
- Ülkemizde tarım işletmelerinin büyük çoğunluğunun küçük ölçekli olması ve rasyonel üretim yapma niteliği taşınamaması nedeniyle ortaya çıkan sermaye yetersizliği Türk tarımının temel sorunudur. Sermaye kullanımı ve türleri bakımından işletmeler arasında farklı bir yapı mevcuttur. Tarımsal bölgelere, üretim türüne, iklim ve toprak yapısına arazi mülkiyet durumuna bağlı olarak sermaye biri-

(51) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, Ankara, 1991, s.70.

kimi ve kullanımı oranı değişmektedir. Öz sermaye birikimi yavaştır. Bununla birlikte yabancı sermaye kullanımı ve borçlanma oranı düşüktür. Marmara bölgesi hariç Türkiye genelinde tarım işletmeleri % 83 ila % 97 arasında öz sermaye ile faaliyet göstermektedirler. Borçlanma ve yabancı sermaye kullanım oranı en yüksek bölge Marmara bölgesidir. Borçlanma bu bölgede aktif sermayenin % 30'unu bulurken diğer bölgelerde % 16 ila % 26 arasında değişmektedir.

Tarım sektöründe küçük işletmeler pek çok sorunla karşılaşmaktadırlar. Bunlar şu şekilde sıralanabilir.

- Cüce işletmelerin giderek azalması ekonomik açıdan zaten güçsüz olan çiftçinin modern teknolojiden yararlanmasını engellemektedir. Bu da verimliliği azaltmaktadır.
- Alt yapıdan yoksun olan bu işletmeler pazarlama sorunlarıyla karşı karşıyadır.
- Üretim desenleri düzensizdir. Pazarlama sorunları nedeniyle üretimleri dengesizdir.
- Tarım dışı sektörlerde istihdamın yaratma güçlüğü, artan nüfusun tarım sektöründen geçimini temin etmesi için devletin ayrı bir politika benimsemesini gerektirmektedir.

Avrupa Topluluğu'na baktığımızda genel olarak 1980-1987 yılları arasında üye devletlerde işletme sayısında bir azalma görülmektedir. Bu azalma en fazla Danimarka'da daha sonra sırasıyla Fransa, Luxemburg, Almanya ve Belçika'da ortaya çıkmıştır. Yunanistan, Hollanda, ve İrlanda'da işletme sayılarındaki düşüş nispi olarak daha az olmuştur. Portekiz ve İspanya'da ise durum biraz farklıdır. İspanya'da gerileme değil % 1 'lik bir artış meydana gelmiştir. Portekiz'deki artış ise % 10 gibi yüksek bir mertebededir. Burada ilginç olan durum gerilemenin en fazla olduğu ülkeler büyük ve gelişmiş işletmelerin bulunduğu ülkelerdir. Topluluk'ta işletme sayıları azalmakta fakat bununla birlikte orta ve büyük işletmelerin sayı-

sında artış olmakta iken, Türkiye'de ise bunun tersi bir durum söz konusudur. Bu durum verimlilik bakımından bu ülkelerin lehine bir durum teşkil etmektedir.

Türkiye'de ise tarımsal işletme sayısı giderek artarken nüfus artışı ve arazilerin miras yolu ile bölünmesi yüzünden tarım arazileri hızla parçalanmaktadır. Nitekim 1950-1980 döneminde arazilerde parsel sayısı 15 milyondan yaklaşık 23 milyona yükselmiştir. Aynı dönemde tarım arazilerinde % 17 oranındaki genişlemeye karşılık parsel sayısında % 50 'ye yakın bir artış bu parçalanmanın giderek hızlandığını göstermektedir. Tarım arazilerinin aşırı parçalanması tarımsal yapıyı bozmakta, verimliliği düşürmekte, işgücünün ve tarımsal mekanizasyonun en iyi şekilde değerlendirilmesini önlemektedir. Bugün Türkiye'nin çok büyük bir sorunu haline gelen erezyonun en önemli nedenlerinin başında miras yoluyla bölünmeler sırasında eğimli arazilerin parsellerinin eğime paralel olarak yapılması ve düzensiz arazi şekilleri ortaya çıkması gelmektedir. Bu arazilerde sürüm ve dikim araziye dik yapılmadığından erezyona yol açmaktadır. (52)

Bu olumsuz gelişmelerin önlenmesi, bölgelere göre asgari işletme büyüklüğünün tespiti ve bu işletmelerin tespit edilen büyüklüklerden daha aşağıya düşmelerini önleyici yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

3.3. TARIMSAL ÜRETİMİN YAPISI

Türkiye'nin tarımsal üretimi bitkisel ağırlıktadır. Ekili alanların yaklaşık % 56'sında tahıl üretimi yapılmaktadır. Tablo'da görüldüğü gibi AT de ise işlenebilir alanların yaklaşık % 28'i tahıl ekimi için ayrılmakta ve elde edilen bu ürünle 320 milyon nüfus yeterince beslenirken, ihtiyaç fazlası bir kısmı da ihraç edilmekte, diğer bir kısmı da hayvan yemi olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de arazinin

(52) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1988-89, Ankara, 1990, s.52.

yarıya yakın bir kısmının tahıl üretimi için ayrılmasında ekolojik yapının yanında bu ürünlerin temel besin maddesi olması ve öte yandan da gelir düzeyinin düşüklüğü nedeniyle hayvansal ürünlerin tüketiminin çok yetersiz kalmasının önemi büyüktür. (53)

Tahıl üretimi aynı zamanda yaygın tarımsal faaliyet olarak görünmektedir. Nitekim verimsiz topraklarda da yapılabilen tarımsal faaliyet yine tahıl üretimidir.(54) Bu bakımdan Türkiye'nin tahıl alanları hemen hemen Topluluğun iki katı büyüklüğe ulaşmıştır. Ülkemizde tahıl alanlarından sonra endüstriyel bitkiler, yağlı tohumlar, baklagiller, sebze meyve, zeytin ve pamuk diğer yaygın ekim alanlarını oluşturmaktadır. Toplulukta ise tahıllardan sonra yem bitkileri, meyve ve sebzeler, zeytin ve yağlı tohum ekim alanları yaygındır.

Tarımsal üretimin bileşimine gelince Türkiye'de bitkisel üretim birinci sırada yer alırken Topluluk hayvansal üretime öncelik vermektedir. Türkiye'de hayvansal üretimin toplam tarımsal üretim içindeki payı yaklaşık % 38 ve bitkisel üretimin payı % 62 iken Topluluk'ta bu konuda hemen hemen bir denge sağlanmış olup hayvansal üretim için bu değer % 54, bitkisel üretim için ise % 46'dır.

Üretilen ürünlerin miktarı ve çeşitliliği bakımından Türkiye kendine yeterli bir ülkedir. Bununla birlikte hava koşullarının kötü gittiği yıllarda üretim miktarında düşüşler olmakta, son yıllarda mısır, soya fasulyesi, baklagiller gibi bazı ürünler hariç verimde meydana gelen düşüşler zaman zaman Türkiye'nin artık kendine yeterli nadir ülkelerden biri olma durumunu tehlikeye sokmuştur. Özellikle yem bitkileri, tohumluk ve damızlık gibi girdilerin üretimi yetersiz olup ithalat yoluna gidilmektedir.

(53) Arslan KARABAĞLI, Avrupa Topluluğu Tarımı ve Türkiye Tarımının Verimlilik, Pazarlama ve Dış Ticaret Açısından Değerlendirilmesi, MPM, Yayın No.383, Ankara 1989, s.55.

(54) Oya ENÇ, Ömer BOLAT, Avrupa Topluluğu Karşısında Türk Tarımının Durumu, İKV Yayını 18, İstanbul 1986, s.15.

Tablo 6- Türkiye ve Seçilmiş AT Ülkelerinde Başlıca Bitkisel Ürünlerin Ekim Alanlarının Toplam İşlenen Araziye Oranı (%), 1989

	AT	TÜRKİYE.	Alm.	Fra.	İta.	İsp.	Port.	Yun.	İng.
Tahıl.	27.5	56.6	39.0	30.8	24.6	31.1	22.1	25.1	20.9
Şeker P.	1.4	1.4	3.2	1.4	1.7	0.7	0.0	0.6	1.1
Yağlı T.	3.7	7.0	3.8	5.5	2.8	4.0	1.5	5.2	1.8
Zeytin	3.4	3.5	..	0.1	6.7	7.7	7.0	14.1	..
Pamuk	0.3	2.9	0.0	0.5	..	4.4	..
Tütün	0.2	1.1	0.0	0.0	0.5	0.1	0.0	1.6	..
Patates	1.1	1.1	1.7	0.5	0.7	1.0	2.7	0.9	0.9
Baklagil.	1.5	9.5	0.6	2.1	0.9	1.4	5.2	0.6	1.2
Sebze	1.3	2.5	0.4	0.9	2.3	1.8	1.9	2.4	0.8
Meyve	9.0	6.4	1.3	3.9	19.0	17.6	19.0	20.1	0.3
Bağ	3.2	2.4	0.9	3.1	6.2	5.5	6.0	2.9	0.0
Yem B.	10.7	2.7	0.1	5.7	4.9	1.9	..	1.1	0.2

Kaynak : EC Commission, The Agricultural Situation in the Community 1991 Report, Brussels, 1992.

DİE, Tarım İstatistikleri Özeti, Ankara, 1989.

Topluluk koyun ve keçi eti hariç diğer hayvansal ürünlerde kendi kendine yeterli olup bu ürünlerde önemli bir ihrac potansiyeline sahiptir. Topluluğun tarımsal destekleme politikası tahıl gurubunda başta buğday ve arpa olmak üzere ve yine süt ürünlerinde üretim fazlalarını eritmeye çalışmaktadır. Ayrıca belirtmek gerekirken İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılmasıyla Topluluğun tarımsal üretim artışı % 13 dolayındadır. (55)

(55) Oya ENÇ, Ömer BOLAT, a.g.e., s.17

Tablo 7- AT ve Türkiyede Tarımsal Üretim Dağılımı (%)

Tarım ürünleri	Türkiye	AT
Hayvansal ürünler	38	54
Bitkisel ürünler	62	46
. Sebze, meyve, yağlı tohumlar, pamuk tütün	52	31

Kaynak : Agricultural Situation in the Community, 1992 report, Luxemburg 1992.

DİE, Tarım İstatistikleri Özeti, 1989

3.4. TARIMDA ÇALIŞAN AKTİF NÜFUS

Türkiye'de özellikle 1970'li yıllardan itibaren sanayi ve hizmet sektörlerindeki gelişmeler neticesinde bu sektörlerin istihdamdaki payları giderek artmış, bu değişime paralel olarak tarım sektörünün çalışan nüfus içindeki payı azalmıştır. Nitekim 1970 yılında tarımda istihdam % 70.2 iken 1980'de % 62.5'e gerilemiş, 1990 yılında ise % 50'nin altına düşmüştür. 1989 yılı hükümet programında 1988 ve 1989 yılları için 9.3 milyon olarak verilen tarımsal işgücü talebi 1990 programında yaklaşık 8.4 milyon olarak tahmin edilmiştir. Türkiye'nin tarımsal işgücü oranı önemli ölçüde azalmış olmasına karşın AT'nin % 6 civarındaki tarımsal istihdam oranına göre oldukça yüksektir.

Devlet İstatistik Enstitüsünün Ekim 1990 hanehalkı İşgücü anketine göre istihdam edilen nüfus 20.2 milyon kişi olup bunun yaklaşık % 49'u tarım sektöründe çalışmaktadır. Ülke çapında tarımda istihdam edilenlerin % 96'sı kırsal kesimdedir. Kırsal kesimde tarımda istihdam edilenlerin % 63'ü ücretsiz aile işçisidir ve bunlar Türkiye'de toplam istihdamın yaklaşık % 30'unu teşkil etmekte-

dir.(56) Kırsal kesimde ücretsiz aile işçisi olarak tarımda çalışanların % 74'ü kadın nüfustur.

Tablo 8- Bazı AT Ülkelerinde Tarımsal İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Yeri (%), (1960-1990)

	AT (mil.kişi)	AT	Alm.	Fr.	Hol.	İng.	İsp.	Yun.	Por.
1960	19.0	21.1	13.8	22.5	9.8	4.8	42.3	57.1	43.9
1970	11.9	13.8	8.6	13.5	6.3	3.2	29.5	40.8	30.0
1980	8.6	9.6	5.6	8.7	4.9	2.6	18.9	30.3	28.6
1985	7.6	8.6	5.6	7.6	4.6	2.6	16.9	28.9	23.9
1990	8.6	6.6	3.4	6.1	4.6	2.2	11.8	25.3	17.8

Kaynak: La Situation de l'Agriculture dans la Communaite, Report 1986, 1991.

1960'lı yıllarda Topluluk'ta tarımsal istihdam % 21 'den 1990'da % 6.6'ya düşmüştür. O dönemde Altılar içinde tarımda istihdam oranı en yüksek ülke % 32.6 ile İtalya olup 30 yıl içinde bu oran % 9' a düşmüştür. Altılar içinde yine aynı dönemde tarımda en düşük istihdam % 8.7 ile Belçika'nındır. Topluluğa son katılan İspanya, Yunanistan ve Portekiz'de başlangıçta Topluluk ortalamasının çok üstünde olan tarımda istihdam oranlarını giderek düşürmeyi başarmışlardır ve sırasıyla % 11.8, % 25.3 ve % 17.8 ' e indirmişlerdir. Bununla birlikte Yunanistan'daki % 25'in üzerindeki oran Topluluk ülkeleri ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek bir düzey teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Topluluk'ta 8.6 milyon kişi 320 milyonluk bir nüfusu beslerken, ülkemizde yaklaşık 10 milyon kişi 60 milyonluk bir nüfusu beslemektedir. Kısacası ülkemizde tarımsal istihdam düzeyi

(56) DİE, Haber Bülteni, 24.12.1991.s.86

AT'ye kıyasla çok yüksek buna karşın işgücü verimliliği daha düşüktür. (57)

3.5. TARIM ALANLARININ KULLANIM DURUMU

Tarımsal üretimi etkileyen faktörleri başında ülke topraklarının kullanım, daha doğrusu kullanılabilirlik durumu gelmektedir. Şöyleki, ülkelerin toprak varlıkları kısmen doğa koşullarına, kısmende üzerinde barınan nüfusun sosyo ekonomik gelişmesine paralel olarak tarım alanları, işlenen araziler, nadasa bırakılanlar, çayır ve meralar, orman alanları, su yüzeyleri, yerleşim alanları gibi çeşitli kullanımlara hizmet etmektedir.

Toprak varlığının kullanım durumundaki dengenin bozulması ekolojik denge kadar sosyo-ekonomik yapıyı da olumsuz şekilde etkilemektedir. Burada kastedilen hızlı ve düzensiz kentleşme neticesinde verimli tarım ve orman alanlarının zamanla yerleşim yerlerine dönüşerek yok olması, aşırı otlatma nedeniyle de çayır ve meraların kayalıklara dönüşerek erezyona uğramasıdır.

Türkiye'nin Toprak varlığı ve kullanım durumuna baktığımızda şunları görmekteyiz :

Türkiye'nin 77.8 milyon hektar olan toprak varlığının 28.5 milyon hektarını işlenen araziler, 24.2 milyon hektarını çayır ve meralar, 20.2 milyon hektarını ormanlar ve geriye kalan alanı yerleşim yerleri, diğer alanlar ve su yüzeyleri oluşturmaktadır. (58)

(57) Emin IŞIKLI, C.ABAY, " Türk Tarımında Son Yıllarda Görülen Gelişmeler ", TZOB Dergisi, Sayı.63, Ankara, 1990, ss.63-65.

(58) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1988-89, Ankara, 1990, s.36.

İşlenebilir tarım arazilerinin 12.5 milyon hektarının sulanabilir nitelikte olmasına karşılık mevcut koşullar altında sulanabilir arazi varlığı 8.5 milyon hektar dolayındadır. 1989 yılı itibariyle sulanabilir alanların üçte biri devlet imkanlarıyla sulanmaktadır. 1 milyon hektar civarındaki arazi ise üreticilerin kendi imkanlarıyla sulanmaktadır. Ancak kalan 5 milyona yakın arazi sulanamamaktadır. Sulanan alanın % 70 'i tarla, % 18.2' si meyveler ve diğer uzun ömürlü bitkiler, % 12.7 'si ise sebze ve çiçek bahçelerinde oluşmaktadır.

İşlenebilir arazilerin son sınırına gelindiği Türkiye'de 28 milyon hektar alanın işlenen arazi olduğunu göz önünde bulundurursak, 2.inci Dünya Savaşından sonra 1970 'li yıllara kadar süren bu genişleme çayır ve mera alanlarının aleyhine olmuştur. 1938 'de 41 milyon hektar olan çayır-mera alanı günümüzde 12.4 milyona hektara inmiştir. (59) Tarla arazilerindeki genişlemelere paralel olarak nadasa bırakılan araziler de iki kat artarak 1970' li yıllarda 8.7 milyon hektara ulaşmıştır. Tarım Bakanlığının 1982 yılında başlatmış olduğu bir proje ile nadas alanları giderek daraltılmaktadır. 1981 yılında nadasa bırakılmış olan alanların payı % 28 iken bu çalışma sonucu bu pay 1989 yılına gelindiğinde % 18' e gerilemiştir. Topluluk'ta ise bunu tam tersi söz konusudur. Üretim fazlalıklarına bir çözüm olarak toprakların nadasa bırakılması teşvik edilmektedir.

Tablo'da görüldüğü gibi AT'ni arazi varlığı karşısında Türkiye büyük bir potansiyele sahip bulunmaktadır. Günümüzde Topluluk 320 milyon nüfusun ihtiyacını ortak tarım politikası yardımı ile karşılamaya çalışmaktadır. Temel gıda ürünlerinde kendi kendine yeterlilik sağlamış, hatta bir çok üründe üretim fazlalıkları sorunu ortaya çıkmıştır. Geri kalan ürünlerde ise kendi kendine yeterli düzeye gelmek için çeşitli tedbirler uygulamaktadır. Üretim fazlalıkları sorunu karşısında ekilen toprakların miktarının azaltılması, üretim dışı kalmasını sağlamaya çalışılmaktadır.

(59) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor, 1990-1991, TZOB, Ankara, 1992, s.59.

Toplulukta çayır ve meralar da tarım arazisi tanımı içinde yer almaktadır. Oysa Türkiye'de mera alanları yıllardır süren aşırı otlatma sonucu zayıflamış ve büyük ölçüde erezyona uğramıştır. Bu yüzden tarım arazilerinin kullanım durumu içinde çayır ve meraların oranı yok denecek kadar azdır.

Tablo 9- Türkiye ve AT'de Tarım Alanlarının Kullanılışı
(1988, 1000 hektar)

Kullanılış Şekli	Türkiye	AT
Toplam tarım alanları	36627	128470
. Ekilen arazi	24964	68250
. Sebze-meyve-bağ	2863	11730
. Çayır-otlak	8700	48486
. Ormanlar	20189	53776
. Nadas		

Kaynak : Eurostat, Basic Statistics of the Community,1990.

Topluluk'ta orman alanı 54 milyon hektar dolayında olup % 60'a yakını özel kişi ve kuruluşlara geri kalanı devlete ait bulunmaktadır. Ancak bununla birlikte özel sektör ormanları Portekiz, Fransa Danimarka ve İspanya'da ağırlıkta iken İrlanda ve Yunanistan'da % 20 civarındadır. Topluluk ormanlarının yarısından fazlası İspanya ve Fransa'da bulunmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TOPLULUK'TA VE TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARININ TEMEL AMAÇ VE İLKELERİ

4.1. TOPLULUK TARIM POLİTİKASININ AMAÇLARI

Roma Antlaşması'nın 39.uncu maddesi Topluluk Ortak Tarım Politikasının amaçlarını şu şekilde ifade etmektedir. (60)

- . Teknik ilerlemeyi geliştirmek, tarımsal üretimi rasyonel hale getirmek, ve üretim faktörlerinin özellikle işgücünün en iyi şekilde kullanılmasını sağlayarak tarımda verimliliği arttırmak,
- . Böylece özellikle fert başına düşen tarımsal geliri yükselterek, tarım kesiminde çalışanlara uygun bir yaşam seviyesi sağlamak,
- . Tarım ürünleri piyasalarını istikrara kavuşturmak,
- . Tarım ürünleri tedarikini garanti altına almak, ve
- . Tüketicilerin tarım ürünlerini makul fiyatlarla satın almalarını

(60) Gerard DRUESNE, Droit Materiel et Politique de la Communauté, PUF, Paris, 1986, s.271.

sağlamak.

Yukarıda da görüldüğü gibi Ortak Tarım Politikasının amaçları ekonomik, sosyal ve siyasi karaktere sahip beş başlık altında toplanmıştır. Pek çok düşünürün göre Topluluk Ortak Tarım Politikası Topluluğun tek gerçek ortak politikasıdır. Çünkü Anlaşma metninin daha en başında ilkeler başlığını taşıyan kısmında sadece iki ortak politikanın oluşturulmasından söz edilmektedir. Ortak Tarım Politikası (madde 3/d) ve Ortak Ulaştırma Politikası (madde 3/e). Topluluk'ta entegrasyon sürecini hızlandırması ve büyük ölçüde geliştirilerek yasal düzenlemelere bağlanması bakımından da gerçekten tarım politikası Toplulukta tek gerçek ortak politika durumundadır. Ortak tarım politikasının amaçları tespit edilirken Anlaşma'nın 110.uncu maddesine atıfta bulunulmuştur. Bu madde ile ortak tarım politikasının bir diğer amacının dünya ticaretinin uyum içinde gelişmesini ve uluslararası ticaret üzerindeki engellerin giderek kaldırılmasına katkıda bulunmak olduğu ortaya konmuştur.

Anlaşma maddelerinde her ne kadar üreticiler ile tüketicilere eşit derecede önem verilmişse de uygulamada politikanın gelişimi daha çok üreticiler lehine ve tüketiciler aleyhine olmuştur. Anlaşma hükümlerinde bazı noktaların bulanık kaldığı görülmektedir. Tarımda çalışan kesime uygun bir yaşam seviyesi ile tüketicilere sunulacak ürünlerde makul fiyatın tanımları hiç bir zaman yapılmamıştır (61). Topluluğun günümüze kadar gelen gelişim çizgisi içinde ortak tarım politikası amaçlarının sadece üretici gelirlerinin diğer sektör gelirlerine yakın bir seviyeye çıkarılması amacına hizmet ettiği sık sık ileri sürülmektedir (62)

Topluluk tarım politikasına amaçları doğrultusunda şekil veren ilk girişim 1958 tarihli Stressa Konferansıdır. Stressa Konferansı geleceğin ortak tarım politikasının çizgilerini Roma Antlaşmasından

(61) Rosemary FENNELL, " Reconsideration of Objectives of Common Agricultural Policy ", JCM Studies, Volume XXIII, No.3, March 1985, ss.273-274.

(62) Gerard DRUESNE, a.g.e., s.277.

daha belirgin bir şekilde ortaya koyan ilk girişim olduğu için önemi büyüktür.(63) Bu Konferansta Antlaşmada öngörülen amaçlara ulaşılabilmesi için yapılması gerekenler ile, ulusal tarım politikalarının nasıl uyumlaştırılacağı tartışılmıştır. Bu konferansı daha sonra ulusal tarım politikalarından ortak bir tarım politikasına geçiş aşaması olarak üç yıl sürecek olan yoğun müzakereler dönemi izlemiştir.

Stressa Konferansı neticesinde ortak tarım politikasının şekillenmesine katkıda bulunacak bazı tamamlayıcı yeni hedefler tespit edilmiştir (64). Bunlar :

- Tarım sektörünün geliştirilmesi ve tarımsal sanayilerin desteklenmesi yoluyla kırsal bölgelerin kalkınmasını sağlamak,
- Tarım kesiminin yapısal reformdan geçirilerek rekabet gücünü arttırmak,
- Aile işletmeciliğini korumak ve teşvik etmek,
- Üye ülkeler arası farklılıklar gösteren tarım ürünleri fiyatlarını ortak fiyatlara dönüştürmek,
- Ortak fiyatlar tespit edilirken Topluluk üretim maliyetlerinin dünya genel seviyesinin üstünde olması nedeniyle ortak fiyatları dünya fiyatlarının üstünde tutmak, dolayısıyla üreticiye makul bir gelir düzeyi sağlamak fakat diğer yandan da üreticiler aşırı üretim yapmaya özendirmeyecek bir fiyat seviyesi oluşturulmasına gayret etmek,
- Tarımda kendi kendine yeterliliğin sağlanması ile birlikte denge-

(63) J.SMITH, Y.CLARISSE, The Crisis in the European Agriculture, Brussels, 1986, s.13.

(64) Luigi FRICCHIONE, " Trente ans de la Politique Agricole Commune, Revue de Marche Commun, no. 307, 1987, s. 256.

li biçimde dünya ticaretine katılmak,

- Topluluk iç pazarını dış rekabetin olumsuz etkilerinden korumak

Ancak belirlenen amaçlara ulaşmada Stressa Konferansının kağıt üzerinde kalan ilkeler durumuna düştürğü görülmektedir. Çünkü amaçlara uygun bir tarım politikası oluşturmak ve buna işlerlik kazandırmak için öncelikle üye ülkeler arasında tarıma verilecek desteğin seviyesinde olsun, desteklenecek ürün gruplarında olsun ulusal, ekonomik ve yapısal farklılıklarda olsun bir ortak noktada uzlaşmanın sağlanması gerekmiştir. Bu da kısa sürede olmamıştır (65).

Konseyl, Komisyon ve Parlamento arasında geçen yoğun müzakerelerden sonra nihayet 14 Ocak 1962 tarihinde ortak piyasa düzenlerinin kurulması yolunda ilk kapsamlı karar paketi kabul edilmiştir. Bu pakette ortak tarım politikasındaki önemi göz önüne alınarak ağırlık tahıllara verilmiştir ve bu piyasa düzeninin dayanacağı temel öğeler tespit edilmiştir. Bu sistemde esas olan belirlenen tarımsal ürünlerde Topluluk boyutunda bir ortak hedef fiyat tespit etmek ve bu fiyat seviyesini göz önüne alarak ithal ürünlere uygulanacak Topluluğa giriş fiyatını yani eşik fiyatı belirlemek ve Topluluk içinde de müdahale alımlarında üreticiye ödenecek müdahale fiyatını tespit etmektir. Yarattılan bu fiyat mekanizması ve bu yolda alınan korumacı tedbirler Antlaşmanın 39'uncu maddesi hükümlerine uygun olarak çiftçi gelirlerinin desteklenmesinde gelecekte anahtar rolü oynayacaktır (66).

Fiyat mekanizmasının oluşturulmasından sonra ikinci temel unsur bu sistemdeki harcamaları karşılamak üzere FEOGA'nın (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu) kurulması olmuştur. Başlangıçta FEOGA'nın üye devlet harcamalarını kısmen karşılaması, geçiş dönemi sonunda da piyasa düzenlemeleri ile ilgili tüm harcamaları karşılaması öngörülmüştür. FEOGA'nın aynı zamanda pazar politikalarını

(65) Luigi FRICCHIONE, a.g.e.,s.257.

(66) J. SMITH, Y. CLARISSE, a.g.e.,s.12.

oluşturulması yer alması, yapısal politikaların finansmanını da sağlaması önerilmiştir.

Netice olarak, ortak tarım politikasının amaçlarının gerçekleştirilmesi doğrultusunda Konsey'in 1962 yılında kabul ettiği bu karar paketinin şu üç esasa dayandığı görülür :

- Tek fiyat sistemi üzerine oturtulmuş bir tek pazar,
- Eşik fiyat sistemi ve dolayısıyla ithal tarım ürünlerinden alınan prelevmanlarla sağlanan ortak dış koruma duvarı ve bu sayede Topluluk içi ticarete Topluluk üreticilerine tanına öncelik,
- FEOGA'dan sağlanacak mali destek.

Esasen tahıllar için alınmış bu kararlar biraz daha yumuşatılarak, yumurta ve tavuğu da içine alacak şekilde genişletilmiştir. Tahıllarla başlayan bu model diğer tarım ürünlerine doğru genişletilmiştir. Ancak önce her ürünün karakteristik özelliklerinin belirlenmesi üye ülkeler arasında pazarlama yöntemleri ile ilgili gerekli uyarlamaların yapılması gerekmiştir.

4.2. ORTAK TARIM POLİTİKASININ İLKELERİ

Ortak Tarım Politikasının işleyişi üç temel ilkeye dayandırılmaktadır. Malların serbest dolaşımı, Topluluk önceliği ve ortak mali sorumluluk.

4.2.1. Malların serbest dolaşımı ilkesi

Bu ilkeye göre Topluluk içi tarım ürünleri ticareti tek pazar anlayışı içinde tek fiyat ve aynı ürün üreticilerine aynı garantilerin sağlanması esasına dayanmaktadır. Bu nedenle Topluluk içinde tarım

ürünleri gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları ile bunlara eş etkili vergi ve tedbirlerden arındırılmış olarak serbestçe dolaşacaktır. Topluluk dışı ticarete de ortak hareket edilecek, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata karşı ortak bir politika uygulanacaktır. Serbest dolaşımın tam olarak sağlanabilmesi için tarımı ilgilendiren tüm ulusal yasa ve idari düzenlemelerin uyumlaştırılması, kambiyo kurlarında istikrarın sağlanması, üye ülkelerin kendi ürünlerine subvansiyon yaparak haksız rekabete yol açmamaalarının sağlanması gerekmiştir (67).

Bu kadar kapsamlı ve karmaşık yapının tek bir pazara dönüştürülmesi piyasaların serbest rekabet ortamı içinde kendiliğinden entegrasyonu ile sağlanamayacağına merkezi bir düzenleme yapmak zorunlu olmuştur. Dolayısıyla, ortak fiyatların oluşumu tamamen serbest rekabet ortamına bırakılmamıştır. Ürünlerin serbest dolaşımına konan ulusal engellerin kaldırılması ve ortak fiyatların oluşturulması daha çok idari nitelikteki kararlarla sağlanmıştır.

Esasen burada genel yöntem en yüksek fiyatın bulunduğu üye devlet ile en düşük fiyatın bulunduğu üye devletin gösterge alınması ve bir ortalama fiyatın belirlenmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu uygulama daha çok tahıllar, şeker pancarı ve büyük ve küçük baş hayvanlara ilişkin olarak yapılmıştır. Süt ve süt ürünlerinde en yüksek fiyat ortak fiyat olarak kabul edilmiştir. Böylece piyasalarda ortak fiyatlar oluşturularak Topluluk içinde malların serbest dolaşımına geçilmiştir. Neticede bu sistemle ulusal korumacı politikalar terkedilmiştir ama daha korumacı ortak bir politika ortaya çıkmıştır.(68)

Üye ülkeler arası fiyat farklılıkları geçiş dönemi sonunda 1969 yılında tamamen ortadan kaldırılarak ortak fiyat uygulamasına ge-

(67) EC Commission, Trente ans de Droit Communautaire, Perspectives Europeennes, Luxembourg, 1982,s.472.

(68) Graham AVERY, The Common Agricultural Policy-A Turning Point, CML Revue,1984, s.482.

çilmiştir. Ortak fiyatların ulusal para birimlerine çevrilmesinde (1979 yılına kadar uygulamada olan Avrupa Hesap Birimi (AHB),bu tarihten sonrada) Avrupa Para Birimi, ECU, esas alınmıştır. Ancak Bretton Woods sisteminin çöküşünün ardından üye ülkelerin ulusal paralarının kur değerlerindeki istikrarsızlıklar nedeniyle aynı ürünlerin fiyatları üye ülkeler arasında önemli ölçüde farklılıklar göstermeye başlamıştır (69). Dünya para piyasalarındaki bu sarsıntı yüzünden,ECU karşılığı üreticilerin eline geçen ulusal paralar arasında da dengesizlik ortaya çıkmıştır. Devalue edilen bir ulusal para ECU karşısında değer kaybettiğinden bu ülkedeki üreticinin eline daha çok ulusal para geçmiştir. Bu yüzden de aynı ürün üreticilerin aynı garantilerin sağlanması ilkesi erezyona uğramıştır.

Bu soruna çözüm bulmak amacıyla yeşil kur sistemi yaratılmıştır.ECU nerkezi kuruna göre daha uzun süre yürülmekte olacağı için daha istikrarlı olacağına inanılan bu sistem de pek işe yaramamış, bu sefer ECU ile yeşil kur arasında açılan fark sorun olmuştur.(70) Tek pazarda bir türlü fiyat dengesi sağlanamadığından Topluluk telafi edici ödemeler (Monetary Compensatory Amounts- MCA) adı altındaki sistemi uygulamaya koymuştur. Söz konusu yöntemle bir üye devletin parası revalue olduğunda bu ülkenin ihracatçısının mağdur duruma düşmesini önlemek için aradaki fark kadar kendisine telafi edici ödeme yapılmakta, bu ülkeye yapılan ihracattan da (ithalatçıdan) aradaki fark kadar telafi edici ödeme tahsil edilmektedir (71). Tersisi durumda da bir üye devletin parası devalue olduğunda bu ülkeye yapılan ihracatlara telafi edici ödemede bulunulmakta (ithalatçıya) bu ülkenin ihracatçılarından da telafi edici ödeme tahsil edilmektedir. Telafi edici ödemeler Topluluk bütçesinden karşılanmakta, tahsilatları da yine Topluluk bütçesine akmaktadır. Bu sistem kur değerlerindeki değişmelerin neden olduğu fiyat fark-

(69) L.Neville BROWN, " Agrimonetary Byzantinism and Prospective Overruling " CMLR 1981, s.510.

(70) a.g.e.,ss.494-497.

(71) Ali M.EL AGRAA (ed); The Economics of the European Community, Second ed. Philip Allan Publishers ltd. Oxford,1985, s.174.

lılıklarının olumsuz etkilerini önlemiştir ama ulusal fiyat farklılıkları devam etmektedir. Sistem parası güçlü ülkelerin tarımını daha da güçlendirmektedir. Çünkü ithal tarım girdileri MCA sistemine dahil olmadığından parası değer kazanan ülke için ithalat ucuza, parası devalue olan ülke içinde pahalı hale gelmektedir.

Dolayısıyla MCA sistemi ithal girdi kullanan zayıf ekonomiler için tarım sektörüne büyük bir darbe vurmaktadır. Bunun yanısıra Topluluk boyutunda da MCA 'lar Topluluk bütçesine önemli mali yük getirmektedir. (72) Bu soruna çözüm bulmak amacıyla Komisyon Yeşil kur ile Piyasa kurları arasındaki farkın 1992 yılının sonuna kadar dört aşamada tedricen kaldırılmasını öngörmüştür.

4.2.2. Topluluğun Önceliği İlkesi

Toplulukta ortak bir tarım pazarı oluşturulmasında ikinci temel prensip tarımsal ürünlerin satın alınmasında Topluluk üreticilerine üçüncü ülke üreticileri karşısında öncelik tanınmasıdır. Aslında bu uygulama Topluluk tarımının Topluluk dışı rekabete karşı bir diğer şekilde korunmasından başka bir şey değildir (73).

Topluluk önceliği prelevmanlar, gümrük vergileri ve iç pazarda üretime yapılan yardımlarla sağlanmaktadır. Bununla birlikte Topluluk bu konuda bazı ülkelere tavizler tanımıştır. Yani tercihli ticaret anlaşmaları ile bağlı olduğu ülke veya ülke guruplarına Topluluk tarafından gümrük indirimi ya da muafiyeti tanınmıştır. Ancak bu tür ayrıcalıkların tanınması için söz konusu ürünlerin ortak piyasa düzenlerinde yer almayan ürünlerden olması veya bu ürünlerle ikame edilebilir özelliğe sahip olmaması gerekmektedir.

(72) a.g.e., s.175-177.

(73) Tibor BARNA, Agriculture Towards the Year 2000 : Production and Trade in high Income Countries, European Research Centre, 1979, s.50.

Prelevman ya da değişken vergiler yoluyla Topluluk üreticisi şu şekilde korunmaktadır. İthal tarım ürünlerinin fiyatı Topluluk tarım ürünleri fiyatına göre genelde düşük olduğu için aradaki fark Topluluğa ihracat yapan üçüncü ülkeden vergi olarak alınmakta ve Topluluk üreticilerine ödenmektedir. Topluluk'tan üçüncü ülkelere ihracat yapıldığında da Topluluk üreticisinin düşük dünya fiyatlarıyla rekabet edebilmesini sağlamak için ihracat iadesi (restitution) üreticiye ödenmektedir. İhracatta olsun ithalatta olsun Topluluk üreticisinin çıkaraları birinci derecede korunmaktadır.

4.2.3. Ortak Mali Sorumluluk İlkesi

Ortak bir tarım pazarı oluşturulmasında üçüncü temel prensip ortak mali sorumluluk ilkesi olarak benimsenmiştir. Bu ilke çerçevesinde üye devletler Ortak Tarım Politikasının işleyişi ile ilgili tedbirlerin getirdiği mali yükü kendilerini doğrudan ilgilendirmese bile paylaşmak zorundadırlar (74). Ortak mali sorumluluk ilkesi Topluluğun gelirleri ile giderlerini düzenleyen FEOGA tarafından yerine getirilmektedir. Tarım politikasının işleyişi için yapılan harcamalar yine bu politikanın işleyişinden elde edilen gelirlerle ve üye ülkelerin katkılarıyla sağlanmaktadır. Harcamalar tarım ürünleri piyasa fiyatlarının ortak gösterge fiyatlarının altına düşmesi sonucu üreticilere garanti edilen ödemelerle, ihracatın ve bazı istisnai durumlarda ithalatın desteklenmesinde ve tarımsal yapının geliştirilmesinde yapılan harcamalardır. Gelirler ise ithalattan alınan prelevman ve gümrük vergilerinden, iç pazarda üreticilerden alınan üretim vergilerinden elde edilmektedir.

(74) Gerard DRUESNE, a.g.e., s.274.

4.3. TÜRKİYE'DE İZLENEN TARIM POLİTİKALARININ TEMEL HEDEF VE İLKELERİ

Ülkemizde tarım politikası TBMM'ince kabul edilen beş yıllık kalkınma planları ve bu planlara göre hazırlanan yıllık programlarla belirlenmekte ve uygulamaya konulmaktadır. Türkiye'de planlı döneme birinci beş yıllık kalkınma planının ilk yolu olan 1963 yılında geçilmiştir. Bu yıldan başlayarak genel olarak kalkınma planlarında yer alan tarım politikası hedefleri şu şekilde sıralanabilir (75).

- Tarım kesiminin gelişme hızını ekonomik gelişmeyi yavaşlatmayacak, ekonomide darboğaz ve enflasyona yol açmayacak seviyede tutmak,
- Tarımsal üretimi arttırarak artan nüfusun gıda ihtiyacını geli şen sanayi sektörünün hammadde ihtiyacını karşılamak, ihracatı arttırmak ve ekonomiy e kaynak sağlamak,
- Tarımsal ürünlerde kendine yeterli bir düzeye ulaşmak ve toplu- mun dengeli beslenmesini sağlamak,
- Sektörlerarası gelir farklılıklarını azaltmak, işsizlik sorununun giderilmesine yardımcı olmak, tarım dışı kesimlerin istihdam oran- larının üzerinde iç göç hareketlerinin yol açtığı düzensiz kent- leşmeyi önlemek,
- Tarımda teknolojik gelişmeyi sağlayarak tarımsal üretimin doğal koşullara bağımlılığını azaltmak ve tarımsal alanların ve kaynak- ların etkin kullanımı sağlamak,
- Tarımda verimlilik düzeyinin arttırılması amacıyla modern girdi kullanımını teşvik etmek, sulama ve diğer alt yapı çalışmalarıyla

(75) A. İlkin BARAY, Temel ERGUN, 1980 sonrası Dönemde Türkiye'nin Tarımsal Yapısında Ortaya Çıkan Değişmeler, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1990, s.88.

uygun ürün bileşimi ile tarımsal üretimde gelişmeleri hızlandırmak,

- Geleneksel ürünler dışında hububat, bakliyat, meyve, sebze ve hayvancılık ürünleri ihracatlarının geliştirilmesine çaba göstermek,
- Tarımda destekleme politikasını etkin bir araç olarak kullanmak,
- Tarımsal yapıyı uzun dönemde hızlı ve dengeli gelişmeyi sağlayacak şekilde düzenlemek.

Tarım politikasında yer alan bu hedefler incelendiğinde bunların Topluluk ortak tarım politikasına yaklaşım gösterdiği görülür. Özellikle bunlar arasında dördü bir devlet politikası olarak ele alınmaktadır.

- Tarımsal ürünlerde kendine yeterliliğin sağlanması,
- Verimliliğin arttırılması,
- Tarıma dayalı sanayiinin ham madde ihtiyacının sağlanması, ve
- İhracatın geliştirilmesi.

4.3.1.1. Tarımsal Ürünlerde Kendine Yeterliliğin Sağlanması

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren tarım politikalarının benimsediği ilk hedef kendine yeterliliğin sağlanmasıdır. Kendimize yeten ziraat davasının başarılması olarak formüle edilen bu çaba her şeyden önce tarım sektöründe üretimin çeşitlendirilmesini amaçlıyordu. Bu ithal ikamesi sorunu değil ülkede yetiştirilmesi mümkün olan ancak teknik ve mali engeller nedeniyle yetiştirilemeyen ürünlerin yetiştirilmesi sorunudur.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana devam eden hızlı nüfus artışına rağmen tarım ürünlerinde genelde kendine yeterlilik, bir çok üründe

ihracat yapabilmek, tarıma dayalı sanayilere ham madde sağlamak Türkiye için uzun yıllar büyük bir avantaj olmuştur. Türkiye'nin tarım ürünleri açısından kendine yeterli olması kişi başına tarımsal ürün tüketimi, çiftçi satış fiyatları ile 175 dolar dolayında iken Avrupa Topluluğu'nda ise 450 dolardır (76). Bunda Toplulukta tarım ürünleri fiyatlarının önemli ölçüde yüksek olmasının payı büyüktür.

Ülkemizde gıda tüketimine yapılan harcamaların kişisel gelir içindeki payı gelir guruplarına göre değişmektedir. Yüksek gelir guruplarında bu oran % 33 iken düşük gelir guruplarında % 60 dolayındadır.

Kendine yeterlilik politikası 1980'li yılların başına kadar aralıksız olarak uygulanmıştır. Bu arada tahıl, bitkisel yağ gibi temel gıda maddelerinde kıtlık yaşandığında zaman zaman ithalat yapılmak zorunda kalınmıştır. Bazı ürünlerde arz talebi karşılayamamaktadır. Örneğin yağlı tohumlar, pirinç, hayvansal ürünler, hayvan yemi üretimi giderek artan ülke ihtiyacına yetmemektedir. Bununla birlikte Türkiye hala bir çok üründe kendine yeterli kabul edilebilir. Buna rağmen çok yakın bir geçmişe kadar büyük bir gururla her fırsatta söylenen Türkiye dünyada gıda üretimi bakımından kendisine yeten yedi ülkeden biridir sözü son yıllarda kolaylıkla söylenememektedir.

1980'den sonra uygulanmaya başlanan liberal ekonomi politikaları ile ithalatın serbestçe yapılması henüz serbest rekabete hazır olmayan tarım işletmelerinde üretimin düşmesine ve ithalatın giderek artmasına yol açmıştır. İçerdeki fiyatları terbiye etmek amacıyla da sık sık ithalata başvurulmuştur. Aslında burada esas sorun tarım kesiminde verimliliğin düşük olmasıdır. Ne yazık ki çiftçilerin kullandığı üretim teknikleri en modern teknikler değildir. Oysa kaliteyi ve verimliliği aynı anda yükselterek nüfus artışı oranında tarımda büyümeyi sağlamak gerekmektedir. Planlı döneme geçilmiş olduğu 1963 yılından 1980 yılına kadar tarım sektöründeki büyüme %

(76) Ahmet ÖZGÜNEŞ, " Tarım Sektöründe Verim Düşük ", Dünya, 16.8.1990.

2.5 ila % 3 iken bu gelişme 1980'den bu yana % 1 ila % 2 arasında kalmıştır.

4.3.1.2. Tarımsal Ürünlerde Verimliliğin Arttırılması

Türkiye'de tarım sektöründe verimlilik genel olarak düşüktür. Bir birim alandan alınan ürün bir çok Avrupa ülkesinin gerisinde kalmaktadır. Verim düşüklüğünün nedenleri arasında teknoloji ve girdi kullanımındaki geriliğin yanı sıra tarım nüfusu oranının yüksek oluşu ve çiftçi ailesi başına düşen tarım alanının az olması da yer almaktadır. Oniki üyeli Topluluğun 22 milyonluk tarım nüfusuna karşın tek başına Türkiye 23 milyon tarım nüfusu ile üretim yapmakta, Topluluğun 140 milyar dolarlık üretimine karşılık ancak yaklaşık 20 milyar dolarlık üretim yapabilmektedir.

Sadece bu örnek bile Türkiye'de verimliliğin ne derece düşük olduğunu göstermeye yeterlidir. Türkiye'de hayvancılığın yeterince gelişmemiş olması ve yaygın şekilde meraya bağlı olması hayvansal üretimin ve tüketim artmasını engellemektedir. Dolayısıyla Türkiye'de besin tüketimi daha çok bitkisel ürünlere dayanmaktadır.

Dengeli beslenmek için hayvansal proteinin ne kadar gerekli olduğu göz önüne alınırsa bu sektörde verimliliğin mutlaka yükseltilmesi gerekir. Bunun için de çayır ve meraların ıslah edilmesine ve bir üretim planlamasına ihtiyaç vardır.

Yem bitkileri üretiminde yaygınlaştırılması gerekir. 1980 sonrası dönemde hayvancılık sektöründeki gelişmeler genel olarak yeterli değildir. Bu dönemde uygulanan düşük faizli ihracat kredisi ihracattaki vergi iadesi uygulaması canlı hayvan ihracatını özendirildiği için hayvan sayısının azalmasında büyük etkisi olmuştur. Diğer yandan ithalatta liberasyona gidilmesi sonucu et ve et ürünleri ithalatının serbest bırakılması hayvansal üretimde gerilemelere yol açmıştır. Bu yüzden özellikle süt ürünleri üretimi ve besicilikle uğraşan bir çok işletme serbest rekabete henüz hazırlıklı olmadık-

larından zarar ederek piyasadan silinmişlerdir. Verimlilikteki düşüş özellikle et ve süt üretiminde fazlaca kendini hissettirmiştir. Diğer bir olumsuz etkide 1980'lerin ilk yarısında uygulanan yüksek oranlı devaluasyon ve devletçe sağlanan subvansiyonların kaldırılması damızlık hayvan ve yem fiyatları üzerinde yükseltici etki yapmış, besiciliğin maliyeti yükselmiştir. Diğer yandan 1985 yılından itibaren uygulanan yemde vergi iadesi hayvancılığı teşvikte yeterli olmamıştır.

4.3.1.3. Tarıma Dayalı Sanayiinin Hammadde İhtiyacının Sağlanması

Türkiye'nin kalkınma modeli tercihini sanayileşme yönünde yapmış olması tarım sanayi ilişkisinin ihmal etmesi anlamına gelmemelidir. Aksine tarımın yeni ve üretken bir anlayışla ele alınması gerekir. Diğer bir deyişle dış ticaret hadlerinin tarımsal ürün üreticileri aleyhine geliştiği bir dünya ekonomisi düzeni içinde tarıma dayalı ekonomik büyüme modeli ile tarım kesiminin gelir düzeyini, sosyal refahını yükseltmek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle sanayi ürünler tarımsal ürünlerden daha fazla katma değer yarattıkları için tarıma dayalı sanayilerin bir sıçrama yapması gerekmektedir.

4.3.1.4. İhracatın Geliştirilmesi

Türkiye'nin tarım ürünleri üretiminde yüksek bir potansiyele sahip olması aynı şekilde tarım ürünleri ihracat potansiyelini de yükseltmektedir. İhracatın geliştirilmesinde ülkemizin başlıca sorunu kalitenin iyileştirilmesi ve ihracatın çeşitlendirilmesidir. Bu konudaki iyileştirmeler hedef alınan dış pazarların ortak kalite ve standartlarına uygun üretim yapmak ve ihtiyaçlara göre üretimi çeşitlendirmekle sağlanabilir. Hele Avrupa Topluluğu söz konusu olduğunda bu pazardaki payımızı genişletmek Topluluğun ortak kalite ve standartlarına ne ölçüde uyabileceğimize bağlıdır. Çünkü Topluluk Türkiye de dahil üçüncü ülkelere yaptığı ithalata pek çok ba-

haneler altında tarife dışı engeller uygulamaktadır. Bunlar zirai karantina ve ilaçtan, ambalaj ve nakliyeye kadar pek çok konuyu ilgilendirmektedir.

Türkiye tahıl, taze sebze ve meyve gibi işlenmemiş tarım ürünü ihracatı yanında giderek tarıma dayalı sanayi ürünlerinin ihracatını arttırmaya çaba göstermektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin Doğu Avrupa ve Orta Doğu gibi Toplulukla rekabet ettiği pazarlardaki payını arttırması için tarımsal ürün ihracatında sık sık değişen karasız ve yetersiz politikalar yerine uzun vadeli ve dinamik bir politikaya ihtiyaç vardır (77).

Türkiye'nin belkide en büyük sorunu belirli bir tarım politikasının olmamasıdır. Tarım konusu iktidara gelen hükümetlerin programlarında yer verilen öneme göre şekillenmektedir. İstikrarlı ve uzun vadeli bir politikanın mevcut olmaması yani belirli bir tarım politikasının olmaması açıkça tanımlanmış kalıcı ilkelerin oluşmasına imkan tanımamaktadır. Sonuç olarak, Topluluğun amaçları ve ilkeleri açıkça belirlenmiş ortak tarım politikası karşısında Türkiye'nin aynı şekilde sağlam ilkelere dayanan kuvvetli bir tarım politikası maalesef mevcut değildir.

(77) Arslan KARABAĞLI, AT Tarımı ve Türkiye Tarımının Verimlilik Pazarlama ve Dış Ticaret Açısından Değerlendirilmesi, MPM yayını, No.383, Ankara, 1989,s.39.

BEŞİNCİ BÖLÜM

AVRUPA TOPLULUĞU VE TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME MEKANİZMALARI

5.1. AVRUPA TOPLULUĞU'NDA TARIMSAL DESTEKLEME MEKANİZMASI

5.1.1. Topluluk İçi Tarımsal Fiyat Politikası

Ortak tarım politikasının en önemli özelliği bu politikanın geniş bir ürün yelpazesini içine alan bir ortak fiyat politikası esasına dayandırılmasıdır. Bu çerçevede her ürün ya da ürün grubunun sahip olduğu özellikler dikkate alınarak çeşitli piyasa düzenlemeleri oluşturulmuş, bu piyasa düzenlerinde her yıl yeniden belirlenen ortak fiyatlar sektörlere göre ayrı bir terminoloji oluşturmuşlardır.(78)

(78) Peter COFFEY, Main Economic Policy Areas of the EEC, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1983, s.13.

1993 yılı itibariyle 21 ortak piyasa düzeni mevcut olup bunlar içinde ortak fiyat politikasının sektörlerle uygulanması sektörlerin korunma seviyelerine bağlı olarak Topluluk içi ortak fiyat politikası ile üçüncü ülkelere karşı ortak dış fiyat politikasının aynı anda uygulanması veya sadece dış korumanın mevcut olduğu sektörlerde ortak dış fiyat politikası aracılığıyla sürdürülmektedir. Böylece Topluluk içi tarımsal fiyat politikası ortak piyasa düzenine tabii ürünler için hedef ve müdahale fiyatı (tavan ve taban fiyatı) sistemlerine bağlı olarak yürütülmektedir.

Topluluk dışı tarımsal fiyat politikası ise eşik fiyat, değişken vergi (fark giderici vergi) ve ihracatta vergi iadesi sistemlerine bağlı olarak yürütülmektedir.

5.1.1.1. Hedef Fiyat

Hedef fiyat üreticilerin serbest piyasa düzeni içinde arz ve talep hareketlerine bağlı olarak elde etmeleri umulan ve ürettikleri ürünler için en makul gelir düzeyini sağlayacak bir seviyede belirlenen bir fiyattır. Taban fiyatı niteliğinde olup uygulandıkları ürünlerin özelliklerine göre farklı yöntemlerden yararlanılarak tespit edilmektedir. Bununla birlikte genelde hedef fiyat olarak Topluluk'ta tarımsal üretimin en düşük düzeyde gerçekleştiği bölgedeki toptan ticarete esas teşkil eden fiyat alınmaktadır.(79)

Hedef fiyat belirlenirken en fazla üretim açığının bulunduğu bölgenin esas alınması ile üretim fazlalığı bulunan bölgeelerden bu bölgeye ürün akışının yönlendirilmesi amaçlanmıştır. En fazla üretim açığının bulunduğu bölge dışında kalan diğer bölgeler için geçerli hedef fiyat en fazla açığın bulunduğu bölgeye kadar olan nakliye masraflarının, sigorta giderlerinin temel hedef fiyattan düşürülme-

(79) Üretim açığının en yüksek düzeyde olduğu bu bölge esas alınarak tesbit edilen bu fiyata temel hedef fiyat denilmektedir.

si yoluyla bulunan fiyattır. (80) Hedef fiyatın bir diğer özelliği de tüketicinin yüklenebileceği en yüksek fiyat seviyesini göstermesidir.

Hedef fiyatlar ortak piyasa düzenine giren her ürün ya da ürün grubu için ayrı ayrı olarak Topluluk Konsey'i tarafından tespit edilmektedir. Hedef fiyatlar ilgili oldukları piyasa düzenlerinin özellikleri nedeniyle farklı adlar almıştır. Yıllık olarak tespit edilen bu fiyatlar üretim döneminden önce belirlenmektedir. Böylece üretim miktarı üretim tüketim dengesini sağlayacak şekilde olmaktadır. Bu yöntemle üreticiler pazarlama döneminden önce elde edebilecekleri gelir seviyesi hakkında önceden bilgi sahibi olabilmektedir. (81)

5.1.1.2. Müdahale Fiyatı

Müdahale fiyatı Topluluk üreticisini piyasada üretimin bolluğuna fiyatların düşmesine karşı koruyan garanti edilmiş bir fiyat seviyesidir. Taban fiyat niteliğindeki bu fiyat piyasa fiyatlarının üreticileri önemli bir gelir kaybına uğratabilecek seviyelere inmesini önlemektedir. Piyasalarda böyle bir durum oluştuğunda üye ülkelerdeki müdahale kurumları kendilerine getirilen ürünlerin tümünü satın almakla yükümlü oldukları için bu fiyata müdahale fiyatı denmiştir.

Müdahale fiyatı her ürün için ayrı belirlenmektedir. Fiyat seviyesi olarak Topluluk'ta o üründe üretim fazlasının en yüksek olduğu bölge referans alınmaktadır. Müdahale fiyatları da hedef fiyatta olduğu gibi Konsey tarafından ve pazarlama dönemi başlamadan ilan edil-

(80) Ali M.EL-Agraa (ed), a.g.e.,s.172.

(81) Emine KILDIRGICI, AET Tarımında Ortak Piyasa Düzenleri, İGEME, Ankara, 1988,s.2

mektedir.(82) Müdehale alımları bir yandan fiyatları dolayısıyla gelirleri destekleyici bir araç olarak kullanılırken diğer yandan iç piyasanın düzenlenmesine yarayan bir mekanizma olarak işletilmektedir.(83) Müdehale fiyatları genellikle hedef fiyatın % 5-10 altında bir seviyede tespit edilmektedir. Müdehale alımları bütün kampanya süresince aynı kalmamakta aylık arttırmalara tabi olmaktadır. Bu arttırmalar pazarlama döneminin başında ürünün tamamının satılmasını önleyerek piyasanın düzenlenmesine yardımcı olmak amacıyla yapılmaktadır. Söz konusu arttırmalar bir yandan da depolama ve faiz masraflarının karşılanmasını da sağlamaktadır.(84)

Müdehale fiyatları tahıllar, rafine edilmiş ve edilmemiş şeker, zeytinyağı, bazı yağlı tohumlar, tütün, tereyağı, yağsız süt tozu, peynirler, sığır ve domuz eti için uygulanmaktadır. Piyasada arzın bollaşması yüzünden zaman zaman müdahale alımları stokların büyümesine neden olmaktadır. Bu yüzden müdahale alımlarını azaltmak için üreticilere depolama yardımı yapılmaktadır.

5.1.2. Topluluk Dışı Tarımsal Fiyat Politikası

5.1.2.1. Eşik Fiyat

Topluluk içinde fiyat düzeyini dolayısıyla üretici gelirlerini korumak amacıyla, Topluluk dışından yapılan tarım ürünleri ithalatın-

(82) Richard BAILEY, The European Connection, Implication of EEC Membership, Pergamon Press, Oxford, 1983,s.57.

(83) Gülcan ERAKTAN, Avrupa Topluluğunda Tarım Ürünleri Ortak Piyasa Düzenleri, Ankara, 1988,s.8.

(84) Hakkı GÜCÜK, Tarım Ürünlerinde Topluluk İçi Rejim, Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Genel Sekreterliği AET İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 1979,s.3.

da minimum ithal fiyatı ya da eşik fiyat olarak olarak adlandırılan bir fiyat düzeyi belirlenmektedir. Hedef fiyatın düşük dünya fiyatları karşısında etkisini kaybetmemesi için geliştirilen bu fiyat seviyesi ithal ürünün CIF fiyatı dikkate alınarak tespiti edilen ve Topluluğun o üründe en fazla üretim açığının bulunduğu bölgeye nakliyesi ile ilgili giderleri de ilave ederek hedef fiyat düzeyinde ya da üstünde oluşturulmaktadır (85). Eşik fiyatı, hedef fiyat ve müdahale fiyatı gibi Konsey tarafından pazarlama döneminden önce ilan edilmektedir.

5.1.2.2. Fark Giderici Vergi

Düşük dünya fiyatları karşısında Topluluk üreticisini korumak amacıyla alınan fark giderici vergi ithal ürünün CIF fiyatını eşik fiyat seviyesine yükseltmektedir. Dünya pazarlarındaki tarım ürünleri fiyatlarındaki dalgalanmalara göre değişen bu vergi günlük olarak tespit edilmektedir. Bu mekanizma sayesinde Topluluk üreticilerinin gelirleri dünya pazar koşullarındaki değişimlerden etkilenmemektedir. Söz konusu bu vergi sınırda alınmakta ve Topluluk bütçesine aktarılmaktadır. (86)

Eğer dünya fiyatları eşik fiyatın üstünde bir seviyede gerçekleşmişse bu durumda ithalatçıdan fark giderici vergi alınmamakta, ancak Topluluk'taki fiyat seviyesini korumak amacıyla ithalatçıya değişken ithalat yardımı yapılmaktadır.

Eşik fiyat artışı fark giderici vergi yoluyla yapılan müdahaleler tahıllar, pirinç, zeytinyağı, şeker, süt ve süt ürünleri, ortak piyasa düzenlerinde tam olarak uygulanmaktadır. Kümes hayvanları ve domuz eti ortak piyasa düzenlerinde fark giderici vergi iki aşamada alınmaktadır. Birinci aşamada bir kg et üretebilmek için gereken

(85) Richard BAILEY, a.g.e., s.58.

(86) Graham HALLET, The Economics of Agricultural Policy, Second ed. Basic Blackwell, Oxford, 1985, s.319.

yemlik tahıl miktarı (birim tahıl miktarı) üzerinden yapılan hesaplamalarla, dünya yemlik tahıl fiyatı ile Topluluk yemlik tahıl fiyatı arasındaki fark kadar vergi alınmaktadır.(87) İkinci aşamada bu piyasa düzeninde eşik fiyata karşılık gelen set fiyat ile (ki bu da en verimli üçüncü ülkenin bir kg et/yumurta üretme maliyeti esas alınmaktadır) yine bu piyasa düzeni için tespit edilen hedef fiyat arasındaki fark kadar vergi tahsil edilmektedir.

Sığır ve dana eti ortak piyasa düzenlerinde fark giderici vergi bu ürünlerin ithalinde yaklaşık % 16-20 oranında alınan advalorem vergiye ilave olarak alınmaktadır. Bu piyasa düzenindeki yönelim fiyatı (hedef fiyat) ile ithal fiyatı artı gümrük vergisi arasındaki fark fark giderici vergi olarak sınırda tahsil edilmektedir.

Şarap, sebze meyve ve balıkçılık ortak piyasa düzenlerinde eşik fiyata karşılık olarak kullanılan referans fiyatı ile ithal fiyatı artı gümrük vergisi arasındaki fark fark giderici vergi olarak alınmaktadır. Tütün, şerbetçi otu ve yağlı tohumlar ortak piyasa düzenlerine giren bazı ürünlerle ortak piyasa düzenleri dışında kalan bazı ürünler için dış koruma sadece gümrük vergileriyle sağlanmaktadır.

5.1.2.3. İhracat İadeleri

Topluluktan dünya pazarlarına ihracat söz konusu olduğunda düşük dünya fiyatları karşısında Topluluk ürünlerinin rekabet edebilmesi için ihracat subvanse edilmektedir. Bu subvansiyonlar ihracat iadesi şeklinde ihracatçıya ödenmektedir. İhracat iadeleri, prelevmanlar ve fark giderici vergilerde olduğu gibi dünya fiyatlarındaki değişmelere paralel olarak artmakta veya azalmaktadır. Buna göre dünya fiyatları Topluluk fiyatlarına yaklaştıkça ihracat iadeleri azalmakta, tersi durumda ise artmaktadır.

(87) Graham HALLET, a.g.e., s.320.

Topluluk fiyatlarının dünya fiyatlarının altında olduğu istisnai durumlarda da ihracatçıların yüksek dünya fiyatlarından avantaj elde etmelerini önlemek amacıyla ihracatta vergi iadesi verilmektedir.(88)

5.1.3. Ortak Piyasa Düzenleri ve Tarımsal Fiyat Politikası

5.1.3.1. Temel Özellikler

Topluluk'ta ortak piyasa düzenleri üç amaçla kurulmuş olup her amaçın gerçekleştirilmesi için değişik politika araçlarından yararlanılmaktadır. Bunlar (89) :

- Üye ülkelerdeki farklı piyasa düzenleri yerine Topluluk'ta ortak piyasa düzenleri kurmak,
- Üye ülkeler arası ticari alışverişleri geliştirecek koşulları yaratmak, bu sayede mal alışverişlerinin serbestçe yapılmasını sağlamak,ve
- Topluluk'ta ortak bir tarım pazarı yaratarak bu iç pazarı ve Topluluk üretimini üçüncü ülkelere karşı korumaktır.

Ürünlerin ekonomik ve stratejik önemi, üçüncü ülkelerle rekabet gücü, üreticilerin gelir durumları, bu ürünleri işleyen sanayi dalının desteklenip desteklenmemesi, Topluluğun kendi kendine yeterlilik durumu ve stok dengesi göz önüne alınarak, başlıca dört tip piyasa düzeni

(88) Dominik LASOK, The law of Economy in the European Communities, Butterworth, London, 1980, s.293.

(89) Gülcan ERAKTAN, a.g.e., s.4.

oluşturulmuştur. Bu piyasa düzenleri şu şekilde sıralanabilir :

- İlk tip ortak piyasa düzeni, müdahale mekanizmaları ve dışa karşı korumaya dayandırılmıştır. Topluluk tarımsal üretiminin yaklaşık %

70'ini kapsayan bu piyasa düzeni ürün cinsine göre farklı uygulama biçimi getirmiştir. Tahıllar, şeker, süt, sığır ve dana eti, domuz eti, bazı sebze ve meyvalar, sofralık şarap ve balıkçılık ürünlerini içine alır. Bu ürünler için bir yandan fiyat mekanizması yoluyla zorunlu ve ihtiyari müdahale alımları yapılmışken diğer yandan da üçüncü ülkelere karşı dış koruma sistemi geliştirilmiştir. Müdahale alımları ile piyasa fiyatlarının belirli minimum seviyelerin altına düşmesi önlenmektedir. Müdahale alımları bu amaçla kurulmuş müdahale kuruluşları tarafından yürütülmüştür. Söz konusu bu kuruluşlar ürünün bolladığı hasat dönemlerinde fazla üretimi satın alarak piyasaları dengeye getirmekte, daha sonra tekrar iç piyasaya sürmekte veya üçüncü ülkelere ihraç etmektedir. (90)

Zorunlu müdahale alımlarında müdahale kuruluşları kendilerine getirilen ürünü müdahale fiyatı üzerinden satın almaktadır. Hububat, süt, yağlı tohumlar ve şekerde hedef fiyatın % 10'undan daha düşük olmayan bir müdahale fiyatı ile ürünler satın alınmaktadır. Ancak şekerde üretim kotaları getirilmiştir.

İhtiyari müdahale alımlarına ise piyasada belirli koşulların varlığı halinde baş vurulmaktadır. Örneğin meyve-sebze, domuz eti, şarap ve su ürünleri piyasada bir kriz ortaya çıktığında müdahale alımları devreye sokulabilmektedir. Müdahale kuruluşları 1980'li yılların ortalarına kadar alımlarına kadar Konsey'in yıllık tespit ettiği sabit fiyatlar üzerinden sınırsız miktarlar için gerçekleştirmişlerdir. Ancak stokların çok artması nedeniyle müdahale alımlar daha esnek hale getirilmiştir.

(90) Willem MOLLE, The Economics of European Integration—Theory, Practice, Policy, Dartmouth Publication Co., Aldershot, 1990, s. 252.

- İkinci tip piyasa düzeni, sadece dışa karşı koruma sisteminin bulunduğu Topluluk tarımsal sisteminin yaklaşık % 25'ini oluşturan piyasa düzenidir. Bu grupta yumurta ve kümes hayvanları,sofralık şarap dışında kalan kalite şaraplar, diğer sebze ve meyveler ve çiçekler yer almaktadır. Bu ortak piyasa düzeninde sadece dış koruma ile yetinilmesinin başlıca nedeni söz konusu ürünlerin temel gıda ürünleri olmayıp, topraktan bağımsız olarak üretilebilen ürünler olması gösterilebilir. Dış koruma daha önce belirtildiği gibi değişken ithalat vergileri ve gümrük vergileri ile sağlanmaktadır.
- Üçüncü tip ortak piyasa düzeni ürünlere sadece ilave yardımla yürütülen piyasa düzenidir. Bazı yağlı tohumlar örneğin kolza tohumu, ayçiçeği tohumu ve pamuk tohumu, bazı proteinli bitkiler örneğin fasulye,tütün, koyun eti, domates ve kuru üzüm bu piyasa düzeninde yer almaktadır. (91)

Gümrükler ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) çerçevesinde Topluluk bu ortak piyasa düzeni içine giren ürünlerde gümrük vergilerini sabit tutma taahhüdünü yerine getirmek zorundadır. Dolayısıyla bu ürünlerin dış ticaretinin diğer piyasa düzenlerinde olduğu gibi bir dış koruma sistemi getirilememiştir. Dış korumanın olmadığı bu ürünlerin üçüncü ülkelerin rakip daha ucuz ürünleri ile Topluluk içinde rekabet edebilmesini sağlamak amacıyla işleme sanayilerine Topluluk fiyatı ile dünya fiyatı arasındaki fark kadar yardım yapılmaktadır. Burada tek koşul işlenen ürünün Topluluk'ta üretilmiş olmasıdır.

- Dördüncü tip ortak piyasa düzeni ürünlere götürü usulde yardım sağlandığı sert buğday,keten tohumu, kenevir tohumu,şerbetçi otu, ipek kozası ve kuru yemi içine alan piyasa düzenidir. Söz konusu bu ürünler Topluluk tarımsal üretiminde çok küçük bir paya sahip olmalarına rağmen bazı bölgelerin başlıca geçim kaynağı olduğu ve işlenmelerinde yoğun uzmanlaşma gerektiği için götürü yardımlardan yararlanmaktadır. Bu yardım ya üretim yapılan alanda hektar

(91) a.g.e.,s.253.

başına ya da üretilen ürün miktarına göre yapılmaktadır. Bu tip ortak piyasa düzeninde üreticiler için yine dünya fiyatının üzerinde bir minimum fiyat garanti edilmektedir. Ancak garantinin biçimi değişmektedir.

Bu piyasa düzeninde ithalata değişken vergi uygulaması olmadığı için ithalat dünya fiyatları seviyesinde yapılmakta, Topluluk üreticisine ise Topluluk fiyatı ile düşük dünya fiyatı arasındaki fark Topluluk bütçesinden subvansede edilmektedir.

Burada fiyat politikası ile yardım politikası ayırımını vurgulamadan geçmemek gerekir. Fiyat politikası ile yönlendirilen ortak piyasa düzenlerinde üretici gelirinin piyasa çerçevesinde oluşması esas alınmıştır. Fiyat politikası burada gelir destekleme mekanizmasının aracıdır. Bu destek sektörüne göre nüdehaleler yoluyla yani taban ve tavan fiyatlarla (müdahale fiyatı ile hedef fiyat) belirlenmektedir. Yardım politikası ise üreticilerin piyasadan sağlayacağı gelirin müdahale olmaksızın Topluluk yardımları yoluyla desteklenmesidir.(92)

Ancak bu ayırımı her durumda kesin çizgilerle belirlemek pek mümkün olmamaktadır. Örneğin sert buğday ve rafine edilmemiş zeytinyağı müdahale alımları kapsamına girerek fiyat politikası içinde yer alırken, üretim yardımlarından da yararlandığı için yardım politikası kapsamına da girmektedir.

(92) İKV, İçerdikleri Politikalar Açısından Ortak Piyasa Düzenleri ve Bu Düzenlere Dönük Uygulamalardan Kaynaklanmış Olan Sorunlar, Yayın No.102, İstanbul, Nisan 1991, s.41

5.1.3.2. Sektörler İtibariyle Ortak Piyasa Düzenleri

Topluluk'ta çoğunluğu 1960'lı yıllarda saptanmış olan toplam 22 ortak piyasa düzeni mevcuttur. Bu piyasa düzenleri aracılığıyla fiyat, Topluluk içi serbest dolaşım, Topluluk dışı ticaret, rekabet ve finansman konularını içeren ürün veya ürün grubu bazında düzenlemelere gidilmiştir.

5.1.3.2.1. Tahıllar Ortak Piyasa Düzeni

Tahıllar ortak piyasa düzeni, müdahale fiyatı, hedef fiyatı ve eşik fiyatı esasına göre kurulmuştur. Müdahale kuruluşları belirli kalite özelliklerine sahip ürünün tamamını, müdahale fiyatı üzerinden müdahale süresi içinde satın almak zorundadırlar. Alımların zorunlu ve fiyat garantisinin bulunduğu bu sistem 1962 yılında kurulmuş olup en eski ve en gelişmiş piyasa düzeni sistemidir. Müdahale fiyatı belirlenirken Topluluğun tahıl açığının en yüksek düzeyde olduğu Almanya'nın Duisburg bölgesi piyasa fiyatları esas alınmakta ve Konsey tarafından her yeni kampanya döneminin başında ilan edilmektedir.

Eşik fiyat üçüncü ülkelerden ithal edilen tahılın Topluluğa girebileceği asgari fiyatı temsil etmekte ve hedef fiyat üzerinden hesaplanmaktadır. Genellikle Topluluk fiyatları dünya fiyatlarının üzerinde belirlendiğinden aradaki fark ithalatçıdan vergi olarak alınmaktadır. Eşik fiyatla hedef fiyat arasındaki bu fark tahılların Topluluk sınırından itibaren Rotterdam -Duisburg arasındaki taşımacılık maliyetlerine karşılık gelmektedir. Yani üretimin en düşük olduğu Duisburg bölgesinde yerli üreticiler ithal ürünlerin rekabetinden bu yolla korunmakta diğer bölgelerdeki tahıl üreticileri de Topluluk düzeyinde belirlenen bu fiyat seviyesinden verimlilik, pazar koşulları, işçilik maliyetleri gibi rekabet güçlerine göre rant elde etmektedirler. Bu da Toplukta bölgeler arasında diferansiyel rantı oluşturmaktadır.

Müdahale fiyatı belirlenirken de tahıl üretiminin en bol olduğu Oriens-Ormes bölgesi piyasa fiyatları esas alınmaktadır. Müdahale kuruluşları üreticilerin gelir düzeylerini korumak için piyasa fiyatlarının belirlenen müdahale fiyatının altına düşmesini önlemek için zorunlu olarak piyasaya girip alımlarda bulunmaktadır. Destekleme fiyatı ya da üreticilere belirli bir gelir seviyesini garanti ettiği için müdahale fiyatı aslında bir garanti fiyatıdır. Müdahale alınlarının yolun belirli aylarına yığılmasını önlemek amacıyla üreticilerin faiz ve depolama giderlerine eşit aylık arttırmalar getirilmiştir (93). Ayrıca müdahale alımlarında asgari miktar ve koşulları söz konusudur. örneğin 80 ton dan az yumuşak buğday müdahale kurumlarınca satın alınmamaktadır (94).

Tüm tahıl türleri için tek ortak hedef fiyat ile müdahale fiyatı belirlenmektedir. Böylece farklı tahıl türlerinin farklı besleyici değerlerine göre aralarında arz talep koşullarının kendiliğinden belirleneceği ve dolayısıyla fiyat paritesi yaratmadan tahıl türlerinin serbest rekabet imkanı kazanacakları düşünülmüştür. Sadece yumuşak buğday için yüksek teknolojik değeri olan bu ürünü yemlik buğdayla arasındaki verim farkını dengelemek amacıyla, ekmelek yumuşak buğday için ayrı bir reform fiyatı oluşturulmuştur. Bu fiyat ortak müdahale fiyatının % 5 üzerinde tesbit edilmektedir. Topluluk tahıl üreticilerinin nişasta üretimi yapan işleme sanayilerine girdi temininde düşük fiyatlı ithal ürünlerin rekabetinden korunmaları için Topluluk tarafından üretim yardımında bulunmaktadır (95). Bunun dışında verimin düşük olması nedeniyle sert buğday üreticilerine hektar başına doğrudan yardım yapılmaktadır.

(93) Regulation No. 2727/75, OJL 281 1.11.1975.

(94) İKV, İçerdikleri Politikalar Açısından Ortak Piyasa Düzenleri ve Bu Düzenlere Dönük Uygulamalardan Kaynaklanmış Olan Sorunlar, Yayın No.102, İstanbul, Nisan 1991, s.41

(95) Tulu GÜRAKAN, v.d., Topluluğun Tarım Ürünlerindeki Ortak Piyasa Düzenleri, Fiyat Politikaları ve Destekleme Sistemleri, HDTM Araştırma-İnceleme Dizisi, Sayı 16, Ankara 1993, s.9.

söz konusu bu yardım iyi kalitedeki makarnalık buğday için ödenmektedir.

Tahıl sektöründeki mevcut fiyat ve garanti sisteminin sağladığı üretim bolluğu 1980'li yılların başında aşırı üretim fazlalarına ve bu sektöre yapılan desteğin artmasına sebep olduğundan sektör de sınırlı müdahale alımı sistemi getirilmiştir. Buna göre 1982/83 pazarlama yılından itibaren sert buğday hariç diğer tahıllarda müdahale alımlarına eşik getirilmiştir. Dolayısıyla eşik üzerindeki üretimin elden çıkarılma maliyetinin yaklaşık % 3'ü ortak sorumluluk vergisi olarak üreticiden alınmaktadır. Ayrıca üretim eşiği aşıldığında müdahale fiyatı % 1 oranında düşürülmektedir. Bu tedbirler de üretim fazlaları sorununa çözüm getiremeyince 1988-1992 dönemi için tahıl sektöründe yıllık 160 milyon ton olmak üzere üretim eşiği sistemi getirilmiştir. Buna göre Topluluk tahıl üretiminin bu miktarı aşması halinde gelecek pazarlama döneminde müdahale fiyatı % 3 düşürülmekte, eşik aşılması tekrarlandığı halde de müdahale fiyatındaki düşüş kümülatif olmaktadır.

5.1.3.2.2. Pirinç ortak Piyasa Düzeni

Pirinçte ortak piyasa düzeni (96) tahıl ortak piyasa düzeninde olduğu gibi fiyat ve müdahale mekanizması üzerine kurulmuştur. Bu sektörde müdahale fiyatı belirlenirken çeltik veya dış kabuğu ayıklanmamış pirinç için Topluluğun üretim bolluğu olan İtalya'nın Vercelli bölgesi piyasa fiyatları esas alınmaktadır. Yine bu sektörde de müdahale alımlarına aylık arttırmalar ödenmektedir. Pirinçte hedef fiyat belirlenirken de dış kabuğu ayıklanmış pirinç için Toplulukta üretimin en az olduğu Duisburg bölgesi piyasa fiyatları esas alınmaktadır. Üçüncü ülkelere yönelik pirinç ihracatında ise ihracatçılara tahıllarda olduğu gibi ihracat iadesi ödenmektedir.

(96) Regulation No.1418/76, OJL 166 25.6.1976.

Pirinç için tesbit edilen eşik fiyatta kabukları çıkarılmış, öğütülmüş kırık pirinç piyasa fiyatları esas alınmaktadır. Ancak burada belirtmek gerekir ki Toplulukta pirinç sektöründe biri yuvarlak taneli diğeri uzun taneli olmak üzere iki tür piyasa bulunmaktadır. Topluluk daha çok yuvarlak taneli pirinç üreticisi olup ithal ettiği pirinç ise uzun taneli pirinçtir. Böylece yuvarlak taneli pirinç ihraç edilirken uzun taneli pirinç ithal edilmektedir. Uzun taneli pirinç üretiminin teşvik edilmesi için de bu pirince uygulanan eşik fiyatı daha yüksek tutulmuştur.

5.1.3.2.3. Şeker Ortak Piyasa Düzeni

Topluluk Lome Anlaşması gereği ACP ülkelerinden her yıl belirli bir miktar şeker kamışından üretilmiş şekeri satın alma yükümlülüğü içinde bulunduğu için iç pazarda şeker üretimini talebe göre ayarlamak, üretim fazlalarını azaltma yolunda önlemler almaktadır. Bu bakımdan hem fiyat hem miktar olarak sınırlı bir garanti mekanizması mevcuttur. Müdahale alımları kotalarla sınırlanmıştır. Müdahale alımları tarladaki ürüne yani şeker pancarı ya da şeker kamışına göre değil işlenmiş ürüne, şekere uygulanmaktadır (97). Diğer yandan üretim fazlalarının elden çıkarılma maliyetine üreticilerin ortak edilmesi prensibi en çok şeker üreticilerine uygulanmaktadır. Şeker ortak piyasa düzeninde fiyat politikası şeker ve şeker pancarı için ayrı ayrı tesbit edilmektedir (98). Buna göre belirli kalite standartlarına sahip beyaz şeker için her yıl bir hedef fiyat belirlenmekte, bu fiyatın serbest rekabet koşulları altında piyasa arz ve talep dengesini sağlayacağı tahmin edilen bir fiyat seviyesinde olmasına dikkat edilmektedir. Bu sektörde eşik fiyat şöyle hesaplanmaktadır. Topluluğun en çok üretim fazlaları bulunan bölgesi olan Kuzey Fransa'da üretilen şekerin, en

(97) Tulu GÜRAKAN, v.d., a.g.e., s.37.

(98) Regulation No.1785/81, OJL 177 1.7.1981.

fazla açık veren Palermo bölgesine nakliyesiyle ilgili masraflar ve stoklama vergisi hedef fiyata ilave edilmektedir. Eşik fiyat beyaz şeker için belirlenmektedir. Beyaz şekerde müdahale fiyatını tesbit ederken Topluluk'ta üretimin en bol olduğu bölgedeki fiyat seviyesi esas alınmaktadır. Yine müdahale fiyatı belirli standart ve kalitedeki ürünler için tesbit edilmektedir.

Şeker üretiminde miktar sınırlaması üye devletler düzeyinde uygulanmaktadır. Bir yıllık bu kotalar üye devletler arasında bölüştürülmüştür. Sistemin esası üye devletlerin ellerindeki kotaları mevcut şeker fabrikalarına dağıtması, fabrikaların da üreticilerle anlaşarak sözleşmeli üretime gitmesi üzerine kurulmuştur. Tam fiyat garantisi sadece A kotasına yani temel kotaya tanınmıştır. A kotası ülke iç tüketimini karşılayabilmektedir. Bunu aşan üretim miktarı B kotası olarak düşük fiyat garantisinden yararlanmaktadır. A ve B kotaları en yüksek toplam kotayı vermektedir. Bunun dışında kalan üretim C kotası olarak hiç bir garantiden yararlandırılmamaktadır. A ve B kotaları en yüksek toplam kotayı vermektedir. Ya üreticiler tarafından stoklanmak ya da ihraç edilmek zorunda olan C kotası kapsamındaki ürünlerin iç pazarda da satılması yasaktır.

Şeker pancarı için ise belirli kalite standardı dikkate alınmak suretiyle beyaz şeker müdahale fiyatının bir türevi olan pancar tenel fiyatı belirlenmektedir. Şeker pancarı ve şeker üreticileri üretim fazlalarının Topluluk içinde elden çıkarılmasının finansmanı tümüyle üreticilere bırakılmıştır. Topluluk sadece ACP ülkelerinden ithal edilen şeker miktarı kadar şekerin dünya pazarlarında stoklanmasının finansman yükünü üstlenmiştir. Üreticilerin mali sorumlulukları üretim vergileri ile sağlanmaktadır.

Başlangıçta azami müdahale fiyatının belirli bir oranı olarak A ve B kotaları toplamı üzerinden alınan bu vergiler 1979-1981 yılları arasında iç pazarda elde çıkarma maliyetlerini karşılamış ancak 1984 yılından sonra sistem maliyetleri karşılamaya yeterli olmamıştır. Bu yüzden 1988'de yapılan OTP reform girişimleri neticesinde ek vergi alınması otomatik bir mekanizmaya bağlanmıştır. Ancak alınan vergiler yıllık üretim fazlalarının eritilme masrafla-

rından önce 1981-1982 ve 1985-1986 dönemlerinde meydana gelen 400 milyon ECU tutarında borcun kapatılması için kullanılmıştır (99).

Ayrıca Topluluk üretim fazlalarını değerlendirmek amacıyla rafine edilmiş şekerin hayvan yemine katılarak melas fiyatına elden çıkarılması için prim vermekte, kimya sanayiinde kullanılan şekere veya izoglikoza üretim yardımı ödemektedir.

5.1.3.2.4. Zeytinyağı Ortak Piyasa Düzeni

Zeytinyağı için her yıl bir hedef fiyat tespit edilmektedir. Bu fiyat ile üretimin her yıl arzulanan bir düzeyde gelişmesi ve üreticinin adil bir gelir elde etmesi göz önüne alınmaktadır. Ayrıca zeytinyağının iç pazarda elden çıkarılmasına yönelik bir temsili fiyat belirlenmektedir. Temsili fiyat belirlenirken zeytinyağı ile daha ucuz olan rakip yağlı tohum yağları arasındaki iki-iki buçuk oranındaki fiyat paritesi dikkate alınarak zeytinyağı talebinin diğer tohum yağlarına kaymamasına dikkat edilmeye çalışılmaktadır.

Müdehale kurumlarına satılacak zeytin için ise Topluluk, temsili fiyattan üretim yardımı, rafine edilmemiş zeytinyağının nakliye masraflarını düşürmek suretiyle müdahale fiyatını belirlemektedir. Zeytin yağı üreticilerinin diğer yağlı tohum üreticileri ile rekabet edebilmesini sağlamak, uygun bir gelir seviyesi garanti etmek amacıyla bir de üretim yardımı yapılmaktadır. 1987-1988 pazarlama dönemlerinde azami garanti eşiği sistemi üretim yardımı ile ilişkilendirilerek uygulamaya konulmuştur. Buna göre 1991-1992, 1992-1993 ve 1993-1994 pazarlama dönemlerinde de azami garanti edilmiş miktarlar yıllık 1.350.000 ton olarak belirlenmiştir (100).

(99) EC Commission, " Restoring Equilibrium on the Agricultural Markets ", Green Europe, 1988, s.8

(100) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community 1992 Report, Brussels,1993. s.56.

Pazarlama dönemi sonunda üretim miktarı garanti eşiğini aşmamışsa aradaki fark bir sonraki yılın azami garanti miktarına ilave edilmekte ve üretici yardımları tam olarak ödenmektedir. Eğer garanti eşiği aşılmışsa üretim yardımı aynı oranda indirilmektedir. Yıllık üretimleri 300 kg'dan az olanlar küçük üretici kapsamında olup bu uygulamadan muaf tutulmaktadır.

Bu sektörde dış ticaret rejimi yıllık olarak belirlenen eşik fiyat ve ithal ürünün fiyatını eşik fiyatın altına inmesini engelleyen prelevman yani değişken vergilerle sağlanmaktadır. Topluluk üreticisinin dış pazarlarda rekabet gücünü sürdürmesi ve geleneksel ihrac pazarlarını koruması için de ihracatçılara iç fiyat ile dünya fiyatı arasındaki fark kadar bir ihracat iadesi ödenmektedir. Bunun dışında konserve gıda sanayiinde iyi kalite zeytin yağının kullanımını teşvik etmek ve yerli zeytinyağını ithal zeytin yağlarına karşı korumak amacıyla bu sanayilere tüketim yardımı adı altında bir destek sağlanmaktadır.

5.1.3.2.5. Yağlı Tohumlar ve Proteinli Bitkiler Ortak Piyasa Düzeni

Bu grup içerisinde ayçiçeği ve kolza tohumlarında ortak piyasa düzeni hedef fiyat, müdahale fiyatı esasına göre düzenlenmiştir. İşleme sanayilerine yağ çıkarma yardımı olarak da elde edilen yağ kalitesi ve verimine göre değişken bir yardım uygulanmaktadır. Topluluk yağlı tohumlar için tespit ettiği fiyatları dünya fiyatları seviyesinde belirlediğinden dış ticarete eşik fiyat belirlenmemektedir (101).

GATT Anlaşmasına bağlı olarak üçüncü ülkelerden sıfır gümrükle yapılan tohum ithalatında yerli üreticilerin madur olmamaları için kendilerine hedef fiyat ile dünya fiyatı arasındaki fark kadar

(101) Regulation No. 136/66 OJL 172 30.9.1966.

doğrudan üretim yardımı yapılmaktadır. 1993-1994 yılından itibaren bu yardımlar hektar başına 359 ECU olarak ödenecektir (102). Müdahale alımlarında kolza ve ayçiçeği için 1983'den beri azami garanti eşiği sistemi uygulanmaktadır. Yani eşiği aşan üretim için bir sonraki yıl hedef ve müdahale fiyatında aynı oranda indirime gidilmektedir (103).

5.1.3.2.6. Süt ve Süt ürünleri Ortak Piyasa Düzeni

Bu sektör ortak tarım politikasının fiyat ve gelir destekleme mekanizması neticesinde Topluluğun en çok üretim fazlası veren, en sorunlu sektörlerinden biri haline gelmiştir. Özellikle 1974-1984 yılları arasında aşırı üretim artışları yüzünden 1984'den itibaren üretimi kısımaya ve tüketimi arttırmaya yönelik pek çok tedbire başvurulmaktadır.

Süt ve süt ürünleri ortak piyasa düzeni hedef fiyat, müdahale fiyatı ve eşik fiyat esasına göre düzenlenmiştir (104). Bu sektörde müdahale kuruluşları kendilerine getirilen % 3.7 sütün tümünü belirli kalite standartlarını gözeterek müdahale fiyatından satın almak zorundadırlar. Süt işleme sanayileri ise satın aldıkları sütü süt ürünleri olarak işleyip elden çıkaramadığında tereyağı veya kaymağı alınmış süt tozuna dönüştürerek müdahale kuruluşlarına satılabilme imkanına sahiptirler.

Tereyağı ve süt tozunda müdahale fiyatları içerdikleri yağ ve

(102) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community 1992 Report, Brussels, 1993. s.12.

(103) EC Commission, " Restoring Equilibrium on the Agricultural Markets ", Green Europe, 1988, s.9.

(104) Regulation No. 804/68 OJL 148 28.6.1968

protein miktarına göre belirlenen standartlar üzerinden tespit edilmektedir. Müdahale kuruluşları ellerindeki süt ürünlerini elden çıkarırken bir takım tedbirlere başvurmaktadırlar. Bunlar resmi depolama tedbirleri, özel stoklama yardımları, sütün hayvan yemi olarak kullanılmasına yarım şeklindedir. Resmi depolama tedbirleri çerçevesinde tereyağı stokları pastacılık, dondurmacılık gibi süt işleme sanayilerine, orduya, hayır kurumlarına, yem sanayiine konsantre tereyağı olarak satılmaktadır. Süt tozu stokları ise hayvan yemi olarak elden çıkarılmakta, ya da gıda yardımı yoluyla dağıtılmakta ya da okullara düşük fiyattan satılmaktadır (105).

Bu uygulamalar sırasında müdahale alımları için belirlenen eşikler aşıldığında satın alma derhal durdurulmakta, daha sonra ihtiyaca göre ihale sistemi devreye girmektedir. Topluluğun özel stoklama yardımları, kalite ve depolama süreleri standarda bağlanmış süt ürünleri için özel bir stoklama yardımı şeklinde olmakta, böylece müdahale kuruluşlarına ürün yığılmasının önlenmesi öngörülmektedir.

1977 yılından beri süt ürünleri üretimini azaltmak, elden çıkarma maliyetine üreticileri ortak etmek amacıyla ortak sorumluluk vergisi getirilmiştir. Bu vergi hedef fiyatın % 1.5'i seviyesindedir. 1984 yılından itibaren üretime kota getirilmiş bulunmaktadır. Kota üstü üretim yapmayı cazip halden çıkarmak için kotayı aşan üreticilerden ortak sorumluluk vergisi dışında ek bir vergi alınmaktadır. Ek vergi konulması da fazlaları azaltmaya yeterli olmayınca 1987 'den itibaren yıl boyunca satın alma yerine belirli bir eşığe ulaşıldığında alımları durdurma ve daha sonra eğer gerekiyorsa ihaleye başvurma yöntemleri uygulamaya konulmuştur. Özellikle tereyağında bu uygulama başarılı olmuş, müdahale kurumlarına gelen tereyağı miktarında büyük azalma olmuştur.

Topluluğun süt ürünlerinde uyguladığı dış ticaret rejimi, ithalatta kota uygulaması, ithal ürünlerden prelevmen alınması, ihracatta da vergi iadesi şeklinde uygulanmaktadır.

(105) Tulu GÜRAKAN, v.d., a.g.e., ss.63-65.

5.1.3.2.7. Sığır ve Dana Eti Ortak Piyasa Düzeni

Sığır ve dana eti ortak piyasa düzeninin esası yönelim fiyatı ve müdahale fiyatına dayanmaktadır. Yönelim fiyatı her yıl Konsey tarafından saptanan, zorlayıcılığı olmayan ve sadece pazarlama dönemi boyunca normal piyasa koşullarında diğer ortak piyasa düzenlerinde olduğu gibi üreticinin eline geçmesi arzu edilen ortalama fiyat seviyesini gözetmektedir. (106) Bu fiyat saptanırken süt ve süt ürünleri sektörünün durumu da göz önüne alınmaktadır. Müdahale fiyatı ise karkas ağırlık esas alınarak yetişkin erkek sığırlar için belirlenen ve müdahale alımlarına baz teşkil eden fiyattır (107). Yönelim fiyattan düşüktür. 1984'den beri müdahale fiyatı belirlenirken 100 kg karkas ağırlı üzerinden hesaplanmakta, yönlendirme fiyatında ise canlı ağırlık esası sürdürülmektedir.

Müdahale alımları artık sınırsız miktarlar için yapılmamaktadır. Bunlara pek çok sınırlama getirilmiştir. Toplulukta her hafta başında yetişkin erkek sığırlar için karkas ağırlık esasına göre piyasa fiyatlarının aritmetik ortalaması alınarak bir ortak piyasa fiyatı hesaplanmaktadır. Bu arada etler kalitelerine göre beş sınıfa ayrılmıştır. Belirlenen bu ortak piyasa fiyatı bir temsili fiyat olup izleyen iki hafta boyunca Topluluk'ta piyasa fiyatları temsili fiyatın % 88'inin altına düşmüşse ve bir üye ülkede veya belirli bir bölgede bu düşüş % 84'ün altında ise Konsey müdahale alımlarını başlatmaktadır (108). Bununla birlikte Konsey alımları arz ve talep koşulları çerçevesinde sağlamak için bunlara bir sınır getirmiştir. Yıllık 235.000 ton olan bu sınır aşıldığında

(106) Desmond NORTON, Smuggling under the Common Agricultural Policy : Northern Ireland and the Republic of Ireland, Journal of Common Market Studies, Volume XXIV.No.4., June, 1986.

(107) İKV, a.g.e., ss. 118-123.

(108) Regulation No. 805/68 OJL 148 28.6.1968.

alım lar durdurulmaktadır. Ancak buna bir istisna da getirilmiştir. Topluluk üretiminin % 55'ini temsil eden en az üç üye devlette ortalama piyasa fiyatı temsili fiyatın % 80'in altına düşmesi halinde müdahale alımları başlatılabilmektedir. Ancak bunun günlük düşüşler olmaması, en az iki hafta sürüyor olması da gerekmektedir.

1989'dan beri müdahale kurumları ayda sadece iki kez ihale açmaktadır ve ihale giren asgari miktar karkas ağırlık olarak 10 ton seviyesinde tespit edilmiştir (109). Müdahale sistemine paralel olarak 1989'dan beri süt ineği primi ile sığır yetiştiricilerine özel bir prim ödenmektedir. Oniki ay boyunca süt ürünü satmayan ve altı ay boyunca bu hayvanları elden çıkarmayan üreticilere FEOGA'dan hayvan başına 40 ECU ödenmektedir. Sığır üreticilerine ise düşük karkas ağırlıklı 200 kg, canlı ağırlık olarak da 370 kg ağırlık esasına göre işletme başına 90 hayvana ve her hayvan için bir defaya mahsus olmak üzere 40 ECU prim verilmektedir. Bu tedbirler hep et ve süt sektöründe arzın kontrolünü sağlamak için getirilmiştir.

5.1.3.2.8. Koyun ve Keçi Eti Ortak Piyasa Düzeni

Bu sektörde fiyat ve müdahale sisteminin esasını temel fiyat ile müdahale fiyatı ve ilave tedbirler oluşturmaktadır (110). Sistem sığır ve dana eti ortak piyasa düzeninde olduğu gibi hemen hemen aynı esaslar üzerinden işlemektedir. Haftalık belirlenen temsili piyasa fiyatı müdahale alımlarının yönlendirilmesinde yol göstericidir. İlave destekleme tedbirleri özel stoklama yardımları ve primleridir. 1990'dan beri uygulanan özel stoklama primi üye devletlerden birinde piyasa fiyatlarının asgari bir seviyenin altına düşmesi halinde üreticilere ödenmektedir. Bu primler bir yaşını geçmemiş koyunların karkas ağırlıkları üzerinden verilmektedir.

(109) Tulu GÜRAKAN, v.d., a.g.e., s.69.

(110) Regulation No. 1837/80 OJL 183 16.7.1980.

Özel stoklama yardımlarına rağmen Topluluk temsili piyasa fiyatları müdahale fiyatının altına düşmüşse müdahale alımlarına başvurulmaktadır. Topluluğun bu sektör için verdiği primler dişi koyun ve keçi primi adı altındaki primlerdir. Üreticinin eline geçmesi arzu edilen temel fiyatla yıl boyunca gerçekleşen piyasa fiyatı ortalaması arasındaki fark üreticilerin gelir kayıplarını telafi etmek için prim olarak ödenmektedir. Bu arada az gelişmiş ve elverişsiz bölgeler için bu prim 1990'dan beri ilk 1000 koyun ya da keçi, diğer bölgeler ve düz araziler için bu ilk 500 hayvan için ödenmektedir. Ancak maduriyet bölgelerinde primin tamamı ödenirken diğer bölgelerde sadece % 50' si ödenmektedir. Ayrıca İtalya, Korsika, Portekiz, İspanya ve Yunanistan'ın bazı bölgeleri için bir takım ayrıcalıklar da tanınmıştır.

5.1.3.2.9. Kümes Hayvanları Eti ve Yumurta Ortak Piyasa Düzenleri

Toplulukta bu sektör için doğrudan bir fiyat desteği ya da müdahale sistemi bulunmamaktadır. Dolayısıyla Topluluk içi fiyatlar arz ve talep koşullarına göre oluşmaktadır. Bunun yanısıra üreticinin serbest piyasa koşulları altında sağlayacağı gelirin desteklenmesi için bir yardım politikası da öngörülmemiştir (111).

Topluluk üreticilerinin üçüncü ülkelerden yapılan ithalata karşı korunması set fiyatı ve değişken prelevmanlar aracılığıyla olmaktadır. Set fiyat belirlenirken her biri üç ay süren kampanya dönemlerinin başlamasından önce kesilmiş kümes hayvanları ve yumurta için birer set fiyat belirlenirken bir kg kümes hayvanı eti ile bir kg yumurta üretimi için gereken yemlik tahıl maliyeti son üç ayın en yüksek dünya fiyatları ortalaması göz önüne alınarak hesaplanmakta, ayrıca buna diğer giderler ilave edilmektedir. Üçüncü ülkelerden ithal edilen kümes hayvanı eti ve yumurtanın Topluluğa

(111) Gülcan ERAKTAN, a.g.e.,s.21.

giriş fiyatını set fiyata eşitleyecek kadar fark giderici vergi alınmaktadır.

Bu arada neden Topluluğun bu sektörü diğerlerinde olduğu gibi sıkı bir koruma altına almadığı sorusu yöneltilebilir. Kümes hayvanı ve yumurta üretimi hemen her bölgede ve hemen her iklim koşulunda çiftliklerde sürdürülebilir yani toprağa ve iklim koşullarına bağlı olmayan bir tarımsal faaliyet olduğu için bitkisel ürünler ya da büyük baş hayvan yetiştiriciliği gibi sıkı bir koruma gerektirmemektedir. Bu yüzden Topluluk Bu sektörün girdisi durumunda olan yemlik tahıl maliyetini subvanse etmekle üreticiyi dış pazarlara karşı yeterince korumuş olmaktadır.

Topluluk bu sektörde üreticilerin örgütlenmelerini teşvik için bir yardım ödemektedir. Kuruluş tarihinden itibaren ilk beş yıl için idari masrafların belirli bir bölümü pazarlanan ürün bedellerinin % 2 ile % 5.5'i oranında finanse edilmektedir.

5.1.3.1.10. Şarap Ortak Piyasa Düzeni

1962 yılından beri ortak piyasa düzeni çerçevesinde desteklenen şarap sektörü özellikle sofralık şaraplarda sürekli üretim fazlası vermektedir. Mevcut destekleme mekanizması sadece sofralık şaraplar için bir fiyat politikası uygulamak ve kalite şarapları bu uygulamanın dışında tutmak şeklinde olmaktadır (112).

Alkol derecelerine göre kırmızı şaraplar için üç, beyaz şaraplar için de üç olmak üzere altı tür temsili şarap için Konsey her yıl Kampanya döneminden önce şarapların her biri için bir yönelim fiyatı belirlemektedir. Bu fiyatın % 92'si seviyesinde tespit edilen bir de müdehele fiyatı belirlenmektedir. Buna aynı zamanda harekete geçirme fiyatı da denilmektedir. Diğer yandan Komisyon

(112) Regulation No. 822/87 OJL 84 27.3.1987.

piyasalarda üretici fiyatlarının ortalamasına göre her hafta bir temsili fiyat belirlemektedir. Eğer iki hafta süre ile temsili fiyat müdahale fiyatının % 82'sinin altına düşerse üreticiye kısa ya da uzun vadeli stoklama yardımı verilmektedir. Eğer üç hafta süreyle temsili fiyat yönelim fiyatının % 82'sinin altına inerse üreticiye yönelim fiyatının en az % 82'si kadar bir gelir seviyesi sağlayan bir fiyat tespit edilmektedir.

Ayrıca pazarlama dönemi başında hasatın talebi uzun süre aşacağı tahmin edilirse üreticiye özel bir stoklama yardımı yapılmaktadır. 1980 yılından bu yana aşırı üretim artışları nedeniyle üretim miktarını sınırlamaya yönelik pek çok tedbir alınmaktadır. Üretim sahalarını sınırlamayla başlayan bu önlemler yetersiz kalınca zorunlu damıtma mekanizması uygulamaya konulmuştur (113).

5.1.3.2.11. Yaş Meyve ve Sebze Ortak Piyasa Düzeni

Bu sektörde her pazarlama dönemi başında Konsey önemli bazı ürünler için bir temel fiyat bir de satın alma fiyatı belirlemektedir. Söz konusu bu ürünler domates, karnıbahar, patlıcan, elma, armut, şeftali, nektarin, limon ve kayısıdır. Temel fiyat bir gösterge fiyatı niteliğini taşımaktadır. Yani ortalama üretici fiyatlarını göstermektedir. Satın alma fiyatı ise temel fiyatın belirli bir oranına karşılık gelen ve ürüne göre % 30 ila % 65 oranında değişen bir yüzde üzerinden hesaplanmaktadır (114).

İç pazarda yaş sebze ve meyvenin desteklenmesi arzın bolladığı dönemlerde piyasa fiyatlarındaki düşüşlerden üreticilerin madur

(113) EC Commission, " Restoring Equilibrium on the Agricultural Markets ", Green Europe, 1988, s.11.

(114) Tulu GÜRAKAN, v.d., a.g.e., s.42.

olmalarını önlemek için ürünlerin temel fiyat ve satın alma fiyatından türetilen bir çeşit destekleme fiyatı olan geri çekme fiyatı piyasayı dengeye getirmektedir. Üretici kuruluşlarının çok iyi organize olduğu bu sektörde geri çekme fiyatları bu kuruluşlar tarafından saptanabilmekte ve belirlenen fiyat seviyesinin altında ürün satılması böylece önlenmektedir. Geri çekme fiyatı ile satın alma fiyatı arasındaki fark tazminat olarak FEOGA tarafından üretici kuruluşlara ödenmektedir.

Dış ticaret rejimi minimum ithal fiyatı olarak belirlenen referans fiyatı üzerine kurulmuştur. Bu fiyat seviyesi hesaplanırken son üç yılın Topluluk üretici fiyatlarının en yüksek seviyesinin aritmetik ortalaması alınmaktadır. Piyasa fiyatlarının referans fiyatlarının altında olması halinde ithalatçıdan fark giderici vergi alınmaktadır. İhracatta da Topluluk fiyatları ile dünya fiyatları arasındaki fark kadar ihracat iadesi ödenmektedir.

5.1.3.1.12. Tütün Ortak Piyasa Düzeni

Tütün ortak piyasa düzeni yönelim fiyatı, müdahale fiyatı ve satın alma primi üzerine kurulmuştur. Yönelim fiyatı belirlenirken bir önceki pazarlama döneminin fiyat seviyesi göz önüne alınmaktadır. Bu fiyatın % 90'ı müdehele fiyatı olarak belirlenmektedir. Ayrıca kalitelerine göre ayrılmış, balyalanmış tütün için türetilmiş bir müdahale fiyatı da mevcuttur. Satın alma primi üreticiden yaprak tütün alıp balyalayan tüccara ödenen fiyattır (115).

Topluluğun tütün üretimi yetersiz olduğundan hammadde olarak yaprak tütün ithal edip bunu güçlü işleme sanayilerinde işledikten sonra dünyaya pazarlamaktadır. Bu bakımdan tütün ithalatında bir ölçüde liberal alım politikası uygulanmaktadır. Dışa karşı koruma

(115) Regulation No. 727/70 OJL 94 28.4.1970.

düşük ya da sıfır düzeyindedir. İşte liberal ithalat politikası karşısında yerli tütün üreticisini dışa karşı korumak için yerli üreticiden yaprak tütün alan ve işleyen Topluluk tüccarına satın alma primi yerli tütünün rekabet gücünü korumak amacıyla verilmiştir. Mevcut müdehele sistemi sektörde arz-talep dengesinin bozulmasına ve kalitesiz tütünlerin piyasaya girmesine neden olmuştur. Bunu önlemek amacıyla müdahale fiyatının düşürülmesi bu sefer de gelir kayıplarını telafi etmek isteyen üreticilerin üretimlerini daha da arttırarak piyasaların büyük ölçüde bozulmasına yol açmıştır.

5.1.3.2.13. Pamuk Ortak Piyasa Düzeni

Bir tarım ürünü olmasına karşın Roma Antlaşması'nda bir sanayi ürünü olarak kabul edilen pamuk Yunanistan'ın Topluluğa katılmasıyla birlikte destekleme kapsamına alınmıştır. Buna göre 1981/1982 pazarlama yılında pamuk tohumu için yardım vermeye başlanmış, daha sonra bu yardım pamuğun çıkarılmasına taahhüdüne karşılık ödenmiştir. İspanya'nın Topluluğa katılmasından sonra kütlü pamuk için bir yönelim fiyatı ve bir de asgari fiyat tespit edilmiştir. Yönelim fiyatı, Topluluk'ta üretimin devamlılığını sağlayabilecek ve üreticinin eline geçmesi arzû edilen fiyat seviyesi olarak tespit edilmiştir (116).

Dünya fiyatları saf pamuk üzerinden hesaplandığından, Topluluğun kütlü pamuk için tespit ettiği fiyat seviyesinde elyaf ve çiğit fiyatları dikkate alınmaktadır. Asgari fiyat ise üreticilerin en az bu fiyat seviyesinde gelir temin etmesi amacıyla yönelim fiyatına yakın belirlenmiş bir destekleme fiyatıdır. Dolayısıyla tüccarın üreticiden asgari fiyatın altında kütlü pamuk satın alması kendisine asgari fiyatla düşük dünya fiyatı arasındaki fark değişken üretim yardımı olarak Topluluk tarafından ödenerek önlenmekte-

(116) Regulation No. 2169/81 OJL 211 31.7.1981.

dir. Bunun dışında iki buçuk hektardan aza ekili arazisi olan küçük üreticilere doğrudan gelir yardımı yapılmaktadır. Kısacası, üretim yardımı sayesinde üreticilerin gelirlerinin arttırılması ve pamuk işleme sanayilerine dünya fiyatlarından girdi sağlanması amaçlanmıştır. Üçüncü ülkelerden yapılan pamuk ithalatından da vergi alınmaktadır. 1987 yılından beri pamuk üretimini kontrol altına almak amacıyla azami garanti edilmiş miktarlar uygulamasına geçilmiştir. Bu miktar aşıldığında yönelim fiyatı dolayısıyla üretim yardımı da düşürülmektedir.

5.1.4. Tarımsal Yapı Politikası

Tarım ürünleri ortak pazarının başlıca araçları olarak ortak piyasa düzenleri, ortak fiyat politikası ve ortak ticaret politikası tarım sektörünün karşılaştığı sorunları çözmeye yetmemektedir. Avrupa Topluluğu'nda tarım sektörünün sorunlarının herşeyden önce üye ülkeler arasında tarımsal yapıların homojen olmamasından doğmaktadır. Ülkeler arasında iklim, toprak gibi doğa koşulları ile ilgili farklılıklar da dahil olmak üzere işletme büyüklükleri, üretim metodları, üreticilerin yaşı, eğitimi, ülkenin ekonomik durumu, kalkınmışlık düzeyi, tarım dışı faaliyetlerin çeşitliliği büyük farklılıklar göstermektedir. Ortak tarım politikasının ortaya çıkmasından daha doğrusu Topluluğun kurulmasından önce de var olan yapısal farklılıklar Topluluğun kuruluşu ile kaybolmamış aksine Topluluğun genişlemesi ile giderek artmıştır.

Tarımsal yapıdaki bu dengesizlikler fiyat ve pazar politikasından sağlanan yararında dengesiz dağılmasına neden olmaktadır. Beş süt ineği olan bir çiftçi ile ikiyüz süt ineğine sahip modern çiftçilik sahibinin süt fiyatlarının artışından sağlayacağı avantaj mukayese dahi edilemez. Birincisinin eline geçen gelir ancak ayakta kalabilmesini sağlarken ikincisi elde ettiği gelir artışı ile üretimini arttırmakta hatta piyasa talebinin çok üstüne çıkarabilmektedir. Ters durumda süt fiyatlarındaki bir düşüş büyük işletmelerde verim azalmasına neden olurken geleneksel metodlarla üretim yapan küçük işletmelerin yok olmasına neden olmaktadır. Netice olarak tek bir ortak fiyatla modern çiftçinin karşısında dağlık bölgedeki yoksul çiftçi ya da geleneksel metodlarla üretime devam etmeye çalışan küçük çiftçiye nasıl bir adil gelir temin edilebilecektir. Bu sorunun cevabı uygulanacak bir tarımsal yapı politikasında gizlidir (117).

(117) Commission de la CE, La Politique Agricole Commune et sa Reforme, Documentation Europeenne, Periodique 1/1987, Luxemburg, 1987, s.45.

1960'lı yılların sonlarına kadar üye devletler tarımsal yapı ile ilgili sorunlarını kendi kendilerine çözmeye çalışmışlardır. Topluğun bu konudaki katkısı farklı ulusal politikaları koordineli hale getirmekle ve bazı özel projeleri finanse etmekle sınırlı kalmıştır. Yapısal farklılıkların derin ayrılıklar göstermesi ortak bir tarımsal yapı politikasının ortaya çıkmasını uzun bir süre engellemiştir denilebilir. Roma Antlaşmasının 39.uncu maddesinin birinci fıkrasının b bendinde ortak tarım politikasının amaçları arasında yer alan tarım sektöründe çalışanların gelirlerinin yükseltilmesi hedefini gerçekleştirilmede fiyat politikası ve ortak piyasa düzenlerinin tek başına yeterli olmadığı görülmüştür. Dolayısıyla ortak piyasa düzenlerinin yanında küçük çiftçilerin gelişmelerini teşvik etmek amacıyla tarımsal yapı politikası oluşturulmuştur. (118)

İşte bu nedenle Topluluk'ta tarım sektörünün sorunlarını bir bütün olarak ele alacak bir ortak tarımsal yapı politikası oluşturma fikri ortaya atılmıştır.(119) Nihayet bu konudaki çabalar 1968 yılında Komisyon'un hazırladığı büyük bir proje ile ilk defa detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Mansholt planı olarak anılan bu proje günümüzün tarımsal yapı politikasının ana hatlarını oluşturmuştur (120).Mansholt planı tarımsal nüfus başta olmak üzere toprağın kullanımı ve üretimin sınırlandırılması gibi öneriler getirdiği için çiftçiler tarafından şiddetle eleştirilmiş ve rededilmiştir. Başlangıçta çok katı bu öneriler biraz yumuşatılarak sosyo-strüktürel direktifler olarak 1972 yılında kabul edilmiştir.

Bu direktifler üç alanda düzenlemeye gidilmesini öngörmektedir.

(118) M.PETIT, Government Policy in Support of Domestic Agriculture Cost and Benefits, The European Community Economic Research Service, Janvier 1986, s.41-63.

(119) S.L.MANSHOLT et al, L'Agriculture Europeenne a un Tournant RMC,1969, s.587.

(120) Commission de CE, Bulletin des CE, Supplement 1/69.

- Komisyona göre Toplulukta en önemli sorun işletmelerin büyük bir çoğunluğunun verimsiz ve küçük işletmelerden oluşmuş olmasıdır. Yetersiz büyüklükteki bu işletmeler zirai aletlerden yoksun olup modern üretim metodlarından yararlanamamaktadır. Gerekli yatırımları yapmak için de yeterli sermayeye sahip değildirler. Diğer yandan çiftçilerin mesleki eğitim düzeyleri yetersizdir. Çifti nüfusu genç nüfus değildir, bu nedenle de işletmelerin modernizasyonunda geri kalmaktadır.(121)

Komasyon işletmelerin modernizasyonunu kolaylaştırmak için altı yıl içinde aynı bölgede diğer sektörlerdeki ortalama gelir düzeyine oranla mukayese edilebilir bir gelir artışı sağlamayı taahhüt eden işletmelere uygun koşullu yatırım kredisi tahsis etmeyi önermiştir. Bunun için işletmeler bir gelişme planı hazırlayarak Komisyona sunacaklardır.

- İşletmelerde gençleştirme ve yeniden yapılanmayı hızlandırmak için 55 yaşın üzerindeki çiftçilere eriken emeklilik tazminatı ödenmesi ve serbest kalan toprakların gelişme planı öneren çiftçiler tarafından işlenmesi teşvik edilecektir.(122)
- İşletmelerin iktisadi ve teknik yönden gelişmesini teşvik amacıyla çiftçilere mesleki eğitim yardımı yapılacak bunun yanısıra ziraatin dışında bir mesleki faaliyeti sürdürmek isteyen çiftçilere de yine mesleki eğitim kursu düzenlenecektir.

Ancak dünyada ve Topluluk'ta genel ekonomik durum ve 1970'lerin ortalarından itibaren artan işsizlik nedeniyle çiftçilerin erken emekliliğe pek gönüllü olmadıkları görülmüştür. Tarım sektörü dışında diğer sektörlerde çalışma imkanı ise çiftçiler için son derece güç olduğundan Topluluğun önerdiği bu tedbirler pek etkili

(121) J.O, No. L 96 du 23 Avril 1972, s.1.

(122) Jacques H.J. BOURGEOIS, la Politique Agricole in les Communes Europeennes en Fonctionnement, Dominique LASOK, Panayotis Soldatos (ed.), Bruxelles, 1981, s.266.

olmamıştır. Enflasyon ve yüksek faiz oranları yüzünden yatırım maliyetlerindeki aşırı artış da çiftçileri modernizasyon teşviklerinden vazgeçmeye mecbur etmiştir (123). Bu amaçla çıkarılan 72/159 sayılı direktif başarıya ulaşmamıştır. Neticede Topluluk sosyo-strüktürel direktifleri uygulamaya geçirmede büyük sorunlarla karşılaşmıştır.

Bu gelişmeler karşısında Topluluk teşvik tedbirlerinin koşullarını daha esnek hale getirmiştir. Yani yatırım teşviklerinde belirli bir gelirli taahhüdünü kaldırmış, yardımdan yararlanacak işletmelere getirdiği tavanları indirmiş, yarım gün çalışan işletmeleri bazı koşullar ile teşvik kapsamına almıştır (124). Topluluk bir yandan tarımsal yapıyı iyileştirmeye çalışırken diğer yandan üretim fazlalarının bütçeye getirdiği yük artmaktadır. Bu durum bütçeden teşviklere ayrılan payın giderek azalmasına yol açmıştır.

Başlangıçta işletmelerin büyütülmesi için verilen teşvikler daha sonra üretim maliyetinin düşürülmesi, kalitenin iyileştirilmesi, üretim açığı olan ürünlerin üretimine yönelmesi ve tarım sektöründe iş ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve de çevrenin zarar görmesinin engellenmesi ile ilgili düzenlemelere yöneltilmiştir.

Bu düzenlemeleri dört grup altında toplamak mümkündür.

- Bölgesel programlar : sosyo-strüktürel direktifler Toplulukta geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Geri kalmış bölgeler ve ülkelerde bu yardımlara Topluluğun mali katkısı daha fazla olmuştur. Bununla birlikte bazı bölgelerde çiftçilerin gerekli koşulları yerine getirmemeleri ve yine bazı bölgelerde coğrafi

(123) J.O, No. L 96 du 23 Avril 1972, s.1.

(124) 355/77 sayılı AT Tüzüğü ile üretim fazlaları olan tarım ürünleri üretimine karşın alternatif ürünlerin üretilmesi özellikle deniz ürünlerinin üretimi ve pazarlanması teşvik edilmiştir.

yapının elverişsizliği nedeniyle bu yönergelerden elde edilen başarı sınırlı olmuştur.(125)

- Dağlık bölgelere yardım : Topluluğun pek çok dağlık bölgesinde tarım başlıca geçim kaynağı olduğundan bu bölgelerdeki güç doğa koşulları nedeniyle çiftçilerin düşük verimlilik karşısında uğradıkları gelir kaybını telafi etmek amacıyla 1975 yılında bu bölgeler için özel bir yardım programı başlatılmıştır. Bu yardımlar doğrudan gelire yapılan yardımlardır (126). Topluluk bu yardımları yaparken azalan gelirlerin telafisi kadar doğal çevrenin korunması ve bu bölgelerden göçün önlenmesi gerektiğini de göz önüne almaktadır.(127) Çünkü göç tehlikesi ile birlikte o bölgede faaliyet gösteren tüm tarım işletmeleri yok olma tehlikesi altındadır. Bu da bölgenin tenhalaşması, ekonomik değerini tamamen kaybetmesi ve işlenmeyen toprakların zamanla çoraklaşarak çevreye en büyük zararın verilmesi demektir.(128)
- Üretim modernizasyonuna yardım: Toplulukta bir diğer sorun tarımsal üretimin modernizasyonudur. Tarım sektörünün gelişmesinin en başta gelen koşulu olarak görülen bu konu üreticiden toptancı tüccara, işleme sanayilerinden dağıtım kanallarına kadar geniş ve karışık bir ağ oluşturmuştur. Bu bakımdan Topluluk üretimde kalitenin arttırılması ve maliyetlerin düşürülmesi amacıyla 1977 yılından bu yana işleme sanayilerinin finansmanına katkıda bulunmakta, bir yandan da tarım ürünleri ticaretinin

(125) Jacques H.J. BOURGEOIS, a.g.e.,s. 267.

(126) 75/268 CEE Supra not 16.

(127) A. ELLERTON, Y. CLARISSE, The New Trust of the CAP, European News Agency, London, 1985, s.319

(128) Werner WEIDENFELD (ed),European Deficit, European Perspectives, Strategies and Options for the Future of the Europe, Basic Finding 1, Research Group M, European Affairs, Gutersloh, 1989, s.97.

iyileştirilmesi için dağıtım kanallarının modernizasyonunu subvansane etmektedir. Bunun yanısıra Topluluk tarımsal üretim yapan işletmelerin durumunun iyileştirilmesi gerektiğini de göz ardı etmemiştir (129).

Burada en önemli sorun işleme sanayilerinin ve dağıtım kanallarının son derece iyi organize edilmelerine rağmen tarımsal üretim yapan işletmelerin çok fazla sayıda ve dağınık olmasıdır. Bu durumu düzeltmek amacıyla 1978 yılından beri çiftçiler kendi birliklerini kurmaya teşvik edilmektedirler. Ayrıca belirtmek gerekir ki birliklerin ya da kooperatiflerin bu teşvikten yararlanabilmeleri kaliteli ürün üretmelerine bağlanmıştır. Böylece çiftçiler kaliteli üretim yapan kooperatifler olarak organize olduklarında ellerine daha yüksek fiyat geçeceği konusunda bilinçlenmiş olmaktadır.

- Geri kalmış bölgelere yönelik özel tedbirler : Topluluk bu bölgelerde yegane ekonomik faaliyet olan tarımsal faaliyeti tamamlayıcı nitelikteki bölgesel programlarla desteklemektedir. Tarımsal altyapı yetersizliği olan, pazarlama sorunları olan ya da kuraklık ve erezyon tehdidi altında olan bölgelerde sulama, köy yolu yapımı projeleri ile depo yapımına katkıda bulunmaktadır. (130) Bu yardımdan en çok yararlanan ülkelerin başında Portekiz gelmektedir. Tarım sektörünün son derece geri kaldığı bu ülkeye daha Topluluğa girmeden önce de yardım yapılmaktaydı. Tarım işletmelerinin modernizasyonu için başlatılan çok geniş özel bir program 1990 yılına kadar devam etmiştir. Bu yardımların yanında ayrıca Portekiz'e Topluluk tarafından bir dizi tamalayıcı tarımsal yapıyı iyileştirici tedbir uygulanmıştır (131).

(129) Commission de la CE, Les Agricultures Europeennes, Office des Publication Officielles des Communautés Europeennes, Bruxelles, 1992, s.41.

(130) a.g.e., s.42.

(131) Jeanine EKELMANS et Joelle SMEETS, Vademecum sur L'Agriculture dans la Reforme des Fonds Structurels, Europe Verte, No. 5/90, Bruxelles, 1990, s.95.

Sadece tarımsal yapıyı güçlendirmek, tarım ürünleri ticaretini ve sanayiini geliştirmek geri kalmış bölgelerin gelişmesinde yeterli olmamıştır. Bu bölgelerde genel ekonomik yapıyı iyileştirmek için kırsal nüfusa tarımsal faaliyetin dışında tamamlayıcı iş ve istihdam imkanları yaratılmaya çalışılarak refah düzeyinin artırılması planlanmıştır. Bu amaçla 1979 yılından itibaren entegre programlar geliştirilmiştir. Fransa'da Lozere bölgesinde Western Isles de L'Ecosse'da ve Luksemburg'un bir bölgesinde uygulanan bu programlar bölgesel kalkınmaya yeni bir yaklaşım getirerek bölgede ekonomik faaliyetleri bir bütün olarak ele almakta, tarım sektörünün yanında gıda sanayi, turizm, eğitim, bölgesel altyapı, esnaf ve zanaatkarlığın geliştirilmesi konularında programlar yürütülmektedir. (132)

5.1.5. Finansman Politikası

Hatırlanacağı üzere AET Antlaşmasının 39.uncu maddesi ortak tarım politikasının amaçlarını verimin arttırılması, tüketiciye adil bir gelir sağlanması, piyasada arz ve talep dengesinin kurulması ve tüketicinin kurulması olarak belirlemiştir. Öngörülen bu hedeflere ulaşılabilmesi için yine AT Antlaşmasının 40.ıncı maddesini 4.üncü paragrafı bir veya bir çok tarımsal ve garanti fonunun kurulmasına izin vermektedir. Nitekim Antlaşmanın bu maddesinden yola çıkarak Konsey'in 1962 tarihli Tüzüğü ile Topluluk bütçesi içinde tarımın finansmanı için FEOGA (Tarımsal Garanti Ve Yönerme Fonu) başlığı altında bir fon oluşturmuştur.

Antlaşmanın imzalandığı tarihte üye ülkelerin tarım sektörlerindeki durumları önemli farklılıklar gösterdiğinden ortak piyasaların kurulması ancak 1962 yılından beri mümkün olabilmiş, dolayısıyla 1962'de hububat sektörü ile başlayan 1965'de süt ürünleri sektörü, 1967'de bitkisel ve hayvansal yağ sektörleriyle devam eden bu or-

(132) a.g.e., s.44.

tak piyasa düzenlerinin Topluluk tarafından finansmanı için FEOGA'nın kurulması da ancak 1962'de gerçekleşmiştir. FEOGA'nın kurulması ortak piyasa düzenlerinin dayandığı üç temel ilke olan piyasa birliği, Topluluk tercihi, ortak mali sorumluluk ilkelerinden sonuncusunun gerçeğe dönüşmesidir.(133)

Garanti ve yönverme olmak üzere iki bölümden oluşan FEOGA fonunun kendi öz kaynakları bulunmamaktadır. Mali özellikten yoksundur. Diğer bir ifade ile Fon Topluluk bütçesinin bir parçasıdır. Toplam bütçenin üçte ikisine sahip olan FEOGA'nın kuruluşundan itibaren günümüze kadar gelişmesi kısaca şöyledir.

1962 yılında tahıllarla başlayan ortak piyasa düzenlerinin sayıca artması ve fiyat politikasının sağlanması 1989 yılına kadar aşamalı olarak devam etmiştir. Bu arada fiyat ve garanti desteği için FEOGA'dan yapılan harcamalar da hızla artmıştır. 1965 yılında 1,1 milyar ECU olan FEOGA'nın bütçe içindeki payı on yılda dört kat artarak 1975'de 4.3 milyar ECU'ya 1985'de de bir önceki döneme göre yine yaklaşık 4.5 misli artarak 19.8 milyar ECU'ya ulaşmıştır.

Bu harcamaların önemli bir kısmını garanti bölümü harcamaları oluşturmuştur. İki bölümden oluşan garanti bölümü harcamalarının birincisini müdahale alımları, stoklama yardımları, üretim teşvik primleri, ikincisini de ihracat iadeleri ile telafi edici ödemeler oluşturmaktadır. Yönverme bölümü harcamalarını ise Topluluğun tarımsal yapısının iyileştirilmesi, tarım işletmelerinin modernizasyonu, tarım ürünlerinin işleme ve pazarlama koşullarının iyileştirilmesi, geri kalmış bölgelerde tarımsal yapının iyileştirilmesine yönelik yardımlar oluşturmaktadır.

Böylece bütçeden FEOGA harcamalarına ayrılan payın çok hızlı bir biçimde artması Topluluk içinde sanayileşmiş ülkelerin tepkilerine yol açmıştır.

(133) A.Kemal BEDESTENCİ, " Tarımın Finansmanı, TOK Dergisi, Sayı 50, Ankara, Nisan 1990, s.38.

Tablo 10- FEOGA Harcamalarının Gelişimi, Milyar ECU
(1978-1992)

	Toplam Harcamalar	Bütçe		Yönverme		
		İçindeki Payı %	Garanti Bölümü	%	Bölümü	%
1978	8.9	79.2	8.6	76.3	0.3	2.9
1980	11.9	73.1	11.3	69.4	0.6	3.7
1982	13.0	63.1	12.4	59.9	0.7	3.2
1985	20.6	72.6	19.9	70.3	0.7	2.3
1986	21.8	68.6	21.0	66.2	0.8	2.4
1987	23.9	66.0	22.9	63.4	0.9	2.6
1988	28.8	70.0	27.6	67.3	1.1	2.7
1989	27.2	66.5	25.8	63.2	1.4	3.3
1990	28.3	63.7	26.4	59.6	1.8	4.1
1991	34.4	61.9	32.3	58.2	2.1	3.7
1992	38.7	61.8	35.8	57.3	2.8	4.5

Kaynak : EC Commission, The Agricultural Situation in the
Community, Çeşitli Yıllar.

Tablodan da görüldüğü gibi FEOGA harcamalarının bütçe içindeki payı 1978'de % 80'e yaklaşmıştır. Dolayısıyla Topluluk bütçesinin çok büyük bir kısmı sadece tarımın finansmanı için kullanılır hale gelmiştir. Bu durum Topluluğun geleceğe dönük gelişmesini de tehlikeye sokar hale gelmiştir. Diğer bir deyişle, tarım politikası Topluluğun temelini oluşturmaktadır. Fakat bununla birlikte tarımın finansmanı için bütçeden bu kadar pay ayrılınca Topluluğun diğer alanlara fon aktarması mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla tarım politikası dışındaki politikaların gelişmesi zorlaşmaktadır.

1979'da FEOGA'nın Topluluk ortak bütçesinden aldığı pay % 75.5'-den 1982'de % 61.3' e düşürülmüş ancak 1984'de yeniden yükselerek % 70 'e yaklaşmıştır. Bunun üzerine Konsey bütçe harcamalarına bir üst sınır getirmiştir. Aralık 1984'de bütçe disiplini olarak ka-

bul edilen Topluluk her bütçe yılının başında o yıl için yapılacak harcamalara bir üst sınır tespit ederek bir gösterge seviye belirlemiştir.(134) Buna göre de FEOGA harcamalarını azaltmayı öngörmüştür. Sonuç olarak bütçe disiplinine göre bir yıl içinde tarımsal destekleme harcamaları Topluluk kaynaklarının artış oranından daha fazla olmayacaktır.(135)

Özetleyecek olursak, 1980'li yılların ilk yarısına kadar FEOGA'nın bütçeden aldığı pay dalgalanmalar göstermekle birlikte % 70'lere kadar yükselme trendindedir. 1988 yılında alınan yeni bütçe disiplini tedbirleri sayesinde 1989 yılından itibaren dalgalanmaların ortadan kalkması FEOGA'nın bütçeden aldığı payın azalan bir trend izlediği görülmektedir. 1992 itibariyle bu pay yaklaşık % 62'dir. FEOGA harcamalarındaki artışın en önemli nedenlerinin başında ortak piyasa düzenine alınan ürün sayısındaki artış, Topluluğa yeni üyelerin katılması, tarım ürünleri fiyatlarının yıllık olarak tespit edilmesi fakat buna karşın dünya tarım fiyatlarındaki sürekli değişikliklerin ulusal paralar üzerindeki baskısı gibi nedenler gösterilebilir.

Örneğin dünya fiyatları ile Topluluk fiyatları arasındaki fark büyüdükçe Topluluğun ihracat iadesi olarak ödediği teşviklerde gide rek artmıştır. FEOGA Garanti fonundan bu amaçla ödenen miktarlar 1989 da toplam bütçenin % 25 ine yükselerek son on yılın enyüksek seviyesine ulaşmıştır. 1991 de ise bu oran ancak % 19 a inebilmiştir

Ortak piyasa düzenlerinin sayıca artması Garanti harcamaları içinde Garanti harcamaları içinde ihracat iadelerinin yanısıra müdahale harcamalarının da payının yükselmesine yolaçmaktadır. Diğer bir deyişle fiyat desteği, depolama yardımları şeklindeki yardımla-

(134) Gerard DRUESNE, Droit Materiel et Politiques de la Communauté Europeenne, Paris, PUF, 1986, s.324.

(135) Commission de la CE, Bulletin CEE 1984/12.point.1.3.1.

ra piyasalara sağlanan destekler 1985 de FEOGA Garanti harcamalarının % 66'sı toplam bütçenin de % 46'sını oluştururken 1991 de bu harcamalara FEOGA Garanti'den ayrılan pay yine % 60'ın üzerindedir. Ancak FEOGA'nın genel bütçeden aldığı pay 1989 dan itibaren azaldığı için bu harcamaların toplam bütçe içindeki payı % 36'ya inmiştir.

İster kamu ister özel sektörün yaptığı depolama harcamaları olsun bu guruba giren masraflar için FEOGA Garanti'den yapılan ödemeler Topluluk bütçesinin en ağır yüklerinden birini oluşturmaktadır. 1985 de % 12 olan bu oran 1991 de % 7 indirilmiştir. Sektör itibarıyla de bu harcamaların en büyük kısmını tereyağ ve süttozu dağları nedeniyle süt ürünleri oluşturmuştur, daha sonra bunları sığırti ve tahıl stokları izlemiştir. Süt tozu ve tereyağ stoklarını azaltmak için 1979 da çıkarılan ortak sorumluluk vergisi stokları azaltmada yeterli olmayınca 1984 de süt üretimine kota getirilmiştir.

Komisyounun 1985 yılında yayınladığı " Green Rapor" Topluluk tarımsal harcamaları ve Topluluğun tarım politikasının geleceği için bir dönüm noktasıdır (136). Topluluğun tarım sektörüne yönelik harcamalarının sınırlandırılması için tedbirler öngören bu raporun bir bütçe disiplini olarak hayata geçirilmesi 1988 yılında gerçekleşmiştir (137). Topluluk tarımsal harcamalarındaki artış Topluluk GSMH nin % 74 ünü geçmeyecektir.

Bunun yanısıra bütçe sınırlamasının dışında ürün bazında üretim artışını kontrol etmek amacıyla süt haricinde pek çok ürüne garanti alımlarında sınırlama getirilmiştir. Süt ve şeker üretimi kota ile sınırlandırıldığı için bu iki sektör dışındaki sektörler için Topluluğun yapacağı harcamaların bütçe stabilizatörleri denilen bu ön-

(136) Commission de la CE, Bulletin CEE 1985/(7/8), point.1.2.1.

(137) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community, 1990 Report, s.119.

lemlerle kısılması öngörülmüştür. Maksimum Garanti Edilmiş Miktarları (MGM) aşan üreticilere hemen tüm ürünler için otomatik olarak garanti alım fiyatlarında indirimle gidilmektedir: Örneğin tahıllar için yıllık üretim garantisi eşiği 160 milyon ton olarak belirlenmiş olup bu eşik aşıldığında garanti alım fiyatları % 3 oranında indirilmektedir. Fiyat desteğinin azaltılması kümülatif olarak yapılmaktadır. Yani bir sonraki yıl da garanti eşiği aşılmışsa bir önceki yılın indirilmiş fiyatından % 3 daha indirilmektedir (138). Kısaca belirtmek gerekirse stabilizatörlerin bütçe üzerinde kısmen başarılı olduğu kabul edilmektedir.

Topluluk, daha üretim aşamasında arzı kontrol altına almaya yönelik tedbirlere ağırlık vermektedir. Bu amaçla 1990 da çıkarılan bir tüzükle destekleme alımı yapan kamu kuruluşlarına yıllık envanter yapma zorunluluğu getirilmiştir (139). Benzer şekilde kamu stoklarında yer alan ürünler içinde envanter zorunluluğu vardır (140).

Topluluk bütçesinde tarımın payı giderek azaltılmaya çalışılırken bütçenin özkaynakları içinde tarımsal gelirlerin büyük bir öneme sahip oluşu burada ilginç bir çelişki oluşturmaktadır. Çünkü azaltılmak istenen tarımsal harcamalardır, fakat bütçenin özkaynakları hala tarımsal gelirlerden karşılanmaktadır. 1978 de bütçenin % 79'u, tarımsal desteklemeye ayrılırken bunun 1988 de %70'e ve 1991 de %62 ye gerilediği görülmektedir. Aynı bir tarım bütçesi fikri henüz Topluluk'ta benimsenmediğine göre gelecekte de FEOGA bütçenin bir parçası olmaya devam edecek görünmektedir.

Aslında Avrupa Parlamentosu 1987 de tarımsal harcamaların bütçeden ayrı olarak ele alınmasını dolayısıyla tarıma ayrı olarak bütçe-

(138) a.g.e.,s.119-122.

(139) Reglement CE, 618/90, 14.Mars.1990. J.O.L 67 15.3.1990.

(140) Reglement CE,3757/89,14.December.1989,J.O.L 365, 15.12.1989.

lendirilmesini tavsiye etmiştir ancak bu görüş, Topluluk organlarınınca rededilmiştir (141). Kanımca burada esas neden, tarımsal harcamaların ana bütçeden ayrılarak otonom tarım bütçesi içinde yer alması bir yandan da tarımsal gelirlerden mahrum bırakacaktır. Diğer yandan tarımın bütçe içindeki payı azaldıkça bütçeden Topluluğun diğer politikalarının finansmanı için kaynak aktarımı artacaktır.

Bununla birlikte FEOGA harcamalarında kısıtlamaya gidilmesinde yine de belli bir sınırın korunması gerekmektedir. Çünkü FEOGA harcamaya kalemleri tarım sektörünün istihdam yapısı, yatırım kapasitesi, satın alma gücü ve çiftçi gelirlerinin korunması gibi nedenlerle fazlaca azaltılamamaktadır.

Topluluk bütçesinin özkaynaklarına gelince bunları yedi kategori altında toplayabiliriz.

- . Gümrük vergileri : Topluluğun üçüncü ülkelerden ithalatında, ortak gümrük tarifesi ile belirlenen oranlarda tahsil edilen gümrük vergileri,
- . Prelevmanlar, primler vs : Topluluğun üçüncü ülkelerden tarımsal ürün ithalatında tahsil edilen prelevmanlar, primler, telafi edici vergiler ve diğer vergi ve resimler. Bunlar içinde en önemli kısmı, üçüncü ülkelerde yapılan tarımsal ürün ithalatında yüksek Topluluk fiyatlarıyla düşük dünya fiyatları arasındaki farkı ortadan kaldırmaya yönelik değişken gümrük vergisi niteliğindeki prelevmanlar oluşturmaktadır. Topluluk Tarım Fonunun başlangıçtaki başlıca gelir kaynağı prelevmanlar idi. Üye devletler bu vergilerden elde ettikleri gelirleri Topluluğun kuruluşundan bu yana artan oranlarda Tarım Fonuna aktarmışlardır. 1971 yılı başın-

(141) EC Documentation, Padoa-Schioppa Report, Bruxelles, 1987, s.138.

dan itibaren ise prelevman gelirlerinin tamamını doğrudan FEOGA ya akmaktadır (142)

- . Şeker ve izoglikoz prelevmanı : Şeker sektöründeki üretim fazlalığı nedeniyle üreticilerin de bu ortak piyasa düzenlerinin finansman masraflarına dahil edilmesini sağlamak amacıyla üretim ve stoklama prelevmanı alınmaktadır.
- . Üye devletlerin katma değer vergisi gelirlerinin belirli bir oranı: 31 Aralık 1985 tarihine kadar üye ülkeler tarafından uygulanan KDV'nin en fazla %1'i Topluluk bütçesine aktarılmakta idi, ancak 1 Ocak 1986 tarihinden itibaren bu oran en fazla % 1.4 olarak belirlenmiştir.
- . Ortak sorumluluk vergisi : 1987 yılından itibaren Topluluk üreticilerinden süt üretiminde stok fazlalarının oluşmasına engel olmak amacıyla ortak sorumluluk prelevmanı adı altında bir vergi alınmaktadır. Stokların azaltılmasında bu tedbir de yeterli olmayınca 1984 yılında bu ürünler için kota sistemi getirilmiş, ortak sorumluluk prelevmanına ilave olarak ek prelevman sistemi getirilmiştir.
- . Üye ülkeler GSMH'lerinin % 1.3'ünü Topluluğun bütçesine gelir olarak transfer etmektedir. Topluluk literatürüne Dördüncü Kaynak olarak geçen bu transferler Topluluğun kuruluşundan bu yana sahip olduğu yeni bir kaynaktır.
- . Topluluk kurumlarında çalışan memur ve emeklilerden tahsil edilen vergilerle Topluluğun menkul ve gayri menkullerinin satışından elde edilen gelirlerle de Topluluk bütçesine aktarılmaktadır.

(142) Mehmet BÜLBÜL, Avrupa Toplulukları Bütçesi ve Topluluk'ta Tarımın Finansmanı, Ataum, Ankara, 1988, s.16.

5.2. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME MEKANİZMASI

5.2.1. Sübvansiyon Yoluyla Destek

5.2.1.1. Genel Olarak Sübvansiyonlar

Genel olarak sübvansiyonlar hükümetlerin yerli üretimi dış rekabete karşı korumak için sık sık başvurdukları bir istikrar aracıdır. Gümrük vergileri, kotalar ve fark giderici vergilerden ayrı olarak sübvansiyonla korunan bir ürün yurt içinde serbest dünya fiyatından satılır, hükümet yerli üreticiye serbest dünya fiyatı ile bunun üzerindeki koruma fiyatı arasındaki fark kadar Hazine'den ödemede bulunur (143).

Gümrük tarifeleri ve kotalarla mukayese edildiğinde sübvansiyonların tüketici refahını azaltıcı etkileri yoktur. Bu nedenle ekonomistler sübvansiyonları gümrük tarifeleri ve kotalara tercih etmektedirler. Bununla birlikte bir koruma aracı olarak sübvansiyonlara başvurulması ekonomi için başlı başına bir yük olarak kabul edilmektedir. Herşeyden sübvansiyonların kaynağını halkın ödediği vergiler oluşturmaktadır. Oysa bütçeleri toplam cari ve yatırım harcamalarını karşılamaya yetmeyen kalkınmakta olan ülkeler için sübvansiyonların maliyeti açıkça halka yüklenmiş olmaktadır.

Modern bir ekonomi politikası aracı olarak sübvansiyonlara sık sık başvurulduğu halde sübvansiyonun açık ve herkesçe kabul edilen bir tanımının henüz olmadığını görüyoruz. Batı Avrupa ülkelerinde vergi mükelleflerinin tepkisini çekmemek için çeşitli isimler altında Devletlerin başvurduğu pek çok müdahale politikası araçlarının

(143) Halil SEYİDOĞLU, Uluslararası İktisat, 7.b, İstanbul, 1990, s.330.

aslında hep sübvansiyon kavramı altına girdiği görülmektedir(144). Benzer şekilde ülkemizde de devletin yaptığı mali yardımlar, ucuz krediler ,primler,transfer harcamaları, aynı yardımlar, destekleme alımları, vergi, resim ve harçlardan feragat gibi uygulamalar sübvansiyon kapsamına girmektedir.

Örneğin prim şeklinde verilen sübvansiyonlarda bir tarım işletmesine verilecek sübvansiyon miktarı,işletmenin belirli faaliyetleri neticesine bağlanmıştır.Bu neticelerin kalite ve miktar bakımından istenilen düzeye ulaşması veya belli bir düzeyin altına düşmemesi birim başına prim verilmesini sağlar(145). Belirli bir iktisadi faaliyet için üretim miktarına göre verilen bir primde söz konusu ürünün ne miktarda üretildiği, ekiliş alanına göre verilen bir primde ise ne miktar arazinin ekildiği, kullanılan üretim araçları bakımından da ne miktar suni gübre kullanıldığının bilinmesi durumunda bir işletmenin ne kadar prim alacağı tesbit edilebilir.

Hükümet üreticiye böyle bir prim verirken, sözkonusu üretimin artırılması veya aynen muhafaza edilmesi ya da Avrupa Topluluğu'nda olduğu gibi üretimin azaltılması veya üretimden vazgeçilmesi amacıyla güderler (146). Prim şeklinde verilen nakdi sübvansiyonlara örnek olarak ülkemizde hayvancılık sektöründe uygulanan teşvik primlerini gösterebiliriz. Bunların başlıcaları süt teşvik primi, beyaz et teşvik primi ve kırmızı et teşvik primidir.

Prim şeklinde verilen sübvansiyonların yanında destekleme fiyatı veya garanti fiyatı olarak verilen sübvansiyonlar da mevcuttur. Destekleme alımlarını garanti alımlarından ayıran en belirgin

(144) Teyfik PEKİN, Teşvik Tedbirleri Olarak Subvansiyonlar ve İşletme Kararları Üzerindeki Etkileri, Türkiye Vakıflar Bankası, Ankara,1988, s.21.

(145) a.g.e., s.39.

(146) Türkiye'de üretimin azaltılması veya tamamen vazgeçilmesi amacıyla verilen prim mevcut değildir.

özelliik Devletin desteklem kapsamına aldığı ürün den ne miktarda satın alacağının önceden belirlenmemesidir. Destekleme alımlarında Devlet piyasaya girerek kamu ihtiyacı olmadığı halde o ürün den bir miktar satın almaktadır. Burada destekleme alımında amaç, değiş en iç ve dış piyasa koşulları karşısında üreticilerin mağdur duruma düşmelerini önlemektir (147).

Garanti fiyatı şeklinde verilen subvansiyonlarda Devlet hasat öncesinde veya sonrasında garanti fiyatlarını tesbit ve ilan eder. Devlet üreticinin piyasaya sunacağı her ürünü bu fiyattan alacağına dair garanti vermektedir. Eğer piyasa fiyatı garanti fiyatından daha yüksek ise üreticiler ürünlerini piyasaya satmayı tercih edebilirler. Ancak peşin ödeme gibi satış koşullarındaki bazı kolaylıklar üreticinin Devlete satış yapmaya yönelmesine yol açmaktadır. Üstelik devlet garanti fiyatı piyasa fiyatından düşükse aradaki farkı da (subvansiyon) üreticiye ödemektedir.

5.2.1.2. Fiyat Destekleme Yoluyla Yapılan Sübvansiyonlar

Tarım sektörü yapısı gereği hemen hemen tüm dünyada çeşitli yollarla devletçe desteklenmektedir. Bu yollardan biri de taban fiyatları aracılığıyla üretici gelirlerinin azalmasını önlemektir. Bunun için devlet, destekleme kapsamına aldığı bir ürün için taban fiyatı tesbit ve ilan etmekte daha sonra da ürün fiyatının belirlenen fiyatın altına inmemesi için alımlarda bulunarak piyasaya girmektedir.

Tarım kesimini korumak amacıyla devletlerin yaptıkları bu tür müdahaleler gerek iç gerek dış pazarlarda fiyatların arz ve talep koşullarına göre serbestçe oluşmasını engellemektedir. Bu tedbirler tarım sektörünü koruyan ülkenin lehine bir başka ülkenin de aleyhine olmaktadır. Bununla birlikte tarım sektörünün taşıdığı

(147) Teyfik PEKİN, a.g.e.,s.42.

özellikler nedeniyle Devlet desteği olmaksızın bu sektörü geliştirmek, kalkınmakta olan ülkeler bir yana, sanayileşmiş ülkelerde bile mümkün değildir. Nitekim ABD, Japonya ve Avrupa Topluluğu birbirlerini sürekli suçlamalarına rağmen kendi tarım sektörlerine yoğun sübvansiyon vermektedirler. Devletin tarım sektörüne müdahale nedenleri hakkında daha önceki bölümlerde söz edildiği için burada üzerinde fazla durulmayacaktır.

Tarım ürünlerinde fiyat destekleme politikası hem üreticiyi hem tüketiciyi koruyan bir fiyat düzenini ortaya koymaya çalışırken üretimin artırılmasını teşvik ettiği bu yönde yatırımları özendirildiği, özetle tarımsal gelişme ve ilerlemeyi desteklediği için ulusal kalkınmanın önemli bir aracıdır.

. Destekleme Alımlarının Nedenleri

Türkiye'de Devletin fiyat politikası aracılığıyla ulaşmak istediği hedefleri dört grup altında toplayabiliriz:

- Üretim açısından

- . Üretimi arttırmak, teşvik etmek,
- . Üretimi yönlendirmek,
- . Üretimde verimliliği ve kaliteyi arttırmak
- . Ürün arz ve talebini dengelemek,

- Üretici Açısından

- . Üreticiye adil ve dengeli gelir sağlamak
- . İstihdam yaratmak

- Tüketici Açısından

- . Tüketiciyi fiyat artışlarından korumak
- . tüketiciye kaliteli ürün sunmak

- Genel Ekonomi Açısından

- . Milli geliri arttırmak,
- . Tarıma dayalı sanayi ve ihracatın gelişmesini sağlamak
- . Piyasadaki fiyat dalgalanmalarını düzene sokmak

Topluluk'ta tarım sektörüne yönelik müdahalenin temel amacı tarım ürünleri fiyatlarında ve çiftçi gelirlerinde belirli bir istikrar sağlamaya yönelik iken nüfusu hızla artan ve gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'de tarım sektörüne yapılan desteğin daha çok üretimi artırma kaygısıyla yapıldığını burada belirtmek gerekir.

. Destekleme Alımlarına Belirlenen Esaslar

Bir ürünün destekleme kapsamına alınabilmesi için aşağıda belirtilen özelliklere sahip olması gerekmektedir (148).

- . Söz konusu ürün ülke ekonomisi içinde üretim hacmi ve değer olarak önemli bir yere sahip olmalıdır.
- . Büyük bir üretici kitlesi tarafından üretiliyor olmalıdır.
- . Tamamen veya önemli bir bölümü pazara sunuluyor olmalıdır.
- . Tarıma dayalı sanayi için doğrudan doğruya veya dolaylı olarak önemli bir hammadde kaynağı olmalıdır.
- . Piyasada fiyat dalgalanmalarına neden olacak bir yapıya sahip olmalıdır.
- . Bu fiyat dalgalanmalarından ürünün yetiştiği bölgedeki halk ile ülke düzeyindeki ihracatçı ve sanayici etkileniyor olmalıdır.

(148) Aslan KARABAĞLI, a.g.e.,s.40.

. Nakliye,depolamaya stoklamaya uygun nitelikte olmalıdır.

Destekleme alım fiyatlarının belirlenmesinde Bakanlar Kurulu veya Bakanlar Kurulu Kararlarıncaya yetki verilen kurullar, ya da Yüksek Planlama Kurulu yetkilidir. Hangi ürünlerin hangi kurum tarafından destekleme alım fiyatlarının tesbit edileceği kanunla düzenlenmiştir (149). Buna göre 1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanunu uyarınca pancar alım fiyatları Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir. 1961 tarihli 196 sayılı kanun uyarınca, her yıl çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile yaprak tütün destekleme fiyatı tesbit edilmekte destekleme alımları da Tekel tarafından yürütülmektedir. Hububat alım fiyatları ise 233 sayılı Kanun Hükünde kararnenin 35'inci maddesine göre her yıl çıkarılan Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmektedir.

3186 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin kuruluşu hakkındaki Kanun uyarınca destekleme kapsamına alınacak ürünler ve alım fiyatları her yıl Yüksek Planlama Kurulu kararları ile tesbit edilmektedir. Destekleme kapsamındaki çeşitli ürünler için destekleme alımlarında bulunmak üzere görevlendirilmiş çok sayıda kuruluş üç ayrı Bakanlığa bağlanmıştır. (150) Fiyatlar, birbirinden tümüyle bağımsız bu kuruluşlarca farklı kriterler gözönüne alınarak tesbit edilmektedir. Bu durum destekleme politikasından beklenen yararı azaltmaktadır. Ülkemizde destekleme kapsamına alınan ürünler ve bu ürünleri desteklemede görevlendirilen kuruluşların sayıca fazla olması, hukuki statülerinin farklılığı, aralarında işbirliği ve uyumu ortadan kaldırmaktadır.

Türkiye'de destekleme alımları uygulaması ilk olarak 1932 yılında

(149) H.Ş. BİNAY, v.d. Tarımı destekleme uygulamaları, HDTM Dergisi, Sayı 15, 1992/4, Aralık 1992, s.35-36.

(150) Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı.

devletin buğday ve üzüm piyasalarına müdahalede bulunmasıyla başlamıştır. Daha sonra destekleme alımlarının kapsamı Toprak Mahsulleri Ofisi ve Tarım Satış Kooperatiflerinin kurulmasıyla genişlemiştir. Örneğin çay ve tütün 1940 yılında pamuk ve incir 1966 yılında ayçiçeği 1969 yılında destekleme alımları kapsamına alınmıştır.

1960 yılında planlı döneme geçildiğinde tahıla ilave olarak zorunlu tüketim ürünlerinde, endüstriyel bitkilerde ve ihraç edilen tarımsal ürünlerin çoğunda destekleme alımları uygulanmaya başlanmıştır. İlk üç plan döneminde destekleme alımları yüksek tutulmuştur. Bu dönemde tarım ile tarım dışı kesimler arasındaki ticaret hadleri tarım kesimi lehine gelişmiştir. Diğer kesimlerden tarım kesimine doğru reel bir kaynak transferi olmuştur. Destekleme alım fiyatlarının oldukça yüksek tesbit edilmesi, kentleşme ve hızlı nüfus artışının yarattığı taleple birleşince çiftçilerin gelirlerinde önemli artışlar ortaya çıkmıştır.

1980 sonrası dönem, taban fiyatları ve destekleme alım politikasında köklü değişiklikler dönemidir. Destekleme alım fiyatları enflasyonun altında belirlenmiş, iç ticaret hadleri giderek azalan bir trend halinde tarım ürünleri aleyhine gelişmiştir. 24 Ocak 1980 İstikrar Politikaları programı çerçevesinde uygulanmaya başlayan bu yeni tarım politikası, tarım kesimine sağlanan desteği, yüksek enflasyonun en büyük nedenlerinden biri olarak kabul etmiştir. Yüksek taban fiyatları, tarımsal girdilere yapılan sübvansiyonlar, düşük faizli zirai krediler yüksek enflasyonun en önemli kaynağı olarak görülmüştür (151). Devletin tarıma verdiği desteğin artık azaltılması gerektiği görüşü giderek bu dönemde önem kazanmaya başlamıştır.

Dolayısıyla destekleme alımlarının finansmanında kullanılan Merkez Bankası ve Ziraat Bankası kaynakları daraltılmıştır. TMO ve Tekel Genel Müdürlüğü dışında Merkez Bankası kaynaklarından doğrudan

(151) A.İlkin BARAY, a.g.e.,s.89.

kredi uygulaması kaldırılmıştır. Destekleme alımlarında bulunan kuruluşların finansman gereksinmelerinin karşılanmasında özkaynak katkısının artırılması amaçlanmıştır. Diğer yandan desteklenen ürün sayısı azaltılmış, ayrıca destekleme alım koşullarını belirlemede Para ve Kredi Kurulu, fiyatların belirlenmesinde ise Ekonomik İşler Koordinasyon Kurulu görevlendirilmiştir (152).

Tablo 11- Belli Başlı Ürünlerde Destekleme Alım Fiyatları Artış Oranları (%), (1981-1991)

	Buğd.	Pamuk	Tütün	Panc.	Şeker Ayçi.	Fınd,	Yer fıstık	Kuru kincir	Kuru Üzüm	ENF
1981	83,3	26,0	23,6	47,7	33,3	13,6	0,0	30,0	29,4	36,8
1982	22,4	23,8	53,0	28,0	25,0	20,0	21,4	20,0	20,0	27,0
1983	26,4	21,8	33,6	15,2	22,0	16,7	23,5	20,5	19,7	30,5
1984	58,6	68,4	34,2	31,1	55,7	37,1	-	43,6	32,9	50,3
1985	23,4	45,0	42,2	55,8	42,1	181,3	-	33,3	38,1	43,2
1986	26,5	22,8	43,8	22,6	24,4	3,7	-	38,9	37,9	29,6
1987	22,4	21,1	86,7	33,4	20,0	71,4	-	-	42,5	32,0
1988	70,9	-	101,2	98,4	-	-	-	-	-	68,3
1989	98,1	-	62,3	85,4	-	-	-	-	-	63,9
1990	53,6	-	63,5	69,3	-	-	-	-	-	52,3
1991	49,7	-	41,1	62,7	-	-	-	-	-	55,4

Kaynak: DPT Beş Yıllık Kalkınma Planları

Tablodan da görüldüğü gibi buğdayda destekleme alım fiyatı 1981 ve 1984'de enflasyonun üzerinde diğer yıllarda enflasyonun altında kalmıştır. Pamukta 1984 ve 1985 yılı hariç diğer yıllarda destekleme alım fiyatları enflasyonun altındadır. Tütünde 1984 ve 1985 yılı hariç fiyatlar enflasyonun üzerinde tutulmuştur. 1984'e kadar

(152) Besim AKIN, İstikrar Politikası Uygulaması 1980-1985 ve Tarım Sektörü, Türkmer Araştırma No.5, İstanbul 1986, s.33.

destekleme kapsamındaki çay bu yıldan itibaren destekleme kapsamından çıkarılmıştır. 1984'den önce çaya yapılan destekleme enflasyonun üzerindedir. Şeker pancarındaki destekleme fiyatları yıllar itibariyle dalgalanma göstermektedir. Ayçiçeği için tesbit edilen fiyatlar enflasyona yakın seyretmiştir. Fındıkta tesbit edilen fiyatlar yıllar itibariyle dalgalanmalar göstermektedir. Bu üründe belirlenen rekor fiyat artışı % 181.3 olarak 1985'te gerçekleşmiştir. Yer fıstığı da çay gibi 1984 den sonra destekleme kapsamından çıkarılmıştır. Kuru incirde fiyat artışları 1986 yılı hariç diğer yıllarda enflasyonun altındadır. Kuru üzümde de 1986'-dan itibaren fiyatlar enflasyonun üzerinde tesbit edilmiştir.

1980 istikrar tedbirleri çerçevesi içinde uygulamaya konulan ürün bedellerinin peşin ödenmemesi yöntemi sonuç olarak destekleme ödemelerinin çiftçilerin alım gücünü azaltmasına neden olmuştur.

Tablo 12- Bazı Ürünlerin Üretim ve Destekleme Alım Miktarı (Bin/Ton) , (1975-1990)

Ürünler	1975		1981		1987		1990	
	Üretim	Alım	Üretim	Alım	Üretim	Alım	Üretim	Alım
Buğday	14.750	2.470	17.000	1.050	18.900	3.116	20.000	5.159
Şeker Panc.	6.949	6.949	11.165	11.165	12.717	12.717	13986	13985
Tütün	200	130	168	152	182	114	287	183
Fındık	317	250	350	262	280	21	375	-
Pamuk(Kütlü)	1297	492	1318	460	1450	116	1650	-
K.Üzüm	108	117	100	42	100	23	135	22
K İncir	52	19	60	24	65	6	46	3

Kaynak: DPT Beş Yıllık Kalkınma Planları

Tablodan da izlendiği gibi Türkiye'de temel gıda maddesi olan buğdayda üretime kıyasla yapılan destekleme alımlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Oysa tahıl üretimi yaygın olarak küçük

Üreticiler tarafından yapıldığı için her zaman etkin devlet desteğine ihtiyaç duyulmaktadır.Mevcut durumda,ifti ürünü serbest piyasada satmaya razı olmakta bu Şekilde de eline geçen fiyat gerçek maliyetin altında olmaktadır.

Şeker pancarında ise üreticiye fiyat ve pazar garantisi tanınmaktadır. Zira üreticiler ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ő arasında yapılan sözleŐme gereği bu kuruluş Şeker pancarının tamamını destekleme kapsamında satın almaktadır.Pamukta ise destekleme giderek azalmaktadır. 1975 'te üretim % 38'i satın alınırken, 1987'de bu oran % 8'e gerilemiştir. Pamuk tekstil sanayinin temel hammaddesi olduğu ve ekonomiye sağladığu katma değer düşünülürse pamukta istikrarlı bir üretim ve satış politikasının saptanması gerekmektedir.

Sonuç olarak bakıldığında 1980-1990 döneminde tarımsal destekleme devletin yükünün en aza indirilmesi yolunda bir politika izlenmiŐtir. 1980 yılında destekleme kapsamındaki ürün sayısı 22 iken 1990 'da 10'a inmiştir (153). Tablodan da izlendiği gibi 1980 yılından bu yana destekleme alımı yapılan tarım ürünleri sayısında genelde bir azalma olmuştur.Ancak seçim yolu olan 1991 de bu sayı 23'e yükselmiştir. Bu dönemde her yıl sürekli destekleme kapsamına alınan ürünler başta buğday olmak üzere, arpa ,avdar, tütün,Şeker pancarıdır. Bu çerçevede bakıldığında destekleme alımları bir güvence olmaktan çıkmış görünmektedir. Bununla birlikte yine de sadece hububat alımlarının 1991'de bütçeye 6.5 trilyon lira yk getireceği hesaplanmıştır. Bunun yaklaşık 3.5 trilyon lirası 1991 alımları için harcanacak kalan 3 trilyon lira da TMO'nun birikmiş borçlarının karşılanmasında kullanılacaktır (154).

(153) 1980-1990 Döneminde Tarım Sektörünün Değerlendirilmesi,Türkiye Ziraatçılar Derneği Tarım Raporu, Ankara,1991,s.45.

(154) " Destekleme Alımları ile Hazine'ye Yeni Bir Yük ", Dünya, 5 Haziran 1991,

Tablo 13- Destekleme Alımı Yapılan Tarım Ürünü Sayısı,
(1980-1991)

Yıllar	Dest. Alımı Yap. Ürün Sayısı	Yıllar	Dest. Alımı Yap. Ürün Sayısı
1980	22	1986	14
1981	17	1987	14
1982	19	1988	10
1983	17	1989	11
1984	15	1990	10
1985	13	1991	23

Kaynak : TZOB Zirai ve İktisadi Rapor 1990-1991

Aslında tarım kesimi siyasi iktidarlar tarafından pek çok dünya ülkesinde olduğu gibi destekleme alım politikasıyla devamlı destek görmüştür. Ancak bu destek bazı yıllar oldukça kuvvetli iken bazı yıllarda da gerilemiştir. Çünkü bu politikanın maliyeti ülke ekonomisinin kaldıramayacağı kadar ağırlaşmıştır. Genel olarak destekleme alımlarında ekonomiye çok fazla siyaset karıştığından politik hesaplar neticesinde destekleme yüksek fiyat uygulaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla politika başlangıçtaki amacından saptırılmış olmaktadır. Nitekim yüksek alım fiyatından yararlanmak gayesiyle Karadeniz Bölgesinde bazı yörelerde narenciye bahçeleri sökölüp yerine çay ekiminin yapılması için çay alanlarının gereksiz genişlemesine yolaçmıştır. Diğer yandan fiyat politikasından yararlanmak için üreticilerin kalitesiz tütün ekimine yönelmesi doğrudan parasal teşviğin yarattığı olumsuz sonuçlar olarak gösterilebilir.

Son beş altı yılda tütün ikici sayısı 400 bin den, 570 bine, ekim alanı da 190 binden 310 bin hektara yükselmiştir. Tekelde bekleyen tütün stoku da 360 bin tona ulaşmıştır (155).Tahılda da benzer

(155) Haluk CILLOV, " Tarımda Devlet Desteği Kalkıyor mu ? " Mil-
liyet, 19.5.1991.

sorunlar söz konusudur. Tahıl üretimine uygulanan yüksek fiyat politikası ve hava koşullarının iyi gitmesi 1991 de üretiminin artmasına yol açmıştır, 18 milyon ton civarında beklenen rekoltenin sadece yarısının TMO tarafından satın alınması için bile en az 5 trilyon TL gerekmiştir.

Neticede elden çıkarılamayan bu ürünlerin üretiminin devamlı desteklenmesini beklemek mümkün değildir. Politik çıkarların etkisiyle uygulanan yüksek fiyat politikası gereksiz ve kalitesiz bazı ürünlerin üretimini teşvik eder bir hale gelmiştir, dolayısıyla tarım ürünlerine uygulanan destekleme alım politikasını ciddi şekilde gözden geçirmek ve üreticiyi sadece fiyat politikası ile değil yöreye uygun alternatif ürünler üretimini teşvik ederek piyasa için üretime yönlendirmek gerekmektedir. Çiftçileri alternatif ürünlere kaydırmak için nasıl bir politika izlemelidir? Mevcut sistem içinde taban fiyatları birbirinden bağımsız olarak farklı zamanlarda tesbit edildiği ve hatta piyasaların açıldığı gün ilan edildiği için çiftçiler alternatif ürünlere kayma olanağı bulamamaktadır. Bu nedenle rasyonel bir üretim yönlendirmesi yapılamadığı için bazı ürünlerde stoklar oluşurken, pirinç ve yağlı tohumlar gibi bazı ürünlere de üretim açıkları oluşmaktadır.

Destekleme alımları konusunda bir diğer sorun devletin destekleme politikasını yürüttüğü kuruluşları arasında koordinasyon yokludur. Politika tesbiti, fiyat tesbiti, finansman ve depolama konularında işbirliği ve uyum mevcut değildir, kısacası bu kuruluşların ortak bir şemsiye altında toplanması gerekmektedir.

. Desteklemenin Finansmanı

Türkiye'de tarımsal desteklemenin finansmanı başlıca üç kaynak tarafından sağlanmaktadır. Bunlar bütçe, fonlar ve Ziraat Bankası'dır.

- Fonlar : Tarımsal sübvansiyonlara kaynak sağlayan en önemli fon

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'dur (DFİF) 1980 yılından beri uygulanmakta olan bu fon tarımsal girdilerin subvansiyonu, üreticilerin fiyat hareketinden korunması, ihracatın geliştirilmesi, ihracata dönük yatırımların finansmanı için kullanılmaktadır. Dolayısıyla gübre, zirai ilaç, tohum, süt teşvik primi ödemeleri DFİF'dan yapılmaktadır. DFİF'dan mal grubu bazında ihracatı teşvik ödemelerine Şubat 1992'den sonra son verildiği için 93 kalem mal grubu içinde yer alan 6 kalem tarım ürününün ihracatı için bu fondan verilen teşvik kaldırılmıştır.

DFİF'dan sonra gelen en önemli fon, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla 1984 yılında Merkez Bankası nezdinde kurulan Geliştirme ve Destekleme Fonu'dur. Bu fondan damızlık sığırtı, suni tohumlama, kaçak kesimleri önlemek için kontrollü mezbaha ve kombinalarda hayvan kesimini destekleme ile fidancılık tohumculuğunun geliştirilmesi için destekleme yapılmaktadır. Fondan 1991 yılında yapılan toplam ödeme yaklaşık 440 milyon TL dir (156).

Bir diğer önemli fon Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu'dur. Fon kalkınma planı ve yıllık programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak yatırımların yönlendirilmesi ve ihtisas kredilerinde kredi maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla kurulmuştur. Buna göre Ziraat Bankası tarafından % 34 ve % 43 faiz üzerinden sağlanan hayvancılık ve su ürünleri kredileri için 11 puanlık faiz farkı ödemeleri ile diğer kredilerde 3 puanlık faiz farkları Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu'ndan ödenmektedir.

- Bütçe : Bütçeden görev zararı ve sermaye transferi yoluyla tarımsal kuruluşlara doğrudan bir kaynak aktarımı yapılmaktadır.

(156) H.Ş.BİNAY v.d. a.g.e.,s.42.

Tablo 14- Tarımsal Kitlerin Görev Zararları için Bütçeden Yapılan Transferler, (1988-1991)

	1988	1989	1990	1991
Bütçe Tahsisatı	135	898	396	5383
Tarımsal KİT zararları	122	800	227	5422
TMO	111	23	167	815
TEKEL	-	-	-	1000
TCZB	1	15	10	96
TSKB		762	46	3480
Diğer	110	-	4	31

Kaynak: Merkez Bankası Raporları çeşitli yıllar
Hazine Dış Ticaret Dergisi Aralık 1992/4

Tablodan da görüldüğü gibi tarımsal KİT'ler için bütçeden ayrılan pay yıldan yıla büyük bir hızla artmaktadır. 1988 de bu oran toplam KİT zararları için bütçeden ayrılan payın % 37 'sini oluştururken 1991'de toplam KİT zararları için bütçeden ayrılan payın (5 trilyon 383 milyar TL) tek başına tarımsal KİT'lerin zararlarını karşılamaya bile yetmediği (5 trilyon 422 milyar TL) görülmektedir. En çok zarar eden tarımsal KİT'lerin başında da Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri gelmektedir.

Tarımsal KİT'lere bütçeden ayrılan sermaye transferlerine gelince 1988'de bu amaçla bütçeden ayrılan pay 224 milyar TL iken 1991'de bu miktar 4 trilyon 913 milyar TL'sine ulaşmıştır. Tarımsal kuruluşların görev zararları dışında bütçeye getirdikleri diğer bir yük de vergi ve fon borçlarıdır. Son yıllarda uygulanan para politikaları sonucunda destekleme alımlarında Merkez Bankası kaynaklı reeskont kredilerin kullanılmaması, kuruluşları alımların finansmanı için kaynak arayışına itmiştir. Söz konusu bu kaynak da ticari bankalara yönelmek ya da tahakkuk eden vergi ve fon borçlarını tecil etmek yoluyla yaratılmaktadır. Ör-

neğin TEKEL'in 1991'de 1992'ye devreden vergi ve fon borcu 4.2 trilyon dolayındadır.

- Ziraat Bankası : Ziraat Bankası tarım sektörüne kredi veren ana kuruluş özelliğine sahip bulunmaktadır. Bu banka tarafından tarımsal ve tarıma dayalı sanayi ve de pazarlama konularında açılabilir krediler, işletme ve yatırım kredileri olarak iki şekilde sınıflandırılmaktadır.

5.3.1.1. Girdilere Yapılan sübvansiyonlar

Tarımda girdi kullanımını yaygınlaştırmak ve ucuz girdi sağlamak amacıyla destekleme politikası kapsamında tarımsal girdilere sübvansiyon yapılmaktadır. Söz konusu bu sübvansiyonlar toplam üretimin miktar ve bileşimi, üretim faktörlerinin dağılımı, gelir dağılımı ve fiyatlar üzerinde etkili olmaktadır. Tarım kesimine en yaygın en yoğun devlet desteği üçüncü dönem olan planlı dönemde başlamıştır. Bu dönemde devlet müdahalesi altyapı yatırımları, primler, doğrudan yardımlar, destekleme alımları sübvansiyonlar, hatta gizli sübvansiyonlar gibi araçlarla en geniş biçimiyle uygulanmıştır.

1960'lı yıllarda uygulanan genel ekonomik kalkınma politikalarının hedefi ithal ikamesine dönük sanayileşmeye finansman kaynağı yaratmak dolayısıyla da tarımsal üretimde hızlı artışlar sağlamaktı. Bu amaçla tarımsal üretimi arttırmak için devletin tarıma ilk müdahale biçimi modern girdilerin kullanımını özendirerek tarımda verimliliği yükseltmek olmuştur. Türkiye'de tarım işletmelerinin büyük çoğunluğunu geleneksel küçük aile işletmeleri oluşturduğundan, modern girdilerin kullanımını özendirmek ve yaygınlaştırmak için devletin çok çaba göstermesi gerekmiştir. Bu dönemde devlet kimyasal gübreden tarımsal ilaçlara, sulamadan tohumlara kadar yoğun bir sübvansiyon uygulamıştır (157).

(157) Yakup KEPENEK, Türkiye Ekonomisi, OTDÜ, Ankara, 1983, s.321.

. Gübreye Yapılan Sübvansiyonlar

Tarımsal verimliliği arttırmada en etkin arça olan kimyasal gübre kullanımını teşvik amacıyla 1963'ten başlamak üzere 1974 yılına kadar yaklaşık 10 yıl kimyasal gübre fiyatları sabit tutulmuştur. Bu dönemde tarımsal ürün fiyatları yaklaşık 3 kat artarken gübre fiyatlarının sabit kalması gübre kullanımını büyük ölçüde özendirmiştir. Nitekim 1963 te 430 bin ton olan gübre tüketimi 1974 yılında 4 milyon tona ulaşmıştır(158). 1974 petrol krizinin etkisi ile kimyasal gübre fiyatları zorunlu olarak 3 kat arttırıldıysa da 1975 yılında fiyatlar aşağıya çekilmiş ve bu seviye 1979 yılına kadar korunmuştur.

Gübre fiyatlarında genel olarak dünyada büyük bir artış olması Türkiye'de de gübreye verilen sübvansiyonların maliyetini hızla yükseltmiştir. Birinci petrol krizi ile başlayan ekonomik bunalımı aşmak amacıyla serbest piyasa ekonomisi kurallarına dayanan 1980 ekonomik istikrar tedbirleri ile gübreye yapılan destek azaltılmıştır. (159) Bu dönemde 1980-1985 yılları arasında gübre fiyatları 35 kat artmıştır. 1986 yılından itibaren gübre tedarik ve dağıtımı serbestleştirilmiştir.

Türkiye'de kullanılan gübrenin büyük bir kısmı yerli üretim ile karşılanmaktadır. 1992 yılı verilerine göre bu oran % 86.7 'dir. Fosforlu gübrede talepteki gerileme nedeniyle bir üretim fazlası mevcut iken aksine azotlu gübrede üretim artan talebi karşılamada yeterli bulunmamaktadır. Bu nedenle fosforlu gübre ihraç edilirken, azotlu gübrenin ithali yoluna gidilmektedir.

1987 yılı başından önce gübrede uygulanan destekleme gübre dağıtan kuruluşlara bir görev zararı şeklinde verilmiştir. Bu tarih-

(158) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91,Ankara,1992,s.225.

(159) Besim AKIN, a.g.e.,s.34.

ten sonra çeşitlerine göre gübre üreticilerine ve dağıtıcılarına kilogram başına destekleme ödemesi altında gübre subvansiyonu devam etmektedir. Gübre fiyatlarındaki artışlar dikkate alınarak subvansiyon miktarı arttırılmaktadır.

Türkiye'de gübreye yapılan subvansiyon tarımsal girdi subvansiyonları içinde birinci sırayı almaktadır. Ortak tarım politikası çerçevesinde girdilerin subvansiyonu kaldırıldığından Türkiye'nin OTP'ye uyum sorunu dikkate alındığında gübreye yapılan subvansiyonun geçiş dönemi süresince kaldırılması gerekecektir.

. Tarımsal Mücadele İlaçlarına Sağlanan Subvansiyonlar

Gübrede olduğu gibi tarımsal mücadele ilaçlarında da 1974'den itibaren genel olarak dünyada çok büyük artışlar olmuştur. Ancak bu artışlar 1960'dan 1980'e kadar devlet tarafından subvanse edilerek çiftçiye yansıtılmamıştır. Böylece söz konusu dönemde tarımsal mücadele ilacı kullanımında dört kata varan bir artış sağlanmıştır. 1981 yılından itibaren ise tarımsal mücadele ilaçları fiyatları izlenen döviz kuru politikasının bir sonucu olarak diğer tarımsal girdilerin fiyatlarıyla birlikte dalgalanmaya bırakılmıştır.

Zirai mücadele ilaçları ile hayvan sağlığını korumak amacıyla kullanılan ilaçlar için çiftçilere ödeme yapılamaması hakkındaki 3 Mayıs 1987 tarihli son karar uyarınca bu amaçla kullanılan ilaç fatura bedelleri üzerinden % 20 oranında destekleme ödemesi yapılmaktadır.

Girdi subvansiyonları içinde en yüksek payı gübre subvansiyonundan sonra zirai ilaç subvansiyonu izlemektedir. 1980'lerin başında % 0.02 gibi çok küçük bir değere sahip olan ilaç subvansiyonu 1990'ların başında % 9'a yükselmiş bulunmaktadır. Zirai ilaç subvansiyonunu % 3 ile sulama, % 1 ile kredi subvansiyonu izlemektedir.

. Yüksek Verimli Tohumluklara Yapılan Sübvansiyonlar

Yüksek verimli tohumlukların kullanımını teşvik konusunda, gübre ve tarımsal ilaçlardaki kadar başarılı olunduğu söylenemez. Ürün yelpazesinin geniş olduğu ülkemizde, gerekli tohumluğun ancak beşte biri karşılanabilmektedir. 1952-1963 yılları arasında devlet üretme çiftliklerince gerçekleştirilen tohumluk dağıtımı peşin bedelle ve kredi ile ürünü % 40'dan fazla zarar gören çiftçilere yardım biçiminde yapılmıştır (160). Planlı dönemin başladığı 1960'lı yıllardan itibaren ülkede en fazla üretilen ürünler ile ihracatında güçlükle karşılaşılmayan ürünlerin tohumlarının kullanımını teşvik edilmiştir. 1982 yılından itibaren bir dizi kararla tohumculuğun gelişmesini engelleyen bazı uygulamalar kaldırılmış, tohumculuk endüstrisinin kurulması planlanmıştır.

Türkiye'de tohum üretimine bakıldığında kamu sektörünün önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Örneğin 1985'te kamu sektörünün payı % 97.2 iken özel sektörün payı ise % 2.8 dir. Söz konusu yıl uygulanmaya konulan bir kararname ile özel sektörün tohum üretimindeki payı 1991'de % 21'e yükselmiştir. 19.2.1985 tarihli ve 18953 sayılı Resmi gazetede yer alan bu kararın amacı kısaca verimi, kalitesi ve genetik potansiyeli yüksek tohumluk üretimini teşvik etmektir. Böylece bir yandan yüksek verimli tohumlukların tedariği sağlanırken, diğer taraftan bu tohumlukların çiftçilerce yaygın bir şekilde kullanımını teşvik amacıyla sübvansiyon verilmeye başlanmıştır. 1985 tarihli kararla aynı zamanda tohumculuk için gerekli girdilerin üretimi ve pazarlanması, alt yapı ve teçhizatın sağlanması konusunda Ziraat Bankasının tohumluk kredi faiz oranlarını uygulaması esası getirilmiştir. Faiz uygulamasından doğabilecek farkların DFİF'dan karşılanması esası da kabul edilmiştir.

Bunların dışında yüksek verimli tohumlukların kullanımını teşvik amacıyla, ithal edilen tohumluklara Tarım Orman ve Köyişleri Bakan-

(160) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, Ankara, 1992, s.225.

luyunun izniyle gümrük muafiyeti uygulanmaktadır. Getirilen bu teşvikler sayesinde daha önce sayıları çok az olan özel sektör tohumculuk işletmelerinin sayısı 1992 'de 30'a yükselmiştir.

Tablo 15- Türkiye'de Tohum Subvansiyonları,(1989-1991)

Yıllar	Tohuma Ver. Sub.(milyon TL)	Toplam Tarım Sb.(milyon TL)	Tohuma Ver.Sub. Toplam.Tar.Sb İçindeki Payı,%
1989	9.336	823.624	1.13
1990	11.310	1.492.925	0.75
1991	11.190	2.174.271	0.50

Kaynak: TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91,Ankara,1992

5.3.1.2. İhracata Yapılan Sübvansiyonlar

Türkiye'de ihracatı teşvik tedbirlerine planlı dönemle birlikte önem vermeye balanmıtır.Söz konusu bu tedbirler pek çok ülke- de olduğu gibi zamanla bir dizi tedbirden çok balı başına bir politikaya dnm ve sanayileşme politikalarına paralel olarak değimitir.

Nitekim 24 Ocak ekonomik istikrar kararlarının alınmasından önceki dönemle sonraki dönemde sanayileşme politikalarındaki farklılıklar nedeniyle ihracatı teşvik politikaları da farklı yönde gelimitir. Hatırlanacağu üzere 1973'deki birinci petrol krizi ile tüm dünyada ekonomiler sarsınta geçirirken Türkiye'de de artan dış borçlar, yüksek enflasyon döviz darboğazı ekonomiyi bir çıkmaza getirmiştir. Bu darboğazdan kurtulmanın yolu olarak geleneksel ithal ikamesi yoluyla sanayileşme yerine dışa dönük,ihracata yönelik sanayileşme politikasına ynelinmitir. İhracatın tevikine dayanan bu politika ile fiyat mekanizmasını serbest bırakarak

ve gerçekçi kur politikası izleyerek dış dünyanın soyutlanmış ulusal ekonomiyi yeniden dünya ile bütünleştirmek hedeflenmiştir.

Bu amaçla alınan ihracatı teşvik tedbirlerinin temel dayanağı, toplam ihracatı arttırmak, özellikle de sanayi ürünlerinin ihracattaki payını yükseltmektir. Bu amaç dördüncü, beşinci ve altıncı beş yıllık kalkınma planlarında da açıkça belirtilmiştir.

Genel olarak Türkiye'de teşvik mevzuatı birçok yasa ve kararname, tedbir genelge ve sirkülerlerden oluşan dağınık bir yapı göstermektedir. Dağınıklığın yanısıra mevzuatta sık sık değişiklikler de olmaktadır. Kurumsal yapıdaki dağınıklık teşvik tedbirlerinin uygulanması, denetim ve koordinasyonun 1984 yılından itibaren DPT Teşvik Uygulama Dairesi'ne (TUD) bağlanmasıyla giderilmiştir. Bu daire 1992 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlanmıştır. İhracat teşvik tedbirleri her yılın başında Bakanlar Kuruluca karara bağlanmakta ve TUD tarafından hazırlanan bir tebliğ ile yayınlanmaktadır. İhracat teşviklerinden yararlanmanın ön koşulu TUD'den ihracat teşvik belgesi almaktır (161) .

İhracatı teşvik tedbirleri vergi, resim ve harç istisnası, gümrük muafiyetli ithalat, geçici kabul yoluyla yapılan ithalata gümrük muafiyeti, ihracat sayılan iç satış ve teslimler, hizmet ve faaliyetlerin gümrük muafiyeti ve vergi, resim, harç istisnası teşviklerinden yararlandırılması, kurumlar vergisinde ihracat istisnası ve dış navlun istisnası ve konut fonu muafiyeti, enerji indirimi ve/veya muafiyeti olmak üzere başlıca sekiz başlık altında incelenebilir. Bunların dışında ihracatçılar için Eximbank'ın uygulamakta olduğu uygun koşullu kredi ve sigorta programları mevcuttur (162).

(161) Halil Seyidoğlu, Türkiye Ekonomisi ve İstikrar Politikaları 1980-85, Türkiye'de İhracatı Teşvik Önlemleri ve Ekonomik Etkileri, Türkmer, İstanbul 1986, s.16.

(162) Erdoğan ALKİN, Arif ESİN, Sanayileşmede Teşvik Sistemi, TUSİAD, İstanbul, Aralık 1990, s.70.

Öncelikle şunu belirtmeliyiz ki tarım ürünleri ihracatı teşvik tedbirleri içinde ayrı bir grup olarak ele alınmamıştır. Ancak uygulama genellikle verilen teşviklerin ağırlıklı olarak sanayi ürünlere gitmesi şeklinde gelişmiştir. Oysa ilk beş yıllık plandan itibaren tarıma verilmiş işlevlerden biri sanayinin dış kaynak gereksinimini karşılamak olmuştur. Buna rağmen tarım sektörü için özel bir ihracat politikası geliştirilmemiştir.

1964 yılında uygulamaya konan ihracatın geliştirilmesi hakkındaki ve daha çok ürünlerin vergi iadesi ile teşvikini öngören ilk yasa da bu görülmektedir. Söz konusu yasa daha çok sanayi ürünlerini, bu arada işlenmiş tarım ürünlerini, tarım ürünleri içinde de özel olarak taze sebze ve meyve ve su ürünlerini teşvik etmiştir. Bu uygulama bugün de sürdürülmektedir. Esasen bu uygulamanın altında yatan düşünce tarımsal üretim ve dış pazar olanaklarındaki sınırlılık nedeniyle katma değer yaratan ve dünya talebi daha hızlı artan ve bu nedenle ülke ekonomisine katkı potansiyeli daha yüksek olan ürünlere teşvik vermektir. Bu sanayi ürünleri yanında işlenmiş tarım ürünlerine yönelik bir desteklemeyi ön plana çıkarmıştır.

Böylece toplam ihracatımız içinde sanayi ürünlerinin payı % 40'lar düzeyinde iken 1992'ye gelindiğinde bu pay % 80'e ulaşmıştır. İşlenmiş tarım ürünlerinin ihracatımız içindeki payı ise önemli bir değişim göstermeden % 7-8 seviyesinde kalmıştır. Bugün için artık teşvik tedbirlerinde sanayi ürünlerinin öne çıktığı görülmektedir. Teşvik türleri üzerinde bakarsak örneğin kurumlar vergisi ihracat istisnası teşviğinde esas itibariyle yıllık sanayi ihracat tutarı (1993 yılı itibariyle) 250.000 dolar olan imalatçı ihracatçıların yararlandırılması öngörülmüştür. Burada tarım sektörü içinde yukarıda da sözünü ettiğim sadece yaş sebze ve meyve ve su ürünleri ve bunların tohum ve fideleri için bir istisna getirilmiş ve bu ürünlerin ihracatçılarına da ihracattan elde ettikleri hasılatın % 5 'ini kurumlar vergisi matrahı hesabında kurum kazancından indirebilmeleri imkanı tanınmıştır. Ayrıca söz konusu ürünlerin üreticileri yıllık 250.000 dolarlık ihracat ölçeği koşullundan da hariç tutulmuşlardır.

Kurumlar vergisinde ihracat istisnası dışındaki ihracat teşvik araçları uygulaması şöyledir. (163)

. Gümrük Muafiyeti

Bu teşvik dış ticaret sermaye şirketlerine ve imalatçı ihracatçılara global olarak, ihracatçılara ise proje bazında ihracatı teşvik belgesi karşılığında kullanılmaktadır. Söz konusu ihracatçılar kendilerinin ve/veya yan sanayicilerinin ihracatı taahhüt ettikleri malların bünyesine giren oranda hammadde, yardımcı madde ve ambalaj malzemeleri için FOB ihracat taahhüdünün % 60'ını (bedelli geçici kabulde % 80'ini) geçmemek kaydıyla, diğer yandan kendilerinin ve/veya yan sanayicilerinin ihracat konusu malların üretiminde kullanılan işletme ihtiyacı madde ve (yedek parça dahil) malzemeleri için CIF ithal tutarı FOB ihracat taahhüdünün % 2'sini geçmemek üzere döviz kullanabilmektedir.

Ayrıca, yalnız imalatçı ihracatçılara ihracatı teşvik belgesine istinaden gerçekleştirdikleri ihracat mamüllerinden herhangi birinin bünyesine giren hammadde, yardımcı madde ve ambalaj malzemeleri-yan sanayicilerin ihtiyaçları dahil- ile beş yıl süre ile devir ve temlik edilmemek kaydıyla direkt üretimleri ile ilgili makina ve teçhizat için, gerçekleştirdikleri FOB ihracat değerinin % 10'unu aşmamak kaydıyla ihracatın gerçekleşmesinden sonra da döviz kullanılabilmektedir. Bu şekilde gerçekleştirilen ithalat gümrük vergisi ve ithalattan alınan diğer her türlü vergiden muaf tutulmuştur. Girdilerde gümrük muafiyeti uygulaması ile ihracat ürünlerimizin üretim maliyetleri düşürülerek sürümlerinin arttırılması amaçlanmaktadır.

(163) Nazan Ş. ERGÜN, Tarım Ürünlerinde Üretim-İhracat İlişkileri, MPM Yayını No.355, Ankara, 1987, s.130.

. Vergi, Resim ve Harç İstisnası

İhracatın, ihracat sayılan satış ve teslimler ile, döviz kazandırıcı diğer faaliyetlerin finansmanında kullanılmak kaydıyla Merkez Bankası ve bankaların kullandığı krediler, bankaların, sigorta şirketlerinin ve diğer kuruluşların ihracatla ve döviz kazandırıcı diğer faaliyetlerle ilgili olarak yapmış oldukları bütün hizmet ve muameleler dolayısıyla kendi lehlerine her ne nam ile olursa olsun nakden veya hesaben aldıkları paralar, ihracatı teşvik belgesine istinaden yapılacak ithalat, ihracat karşılığı ödenecek vergi iddeleri ve diğer ödemeler ile ihracatla ilgili diğer işlemler ve bu işlemler nedeniyle düzenlenen kağıtlar, kısacası ihracat belgesinin alınmasından ihracatın tamamlanmasına kadar geçen süredeki tüm işlem ve belgeler banka ve sigorta muameleleri vergisinden, damga vergisinden ve diğer vergi, resim ve harçlardan istisna edilmiştir.

. İhracat Kredileri

İhracat kredilerinin ana özelliği faiz oranının normal ticari faiz oranının altında olmasıdır. Bu kredilerden bugün uygulamada olan en önemlisi sevk öncesi ihracat kredisidir.

Dört yıldan beri uygulamada olan sevk öncesi ihracat kredisini, ihracatçı ve imalatçı vasfına haiz ihracatçı firmalarla, ihracat bağlantılı mal üreten imalatçı firmalara kanun kararname ve tebliğlerle ihracatı yasaklanan mallar dışında kalan ve Eximbank'ca tespit edilmiş tarım ve sanayi ürünlerinin serbest dövizle kesin olarak ihracı taahhütü karşılığında aracı bankalar eliyle kullanılmaktadır. Bu krediler vergi resim harç istisnasından da yararlanmaktadır. Kredi miktarı, taahhüt edilen FOB ihracat tutarının işlenmiş tarım ve hayvancılık ürünlerinde azami % 35'i, sanayi ürünlerinde azami % 50'ü, ve hazır giyim ürünlerinde azami % 50'i tutarındadır. Kredinin vadesi azami 120 gün olarak tespit edilmiştir. Kredinin faizi halen azami % 51 oranında uygulanmaktadır. İh-

racat tutarının tamamı kredinin aracı bankalara ödendiği tarihten azami 120 gün içinde yurda getirilmez ise aracı banka kredi tutarını Eximbank'a geri ödemektedir.

. İhracatta Vergi İadesi ve Prim ile Özendirme

İhracatta vergi iadesi ilk kez 1963 yılında uygulanmaya başlamış ve uzun yıllar ihracatı teşvik politikasının en önemli aracı olmuştur. Dışa dönük sanayileşme stratejisi çerçevesinde ihracatı geliştirme amacıyla 1980 yılında 8/182 sayılı ihracatı teşvik kararıyla yeni bir özendirme paketi oluşturulmuş ve yine vergi iadesi bu paketin reel döviz kuru politikası ile birlikte en önemli aracı olmuştur.

1980 öncesinde tarım ürünlerine yüksek vergi iadesi verilmesi bu ürünlerin ihracatının artması için tek başına yeterli olmamıştır. Bu dönem öncesinde ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikası ve bu politikanın en önemli araçlarından biri olarak sabit döviz kuru politikasının uygulanıyor olması ihracatın geliştirilmesinde başlı başına bir engel teşkil etmiştir. TL yabancı paralar karşısında aşırı bir şekilde değerlenirken, ihracatla sağlanan döviz karşılığı gelirlerin satın alma gücü giderek azalmıştır. Bu dönemde toplam ihracatın % 70' e yakın bir kısmını tarım ürünleri oluşturduğundan gelir kaybına uğrayan kesim de tarım kesimi olmuştur.

24 ocak 1980 programının uygulamaya konulmasını takiben sabit döviz kuru politikasının terkedilerek reel kur politikasına geçilmiş, ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisi terkedilerek dışa dönük sanayileşme stratejisi önem kazanmıştır. İşte bu aşamadan sonra vergi iadesi önemli bir ihracatı teşvik aracı haline gelebilmiştir (164).

(164) Ahmet ŞAHİNÖZ, ABD,AET,Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarları (Ortadoğu), TSKB, İstanbul,Haziran 1989,s.338.

1980-1984 yıllarında vergi iadesi oranları artarken, 1984 yılından itibaren giderek azalmış ve nihayet 1988 yılında kaldırılmıştır. Vergi iadesinde tarım ürünleri başta da ifade ettiğimiz gibi daima ikinci planda kalmıştır. 1964-1979 döneminde vergi iadesinden yararlanan sanayi ürünlerinin payı toplam ihracat içindeki payı yaklaşık % 83 iken 1980-85 yılları arasında bu pay % 99'a kadar ulaşmıştır. (165)

Dışarıdan gelen ve GATT anlaşmasının doğrudan ihracat yardımlarına olan tavrından kaynaklanan tepkilerin çoğalması neticesinde önce azaltılan ve daha sonra kaldırılmak zorunda kalınan vergi iadesinin yerine önce Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu (KKDF) primi ve daha sonra Dış Ticaret Fiyat İstikrar Fonu (DEFİF) primi ikame edilmeye çalışılmış ancak en son Şubat 1992 tarihinden itibaren bu uygulama tamamen son bulmuştur.

Bu son prim uygulamasının tarım ürünleri ilgili bir özelliğini belirtmemiz söz konusu özendirme tedbirinin tarım ürünleri ihracatı üzerindeki etkisini topyekün anlayabilmek için önem taşımaktadır. Bu özellik söz konusu ürünlerin bazılarında ihracatta ton başına 35 ile 100 dolar arasında değişen prim ödemeleri yapılırken, pamuk, tütün, fındık, kuru üzüm, kuru incir, buğday, arpa, mısır gibi tahıllar başta olmak üzere bazı önemli tarım ürünlerinin ihracatından Fon'a değişen oranlarda kesinti yapılmıştır. Bir çeşit ihracat vergisi sayılabilecek bu uygulama söz konusu ürünlerin ihracatını engellemiş, fakat dış ticaret hadlerini iyileştirmiştir.

5.2.2. Tarımın Desteklenmesinde Kredi Politikası

5.2.2.1. Tarımsal Kredilerin Önemi

(165) Halil Seyidoğlu, a.g.e., s.35.

Başlangıçta doğal feleketlerin sebep olduğu zararların telafisi amacını taşıyan krediler, ekonomik gelişme ile birlikte nitelik değiştirerek gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Tarım sektörüne sağlanan krediler tarımsal gelişmeye olduğu kadar tüm ekonominin gelişmesine de önemli katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle tarımsal krediler, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelere tarım sektöründeki üretimi arttırmaya ve bu sektördeki yaşam düzeyini yükseltmeye yardımcı olan önemli bir teşvik aracıdır.

Kredi olanaklarının yetersiz olduğu durumlarda üretim faktörleri sermaye kıtlığı nedeniyle etkin bir şekilde kullanılmamaktadır. Bunun yanı sıra tarımsal krediler tarım politikasının uygulanmasında, tarım reformlarının gerçekleştirilmesinde ve tarımın geliştirilmesinde etkin bir rol oynadığından kamu yönetimi açısından büyük bir önem taşımaktadır (166). Burada esas olan kredinin verimli kullanılmasıdır.

Daha önce de belirtildiği gibi tarımsal kredinin amacı tarım üreticilerinin sermaye eksikliklerini tamamlayarak gelirlerini arttırmak ve refah düzeyini yükseltmektir. Ancak bir hususu hemen belirtelim, özellikle gelişmekte olan ülkelere hakim olan geleneksel kredi politikası uygulamasında kredi örgütleri tarımsal kredilerin arzulanan hedeflere ulaşmada yeterince etkin kullanılmasını sağlayamamaktadırlar. Bunun başlıca nedeni söz konusu kuruluşların kredileri verdikten sonra sadece geri ödenme olasılıklarını düşünmeleridir. Dolayısıyla bu ülkelere kredi verilirken üreticinin üretim ve gelir düzeyi tam anlamıyla göz önüne alınmamakta ve kredide sadece karşılıklar arandığı için krediler verimli olarak kullanılabilmesi için gerekli destek verilmemektedir. Tarımsal

(166) FAO, Agricultural Credit Through Cooperatives and Other Institutions, Rome, 1965, s.5.

kredi uygulamasında bu eksiklikleri göz önünde bulunduran ve ülkemizde de uygulama sahası bulan kontrollü tarımsal krediler de tarım üreticisine kredilerin yanında teknik bilgi veren, kredilerin verimli kullanılmasını sağlayan bir imkan sunulmaktadır.

Kontrollü kredi uygulamasında tarımsal işletmenin üretim kapasitesi, bitkisel ve hayvansal üretim planı, işletmede yapılacak yenilikler ve üretim maliyetleri belirlenmektedir. Bu veriler üzerinden işletmenin kredi ihtiyacı, eski borç bakiyesi ve borç ödeme planı tespit edilmektedir. Diğer bir deyişle, kredi verilirken aynı zamanda üretim planlamasına da gidilmektedir.

Kontrollü kredi uygulaması ile üreticiye aynı zamanda teknik yardım da verilmektedir. Üretici bio-teknolojinin sunduğu imkanlardan yararlanabildiği ölçüde aldığı krediyi en verimli şekilde kullanmış olmaktadır. Bu nedenle devletin çiftçilerin eğitimine önem vermesi ve çiftçi eğitim kurumlarıyla tarıma kredi veren kurumlar arasında işbirliğini sağlaması gerekmektedir. Tarım Bakanlığının dış kaynaklı kırsal kalkınma projelerinde kontrollü zirai kredi usulü uygulanmaktadır.(167) Bu çift yönlü işlevi nedeniyle kontrollü zirai kredi uygulaması pahallı bir kredi türüdür çünkü verilen bu kredilerde iki tür maliyet unsuru bulunmaktadır. Doğrudan kredi maliyeti ve teknik yardım maliyeti.

5.2.2.2. Türkiye'de Tarımın Finansmanı ve Tarımsal Kredi Kaynakları

Türkiye'de tarımın finansmanında önemli bir yeri olan tarımsal kredi imkanları teşkilatlanmamış ve teşkilatlanmış kredi kaynakları olmak üzere iki yoldan sağlanmaktadır.

(167) Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, Dış Kaynaklı Projeler, TOK Dergisi, Sayı 50, Ankara, Nisan 1990, ss.6-27.

5.2.2.2.1. Teşkilatlanmamış Kredi Kaynakları

Resmi kredi kuruluşlarına rağmen üreticilerin önemli bir kısmı şahıslardan borç almayı tercih etmektedir. Oysa şahısların sağladığı krediler daha çok kısa vadeli ve yüksek faizli ve ödeme koşulları ağır olan kredilerdir. Üreticilerin teşkilatlanmamış bu kredi kaynaklarına kredi talep etmesinin temel nedenlerinin başında resmi kredi kuruluşlarının üreticilerin kredi ihtiyaçlarına zamanında ve yeterince cevap verememeleri bulunmaktadır. Bu durum zaten yetersiz olan tarımsal sermayenin kısa vadeli ve yüksek faizli borçlanma sonucunda diğer sektörler kaymasına neden olmaktadır. Toplam tarımsal krediler içinde teşkilatlanmamış kredi piyasasının boyutuna gelince bölgelere ve işletme büyüklüklerine göre % 5.5 ile % 49.5 arasında değişmektedir.(168) İşletme boyutu küçüldükçe bu tür kredilerden yararlanma oranı da artmaktadır.

5.2.2.2.2. Teşkilatlanmış kredi kaynakları

Türkiye'de tarıma kredi sağlayan teşkilatlanmış kredi kaynaklarının başında bir iktisadi devlet kuruluşu olan Ziraat Bankası ve onun büyük ölçüde finanse ettiği Tarım Kredi Kooperatifleri Birliği gelmektedir. Bunları Şeker Bank, Ege Bank ve bazı yerel bankalar izlemektedir. Tarımsal kredinin kontrolünün zorluğu tarım sektöründe üretimin uzun bir süre sonunda sağlanması ve riskin fazla olması gibi nedenlerle özel bankalar tarımsal kredi vermeyi tercih etmemektedirler.

Ancak Ziraat Bankası'nın bu kredilerin toplam krediler içindeki payı % 99' gibi ağırlıklı bir seviyededir. Diğer bankaların payı önemsenmeyecek kadar küçüktür. Bankaların dışında bir diğer teşkilatlanmış kredi kaynağı ise Tarım Kredi Kooperatifleridir. Ancak bu kuruluş da sağladığı kredinin % 70 oranındaki bölümünü

(168) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, Ankara, 1992, s.197.

yine Ziraat Bankası kaynaklarından karşılamaktadır. 1991 yılında Ziraat Bankası'nca tarım sektörüne açılan kredinin yaklaşık % 22'si Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliğince kullanılmıştır. Dolayısıyla Ziraat Bankası Türk tarım sektörünün tek kredi kurumu durumundadır denilebilir. Ziraat Bankası'nca çiftçilere verilen kredileri kısa ve orta ve uzun vadeli krediler olmak üzere iki grup altında toplamak mümkündür. Kısa vadeli işletme kredileri üretim kredileri, destekleme kredileri, ihracat kredileri ve Çay-Kur, Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) ve TMO'ya açılan kredilerden oluşmaktadır. Orta ve uzun vadeli yatırım kredileri ise zirai yatırım kredisi, teşvik geliştirme kredisi, özel tarımsal (kontrollü) kredi, su ürünleri kredisi, toprak tarım reformu kredisi, tarım kredi ve tarım satış kooperatiflerine açılan orta ve uzun vadeli kredilerden oluşmaktadır.

Tablo 16- Ziraat Bankasınca Verilen Tarımsal Krediler (milyon TL),(1987-1991)

	1987	1988	1989	1990	1991
Kısa vadeli	3.350	4.497	7.170	14.081	17.618
. Üretim Kredileri	1.277	2.234	4.008	7.832	11.099
. Destekleme Kre.	901	1.213	1.500	3.200	3.200
. İhracat Kredi.	95	101	502	370	450
. Çay-Kur, TZDK, TMO	1.075	847	1.160	2.679	2.869
Orta-Uzun Vadeli	818	1.249	1.705	3.243	4.854
. Zirai	258	576	802	1.210	2.352
. Teşvik geliştirme	234	-	-	-	-
. Özel (kontrollü)	77	107	11	104	323
. Su ürünleri	15	21	25	45	92
. Tarım Kredi Koop.	58	111	164	340	505
. Tarım Satış Koop.	302	429	1.363	1.363	1.363
. Tarımsal sanayi	-	130	177	180	310
TOPLAM	4.168	5.747	8.875	17.324	22.473

Kaynak : Zirai ve İktisadi Rapor 1990-1991

Tarıma kredi sağlayan teşkilatlanmış diğer bir kredi kaynağı da Merkez Bankası'dır. Bu banka da dolaylı veya dolaysız olarak tarım kesimine krediler sağlamaktadır. Merkez Bankası'nın Ziraat Bankası kanalıyla tarım satış kooperatiflerine kullandırdığı krediler 1986 yılından itibaren kaldırılmıştır. Diğer yandan bu kurumun Tekel, Çay-Kur, Et ve Balık Kurumu ve Süt Endüstrisi Kurumu'na (SEK) sağladığı krediler 1984 yılından sonra kesilmiştir. Bu durum tarıma destek sağlayan finans kurumlarında ciddi bir daralmanın olduğunu göstermektedir. Diğer bir önemli gelişme de Merkez Bankası kaynakları ile tarım sektörüne sağlanan kredilerin 1980'lerde gösterdiği reel daralmadır. Bu dönemde Merkez Bankası'nın tarım kesimine sağladığı krediler reel olarak artmamış, önemli ölçüde daralmıştır. Ancak son iki yıldır söz konusu kredilerdeki artış hızı tablodan da kolayca anlaşıldığı gibi enflasyon hızının çok üstünde bir artış göstererek genişlemiştir.

Tablo 17- Merkez Bankası Tarımsal Kredileri (milyar TL)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Kamu Sektörü						
. TMO	635	767	897	1359	5097	11075
. T.Şeker Fab.	74	177	312	308	308	147
Özel						
. Tarım Kredi Koop.	135	149	149	913	1174	5667
. Diğer	341	547	772	30	55	55
TOPLAM	1185	1640	2130	2610	6634	16944

Kaynak : Merkez Bankası, Üç Aylık Bülten, 1992-III.

Tarımsal Kredi Faizleri

Tarım sektöründe üretimin uzun zaman alması sermayenin, devir hızı-

nı diğer sektörlerle oranla çok fazla düşürmektedir. Bunun yanı sıra tarımsal üretimde risk ve belirsizlik faktörünün egemen olması genel olarak tarımsal kredilerin diğer sektörlerdeki kredilere oranla düşük faizli olmasını gerektirmektedir. Bu uygulama bütün dünyada bu şekildedir.

Tablo 18- Ziraat Bankası Tarımsal Kredi Faiz Oranları,
(1980-1991)

	Kısa Vadeli	Orta ve Uzun Vadeli	Gübre ve Hayvancılık
1980	22	24	-
1981	22	24	-
1982	20	22	-
1983	20-28	22-28	-
1984	28	28	-
1985	30-34	30-34	34
1986	30-34	30-34	22
1987	30-34	30-34	22
1988	39-45	39-45	29
1989	43-50	43-50	34

Kaynak : Ziraat Bankası Yıllık Raporu,1989.

Ziraat Bankası'nın tarımsal kredi faizleri on yıllık dönemde enflasyon ve beraberinde diğer sektörlerde kredi faizlerinde meydana gelen yükselmelere paralel olarak sürekli bir artış göstermekle beraber ticari faiz oranlarına göre yaklaşık yarı yarıya daha düşük düzeylerde kalmış ve böylece çiftçiye kredi subvansiyonu şeklinde önemli miktarda bir fon desteği sağlanmıştır. 1986 Haziranına kadar kredi limitlerine göre tüm tarımsal kredilerde % 30-34 faiz oranı uygulanırken bu tarihten itibaren hayvancılık kredilerine ve aynı yılın Eylül ayından itibaren kimyevi gübre kredilerine uygulanan faiz oranı normal kısa ve orta-uzun vadeli kredilere uygulanan faiz oranlarına göre % 27-35 daha düşük bir sevi-

yeye çekilerek hayvancılık sektörü ve gübre tüketimi için teşvik daha da arttırılmıştır. Ancak tarım kesimi kredi faizlerinden memnun olmamaktadır. Bu menuniyetsizliğin nedeni olarak öncelikle faiz oranlarının her şeye rağmen yüksek olduğu ileri sürülmektedir. Bu tam olarak haklı bir neden değildir çünkü bu faiz oranlarına bakılırsa tarım kesimine eksi faiz uygulamasının söz konusu olduğu görülmektedir. Ancak esas sorun genel olarak küçük işletmelerden oluşan çiftçi kesiminin tarım sektörünün karakteristik bir özelliği olarak gelirlerinin başta tarımsal girdi harcamaları (ve tüketim harcamaları) olmak üzere diğer harcamalarla birlikte bu faiz harcamasını da kolaylıkla ödeyebilecek bir hızda artmamasından kaynaklanmaktadır. Örneğin 1980'li yılları kapsayan dönemde girdi fiyatları ürün fiyatlarının neredeyse iki katı artış göstermiştir.

Bence tarımsal kredi faizleri ile ilgili en önemli sorun orta ve uzun vadeli kredi faizleri ile kısa vadeli kredi faizleri arasında uzun vadeli lehine bir farkın uygulanmakta olmamasıdır. Krediler daha çok kısa vadeli işletme sermayesi ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak kullanılmakta, çiftçilerin orta ve uzun vadeli yatırımlara gidebilmeleri teşvik görmemektedir. Bu durum kullanılan kredi miktarlarında orta ve uzun vadeli kredilerin payındaki (% 20) düşüklükte de kendisini belli etmektedir. Oysa tarım kesiminin uzun vadede sözünü ettiğimiz kısır döngüyü kırmasında önemli etkenlerin biri de sağlam bir yapısal politika eşliğinde tarımsal yapının iyileştirilmesi yolunda yapılacak bir yapısal atılımın yaygın bir biçimde başarılmasıdır. Aksi halde tarım kesimi faizlerin yüksekliğinden şikayet etmeyi sürdürürken sağlanan faiz subvansiyonu ülkenin bütçe açıklarındaki büyümeye katkı sağlamaya devam edecektir.

ALTINCI BÖLÜM

TOPLULUK'TA TARIMSAL DESTEKLEMENİN YARATTIĞI SORUNLAR, ORTAK TARIM POLİTİKASINA OLAN ETKİLERİ VE REFORM ÇABALARI

6.1. SORUNLAR

6.1.1. Tarımsal Üretim Fazlası Sorunu

1970'li yıllardan itibaren Topluluk bir çok tarım ürünüde kendine yeterli duruma gelmiştir. 1973 ile 1982 arasında tarım ürünlerinde kendine yeterlilik oranı % 79'dan % 87'ye yükselmiştir. Tahıllar, şeker, süt, sığır eti gibi çok korunan sektörlerde üretim fazlaları oluşmaya başlamıştır. Bu ürünlerde kendine yeterlilik oranı tahıllarda % 130, şekerde % 124, süt ürünlerinde % 118, sığır etinde ise % 103'e ulaşmış olup Topluluk artık bu ürünlerde net ihracatçı durumuna geçmiştir.

OTP çerçevesinde uygulanan yüksek fiyat politikası girdilerin yeterli ve yaygın kullanımı nüfus artışının düşük olması kişi başına tüketim miktarlarının giderek düşmesi üretim fazlalarının büyük boyutlara ulaşmasına yol açmıştır.

Tabloda da görüldüğü gibi üretim fazlaları yıldan yıla artan stoklara dönüşmüştür. Stoklar özellikle tahıllar, süttozu, tereyağı ve sığır ve dana eti sektörlerinde büyük artış göstermiştir. Örneğin 1981 yılında 4.2 milyon ton olan tahıl stoku dört yıl içinde dört kattan fazla artarak 1985 yılında 18.6 milyon tona yükselmiştir. Sığır ve dana eti stokları ise aynı dönemde yine dört kat artarak 800 bin tona çıkmıştır. Tereyağı stokları 1981 yılında sadece 14 bin ton seviyesinde iken 1986 yılında 1.3 milyon tona ulaşmıştır. Genel olarak bakıldığında 1985-1986 yıllarına gelindiğinde stoklarda bir patlama meydana gelmiştir.

Tablo 19- AT'de Tarımsal Stoklar (1981-1990)

	1981	1983	1985	1987	1989	1990
Yum. Buğday	2965	6820	11902	4115	2650	5370
Arpa	847	1673	4651	3586	3211	3700
Çavdar	343	311	1108	755	1088	1520
Sert buğday	309	737	986	2028	1231	1140
Mısır	-	-	-	22	780	250
Tahıllar	4194	9541	18647	10506	8960	11980
Zeytin yağı	140	121	75	311	191	70
Tütün	30	30	15	42	77	66
Alkol	-	-	501	1688	3382	2640
Süt tozu	298	957	514	594	5	340
Tereyağı	14	686	1018	888	32	190
Et	210	390	803	736	151	320

Kaynak: European Commission, Agricultural price proposal
1988/1989 ; 1989/1990; 1991/1992

Bu sorunun temelinde Topluluğun kuruluş yıllarında tarım sektörünün içinde bulunduğu durum gözönüne alınarak hazırlanmış bir tarım politikasının kendine yeterlilik hedefi aşılmış olmasına rağmen

men sürdürülmüş olması yatmaktadır (169).

Bunun yanısıra 1970'li yıllardan itibaren tüm dünyayı saran ekonomik kriz ve artan işsizliğin Topluluğun tarım ürünleri arz ve talep dengesi üzerindeki olumsuz etkilerini gözardı etmemek gerekir. Artan işsizlik nedeniyle diğer sektörlerdeki iş imkanları daraldığından tarımdan göç yavaşlamıştır. Ekonomik kriz, tarım gelirlerinin durgunlaşmasına yolaçmıştır.

Toplulukta nüfus artış hızının yavaşlaması da üretim artışı, fiyat ve pazar politikasından doğan arz fazlasının azaltılamamasının bir diğer nedenidir. 1970'lerde % 0.8 dolayında olan nüfus artış hızı 1980'lerde % 0.2 ye düşerek iç talepte daralmaya neden olmuştur.

Toplulukta tarım ürünlerine uygulanan yüksek fiyat politikası tüketici talebinin daralmasında bir diğer önemli etkidir. Üretici gelirlerini arttıran bu politika buna mukabil tüketicilerin tüketimlerini azaltmalarına neden olmuştur. Üretim fazlalarının aşırı boyutlara ulaşması karşısında müdahale kuruluşları, politika gereği, sınırsız miktarlardaki ürünü garanti edilmiş fiyattan satın almak zorunda kalmıştır. Ürünlerini iç ve dış piyasada satamayan üreticiler için müdahale kurumlarına başvurmak zamanla çok cazip bir yol olmuş, artan stoklara rağmen müdahale alımlarına devam edilmesi nedeniyle üreticiler piyasa için üretim yapmak yerine garanti edilmiş fiyattan müdahale kuruluşlarına satış yapmaya yönelmişlerdir.

6.1.1.1 Üretim Fazlalarının Topluluk Bütçesine Getirdiği Yük

Daha önce de belirtildiği gibi, Toplulukta tarımın finansmanı, ortak

(169) Michel DEBATISSE, Report Drawn up on behalf of the Committee of Inquiry into the Problem of Stocks in the Agricultural Sector on the Results of the Inquiry, EP DOC A 2-155/87, Report Series, Luxemburg 1987, s.6-8.

mali sorumluluk ilkesi gereği 1962 yılında kurulan FEOGA tarafından yerine getirilmektedir. Topluluk bütçesinin üçte ikisine sahip bu fonun Garanti bölümü tümüyle fiyat politikası ve ortak piyasa düzenlerinin desteklenmesine ayrılmıştır.

Topluluk'ta ortak piyasa düzenlemeleri ve fiyat politikasının sağlanması 1989 yılına kadar aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmiştir. 1962'de hububat , 1965'de süt ürünleri, 1967'de bitkisel ve hayvansal yağlar için ortak piyasa düzenlerinin kuruluşu tamamlanmıştır. Bu bakımdan Garanti bölümünce bütçe kaynaklarından ayrılan pay 1965-1970 yıllarında giderek artmıştır. 1965 yılında 1.103 milyon ECU olan FEOGA'ya ayrılan 1975 yılında 4.305 milyon ECU'ye ulaşmıştır. Fonun bu denli hızla büyümesi tarımsal destekleme masraflarının artışından dolayıdır (170).

Tablo 20- FEOGA Garanti Harcamaları, (1973-1991)

	Garanti Harcamaları (Milyon ECU)	AT Bütçesi İçindeki payı (%)
1973	3614	80.2
1978	8673	76.3
1980	11315	69.4
1982	12406	59.9
1984	18372	67.4
1986	22137	62.9
1988	27078	68.2
1990	26453	59.6
1991	32353	58.1

Kaynak : EC Commission, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Green Europe, Brussels, 1986.

(170) Ali Kemal BEDESTENCİ, a.g.e., ss.38-39.

Ortak Tarım Politikasının uygulanmasına 1964 yılında geçildiğinden 1958-1964 yılları arasında AET bütçesinde tarımın finansmanına ayrı bir fonun henüz ayrılmadığını burada belirtmek gerekir. 1965 yılından itibaren bu fon bütçede yer almış ve birdenbire Topluluğun bütçesinde büyük artış olmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi ortak piyasa düzenlerinin kurulmasıyla 1965-1970 yılları arasında bütçeden FEOGA'ya ayrılan pay giderek büyümüştür. Tablo'da da görüldüğü gibi FEOGA harcamalarının bütçe içindeki payı 1973 yılında % 80 gibi rekor bir düzeye ulaşmış bulunup, 1984 yılından sonra getirilen reform tedbirleri sayesinde 1985-1991 yılları arasında garanti bölümüne yapılan harcamalar ortalama % 63 düzeyine indirilmiştir. Buna rağmen Topluluk bütçesinin hala 2/3 kadarı müdahale alımlarına, stokların finansmanına piyasa ve fiyat düzenlemelerine ayrılmaktadır (171).

Tablo 21- Sektörlere Göre FEOGA Garanti Harcamaları (%),
(1980-1991)

	1980	1985	1988	1991
Tahıllar	15.3	12.0	16.1	15.5
Süt Ürünleri	42.0	29.9	20.4	17.5
Yağlar	6.1	9.1	11.2	18.7
Şeker	5.1	9.1	7.0	6.0
Sığır/Dana eti	12.0	13.8	9.8	7.2
Diğerleri	16.9	25.2	28.7	35.1
Telafi edici tutar.	2.6	0.9	1.8	0.5

Kaynak : EC Commission, Agricultural Situation in the Community- 1991 Report, Brussels, 1992.

(171) A.E.BUCKWELL, The Cost of the Common Agricultural Policy in the Economics of the European Community, Ali M, EL AGRA (ed), Philip Allan Publishers Ltd, Oxford, 1985, s.185.

Ürün grupları itibariyle bakıldığında 1980'de garanti bölümü harcamalarının % 42'sinin süt ürünlerine özellikle de tereyağına ayrıldığı görülür. Bu sektörün bütçeye yükünün 10 yıl içinde yarı yarıya azaltıldığını söyleyebiliriz, çünkü 1991 yılı bütçesinde % 17 gibi bir düzeye indirilmesi başarılmıştır.

Toplulukta destekleme maliyeti giderek artan ürün grubu bitkisel yağlar ile zeytinyağıdır. 1980 yılında bu ürün grubuna garanti bölümünden ayrılan pay % 6.1 iken 1988'de % 11, 1991'de ise giderek artarak % 18.7 ye ulaşmıştır.

Tahıllar ve pirinç sektöründe de destekleme maliyetinin 1985 yılından sonra arttığı görülmektedir : 1985'te garanti harcamalarının Topluluk bütçesi içindeki payı % 70 iken garanti bölümünden tahıl grubuna yapılan destekleme % 12'dir. 1991 yılında ise garanti bölümünün genel bütçe içindeki payının % 58.2'ye düşmesine rağmen tahılları yapılan destekleme % 15 düzeyinde olup artış göstermiştir.

6.1.1.2 Stoklama ve Depolama Sorunları

Tarımsal üretim fazlalarındaki büyüme Topluluk bütçesi için giderek ağır bir yük haline gelmiştir. Stoklama, depolama ve elden çıkarma tedbirleri FEOGA Garanti harcamaları içindeki payını sürekli arttırmaktadır. Özellikle tahıllarla, hayvansal ürünlerde meydana gelen fazlalıkların muhafazası için yeterince depo sağlanamadığından üçüncü ülkelerden depo kiralamak yoluna da başvurulmaktadır (172).

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi müdahale mekanizmasının uygulanmasında fiyat sübvansiyonu en yüksek paya sahip olup bunu depolama yardımı izlemektedir.

(172) Arslan KARABAĞLI, a.g.e., s.76.

Tablo 22- Ürün Gruplarına Göre Depolama Yardımları
FEOGA Garanti içindeki Payı (%), (1983-1991)

Ürünler	1983	1985	1989	1990	1991
Tahıllar	3.0	3.7	2.2	4.7	5.9
Şeker	3.4	2.2	1.6	1.4	1.7
Süt Ürünleri	6.4	9.9	2.2	4.0	1.3
Sığır/Dana eti	3.9	5.5	2.5	3.7	1.2
Diğer	2.1	1.4	7.9	6.8	5.3
Toplam	18.8	22.7	16.4	20.6	15.4

Kaynak: The Agricultural Situation in the Community Reports,
çeşitli yıllar

Depolanan ürünlerin değeri 1984'de 8.7 milyar ECU iken 1985'de 10.6, 1986'da 11.3, 1987'de 9.3 milyar ECU'dür. Reform tedbirleri sayesinde stoklar eritmeye başlanınca bu değerler 1987'de 9.3, 1989 1.03 milyar ECU'ye düşürülmesi başarılmış ancak 1990'da bir önceki yıla göre iki kat artarak 2.1 milyar ECU'ye yükselmiştir. Depolarda bekleyen ürünler özellikle de hayvansal ürünler zaman içinde büyük değer kaybına da uğramaktadır. Stokların muhasebe değeri ile piyasa değeri arasındaki farka, ayrıca değer kaybından doğan fark da ilave olmaktadır.

Stokları eritmek dolayısıyla depolama masraflarını azaltmak amacıyla Topluluğun 1988 yılından beri almakta olduğu tedbirler sayesinde tahıllar, süttozu ve tereyağı stoklarında önemli azalmalar olmuştur. Topluluk, değer düşürme programı ve diğer bazı önlemlerle bütçeye büyük bir yük olan bu stokları eritmeye çalışmaktadır.

6.1.1.3 Üretim Fazlalarının Dünya Ticaretine Etkileri

Tarımsal üretim fazlaları sadece Topluluk bütçesi için bir yük değil, aynı zamanda uluslararası ilişkiler açısından da bir sorun

olmaktadır.1975'lerden sonra her yıl biraz daha artarak devam eden dünyadaki genel korumacılık dalgası tarım ürünleri ticareti için de geçerli olmuştur: Öncelikle tüm ülkeler kendi kendine yeterliliklerini stratejik bir hedef olarak kabul ettiklerinden,kendi tarım ürünlerini ithal ürünlere karşı ya gümrük duvarları ya da sübvansiyonlarla koruma yoluna gitmişlerdir. Tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin satın alma kapasitelerinin sınırlı olması ve bunlardan bazılarının zamanla korumacılık sayesinde üretimlerini arttırarak net ihracatçı duruma geçmeleri sanayileşmiş ülkelerde Topluluktaki gibi üretim fazlalarının dev stoklara dönüşmesine yol açmıştır.

Üretim artışı ve biriken stoklara rağmen dünya tarım ürünleri dış ticareti 1980'lerde duraklamaya girmiştir. AET ve ABD'nin dünya gıda ihracatındaki payı yaklaşık % 50'dir. 1984 yılında ABD'dünya pazarlarının % 17 'sini tek başına kontrol ederken AET ise % 31'ini kontrol etmektedir (173). Yeterince büyütmedikleri gıda pazarlarındaki paylarını her yıl biraz daha arttırmak isteyen ABD ve AET karşılıklı sübvansiyon savaşına girmişlerdir.

Tarım ürünleri dış ticaretinde en büyük mücadelenin ABD ve AET arasında sürmesinin başlıca nedeni, bu iki devin en çok tarımsal fazlaya sahip olmaları ve bunları ihracat yoluyla eritmede en fazla ekonomik olanaklara sahip olmalarıdır. ABD, AET'yi yüksek garanti fiyatlarıyla tarımsal fazlaları körüklediği ve yoğun sübvansiyonlarla stoklarını dünya pazarlarında erittiği ve kendi pazar payını daralttığı için eleştirmektedir. Avustralya'nın öncülüğünde Cairns grubu da AET'nin tarım ürünleri ihracatına uyguladığı sübvansiyonların kademeli olarak kaldırılmasında ısrar etmiştir (174).

1980'li yıllarda olduğu gibi günümüzde de tarım ürünleri dış tica-

(173) Ahmet ŞAHİNÖZ, a.g.e.,s.46.

(174) Cautious Revolution, The European Community, Arrives,Clifford Hackett, Praeger Publishers, New York, 1990. s.119.

ret politikasını yönlendirenler ABD ve AET 'dir. Buna karşın dünya tarım ürünleri ihracatının diğer yarısını gerçekleştiren 100'ün üzerindeki ülke bu mücadeleden çok zarar görmektedirler. Bu durum karşısında uyum sağlayabilmek için onlarda yeni tarım politikaları oluşturmak zorunda kalmaktadırlar. Bu mücadeleden en çok zarar gören ülkeler ise Toplulukta çok sıkı korunan ürünler ve en çok üretim fazlalarının bulunduğu ürünleri şeker, tahıllar, sığır eti, üreten ve bunlara pazar bulmaları giderek zorlaşan gelişmekte olan ve yeni sanayileşmiş ülkelerdir (175).

Diğer yandan, Topluluğun tarım ürünleri ihracatına uyguladığı yoğun sübvansiyon politikası dünya tarım ürünleri piyasa fiyatlarının da düşmesine yol açmaktadır. Toplulukla rekabet edebilmek için düşük fiyatlarla ürünlerini ihraç etmek zorunda kalan diğer ülkelerin çiftçileri gelir kaybına uğramaktadır.

Özetleyecek olursak Topluluk tarım sübvansiyonlarının dünya ticaretine etkisi üç başlık altında toplanabilir (176):

Birincisi OTP çerçevesinde Topluluğun tarım sektörüne yaptığı sübvansiyonlar dünya ticaretinin liberalleştirilmesi yolundaki GATT görüşmeleri için başlı başına bir engel oluşturmaktadır. Nitekim Uruguay Round görüşmelerinde tarım sübvansiyonları anahtar sorun haline gelmiştir. İkincisi üçüncü ülke ihracatçıları bu sübvansiyonlar nedeniyle pazar kaybına uğramaktadır. Ayrıca OTP'nin Topluluk önceliği ilkesi nedeniyle talep açığı Topluluk pek çok üründe de sübvansiyonlar sayesinde net ihracatçı duruma gelmektedir. Üçüncü etki ise dünya tarım piyasalarında istikrarsızlığın hakim olmasıdır.

(175) A. E. BUCKWELL, The Cost of the Common Agricultural Policy in the Economics of the European Community, Ali. M El AGRAA (ed), Philip Allan Publishers Ltd, Oxford, 1985, s.183.

(176) A.E. BUCKWELL, a.g.e., s.184.

6.1.2 Ortak Piyasa Düzenlerinin Topluluk Üreticileri Arasındaki Gelir Dağılımına Olumsuz Etkileri

Ortak Tarım Politikasının uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlardan biri de Topluluk üreticileri arasında gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderek artmasıdır.

Gerçek anlamda OTP'nin sağladığı ekonomik avantajlardan bütün çiftçilerin eşit ölçüde yararlanmasının tamamen mümkün olmayacağı kabul edilebilir. Bununla birlikte her bir ortak piyasa düzeninin tabii olduğu farklı destekleme seviyesi bu ürünleri üreten üreticilere de farklı gelir seviyesi sağlamaktadır. Bu farklılıklar aynı zamanda Topluluğu Kuzey ile Güney olarak ikiye ayırmakta, bölgesel farklılıkların telafi edilmeye çalışıldığı Topluluk hedefleri ile ters düşmektedir. Örneğin tahıllar ve hayvansal ürünler daha çok Kuzey ülkelerinde üretilmekte, garanti edilmiş bir fiyat desteği mevcut olduğundan üreticiler piyasaya yönelik değil spekülatif üretim artışı yaparak müdahale kurumlarına ürünlerini sattıklarından daha az korunan sebze, meyve, şarap gibi ürünleri yetiştirmek durumunda kalan güneyli üreticilere göre gelirlerini sürekli arttırmaktadırlar (177). Topluluğun gelir destekleme sistemi Kuzey ile Güney arasında ayırıcı uygulamaya yolaçmıştır.

6.2 REFORM ÖNERİLERİ

6.2.1 1968 Mansholt Planı ve Sonrası

Ortak Tarım Politikası bir yandan uygulamada olduğu otuz yıllık süre içerisinde politikanın içerdiği mekanizmalar sayesinde gıda

(177) Willem MOLLE, The Economics of European Integration, (Theory, Practice, Policy) Dartmouth Dubl Co, Aldershot, 1990, s.268.

arzı güvenliğini büyük ölçüde sağlayarak başlangıçta belirlenen hedefe ulaşmış, fakat diğer yandan da , söz konusu mekanizmaların işleyişi, bir önceki bölümde ele aldığımız sorunların giderek büyümesine yol açmıştır.

Toplulukta bünyesel bir reformun gerekli olduğu konusundaki ilk girişim 1968 yılında Komisyon'un tarım işlerinde görevli üyesi Mansholt tarafından gerçekleştirilmiştir. Mansholt planı olarak anılan bu reform planında alınması gereken önlemler şu şekilde sıralanmaktaydı (178) :

- Arz ve talep dengesini yeniden kurmak ve pazarlara istikrar kazandırmak amacıyla beş milyon hektar tarım toprağında ekimden vazgeçilmesi,
- Modern üretim tekniklerinin en verimli biçimde kullanılmasına imkan verecek modern tarım işletmelerinin kurulması,
- Tarımda çalışan nüfusun azaltılarak üretim faktörlerinin optimal kullanımının sağlanması, bu nedenle de beş milyon çalışanın tarım sektörünü terketmesinin sağlanması.

Mansholt planı, Topluluk üreticileri tarafından büyük tepkilerle karşılandı. Bunun üzerine dört yıl süreyle uygulamaya konulamayan ve yeniden gözden geçirilen bu plan, başlangıçtaki hedefinden çok şey kaybederek 1972 yılında bir seri yönerge olarak uygulama alanı buldu. Bu yönergeler işletmelerin modernizasyonu, üreticilerin tarımsal faaliyeti bırakmalarının özendirilmesi ve serbest kalan topraklarda modern işletmelerin kurulmasının teşvik edilmesi gibi sosyo-ekonomik içerikliydiler (179). Bir diğer deyişle AT'nin çı-

(178) Tefvik SARAÇOĞLU, Ortak Tarım Politikası, Mansholt Planı ve Sonrası, IKV Dergisi, No.8, İstanbul, 1988, ss.48-51.

(179) Rosemary FENNELL, " Reform of the CAP : Shadow or Substance ? ", Journal of Common Market Studies, Vol.24, No.1, September, 1987, s.61.

karttığı ilk yönergeler üretimin ve pazarların düzenlenmesi üzerinde doğrudan etkili değildir. Bunun gibi daha sonra alınan diğer önlemler de pazarları istikrara kavuşturmada pek etkili olmamıştır. 1975-1980 yılları arasında Topluluk yeni üyelik başvuruları ve Kuzey Afrika ülkeleri ile geliştirilen ekonomik gelişmelerle ilgilendiğinden, tarım politikasında reform politikasına yeterince eğilememiştir (180). 1980'li yılların başında OTP üzerine düşünceler başlığını taşıyan yeni bir tartışma dökümanının Komisyon tarafından hazırlanmasıyla reform konusu yeniden ele alınmıştır. Bu belgenin en önemli özelliği bu son beş yıllık süre içerisinde bu konuda gerçekleştirilen en yapıcı çalışma olmasından ileri gelmektedir. Şöyle ki, sadece süt ve şeker sektörlerinde uygulanan ortak mali sorumluluk vergisinin diğer sektörlere de yaygınlaştırılarak tarım politikasının kalıcı bir unsuru haline gelmesi tarım reformunda önemli bir adım olarak kabul edilmektedir (181). Söz konusu tartışma dökümanında Komisyon, mevcut tarım politikasını çeşitli yönlerden ele almış ve bazı konular üzerinde önemle durmuştur.

Komisyon'a göre ortak tarım politikasına yöneltilen birinci eleştiri mevcut tarımsal destekleme politikası ile yaratılan üretim artışının, iç ve dış pazar talebine uyum sağlayacak etkin, geçerli ve sürekli bir düzenleyici mekanizmadan yoksun oluşudur. Bu koşullar devam ettiği sürece tarımsal üretim fazlalarını kontrol altına almak mümkün görünmemektedir. Bu bakımdan sınırsız miktarlarda garanti alımı uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

OTP'ye yöneltilen ikinci önemli eleştiri ortak piyasa düzenlerinin sağladığı fiyat garantileri ve üretim subvansiyonlarından en fazla büyük üreticilerin yararlandığı olmasıdır. Çünkü üreticiler fiyat

(180) Graham AVERY, " The Common Agricultural Policy : A Turning Point" ,Common Market Law Review, No.21, 1984, s.484.

(181) J.S. MARCH, P.J. SWANNEY, Agriculture and the European Community, University Association for Contemporary European Studies, London,1980, s.74.

desteğinden ürettikleri ürün miktarı oranında yararlandıklarından (182) bu sistem karşısında küçük üreticiler dezavantajlı duruma düşmektedirler. Üstelik bu üreticiler daha az destek görüp, gelirlerinde büyük bir kısmını yüksek fiyatlı gıda ürünlerinin tüketimine harcadıklarından bu mekanizmadan son derece büyük zarar görmektedirler. Komisyon Topluluk'ta büyük işletmelerin sayıca artmasına kaynakların rasyonel dağılımı dolayısıyla da tarımda verimlilik artışı bakımından olumlu görmektedir. Sınırsız miktarlarda fiyat garantisi sağlamaya devam etmek büyük işletmelerle küçük işletmeler arasındaki uçurumu giderek derinleştirmektedir (183).

Oysa Topluluğun kuruluş yıllarında üreticilere makul bir gelir seviyesi sağlamak yani gelir kaygısını ortadan kaldırmak amacıyla getirilen garanti alımları artık üreticiler arasında açıkça gelir dengesizliği yaratan bir araç haline dönüşmüştür. Ortak tarım politikasına yöneltilen üçüncü eleştiri mevcut sistemin Topluluğun gelişmemiş bölgeleri yerine gelişmiş bölgelerine daha fazla yardım sağlamasıdır. Topluluk'ta genel olarak tahıl süt ve şeker ortak piyasa düzenlerinde üreticilere sebze, meyve şarap gibi diğer ortak piyasa düzenlerine göre daha fazla yardım sağlanmaktadır. Bu durum birinci guruba giren üreticilerin daha verimli ve daha üretken olmalarına yol açmış olup verimlilik arttıkça da ortak piyasa düzeni gereği bu üreticilere daha fazla destek sağlanmıştır. Sebze, meyve ve şarap üreten Topluluğun güney bölgeleri ile tahıl süt ve şeker üretiminin yaygın olduğu kuzey bölgeleri arasındaki zaten mevcut farklılıklar bu şekilde giderek büyümüş olmaktadır.

OTP üzerine düşünceler adlı raporun son bölümünde Komisyon tarım harcamalarına yöneltilen eleştiriler üzerinde durmuştur. Bu eleş-

(182) Graham EVERY, " Agricultural Policy: European Options and American Comparisons ", European Affairs, 1/87, s. 17-18.

(183) Ali M-El AGRAA, The Economics of the European Community, Oxford, 1985, s.201.

tiriler içinde en başta geleni Topluluk bütçesinin çok büyük bir kısmı tarım harcamalarına ayrılıyor olmasıdır. Diğer bir eleştiri de OTP'nin finansmanının üye devletlerce eşit olarak paylaşılmasıdır. İngiltere gibi bazı ülkelerin bütçeye net katkı sağlayıcı durumda olmasına karşılık İspanya, Yunanistan, Portekiz gibi bazı ülkelerde bütçeden net yararlanıcı durumdadırlar. Kendine yeterli bir ülke olmadığı halde bütçeye oldukça büyük bir net katkı sağlayan İngiltere gıda açığını ortak tarım politikası gereği yüksek fiyatlı Topluluk tarım ürünleri ile kapatmakta, böylece diğer Topluluk ülkelerine önemli bir kaynak transferi yapmış olmaktadır. Komisyon bu eleştiriler ışığında tarım politikasını revizyonu için şu önerilerde bulunmuştur:

- Ortak sorumluluk vergisinin süt ve şeker sektörlerinin yanı sıra diğer ortak piyasa düzenlerine de uygulanması gerekir. Tarım teknolojisinde hedeflenen seviyeye ulaşıldığına dolayısıyla da bir çok üründe kendine yeterlilik seviyesi aşıldığına göre sınırsız miktarlarda fiyat veya yardım garantisine devam etmek mevcut stokları eritmede ve yenilerinin oluşmasını önlemede en büyük engel teşkil etmektedir (184). Ortak sorumluluk vergisi kalıcı bir prensip olarak kabul edildiği takdirde Topluluğun iç tüketimi ve dış ticaretini esas alarak tespit edeceği bir üretim miktarı aşıldığında aşılacak kısmın getirdiği mali yükün tamamını veya bir kısmı üreticiler tarafından üstlenilmelidir.
- Müdahale alımına konu olan ürünlerde belli bir kalite standardına uygunluk şartı aranacaktır. Bu minimum kalite standardının üretim miktarını kontrol eden dolaylı bir araç olduğu açıktır.
- Topluluk tarım ürünleri dış ticaret politikası dünya koşullarını daha çok dikkate alan bir yaklaşım izlemelidir.
- Bölgesel farklılıklar azaltılmalıdır.
- Yapısal politikada yeniden düzenlemeye gidilmelidir.

(184) Rosemary FENNELL, a.g.e., s.62.

Komisyon'un getirdiği bu önerilerin de üretim fazlalarını azaltmada pek etkisi olmamıştır. Aksine üretim fazlalarının giderek çok büyük boyutlara ulaşması Komisyon'u köklü bir çözüm bulmaya zorlamaktadır. Nihayet 1981 yılında yayınlanan Avrupa tarımının yeni prensipleri adlı raporda üretim fazlası bulunan sektörlerde üretim hedefleri tespit ederek sınırsız miktarlardaki garanti alımlarına eşik getirilmektedir (185). Kısaca garanti eşikleri olarak anılan bu sistem üretim fazlalarının yoğun olduğu tahıl, süt, kolza, sert buğday, domates konsantreleri, soyulmuş domates, kuru üzüm, ayçiçeği tohumu gibi ürünlere uygulanacaktır. Garanti eşikleri tespit edilirken ürün gruplarının özellikleri dikkate alınarak ilgili sektördeki üretim hacmi, tüketim tahmini ihracattaki gelişmeler ışığında garanti eşikleri saptanacaktır.

Sektörlerin özelliklerine bağlı olarak garanti eşiklerinde uygulama biçimi değişmektedir. Örneğin tahıllar kolza ayçiçeği, tohumu ve süt sektöründe üretim belirlenen eşiği aşıtığında hedef fiyat veya müdahale fiyatındaki artışlara sınır getirilmektedir. Genel olarak da üretim eşiği aşıldığında ortak piyasa düzenleri çerçevesinde ürünlere sağlanan yardım miktarı azaltılmaktadır. Pamuk da yardım miktarına bir maksimum sınır da konulmuştur (186).

Garanti eşiklerinin üretim fazlaları üzerinde firenleyici bir etkisi olduğunu burada belirlemek gerekir. 1984-85 döneminde bir adım daha atılarak süt üretimine kota sistemi getirilmiş böylece bu sektörde garanti eşiği sisteminden daha sert bir tedbir olan üretim kotası sistemine geçilmiştir. Garanti eşikleri ve üretim kotalarına ilave olarak eş etkili tedbir niteliği taşıyan diğer bazı önlemlerden de söz etmek gerekir. Zeytinyağı sektöründe üretim yardımı Ekim 1978 tarihinden önceki zeytin alanları ile sınırlandırılmış, pamukta uygulanan üretim yardımına da miktar sınırı ge-

(185) Commission de la CE, " Les Seuils de Garantie de la PAC," l'Europe Verte, No.207, 1985/1, Luxembourg, 1984, s.7.

(186) Commission de la CE, a.g.e., s.8.

tirilmiş, tütün müdahale alımlarında belirli miktardan sonra düşük fiyat verilmiştir.

Genel olarak özetlersek üretim fazlalarının artışı karşısında Topluluğun aldığı ilk tedbirler, bu fazlaların oluşumunu önlemek yerine bevcut stokları ihracat yoluyla eritmek şeklinde olmuştur. Ancak bu yoldaki tedbirler yetersiz kalınca iç tüketimi arttırmaya yönelik tedbirlere başvurulmuştur. Öncelikle buğday ve süt bir ürünlerinde stokları iç pazarda eritmek için buğday üreticilerine prim verilerek buğdayın hayvan yemi olarak kullanımı teşvik edilmiş; diğer yandan da süt tozunun karma hayvan yemine katılarak tüketilmesi için sübvansiyona başvurulmuştur.

Fakat bu tedbirler mevcut stokları eritemediği gibi yeni stokların oluşmasını da önleyememiş, stokların bütçeye getirdiği yük, sadece ortak tarım politikasını değil Topluluğun geleceğini de tehdit eder duruma gelmiştir.

İhracat ve tüketim yönlü tedbirlerle, hedeflenen sonuçlara ulaşamayınca, üretimi sınırlamaya yönelik tedbirlere başvurulmuştur. İlk kez 1975 yılında şeker üretimine uygulanan kotalar daha sonra sütte de uygulanmaya başlamıştır. En sorunlu sektörlerden biri olarak süt sektöründe üretimin daha baştan sınırlandırılması planlanmıştır: Bu amaçla da süt ineklerinin besi ineğine çevrilmesinin özendirilen yardımlar, sütün süthanelere tesliminde belli bir miktardan sonra düşük fiyattan satın alınması gibi tedbirlere başvurulmuştur. Bunların da süt üretimindeki artışı önleyememesi üzerine ürünün elden çıkarılma maliyetine üreticinin de ortak edilmesi ve böylece üretim artışını önleyici bir tedbir olarak 1983'te ortak mali sorumluluk vergisi uygulanmaya başlamıştır.

Ancak bu tedbirlerin hiç biri üretim artışlarını önlemede köklü bir çözüm getirememiştir. Alınan bu önlemlere rağmen 1986'nın sonuna gelindiğinde tereyağ stokları 1,358 milyon tona ulaşırken süt üretim kotalarının uygulanmasına rağmen süttözu dağları ikiye katlanarak 1 milyon tona ulaşmıştır. Buğday stoklarının 9.5 milyon tona düşmesine rağmen çavdar stokları iki katına çıkarak 4.7 mil-

yon tona ulaşmıştır. Zeytinyağ stokları da 63 bin tondan 260 bin tona çıkmıştır.

Depolama ve elden çıkarma maliyetlerinin çok yüksek olması yanında biriken stoklarda bazı gıdaların yenilemez duruma gelmesi, diğer yandan tarımsal sübvansiyonların istismar edilerek 17 milyar Sterlin dolayında haksız kazanç elde edildiğinin ortaya çıkması (187) ve hepsinden önemlisi 1986'da FEOGA harcamalarının Topluluk bütçesinin üçte ikisine yaklaşması gibi nedenler 20 yıldan fazla bir süredir Topluluğun tarım sektörünü yönlendiren Ortak Tarım Politikasının 1986'da artık bir dönüm noktasına geldiğini göstermektedir.

6.2.2 Yeşil Rapor

Garanti eşiklerinin ve üretim kotalarının uygulamaya konmasının mevcut üretim fazlalarının azaltılmasından çok, geleceğe yönelik üretim - tüketim dengesinin kurulmasını sağlamaya çalıştığı görülmektedir. Nitekim üretim eşiklerinin miktar olarak belirlenmesinde tüketim hedefleri gözönüne alınmıştır. Dolayısıyla Avrupa tarımının yeni prensipleri olarak ortaya atılan bu yeni yaklaşım üretim fazlaları sorununa gerçekçi bir yaklaşım getirememiştir.

Komasyon, Topluluk tarım politikasının yeniden düzenlenmesi gerektiğini 1983 yılında yayınladığı bir raporla Konseye bildirmiştir. Bu kaçınılmaz durum karşısında, Topluluk tarımının geleceğini tartışan ve farklı bir perspektif getiren Green Rapor ya da Yeşil Rapor'un Komisyon tarafından hazırlandığını görüyoruz (188).

(187) Michel DEBATISSE, a.g.e., s.5.

(188) Commission de la CE, La Situation de l'Agriculture dans la Communauté, Rapport 1987, Luxembourg 1988, ss.26-39.

Bu raporun diğer raporlardan farkı şu şekilde belirtilebilir: Sorunların kapsamlı bir şekilde ortaya konulması gibi klasik bir yaklaşım yerine, öncelikli önlemler aracılığıyla sorunlara sistemli çözümler aranmaya çalışılmıştır. Komisyon Yeşil Rapor'da üretim fazlalarının oluşmasının durdurulması, üretimin kontrol altına alınması konusunda iki alternatif öneri getirmiştir. Bunlardan birincisi arz ve talep arasındaki dengenin sağlanması için sıkı bir fiyat politikası uygulanması bu arada pazar koşullarına uydurulmaya çalışılan fiyatlar nedeniyle küçük çiftçilerin ve geri kalmış bölgelerdeki zayıf işletmelerin zararlarını telafi etmek için bunlara doğrudan yardım önerilmiştir (189).

Komisyon'un ikinci önerisi üretime kota uygulanmasıdır. Ancak kotaların üretim miktarını sınırlamadaki etkin başarılarına rağmen, bürokratik, idari ve mali bakımdan da pek çok yükü beraberinde getirdiklerinden Komisyon, ancak acil durumlarda kotalara başvurmayı benimsemektedir. Diğer yandan Komisyon fiyat politikasını tamamlayıcı bir unsur olarak ortak sorumluluk vergisini de yine gündeme getirmiş fiyat politikası ile koordineli bir şekilde uygulandığında söz konusu bu aracın bütçe harcamalarının kontrolünde etkin bir rol oynayabileceği görüşünde olduğunu ifade etmiştir (190) Raporunda üreticinin ortak sorumluluk türleri şu şekilde sıralanmaktadır :

- Müdahale fiyatlarında indirim,
- Belirli miktarlarda üretimden sonra verilmekte olan yardımlarda kesinti,
- Elden çıkarma maliyetlerinin belirli bir kısmının üretici, tarafından karşılanması amacıyla alınan vergi,
- Garanti edilmiş üretime kota sınırlaması.

(189) EC Commission, " Perspectives for the Common Agricultural Policy ", COM (85) 333, 1985.

(190) A. ELLERTON, Y. CLARISSE, New Thrust of the Common Agricultural Policy, European News Agency, London, 1985, s.320.

Yeşil Rapor'da üzerinde durulan önemli noktalardan biri de artık işlevini yitirmiş durumda olan müdahale alımlarının daha esnek bir yapıya kavuşturulmasıdır (191). Başlangıçta Topluluğun temel araçlarından biri olarak, üretim açıklarını giderme hedefini gerçekleştirmek için başvurulan müdahale alımları Topluluğun artık birçok sektörde üretim fazlası vermesi nedeniyle bu temel özelliğini yitirmiştir. Müdahale alımlarında reform yapılabilmesi için öncelikle üreticilerin pazar koşullarına göre üretim yapar hale gelmeleri gerekmektedir. Bu bakımdan müdahaleye bir takım sınırlamaların getirilmesi gerekmektedir. Komisyon bu konuda birkaç öneri getirmiştir. Bunlar :

- Müdahale alımlarının ancak belirli dönemlerde yapılması yoluyla zaman sınırlaması,
- Müdahale eşiğinin aşılması durumunda satın alma fiyatının düşürülmesi,
- Müdahale alımlarında kalitenin belirleyici bir rol üstlenmesi ve satın alma fiyatlarında kaliteye göre farklı fiyat verilmesi (192).

Üretim fazlalarını gidermede Komisyon'un başvurduğu diğer bir önlem de o zamana kadar pek üzerinde durulmayan alternatif üretim türlerinin teşvikidir. Kısaca üretimde çeşitlendirmenin geliştirilmesi olarak özetlenebilecek bu teşvik sayesinde Topluluğun tarım potansiyelinin önemli ölçüde arttırılabileceği ve üretim fazlalarının oluşmasının engellemebileceği düşünülmüştür (193).

(191) A.ELLERTON et al, a.g.y.

(192) EC Commission, " Perspectives for the Common Agricultural Policy ", COM (85) 333, 1985.

(193) Müdahale alımlarında kalite konusu giderek önem kazanmaktadır. Nitekim ürün fazlasının bulunduğu sektörlerde kalitenin çok düşük olduğunu burada belirtmek gerekir. Böylece kalitenin ön plana çıkması spekülasyon üretimi önleyebilecektir.

Üretimi teşvik edilmesi önerilen alternatif ürünler olarak Topluluğun üretim açığının bulunduğu yağlı tohumlar, proteinli bitkiler ile Topluluk'ta pek tanınmayan, ancak pazar bakımından gelecek vadeden badem, jojoba, eczacılık ve tıpta kullanılan ürünlerle pamuk, arıcılık, baharat, balık yeminde kullanılan bitkisel ürünler gibi ürünler önerilmiştir. Alternatif üretim imkanlarının yanısıra Topluluğun bir başka önerisi de alternatif tüketim imkanlarının yaratılmasıdır. Burada kastedilen biyo-teknolojinin imkanlarından yararlanarak biyoethol üretimi ya da nişasta ve şekerin sanayide kullanılarak bu sektörlerdeki üretim fazlalarının önlenmesidir (194).

İhracatın bütçeye getirdiği yükün azaltılması konusunda da Komisyonun önerileri şunlardır (195):

- Üreticilerin ihracatta risk oranlarının arttırılması,
- Destekleme fiyatlarının zaman içinde dünyadaki diğer ihracatçı ülkelerin fiyatları seviyesine indirilmesi,
- Bazı ülkelerde ihracat teşviki yerine üretim yardımlarına yönelmesi ,
- İthalat rejiminde değişiklik yapılması; Topluluğun ortalama koruma seviyesini muhafaza ederek GATT'da yüksek oranda korumaya tabii ürünlerle, düşük koruma seviyesine tabii ürünler arasındaki karşılıklı değişim yapılması için müzakerelere gidilmesi,

Komisyon yukarıda sayılan fiyat ve pazar politikasında yapılacak değişikliklerin toplum üzerinde yaratacağı muhtemel olumsuz etkileri çevre koruma açısından Komisyon'un önerdiği tedbirler şunlardır : Tarım ilaçları ve kimyevi gübre kullanımının sınırlandırılması

(194) EC Commision, The Common Agricultural Policy and its Reform, European Documentation, Periodical 1/1987, Luxembourg, 1987, s.76.

(195) A.ELLERTON et al, a.g.e., ss.322-325.

rılması, aşırı otlatmanın önlenmesi, toprak ve su kirliliğinin azaltılması, tamamlayıcı alternatif tarım faaliyetlerinin teşvik edilerek tarımdan göçün önlenmesi, dolayısıyla kırsal kesimde doğal yapının korunması.

Bölgesel kalkınma konusunda Komisyon'unun üzerinde durduğu nokta kırsal kesimde küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesini sağlayarak tarım dışı faaliyetlerde istihdan imkanlarının yaratılmasıdır.

Doğrudan gelir yardımı programını Komisyon dört gruba ayırmıştır. Erken emeklilik yardımı, tarım sektöründen ayrılmak ya da faaliyetlerinde değişiklik yapmak isteyen üreticilere yapılacak yardımlar, gelir düzeyi çok düşük olan üreticilerin fiyat indirimlerinden zarar görmesini önlemeye yönelik ilave sosyal yardımlar, arazileri üzerindeki üretim yapma hakkından vazgeçen üreticilere yapılacak yardımlar.

Yeşil Rapor sonrasında tarımsal ürünlerin fiyatlarında gözle görülür düşümlere ve ortak piyasa düzenleri çerçevesinde müdahale alımlarına daha esnek bir yapı getirilmiş olmasına rağmen, bütçe harcamalarındaki artış devam etmiştir. 1992 tek iç pazarına hazırlanan Topluluk için tarım bütçesinin hafifletilememesi, bir yandan bölgesel politika başta olmak üzere diğer Topluluk politikalarına kaynak aktarımını imkansız hale getirirken; diğer yandan ulusal ekonomileri yakınlaştırıp tam bir entegrasyona gitme hedefini de tehdit etmektedir. Bunun üzerine Komisyon, Topluluk tarımsal harcamalarının sınırlandırılması ve daha sıkı bir bütçe disiplininin kaçınılmaz olduğunu bildirmiştir (196).

(196) EC Commission, The Common Agricultural Policy and its Reform, European Documentation, Periodical 1/1987, Luxembourg, 1987, s.77 .

5.2.3 Delors Planı

Sonuç olarak Yeşil Rapor getirdiği çözüm önerilerine rağmen bütçe disiplini açısından yetersiz kaldığı için kendinden önceki raporların başarısızlığına uğramıştır. Söz konusu rapora yönelik eleştiriler ise yeni bir tartışma döneminin doğmasına neden olmuştur.

Burada belirtmek gerekir ki Ortak Tarım Politikasında reform hareketi Beyaz Rapor'un yayınlandığı 1985 yılından sonra giderek hız kazanmıştır. Bunun başlıca nedeni sanayi ve teknoloji alanında dünyadaki rakiplerinden giderek geri kaldığını gören Topluluğun dünyadaki rekabet gücünü yeniden kazanmak için ekonomik parasal ve siyasi alanda tam bir entegrasyona gitme zorunluluğunu duyması, bunun için de herşeyden önce bütçeye büyük bir yük getiren ve diğer politikalara kaynak transferini engelleyen Ortak Tarım Politikası'nın acil olarak reformdan geçirilmesi ihtiyacıdır.

Bu yeni tartışma ortamında ortaya çıkan Delors Planı sadece Ortak Tarım Politikası'nı değil, Topluluğun bütünü ele alan bir plan olup birbiriyle yakından ilişkili olan dört konu üzerinde durmaktadır. Bunlar :

- Toplulukta yeni mali kaynakların yaratılması,
- Bütçe disiplini,
- Yapısal fonlarda reform,
- Ortak Tarım Politikasında reform olarak sıralanmıştır.

Şubat 1987'de yayınlanan Delors Raporu (197) tarım sektörünün ekonomik ve stratejik önemini vurgulayarak bu sektöre doğrudan ve dolaylı olarak bağlı diğer sektörlerin gelecekte güçlenmesinin Ortak Tarım Politikasının değişen dünya koşullarına uydurulmasına bağlı olacağını ileri sürmektedir. Rapora göre, Topluluğun bozulan müdahale sisteminin düzeltilerek gerçek kimliği olan kısa dönemde

(197) EC Commission, a.g.e., s.79.

denge sağlama özelliğine yeniden kavuşturulması gerekmektedir. Bunun için de arz ve talebe göre oluşan pazar fiyatları daha fazla dikkate alınmalı ve tarım ürünleri fiyatları dünya fiyatlarına yaklaştırılmalıdır (198).

Komisyon bu raporun yayınlanmasından sonra o döneme kadar yapılan tüm değişiklikleri ve yeni düzenlemeleri gözden geçirip ulaşılan sonuçların bir dökümanı Konsey'e sunmuştur. Tarım Piyasalarının Kontrolü için Yürütülen Faaliyetlerin Gözden Geçirilmesi ve Ortak Tarım Politikasının Gelecekteki Görünümü başlığını taşıyan bu rapor o güne kadar yapılan düzenlemelerde dört hedef belirlendiğini ve bunların da üç aşamada gerçekleştirildiğini belirtmektedir.

Birinci hedef tarımsal üretim ve harcamaların kontrol altına alınması, ikinci hedef stokların azaltılması, üçüncü hedef Toplulukta aile işletmeciliğinin yok olmasının sağlanması, dördüncü hedef ise Topluluğun tarım ürünleri dış ticaretinin dünya koşulları ile uyumlu olarak yürütülmesidir.

Bu hedefler çerçevesinde yapılan değişiklikler üç aşamada uygulamaya konulmuştur (199):

- Şeker kotaları ve bu kotaların tesbit edilmesinden on yıl sonra sütte orta sorumluluk vergisi uygulamaya konmuştur.
- 1982'den itibaren üretim fazlası bulunan pek çok sektöre garanti eşikleri uygulaması getirilmiştir.
- Süt ve işlenmiş domates ürünlerine kota sistemi getirilmiştir.

(198) COM (87) 100 final.

(199) Agence Europe, " Making a succes of the Single Act: A new Frontier for Europe", 20 February 1987.

Rapor, 1984 yılından itibaren hemen hemen tüm ortak piyasa düzenlerinde üretimde ve bütçe harcamalarındaki artışları sınırlamak üzere en az bir düzenleyici mekanizmanın (budget stabilizer) uygulamaya konulduğunu, ancak bütçe düzenleyicileri de dahil alınan bütün önlemlere rağmen 1987 yılında hala önemli miktarlarda ve değerlerde stok bulunduğunu belirtmektedir. Düzenleyicilere rağmen FEOGA garanti harcamaları artmaya devam etmiştir. 1981 ile 1984 arasında geçen dört yıllık sürede bu artış % 58.3 iken bir sonraki dört yıllık dönemde 1984-1987 arasındaki artış nisbeten daha düşük olup % 25.2 düzeyindedir (200).

Söz konusu düzenleyiciler 1984 yılından başlayarak uygulamaya konulmuş olup hem tarımsal üretimi hem de bütçe harcamalarını kontrol altına alma amacını taşımaktadır. 1987 yılı itibariyle güçlendirilerek uygulamaya konulan düzenleyici mekanizmaların başlıca özellikleri ve türleri şu şekildedir (201).

Düzenleyicilere, tarımsal üretimi ve bütçeyi dengelemeye çalıştıkları için dengeleyiciler de denilebilir. Ürün gruplarına göre farklılıklar gösteren düzenleyiciler örneğin müdahale mekanizması kapsamına giren ürünlere farklı, sübvansiyon ya da doğrudan yardım ile desteklenen ürünlere farklı türlerde dengeleyici mekanizmalar uygulanabilmektedir. Başlıca düzenleyici mekanizmalar üretim kotaları, üretim garanti eşikleri, işlenen ürünlere konan garanti eşikleri, müdahale eşikleri ve ortak sorumluluk sistemidir. Düzenleyici mekanizmaların uygulanması zorunludur.

Şeker sektöründe 1981'den beri tam mali özerklik sistemi uygulamaya başlamıştır. Topluluk LOME anlaşmaları gereği Afrika Karaib ve Pasifik (ACP) ülkelerinden yılda 1.3 milyon ton şeker ithal etmektedir. Topluluk tüketiminden bu miktar çıkarıldıktan sonra kalan kısmı aşan üretimin elden çıkarılma maliyetinden Topluluk

(200) Werner WEIDENFELD (ed). a.g.e., 106 .

(201) EC Commission, Agricultural Situation in the Community, 1988 Report, Brussels, ss.71-76.

üreticileri bütünüyle sorumlu tutulmuşlardır. Üretim vergileri yoluyla sağlanan bu sorumluluk zaman zaman tüm maliyetin üreticiler tarafından karşılanmasında yeterli olmamaktadır.

Son yıllarda yağlı tohumlar üretimindeki sürekli artış ve bu sektörden bütçeye ayrılan payın da yükselmesi üzerine 1986-1987 kampanya döneminden itibaren kolza ve ayçiçeği tohumunda üretim garanti eşikleri uygulaması getirilmiştir. 1987 yılında soya üretimine de garanti eşiği getirilmiştir. Yağlı tohumlarda üretim açığı bulunan ve bu yüzden net ithalatçı olan Topluluk sektöründe dış koruma uygulamamakta, ithalattan gümrük vergisi alınmamaktadır. Çiftçinin subvansiyonunda üretim yardımı (deficiency payment) yöntemini kullanan Topluluk'ta dünyada yağlı tohum fiyatlarındaki düşüş neticesinde bu sektörde üreticiye verilen subvansiyonların bütçeye yükü artmaktadır (202).

Zeytinyağ sektöründe ise işlenen üretime garanti eşikleri getirilerek tam yardım dan yararlanacak üretim miktarı sınırlandırılmış, bu miktarı aşan kısma verilen yardım oranı azaltılmıştır. Ayrıca zeytin ağaçları dikim alanları 31 Aralık 1984 tarihinden önce dikilmiş alanlarla sınırlandırılarak üretim yardımına da sınır getirilmiştir. Proteinli bitkilerde 1987 yılına gelinceye kadar hemen hemen hiçbir dengeleyici mekanizma uygulanmamıştır. Komisyon 1987'de yağlı tohumlar sektöründeki benzer biri üretim garanti eşiği sistemi önermiştir.

Pamuk sektöründe, üreticiye ilave yardımda garanti eşiği sistemi uygulanmaktadır. Garanti eşiğini aşan üretim miktarında yönelim fiyatı düşürülmektedir. Tahıllar ve pirinç sektöründe ise uygulanan müdahale mekanizmasına daha sıkı tedbirler getirilmiştir: Müdahale alımlarında kalite standartlarına uyulması istenmiş, satın alma dönemleri yıl boyunca değil belli dönemlerle sınırlandırılmış, aylık arttırmaların oranı düşürülmüştür. Süt ürünlerinden sonra bu ortak piyasa düzeninde de ortak sorumluluk vergisi uygulanmaya konulmuş-

(202) Graham AVERY, " Agricultural Policy : The Conclusions of the European Council ", CMLR 1988, s:527-528.

tur. Komisyon yukarıda sayılan tedbirlerin bütçe harcamaları üzerinde yeterince etkili olmadığını iddia ederek yıllık olarak maximum üretim miktarını belirlemek ve müdahale alımlarında satın alma yerine pazar istikrarını başka araçlarla sağlamayı önermiştir.

Sığır ve dana eti sektöründe müdahale kuralları büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte süt kotalarına getirilen indirimler süt ineklerinin besi ineğine çevrilerek et üretiminin önemli ölçüde artmasına neden olmuştur. Bu durum müdahale eşiği gibi bu sektörde uygulanan dengeleyicilerin etkisini azaltmıştır. Koyun etinde 1987 yılına kadar dengeleyici bir sistem uygulanmamıştır. Topluluk koyun etinde kendine yeterli olmadığından net ithalatçı durumdadır. Koyun eti üreticilerine uygulanan mevcut prim sistemi ise Topluluğu ulusal sınırlara ayırmakta, bu durum 1992 tek iç pazarı ile çelişmektedir. Koyun başına prim esas getirilmesi ve maximum garanti eşiği aşıldığında bu prim miktarının düşürülmesi prensibi Komisyon tarafından önerilmiştir.

Sebze ve meyve sektöründe, domates ve bazı meyve türlerine garanti eşikleri uygulanmaktadır. Domateste uygulanan bu sistemin tarımsal harcamaları azaltma yönündeki olumlu etkisi üzerine üretim fazlası bulunan karnıbahar gibi diğer bazı taze sebzeler ve meyvalara da genişletilmesi düşünülmektedir.

Şarap sektöründe de 1987 yılına kadar bütçe düzenleme mekanizmasına başvurulmamıştır. Bununla birlikte bütçe harcamaları üzerinde dolaylı kontrol sağlayan bazı önlemler bulunmaktadır. Bunlar şarap üretim alanlarının azaltılması amacıyla verilen primler ile gönüllü distillasyon miktarlarına konan tavan ve bu seviyeyi aşanlara garanti fiyatlarında indirim uygulanmasıdır.

Tütün sektöründe ise müdahale eşiği sistemi uygulanmak istenmiş ancak işlenen işlenen tütüne verilen sübvansiyonlar nedeniyle gereksiz hale geldiğinden müdahale eşiği sisteminden vazgeçilmiştir. Komisyon tütün için maximum garanti edilmiş miktarlar önermektedir. Ayrıca belirli tip tütüne belirli bir primin ödenmesi düşünülmektedir.

5.2.4 Şubat 1988 Brüksel Zirvesi Uzlaşma Planı

Tarım politikasında reformun tamamlanması konusunda Topluluk hükümet ve devlet başkanları burüksel Zirvesinde bir uzlaşma planı kabul etmişlerdir (203). Bu tedbirler üç başlık altında sıralanabilir:

- Tarımda bütçe disiplinine ilişkin hükümler,
- Tarımsal düzenleyici mekanizmalar,
- Tarım yapısına ilişkin tedbirler,

Söz konusu uzlaşma planında tarımsal yapı ile ilgili tedbirler de dört grupta ele alınmıştır.

- Ekim yapılan tarım arazilerinin belirli bir yüzdesinin üretim dışı bırakılması, (204)
- Üretim miktarının azaltılması,
- Üretim türünde değişiklik yapılması,
- Erken emeklilik,
- Tarımda bütçe disiplinine ilişkin hükümler.

Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi tahıllar, süt ve süt ürünleri ile sığır eti sektörüne FEOGA garanti bölümünden sağlanan destek toplam garanti harcamalarının % 40'ünü oluşturmaktadır. Bu oran süt ve süt ürünleri için % 17, tahıllar için % 16, sığır eti sektörü için ise yaklaşık % 10 düzeyindedir (205). Besiciliğin bir-biriyle bağlantılı bu üç sektöründe fiyat ve üretim artışlarını kontrol altına almak için geçici çözümler yerine kalıcı ve sağlam tedbirlere gerek olduğu bir kere daha vurgulanarak garanti harcamaları ve genel olarak tarım bütçesi katı kurallara bağlanmıştır.

(203) J.Y. DUPRE, S.YRLES, *la Crise Agricole, Notes et Etudes Documentaires*, No.4930, Documentation Française, Paris, 1991/5, s.42.

(204) J.Y. DUPRE, a.g.e., s.44.

(205) Regulation No.1277/88, OJL 121, 25.5.1988 .

Buna göre garanti harcamalarına bir yıllık tavan getirilerek bu harcamaların yıllık artış hızının Topluluğun yıllık GSMH artışının % 74'ünü geçmemesi kabul edilmiştir (206). Bu çerçevede garanti harcamalarının 1992 yılı sonuna kadar yıllık artış oranının en fazla % 1.9 olması öngörülmüştür. 1975-1988 yılları arası dönemle mukayese edildiğinde (% 7.5) bunun yaklaşık 3/4 oranında azaldığı görülür (207).

Uzlaşma planında kabul edilen ikinci önemli bütçe disiplini erken uyarı sistemidir. Bu sisteme göre tarımsal harcamaların bütçeyi aşmamasını sağlamak için Komisyon her bütçe yılından önce garanti bölümünün her bir kalemi için bir aylık ödeme planı hazırlamakla yükümlüdür. Bu planlar hazırlanırken son üç yılın aylık harcamalarının ortalaması esas alınmakta ve Komisyon her ayın gerçekleşen harcamalarını izleyerek planda öngörülen tahminlerle karşılaştırmakta ve eğer tahminlerin aşılabacağı yolunda bir gelişme görülüyorsa derhal müdahale ederek gerekli düzeltici önlemleri almaya yönelmektedir. Eğer alınan bu tedbirlere rağmen harcamalar kontrol altına alınamıyorsa komisyon yeni ilave tedbirler aramaktadır.

Uzlaşma planında kabul edilen üçüncü önemli bütçe kuralı kur dalgalanmalarına karşı bütçe dengesini korumak için getirilen reserve para tedbiridir(208). Tarım bütçesi bütçe yılı başında kabul edildiğinden yıl içinde çeşitli sektörlerde üretim miktarı ve dünya piyasa fiyatları ile kurlarının hangi seviyede olacağı önceden kestirilememektedir. Bu yüzden Topluluğun ihracat sırasında Topluluk fiyatları ile dünya fiyatları arasındaki fiyat farkını kapatmak amacıyla kullandığı ihracat iadeleri için Topluluk tarafından

(206) Claude BLUMANN, " Politique Agricole Commune", Revue trimestrielle de droit Europeen, No. 1991/3, Paris, 1991,s.449.

(207) Commission de la CE, La Situation de l'Agriculture dans la Communauté, Rapport 1990, s.120.

(208) a.g.e., s.120-124.

yapılan harcamaların artmasına yol açacaktır. Daha önce bu tür beklenmedik harcamalar için Topluluğun diğer bütçe kalemlerinden aktarma yapılırken 1988 planı ile bu uygulamadan vaz geçilerek kur dalgalanmalarının bütçe üzerinde yaratacağı olumsuz etkileri telafi etmek için bir rezerv para ayrılmıştır. Bütçede kur dalgalanmaları için 400 milyon ECU tutarında bir eşik tespit edilmiş olup eşimin aşılması durumunda rezerv para olarak ayrılan bu kalemden garanti kalemine transfer yapılmaktadır. Rezerv para her yıl için 1 milyar ECU olarak belirlenmiştir (209).

Uzlaşma planında bütçe ile ilgili dördüncü önemli tedbir yeni üretim fazlalarının stoklara dönüşmesini engellemek üzere getirilen, elden çıkarma maliyetlerini hemen karşılamayı hedefleyen rezerverlerdir (210). Birikmiş eski stoklar için bütçede ayrı bir rezerv öngörülmüştür. 1988 yılı için 1.2 milyar ECU, 1989-1992 yılları için de toplam 6.8 milyar ECU olarak tahmin edilen bu rezervler aslında gerçekleşen maliyetlerin çok altında kalmıştır. Örneğin 1988 'de sadece tahıl ve yağsız süttozu stoklarının elden çıkarılması için 2.2 milyar ECU harcanmıştır.

6.2.4.1. Tarımsal Düzenleyici Mekanizmalar

Topluluk bir yandan garanti bölümünden yapılan harcamalara bir takım sınırlamalar getirirken diğer ayndan da üretim miktarına da benzer sınırlamalar getirmiştir. Garanti edilmiş azami miktarlar olarak adlandırılan bu sistem bu tedbirlerin temel direğidir. Her bir ürün grubu için önceden ayrı ayrı tespit edilen üretim eşiği

(209) EC Commission, Bulletin of the European Communities, No.1988/2, Luxembourg, 1988, ss.9-10.

(210) İlk kez 1987'de tereyağ stoklarının eritilmesiyle başlayan elden çıkarma faaliyeti için bütçeden 3.2 milyar ECU ayrılmış ve 1987 ile 1989 arasında 1 milyon ton tereyağ stoku eritilmiştir.

aşıldığında ilgili ürünlere yönelik fiyat ya da yardım şeklinde yapılan destek kendiliğinden azaltılmaktadır. Bu durumda ayrıca idari bakımdan da bir değişim yaşanmakta ve Konsey'in fiyatların tespitindeki mutlak hakimiyeti de kısmen Komisyon'a geçmektedir (211) Böylece belirlenen bu eşiğin aşılması durumunda ortaya çıkacak stoklama maliyetlerine üreticilerin katılması zorunlu olmaktadır. Dolayısıyla üretim eşiğini aşmak üretici için artık cazip olmamakta, bu şekilde de fiyat desteğinden yararlanmak amacıyla spekülatif üretim artışının önlenmesi düşünülmüştür.

Tarımsal düzenleyici tedbirlerde ikinci önemli gelişme müdahale alımlarının yıl boyu değil sadece belirli dönemlerde yapılmasıdır. Bu sayede müdahale alımlarının esas işlevi olan aşırı fiyat dalgalanmalarına karşı bir güvence olma özelliği yeniden sağlanmıştır (212). Bu tedbirler içinde bir diğer önemli yenilik ise destekleme alımlarında kalite unsurunun ön plana çıkarılmasıdır. Ürünler kalite tiplerine göre fiyat desteğinden yararlandırılmaktadır. Böylece üreticiler çok miktarda üretim yapmak yerine daha az fakat daha kaliteli üretim yapmaya yönlendirilmektedir.

6.2.4.2. Tarım Yapısına İlişkin Tedbirler

1988 Brüksel zirvesinde tarımın yapısına ilişkin kabul edilen önerilerin başında tarım arazilerinin üretim dışı bırakılması tedbiri gelmektedir. Burada amaç verimsiz toprakların tarım dışında ticaret, sanayi, konut ve ormancılık gibi alternatif kullanımını teşvik etmek ve bu şekilde de üretimi fiziki olarak sınırlandırmak-

(211) Alan SWINBANK, " The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making ", JCM Studies, Vol. XXVII. No.4, June, 1989, s.313-315.

(212) İKV, İçerdikleri Politikalar Açısından Ortak Piyasa Düzenleri ve Bu Düzenlere Dönük Uygulamalardan Kaynaklanmış olan Sorunlar, No.102, Nisan 1991, s.52.

tır (213). Bu projeden faydalanabilmeleri için çiftçilerin ekilebilir arazilerinin en az % 20'sini üretim dışı bırakmayı beş yıl için taahhüt etmeleri gerekmektedir. Buna karşılık çiftçilere yapılacak telafi edici ödeme ise nadasa bıraktıkları hektar başına 100 ila 600 ECU dolayında olacaktır. Bu yardımdan yararlanmak için bazı koşullar da getirilmiştir. Örneğin söz konusu toprağın daha önce ekilmekte olan bir arazi olması gerekmektedir. Ayrıca bu arazide ekilen ürünlerin ortak piyasa düzeni kapsamına giren ürünlerden olması da zorunludur (214).

Tarım dışı kullanılacak arazi büyüklüğüne de bir sınırlama getirilmiştir. Bu Yunanistan için 0.5 hektardan diğer üye devletler için de 1 hektardan az olmayacaktır (215). Çiftçilere bazı seçenekler de tanınmıştır. Örneğin nadasa bırakılan söz konusu toprakların üç yıl boyunca otlak olarak veya bezelye, nohut ve akburçak üretimi için kullanılmasına izin verilmektedir. Toprağın bu tür kullanımından elde edilecek gelir yardımın tespit edilmesine temel oluşturan gelir kaybından düşülecektir. Üretim dışı kalan topraklar için Topluluğun mali katkısı yılda hektar başına 200 ECU'dan az yardımlarda % 50, yılda hektar başına 200 ila 400 ECU tutarındaki yardımlarda % 25 ve yılda hektar başına 400-600 ECU tutarındaki yardımlarda % 15 oranında olacak ve FEOGA 'dan karşılanacaktır. Otlığa dönüştürülen veya bezelye, nohut ya da akburçak üretiminde kullanılan topraklar için Topluluğun katkısı ise 100 ECU'dan az yardımın % 50'si, 100-200 ECU'luk yardımın % 25'i ve 200-300 ECU'luk yardımın % 15'i olarak uygulanacaktır (216).

Bunların dışında ekilebilen arazilerinin en az % 30'unu üretim dışı bırakan çiftçiler tahıl sektöründe 20 tona kadar ortak sorumluluk vergisinden muaf tutulmuştur. Tarımsal yapıya yönelik diğer

(213) Aziz DOĞAN, " Ortak Tarım Politikasında Değişiklikler", HDTM Dergisi, sayı: 1990/1, Ankara, 1990, s.17.

(214) Regulation No. 1272/88, OJL 121, 11.5.1988.

(215) Regulation No. 1094/88, OJL 106, 27.4.1988.

(216) Regulation No. 1094/88, OJL 106, 27.4.1988.

bir tedbir de çiftçilerin sahip oldukları topraklarda daha az üretim yapmalarını teşvik ederek üretim miktarlarını sınırlamaktır. Bu projenin amacı daha az yoğun üretim metodlarının kullanımını destekleyerek çiftçilerin üretimlerini % 50 oranında azaltmalarını sağlamaktır. Bu proje üye devletler tarafından sığır ve dana eti ve şarap sektöründe 1989 yılı başından itibaren, fazlalık bulunan diğer sektörlerde ise 1990 yılı başından itibaren uygulamaya konulmuştur. FEOGA 'dan bu projeye sağlanacak katkı % 25 ile sınırlanmıştır. Az yoğun üretim ile toprakların üretim dışı bırakılması kapsamındaki yardımlar bazı istisna hükümleri de içermektedir. Örneğin doğa koşulları ve işsizlik tehlikesinin üretim azalmasını sakıncalı kıldığı yöreler bu tedbirlerin dışında tutulmuştur. Ayrıca Portekiz'e de önemli bir ayrıcalık tanınarak bu ülkenin 31 Aralık 1994 tarihine kadar söz konusu tedbirlerden muaf tutulması sağlanmıştır.

Tarımsal yapı ile ilgili olarak önerilen üçüncü tedbir ise üretim türünün değişiklik yapılması şeklindeki tedbirdir. Üreticilerin üretim fazlaları olan ürünler yerine süs bitkileri, çiçekçilik, kokulu bitkiler, eczacılık bitkileri, kuru meyvalar, sanayi bitkileri gibi daha çok kazanç sağlayabilecekleri sektörlerle kaydırılması planlanmıştır. FEOGA'dan yapılan bu proje için çiftçilere yapılacak katkı % 25 olarak saptanmıştır.

1988 planında tarımsal yapı ile ilgili bir diğer tedbir, 1968 Mansholt planından beri pek çok kez düzenlenmeye çalışılan erken emeklilik konusudur. En son 1986 yılından beri süren çalışmalar neticesinde nihayet bu konu Konsey'in 1988 yılında çıkardığı 1096/88 sayılı Yönetmeliği ile kesinleşmiştir (217).

Tarımsal uğraştan vazgeçilmesinin özendirilmesine yönelik bu yeni Topluluk tedbiri, erken emekliliği kabul eden çiftçilere uygun bir gelir sağlamayı öngörmektedir. Bu yolla üretim kapasitesinin daraltılması ve böylelikle piyasaların dengeye kavuşturulması öngö-

(217) Regulation No. 1094/88, OJL 106, 27.4.1988

miktar kısıtlamasına gidilmesidir. Bunun yanısıra tarımsal harcamalara gayri safi yurtiçi hasılanın artış oranına bağlı olarak bir sınır getirildiğini görüyoruz.

Bu planın uygulanmasının ortak piyasa düzenleri üzerindeki etkisi hakkında şunlar söylenebilir: alınan tedbirlerin üretim artış hızının düşürülmesinde bir ölçüde başarılı olduğu kabul edilebilir. Özellikle en gözle görülür etki yağlı tohumlar sektöründe olmuştur. Bununla birlikte diğer bazı sektörler de giderek daha sorunlu hale gelmiştir. Örneğın sığır etinde stoklar 1987'deki rekor seviyeye yaklaşmış 700 bin tona ulaşmıştır (220).

Tereyağ ve süttozu stokları da artarak sırasıyla 278 bin ton ile 335 bin tona ulaşmıştır (221). Koyun etinde ise bütçe harcamaları son dört yıl içinde iki katına çıkmıştır. Tütünde maksimum garanti miktarını aşan üretim 30 bin ton civarındadır. Şarap sektörünün de giderek sorunlu bir sektör haline geldiği görülmektedir. Önemli üretim potansiyeline sahip bu sektörde sofralık şarap tüketimindeki düşüş şu anda yaklaşık 8 milyon hektolitreye ulaşmış bulunan alkol stoklarındaki artışa katkı sağlamaktadır.

Tahıl sektörüne gelince bu sektör şu anda iki önemli sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. İkame tahıl ürünlerinin birbiriyle rekabeti ve bu yüzden hayvan yemi olarak kullanılan buğday üretiminde yıllık düşüş 1.5 ila 2 milyon ton düzeyine ulaşmıştır. Diğer yandan tahıl ürünlerindeki fiyat rekabeti Topluluğun toplam tahıl üretimini 160 milyon tona çıkartmıştır. Topluluğun yıllık ortalama tahıl tüketiminin 140 milyon ton dolayında olduğu göz önüne alınırsa

(220) EC Commission, The Development and Future of the Common Agricultural Policy, Bulletin - Supplement 5/91, Luxembourg, 1992, s.10.

(221) Communication of the Commission, The Development and Future of the Common Agricultural Policy, COM(91) 258 Final/3, Luxembourg, 22.7.1991.

eritilmeye çalışılan eski stoklara her yıl yirmi milyon ton daha ilave olmaktadır.

Sektörlerdeki bu gelişmeler ışığında 1992 bütçesinde FEOGA Garanti harcamalarında 4 milyar ECU'luk bir artış meydana gelmiştir. Bu artış 1991 bütçesinin yaklaşık % 12.5'i, 1990 bütçesinin % 20 'sine karşılık gelmektedir. Reformlara rağmen tarım bütçesindeki bu artışın temel nedeni yukarıda söz edilen iç faktörler olmakla birlikte 1991 ve 1992 yıllarında ABD dolarının Amerikan ekonomisinin içine girdiği resesyona ve Almanya'nın birleşme ertesinde ortaya çıkan fon ihtiyacını karşılamak ve enflasyonist gelişmeleri baskı altında tutmak amacıyla uyguladığı yüksek faiz politikası neticesinde değerindeki düşüş ve dolayısıyla dünya piyasa fiyatlarındaki gerilemenin dış faktörler olarak Topluluk tarım bütçesi üzerinde olumsuz etkide bulunduğunu da burada belirtmek gerekir (222).

1988 planında öngörülen tamamlayıcı yapısal tedbirlerin uygulama sonuçlarını kısaca özetleyecek şu temel sonuçlar karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak söz konusu bu tedbirlerin sınırlı olarak uygulandığı kabul edilmektedir. Örneğin toplam tahıl alanlarının sadece % 2'si (800 bin hektar) üretim dışı (set-aside) bırakılmıştır. Bunların büyük bir kısmı da aslında verimsiz topraklardır (223). Diğer yandan az yoğun üretim (extensification) planının uygulanmasına daha yeni başlanmıştır. Gelir yardımıyla henüz üç ülke üreticileri yararlanmaktadır. Hollanda'da 3 bin, Fransa'da 55 bin, İtalya'da da 80 bin üretici bu yardımdan yarar-

(222) Oysa Set-aside programının esas amacı verimsiz toprakları üretim dışı bırakmaktan çok; üretim fazlalarının bulunduğu sorunlu sektörleri kapsayan verimli toprakları üretim dışı bırakmak dolayısıyla fiziki olarak üretim miktarını sınırlamak idi.

(223) Communication of the Commission, The Development and Future of the Common Agricultural Policy, COM(91) 258 Final/3, Luxembourg, 22.7.1991.

lanmakta olup bu projeye de geç başlandığı için örneğin 1989 ve 1990 yıllarında FEOGA'dan gelir yardımı yapılamamıştır.

1988 reform planının geneline baktığımızda ise başarısız yönleri ve nedenleri hakkında şu sonuçları çıkarmak mümkündür. Herşeyden önce tarımsal düzenleyiciler ile ilgili uygulamalar ortak tarım politikasında bir temel reform gerçekleştirememiştir. Söz konusu düzenleyiciler bir amaç değil bir araç olarak düşünülmüştür. Bunlar için FEOGA'dan yapılan harcamalar üretim miktarı ile orantılı olduğundan üretimin kısılması yerine sürekli artmasına neden olmuştur. Çünkü söz konusu yardımlar her yıl piyasa koşullarına göre belirlenmekte olup hektar başına üretimden vazgeçilen üretim miktarı ile ilişkilendirilmiştir.

6.2.5. Ortak Piyasa Düzenleri ve Yeni Reform Önerileri : Mc Sharry Planı

Topluluk Komisyonu 1988 reform planının uygulama sonuçlarının incelemiş ve yaptığı değerlendirmede tarım sektöründeki sorunların çözümünde bugüne kadarki araçların etkili olamadığı sonucuna varmıştır. Bu görüşlerini ve geliştirdiği yeni önerileri 1991 Şubat'ında 91/100 sayılı tebliğde açıklamıştır. Buna göre Komisyon mevcut uygulamada aksayan yönler olarak şu hususları tespit etmektedir :

- Fiyat garantisi sistemi varlığını sürdürmekte ve üretim miktarı ile doğrudan ilişkisi nedeniyle üretimde artışa neden olmaya devam etmektedir. Zaten çok yüksek düzeylerde olan ürün stokları önlenemeyen üretim fazlaları nedeniyle daha da artmakta ve müdahale alımları sistemi üzerindeki baskı çoğalmaktadır. Doymuş durumdaki ihracat kanalları zorlanmakta ve bu nedenle rakip ülkelerden kaynaklanan tansiyon artmaktadır,
- Mevcut teşvik sistemi çevreye büyük zarar vermeye devam etmekte-

dir. Yoğun gübre ve zirai ilaç kullanımı yüzünden topraklar kirlenmektedir.

- Bütçeye büyük bir yük getiren bu sistemden çok az sayıda işletme yararlanmakta olup, tarım gelirleri sorununa bir çözüm getirememektedir.

Hepsi doğru olan ve uzun yıllardır tarım politikası uygulamasına ilişkin değerlendirmelerinde yukarıdaki bölümlerde ortaya koyulduğu gibi hemen hemen aynı değerlendirmelerde bulunmuş olan Komisyon bu değerlendirmeler ışığında Topluluk ortak tarım politikası için yine yeni önerilerinde bulunmuştur. Bunları beher ortak piyasa düzeni çerçevesinde ortaya koymadan önce Komisyon'un tespitlerinin genel hatlarını şöylece özetleyebiliriz :

- Tarımsal destekleme öncelikle daha rekabetçi bir yapıya kavuşturulmalı, bu amaçla mutlaka serbest fiyat mekanizmasına geçiş sağlanmalıdır,
- Fiyatların piyasada serbestçe oluşmasına imkan verilmesiyle çiftçilerin fiyatlarda meydana gelecek düşüşlerden zarar görmelerini önlemek için üretim artışına neden olmayacak şekilde tazmin edilmesi sağlanmalıdır. Bu arada çevre konusunda da gerekli hedefler gözetilmelidir,
- Çiftçiler arasında gelir dağılımı farklılıkları ile bölgesel gelir farklılıkları düzeltilmelidir. Çiftçinin hem gıda üreticisi hem de çevrenin bekçisi olma özelliği en iyi şekilde değerlendirilmelidir,
- Tarımsal ürünlerin gıda dışı kullanılmaları desteklenmelidir.
- Çiftçilerin erken emekliliği teşvik edilmeye devam edilmelidir.
- Bütçe harcamalarına yeni bir yaklaşım getirilmelidir. Üreticilere verilecek tazminatlar bütçeye ilave bir yük getireceğinden eğer tarım politikası yeni ve sağlam bir zemine oturtulursa hem

iç pazarda üretici ve tüketici açısından, hem çevre açısından hem de dünya piyasalarında istikrara katkı sağlarsa bu ilave bütçe yükü makul kabul edilebilecektir. Bu çerçevede iki görüş son derece önem kazanmaktadır. Bunlardan birincisi fiyat politikasının rolü ile ilgilidir. Pek çok kişi, kuruluş ve ülke Komisyon'un yeni fiyat politikası ile ilgili önerilerini desteklemektedir. Bazı kesimler de mevcut fiyat politikasının korunmasını fakat üretimin kontrolü sisteminin güçlendirilmesini, ayrıca ithalatın azaltılması yoluna gidilmesini istemektedir. Komisyona göre ikinci görüş tamamen mantıksızdır ve korumacılığı büyük ölçüde teşvik etmektedir.

- Çiftçi kuruluşlarının büyük bir bölümü tarımsal desteklemenin yıllık politikalar yerine daha uzun süreli politikalara dönüştürülmesinden yana olduklarını belirtmişlerdir. Böyle bir uygulama ile çiftçilerin daha rasyonel plan yapabilmeleri sağlanabilecektir (224).

6.2.5.1. Reformun Tahıllar, Yağlı Tohumlar ve Proteinli Bitkiler Ortak Piyasa Düzenlerine Getirdiği Yenilikler

6.2.5.1.1. Sektörün Genel Durumu

Mc Sharry Planında sektörler arası mevcut durum ve alınması gereken tedbirler ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Tahıllar, yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler sektörleri başta olmak üzere sektörlerin içinde bulunduğu son durumu değerlendiren Komisyonun görüşlerine burada kısaca yer vermek gerekmektedir.

(224) EC Commission, The Development and Future of the Common Agricultural Policy, COM(91) 258 final/3, Luxembourg, 22.7.1991, s.5

- Toplulukta 4.3 milyon tarım işletmesi tahıl, yağlı tohum ve proteinli bitki üretimi yapmaktadır. Toplam olarak 36 milyon hektar araziye sahip bu işletmeler 1990-1991 yılında 172 milyon ton ürün üretmişlerdir. Bunlar içinde tahıllar en önemli grubu teşkil etmektedir. Tahıllar grubunda ortalama arazi genişliği 8 hektardır. Tahıl üreticilerinin büyük bir çoğunluğu, yaklaşık % 88'i (3.7 milyon dolayındaki işletme) 20 hektar altında ölçekte çiftliği sahiptirler. Bunlar toplam tarımsal arazinin % 40'ünü ve toplam tarımsal üretimin 1/3 'ünü temsil etmektedir. Toplulukta ortalama verim hektar başına 4.5-5 ton civarındadır. Bununla birlikte hektar başına verim 1 ton ile 10 ton arasında değişmektedir.
- Toplulukta 500 bin çiftçi 5.5 milyon hektar üzerinden yağlı tohum üretimi yapmaktadır. 1990-1991 döneminde yağlı tohum üretimi 11.7 milyon tona ulaşmış olup bunun 5.9 milyon tonu kolza, 3.9 milyon tonu ayçiçeği, 1.9 milyon tonu da soya fasulyesidir (225). Topluluğa yeni katılan Almanya'nın beş eyaleti de dahil olmak üzere Topluluk'ta 1991-1992 döneminde üretim yaklaşık 13 milyon ton düzeyinde gerçekleşmiştir. Yağlı tohumlar daha çok tahıl üretilen tarlalarda üretilmekte olup, bu tarlalar da tahıl üretimi genel olarak Topluluk ortalamasının üzerindedir. Tarlada hangi ürünün ekileceğine çiftçi kendi karar verebilmektedir. Topluluk ayrıca bitkisel yağlarda örneğin zeytinyağında, %65, kolza yağında % 25, ayçiçek yağında % 107 kendine yeterli durumdadır.
- Proteinli bitkilere gelince, bu ürünün ekildiği toplam arazi 1.3 milyon hektar dolayında olup yıllık ortalama üretim 5 milyon tondur. Garanti eşiği 3.5 milyon ton, aşılacak üretim miktarı ise 1.5 milyon ton civarındadır. Üretim fazlası hayvan yemi olarak kullanılmaktadır.
- 1990-1991 döneminde meydana gelen kuraklık nedeniyle üretimde

(225) a.g.e., s.7.

nispi azalmaya ve tahıl tüketiminde ister hayvan yemi olsun, ister sanayi amaçlı olsun ya da insan tüketiminde olsun yıllık yaklaşık 1.5 milyon tonluk bir azalmaya rağmen, tahıl stoklarında 20 milyon ton gibi rekor bir seviyeye ulaşılmıştır.

- Verimlilikteki sürekli artış nedeniyle toplam tahıl üretiminin 1996 yılında 187 milyon tona ulaşacağı tahmin edilmektedir. İnsan ve sanayi tüketiminde artış beklenirken, hayvan yemi tüketiminde düşüş olacağı beklenmektedir. 1990-1991 yılı için bu miktar 30 milyon ton olarak gerçekleşmiştir (226).
- Yıllık fazlalar ihracat potansiyelinin çok üstündedir. 1991 yılında kabul edilen fiyat tesbit tasarılarında yer alan setaside düzenlemesi, 1992 yılından itibaren karşılaşılabilecek ürünlerin elden çıkarma sorunlarını çözecek nitelikte değildir. Bu düzenlemeye göre toplam işlenebilir arazinin % 15'i üretim dışı bırakılmakta ayrıca arttırılmış ortak sorumluluk vergisinin geri ödenmesi tedbirlerini içermektedir. Doğal olarak üreticiye üretim dışı bıraktığı topraklar için prim ödenmesi de öngörülmüştür.
- Her ne kadar tahıllar yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler arazi kullanımı ve hayvan yemi olarak değerlendirilmeleri yönünden birbirleriyle karşılıklı bağımlılık içindeyseler de bu ürünlere ait ortak piyasa düzenleri çok az ortak özelliğe sahip bulunmaktadır. Örneğin tahıllar rejimi sınırda yüksek koruma içeride garanti fiyatlarından müdahale alımı ve dünya fiyatlarıyla Topluluk fiyatları arasındaki farkı kapatmak üzere ödenen ihracat subvansiyonlarına dayanırken yağlı tohumlar ve proteinli bitki-

(226) a.g.e., s.8.

ler ortak piyasa düzenlerinde telafi edici ödeme sistemi geçerlidir (227).

Her iki ortak piyasa düzeninde de garantinin üretimin belirli bir miktarı aşması durumunda azaltıldığı garanti eşikleri sistemi uygulanmaktadır. Komisyon'a göre eğer tahıl üretiminde reform gerçekleştirilemezse 160 milyon tonluk garanti eşiği pek çok yıl üst üste aşılabilecektir. Bu da ilave ortak sorumluluk vergisi ve fiyatlarda % 3'lük bir kesintiye neden olacaktır. Yağlı tohumlar üretiminde ise genel olarak garanti eşiği hemen her yıl aşılmaktadır. Bu nedenle bu gruptaki çeşitli ürünlerde örneğin kolza, ayçiçeği ve soyada 1990 ve 1991 yıllarında sırasıyla % 15.5, % 21 ve % 30 gibi büyük fiyat düşüşleri meydana gelmiştir. GATT çerçevesinde gerçekleştirilen yağlı tohumlarla ilgili görüşmelerde Topluluk yağlı tohumlar rejiminde reform yapacağını taahhüt etmiştir. Genel olarak tahıl sektörü üretim fazlası ve ikame ürünlerin artan kullanımı gibi ciddi ve büyüyen sorunlardan etkilendiği için Komisyon ilgili tüm sektörlerin reformdan geçirilmesini önermiştir (228). Eğer böyle bir reform gerçekleşirse bitkisel tarım ürünlerinde daha uyumlu bir politika oluşacak, aynı zamanda süt ve et üretimi gibi önemli ürünlerin ana girdileri olarak bitkisel tarım ürünlerinde sağlanan bu reform canlı hayvan sektörüne de önemli etki yapacaktır.

6.2.5.1.2. Reform Önerileri

Komisyon'un Mc Sharry dökümanı başlığı altında Konsey'e ve Parlamento'ya sunulmak üzere hazırladığı bu yeni reform tedbirleri sek-

(227) Bu sistemde sanayiciye üreticiye verilen fiyat ile dünya fiyatı arasındaki fark kadar bir ödeme yapılmaktadır. Örneğin ayçiçek yağı ya da zeytin yağı imal eden sanayiciler bu ödemeden yararlanmaktadır.

(228) EC Commission, a.g.e.,s.8.

törlerde önemle durmuş ve özellikle de tahıllar, tütün, süt, sığır ve koyun eti ortak piyasa düzenlerine önemli değişiklikler getirmiştir (229).

Tahıllar ortak piyasa düzenlerinin temel araç ve ilkeleri korunacaktır. Hedef fiyat 100 ECU/Ton olarak tespit edilmiştir. Bu fiyat düzeyi tahıllarda mevcut ortalama alım fiyatının % 35 daha altında bir fiyat düzeyidir. 100 ECU istikrarlı hale getirilmiş dünya piyasasında beklenen dünya piyasa fiyatıdır. Buna göre müdahale fiyatı hedef fiyattan % 10 daha düşük, eşik fiyat ise % 10 daha yüksek olacaktır. Bu fiyatlar bütün tahıl türlerine uygulanacaktır. Yeni piyasa düzeni tamamen uygulamaya konulduğunda mevcut piyasa düzenleyici mekanizmalara (ortak sorumluluk vergileri, garanti edilmiş maksimum miktarlar) son verilecektir.

Yağlı tohum ve proteinli bitkilerde destekleme tamamen standart hale getirilmiş telafi edilmiş ödeme sistemi biçiminde yapılacaktır. Bu sistemde hektar başına yardımlar doğrudan üreticiye ödenecektir. Bu çerçevede geleneksel kurumsal fiyatlar uygulamadan kaldırılacaktır. Telafi edici ödemelerin hesaplanmasında dünya pazarı esas alınarak bir referans fiyat oluşturulacaktır.

6.2.5.1.2.1. Telafi Edici Ödemeler Sisteminin Uygulamaya Konulması

Kurumsal fiyatlarda indirim nedeniyle üreticilerin uğradıkları gelir kaybını telafi etmek üzere mevcut işletmeler için bir telafi edici ödemeler sistemi uygulamaya konulacaktır. Ödemeler hektar başına yapılacak ve üretimin mevcut seviyesi ile ilişkili olmayacaktır. Yardım planına katılım gönüllü olacaktır.

(229) EC Commission, Reform of the Common Agricultural Policy, Legal Text, (Arable Crops, Sheep Meat, Beef Meat) Com (91), 379 Final, 18.10.1991. ve Com(91) 409/2 Final (Milk) 18.11.1991.

. Tahıllar

Tahıllardaki gelir kaybı mevcut ortalama 155 ECU/Ton olan alım fiyatı ile yeni 100 ECU/Ton hedef fiyat arasındaki 55 ECU/Ton tutarındaki farktır. Telafi edici ödeme periyodik olarak gözden geçirilecektir. Diğer bir değişle verimlilikteki gelişmeler ile içi ve dış pazarlardaki gelişmeler dikkate alınacaktır. Bu amaçla her üye devlet Komisyon'a bir bölge planı sunmak zorundadır. Söz konusu bu planda üye devletlerdeki her bölge için 3 yılın ortalama verimi hesaplanacaktır. Hesaplama son 5 pazarlama yılı dikkate alınacak ve bundan en yüksek ve en düşük verimin (rekoltenin) elde edildiği yıllar çıkarılacak ve böylece rekolte ortalamasına baz alınacak üç yıl bulunacaktır. Bulunan değer, telafi edici ödemenin hektar başına bölgesel yardıma dönüştürülmesinde baz alınacaktır. Yani bölgesel ortalama rekolte hektar başına 55 ECU/ton ile çarpılacaktır. Daha doğrusu gelir kaybı ile çarpılacaktır.

Böylece bölgesel ortalama rekolte miktarı ile birim gelir kaybı çarpımı kadar bölgesel telafi edici ödemede bulunulacaktır. Bölgesel planın hazırlanmasında rekoltayı etkileyen toprak verimliliği gibi sulama gibi özel yapısal özellikler dikkate alınacak böylece alt bölge ve alanların daha homojen bir şekilde tanımlanması sağlanacaktır. Bölgesel ve alt bölgesel rekoltelerin hesaplanmasında bazı koşullara da uymak gerekmektedir. Bu rekoltenin ağırlıklı ortalamasının, aynı prosedürün ulusal ortalama rekoltesi dikkate alınarak ulusal düzeyde hesaplanmış yardım göstergesine uyumlu olması zorunludur. Ulusal ortalamaların ağırlıklı ortalaması Topluluk ortalamasına karşılık gelmelidir. Bir örnek verecek olursak, Topluluk için 1990/1991 döneminde 3 yılın ortalama rekoltesi 4.6 Ton/hektar olarak bulunmuştur. Dolayısıyla 4.6 ton/ha x 55 ECU/ton ile çarpılarak 253 ECU tutarında bir Topluluk gösterge yardım miktarına ulaşılmış olmaktadır.

Durum buğdayına gelince halen tanımlanmış bulunan geleneksel üretim bölgelerinde hektar başına 300 ECU tutarında ilave bir özel yardım sağlanacaktır. Bu yardım diğer tahıl ürünlerinin düşürülmüş

fiyatlarına uyum nedeniyle durum buğdayı üreticilerinin uğrayacakları zararın tamamını karşılayacaktır. Hektar başına tahıllara telif edici yardım ve durum buğdayı için özel yardım pazarlama pazarlama yolunun başında her ikisi için ödenecektir.

. Yağlı tohumlar

Yağlı tohumlarda yardım miktarını hesaplamak için önce bir Topluluk referans (gösterge) miktarı tesbit edilecektir. Bu referans miktarı iki unsuru dikkate alacaktır.

- Referans dünya fiyatı: Bu fiyat istikrarlı hale gelmiş dünya piyasasında beklenen orta vadedeki denge fiyatıdır. Bu fiyatın 163 ECU/Ton olması tahmin edilmektedir.
- Tahmin edilen denge fiyatı ve yağlı tohumlarla tahıllar arasındaki ilişki bir üründen diğerine geçilmesi için özel bir teşvik oluşturacak şekilde olmayacaktır. Bu çerçevede daha önce yapmış olduğumuz hesaplama yönteminden yola çıkarak yağlı tohumlarda Topluluk ortalama rekoltesi olan 2.3 ton/ha üzerinden hektar başına Topluluk referans yardım miktarı 384 ECU olacağı sonucuna varabiliriz.
- İkinci aşamada Topluluk referans miktarı, her bir üye ülkenin sunacağı planlar içinde bölgeselleştirilmiş hale getirilecektir. Yardım tüm yağlı tohumlar için aynı olup iki şekilde uygulanacaktır. Birincisinde yardım peşin ödenecek ve ancak ekili araziye verilecek ve ürün alıcıya sözleşmeyle satılmış olacaktır. İkincisinde yardım pazarlama yolunun sonunda bir tamamlayıcı olarak ödenecek ve ödenmesinde dünya fiyatlarıyla referans fiyat arasındaki ilişkinin gelişimi dikkate alınacaktır. Eğer ürün sözleşmeyle daha önceden alıcıya bağlanmamışsa tüm yardım yani ana yardım artı değişken ilave pazarlama yardımı yıl sonunda verilecektir.

- İspanya ve Portekiz için ayrı hükümler getirilmiş bulunmaktadır. Katılma anlaşmalarına göre bu iki ülkeye başta ayçiçeği tohumu olmak üzere 1995/1996 yılı için geçiş dönemi sonuna kadar özel hükümler uygulanmaya devam edilecektir. Eğer bu uygulanan düzenlemeler neticesinde ciddi bölgesel dengesizlikler ortaya çıkarsa Komisyon gerekli önlemleri alabilecektir.

. Proteinli Bitkiler

Proteinli bitkilerde yardım tahıllarla aynı seviyede belirlenecek ve aynı esaslara bağlı olarak bölgeselleştirilecektir. Yardımın seviyesi tüm proteinli bitkiler için aynı olacak fakat kuru yem kapsam dışı kalacaktır. Bu ürüme yardım verilmemektedir. Yardımlar yağlı tohumlarda olduğu gibi aynı koşullarda verilecektir.

6.2.5.1.2.2. Küçük Üreticiler için Yardım Planı

Topluluk küçük üreticilerin fiyatlardaki düşüşlerden zarar görmelerini önlemek için bir yardım planı önermiştir. Küçük Üreticiler İçin Basitleştirilmiş Yardım Planı başlığı altında düzenlenen bu plan çerçevesinde küçük üreticiler set-aside yükümlülüğünden muaf tutulmuşlardır. Ancak muafiyetten yararlanacak üreticilerin Komisyonun küçük üretici tanımı kapsamına girmeleri gerekmektedir. Bu tanıma göre küçük üreticiler yıllık 92 tondan daha fazla tahıl üretme kapasitesi olmayan (yani toprakları 92) tondan daha fazla üretim yapmaya yeterli olamayan üreticiler olarak tanımlanmıştır.

Bu, Topluluk rekoltesi dikkate alınırca işletme başına 20 hektara karşılık gelmektedir. Üreticilerin bu tanıma girip girmedikleri daha önceki paragraflarda sözedilen bölgesel rekolte ortalamalarından yararlanılarak araştırılacaktır. Örneğin bir bölgede 50 hektardan fazla 92 ton ürün alınabiliyorsa, yani o bölgenin ortalamaları en fazla bu seviyeye yükselbilmiş olabilir. Küçük üretici

tanımına girmeyen üreticiler profesyonel üretici kapsamında olacaklardır. Bununla beraber eğer kendi menfaatlerine ise küçük üreticiler profesyonel yardım planını kabul edebileceklerdir.

Küçük üreticilere sağlanacak bu yardım planının işleyişi şu şekilde olacaktır. Bölgeselleştirilmiş tahıl yardımları hektar başına ödenecektir. Bu ödemelerde tahıl, yağlı tohum ve proteinli bitki ekili alanlar bir bütün olarak dikkate alınacaktır. Set-aside ile ilgili düzenlemeler bu planın haricinde tutulmuştur.

6.2.5.1.2.3. Profesyonel Üreticiler için Yardım Planı

Küçük üretici tanımına girmeyen üreticilerle bu yardım planından yararlanmak istemeyen küçük üreticiler Komisyonun Profesyonel Üreticiler için Yardım Planı adını taşıyan yardımdan yararlanabilecektir.

Bu plan kapsamına giren her çiftçi ister tahıl, ister yağlı tohum ya da proteinli bitki üretiyor olsun, tarlasının daha önceden belirlenmiş belirli bir yüzdesini set-aside'a bırakacaklardır. Çevresel nedenlerle set-aside, yüzeyin rotasyonu bazında organize edilecektir. Set-aside gereği başlangıçta % 15 olarak belirlenecek ve her yıl üretimle piyasadaki gelişmeler dikkate alınacak gözden geçirilecektir. Mesela geçici nadas şeklinde set-aside 'a bırakılan alanlarda üretim harici kullanım olabilecektir (230).Set-aside yükümlülüğünü yerine getiren profesyonel üreticiler sınırlı bir tazminat alacaklardır. Tazminatın miktarı bölgesel bazda tahıllar için hesaplanmış olan hektar başına telafi edici yardım kadar ola-

(230) N.J. BANDARRA, " Quelles Voies Vers l'Extensification des Terres Agricoles, " RMC, No.358, Mai 1992, ss.397-400.

caktır. Buna karşılık 230 ton tahıl üretimi yapılan alanın % 15'i set-aside 'a ayrılacaktır. Topluluk tahıl verimine göre 230 ton tahıl 50 hektar alandan elde edilmektedir. Böyle olunca 50 hektar alanın % 15'i olarak 7.5 hektar alan üretim dışı kalacaktır. 50 hektarın altındaki tarlalar büyüklükleri oranında setside tazminatı alacaklardır. Örneğin 40 hektar aln için bu, % 7.5 x 40/50 olarak hesaplanacaktır. 20 hektardan daha az araziye sahip üreticiler daha önce de belirtildiği gibi küçük üretici sayıldıklarından kapsam dışıdır.

Bölgesel rekolte farklılıkları set-aside'a girecek alan miktarını değiştirebilmektedir. Örneğin 230 ton tahılı ancak 100 hektar alanda elde eden bir üreticinin arazisinin % 15'i set-aside'a girecektir. Tazminatlarda tahıl, protein, yağlı tohum ayrımı olmamaktadır, alan bir bütün olarak göz önüne alınmaktadır.

6.2.5.1.3. Geçiş Koşulları

6.2.5.1.3.1. Tahıllar

Topluluk tahıl sektöründeki kurumsal fiyatları kademeli olarak düşürerek dünya fiyatlarına yaklaştırmayı öngörmektedir. Çünkü sektörde fiyatların ani düşüşü başta küçük üreticiler olmak üzere tüm sektörde önemli gelir kaybına neden olabilecektir. Bu bakımdan tahıl fiyatlarının üç aşamada indirilmesi ve buna paralel olarak da üreticilere telafi edici ödemede bulunulması öngörülmüştür.

. Birinci aşama

Bu aşama reformun uygulanmaya konulduğu ilk kampanya döneminde başlayacaktır. Yani hedef fiyat (yardımın hesaplanmasında kullanılacak referans fiyat) 125 ECU/Ton olarak tesbit edilmiş olup, te-

lafı edici ödeme 30 ECU/tondur. Bu Topluluk ortalama tahıl rekoltesi bazında hektar başına yaklaşık 138 ECU tutarında bir yardıma karşılık gelmektedir.

. İkinci aşama

İkinci aşama ikinci kampanya dönemi ile birlikte başlayacaktır. Hedef fiyatın 110 ECU/ton olarak belirlenmiştir. Bu tutar ortalama Topluluk rekoltesi bazında yaklaşık 207 dolayında bir yardıma karşılık gelmektedir.

. Üçüncü aşama

Üçüncü aşama reformu takip eden üçüncü kampanya döneminde başında başlayacaktır. Hedef fiyatın 100 ECU /tona düşürülmesi planlanmıştır. Bu, Topluluk ortalama tahıl rekoltesi bazında hektar başına 253 ECU yardıma karşılık gelmektedir. Set-aside tazminatı ise 55 ECU/ton üzerinden bu tutarın bölgesel tahıl rekoltesi ile çarpılması olarak hesaplanacak ve ilk dönemden itibaren başlayacaktır.

6.2.5.1.3.2. Yağlı Tohumlar ve Proteinli Bitkiler

Bu sektörde reform, tek aşamalı olarak uygulanacak ve uygulamaya konulduğu ilk kampanya döneminde başlayacaktır. Önerilen yeni mekanizmanın üretimde önemli bir azalış ve dolayısıyla pazarda daha iyi bir denge ortamı sağlayacağı tahmin edilmektedir. Plan uygulamaya geçirilince mevcut düzenleyici mekanizmalar geçersiz hale gelecektir. Komisyon uygulama sonuçlarını sürekli izleyecek ve gereken hedeflere ulaşılmasını sağlamaya çalışacaktır. Komisyon ayrıca üye devletlerin ve üreticilerin reforma uyum sağlayabilmeleri için

geçiş dönemi uygulamasının oldukça yararlı olacağına inanmakta olup bunun yanısıra tahıl sektörüyle ilgili düzenlemelerin yağlı tohumlar sektörüne getirilen yeni yaklaşımla birlikte aynı anda ve hemen uygulamaya konmasının da çok önemli yararlar sağlayacağı inancını taşımaktadır.

. Tahıllar Yağlı Tohumlar ve Proteinli Bitkilerle İlgili Genel Kurallar

Komasyon söz konusu genel kuralları üç başlık altında toplamıştır (231).

- Yardım belli bir alan için yılda bir defa ödenecektir. Yardımın tahsis edilmesinde ürün çeşidi önem taşımayacaktır. Daha önce ekilmemiş alanlar yardımdan yararlanmayacaktır. Bunun tek istisnası gönüllü olarak set-aside'a bırakılmış alanlardır. Eğer aynı alandan ikinci bir ürün elde ediliyorsa ana ürüne yardım verilecek ikinci tali ürüne yardım tahsis edilmeyecektir.
- Tahıllar, yağlı tohumlar ve proteinli bitkilere verilen yardımlar ve yeni tarımsal çevre programı çerçevesinde öngörülen yardım rejimi birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Yardımların sağlandığı ve geçici nadasla set-aside durumunda olan alanda gıda harici üretim yapılıyor olsa da çevre mevzuatına uyma zorunluluğu vardır.
- Önerilen yeni düzenlemeler halen uygulanmakta olan beş yıllık set-aside planının yerini alacaktır. Ancak mevcut plan çerçevesinde taahhüt altına girmiş üreticilerin durumunu korumak için uygun düzenlemeler yapılacaktır. Burada özellikle yeni düzenle-

(231) EC Commission, The Development and Future of the Common Agricultural Policy, COM(91) 258 final/3, Luxembourg, 22.7.1991, s.26.

melerdeki yardımlara göre mali yönden daha dezavantajlı olmamaları sağlanacaktır. Uzun vadeli bir set-aside sistemi tarımsal çevre düzenlemelerinin bir parçası olarak düşünülecek benzer bir tedbir de ağaçlandırma çalışmaları için getirilebilecektir.

6.2.5.2. Reformun Şeker Sektörüne Getirdiği Yenilikler

Komisyon şeker rejimini bitkisel ürünler sektöründeki reformlar çerçevesinde gözden geçirecek ve 1993 yılında sona erecek olan mevcut rejimin geleceğine ilişkin tasarımlarla birlikte gözden geçirecektir. Bu arada Komisyon, ACP ülkeleriyle yapılan uluslararası taahhütleri de dikkate alacağını belirtmiştir.

Genel bir değerlendirme yapılırsa önerilen bu yeni reform incelenen sektörlerde önceki reformlara göre köklü değişiklikler getirmektedir. Herşeyden önce gelecekte çiftçiye sağlanacak garantiler kesinlikle üretimin miktarı ile bağlantılı olmayacaktır, bu önemli bir farklılıktır. İkinci olarak, ürün fiyatlarıyla ilişkili olarak girdi fiyatlarında da değişiklikler olacaktır. Dolayısıyla daha az yoğun üretim daha az girdi kullanımını gerektirecek bu da çevrenin korunmasına büyük katkıda bulunacaktır. Kısa vadede üretimdeki düşüş set-aside uygulamasından kaynaklanacaktır. Yıllık set-aside gerekleri pazardaki durum ve Topluluk üretimindeki gelişme dikkate alınarak yeniden düzenlenebilecektir. Önerilen mekanizma Topluluğa üretimi etkilemede esnek ve garantili bir araç sağlamaktadır. Fiyat desteği yerine doğrudan ödemeye yönelmenin çiftçiye güven ve istikrar kazandıracağı düşünülmektedir. Bu şekilde çiftçilerin yıllık gelirleri önceden garanti edilmiş olacaktır.

Reform uygulanmaya başlandığında, tahılların hayvan yemi olarak tüketiminde artış olacaktır. Ayrıca ikame tahıl ürünlerinin de fiyatlarının düşmesi beklenmektedir. Ancak bunun tahılların yerini alacak kadar düşeceği ve tahılların rekabet düzeyini telafi edecek düzeyde olmayacağı tahmin edilmektedir. Düşük tahıl fiyatları

domuz, kümes hayvanı veyumurta üreticilerini de olumlu etkileyecektir. Süt ve et üreticilerinin de besicilikte konsantre yem yerine yemlik tahıl kullanım oranlarına göre bu düşük fiyatlardan oldukça avantaj sağlayacağı beklenmektedir. Bu girdilerin kullanım oranlarında önemli farklılıklar mevcuttur. Çevre ile ilgili endişeler nedeniyle Komisyon daha az yoğun üretim uygulamalarına daha yüksek yardım önermektedir. Böylece düşük tahıl fiyatlarından çiftçiler sınırlı yarar sağlayacaklardır. Tüketiciler ise tahıllarda önerilen değişikliklerden bu ürünün pek çok ürünün hammaddesi olması ve düşük et ve süt fiyatları şeklinde canlı hayvan sektöründeki etkilerinden olumlu yararlanacaklardır.

Komisyon, Topluluk üretiminde meydana gelecekbir sınırlamaya karşın eğer dünyada da benzer sınırlamalar sağlanırsa daha dengeli dünya fiyatlarına ulaşılacağı kanısındadır.

Gıda dışı üretim politikasının başarısı konusunda ise Komisyonun beklentisi hakkında şunlar söylenebilir: Bu politikanın başarısının sınırlı olacağı tahmin edilmektedir. Çünkü söz konusu başarı bu maksatla kullanılacak girdilerin maliyetine bağlı olacaktır. Bu maliyeti dünya piyasaları düzeyine indirmekle beraber set-aside alanlarında da gıda üretimi dışında yeni kullanım imkanları yaratmak yani biogaz gibi ya da biyoteknolojinin sunduğu imkanlardan yararlanabilmek gıda harici üretimin başarısını arttırabilecektir (232).

Bütçe yönünden ise tahılların desteklenmesi tüketicinin sırtından alınıp Topluluk bütçesine aktarılacak ve bu sektör için Topluluğun yapacağı harcamaların kısa vadede artacağı tahmin edilmektedir. Ancak bu artış aşağıda açıklandığı şekilde giderilmiş olacaktır:

- Üretimde beklenen düşüş ve tahıl sektörü iç talebindeki artış müdahale gereğini azaltacak bu da restitüsyon maliyetini düşürecektir.

(232) a.g.e.,s.27.

- Diğer sektörlerdeki yani canlı hayvan, işlenmiş ürünler sektörünün girdi olarak kullanıldığı ürünlerin fiyatları düşünce, bu sektöre yapılan yardımlarda düşecek ve bu da ucuz girdi temin edilmesine imkan tanıyacağından, daha fazla yardım yapmaya gerek olmayacaktır.

6.2.5.3. Reformun Tütün Sektörüne Getirdiği Yenilikler

6.2.5.3.1. Sektörün Genel Durumu

Toplulukta 200 bin tarım işletmesi tütün üretimiyle uğraşmaktadır. Bunların sahip oldukları arazi ortalama işletme başına 1 hektar dolayındadır. Toplulukta yılda ortalama 400 bin ton kadar tütün üretilmektedir. Üretimin önemli bir kısmı yaklaşık % 49'u İtalya'da yapılmaktadır. Bunu sırasıyla % 31 ile Yunanistan, % 10 ile İspanya, % 7.5 ile Fransa ve % 3.5 ile Belçika ve Portekiz izlemektedir.

Toplulukta yıllık toplam tüketim yaklaşık 600 bin ton kadar olup bunun % 64'ü ithal edilmektedir. Dolayısıyla 400 binlik toplam Topluluk üretiminin 220 bin tonu tüketilmekte, 180 bin ton kadarı da yaklaşık % 45'i ihraç edilmektedir. Genel sağlık endişeleri tiryakilerin tat alışkanlıklarındaki değişiklikler, tütünde daha az toksik türlerin tercih edilmesine neden olmuştur. Bu eğilim, satış imkanı bulunmayan bazı türlerin üretimindeki yüksek artışlarla birleşince pazarda yapısal dengesizlikler ortaya çıkmıştır. Bu hem bütçedeki harcamaları arttırmakta hem de tütün stoklarının büyümesine neden olmaktadır. Mevcut stoklar zaten 100 bin ton dolayına ulaşmış durumdadır.

Toplulukta tütün ithalatı GATT çerçevesinde verilmiş taahhütlere bağlı bulunmakta ve herhangi bir ithal vergisi söz konusu olmamaktadır. Bu bakımdan Topluluk bu ürünlerdeki desteği üretim yardımları çerçevesinde sürdürmektedir. Desteklemeye tabii tütün türü

sayısı 34'dür. Yardım, kilogram başına verilen prim şeklinde olup tütünün ilk işleyene ödenmektedir. Burada ilk işleyiciler ile üreticilerden aldıkları tütün yapraklarını belirli koşullarla balyalamakla yükümlü işleyiciler anlaşılmaktadır. Ancak zamanla bu yardım Yunanistan'daki istismarlar sonucunda gerçek işlevini kaybetmiştir. Neticede ihracat iadesi sistemi ve müdahale kurumlarının uygulamaya konulmasına geçilmiştir.

6.2.5.3.2. Reform Önerileri

Reformla birlikte tütün sektörüne getirilen başlıca yenilik prim sistemi ile kota sisteminin getirilmesidir. Prim sistemine göre Topluluk'ta üretilen 34 tür tütünün işleme tipine göre 5 gruba ayrılacaktır. Buna göre birbirinden tamamen farklı üç Yunan tipi tütün tesbit edilecektir. Her bir grup için tek bir prim verilecektir. Buna ilk işleyicilerle üreticiler arasındaki dikim sözleşmeleri çerçevesinde prime % 10 ilave de eklenebilir ancak bunun için dikim sözleşmelerinin üretici birlikleriyle yapılmış olması gerekmektedir. Tütün kalitesinin iyileştirilmesini teşvik için üretici birliği ,hem prim hem de ilave prim için bir katsayı uygulayabilir yani daha iyi kaliteye daha yüksek ilave prim verebilecektir.

Sistemin iyi işlemesini sağlamak için bir üretim kontrol kuruluşu oluşturulacaktır. Bu kuruluş primlerden peşin olarak yapılacak kesintilerle finanse edilecektir. Kontroller tütünün ilk üreticiden işleyiciye tesliminde başlayacaktır. Kuruluş prim ödemelerini kontrol edecek ve belirli üreticilerin eşit şekilde muamele görmesini sağlamaya yönelik kota sisteminin idaresi rolünü üstlenecektir. Ayrıca kurulacak bazı organizasyonlar üretim ve pazarlama zincirindeki sözleşmelerin kolaştırılmasında etkili olacaktır.

Kota sisteminde ise her bir tütün grubu için üye devletler düzeyinde üretim kotaları sistemi uygulamaya konacaktır. Toplam kota düzeyi önemli ölçüde düşürülecek ve 340 bin tona indirilecek ve

kotayı aşan üretim miktarı için prim ödenmeyecektir. Kotalar üretici ya da üretici grupları arasında veya gerektiğinde işleyiciler arasında dağıtılacaktır. Dağıtım, son üç yılın üretim miktarı veya işleme miktarı baz alınarak yapılacaktır. Ancak dönem içinde düşük kaliteli türlerin üretiminde hızlı artışlar dikkate alınarak ayarlamalar yapılabilecek böylece pazarlanabilme kalitesi yüksek ürünlerin üretiminin düşmemesi sağlanacaktır. Kotaların işleyiciler kanalıyla kullanılacağı durumda işleyicilerin eşit muamele görmelerinin sağlanması için Topluluk kuralları uygulamaya konulacaktır.

Prim ve kota sisteminin dışında sektörde öngörülen diğer değişiklikler, desteklemenin prim şeklinde yapılması nedeniyle müdahale ve ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması olarak özetlenebilir. Bunun dışında sektörde ar-ge programlarına destek verilmektedir. Özellikle düşük katran içeren düşük toksik dereceli tütün türlerinin geliştirilmesi için bir araştırma programı uygulamaya konulacaktır. Bunların başında Tsebelia ve Mavra türleri için önemli bir konversiyon programı finanse edilecektir (233).

Önerilen tüm tedbirlerin Topluluk düzeyinde üretimin düşürülmesi ve türlerin arz-talep dengesinin sağlanmasında etkili olacağı tahmin edilmektedir. Bunun yanısıra üretici birliklerinin piyasanın idaresindeki rolleri güçlendirilecek ve daha önce sözü edilen kontrol kuruluşu harcamaların yerinde kullanılıp kullanılmadığını gözetlemede önemli bir rol oynayacaktır. Tütüne olan talep varolduğu sürece bu ürünün üretilmesi ve üreticisinin Topluluk düzeyinde desteklenmesine devam edilecektir. Topluluğun en geri kalmış bölgelerinde bulunan ve tütün üretiminden başka alternatif iş imkanına sahip olmayan insanlar için de tütün üretimini desteklemek Topluluk için zorunlu olmaktadır. Diğer yandan pazarda aranan türlerin desteklenmesine özen gösterilecektir. Ayrıca araştırma programları

(233) EC Commission, The Development and Future of the Common Agricultural Policy, Bulletin - Supplement 5/91, Luxembourg, 1992, s.28.

da daha düşük toksik türlerin geliştirilmesini sağlayacak konver-
siyon programlarının desteklenmesini teşvik edecektir.

6.2.5.4. Reformun Süt Ürünleri Sektörüne Getirdiği Yenilikler

6.2.5.4.1. Sektörün Genel Durumu

Topluluk'ta süt üretimiyle uğraşan 1.5 milyon çiftçi mevcut olup, İşletme başına ortalama 16 süt ineği düşmektedir. İşletmelerin dörtte üçü yılda 100.000 kilogramdan az süt üretmektedir. Bu işletmelerin % 15'inden daha az bir bölümü 200.000 kilogramın üstünde üretim yapmaktadır. Ancak bu işletmeler Topluluk süt üretiminin neredeyse yarısını gerçekleştirmektedirler. Toplulukta inek başına süt verimi yılda % 1.5 artmaktadır, ortalama süt verimi 4.700 kilo-gram civarındadır. Toplulukta 24.5 milyon dolayında süt ineği mevcut olup buna yeni beş Alman eyaleti de dahildir. Topluluğun süt üretim kapasitesi yılda ortalama 115 milyon ton düzeyindedir.

Bugüne kadar yapılan pek çok reform teşebbüsüne rağmen Topluluk'ta süt üretimi pazar dengesinin sağlayacak şekilde gerektiği gibi ayarlanamamıştır. Bunun bir kısım nedeni, SLOM üreticilerine verilen yeni kotalardan kaynaklanmakta olup diğer bir kısmı da 1988'de dondurulmuş olan kotaların 1990 yılında yeniden dağıtılmasından kaynaklanmaktadır. En önemli nedeni de bugün mevcut kotaların aşılması oluşturmaktadır.

Eğer iç piyasada elden çıkarmaya yönelik bazı özel tedbirler alın-
sa da süt üretim fazlasının yine de yaklaşık 25 milyon tona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Topluluğun dünya süt ürünleri ticareti içindeki payına bakıldığında % 50 civarında olduğu görülür. Bu pay yıllar itibarıyla pek değişmemektedir. Buna karşılık süt ürünlerine olan dünya talebi daralmaktadır. 1988 yılında 30 milyon ton olan süt eşdeğeri süt ürünleri talebi 1990 yılında 26.8 milyon tona düşmüştür. Bu durum Topluluğun tereyağ ve süttozu stoklarının

sürekli ve yılda yaklaşık 900 bin ton kadar artmasına neden olmaktadır. Böyle olunca orta vadede iç tüketimin en iyimser tahminle sabit kalacağı düşünülse de buna mukabil ihracat imkanlarının özellikle tereyağ için zayıflayacağı tahmin edilmektedir. Bu koşullar altında 1991-1992 döneminde fiyat paketinde kararlaştırılan % 2'lik kota indirim müdahale stoklarında bir artışı önleyecek gibi görünmemektedir. Bu artışları önlemek için en az % 3 daha (yani toplam % 5) indirime ihtiyaç vardır.

6.2.5.4.2. Reform Önerileri

Reformun süt ürünleri sektörüne getirdiği yenilikler mevcut kotalar başta olmak üzere, fiyat ve prim sisteminin yeniden düzenlenmesi ile ilgilidir. Konsey süt üretimine uygulanan kota sisteminin 2000 yılına kadar uzatılmasına karar vermiştir. 1991-1992 fiyat paketinde kararlaştırılan % 2'lik indirim ilave olarak global kota % 3 daha indirilecektir. Bu indirim işletme düzeyinde % 4'lük kesintilere gidilmek suretiyle sağlanacaktır. Bununla beraber üye Devletlerden özel üretimden vazgeçme planları oluşturmaları istenecektir. Burada amaç yılda 200 bin kilogramın altında üretim yapan küçük ve orta ölçekli işletmelerin kota indirimlerinin haricinde tutulmalarına imkan tanımaktadır. Gönüllü vazgeçme planları Topluluk tarafından finanse edilecek ve yılda 100 kilo başına 17 ECU'ye kadar bir ödemede bulunulacaktır. Planlar üç yıl süreli olacaktır.

Prim sisteminin uygulanmasında işletme düzeyinde münferit gösterge miktarlarında yapılacak % 4'lük kesintinin % 1'i özel kategorilere dağıtılacaktır. Bunlar başta dağlık bölgelerdeki küçük imalathaneler olmak üzere, süt üretiminin tarımsal ekonomi içinde çok önemli rol oynadığı ve alternatiflerin çok sınırlı olduğu diğer en az gelişmişlik düzeyindeki bölgelerdeki küçük süt ürünleri işletmeleridir.

Kota indirimi kapsamında olan üreticilere on yıllık bir süreyle 100 kilo başına 5 ECU yıllık tazminat verilecektir. Tazminat öde-

meleri ilgili çiftçi adına senetler yoluyla düzenlenecektir. Bu senetle Topluluk 10 yıllık süreyle yıllık ödemede bulunmayı taahhüt etmektedir. Çiftçiler ya bu senetleri ellerinde bulunduracaklar her yıl karşılığını alacaklar ya da başkalarına satabileceklerdir.

Gönüllü satın alma ve kota dağıtım planı olarak özetlenecek bu yeni sisteme katılmada üreticiler serbest olacaklardır. Bu programı kabul eden üreticiler daha sonra kotalarını ulusal yetkililere satın karşılığında Topluluğun ve üye devletlerin garanti ettiği senetleri alabileceklerdir. Bu yolla kota rezervlerinin devamlı olarak artmasına izin verilmiş olmaktadır. Programın finansmanına Topluluğun katkısı % 50 dolayındadır ve 10 yıl süreyle 100 kilo başına azami 2.5 ECU'lük yıllık prim olarak Topluluk tarafından karşılanacaktır. Primin geri kalan kısmı üye devletler tarafından ödenecektir.

- Reformun süt ürünlerindeki fiyat sistemine getirdiği yenilikler kurumsal fiyatların ortalama % 10 indirilmesi şeklinde yapılacaktır. Bu indirimler tereyağında %15, süttozunda % 5 olarak uygulanacaktır. İndirimde tahıl ve konsantre yem fiyat artışıdaki düşüşlerden kaynaklanan üretim maliyeti düşüşü de dikkate alınacaktır. Kurumsal fiyatların üç aşamada indirilmesi planlanmış olup reformun uygulamaya konduğu ilk pazarlama yılı başında ortalama % 4, ikinci aşamada % 3, Üçüncü aşamada da % 3 olarak gerçekleştirilecektir.

Diğer yandan girdi fiyatlarındaki düşüş yoğun süt üretimini teşvik edeceğinden üreticilerin bu yüzden ceza ödemek durumunda kalmamalarını sağlamak için daha az yoğun üretimi teşvik amacıyla kendilerine belirli bir üretim eşliğini aşmamaları kaydıyla süt ineği primi verilecektir. Yıllık olarak verilecek bu prim 75 ECU tutarında olacaktır. Prim her bir sürüdeki ilk 40 inek için verilecek ancak bazı koşullara da uyulması istenecektir. Bunlar hektar başına düşen canlı hayvan sayısı olarak belirlenmiş olup, bu eşikler az gelişmiş bölgelerdeki sürülerde hektar başına 1.4 canlı hayvan birimi, diğer bölgelerde ise sürü başına 2 canlı hayvan bi-

rimi olarak tesbit edilmiştir. Primi ödenmesinde yıllık 24 bin litrenin altında satışı olan üreticiler muaf tutulmuşlardır. Yani bu üreticiler zaten düşük kapasite ile üretim yapabildiklerinden bu kapsam dışında kalmaktadırlar.

Süt sektöründe yukarıda anlatılan reform tedbirlerinin uygulanması ile birlikte mevcut süt ortak sorumluluk vergisi de kaldırılmış olacaktır. Reformun getirdiği bir başka yenilik de süt ürünleri pazarlama sisteminin geliştirilmesi ve Toplum tarafından üye devletlerle birlikte ortak finanse edilmesidir. Müdahale alımlarında süt ürünlerinden alınan bir vergi bu programın finansmanında kullanılacaktır.

Kotalarda indirim üç aşamada gerçekleşecektir. Reformun ilk pazarlama yolunun başında % 2'lik bir indirim yapılacak, geri kalan % 1'lik indirim ise izleyen iki pazarlama yolunun başında gerçekleştirilecektir. Kurumsal fiyatlar üç aşamada indirilecektir. Reformun uygulamaya konulduğu ilk pazarlam yolu başında ortalama % 4'lük bir indirim yapılacak, bu tereyağında % 6'lık, süttozunda % 2'lik bir indirim olarak yansıtılacaktır. % 3'lük fiyat indirimi ise takip eden pazarlama yolunun başında gerçekleşecek, bu da tereyağında % 4.5 süt tozunda % 1.5'lük bir indirim olarak yansıtılacaktır. Yeni süt ineği primi ise üç aşamada gerçekleşecek, her birinde 25 ECU (25 ECU reform yolunun başında , ikinci aşamada 50 ECU, üçüncü aşamada 75 ECU) olacaktır. Aynı zamanda eşiklere ilişkin koşullar en baştan uygulamaya konulacaktır. Süt ortak sorumluluk vergisi ise ilk yıldan itibaren kaldırılmaktadır.

Kota sistemi tanım olarak kota altındaki üretimin elden çıkarılması imkanları ile yakın bağlantılı olmasını çağırıştır. 1992 yılının fiyat paketinde kararlaştırılan kotalardaki % 2'lik indirime rağmen mevcut harcama seviyeleri ki bu 6 milyar ECU'nun üstünde olup artan müdahale stokları ilave bir tedbir almayı gerektirmektedir. Bu yüzden % 3'lük bir indirim daha yapılmıştır. Alınması gereken tedbirin gerekçesi zayıf olan et sektörü üzerindeki sonuçları dikkate alınmalıdır. Bunun için Komisyon kota indirimi aşamalı bir yaklaşım tavsiye etmiştir. Tazminat oranı ve gönüllü vaz-

geçme programında uygulanacak ödeme metodu yani senetler sektörü gönüllü olarak terk etmek isteyen süt üreticilerine oldukça cazip bir fırsat yaratmaktadır. Üreticiler kota indirimini kabul ettiklerinde tam tazminattan yararlanacaklardır.

Kotaların yeniden dağıtımı düzenlemeleri ise 200.000 kg'ın altında üretim yapan üreticilerin kota indirimi harici tutulması ve böylece toplam süt ürünleri üreticilerinin % 90'ını oluşturan küçük ve orta ölçekli üreticilerin üretimlerini sürdürmelerinin sağlanması ve böylece daha geniş bir ekonomik ve sosyal uyumlaştırmanın sağlanması amaçlanmaktadır. Gönüllü satın alma programında ise Topluluk ortaya çıkacak maliyetin % 50'sini finase edecektir. Üretimden vaz geçmek isteyen üreticilerden düzenli olarak gelen sütün öncelikli kategorilerle yeniden dağıtımı ile veya pazarın gereklerine göre elden çıkarılmasını sağlayacak bir mekanizma oluşturulması amaçlanmaktadır.

Gönüllü satın alma programı ve yeniden dağıtım düzenlemeleri üye ülkeler düzeyinde düzenlenecektir. Sütün fiyatında yapılacak bir indirim tereyağı fiyatlarında daha fazla bir indirim gerektirecektir. Çünkü bu ürünün rekabetçi durumunun sürdürülmesinde güçlüklerle karşılaşmaktadır. Süt ineği priminin uygulamaya konulmasındaki amaç ise daha az yoğun üretim sisteminin teşvikidir. Aksi halde süt fiyatında bir indirime gidilebilir fakat yemlik tahıl fiyatlarının düşmesi ile gelir seviyesini yükseltmek isteyen çiftçileri daha fazla üretime teşvik edeceğinden böyle bir uygulama stokların ve stok maliyetlerinin azaltılması yönündeki çabaları baltalayacaktır. Bu yüzden süt üretimine eşik getirilmiştir. Bu eşik aşan üretime yardım verilmeyecektir.

6.2.5.5. Reformun Sığır Eti Sektörüne Getirdiği Yenilikler

6.2.5.5.1. Sektörün Genel Durumu

Topluluk'ta sığır besiciliği ile uğraşan 2.6 milyon tarım işletmesi bulunmaktadır. Bu işletmelerin sahip olduğu hayvan sayısı yaklaşık 32 milyon dolayındadır. Sığır besiciliği Topluluk tarımsal üretiminin hemen hemen üçte birini oluşturmaktadır. Sığır ve koyun eti üretimi toplam tarımsal üretimin % 15'ini oluştururken süt üretimi ise % 17'sini oluşturmaktadır. Tarım işletmelerinin % 80-90'ı 20'den daha az besi hayvanına sahiptir ve bu işletmeler toplam et üretiminin % 45'ini gerçekleştirmektedir. Pek çok tarım işletmesi hem et hem süt üretimi ile uğraşmaktadır. 1989 yılına kadar et üretimi sürekli artmış olup 1990 'da ise üretim % 6.3 artmış ve 7.9 milyon tona ulaşmıştır. 1991 yılında ise bu rakam 8 milyon tonu geçmiştir. Yeni Alman eyaletleri ile birlikte bu miktarın 8.5 milyon tona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Et üretimindeki artışın pek çok nedeni bulunmaktadır. Bunlardan biri süt işletmelerinin et üretimine geçmeleri, koyun eti üreticilerinin sığır eti üretimine yönelmeleri ve Doğu Avrupa ülkelerinden yapılan sığır ithalatındaki artıştır.

1991/1992 fiyat paketinde kararlaştırılan süt kotasındaki yeni indirim de bu kesimleri arttırmıştır. Diğer yandan iç tüketim ve dış talep de zayıflamıştır. Buna tüketici tercihlerindeki değişiklikler ve üçüncü ülkelere satış imkanlarının daralması eklenmiştir. Müdahale stokları yaklaşık 750.000 tona yaklaşmıştır. İki yıl içinde bu sektörün bütçeye olan maliyeti hızla yükselerek yaklaşık yılda 4 milyar ECU seviyesine ulaşmıştır.

Sektöre genel bakıştan sonra reform önerilerinin getirdiği yenilikleri şu şekilde açıklayabiliriz.

6.2.5.5.2. Reform Önerileri

- . Fiyatlar ve primlere getirilen yenilikler : Müdahale fiyatı % 15 düşürülecektir. Müdahale fiyatındaki bu indirimin % 10'u girdi fiyatlarındaki düşüşlerden kaynaklanmaktadır. Geri kalan % 5 ise sığır etinin rekabet gücünü korumak için gerekli görülmüştür. Az

yoğun üretim yapan üreticilerin bu fiyat indiriminden doğan kayıplarını telafi etmek için halen uygulanmakta olan erkek sığır için ödene özel prim hayvan başına 180 ECU'ye yükseltilecektir. Bu şekilde az yoğun üretim yapan üreticiler tahıl ve konsantre yemlerdeki fiyat düşüşlerinden faydalanabilecek durumda olmayan üreticilerdir. Dolayısıyla bunlara prim verilmektedir.

Prim her bir ağıl içindeki ilk doksan hayvan için verilecektir. Ödemeler canlı hayvan için sadece üç yıl süreli olacak ve yıllık ödeme olarak yapılacaktır. Ödenecek primin miktarı yıllık 60 ECU'dur. Örneğin 6 ve 9 aylık hayvan için bir kere, 18 yirmi aylıkken bir kere ve 30 aylıkken bir kerede verilecektir.

Yıllık süt danası primi hayvan başına 75 ECU'ye yükseltilecektir. Buna halen uygulanmakta olan 25 ECU 'luk ulusal katkı da ilave edilebilecektir. Sığır eti priminde olduğu gibi yardımlar sürü başına ilk doksan hayvanla sınırlı olacak ve sadece et veya süt ya da hem et hem süt olmak üzere iki amaçla yetiştirilen türlere de verilecektir.

Bunların dışında erkek sığır türlerine verilen özel prim ve süt danası primi için az yoğun üretim kriteri oluşturulacaktır. Bu primlerin ödenmesi aşağıdaki eşiklerin tamamen uygulanmasına bağlıdır.

- En az gelişmişlik düzeyindeki bölgelerde hektar başına 1.4 canlı hayvan birimi, diğer bölgelerde hektar başına 2 canlı hayvan birimi düşmesi. Bu eşiğin hesaplanmasında süt inekleri ve süt danaları, sığırlar ve kuzular hep birlikte ele alınacaktır.
- Genç erkek buzağuların elden çıkarılması ile ilgili özel planlar Komisyon tarafından önerilmiştir. Çünkü ilerde üretim fazlasına neden olacak gelişmeleri tespit edebilmek amacıyla buzağı nüfusunu yakından izlemek gerekmektedir. Bu itibarla işleme ve pazarlam primini uygulamaya konulacaktır. Bu prim genç erkek süt danalarının erken kesimi için kullanılacaktır. Söz konusu prim başlangıçta dana başına 100 ECU olarak tespit edilmiştir.

Satış geliştirme programı ve kontroller : iyi kalite sığır eti üretimi için özel bir satış geliştirme ve pazarlama programı uygulamaya konulacaktır. Bu program sanayiciler ile Topluluk tarafından ortaklaşa finanse edilecektir. Müdahale alımına giren ürün üzerinden alınacak vergi bu programın finansmanında yer alacaktır. Ayrıca sığır üretiminde hormon ve diğer yasaklanmış maddelerin kullanılmamasını garanti etmeye yönelik bir program uygulamaya konulacaktır.

Fiyat indirimleri üç aşamada gerçekleştirilecektir. Her bir fiyat indirimi % 5 olarak tespit edilmiş olup reformun uygulamaya konulduğu birinci, ikinci ve üçüncü pazarlama yolunun başında uygulanacaktır.

Sığırlar için özel sığır primi üç aşamada uygulamaya konulacaktır. Birinci aşamada reformun başladığı ilk pazarlama yolunun başında 40 ECU'luk bir prim ödenecektir. Bu primin verilmesi sığır sektöründe anlatılan şekildeki koşullara bağlı olacaktır. İkinci aşamada prim hayvan başına 50 ECU'ya yükseltilecektir. Üçüncü aşamada ise söz konusu prim 60 ECU'ya yükseltilecektir.

Süt ineği primi üç aşamada gerçekleştirilecektir. Birinci aşamada prim inek başına 55 'ya yükseltilecektir ve sürüdeki ilk 90 hayvan için et ve hem et hem süt için beslenen inekler için verilecektir. İkinci ve üçüncü aşamada her bir inek için prim 65 ECU'ya yükseltilecektir. Son aşamada ise prim inek başına 75 ECU'ya yükseltilecektir. Burada 25 ECU'luk ulusal ilave de primlere eklenebilecektir.

Reform önerileri sığır üretimini azaltmayı amaçlamaktadır. Bunun için dana kesim planı uygulamaya konulmaktadır ve bu plan arzi kaynağında düzenlemek için bir kesim planı içermektedir. Diğer yandan yükseltilmiş primlerle az yoğun üretim teşvik edilmekte bu da getirilen eşiklerle izlenmektedir. Kurumsal fiyatlardaki düşüş, sığır etinin rekabetçi gücünü sürdürmesine yardımcı olacaktır. Bu sektörün rakibi domuz ve kümes hayvanları üretimi yem fiyatlarındaki düşüş nedeniyle ilave maliyet indiriminden yararlanmaktadır.

Bu yüzden sığır etinin tüketiminin özendirilmesi amaçlanmaktadır. geçtiğimiz son on yıl içinde sığır etinin destekleme fiyatları sürekli düşmüştür. Dolayısıyla önerilen değişiklikler sığır eti tüketiminin artmasına yardımcı olacaktır.

Esas önemli nokta tüketicinin güveninin yeniden sağlanmasıdır. Bu amaçla satış geliştirme ve üretimin kalitesini yükseltmeyi garanti eden programlar önerilmiştir. Ayrıca Topluluk'ta sığır eti üretimi dışı karşı korunmaya devam edilmektedir. Bu yüzden önemli üçüncü ülke pazarlarında rekabet durumu dikkate alınacaktır.

6.2.5.6. Reformun Koyun Eti Sektörüne Getirdiği Yenilikler

6.2.5.6.1. Sektörün Genel Durumu

Topluluk'ta 1 milyon işletme koyun yetiştiriciliği ile uğraşmaktadır. Bunların % 70'i az gelişmiş ya da dağlık bölgelerde yaşamakta olup bu işletmeleri yarısının 50'den az koyunu vardır. Son yıllarda koyun sayısı hızlı bir artış göstermiştir. 1987-1990 yıllarını kapsayan dönemde 10 milyon baş artış gösteren koyun nüfusu bugün 100 milyonu aşmış durumdadır. Hayvan sayısı şu anda istikrarlı bir konumdaysa da et üretimi azalan oranda da olsa yine artmaktadır. Tüketim de artmıştır ancak üretime göre daha düşük oranda olmuştur. Netice olarak koyun sektöründe kendine yeterlilik oranı hızla yükselerek % 83 'e ulaşmıştır. Bu sektörde destekleme deficiency payment olarak uygulanmaktadır. Üreticiye piyasa fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı tazmin edici bir prim ödenmektedir. Artan üretim ve piyasa fiyatlarındaki artış bu sektöre yapılan harcamaları da arttırmış ve 1991 yılında 2.3 milyar ECU seviyesine ulaşmıştır.

6.2.5.6.1. Reform Önerileri

Reformun bu sektöre getirdiği yeniliklerin başında reformun uygulamaya konulacağı ilk yıldan itibaren primden yararlanacak hayvan sayısına sınırlama getirmek gelmektedir. Bu sınırlamanın uygulanmasında esas alınacak gösterge sürü büyüklüğüdür. Söz konusu sürü büyüklüğü hesaplamasında 1990 yılındaki mevcut sürü miktarı esas alınacaktır. Bununla beraber bu büyüklük az gelişmiş bölgelerde 750 koyunu diğer bölgelerde 35 koyunu geçmeyecektir. Gösterge büyüklük üstündeki koyunlara prim verilmeyecektir. Bu şartlar üç aşamada uygulanacaktır:

- . Reformun uygulamaya konulduğu ilk pazarlama yılından itibaren primden yararlanacak sürü büyüklüğü az gelişmiş yörelerde 920, diğer bölgelerde 450 olarak uygulanacaktır. Bu eşiği aşan hayvanlar için primin % 33'ü uygulanacaktır.
- . İkinci pazarlama yılından itibaren az gelişmiş bölgeler için 830, diğer bölgeler için 400 ECU olarak tespit edilen prim bu büyüklüğü aşan hayvan sayısı için % 17 'si olarak ödenecektir.
- . Üçüncü pazarlama yılından itibaren söz konusu prim az gelişmiş bölgeler için 750, diğer bölgeler için 350 ECU olarak uygulanacaktır.

Bu arada belirtmek gerekir ki planın uygulanmasını basitleştirmek amacıyla her hangi bir hayvan tanımı yapılmamıştır.

Politik olarak hassas bir sektör olması ve bu piyasa düzeninde reformun nisbi olarak çok kısa bir süre önce 1989'da gerçekleşmiş olması koyun sektöründe reform seçeneklerini daraltmaktadır. Reformla getirilen temel hedef bu sektördeki temel ihtiyaç olan üretimi düşürmek, Topluluk önceliğini korumak ve piyasa fiyatlarını istikrara kavuşturmadır.

İki aşamalı olarak verilen primler için çifte tavan getirilmiştir. Bunlardan ilki 1990 yılı gösterge sürü büyüklüğüdür. İkincisi ise az gelişmiş yöreler için 750, diğer normal yöreler için 350 koyunluk azami sınırlardır. Bu uygulamanın üreticiler arasında adil bir

denge oluřturması ve sűrűlerin daha da bűyűmesinin űnleneceęi tahmin edilmektedir. Kısa vadede űreticiler 1991 senesinde ellerinde bulunan sűrű sayısını 1990 seviyesine indireceęinden et űretiminde artıř olabilecek ancak izleyen yıllarda istikrar saęlanabilecektir. Dięer yandan elveriřli hayvanın tanımının kaldırılması űnerisi de yeni reform tedbirlerinin idaresini kolaylařtıracaktır.

6.2.5.7. Reformun Dięer Ortak Piyasa Dűzenlerine Etkileri

Reform űnerileri ortak piyasa dűzenine tabi űrűnlerin űretiminde deęer olarak % 75'ini kapsamaktadır. Reforma dahil edilmeyen sektűrler zeytin, řeker, sebze ve meyveler ve řaraptır. Bu sektűrlerde henűz reform yeni yapılmıř olduęu için tekrar yeni bir reforma gerek duyulmamıřtır. Őrneęin zeytinyaęı sektűrű 1990'da, řeker sektűrű de 1991'de kapsamlı bir reforma tabi tutulmuřtur.

Bunların dıřında kuru yeme yapılan yardımlarda ve bitki bitkisel űrűn sektűrűndeki reformun da ű yıl sűre sonunda kaldırılması űnerilmiřtir. űnkű bu yardımlar űretim kontrol edilememesine ve harcamaların sűrekli artmasına neden olmuřtur. Komisyon řarap sektűrű için de bir reform planı hazırlamak istemiř ancak sektűrűn teknik űzellikleri nedeniyle bu yardımın ayrı bir řekilde hazırlanması gerekmiřtir. Reform gecikse de son yıllardaki bu hesapların ortalamanın altında olması ve sűkűm dűzenlemelerinin uygulamada olmması harcamaları kontrol altında tutmaktadır.

Taze sebze ve meyveler için mevcut dűzenleyici mekanizmalar űretim ve harcamaları kontrol altına almada bařarılı olmuřtur. Bu sektűrde mevcut mekanizmalar műdahale eřikleri içermektedir ve bu eřikler ařıldıęında temel ve satın alma fiyatları dűrűlmektedir. Bu ařamada sűz konusu rejimlerde űnemli bir deęiřiklik yapmaya gerek duyulmamıřtır. İřlenmiř sebze ve meyvanın tabi olduęu rejimler halen dűzenleyici mekanizmalarla yűrűtűlmektedir. Bilindięi gibi bu mekanizmalar içinde garanti eřiklerinin ařıldıęı durumlarda yardım azaltılmakta, iřlenmiř domateste halen kota rejimi uygulan-

maktadır. Bu rejimler şu ana kadar başarılı olmuştur. Dolayısıyla bunlarda değişiklik yapmaya gerek görülmemiştir. Bu arada bazı sektörlerde yapılan reformların diğer sektörlerde şimdiden görülmemesi mümkün olmayan etkilere yol açabileceği ihtimal dahilindedir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda halen reform kapsamına alınmamış sektörlerdeki rejimlerde gerekli değişiklikler yapılabilecektir.

6.2.5.8. Reformun İdaresi ve Kontrolü

Reform tedbirleri anlatılırken de görüldüğü gibi işleeme büyüklüğü ya da hayvan sayısı büyüklüğü gibi çeşitli eşikler getirilmiştir. Bunların kontrolü karmaşık bir seri bilginin toplanmasını gerekmektedir. Aynı şey üretici düzeyinde üretimin kontrolü için getirilen her türden yeni araç için de geçerlidir. Tüm bu tedbirler yardımların ödenmesi ile ilgili geleneksel araçların kontrol ve hileye tedbirlerin daha etkin bir yaklaşım içinde ve daha az bürokrasiye yol açacak şekilde yeniden organizasyonunu gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla yardım planlarının en iyi şekilde uygulanmasında esas sorumluluk üye devletlere düşmektedir. Yeni yardım düzenlemelerinin uygulanması ve kontrolü ile ilgili ayrıntılı kurallar konusunda Komisyona büyük görev düşmektedir. Bu kurallarla ilgili olarak ayrıntılı idari tedbirlerin uygulanması üye devletlerin sorumluluğunda olacaktır. Komisyon bu idari tedbirleri gözetim altında tutacaktır.

Bunun yanısıra Komisyon yeni bir yaklaşım ortaya koyarak idari ve kontrol tedbirlerinin tek bir mekanizma altında toplanmasını önermektedir. Bunun için işletmelerin gerekli bilgileri sağladıkları bir kayıt sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Komisyon ayrıca veri işlem ve uydu haberleşme gibi aynı tekniklerden de yararlanmayı önermektedir.

6.2.5.9. İlave tedbirler

Her ne kadar önerilen reformlar piyasalarda yeni düzenlemeler getiriyorsa da kırsal alanlarda genel etkisi pozitif olacaktır. Bu tedbirler çiftçilerin büyük çoğunluğunun durumunu düzeltmeyi ve böylece Toplulukta ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Diğer yandan fiyat ve kota indirimlerine karşı getirilen tazminat sistemi diğer çiftçilerin yükünü hafifletebilecektir. Getirilen reform tedbirleri ayrıca toprak kullanımı ve toprak koruma standardını iyileştirmeyi ve kırsal kesimin daha dengeli gelişmesini sağlamayı hedeflemektedir. Kırsal kesimin uzun vadeli sorunları daha aktif ve entegre bir kalkınma politikası gerektirmektedir.

Tarım sektörü kırsal kalkınmanın oldukça önemli entegre bir bölümü olduğundan, ancak etkin bir kırsal kalkınma politikası bu yörelerin ekonomisinde tarım dışı faaliyetlerinde payının arttırılmasını gerekli kılmaktadır. Bunu dikkate alan Komisyon bu alanda üç anahtar tedbir önermektedir. Bunlar tarımda özel çevre faaliyet programı, tarımsal alanların ormanlaştırılmasına yönelik program ve teşvikler ve erken emeklilik programı. Fakat bu programların belirlenen hedeflere ulaşabilmesi için Topluluğun ilave kaynak sağlaması gerekmektedir. Çünkü bu harcamalar hem Topluluk hem üye devlet düzeyinde finansman sorunu doğuracaktır.

Bu yüzden yapısal fonlarla ilgili kurallarda ortaya konulduğu gibi ilave katkı kurallarının da belirlenmesi gerekecektir. Sistemin işleyişi üye devletlerden Komisyona önerilen programların Komisyon tarafından incelenmesi ve kabul edildiği takdirde kısmen Topluluk kısmen de üye devletler tarafından finanse edilmesi şeklinde olacaktır. Komisyon kendisine sunulan programları incelerken ilgili sektörlerin sahip oldukları sorunların büyüklüğünü ve programların kalitesini dikkate almak zorundadır. Diğer yandan hedef bir ve hedef 5b kapsamındaki bölgelerde yeni tedbirlerin bu sektördeki mevcut faaliyetlerle uyum içinde olması gerekmektedir. Topluluk ortak finansmanında uygulanacak oranlar olarak % 50'lik bir temel

oran ve % 75'lik bir yükseltilmiş oranın uygulanması önerilmektedir. Bu oranlar hedef 1 kapsamındaki bölgelere uygulanacaktır.

6.2.5.9.1. Tarımsal Çevre Faaliyet Programı

Toplulukta tarım alanları toplam arazinin yaklaşık yarısından fazlasını, eğer ormanlarda ilave edilirse % 80'nini kapsamaktadır. Bu itibarla çiftçilerin kırsal çevrenin korunmasındaki rolü güçlendirilmelidir. Bu düşünce zaten, önerilecek tarımsal çevre programının temelini oluşturmaktadır. Bu çerçevede Komisyonun getirdiği öneriler şunlardır:

- . Çiftçinin çevreyi en az kirletecek ve zarar verecek üretim metodlarını teşvik eden bir yardım sistemi oluşturmak. Bu sistem en başta bitkisel tarım ürünleri üretiminde çevreyi kirletme etkisi yüksek gübre, tarım ilacı gibi girdilerin önemli ölçüde azaltılmasını içerecektir. Hayvan yetiştiriciliğinde fazla koyun ve sığır sayısı nedeniyle çevreye zarar verildiği durumlarda mevcut hayvan sayısının indirilmesi düşünülmektedir. Programa katılacak çiftçiler üretim metodlarında belirlenecek sınırlamalara uymayı kabul edecekler, karşılığında kayıpları telafi edilecektir. Sınırlamalar çeşitli çevresel durumlar ışığında ve özellikle ilgili her bir bölgenin veya alanın ihtiyaçları ışığında tespit edilecektir. Topluluğun ortak finansmanında azami sınır tarla birkileri için 250 ECU/hektar olarak uygulanacaktır. Söz konusu ortak finansman hayvan sayısında bir düşüş sağlandığında ise hayvan başına 210 ECU ile sınırlandırılacaktır (234).
- . Komisyon ayrıca tarım arazisinin çevre dostu bir şekilde kullanımı ve böylece doğal çevrenin korunması, çeşitlilik ile kalitenin yeniden sağlanmasına yönelik bir yardım sistemi önermektedir.

(234) Philippe PILOT, " La Reforme de la PAC ", Problemes Economiques, No.2302,Paris, 2.12.1992,s.11.

uzak durması halinde veya doğal yaşamı bozucu uygulamalardan vaz geçmesi durumunda yapılacak yardımlar şeklinde olacaktır. Yardım aynı zamanda çiftçilerin tarımsal değeri düşük alanlarda yoğun dir. Bu düzenlemeler çiftçiye çevreye zararlı uygulamalardan üretim üretim yapmaları durumunda da verilecektir. Bu çerçevede Topluluğun sağlayacağı azami yardım hektar başına 250 ECU olarak belirlenmiştir.

- . Son olarak çiftçilerin ve çiftçi olmayanların kırsal bölgelerde terketmiş oldukları tarım alanlarının çevresel yönden bakımının sağlanması amacıyla bir yardım sistemi önerilmektedir. Bu, düz oranlı hektar başına verilecek bir yardım şeklinde olacaktır. Topluluğun katkısı hektar başına 250 ECU olarak belirlenmiştir.
- . Yeni düzenlemeler Komisyon ile üye devletler arasında müzakere edilecek çok yıllık programlar olarak yürütülecektir. Bu programlar ilgili bölgelerde gereken tedbirleri tanımlayarak, primlerin miktarı ve bu primlerden yararlanacak üreticilerin yerine getirmesi gereken şartlar ile yardımın kontrolü mekanizmasını içerecektir. Yardımların seviyesi ilgili bölge ve alan için cazip olacak şekilde tespit edilecektir. yardımlar ulusal yetkililerle çiftçiler arasında tespit edilecek sözleşmeler çerçevesinde yürütülecektir.
- . Tarımsal çevre aksiyon programı ayrıca tarım arazisinin çevresel maksatla uzun dönemde tarım harici bırakılması hükmünü de içermektedir. Halen uygulanmakta olan 600 ECU seviyesindeki set-aside primine hektar başına 100 ECU'luk bir ilave önerilmektedir. Bu ilave söz konusu arazinin çevresel yönden iyi koşullarda korunması şartı ile verilecektir.

6.2.5.9.2. Tarım Alanlarının Ormanlaştırılması

Topluluğun ağaç ve ağaç ürünlerinde önemli bir açığı bulunmaktadır. Ormancılığın arzi kullanımı ve çevre üzerindeki önemi artık

herkesçe kabul edilmektedir. Oysa Topluluğun mevcut tarım alanlarının ormanlaştırılması projesi verilen yardımların yetersiz olduğunu göstermektedir. Bunu telafi etmek için Komisyon'nun getirdiği öneriler şunlardır:

- . Ormanlandırma yatırım maliyeti için FEOGA'dan alınacak hektar başına yarım iğne yapraklı ağaçlar için 1800 ECU'dan 2000 ECU'ya, geniş yapraklı ağaçlar için 4000 ECU'ya çıkarılması önerilmektedir (235).
- . Orman yardımının sadece özel sektör ve birlikler değil kamu kuruluşları da yararlanabilecektir.
- . Tarım alanlarındaki yeni dikimler için verilecek yardım hektar başına 5 yıl süre ile iğne yapraklılarda 950, geniş yapraklılarda 1900 ECU olacaktır. Çiftçiler ağaçları kesmekten vaz geçtikleri takdirde geçecek süre içinde doğacak gelir kayıplarını telafi etmek üzere ödenen yıllık hektar başına 150 ECU'luk yardım aynı bölgede mukayese edilebilir bir alana verilen mevcut set-aside primi seviyesine yani hektar başına azami 600 ECU seviyesine yükseltilecektir. Primler azami 20 yıllık bir süre için ödenecektir.
- . Tarım alanını ormanlaştırmış çiftçi haricindeki kırsal yörede yaşayan özel şahısların alacakları yardımlar 20 yıl süre ile hektar başına 150 ECU olacaktır.

Ormanlandırmaya uygun pek çok tarım arazisi ormanlandırma maliyetinin yüksekliği nedeniyle sahipleri tarafından bu amaçla kullanılmamaktadır. Ayrıca tarım arazisinin erezyona uğrama riski ile karşı karşıya kalması ve böylece de toprak yüzeyinin bozulmasına

(235) EC Commision, Reform of the Common Agricultural Policy, Aid Scheme for Forestry Measures and Early Retirement Scheme for Farmers, COM (91) 415 Final, Brussels, 31.10.1991, s.12.

ve tarım arazisinin terk edilmesine yol açılmaması hedeflenmektedir.

Bu koşullar altında Komisyon mevcut teşviklerin iyileştirilmesini önermektedir. Ayrıca yeni tedbirler çiftçiye çeşitli gelir imkanlarına kavuşmasını sağlamakta, ve Topluluğun gelecekte ağaç ihtiyacının düşünülmesi hedeflenmektedir.

6.2.5.9.3. Erken Emeklilik

Tarım sektörü geleneksel yapısındaki değişiklikler neticesinde önemli güçlükler ile karşı karşıya kalmakta diğer yandan gelişen yeni fırsatlar tarım toplumuna refahını yükseltme imkanı getirmektedir. Bu açıdan bakıldığında Toplulukta ortalama yaşın üstündeki tarım nüfusu çok özel bir problem oluşturmaktadır. Bugün Topluluk'ta yaklaşık 2 milyonun üzerindeki çiftçi 65 yaşını üzerindedir ve yarım milyonu da 55 ile 65 yaş arasındadır. Bu çiftçilerin hemen hemen yarısının arkasından gelecek kimseleri bulunmamaktadır. Diğer yandan, 55 yaşın üstündeki her üç çiftçiden ikisinin toprağı 5 hektardan azdır. Dolayısıyla pek çok küçük çiftçinin ekonomik olarak varlığını sürdürmesi sürekli tehdit altındadır. Bunların bazılarının yoğun üretim yaparak veya diğer çevre dostu uygulamalarla ilave yardım alma imkanı sınırlıdır. Bu nedenle Komisyon mevcut erken emeklilik düzenlemelerini gözden geçirmeye yönelmiştir.

Komisyon'nun bu kapsamda getirdiğı yenilikler şu şekilde özetlenebilir :

- . Yeni planda 55 yaşın üstündeki tüm tam gün çalışan ancak emekliliğe henüz hak kazanmamış çiftçiler yararlanacaktır. Plan üye devletler için zorunlu olacaktır. Komisyon bu çiftçilerin bırakacakları tarım arazilerinin kullanımını şöyle planlamaktadır. Kendilerinden sonra gelen çiftçiler veya diğer çiftçiler tarafından üretim yapısının iyileştirilmesi ve ekonomik yaşayabilir-

liğin sağlanması amacıyla tarımda kullanılan alanın arttırılması için faaliyet gösterilmelidir.

Diğer yandan mevcut arazide iyileştirmenin mümkün olmadığı durumlarda tarım harici faaliyetlere çiftçiler yöneltilmelidir. Tarım arazisi erken emeklilik primi almak için tarım harici bırakıldığında yerel yetkililer bu arazilerin çevre koşulları bakımından iyi durumda kalması için teşvik edileceklerdir. Bu amaçla arazinin korunmasına yönelik ve küçük doğal parkların oluşturulması veya çevrenin ihtiyacına göre ormanlandırılmasına bağlı olarak yardım verilecektir. Mali yardım Topluluğun tarım çevre aksiyon programı ve ormanlandırma programı çerçevesinde belirlenen amaçlara yönelik olarak verilecektir. Yardımlar bir 4000 ECU'lu sabit bölüm, ve bir 250 ECU'luk değişken bölüm olmak üzere iki unsur ihtiva edecektir.

Sabit kısım erken emekli olan çiftçiye asgari bir gelir düzeyini garanti etmekte,değişken kısım ise hektar başına verilecek olup çiftçi başına azami 10.000 ECU ile sınırlandırılmıştır.

- Yeni erken emeklilik planı Topluluk ile üye devletler arasında müzakere edilecek çok yıllık programlar çerçevesinde yürütülecektir.Topluluk bu erken emeklilik yardımlarından dolayı çiftçilerin ulusal sosyal güvenlik ödemelerinden yaralandırılmalarının kaldırılmasına veya azaltılmasına müsaade etmeyecektir. Erken emeklilik yardımlarından tarım işçileride yararlandırılacaktır. Yeni düzenlemelerin iyi işlemesi için yerel düzeyde bilgi ve koordinasyon ağları oluşturulacaktır.

Cazip yardım oranları ve yeni plandaki esnekliğin tarımsal kayıpların adaptasyonunu, iyileştirilmesini ve işletmelerin ekonomik yaşayabilirliklerinin artırılmasını hızlandıracağı tahmin edilmektedir. Bu bakımdan küçük işletme ölçeği ve yüksek seviyedeki yaşlı çiftçi oranı nedeniyle zor durumda olan yörelerde bu yardımların etkili olacağı beklenmektedir. Bundan önceki erken emeklilik planında temel güçlük çok elverişli olan Topluluk yardım planından daha az cazip olan ulusal emeklilik planlarına geçişte yaşanmış-

tır. Dolayısıyla bundan önceki erken emeklilik planları ulusal yetkililerin Topluluk yardımı alan çiftçilere sosyal güvenlik yardımlarını azaltmaları nedeniyle de zarar görmüştür. Yeni sistemde erken emeklilik planlarının çok yıllık faaliyet programları yoluyla işletilmesi suretiyle bu sorunların üstesinden gelineceği tahmin edilmektedir.

6.2.5.10. Bütçe üzerine etkiler

Önerilen tedbirler uygulamaya konulduğunda 2.3 milyar ECU'luk ek bir yükün bütçeye geleceği tahmin edilmektedir. Bu, önümüzdeki 5 yıl içinde GSMH'nın son yıllardaki trendini sürdüreceği, yıllık ortalama % 2.5 gibi bir artış göstereceğini varsayan tarımsal deadline 'a göre 1 milyar daha az bir harcama anlamına gelmektedir. İlave tedbirler için bütçenin 1993-1997 dönemini kapsayan önümüzdeki 5 yıllık dönem için ihtiyacı olan para 4 milyar ECU'dur. Çevre programı ve erken emeklilik programı her bir 1.8 milyar ECU tutacaktır. Ormanlandırma tedbirlerinin maliyeti ise 300 milyon ECU civarındadır.

Yukarıda tüm ayrıntıları ile ele alınan reform planı üzerinde bazı değişiklikler dışında bir bütün olarak 30 Haziran 1992 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiştir. (236) Konsey'de oylamaya geçilmeden önce 21 Mayıs 1992 tarihinde Tarım Bakanları Konseyi toplantısında bu konuda bir ön anlaşmaya varılmıştır. Nihai oylama öncesinde bir siyasi uzlaşma niteliğindeki bu görüşmelerde İtalya kendisine tanınan süt kotaları konusunda Topluluk'la olan anlaşmazlığı çözülmediği için reform planını onaylamayacağını belirtmiş-

(236) Carmel CAHILL, Gerard VIATTE, " La Reforme Agricole en Jachere, Observateur de l'OCDE, No. 182, Juin-Juillet, 1993, s.6.

tir (237). Ancak daha sonra İtalya bu sorunun ileri bir tarihte çözüleceği vaadiyle ikna edilmiş ve böylece reform planının onaylanması önündeki İtalya engeli de bu şekilde ortadan kaldırılmıştır. Yapılan değişiklikler ile birlikte reformun kesinleşen şekli sektörler itibarıyla kısaca aşağıdaki gibi özetlenebilir.

- . Tahıl ürünlerine halen uygulanmakta olan ton başına 155 ECU'luk destekleme fiyatı 1993/1994 kampanya döneminden itibaren üç aşamada 110 ECU'ya indirilecektir. Eşik fiyat ile gösterge fiyat arasındaki fark 45 ECU olacak, ortak sorumluluk vergisi ile küçük üreticiler yönelik alternatif iki yardım sistemi 1992/1993 kampanya döneminde kalkacaktır. Tahıl ortak fiyatlarındaki indirimler hektar başına telafi edici ödemelerle tazmin edilecektir. Bu ödemeler 1993/1994, 1994/1995 ve 1995/1996 yıllarını kapsayacaktır.
- . Yağlı tohumlar rejimi tahıllara uygulanan sistemle aynı olmakla birlikte önemli bir farklılık söz konusudur. Yağlı tohumlar fiyat garantilerinden artık yararlanmayacak, sadece Topluluk düzeyinde tespit edilen hektar başına yardıma tabi olacaklardır. Hektar başına 360 ECU olarak tespit edilen bu yardım dünya fiyatlarındaki gelişmeler göre ayarlanabilecektir.
- . Proteinli bitkiler için yeni rejim 1993/1994 kampanya döneminden itibaren bölgesel tahıl verimi esas alınarak hektar başına telafi edici vergi olarak uygulanacaktır. Bu tazminatlardan hemen hemen tüm üreticiler yararlanabilecek olup bununla birlikte orta-

(237) İtalya'da süt üreticileri birliği süt kotalarının arttırılması konusunda hükümete sürekli baskı yapmaktadır. Oysa kotasını aşmış olan İtalyan hükümeti Komisyon'un sıkı takibi altındadır. Bu baskılar karşısında hükümet süt kotasının 9 milyon tona çıkarılmasını talep etmiştir. Süt üreticileri birliği bakanlığın İtalya'nın süt üretim potansiyelini Komisyon'a 1983 verilerine dayanarak düşük bildirdiğini iddia etmektedir.

lama üretimleri 92 ton tahıllı geçenler topraklarının bir kısmını nadasa bırakmak koşuluyla bu yardımlardan yararlanacaktır. Nadasa bırakılacak toprak yüzdesi Konsey tarafından belirlenecek olup 1993/1994 yılı için bu oran % 15 olarak tespit edilmiştir.

. Tütün ortak piyasa düzeninde 1992/1993 kampanya döneminde tespit edilen kota 370.000 ton olup 1994'de 350.000 tona düşürülecektir. Öte yandan müdahale alımları ve ihracat iadeleri kaldırılacaktır. Komisyon tütün piyasalarında üretimi ve kota kullanımını kontrol amacıyla bir üretim kontrol ajansı kuracaktır. Ayrıca piyasaları izleme ve bilgi toplama için bir Topluluk fonu oluşturulacak, bu fon verilen primlerin en fazla % 1'inden finanse edilecektir. Topluluk ayrıca bazı tütün türlerinin reconversiyonu için bir program başlatacaktır. Bu türler mavra, tsebelya, forcheimer, havanna, geudertheimer tipi tütünlerdir.

. Süt ve süt ürünleri ortak piyasa düzeninde kota rejimine devam edilecek olup 1992/1993 döneminde kotalarda indirim yapılmayacaktır. Bu sektörde ek vergi 1993/1994 döneminden itibaren yedi aylık bir süre için geçerli olacak, 1992 sonundan önce bu rejimin kodifikasyonu ve sadeleştirilmesi konusunda gerekli önlemler alınacaktır. Konsey üye devletlerin tümünde gerektiğinde % 2'lik bir miktar kısıtlamasına gidilebileceğini belirlemiştir. Ayrıca Konsey sadece tereyağı ortak fiyatında 1993/1994 ve 1994/1995 yıllarını kapsayan dönem için % 2'lik bir indirim yapılmasını kararlaştırmıştır.

. Sığır eti ortak piyasa düzenine getirilen prim sisteminde meydana gelebilecek istismarları önlemek için hektar başına azami sığır sayısı tespit edilmiştir. Bu bakımdan üreticiler primden yararlanırken bir gösterge büyük baş hayvan sayısı üzerinden hesaplama yapılacaktır. Konsey bu sektörde müdahale rejiminde bazı değişiklikler yapmıştır. Müdahale tavanı 1993 yılı için 750.000 ton'a, 1997 yılı için de 350.000 tona indirilmiştir. Müdahalede ayrıca kalite unsuru ön plana çıkarılmıştır.

. Koyun eti sektöründe Konsey mevcut prim sisteminin sürdürülmesi-

ne karar vermiş olup üretici başına ödenecek primi geri kalmış bölgelerde 1000 koyun, diğer bölgelerde 500 koyun olarak tespit etmiştir.

Son reformla Topluluk'ta desteklemenin biçimi giderek Amerikan sistemine benzemektedir. Yani tüketicinin sırtından üreticiyi desteklemek yerine üreticiye doğrudan yardım yapılması öngörülmektedir. Bu ya arzın kontrolü için toprakların üretim dışı kalması şeklinde ya da daha kaliteli ürün için üreticinin desteklenmesi ya da destekleme fiyatlarındaki indirimler nedeniyle üreticiyi tazmin etmek şeklinde olacaktır (238). İlk yıllarda bu sistemin desteklemenin maliyetini büyük ölçüde arttıracığı beklenmektedir. Nitekim 1997 yılına kadar yani fiyat indirimlerinin kademeli olarak yapılacağı bu süre içinde desteklemenin Topluluk bütçesine maliyetinin yılda yaklaşık 35 milyar ECU dolayında olacağı tahmin edilmektedir (239). Eğer reform olmasaydı 1997'de OTP'nin maliyetinin 42 milyar ECU'ya yükseleceği tahmin edilmiştir.

Her ne kadar özellikle Fransa'da küçük çiftçiler reforma şiddetle karşı çıkmışlarsa da Komisyon, aslında reformun özellikle küçük çiftçilerin yararına olacağını iddia etmektedir (240). Çünkü mevcut destekleme sisteminde sağlanan subvansiyonların % 80'i çiftçilerin % 20'sine gitmektedir. Bunlar da büyük çiftçilerdir. Diğer bir ifade ile yüksek destekleme fiyatları büyük üreticilerin yıllardır gelirlerini ve üretimlerini sürekli arttırmalarına yardımcıdır. Bu konuda karşı görüşler de mevcuttur. Bunlara göre, aslında geleceğin tarımı daha üretken ve daha rekabetçi olacak-

(238) EC Commision, Our Farming Future, Brussels, November 1992, ss.21-27.

(239) The Economist, " EC Farm Policy Getting Better ", 23.5.1992, s.34.

(240) a.g.m., s.33.

tır. Daha şimdiden Topluluk işletmelerinin % 20'si Topluluk üretiminin % 80'ini sağladığına göre bu özellik daha da güçlenecek ve 2000 yılına kadar Avrupa'da bir çok işletmenin örneğin Fransa'da 300 ila 400 bin işletmenin yok olacağı ileri sürülmektedir (241).

Reformun sanayiye nasıl bir etkisi olacağı konusunda da çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Örneğin tahıl ve et fiyatlarındaki düşüş gıda sanayini olumlu etkilerken toprakların % 15'inin üretim dışı bırakılması tarım alet ve makinaları kullanımında bir azalma getireceğinden bunları üreten sanayiler talep daralması nedeniyle reformdan olumsuz etkileneceklerdir. Örneğin Fransa'da tarım alet ve makinaları üretimine yönelik yatırımlarda son iki yıldır % 30 gerileme görülmüştür. Bu gerilemenin daha da devam edeceği beklenmektedir.

Reformdan olumsuz etkilenecek sanayiler arasında kimyevi gübre ve zirai ilaç üreten sanayiler de yer almaktadır. 1991 yılında Fransa'da kompoze gübrede % 12, azotlu gübrede de % 15 oranında talep daralması görülmüştür. Bu durum bazı fabrikaların üretimden çekilmesine ve işten çıkarmalara neden olmuştur.

Reformdan olumlu etkilenecek sanayiler arasında tereyağı üreticileri başta gelmektedir. Tereyağı fiyatlarındaki 1993-1994 ve 1994-1995 yılları için % 2.5, daha sonraki yıllar için % 3 oranındaki düşüş tereyağı üreticilerini pek etkilemeyecektir. Çünkü üreticiler her zaman kotayı fiyat indirimlerine tercih etmektedirler.

Et sanayinde ise bu sanayiye girdi sağlayan domuz ve kümes hayvanı üreticileri tahıl fiyatlarındaki düşüşlerin yem maliyetlerini azaltacağı için reformdan olumlu etkilenecektir. Sığır eti fiyatlarında üç yıl içinde % 15 oranında indirime gidilmesi ve az yoğun

üretimin teşvik edilmesi rakip sektör olan kanatlı eti üreticilerini teşvik edecektir (242).

Aslında tahıl fiyatları düşerken diğer yandan üretim alanlarının da daralacağı göz önüne alınırsa kısa vadede besicilik maliyeti ucuzlarken, uzun vadede üretim alanlarının daralması yüzünden yemlik tahıl üretiminde daralmanın olacağı beklenir. Bu da bunlardan etkilenen sanayileri olumsuz etkileyecektir. Bugün besicilikte % 60 oranında kullanılan tahılın zamanla % 50'nin altına inmesi beklendiğine göre gelecekte yem bitkileri üretiminde mevcut reformun arz-talep dengesini nasıl sağlayacağı pek belli değildir.

6.3. GATT - URUGUAY ROUND GÖRÜŞMELERİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE REFORM TEDBİRLERİNE ETKİLERİ

Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (The General Agreement on Tariffs and Trade) kısa adıyla GATT, yürürlüğe girdiği 1948 yılından bu yana uluslararası ticareti düzenleyen çok taraflı bir anlaşma olma özelliğini taşımaktadır. Halen 103 üyesi bulunan bu anlaşma taraf devletler arasında ayrımcı uygulamaları önlemek, dünya ticaretinin gelişmesini sağlamak, ticaret üzerindeki tarife engellerini kaldırmak amacıyla periyodik olarak yapılan müzakerelerle gözden geçirilmektedir (243).

Sekizinci tur müzakereler Uruguay Görüşmeleri olarak 1986 yılının

(242) Regine EVENO, et all., " L'industrie Face aux Mutations de l'Agriculture ", Problemes Economiques, No.2302, 2.12.1992., ss.31-32.

(243) GATT, Trade Policies for a Better Future, Proposals for Action, Geneva, March 1985,s.47.

Eylül ayında Punta del Este'de başlamıştır. 1990 yılı sonunda tamamlanması öngörülen bu görüşmelerin temel amacı, korumacılıktaki artışı durdurmak, geriletmek ve dünya ticareti üzerinde olumsuz etkiler yaratan uygulamalara son vermektir. Müzakerelerde, dünya ticaretini derinden etkileyen günlük tarifeleri dahil olmak üzere, tarım, hizmetler, tekstil, konfeksiyon, fikri mülkiyet hakları, yabancı sermaye ve yatırım tedbirleri olmak üzere onbeş konu görüşme kapsamına alınmıştır.

Bunlar arasında tarım sektörünün uluslararası rekabete açılması görüşmelerin en zorlu konusunu oluşturmuştur (244). ABD'nin tarım sübvansiyonlarının azaltılması konusunu anahtar sorun olarak tayin etmesi görüşmeleri kritik bir noktaya getirmiş, nitekim bu konuda anlaşma sağlanamaması nedeniyle diğer konularda dört yıldır süren müzakereler de bir neticeye bağlanamadan Urugaay görüşmeleri süresiz olarak ertelenmiştir.

GATT kurallarının düzenlediği dünya ticareti birbiriyle ters düşen politikalardan ve stratejik güçlerden oluşmaktadır. GATT'ın en büyük başarısı sanayi malları ticaretinde oldukça yüksek oranda tarife indirimlerinin sağlanmış olmasıdır. 1947 yılında % 40 olan sanayi mallarına uygulanan ortalama tarife oranı, 1970'lerde % 10'un altına düşmüş, günümüzde de % 5'in altına indirilebilmiştir. Görüldüğü gibi uluslararası ticareti serbestleştirme gayretleri sanayi malları üzerinde yoğunlaşmıştır. Oysa tarım ürünleri ticareti Uruguay görüşmelerine kadar hiçbir çok taraflı ticaret görüşmesinde kapsama alınmamıştır. Oysa tarım kesiminde uygulanan artan tarife dışı korumacılık eğilimi, dünya ticaretini serbestleştirme çabalarına gölge düşürmektedir.

1980'li yıllar tarım ticaretinin, tarım sektörüne sağlanan destekler ve korumanın GATT görüşmelerine getirilmesi ile sonuçlanan gelişmelerin olgunlaştığı bir dönem olmuştur. Bu gelişmede 1980'-

(244) The Wall Street Journal, " World Trade Meetings Stalls As ",
Compromise Hopes Fade, 6. December. 1990.

lerin özellikle sanayileşmiş ülkelerde büyümenin diğer on yıllara göre daha düşük düzeylerde seyretmesi ve bu yüzden tarımsal üretimin desteklenmesine ayrılan fonların göze batar hale gelmesi etkili olmuştur.(245) Gelişmiş ülkeler,AT,ABD ve Japonya, açısından sorun ayrıca birbirleriyle ortaya çıkan ticari anlaşmazlıklardır. Bu ülkelerden AT,tarım bütçesi nedeniyle gelişmesini hızlandıracak yeni konulara yeterli parayı ayıramaz ve yeni ortak politikalar geliştirmekte zorlanırken,ABD tarımın yüksek bütçe açığına yaptığı katkıyı kavramıştır. Her grup tarım sektörüne değişik biçimlerde subvansiyon sağlamakta, çiftçisi için gelir düzeyini arttırmayı amaçlayan düzenlemelere gitmekte,bunu dışardan rekabetçi fiyatlarla tarımsal ürün ithalatını çeşitli biçimlerde sınırlandırmak ya da pahalı hale getirmek suretiyle korumaya çalışmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler ise kıt olan mali imkanları nedeniyle tarıma yaptıkları harcamaları finanse etmekte zorlanmaktadırlar. Sanayileşmiş ülkelere göre gelirleri içinde tarım gelirlerinin çok daha önemli bir yer tuttuğu, dolayısıyla tarıma ve tarımsal ticarete daha bağımlı olan bu ülkeler gelişmiş ülkelerin pazarlarını korumalarından ve üçüncü ülke pazarlarında subvansiyonlu fiyatlarla kendileriyle haksız rekabete girmelerinden zarar görmektedirler (246).

AT'de geçmişi 1970'li yıllara uzanan tarım politikasındaki reform çabaları bu dönemde diğer sanayileşmiş ülkelerde de gündeme gelmiştir. Karşı karşıya olduğu büyük bütçe sorunları ve korumacı tarım politikası uygulamasının fiyatlara olan olumsuz etkileri sanayileşmiş ülkeleri tarım politikalarında reforma iterken,ekonomilerinde köklü reformlara girişmiş pek çok gelişmekte olan ülke, sa-

(245) D.R. HARVEY, K.J. THOMSON, " Costs, Benefits and Future of the Common Agricultural Policy, Journal of Common Market Studies,Volume XXIV, No.1, September 1985, s.2.

(246) Ian GOLDIN, " Agricultural Trade Liberalization: Threat or Promise ? ", The OECD Observer,No.163, April-May 1990, s.17.

nayileşmiş ülkelerin subvansiyonlu ihracatlarına son vermelerini ve pazarlarını kendi tarım ürünlerine açmaları konusundaki isteklerini daha güçlü dile getirmeye başlamışlardır. Bir diğer konu da kamu oyunun 1980'lerde çevrenin korumasına olan duyarlılığındaki artıştır. Yoğun subvansiyonlar ile yürütülen tarım politikalarının çevre üzerinde yarattığı tahribatın keşfi tarım politikalarının korumacı karakteri üzerinde bir reform yapılması yönündeki talepleri güçlendirmiştir.

Yukarıda ayrıntıları ile ortaya koyduğum AT ortak tarım politikasında reform çabalarının gelişiminde bu reform aşamasına gelişin ardında yatan nedenlerin tümünü görmek mümkündür. AT bir bütçe sorunu yaşamaktadır. Sanayileşmede başlıca rakipleri karşısında geri kalmasına rağmen bütçede kaynaklar hala tarım sektörüne ayrılmakta, kuruluşunun üzerinden otuz yılı aşkın bir süre geçmiş olmasına rağmen AT başlıca rakipleri karşısında toparlanabilmesini sağlayacak yeni ortak politikalar geliştirememektedir.

Bu nedenle Uruguay görüşmelerinin esasını tarım sorunları teşkil etmiştir. ABD ve AT'nin yanısıra, gelişmiş ve gelişmekte olan diğer ihracatçı ülkelerin yer aldığı dünya tarım piyasalarında yoğun bir şekilde süren bu sübvansiyon kavgasında taraflar, ileri sürdükleri zıt önerilerle birbirlerine üstün gelmeye çalışmışlar, giderek büyük bir gerginliğin olduğu bu ortamda ABD ile AT açıkça ticari bir savaşa girmişlerdir. Ancak sonuçta önemli bir gelişme sağlanamamıştır.

Tarım sübvansiyonları konusunda ABD-AT çatışmasının nedenlerine geçmeden önce, GATT ilkelerinin tarım sektörüne ne şekilde uygulandığına değinmek doğru olacaktır. Herşeyden önce dünya ticareti GATT'ın temel ilkelerine göre düzenlenmek zorundadır. Bu ilkeler (247):

(247) The Economist, " The ITO That Newer Was ", World Trade Survey, 22.10.1990, s.7

- Ayırım yapmama ilkesi: GATT üyesi iki devlet arasında sağlanan ticari avantajların ya da taraflardan birinin diğerine tanıdığı avantajların diğer tüm taraf devletlere de tanınması gerekmektedir. Ancak gümrük birliği ve serbest ticaret bölgesi bunun dışında yer almıştır. Buna göre GATT üyelerinden bazıları aralarında gümrük birliği veya serbest ticaret bölgesi oluşturmuşsa bu birlikler için GATT'ın aradığı bazı koşulların yerine getirilmesi koşuluyla gümrük indirimi ve diğer ayrıcalıklar sadece birlik üyesi ülkeler için geçerli olacaktır.
- Şeffaflık ilkesi : Anlaşmaya taraf ülkelerin miktar kısıtlamaları ve eş etkili tarife dışı engellerden kaçınmaları gerekir. Bu tür engelleri gümrük tarifelerine dönüştürmeleri istenir. İthalata miktar kısıtlaması getirilemez, ancak bir ülke ciddi ödemeler dengesi sorunu ile karşı karşıya ise geçici bir süre için ithalata miktar kısıtlaması getirilebilir.
- Tanınan ayrıcalıkların konsolide edilmesi : Eğer bir ülke herhangi bir üründe gümrük taifesini yükseltirse diğer ürünlerin gümrük tarifelerinde indirim yapma yoluyla bunu telafi etmek zorundadır. Tarım sektörü sanayi sektörüne göre ayrı bir statüden yararlanmaktadır. GATT ilkeleri çerçevesinde tarım ürünleri ithalatında miktar kısıtlamalarına belli sınırlar dahilinde izin verilebilmektedir, sanayi ürünleri bu imkandan yararlanamamaktadır. Ancak tarımda sübvansiyonlardan yararlanan, miktar kısıtlaması uygulayan bir ülkenin dünya ticaretinin önemli bir kısmını etkilememesi gerekmektedir.

GATT ilkelerinin tarım ürünlerine uygulanmasında tanınan bir diğer ayrıcalık da belirli bir ürün üzerinden yapılan anlaşmalarda döviz kurlarını stabilize etmek amacıyla bazı istisnaların getirilebilmesidir.

6.3.1. Tarım Sübvansiyonlarında ABD-AET Anlaşmazlığı

Bilindiği gibi ABD tarım ürünleri üretimi ve ticaretinde dünyada birinci sırada yer almaktadır. Toplam tarım ve gıda ürünlerinde dünya pazarlarındaki payı yaklaşık % 18'dir. Bu oran buğdayda yaklaşık % 35, mısır ve soyada % 55'e ulaşmıştır. ABD'nin tarım alanında bu üstünlüğü herşeyden önce en modern makinalarla, en ileri üretim tekniklerinin kullanılarak en yüksek verime ulaşılması sayesinde olmuştur. Öte yandan ABD'de toplam toprakların beşte bir tarıma ayrılmıştır.

Dünyadaki büyük güç konumunu korumakla birlikte ABD tarımı bugün önemli bir ekonomik bunalım içine girmiş bulunmaktadır. Çiftçi gelirleri sürekli azalırken, borçları sürekli artış göstermektedir. Yıllar itibariyle tarımsal gelirlere bakıldığında 1980'lerin başında 32 milyar dolar civarında olan bu gelirlerin on yılda % 38 gerileyerek 20 milyar dolara düştüğü görülmektedir. Çiftçilerin karşı karşıya buldukları ekonomik bunalım ABD tarımı için ciddi bir endişe kaynağı oluşturmaktadır (248). Bu sorunun başlıca nedeni olarak artan borçlanmaya karşın teminat olarak gösterilen toprak fiyatlarının giderek değer kaybetmesi gösterilmektedir. Bunda Reagan yönetiminin uyguladığı yüksek faiz oranları sorumlu tutulmaktadır. Çok sayıda çiftçinin iflas durumuna gelmesi tarıma kredi veren kuruluşları ve özel bankaları da zor duruma sokmuştur.

ABD tarımı için bir diğer ciddi sorun 1985 yılından itibaren özellikle tahıllarda karşılaşılan aşırı üretim fazlalarıdır. Topluluk'ta olduğu gibi ABD'de hazırlanan tarım politikalarının ve alınan tedbirlerin tarımsal fazlalar sorununa kısa vadede çözüm getirmesi oldukça zor görünmektedir. Bu soruna çare bulmak amacıyla 1985 yılında kabul edilen Food Security Act ile çeşitli önlemler getirilmiştir (249). Tahıl üreticilerine verilen düşük faizli kre-

(248) Dale E.HATHAWAY, Agriculture and the GATT, Institute for International Economics, Paris, 1987, ss.81-84.

(249) EC Commission, Disharmonies in EC and US Agricultural Policies: A Summary of Results and Major Conclusions, Document Series, Luxemburg, 1988, s.9.

dilerin faizleri yükseltilmiş, ancak üreticilerin gelirlerinin azalmaması için kredi subvansiyonu sistemi dışında diğer bir destekleme sistemi olan deficiency payment sisteminde baz alınan fiyat durumunda olan hedef fiyatın yükseltilmesi yoluna gidildiğinden, tahıl üretim fazlalarının oluşmasını önleyecek bir ortam oluşturulamamıştır (250). Yine stok fazlası bulunan süt ürünleri üretimini azaltmak için yaklaşık 600 bin süt ineğinin kesilmesini öngören bir plan uygulamaya konulmuş, ancak hemen belirtmek gerekir ki bu tedbir süt ürünleri üretimini azaltırken et sektöründeki üretim fazlasının daha da artmasına, ayrıca bu kadar hayvanın beslenmesi için besicilikte kullanılan tahıllarda talep artışına neden olmuştur.

Söz konusu yasa, ayrıca yeni üretim fazlaları oluşmasını önlemek için ekim alanlarının bir program çerçevesinde daraltılmasını da öngörmüş, ekim yapmayan çiftçilere telafi edici yardım sistemini getirmiştir. Bu tedbirlerle ürün arzının kısılarak dünyada tahıl fiyatlarının yükseltilmesi planlanmıştır. Ancak çiftçilerin üretimden vazgeçmesine karşılık olarak kendilerine yapılan telafi edici ödemeler bir başka büyük sorunun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Tarım sektörüne bütçeden ayrılan pay arttıkça Federal bütçe açıkları da giderek artmaktadır. Bu yüzden 1991 yılı başında, bu sistemden vazgeçilerek ekim serbestisi getirilmiş, üretim artışı ve destekleme seviyesi arasındaki ilişkiye prensip olarak son verilmiştir (251).

1990 yılında kabul edilen tarım yasasında da tarımsal destekleme sisteminde önemli değişiklikler yapılmamıştır. İhracatı Geliştirme

(250) Peter WINGLEE, Clemens BOONEKAMP, Issues and Developments in International Trade Policy, IMF World Economic and Financial Surveys, August 1992, s.52.

(251) Pierre SICARD, " La Loi Agricole Americaine et la Negotiation du GATT ", Problemes Economiques, No.2213, 20.2.1991. s.2.

Programı çerçevesinde başta tahıllar olmak üzere verilen ihracat subvansiyonlarına devam edilmiş, Arjantin, Brezilya, Uruguay ve Avustralya'nın yoğun protestolarıyla karşı karşıya kalınmıştır. İthalata karşı koruma da sürdürülmüştür. Ham şeker, fıstık, süt ürünlerinde yüksek düzeyde koruma devam etmektedir. Uruguay görüşmelerinde bir gelişme sağlanamadığından ABD tarım politikasının deficiency payment gibi, düşük faizli ürün ve pazarlama kredileri, fiyat subvansiyonu, ihracat subvansiyonu ve kota gibi araçlar olduğu gibi durmakta, bütçeye yük getirmeye ve dünya fiyatları üzerine baskı yapmaya devam etmektedir.

Böylece, dünyada uzun yıllar liberal ekonomi politikalarının savunuculuğunu ve liderliğini sürdüren ABD'nin tarımsal destekleme konusundaki tutumu korumacıdır. Bir yandan da tarım kesimine en yoğun devlet müdahalesinde bulunan ülkelerden bir durumundadır.

Tablo 23- ABD'de Tarım Sektörüne Yapılan Toplam Kamu Harcamaları, (1980-1990)

	Miyar \$	GSMH'nin %'si
1980	23.7	0.9
1981	25.0	0.9
1982	34.9	0.8
1983	45.3	1.1
1984	36.6	1.3
1985	54.3	1.0
1986	60.0	1.4
1987	49.4	1.1
1988	42.5	0.9
1989	45.7	0.9
1990	44.9	0.8

Kaynak : Issues and Developments in International
International Trade Policy, IMF, August, 1992

Tarıma müdahale herşeyden önce kendine yeterli olma kaygısı ile başlamış olsa bile daha sonra bu kaygı dünyada ekonomi ve siyasi liderliği sürdürme aracına dönüşmüştür. ABD'de devlet müdahalesi çiftçilere mali yardım ya da sübvansiyon şeklinde ve yerli üretimi yabancı ürünlere karşı gümrük duvarları ile koruma biçiminde yapılmaktadır. Böylece güçlü devlet desteği sayesinde tarım sektörü dış rekabete karşı da sıkı bir şekilde korunmaktadır.

ABD' tarım politikası mevcut yasa ve ilgili ürün durumuna bağlı olarak aynı anda hem liberal hem de korumacı olabilmektedir (252). ABD dış ticaret politikasında da aynı politikayı sürdürmektedir. İkinci dünya savaşından sonra ABD dünya ticaretinin serbestleştirilmesi için kurulmasına öncülük ettiği ve tüm dünyaya kabul ettiği GATT kuralları karşısında bugün tarım sektörünün içinde bulunduğu koşullar nedeniyle korumacı davranmaktadır.

(252) A.REVEL, C.RIBOUDE, Les Etats Unis et la Strategie Alimentaire Mondiale, Paris, Payot 1981,ss.230-235.

6.3.2. Uruguay Görüşmelerinde Ortaya Çıkan Tezler ve Sonuçları

Hatırlanacağı üzere 1986'da başlayan Uruguay görüşmelerinin en önemli gündem maddesini dünya tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi oluşturmuştur. Bu konuda üç büyük güç birbirine karşı üç tezle ortaya çıkmıştır. Bunlar ABD, AT ve Cairns Grubu'dur (253). ABD'ni tarım sübvansiyonlarını görüşmelerin başarısı için anahtar tayin etmesi giderek artan bütçe açıklarını azaltma isteğinden kaynaklanmaktadır.

ABD tarıma verilen subvansiyonları ikiye ayırmaktadır. Birincisi, GATT ilkelerine aykırı düşmeyen, üreticiye yapılan doğrudan yardımlar. ABD tezine göre bu tür uygulamalar dünya ticaretini olumsuz etkilememektedir. İkincisi ise serbest ticaret ilkesine ters düşen korumacı piyasa düzenleri yani AT nin uygulamalarıdır (254). AT ise ABD'nin üreticilere yaptığı doğrudan yardımların da indirilmesi şartı ile subvansiyonlarını kademeli olarak indirmeyi önermektedir.

Tarım ürünleri ihracatçısı on dört ülkeden oluşan Cairns Grubu ise (Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Fiji, Macaristan, Endonezya, Malezya, Yeni Zellanda, Filipinler, Tayland ve Uruguay) ne AT'nin ortak piyasa düzenleri ile korunan teşvik sistemini ne de ABD'nin doğrudan subvansiyon sistemini kabul etmektedir. Cairns Grubu tarım ürünleri ticaretinde tamamen serbest piyasa düzeninin hakim olmasını, tarıma verilen her türlü desteğin

(253) Jean-Yves DUPRE, Stephane YRLES, la Crise Agricole, Notes et Etudes Documentaires, La Documentation Francaise, No.4930, Paris, 1991, ss.48-52.

(254) d'Herve, GUYOMARD, et al., Les Negotiations du GATT et la PAC: La Logique des Positions Americaine et Communautaire, Problemes Economiques, No.2302, 2.12.1992, ss.14-16.

ve korumacılığın kaldırılarak bu sektörde dünya çapında bir liberasyona gidilmesini savunmaktadır (255).

Müzakereler bu tezler çerçevesinde başlamış, ithalata getirilen kısıtlamaların azaltılması, doğrudan ve dolaylı subvansiyonların bir düzen altına sokulması, sağlık ve tıbbi nedenlerle getirilen kısıtlamaların azaltılması konularında Eylül 1986'da imzalanan Punta del Este deklarasyonu ile prensip anlaşmasına varılmıştır. Bu deklarasyon 1988 Montreal görüşmelerinde bir anlaşma zemini hazırlamıştır. AT tarıma verilen subvansiyonların azaltılmasını ancak Topluluk yardımları ile ABD yardımları birlikte görüşme masasında ele alınırsa kabul etmeye hazır olduğunu belirtmiştir. Bunun yanı sıra krizde bulunan belli başlı piyasaların durumunun iyileştirilmesi için etkili tedbirler alınmasını da önermiştir. Bu tedbirler şunlardır : (256)

- . Altı ürün kategorisinde (tahıllar,prnç, şeker, yağlı tohumlar, süt ürünleri, sığır ve dana eti) subvansiyonların dondurulması,
- . 1990 yılı için teşviklerde bir tavan tespit edilmesi, bunun da 1984 yılı baz alınarak saptanması ve belirli bir yüzde oranında indirim yapılması,

ABD Montreal görüşmelerinde uluslararası ticareti engelleyen tüm yardımların kaldırılmasında ısrar etmiştir. ABD sistemini muhafaza eden fakat Topluluğun ihracat iadelerini hedef alan bu öneriye AT karşı çıkmıştır. Punta del Este uzlaşması bu noktada engellerle karşılaşınca müzakereler 1989 yılına kadar askıya alınmıştır.

Montreal'deki başarısızlıktan sonra 1989 yılı nisan ayında gerçek-

(255) Financial Times, " Farm Reform Key to Successful Round ", 20.11.1990.

(256) Phillippe CHALMAINE, " Le GATT et l'Agriculture ", Problemes Economiques, No.2201, 28.10.1990, ss.18-21.

leşen Cenevre görüşmelerinde ABD ve AT bazı konularda kısmen anlaşmışlardır. Buna göre GATT üyeleri iç pazarda ve ihracatta tarıma verilen kısa vadeli teşviklerle mevcut seviyeyi aşmamayı vadetmişlerdir. Ayrıca 1990 'dan önce de teşviklerin seviyesinde bir indirim yapmayı taahhüt etmişlerdir. Uzun vadede ise Topluluk tarıma verdiği subvansiyonlarda aşamalı olarak önemli ölçüde indirim gitmeyi kabul etmiştir. Başlangıçta ABD'nin önerdiği tarıma verilen teşviklerin kaldırılması' teklifinin pazarlıklar sonucunda Topluluk tarafından aşamalı olarak önemli ölçüde indirilmesi şeklinde kabul edilmesi ABD'nin AT'ye tanıdığı bir taviz olarak düşünülebilir ancak buna karşın Topluluk da ABD'nin baskısı karşısında fark giderici vergilerle ihracat iadelerini sabit vergiler şekline dönüştürmeyi vadetmiştir.

Diğer yandan ABD uluslararası ticareti etkilemediği iddiası ile üreticiye yaptığı doğrudan yardımları müzakereye yanaşmamaktadır. Tersine AT tarım politikasını müzakerelerin hedefi yapmıştır (257). 1989 görüşmelerinde ABD Topluluğun ihracat iadelerini ve ithalattan alınan fark giderici vergilerini on yıl içinde kaldırılması konusunda ısrara devam etmiş, AT ise bunları kaldırmak yerine tarifeli hale yani sabit vergiler haline dönüştürmeyi savunmuştur. Neticede AT ABD'nin üreticilere yaptığı doğrudan yardımların azaltılması koşuluyla subvansiyonlarını beş yıl içinde kademeli olarak indirmeyi önermiştir.

Görüldüğü gibi Topluluk korumacılıkta yeni bir denge arayışı içine girmiştir. Özellikle, sorunlu bazı sektörlerle tanıyacağı tavizlerin bir başka sektörde telafi edilmesini istemektedir. Örneğin şeker, tahıllar, süt ürünleri ve sığırcılık gibi çok sıkı korunan ürünlerde gümrük duvarlarının indirilmesine karşılık halen ithalattı serbestçe yapılan proteinli bitkiler ve yağlı tohumların ithalatına gümrük vergileri yoluyla kısıtlama getirmek gibi. Oysa iki taraf da bu sektör üzerinde 1984 yılından beri çok çetin bir mücadeleye girmiş bulunmaktadır.

(257) Wilfrid LEGG, Direct Income Support, The OECD Observer, No. 168, February-March 1991, s.33.

1990 yılında Topluluk tarım bakanları tarıma verilen desteğin 1996'da 1986'daki seviyesine göre % 30 azaltılması gibi yeni bir öneriyle ortaya çıkmışlardır. Söz konusu bu indirim fiyatların düşürülmesinin yanı sıra erken emeklilik ve üretimden vazgeçilmesi şeklinde üretim miktarını fiziki olarak sınırlandırılması ile sağlanacaktır (258). ABD ise karşı önerisinde üreticiye verilen desteğin 10 yıl içinde % 75 oranında azaltılmasını ve yine on yıl içinde ihracata yapılan subvansiyonların % 90 oranında indirilmesini teklif etmiş ve yukarıda belirtilen AT tarım bakanlarının önerisini ise redetmiştir. Uzlaşmaya varılamadığında görüşmelere aralık 1990'da ara verilmiştir.

Bu noktadan sonra Topluluğun ABD ve tarım ürümünü ihraç eden diğer ülkelerin subvansiyonlar konusundaki baskılarını hafifletmek ve en kısa zamanda dünya ticaretinin başta tarım sektörü olmak üzere serbestleştirilmesini sağlamak amacıyla ortak tarım politikasındaki reform çabalarına büyük bir hız verdiği görülmektedir. 1991 yılı boyunca süren çalışmalar sonunda nihayet otuz yıl boyunca ilk kez en köklü reform planı olduğu ileri sürülen bir önceki bölümde ayrıntılı olarak ortaya koyduğum Mc Sharry planı kabul edilmiştir.

ABD ve GATT üyesi diğer ülkeler bu reform planını yetersiz bulduklarından Topluluğun bu konuda gösterdiği çaba GATT görüşmelerinin yeniden başlamasını sağlayamamıştır. Reform planına yöneltilen eleştirilerin başında planın ihracat subvansiyonlarından çok iç pazarda üreticilere yapılan subvansiyonların indirilmesi gelmektedir. Bu bakımdan reform sonrasında ABD ve AT çatışması ihracat idelerinin sınırlandırılması yani Topluluğun ihracat subvansiyonlarında miktar ve hacim olarak indirimler yapmayı kabul etmesi konusundaki anlaşmazlık olarak sürmüştür. ABD bu konuda Topluluk'tan taviz almadan GATT görüşmelerinin yeniden başlatılmasına yanaşmamıştır. Çünkü dünya tahıl pazarındaki payını korumak ve yağlı to-

(258) The World Street Journal, " Trade Talk Negotiators Fail to Break on Subsidies to EC Farmers ", 7-8.12.1990.

humlarla yemlik tahıl ürünlerinde daha fazla Topluluk pazarına girmek istemektedir (259). Gerçekten Topluluğun reform planında ihracat iadelerinde indirimle gidilmesine hemen hiç değinilmemiştir. ABD'nin bu konudaki ısrarı Dunkel tasarısı olarak GATT genel direktörü Arthur Dunkel'in hazırladığı taslakla somut bir şekil alarak Topluluğa sunulmuştur. Bu tasarı ile ABD AT'nin ihracat subvansiyonlarına tavan getirmesini istemiştir. Örneğin buğdayda bunun beş yılda 11 milyon tona indirilmesi gibi, toplam olarak da ihracat subvansiyonlarının hacim itibariyle altı yılda % 36 azaltılması, miktar olarak da % 2 indirilmesi istenmiştir. Bu öneriler Topluluk tarafından kabul edilemez ve görüşmelerin geleceğini engelleyecek nitelikte bulunduğu için red edilmiştir (260).

Bu arada Dunkel tasarısında değinilmeyen fakat Topluluğun ısrarla ABD'den istediği bir tavizi de burada belirtmek gerekir. Topluluk tarım ürünleri ithalatından alınan vergileri gelecekte sabit vergiler haline dönüştürmeyi teklif etmiş olup bu konudaki kaybını telafi etmek için de bazı belirli ürünlerde gümrük vergilerini yükselterek dengeleme yapmayı önermiştir. Tasarıda ABD'nin üzerinde durmadığı bu konu Topluluk için çok büyük bir önem taşımaktadır. Çünkü Topluluğun dünya pazarlarından yıllık ortalama tahıl ithalattı 17 milyon ton dolayındadır. Dolayısıyla ABD'nin nisbeten daha düşük tahıl ürünlerinin Topluluk pazarını ele geçirmesi durumunda Topluluk hem kendi pazarında hem de dış pazarlarda rekabet gücünü kaybetmesi ile karşı karşıya kalacaktır (261).

AT ile ABD arasında şu sıralarda diğer bir önemli bir anlaşmazlık

(259) William DULLFORCE, " EC Feels Pressure on Dunkell Farm Draft ", Financial Times, 23.12.1991.

(260) Financial Times, " Uruguay Round Final Act Offers a Stark Choise ", 23.12.1991.

(261) David GARDNER, " Farm Subsidy Accord Tantalisingly Near ", Financial Times, 13.11.1991.

Topluluğun reform planına uygun olarak kurumsal fiyatlardaki indirimlerle set-aside programına bağlı olarak üreticilere yapacağı telafi edici ödemeler üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bilindiği üzere GATT kurallarına aykırı düşmeyen tarım subvansiyonları Green Box olarak adlandırılan bir listede düzenlenmiştir. Ancak bu liste ne ABD'nin üreticilerine yaptığı telafi edici ödemeleri göz önüne almakta ne de Topluluğun reform planına bağlı olarak set-aside karşılığı üreticilere yapacağı telafi edici ödemeleri içermektedir (262).

Topluluk üreticilerine yapacağı bu yardımların onların zararlarını telafi etmek amacıyla olduğu için uluslararası ticareti engelleyici bir etki yaratmayacağını, bu nedenle de Green Box'a uygun olduğunu savunmaktadır. ABD ise set-aside'a karşılık yapılacak telafi edici ödemelerin Topluluk'ta yeni bir üretim fazlasının oluşmasını teşvik edeceğini bu yüzden de telafi edici ödemelerin uluslararası ticareti saptırıcı bir etki yaratmaması için % 20 oranında azaltılmasını istemiştir (263).

AT ile ABD arasında neredeyse ticaret savaşına neden olacak tarım subvansiyonları konusundaki anlaşmazlık nihayet 22 Kasım 1992'de taraflar arasında varılan anlaşma sonucunda son bulmuştur. Böylece GATT görüşmelerinin sonuçlandırılması konusundaki en önemli engel de ortadan kalkmış bulunmaktadır. Ancak AT ve ABD arasında varılan bu anlaşmanın GATT üyesi diğer ülkeler tarafından da onaylanması gerekmektedir. Anlaşma başta ithalat rejimi olmak üzere, iç destekler, ihracat taahütleri ve anlaşmazlıkların çözümünde müzakere yoluna başvurma gibi konuları kapsayan hükümler içermektedir.

(262) William DULLFORCE, " Back into the Thicket of Subsidies " Financial Times, 20.11.1991.

(263) Financial Times, " EC Sees Sign of Hope in Farm Row ", 12.6.1992.

. İthalat Rejimi : Bu çerçevede sınırda koruma tedbirleri kaldırılarak gümrük tarifelerine dönüştürülecektir. Bu tarifeler 6 yıllık bir dönem içinde ortalama % 36 oranında indirilerek her bir tarife de altı yıl içinde en az % 15 inmiş olacaktır (264).Topluluk için tarifeler pazarlama dönemi başında ürünün dünya FOB fiyatı ile Topluluk pazarındaki bu ürünün müdahale fiyatı arasındaki farka eşit olacaktır. Hesaplamalarda temel alınacak dönem 1986-1988 yılı olarak kabul edilmiştir. Topluluk pazarını dünya piyasalarındaki aşırı dalgalanmalardan korumak için özel bir koruma hükmü olarak bir değişken unsur gerektiğinde tarifeye otomatik olarak ilave edilebilir. Eğer ürünün ithal fiyatı 1986-1988 yıllarındaki Topluluğa ithal fiyatının ortalamasının % 10'nundan daha düşük olursa bu mekanizma işleyecektir. Yani bir değişken vergi otomatik olarak tarifeye ilave edilecektir.

Topluluğun ABD'ye tanıdığı bir diğer taviz ise minimum ithalat imkanı olarak Topluluk iç tüketiminin % 3'ü oranına eşit bir ithalat fırsatının açılmasıdır (265). Altı yılın sonunda bu en az ithalat imkanı iç tüketimin % 5'ine eşit olacaktır. Bu bir satın alma yükümlülüğü değil fakat daha ziyade asgari seviyede bir satın alma imkanudur. Yani bu çerçevede açılacak tarife kotasına düşük tarifeli gümrük vergisi uygulanacaktır. Alınacak gümrük vergisi ana tarifinin % 32'sine eşit olacaktır. Böylece bu düşük tarifeler minimum ithalat veya satıcılar açısından minimum ihracat imkanı yaratmış olmaktadır. Dolayısıyla altı yılın sonunda AT şu miktarlar kadar tarife kotası uygulayacaktır (266).

(264) Financial Times, " Trade War Averted as EC and US Reach Deal ", 21.11.1992.

(265) International Herald Tribune, " US and EC Avert Trade War with Deal on Farm Subsidies, 21.11.1992.

(266) Agence Europe, " European Commission Report on Compatibility Between the Results of the Agriculture Negotiations With the US and The CAP Reform ", Europe Documents Series, No.1912, 1.12.1992, s.2.

	Tarife Kotası (ton)	1991 Yılı İthalatı (ton)
	-----	-----
. Buğday	: 281.000	1.486.000
. Et	: 78.000	303.800
. Yağsız	:	
Süt tozu	: 69.000	5.100
. Tereyağı	: 10.000	68.000
. Peynir	: 104.000	109.400

. İç destekler : tarımsal desteklerin hesaplanmasında baz olarak 1986-1988 dönemi ortalaması alınacaktır. İndirim tüm ürünler için ve % 20 oranında olacaktır. İç destekler konusunda Topluluk önemli bir istisna elde etmiştir. Doğrudan yardımlar yani hektar başına veya hayvan başına yapılan ödemeler iç desteklerin azaltılması taahhüdü kapsamı dışında tutulmuştur. Bu istisnadan yararlanabilmek için söz konusu yardımların üretimin sınırlandırılması programları çerçevesinde veriliyor olması gerekmektedir (267).

. İhracat taahhüdüleri : bu konuda iki taahhüt öngörülmüştür. İlki 1986-1990 ortalamasını baz alarak her bir üründe doğrudan ihracat subvansiyonları altı yılda % 36 indirilecektir. İkincisi subvansiyonlu ihracatın 1986-1990 ortalama ihracat miktarı baz alınmak üzere altı yıl içinde % 21 oranında indirilecektir. Bu taahhüde işlenmiş ürünler dahil edilmemiştir. Ayrıca indirimlerin her yıl eşit oranda yapılması şartı da aranmamaktadır.

. Yeniden dengeleme : AT'nin tahıl harici yem ithalatı 1986-1990 ithalat seviyesi ile mukayese edildiğinde OTP reformunu zayıflatacak bir seviyeye yükselirse her iki tarafın da kabul edebileceği bir çözüm için istişarelerde bulunmak üzere taraflar görüşmeyi kabul etmişlerdir.

(267) Financial Times, " Now Tough Talk Can Begin ",23.11.1992.

. Yağlı tohumlarla ilgili taahhütler : Topluluk kolza,hardal bitkisi gibi yağlı tohumlarla yemlik tahıl üretimini on yılı aşkın bir süredir subvansiyonlarla desteklemekte ve ekili alanlarını devamlı genişletmektedir. 1980'li yılların başında bu ürünlerin üretimi 2 milyon ton'dan daha az bir seviyede iken bugün 13 milyon tona ulaşmıştır. AT'nin bu ürünlere yönelik subvansiyonlarının uluslararası ticaret üzerinde yasal olmayan sınırlamalar olduğunu belirten GATT'ın kararlarına rağmen AT bu subvansiyonları azaltmayı red etmiş olması özellikle Amerikalı soya üreticilerini yılda yaklaşık 1 milyar dolarlık satış kaybına neden olmaktadır.

Bu son uzlaşma ile Topluluk yağlı tohum üretimine ayrılan tarım alanlarının miktarını 5,128 milyon hektar ile sınırlamayı ve bu alanların % 15'ini 1993 yılında üretim dışı bırakmayı ve önümüzdeki yıllarda da bu oranı en az % 10 seviyesinde devam ettirmeyi kabul etmiştir. Eğer üreticiler bu alanı açacak olurlarsa cezai müeyyide ile karşılaşacaklardır. Bu alan içine sanayi maksatlarla yetiştirilen yağlı tohumlar girmeyecektir. Ancak ABD'ye şöyle bir garanti verilmiştir. Eğer sanayide kullanılan yağlı tohumların hasadından elde edilen yan ürünlerin üretimi 1 milyon tonu aşarsa AT OTP reformu çerçevesinde gerekli düzeltici tedbirleri alacaktır. Diğer yandan bu arazi miktarı Topluluğa yeni bir üye katılırsa yeniden ayarlanabilecektir. Ayrıca Portekiz'e de 500.000 ton'luk mısır tarife kotası açılacaktır (268).

Görüldüğü gibi ABD ile AT arasında tarım ürünleri subvansiyonları konusunda varılan bu anlaşma ile 6 yıldır devam eden GATT müzakereleri önündeki önemli bir engel kalkmış bulunmaktadır. Bu çetin müzakereler sırasında ABD'nin başlıca isteği OTP'nin ABD tarım politikası ve dış ticareti üzerindeki olumsuz etkisini kaldırmak ve ihracatını arttırmak olmuştur. Tahıllar ve yağlı tohumlar üretiminde AT'ye göre mukayeseli üstünlüğü olan ABD bu anlaşma ile bir yandan Topluluk pazarlarına daha fazla ihracat yapabilme imkanına kavuşurken, diğer yandan her zaman GATT ilkelerine aykırı olduğu-

(268) Agence Europe, a.g.e.,s.3.

nu savunduğu ihracat subvansiyonlarını tamamen kaldırtamasa da önemli tavizler elde etmiştir. Nitekim son OTP reformunda ihracat subvansiyonları hiç bir şekilde reform kapsamına alınmamışken ABD'nin baskısı ile son GATT tarım görüşmelerinde bu alanda altı yıl içinde hem miktar, hem de değer olarak indirim yapılması kabul edilmiştir. Bu AT için önemli bir tavizdir. Diğer yandan yağlı tohum üretim alanlarına bir sınır getirilmesi ve bunun sürekli set-aside programı ile korunması da taahhüt edilmiştir. Bu şekilde ABD'li yağlı tohum ve soya üreticileri dünya pazarlarında rakip Topluluk ürünleri karşısında kaybettikleri pazar paylarını kazanma fırsatı elde etmişlerdir.

Öte yandan ABD için son derece büyük önem taşıyan bir diğer konu da Topluluk tahıl ürünleri destekleme fiyatlarının kademeli olarak düşürülerek dünya fiyatlarına yaklaştırılmasıdır. AT bu sektöre prelevmanlar aracılığıyla uyguladığı yüksek koruma duvarına karşılık ABD'ye Tokyo ve Dillon Round müzakereleri sırasında tahıl küspesi ya da tahıl yan ürünlerinin Topluluğa gümrüksüz olarak ithali konusunda taviz vermiştir. Ancak ABD'nin elde ettiği bu taviz AT'nin bu sektördeki bir yandan yüksek destekleme fiyat politikası ile üreticilerini üretimlerini arttırmaya dolayısıyla besicilikte giderek ithal yemlik tahıl ya da tahıl küspesi yerine yerli ürün kullanılmasını teşviki nedeniyle erezyona uğramıştır. Pazar payları daralan ABD'li üreticilerin diğer yandan da yüksek prelevmanlar yüzünden AT'ye yaptıkları ihracatın maliyeti yükselmiştir (269).

İşte son OTP reformunda tahıl fiyatlarında kademeli olarak indirim gidilmesinin ardında yatan esas neden ABD'nin yemlik tahıllarda Avrupa pazarlarına girme mücadelesidir. Ancak AT ile ABD arasında bu konudaki sorunlar tümüyle çözülmüş değildir. Nitekim Topluluğa gümrüksüz olarak giren bu ürünleri AT gelecekte gümrük vergisi kapsamına almak istemektedir.

(269) d'Herve, GUYOMARD, et al., s.14.

YEDİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN TAM ÜYELİĞİNİN TOPLULUK VE TÜRK TARIMI ÜZERİNE ETKİLERİ

7.1. TÜRKİYE AVRUPA TOPLULUĞU ORTAKLIK İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE TARIM SEKTÖRÜ

Bilindiği üzere Türkiye Avrupa Topluluğun'un kuruluşundan hemen sonra 31 Temmuz 1959'da üyelik için resmen başvuruda bulunmuştur. Ancak bu talep Türkiye'nin henüz tam üye olmaya elverişli şartlara sahip olmadığı gerekçesiyle geri çevrilirken 12 Eylül 1963'de imzalanan ve 1 Aralık 1964'de yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile Türkiye'yi gelecekte tam üyeliğe geçmeye hazırlayacak ortak üyelik statüsü tesis edilmiştir.

Türkiye ile AT arasındaki ilişkiler Ankara Anlaşması ve daha sonra 23 Kasım 1970'de imzalanarak 1 Ocak 1973'de yürürlüğe giren Katma Protokol çerçevesinde yürütülmektedir. Topluluğa 1973 yılında katılan İngiltere, Danimarka ve İrlanda ile ilişkiler 30 Haziran 1973'de imzalanan Tamamlayıcı Protokol'de düzenlenmiştir. 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in Topluluğa Katılması ile bu ülkelerle olan ilişkiler 23 Temmuz 1987'de imzalanan uyum protokolü ile düzenlenmiştir. Bu protokolün ticari hükümleri 1 Eylül 1987'de yü-

rürlüğe girmiştir. Topluluğa son olarak katılan Yunanistan'la olan ilişkiler 20 Nisan 1988'de imzalanan uyum protokolü ile düzenlenmiş olup bu protokolün ticari hükümleri 1 Ocak 1989'da yürürlüğe girmiştir.

Türkiye 14 Nisan 1987'de Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuru Bakanlar Konseyi tarafından 27 Nisan'da incelenmek üzere Komisyon'a havale edilmiştir. Komisyon Türkiye hakkındaki raporunu 18 Aralık 1989 tarihinde Bakanlar Konseyine vermiştir. Bakanlar Konseyi de Türkiye'nin başvurusuna ilişkin Komisyon'un görüşü doğrultusunda 1993 yılından önce tam üyelik görüşmelerinin başlatılmasının Topluluk tarafından uygun görülmediğine karar vermiştir.

Türkiye ile AT arasındaki ilişkileri düzenleyen Ankara Anlaşması beş belgeden oluşmuştur. Bunlar, esas anlaşma, geçici protokol, mali protokol, son senet ve işgücü konusunda taraflar arasında teati edilen mektuplardır. Bu belgeler içinde temel olan esas anlaşmadır. Bu anlaşma ile ortaklık ilişkisinin amacı, ilkeleri, gümrük birliğinin essaları, tarım, malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaştırma, rekabet, mevzuatın, ekonomik ve ticari mevzuatın uyumlaştırılması, ortaklığın organları, Türkiye'nin tam üyelik olanakları, karşılıklı ilişkilerde çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü gibi konular hükme bağlanmıştır. Esas anlaşma ile ortaklık üç döneme ayrılmıştır.

7.1.1. Hazırlık Dönemi

Topluluğu kuran Roma Antlaşmasında olduğu gibi Türkiye AT ilişkilerinin hukuki temelini teşkil eden Ankara Anlaşması'nda da tarımla ilgili hükümlere ayrı bir bölüm olarak yer verilmiştir (270).

(270) DPT, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması), Semih Ofset Matbaacılık, Ankara, t.y., s.10.

Ankara Anlaşmasının 11.inci maddesi ile ortaklık rejiminin tarım ürünleri ticaretini de kapsayacağı hükme bağlanmıştır. Katma Protokolün 32-35.inci maddeleri tarımla ilgili olup, tarım ürünleri geçiş döneminin sonuna kadar gümrük birliği dışında tutulmuş ancak tarım ürünleri için tercihli bir rejim öngörülmüştür. Anlaşmanın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964'den itibaren beş yıl olarak öngörülen, ama uygulamada 9 yılı bulan hazırlık döneminde AT'nin Türkiye'ye tanıdığı kolaylıklar dört tarım ihraç ürünü ile ilgilidir.

Ankara Anlaşması'nın ekinde yer alan Geçici Protokol ile Topluluk Tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fıındıkta Türkiye'ye düşük gümrük vergileri ile tarife kontenjanı açmıştır. Dolayısıyla hazırlık dönemi süresince geçici protokolde belirlenen kotalar çerçevesinde bu dört ihraç ürününe AT'ye girişte gümrük indirimi kolaylıkları sağlanmıştır. Anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Topluluk taahhütlerini yerine getirmiş ve tütün için 12.500 ton, kuru üzüm için 30.000 ton, kuru incir için 13.000 ton ve fıındık için 17.000 ton gümrük indirimli kota açmıştır. İki yıl sonra da yine taahhüt ettiği gibi bu kotaları arttırmış, üç yıl sonra da, yani 1967'den itibaren, diğer Türk ürünlerinin Topluluğa girişini kolaylaştırıcı önlemler almıştır (271).

Fakat Türkiye'nin bu tavizli kotalardan yeterince yararlandığı söylenemez. Örneğin üzümde ve 1967'de ilave edilen diğer ürünlerde üretim arttırılmadığı için ihracatımız kotaların altında kalmıştır. Diğer yandan dört geleneksel üründen tütün ve kuru incirde bazen tavizli kota üstünde, bazen de altında kalmıştır. Sadece fıındıkta ve pamuklu dokuma mamüllerinde kota üstünde bir ihracat gerçekleştirilebilmiştir. Türkiye'nin bu sırada geleneksel ürünlerde bile ihracata henüz hazır olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte kotaların konulması ile Türkiye'nin ihracatında % 900 'lere varan artışlar olmuştur. 1964 yılında Türkiye'nin toplam ihracatında AT'nin payı % 38 iken 1972'de bu pay % 42'ye yükselmiştir. Ancak

(271) Taze üzüm, limon, portakal, balık, bazı şaraplar, bazı tekstil ürünleri, el dokuma halıları.

söz konusu dönemde ihracat içinde tarım ürünlerinin değil sanayi ürünlerinin payı yükselmiştir. 1963'de sanayi ürünlerinin toplam ihracatımız içindeki payı % 32 iken 1972'de bu pay % 44'e yükselmiştir. Öte yandan Türkiye'nin AT ile ticaretinde ithalatı ihracatına göre çok daha fazla artmıştır. 1963'de AT'nin Türkiye toplam ithalatındaki payı % 28 iken bu pay 1972'de % 42'ye yükselmiştir (272).

7.1.2. Geçiş Dönemi

Geçiş dönemini hazırlık döneminden ayıran en önemli unsur Türkiye'nin hazırlık döneminde her hangi bir maddi yükümlülük almamasına karşılık, geçiş döneminde AT'ye karşı karşılıklı ve dengeli yükümlülükler olarak ifade edilen yükümlülükler üstlenmesidir. Geçiş dönemini düzenleyen temel belge olan Katma Protokol, bu dönemin gerçekleşme şartlarını, usullerini, sıra ve sürelerini tespit etmiştir. Buna göre Türkiye ile Topluluk arasında gümrük birliği kademeli olarak yerleşecek ve ekonomi politikaları yakınlaştırılacaktır. Katma Protokol Topluluk doktrininde bir ön katılma anlaşması olarak kabul edilmiştir. Bir başka deyişle Türkiye bu süre içerisinde malların, kişilerin, hizmetlerin, sermayenin sermayenin serbest dolaşımı, ulaştırma, rekabet, mevzuatın, ekonomik ve ticari mevzuatın uyumlaştırılmasına çalışarak tam üyeliğe geçişe hazırlanacaktır.

Katma Protokol malların serbest dolaşımını, gümrük vergileri ve eş etkili tedbirlerin kademeli indirimi, Topluluğun ortak gümrük tarifesine Türkiye'nin uyumu ve kotaların kaldırılması olarak üç başlıkta düzenlemiştir. Katma Protokol gümrük indirimi konusunda sanayi ve tarım ürünlerine farklı iki uygulama getirmiştir. Buna göre Türkiye bu protokolün yürürlüğe girdiği tarihten itibaren sa-

(272) TOBB, Türkiye Avrupa Topluluğu İlişkileri 1983-1988, Ankara, 1990, s.38.

nayı ürünlerinde gümrüklerini 12 ve 22 yıllık listelere göre kademeli olarak sıfırlayacaktır. Tarım ürünlerinde ise gümrük indirmisi 22 yılın sonunda sağlanacaktır. Bu süre içerisinde Topluluk ise Türk tarım ürünlerine tercihli rejim tanıyacaktır. Katma Protokolün 35'inci maddesi bu rejimi beş sınıfa ayırmıştır (273).

- . AT 'ye sıfır gümrükle giren tarım ürünleri (Türkiye'nin AT'ye 1973 yılı tarım ihracatının % 36'6'sı),
- . Kısmi tercihten faydalananlar (aynı dönemde tarım ürünleri ihracatını % 26.8 'i),
- . Hiç bir rejimden faydalanmayanlar (% 22.8),
- . Topluluk ortak gümrük tarifesinin sıfır olarak uygulandığı ürünler (% 9.8),
- . Sınıflandırılmayanlar (% 3.7).

Ortak gümrük tarifesine uyum Türkiye açısından zor bir yükümlülüktü. Çünkü o sıralarda AT'de OGT ortalaması % 7 iken Türkiye'de Gümrük tarifeleri ortalaması % 40-50 dolayındaydı. Bu büyük fark nedeniyle OGT'ye uyum takvimi ertelenmiştir.

Geçiş dönemi sırasında kotaların kaldırılması konusunda yol gösterici unsur stand-still yaklaşım yani mevcut kotaların dışında yeni kota koymamaktır. bununla birlikte Katma Protokolün 22.inci maddesinde Türkiye'ye yeni kota koyma hakkı saklı tutulmuştur. Protokolün yürürlüğe girişinden 1967 yılına kadar Topluluk çıkışlı özel ithalatın ancak % 35'ine yeni kota veya eş etkili tedbir getirilemeyecektir. Protokolün yürürlüğe girişinden itibaren üç,sekiz,on-üç ve on sekiz yıl sonra sırasıyla % 40, % 45, % 60 ve % 80 'e

(273) a.g.e., s.45

yükseltilecektir. Türkiye 1973 ve 1976 yıllarında yükümlülüklerini yerine getirmiş ancak daha sonra ekonomik ve siyasi nedenlerden dolayı yerine getirememiştir. AT ise kota konusunda Türkiye'ye karşı yükümlülüğünü katma protokolün yürürlüğe girmesinden çok önce 1 Eylül 1971'de bir ara anlaşmayla yerine getirmiştir. Bu arada buna ipek böceği kozası ve petrol ürünleri olmak üzere iki istisna da getirmiştir.

Topluluğun kotalar konusunda 1973 yılından sonraki uygulamaları tekstil sanayi ile dokuma ve giyim sanayimizi zora sokmuştur (274). Nitekim Topluluk 1976 sonrasında dokuma ve giyim ürünleri ihracatı yaptığı ülkelerin tercihli ticaret anlaşması olanlar ve olmayanlar şeklinde ikiye ayırmış, Türkiye'yi de birinci gruba sokmuştur. O tarihten beri Türkiye ile Topluluk arasında tekstil kotaları savaşı devam etmektedir.

Geçiş dönemi boyunca Türkiye'nin Topluluk'tan fazla bir avantaj elde ettiği söylenemez çünkü Topluluk her ne kadar Katma Protokol çerçevesinde Türkiye'ye karşı yükümlülüklerini yerine getirmişse de 1971'de az gelişmiş 77 ülkeye tanıdığı genelleştirilmiş tercihler sistemi ile ardından da Akdeniz politikası çerçevesinde Akdeniz ülkelerine tanıdığı imtiyazlarla Katma Protokolle Türkiye'ye tanıdığı imtiyazları erezyona uğratmıştır. Türkiye'nin 1972'deki Katma Protokolü revizyon çabaları da sonuçsuz kalmıştır. Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi ve Akdeniz Politikasına ilave olarak Topluluğun EFTA ülkelerine, Kuzey Afrika ve bazı Asya ülkelerine ve İsrail'e bir takım imtiyazlar tanıması üzerine Türkiye'nin Katma Protokolün revizyonu konusundaki baskıları artmıştır. Nihayet 1980 tarihli Ortaklık Konseyinde Topluluk Türk tarım ürünlerine uyguladığı gümrükleri 1987'ye kadar tamamen kaldırmayı taahhüt etmiş ve bunları kaldırmıştır (275). Ancak Topluluğun gümrük dışı engel-

(274) İngiltere 2.3..1975'de aldığı tek yanlı karar ile Türkiye'nin pamuk ipliği ihracatına kısıtlama getirmiştir.

(275) 1/80 Sayılı Türkiye-AT Ortaklık Konseyi Kararı.

lemeleri devam etmektedir. Bu engellemeler prelevmenler, asgari ithal fiyatı, referans fiyatı, fark giderici vergi ve takvime bağlı engellerden oluşmaktadır.

Topluluğun Türk tarım ürünlerine yönelik bu korumacı uygulamalarına şu örnekleri verebiliriz. Topluluk Türkiye'den ithal ettiği mandalina, limon, elma, patlıcan ve domates gibi ürünlere referans fiyat, turfanda patates, fasulye, taze üzüm gibi tarım ürünlerine takvime bağlı engeller, çekirdeksiz kuru üzüm ihracatına asgari ithal fiyatı uygulamaktadır. Bu şekilde örneğin referans fiyatı ile Topluluk'taki üretici fiyatları baz alınarak bir ürünün üçüncü ülkeden ithal edilebileceği minimum fiyat anlaşılmaktadır. Referans fiyatına uyulmadığında Topluluk bu fiyata eşitleyecek kadar ithalatçıdan vergi almaktadır. İlgili olduğu ürünler sebze, meyve, şarap ve balıkçılık ürünleridir.

Yaklaşık 16 çeşit mevsim ve sebze referans fiyatına tabidir. 1035/72 sayılı AT Yönetmeliğinin 23.üncü maddesi gereğince referans fiyatı söz konusu ürünlerinde pazarlama döneminin başında saptanarak resmi gazetede yayınlanmaktadır. Bu fiyat en az bir önceki pazarlama yılında tespit edilen fiyat düzeyindedir ve bunun altına inemez. Ayrıca Topluluk birinci kalite ürünün ithalatına izin vermektedir.

Takvime bağlı engeller ise şu şekilde özetlenebilir. Topluluk daha önce de belirtildiği gibi 1987'den itibaren tarım ürünlerine uyguladığı gümrük vergilerini kaldırmıştır. Fakat bu tarihten geçerli olmak üzere ürünlerin hasatına göre ayarlanan bir ithalat takvimi başlatmıştır (276). Buna göre Topluluk açık arazide iklim nedeniyle üretim ve hasatın yapılamadığı aylarda ithal ettiği meyve ve sebzelere ya muafiyet uygulamakta veya veya gümrük vergisini nispeten indirmek suretiyle işlem yapmaktadır. Oysa hasatın bol oldu-

(276) Hamiyet YAĞCI, "Avrupa Topluluğu'na Yönelik Tarım Ürünleri İhracatının Bir Değerlendirmesi", HDTM Avrupa Topluluğu Konusunda Tebliğler, Ankara, 1992, s.299.

ğu zamanlarda meyve ve sebze arzı da bollaşmakta, tam ihracat döneminde Topluluk Türkiye'nin önüne bu engelleri çıkararak, Topluluk pazarlarına girmesini engellemekte, ayrıca eşit şartlarda rekabet ortamı da bozulmuş olmaktadır. Görüldüğü gibi gümrük vergilerini azaltarak ya da kaldırarak korumacılıktan vazgeçilmiş gibi görünüyorsa da değişik engellemelerle yeni bir korumacılık dalgası Topluluk'da giderek yayılmaktadır.

Türkiye dünyanın üçüncü domates salçası üreticisi olmasına rağmen Topluluk 1980 yılından bu yana işleme sanayi ürünlerine 16.500 ton'luk bir ithal kotası tanıdığından bu üründe Topluluğa yönelik ihracatımız engellenmektedir. Yunanistan'ın Topluluğa üyeliğe üyeliğe üyeliğinden sonra sırasıyla kuru üzümde ve kuru incirde asgari ithal fiyatının uygulanmaya başlanması ülkemiz ihracatını olumsuz şekilde etkilemiştir. Aynı şekilde Türkiye menşeli patateslerin Topluluğa ithalatı 1983 yılından itibaren yasaklanmış olup yalnız belirli ülkeler için belirli ülkeler için belirli tarihlerde Adana ve İzmir bölgelerinden patates ithaline imkan tanınmaktadır (277)

7.1.3. Son Dönem

Türkiye'nin 14 Nisan 1987'de yapmış olduğu tam üyelik başvurusunun ardından altı yıl gibi uzun bir süre geçmiş olmasına rağmen ortaklık ilişkilerinde devam eden sorunlarda hala somut bir çözüme ulaşamamıştır. Ortaklık Konseyi Yunanistan'ın engellemeleri meticesinde geçtiğimiz yılın Kasım ayına kadar on yılı aşkın bir süre toplanamamış, bunun neticesinde dördüncü mali protokol işletilememiş, serbest dolaşımın şartları ortaklaşa tespit edilememiş ve bunun benzeri iki ülke arasında yukarda sözünü ettiğimiz mal ve faktör hareketlerine getirilecek serbestlikler, mevzuat ve ekonomik politikaların ve bu arada tarım politikalarının uyumlaştı-

(277) Hamiyet YAĞCI, a.g.y.

rılması konularında gerekli şartların tespit edileceği görüşmeler gerçekleştirilmemiştir.

Katma protokole işlerlik kazandırmak ve Topluluk'la olan ilişkileri canlandırmak amacıyla Türkiye gümrük birliği ile ilgili ertelenmiş olduğu yükümlülüklerini yerine getirmeye çalışmaktadır. Türkiye 12 yıllık listede yer alan AT çıkışlı ürünlerin gümrük vergilerini 1985 yılında, 22 yıllık listede yer alan ürünlerin gümrük vergilerini de 1995 yılında sıfıra indirmiş ve aynı tarihte üçüncü ülkelere uyguladığı gümrük tarifelerini AT Ortak Gümrük Tarifesine uyumlaştırmış olacaktır. Ancak 1973 ve 1976 yıllarındaki % 10 'arlık ilk iki indirim yapıldıktan sonra 1978 yılından sonraki indirimler ertelenmiştir. Daha sonra Türkiye tam üyelik müracaatının yapıldığı 1987 yılından başlamak üzere indirim takvimini işletmeye başlamış ve o tarihten bugüne yapılan inirimlerle 1993 yılı başı itibariyle 12 yıllık listede toplam % 80, 22 yıllık listede toplam % 70 'lik bir indirime ulaşmıştır. Ortak gümrük tarifesine uyum yükümlülüğünde de 12 yıllık listede % 40, 22 yıllık listede % 20 seviyesine ulaşılmıştır. Öte yandan OGT'ye uyumu teknik yönden uyumlaştırmak için armonize sistem nomankülatörü esas alınarak düzenlenen yeni gümrük giriş tarife cetveli Kasım 1988 'de kabul edilerek 1989 yılı başından itibaren yürürlüğe girerken, 1993 yılı başından itibaren gümrük vergisi dışında ithalattan alınan damga resmi, ruhtım resmi ve belediye harcı kaldırılarak ithalattan alınan vergiler tek bir gümrük vergisi altında birleştirilmiştir. Bu uygulamada AT lehine bir tercih de yaratılırken, konut fonu kesintisine ise 1998 yılına kadar devam edilmesi kararlaştırılmıştır.

7.2. TÜRKİYE AVRUPA TOPLULUĞU TARIM ÜRÜNLERİ DIŞ TİCARETİ VE TÜRK TARIM ÜRÜNLERİNİN REKABET GÜCÜ

7.2.1. Türkiye'de Tarım Ürünleri İhracatının Genel Yapısı

7.2.1.1. İhracat Politikası

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde hızlı ve dengeli bir ekonomik gelişmenin sağlanması öncelikle ülkenin sanayileşmesine bağlı görülmektedir. Sanayileşme ise daha çok ihracattan elde edilen döviz gelirlerinde istikrarlı ve devamlılık gösteren bir artış gerektirmektedir. Türkiye'de döviz gelirlerinin önemli bir kısmı ya tarımsal ürünlerin ya da tarıma dayalı sanayi ürünlerinin ihracatından sağlanmaktadır. Dolayısıyla ekonominin gelişmesinde tarım sektörünün doğrudan veya dolaylı katkıda bulunduğu ihracat gelirlerinin önemi oldukça büyüktür.

Tarım ürünleri ihracatından ülke ekonomisinin sağlayacağı yarar ise şüphesiz, amaçları ve öncelikleri iyi belirlenmiş, araçları iyi seçilmiş, uygulamaları başarılı olan bir tarım ürünleri ihracat politikası ile optimum düzeye ulaşabilecektir (278). Türkiye'de Özellikle beşinci beş yıllık kalkınma planı döneminde ihracatın çeşitli araçlarla desteklenmesi ve teşvik edilmesi öngörülmüştür. Bu desteklemede temel hedef ihracat hacminin arttırılması ve bu artışın süreklilik kazanmasıdır. Tarımsal ürünler ihracatında yılda ortalama % 9.1 oranında artış hedeflenmekte ve bu hedefe ulaşmada uygulanmakta olan ihracatı teşvik ve esnek kur politikalarının sürekliliği ile özellikle Orta Doğu ülkelerine yönelen ihracatın arttırılması uygun görülmüştür. Nitekim bu dönemde genel olarak ihracatın ve bu arada tarım ürünleri ihracatının vergi iadesi, vergi muafiyeti ve ihracat subvansiyonu, döviz tahsisinde kolaylık sağlanması, ihracat şirketlerinin teşvik edilmesi gibi araçlarla önemli ölçüde desteklendiğini söyleyebiliriz (279).

(278) Emin IŞIKLI, " Türkiye'de Tarım Ürünleri Dış Satım Politikasının Genel Değerlendirmesi ", Tarım Ürünleri Dış Pazarlaması Sempozyumu 7-9.Kasım 1984, Adana,1985. s.12.

(279) DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989),No. 1974, Ankara,1984, s.32.

1990 yılından itibaren altıncı beş yıllık kalkınma planı dönemine girildiğinde ihracatı teşvik siteminde doğrudan teşvikler yerine dolaylı teşviklere ağırlık vermeye başlanmıştır. Bu çerçevede ihracat kredisi, ihracat sigortası sistemlerinin geliştirilmesi öngörülmüştür (280). Altıncı beş yıllık kalkınma planında bir diğer önemli konu ortak tarım politikasındaki reform hareketlerinin yakından izlenmesi ve tam üyelik hedefi ışığında Türk tarımının bundan olumsuz etkilenmesinin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınmasıdır. Bu politikanın temel amacı ihracatta ürün çeşitlendirmesine gidilmesi ve ihracatın yılda % 4.4 arttırılması, bitkisel ürün ihracatında % 2.8'lik bir artışın sağlanması, bunun yanı sıra katma değer oranı daha yüksek olan nihai ürünlerin ihracatına öncelik verilmesidir.

7.2.1.2. Tarım Ürünleri İhracatımızın Ülke Gurupları İtibariyle Dağılımı

Türkiye uzun yıllar genel olarak ihracatını sınırlı sayıdaki belirli ülkelere yönlendirmiş ve birkaç geleneksel ihraç ürünü toplam ihracatta ağırlıklı paya sahip olmuştur.

Ancak bu durum dış konjonktürdeki değişiklikler karşısında aşırı duyarlılık yarattığından üretimde ve ihracatta dalgalanmalara neden olmuştur. Bu olumsuz etkiyi ortadan kaldırabilmek için Türkiye'nin 1980 sonrasında giriştiği dışa açılma çabalarında ihracat yaptığı ülke sayısını ve ihraç ürünlerinde çeşitliliğe arttırma gayreti içine girmiştir. Bu çaba doğrultusunda özellikle dördüncü plan döneminde OECD ve AT ülkelerinin toplam ihracatımız içindeki payı daralırken İslam ülkelerine yönelik ihracatın payı artmıştır. Nitekim üçüncü beş yıllık plan döneminde OECD

(280) DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), No.2174, Ankara, 1989, ss.30-33.

ülkelerinin payı % 70 ve AT'nin payı % 47 iken dördüncü plan döneminde bu paylar azalarak sırasıyla % 50 ve % 35'e düşmüştür. Bu arada İslam ülkelerinin payı da aynı dönemde % 9'dan % 39'a yükselmiştir.

Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatında ilk sırayı 1980 yılına kadar hep AT alırken bu yıldan itibaren bu yeri özellikle İran, Irak, Suudi Arabistan ve Libya'nın bulunduğu 15 Orta Doğu İslam ülkesi almaktadır. Türkiye'nin Orta Doğu'yu besleyen önemli OECD ülkeleri arasında yer alması 1980'den sonra gerçekleşmiştir. Ancak daha önce 1973-1980 döneminde ilk petrol krizinin yarattığı bu bölgedeki dış talep patlamasından yeterince yararlanamamıştır. 1973 yılında yaklaşık 70 milyon dolar olan söz konusu ihracat 1980 yılında 340 milyon dolara yükselmiştir.

Genel olarak bakıldığında 1981-1984 döneminde Türkiye'nin toplam tarım ürünleri ihracatının ortalama % 44'ünün Orta Doğu İslam ülkelerine, ortalama % 37'sinin AT ülkelerine, % 5'inin ABD'ye, % 4.5'inin eski Doğu Bloku ülkelere yönelik olduğu görülmektedir. 1984 ile 1990 yılları arasında OECD ülkelerinin payı % 48 ile 58 arasında değiştiği, bunun içinde AT ülkelerinin % 31 ile 39 arasında önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. daha sonra bunu % 17 ile % 27 arasında Körfez Ülkeleri ve % 15 ile % 21 arasında diğer ülkeler izlemektedir.

7.2.1.3. Tarım Ürünleri İhracatının Ürün Grupları İtibariyle Dağılımı

Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatı ürün grupları itibariyle incelendiğinde bitkisel ürünlerin ağırlıkta olduğu görülür. 1970'li yıllarda tarım ürünleri ihracatının % 95'ini bitkisel ürünler oluştururken bu pay aradan geçen yirmi yılı aşan sürede fazla değişmemiş, yine % 90-95 düzeyinde kalmıştır. 1992 yılında toplam tarım ürünleri ihracatımızın % 91'ini bitkisel ürünler, % 6.2'sini

hayvansal ürünler ve % 2.2'sini su ürünleri ve geri kalanını orman ürünleri oluşturmuştur.

Tarım ürünleri ihracatında önemli bir değişim de ihraç edilen ürünlerin bileşiminde olmuştur. Geleneksel ihraç ürünleri olan ve bitkisel ürün ihracatımızda ilk sıraları alan pamuk, fındık, kuru üzüm, kuru incir ve tütünün tarım ürünleri ihracatı içindeki payı 1970'li yıllarda % 70 - 80 arasında değişirken 1980 yılından sonra yavaş yavaş azalarak 1982 yılından itibaren ilk kez % 50'nin altına düşmüş olup 1992 yılı itibariyle bu ürünlerin toplam tarım ürünleri ihracatımız içindeki payı % 40 olarak gerçekleşmiştir.

Ürün alt gurupları itibariyle bakıldığında bitkisel ürünler grubunda Türkiye dışarıya en fazla meyve satmaktadır. 1992 yılı itibariyle toplam ihracatımız içinde meyvelerin payı % 36.5, hububatın payı % 18.5, sanayi bitkilerin % 18.3, baklagillerin payı % 8.8, yağlı tohumların payı % 0.6, diğer bitkisel ürünlerin payı % 8.1'dir.

7.2.3. Türk Tarım Ürünlerinin Rekabet Gücü

Topluluk tarımda sağlanan üretim artışları nedeniyle pek çok üründe kendine yeterlilik düzeyini aşmış olmasına rağmen yine de dünyanın en büyük tarım ve gıda ürünleri ithalatçısı olma özelliğini sürdürmektedir. Topluluk'la hangi ürün ya da ürün gruplarında rekabet edebileceğimizi incelemeden önce Topluluğun belirli başlı ürünlerdeki kendine yeterlilik durumunu ortaya koyalım.

1980'li yılların ortalarında Topluluk hala bazı ürünlerde örneğin mısır, taze sebze, taze meyve, koyun ve keçi eti üretiminde henüz kendine yeterliliğe ulaşamamıştır. Ancak 1970'li yılların başına göre bu ürünlerde yeterlilikte önemli gelişmeler sağlamıştır. 1980'lerin ikinci yarısından sonra ise başta mısır, şeker, tereyağı olmak üzere pek çok üründe kendi kendine yakaladığı gibi bunun çok üstünde bir üretim hacmine ulaşmıştır.

Tablo 24- AT'de Başlıca Tarımsal Ürünlerde Kendine Yeterlilik (%), (1973-1991)

	1973	1986	1991
Yumuşak buğday	107	124	141
Sert buğday	72	145	131
Arpa	103	126	124
Mısır	59	96	86
Toplam tahıl	91	119	118
Yağlı tohumlar	75	89	90
Şeker	92	129	128
Taze sebze	93	97	106
Taze meyve	80	96	85
Şarap	115	107	103
Süt tozu	133	146	145
Peynir	107	106	107
Tereyağı	93	130	115
Sığır-dana eti	100	107	108
Koyun-keçi eti	67	79	81
Kümes hay. eti	103	105	105
Yumurta	99	102	103
Taze süt ürünleri	100	101	101

Kaynak : The Agricultural Situation in the Community 1986,1990 ve 1992 Reports

Bugün Topluluk'ta kendi kendine yeterlilik yumuşak buğdayda % 41, sert buğdayda % 31, arpada % 24, şekerde % 28, şarapta % 45, tereyağında % 15 gibi çok yüksek oranlarda aşılmıştır. Bugün Topluluk mısır, yağlı tohumlar, taze meyve ve koyun ve keçi eti hariç tüm ürünlerde kendi kendine yeterli duruma gelmiştir.

Türkiye ise genel olarak uzun yıllar bütün ürünlerde kendine yeterliliğini korumuştur. Ancak artan nüfus karşısında verimlilik de aynı oranda artmadığı ve bazı yıllar kuraklık, iklim değişikliği-

nin yarattığı düşük üretim nedeniyle kimi yıllar bazı ürünlerde açık verilmektedir. Bu durumda da talep açığı ithalatla karşılanmaktadır. Bu ürünler arasında örneğin 1989 yılında yaşanan kuraklık nedeniyle buğdayda, şekerde ve pirinçte ithalata başvurulmuştur. Topluluğun kendine yeterlilikte ulaştığı son aşamayı ve son reform planının Topluluk üretimi üzerinde gelecekte muhtemel etkilerini de göz önüne alarak hangi ürünlerde rekabet şansımızın olduğu ve dolayısıyla hangi ürünlerde ihracat şansımızın arttırılabileceğini hususunu inceleyelim.

7.2.3.1. Bitkisel Ürünler

7.2.3.1.1. Tahıllar

Tahıllarda Topluluğun üretim fazlası olup stoklarını azaltmaya çalıştığından bu guruptaki ürünlerden sadece pirinç ve mısır da üretim açığı bulunmaktadır. Topluluk'ta en fazla İtalya ve Yunanistan'da pirinç üretilmektedir. Topluluğun pirinç ambarı olarak kabul edilen bu iki ülkeyi sırasıyla İspanya, Portekiz ve Fransa izlemektedir. 1991 yılı itibariyle kendi kendine yeterlilik oranları İtalya'da % 229 ve Yunanistan'da % 115 iken, diğer pirinç üreticisi ülkelerden İspanya'da % 78, Portekiz'de ise % 64'dür. Dolayısıyla geri kalan Topluluk ülkelerine ihracat yapabilmemiz pirinçte öncelikle kendi ihtiyacımızın üzerinde üretim yapabilmemize bağlıdır. Oysa ülkemizde pirinç üretimi yurt içi talebi karşılayamamaktadır. Bu yüzden talep açığı ithalatla kapatılmaktadır. Dünyada ise pirinç ihracatçısı ülkelerin başında Çin ve Hindistan gelmektedir. 1990 yılı itibariyle Çin'de pirinç üretimi yaklaşık 180 milyon ton, Hindistanda ise 107 milyon ton olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de üretim 1989 yılında 330.000 ton dolayında olup 1990 yılında 270.000 tona 1991 yılında ise 265.000 tona inmiştir. Pirinç bo suya ihtiyaç duyan bir ürün olması nedeniyle üretimi masraflı ve zor bir üründür. Pirinç üretiminde günden güne azalmanın

nedeni büyük ölçüde artan maliyetler ve ürüne değer fiyat alınamamasıdır. Dolayısıyla her yıl pirinç ekim alanları giderek daralmaktadır. 1979 yılında 75.000 hektar olan pirinç ekim alanları on yılda 50.000 hektara düşmüştür (281).

Ülkemiz pirinç üretiminde verimlilik bakımından Topluluk ortalamasının ancak yarısına ulaşabilmiştir. Türkiye'de hektar başına verim 3000 kg iken Topluluk'ta 6000 kg 'dır. 1990 yılı itibariyle bu üründe Topluluk'ta en yüksek verim 6670 kg ile İtalya'da, en düşük verim de 4500 kg ile Portekiz'de gerçekleşmiştir. Türkiye'de üreticinin pirinç üretiminden kar sağlayabilmesi yüksek fiyat politikası ile üretimin desteklenmesine bağlıdır. Ancak bu yolla iç talep açığının kapatılabileceği bir üretim artışı sağlanabilirse bir ihracat şansı da olabilir. Aksi takdirde şu andaki mevcut durumu ile Türkiye dünyanın en büyük pirinç ithalatçısı konumunu sürdürmek zorunda kalmaya devam edecektir.

Sonuç olarak bu sektörde şu andaki mevcut durumumuz gerek üretim gerek verimlilik açısından Topluluk'la rekabet edecek düzeyde değildir. bununla birlikte Türkiye Topluluğa üye olduğunda pirinç ortak piyasa düzenine sağlanan yardımlar sayesinde üretimi de otomatik olarak artacak, çiftçi gelirleri de yükselecektir. Ancak burada önemli bir noktayı da belirtmek gerekir. Topluluk'ta pirinç sektöründe iki tür piyasa bulunmaktadır. Yuvarlak taneli pirinç ve uzun taneli pirinç piyasaları. Topluluk'ta üretilen pirincin çok büyük bir bölümü yuvarlak taneli pirinç olup , Topluluk tüketicisinin aradığı uzun taneli pirinç ithal edilmektedir. Topluluk bu pirincin eşik fiyatını yüksek tutarak üretim artışı sağlamaya çalışmaktadır. Bu bakımdan Topluluğa ihracat yapabilmek için Türkiye'nin uzun taneli pirinç üretimini teşvik etmesi gerekmektedir.

Ancak ülkemizin net ithalatçı konumundan net ithalatçı konumuna geçmesi kısa vadede pek mümkün görünmemektedir. Çünkü körfez krizi le birlikte Irak pazarının kaybedilmesi ve Türkiye'nin sürekli

(281) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-1991,s.86.

yükselen pirinç ithalatı ülkemizi ABD pirinç endüstrisi için çok cazip bir pazar haline getirmiştir. Dünya'nı en büyük orta boy pirinç ithalatçısı durumunda olan Türkiye yılda yaklaşık 200.000 ton Amerikan pirinci ithal etmektedir. Irak pazarının kaybedilmesi ABD'ye 1 milyar dolara mal olmuştur. 65 ülkeye pirinç ihraç eden ve dünyanın en büyük pirin üreticileri arasında yer alan bu ülke için Türkiye giderek çok önemli bir pazar haline gelmiş bulunmaktadır. ABD'nin yanı sıra İtalya ve Avusturalya orta boy pirinçte dünyanın diğer en büyük pirinç ihracatçısı olarak Türkiye pazarını sürekli elde tutmaya çalışmaktadır.

Amerikan hükümetinin su ve arazi konusunda sağladığı kolaylıklar çiftçileri pirinç üretmeye özendirilmektedir. Örneğin arazisinde su olmayan çiftçilerin toplanıp ortak bir arazi ile devlete başvurmaları halinde su verilmesi gibi, ya da pirinç ekmek koşulu ile arazisi olmayan çiftçilere Federal Arazi Bankası'ndan arazi kredisi sağlanması gibi (282). Su ve arazi sağlanması kolaylıklarının yanında ABD pirincini bütün dünyaya tanıtmak ve pazarlarını genişletmek amacıyla bir de güçlü bir çiftçi örgütü kurulmuştur. ABD Pirinç Konseyi (USA Rice Council) adlı bu dev kuruluş ABD Tarım Bakanlığı ile bağlantılı olarak dış piyasalarla reklam ve satış geliştirme çalışmaları yaptırmakta ve masrafların belirli bir yüzdesini de finanse etmektedir. Örneğin Türkiye'de ithalatçı firmaların reklam harcamalarının % 40'ını bu Konsey finanse etmektedir.

Genel olarak tahıl grubunda ülkemiz kendine yeterli durumdadır. Yaklaşık 2 milyar ton dolayında olan dünya üretimi içinde Türkiye'nin payı % 1.3 civarındadır. Tahıllar içinde dünyada en çok üretilen ve tüketilen tahıl da buğdaydır. Bu nedenle ülkelerde artan nüfusu besleyebilmek için buğday üretiminin arttırılması desteklenmekte ve bu sayede de dünya toplam üretimi sürekli artmaya devam etmektedir. OECD araştırmalarına göre dünya buğday üretimi her yıl ortalama % 2 oranında artmaktadır.

(282) Mehmet BERKKAN, " Amerikan Pirinç Endüstrisinde Türkiye'nin Önemi Artıyor ", Dünya, 30.10.1990.

Dünya'daki buğday üretiminin ülkeler itibariyle dağılımına bakıldığında Türkiye'nin içinde bulunduğu 10 büyük üretici ülkenin üretimi dünya üretiminin % 74.6 'sını oluşturmaktadır. Türkiye bu ülkeler arasında yedinci sırada yer almaktadır. Dünya'da üretilen buğdayın beşte biri dış ticarete konu olmaktadır. Yani kalan beşte dördü iç tüketimde kullanılmaktadır. Bu buğdayın bir temel gıda maddesi olmasının ve ülkeler için stratejik bir ürün olarak kabul edilemesinin doğal bir sonucudur.

Ülkemizde günlük kalori ihtiyacının % 60'ının buğdaydan sağlandığı ve kişi başına yıllık buğday tüketimi 200-250 kg arasında olduğu göz önüne alınırsa ki bu miktar sanayileşmiş ülkeler için sadece 50-60 kg kadardır, buğdayın Türkiye için ne kadar önemli olduğu anlaşılacaktır. Bu nedenle Türkiye'nin Topluluğa tam üyelik hedefi de göz önüne alınarak buğdayda kendimize yeterlilik mutlaka korunmalı ve ihtiyaca uygun özellikte ve miktarda buğday üretimi için istikrarlı bir destekleme politikası izlenmelidir. Bugün Türkiye'de elde edilen buğday verimi Topluluk'ta elde edilen verimin dörtte birinden dahi azdır. Türkiye'de buğday verimi hektar başına 1200 kg iken, Topluluk'ta 5100 kg'dır.

Ancak Topluluk'taki bu yüksek verimliliğe tahıl ortak piyasa düzeyi çerçevesinde 1962 yılından beri üreticiye yüksek fiyat vererek ve dışa karşı koruyarak ulaşıldığı gerçeğini de göz önüne almak gerekir. Otuz yıldan bu yana üreticiyi sürekli destekleyen bu politikanın artık terkedilmeye başlandığını görüyoruz. Daha az yoğun üretim metodları kullanılarak verimlilikte ve üretimde düşüş sağlayacak ve bu yolla Topluluk'ta oluşmuş aşırı tahıl stoklarını azaltacak dolayısıyla da tarımsal desteklemenin bütçeye maliyetini önemli ölçüde azaltacak bir politika ön plana çıkmış bulunmaktadır. Bu durum dikkate alınarak Türkiye'nin gerek tahıllarda gerek de buğdayda izleyeceği destekleme politikası ne üretim açığına neden olmalı ne de aşırı üretim fazlası oluşmasına meydan vermemelidir. Çünkü eğer Türkiye'ye Topluluğa yakın gelecekte tam üyesi olacağı bir Topluluk olarak bakacak olursa tarımda izleyeceği politikalarda mutlaka, Topluluğun stoklarındaki aşırı artışa karşı geliştirmiş olduğu son reform planı çerçevesinde almış olduğu ted-

birler ve set-aside uygulamasının uzun vadede de devam edeceği hususunu dikkate almaz. Son reform planına göre tahıl üreticisi büyük çiftçiler zorunlu set-aside kapsamına alınmış, küçük çiftçiler bundan muaf tutulmuştur.

Üretimde planlamaya gitmenin hele tarım sektörü söz konusu olunca ne kadar zor olduğu herkesçe bilinmektedir. Fakat son yıllarda şeker pancarı üretimi ile uygulamaya konulan sözleşmeli üretim uygulaması giderek yaygınlaşır ve yasal bir çerçeveye oturtulursa ürün ne tarlada kalıp çürüyecek ne de silolarda süresiz bekleyecektir. Bu yolla ihracat imkanları da arttırılabilecektir. Türkiye'nin Topluluğa tahıl ihracatı ancak Topluluğun gerçekleştirmeye çalıştığı son reform planı çerçevesinde üretimde azalma dolayısıyla talep açığı oluşursa mümkün görülmektedir. Bunun dışında Türkiye fazla buğdayını ya da tahılını Topluluğa üye olduktan sonra Topluluk üyesi ülkelere satmak istediğinde bunu ancak ortak fiyat düzeyi üzerinden gerçekleştirebilecek, herhangi bir fiyat rekabeti söz konusu olmayacaktır. Üçüncü ülkelere ihracatta ise yüksek yerli fiyatlar nedeniyle rekabet ancak Topluluk bütçesinden karşılanan ve dünya fiyatı ile Topluluk fiyatı arasındaki farkı çiftçiye iade esasına dayanan ihracat iadesi sistemi çerçevesinde mümkün olabilecektir.

Ülkemizde önemli ölçüde ikinci ürün olarak tarımı yapılan tahıllar içinde mısırın önemi giderek artmaktadır. Çünkü mısır gerek besin maddesi olarak gerekse glikoz, nişasta, yağ ve yem sanayiinin hammaddesidir. Entansif hayvancılığın gelişmesi ile paralel gelişme gösteren yem sanayi mısıra duyulan talebi arttırmıştır. Bu nedenle mısır üretimi desteklenmekte ve mısırdaki tohumluk subvansiyonu verilmektedir. Ayrıca hibrit tohumluk kullanımının teşvik edilmesi sonucu son yıllarda üretimde artış elde edilmiştir. 1979 yılında 1.350.000 ton olan üretim 1987 yılında % 78 oranında artış ile 2.4 milyon tona ulaşmıştır. fakat daha sonraki yıllarda fiyat ve alım politikasına bağlı olarak üretimde azalma olmuştur. 1988 yılında üretim 2 milyon tona düşmüştür. 1991 yılında da üretim hemen hemen aynı seviyede kalmıştır. 1979 - 1990 yıllarında ekiliş alanlarındaki daralmaya rağmen verimdeki artış sayesinde üretim artışı

elde edilmiştir. 1979 yılında 2300 kg/ha olan verim bugün 4000 kg/ha düzeyine ulaşmış bulunmaktadır.

Türkiye'de mısır verimini bazı AT üyesi ülkelerdeki verimlilik düzeyleri ile karşılaştıracak olursak bunun Fransa için 6732 kg/ha, İspanya için 6251 kg/ha, Yunanistan için de 8500 kg/ha olduğunu görmekteyiz. Dünya ortalaması ise 3627 kg/ha olup ABD'de mısır verimi de 7023 kg/ha düzeyindedir. Dolayısıyla ülkemizdeki mısır verimi dünya ortalamasının biraz üstünde ancak AT üyesi ülkelere ve genel olarak gelişmiş mısır üreticisi ülkelere göre oldukça düşük bir seviyede bulunmaktadır.

7.2.3.1.2. Baklagiller

Baklagiller bakımından Türkiye oldukça zengin bir üretim potansiyeline sahip bulunmaktadır. Yılda yaklaşık iki milyon ton baklagil üretilmektedir. Bu grup içinde en önemli ürünler başta mercimek olmak üzere nohut ve kuru fasulyedir. Bu üç ürün toplam baklagil üretiminin % 80'ninden fazlasını meydana getirmektedir. Dünya mercimek üretiminin % 28.2'si Türkiye'de, % 34.3'i Hindistan'da üretilirken geri kalan % 37.5 'i diğer ülkelerde üretilmektedir. Mercimekten sonra en çok üretilen baklagil nohuttur. Dünya nohut üretiminde Türkiyenin payı % 12.5'dir (283).

Türkiye'nin toplam baklagil üretiminde kendine yeterlilik oranı % 250'yi geçmiş bulunmaktadır. Buna karşın Topluluk bu ürünlerde genel olarak kendine yeterli değildir. Topluluğun baklagillerde kendine yeterlilik oranı % 75 dir. Topluluk sulu tarım gerektiren fasulye, bakla ve bezelye üretimini ortak piyasa düzeni kapsamında desteklediğinden üye ülkelerde baklagil olarak bu ürünlerin üretimine ağırlık verilmektedir. Türkiye Topluluğa tam üye olduğunda alacağı teşvikler sayesinde bu ürünlerin üretiminde önemli artış olacaktır.

(283) TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, s.87.

Türkiye'nin baklagil ihracatı Topluluk ülkeleri yanısıra Orta Doğu ülkelerine de yönelmiştir. Bu üründe ihracat payının arttırılması üretim tekniklerinin iyileştirilmesine, kalitenin yükseltilmesine bağlıdır. Ne yazıkki ülkemizde daha dar alanda daha yüksek verimle üretim yapılamamakta, geri teknikle, düşük verimle, düşük kalitede üretim gerçekleştirilmektedir.

Dünya baklagil ithalatının yarısından biraz fazlasının Topluluk ülkeleri tarafından yapıldığı göz önüne alınırsa bu ürün gurubunun Türkiye için ne kadar önemli olduğu anlaşılacaktır. Bu ülkeler içinde Türkiye için en büyük pazarlar başta Hollanda olmak üzere Almanya, İtalya, Belçika ve İngiltere'dir (284).

Topluluk araştırma programları çerçevesinde yem bitkisi olarak acı bakla gibi türlerin geliştirilmesine önem vererek bu ürünlerin üretimini teşvik etmektedir. Bunun yanı sıra Topluluk et tüketiminin azaltılması amacıyla fasulye üretimini desteklemektedir. Bu hususlar göz önüne alınarak bu ürünlerin ekimi desteklenmeli, uzun vadeli de mercimeğimizi Topluluğa pazarlayabilmek için kalitenin iyileştirilmesinin yanısıra Topluluk tüketicisine bu ürünün tüketiminin özendirilmesi reklam ve satış geliştirme faaliyetleri ile sağlanmalıdır.

7.2.3.1.3. Endüstri bitkileri

Bilindiği gibi endüstri bitkileri sanayiye de hammadde temin ettiklerinden, birim alandan en yüksek ekonomik gelir sağlayan prodüktif bitkilerdir. Ülkemizde tarımı yapılan başlıca endüstri bitkileri pamuk, tütün ve şeker pancarıdır. Verimlilik ve üretim tekniği bakımından ülkemiz bu ürünlerde en ileri ülkelerin düzeyine ulaşmış bulunmaktadır. 1991 yılı itibarıyla 1.4 milyon hektar

(284) Arslan KARABAĞLI, a.g.e.,s.129.

alanda endüstri bitkileri tarımı yapılmakta ve bu alanda yaklaşık toplam 15 milyon ton üretim gerçekleştirilmektedir.

Ülkemizde modern tarım tekniklerinin çiftçiler tarafından bilinçli ve yaygın olarak kullanıldığı ürünlerin başında şeker pancarı gelmektedir. Şeker pancarı sadece bir tarla bitkisi olarak kalmayıp aynı zamanda işlenmesinden artan posasıyla alkol üretimine imkan sağlamakta, küspesi de besicilikte kullanılmaktadır. Bu bakımdan yetiştirildiği bölgeye ticari hareketlilik getiren önemli bir üründür. Ülkemizde şeker pancarı üretimi genel olarak içi tüketimi karşılamaktadır. Bununla beraber düşük taban fiyatı uygulanan yıllarda üretimde azalma nedeniyle talep açığına kapatmak amacıyla zaman zaman ithalata da başvurulmaktadır.

Şeker pancarı toplam sanayi bitkisi üretimimiz içinde 14 milyon tonluk üretimle ağırlıklı paya sahip olup son yıllarda hızlı bir gelişme göstermektedir. Şeker pancarında neredeyse Toplulukla aynı düzeyde üretim yapılırken Topluluk söz konusu üretimi yaklaşık 2 milyon hektar alanda gerçekleştirirken, Türkiye aynı üretimi 380 bin hektarda gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de şeker pancarında verimlilik (36.8 ton/ha) Topluluğa göre 5 kat daha yüksek bir seviyede bulunmaktadır. Ancak Topluluk şeker üretiminde kendi kendine yeterlilik % 128 gibi oldukça yüksek bir seviyede bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile şeker Topluluk'ta yüksek düzeyde üretim fazlası ve stoğun bulunduğu ürünler arasında yer almaktadır. Bu durumda her ne kar şeker hammaddesi olan şeker pancarı üretiminde Topluluk karşısında mutlak bir üstünlük söz konusu ise de Topluluğa şeker ihracatımızda pek şansımızın olmadığı ortaya çıkmaktadır. Aksine Topluluğun şeker üretimindeki bu fazlalık ve yüksek ihracat potansiyeline karşısında Türkiye kendine yeterlilik düzeyini korumalı ve diğer yandan da ihraç şansını arttırabilmek için üretimde ölçülü bir artış sağlama yoluna gitmelidir.

Öte yandan endüstri bitkileri üretimimiz içinde ikinci sırada olan ve tekstil sanayi, yağ sanayi ve küspesi ile yem sanayi için önemli bir girdi olan pamukta ülkemiz ekonomisine çok yönlü katkıları olan stratejik bir üründür. 1991 yılı verilerine göre dünya'da

33.8 milyon hektar alanda yaklaşık 54 milyon ton üretilmektedir. Türkiye yılda yaklaşık 650.000 tonluk saf pamuk üretimiyle dünya'da önemli pamuk üreticisi ülkeler arasında yer almaktadır bu da dünya pamuk üretiminin yaklaşık % 2'sine karşılık gelmektedir. Türkiye'de pamuk ekimine ayrılan alan toplam ekili alanının yaklaşık % 2.5'i dolayında (654.600 hektar) olup endüstriyel bitkiler içinde ilk sırayı almaktadır. Ülkemiz dünya pamuk piyasalarında gerek fiyat gerek kalite yönünden en fazla ABD'nin rekabetiyle karşılaşmaktadır. En fazla pamuk ihraç ettiğimiz ülkeler İtalya, İngiltere, Almanya ve Belçika olmak üzere AT üyesi ülkeler ve Doğu Avrupa ülkeleriyle Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleridir.

Topluluk'ta pamuk yalnız Yunanistan ve İspanya'da üretilmekte olup toplam ihtiyacın ancak % 26'sı karşılanabilmektedir. 1991 yılında toplam 311.500 hektar alanda pamuk ekimi yapılmıştır. Bunun 233.000 hektar kadar Yunanistan'da, kalan 78.500 hektarı da İspanya'da bulunmaktadır. 1991 yılında Yunanistan'ın pamuk üretimi 626.000 ton, İspanya'nın ise 263.000 ton olarak gerçekleşmiştir (285). Netice olarak Topluluk talep açığını kapatmak için yılda ortalama 1 milyon ton civarında pamuk ipliği ithal etmektedir. Bunun 222.000 ton kadarı ABD, 122.000 tonu BDT ve 77.000 tonu da Pakistan'dan, kalanı da Paraguay, Arjantin ve Çin'den sağlanmaktadır. Topluluk pamuk üretimini teşvik etmektedir. Çünkü bu ürün özellikle Yunanistan'da önemli bir kesimin geçim kaynağıdır. Pamuk üretimindeki yıldan yıla artışa rağmen Topluluğun üretim açığının devam edeceği tahmin edilmektedir.

Ülkemizde Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamına giren Şanlı Urfa, Adıyaman, Gaziantep, Mardin, Diyarbakır ve Siirt illerinin toplam 7.2 milyon olan arazi varlığının ancak 3.1 milyon hektarı işlenebilir alan olarak görülmektedir. Bugün bölgede tarım ekim alanlarının % 13'ünü kapsayan endüstri bitkilerinin GAP projesi devreye girildiğinde % 50'ye ulaşacağı beklenmektedir. Bölgenin ik-

(285) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community-1991 Report, s.72.

lim ve toprak koşulları dikkate alındığında endüstri bitkileri içinde ilk sırayı pamuk alacaktır (286).

Endüstri bitkileri içinde üretildiği alandan tüketiciye ulaşıncaya kadar geniş bir istihdam imkanı yaratan tütün Türkiye'de olduğu kadar dünyada ve Topluluk'ta da önemini korumaktadır. Tütün üretiminin genel olarak küçük aile işletmeleri tarafından yapılması tütün tarımına ekonomik ve sosyal bir boyut kazandırmıştır.

Bu açıdan bakıldığında günümüzde Türkiye'de 600.000 dolayında çiftçi ailesi tütün üretiminde geçimini sağlamaktadır. Üretim yılındaki iklim koşullarına ve uygulanan üretim politikalarına göre üretimde zaman zaman dalgalanmalar olmaktadır. Türkiye'de üretilen tütünün tamamına yakını şark tipi tütündür. Son yıllarda az da olsa Amerikan burley ve virginia tütününün üretimi yapılmaktadır. Üretilen ve alımı yapılan tütünün 1989 verilerine göre % 43'ü A Grad, % 38'i B Grad, % 19'u Kapa'dır (287). Tütün tarımı özellikle Ege, Marmara, Karadeniz ve Doğu Anadolu'da üretilmekte olup Marmara bölgesi tütünü daha çok ihracata yöneliktir. Türkiye'de tütünün yaklaşık % 90'ı Ege bölgesi tütünüdür. Doğu Anadolu tütünü oldukça düşük kaliteli olup ekonomik değeri ekonomik değeri yok denecek kadar düşüktür.

Türkiye'nin toplam tütün talebi iç ve dış talep olmak üzere yıllık ortalama 200.000 ton dolayındadır. Bunun yaklaşık 50-70 bin tonu iç tüketime, 80-120 bin tonu özel sektör de dahil olmak üzere ihracata yöneliktir (288). İhracatın % 40'ı ABD'ye, % 30'u AT'ye ve ka-

(286) Özer KOLSARICI, " GAP'ın Tarım ve Sosyo-Kültürel Boyutu-Endüstri Bitkileri ", TUBİTAK Bilim ve Teknik Dergisi, No.292, Ankara, 1992, ss.24-25.

(287) TZOB, Zirai İktisadi Rapor 1990-1991,s.90.

(288) TEKEL Genel Müdürlüğü,Üretim Planlama Müdürlüğü'nden alınan bilgiler.

lan % 30'u da diğer ülkelere yapılmaktadır. Türkiye'nin toplam tütün talebi 180-200 bin ton olduğu halde üretim iç ve dış talebin çok üzerine çıkarak 1990'da 280 bin tona ulaşmış bulunmaktadır.

Tekel Genel Müdürlüğü söz konusu üretim fazlalığının fiyat yoluyla düşürmeyi planlamaktadır. Bunu da kalite sıralamasına dayanan bölgeler-yörelere arası fiyat farklılaştırması yoluyla yapmaya çalışmaktadır. Ancak bu uygulama beraberinde bazı sakıncalar da getirmektedir. B grad ve Kapa tütünlerinde fiyatların düşürülmesi bir yandan kaliteli tütün üretimini özendirirken diğer yandan iklim ve doğa koşulları gereği söz konusu kalitede tütün üreten çiftçilerin gelirlerinde belirgin bir azalmaya neden olacaktır.

İkincisi, tütünde A grad, B grad ve Kapa arasındaki fiyat paritesi ihraç fiyatlarına göre 100-74-47.5'dur. 1990 destekleme alım fiyatlarına göre kaliteler arası fiyat paritesi 100-50-11 olarak gerçekleşmiştir. Bu durumda ihraç ve destekleme alım fiyatları arasındaki paralellik giderek bozulmaktadır. Yani tüccar desteklenen kaliteli tütünden ziyade daha düşük fiyatlı olduğu için B grad ve Kapa tütünlerin alımına yönelecektir. Bu da kalitesiz ürünlerin ihraç edilmesi dolayısıyla gelecekte dış pazarlardaki payımızın tehlikeye düşmesi demektir.

Bu nedenle tütün üretiminin azaltılması sadece fiyat yoluyla değil, Toplulukta olduğu gibi tütün üretim alanlarının sınırlandırılması yoluyla da yapılabilir. Tütün Türkiye için stratejik bir ürün olarak kabul edildiğinden 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, Bakanlıklararası tütün kuruluna tütün üretiminin iktisadi ve ticari ihtiyaçlara göre düzenlenmesi yetkisi verilmiştir. Kanunda belirlenmiş alanların dışında tohum dikimine izin verilmemelidir. Ancak Bakanlıklar arası Tütün Kurulu bu yetkiyi gereği gibi kullanmadığından tütün ekim alanları giderek genişlemekte, kalitesiz tütünler stoklarda birikmektedir.

Genel olarak tarım ürünlerine uygulanan fiyat destekleme politikalarının iktidarlar için bir siyasi yatırım aracı olarak kullanılması başta tütün üreticileri olmak üzere pek çok çiftçi ve tüccara

dolayısıyla da ülke ekonomisine büyük zarar getirmektedir (289). Çünkü belli bir sınırdan sonra fiyatların artması üreticinin zararına olmaktadır. Piyasada fiyat seviyesi yükseldiğinden ihracatçı düşük kaliteli ürüne yönelmekte, bu durum ihracat potansiyelinin azalmasına neden olmakta, üreticinin elinde kalan ürünü yüksek taban fiyatı ile devlet almak durumunda kalmaktadır. Burada da devlet peşin ödeme ve finansman sorunlarıyla karşılaşmaktadır. Bu kısır döngü ve biriken borçlar diğer tarımsal KİT'lerde olduğu gibi Tekel'i de ağır bir yük altına sokmaktadır (290).

Topluluk'ta ise yaprak tütün üretimi 1990'da 419.531 ton olarak gerçekleşmiştir. Bir önceki yıla göre % 2'lik bir artış gösteren bu üretim miktarı belirlene maksimum garanti eşiklerinin % 9 üzerinde olmuştur. Topluluk'ta tütün üreticilerinin sayısı nisbi olarak azalmaktadır. 185.000 dolayındaki tütün üreticisinin Yunanistan ve İtalya'da özellikle de bu ülkelerin daha çok az gelişmiş bölgelerinde bulunduğunu da burada belirtmek gerekir. 1984-1990 yılları arasında Topluluk'da araştırma programları çerçevesinde pazarın tercih etmediği çeşitler yerine ikame edilmek üzere ya da üretim fazlalığı gösteren bitkilerin ekildiği alanlarda yetiştirilmek üzere İtalya ve Yunanistan'da özellikle Virginia ve Burley tipi tütün çeşitlerinin denendiği görülmektedir. Bununla birlikte Yunanistan ve İtalya Topluluk'ta şark tipi tütünün yegane üreticisi olarak nbu tütünün ekim alanlarını giderek genişlettikleri de görülmektedir.

Potansiyel rakibimiz olarak bu iki ülke bir yandan Topluluğun şark tütünü ile ilgili ihtiyacını karşılamak diğer yandan üçüncü ülke-

(289) Özcan GÜVEN, " Türkiye'de Tütün Ticareti, Türkiye'nin Uzun Vadeli Tütün Politikası Semineri, İktisadi Araştırmalar Vakfı, No.78, İstanbul 1990,s.68.

(290) Feridun ÇOBAN, Emin IŞIKLI, Türkiye'de Tütünde Uygulanmakta Olan Yeni Fiyatlandırma ve Pazarlama Sisteminin Genel Bir Analizi, MPM Verimlilik Dergisi, No.2,1991,s.179.

lerdeki pazar paylarını korumak için üretimlerini sürekli arttırmaktadırlar. Yunanistan tek başına Topluluğun şark tipi tütün talebinin yaklaşık % 69'unu karşılamaktadır (291). Şark tipi tütün dünya'da çok az yerde ve az miktarda yetişmektedir. Bu tip tütün sigara içinde maya görevi görerek sigaranın yanık haldeyken daha uzun sürede tüketimini sağlamaktadır. Dolayısıyla kaliteli sigara üretiminde bu tütünden % 10 ile % 15 oranında kullanma zorunluluğu göz önüne alınırsa üstün kaliteli şark tütününün ihracatta oldukça önemli bir koz olabileceği anlaşılabilir. Bu bakımdan ülkemiz bu üründe rekabet edebilmek için kaliteye önem vermek zorundadır. Diğer yandan dünya tütün içim zevkinin giderek Amerikan blende kaydığı gözlenmektedir. Bu yüzden ülkemizde şark tipi tütünün yanında Amerikan burley ve virginia tütünü üretiminin de süratle artırılması gerekmektedir. Topluluk da aynı eğilim içinde olup 1990'dan itibaren talebi giderek artan flue-cured ve light air-cured türlerinin üretimi için üreticileri teşvik etmektedir. Ancak şark tipi tütün ekim alanlarının yukarıda sözü edilen tütün türlerinin ekimine çevrilmesi oldukça zor ve zahmetli olmaktadır (292).

Topluluğun 1990'da tütün ihracatı 223.500 ton olup bunun büyük bir kısmını özel olarak kokulandırılmış şark tipi tütün ile kara tütün teşkil etmektedir. Topluluğun aynı yıl sigara üretimi ise yaklaşık 683 milyar adet olarak gerçekleşmiştir. Sigara üretiminde kullanılan 680.000 ton tütünün 463.200 tonu ithal tütündür. Bu da bize göstermektedir ki şark tipi tütünde Topluluğa ihracat şansımız az olduğuna göre Topluluğun ihtiyacı olan diğer tütün türlerinin ülkemizde üretilmesi teşvik edilirse bu tip tütünleri Topluluğa ihraç edebiliriz. Ancak bu alanda ABD ve Kanada gibi güçlü rakiplerin varlığı kalite ve maliyet konusunda önemli gelişmelerin sağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

(291) Arslan KARABAĞLI, a.g.e.,s.131.

(292) EC Commission, The Agricultural Situation in the Community-1991 Report,s.75.

Komisyon tütün ortak piyasa düzenini de son reform planı kapsamına almış bulunmaktadır. Reform planı anlatılırken de belirtildiği gibi destekleme kapsamına alınan 34 tür tütün işleme türüne göre beş gruba ayrılmış olup her bir grup için ayrı destekleme primi söz konusu olacaktır. Bu piyasa düzeni içinde sözleşmeli üretim ile bunu düzenleyen üretici birliklerinin örneğin giderek artmaktadır. Çünkü primlerin ve ilave primlerin verilmesi kalitenin iyileştirilmesi için ayrıca teşvik primlerinin sağlanması üretici birlikleri tarafından sağlanacaktır. Bunları göz önüne alarak ülkemizde de üreticilerin iyi organize olmaları ve üreticilerin kendi birliklerini süratle oluşturmaları gerekmektedir.

Reform kapsamında bir diğer husus da tütünde arz talep dengesini sağlamak, stokların artmasını önlemek için bir üretim kontrol ajansının kurulmasıdır. Komisyon bu arada stokların artmasını engellemek için diğer bir tedbir olarak tütün kotasının 340.000 tona düşürülmesini planlamıştır. Dolayısıyla kota üstü üretim miktarı için plan ödenmeyecektir. Tütünün uzun süre depolanmaya elverişli olmadığı ve Topluluğun tütünde üretim fazlaları oluşumunu engelleyici tedbirler aldığı dikkate alınarak Türkiye'nin arz ve talep dengesini sağlayacak şekilde destekleme fiyatı verilmesi ve tütün borsasının bir an önce işler duruma getirilmesi gerekir. Bunun için de Tekel, üretici birlikleri ve üreticilerin borsa oluşturabilmeleri için serbest rekabet ortamını yaratmaları zorunludur.

7.2.3.1.4. Yumru Bitkiler

Türkiye'de üretimi yapılan yumru bitkilerin başında kuru soğan, patates ve sarımsak yer almaktadır. Bu bitki grubu içinde özellikle patates ve soğanda yüksek verimli ve kaliteli tohumluk kullanımı sayesinde önemli üretim ve verim artışı elde edilmiştir. Fakat 1990 ve 1991 yılında gerek soğan, gerek patatete pazarlama sıkıntıları giderek artmış, ürünler üreticinin elinde kalmıştır.

Topluluk Topluluk bu ürünlerde kendine yeterli durumdadır. Oniki-

lerin 1990'da kendine yeterlilik ortalaması % 100 olarak gerçekleşmiştir. Bu ülkeler içinde patatesten birinci sırayı % 154 ile Hollanda alırken onu % 98 ile Yunanistan, % 97 ile Danimarka, % 93 ile İspanya ve İtalya izlemektedir. 1990 yılında patatesten en fazla üretim açığı olan ülke % 20 ile İrlanda % 14 ile Portekiz'dir. 1977'den bu yana üretim alanlarındaki daralmaya rağmen halen 1,4 milyon hektar alanda ekimi yapıldığı için patates Topluluk'ta en fazla ekilen ürünlerin başında gelmektedir. Üretim alanlarındaki daralmaya rağmen verimlilik 1977 'den bu yana artarak hektar başına 23 tondan 1990'da 30 tona çıkmıştır. Ülkemizde ise aynı dönemde üretim alanlarında genişleme olmuştur. Buna mukabil verimlilik Topluluk ortalamasının altındadır. İspanya'nın Topluluğa katılmasından sonra Topluluk kuru soğanda kendine yeterlilik düzeyine oldukça yaklaşmış bulunmaktadır.

Rekabet durumuna gelince, Türkiye'nin Topluluğa katılması ile tarımsal yapıda meydana gelecek iyileşmeler neticesinde bu ürünlerin üretiminde ve veriminde muhtemelen olacaktır. Ancak bu ürünlerde açığı bulunmadığı Topluluğa ihracat şansını arttırmak oldukça zor görünmektedir. Bununla birlikte İrlanda ve Portekiz'e bir miktar ihracat yapılabilir. İhracatımızın daha çok körfez ülkelerine yönelebileceği beklenmektedir.

7.2.3.1.5. Yağlı Tohumlar

Türkiye yağlı tohum üretiminde henüz yeterli bir seviyeye gelmediğinden bitkisel yağ üretiminde de açık vermektedir. Bitkisel üretim içinde üretim açığının bulunduğu tek ürün grubu yağlı tohumlardır. Aslında ülkemiz pamuk, ayçiçeği, zeytin yağı, soya, susam ve yer fıstığı gibi yağ bitkilerinin üretimi bakımından yüksek bir potansiyele sahiptir. Böyle olduğu halde bu sektörde talebin karşılanamamasının başlıca nedeni uygulanan fiyat politikaları, zaman zaman yapılan ithalat ve vasıflı tohumluk ile girdi kullanımındaki yetersizliktir.

Topluluk da yağlı tohumlar genel olarak zeytin yağı hariç üretiminde genel olarak üretim açığı ile karşı karşıyadırlar. Türkiye'nin Topluluğa katılması ile tarımsal yolda meydana gelecek iyileşmeler yağlı tohum üretiminde Türkiye'ye rekabet üstünlüğü sağlayacak ve Topluluğa ihracat artabilecektir (293).

Ülkemizde tarıma yapılan yağlı tohumlar başta ayçiçeği olmak üzere pamuk ve soyadır. Bu bitkileri susam, haşaş, kendir, yer fıstığı, aspir ve holza gibi bitkiler izlemektedir. Ülkemizde bitkisel yağ üretiminde en büyük payı ayçiçeği yağı almaktadır. Bilindiği gibi ayçiçeği çok yönlü kullanım alanı olan, ekonomik değeri yüksek bir bitkidir. Örneğin içerdiği yağ oranı % 51 gibi yüksek bir seviyede olduğu için yağ sanayiinde önemi büyüktür. Yemelik yağ dışında elde edilen yağ sabun ve boya sanayiinde kullanılmaktadır. Tohumu çerez olarak tüketilmekte, sapları yakacak olara değerlendirilmekte küspesi de hayvan yemi olarak kullanılmaktadır.

1990 yılı itibariyle dünyada ayçiçeği üretimi 22 milyon ton olarak gerçekleşmiştir. Bunun 5.7 milyon tonu yani % 25'i Topluluk'ta 800.000 tonu yani % 0.4 dördü Türkiye'de elde edilmiştir. Dünya'daki başlıca üretici ülkeler Arjantin, ABD, Fransa ve İspanya'dır. Türkiye'de ayçiçeği üretim alanlarının büyüklüğü bakıldığında bunun yıldan yıla giderek artmakta olduğu görülür. Buna karşın verimlilikte önemli bir artış görünmemektedir. Oysa onikilerin ayçiçeğinde ortalama yıllık verimi 3000 kg/hektara yaklaşırken Türkiye'de ortalama yıllık verim ancak bunun yarısı kadar gerçekleşmektedir. Ayçiçeği üretimindeki gerilemenin başlıca nedeni olarak uygulanmakta olan fiyat politikası gösterilmektedir. Diğer ürünlere göre fiyat artışının düşük olması üreticinin üretimden vazgeçmesine neden olmaktadır.

Yağlı tohum üretimindeki yetersizlik bitkisel yağ sanayini olumsuz etkilemektedir. Bu da bir yandan sanayide kapasite kullanım

(293) Oya ENÇ, Ömer BOLAT, Avrupa Topluluğu Karşısında Türk Tarımının Durumu, İKV, Yayın No.18, İstanbul, 1986, s.84.

oranını düşürürken diğer yandan da giderek daha fazla ham yağ ithalatına yolaçmaktadır. 1991 yılında ham yağ ithalatına ödenen döviz 278 milyon dolar düzeyinde gerçekleşirken aynı dönem içinde margarin ve rafine ayçiçek yağı ihracatından elde edilen toplam döviz kazancı, ancak 145 milyon dolar düzeyinde kalmıştır (294).

Yağlı tohum üretiminin arttırılması sorununa kesin bir çözüm getirilmesi yanında, kısa vadede ham yağ ithalatı yerine yağlı tohum ithalatı, tohum ezme tesislerindeki atıl kapasiteyi canlandırabilir ve katma değer yaratabilir. Bu bakımdan ham yağ ithalatı yerine yağlı tohum ithalatı teşvik edilmelidir (295).

Türkiye'de kişi başına yıllık ortalama bitkisel yağ tüketimi 7.5 kg dolayındadır. Bitkisel yağa olan talep yıldan yıla giderek artmaktadır. Rafine yağ üretiminde 1991'de gerçekleşen üretim 550.000 bin ton olup bunun 79.000 tonu ihraç edilmiştir. Yurt içi rafine ayçiçek yağı tüketiminin 1991'de 410.000 ton olduğu ve daha sağlıklı olduğu için margarin yerine rafine yağ tüketiminin giderek arttığı gözönüne alınırsa ayçiçeği üretiminin önümüzdeki yıllarda mutlaka arttırılması gerekmektedir. Topluluk ayçiçeği üretimindeki açığını bu sektöre yaptığı doğrudan yardımlarla giderek kapatmıştır. 1983'de bu üründe % 48 olan kendine yeterlilik 1991'de % 93 gibi oldukça iyi bir seviyeye ulaşmıştır. Rafine yağ üretiminde de Topluluk kendine yeterli bir seviyeye giderek yaklaşmıştır. 1991'de % 97 kendine yeterli olan Topluluk karşısında önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin bu sektörde rekabet etmesi pek mümkün görülmektedir (296).

(294) Ayçiçeğinde verimliliği arttırmak için iyi cins tohumluk ithal edilmiş ve kullanımı teşvik edilmişse de destekleme fiyatlarındaki dengesizlik üreticiyi ayçiçeği ekiminden uzaklaştırmıştır ve dolayısıyla hedefe ulaşamamıştır.

(295) Nuran URAS, Gıda Sektöründe Gelişmeler ve Beklentiler, TSKB, 1992, s.52.

(296) Nuran URAS, a.g.y.

Türkiye'de yağlı tohumlar üretiminde en çok sorunla karşılaşılan sektörlerin başında zeytincilik ve zeytinyağı sektörü gelmektedir. Oysa potansiyel üretim bakımından zeytin bahçe bitkileri arasında üzümünden sonra ikinci sırayı almaktadır. Bilindiği gibi dünyada zeytin üretimine elverişli alanlar Akdeniz ülkelerinde yer almakta olup Türkiye'de bu şanslı ülkeler arasında bulunmaktadır. Ancak ülkemiz bu konuda sahip olduğu avantajları gereğince değerlendiremediği için kaliteli zeytin üretimi ve yemeklik bitkisel yağ açığı da devam etmektedir.

Sektördeki mevcut sorunlar şunlardır:

. Yaklaşık 40 yıldan beri zeytin üretiminde verim arttırılamamaktadır. İstatistiklere göre kırk yıl önce 1950 'lerin başında ağaç başına 8.5 kilo olan zeytin verimi son yıllarda 8 kiloya düşmüştür. Oysa Topluluk ülkelerinde özellikle İspanya, İtalya ve Tunus'ta verim Türkiye'nin iki katıdır (297). Bunda zeytin alanlarının yaklaşık % 80'inin diğer tarımsal ürünlerin yetiştirilemediği eğimli, dağlık ve yamaç arazilerde bulunmasının rolü büyüktür. Dolayısıyla zeytin kalitesi ve yağ verimi de düşmektedir.

Bir diğer sorun mevcut zeytin ağaçlarımızın çoğunun yaşlı ağaç olmasıdır. Bu yaşlı ağaçlar verim arttırıcı önlemlere cevap vermemektedir. Dolayısıyla zeytin kalitesi ve yağ verimi de düşmektedir, makinalı çalışmaya uygun değildir (298). Ayrıca ilaçlama ve gübreleme yaprak ve tohum analizine göre değil rastgele yapılmaktadır. Üreticiler modern üretim tekniklerinden habersiz eğitim hizmetlerinden uzak, rastgele hasat ve bakım yapmaktadırlar.

(297) Ekonomist, " Zeytin Dalındaki Hüzün ", 1.3.1992, s.8.

(298) Artemis KARAAÖİ, " Türkiye'de Zeytinyağı Üretiminde ve Tüketiminde Karşılaşılan Sorunlar ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Temmuz 1989, s.8.

Oysa Akdeniz ülkeleri bilimsel yöntemlerle bakım ve hasata baş vurduklarından yıllar itibariyle üretim Türkiye'deki gibi büyük dalgalanmalar göstermemektedir. Verimliliği ve üretimi olumsuz etkileyen bir başka unsur son yıllarda Ege ve Akdeniz sahillerinde zeytin alanlarının daraltılarak turizme yönelmesidir. Yağ verimindeki gerileme de ise kalitesiz zeytin rekoltesinin yanı sıra geri tekniklerle çalışan yağ üretme tesislerinin payı büyüktür (299). Türkiye'deki zeytinyağ işleme tesislerini üç grup altında toplamak mümkündür: Hidrolik sulu presler, süper presler veya sentrifüj sistemi ile çalışan tesisler. Türkiye'nin toplam sıkma kapasitesinin dörtte üçünü sulu presleme ile çalışan işletmeler teşkil etmektedir. Hidrolik pres sisteminin yaygın olması bu yolla üretilen yağ kalitesinin düşmesine ve önemli miktarda üretim kaybına sebep olmaktadır. Oysa Toplulukta santrifüj sistemi hızla yayılmaktadır, sulu presleme tekniği ise hemen hemen terkedilmiştir. Türkiye'de üretimin % 4'ü santrifüj sistemi ile elde edilirken AT'nin zeytinyağ üreticisi ülkelerde bu oran % 75'tir (300).

Bu yüzden Türkiye'de geri teknoloji ile çalışan zeytinyağ fabrikalarının yılda en çok 80-90 gün çalışabilmeleri sermaye yatırımı yönünden pek ilgi çekmemektedir. Modern üretim teknikleri arasında yer alan santrifüj yöntemi henüz Türkiye'de yaygınlık kazanmamıştır. Bu yüzden bugün zeytinyağ sanayi diye sözedilen sektör aslında 3415 yağhane veya ezimevinden oluşmuş ilkel yöntemlerle çalışan küçük işletmelerden oluşmaktadır (301).

(299) Sulu pres ve mungenelerde yapılan üretim yağ kaybına neden olmaktadır. Modern Üretim teknikleri arasında yer alan sant-rifüj yöntemi henüz Türkiye'de yaygınlaşmamıştır.

(300) Zeynep AKAY, Emin IŞIKLI, " Türkiye'de ve AT'de Zeytinyağı İçin Uygulanan Destekleme Politikalarının Çeşitli Yönlerden Karşılaştırılması, MPM Verimlilik Dergisi, No 3, 1992, s.184.

(301) Ekonomist, " Zeytin Dalındaki Hüzün ", 1.3.1992, s.8.

Pazarlamadaki sorunlar aşılamamaktadır: 1991'de Türkiye'de zeytin üretimi 600.000 ton olarak gerçekleşmiş olup bunun 120.000 tonu sofralık zeytin, kalanı da yağ olarak değerlendirilmiştir, elde edilen zeytinyağı ise 80.000 ton dolayındadır. Ülkemiz, zeytin üretimi sıralamasında dünyada dördüncü sırada yer almasına karşılık zeytinyağ üretiminde ise oldukça geridedir. Bunun başlıca nedenleri arasında diğer zeytinci ülkelerle mukayese edildiğinde Türkiye'de kişi başına tüketimin yılda ortalama 2.2 gibi çok düşük düzeyde olması gelmektedir. Oysa Topluluk ortalaması bunun 2 katıdır: Toplulukta ise en düşük düzeyde olması gelmektedir. Oysa Topluluk ortalaması bunun 2 katı olup en düşük tüketim 4.3 kg ile Portekiz'de, en yüksek tüketim de 23 kg ile Yunanistan'dadır (302).

Zeytinyağı diğer bitkisel tohum yağlarına kıyasla daha zahmetli elde edildiğinden maliyetinin yüksek olması nedeniyle söz konusu yağlarla rekabet edememektedir. Tüketici daha ucuz olduğu için ayçiçeği, soya ve kolza yağlarına yönelmektedir. İç talebin bu derece düşük olması zeytinyağı üreticilerini dış pazarlar aramaya yöneltmiştir ancak burada da pek çok sorunla karşılaşmaktadır. Herşeyden önce ürün kalitesinin düşük olması ürünün dış pazarlarda iyi fiyattan satın alınmasını engellemektedir. İkinci önemli sorun ambalaj sorudur. Ambalajlamada kullanılan kutular kalite standartlarına uymamaktadır. Bir diğer önemli sorun Toplulukta uygulanan ortak piyasa düzeni Topluluk üyesi ihracatçı ülkeleri Üçüncü ülkelere karşı fiyat desteği yoluyla korumaktadır. Bu nedenle üçüncü ülke menşeli zeytinyağ ithalatında, ihracatı yapan ülkeden yüksek bir vergi alınmaktadır.

Topluluk sanayisini sıkı biçimde koruyan bu uygulama Türkiye'yi oldukça olumsuz etkilemekte, zeytinyağ ihracatından sağlanan gelirlerde düşmeye neden olmaktadır. Zeytin sektörünün karşılaştı-

(302) Ünal ÖRNEK, " Ülkemiz Zeytinciliği ve Zeytin İşletmelerinin Sorunları " TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Kasım 1990, s.20.

ğı diğer bir sorun, dış pazarlara kolaylıkla girilememesidir. Bunun önde gelen sebebi olarak uluslararası pazarların talebine uygun zeytin tipine göre imalatın yapılamaması gösterilmektedir. Dış pazarlarda aranan zeytin İspanyol tipi yeşil zeytindir. Bu tip zeytin için Ege ve Akdeniz bölgesi uygun olduğundan buradaki 600 bin tonluk kapasitenin en verimli şekilde kullanılması gerekmektedir (303).

Önerilebilecek tedbirler :

- Zeytinyağ destekleme alım fiyatları hükümet tarafından zamanında gerçek maliyet fiyatları dikkate alınarak ve diğer yağlı tohumlarla birlikte düşünülerek ele alınması gerekmektedir.
- Ülkemizde yağ sanayinin yarısı TSE'ye uygun, geriye kalan yarısı ise TSE'ye uygun olmayan koşullarda ürtemini sürdürmektedir. Buna mevcut zeytinyağı fabrikaları da dahildir. Topluluğa girildiğinde yağ sanayinde sanayinde TSE'ye uygun üretim yapan kuruluşlar ayakta kalacak, geriye kalanlar ise yaşama şansını yitireceklerdir. Bunun için yağ sanayinin modernizasyonu için teşvik verilmeli ve standartlara uygun üretim yapmaları sağlanmalıdır.
- Mevcut zeytinyağı fabrikalarının modernizasyonu için teşvik verilmelidir.
- Zeytinyağı için tüketimi canlandırmak için zeytinyağının insan sağlığı açısından faydaları konusunda kamuoyu bilinçlendirilmelidir.
- Dış piyasalara dökme ham yağ yerine katma değeri yüksek rafine edilmiş ve kutulanmış yağ ihracatı desteklenmeli, kalıcı pazarlar yaratabilmek için marka etiket ve kalite konusuna önem verilmelidir.

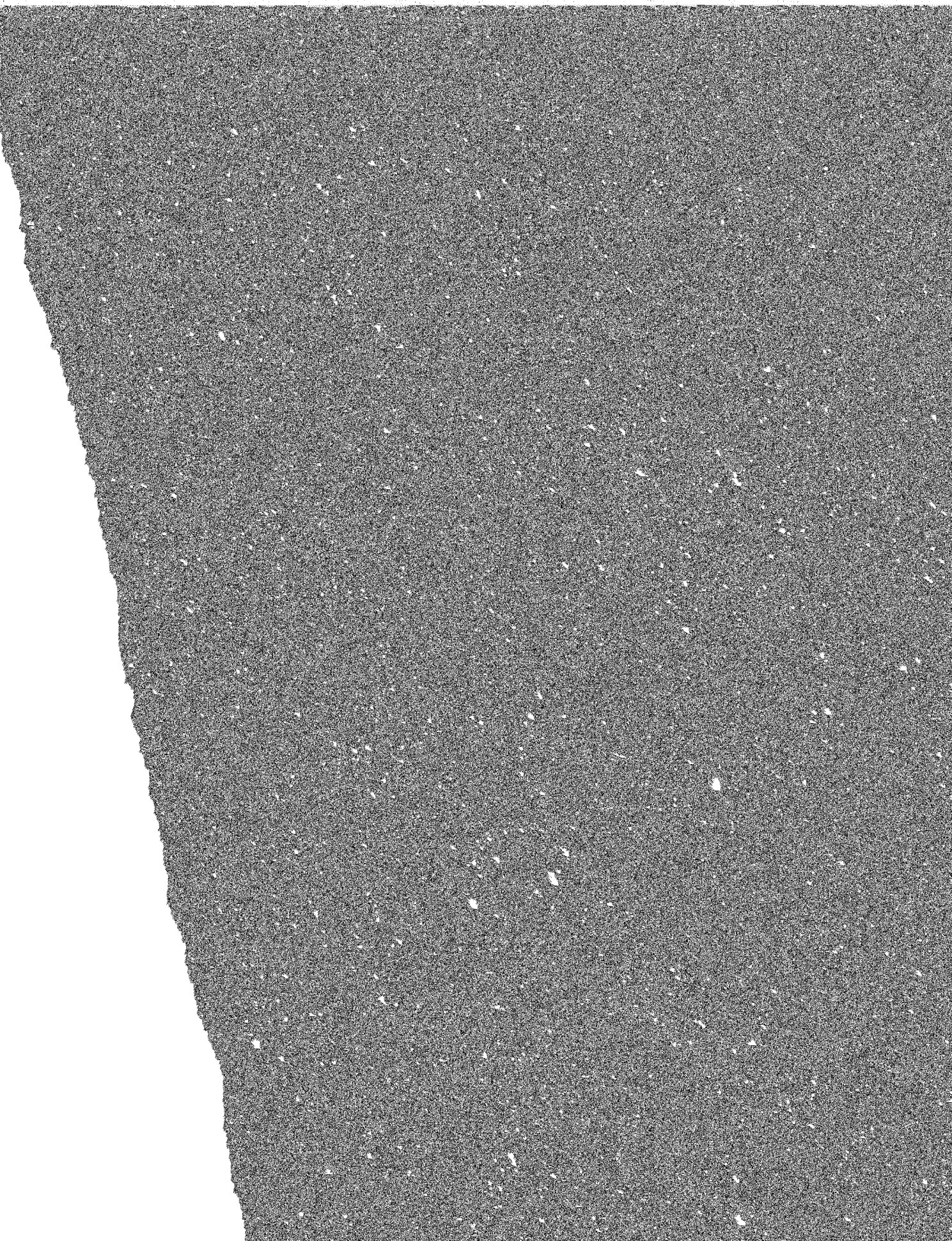
(303) Mehmet TURGUT, " Zeytincilikte Sıkıntılar Aşılamıyor ", Dünya, 5.8.1992.

Eğer Türkiye zeytin ve zeytinyağı üretiminde Toplulukta rekabet edecek seviyeye gelemese Topluluğa üye olduğunda AT ülkelerinin düşük maliyetli fakat yüksek kaliteli zeytinyağları piyasalarımıza girecektir çünkü zaten Topluluk özellikle zeytinyağında kendine yeterliliğin çok üstüne çıkmış olup önemli bir ihracat potansiyeline sahip bulunmaktadır.

Ayçiçeği ve zeytinyağ dışında önemli yağlı tohumlar, soya ve pamuk çığıtidir. Bu ürünlerin üretimi 1980'li yıllara kadar Orta ve Doğu Karadeniz bölgesinde 1981 yılından itibaren de Çukurova Bölgesinde ikinci ürün projesi kapsamında yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Ancak üretimdeki gelişme 1988 yılına kadar sürmüştür. Karma yem sanayimizin de soyaya önemli ölçüde ihtiyacı olmasına rağmen üretimde yeterli artış sağlanamamaktadır. Çukurova Üniversitesi tarafından soya üretimi ile ilgili olarak yapılan bir araştırmaya göre Çukurova bölgesi soya üretimi bakımından önemli bir potansiyele sahip bulunmaktadır. Bu bölgede soya ekim alanı 1980'de 122 hektar iken proje ile birlikte 1981 yılında 10155 hektara, 1987 yılında da 98970 hektara yükselmiştir. Ancak 1990 yılında ekim alanları 67000 hektara düşmüştür. Bu azalmanın sebebi olarak son üç yılda uygulanan hatalı fiyat politikası gösterilmektedir (304). 1980'de soyada verim hektar başına 10-15 kg iken 1987 yılında 22-23 kg'a kadar yükselmiştir. Son yıllarda yeni soya çeşitlerinin üretimde kullanılması ile birinci üründe maximum verim 60-65 kg, ikinci üründe ise 45-50 kg'a ulaşmıştır. Topluluk'ta ortalama soya verimi 25-33 kg arasındadır.

Daha önce de belirtildiği gibi Topluluk yağlı tohumlar ile bitkisel yağ üretiminde henüz kendine yeterli değildir. 1991'de toplam bitkisel yağlarda kendine yeterliliği % 65 olarak gerçekleşmiş olup bunun büyük bir kısmı kolza ve ayçiçeğinden sağlanmıştır. Bitkisel yağ kaynağı olarak Topluluk açısından ekonomik değeri yüksek olan yağlı tohumlar kolza ayçiçeği ve soya fasulyesidir.

(304) Dünya, " Çukurova'da Önemli Bir Soya Üretim Potansiyeli Bulunuyor ", 19.9.1991.



1989 yılı verilerine göre ülkemizde 610.000 hektar alanda sebze tarımı yapılmaktadır. 1990 yılında üretim bir önceki yıla göre % 7.8 artarak toplam sebze üretimi 16.5 milyon tona yükselmiş, 1991 yılında da 17.2 milyon tona ulaşmıştır. Ülkemizin mevcut sebze üretimi nüfus artışı karşısında iç talebi ancak karşılayabilmektedir. Türkiye'nin iklim ve ekolojik şartlar bakımından her türlü sebze ve meyve üretimine elverişli bir ülke olması, Topluluk ülkeleri tarafından potansiyel bir rakip olarak görülmesine yol açmaktadır. Topluluk bazı istisnalar hariç genel olarak sebze ve meyvede kendine yeterli seviyeye yaklaştığından Türkiye dahil Üçüncü ülkelerden yapılan ithalata pek çok engel koyarak sınırlama getirmektedir. Bunlardan biri, kimyevi madde ve tarım ilaçlarında kabul edilebilir kullanım oranları sorunudur.

Topluluk ve diğer bazı Avrupa ülkeleri yaş sebze ve meyve ile tarımsal ürünlerin ithalatında bu ürünlerin üretiminde kullanılan her türlü kimyevi madde ve tarım ilaçlarının kabul edilebilir oranlarını tesbit edip uygulamaya koyduğundan Türkiye'den ihraç edilen gıda maddelerine ilişkin belgelerde bu oranların belirlenmesi gerekmektedir. Ne var ki ülkemizde bu analizleri yapabilecek laboratuvar ve malzemeler yeterince yaygın olmadığından kontroller yapılamamakta ve çoğu kez ithalatçı ülkelerin gümrüklerinde yapılan kontroller sırasında kabul edilebilir oranların üstünde kimyevi madde tespit edilmekte, ürünlerimiz geri çevrilmektedir (308).

Bu nedenle söz konusu ölçümleri yapabilecek gerekli laboratuvar ve teçhizatların yaş meyve ve sebze ihracatının yoğun olarak yapıldığı illerde tarım il müdürlüklerine sağlanması konusuna önem verilmelidir. Topluluğa sebze ihracatımızı sınırlayan sorunlardan biri de yaş meyve ve sebze konusunda Topluluk'ta belirli tüketim alışkanlıkları ve standartlarının yerleşmiş olmasıdır. Örneğin Topluluk tüketicisinin daha az lezzetli olmasına rağmen kılçıksız yeşil fasulyeyi tercih etmesi ya da iri bir karnabahar veya laha-

(308) Dünya, " Yaş Sebze ve Meyve İhracatında Sorunlar ve Öneriler ", 12.11.1991.

naya itibar etmemesi gibi. Ayrıca konserve edilen ürünlerde tat ve görünümün bozulmamış olması gibi pek çok standart haline gelmiş özelliğın, daha açık bir deyişle Topluluk tüketicisinin zevk ve alışkanlıklarıyla kabul edilen standartların dikkate alınması gerekmektedir. Topluluğa yönelik sebze ihracatımızda mevcut pazar payımızın korunması ve genişletilmesi için bu durumun özellikle dikkate alınması gerekmektedir. Çünkü standardizasyon sağlıklı beslenme açısından giderek önemini arttırmaktadır. Topluluk'ta bugün işlenmiş sebze ve meyvelerin büyük bir bölümü ortak standartlara sahipken geri kalanları ulusal standartlara göre işlem görmektedir. Örneğın işlenmiş domates işleme yardımı görmekte ve ortak standartlara tabi olmaktadır. Ortak standartların dışında kalan işlenmiş ürünlerde ise üye ülkelerin standartları geçerlidir (309).

Türkiye'de sebze ve meyvecilikte standart uygulamasına gelince işlenmiş meyve ve sebze standartları taze ürünlerde olduğu gibi ancak ihracatta uygulanmaktadır. Yani rekabetin kıyasıya devam ettiği dünya piyasaları karşısında iç pazarda taze ve işlenmiş ürünlerin standartlara bağlı olmaması kaliteli üretimin yaygınlaşmasını ve rekabet gücümüzün artmasını engellemektedir (310). Rekabet gücümüzün arttırılmasında aşmak zorunda olduğumuz diğer problemler ve muhtemel çözümler şunlardır.

- Yaş sebze ve meyve ihracatında pazarlama, ambalajlama ve kalite kontrol alanlarında da önemli yol katedilmesi gerekmektedir. Antalya Ticaret ve Sanayi Odasınınca hazırlanan bir raporda Türkiye'de sebze ihracatının küçük ihracatçılar tarafından bireysel çabalarla sürdürüldüğü belirtilerek ürünlerin pazarlanması ve dış tanıtımının gerçekleştirilmesi için kurulan pazarlama kuruluşlarının finansman sıkıntısı içinde olduğu ve ihracat yapamaz

(309) Arslan KARABAĞLI, Avrupa Topluluğu'nda Türk Meyve ve Sebze İşleme Sanayi Ürünlerinin Pazar Potansiyeli, MPM, Yayın No. 445, Ankara, 1991, s.42.

(310) a.g.e., s.43.

duruma geldikleri kaydedilmektedir. İhracatçılar arasında koordinasyon yokluğu dış pazarlardaki gelişmeleri yeterince izleyememelerine ve birbirleri ile rakabete girmelerine neden olmaktadır. Oysa Türkiye'nin rakipleri olan, İsrail, İspanya, İtalya, Yunanistan ve Fas ihracat faaliyetlerini ulusal düzeyde organize eden firmalarla piyasaya girerek rekabette üstünlük sağlamaktadırlar. Türkiye'nin Avrupa pazarında rekabet edebilmesi için öncelikle pazarlama organizasyonu sorununu çözmesi gerekmektedir. Tekstil ihracatçıları birliği gibi sebze ve meyve ihracatçıları da en kısa zamanda organize olarak güçlü bir birlik kurulmalıdır.

- Türkiye'de ihracat bilindiği gibi vergi iadesi ve bu teşviğin kaldırılması ile Dış Ticaret Fiyat İstikrar Fonu (DEFİF) primleri gibi doğrudan teşvik araçları ile desteklenmiş ancak bugün bu uygulamalara GATT kurallarına aykırılık nedeniyle son verilmiştir. Bugün bu ürünlerin ihracatında önemli bir teşvik mevcut değildir.

Oysa Topluluk kendi ürünlerinin ihracattını teşvik primi ile desteklemeye devam etmektedir. Üstelik Topluluk üyesi olmadığı için Türkiye'nin ihraç ürünler de % 10 fark giderici vergi uygulamaktadır. Bu haksız rekabet pazarlarımızı kaybetmemize neden olmaktadır (311). Bu soruna muhtemel bir çözüm Topluluk'ta olduğu gibi sebze ve meyve işleme sanayine işleme yardımı biçiminde bir yardım sisteminin uygulanması ve özellikle de potansiyel olarak yüksek rekabet düzeyine sahip ürünlerin önem sırasına göre kademeli olarak desteklenmesi önerilebilir. Bunun yanı sıra rekabet gücümüzün arttırılması için depolama, ambalajlama, pazarlama konusunda karşılaşılabilecek finansman sorunları Topluluk'ta olduğu gibi bir tarım fonu ile kısmen karşılanabilir.

(311) a.g.e., s.89.

7.2.3.1.7. Meyveler

İklim ve ekoloji koşulları bakımından Türkiye bazı tropik meyveler dışında bir çok meyvenin yetişmesine elverişli bir meyvedir. 1991 yılı verilerine göre üretilen meyve miktarı 10.7 milyon tondur. En çok üretilen meyvaların başta üzüksü meyvalar olmak üzere sırasıyla yumuşak çekirdekli, taş çekirdekli, turunçgiller ve sert kabuklular gelmektedir. Diğer ürünlere kıyasla meyve üretiminde verim artışı Topluluk seviyesine yaklaşmış durumdadır. Ancak girdi fiyatlarının yüksek oluşu çiftçinin bunları yeterince kullanmasını engellemekte ve dolayısıyla ürünlerin kalitesi giderek düşmektedir.

Bu durum sebze ihracatında olduğu gibi meyvada da büyük bir sorun yaratmaktadır. Çünkü Topluluk tespit ettiği ortak standartlara uygun meyve ithal etmektedir. Sebze konusu anlatılınca bahsedildiği gibi Türkiye meyve üretiminde de üretim standartlarına sahip değildir. En azından ihraç talebi yüksek olan bazı meyvalarda tüketici tercihlerini göz önüne alarak tat, büyüklük, zirai ilaç kalıntı oranı, kalite bakımından üretilen meyvelerin belirli standartlara uyması konusunda üreticiler teşvik edilmelidir. Diğer yandan ülkemizde hasat sonrası uygun teknolojinin kullanılmaması sonucu bir yandan ürün kalitesi düşmekte, diğer yandan da % 25'e varan oranda üretim kayıpları meydana gelmektedir.

Yaş sebze ve meyve ihracatında üreticilerin güçlü bir organizasyona sahip olmamaları pazarda etkin olarak yer almamalarına neden olmaktadır. Oysa güçlü bir organizasyon sayesinde üretici ve tüketici arasındaki pazarlama zinciri kısalacak, depolamadan pazarlamaya kadar pek çok sorun çözülebilecektir. Uygulanan ithalat ve ihracat politikaları ürünlerin pazarlanmasını olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Nitekim, 25 Ağustos 1992'de Ankara'da düzenlenen yaş meyve ve sebze pazarlama sempozyumunda ileri sürülen görüşler, Şubat 1992'de ihracatta desteğin kaldırılmasının yaş sebze ve meyve ihracatımızı olumsuz yönde etkilediği konusunda

birleşmektedir. Nitekim başta narenciye olmak üzere pek çok meyve ve sebze ihracatında azalma olmuştur.

Topluluğun meyve üretiminde kendine yeterlilik durumuna bakıldığında bunun taze mevvede % 85, turunçgillerde % 70 olduğu görülmektedir. Topluluk kendinede yetişmediği için daha çok tropik meyve üretmektedir. Bunun dışında turunçgillerde greyfurtta net talep açığı vardır. Topluluğun yıllık ortalama greyfurt ithalatı 370.000 tondur. Oysa üretim yıllık olarak ortalama 20.000 tonu geçmemektedir. Büyük bir talep açığının olduğu bu üründe pazarlarımızı genişletmemiz özellikle kırmızı ve pembe greyfurt çeşitlerinin üretiminin artırılması ile sağlanabilir. İspanya Topluluğa üye olduktan sonra Topluluğun üçüncü ülkelerden ithal ettiği turunçgiller miktarında büyük düşüşler meydana gelmiştir. Dolayısıyla greyfurt dışında kalan diğer türlerde ihracatımızı arttırmamız pek kolay görünmemektedir. Turunçgiller dışındaki meyvaların çoğunda Topluluk kendine yeterliliğinde üstünde olduğu için bu meyvelerde ihracat şansımız pek yoktur.

Dünyada ve AT'de yeşil meyve'nin yanısıra meyve suyu tüketimi de giderek artmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de meyve üretimindeki artış meyve suyu sanayinin gelişmesini teşvik edecektir. Bu durumda Topluluğa daha fazla ihracat yapma imkanı doğabilecektir. Ülkemizde çok sayıda (toplam 31 adet) meyve suyu üretimi yapacak işletme bulunmasına karşılık bunların tamamı aktif değildir. Meyve suyu ihracatımız genellikle konsantre ve pulp şeklindedir. Bunlar içinde de portakal ve elma suyu konsantreleri başta gelmektedir. Meyva suyu olarak da özellikle nektarin suyu ihraç edilmektedir (312).

Meyva suyu sanayinde karşılaşılan sorunların başında işlemeye uygun özellikte meyve üretiminin yok denecek kadar az olması gelmektedir. Bu nedenle işletmeler ya kalitesiz meyveleri ya da taze tü-

(312) Sevgi TÜZÜN, " Meyve İşleme Sanayimize Genel Bakış ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı 93, Ankara 1992,s.14.

ketime elverişli meyveleri işlemekte, bu da meyve suyu kalitesini olumsuz şekilde etkilemektedir.

7.2.3.2. Hayvansal Ürünler

Türkiye sahip olduğu hayvan varlığı bakımından dünyanın önde gelen ülkelerinden biridir. Buna karşılık verim oldukça düşüktür. Hemen hemen tüm hayvansal ürünlerde birim başına üretim hayvancılıkta ileri ülkelerin üçte biri ile beşte biri kadardır. Bunun başlıca nedenleri arasında daha önce verimlilik konusu anlatılırken belirtildiği gibi yerli ırkın ıslah edilmemesi ve besiciliğin meraya dayalı olması, hazır yemlerin pahalı olması ve talebi karşılamaması gibi nedenlerle besi çiftliklerinin yaygınlaştırılmaması sayılabilir. Ayrıca hayvancılığa yönelik devlet desteğinin yeterli ve sürekli olmaması pazarlama imkan ve şartlarının sınırlı olması da hayvancılıkta verimin düşük olmasına neden olmaktadır. Eğer Topluluğa tam üye oluncaya kadar hayvancılıkta yeterli bir gelişme sağlanmazsa bu sektör tamamen yok olacak ve Türkiye Topluluğun pazarı haline gelecektir (313).

Türkiye Sanayi Kalkınma Bankası tarafından hazırlanan bir araştırmaya göre (314) 13 milyon büyük baş, 53 milyon küçük baş hayvana sahip Türkiye'nin canlı hayvan sayısı bakımından OECD ülkeleri içinde üçüncü AT ülkeleri arasında ikinci sırada yer almasına rağmen bu potansiyelden yeterince yararlanamadığı görülmektedir. Çünkü hayvancılık tarımsal üretimin yanında ikinci derecede bir faaliyet olarak görülmekte ve üretimde ihtisaslaşma sağlanamamaktadır. Sağlıklı kesim için mevcut et kombinaları da yetersiz ve düşük kapasitede çalışmaktadır. Bu yüzden kaçak kesimler çok fazla olup piyasayı da olumsuz şekilde etkilemektedir.

(313) Arslan KARABAĞLI, a.g.e., 137.

(314) Nuran URAS, a.g.e., s.1.

Kişi başına yıllık et tüketimi günümüzde ülkelerin gelişmişlik düzeylerini belirleyen en önemli ölçülerden biri olarak kabul edilmektedir (315). Nitekim İngiltere'de yılda ortalama 75 kg, Almanya'da 73 kg olan kişi başına et tüketiminin Türkiye'de ortalama 30 kg dolayında olması canlı hayvan potansiyelimizden yeterince yararlanamadığımızı açıkça ortaya koymaktadır. Türkiye'de tüketilen etin 20 kg'ı kırmızı et, 7 kg'ı beyaz et ve 3 kg'ı ise balık eti olarak tüketilmektedir. Bu verilere göre Türkiye'de bir kişi kırmızı et olarak günde ortalama sekiz gram hayvansal protein tüketebilmektedir. Bu da günde 55 gram ete karşılık gelmektedir. AT'de ise bu miktar günde 250 gram ete karşılık gelmektedir.

Türkiye'de et üretiminin maliyeti çok yüksek düzeyde bulunmaktadır. Bu yüzden besicilik yem fiyatlarının da yüksek oluşu nedeniyle üreticiler tarafından pahallı bir faaliyet olarak kabul edilmektedir. Besiciliğin gelişmesi için entansif hayvancılığın teşvik edilmesi ve yem bitkileri üretiminin artırılması gerekir. Küçük aile işletmelerinde genellikle samanla yapılan besicilik hayvanların küçük ve cılız olmasına neden olmaktadır. Türkiye'nin hemen her yerinde saman kaba yem olarak hayvanlara günde 2-3 kilo kadar yedirilmektedir. Oysa 2 kg saman yerine 2 kg ot tükettiğinde fazladan yaklaşık 180 gram ham protein, 9 gram kalsiyum ve 5 gram potasyum tüketmiş olacaktır. Bu bakımdan çiftçi için besicilik karlı bir olmaktan çok uzaktır (316). Örneğin sığır besiciliğinde net karlılık yüzdesi bölgelere göre % 3.5 ile % 22 arasında değişmektedir. Bu durum hayvancılık sektörüne yeni yatırımların yapılmasını da engellemektedir. Böylece besiye alınan hayvan sayısı nüfus artışını karşılayamadığından veriminde düşük olması nedeniyle et fiyatlarının giderek yükselmesine yol açmaktadır (317). Dolayısıyla-

(315) Nuran URAS, a.g.e., s.5.

(316) Cengiz GÜRER, " Hayvan Besleme ve Ekonomisi ", Dünya, 1.7.1992.

(317) Hazım GÖKÇEN, " Daha Bol ve Ucuz Et, TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı.82, Ekim 1991, s.6.

la bu durum zaman zaman et ithalini gündeme getirmektedir. Oysa ortak tarım politikası çerçevesinde Topluluğun hayvancılığa verdiği teşvikler sayesinde özellikle sınır ve dana etinde üretim fazlaları oluşmuştur. Bu da üye ülkeler için büyük bir ihraç potansiyeli oluşturmaktadır.

7.2.3.2.1. Süt

Genel olarak ülkemizde süt arzında mevsimlere ve bölgelere göre önemli farklılıklar göstermektedir. Bu durum bir yandan üretim dengesizliği yaratırken diğer yandan toplanan çiğ süt gerekli koşullara uygun olarak sağılmadığı ve muhafaza edildiği için süt işleme tesislerinde değerlendirilirken maliyeti de yükseltmektedir. Eğer üreticiler bu konuda eğitilir ve bilinçlendirilirse süt işleme maliyeti düşecek ve süt ürünlerinin de kalitesi iyileşebilecektir.

Süt sektörünün sağlıklı ve istikrarlı bir büyüme göstermesi sağlanan inek başına verimim arttırılması başta olmak üzere verimsiz meralarda otlatma yerine besi çiftçiliğinin teşvik edilmesi ile sağlanabilir. Ayrıca bu sektör yapısı itibariyle üreticiden tüketiciye kadar pek çok alt sektörü ilgilendirdiğinde tüm safhalarda birimler arası koordinasyon sağlanmalıdır. Bu ürünlerin tazeliği ve kalitesi için de zorunludur. AT ülkeleri ve ABD gibi sütçülüğün en ileri düzeye ulaştığı ülkelerde çiğ süt işlenip tüketiciye ulaşınca kadar Board'lar, kooperatifler, federasyonlar gibi organize kuruluşların gözetimi altında olmaktadır. Ülkemizde ise sütçülükle uğraşan işletmeler küçük dağınık ve kendi başına çalışmaktadır. Bu ise düzenli bir üretim zincirinin oluşmasını engellemektedir.

Türkiye'de üretilen sütün kullanım alanına baktığımızda bunun % 25'i aile içinde tüketilmekte, % 10'u buzağı ihtiyacına ayrılmakta, % 60'ı da ticari işleme konu olmaktadır. Maalesef bununda büyük bir kısmı ya sokak sütü şeklinde doğrudan tüketiciye aktarıl-

makta ya da ilkel koşullarda çalışan mandıralarca işlenmektedir. Üretilen toplam sütün yaklaşık % 17'si kamu ve özel sektöre ait modern süt fabrikalarında işlem görmektedir.(318) Nitekim 1990 yılında üretilen toplam 8 milyon ton çiğ sütün 4.3 milyon tonu pazarlanmıştır. Bunun % 90'ı sokak sütçüleri ve mandıralar kanalıyla tüketiciye ulaşmıştır. Modern tesislerde işlenen süt ise ancak % 10 olarak gerçekleşmiştir (319). Oysa AT'de sütün modern tesislerde işlenme oranı % 95 'dir. Süt üretimi ve tüketimi alanında dünya lideri olan AT'de kişi başına yıllık süt tüketiminin 70 kg olduğu hesaplanmıştır. Türkiye'de ise pastörize ve UHT süt olarak kişi başına tüketilen süt miktarının yılda 9 kg olduğu dikkate alınırsa süt sanayimizin Topluluğun ne kadar gerisinde olduğu görülecektir. O halde Türkiye'de süt üretiminin ve süt sanayinin kısa sürede gelişmesi için ne yapması konusunda pek çok tedbir önerilmiştir. Ancak Topluluğa giriş öncesinde süt sektöründe mutlak bir iyileşme sağlanması için alınması zorunlu kabul edilen tedbirler şunlardır :

- Süt üretimi % 2.2 nüfus artışına karşılayacak düzeye çıkarılmalıdır. Üretimin arttırılması için dört yıldır başarıyla uygulanan sözleşmeli çiftçi modeli çerçevesinde damızlık gebe düve ithalatı hayvan başına verim 3500 kg oluncaya kadar sürdürülmelidir (320).
- Suni tohumlamanın yaygınlaştırılması için çiftçiler eğitilmeli ve kendilerinin köylerde suni tohumlama yapmalarına izin verilmelidir.
- Çiftçilere ödenen süt teşvik primi ile hayvancılıkla ilgili ted-

(318) Dünya, " Dünya Süt Günü ve Türk Sütçülüğü, 21.5.1991.

(319) Cengiz GÜRER, " Süt Fakiriyiz : Çözüm ve Politika Önerileri ", Dünya, 17.6.1992.

(320) a.g.m.

birleri enflasyonun aşındırıcı etkisinden korumak için bunlar yılda en az bir kere revize edilmeli ve ödemeler zamanında yapılmalıdır.

- Hayvancılık ve hayvansal ürünlerden alınan ithalat fonları, KDV ve üretim şirketlerinin kurumlar vergisi ile stopajları bir yerde toplanıp çiftçilere, üretici birliklerine üretimlerini artırmalarını teşvik için kullanılmalıdır (321).
- İhracat ve yatırım teşvik tebliğlerinde tarımsal ürünler sanayi ürünlerinden ayrı olarak sınıflandırılmalıdır. Tarımsal ürünler üretiminin yapısı gereği özel olarak desteklenmesi gerektiği görüşünden hareketle bu ürünlerin dünya rekabet şartları içinde uygun subvansiyonlarla desteklenmeleri ürünlerimizin dış pazarlarda anti-dumping yasalarına maruz kalmasını da önleyecektir. Bu konu özellikle Toplulukla olan tarım ürünleri ihracatımız için büyük önem taşımaktadır. Çünkü verilecek subvansiyonlar AT ülkelerinininki kadar olacağından anti dumping takibine uğramayacaklardır.
- Süt sektöründe yatırımlar yetersizdir. Getirilecek uygun teşviklerle özellikle ileri teknoloji uygulayacak optimum işletme ölçeğine sahip işletmelerin yatırımları teşvik edilmelidir. Türkiye'deki süt mamülleri üretim birimleri genellikle küçük verimsiz işletmeler olduğundan bunların bir araya gelip üretim miktarlarını arttırmaları ve teknolojilerini yenilemeleri, bunun için de optimum ölçeğe ulaşmaları teşvik edilmelidir.
- Genel olarak tüm gıda sanayini ilgilendiren gıda yasasının çıkartılması süt üretiminde ve işlenmesinde kalite standartlarının oluşturulması ve düzenli denetiminin yapılabilmesi için büyük önem taşımaktadır.

(321) Ahmet ARSAN, " Hayvancılık Stratejik Öneme Sahip ", Dünya, 26.8.1992.

- Piyasada kalite standartlarının ve kontrolünün mevcut olmaması sektörde haksız rekabete neden olmaktadır. Gıda yasasının çıkarılması bu durumu tek başına düzeltmeye yeterli olmayacaktır. Kontrolsüz sokak sütü satışının önlenmesi için süt üreticilerinin ürettikleri çiğ sütü süthanelere teslim etmeleri ve bunların da üretici birliklerinin kontrolü altında olması gerekmektedir. Ancak bu şekilde üretilen bu sütün tüketiciye ulaşınca kadar düzenli denetimi yapılabilir. Aksi halde söz konusu bu üretim ve denetim zinciri kurulmazsa Topluluğun düzenli işleyen sistemi karşısında süt sektörümüz hiç bir şekilde rekabet edemeyecek ve Topluluğun pazarı haline gelecektir.

Süt üreticilerinin bölgesel kooperatifler halinde birleşmeleri ve kooperatif kanalıyla sağılan sütlerin modern kuruluşlara intikali hem üreticinin gelir kaybının önlenmesi, hem de süt üretiminin devamlılığı sağlanabilir. Daha sonra ikinci aşamada bölgesel kooperatiflerin birleşmesi ile kurulacak kooperatifler birliği sektörün gelişmesi için alınacak tedbirlerin, aşılacak dar boğazların çözümünde tek merci olarak ve hükümetle işbirliği yapacaklardır (322).

7.2.3.2.2. Kırmızı Et Sektörü

Sektörün genel yapısına baktığımızda şunlar görülmektedir. 1990 yılı verilerine göre kontrollü ve kontrolsüz kesimlerden toplam 1.2 milyon ton kırmızı et üretilmiştir. Kontrollü et üretiminin toplam üretim içindeki payı % 40'dır (323). Türkiye'de et talebi gelir seviyesine bağlı olarak değişmektedir. Enflasyon karşısında hızla artan et fiyatları et tüketimini giderek azaltmaktadır. Kişi

(322) Ahmet ARSAN, a.g.m.

(323) SETBİR Haberler, " Üçüncü İzmir İktisat Kongresi Kırmızı Et Sektörü Çalışma Grubu Raporu ", sayı 36, Temmuz 1992, s.2

başına yıllık kırmızı et tüketim miktarı Türkiye'de 20 kg'ı geçmemektedir.

Sektörde dış ticarete ilişkin gelişmelere bakıldığında 1980-1984 yılları arasında hem et ürünleri hem de canlı hayvan ihracat miktarında önemli artışlar olmuştur. Ancak 1984 'den sonra özellikle kırmızı et ihracatında büyük azalma görülmektedir. Bunun başlıca nedenleri arasında Orta - Doğu ülkelerine yapılan canlı hayvan ihracatı, hayvancılıkla ilgili daha önce sözü edilen temel sorunlar, sektörün yeterince desteklenmemesi ve hayvan hastalıklarıyla mücadelenin yetersiz olması ayrıca hammadde azlığından tesislerde kapasite kullanım oranındaki düşüklük sayılabilir.

2000'li yıllara yaklaşırken yılda % 2.2 oranındaki nüfus artışı ile geleceğin 75 milyonluk Türkiye'sinin et ihtiyacını karşılayabilmek için mevcut et üretimini en az üç katına çıkarmak gerektiği konusunda uzmanlar görüş birliği içindedirler. Yeterli ve dengeli beslenmede günlük protein ihtiyacının yarısının hayvansal proteinden sağlanması gerektiği düşünülürse Türkiye'de kişi başına günlük protein alımının en fazla 13-15 gram gibi çok düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Bu bakımdan geleceğe yönelik üretimi arttırmak ve Türk et sanayiini Topluluk'la rekabet edebilir bir seviyeye çıkarmak amacıyla üçüncü İzmir İktisat Kongresinde sektörün sorunlarına çözüm yolları olarak şunlar önerilmiştir (324).

- Yüksek verimli sığır talebini karşılamak için melezleme çalışmaları yaygınlaştırılmalı ve ırk islah programı uygulamaları hızlandırılmalıdır. Suni tohumlama için gerekli teknoloji ve personel ihtiyacı sağlanmalıdır,
- yem sorununu çözmek, yemin üretim ve dağıtımını yapmak, fiyat istikrarını sağlamak için Toprak Mahsülleri Ofisi (TMO) ve yem fabrikaları arasında işbirliği kurulmalıdır,

(324) a.g.e.,s.2.

- mera alanlarının tahsis ve kullanımının yasal bir çerçeveye oturtulması gerekir,
- üreticilerin organize olmaları ve güçlü bir birlik kurmaları sağlanmalıdır,
- kaçak hayvan kesimi önlenmelidir,
- katma değer in yurt içinde kalmasını sağlamak için canlı hayvan yerine et ihracatı teşvik edilmelidir,
- hayvancılığı teşvik kredileri yeterli düzeye çıkarılmalı ve kredi faiz oranları daha da düşürülmelidir,
- dış pazarlarda rekabet için yeterli seviyede subvansiyonlarla ihracat desteklenmelidir,
- mevsimsel özellikler dikkate alınarak kamu ve özel sektörde stoklar oluşturulmalıdır,
- verilen teşvikler günün koşullarına göre gözden geçirilmelidir,
- Ziraat Bankası'nın hayvancılık sektörüne yeterli desteği sağlayabilecek hale getirilmesi gerekir,
- hayvancılık sektöründe gerekli destek ve teşviklerin oluşturulması için bir devlet politikası saptanmalıdır,
- devlet üretme çiftlikleri etkin çalışmalarını sağlamak için özelleştirilmelidir.

Özetleyecek olursak Türkiye'de hayvansal ürünler üretiminde mevcut durumun iyileştirilmesi ancak uzun dönemde devlet politikası ile gerçekleştirilebilir.

7.2.3.2.3. Beyaz Et Sektörü

Türkiye'de hayvansal protein açığının kapatılabilmesi için önem verilmesi gereken hayvancılık dallarının başında beyaz et sektörü gelmektedir. Tavuk ve balık etinin dana ve koyun etine göre insan sağlığı açısından daha yararlı olduğu yolundaki görüşler kamu oyunu beyaz et tüketimine yöneltmektedir. Dolayısıyla özellikle tavuk etinde talep giderek yükselmekte ve üretim artan talebi karşılayamamaktadır. Türkiye'de tavuk eti üretiminde mevcut duruma baktığımızda 1985 yılından itibaren etlik piliç üretiminde gözle görülür bir artış olduğu görülmektedir. Bu artışta modern tavuk kesimhanelerinin devreye girmesinin ve üretimi artırıcı teşviklerin yapılmasının büyük rolü vardır. ABD tarım Bakanlığınca yayınlanan World Poultry Situation verilerine göre 1989 yılında Türkiye'de üretilen tavuk eti miktarı 353.000 tondur. Bu miktarın 170.000 tonu etlik piliç, geriye kalanı damızlık ve yumurta tavuğudur (325). Ülkemizde halen 30 anaç tavuk yetiştiren işletme mevcuttur. 4000 civarında etlik piliç işletmesi olup % 87 kapasiteyle çalışmaktadır. Yıllık ortalama kişi başına düşen tavuk eti tüketimi de 7 kg'dır. Oysa gelişmiş ülkelerde bu ortalama Türkiye'nin 2 - 3 katıdır.

Dünya tavuk üreticileri arasında Brezilya, ABD ve Fransa başta gelmektedir. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ortaya çıkan Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) ile Doğu Avrupa ülkeleri bu dev ihracatçı ülkeler için yeni pazarlar oluşturmaktadır. Örneğin ABD'nin eski Sovyetler Birliğine yönelik piliç eti ihracatı 1987'den itibaren durma noktasına gelmişken, 1989'da 37.000 ton olarak gerçekleşmiştir. Topluluk'ta ise en büyük ihracatçı ülke Fransa olup daha çok İspanya'ya ihracat yapmaktadır.

(325) Tankut BAYTAROĞLU, " Türkiye Tavukçuluğundaki Mevcut Durum ", Dünya, 8.6.1991.

Türkiye'de tavukçuluk sektörünün iyileştirilmesi için alınması gereken tedbirler şunlardır:

- Üretim planlaması yapılmalı ve üreticiler organize olmalıdır. Türkiye'de piliç eti üretiminin % 60 bölümünün bağımsız küçük üreticiler tarafından yapılmaktadır (326). Üretim tüketim ve pazarlama koşullarındaki değişikliklerinden en çok bu grup etkilenmektedir. Dolayısıyla arz ve talep koşullarından da en çok bu grup etkilenmektedir. Oysa bu üreticiler organize olup bir birlik altında toplanabilirse ihtiyaçları olan kaliteli civciv ve yemi yeteri kadar ve zamanında temin edebilirler. Bunun yanısıra sektörde üretim ve pazarlama faaliyetleri entegre edilirse kuluçkahaneden kesimhaneye, paketlemeden soğuk depolamaya kadar üretim ve pazarlamanın tüm aşamalarında üreticiler arası iletişim artacak bu da kapasite kullanım oranını arttıracak girdi maliyetlerini ve işletme sermayesini düşürecek, verimliliği ve üretimi arttıracaktır. Böylece küçük üreticiler üretimlerinde daha sürekli ve istikrarlı olabileceklerdir. Bu şekilde bir organizasyon üreticiye piyasaları daha yakından izleme imkanı verdiğinden üretimlerini iç ve dış talebe göre ayarlayabileceklerdir.
- Yem tesisleri ve kesimhanelerin dünya standartlarına göre işletilmesini sağlamak için kalite kontrol ve denetimlerinin de dünya standartlarına göre yapılması gerekir.
- Yem hammadde temininde zamen zaman sıkıntıya düşülmektedir. Etlik piliç üretiminde yem olarak üretilen mısır ve soyadaki üretim artışına rağmen ihtiyacı karşılamamakta ve ithal edilmektedir. Bu bakımdan mısır ve soya üretiminin teşvik edilmesine devam edilmelidir. Ayrıca kurutma tesisi, depolama ve tahıl siloları kurulması da teşvik kapsamına alınmalıdır.

(326) Güven ERDAL, " Tavukçuluk Sektörünün Gelişmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler ", Dünya Dosyası-Yumurta ve Tavukçuluk, No. 19, 11.5.1992.

- Ziraat Bankasının kalkınmadaki öncelikli yörelere verdiği kredilerde faiz oranı daha da düşük tutulmalıdır.
- İhracatı teşvik tedbirleri arttırılmalıdır. Türkiye'de yıllık tavuk eti üretimi 350-400 bin ton kadar olup ihracat 1984 yılından bu yana gerileyerek 1990 yılında tamamen durma noktasına gelmiştir. Söz konusu gerilemede tavuk eti üretim maliyetinin yem maliyetlerine bağlı olarak yükselmesinin yanı sıra Orta-Doğu ülkelerinin giderek kendine yeterli hale gelip her yıl daha az ithalat yapmalarının rolü büyüktür. Özellikle Brezilya ve Fransa'nın yoğun subvansiyonlarla desteklediği tavuk eti piyasalarında fiyatlar ton başına 1250 doların altında sürmektedir. Oysa Türkiye'de bir ton tavuk etinin maliyeti 2000 doları aşmaktadır (327). Böyle olunca dünya piyasaları ile rekabet etmek imkansız hale gelmektedir.

Beyaz et sektörünün bir alt sektörü olan yumurtacılık sektörü uzun yıllar geleneksel yöntemlerle üretimini sürdürmüştür. 1980 yılından bu yana uygulanan yatırım desteği ve ihracat teşvikleriyle üretim potansiyelinde ve modern teknoloji kullanımında büyük ilerleme kaydedilmiştir. Örneğin 1980 yılında 2 milyon olan yumurta tavuğu adedi 1991 yılında 31 milyon adede ulaşmıştır. Yapılan tespitlere göre Türkiye'de toplam 3264 yumurtacı piliç üretim işletmesi mevcuttur. Yılda yaklaşık 6 milyar yumurta üretilmektedir. Bunun ancak % 5-10'u ihracata konu olmakta, geriye kalan içerde tüketilmektedir (328).

Yapılan desteklemeler sonucu üretim kapasitesi ülke ihtiyacının üzerine çıkmış bulunmaktadır. Halen sektörde % 40 oranında atıl kapasite mevcuttur. Bu nedenle devletin atıl kapasitesi olan bir

(327) Güven ERDAL, a.g.m.

(328) SETBİR Haberler, " Üçüncü İzmir İktisat Kongresi Kırmızı Et Sektörü Çalışma Grubu Raporu ", sayı 36, Temmuz 1992, s.3.

sektörü yatırım teşvikleriyle desteklemek yerine ihracat desteğine yönelmesi beklenmektedir (329). Tavukçuluk, yumurtacılık, genel olarak da hayvancılık sektörünün temel girdisi olan yemlik tahıl üretiminin özendirilmesi gerekmektedir. Yem sektörüne uygulanan KDV oranının % 3'e düşürülmesi ve düşük kredilerle yem sanayinin düşük maliyetli ve kaliteli yem üretimi için desteklenmesi gerekir.

7.3. GELECEKTE TÜRKİYE'DE NASIL BİR TARIM POLİTİKASI İZLENECEK ?

İki binli yıllara yaklaşırken dünyanın gıda talebinde bulunan bir milyar yeni nüfusla karşılaşacağı tahmin edilmektedir. Bugün halen dünyada 450 milyon kişi açlıktan ölmek üzeredir. Yaklaşık 550 milyon kişi de yetersiz beslenmekte, yapılan tahminlere göre, gelecekte dünya gıda artındaki artışın toplam dünya nüfus artışını karşılayamayacağı ve gıda yardımına rağmen üçüncü dünyanın bu yoksul ülkelerinde kitlelerin açlıktan ölümünün kaçınılmaz olacağı belirtilmektedir.

Diğer yandan ABD ve AT birbirlerini tarıma yoğun sübvansiyon vererek üretim artışında patlamaya neden olmak ve dolayısıyla dünya ticaretinde haksız rekabet yaratmakla suçlamaya devam etmektedirler. Başta tahıl ve pirinç olmak üzere pek çok piyasada ABD üstünlüğünü sürdürmektedir. Yarattığı üretim fazlaları ile dünya ticaretini ABD 'ye kaptırmamaya çalışan AT ise bu stratejisinden vazgeçmeyecektir. Ancak tarıma verilen sübvansiyonların bütçenin yaklaşık % 70'ini oluşturması nedeniyle bir yandan içerden büyük baskı gören AT dışardan da başta ABD ve Japonya olmak üzere GATT üyesi ülkelerin yoğun baskısı altında üretim ve ihracat sübvansiyon-

(329) Kenan MALATYALI, " Devlet Yumurta Üreticilerini Desteklemeli ", Dünya Dosyası-Yumurta ve Tavukçuluk, No.19, 11.5.1992.

larını bir miktar düşürerek üretimini azaltmayı kabul etmiştir.

Kağıt üzerinde varılan bu anlaşmaların uygulamada nasıl bir sonuç getireceği zamanla belli olacaktır. Nitekim bazı gözlemciler son reform planıyla tarım ürünlerine verilen desteklemenin giderek azaltılmasının, fiyatların düşmesi yüzünden üreticiyi reel geliri arttırmak için daha fazla ekim yapmaya yönelteceğinden şüphe etmektedirler (330).

Global olarak bakarsak tarım ürünleri üretimi ve ticareti tüm dünyada, geçmişte olduğu gibi gelecekte de stratejik önemini korumaya devam edecektir. Özellikle sanayileşmiş zengin ülkelerin tarım sektörünü daha yoğun bir şekilde desteklediklerini, bu sektörün GSMH'daki payının sanayiye oranla giderek azalmasına rağmen tarımın ülke ekonomisi için önemini azalmadığını tersine giderek arttığını ABD ve AT tarım politikalarını örnek göstererek belitebiliriz.

Bütün bu saydıklarımız gözönüne alınırsa gelecekte Türkiye'de nasıl bir tarım politikası izlenmelidir ?

Herşeyden önce tarıma verilen desteğin azaltılmaması gerekir. Burada önemli olan Türkiye'de tarımsal desteklemenin şekli ne olacaktır ? Esas sorun burada yatmaktadır. Mevcut destekleme sistemi devleti, ihtiyaç duymadığı ürünleri dünya fiyatlarının üzerinde bir fiyattan satın almaya, daha sonra da stokları eritmek için dünya fiyatlarının altında bir fiyattan satmaya yada imha etmeye zorlamaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde destekleme alım fiyat uluslararası piyasa fiyatlarının üzerinde belirlenmektedir. Tarım ürünleri destekleme fiyatları sonuçları bakımından 55 milyon kişiyi ilgilendirdiğinden bu önemli oy potansiyelinin baskısını hükümetler gözardı edememektedirler.

(330) Aslında Topluluk bu durumu dikkate alarak üretim artışını kontrol altında tutmak için ekstansif tarıma teşvik vermeyi öngörmüştür.

Günümüzde tarım ürünleri destekleme fiyatları ve bu alımlar için yapılacak ödemelerin kaynağı Türkiye'nin en önemli sorunudur. Destekleme alımlarında peşin ödeme sıkıntısı hükümetleri her yıl nakit sıkıntısına sokmaktadır. Bu sıkıntının da büyük bir bölümü Toprak Mahsulleri Ofisi tarafından yapılan hububat destekleme alımları sırasında yaşanmaktadır. Hükümetler buğday destekleme alım fiyatlarını oy kaygısıyla ile dünya fiyatlarının üzerinde belirlediğinden tüccar, TMO'nun silolarda biriken stoklarını düşük fiyattan piyasaya sürülmesini beklemekte neticede serbest piyasadan üreticiden ürün satın almak yerine fiyatlar yarı yarıya düştüğünde TMO'ya yönelmektedir. Bu arada üreticiler de oldukça zor durumda kalmaktadır. Silolar dolu olduğu için ürününü TMO'nun ilan ettiği fiyatı yüksek bulduğu için tüccar da bu ürünü talep etmemektedir.

Destekleme alımlarında peşin ödeme sıkıntısı hükümetleri destekleme politikasına yeni bir yön vermeye zorlamaktadır. Çözüm, çiftçinin ülkenin ihtiyacı olan ürünleri üretmeye teşviki ve gereksiz stokların oluşmaması için, destekleme fiyatlarının ekim döneminden önce açıklanmasında yer almaktadır. Böylece hem çiftçi piyasanın ihtiyacına uygun üretime yönelecek hem de devletin gereksiz yere fazla ürün satın alması önlenmiş olacaktır. Bu aslında 2 kademeli bir fiyat sistemi demektir. Hasat döneminden önce ilen edilecek fiyatlar üreticileri, ülkenin ihtiyacı olan ve desteklenmesi öngörülen ürünlerin üretimine yönlendirilebilir. Dolayısıyla aşağı yukarı belirli olan ürün fiyatları çiftçilere hangi ürünü üretmeleri konusunda fikir verebilir. Hasat dönemi sonuna kadar geçen süre içinde ülke ve dünya ekonomisinde olabilecek değişiklikler bu fiyatlara yansıtılarak kesin fiyatlara ulaşılabilir. Netice olarak iki kademeli fiyat sistemi piyasaları istikrara kavuşturmada, arz ve talebi dengelemede merkezi planlama arası olarak kullanılabilir.

Destekleme alımlarının hükümetler ve bütçe üzerindeki yükünü kaldırmanın en kolay yolu belki ilk bakışta devletin müdahale aracı rolünden vazgeçmesi diye düşünülebilir. Ancak bilindiği gibi tarım sektörünün kendine özgü yapısı tarım ürünleri üretimi ve ticaretinde devlet desteğini zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte dev-

letin piyasaları arz ve talep koşullarına göre yönlendirmede, pazarları olabildiğince serbest piyasa koşullarına yaklaştırmada önemli bir katkısı ve düzenleyici bir rolü olabilir. Burada borsa sistemi gündeme gelmektedir. Türkiye'de uzun bir süredir tarım ürünleri pazarlamasında borsa sisteminin denenmesi üzerinde düşünülmektedir. Yıllardır devlet destekleme kurumlarına ürününü satmaya alışmış çiftçi için birden bire piyasa koşullarına göre mal talep eden, daha sıkı kalite standartlarının yer aldığı ve hepsinden önemlisi güçlü organize birlikler olarak üreticiyle tüccarın karşı karşıya geldiği ve sıkı pazarlıkların yapıldığı bir sisteme geçmek pek kolay olmayabilir.

7.3.1. Tahıl ve Bakliyat Borsalarının Kurulmalıdır

Bu konuda bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Tasarıya göre ilk aşamada tahıl ve bakliyat borsaları kurulması öngörülmektedir. Bu borsalar kurulduktan sonra diğer ticaret borsalarının bu ürünlerde işlem yapma yetkilerine son verilecektir. Hazırlanan tasarıya göre destekleme kapsamındaki hububat ve bakliyatın belirlenecek taban fiyatlar üzerinden doğrudan TMO tarafından satın alma uygulamasının kaldırılması, buna karşılık TMO'nun kuracağı borsalarda üretici ve alıcıların karşı karşıya gelerek piyasa fiyatları üzerinden alım satım işlemlerinin gerçekleşmesi öngörülmektedir. TMO fiyatların belirli limitlerin altına düşmesi ve fiyat istikrarının korunması için dengeleme rolü üstlenecek ve bu amaçla da piyasaya müdahale ederek alım ve satım yapabilecektir.

Tahıl ve bakliyat borsaları kurma görevinin neden TMO'ya verildiği sorusu akla gelebilir. Öncelikle TMO'nun bu konuda köklü bir tecrübesi olduğunu, piyasaları iyi tanıdığını burada belirtmek doğru olur. Dolayısıyla üretici ve tüccarların bir araya gelip serbest piyasa koşulları altında alım satımın yapılacağı böyle bir ortamda TMO hakem rolü oynayabilir ve gerektiğinde müdahale alımları yaparak üreticileri koruması sağlanabilir. Bu sistem aynı zamanda bir takvim sorununu da gündeme getirecektir. Belirli bir tarihe kadar

borsada satış yapıldıktan sonra üreticinin elinde kalan ve piyasa fiyatının altına düşen ürünler TMO tarafından satın alınarak piyasaların tekrar dengeye getirilmesi sağlanabilir. Sistemin yararı TMO'yu üreticilerin tek satış kapısı konumundan kurtararak finansman ve depolama sorunlarını hafifletmektir.

Sistemin başarı ile uygulanması her şeyden önce üreticilerin güçlü bir birlik altında organize olmalarına bağlıdır. TMO'nun ilan ettiği piyasa fiyatından daha düşük fiyata ürünün satılması ya da tüccarın piyasa fiyatlarını düşürmek için yapacağı baskılara direnecek ve sıkı pazarlık gücüne sahip bir üretici birliğinin kurulması şarttır. Bu birlik aynı zamanda Türkiye'nin herhangi bir yerinde ürününü satmak isteyen üreticinin merkez ofis veya şubeleri ile bağlantısını zamanında kurabilmeli ve üreticiye yol gösterebilmelidir.

Topluluk fiyat sistemine uyum göz önüne alınırsa iki kademeli fiyat sistemi ve borsada satış sistemi Türk çiftçisini talebe göre üretim yapmaya ve pazarlık gücünü kazandırmaya yönlendirebilir. Dolayısıyla da Topluluk fiyat ve destekleme mekanizmalarına uyumu kolaylaştırabilir. Borsalarda yerli alıcı ve satıcıların yanı sıra yabancılarda işlem yapabileceklerdir. Yerli üreticilerin korunması ve desteklenmesi amacıyla bir de dış ticaret fonu öngörülmektedir. Fon tespit komitesi iç ve dış fiyat gelişmelerini izleyerek tahıl ve bakliyat ihracatı ve ithalatında uygulanacak destekleme ve fiyat istikrar primlerini belirlemekle yükümlüdür.

Borsanın işleyişi ana hatlarıyla şu şekilde olacaktır. Ürünü borsada işlem görmesi için TMO'ya teslim eden üreticiye karşılığında bir sertifika verilecektir. TMO'ya önce teslim edilen ürüne satış önceliği tanınmıştır. TMO ofisleri vasıtasıyla satışa sunulan her aynı cins ve türdeki hububat gurubunun bir satış partisini, her hububat sertifikasının ise bir satış miktarını belirlemesi öngörülmüştür. Alıcılar taleplerini dünya borsa fiyatlarını baz alarak haftalık teslim esasına göre yapacaklardır. Alıcı ve satıcılar anlaşmaları fiyat üzerinden işlemi borsaya tescil ettireceklerdir.

Tahıl ve hububat borsaları Türkiye için yeni bir modeldir. Sistem başarıyla uygulanırsa devletin destekleme alımlarının finansman yükü ile depolama sorunları önemli ölçüde azalacaktır. Devletin üretici ve alıcıyı bir araya getirdiği bu pazarda alış ve satış fiyatları dünya fiyatları baz alınarak yapılacağından düşük maliyetle üretim yapan üreticilerin bu satışlardan avantaj sağlayacakları düşünülebilir. Bunlar da çoğunlukla büyük üreticiler olacaktır. Dolayısıyla sistemin küçük üreticiler için pek avantajlı olmayacağını şimdiden söyleyebiliriz. Çünkü maliyetlerin yüksek, verimin düşük olduğu küçük işletmelerde pazarın ihtiyacına uygun miktarda ve kalitede üretim yapılamadığından bu işletmeler borsada rekabet etme imkanı bulamayacaklardır. Bu nedenle devletin küçük işletmelerin modernizasyonuna ve optimal büyüklüğe ulaşmalarına teşvik vermesi gerekmektedir.

7.3.2. Üretim Planlaması Yapılmalıdır

Genellikle Türkiye'de üreticiler hangi yıl hangi ürünü ekeceğini çoğu kez bir önceki yılın fiyatlarına bakarak karar vermektedir. Bunun sonucunda da bir üründe gereksiz stoklar oluşurken bir başka üründe arz yetersizliği ortaya çıkmaktadır. Destekleme alımlarında peşin ödeme sıkıntısı hükümetleri nihayet ürün planlamasına yöneltmiştir. Gelişmiş ülkelerde yıllardır üretim planları yapılırken ülkemizde bu konu ihmal edilmiştir. Oysa üretim planlaması ile ülke ihtiyaçları hesaplanarak hangi bölgede hangi ürünün ne miktarda üretilmesi gerektiği belirlenebilir. Buna göre de destekleme kapsamına alınacak ürünler tespit edilebilir. Böylece hem destekleme kapsamına alınacak tarım ürünlerinin tespiti objektif ve bilimsel esaslara göre yapılması sağlanır hem de piyasalar arz ve talep dengesi bakımından istikrara kavuşabilir (331).

Üretim planlamasında ikinci önemli unsur tarımsal üretimin belir-

(331) TZOB, Zirai İktisadi Rapor 1990-1991, ss.169-172.

lenen hedefler doğrultusunda gerçekleşmesi için destekleme alım fiyatlarının iki kademede tespit edilmesi konusudur. Çiftçinin uygun ürüne teşviki ve gereksiz stokların önlenmesi için destekleme fiyatlarının mutlaka ekim döneminden önce ilan edilmesi gerekir. Bu bakımdan çiftçinin ürünü ekmeden önce ilan edilecek destekleme alım fiyatı ön fiyat olmalı ve ardından hasat dönemine kadar olabilecek ekonomik gelişmeler göz önüne alınarak kesin fiyat tespit edilmelidir. İki kademeli fiyat sistemine geçilirse ortak tarım politikasının fiyat sistemine uyum konusunda da Topluluğa bir ölçüde yaklaşımış olacaktır. Bu arada ikame tarım ürünleri arasında oransal fiyat dengesinin de göz önüne alınması gerekecektir.

7.3.3. Ürün Bazında Subvansiyon Uygulamasının Kapsamı Genişletilmelidir

Ülkemizde pek çok ürünün maliyetinin dünya fiyatlarının üzerinde olduğu herkesçe bilinmektedir. Bunun başlıca nedeni girdi fiyatlarındaki artışın ürün fiyatlarındaki artışın çok üzerinde çok üzerinde olmasından doğmaktadır. Nitekim 1980 - 1986 yılları arasında tarımsal üretim girdi fiyatlarının 22 kattan başlayıp 35 ve 60 kat artışına karşın ürün fiyatları sadece en fazla 17 kat ve ortalama olarak da 13 kat artmış bulunmaktadır.

Bugüne kadarki politikalar girdilere subvansiyon yapılması üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak yapılan subvansiyonlar girdi fiyatlarındaki artış karşısında yetersiz kalmaktadır. Bunun yanısıra verilen subvansiyonlardan yararlananlar sınırlı sayıdaki çiftçilerdir. Zira bunlar büyük çiftçiler olup en çok girdi tüketenler de yine bu çiftçilerdir. Dolayısıyla yapılan yardımdan çiftçiler geniş ölçüde istifade edememektedir. Bu nedenle tarım çevrelerinde girdi subvansiyonu yerine ürün bazında subvansiyon uygulamasının yaygınlaştırılması giderek önem kazanmaktadır. Destekleme politikasında bundan böyle üretim yardımlarına ağırlık verilirse bundan küçük çiftçiler daha fazla yararlanabilecek diğer bir ifade ile gerçekten subvansiyona ihtiyacı olan çiftçiler bu destekten faydalanmış

olacaktır. Diğer yandan Topluluk'ta girdi subvansiyonları kaldırılmış olup üretim ve işleme yardımı şeklindeki yardımlar söz konusudur. Bu bakımdan ülkemizde de girdi subvansiyonlarının yerini üretim ve işleme yardımlarının alması ortak tarım politikasına uyumu kolaylaştıracaktır. Ayrıca belirtmek gerekirse ürün bazındaki işleme yardımları tarım işleme sanayine yeterli ve kaliteli hammadde teminine de katkıda bulunacaktır.

7.3.4. Ortak Tarım Politikasına Uyum Sorunu Dikkate Alınmalıdır

Topluluğa tam üye olma hedefi içinde olduğu Türkiye geleceğe dönük tarım politikasını yönlendirirken OTP'ye uyum sorununu da dikkate almak durumundadır. Nitekim Katma Protokolün 33/1. inci maddesi geçiş dönemi süresince Türk tarım politikasının OTP'ye uyumunu zorunlu kılarak Türkiye'ye çok geniş ve ayrıntılı hükümler içeren bu politikasının bilinmesi, izlenmesi ve bu yönde gerekli tedbirlerin alınması görevini de vermiştir. Türk tarım politikasının OTP'ye uyumu Topluluk tarımsal üretiminin büyük bir bölümü için uygulanan ortak piyasa düzenlerinin öngördüğü bütün yan politikaların ve mekanizmaların üstlenilmesi demektir. Bu bakımdan Türkiye Topluluğa katılmakla ortak piyasaları düzenleyen temel yönetmeliklere ve bunlara ilişkin uygulama yönetmeliklerine uyum zorunluluğunu yüklemektedir. Ancak uyum süreci Topluluğun daha önceki genişlemelerinde olduğu gibi bir geçiş dönemi öngörmektedir. Uyum kuralları ise müzakereler sonunda katılma anlaşması ile belirlenecektir.

Ortak piyasa düzenlerine muhtemel uyum kuralları dört ana başlık altında toplanabilir. Bunlar :

- Topluluk fiyat politikasına uyum,
- Topluluk içi serbest dolaşım politikasına uyum,
- Topluluk dışı ticaret politikasına uyum ve

- Topluluk rekabet politikasına uyumdur.

7.3.4.1. Topluluk Ortak Fiyat Politikasına Uyum

Fiyat politikasına uyum iki aşamada gerçekleşecektir. Topluluk içi ortak fiyatlara uyum ve ortak dış tarifeye uyum. Hatırlatmak gerekirse OTP'nin Topluluk içindeki rejimi ortak piyasa düzenleri çerçevesinde alınan tedbirlerle sürdürülmektedir. Türkiye'nin bu piyasalardaki fiyat rejimine uyumu Türkiye'de nisbeten düşük piyasa fiyatlarını Topluluk fiyat seviyesine çıkaracaktır. Bu özellikle tahıllar, yumurta, süt ürünleri gibi Topluluğun sıkı koruma altına aldığı sektörlerle sebze, meyve gibi geri çekme fiyatı uyguladığı sektörlerde söz konusu olacaktır. Bu nedenle söz konusu sektörlerde bazı düzenlemelerin yapılması gerekecektir. Bunlar iç piyasanın düzenlenmesi, Türkiye'nin Topluluğa yönelik ihracatının düzenlenmesi, müdahale sistemi ya da geri çekme sisteminin kurulması, üçüncü ülkelere yönelik ihracatta vergi iadesi sisteminin uygulanması şeklinde sıralanabilir.

Türkiye Topluluğa üye olduğunda iç piyasada fiyatlar önemli ölçüde yükselerek Topluluk seviyesine yaklaşacaktır. Fiyat politikasına uyum herşeyden önce ekim döneminden önce saptanmış taban fiyat, tavan fiyat ya da üretici yardımı düzenlemelerine dayandırılacak ve FEOGA'dan sağlanacak parasal yardımlarla sürdürülecektir. Yükselen tarım ürünleri fiyatları ile üreticilerin gelirleri de yükselecektir. Ancak son reform planı ve GATT müzakereleri ışığında Topluluğun tarım ürünleri destekleme fiyatlarını kademeli olarak düşüreceği ve dünya fiyatlarına yaklaştıracak olduğunu da şimdiden söyleyebiliriz. Bu durum Türkiye için bir dezavantaj değildir. Çünkü üreticiye yüksek gelir sağlama kaygısıyla yapay olarak yüksek tutulmuş piyasa fiyatlarına uyum sağlamaya çalışmak tarıma dayalı sanayiler başta olmak üzere ekonominin diğer sektörleri ve tüketiciler üzerinde bir baskı oluşturacak, düşürülmeye çalışılan enflasyonu da daha da arttıracaktır.

7.3.4.2. Tarımsal Yapı Politikasına Uyum

Ortak piyasa düzenlerine uyum fiyat politikası ile ilgili gerekli düzenlemelerin yanında işletmelerin modernizasyonu, üreticilerin örgütlenmesi, modern üretim tekniklerinin kullanımı için çiftçi eğitim programlarının yaygınlaştırılmasını da gerektirmektedir. Bunlara ilave olarak tarım sektörü ile ilgili Türkiye'de ve Topluluk'taki gelişmeleri sürekli izleyecek, mevzuatı takip edecek ve bu gelişmeler ışığında sektörün Türkiye'nin menfaatlerine uygun olacak şekilde yönlendirebilecek uzmanlardan kurulu bir tarım konseyi oluşturulmalıdır.

Tarımsal yapı ile ilgili diğer bir sorun üretim faaliyetlerini geliştirmek ve verimliliği yükseltmektir. Türkiye'de verimliliğin düşük olmasının nedenlerinden biri de yaratılan tarımsal katma değer bu sektörde çalışan aktif nüfusun fazlalığı nedeniyle düşük olmasıdır. Tarımda çalışan nüfusu tarımsal işleme sanayilerine kaydırmak bu sektördeki işgücü fazlasını azaltmanın en uygun yolu olarak önerilebilir. Ancak bunun için daha önceden bazı gelişmelerin sağlanması gerekir. Örneğin Türkiye'de tarımda mekanizasyon yetersiz olduğundan çok sayıda insan az sayıda makina ile iş yapmaktadır. Oysa modern tarım araçlarının kullanımındaki artış daha az çalışan nüfus gerektireceğinden artan işgücünün başka alanlarda değerlendirilmesi sağlanabilir. Birbiriyle yakından ilişkili olan bu konuların birinde sağlanan bir iyileşme diğerinde olumlu bir gelişme yaratacaktır. Nitekim mekanizasyonda artış demek işletme boyutunda da büyüme demektir. Bu bakımdan işletmelerin modernizasyonuna sağlanacak teşvikler tarımsal üretimi arttıracak, bu da işleme sanayilerinin yeterli ve kaliteli ürün taleplerini arttıracaktır. Dolayısıyla artan hammadde arzı yeni işleme sanayilerinin kurulmasını teşvik edecektir. Nihayet bu sanayilerin devreye girmesiyle istihdam imkanı yaratılacak, tarladaki atıl işgücü bu sanayilere çekilebilecektir.

Tarımsal yapıya uyumun bir başka yönü de Türkiye'deki tarımsal kuruluşların Topluluk kurumlarına uyumu konusudur. Ülkemizde çok

sayıda tarımsal kuruluş mevcuttur. Bunların bir kısmı devlerin olup bir kısmı da yarı otonom statüdedir. Topluluk ülkelerindeki mevcut kurumsal düzenleme çeşitli şekillerde organize edilmiştir. Bu konuda tek bir yaklaşım olmayıp üye ülkeler kurumsal yapılarını kendi geleneksel yapılarına göre adapte etmişlerdir. Bu uyumun nasıl olacağı Konsey'in 729/70 sayılı tarım politikasının finansmanı konulu Tüzüğünde açıkça belirtilmiştir (332). Bu Tüzükte müdahale kurumlarının kuruluşu ile ilgili geniş çerçeve tespit edilmekte ve Topluluk tarım politikalarının idaresinden doğan çeşitli sorumlulukların finansmanında nelere uyulacağı belirtilmiştir. Tek bir müdahale kurumu çatısı altında tüm sektörlerin yer aldığı İngiltere örneği ile her bir ürün için ayrı müdahale kurumlarının oluşturulduğu Hollanda örneği gibi.

Genel olarak Topluluk ülkelerinde müdahale kurumları kendi ulusal yasaları çerçevesinde faaliyet göstermekte fakat Topluluk politikasını yürütmektedirler. Topluluk Komisyonu ile bu kurumlar arasında ilgili Tüzüğün belirttiği yükümlülüklerle sınırlı olmak üzere bir ilişki mevcuttur.

Müdahale kurumları ve bunların işleyişi bakımından Türkiye'nin yeterince tecrübeli olduğu ileri sürülmekte ve bu durumun uyum müzakereleri söz konusu olduğunda Türkiye'ye bazı kolaylıklar sağlayacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte tek pazara geçişte ulusal piyasaların daha yeknesak bir yapıya kavuşacağı ve bu konudaki mevzuatın da yakınlaştırılacağı göz önüne alınırsa bunun mevcut müdahale kurumları üzerinde bir baskı yaratacağı da muhtemeldir.

Genel olarak baktığımızda ortak pazara uyum Türkiye'nin kurumsal yapısında önemli değişikliklere neden olacaktır. Burada çözülmesi gereken birinci sorun idari sorumlulukları yerine getirmek için

(332) Regulation No. 729/70, OJL 94 28.4.1970.

temel yapının nasıl olması gerektiğidir (333). İkinci olarak idari mekanizmanın bu yapı içinde geliştirilerek Brükseldeki gelişmeleri ve yasal düzenlemeleri sürekli takip ederek zamanında gerekli uyumu gösterecek şekilde organize olması söz konusudur.

Son katılan ülkelere göre Türkiye'nin bu konuda daha fazla çaba göstermesi gerekiyor. Çünkü Türkiye tarımı ölçek ve yapı bakımından diğer ülkelere göre daha farklıdır. Bu durum özellikle yardımın tarım işletmesi düzeyinde olduğu ürünlerde daha da önem kazanmaktadır. Örneğin tahılda ortak sorumluluk vergisinin işletme düzeyinde nasıl uygulanacağı ya da koyun ve sığır üreticilerine yapılan prim ödemelerinin nasıl düzenleneceği gibi.

İşletme düzeyinde bu işlemlerin ne şekilde yürütüleceği hakkında şimdiden kesin bir şey söylemek pek doğru olmayabilir. Bununla birlikte FEOGA'nın idaresi ile ilgili tüm alanlardan sorumlu olacak bir kurumun oluşturulması gerekir. Bu ana müdahale kurumunun yanında bazı ürün grupları için sektörel müdahale kurumları da gerekirse kurulabilir. Bu bakımdan örneğin tahıl sektöründeki tecrübesiyle TMO bu görevi yerine getirebilir. Ana müdahale kurumunun dağıtık bakanlıklar yerine tek bir bakanlığa bağlı olması hem bürokrasi hem de zaman açısından daha elverişli bir çalışma ortamı yaratacaktır. Bu yüzden ana müdahale kurumunun da Tarım Bakanlığına bağlı olması uygun olacaktır.

Yukarıdaki paragrafta devletin kurumsal idari yapılarını ne şekilde düzenleyebileceği ele alınmıştır. Türk tarımının gelişmesi ve OTP'ye uyum açısından devletin idari teşkilatlanması kadar üreticilerinde organize olması büyük önem taşımaktadır. Çünkü Türkiye'nin tam üyeliği durumunda üreticilerin FEOGA'dan yapılacak yardımlardan yararlanmaları ancak kooperatifleşme ile mümkündür. Kı-

(333) DPT, Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies, Institutional Adaption- Report of a Study by Wy College, University of London, Middle East Technical University, Yayın No.2241, Ankara, 1990,ss.104-106.

saca belirtmek gerekirse kooperatifler ya da birlikler Topluluk kurumları ile üreticiler arasında diyalogu sağlayacak kuruluşlar olacaktır. Dolayısıyla ekonomik, sosyal ve hukuki boyutuyla Topluluk mekanizmalarına uyum, bunları izleme ve uygulamada tek tek üreticilere ulaşmak ancak kooperatifler sayesinde mümkündür.

Ülkemizde 1989 yılı itibariyle 11 çeşit tarımsal amaçlı kooperatif mevcut olup kuruluş ve işleyişleri dört ayrı kanunla düzenlenmiştir. Faal durumda olan kooperatif sayısı 12354'dür. Topluluk'ta ise halen mevcut kooperatif sayısı 46000 dolayında olup kooperatif üyeleri de yaklaşık 11 milyon kadardır. Bunların devamlı statüde 760.000 kişiyi istihdam ettikleri göz önüne alınırsa kooperatiflerin Topluluk için ne kadar büyük bir önem taşıdığı anlaşılır. Bu kooperatifler 118 birlik ve 3 merkez birlik şeklinde örgütlenmiştir. Yaklaşık olarak 44.5 milyon üyesi bulunmaktadır. Bu tabloya bakıldığında Türkiye'nin kooperatifleşme alanında önemli bir potansiyele sahip olduğu söylenebilir. Fakat etkinlik bakımından Topluluk'la karşılaştırıldığında kooperatifçiliğin Türkiye'de geri kaldığı görülmektedir. Nitekim Topluluk düzeyinde tarımsal kooperatifler (COGECA) içinde örgütlenmişlerdir ve pazara sunulan ürünlerin ortalama % 70 - 75'ini işlemektedir. Oysa Türkiye'de bu ortalama % 30 dolayındadır. Örneğin Almanya'da kooperatifler sütün % 79'unu, İtalya'da % 73'ünü, Fransa'da % 62'sini, Hollanda'da % 90'ını, Danimarka'da % 92'sini, İrlanda'da % 100'ünü toplayıp pazarlamaktadır (334). Tüm Topluluk ülkelerinde tarımsal girdileri sağlamada kooperatiflerin payı % 50'lerin, tarımsal ürünleri işleme ve pazarlamada ise % 60'ların üzerine çıkmıştır. İhracatta kooperatiflerin payı ise % 50'yi geçmiştir (335). Özetle Topluluk ülkelerinin hemen tümünde tarımsal ko-

(334) Ayhan ÇIKIN, " Sütçülük Sektörünün Gelişmesinde Kooperatifler : AT Örneği ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı 67, Temmuz 1990, ss.7-9.

(335) Ziya Gökalp MÜLAYİM, " Avrupa Topluluğu Tarımına Uyum Yönünden Tarımsal Kooperatifçilik " TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı 89, Mayıs 1992, s.17.

operatifler her bakımdan büyük etkinliğe sahiptir. Hatta daha güçlü olmak, özellikle çok uluslu büyük şirketlerle rekabet edebilmek için çok güçlü bir konfederasyonda toplanmaya doğru gitmektedirler. Netice olarak AT ülkeleri tarımsal kooperatifçiliği ülke içi sorunları çoktan aşmış, çok uluslu dev işletmelere karşı kendileri de bir holding altında birleşme hazırlığı içindedirler.

Türkiye'de kooperatifçiliğin gelişmemesinin çeşitli nedenleri ve muhtemel çözüm önerileri şu şekilde sıralanabilir :

- Tarımsal üretimin desteklenmesi ve tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi amacıyla kurulan tarım satış kooperatifleri birlikleri ihtiyaçlarının çok üzerinde destekleme alımı nedeniyle zarar etmektedirler. Birliklerin zarar etmesinde temel etken dünya fiyatlarının üzerinde destekleme alım fiyatları yüzünden ürün alımları için ödenen yüksek bedeldir (336). Plansız üretim, pazarlama stratejilerinde yanlışlık, stok maliyetleri, teknoloji yenileyememe, fazla istihdam ve yüksek işçilik maliyetleri gibi birbirine bağlı diğer nedenler birliklerin zarar etmesine ve rekabet gücünün zayıflamasına yol açmaktadır. Bu birliklerin zarar etmesini önlemek, daha sonra da kar eden kuruluşlar haline getirmenin başlıca yolu herşeyden önce tarım ürünleri destekleme politikasında sağlanacak iyileşmelere bağlıdır. Yani ülkenin ihtiyacı olan ürünlerin üretimini teşvik edecek bir destekleme alım politikası tespit edilir, destekleme alımlarına belirli sınırlamalar getirilir ve alımlar sırasında dünya fiyatları izlenirse birliklerin zarar etmesi önlenebilir.
- Genel olarak Türkiye'de kooperatif bilincinin yerleşmediğinden söz edilmektedir. Gerçekten işbirliği, dayanışma ve tam katılım ilkeleri yeterince bilinçli ve başarılı uygulanmamaktadır. Koo-

(336) 1990 yılı itibariyle 16 tarım satış kooperatifi birliğinden yalnız beşi karlı durumda olup bu birliklerin karı sadece 70 milyar lira iken 10 birliğin zararı yaklaşık 1 trilyon liradır.

peratifçilik amatör bir uğraş gibi ele alınmaktadır. Bu konuda etkin ve yaygın bir eğitim programı istenilen seviyede gelişmiştir.

Tarımsal yapıya uyumda ortaya çıkan bir diğer sorun da tarım işletmelerinin optimal bir üretimi gerçekleştirmekten uzaklaşarak giderek küçük ve çok parçalı hale gelmesidir. AT'de işletme sayılarında azalma, buna karşılık büyüklüklerinde artı gözlenirken ülkemizde tam aksine işletme sayıları artmakta, boyutları da küçülmektedir. Türkiye'de tarımla uğraşan nüfus azaltılmadıkça miras yoluyla toprağın bölünmesi ve tarım arazilerinin küçülmesi devam edecektir. Bu durum aynı zamanda arazilerin bütünlüğünü bozup dağınık hale gelmesine ve hak sahiplerinin farklı yerlerde irili ufaklı araziler edinmelerine yol açmaktadır. Bu durum başta sulama, drenaj, ilaçlama olmak üzere bu üretim faaliyetlerinin aksamasına ve verimin düşmesine neden olmaktadır. Arazi toplulaştırma projesi bu soruna bir ölçüde çözüm getirebilir. Ancak bu alandaki pilot projelerin giderek yaygınlaştırılması gerekir.

7.3.4.3 Topluluk İçi Ticaret Politikasına Uyum

Türkiye tam üyelik statüsü kazanınca Topluluk çıkışlı tarım ürünleri ithalatında gümrük vergisi muafiyeti tanıyacak ve liberasyon uygulamak zorunda kalacaktır. Türkiye bu konuda 1987'de Topluluğa sunduğu takvimi adım adım izlemektedir. Gümrük birliği sadece gümrük vergilerini kademeli olarak kaldırmaktan ibaret olmadığından Türkiye bir yandan ithalattan alınan tüm eş etkili vergileri ve fonları da kaldırmak yükümlülüğündedir.

7.3.4.4 Topluluk Dış Ticaret Politikasına Uyum

Topluluğa katılma halinde Türkiye dış ticaret politikası ile ilgili tüm tedbirlere uymak zorundadır. Bunlar başta Topluluğun üçüncü ülkeler çıkışlı ithalata miktar kısıtlaması ile buna eş etkili tedbirlerin uygulanmasının yasaklanması olmak üzere Topluluğun gümrük koruması ile ilgili tüm tedbirlerini kapsamaktadır. Türk pazarlarının üçüncü ülke çıkışlı mallara giderek daha fazla açılacağı gözönüne alınırsa tarımsal ürünlerde çeltik, bitkisel yağ, hayvansal ürünler gibi korunmaya muhtaç sektörlerin süratle geliştirilmesini sağlamak gerekecektir. Bunun yanısıra Türkiye özellikle yaş meyve ve sebze ihracatında Topluluğun belirlediği pazarlama standardizasyonlarına uyum tedbirlerini de almak zorundadır.

7.3.4.5 Rekabet Politikasına Uyum

Rekabet politikası uyarınca tüm üye devletler ortak rekabet mevzuatına uymakla yükümlü kılınmışlardır. Tarım ürünleri ticaretini düzenleyen rekabet kuralları ise tarım sektörünün özel durumu nedeniyle Ortak tarım politikasının gerekleri ve Topluluk genel rekabet politikasının esasları gözönüne alınarak ayrıca tesbit edilmiştir. Türkiye bu kurallara geçiş dönemi süresince adapte olmak zorundadır.

7.3.4.6 Finansman Politikasına Uyum

Topluluğun finansman politikası uyarınca üye ülkeler ithalattan sağladıkları gümrük vergileri ile prelevman ve fark giderici vergileri Topluluk bütçesine aktarmaktadır. Topluluğa tam üyelik aynı prosedürün Türkiye'ye de uygulanmasını gerektirecektir.

SONUÇ

1957 yılında kurulan ve 1960'lı yıllarda olgunlaşan AT Ortak Tarım Politikası giderek Topluluk için idaresi güç, hantal ve masraflı bir yük haline gelmiş bulunmaktadır. İç pazarda desteklemenin finansmanı her ne kadar büyük ölçüde FEOGA'dan karşılanıyorsa da, bu fondan yapılan harcamaların kaynağını ulusal bütçelerden Topluluğa aktarılan, tüketicilerin gelirlerinden yapılmış transferler oluşturmaktadır. Topluluk tüketicileri ayrıca üreticilerin gelirlerini desteklemek için uygulanan yüksek fiyat politikası neticesinde tarım ürünlerine dünya fiyatlarına ve Topluluk'taki ürün arzına göre çok yüksek fiyatlar ödemek durumunda kalmaktadırlar. Dahası bu politika nedeniyle kendileri yüksek fiyatlardan tüketebilirken, oluşan üretim fazlalarının dış pazarlarda subvanse edilerek elde çıkarılması külfetini de üstlenmektedirler.

Son reform planı Toplulukta tarımsal desteklemenin biçimini köklü bir biçimde değiştirmektedir. Destekleme alımları nedeniyle dünya piyasalarından kopuk, yapay bir fiyat mekanizması yerine kademeli olarak dünya fiyatlarına yaklaştırılan bir fiyat sistemine geçilmektedir. Başta tahıllar olmak üzere en sorunlu sektörler olan et ve süt ürünlerinde uygulanacak olan bu yeni fiyat sistemi her ne kadar teorik olarak hedef fiyat-müdahale fiyatı uygulamasını korumaya devam ederse de pratikte aradaki fark ortadan kalkacağı için eski etkisini kaybedecektir. Sonuç olarak Topluluk'ta desteklemenin biçimi üretim aşamasında üreticiye yapılan doğrudan yardımlara yani prim sistemine dönüşmektedir. Üretici gelirlerindeki kayıplar telafi edici ödemelerle kapatılırken fiyatlardaki düşüşler Topluluk tüketicilerinin lehine olacaktır.

OECD ülkeleri çerçevesinde 1990 yılında yüksek fiyatları tarım ürünleri yüzünden tüketicilerden üreticilere yapılan transferler 300 milyar dolara ulaşınca mevcut destekleme politikalarının sürdürülmesi halinde 1995 yılına varmadan bir yandan üretim fazlalıklarına rağmen talebin giderek daralacağı ve bunun da dünya tarım ürünleri ticaret hacminde önemli bir daralmaya neden olacağı açık-

ça ortaya çıkmıştır. Bu durum OTP'de reform çalışmalarını hızlandırmış ve dünya ticaretinin serbestleştirilmesinde tarım subvansiyonları konusunu GATT Uruguay Round görüşmelerinde anahtar sorun haline getirmiştir. Neticede ABD ile AT arasında tarım subvansiyonları konusunda varılan anlaşma Topluluk'ta tüketici subvansiyonunu yardımların giderek azaltılması zorunluluğunu getirmektedir. Bu aynı zamanda genel olarak tüm dünyada uyulması beklenen yeni bir gelişmedir. Nitekim bunun bir yansıması da ülkemizde görülmektedir. Son zamanlarda taban fiyatlarından vazgeçilmesi, bunun yerine üreticilere doğrudan prim verilmesi üzerinde tartışılmaktadır.

Ortak tarım politikası çerçevesinde yaklaşık otuz yıldan beri uygulamada olan mevcut destekleme mekanizması küçük çiftçilerden çok büyük çiftçilerin yararına işlemiştir. Bugün Toplulukta toplam tarımsal üretimin % 80'inin toplam işletmelerin sadece % 20'si tarafından gerçekleştiriliyor olması da bunun açıkça delilidir. Topluluğun daha dengeli bir tarımsal yapıya kavuşturulması, küçük çiftçilerin refah seviyelerinin korunması ve geleneksel aile işletmelerinin durumunun iyileştirilmesi yolunda son reform planında önerilen tedbirlerin ne derece başarı sağlayabileceği pek kesin değildir. Çünkü az yoğun üretim metodlarının kullanılması ya da zorunlu set-aside programı büyük üreticileri pek etkilemeyecektir. Bazı üreticiler verimliliklerini arttırarak daha az alanda daha fazla üretime yönelebilecekleri gibi, bazı büyük üreticiler de kurumsal fiyatların dünya fiyatlarına yaklaştırılmasından fazla bir zarar görmeyeceklerinden telafi edici yardımdan yararlanmayı talep etmeyerek set-aside zorunluluğunda da kurtulmuş olacaklardır. Bu durumda reformun üretim fazlalarını hedeflenen seviyede kontrol altına almasının pek kolay olamayacağı ve zamanla ek tedbirlerin gerekeceği düşüncesindeyim.

Reform aynı zamanda tarımsal üretimde yeni bir ürün planlaması getirmektedir. Tahıl, yağlı tohum ekim alanlarının azaltılması öngörülürken bunların yerine üretim açığı olan ürünlerin üretiminin teşvik edilmesi öngörülmektedir. Kuruyemişler, baharatlar ve soya fasulyesinin yer aldığı bu ürünler Türkiye'nin sahip olduğu ürünlerdir. Topluluğun bu ürünlerde üretimi teşvik etmesi Türkiye'nin dış pazarlardaki payını uzun vadede olumsuz etkileyecektir.

Diğer yandan reform Avrupa'nın tarımsal yapısı ile ilgili bir soruna da çare aramaktadır : Avrupa'da düşük nüfus artışı tarım sektörünü de olumsuz etkilemektedir.Çiftçi nüfusu giderek yaşlanmaktadır. Yaşlı çiftçiler geleneksel üretim metodlarından vazgeçemediklerinden yeni üretim tekniklerini kullanmaya pek yatkın olmamaktadırlar. Müteşebbis olmamalarının yanı sıra sermaye sorunlarının da bulunması, diğer yandan çoğunun ardından bakacağı kimsenin bulunmaması onları yeni yatırımlara yöneltmekten büyük ölçüde alıkoymaktadır. Bu nedenle Avrupa'da nüfusun yaşlanması tarım sektörünün geleceğini tehdit eden önemli bir gelişmedir. İşte son reform planı ile giderek önem kazanan erken emeklilik uygulamasının esas hedefi tarımda çalışan nüfusu azaltmak değil bu nüfusu gençleştirmektir. Bu yolla yaşlı çiftçilerin ellerindeki tarım arazilerinin yine tarımsal amaçlarla kullanılmak üzere genç çiftçilere devredilmesi öngörülmektedir. Ancak köylü nüfusu genişlemediği genç çiftçi bulmak da kolay olmamakta, çiftçi olmayan kent insanının da çiftçiliğe yönelmesi çok zor olmaktadır. Bu durum karşısında başta Fransa olmak üzere pek çok Topluluk üyesi ülkede tarım arazi fiyatları düşmektedir.

Bu durum 2000'li yıllara yaklaşırken Avrupa'nın tarımsal yapısında önemli bir değişime yol açacaktır. Hızla düşen tarım arazileri fiyatları karşısında büyük işletmelerin bu arazileri satın alması cazip hale gelmektedir. Böylece şu anda tarımsal üretimin % 80'ini gerçekleştiren büyük işletmeler giderek daha da büyüyecektir. Özellikle gıda sanayi tesislerine yakın arazilerin kısa sürede büyük işletmelerin eline geçmesi ile Avrupa'da dev tarım işletmeleri ortaya çıkacaktır. 2000'li yılların ötesinde Avrupa'da tarımsal yapı sanayi tipi tarım işletmeciliğinin hakim olduğu bir yapıya dönüşecektir. Modern üretim tekniklerinden faydalanan, kendi tarımsal araştırma-geliştirme kurumları olan, rekabet gücü yüksek, sanayi tipi dev tarım işletmeleri yanında, doğa koşullarının elverişsiz olduğu geri kalmış dağlık bölgelerde geleneksel aile işletmeciliği devam edecektir. İşte Topluluk geleneksel aile işletmeciliğinin korunması için tedbirler önerirken bu işletmelerin yaşayabilirliklerini sağlamayı ve söz konusu bu bölgelerin ıssızlaşmasını önlemeyi dolayısıyla doğal çevrenin korunmasını sağlamayı hedeflemektedir.

Sonuç olarak Avrupa'da tarımsal yapı zaman içinde Amerikan tipi dev tarım işletmelerinin yaygın olduğu bir yapıya dönüşecektir. Dolayısıyla Avrupa'yı rekabet gücü daha yüksek bir yapı beklemektedir. Ancak bu durum Topluluk içinde de ülkelere ve bölgelere göre farklılık gösterecektir.

Türkiye açısından konuya bakıldığında Cumhuriyetin kuruluş yıllarından beri ülke ekonomisinde tarımın önemli bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Sürekli artan nüfusu beslemesi, istihdama ve ihracata katkısı göz önüne alındığında tarım sektörü ülkemizde ekonominin ana sektörlerinden biri olma konumunu korumaktadır. 21.inci yüzyıla yaklaşırken tarımsal üretimde kendi kendine yeterli nadir ülkelerden bir olan Türkiye'nin bir yandan artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak bir üretim seviyesi ile bu özelliğini muhafaza etmesi diğer yandan da uluslararası rekabette mukayeseli üstünlük sağlayacak şekilde tarımsal sanayi ürünlerinin üretimini arttırması gerekmektedir. Tarım ürünlerini geleneksel metodlarla ihraç etmek yerine katma değeri yüksek işlenmiş ürün halinde ihraç etmek tarım sektörünün ekonomiye katkısını sürekli arttıracaktır. Ancak bu gelişme tarımsal üretimde verimliliğin arttırılması ile mümkündür. Avrupa Topluluğu ve diğer pek çok ülkeyle mukayese edildiğinde ülkemizin zengin bir üretim potansiyeline sahip olmasına karşın tarımda verimlilik ve teknoloji kullanımını bakımından oldukça geri kaldığı görülmektedir. Tarımda üretim artışı ve verimliliği etkileyen başlıca iki faktör bulunmaktadır. Bunlardan birincisi tarım sektörünün yapısı gereği her türlü doğal etkiye açık olmasıdır. İkincisi ise hükümetlerin izledikleri destekleme politikalarının ürün grupları üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileridir.

İlk faktör olarak üretim miktarının bağımlı değişkenini belirleyen en önemli bağımsız değişkenler olarak iklim ve toprak koşullarının bu olumsuz etkilerini nisabeten azaltacak pek çok olanak artık tarım sektörünün hizmetine girmiş bulunmaktadır. Bu olanakların başında tarımda yeni teknolojilerin özellikle biyoteknolojinin kullanımı gelmektedir. Genetik araştırmalara ağırlık vererek tohum kalitesinin iyileştirilmesi ve diğer verim arttırıcı maddelerin geliştirilmesinin yanında yeterli ve yerinde girdi kullanımı, sulama

imkanlarının arttırılması, tarımsal mekanizasyondan yeterince yararlanılması yani sektörün altyapısının iyileştirilmesi gibi faktörler verimliliğin arttırılmasında önemli başarılar sağlamaktadır.

Ne yazık ki Türkiye biyoteknolojik araştırmalar ve bunların uygulamaya geçirilmesi konusunda bu alanda yetişmiş insan gücü azlığı, finansman ve organizasyon eksikliği nedeniyle henüz pek bir varlık gösterememektedir. Oysa dünyada bu alandaki araştırmalar neticesinde ürün bazında uygulamalarda elde edilen başarılar yakın gelecekte uluslararası tarım ürünleri ticaretinde rekabet koşullarını önemli ölçüde etkileyecek bir seviyeye doğru hızla ilerlemektedir. Türkiye eğer yakın gelecekte bu konuda yeterli başarı gösteremezse günümüzün gelişmiş sanayi ülkeleri olan başta ABD, AT ve Kanada'nın rekabet gücü giderek artan tarım ve tarıma dayalı sanayi ürünleri karşısında rekabet edemeyecektir. Bu durum bir yandan üretim ve verimlikte gerilemeye yol açarak tarım sektörünü genel olarak olumsuz etkilerken, diğer yandan tarıma dayalı sanayilerde rakip ürünlerinki gibi yeterli miktarda, kaliteli ve üstün nitelikli hammadde bulamayacaklarından uluslararası pazarlarda rekabet edemeyeceklerdir.

Tarımsal üretim ve verimliliği etkileyen ikinci faktör olarak destekleme politikalarına verilen önem tüm dünyada giderek artmaktadır. Topluluk'ta ve dünyadaki gelişmeler göz önüne alınarak ülkemizde de tarım sektöründe yeni politikaların bir an önce oluşturulması için köklü kararların alınması gerekmektedir. Oluşturulacak politikalarda Avrupa Topluluğu faktörü dikkate alınmak zorundadır. Çünkü Türkiye sanayileşmede dış ticarete ve hizmet sektöründe nasıl AT ile uyumu bir hedef olarak seçmişse tarım sektöründe de Avrupa Topluluğu ortak tarım politikası ile uyum aranması gerekmektedir. Ancak bu uyum aranırken Türkiye'nin tarımsal yapısı ile Topluluğun tarımsal yapısı arasındaki farklılıklar dikkate alınmalıdır.

Yaklaşık otuz yıllık tecrübesiyle ortak tarım politikası pek çok yönüyle Türkiye'nin önünde yararlanılabilecek, dikkatle izlenecek bir model oluşturmaktadır. Türkiye bu tecrübeden ve mevcut geliş-

melerden körü körüne AT'ye uyum için değil kendi tarım sektörünü güçlendirmek amacıyla yeterince yararlanmalıdır. Örneğin OTP 'nin Topluluk bütçesi üzerindeki yükünü hafifletmek ve üretim fazlaları oluşumunu önlemek için Topluluk'ta yüksek taban fiyatları ile destekleme alımlarından vazgeçilmektedir. AT 'nin yaptığı bu köklü değişimi Türkiye'nin de yapması neredeyse zorunlu hale gelmiştir.

Türkiye'de tarım ürünleri destekleme alımları ile ilgili bugüne kadarki uygulamalar ne tarımsal gelir ne de üretim artışı konusunda artık ülkeye bir yarar getirmemektedir. Tarımsal ürünlere uygulanan yüksek fiyat politikası genelde üretimi talebi düşük ürünlere yönelttiği gibi kalitenin ihmeline de yolaçmaktadır. Bu politika başta buğday, tütün, fındık, çay ve ayçiçeği üretiminde olmak üzere çiftçinin piyasa koşullarına göre üretim yapma gereğini de zedelemektedir.

DİE'nin gerçekleştirdiği 1991 genel tarım sayımı sonuçları seçilecek yeni destekleme modelinin oluşturulmasına ışık tutacak bazı ipuçları vermektedir. Örneğin mevcut buğday destekleme alımında enflasyon oranının üstünde bir taban fiyat artışının yoksul ile orta büyüklükte toprağa sahip üreticilere değil de daha çok büyük çiftçilere yarar sağladığı görülmektedir. Çünkü ancak 5 hektarın üstünde toprağa sahip üreticilerin oranı toplam üreticilerin % 65 'idir. Çiftçilerin yaklaşık % 10'u bir hektarın altında tarlaya sahip olup üretimleri yıllık tüketimlerini karşılayamadığından yüksek taban fiyatı verilen buğdayı da kendi ihtiyaçları için satın almak durumunda kalmaktadırlar. Üreticilerin % 1 'i 50 hektarın üzerinde toprağa sahip olup buğday üretiminin de yaklaşık % 90'ını gerçekleştirmektedirler.

Dolayısıyla düşük gelişli çiftçi ailelerini desteklemek için verildiği kabul edilen yüksek taban fiyatları daha düşük üretimin büyük bölümünü gerçekleştiren büyük çiftçilerin yararına olmaktadır. Kısaca belirtmek gerekirse üreticiyi korumak amacıyla yaklaşık 20 tarımsal ürünü kapsamına alan mevcut destekleme politikası beklenen yararı sağlayamamış, aksine ekonomiye bir yük getirmiş, hatta enflasyonun kaynaklarından birini oluşturmuştur. Ayrıca üreticileri de verimsizliğe ittiği için ürünlerimizin dünya pazarla-

rındaki rekabet gücünün zayıflamasına yol açmıştır.

Tarımsal ürünlerin devlet tarafından sürekli olarak subvanse edilmesi bu kesimi adeta sanayi ve hizmet sektörleri gibi verimli sektörlerde çalışanların gelirlerinin aktarılması yoluyla besleñir duruma getirmektedir. Devletin tarımsal desteklemenin finansmanına ayıracak kaynak bulması giderek güçleşmektedir. Nitekim destekleme politikasına aracılık eden 8 KİT'den yedisi sürekli zarar ettiklerinden, birliklerde dahil olmak üzere tarım kesimine yönelik tüm kuruluşların finansmanında hazine fonlarının payı giderek artmaktadır. Tarımsal KİT'lerin verimli çalışmaması, sürekli zarar etmesi, kamu finansmanı üzerinde büyük bir yük yaratması dışında sağlanan kaynaklardan tarım sektörünün yeterince yararlanamamasına ve sektörün gerilemesine yolaçmaktadır.

1990-1991 yılları arasında ortalama olarak tarım ürünleri fiyatları 71 kat artarken girdi fiyatlarının 107 kat arttığı ve bu dönemde üreticilerin alım gücünün üçte bir oranında gerilediği göz önüne alınırsa bütçeye bu kadar yük olmasına rağmen mevcut tarımsal desteklemenin toplam üretici refahına da bir katkısı olmadığı açıkça görülmektedir.

1992'de önerilen ve kısmen uygulamaya geçirilen borsa sistemi bir ölçüde destekleme alımlarında devletin yükünü azaltabilecektir. Üreticiyi serbest rekabet ortamında üretim yapmaya ve ürününü satmaya yönelten bu sistemde küçük üreticiler borsada satabilecekleri kadar üretim yapamayacaklarından bunların korunması yine devletin üzerinde olacaktır.

Türkiye'de destekleme alımlarının kaldırılarak üreticiye doğrudan prim verilmesi sistemine geçilmesi 1953'den beri ABD'de, 1979 yılından beri de AT'de uygulanmaktadır. Pamukta uygulanması öngörülen prim sistemi ile üreticilerin ürünlerini dünya fiyatlarından tüccara veya tarım satış kooperatiflerine satması planlanmaktadır. Hükümetin ilan ettiği destekleme fiyatı ile dünya fiyatı ya da müdehale fiyatı arasındaki fark üreticiye Ziraat Bankası tarafından peşin olarak ödenecektir.

Bu sistem genelleştirildiği takdirde ana hatları itibariyle AT'deki sistemin benzeridir. Devletin önceden garanti ve ilan ettiği üreticinin emeğinin karşılığı olacak (ve makul bir gelir seviyesini garanti edecek) fiyat seviyesi ile dünya fiyatları arasındaki farkın üreticiye destekleme primi olarak ödenmesidir. Bu sistemle halen devletin satın alım kurumu gibi çalışan kooperatifler asli görevlerine dönebilecek ve aldıkları ürünlerin ticaretini yapmak zorunda kalmayacaklardır.

Üretimin piyasaya yönlendirilmesi, üreticilerin destekleme fiyatından yararlanmak için kooperatiflere bir anlamda devlete mal satma alışkanlığından kurtulması bu şekilde sağlanabilir. Tarıma verilen desteğin önceki yıllar dikkate alınarak ayrı olarak bütçelendirilmesi kaynakların daha objektif ve planlı kullanılması yolunu açabilir. Zaten AT'de uygulanan sistem de budur. Türkiye'de bütçe içinde ayrı bir tarım fonu oluşturulabilirse harcamalara bir sınır getirilebilecektir. Üretici ürününü sattığında, ürün ihraç edildiğinde belli bir orandaki kaynak bu fona aktarıldığında daha sonra bu kaynaktan üreticilere yapılan ödemelerle tarım sektörünün kendi kendine finansmanını bir ölçüde sağlanabilecek ve sektörün kamu finansmanı üzerindeki yükü azaltılabilecektir.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

- AGRAA, Ali M.EL, (ed), The Economics of the European Community, Second ed. Philip Allan Publishers Ltd. Oxford,1985.
- BAILEY, Richard, The European Connection, Implication of EEC Membership, Pergamon Press, Oxford, 1983.
- BARAY, A.İlkin, ERGUN, Temel, 1980 sonrası Dönemde Türkiye'nin Tarımsal Yapısında Ortaya Çıkan Değişmeler, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1990.
- BARNA, Tibor, Agriculture Towards the Year 2000: Production and Trade in High Income Countries, European Research Centre, 1979.
- BOURGEOIS, Jacques H.J. , La Politique Agricole in les Communites Europeennes en Fonctionnement, Dominique LASOK, Panayotis Soldatos (ed.), Bruxelles, 1981.
- BOURRINET, Jacques, Le Probleme Agricole dans l'integration Europeenne, France, 1964.
- BOEGNER, Jean Mark , Le Marche Commun de Six a Neuf, Armand Colin, Paris, 1976.
- BUCKWELL, A.E., The Cost of the Common Agricultural Policy in the Economics of the European Community, Ali. M El AGRAA (ed), Philip Allan Publishers Ltd, Oxford, 1985.
- BÜLBÜL, Mehmet , Avrupa Toplulukları Bütçesi ve Topluluk'ta Tarımın Finansmanı, Ataum, Ankara, 1988.

- COFFEY, Peter (ed.), Main Economic Policy Areas of the EEC, Martinus Nijkoff Publishers, Den Haag, 1983.
- DRUESNE, Gerard, Droit materiel et politique de la Communaute PUF, Paris, 1986.
- ELLERTON, A., CLARISSE, Y., The New Trust of the CAP, European News Agency, London, 1985.
- ENÇ, Oya, BOLAT Ömer, Avrupa Topluluğu Karşısında Türk Tarımının Durumu, İKV Yayını 18, İstanbul 1986.
- ERAKTAN, Gülcan, Avrupa Topluluğunda Tarım Ürünleri Ortak Piyasa Düzenleri, Ankara, 1988.
- GATT, Trade Policies for a Better Future, Proposals for Action, Geneva, March 1985.
- Gerard, DRUESNE, Droit Materiel et Politiques de la Communaute Europeenne, Paris, PUF, 1986.
- GÜCÜK, Hakkı, Tarım Ürünlerinde Topluluk İçi Rejim, Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Genel Sekreterliği AET İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 1979.
- GÜVEN, Özcan, " Türkiye'de Tütün Ticareti ", Türkiye'nin Uzun Vadeli Tütün Politikası Semineri, İktisadi Araştırmalar Vakfı, No.78, İstanbul 1990.
- HALLET, Graham , The Economics of Agricultural Policy, Second ed. Basic Blackwell, Oxford, 1985.
- HATHAWAY, Dale E., Agriculture and the GATT, Institute for International Economics, Paris, 1987.
- IŞIKLI, Emin, " Türkiye'de Tarım Ürünleri Dış Satım Politikasının Genel Değerlendirmesi ", Tarım Ürünleri Dış Pazarlaması Sempozyumu 7-9. Kasım 1984, Adana, 1985.

- İKV, İçerdikleri Politikalar Açısından Ortak Piyasa Düzenleri ve Bu Düzenlere Dönük Uygulamalardan Kaynaklanmış Olan Sorunlar, Yayın No.102, İstanbul, Nisan 1991.
- KARABAĞLI, Arslan Avrupa Topluluğu'nda Türk Meyve ve Sebze İşleme Sanayi Ürünlerinin Pazar Potansiyeli, MPM, Yayın No.445, Ankara, 1991.
- KARABAĞLI, Arslan ,Avrupa Topluluğu Tarımı ve Türkiye Tarımının Verimlilik, Pazarlama ve Dış Ticaret Açısından Değerlendirilmesi, MPM, Yayın No.383, Ankara 1989.
- KAZGAN, Gülten, Tarım ve Gelişme, Fakülteler Matbaası, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayın No. 387, İstanbul, 1977.
- KILDIRGICI, Emine , AET Tarımında Ortak Piyasa Düzenleri, İGEME, Ankara, 1988.
- LASOK, Dominik , The law of Economy in the European Communities, Butterwort, London, 1980.
- MARSH, J.S. , P.J. SWANNEY, Agriculture and the European Community, University Association for Contemporary European Studies, Allen and Unwin, London, 1980.
- MOLLE, Willem , The Economics of European Integration-Theory, Practice, Policy, Dartmouth Publication Co., Aldershot, 1990.
- MPM, Birinci Verimlilik Kongresi- Bildiriler, 27-29 Kasım 1991, Yayın No.454, Ankara, 1991.
- ÖZGÜVEN, Ali, Ortak Pazar Tarım Politikası ve Türkiye, Bursa, 1982.
- PEKİN, Teyfik , Teşvik Tedbirleri Olarak Subvansiyonlar ve İşletme Kararları Üzerindeki Etkileri, Türkiye Vakıflar Bankası, Ankara, 1988.

- PETIT, M., Government Policy in Support of Domestic Agriculture Cost and Benefits, The European Community Economic Research Service, Janvier 1986.
- REVEL, A. C. RIBOUDE, Les Etats Unis et la Strategie Alimentaire Mondiale, Paris, Payot 1981.
- SETBİR, Hayvancılık- Su Ürünleri Üretimi ve Sanayi, Türkiye-AT Entegrasyonu Sempozyumu, Ankara, 1-2.Kasım.1990.
- SEYİDOĞLU, Halil, Uluslararası İktisat, 7.b, İstanbul, 1990.
- SMITH, Hans and HERZOG, Peter, The Law of the European Economic Community- Commentary on the EEC Treaty, Vol.3, Mothew Bender, NewYork, 1976.
- SMITH, J., CLARISSE, Y., The Crisis in the European Agriculture, Brussels, 1986.
- TOBB, Türkiye Avrupa Topluluğu İlişkileri 1983-1988, Ankara, 1990.
- TRACY, Michael , Agriculture in Western Europe- Challenge and Response 1880-1980, London, 1964.
- Tulu GÜRAKAN, v.d., Topluluğun Tarım Ürünlerindeki Ortak Piyasa Düzenleri, Fiyat Politikaları ve Destekleme Sistemleri, HDTM Araştırma-İnceleme Dizisi, Sayı 16, Ankara 1993.
- URAS, Nuran, Gıda Sektöründe Gelişmeler ve Beklentiler, TSKB, 1992.
- WEIDENFELD, Werner (ed), " European Deficit, European Perspectives Strategies and Options for the Future of the Europe, Basic Finding 1 ", Research Group M, European Affairs, Gutersloh, 1989.

- WINGLEE, Peter, BOONEKAMP, Clemens, Issues and Developments in International Trade Policy, IMF World Economic and Financial Surveys, August 1992.
- YAĞCI, Hamiyet, " Avrupa Topluluğu'na Yönelik Tarım Ürünleri İhracatının Bir Değerlendirmesi ", HDTM Avrupa Topluluğu Konusunda Tebiğler, Ankara, 1992.

MAKALELER

- Agence Europe, " Making a Success of the Single act: A New Frontier for Europe", 20 February 1987.
- Agence Europe, " European Commission Report on Compatibility Between the Results of the Agriculture Negotiations With the US and The CAP Reform ",Europe Documents Series, No.1912, 1.12.1992, s.2.
- AKAY, Zeynep, IŞIKLI,Emin " Türkiye'de ve AT'de Zeytinyağı İçin Uygulanan Destekleme Politikalarının Çeşitli Yönlerden Karşılaştırılması, MPM Verimlilik Dergisi, No.3, 1992,s.184.
- ARSAN, Ahmet " Hayvancılık Stratejik Öneme Sahip ", Dünya, 26.8.1992.
- AVERY, Graham , " The Common Agricultural Policy: A Turning Point ", Common Market Law Review, No.21,1984, s.484.
- AVERY, Graham, " Agricultural Policy : The Conclusions of the European Council ", CMLR, 1988,s.527-528.
- BANDARRA, N.J. " Quelles Voies Vers l'Extensification des Terres Agricoles, " RMC, No.358, Mai 1992, ss.397-400.
- BAYTAROĞLU, Tankut, " Türkiye Tavukçuluğundaki Mevcut Durum ", Dünya, 8.6.1991.
- BEDESTENCİ, A.Kemal , " Tarımın Finansmanı ", TOK Dergisi, Sayı 50, Ankara,Nisan 1990,s.38.
- BERKKAN, Mehmet " Amerikan Prinç Endüstrisinde Türkiye'nin Önemi Artıyor ", Dünya, 30.10.1990.

- BLUMANN, Claude " Politique Agricole Commune ", Revue Trimestrielle de Droit Europeen, No. 1991/3, Paris, 1991, s.449.
- BROWN, L.Neville " Agrimonetary Byzantinism and Prospective Overruling " CMLR, 1981, s.510.
- BÜLBÜL, Mehmet, " İşletmelerimizin Ekonomik Yapısı ", Tarım Orman Köy İşleri Bakanlığı Dergisi, Şubat 1990, ss.6-9.
- CAHILL, Carmel, VIATTE, Gerard, " La Reforme Agricole en Jachere ", Observateur de l'OCDE, No. 182, Juin-Juillet, 1993, s.6.
- CHALMAINE, Phillippe, " Le GATT et l'Agriculture ", Problemes Economiques, No.2201, 28.10.1990, ss.18-21.
- ÇIKIN, Ayhan " Sütçülük Sektörünün Gelişmesinde Kooperatifler : AT Örneği ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı 67, Temmuz 1990, ss.7-9.
- CLERK, Francois, Le Marche Commun Agricole, Serie Que Sais-Je No. 330, Paris, 1981, ss.18-20.
- ÇOBAN, Feridun, IŞIKLI, Emin, Türkiye'de Tütünde Uygulanmakta Olan Yeni Fiyatlandırma ve Pazarlama Sisteminin Genel Bir Analizi, MPM Verimlilik Dergisi, No.2, 1991, s.179.
- ÇIRAK, Mehmet, " Türk Tarımının Son Onbir Yılı Araştırması ", Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Temmuz 1991, ss.13-14.
- DOĞAN, Aziz " Ortak Tarım Politikasında Değişiklikler", HDTM Dergisi, sayı: 1990/1, Ankara, 1990, s.17.
- DULLFORCE, William, " EC Feels Pressure on Dunkell Farm Draft ", Financial Times, 23.12.1991.
- DULLFORCE, William, " Back into the Thicket of Subsidies ", Financial Times, 20.11.1991.
- DUPRE, Jean-Yves, YRLES, Stephane, " la Crise Agricole, Notes et

- Etudes Documentaires, La Documentation Francaise, No.4930, Paris, 1991, ss.48-52.
- DUPRE, J.Y., YRLES, S., " La Crise Agricole ", Notes et Etudes Documentaires, No.4930, la Documentation Française, Paris, 1991/5, s.42.
 - Dünya, " Çukurova'da Önemli Bir Soya Üretim Potansiyeli Bulunuyor ", 19.9.1991.
 - Dünya, " Yaş Sebze ve Meyve İhracatında Sorunlar ve Öneriler ", 12.11.1991.
 - Dünya, " Dünya Süt Günü ve Türk Sütçülüğü, 21.5.1991.
 - The Economist, " EC Farm Policy Getting Better ", 23.5.1992, s.34.
 - The Economist, " The ITO That Newer Was ", World Trade Survey, 22.10.1990, s.7
 - Ekonomist, " Zeytin Dalındaki Hüzün ", 1.3.1992, s.8.
 - EKELMANS, Jeanine et SMEETS, Joelle, " Vademecum sur L'Agriculture dans la Reforme des Fonds Structurels ", Europe Verte, No. 5/90, Bruxelles, 1990, s.95.
 - ERDAL, Güven, " Tavukçuluk Sektörünün Gelişmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler ", Dünya Dosyası-Yumurta ve Tavukçuluk, No.19, 11.5.1992.
 - ERİŞ, Atilla, ÖZGÜR, Mehmet, " Avrupa Topluluğu ile Türkiye Sebzeciliğinin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme ", DPT Planlama Dergisi, Eylül 1990, Sayı.26.ss.6-10.
 - EVENO, Regine, et all., " L'industrie Face aux Mutations de l'Agriculture ", Problemes Economiques, No. 2302, 2.12.1992, ss.31-32.

- EVERY, Graham " Agricultural Policy: European Options and American Comparisons ", European Affairs, 1/87,s. 17-18.
- FARCY, Henry de , " L'Espace Rural ", Serie Que Sais-Je,Paris, 1975, s.26.
- FENNEL, Rosemary , " Reform of the CAP :Shadow or Substance ? , Journal of Common Market Studies,Vol.24, No.1, September,1987, s.61.
- FENNEL, Rosemary, " Reconsideration of Objectives of Common Agricultural Policy ", JCM Studies, Volume XXIII, No.3, March 1985, ss.273-274.
- Financial Times, " Farm Reform Key to Successful Round ", 20.11.1990.
- Financial Times, " Uruguay Round Final Act Offers a Stark Choise ", 23.12.1991.
- Financial Times, " EC Sees Sign of Hope in Farm Row ", 12.6.1992.
- Financial Times, " Trade War Averted as EC and US Reach Deal ", 21.11.1992.
- Financial Times, " Now Tough Talk Can Begin ",23.11.1992.
- FRICCHIONE, Luigi," Trente ans de Politique Agricole Commune ", Revue du Marche Commun, No.307, Mai-Juin, 1987,s.235.
- GARDNER, David, " Farm Subsidy Accord Tantalisingly Near ", Financial Times, 13.11.1991.
- GÖKÇEN, Hazım, " Daha Bol ve Ucuz Et ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı.82, Ekim 1991, s.6.

- GUYOMARD, d'Herve, et all., Les Negotiations du GATT et la PAC: La Logique des Positions Americaine et Communautaire, Problemes Economiques, No.2302, 2.12.1992, ss.14-16.
- GÜNEŞ, Turan , " Türk Tarımında Değişmeler ve Ülke Ekonomisine Etkileri ", MPM Verimlilik Dergisi, 1990/1, s.96.
- GÜRER, Cengiz, " Hayvan Besleme ve Ekonomisi ", Dünya, 1.7.1992.
- GÜRER, Cengiz " Süt Fakiriyiz : Çözüm ve Politika Önerileri ", Dünya, 17.6.1992.
- HARVEY, D.R. THOMSON, K.J. " Costs, Benefits and Future of the Common Agricultural Policy ", Journal of Common Market Studies, Volume XXIV, No.1, September 1985, s.2.
- Ian, GOLDIN, " Agricultural Trade Liberalization: Threat or Promise ? ", The OECD Observer, No.163, April-May 1990, s.17.
- International Herald Tribune, " US and EC Avert Trade War With Deal on Farm Subsidies ", 21.11.1992.
- IŞIKLI, Emin , ABAY, C., " Türk Tarımında Son Yıllarda Görülen Gelişmeler ", TZOB Dergisi, Sayı.63, Ankara, 1990, ss.63-65.
- KARAALİ, Artemis " Türkiye'de Zeytinyağı Üretiminde ve Tüketiminde Karşılaşılan Sorunlar ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Temmuz 1989, s.8.
- KILERCİOĞLU, Orhan , " Hayvancılığımız Darboğazda ", Dünya, 5 Ağustos 1991.
- KOLSARICI, Özer " GAP'ın Tarım ve Sosyo-Kültürel Boyutu-Endüstri Bitkileri ", TUBİTAK Bilim ve Teknik Dergisi, No.292, Ankara, 1992, ss.24-25.
- KORKUT, Levent , " Hayvancılık Sektörü Hataları Pahalı Ödüyor ", Dünya, 5. Ağustos.1991.

- LEGG, Wilfrid , Direct Income Support, The OECD Observer, No. 168, February-March 1991,s.33.
- LOUIS,Jean Victor , The Formative Years of the European Economic Community, European Perspective, 1986,s.22.
- MALATYALI, Kenan, " Devlet Yumurta Üreticilerini Desteklemeli ", Dünya Dosyası-Yumurta ve Tavukçuluk,No.19, 11.5.1992.
- MANSHOLT, S.L. et al, " L'Agriculture Europeenne a un Tour-nant ", RMC,1969, s.587.
- MÜLAYİM,Ziya Gökalp " Avrupa Topluluğu Tarımına Uyum Yönünden Tarımsal Kooperatifçilik " TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı 89, Mayıs 1992, s.17.
- NORTON, Desmond, " Smuggling under the Common Agricultural Policy: Northern Ireland and the Republic of Ireland ",Journal of Common Market Studies, Volume XXIV.No.4.,June,1986.
- ÖRNEK, Ünal, " Ülkemiz Zeytinciliği ve Zeytin İşletmelerinin Sorunları ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi,Kasım 1990, s.20.
- ÖZGÜNEŞ,Ahmet , " Tarım Sektöründe Verim Düşük ", Dünya, 16.8.1990.
- PILOT, Philippe " La Reforme de la PAC ", Problemes Economi-ques, No.2302,Paris, 2.12.1992,s.11.
- SANER, Gamze, OLGUN, Akın " Avrupa Topluluğu'nda Önemli Bazı Tarımsal Ürünlerde Kendine Yeterlilik Durumunun Genel Bir Değerlendirmesi ", MPM Verimlilik Dergisi, No.2, 1992,s.226.
- SARAÇOĞLU, Tevfik, " Ortak Tarım Politikası,Mansholt Planı ve Sonrası ", IKV Dergisi, No.8, İstanbul,1988,ss.48-51.

- SETBİR Haberler, " Üçüncü İzmir İktisat Kongresi Kırmızı Et Sektörü Çalışma Grubu Raporu ", sayı 36, Temmuz 1992, s.2
- SICARD, Pierre, " La Loi Agricole Americaine et la Negotiation du GATT ", Problemes Economiques, No.2213, 20.2.1991. s.2. .
- SOTO,Jean de , " La Communaute Europeenne du Charbon et de l'Acier ", Paris, Serie Que Sais-Je, 1965, s.27.
- SWINBANK, Alan, " The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making ", JCM Studies,Vol.XXVII.No.4, June, 1989, s.313-315.
- TURGUT,Mehmet " Zeytincilikte Sıkıntılar Aşılamıyor ", Dünya, 5.8.1992.
- TÜZÜN, Sevgi " Meyve İşleme Sanayimize Genel Bakış ", TZOB Çiftçi ve Köy Dünyası Dergisi, Sayı 93, Ankara 1992,s.14.
- URAS,Gümgör , " Hayvancılığımızın Kötü Durumu Hakkında Merkez Bankası Başkan Yardımcısı Kadir Günay'ın İlginç Raporu ",Dünya, 15.Mayıs.1991.
- The Wall Street Journal, " World Trade Meetings Stalls As Compromise Hopes Fade ", 6.December.1990.
- WEIDENFELD, Werner (ed), " European Deficit, European Perspectives Strategies and Options for the Future of the Europe, Basic Finding 1 ", Research Group M, European Affairs, Gutersloh,1989, s.97.
- WINGLEE, Peter, BOONEKAMP,Clemens, " Issues and Developments in International Trade Policy ", IMF World Economic and Financial Surveys, August 1992, s.52.
- The World Street Journal, " Trade Talk Negotiators Fail to Break on Subsidies to EC Farmers ", 7-8.12.1990.

RESMİ BELGE, RAPOR VE YAYINLAR :

- EC Documentation, Padoa-Schioppa Report, Bruxelles, 1987, s.138.
- Communication of the Commission, " The Development and Future of the Common Agricultural Policy ", COM(91) 258 Final/3, Luxembourg, 22.7.1991.
- Commission de CE, Bulletin des CE, Supplement 1/69.
- _____ , Bulletin CE 1984/12.point.1.3.1.
- _____ , Bulletin CE 1985/(7/8), point.1.2.1.
- _____ , La Situation de l'Agriculture dans la Communauté, Report 1986, Luxembourg 1987.
- _____ , La Situation de l'Agriculture dans la Communauté, Rapport 1987, Luxembourg 1988.
- _____ , La Situation de l'Agriculture dans la Communauté, Rapport 1990, Luxembourg 1991.
- _____ , La Politique Agricole Commune et sa Reforme, Documentation Europeenne, Periodique 1/1987, Luxembourg, 1987.
- _____ , Les Agricultures Europeennes, Office des Publication Officielles des Communautés Europeennes, Bruxelles, 1992.
- _____ , " Les Seuils de Garantie de la PAC," l'Europe Verte, No.207, 1985/1, Luxembourg, 1984.
- _____ , " Trente ans de Droit Communautaire,"

Perspectives Europeennes, Luxembourg, 1982.

- EC Commission , " Perspectives for the Common Agricultural Policy ", COM (85) 333, 1985.
- _____ , Agricultural Situation in the Community, 1988, Report, Brussels, 1989.
- _____ , The Agricultural Situation in the Community, 1990 Report, Luxembourg, 1991.
- _____ , The Agricultural Situation in the Community 1992 Report, Brussels, 1993.
- _____ , The Development and Future of the Common Agricultural Policy, Bulletin - Supplement 5/91, Luxembourg, 1992.
- _____ , Bulletin of the European Communities, No. 1988/2, Luxembourg, 1988.
- _____ , The Common Agricultural Policy and its Reform, Periodical 1/1987, Luxembourg, 1987.
- _____ , " Disharmonies in EC and US Agricultural Policies: A Summary of Results and Major Conclusions ", Document Series, Luxembourg, 1988.
- _____ , " The Development and Future of the Common Agricultural Policy ", COM (91) 258 final/3, Luxembourg, 22.7.1991.
- _____ , " The Development and Future of the Common Agricultural Policy ", Bulletin - Supplement 5/91, Luxembourg, 1992.
- _____ , " Reform of the Common Agricultural Policy, Legal Text, (Arable Crops, Sheep Meat, Beef Meat) " Com (91), 379 Final, 18.10.1991. ve Com(91) 409/2 Final (Milk) 18.11.1991.

- _____ , " Reform of the Common Agricultural Policy, Aid Scheme for Forestry Measures and Early Retirement Scheme for Farmers " , COM (91) 415 Final, Brussels,31.10.1991.
- _____ , " Our Farming Future " , European Documentation, Brussels, November 1992.
- _____ , " Steps to European Unity " ,European Documentation Series, 1985, Luxemburg.
- _____ , " Restoring Equilibrium on the Agricultural Markets " , Green Europe, 1988, s.8
- DİE, Haber Bülteni, 24.12.1991, Sayı.86.
- _____ , Tarım İstatistikleri Özeti,Ankara,1989.
- _____ , Haber Bülteni, 24.12.1991.s.86
- _____ , 1993 Yılı Programı,1992.
- DPT, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması), Semih Ofset Matbaacılık, Ankara, t.y.,s.10.
- _____ , Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989),No.1974, Ankara,1984, s.32.
- _____ , Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994),No.2174, Ankara,1989, ss.30-33.
- _____ , Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies,Institutional Adaption- Report of a Study by Wy College, University of London, Middle East Technical University, Yayın No.2241, Ankara, 1990,ss.104-106.
- EUROSTAT, Basic Statistics of the Community,1990.

- FAO, Production Yearbook 1987, Vol.41., Rome,1988.
- Hazine Dış Ticaret Dergisi,Aralık 1992/4.
- Regulation No.1277/88, OJL 121, 25.5.1988 .
- Regulation No. 1272/88, OJL 121, 11.5.1988.
- Regulation No. 1094/88, OJL 106, 27.4.1988.
- Reglement CE, 618/90, 14.Mars.1990. J.O.L 67 15.3.1990.
- Reglement CE,3757/89,14.December.1989,J.O.L 365, 15.12.1989.
- Regulation No. 2727/75, OJL 281 1.11.1975.
- Regulation No.1418/76, OJL 166 25.6.1976.
- Regulation No.1785/81, OJL 177 1.7.1981.
- Regulation No. 136/66 OJL 172 30.9.1966.
- Regulation No. 804/68 OJL 148 28.6.1968
- Regulation No. 805/68 OJL 148 28.6.1968.
- Regulation No. 1837/80 OJL 183 16.7.1980.
- Regulation No. 822/87 OJL 84 27.3.1987.
- Regulation No. 727/70 OJL 94 28.4.1970.
- Regulation No. 2169/81 OJL 211 31.7.1981.
- Regulation No. 729/70, OJL 94 28.4.1970.
- J.O, No. L 96 du 23 Avril 1972, s.1.

- FAO, Production Yearbook 1987, Vol.41., Rome,1988.
- Hazine Dış Ticaret Dergisi,Aralık 1992/4.
- Regulation No.1277/88, OJL 121, 25.5.1988 .
- Regulation No. 1272/88, OJL 121, 11.5.1988.
- Regulation No. 1094/88, OJL 106, 27.4.1988.
- Reglement CE, 618/90, 14.Mars.1990. J.O.L 67 15.3.1990.
- Reglement CE,3757/89,14.December.1989,J.O.L 365, 15.12.1989.
- Regulation No. 2727/75, OJL 281 1.11.1975.
- Regulation No.1418/76, OJL 166 25.6.1976.
- Regulation No.1785/81, OJL 177 1.7.1981.
- Regulation No. 136/66 OJL 172 30.9.1966.
- Regulation No. 804/68 OJL 148 28.6.1968
- Regulation No. 805/68 OJL 148 28.6.1968.
- Regulation No. 1837/80 OJL 183 16.7.1980.
- Regulation No. 822/87 OJL 84 27.3.1987.
- Regulation No. 727/70 OJL 94 28.4.1970.
- Regulation No. 2169/81 OJL 211 31.7.1981.
- Regulation No. 729/70, OJL 94 28.4.1970.
- J.O, No. L 96 du 23 Avril 1972, s.1.

- J.O, No. L 96 du 23 Avril 1972, s.I.
- TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1990-91, Ankara,1992.
- TZOB, Zirai ve İktisadi Rapor 1988-89,Ankara,1990,s.192.