

TÜRK TARIMININ AB ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUM ÇALIŞMALARI VE OLASI EKONOMİK ETKİLERİ

H. Naci BAYRAÇ

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F., Eskişehir

Füsun YENİLMEZ

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F., Eskişehir

ÖZET

Tarım sektörü, Türkiye ve AB ülkeleri de dahil bir çok ülkede; tarıma dayalı sanayinin hammadde kaynağını oluşturması, istihdam olanağı sağlaması, gıda ihtiyacının karşılanması, dışa bağımlılığın önlenmesi ve ödemeler dengesi üzerinde yarattığı etkiler gibi nedenlerle, ekonomide önemli bir sektör olma özelliğini korumaktadır.

Türk tarımının AB Ortak Tarım Politikası (OTP)'na uyumu, Türkiye-AB ilişkilerinde öne çıkan konular arasında yer almaktadır. Türkiye'nin AB ortak tarım politikası kapsamına alınması halinde, tarım ürünlerinin serbest dolaşımı ile birlikte işlenmiş tarım ürünleri ve karşılıklı tarım tavizleri ortaya çıkacaktır. Bu çalışmada; Türk tarımının OTP'na uyumu ve bu uyumun sonrasında, ortaya çıkması olası ekonomik etkiler araştırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Tarım Sektörü, Ortak Tarım Politikası, Türk ve AB Tarım Politikaları

ADAPTATION OF TURKISH AGRICULTURE TO COMMON AGRICULTURAL POLICY AND POSSIBLE ECONOMIC EFFECTS

ABSTRACT

Agricultural sector is an important economic sector in both Turkey and many countries, including European Union states. The reasons for such importance are as follows: Agricultural sector provides raw materials for agricultural industry, employs labor, produces food supply, decreases external dependence, as well as affecting balance of payments.

Adaptation of Turkish agriculture to the European Union (EU) is a major issue in Turkey and EU relations. Once EU Common Agriculture Policy (CAP) involves Turkey, this will allow free movement of agricultural products as well as giving rise to processed agricultural products and mutual concessions by each side. This study explores the adaptation process of Turkish agriculture to CAP and expected economic effects when the process is over.

Keywords: Agriculture Sector, Common Agriculture Policies (CAP), Turkish and EU Agriculture Policies

GİRİŞ

Tarım sektörü; gıda güvenliği, nüfusun önemli bir bölümünü bünyesinde barındırması, üretimin iklim koşullarına bağlılığı, üretim süresinin oldukça uzun olması ve nihayet arz ve talep esnekliklerinin çok sert olmasından dolayı, desteklenmesi gereken ve özel politikalar üretilmeye çalışılan bir sektör niteliğindedir.

AB'ne üye ülkelerin tarım politikalarını; siyasal ve ekonomik anlamda bütünleştiren Ortak Tarım Politikası (OTP), belirlenen ortak fiyatların korunması amacıyla oluşturulmuş çeşitli kurallar çerçevesinde işleyen geniş kapsamlı bir mekanizmaya sahiptir.

OTP, AB bütçesinin yaklaşık yarısını kapsamaktadır. AB mevzuatının önemli bir bölümü tarım konularından oluşmakta ve AB bürokrasisini en fazla meşgul eden politikalar arasında yer almaktadır.

AB tarımı, OTP uygulanmadan önceki yıllarda kendi kendine yeterli olmaktan uzak, birçok üründe dışa bağımlı yapıda iken, bugün bu politikanın ulaştığı başarı ile dünyanın en büyük üreticisi ve ihracatçısı konumuna gelmiştir. Bu nedenle OTP, AB'nin ilk ve aynı zamanda en başarılı ortak politikası olarak nitelendirilmekte ve birlik tarımının yaklaşık % 90'ını kapsamaktadır.

Günümüzde bir tarım ülkesi konumunda olan ve ihracatının büyük bir kısmı tarım ürünleri ve tarıma dayalı sanayi ürünlerinden oluşan, ayrıca AB ile Gümrük Birliğine girmiş, tam üyeliğe aday ülke konumunda olan Türkiye için OTP'ye uyum büyük bir önem taşımaktadır.

OTP'nin, tarım ürünleri fiyat düzeylerini, üretim desenini, kırsal ve tarımsal yapıyı, teknoloji kullanımını, verimliliği, üretim maliyetlerini ve buna bağlı olarak üretici gelirlerini de önemli ölçüde etkilemesi beklenmektedir.

Bu çalışmada; AB'de tarım sektörünün temelini oluşturan OTP'nin işleyişi, reform uygulamaları, Türk tarımının OTP'ye uyum çalışmalarında karşılaşılan sorun ve kısıtlar incelendikten sonra, uyum sonrası olası ekonomik etkileri ele alınmaktadır.

1. ORTAK TARIM POLİTİKASI ve İŞLEYİŞİ

AB üyesi ülkelerin tarım politikalarının, ekonomik ve siyasi açıdan ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanan OTP, AB'nin ilk ortak politikasıdır (Karlık, 2002a, 208).

2. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan kıtlık endişesinin yanı sıra, savaş sonrasında AB aktif nüfusunun çok önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörü çalışanlarının gelir düzeylerinin korunması ve üyelerin ulusal tarım politikaları arasındaki farklılıkların giderilmesi zorunluluğu birliği, bir ortak tarım politikası oluşturmaya yöneltmiştir (İKV, 1990, 7).

1.1. OTP'nin Amaç ve İlkeleri

OTP'nin amaçları; birlik içerisinde tarımsal üretimi ve verimliliği arttırmak, AB üreticilerine daha iyi bir yaşam seviyesi yaratmak, tarımsal ürün pazarını

korumak ve dengede tutmak, tüketicilere uygun fiyatlarla tarımsal ürünler sunabilmek olarak belirlenmiştir (Tan ve Dellal, 2003, 8).

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere, 1957 yılındaki Roma Anlaşmasında yasal çerçevesi belirlenen OTP, 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile resmen hayata geçmiştir.

OTP’da yukarıda belirtilen amaçların yerine getirilmesinde; AB ülkeleri arasında vergilerin kaldırılarak ürünlerin serbest dolaşımı, fiyatların tüm üye ülkelerde aynı düzeyde tutulması ve verilen destekler çok önemli yer tutmaktadır.

OTP, üç temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar; tek pazar ilkesi, topluluk tercihi ve ortak mali sorumluluk ilkesidir (İKV, 1990, 11).

• **Tek Pazar İlkesi;** üye ülkelerde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılarak bir tek pazar oluşturulmasını öngörmekte, bunun için ortak fiyat ve rekabet kurallarını, üye ülkelerde istikrarlı bir döviz kurunu ve dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir korumayı gerektirmektedir.

Pazarı bir bütün olarak ele alan bu ilke, birlik genelinde aynı ürünlere aynı fiyatların uygulanmasını öngörmektedir. İlke olarak ortak fiyatlar, piyasada arz ve talep tarafından belirlenmektedir. Ancak uygulamada, ortak pazar düzenlemeleri, ortak fiyatları desteklemeye yönelik müdahale önlemlerini de içermektedir.

Bu önlemler her ürün için farklı olup, yetersiz talep olması veya talebin birliğe oranla daha ucuz fiyatlı dış arz ile karşılanması durumlarında kullanılmaktadır.

• **Topluluk Tercihi İlkesi;** birlik içinde üretilen ürünlere öncelik tanınmasını amaçlamakta, bunun için AB tarım ürünlerinin ithalata karşı korunmasını, ihracatın ise, sübvansede edilmesini gerektirmektedir. Bu ilkenin amacı, birliği ucuz fiyatlı ürünlerden ve dünyadaki fiyat dalgalanmalarından korumaktır.

Daha önceden dünya piyasası ile asgari garanti fiyat arasındaki açık ithalat vergileri ile karşılanırken, GATT ile uyumlu olarak yerini gümrük vergilerine bırakmıştır.

• **Ortak Mali Sorumluluk İlkesi;** OTP’na ilişkin tüm harcamaların birlik üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilmesini amaçlamaktadır. Bu açıdan AB bütçesinde Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur (HDTM, 1993, 22).

1.2. OTP’nin İşleyişi

OTP’nın karar alma sürecinde birlik, üye devletler üzerinde diğer politikalardan daha fazla yetki sahibi olduğundan, tarım ile ilgili fiyat ve pazar mekanizmasının belirlenmesi yetkisini elinde tutmaktadır.

OPT’nin işleyişi, ortak piyasa düzenlemeleri, pazar ve fiyat mekanizmaları, yapısal politikalar ve finans mekanizması adı altında ele alınmaktadır.

• Ortak Piyasa Düzenlemeleri

OTP’nın temelinde yukarıda belirtilen üç ilke çerçevesinde, her bir sektör için tesis edilen “Ortak Piyasa Düzenlemeleri” yoluyla tarımsal ürünlerin üretimi, desteklenmesi ve dış ticaretine ilişkin politikalar yer almaktadır. Ortak piyasa düzenlemelerini üç kategoride incelemek mümkündür (<http://www.deltur.cec.eu.int>, Erişim Tarihi: 24.3.2004).

i. İç Piyasada Müdahale, Dış Kaynaklı Rekabete Karşı Koruma Düzenlemeleri; fiyatların belli bir seviyenin altına inmesini engellemek amacıyla, birliğin müdahale kurumlarınca yapılan müdahale alımları ve düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı uygulanan ithalat vergileri ve ihracat iadelerini kapsamaktadır.

ii. Dış Rekabete Karşı Koruma Düzenlemeleri; düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı oluşturulan bu mekanizmada esasen gümrük vergileri, fiyatların belli bir düzeyin altına inmesi durumunda da ek vergiler tahsil edilmektedir.

iii. Ürünle Doğrudan Destek Sağlayan Düzenlemeler; GATT gereğince dış rekabete karşı korunamayan ürünler ile üretimi uzmanlık gerektiren ve bazı bölgelerin tek geçim kaynağını oluşturan ürünler için üreticilere yapılan doğrudan yardımları kapsamaktadır.

Bu düzenlemeler, toplulukta tarım ürünleri ticaretine konan her türlü kısıtlamaların kaldırılmasını, ithalat ve ihracat için ortak sınır düzenlemeleri yapılmasını ve rekabetin sağlanması için ortak rekabet kurallarının uygulanmasını gerektirmektedir (Karluk, 2002b, 203).

● Pazar ve Fiyat Mekanizmaları

Tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi ve üreticilerin gelir düzeyinin azalmasını engellemek amacıyla, 1962 yılından beri Ortak Piyasa Düzenlemeleri kapsamında yer alan ürünler için, her yıl ortak fiyatlar saptanmaktadır.

Fiyatların düşmesi halinde, pazara müdahale edilmesi ve aradaki farkın desteklerle, birlik bütçesinden karşılanması OTP'nın pazar ve fiyat mekanizmasının temelini oluşturmaktadır.

i. İç Piyasaya Yönelik Ortak Fiyat Politikası, hedef ve müdahale fiyatları ile sağlanmaktadır. Hedef fiyat üreticilerin gelir düzeyini makul seviyede tutacak tavan fiyatı saptayarak, tüketicilerin de aşırı fiyat artışlarından korunmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur (İKV, 1990, 26).

Birlik içerisinde, bütün piyasa destekleme mekanizmaları hedef fiyat (ürünle/sektörlere göre farklı isimler alabilmektedir) ilkesine dayanmaktadır (DPT, 2000b,128).

Müdahale fiyatı ise, fiyatların hedef fiyat altına düşmesi halinde, üreticilere sağlanan en düşük garanti seviyesini ifade eden taban fiyattır. Belirlenen ürünlerde üretim fazlası oluşur ve fiyatlar beklenen seviyenin altına düşerse, ürün fazlalığı bu fiyattan satın alınmaktadır.

ii. Dış Piyasaya Yönelik Fiyat Politikaları, ithalat ve ihracata göre değişmektedir. İthalat politikası, kapsamında DTÖ (WTO) Tarım Anlaşmasıyla belirlenen tarife üst sınırları çerçevesinde gümrük vergileri alınmaktadır.

İhracat politikası kapsamında ise, birliğin genellikle dünya fiyatları üzerinde olan yüksek fiyatlı tarım ürünlerinde ihracatın teşvik edilmesi amacıyla, dünya fiyatları ile müdahale fiyatları arasındaki fark ihracat iadesi olarak ihracatçılara ödenmektedir. Dünya fiyatlarının AB fiyatlarından nadir olarak yüksek olduğu durumlarda da, ihracatçılardan aradaki fark kadar vergi alınmaktadır.

● Yapısal Politikalar

AB üye ülkeleri tarım sektörleri arasında coğrafi koşullar, tarım çalışanlarının nitelikleri, kullanılan yöntemler gibi pek çok alan da farklılıkların bulunması, OTP'nın pazar ve fiyat mekanizmaları üye ülkelerde değişik etkiler

yaratmasına neden olmuştur. Bu farklılıkları gidermek amacıyla, çeşitli yapısal politikalar ortaya konmuştur.

● **Finans Mekanizması**

OTP uygulamalarının desteklenmesi için temel kaynak, finansmanı AB bütçesinden karşılanan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA)'dur. 1962 yılında kurulan ve birlik bütçesinin yaklaşık yarısını kapsayan FEOGA, farklı amaçlarda kullanılan "Garanti ve Yönlendirme" adlı iki bölümden oluşmaktadır.

i. Garanti Bölümü, ortak piyasa düzenleme giderlerine kaynak sağlamak amacıyla kurulmuştur. Söz konusu bu düzenlemeler, stok fazlalarının satın alımı veya ihracatın teşviki gibi konuları kapsamaktadır.

ii. Yönlendirme Bölümü ise, tarım sektöründe yapısal politikalara ilişkin önlemlerin alınmasında ve kırsal kalkınma alanında, gerekli ekipman ve teknoloji ile gerçekleştirilecek reformlara katkı sağlamaktadır.

Garanti bölümü fonun en önemli kısmını oluşturmakta ve topluluk bütçe kalemlerinde zorunlu giderler arasında yer almaktadır. Bölgeler arasındaki kalkınma farklılıklarını gidermeyi hedefleyen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (FEDER), AB çapındaki mesleki eğitim, istihdam ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu (FSE) ve kırsal kalkınmayı destekleyen faaliyetleri bütünleştirmeyi hedefleyen LEADER (Link Between Actions For The Development Of The Rural Economy) ise, yönlendirme bölümü finansmanına katkı sağlayan diğer fonlardır.

Yönlendirme bölümünü garanti bölümünden ayıran temel fark, yönlendirme bölümünde üye ülkeler ile AB'nin ortak finansman sağlamasıdır.

AB'de ortak fiyatlar, genellikle dünya fiyatlarının üzerindedir. Bu durum, üretimin fazla olması ve stokların artmasına neden olmaktadır. İzlenen yüksek fiyat politikaları üretici gelirlerinin yüksek olmasına yol açarken, oluşan stok ürünlerin (tereyağı dağları, süt ve şarap gölleri vb.) ihracatını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu stoklar, birlik bütçesine ağır bir mali yük getirmiş ve kıt kaynakların israf edilmesine yol açmıştır (Karluk, 2002b, 312).

Büyük ölçüde pazar ve fiyat politikası yoluyla sağlanan gelir artışları, daha çok büyük işletme sahipleri lehine olmuştur. OTP'nin temel amaçlarından bir sapma olarak, tarımsal gelir dağılımında büyük ve küçük işletmeler arasındaki gelir farklılıkları artmıştır.

Ürünlere göre farklı düzeyde desteklemeler gerçekleştirildiğinden, farklı ürün yetiştiricileri ve bölgeler arasında gelir farklılıkları ortaya çıkmıştır.

OTP, tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelirlerinde belli bir artış yaratmakla birlikte, bu artış vergi mükellefleri ve tüketicilerden kaynak transferi yapılarak gerçekleştirilmektedir. Birlik kaynaklarının daha verimli sektörler yerine tarımda kullanılması, refah kaybına neden olmaktadır (Ertuğrul, 2001, 269).

İhracatçıların dünya fiyatlarından ürün satışları ile maliyet fiyatları arasındaki fark özel ihracat primleriyle desteklenmektedir. Bu durum, birlik bütçesinde çok önemli bir yeri tutan tarım sektörünün finansmanı konusunda zaman zaman üyeler arasında çıkar çatışmalarına neden olmaktadır.

AB'de ürün fazlalıklarına engel olmak için üretim kotaları belirlenmekte, bağlar ve meyve bahçelerinin sökülmesi teşvik edilmekte, belli bir miktarın

üzerindeki ürünler için fiyat garantisi verilmemekte, depolama maliyetlerinin bir kısmına üreticilerin de katılması sağlanmaktadır.

Birlik tarafından tarım ürünleri ihracatına sağlanan destekler; tarım ürünü ihracatçısı ülkeler tarafından, birliğin dünya tarım ürünleri ihracatından daha büyük bir pay almak için yaptığı bir destekleme politikası olarak görülmektedir. Bu durum birlik tarafından, bir ticaret politikası olmaktan çok çiftçi gelirini artırmaya yönelik politikanın bir yansıması olarak tanımlanmaktadır.

OTP ayrıca, tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin birliğe ihracatını azaltmıştır. Bu durum, uluslararası piyasada tarım ürünlerine duyulan talebin azalması ve fiyatların düşmesi sonucu, ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmesine neden olmuştur.

Tarımsal nüfus ve istihdamın her geçen yıl azalması, tarım sektörünün politik önemini de azaltmakta ve tarım lobisi, uygulanmakta olan tarım politikasının devamını sağlamada güçlükler çekmektedir (Ertuğrul, 2001, 270).

OTP uygulaması sonrasında; tarımsal ürünlerde birliğin zamanla kendi kendine yeterli konuma gelmesi nedeniyle, oluşan üretim fazlalıkları ve bunların stoklanmasıdaki güçlükler sonucu üretici gelirlerinin düşmesi, yüksek fiyat desteklerinin bütçeye getirdiği ek maliyetler, tüketicilerin ürünlere ödedikleri fiyatın yüksek olması gibi sorunların yanı sıra, korumacı politikalara bağlı olarak başka ülkelerle yapılan tarım ürünleri ticaretinde kısıntılar yaşanmaya başlamıştır.

Bunlara ek olarak, birliğin her genişlemesinde tarım politikasının karşılaştığı yeni sorunlar, tarım politikasında reform arayışlarına neden olmuştur (DPT, 2000a, 128).

1.3. OTP Reform Çalışmaları

OTP'da yapılan reform çalışmaları; 1968-1989, 1990-1997 ve Gündem 2000 ve sonrası olmak üzere üç dönemde ele alınmaktadır.

• 1968-1989 Dönemi

OTP'ye ilişkin ilk reform çalışması, OTP ile ilgili sorunun talebin arzi karşılayamaması olduğu yönündeki eleştiriyi ortaya koyan 1968 tarihli "Mansholt Planı"dır (Dura ve Atik, 2000, 182). Arz-talep dengesini sağlamak için, 5 milyon hektar arazinin ekilmemesi, 5 milyon çiftçinin üretimden vazgeçmesi ve küçük işletmelerin yerini büyük işletmelere bırakmasını öneren plan başta Fransa olmak üzere üyelerce eleştirilmiş ve kabul edilmemiştir.

Mansholt planı, fiyat desteğinden çok kırsal tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Ancak uygulamada, bu hedeflerin çok gerisinde kalınmıştır.

1973 yılında birliğin genişlemesi, üretim artışı dengeleme ve bütçe harcamalarını azaltmayı hedefleyen dar kapsamlı bazı reformların yapılmasına neden olmuştur. İlk reform, süt ürünleri sektöründe ürün fazlalığının mali yükünün üreticiyle paylaşılması düşüncesiyle uygulanmaya başlanan ve 1992 yılına kadar sürdürülen "Ortak Sorumluluk Vergisi"dir.

İkinci önemli reform 1980'li yılların başında uygulanan "Garanti Eşiği"dir. Bu uygulamada üretim fazlası olan ürünlerin üretim hacmi, tahmini tüketim miktarı, ihracat potansiyeli gibi unsurlar dikkate alınarak maksimum üretim eşiği saptanmıştır.

Eşiğin aşılması durumunda hedef veya müdahale fiyatının artış oranları sınırlandırılmış ya da üreticilerin fazla ürünleri stoklamaları ve satış masraflarına üretim vergisi ile katılımlar sağlanmıştır. Garanti eşiklerinin yüksek tutulması, eşiğin aşılması durumunda ise destek fiyatları sınırlı miktarda ürün için kısıtlanması nedeniyle, bu uygulama da istenen sonucu vermemiştir.

Süt tozu ve tereyağı stokları artınca, 1984 yılında süt ürünlerine yönelik kota uygulanmıştır. Uygulamanın başarılı sonuçlar vermesi nedeniyle ileriki yıllarda da sürdürülmesine karar verilmiştir.

1988 yılında giderek artan üretim fazlalıkları, tarıma yapılan bütçe maliyetlerinin çoğalması ve uluslararası tarım ürünleri ticaretinde yaşanan sorunlar (sığır ve dana eti ile tahıllara yönelik harcamaların artması İspanya ve Portekiz'in üye olması, dünyada tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi) kapsamlı reformların yapılmasını gerektirmiştir.

Bütçe disiplinin aşırı üretim ile bozulmasını önlemek amacıyla arz-talep dengesini sağlamaya yönelik bütçe dengeleyiciler oluşturulmuştur. Bu araçlar arasında en önemlisi olan "Maksimum Garanti Edilmiş Miktar" ile, her bir ürün için önceden belirlenen eşiği aşması durumunda verilen desteğin otomatik olarak azaltılması ön görülmüştür. Ancak uygulamada bu gerçekleştirilemediğinden, yapılan reformların etkisi zayıf olmuştur (<http://www.deltur.cec.eu.int>, Erişim Tarihi: 24.03.2004).

● 1990-1997 Dönemi

1990'lı yıllarda çevre bilincinin gelişerek bir baskı unsuru haline gelmesi sonucu, 1993-2000 yılları için uygulamaya konulan 5. Çevre Eylem Programı, AB'nin tüm politikalarının çevre koruma ile bütünleştirilmesi için bir çerçeve oluşturmuştur.

Bu kapsamda 1992'de uygulamaya konan MacSharry reformları, OTP'nin işleyişinden kaynaklanan sorunların yanında, GATT Uruguay görüşmeleri kapsamında dünya tarım ürünleri ticaretini engelleyecek ve bu ürünlerin pazara girişini zorlaştıracak her çeşit tarım sübvansiyonlarının ortak kurallara bağlanması ve kademeli olarak kaldırılması hedefi de dikkate alınarak OTP'nin pazar ve fiyat mekanizmalarında önemli değişiklikler yaratmıştır.

1992 düzenlemeleri ve Uruguay Round sonucunda çiftçilere sağlanan destekler fiyat desteklerinden çok, çiftçinin mevcut gelirini sürdürmesini sağlayacak doğrudan yardımlar, çevre ve kırsal peyzajın korunması için yapılan ödemeler, kırsal kalkınma teşvikleri ve geçiş dönemi düzenleme yardımları şeklinde yapılmıştır.

Tarım politikalarında çevre ve kırsal kalkınma politikaları artan bir önem kazanmıştır. Yeni devreye konulan programlarla CAP (Common Agricultural Policy) terimi bile değişerek, CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe) şeklini almaktadır. Diğer taraftan yapısal fonlarla, tarım işletmelerinin yapılarının iyileştirilmesi ile ilgili politikalar ön plana çıkmaktadır (<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/08.pdf>, Erişim Tarihi: 19.12.2004).

MacSharry reformları ile OTP bütçesinde büyük yer tutan tahıllar ve sığır eti destek fiyatları önemli oranda indirilmiş, çiftçilerin gelirlerinde oluşan kayıplarda, doğrudan yardım kapsamında telafi edici vergiler ile karşılanmıştır. Bu

sistem ayrıca, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması, toprağın daha rasyonel kullanılması gibi daha kapsamlı yapısal reformlarla desteklenmiştir.

Böylece kırsal kalkınmanın dengeli olması için; ek tedbirlerle sağlanan destekler artırılmış, çevre koruma ve ormanlaştırmaya yönelik girişimler üye ülkeler için zorunlu hale getirilmiştir

(<http://www.sonbaski.com/yenisite/sayi1ozge.htm>, Erişim Tarihi: 14.12.2004).

• Gündem 2000 ve Sonrası

Uruguay görüşmeleri sırasında alınan iç destekleri azaltma kararları ve MacSharry reformlarına rağmen, OTP'nin uygulamasında yaşanan sıkıntılar sonucu, Aralık 1995 Madrid Zirvesinde konseyin isteği üzerine komisyon tarafından hazırlanan ve 21. yüzyılda AB'nin karşılaştığı sorunları belirleyerek, çözüm önerilerini içeren Gündem 2000 metninde OTP reformlarının devamı niteliğinde hazırlanan bir dizi reforma yer verilmiştir.

Günden 2000 çerçevesinde gerçekleştirilen OTP Reformu, destekleme fiyat sistemi yerine doğrudan ödemelere ve kırsal kalkınma politikalarına yönelerek MacSharry reformlarını daha kapsamlı ve yaygın hale getirmeyi amaçlamaktadır.

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine yönelik genişleme sürecine paralel olarak, destekleme fiyat politikası yoluyla yapılan tarımsal harcamaları daha çok kısmayı amaçlayan, telafi ödemelerine, yapısal, sosyal, bölgesel ve çevresel politikalara ağırlık verilen bir reform sürecine girilmiştir.

Bu kapsamda 21. yüzyılda OTP'nin işleyişine yön verecek yeni amaçlar aşağıdaki biçimde belirlenmiştir (Tan ve Dellal, 2003, 11).

- i. Birlik üreticilerinin iç ve dış alanda rekabet gücünün artırılması,
- ii. Ürün güvenliğinin sağlanması,
- iii. Tarım toplumunun yaşam kalitesi ve gelir düzeyinin artırılması,
- iv. Çevre korumanın OTP ile bütünleştirilmesi
- v. Tarım üreticilerine alternatif iş olanakları yaratılması,
- vi. Tarım alanındaki AB mevzuatının sadeleştirilmesidir.

Yeni OTP'si rekabetçi, sürdürülebilir ve kalite odaklı bir tarım sektörüne ulaşmak üzere üç temel hedef öngörmektedir. Bu hedefleri gerçekleştirmek üzere yeni düzenlemeler yapılmış ve tarımsal bütçe yılda ortalama 38 milyar euro piyasa politikalarına ve 4.3 milyar euro kırsal gelişme harcamaları olmak üzere, toplam 42.3 milyar euro ile sınırlandırılmıştır.

Yeni düzenlemeler tarla ürünleri, sığır eti, süt ve süt ürünleri, şarap üretimi, yeni kırsal gelişme çerçevesini, doğrudan destekler için yatay kuralları ve OTP'nin finansmanını kapsamaktadır (Çakmak-Kasnakoğlu, 2001, 4).

AB'ye aday ülkeler kapsamında yer alan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin kırsal kalkınması ile ilgili sorunlara çözüm getirmek ve OTP'ye uyum çalışmalarına katkıda bulunmak amacı ile "Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı" (SAPARD), oluşturulmuştur. (Göktürk, 2003,191). Programın ayrıca, tarımsal üretim ve gıda sanayinde etkinliği ve rekabet gücünü artırması yanında istihdamı yükselmesi de amaçlanmaktadır.

FEOGA'nın Garanti Bölümünden finanse edilmesinin kararlaştırıldığı program, 1.1.2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Komisyon 2000-2006 yılları için 520 milyon euro'luk bir SAPARD desteği sağlamayı öngörmektedir (DTM-TOBB, 2002, 83).

AB, Gündem 2000 ile uzun dönem tarımsal ve kırsal gelişme stratejisini çizmiştir. Uzun dönem amaçları belirlenmiş ve bu amaçlara hizmet edecek yapılabilir araçlar uygulamaya sokulmuştur. Adaylardan beklenen, sürdürülen politikalara uyum göstermeleridir. Ancak adayların daha önce, kurumsal ve yasal altyapılarını tamamlaması ve tarımsal yapılarını OTP'den yararlanabilir hale getirmesi gerekmektedir.

2. TÜRKİYE'NİN OTP'YE UYUM ÇALIŞMALARI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Türkiye-AB arasında tarım sektöründeki düzenlemeler; Ankara anlaşması (1964), Katma Protokol (1973), Ortaklık Konseyinin 1/80, 1/95 ve 1/98 nolu Kararları, 8 Kasım 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ve 24 Mart 2001 tarih ve 24352 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayınlanan (6 Nisan 2001 tarih ve 24365 sayılı Resmi Gazetede düzeltmeleri yapılan) Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı çerçevesinde yürütülmektedir (Göktürk, 2003, 202).

Bu mevzuat çerçevesinde tarım sektöründe Türkiye-AB ilişkileri;
i. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımı; Türk tarımının OTP'ye uyumu,
ii. Tarım ürünleri ticaretinde karşılıklı olarak tercihli bir rejim uygulanması (tarım tavizleri),
iii. İşlenmiş tarım ürünleri, konuları olmak üzere üç yönlü bir gelişme göstermektedir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu, gerek AB ve gerekse Türkiye açısından "müktesebat" konusunda yoğunlaşmış durumdadır. Türk tarımının OTP'ye uyumunda, AB müktesebatının Türkiye tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin büyük bir tarım ülkesi olması ve Türk tarımının AB tarımına göre önemli farklılıklar göstermesi nedeniyle, OTP'ye uyum önemli sorunlar yaratabilecektir. Daha önceki AB katılmalarında olduğu gibi, Türk tarımının OTP'ye uyumunun aşamalı olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

OTP'ye uyum gerçekleştiğinde Türk tarımı ve çiftçisi yeni bir tarım politikası ve rekabet ortamı ile karşılaşacaktır. Bu yeni koşullarda eskisinden farklı olanakların yanı sıra, bazı risk ve belirsizlikler de mevcuttur.

Türk tarımının OTP'ye uyumu ile ilgili en son ve önemli gelişme KOB ile ortaya çıkmıştır. KOB Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin yol haritasını ve tam üyeliğin gerçekleşmesi için, Türkiye tarafından gerçekleştirilmesi gereken asgari koşulları belirtmektedir.

Türkiye ile diğer aday ülkeler arasında, katılım öncesi hazırlıkları açısından bir fark gözetilmemiştir. Komisyon, diğer aday ülkeler için istenilenler paralelinde Türkiye'den de, katılım öncesi hazırlıklarını tamamlamasını istemiştir.

KOB'de, Türkiye'den kısa dönemde istenenler şunlardır: (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2004).

i. İşleyen bir arazi ve çiftçi kayıt sisteminin kurulması,
ii. Hayvan kimlik sisteminin yerleştirilmesi,
iii. Bitki pasaportu getirilmesi (bitki geçiş izinleri sisteminin oluşturulması),
iv. Tarım piyasalarının izlenmesi, düzeltilmesi ve kırsal kalkınma önlemlerinin uygulanması için idari yapının iyileştirilmesi,

- v. Laboratuvar testleri ve hayvan muayenelerinin daha ileri derecede tesisi,
- vi. Balık kaynaklarının geliştirilmesi ve bunun için, gerekli idari yapıların oluşturulması,
- vii. Balıkçılık filo kayıtlarının yapılması,
- viii. Balıkçılık sektöründe pazarlama ve yapının, kaynak yönetim politikası yoluyla iyileştirilmesi.

Görüldüğü gibi, kısa dönemde mevzuat uyum çalışmaları belli alanlarla sınırlanmaktadır; veteriner ve bitki sağlığı alanlarında bir uyum stratejisi belirlenmesi ve kayıt sisteminin tamamlanarak, bütün bu alanlarda gerekli idari yapıların kurulması öngörülmekte ve KİT'lerin özelleştirilmesinin sürdürülmesi gibi beklentiler ortaya konulmaktadır.

Orta dönemde ise, uyum için aşağıdaki çalışmalar esas alınmaktadır:

- i. Tarım ve kırsal kalkınma politikaları alanlarında mevzuat uyumu,
- ii. Gıda tesislerinde hijyen ve kamu sağlığında AB standartlarının uygulanması (ki burada et ve süt tesisleri öne çıkmaktadır),
- iii. Test ve teşhis olanaklarının iyileştirilmesi ve daha ileri düzeyde tesis edilmesi,
- iv. Ortak balıkçılık politikası mevzuatına uyum,
- v. Balıkçılık sektöründe kapasite artışının sürdürülmesi,
- vi. Balık ve su ürünlerinde kalite standardı ve güvenilirliğin sağlanması.

Bütün bu hususlar; orta dönemde bir taraftan kalite standartları, bitki ve hayvan sağlığı, laboratuvarlarda ve balıkçılık alanında kapasite gelişimi gibi konularda iyileştirme devam ederken, diğer taraftan, Ortak Tarım Politikası (OTP) ve Ortak Balıkçılık Politikası (OBP) alanlarında mevzuat uyumunun istendiğini ortaya koymaktadır.

KOB'nin imzalanmasından 31.04.2002 tarihine kadar geçen sürede çeşitli çıkartılan kanun ve yönetmelikler aşağıda belirtilmiştir (Eraktan, 2002, 56);

- i. Hayvan Sağlığı Kanunu,
- ii. Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu,
- iii. Geviş Getiren Büyükbaş Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği,
- iv. Şeker Kanunu,
- v. Tütün ve Tütün Mamulleri Kanunu.

Türkiye'nin KOB'u dikkate alarak oluşturduğu Ulusal Program, ülke tarımının OTP'ye uyum için gerekli yasal, yönetsel ve politik düzenlemeleri içermektedir.

Ulusal Programda, Türk tarımının temel özellikleri ve OTP'ye uyumunun Türkiye ve AB üzerinde olası etkileri özetlenmekte ve Türk tarımının bu uyumdan olumsuz bir biçimde etkilenmemesi için, verimlilik ve rekabet gücünün artırılması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Türkiye ancak KOB ile birlikte, OTP konusundaki çalışmalarına ciddi olarak başlayabilmiştir. Bu çalışmalar, OTP'na uyumun aşamalı olarak gerçekleşeceğini göstermektedir. Ancak ülkemizin OTP'na uyumu ve uyumdan sonraki süreçte, çözmesi gereken çeşitli sorun ve kısıtlar mevcuttur.

2.1. Ortaklık İlişkisi Çerçevesinde Uyum

Ortaklık ilişkisi çerçevesinde gerçekleştirilecek uyumun kuralları aşağıdaki bazı belirsizlikleri içermektedir

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ertugruc.pdf>, Erişim Tarihi: 25.12.2004).

Tarımsal ürünlerin bütününde uyumun gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceği, uyumun aşamaları, AB mevzuatının ne ölçüde benimseneceği, uyumu gerçekleştirmek için mevzuatlarda fiyat ve pazar sistemlerinde köklü değişikliklere gidilmeksizin, tarım ürünlerinin fiyatlarının serbest dolaşıma olanak sağlayacak şekilde eşitlenmesinin yeterli olup olmayacağı gibi konular belirsizdir.

Ortaklık ilişkisi çerçevesinde gerçekleştirilecek bir uyum süreci; AB'nin yapısal fonlarını kapsamayacağından veya Türk tarımının OTP'ye uyumu için, AB'nin Türkiye'ye yeterli miktarda bir mali kaynak sağlaması beklenmediğinden, Türk tarımının rekabet gücü sınırlı olacaktır. Ulusal kaynaklardan sağlanacak desteklerin AB destekleri düzeyinde olması mali nedenlerle son derece güçtür ve Türk tarımının rekabet gücünü yeterli düzeye yükseltebilecek ölçüde olması beklenemez.

AB'ye üye olmadan ve mali olanaklardan faydalanmadan, tarım ürünlerinin Türkiye ve AB arasındaki gümrük birliğine dahil edilmemesi (serbest dolaşımı) ise, tarım sektörünü son derecede olumsuz etkileyecektir. Çünkü, bugünkü yapısıyla tarım sektörünün, gerek üretim maliyetleri ve gerekse AB üreticisinin aldığı yüksek oranlı destekler açısından, AB ile rekabet şansı bulunmamaktadır.

Başta sorunlu sektör olan hayvancılık ve hububat olmak üzere, tarımın birçok alt sektörlerinde Türkiye'nin rekabet şansı olmadığından net ithalatçı duruma düşülecek ve bu sektörlerde Türkiye, AB kökenli ürünlerin istilasına uğrayan, açık bir pazar haline gelecektir. Bu durum söz konusu alt sektörlerin olumsuz yönde etkilenmesine, Türk çiftçisinin güç durumlara düşmesine ve üretimden çekilmesine neden olacaktır. Bu bakımdan, Türkiye AB'ye üye olmadan ve AB'nin mali kaynaklarından yararlanmadan, tarım ürünleri AB ile gümrük birliğine dahil edilmemelidir.

Ancak, AB tarafından yeni genişleme sürecinde, aday ülkeler için henüz gerçekleştirilmekte olan SAPARD (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı) kapsamına Türkiye'nin de alınması veya SAPARD benzeri bir uygulamanın Türkiye için de geliştirilmesi durumunda ortaklık koşullarında uyum için elverişli bir ortam oluşturabilir. Bu uyumun koşulları da, büyük ölçüde Türkiye'ye sağlanacak mali desteğin özelliklerine bağlı olacak ve yapılacak görüşmelerle belirlenebilecektir.

2.2. Tam Üyelik Çerçevesinde Uyum

Tam üyelik çerçevesinde gerçekleştirilecek uyum koşullarında, Türkiye ile topluluk arasında katılım anlaşması ile uyumun bütün kuralları belirlenecektir. Ancak, topluluğa sonradan katılan ülkelerin katılım anlaşmaları göz önüne alındığında, Türkiye'nin OTP'ye uyumu durumunda topluluk mevzuatını benimsemesi beklenmektedir.

Türk tarımının OTP'ye uyumunda en önemli sorunlarından biri mali konulardır. Türkiye, OTP'ye uyum ile Türk tarımına yeterli desteği sağlayıp sağlayamayacağı endişesi içerisindeyken, AB bu uyumun kendine nasıl bir mali yük getireceği hesabı içerisindeyken, Türk tarımının OTP'ye uyumunun, desteklemenin azaldığı bir dönemde gerçekleşmesi durumunda, AB'nin bütçesine büyük bir yük getireceği söylenemez. Nitekim gelişmeler, üyeliğin böyle bir dönemde gerçekleşeceğini göstermektedir. Bu nedenle, OTP'nin yeniden yapılandırılmasına ve yapısal fonlarla ilgili ortaya çıkabilecek gelişmelere bağlı olarak, uzun dönemde, Türk tarımı için Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA)'nun Garanti Bölümünden çok Yönlendirme Bölümü önem kazanabilecektir.

Gündem 2000'e göre, yeni genişleme sürecinde destekleme fiyat politikası yoluyla yapılan yardımların azaltılması, kırsal, yapısal ve çevre sorunları ile ilgili yardımların da artırılması öngörülmektedir

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ertugruc.pdf>, Erişim Tarihi: 25.12.2004).

AB ile muhtemel bir tam üyelik durumunda bundan en çok, pazar ilkesi çerçevesinde, birlik tarım işletmeleri ile serbest piyasa koşullarında rekabete girecek olan Türk tarım işletmeleri etkilenecektir.

AB, bütçe disiplini çerçevesinde, üye olacak ülkelerin tarımsal potansiyelini göz önünde bulundurarak, her yeni üyenin kabulünden önce tarımsal harcamaları kısma yoluna gitmektedir. Böyle bir uygulamanın günümüzde yavaş da olsa Türkiye için de uygulamaya konulduğu görülmektedir

KOB ile birlik ayrıca, son yıllarda tarım da dahil olmak üzere bütün alanlarda, mali destek sağlamaktan çok düzenleyici bir rol alma yoluna gitmektedir. DTÖ çerçevesinde ortaya çıkan gelişmeler tarımsal harcamaların kısılması yönündeki süreci daha da hızlandırmaktadır.

Bu gelişmeler göz önüne alındığında, Türkiye'nin OTP çerçevesinde AB'den sağlayacağı mali desteğin çok sınırlı bir düzeyde olabileceği düşünülmektedir.

2.3. Türk Tarımının OTP'ye Uyum Konusunda Karşılaştığı Sorunlar ve Kısıtlar

Türk tarımının OTP'ye uyum konusunda karşılaştığı başlıca sorun ve kısıtlarını, içsel ve dışsal faktörlere bağlı olarak ele almak mümkündür.

2.3.1. Türk Tarımının İç Sorunları ve Kısıtları

Türk tarımının iç sorunlarını ve kısıtlarını, tarımsal yapısından ve izlenen tarım politikalarından kaynaklananlar olmak üzere iki açıdan ele almak mümkündür.

• Türkiye'nin Tarımsal Yapısından Kaynaklanan Sorunlar ve Kısıtlar

i. Türkiye'de tarımsal işletmelerin büyük çoğunluğunu 50 hektardan küçük işletmelerin oluşturmaktadır. Buna karşılık tarımsal işletmelerin optimal verimlilikte çalışmalarını için, belli bir toprak büyüklüğüne ihtiyaç duyulmaktadır.

ii. Küçük işletmelerin çok büyük bir bölümü üretimi kendi tüketimini karşılamak için yapmakta, pazar için üretim yapamamakta ve buna bağlı olarak,

sermaye birikimi de sağlanamamaktadır. İşletmelerin arazi tasarruf şeklinin öz mülkiyet şeklinde olması da, bu toprakların verimliliğini düşüren faktörlerdir.

iii. Tarım kesiminin karşılaştığı temel sorunlardan biri de, kullanılan teknolojinin eskiliği ve yeni teknolojilerin yeterince ve etkin olarak kullanılmamasıdır. Bunun sonucu olarak, üretim istenildiği kadar artırılamamaktadır. Verimlilik ve üretim kalitesi düşüktür. Tarımsal üretim, doğal koşulların belirsizliğine çok fazla açıktır.

iv. İyi eğitilmiş ve teknik bilgi sahibi emek gücünün bulunmaması, tarımda verimin düşmesine ve mahsulün çok önemli bir kısmının tarlada kalmasına yol açmaktadır.

v. Üretim ve pazarlama örgütlenmelerindeki yetersizliğin yanı sıra, taşıma ve depolama sistemlerinin yeterince gelişmemiş olması, tarım sektörünün diğer önemli sorunları arasında yer almaktadır.

• Türkiye’de Uygulanan Tarım Politikalarından Kaynaklanan Sorunlar ve Kısıtlar

i. Seçim dönemlerinde izlenen popülist politikalara bağlı olarak; tarımsal ürünlere farklı destekleme politikası uygulanması, bir hükümetten diğerine desteklenen ürünlerin sayısının değişmesi vb. nedenlerle tarım politikalarının etkinliği azalmakta ve ayrıca bütçeye ek bir yük getirmektedir (DPT, 2000a,198).

ii. Destekleme politikalarıyla aktarılan fonların tarım transferleri içinde geçmesine rağmen, bunların çiftçilere aktarılmadığı görülmektedir. Bu fonların daha çok çeşitli kamu kuruluşlarının görev zararlarını karşılamada kullanıldığı, girdi sübvansiyonlarının daha çok girdi kullananlara, kredi sübvansiyonlarının kredi alma gücünde olan kitlelere gittiği, tüketiciden olan transferlerden de büyük üreticilerin yararlandığı, aynı zamanda tüketici olan küçük üreticilerin bu destekten aynı oranda yarar sağlayamadığı görülmektedir (Eraktan, 2001, 97).

iii. Burada önem taşıyan bir diğer konu da, transferlerin hangi kitleye ulaştırılmak istendiğinin belirsiz olmasıdır. Mevcut tarım işletmelerinin yapısını değiştirme kaygısı olmaksızın tarım kesimine bir rahatlama sağlama gayreti ile, tüm tarım çalışanları bu desteklerden yararlandırılmak istenmektedir.

Optimal bir işletme büyüklüğü oluşturulması amacıyla, belli büyüklükteki işletmelerin desteklenmesi mi öngörülmektedir, yoksa tarım politikaları bir sosyal politikanın aracı haline getirilip, küçük ve yoksul çiftçinin tarımda istihdamının devamı mı istenmektedir, bunun açıklığa kavuşturulması gerekir. Bir hedef kitle belirlenmedikçe amaçlar yerli yerine oturmaz, amaçlar kesinleşmedikçe uygun araçların seçimi mümkün olamayacaktır.

Yukarıda ana hatlarıyla sayılan Türkiye’de uygulanan tarım politikalarından kaynaklanan sorunlar, zaman içerisinde giderek azalmasına rağmen, halen sorun olmayı sürdürmektedirler.

2.3.2. Türk Tarımının Dış Sorunları ve Kısıtları

Türk tarımı ve tarım politikalarının uygulanabilirliğini ve etkinliğini önleyen dış sorunlar ve kısıtlardan başlıcaları şunlardır;

i. Ülkelerin tarım sektörüne yaptıkları desteklemeler nedeniyle oluşan ürün fiyatları, serbest piyasa koşullarındaki fiyattan farklı olmaktadır. Bu durum dünya fiyatlarını ve dolayısıyla, uluslararası rekabeti etkilemektedir.

ii. Uluslararası ticarete yalnız fiyatlara müdahale değil, üretim ve ticaret miktarlarında da çeşitli kısıtlamalar (kotalar) söz konusu olmaktadır.

iii. Türkiye'nin taraf olduğu (DTÖ ve AB-GB gibi) ve taraf olmayı hedeflediği (AB-OTP) uluslararası anlaşmaların getirdiği çeşitli sınırlamalar vardır.

iv. AB'nin OTP'ye uyumda Yunanistan, İspanya ve Portekiz'e üyelik öncesinde tanıdığı geçiş süreçlerini, yeni genişleme sürecinde aday ülkelere tanımaması uyumu zorlaştıran önemli noktalardan birisidir.

3. TÜRK TARIMININ OTP'YE UYUMUNUN OLASI EKONOMİK ETKİLERİ

Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde Türk tarımı ile ilgili en önemli unsur, Türkiye'nin tarım politikasının OTP'ye uyumudur. Türkiye'nin tarımsal yapısı, tarım nüfusu, işletme büyüklüğü, üreticinin örgütlenmesi, tarımsal desteklemeler, kurumsal organizasyon, teknoloji kullanımı, verimlilik, bitki ve hayvan sağlığı şartları, ürün kalite ve standartları açısından AB ülkelerinden önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir.

Bu nedenle, Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin gelecekteki en önemli ve en sorunlu yönünü tarım alanındaki ilişkilerin oluşturacağı beklenmektedir.

Türk, AB ve dünya tarımı hızlı ve sürekli bir değişim içerisindedir ve bu süreç, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarım anlaşmasıyla hat safhaya çıkmıştır.

AB'ye yeni üyelerin katılımı ve OTP'de yapılan reformlar sonucunda, AB tarımında ve OTP'sinde önemli değişiklikler ortaya çıkabileceğinden, Türk tarımının OTP'ye uyumunun muhtemel etkileri ile ilgili şimdiden yapılacak tahmin ve hesaplamalarda çeşitli farklılıkların olması doğaldır.

OTP'nin Türk tarımı üzerindeki etkisi; tam üyelik öncesinde ve sonrasında olmak üzere düzenlenen senaryolarda farklı sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle muhtemel bir uyumun sonuçları, büyük ölçüde uyumun ne zaman ve hangi şartlarda gerçekleşeceğine bağlıdır (<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/08.pdf>, Erişim Tarihi: 19.12.2004).

Bu çerçevede; 1988, 1995 ve 2005 yıllarını baz alan ve Türk tarımının OTP'ye uyumunun olası ekonomik etkilerini değerlendiren, çeşitli tahminler yapılmıştır. Bu tahmin çalışmalarında* refah etkisi, fiyat ve pazar politikası, üretim,

*1- Halis Akder-İlhan Akay-Allan Buckwell,-Cemil Ertuğrul-Haluk Kasnakoğlu-John Medland-Nick Young, **Turkish Agriculture and European Community Policies and Institutional Adoption**, Yayın No. DPT: 2241-AETB: 25, Ankara, 1990. *Çalışmanın varsayımları: (1) Türkiye 1988 yılında AB dışında, (2) Türkiye 1988 yılında AB içinde, (3) Türkiye 1995 yılında AB dışında, (4) Türkiye 1995 yılında AB içinde.*

2- Cemil Ertuğrul, **Türk Tarımının AT Ortak Tarım Politikasına Uyumu**, Gazi Üniversitesi SBE, İktisat ABD Doktora Tezi, Ankara, 1992. *Çalışmanın varsayımları: 1995 yılı için (1) Türkiye AB dışında, (2) Türkiye AB içinde.*

3- H. Erol Çakmak-Haluk Kasnakoğlu, **Tarım Sektöründe Türkiye ve AB Etkileşimi: Türkiye'nin AB'ye Üyelikinin Analizi**, TEAE, Ankara, 2001. *Çalışmanın varsayımları: 2005 yılı için (1) Türkiye AB dışında, (2) Türkiye AB içinde.*

tüketim, dış ticaret, tarımsal işletme yapısı, teknoloji ve etkinliği, bütçe harcamaları adı altında belirlenen çok sayıdaki faktörün etkilerine yer verilmiştir.

• Refah Etkileri

Türk tarımının OTP'na uyumun refah etkileri; üretici refahı, tüketici refahı ve ikisinin toplamından oluşan toplumsal refah olarak üç şekildedir.

Türk tarımının OTP'na uyumunun toplumsal refahı arttıracığı tahmin edilmektedir. Akder ve arkadaşları tarafından 1988 yılı için %18, 1995 yılı için %24 ve Ertuğrul tarafından 1995 yılı için %23, Çakmak ve Kasnakoğlu tarafından 2005 yılı için %3 olarak tahmin edilmiştir.

OTP'nin sürekli bir reform sürecinde olduğu ve her yeni üye kabulünden önce, destekleme yoğunluğunu azaltan ve harcamaları kısımlı bir sürecin yaşandığı göz önüne alınırsa, Türkiye'nin OTP'ye uyumu söz konusu olduğunda da, yeni bir reform süreci yaşanabileceği ve bu koşullarda Türk çiftçisinin refahının düşmesi beklenebilir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu halinde, OTP çerçevesinde giderek önem kazanan kırsal ve çevresel destekler ile kırsal alana yönelik diğer AB kaynakları da yetersiz kaldığı takdirde, Türk çiftçisi ciddi bir refah kaybı sorunu ile karşılaşabilecektir.

Türk tarımının OTP'ye uyumunun, tüketici refahında artışa neden olması beklenmektedir. Bu artış Akder ve arkadaşları tarafından 1995 yılı için %19, Çakmak ve Kasnakoğlu tarafından 2005 yılı için, %12 olarak tahmin edilmiştir.

OTP'da gelecek yıllarda liberalleşme yönünde ortaya çıkabilecek gelişmeler, tüketici refahında daha büyük artışlara olanak tanıyabilir (<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/06.pdf>, Erişim Tarihi: 18.12.2004).

• Fiyat ve Pazar Politikasına Etkileri

Türk tarımı OTP'ye uyum ile daha koruyucu ve destekleyici bir fiyat ve pazar politikasına kavuşacaktır. Ayrıca, kırsal ve çevresel destekler ile kırsal kesime yönelik çeşitli fonlar, tarım sektörünü ve dolaylı olarak da fiyat ve pazar politikalarını etkileyebilecektir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu durumunda, Türkiye ve AB'deki tarımsal ürün fiyatları eşitlenecektir. Türkiye'de başta hayvansal ürün fiyatları olmak üzere pek çok tarımsal ürün fiyatları AB fiyatlarının oldukça üzerindedir.

OTP'ye uyumda eşitlenecek ürün fiyatları sonucunda oluşacak fiyat değişikliklerini 2005 yılı için tahmin eden Çakmak ve Kasnakoğluna göre, tahıl ürünlerinin çoğunda, hayvansal ürünlerde ve yağlı tohumlarda fiyatlar düşecek, bazı sanayi bitkileri ile meyva ve sebze fiyatları yükselecektir. OTP'da gelecek yıllarda liberalleşme yönünde ortaya çıkabilecek gelişmeler, fiyatlarda daha büyük düşüşlere neden olabilecektir.

Piyasa düzenlerine aynen uyulması zorunluluğu nedeniyle, OTP'nin Türk tarımı için fiyat ve pazar politikası açısından, yeterince destekleyici ve koruyucu olduğu söylenemez. Bu olumsuz etkiyi, kırsal ve çevresel destekler ile kırsal kesime yönelik çeşitli fonlar yoluyla dengelemek mümkündür.

• Üretim Üzerine Etkileri

Türk tarımının OTP'ye uyumu Türk tarımının üretim desenini ve dolayısıyla tarımsal üretimi köklü bir biçimde etkileyecektir. Uyum sonucunda tarımsal üretimin miktar olarak değişimi, 1995 yılı için Akder ve arkadaşları %6, Ertuğrul %9 oranında artış, Çakmak ve Kasnakoğlu ise, 2005 yılı için bu değeri %6 oranında azalış olarak tahmin etmişlerdir.

Bu durum büyük ölçüde OTP reformu çerçevesinde, fiyat düşmelerinden kaynaklanmaktadır. Türk tarımının OTP'ye uyumu sonucu fiyatlardaki düşüşler, üretimde de azalmalara neden olacaktır (<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/06.pdf>, Erişim Tarihi: 18.12.2004).

Benzer durum üretim değerler için de, söz konusudur. Akder ve arkadaşları 1988 ve 1995 yılları için üretim değerlerinde artış göstereceğini tahmin etmiştir. Bu artış, büyük ölçüde tahıl ve baklagil üretimindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Çakmak ve Kasnakoğlu tarafından 2005 yılı için yapılan tahminde, üretim değerleri ile bitkisel ve hayvansal üretim de düşmektedir.

• Tüketim Üzerine Etkileri

OTP'ye uyum sonrası, fiyatlardaki değişiklikler nedeniyle, tarım ürünleri tüketimi fiziksel olarak artış gösterirken, parasal olarak azalacağı beklenmektedir. Çakmak ve Kasnakoğluna göre, 2005 yılında hayvansal ürünler tüketimi fiziksel olarak %17 oranında artarken, parasal olarak %25 oranında azalacaktır.

Uyum sonrasında tüketiciler, daha çok tarımsal ürünü, özellikle hayvansal ürünleri daha az para ödeyerek tüketebileceklerdir. OTP reformu çerçevesinde, daha sağlıklı ve kaliteli ürünlere yönelme sonucu beslenme düzeyi ve kalitesi de artacaktır.

• Dış Ticaret Üzerine Etkileri

Türk tarımının uyumu durumunda 1988 ve 1995 yıllarında toplam tarım ürünleri ihracat ve ithalatı artacaktır. Akder ve arkadaşları ve Ertuğrul tarafından 1995 yılı için yapılan tahminlere göre, ihracattaki artış %269-%335, ithalattaki artış ise, %705-%938 değerleri arasında değişmektedir. İhracattaki artış büyük ölçüde bitkisel üretim artışından, ithalattaki artış ise, hem bitkisel hem hayvansal ürün ithalatındaki artıştan kaynaklanacaktır.

Dış ticaret dengesi, 1988 ve 1995 yılı için yapılan tahminlere göre ülkemiz lehine iken, 2005 yılı için yapılan Çakmak ve Kasnakoğlunun çalışmalarında %313 oranında aleyhe bir değer alacaktır. Bu durum büyük ölçüde AB tarımının verimlilik ve rekabet gücünü arttırmayı hedefleyen politikaları, liberalleşme politikaları ve Türkiye'nin verimlilik ve rekabet gücünü göz ardı eden tarım politikalarından kaynaklanmaktadır.

• Teknoloji Kullanımı, Verimlilik, İşletme Yapısı Üzerine Etkileri

Türkiye, tarım işletmelerinin yapısındaki bozukluk, teknoloji kullanımındaki yetersizlik, düşük verimlilik gibi sorunlara bağlı olarak, doğal kaynakları nedeniyle üstün durumda olduğu ve meyve sebze, tütün, pamuk gibi, birlik tarımını tamamlayıcı nitelikte olabilecek ürünler dışında, çoğu tarım üründe ve özellikle büyükbaş hayvancılıkta birlik ile rekabet edemeyecektir.

Bu nedenle; Türk tarımında köklü bir reform ile tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi, teknoloji kullanımı ve verimlilik düzeyinin artırılması

sağlanırsa, özellikle doğal kaynaklar açısından üstün olunan ürünlerde, uzun dönemde belirli bir rekabet gücüne ulaşılabilir.

Rekabet koşulları sonucu çok sayıda küçük ve verimsiz tarım işletmesi ortadan kalkacaktır. Ancak uzun dönemde, teknoloji kullanımı ve verimlilik artabilecek böylece tarım işletmeleri büyüyecektir.

• AB Bütçesi Üzerine Etkileri

Türkiye'nin birliğe üyeliğinin AB bütçesi üzerindeki etkisi, tarım harcamalarına ayrılan payın artırılması yönünde olacaktır. Bu harcamalar 1995 yılı koşullarında Akder ve arkadaşları tarafından 3,1 milyar dolar ve Ertuğrul tarafından 1,8 milyon dolar civarında tahmin edilmiştir. OTP reformu çerçevesinde bu değer, önümüzdeki yıllarda daha da azalabilecektir.

Kırsal, çevresel, bölgesel, yapısal vs. fonlardan tarım kesimine akacak kaynakların artması beklenmektedir. Ancak, bu artış bütçe disiplini çerçevesinde, tarıma sağlanan daha önceki desteklere göre sınırlı miktarlarda olacaktır.

Bu yukarıda sayılan sonuçlar Türk tarımının, Avrupa ülkelerindeki tarım sektörüne karşı fazla bir üstünlüğünün olmadığını göstermektedir. Bu nedenle OTP'ye uyumun başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla, Türkiye tarım politikasını verimlilikte sağlanacak artışlarla rekabet gücünün artırılması esasına dayandırmalıdır.

SONUÇ

Tarım sektörü; ulusal gelire katkısı, toplam aktif nüfus ve tüketim harcamaları içindeki payının yüksekliğinin yanı sıra, beslenme ve sanayi açısından temel ihtiyaç maddelerini üreten bir sektör olması nedeniyle, ulusal ekonomide stratejik bir öneme sahiptir.

AB'nin en eski ve kapsamlı ortak politikası olan OTP, tarım alanında üye ülkelerin ekonomi ve politikalarını bütünleştirmek amacıyla oluşturulmuş bir politikadır. Başlangıçta nüfusun gıda tüketimini garanti altına almak ve tarımla uğraşan kesimin refah seviyesini arttırmaya yönelik olarak uygulanan OTP hedeflerine kısa sürede ulaşmış ve hatta 1980'li yıllardan sonra başta süt ve süt ürünleri olmak üzere, birçok üründe fazlalıklar ortaya çıkmıştır. Ancak zaman içerisinde OTP ile verilen tarımsal desteklerin, AB bütçesine giderek daha fazla yük getirmeye başlaması nedeniyle, uygulanan politikaların reformu gündeme gelmiştir.

Tarım, Türkiye'nin AB adaylığının getirdiği yükümlülükler çerçevesinde yürütülmesi gereken uyum çalışmalarının en önemli konularından birini oluşturmaktadır. Ancak işleyiş mekanizmaları, kurumsal yapı ve ekonomideki ağırlık açısından AB tarım sektörü ile Türk tarım sektörü arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Buna ek olarak, AB'ye yeni üyelerin katılımı ve OTP'de yapılan reformlar, AB tarımı ve OTP'de önemli değişiklikler yaratmaktadır.

Türk tarımının OTP'ye uyum süreci; genel ekonomik ve toplumsal yapı yanında, tarım ile doğrudan ilgili olarak işletme yapısı, üretim, tüketim, fiyat ve pazar politikası, dış ticaret, tarıma dayalı sanayiler, rekabet politikası, teknoloji kullanımı, verimlilik, üretici gelirleri, kendine yeterlilik, mali politikalar bölgesel ve

sosyal politikalar, mevzuat ve kurumsal yapı olmak üzere bir çok konuyu kapsamaktadır.

AB'ye üye olmadan ve mali olanaklardan faydalanmadan, tarım ürünlerinin Türkiye ve AB arasındaki gümrük birliğine dahil edilmesi ise, tarım sektörünü son derecede olumsuz etkileyecektir. Ancak, AB tarafından yeni genişleme sürecinde, aday ülkeler için henüz gerçekleştirilmekte olan SAPARD kapsamına Türkiye'nin de alınması veya SAPARD benzeri bir uygulamanın Türkiye için de geliştirilmesi durumunda ortaklık koşullarında uyum için elverişli bir ortam oluşturabilir.

OTP'nin Türk tarımı üzerindeki etkisi; tam üyelik öncesinde ve sonrasında olmak üzere düzenlenen senaryolarda, farklı sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle muhtemel bir uyumun sonuçları, büyük ölçüde uyumun ne zaman ve hangi koşullarda gerçekleşeceğine bağlıdır.

Uyum süreci, Türk üreticisinin AB üreticisi karşısında rekabet gücünün eksik olması nedeniyle üretici refahını olumsuz yönde, tüketici refahını ise özellikle hayvansal ürünlerde daha ucuz, kaliteli ve bol tarım ürünü tüketme olanağı nedeniyle olumlu yönde etkileyecektir.

OTP'ye uyum ile Türk tarımı daha koruyucu ve destekleyici bir fiyat ve pazar politikasına kavuşacaktır. Ayrıca uyum sonucu eşitlenecek ürün fiyatları nedeniyle, pek çok tarımsal ve hayvansal ürünlerde fiyat düşmeleri gözlenecektir. Bu gelişme üretimde azalmalara tüketimde ise, artışa yol açacaktır.

Dış ticaret içinde tarım ürünlerinin ithalatı ve ihracatından daha fazla olacağı için, Türkiye tarım ürünlerinde ithalatçı ülke konumuna düşecektir.

Türkiye; tarım işletmelerinin yapısal bozukluğu, yetersiz teknoloji kullanımına bağlı düşük verimlilik gibi sorunlar nedeniyle, doğal kaynaklar açısından üstün durumda olduğu geleneksel ihraç ürünleri niteliğinde olan meyve-sebze, tütün, ve pamuk gibi ürünler dışında, çoğu tarım ürününde ve özellikle büyükbaş hayvancılıkta AB ile rekabet edemeyecektir. Buna bağlı olarak tarımsal üretimde ve üretici gelirlerinde beklenen artış gerçekleşemeyecek ve ayrıca Türkiye, çoğu stratejik tarım ürününde dışa bağımlı olacaktır.

Bu nedenle, özellikle verimlilik ve rekabet gücünün artmasını sağlayacak etkin teknoloji kullanımı, tarım işletmelerinin alt yapısının iyileştirilmesi gibi, uygulamalara ağırlık verilmelidir.

Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde önündeki en zor konulardan biri olan tarım sektöründeki çalışmalar, öncelikle bir uyum stratejisi gerektirmektedir. Uyumun başarılı bir şekilde gerçekleşmesi için şu düzenlemeler yapılmalıdır;

i. Kurumsal yapı OTP'ye uyumu sağlayacak ve uygulayabilecek şekilde güçlendirilmelidir. Bu kapsamda; devletin sorumluluğunda olan kırsal ve tarımsal faaliyetler, OTP göz önünde bulundurularak tek ve merkezi bir kuruluş (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı) tarafından yerine getirilmelidir. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı çalışanlarına OTP'ye uyum konusunda özel eğitim olanakları sağlanmalı ve bakanlık yetişmiş işgücü ile güçlendirilmelidir. Çalışanların, zamanın büyük kısmını uygulamaya yönelik olarak sahada kullanmaları sağlanmalıdır.

ii. Kırsal ve tarımsal sivil örgütlenme (kooperatifler, birlikler, meslek kuruluşları, şirketler vb.) OTP yükümlülüklerini yerine getirebilecek şekilde güçlendirilmelidir. Bu kuruluşlar, yönetim ve finansman bakımından daha bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı ve devletin bu alandaki müdahaleci rolü azaltılmalıdır.

iii. Tarımsal üretim yanında, tarıma dayalı sanayiler ve pazarlama kanalları, özellikle tarım borsaları sistemi ve haller geliştirilmeli, ulusal pazarlarda ve topluluk pazarlarında rekabet gücü artırılmalıdır. Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında, topluluk kural ve standartlarına uygun bir yapı oluşturulmalıdır.

iv. Bitki ve hayvan sağlığı şartları ile gıda ve tarım ürünlerindeki kalite ve standartlar, AB seviyesine yükseltilmeli ve sağlık şartları ile standartların uyumunun denetimi konusunda birlik sistemine uyum sağlanmalıdır.

v. Bitki ve hayvan hastalık ve zararlıları ile mücadele edilerek bunların, ticaretin üstündeki olumsuz etkisi en aza indirilmeli, üretim kalitesinin artırılması için organik tarım uygulamaları artırılmalı, kalite kontrol teknolojileri ile üretilmiş sertifikalı üretim materyalleri kullanılmalı, entegre üretime geçilmeli, Ar-Ge yatırımları artırılmalı, tarımsal eğitim faaliyetleri yaygınlaştırılmalı, ürün işleme ve ambalaj sanayi geliştirilmelidir.

KAYNAKLAR

DPT (2000a), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000-2005, Ankara DPT Yayınları.

DPT (2000b), Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT Ya. No: 2545-ÖİK: 561.

DTM-TOBB (2002), Avrupa Birliği ve Türkiye, DTM-Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Ankara.

Dura Cihan-Atik Hayriye (2000), Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye, Nobel Ya. No: 164, Ankara.

Eraktan Gülcan (2001), Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası, İstanbul: Uzel Yayınları.

Eraktan Gülcan (2002), Türk Tarım Politikasında AB’ye Uyum Çalışmaları, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı: 64-65.

Ertuğrul Cemil (2001), “Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Reformu ve Türkiye”, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Yayına Hazırlayan: Mustafa Kahramanyol, 16-17 Mart 2001 Türk Ocakları Genel Merkezi-Ankara Ticaret Odası Sempozyum Bildirileri.

Göktürk Ahmet (2003), “Türkiye Tarım Politikalarının AB’ye Uyumu”, AB Türkiye Gerçekler Olasılıklar, Editör: Mehmet Türkay, İstanbul: Yeni Hayat Kütüphanesi Yayınları.

HDTM (1993), Avrupa Topluluğu ve Türkiye, Ankara: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayınları.

İKV (1990), Topluluk Ortak Tarım Politikasında Reform, İstanbul: Yayın No: 87, Mayıs 1990

Karlık S. Rıdvan (2002a), Türkiye Ekonomisi, İstanbul: Betaş Yayınları.

Karlık S. Rıdvan (2002b), Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul: Betaş Yayınları.

Tan Sibel, Dellal İlkay (2003), “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, T.E.A.E.-BAKIŞ, Ankara: Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Dergisi, Sayı: 2, Nüsha: 1, Mart 2003.

[http:// www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int), Erişim Tarihi: 24.03.2004.

- <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2004.
<http://www.sonbaski.com/yenisite/sayi1ozge.htm>, Erişim Tarihi: 14.12.2004.
<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/06.pdf>, Erişim Tarihi: 18.12.2004.
<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/08.pdf>, Erişim Tarihi: 19.12.2004.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ertugruc.pdf>, Erişim Tarihi: 25.12.2004.