

TÜRKİYE'NİN AVRUPA TOPLULUĞU İLE
BÜTÜNLEŞMESİ KARŞISINDA BİTKİSEL
YAĞLARIN DURUMU VE İHRACAT SORUNU*

Prof.Dr. Hüseyin PAZARCI
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

GİRİŞ:

14 Nisan 1987 tarihinde A.T.'na tam üyelik için başvuran Türkiye'nin tam üyeliğinin gerçekleşmesi durumunda bitkisel yağlar konusundaki kuralların ne olacağı sorusu ve ihracat olanaklarımızın araştırılması bu yazının konusunu oluşturmaktadır.

Bu açıdan vurgulanması gereken ilk nokta, Türkiye'nin AET'ye tam üye olarak katılması ile AET içinde kabul edilen tüm mevzuatın büyük bir olasılıkla aynen Türkiye'ye de uygulanması gerektiğidir. Gerçi, AET'nin kurucu andlaşmasını oluşturan Roma Andlaşmasının 237. maddesi yeni üye devletlerin kabulü ile AET düzeninde birtakım değişiklikler yapılabileceğini ilke olarak kabul etmektedir. Fakat, bu uygulamada yeni katılan devletlerin "AET müktesebi" denilen temel düzenlemeleri aynen benimsemek zorunda kaldıkları görülmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'nin AET'ye katılması durumunda bitkisel yağlar konusundaki AET rejiminin bilinmesi zorunluluğu vardır.

Bu çerçevede, AET'de bitkisel yağların hangi rejime bağlı olduğu sorunu ortaya çıkmaktadır. Zira, genel olarak değerlendirildiğinde, bir tarım ürününden kaynaklanan, ancak bir sanayi işlemine tabi tutulmuş bu tür ürünlerin iki olasılık karşısında bulunduğu görülmektedir. Bir olasılık, bu tür ürünlerin sanayi ürünü olarak kabul edilmesi iken, öteki olasılık bunları tarım ürünleri rejimine bağlı tutmaktır. AET çerçevesinde, Roma Andlaşmasının 38. madde 1. fıkrasına göre, tarım ürünleriyle "doğrudan doğruya ilişkili olan ilk işleme aşamasındaki ürünler"de tarım ürünü olarak kabul edilmektedir. Nitekim, anılan maddenin 2. fıkrasında atıf yapılan Roma Andlaşmasının 2 sayılı ekinde bitkisel yağların tarım ürünleri rejimine bağlı olduğu açıkça bildirilmektedir. Böylece gerek sıvı ya da katı durumunda bulunan sabitleştirilmiş bitkisel yağlar, gerek hidrojene edilmiş ya da başka yöntemlerle katılaştırılmış bitkisel yağlar gerekse margarinler tarım ürünleri rejimine girmektedir (Bkz. Ek 2, No. 15 ve özellikle 15.07, 15.12 ve 15.13).

* Bu yazı 9 Ocak 1987 tarihinde Trakya Üniversitesi ve Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneğince Tekirdağ'da düzenlenen Bitkisel Yağ sempozyumunda yapılan konuşmadan geliştirilmiştir.

Durum böyle olunca, AET'de bitkisel yağlara ilişkin düzenlemeleri inceleyebilmek için önceden bağlı oldukları genel rejimi, AET tarım ürünleri rejimini, bilmek gerekmektedir. Ancak AET'nin ortak tarım rejimi ortaya çıktıktan sonra bitkisel yağlara ilişkin özel düzenlemelerin incelenmesi ve bu rejimin Türk bitkisel yağları bakımından etkilerinin ele alınması uygun olacaktır.

I. BÖLÜM: AET ORTAK TARIM REJİMİ

AET'yi kuran Roma andlaşmasının tarım ürünleri konusundaki hükümlerini şöyle özetlemek mümkündür:

i) En başta, AET'de tarım ürünleri konusunda bir ortak politikanın saptanması ve sürdürülmesi öngörülmektedir (And. mad. 3/d).

ii) Bu ortak tarım politikası üye devletlerce kademeli olarak gerçekleştirilecektir (And. mad. 38/4 ve mad. 40/1).

iii) Anılan ortak tarım politikasının başlıca amaçları ise şöyle belirlenmiştir: a) tarımda verimliliğin artırılması; b) tarım sektöründe çalışanların yaşam düzeyinin yükseltilmesi; c) tarım ürünleri piyasasında istikrar sağlamak; d) tarım ürünlerinin bulunmasını güvence altına almak; e) tarım ürünlerini uygun fiyatla tüketiciye ulaştırabilmek (And. mad. 39/1).

Roma Andlaşmasının anılan bu hükümleri çerçevesinde bir ortak tarım politikası oluşturulması çabalarının başlangıcı 3-12 Temmuz 1958 tarihli Stresa Konferansına kadar varmaktadır (Konferansla ilgili bilgi için bkz. R.Aktan, Müşterek Pazar Karşısında Türkiye Ziraati, Ankara, SBF yayını, 1960, s.28-31). Stresa Konferansında üye devletlerin kabul ettiği ilkeler üzerinde kurulu bir ortak tarım politikası oluşturulması Konseyin Aralık 1961 – Ocak 1962 dönemi çalışmaları ile ilk düzenlemesine kavuşmuştur (Bkz. J. Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne: Vol.2-Agriculture, Bruxelles, Ed. de l' Université de Bruxelles, 1973, s.52). Daha sonra üye devletler ortak tarım rejimini 1964-1972 yılları arasında kademeli olarak geliştirmişlerdir (DPT, Avrupa Ekonomik Topluluğu Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT Yayını, 1983, s.9)

Ancak oluşturulan bu ortak tarım rejimi daha 1969 yılında "Mansholt Planı" ile tartışılmaya başlanmış olup, son olarak özellikle Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılmalarından etkilenmeleri sonucu, 1985 yılında Komisyon'un yeni bir ortak tarım politikası önerisinin konusunu oluşturmuştur (Örneğin bkz. P. Maillet "Quelle politique agricole pour demain?", Revue du Marché Commun, Septembre-Octobre 1985, No.290, s.470-479). Başka bir deyişle, aşağıda ana çizgilerini vereceğimiz bu ortak tarım rejimi de bugün birtakım değişikliklere gebe olup, Türkiye'nin AET'ye tam üyeliği söz konusu olduğu tarihlerde daha değişik bir düzenleme sergileyebilecektir.

TÜRKİYE'NİN AVRUPA TOPLULUĞU İLE BÜTÜNLEŞMESİ KARŞISINDA BİTKİSEL YAĞLARIN DURUMU VE İHRACAT SORUNU

AET'nin ortak tarım rejiminin uygulanmasında başvurulan temel yöntem birçok ürün grubu ile ilgili olarak ortak piyasa düzenlerinin kurulması olmaktadır. Üye devletler arasında belirli bir ürünle ya da ürün gurubuyla ilgili olarak tek bir piyasa düzeni kurulmasında benimsenen ilk ilke bu ürünün üye devletlerde serbestçe dolaşımı olmaktadır. Bu da anılan ürünün ticaretinde ilke olarak her türlü Topluluk içi gümrük, vergi ve resimin kalkmasını, miktar kısıtlamaları ve benzeri önlemlerin koyulmamasını gerektirdiği gibi, ayrıca her türlü rekabeti bozucu nitelikteki önlemi de (örneğin sübvansiyon) yasaklamaktadır. Yine, ortak piyasa düzeninin bir başka ilkesi de Topluluk dışı devletlerden aynı ürünlerin ticaretinin ortak kurallara göre düzenlenmesi olmaktadır. Bütün bunların yanında ayrıca ürünlere göre değişen fiyat politikasının uygulandığı görülmektedir.

AET'nin ortak tarım politikasını yürütmeye başvurduğu bir başka yöntem, kimi tarım ürünlerinin üretimine Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönelim Fonu adını taşıyan bir ortak tarım fonu aracılığıyla yardımlarda bulunmaktır: i) ortak piyasa düzenlerinin gereği olarak yapılan destekleme yardımları; ii) kimi ürünlere ya da devletlere ilişkin olarak tarımsal yapının değiştirilmesine yardımcı olmak üzere yapılan yapı değişikliği yardımları.

AET'nin ortak tarım politikasını yürütmek amacıyla başvurduğu üçüncü yöntem, üye devletlerin tarım ürünlerine ilişkin ulusal mevzuatların uyumunu sağlamak olmaktadır. Böylece, uygulamada özellikle tam rekabetin sağlanması için gerekli olan ulusal yardım ve sübvansiyonların ortadan kaldırılması konusunda üye devletlerin ulusal mevzuatlarının yeknesak duruma getirilmesini örnek olarak gösterebiliriz.

II. BÖLÜM: Bitkisel yağlara ilişkin AET ortak rejimi

Yukarıda belirtilen genel ortak tarım politikası kurallarına ve yöntemlerine uygun olarak AET'nin bitkisel yağlar konusunu bir piyasa düzenlemesine tabi tuttuğu görülmektedir. AET bunu bütün yağlı maddelere ilişkin olarak (süt ürünü yağlar hariç) Konseyin 22 Eylül 1966 gün ve 136/66 sayılı yönetmeliği ile gerçekleştirmiştir. Anılan yönetmeliğin 1. madde 2. fıkrası, kurulan bu piyasa düzenlemesinin yağlı tohumlar ve meyvalar yanında, sabitleştirilmiş sıvı ya da katı, ham, saf ya da rafine bitkisel yağlarla ham, saf ya da rafine zeytin yağına da uygulanacağını açıkça öngörmektedir (Metin için bkz. Journal Officiel des Communautés Européennes, 30 septembre 1966, no. 172, s.3025 vd.).

Bitkisel yağlar konusunda kurulan bu ortak piyasa düzenini etkileyen temel ekonomik ve sosyal etkenleri şöyle sıralamak mümkündür: i) genel olarak bakıldığında bitkisel yağlar konusunda AET devletleri zayıf bir üretime ve üretimin çok üstünde bir tüketime sahiptirler; bu da genelde ihracatta engelleri ortadan kaldıran bir rejimin benimsenmesini gerektirmektedir. ii) Buna karşılık, AET devletlerinin zeytin yağı

üretimi genellikle tüketiminden daha fazladır. Dolayısıyla, AET'nin ortak tarım politikası ilkeleri çerçevesinde zeytin yağı konusunda üreticiye koruyucu birtakım ek önlemlerin alınması gerekliliği doğmaktadır. Nitekim belirtilen bu veriler karşısında AET organları zeytinyağı ile öteki bitkisel yağların bağlı olacakları ortak piyasa düzenlerinin kimi kurallarını değişik tutmuşlardır. Ancak, öteki bitkisel yağlar arasında da bugün için kolza ve ayçiçek yağları ile bunların dışında kalan bitkisel yağların rejimi değişik düzenlenmiştir. Son derece ayrıntılı kuralların konusunu oluşturan bu yağlı maddeler ortak rejiminde AET'nin müdahalelerinin ölçüsünü göstermek için, 1966'dan 1986 yılı başına kadar bu konuda çıkarılan AET yönetmelikleri ve kararlarının yalnızca adlarının bulunduğu bir listenin 140 kitap sayfası tuttuğunu bildirmek yeterli olsa gerek (Bkz. Commission des Communautés européennes, Recueil des actes agricoles. Tome IX/1: Matière grasses (1), Luxembourg, 1986, s.4-144).

Bu çerçevede en korumacı rejimi oluşturan zeytin yağı ile ilgili olarak kabul edilen rejime göre, Topluluk için alım satım için dört değişik fiyatın önceden saptanması yoluna gidilmektedir. Bu fiyatlar şunlardır: i) üretici gösterge fiyatı; ii) piyasa gösterge fiyatı; iii) ortak destekleme fiyatı; iv) zeytin yağı "eşik" fiyatı (Yön.mad.4). Üretici gösterge fiyatı zeytin üretimini uygun ölçülerde tutmak amacıyla saptanan piyasa fiyatının üstünde bir fiyattır (Yön. mad. 6). Piyasa gösterge fiyatı öteki yağlar da göz önünde tutularak saptanan ve normal koşullarda serbest piyasanın oluşacağı zannedilen fiyattır (Yön. mad. 7). Destekleme fiyatı ise AET'nin yetkili kıldığı organların üreticiden mallarını almayı yükümlendiği sabit fiyat olup, üretim gösterge fiyatından üretici yardımı ile genellikle taşıma masraflarının çıkarılması ile elde edilen bir fiyattır. (Yön. mad. 8). "Eşik" fiyat ise ithal edilen zeytin yağının piyasa gösterge fiyatını geçmeden satılabilmesi amacıyla koyulan bir fiyatı oluşturmaktadır (Yön. mad.9). Bu fiyatlar bütün Topluluk ülkeleri için aynı ve tek olup, üretim sezonunun açılmasından önce saptanmakta ve ilan edilmektedir. Bu fiyatlar Komisyonunun önerisi üzerine Avrupa Parlamentosuna danışıldıktan sonra Konsey tarafından saptanmaktadır. Bugünkü koşullarda saptanan üretici gösterge fiyatı piyasa gösterge fiyatından yüksek olduğundan aradaki farkı kapatmak üzere üreticiye bir yardım verme yoluna gidilmektedir. Bu üretici yardımı her yıl 1 ağustostan önce olmak üzere bütün Topluluk için Konsey tarafından tek bir miktar olarak saptanmaktadır. Üretici yardımı, yılda en az 100 kilo zeytin yağı üretebilecek kadar zeytin üreten üreticilere üretimleri oranında, öteki zeytin üreticilerine ise sahip oldukları ağaç sayısı ve yağ potansiyeli oranında verilmektedir (Yön. mad. 5/2). Bundan başka, eğer üretici gösterge fiyatı üretici yardımı çıkarıldıktan sonra zeytin yağı piyasa gösterge fiyatından yüksekse o zaman bir tüketim yardımı yapılması öngörülmektedir (Yön. mad. 11). Bu tüketici yardımı, ya doğrudan bu yardımı talep eden zeytin yağı işletmelerine, ya da bu tür işletmeleri temsil eden meslek kuruluşları aracılığıyla dolaylı yoldan bu işletmelere yapılabilir (Yön. mad. 11/2-4).

TÜRKİYE'NİN AVRUPA TOPLULUĞU İLE BÜTÜNLEŞMESİ KARŞISINDA BİTKİSEL YAĞLARIN DURUMU VE İHRACAT SORUNU

AET dışı ülkelerle zeytinyağı alım-satımına gelince, AET 'ye giren yabancı kaynaklı zeytini ve zeytinyağını denetlemek amacıyla bir ithalat belgesi ile satılan zeytin yağının denetlemek için bir ihracat belgesi düzeninin kabul edildiği görülmektedir. (Yön. mad. 19). İthal edilen zeytinyağından birtakım koşullara göre değişen belirli bir miktar prim alınmaktadır (Yön. mad. 14-17). Buna karşılık, dünya piyasasının daha ucuz olması durumunda AET'den zeytinyağı ihracında belirli bir miktar ihracat iadesinde bulunulabileceği öngörülmektedir. (Yön. mad. 20). Böyle bir iadeyle ilgili kararı ve koşullarını Komisyon'un önerisi üzerine Konsey saptamaktadır. Öte yandan, zeytinyağı ithal ya da ihracının AET'nin ortak tarım politikası amaçlarına aykırı önemli dengesizlikler yaratması durumunda Konseyin belirleyeceği koşulları çerçevesinde ilgili AET üye devletinin gerekli geçici önlemleri almaya ve dolayısıyla kimi kurallara uymamaya hakkı vardır (Yön. mad. 20 ter).

Kolza ve ayçiçek yağı ile ilgili olarak kabul edilen göreceli (nispi) korumalı ortak rejime gelince, Topluluk içinde bu yağlı tohumların alım-satımında uygulanmak üzere burada iki fiyat saptamasına gidilmektedir: i) üretici gösterge fiyatı; ii) destekleme alımı yapacak organların uygulanacağı sabit destekleme fiyatı (Yön. mad. 22). Üretici gösterge fiyatı yağlı tohum üreticisinin eline geçmesi gereken miktarı belirtir. Destekleme alım fiyatı bu ürünlerin AET'de satılacakları asgari fiyatı belirlemektedir. Bu fiyatlar da bütün AET ülkeleri için tek fiyat olup, üretim sezonunun açılmasından önce, en geç 1 ağustos kadar, saptanmak zorundadır. Anılan bu yağlı tohumların fiyatının da, dünya piyasalarından yüksek fiyata sahip olmaları durumunda, ilgili üreticilere yardım yapma yoluna gidilmesi öngörülmektedir. (Yön. mad. 27). Yine, AET'de anılan yağlı tohumlar fiyatının dünya piyasasından yüksek olması durumunda AET içinde üretilen bu yağlı tohumların ihracı durumunda bir ihracat iadesi ödemesi öngörülmektedir (Yön. mad. 28).

Bu belirtilen türlerin dışında kalan bitkisel yağlar için ise genel yağlı maddeler rejimi uygulanmaktadır. Bu çerçevede de ilgili ürünlerin ve yağların herhangi bir fiyat belirlemesine bağlı olmadan Topluluk içinde serbest dolaşımı kabul edilmektedir. Böylece her türlü gümrük vergisi ve miktar kısıtlaması ilke olarak yasaktır. AET dışı ülkelerle alım-satımında da, ilke olarak, gümrük vergisi benzeri vergiler ile miktar kısıtlamaları yasaklanmaktadır (Yön. mad.3/10). Ancak, ihracatta ortak bir gümrük tarifesi uygulanması kabul edilmektedir (Yön. mad. 2/1). Nihayet, rekabeti bozacak her türlü devlet yardımı ilke olarak yasaklanmıştır (Yön. mad. 32).

SONUÇ: Türkiye'ye etkileri

Yukarıda ana çizgileriyle belirtilen AET bitkisel yağlar rejimi Türkiye'nin AET'ye katılması ile bizde de uygulanması gereken kuralları oluşturacaktır. Böylece, gerek yağlı tohumların üretimi ve pazarlanması gerekse bitkisel yağların üretimi ve iç ve dış alım ve satımı bu kurallara uygun olarak yürütülmek zorunda kalacaktır.

Bu mekanizmadan anlaşılacağı gibi, Türkiye'nin AET ile bütünleşmesinin en olağan sonuçlarından biri, gerek üretim ve alım satımda uygulanacak kuralların saptanması, gerekse her yıl yağlı tohumlar ve bazen de zeytinyağda olduğu gibi, bitkisel yağların fiyatlarının saptanması, bundan böyle AET organlarıncı gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla, sorunlarını anlatmak ve hatta baskı gurubu olarak etkilemek amacıyla yağlı tohumlar üreticilerimizin ve sanayicilerimizin muhatabı AET organları olacaktır. Bu çerçevede ilgili üretici kooperatiflerimiz ile sanayicilerimizin AET'deki mekanizmayı bir an önce ayrıntılarıyla öğrenecekleri ve izleyecekleri bir örgütlenmeyi gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bu açıdan gözden kaçırmamaları gereken bir gerçek de, Türk üretici ve sanayicilerinin AET organlarını etkilemede ve baskı gurubu oluşturmada ÜNİLEVER vb. gibi Avrupa kaynaklı çok-uluslu birkaç dev firma ile boy ölçüşmeleri gerekeceğidir.

Türk sanayiciler bakımından altı çizilmesi gereken bir başka nokta, AET'de bitkisel yağlar konusunda oluşturulan istikrarlı ve tam rekabeti benimseyen düzen içinde Türk firmalarının başarılı olabilmesi için verimi yüksek ve maliyeti düşük tutan bir işletmecilik gerçekleştirmeleri gerekmektedir (Bkz. DPT, agy., s.22). Bu da üretimden pazarlamaya kadar her türlü bilimsel yöntemin benimsenmesini ve yapının modernleştirilmesini gerektirmektedir.

Bitkisel yağlar konusunu salt AET'ye ihracat olanaklarımız açısından değerlendirirsek, AET ülkelerinin bitkisel yağ üretimi, açısından kendilerine yeterlilikleri çok düşüktür. En son bilinen rakamlara baktığımız zaman, İspanya ve Portekiz'in AET'ye tam üye olmalarından önce, 1982-1983 yıllarında AET'nin bitkisel yağ konusunda kendi kendine yeterliliği % 45 olarak belirlenmiştir (Bkz. P. Maillat, "Contradictions, problèmes et perspectives de l'agriculture européenne et de la politique agricole commune", Revue du Marché Commun, no. 294, Février 1986, s.59, tableau 2). Yeni katılmalarla bu tablo biraz değişse bile, AET'nin bu konuda kendi kendine yeterliliği üretiminin tüketimini % 50 civarında karşılaması biçiminde gerçekleşecek demektir. Bu da AET'nin bitkisel yağların satımı bakımından ne kadar büyük bir pazar olduğunu göstermektedir. Demek ki, Türkiye bakımından ilke olarak büyük bir bitkisel yağ pazarının ele geçirilmesi olanağı vardır. Ancak, bugün için en temel sorunumuz bu açıdan Türkiye'nin de yeterli yağlı tohumu üretememesi ve bizim dışarıdan yağlı tohum ve daha çok da ham bitkisel yağ ithal etmek zorunda kalmamız olmaktadır.

Son olarak vurgulamakta yarar gördüğüm bir başka nokta da sanayicilerimize yöneliktir. AET düzeni ilke olarak 4 konuda serbest dolaşım öngörmektedir: i) malların serbest dolaşımı; ii) hizmetlerin serbest dolaşımı; iii) iş gücünün serbest dolaşımı; iv) sermayenin serbest dolaşımı. Bu son serbest dolaşım ilkesi çerçevesinde, AET'ye tam üye olunduğu zaman eğer birgün Türkiye'de yağlı tohumların ve bitkisel yağların üretimi en kârlı ve uygun yol olacaksa, bütün AET dev firmalarının Türkiye'de yatırım yapmaları serbest olacaktır. Dolayısıyla, sanayicilerimizin her türlü rekabete hazırlıklı olmaları gerekmektedir.