

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ GELECEĞİ

Osman TEKİNEL **Onur DENİZ**
K.S.Ü. Ziraat Fakültesi - Kahramanmaraş

ÖZET

Ortak tarım politikası (OTP), AB üyesi ülkelerin tarım politikasını entegre eden, ideal ortak politikadır. Özellikle II. Dünya savaşı sonrası ortaya çıkan gıda güvenliği sorunu, bu politikanın oluşturulmasında başlıca etken olmuştur. OTP' nin başlıca amaçları; teknik gelişmeyi teşvik etmek, tarım sektöründe çalışanların gelirlerini yükseltmek, tarımsal piyasalarda istikrarı sağlamak, ürün arzında güvence sağlamaktır. OTP' nin idealleri ise, sırayla Pazar birliği/tek Pazar, topluluk tercihi ve mali dayanışma başlıkları altında toplanmaktadır. Roma anlaşması, OTP' nin temel amaçlarına ulaşabilmesi için Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA) ile Ortak Piyasa Düzenleri (OPD) adlı iki araç geliştirilmiştir. AB Ortak Piyasa Düzenleri ise, topluluk içi ortak fiyat politikası ve üçüncü ülkelere karşı uygulanan fiyat politikaları ile belirlenmektedir. Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde Türk tarımı ile ilgili en önemli unsur Türkiye'nin tarım politikasının OTP' ye uyumudur. Türkiye'nin adaylık sürecini çok iyi değerlendirerek, tarımsal yapısını geliştirecek ve güçlendirecek tedbirleri alması, reformları gerçekleştirilmesi verimliliği arttırarak rekabet ortamına hazırlanması gerekmektedir. Ankara antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle, Türk tarımının OTP' ye uyumu, Türkiye'nin AB üyeliği için başarılması gereken en önemli yükümlülüklerinden biri olmuştur. Fakat AB'nin ve Türkiye'nin tarım sektörleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan büyük farklılıklar, Türkiye'nin bu konuda ayırabileceği maddi ve teknik kaynakların yetersizliği ile politika oluşturulmamasıdır. Ayrıca AB'nin yükümlülüklerini yerine getirmemesi bu konuda somut adımların atılmasını engellemiştir.

Türkiye'nin adaylık sürecini çok iyi değerlendirerek, tarımsal yapısını geliştirecek ve güçlendirecek önlemleri almalı, reformları gerçekleştirilmesi, verimliliği arttırarak rekabet ortamının sağlıklı bir şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: AB, OTP; Türk Tarımsal Destekleme Politikaları.

EUROPEAN UNION COMMON AGRICULTURAL POLICY AND THE FUTURE OF AGRICULTURAL SUBSIDY POLICIES IN TURKEY

ABSTRACT

The Common Agricultural Policy (CAP), of the European Union, is an ideal common policy. Food security issues, which particularly come out after World War II was the main factor for developing these policies. The main objectives of the CAP are, to encourage technical improvement, to increase income of the workers in agricultural sector, to generate stability in agricultural market and to guarantee product supply. And, the ideals of CAP are market unity / single market community choices and financial solidarity. The Roma Agreement developed two tools to

achieve main objectives of CAP; European Agricultural Fund for Guidance and Guarantee (FEOGA) and common Market Organization (CMU). EU Common Market Organizations are determined with common price policy in the community and price policy, which are practiced against third countries. The most important element relevant to the Turkish agriculture in relation to Turkey and EU is adaptation of Turkey's agriculture policy to CAP. The basic requirement is that Turkey must evaluate her membership candidacy process completely, take measure to improve and strengthen her agricultural structure, realize reforms and prepare them to competition environment by increasing productivity. After Ankara Agreement came into force, adaptation of Turkish agriculture to CAP was become one of her major obligation which must be needed to succeed of Turkey's EU membership. But, the Major differences as comparing agricultural sector of EU and Turkey is that Turkey can't constitute a policy whit insufficient financial and technical resources which could offer on this matter. In addition, because EU was not carrying out its commitment on this subject, it prevented to take concrete steps.

Finally, Turkey must evaluate her membership candidacy process completely; take measures to improve and make strong her agricultural structure, realize reforms and prepare for healthy competitive by increasing productivity.

Key words: EU, CAP, Turkey, Agricultural Subsidies

GİRİŞ

Ortak Tarım Politikası (OTP), AB üyesi ülkelerin tarım politikalarını entegre eden, ilk ortak politikadır. II. Dünya Savaşı'nın yarattığı tahribattan sonra, ortaya çıkan gıda güvenliği sorunu, bu politikanın oluşturulmasında başlıca etken olmuştur. Bunun yanısıra, tarım ve tarımsal nüfusun, kurucu altı ülkede, önemli bir yerinin olması, her ülkenin tarımı destekleme amacıyla farklı düzeylerde harcama yapması sonucu rekabet koşullarına olumsuz etkisi, tarım ürün fiyatlarının her ülkede farklılık göstermesi ve ülkeler arasında malların serbest dolaşımını sağlayabilecek serbest rekabet koşullarının oluşmasına engel olması, gıda maddeleri fiyatlarının, ülkeler arasında farklı düzeylerde seyretmesinin, ücret düzeylerini de etkilemesi ve bunun ülkeler arasında maliyet farklılıklarına yol açması; böylece tarım dışı sektör mallarının serbest dolaşımında rekabet koşullarının olumsuz etkilenmesi gibi faktörler de OTP' nin oluşturulmasında önemli etkenler arasında yer almaktadır.

Roma anlaşmasında, bu faktörlerin etkisiyle, tarım sektöründe üyeler arasındaki farklı yapıyı aynı seviyeye getirebilmek amacıyla bir ortak tarım politikasının belirlenmesi öngörülmüştür. Böylece, Ocak 1962' de OTP' nin genel yönelimleri birbiri ardına devreye sokulmuştur(1).

ORTAK TARIM POLİTİKASININ AMAÇLARI

OTP' nin amaçları, Roma Anlaşması'nın 39. maddesinde şu şekilde ortaya konulmuştur:

- Teknik gelişmeyi teşvik ederek, tarımsal üretimde rasyonel bir büyüme sağlamak, özellikle emeğin ve diğer üretim faktörlerinin tam kullanımını temin ederek tarım sektöründe verimliliği artırmak.

- Tarım sektöründe çalışanların gelirlerini yükseltmek, sektörden geçimini sağlayan kişilere daha iyi bir hayat standardı sağlamak.
- Tarımsal piyasalarda istikrarı temin etmek.
- Tarımsal ürün arzını güvence altına almak.
- Tüketicinin uygun fiyatlarla tarımsal ürünleri satın alabilmesini sağlamak

ORTAK TARIM POLİTİKASININ İLKELERİ

OTP; pazar birliği (tek pazar), Topluluk tercihi ve mali dayanışma olarak adlandırılan üç temel ilkeye dayanmaktadır.

1. Pazar Birliği/ Tek Pazar

Pazar birliği, ürünlerin üye ülkeler arasında serbest dolaşımını sağlamaya yöneliktir. Buna göre, üye ülkeler arasındaki gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları aşamalı olarak kaldırılacak, tarımsal ürünlerin dolaşımında uygulanan idari ve teknik işlemler ile sağlık kuralları zaman içerisinde uyumlu hale getirilecektir. Bu ilke ile ilgili en önemli somut adım, ortak gümrük vergilerinin ve hububat ürünleri için ortak fiyatların uygulamaya konduğu 1967 yılında atılmıştır.

2. Topluluk Tercihi

Topluluk tercihi, topluluk içi tarımsal üretime öncelik verilmesi anlamına gelmektedir. Bu çerçevede Topluluk, kendi ürünlerini dünya pazarlarındaki ürünler karşısında korumak ve avantajlı duruma sokmak için çeşitli sistemler geliştirilmiştir. Topluluk fiyatları genellikle dünya fiyatlarından yüksek olduğu için, düşük fiyatlı ithalata ve dünya piyasalarındaki dalgalanmalara karşı iç piyasayı korumak ve buna paralel olarak ihracatı da kolaylaştırmak için alınan önlemler, Topluluk tarımının özendirilip geliştirmesine büyük katkılar sağlamaktadır.

3. Mali Dayanışma

OTP' nin uygulanması, büyük harcamaları da beraberinde getirmiştir. Bu harcamaları karşılamak için ortak bir mali kaynağa gereksinim duyulmuştur. Bu kaynak, 1962 yılında FEOGA' nın (Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu) kurulması ile somut bir şekil almıştır.

ORTAK TARIM POLİTİKASININ İŞLEYİŞİ VE ARAÇLARI

Roma Anlaşması, OTP' nin temel amaçlarına ulaşabilmesini sağlamak için, iki araç geliştirmiştir. Bunlardan birincisi Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu (FEOGA), ikincisi ise Ortak Piyasa Düzenleri'dir (OPD).

1. Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu (FEOGA)

AB'de ilk piyasa düzenlemesi, OTP' nin finansmanın sağlayacak FEOGA' nın 14 Ocak 1962 tarihinde kurulması ile başlamıştır. Adından da anlaşılacağı gibi, FEOGA, Garanti ve Yönerme olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Garanti Bölümü, ortak piyasa düzenleri içindeki harcamaları finanse etmektedir. Bu bölümün kapsamına; doğrudan gelir desteği, ihracat subvansiyonları, depolama yardımları, tüketim yardımları, işleme ve pazarlama yardımları, yönlendirme

primleri ve müdahale alımları gibi harcamalar girmektedir. FEOGA kapsamında yapılan harcamaların yaklaşık %90'ı Garanti Bölümü'ne tahsis edilmiştir.

Yönverme Bölümü ise, AB üyelerine tarımsal yapılanma iyileştirilmesi için yatırım, altyapı eğitim ve benzeri alanlarda proje bazında verilecek destekleri kapsamaktadır. Projelere üye ülkeler ile Topluluğun ortak finansman sağlaması Yönverme Bölümünü, Garanti Bölümünden ayıran temel farktır. Yönverme Bölümünün toplam FEOGA bütçesi içindeki payı yaklaşık %10 olup, Garanti Bölümüne göre çok düşüktür. Ancak, zaman içinde yapısal politikalara verilen önemin de artmasıyla, Garanti Bölümü harcamaları azalırken, Yönverme Bölümü harcamaları artmaktadır.

1980 yılına kadar AB Bütçesi'nde %70 ve üzerinde pay oluşturan FEOGA'nın yapısal reformlar çerçevesinde yıllar itibariyle toplam bütçe içerisindeki payı giderek azalmıştır. Bununla birlikte, 1998 yılında 81.834 milyar ECU olan AB bütçesinin 45.378 milyar ECU'sünü (% 55.7) FEOGA için ayrılan fon oluşturmaktadır.

2. Ortak Piyasa Düzenleri (OPD)

Tarımsal ürünlerin üreticiden tüketiciye aktarılması sürecinin, OTP ilkeleri çerçevesinde yönlendirilip düzenlenmesine Ortak Piyasa Düzeni(OPD) adı verilmektedir. OPD, ürünlere göre farklı şekillerde uygulanmakta ve ortak pazar kuruluşları vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. OPD, tarım sektörünün hemen hemen tamamını kapsayacak şekilde yaygınlaştırılmıştır.

Ortak Piyasa Düzenine tabi ürünler ve ürün grupları aşağıda belirtilmiştir.

Tarla Bitkileri	Sığır Eti
-Hububat	Domuz Eti
-Yağlı Tohumlar	Koyun-Keçi Eti
-Proteinli Bitkiler	Yumurta
Pirinç	Şarap
Şeker	Süt ve Süt Ürünleri
Zeytinyağı	Meyve Sebze
Şerbetci Otu	İşlenmiş Meyve-Sebze
Pamuk	Kümes Hayvanları Etleri
Tütün	Kurutulmuş Yemler
Keten, Kenevir	

ORTAK PİYASA DÜZENİNİN ARAÇLARI

Ortak Piyasa düzenleri, Topluluk içi ortak fiyat politikası ve üçüncü ülkelere karşı uygulanan fiyat politikaları ile belirlenmektedir. AB içerisinde fiyat politikası iki temel fiyat sistemine dayanmaktadır.

1. Hedef fiyat

Topluluk tarafından üreticilerin eline geçmesi arzulanan fiyat olup, tavan fiyat niteliğindedir.

2. Müdahale Fiyatı

Tarımsal ürünlerin AB içinde satılabileceği asgari fiyat olup, çiftçileri düşük fiyatlara karşı korumak için oluşturulmuştur. OPD' ye dahil olan ürünlerde fiyatlar müdahale fiyatının altına düştüğünde, müdahale kuruluşları devreye girerek alım yapmaktadırlar. Belirlenen kalite ve standartlara uyması koşuluyla hububat, süt mamulleri, sığır eti, şeker ve meyve-sebze, müdahale kuruluşlarınca satın alınabilmektedir.

AB'nin ithalat politikasında daha önce uyguladığı, eşik fiyat sistemi, Uruguay Round ertesinde değişken nitelikli vergiler gümrük vergisine dönüştürülerek sabitlendiği için yürürlükten kaldırılmıştır. Topluluk, üçüncü ülkelerden ithalatta, gümrük vergileri yoluyla koruma sağlamaktadır.

AB'nin ihracat politikasında uygulanan temel araç, ihracat iadeleri sistemidir. Bu mekanizma, dünya piyasalarındaki fiyatların, Topluk fiyatlarının altında olması durumunda, ihracatçılara yapılan fark ödemeleri şeklindedir. DTÖ, Tarım Anlaşmasıyla AB, ihracat geri ödemelerini kademeli olarak azaltmaktadır.

OTP reformları sonucunda, üreticilere fiyat indirimleri ve getirilen çeşitli kısıtlamalara paralel olarak, doğrudan yardımlarla (ödemelerle) gelir desteği sağlanmaktadır. Bu kapsamda;

- Üretim desteği,
- İşleme desteği,
- Tüketim desteği,
- Depolama desteği sağlamaktadır.

ORTAK TARIM POLİTİKASI REFORMLARI

Yüksek fiyat, sınırsız destekleme ve etkin koruma ilkelerine dayanan OTP, zaman içerisinde iki temel sorunla karşılaşmıştır. Bunlardan ilki "üretim fazlasıdır ". Başlangıçta tarımsal yapının oluşturulması ve tarımsal üretimin güvenliğini sağlamaya yönelik OTP, daha sonra önemli üretim artışlarına yol açmıştır. Böylece, ortaya çıkan fazlalıkların stoklanması sorun yaratmıştır. İkinci temel sorun, "bütçe maliyetidir". Roma Anlaşmasında, öngörülen "tarımsal gelirlerin artırılması" amacından kaynaklanan ve arzın sürekliliğini sağlayacak bir araç olarak öngörülen müdahale alımları, zamanla üretimi körükler hale gelmiştir. Topluluk çiftçisinin gelir seviyesinin korunması bütçeye daha pahalıya mal olmaya başlamıştır.

Bu sorunlara Topluluğun her genişlemesiyle, OTP' nin karşılaştığı yeni olguları da eklemek gerekir. Örneğin; İngiltere, İrlanda ve Danimarka' nın 1973'te Topluluğa katılması, az gelişmiş tarımsal bölgeler ile dağlık bölgeler lehine tüzükler çıkmasına sebep olmuştur. Yunanistan' ın girişi, Topluluğun Akdeniz Bölgesine özel bir yük getirmiş ve korumacılıkta kuru üzüm, pamuk ve kuru incir gibi ürünler için yeni önlemleri gerektirmiştir(1).

TÜRKİYE'DE TARIMIN MEVCUT DURUMU VE ÖNEMİ

Tarım sektörü, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar, ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişmesinde çok önemli görevler üstlenmiş ve bu görevini günümüze kadar sürdürmüştür. Ülkemiz tarım sektörünün 1999 yılı itibarıyla GSYİH içindeki payı yüzde 15 olmasına karşılık, tarımsal istihdamın toplam sivil

istihdam içindeki payı yüzde 45.1'dir. Tarımın milli gelirdeki ağırlığı azalırken, nüfusun önemli bir kısmı hala geçimini tarımla sağlamaya devam etmektedir.

1991 Genel Tarım Sayımına göre ülkemizde 4.1 milyon tarımsal işletme bulunmaktadır. İşletmelerin yaklaşık yüzde 3.6'sı hayvancılık ve yüzde 96.4'ü bitkisel üretim ve hayvancılıkla uğraşmaktadır. Söz konusu işletmelerin yaklaşık yüzde 35'i 0-2 hektar, yüzde 32'si 2-5 hektar, yüzde 28'i 5-20 hektar arasında ve yüzde 5'i 20 hektarın üzerinde arazi büyüklüğüne sahiptir. Ancak 0-2 hektar arasında bulunan işletmelerin işledikleri alan oranı yüzde 6, 2-5 hektar arasında yüzde 16, 5-20 hektar arasında yüzde 41 ve 20 hektarın üzerinde ise yüzde 37 olarak belirlenmiştir. Ortalama işletme büyüklüğü yaklaşık olarak 5.9 hektardır. Aynı sayım sonuçlarına göre; büyükbaş hayvancılık işletmelerinin yüzde 71.9'u 5 başın altında, küçükbaş hayvancılık işletmelerinin ise yüzde 31.6'sı 20 başın altında bir büyüklüğe sahiptir.

Tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelirleri diğer sektörlerle nazaran düşük olup, sektör içerisinde de gruplar arası gelir dağılımında büyük ölçüde farklılıklar mevcuttur. VII. Plan dönemi itibarı ile tarımsal üretimin yılda ortalama yüzde 1.8, ihracatın yüzde 4, ithalatın yüzde 3.9 oranında artması beklenmektedir. Uygulanan destekleme politikaları ile üretici gelirlerinde istikrar sağlanamamış, dünya fiyatları üzerindeki destekleme alım fiyatları bazı ürünlerin ekim alanlarının genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin fazla alım yaparak yüksek stok maliyetine katlanmasına neden olmuştur(2).

1. Ülkemizde tarım sektörünün önemi aşağıdaki başlıklar altında özetlenebilir

- Ülke nüfusunun beslenmesini sağlaması,
- Milli gelire ve istihdama katkı sağlaması,
- Sanayi sektörünün hammadde ihtiyacını karşılaması,
- Sanayiye sermaye aktarması,
- İhracata doğrudan ve dolaylı katkıda bulunması,

Bu gibi nedenlerden dolayı ekonomimizde vazgeçilmez bir sektördür.

2. Milli ekonomiye yukarıda belirtilen katkıları yanında tarım sektörü

- Stratejik bir silah olan gıda ürünlerini üretmesi,
- Giyinme,
- Beslenme,
- Sağlıklı çevrenin oluşması ve korunması, ekolojik dengenin kurulması ve sürdürülebilirliği, gibi nedenlerden dolayı tüm ülke halkını ilgilendirmesi, sektörün ne derecede önemli bir sektör olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

1999 Yılı verilerine göre, tarım sektörü; milli gelirin %14'ünü, toplam istihdamın %45'ini ve toplam ihracatın %11'ini oluşturmaktadır.

Ancak toplam ihracattaki tarımsal sanayi ürünleri payı da tarım ihracatı olarak değerlendirildiğinde, tarım sektörünün, toplam ihracattaki payı % 60'lar gibi yüksek bir orana ulaşmaktadır. Ayrıca tarım sektörünün;

- Toplam nüfusumuzun %35'inin kırsal kesimde yaşaması,
- Köyden kente göçün azaltılması,
- Kırsal alanlardaki işsizliğin önlenmesi gibi sosyal faydaları da bulunmaktadır.

Tarım sektörünün bu önemi zaman zaman diğer sektörler karşısında zayıflamış, kamu yatırımları azalmış, özel sektör yatırımları da teşvik edilememiştir. Günümüzde tarımsal destekleme politikaları yetersiz olsa da; fiyat müdahaleleri, girdi destekleri, zirai kredi faiz sübvansiyonları, doğal afet ödemeleri, ürün teşvik primumu gibi nakdi desteklerle; araştırma, eğitim, yayım ve kontrol gibi genel hizmetler ve büyük ölçüde kamu tarafından sürdürülen tarımsal alt yapı yatırımları ve ithalatta uygulanan korumalar ve ihracat teşvikleri ile sürdürülmektedir. Genelde, koordine yapılamayan ve birbirlerinden kopuk yürütülen bu uygulama, destek ve teşvikleri verimli kılmaktadır.

TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI UYGULAMALARI

Türkiye'de tarım politikaları; Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ana amaç olarak belirtilen; yeterli besin seviyesinin sağlanması, tüketicilere uygun fiyattan gıda temin edilmesi ve tarımda çalışanların düzenli ve yeterli gelir temin edilmesi gibi amaçlar çerçevesinde yürütülmektedir. Bu amaçlar diğer OECD ülkeleriyle büyük benzerlikler göstermektedir. Türkiye'nin ekonomik ve demografik gelişmesi dikkate alındığında politika tercihlerindeki ağırlığın tarımsal verimliliğin artırılması ve gıda üretiminin devamlı genişleyen iç pazar taleplerini karşılamaya yönelik geliştiği söylenebilir.

Dünyanın hemen her ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de tarım sektörünün geliştirilmesinde belirlenen amaç ve ilkeler aşağıda maddeler halinde özetlenebilir;

- Çiftçi gelirlerinin artırılması
- AB ve diğer rakip ülkeler ile rekabet olanaklarının yükseltilmesi
- Tarım kesiminin ulusal gelire katkısının artırılması
- Tarımsal üretimin, çeşitliliğin ve tarım ürünleri dış ticaretinin artırılması
- Stratejik ürünlerde üretim arzının garanti altına alınması
- Gıda güvenliği ve güvenilirliğinin sağlanması
- Yaşanabilir bir çevrenin yaratılması
- Doğal kaynakların korunması
- Yatırım ve yeniden üretimin sürdürülebilirliğinin sağlanması
- Üretici gelirlerinin istikrara kavuşturulmasının sağlanması
- Bilgi ve teknolojinin üretilip yaygınlaşabildiği bir ortamın sağlanmasıdır.

Bu hedeflere ulaşırken; verimlilik, sürdürülebilirlik, katılımcılık, örgütlülük, saydamlık ilkeleri geçerli kılınarak, tarım sektöründe yapının; çok sayıda küçük işletmelerden, entansif yetiştiriciliğe doğru yönlendirilmesi esas alınacaktır.

Türkiye'de tarım politikalarıyla ilgili kuruluşları ise aşağıdaki gibi ıralamak mümkündür;

- Bakanlıklar: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin bazı faaliyetlerini düzenleyen Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,

- Mali Kurumlar: T.C. Ziraat Bankası,

- Tarım Satış Kooperatifleri:

- Kamu İktisadi Teşekkülleri:

Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Şeker Fabrikaları (TŞFAŞ), Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL) ve Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR) (3,4,5,6).

1. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politika Araçları

Ülkemizde tarım politikası uygulamaları; ekonomik sosyal ve siyasal tercihlere bağlı olarak, ağırlık, kapsam ve kullanılan araçlar bakımından zaman içerisinde önemli değişiklikler göstermiştir. Bununla beraber, söz konusu politikalar uygulanış biçimleri ve etki alanları gözönüne alınarak dört grup altında toplanabilir.

- Pazar Fiyatı Destekleri
- Dolaylı Gelir Destekleri
- Doğrudan Gelir Destekleri
- Diğer Destekler

1.1. Pazar Fiyatı Destekleri

Üretici eline geçen fiyatları etkilemeye yönelik ve genellikle sınır önlemleriyle birlikte uygulanan desteklerdir. Ancak bu gruba giren önlemler üretim, tüketim ve ticarete de yansıyan piyasa dengelerini bozucu etkileri nedeniyle tarım dışı kesimlerde rahatsızlık yaratmaktadır.

Türkiye’de ürün fiyat desteği, en yaygın olarak kullanılan araçlardan bir tanesidir. 1932 yılında buğday ile başlayan destekleme alımları, 1992’de azami rakam olan 26 ürüne ulaşmıştır. 1994’ten beri destekleme alımları;

- Hububat alanında alımlar TMO tarafından,
- Şekerpancarı alanında alımlar TŞFAŞ ile 3 özel şeker fabrikasınca,
- Tütün alanında alımlar TEKEL Müdürlüğüne ve özel sektörlerce,
- Çay alanında alımlar ÇAYKUR aracılığıyla yapılmaktadır.
- Süt alanında ise 1986’dan beri “süt teşvik primi”ödenmektedir.

1.2. Doğrudan Gelir Destekleri:

Doğrudan üretici gelirlerini hedefleyen yardımlardır. Piyasa mekanizması üzerinde bozucu etkisi en az olan bu gruba giren önlemler, sosyal gerekçelerle tarım dışı kesimlerce de kabul görmektedirler.

Doğrudan gelir destekleri sağlama yolunda dört ayrı ödeme yapılmaktadır. Bunlar sırasıyla;

- Fiyat Farkı Ödemesi: Kütlü pamuk ve zeytinyağı üreticilerine destek primi 1998’den beri ödenmektedir.
- Doğal Afet Yardımı: Beklenen üretimin en az %40’ı zarara uğramışsa doğal afet olarak tanımlanır ve bedelsiz tohum dağıtımından faydalanılabilir.
- Ürün Değiştirme Ödemeleri: 1983 yılından beri Nadas alanlarının daraltılması için mercimek, soya fasulyesi, nohut, yem bitkileri vb ürünlerin ekimi için ucuz krediler, teknik yardımlar ve yayım hizmetleri verilmiştir.
- Alan ve Hayvan Başına Yapılan Ödemeler: Bu ödeme şekli uygulanmamıştır.

1.3. Dolaylı Gelir Destekleri

Girdi ve kredi sübvansiyonları gibi üretim giderlerini azaltıcı etkiye sahip önlemlerdir. Bu destekler 1994 yılından beri bazı bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretiminde, verimliliği arttırmak üzere gübre, kaliteli tohum ve tarımsal mücadele

ilaçlarına ödemeler şeklinde gerçekleşmiştir. Destek içerisinde yer alan yardımlar şunlardır;

- Gübre Desteği: 1961'den beri bu destek devam etmektedir.
- Tohum ve Fidan Desteği: 1985 yılından beri devam eden desteklemede; sertifikalı çeltik, hibrit ayçiçeği, soya, delinte edilmiş pamuk, patates, yem bitkileri tohumlukları ile meyve ve asma fidanları ile bunların anaçlarına destekleme yapılmaktadır.
- Zirai İlaç Desteği
- Kredi Desteği
- Sulama Yardımları Desteği
- Yem Desteği
- Vergi Desteği

1.4. Diğer Destekler

Doğrudan üreticilere yönelik olmayan bu yardımlar;

- Araştırma, eğitim ve yayın hizmetleri,
- İnceleme hizmetleri,
- Haşere ve hastalık kontrol hizmetleri,
- Yapısal/Altyapısal hizmetler,
- Rasyonelleştirme gibi uzun dönemde tarımsal yapıları iyileştirici ve genel hizmetler başlığı altında da toplayabileceğimiz önlemlerdir.

Türkiye'de tarım kesimine yönelik politikalar ve bu kapsamda kullanılan araçlar konusunda bir kararlılık olmamakla beraber, yukarıda sözü edilen dört grup araçtan da yararlanılarak yürütüldüğü söylenebilir. Ancak, bu önlemlerden özellikle pazar fiyatı destekleri ile üreticilere girdi ve kredi gibi yollarla dolaylı gelir desteği sağlamaya yönelik önlemler ülkemiz tarım politikalarının esasını oluşturmaktadır. 1998 yılı için ülkemiz politikalarının neden olduğu transferler, düzeyleri ve kaynakları itibarıyla şu şekilde belirlenmiştir (7).

Tablo 1. Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Toplam Üretici Destekleri Bileşimi (%)*

	TÜRKİYE	OECD ÜLKELERİ
Pazar Fiyat Destekleri	86	68
Girdi Kullanımına Dayalı Destekler	13	8
Doğrudan Gelir Destekleri	-	17
Diğer Destekler	1	7
TOPLAM	100	100

* Kaynak: OECD,1999.

Türkiye'de ve OECD ülkelerindeki üreticilere yapılan tarımsal destekler sırasıyla 11.3 ve 251.2 Milyar \$'dır. 25 batılı ülkeden oluşan OECD toplamına kıyasla Türkiye için belirtilen 11.3 milyar \$ düzeyindeki tarımsal destekler azımsanmayacak boyuttadır.

Tablo 1 de bileşim bakımından irdelendiğinde "Pazar fiyat destekleri" Türkiye %86 oranla OECD ülkelerinden %18 daha yüksek düzeydedir. "Girdi kullanımına ilişkin destekler"de Türkiye, OECD ülkelerine göre % 6 oranında

büyükken, “diğer destekler” de OECD ülkeleri Türkiye’ye kıyasla %6 daha yüksek düzeydedir.

ABD ve AB ülkeleri dahil pek çok sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerde son yıllarda uygulamasına geçilen ve Türkiye’de de 14 Mart 2000 tarih ve 23993 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak uygulanmasına karar verilen hedef çiftçilere yönelik doğrudan gelir desteği sağlanması henüz pilot proje aşamasında bulunmaktadır.

Öte yandan üretici (çiftçi) başına toplam tarımsal destekler Türkiye’de 2.200 \$; OECD ülkelerinde ise 18.000 \$’dır. Ancak bu durum Türk çiftçisinin çok dağınık ve çok küçük parçalara olasıdır. Nitekim, Türkiye’de Genel Tarım Sayımı sonucuna göre 4.1 milyon tarımsal işletme mevcut olup, söz konusu işletmelerin %67’si 0-5 hektar arasında bir büyüklüğe sahiptir. Hektar başına destekler ise Türkiye’de 196 \$, OECD ülkelerinde ise 360 \$ düzeyindedir.

SONUÇ VE TARTIŞMA

Ankara Anlaşması’nın yürürlüğe girmesinden itibaren, Türk tarımının OTP’ ye uyumu ,Türkiye’nin AB üyeliği için başarması gereken en önemli yükümlülüklerinden biri olmuştur. Fakat AB’ nin ve Türkiye’nin tarım sektörleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan büyük farklılıklar,Türkiye’nin bunun için ayırabileceği maddi ve teknik kaynaklarının yetersizliği ile politika oluşturulamaması, ayrıca AB’nin Türk tarımının OTP’ ye uyumuna sadece Türkiye’nin kendi meselesi olarak görmesi ve imzalanan Anlaşmalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi, bu alanda somut adımların atılmasını engellemiştir.

AB ve Türk tarım sektörü arasındaki en önemli fark, tarım sektöründeki nüfus ve tarım işletmelerinin büyüklükleridir.OTP çerçevesinde AB’de tarım sektöründe çalışan nüfusun başka alanlara yönelmelerini sağlamak için çiftçilerin eğitimlerine önem verilmiş ve maddi teşvikler sağlanmıştır.

Bugüne kadar tarım sektörü için Türkiye,OTP gibi kalıcı,etkin ve kapsamlı bir politika oluşturamamıştır. Bu nedenle Türkiye,AB’deki mevcut durumu inceleyerek ve geleceği değerlendirerek bir tarım politikası oluşturmalıdır.Bu bağlamda dağınık olan tarımla ilgili kuruluşlar tek çatı altında toplanmalı ve tarım politikası tek bir kurum tarafından oluşturulmalı ve uygulanmalıdır.

Türkiye ve AB arasındaki diğer önemli bir fark ise,AB’deki güçlü üretici birliklerine üye olan çiftçilerin,hem sosyal,siyasi ve ekonomik haklarını savunabilme, hem de OTP’ de söz sahibi olabilme imkanlarına sahip olmalarıdır.

AB gibi büyük mali imkanlara sahip olmaması dolayısıyla Türkiye,kısıtlı mali kaynaklarla tarımda başarıya ulaşmada zorluklarla karşılaşmaktadır.Bu nedenle AB’deki Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA)benzeri bir fonun oluşturulması ve bütün tarımsal desteklerin ve tarımsal altyapı projelerinin bu fondan finanse edilmesi gerekli görülmektedir.

AB’nin OTP reformundan sonra uygulamaya başladığı, üreticiyi destekleme sisteminin temelini oluşturan doğrudan gelir desteği ile AB’de uzun zamandan beri uygulanan ihracat sübvansiyonu,depolama yardımları, müdahale alımları benzeri destekler,tarımsal yapısı göz önünde bulundurularak, tarımsal verimliliği artırıcı yönde Türkiye’de de uygulanmalıdır.

Türkiye ve AB'deki hayvan ve bitki sağlığı şartları arasındaki farklılık giderilmelidir. Bunun için gerekli mevzuat çıkarılmalı ve mevzuatın uygulanabilmesine yönelik teknik alt yapı oluşturulmalı ve uygulanması temin edilmelidir. Ayrıca gıda ve tarım ürünlerindeki kalite ve standartlar arasındaki farklılıkların giderilmesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

Türk tarımının OTP' ye uyumu için alınması gereken önlemleri şu şekilde sıralamak mümkündür. Tarım işletmelerinin ekonomik büyüklüğe kavuşturulması için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalı ve işletmelerin ekonomik büyüklükte faaliyet göstermeleri teşvik edilmelidir. Tarım sektöründe çalışan nüfus, eğitim ve teşvik edici imkanlar sağlanarak özellikle bağlantılı sektörler başta olmak üzere diğer sektörlerle kaydırılmalıdır. Tarım ile ilgili konularda karar verme durumunda olan kuruluşlar tek çatı altında toplanmalı, tarım politikaları tek elden belirlenerek uygulanmalıdır. Kalıcı, etkin ve kapsamlı bir tarım politikası oluşturulup uygulanmalıdır. AB' deki benzer yapıda, üretici birlikleri oluşturularak üretici örgütlenmelidir. Tarım politikalarının uygulanması için gereken finansmanın temin edilebilmesi için AB' deki Tarımsal Garanti ve Yönverme fonu (FEOGA) benzeri bir fon oluşturulmalıdır. AB' nin OTP' si ile uyumlu destekleme sistemleri oluşturulmalıdır. Hayvan ve bitki sağlığı şartları AB mevzuatında öngörülen düzeye çıkarılmalıdır. Gıda ve tarım ürünlerindeki kalite ve standartlar AB seviyesine yükseltilmelidir. Bilgi ve teknolojiye erişim ile teknoloji kullanımı yoluyla verimlilik arttırılmalıdır. Müdahale alımları yapacak olan kuruluşlar belirlenmelidir.

Tarım ürünlerinin fabrikalarda işlenme oranları yükseltilmeli, tarım-sanayi entegrasyonu sağlanıp tarımsal sanayiinin Anadolu'ya yaygınlaştırılmasına hız ve önem verilmelidir. Tarım ürünlerinin dahili ve harici pazarlama hizmetlerinin geliştirilmesine özel bir önem verilmelidir (1,5,8).

KAYNAKLAR

1. VAROL, S., 2000. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Tarım Alanında Türkiye-AB İlişkileri, Yeni Türkiye Dergisi Avrupa Birliği Özel Sayısı, 36(II): 1394-1410.
2. ANONİM, 1999. Zirai ve İktisadi Rapor 1997-1998, Aydoğdu Ofset, S.391, Ankara.
3. ANONİM, 2000. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT, S.257, Ankara.
4. ANONİM, 2000. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde İktisadi Sektörlerde Gelişmeler 1996-2000, DPT, S. 295, Ankara.
5. ANONİM, 2000. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yay. No: DPT: 2516-ÖİK: 534, Ankara.
6. ŞAHİNÖZ, A., 2000. "Tarım Reformu: Made in IMF", H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1): 287-305.
7. BABACAN, A., 2000. Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
8. ANONİM, 1999. Avrupa Birliği ve Türkiye, Dış Ticaret Müsteşarlığı, 4. Baskı, s.495, Ankara.