

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**AVRUPA BİRLİĞİ İLE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ
KAPSAMINDA TÜRKİYE'NİN TARIM POLİTİKASI VE
SEKTÖRÜN GELİŞİMİ ÜZERİNE ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

RIDVAN SAĞLIK

İSTANBUL, 2018

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ KÜRESEL SİYASET VE
ULUSLARARASI İLİŞKİLER BÖLÜMÜ**

**AVRUPA BİRLİĞİ İLE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ
KAPSAMINDA TÜRKİYE'NİN TARIM POLİTİKASI VE
SEKTÖRÜN GELİŞİMİ ÜZERİNE ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tez Programı

RIDVAN SAĞLIK

TEZ DANIŞMANI: DR. PELİN YANTUR

İSTANBUL, 2018

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KÜRESEL SİYASET VE ULUSLARARASI İLİSKİLER YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

Tezin Adı: Avrupa Birliği ile Türkiye İlişkileri Kapsamında Türkiye'nin
Tarım Politikası ve Sektörün Gelirleri Üzerine Etkisi
Öğrencinin Adı Soyadı: Ridvan Sağlık

Tez Savunma Tarihi: 30.05.2018

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Sosyal Bilimler
Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.


Doç. Dr. Burak KÜNTAY
Enstitü Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylarım.


Program Koordinatörü

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli
görülmüş ve kabul edilmiştir.

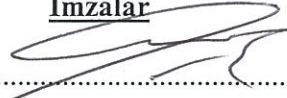
Jüri Üyeleri


Tez Danışmanı Dr. Pelin Yantur

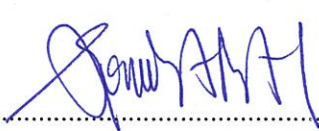
Üye Doç. Dr. I. Burak Kuntay

Üye Dr. Öğr. Üyesi Serat Bayram

İmzalar


.....


.....


.....

ÖNSÖZ

Ülkemizde tarım yoğun emek gerektiren ve alın teri dökülen sektörlerin başında gelmektedir. Buna rağmen tarım çalışanlarının emeğinin karşılıklarını almakta zorlandıkları tecrübemle sabittir. Tabiat şartlarında üretim yapan çiftçilerimiz iklim şartlarından ve doğal afetlerden fazlasıyla olumsuz etkilenebilmektedir. Çalışmamda asıl amacım yukarıda belirttiğim doğal olumsuzluklara ilave olarak yanlış uygulanacak tarım politikalarının sektör üzerinde yaratacağı yıkıcı etkiye dikkat çekmektir.

Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı ile bizleri buluşturan ve bu konuda yardım, bilgi ve tecrübeleri ile destek olan değerli hocam Doç. Dr. Burak KÜNTAY'a ve tez konusunun seçiminden tamamlanmasına kadar geçen süreçte gerekli bütün desteği vererek yol gösteren saygıdeğer hocam Dr. Pelin YANTUR'a, teknik anlamda desteğini esirgemeyen mesai arkadaşım Ziraat Mühendisi İsmail İPEK kardeşime teşekkür ederim. Çalışmam süresince bana gerekli zamanı sağlayan, sabır ve özveri gösteren sevgili eşim Nermin ve canım kızlarım Cemre Sıla ile Defne Hira'ya sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ İLE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'NİN TARIM POLİTİKASI VE SEKTÖRÜN GELİŞİMİ ÜZERİNE ETKİSİ

Rıdvan SAĞLIK

Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı: Dr. Pelin YANTUR

Haziran 2018, 91 sayfa

Tarım sektörü, yaşamsal gereklilik olan gıdanın temininin sağlanması bakımından kritik öneme sahiptir. Bununla birlikte ekonomik olarak ürettiği katma değer, istihdam ve dış ticaret açısından stratejik bir sektördür. Bu sebeple bütün ülkeler tarım sektörüne yönelik doğru ve sürdürülebilir politikalar geliştirerek bunu titizlikle uygulamayı hedeflemektedir. Dünyanın en önemli entegrasyonu olan AB bu bağlamda oluşturduğu OTP ile üye, aday ve çevre ülkelerin tarım politikalarına doğrudan veya dolaylı olarak yön vermektedir. AB'ye aday ülke konumunda olan Türkiye'nin tam üyeliğe kabulü için gerçekleştirdiği uyum çalışmalarının en çok tartışılan ve gerçekleştirilmesi zor konularının başında OTP'ye uyumu gelmektedir.

Bu çalışmanın amacı, AB'nin en kapsamlı ve en karmaşık politikası olan OTP'nin işleyişini araştırarak doğru çıkarımlar elde etmek ve Türk tarımının mevcut sorunlarını dikkate alarak OTP'ye uyumun sektör üzerine etkilerini incelemektir. Araştırmada ilişkisel araştırma yöntemi kullanılarak, AB tarımı ve Türkiye tarımının istatistiki verilerine ulaşılmış ve değişkenler arası ilişki ortaya çıkarılmıştır. Konu hakkında yayınlanmış kitap, makale, rapor ve resmi kurumların çalışmalarından ikincil veriler kapsamında yararlanılmıştır. Bu sayede uyumun olası etkileri analiz edilmiştir. AB ile Türkiye tarımı arasında, tarımsal nüfus, ekonomik ve yapısal açıdan büyük farklılıkların bulunması uyumu zorlaştıran etkenler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede OTP'ye uyumun ve tam üyeliğin getireceği maliyetin boyutu hem AB hem de Türkiye için ilişkilerin geleceği açısından belirleyici olacaktır.

Anahtar Sözcükler: AB, OTP, tarım, Türkiye.

ABSTRACT

TURKEY'S AGRICULTURE POLICY AND EFFECT DEVELOPING OF SECTOR IN THE SCOPE OF EU AND TURKEY RELATIANSHIP

Rıdvan SAGLIK

Global Politics and International Relations

Thesis Advisor: Dr. Pelin YANTUR

June 2018, 91 pages

Agriculture sector has critical importance to ensure food which is necessary for life. Also it is a strategic sector to hold key for economic value added, employment and foreign trade. For this reason all countries develop right and sustainable policies for agriculture sector and target to put into practise sensitively. EU is the most important society formed CAP. CAP has guided the agriculture policies of member, applicant and region countries with direct or indirect methods. Turkey, the applicant country for EU activities, realise some integration. Turkey's integration to CAP is the much debated question and most difficult subject to realise.

This project's purpose is to obtain right informations thanks to searching CAP's (which is widest and the most complex policies) workings and to examine effects of CAP's integration to agriculture sector. In this project it has been used relational searching methods and found staticial datas between Turkey and EU agriculture and discovered relation between variants. Published book, article, report and gövbermental workins datas about the subject has been used. Thanks to this, possible integrations effects have been analysed. Agricultural population, economic and structural differences at between EU and Turkey agriculture are the effects which made difficult to integration. In this context, the cost of integration to CAP and full membership will be determing facto for EU and also Turkey.

Keywords: EU, Turkey, agriculture, CAP

İÇİNDEKİLER

TABLolar	ix
KISALTMALAR	x
1. GİRİŞ	1
2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TARIM SEKTÖRÜ	4
2.1 ORTAK TARIM POLİTİKASININ TARİHSEL SÜRECİ VE AMAÇLARI	4
2.1.1 Ortak Tarım Politikasının Tarihsel Süreci	4
2.1.2 Ortak Tarım Politikasının Amaçları	6
2.2 ORTAK TARIM POLİTİKASININ TEMEL İLKELERİ	8
2.2.1 Tek Pazar İlkesi	8
2.2.2 Topluluk Tercih İlkesi	9
2.2.3 Mali Dayanışma İlkesi	9
2.3 ORTAK TARIM POLİTİKASININ İŞLETİM ARAÇLARI	10
2.3.1 İdari ve Yönetim Yapısı	10
2.3.2 Ortak Piyasa Düzenlemesi	10
2.3.2.1 İç piyasaya yönelik uygulamalar	11
2.3.2.2 Dış rekabetten korunma uygulamaları	11
2.3.3 Pazar ve Fiyat Mekanizmaları	11
2.3.3.1 İç piyasaya yönelik fiyat politikaları	11
2.3.3.2 Dış Ülkelere yönelik fiyat politikaları	12
2.3.4 Yapısal Politika Araçları	13
2.3.5 Ortak Tarım Politikasının Finansman Mekanizması	14
2.4 ORTAK TARIM POLİTİKASININ GELİŞİM VE REFORM SÜRECİ	15
2.4.1 Mansholt Reformları	15
2.4.2 Mac Sharry Reformları	16
2.4.3 Gündem 2000 Reformu	17
2.4.4 2003 Reformları	18
2.4.5 2013 Sonrası OTP ve 2020 Stratejisi	19

2.5 AB'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN YAPISI, EKONOMİDEKİ YERİ VE ÖNEMİ.....	20
2.6 AB'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEK POLİTİKALARI.....	22
3. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ VE SEKTÖRE YÖNELİK UYGULANAN POLİTİKALAR.....	25
3.1 TARIM SEKTÖRÜNÜN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ.....	25
3.1.1 Tarımın GSYH'daki Payı	25
3.1.2 Tarım Sektörünün İstihdamdaki Payı.....	27
3.1.3 Tarımın Dış Ticaretteki Payı	28
3.2 TÜRKİYE EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜNÜN YAPISI VE ÖZELLİKLERİ.....	30
3.2.1 Tarımsal Arazi ve Üretim Yapısı	30
3.2.2 Tarımsal Üretimde İşletme, Teknoloji ve Verimlilik Yapısı.....	32
3.3 TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN TEMEL SORUNLARI.....	35
3.4 TÜRKİYE'DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI.....	37
3.4.1 Cumhuriyet Dönemi ve II. Dünya Savaşı Sonrası Dönem (1923-1963)	37
3.4.2 Planlı Kalkınma Dönemi	38
3.4.3 2000 Yılı Sonrası Dönem	39
4 AB'YE TAM ÜYELİK SÜRECİNİN TÜRKİYE'DEKİ TARIM SEKTÖRÜNE ETKİSİ.....	44
4.1 AB İLE TÜRKİYE'NİN TARIMSAL İLİŞKİLERİ AÇISINDAN TARİHSEL GELİŞİMİ	44
4.1.1 Hazırlık Dönemi.....	45
4.1.2 Geçiş Dönemi.....	45
4.1.3 Tam Üyeliğe Aday Statüsünün Tekrar Kazanılması ve Sonrası Dönem	47
4.2 TÜRKİYE İLE AB TARIM SEKTÖRÜNÜN MUKAYESESİ.....	51
4.2.1 Ekonomik Katkı Yönünden Mukayesesi	51
4.2.2 Tarımsal Yapı Yönünden Mukayese.....	53
4.2.3 Üretim Miktarı Yönünden Mukayese.....	54

4.3 AB'YE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE TARIM SEKTÖRÜNÜN OTP 'YE UYUM ÇALIŞMALARI	56
4.3.1 Adaylık Sürecinin Türkiye Tarımına Etkileri	57
4.3.2 Tam Üyelik Gerçekleşmeden Tarım Ürünlerinin Gümrük Birliği'ne Dahil Edilmesinin Türkiye Tarımına Olası Etkileri	59
4.3.3 OTP 'ye Uyum ve AB'ye Tam Üyeliğin Tarım Sektörüne Olası Etkileri	62
4.3.3.1 Refah üzerine etkisi	63
4.3.3.2 Üretim üzerine etkisi	66
4.3.3.3 Tüketim üzerine etkisi	67
4.3.3.4 Dış ticaret üzerine etkisi	68
4.3.3.5 Bütçe üzerine etkisi	68
4.3.3.6 Teknik gelişme üzerine etkisi (teknoloji, işletme yapısı ve verimlilik).....	70
5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	71
KAYNAKÇA	76

TABLolar

Tablo 2.1: 1968-2017 yılları arasında OTP'ye AB bütçesinden ayrılan pay	14
Tablo 2.2: 2016 yılı Toplam ve tarımsal istihdam verileri	21
Tablo 2.3: AB bütçesinden 2007-2013 yılları arasında OTP için ayrılan payın dağılımı.....	24
Tablo 3.1: Türkiye'nin GSYH'sı ve tarımsal hasılanın payı	26
Tablo 3.2: 2002-2016 yılları arası Türkiye istihdamı ve tarımsal istihdam bilgileri tablosu	28
Tablo: 3.3 Türkiye'nin tarım ürünleri dış ticareti	29
Tablo 3.4: Tarım arazilerinin 1988-2016 yılları arası dağılımı	31
Tablo 3.5: 1980-2001 yılları arası tarım sayımlarına göre arazilerin işletme büyüklüğüne göre dağılımı	32
Tablo 3.6: Tarımsal ve hayvansal ürünlerde 2000-2016 yılları arası ortalama verim...	34
Tablo 3.7: 2001-2015 yılları arasında tarımsal destekleme çeşit ve miktarları	41
Tablo 3.8: Tarımsal desteklemelerin GSYH içindeki payı.....	42
Tablo 4.1: Katılım müzakerelerinde mevcut durum.....	50
Tablo 4.2: GSYH İçinde tarım payı açısından 2017 verileriyle karşılaştırma	51
Tablo 4.3: Tarımın dış ticarete etkisinin 2013 yılı verileri ile karşılaştırılması	52
Tablo 4.4: Tarımsal arazi,işletme ölçeği ve makineleşme açısından AB ile Türkiye tarımının karşılaştırması	53
Tablo 4.5: Üretim miktarları bakımından AB ile Türkiye tarımının karşılaştırması.....	55
Tablo 4.6: OTP'ye uyumun Türkiye tarım sektörüne olası etkileri.....	65

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
CAP	: Common Agricultural Policy
DGD	: Doğrudan Gelir Desteği
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
Da	: Dekar
ECU	: Dönemin Avrupa Para Birimi
EURATOM	: Avrupa Atom Enerji Topluluğu
FAO	: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü
FEADER	: Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu
FEAGA	: Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
FEOGA	: Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GKRY	: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GTAP	: Küresel Ticaret Analizi Projesi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IPA	: AB Katılım Öncesi Yardım Fonu
IPARD	: AB Katılım Öncesi Yardım Fonları Kırsal Kalkınma Bileşeni
İTKİB	: İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birliği
Kg	: Kilogram
KOB	: Katılım Ortaklık Belgesi
Lt	: Litre
MÖ	: Milattan Önce
OPD	: Ortak Piyasa Düzeni
OTP	: Ortak Tarım Politikası
SAPARD	: Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Fonu

TİM	:	Türkiye İhracatçılar Meclisi
TKDK	:	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TMO	:	Toprak Mahsulleri Ofisi
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
UTTA	:	Uruguay Turu Tarım Anlaşması
YY	:	Yüzyıl



1. GİRİŞ

Tarım sektörü tarihsel süreç içerisinde değişimler göstermekle birlikte insanların yaşamsal temel ihtiyacı olan gıdanın kaynağını oluşturması sebebiyle her daim önemini korumuştur. Gıda yetersizliğinin önüne geçebilmek, bu alanda dışa bağımlılığı azaltmak, rekabet gücü yüksek ürünler üretebilmek, verimliliği artırmak, tarım sektöründe çalışanların sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmek ve ekonomik kazanç elde edebilmek adına devletler tarım alanında etkili politikalar üretmek durumundadır.

İkinci Dünya Savaşı döneminde Avrupa'da gıda yetersizliği ve kıtlık endişesi ön plana çıkmıştır. Ortaya çıkan bu sorunla birlikte, sektör çalışanlarının gelir düzeylerindeki eşitsizliğin ve piyasa mekanizmaları arasındaki dengesizliğin de önüne geçmek isteyen Avrupa devletleri, 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile Ortak Tarım Politikasını (OTP) oluşturmuştur. Avrupa Birliği (AB) mevzuatının ve mali desteklerinin yarıya yakınına OTP oluşturmaktadır. OTP çatısı altında üretim ve tarımsal hacmini artıran AB, önce üretimde kendine yeter hale gelmiş olup, devamında topluluğun tüketim kapasitesini aşan hacme ulaşmıştır. Bu nedenle verilen destekler sayesinde oluşan üretim fazlalığına karşı politikalar geliştirmek durumunda kalmıştır. Desteklere bütçeden ayrılan payın yüksek olması eleştirilere sebep olsa da, tarım sektörünün bu değişken ve dinamik yapısına ayak uydurmak isteyen AB, yaptığı OTP reformları ile sorunlarının üstesinden gelmeye çalışmaktadır.

AB'ye üye olmak isteyen Türkiye açısından tarım, istihdamının %21'ini oluşturması, azalma eğilimi göstermekle birlikte Milli gelirdeki % 7'lik payı ile beslenme gereksiniminin karşılanmasından öte stratejik öneme sahiptir. Bu sebeple Türkiye tarımsal desteklere özel önem vermiş olmakla birlikte bütçeden önemli oranda pay ayırmıştır. OTP'ye uyum için reformlar yapan Türkiye'de tarım sektörünün sorunları önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye dağınık ve parçalı tarım arazi varlığı, küçük ölçekli işletmelerin çokluğu, tarımsal veri ve istatistiklerin eksikliği ve kentsel/kırsal kavramlarının ayrımının tam anlamı ile sağlanamamış olması gibi

sorularla baş etmek durumunda kalmaktadır. Ortaya çıkan bu durum, sorunlarını çözemeyen Türkiye'nin olası üyeliği durumunda, AB tarafından endişe ile karşılanmaktadır. AB, tarım sektöründeki bu sorunların adaylık sürecinde çözülmesini beklemektedir.

Çalışmada OTP kapsamında mevzuatın ve mali desteklerin yaklaşık yarısını oluşturan AB ile stratejik öneme sahip olan Türkiye'de ki tarım ve politikası seçilip incelenmiştir. Bu nedenle AB'ye göre tarım sektöründe sorunlarını çözemeyen Türkiye ile AB OTP karşılaştırılarak incelenmiştir. Dolayısıyla bu çalışmanın amacı, Türkiye'nin üyelik öncesi öz kaynaklarını ve katılım destek fonlarını kullanarak nasıl bir şekilde yapısal değişiklikler gerçekleştirdiğini, hayata geçirdiği yasal düzenlemelerin ne yönde olduğunu ve bu yönde ilerleme kaydedip kaydetmediğini incelemektir. Bu çalışmanın tarıma yönelik iyileştirici politikaların tasarlanması esnasında rehberlik etmesi ve gelecekte benzer konuda çalışma yapacak araştırmacılara fayda sağlaması yanında yeni çalışmalara zemin teşkil etmesi beklenmektedir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm giriş olup ikinci bölümde, AB'nin tarihsel gelişimine yer verilmiş olup, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ile AB'ye giden süreç ve bu süreçte tarım sektörünün bütünleşme sürecine dahil olması işlenmektedir. Bu bölümde, çalışmamızın ana unsurlarından olan OTP ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. OTP'nin amaçları, çalışma sistemi, gelişim ve reform süreci çalışılıp, AB tarım sektörünün ekonomik alandaki yeri ve uygulanan destek politikaları da bu bölümde ele alınmaktadır.

Üçüncü bölüm kapsamında ise, Türkiye'de tarım konusu işlenmektedir. Bu bağlamda önce tarımın ekonomideki yeri, genel yapısı ve tarımsal destek politikaları üzerinde durulmaktadır. Türkiye tarımının öne çıkan başlıca sorunları incelenmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, AB'ye uyum ve müzakere aşamasında Türkiye tarımı incelenmektedir. Müzakerelerde önemli bir yer tutan Ortaklık Konseyi Kararları ele alınmakla birlikte, sonrasında temel bazı göstergeler çerçevesinde AB tarımı ile Türkiye tarımı karşılaştırılmaktadır. Bu kapsamda AB'ye adaylık sürecinde OTP'ye uyum

çalışmalarıyla birlikte Türkiye'nin hayata geçirdiği reformlar ve bu sürecin sektör gelişimi üzerine etkileri değerlendirilmekte ve tam üyeliğin olası etkileri işlenmektedir.

Sonuç bölümünde ise, çalışmadan elde edilen verilerden yola çıkarak, Türkiye tarım sektörünün geleceği ve AB ile ilişkilerin seyri üzerine, yaşanabilecek olumsuzlukların önüne geçebilmek adına önerilerde bulunmaktadır.



2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TARIM SEKTÖRÜ

2.1 ORTAK TARIM POLİTİKASININ TARİHSEL SÜRECİ VE AMAÇLARI

2.1.1 Ortak Tarım Politikasının Tarihsel Süreci

Avrupa Birliği'nin (AB) ilk ortak politikası olan Ortak Tarım Politikası (OTP) Avrupalılık kavramı, bütünleşme ve ortak hareket etme gereksinimleri açısından önem arz etmektedir.

Avrupalılık kavramını ilk olarak Milattan Önce (M.Ö) yedinci yüzyılda Yunanlılar kullanmış olup; kendi yaşadıkları alanın kuzeyinde ki bölgeyi Avrupa olarak ifade etmişlerdir. Avrupa'nın babası olarak nam yapmış olan Kutsal Roma Germen İmparatorluğunun kurucusu Şarلمان döneminde Hristiyanlar Topluluğu adı altında şekillenmiştir. Bu nedenle Avrupa Birliğinin tohumları, Ortaçağ döneminde Rönesans ile birlikte Eski Yunan ve Romanın zenginleşmesine kadar dayandırılabilir (Güner 2008, ss. 2-3).

On dokuzuncu yüzyıla kadar bütünleşme hareketi plan ve düşünceden ibaret kalmıştır. Fakat sanayi Devrimi ile birlikte ürettikleri ürünleri iç piyasada satamayan ulus devletler pazar yaratabilmek adına ticari bir ortaklık kurma mecburiyetinde kalmışlardır. Bu durumun ilk örneği, Alman devletleri arasında 1834 yılında kurulan gümrük birliğidir. Bunun dışında, birlikteliği ekonomik gerekçe kadar önemli kılan bir diğer sebep ise ülkelerin dış saldırılardan dolayı egemenliklerini kaybetme endişesidir. Bu bağlamda Avusturya'nın topraklarını işgal edeceği endişesi İtalya Birliği'nin kurulmasına sebep olmuştur. Fakat buna rağmen tüm bu düşünce ve eylemler çatışmaları önleyememiş ve I. Dünya savaşı patlak vermiştir. Birleşmenin önemini bu savaşla birlikte bir kez daha gören Avrupa'da, Cenevre Milletler Cemiyeti ve Pan-Avrupa Hareketi oluşturulmuştur. Fakat 1930'lu yıllarda İtalya ile Almanya'da baş gösteren faşist ve Nazi saldırıları tüm bu birleşme çabalarını sonlandırmış olup,

Avrupa'nın en büyük felaketi olan İkinci Dünya savaşının önüne geçilememiştir (Güner 2008, ss. 4-5).

İkinci Dünya Savaşı Avrupa'da devasa bir yıkıma sebebiyet vermiştir. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyetler Birliği zıt kutuplu süper güçler haline gelmiştir. Bu yeni durumda Sovyetleri tehdit olarak algılayan Avrupalılara destek ABD'den gelmiştir. Marshall planı olarak adlandırılan bu destek paketi sayesinde Avrupa'ya 51 milyar dolar sermaye aktarılmıştır. Bu kez de zayıf batı Avrupa devletleri ABD'ye bağlı kalma endişesi taşımaya başlamıştır. Bu durumu bertaraf etmek isteyen Avrupa devletleri kendilerinin oluşturduğu bir sermaye piyasasına ihtiyaç duymuşlardır. Bu amaca bütünleşme ile ulaşabileceklerine ve bu bütünleşmeyi de Avrupa Ortak Pazarı ile sağlayabileceklerine inanmışlardır. Avrupa Birliği'nin kurulmasına etki eden en önemli faktörün bu ekonomik düşünceden kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır (Gürlük ve Turan 2013, ss. 3-4).

1950'li yılların başında Robert Schuman, bütün Avrupa devletlerinin içinde olduğu bir uluslararası organın kömür ve çelik yönetimini eline alması gerektiği fikrini ortaya atmıştır. Almanya, İtalya, Fransa ve Benelux (Belçika, Hollanda, Lüksemburg) ülkelerinin katılımı ile 1951 yılında Paris Anlaşması ile Avrupa Kömür Çelik Topluluğu kurulmuştur. Kömür ve çelikle başlayan, başarılı sonuçların ortaya çıkması ile genişleme düşüncesinin arttığı Ortak Pazar Topluluğu, 1957'de Roma Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerji Topluluğu (EURATOM) ile de devam etmiştir. 1967'de yürürlüğe giren Füzyon Anlaşması ile üç topluluk tek bir isim altında toplanarak Avrupa Topluluğu (AT) adını almıştır. Bu süreçte ekonomik birlikten siyasi birlikteliğe doğru ilerleyen Avrupa 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği kimliğini kazanmıştır (Dinler 2014, s. 346).

Bu bilgilerden yola çıkarak, Yüzyıllar öncesine dayanan birleşme düşüncesi, etnik ve dini argümanlar kullanılarak hayata geçirilmeye çalışılmış fakat başarılı olunamadığı görülmüştür. Fakat 2. Dünya savaşının çıkış sebeplerini ve ortaya çıkardığı felaketin sonuçlarını iyi analiz eden Avrupalı uluslar bütünleşmeye giden yolun ekonomik

ortaklıktan geçtiğini düşünerek, bu doğrultuda gerçekleştirdikleri politika ile sonuca ulaşabilmişlerdir.

Bu çerçevede Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henri Spaak Başkanlığı'nda 1955 yılında toplanan komite, barışın ve kalkınmanın devamı için ekonomik bütünleşmenin önemine vurgu yapmıştır. "Spaak" raporu olarak bilinen bu rapor 1957 de imzalanan Roma Antlaşması'na dayanak teşkil etmiştir. Roma Antlaşması'nda; Ortak Pazar, Gümrük Birliği, işçi hareketleri, ulaştırma politikaları ve örgütlenmelerle birlikte Ortak Tarım Politikası da yer almıştır. Spaak'ın içinde tarımın yer almadığı bir Ortak Pazarın oluşturulamayacağını belirtmiş olması, tarımın bu birliktelikte ki önemini ortaya çıkarmaktadır.

Avrupa'da, II. Dünya Savaşı'nda ve savaş sonrası yıllarda oluşan gıda yetersizliği endişesini ortadan kaldırabilmek, çalışan kesimin önemli bir bölümünü oluşturan çiftçilerin gelir seviyelerini yükseltmek, piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkları gidermek amacıyla tarım alanında ortak hareket etme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Yasal zemine Roma Antlaşması ile oturan OTP'nin temelleri, 1958 yılında, İtalya'nın Stresa kentinde yapılan, Hollanda Tarım Bakanı S. Mansholt'un Başkanlığı'nda, üye altı ülkenin Tarım Bakanı'nın katıldığı konferansta atılmıştır. Bu çerçevede OTP, ilk Ortak Piyasa Düzeninin (OPD) oluşturulduğu 1962 yılında resmiyete kavuşmuştur (Güner 2008, ss. 15,94).

2.1.2 Ortak Tarım Politikasının Amaçları

OTP'nin amaçları ile ilgili genel çerçeveyi Roma Antlaşması oluşturmaktadır. Bu anlaşmada tarımla ilgili hükümler, ikinci kısmın 36 ile 47. maddeleri arasında ele alınmaktadır. OTP'nin amaçları ise 39. maddede şu şekilde sıralanmaktadır:

- a. Teknik ilerlemeyi teşvik etmek, tarımsal üretimi rasyonelleştirmek, üretim faktörlerini ve özellikle işgücünü en iyi şekilde kullanarak verimliliği arttırmak,
- b. Kişi başına düşen tarımsal geliri arttırmak ve bu kesimde çalışanların yaşam standartlarını yükseltmek,

- c. Tarım ürünleri piyasasında istikrar sağlamak,
- d. Tarım ürünlerinin tedarikini garanti altına almak,
- e. Tüketicilerin uygun fiyatlarla tarımsal ürünleri temin edebilmelerini sağlamaktır (Dinler 2014, s. 353).

Alınan bu kararları somutlaştırmak adına, 3-12 Temmuz 1958 tarihleri arasında Stresa konferansı gerçekleştirilmiştir. Konferansta Roma Antlaşmasında belirtilen amaçları tamamlayıcı nitelikte kararlar alınmıştır. Bu antlaşmada alınan kararlar özetle aşağıdaki şekildedir:

- a. Tarım, üye ülke ekonomilerinin tamamlayıcı bir parçasıdır.
- b. Üretim ile pazar arasında denge oluşturularak ticaretin devamlılığı sağlanmalıdır.
- c. Üretimi artırma çabalarında dikkatli davranılarak, üretim fazlalığı oluşumunun önüne geçilmelidir.
- d. OTP'nin belirlenmesinde, ülkelerin kolonilerindeki üretim ve talep durumu da göz önünde bulundurulmalıdır.
- e. Tarımsal sermaye ve işgücünü, ekonominin diğer sektörleri ile eşit seviyeye getirmek için iyileştirmeler yapılmalıdır.
- f. Aile işletmelerine verilen önem korunmalı, bu işletmelerin ekonomik ve rekabet gücünü arttırıcı politikalar üretilmelidir.
- g. Rekabet gücü zayıf olan işletmelerin kapanacak olması sorun yaratabilecektir. Bu sorunun zararını en aza indirmek için tarımsal işgücü başka sektörlerde çalışabilecek şekilde eğitilmeli ve kırsal alanlarda sanayi geliştirilmelidir (Güner 2008, s. 97).

Roma Antlaşması ile esas amaçları belirlenen, Stresa Konferansı ile bu amaçları somutlaşan OTP, günümüze kadar gelen sürede ihtiyaçlar doğrultusunda gerekli reformları yaparak amaç ve hedeflerini güncellemektedir. Önceki amaçlarına ilave olarak günümüzdeki amaçları şöyle sıralanmaktadır:

- a. AB içerisindeki tarımsal ticareti yaygınlaştırmak,
- b. Tarım ürünlerinin dış ticaretinde dünya ile entegre olmak,
- c. Dünyadaki açlık sorunu ile mücadele etmek,
- d. Çevrenin ve doğal hayatın korunması ile ilgili çalışmalar yapmak,
- e. Kırsal alanda alternatif geçim kaynakları yaratmak,
- f. AB içerisinde tarım hukukunun sadeleştirilmesi için çalışmak,
- g. Genç çiftçileri sistem içerisinde tutmak için politikalar geliştirmek, gerektiğinde sermaye desteği sağlamaktır (Acar ve Bulut 2010, s. 5).

2.2 ORTAK TARIM POLİTİKASININ TEMEL İLKELERİ

İlk ortak politikası olmasından ve bütçesinin büyük bir bölümünü kapsamışından dolayı OTP AB'nin en önemli politikalarındandır. Bu özellikteki bir politikayı yürütebilmek için tarım piyasalarının ortak bir sistemi olması gerekmektedir. Ortak piyasa düzenini işletmek için iyi bir fiyat sistemine ve farklı politika araçlarına ihtiyaç vardır. Bu doğrultuda amaçlarına ulaşabilmek için uyguladığı politikaları üç temel ilke üzerinden gerçekleştirmektedir. Bunlar “Tek Pazar”, “Topluluk Tercih” ve “Ortak Mali Sorumluluk” ilkeleridir (Gürlük ve Turan 2013, s. 55).

2.2.1 Tek Pazar İlkesi

Tek Pazar ilkesi, üye ülkeler arasında tarım ürünlerinin kısıtlamalara maruz kalmadan serbest dolaşımını ifade etmektedir. Gümrük vergileri, kotalar ve benzeri engellemelerin ortadan kaldırılması ile tarım ürünleri için tek bir pazarın oluşturulması sağlanacaktır. Bunun gerçekleşebilmesi için üye ülkelerin ortak fiyat ve ortak rekabet kurallarını uygulamaları, ayrıca üçüncü ülkelere karşı sınırlarda ortak koruma önlemleri almaları gerekmektedir. Fakat döviz kurlarındaki istikrarsızlık bu ilkenin tam anlamıyla uygulanmasını geciktirmiştir. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımı sağlanmış ancak tek pazarın tam olarak uygulanması, Euro'nun kullanılmaya başlaması ve neticesinde döviz kuru dalgalanmalarının son bulması ile gerçekleştirilebilmiştir (Dinler 2014, s. 354) .

2.2.2 Topluluk Tercihî İlkesi

Topluluk tercihi ilkesi ile amaçlanan, AB ülkeleri tarafından üretilen tarımsal ürünlere öncelik rejimi uygulamak ve bu sayede üçüncü ülke ürünlerine karşı üye ülke ürünlerinin tercih edilmesini sağlamaktır. Bunun için gerçekleştirdiği politikalardan ilki, üçüncü ülkelerden düşük fiyatla gelen ürünlere karşı uygulanan Prelevman isimli vergidir. Günümüzde yerini gümrük tarifelerine bırakan bu sistem ile amaçlanan, ithal ürün fiyatını topluluk fiyatının üzerine çıkarmaktır. İkinci tedbir ise, ihracat iadesi uygulamasıdır. Bu uygulama ile iç talebin az üretimin fazla olduğu durumda üreticiye destek sağlayarak, dış ticarete üreticinin rekabet gücünü attırmak amaçlanmaktadır (Kilit 2013, s. 10).

2.2.3 Mali Dayanışma İlkesi

Tek Pazar ve topluluk tercihi ilkeleri çerçevesindeki politikaları uygulayabilmek için tüm adayların katkı vereceği ortak bir bütçe oluşturulması gerekmektedir. Bunu gerçekleştirebilmek için uygulanan mali sorumluluk ilkesi iki yönlü işlemektedir. Bir yönü ile OTP için gerekli harcamalar üye ülkelerce karşılanmakta, diğer yönü ile OTP kapsamında sağlanan gelirler öz kaynaklara aktarılmaktadır (Güner 2008, s. 100). Bu amaçla altı kurucu üye tarafından Nisan 1962 tarihinde Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (*European Agricultural Fund for Guidance and Guarantee-FEOGE*) oluşturulmuştur. Bu fonlar 1964 yılında Yönlendirme ve Garanti olmak üzere ikiye ayrılmıştır. AB bütçesinin yüzde 45'ini, FEOGA'nın yüzde 90'ını Garanti Fonu oluşturmakta ve OTP ilkelerini işletebilmek için gerekli finans desteği bu fondan karşılanmaktadır. Tarımsal yapıların iyileştirilmesi ve kırsal kalkınma tedbirlerinin finansmanı ise Yönlendirme Fonundan karşılanmaktadır. Yönlendirme Fonu toplam AB bütçesinin yüzde 3'ünü oluşturmaktadır (Kilit 2013, s. 11).

2.3 ORTAK TARIM POLİTİKASININ İŞLETİM ARAÇLARI

2.3.1 İdari ve Yönetim Yapısı

Birliğin tarım sektörüne verdiği önemin göstergelerinden bir etmen de diğer politikalara göre OTP'nin karar alma sürecinde güçlü yetkilere sahip olmasıdır. Ortak pazar ve ortak fiyat belirlenmesinde birlik yetkili olup, üye ülkelerin buna uyma zorunluluğu vardır. Üye ülkelerin tarımsal anlamda yetkileri, doğrudan vergilendirme ve üreticilerin sosyal haklarının belirlenmesi ile sınırlıdır.

Tarım ürünleri için ortak fiyatlandırma, ortak fiyat destek araçları, dış pazarlara karşı ortak tedbirleri ve ortak finansmanı Avrupa Komisyonu'nun yönetim ve sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir. Komisyon, ihtiyaçlar doğrultusunda gerekli teknik çalışmaları yaparak gerekçeleri ile birlikte konusuna göre Avrupa Parlamentosu'na veya Avrupa Konseyi'ne sunmakta olup, tarımsal önlemlerle ilgili karar alınmasını sağlamaktadır. Komisyondan konseye öneri gelmesi durumunda konu Tarım Komitesi'ne havale edilmektedir. Tarım Komitesinin rolü burada daimi temsilciler komitesi¹ ile benzerlik göstermektedir (Güner 2008, s. 100).

2.3.2 Ortak Piyasa Düzenlemesi

Bu kapsamda, Roma Anlaşmasında belirtildiği gibi her tarım ürünü ayrı olarak belirtilmektedir. Tarım ürünleri için, doğası gereği farklı üretim ve pazarlama koşullarına sahip olmasından dolayı birden fazla ortak piyasa düzeni oluşturulmuştur. Ortak piyasa düzenlemesinde ortak fiyat sistemi dikkate alınmaktadır. Ortak piyasa düzenlemesi ile iç piyasaya destek sağlanırken dış piyasaya ve rekabete karşı koruma önlemleri alınmaktadır (Kilit 2013, s. 12).

¹ Her AB üyesi ülkenin, kendisini AB seviyesinde temsil edecek ve ulusal çıkarlarını koruyacak daimî bir grubunu ifade etmektedir. Grup sürekli olarak Brüksel'de bulunur.

2.3.2.1 İç piyasaya yönelik uygulamalar

Bu uygulama ile ürün fiyatının seviye altına düşmesi durumunda, birlik müdahale kurumlarınca ürün alımı yapılarak üretici korunmaktadır. Piyasadan toplanan ürünler öncelikle ihraç edilmekte, ihtiyaç olması durumunda iç piyasada değerlendirilmektedir. Uygulama kapsamında ayrıca fiyatı düşük yabancı ürünlere karşı ithalat vergisi getirilmekte ve ihracat iadesi yapılmaktadır (Güner 2008, s. 101).

2.3.2.2 Dış rekabetten korunma uygulamaları

Birlik dışında üretilen düşük fiyatlı ürünlerin piyasaya girişini zorlaştıran tedbirleri kapsamaktadır. Tedbir olarak, yabancı ürünlere karşı gümrük vergisi uygulanmakta, fiyatların çok düştüğü zamanda ise ilave vergiler getirilmektedir (Yenilmez ve Bayraç 2005, s. 26). Bu kapsamın dışında kalan ürünler ile bazı bölgelerin tek geçim kaynağı olup yetiştiriciliği uzmanlık isteyen ürünlere doğrudan destek uygulamaları gerçekleştirilmektedir.

2.3.3 Pazar ve Fiyat Mekanizmaları

Ortak piyasa düzeni kapsamında işlem gören ürünler için konsey tarafından her yıl ortak fiyat belirlenir. Uygulama ilk olarak 1962 yılında tahıllar üzerinde denenmiş olup başarılı sonuçları ile tarım ürünleri ortak pazarı oluşumuna katkı sağlamıştır. Uygulanan bu politika ile amaçlanan; dış pazardan gelecek düşük fiyatlı ürünlerden kaynaklı rekabeti engellemek, AB’de üretilen ürünlerin ihracatını kolaylaştırmak ve fiyat farklılıklarından kaynaklı olarak ortak pazar düzeninin zarara uğramasını engellemektir (Kilit 2013, s. 13). Bu doğrultuda ortak fiyat politikası, birlik içi uygulamalar ve üçüncü ülkelere karşı uygulamalar olarak iki yönlü işlev görmektedir.

2.3.3.1 İç piyasaya yönelik fiyat politikaları

Tek Pazar ilkesinin gereği olarak her bir ürün için ortak fiyat belirlenmiştir. Üreticilerin gelirlerinin eşitlenmesi amacı ile uygulanan ortak fiyat için kullanılan araç ise

destekleme fiyat politikasıdır. Birlik içinde belirlenen ortak fiyatlar ile kendi aralarında ticaret kısıtlamalara maruz kalmadan gerçekleşmekte ve dolayısıyla düşük fiyatlara karşı rekabet etme gereksinimi oluşmamaktadır. Bu kapsamda desteklemeler, hedef fiyat ve müdahale fiyatı şeklinde uygulanmaktadır.

- a. *Hedef fiyat:* Üretimden önce belirlenen hedef fiyat aynı zamanda tavan fiyat niteliğindedir. Bu uygulama ile üretici satabileceği en yüksek fiyatı bilerek ürün planlaması yapabilmekte, tüketicilere ödeyecekleri en yüksek fiyat hakkında bilgi vermekte, tarımsal hammadde kullanan endüstriler için belirleyici olmaktadır (Dinler 2014, s. 355).
- b. *Müdahale fiyatı:* Taban fiyatı niteliğinde olup üreticinin eline geçecek en düşük fiyatı ifade etmektedir. En zor ve dezavantajlı bölgelerdeki üretim maliyetleri üzerinden hesaplanmaktadır. Hedef fiyatın yüzde 15'inden düşük olmayacak şekilde konsey tarafından belirlenmektedir. Herhangi bir sebeple ürünün müdahale fiyatının altına düşmesi durumunda müdahale kurumlarınca ürün piyasadan toplanmaktadır. Aksi durumda piyasaya ürün sürülerek müdahalede bulunmaktadır (Gürlük ve Turan 2013, s. 59).

2.3.3.2 Dış Ülkelere yönelik fiyat politikaları

Birliğin iç piyasaya yönelik uygulamış olduğu fiyat destek politikalarından kaynaklı olarak, birlik içi tarımsal ürünlerinin fiyatları dış ülkelere oranla yüksektir. Bu durum birliğin üçüncü ülkelerle yaptığı ticarete sorunlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda tarımsal ürünlerin ihracat ve ithalatı için düzenlemeler yapılarak, dış ülkelere birlik içi fiyatların altında ürün girişi engellenmekle birlikte, birlik içindeki üretim fazlalıklarının ihracatı amaçlanmaktadır (Dinler 2014, ss. 355-356). Birliğin dış ticaretle ilgili fiyat politikaları ithalat ve ihracata yönelik olarak iki grupta ele alınmaktadır.

- a. *İthalata yönelik fiyat politikaları:* Bu politika kapsamında eşik fiyat² uygulaması yapılmaktadır. İthal ürünün eşik fiyatın altında olması durumunda ithalatçıdan alınan vergilerle ürün eşik fiyat düzeyine getirilmektedir. Bu bağlamda, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Antlaşması ile 1995 yılında yürürlüğe giren gümrük tarifeleri sistemi uygulanmaktadır. Gümrük tarifeleri sisteminden önce ürünü eşik fiyat düzeyine getirmek için prelevman vergisi alınmaktaydı (Kilit 2013, s. 14).
- b. *İhracata yönelik fiyat politikaları:* Birlik içi tarımsal ürün fiyatlarının üçüncü ülkelere kıyasla yüksek olması ihracatı zorlaştıran bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumun olumsuz etkilerini azaltıcı ve ihracatçıyı teşvik edici uygulamalar kapsamında, birlik müdahale fiyatı ile dünya fiyatları arasındaki fark ihracat iadesi adı altında ihracatçıya ödenmektedir. Ters durumda yani üçüncü ülke fiyatlarının yüksek olması durumunda aradaki fark vergilerle ihracatçıdan alınmaktadır (Yenilmez ve Bayraç 2005, s. 26).

2.3.4 Yapısal Politika Araçları

Bölgeler arası farklılıklar AB'nin karşılaştığı önemli sorunların başında gelmektedir. Tarım sektörü açısından bu farklılıklar; coğrafi koşullar, iklimsel farklılıklar, işgücü niteliği, üretimde kullanılan yöntemler gibi sebeplerden ortaya çıkmaktadır. Yeni üye ülkelerin katılımı ile genişleyen AB'de gelişmişlik farklılıkları da artmıştır. Bu sorunun çözümü konusunda yapısal politika araçları kullanılmaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde öncelikle tarımsal yapıyı güçlendirmek için politikalar üretmiş olan AB, 2000'li yıllardan sonra ülkeler arası gelişmişlik farklılıklarını en aza indirebilmek için, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Kırsal Kalkınma destekleri adı altında yeni araçları kullanmaya başlamıştır. Önceliğin dezavantajlı ülkelerin aldığı destek kapsamında, toplam tarım bütçesinden ayrılan oran, 2002-2007 yılları arasında yüzde 4,7- 9,8 iken, bu oran 2012 yılında yüzde 24,3'e (14,6 milyar avro) yükselmiştir (Gürlük ve Turan 2013, s. 62).

² Eşik fiyat, AB sınırlar içerisinde üretim açığı en çok olan bölgeye ulaşım maliyetleri de katılarak hesaplanan hedef fiyat anlamına gelmektedir.

2.3.5 Ortak Tarım Politikasının Finansman Mekanizması

OTP'nin, hem üreticiyi hem de tüketiciyi korumayı amaçlıyor olması ve tarım sektörünün dünya genelindeki sorunlu yapısı gereği oldukça iyi bir organizasyona ve mali güce ihtiyacı vardır. Bu maksatla, OTP'nin finansmanının sağlanması için 1964 yılında Avrupa Tarımsal Yön verme ve Garanti Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur. Fonun kaynağı 1971 yılına kadar üye ülkelerce karşılanmış olsa da, sonraki yıllarda büyük kısmı prelevman gelirleri olmak üzere, gümrük vergilerinden ve katma değer vergilerinin bir kısmından alınan gelirle karşılanmıştır. İki kısımdan oluşan fonun garanti bölümü ile tarımsal destek alımları yapılmakta ve ihracatçıya prim verilmekte, yönlendirme bölümüyle de tarımsal yapının iyileştirmesi finanse edilmektedir. 1968 yılına kadar FEOGA bütçesinin tamamı garanti fonu için kullanılmış, ancak bu tarihten sonra yön verme fonuna az miktarda olsa pay ayrılmıştır. Fonlar arasındaki bu dengesizlik uzun zaman tartışılmış ve nihayetinde 2005 yılında AB Tarım Bakanları Konseyi tarafından OTP'nin finansmanı için yeni tüzük hazırlanmıştır. 2007 yılında yürürlüğe giren tüzük gereği FEOGA kaldırılarak yerine Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (FEAGA) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu (FEADER) getirilmiştir. FEAGA garanti fonu, FEADER ise yönlendirme işlevi görmektedir (Dinler 2014, ss. 356-357).

Uygulamaya başlandığından itibaren OTP için ayrılan pay genel bütçenin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Genel bütçedeki payı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2.1: 1968-2017 yılları arasında OTP'ye AB bütçesinden ayrılan pay (değişim oranının yüksek olduğu yıllar seçilmiştir)

Yıl	1968	1975	1980	1990	2000	2012	2017
Genel Bütçe (Bin avro)	1.488	5.817	15.857	44.378	77.879	133.000	157.86
OTP Bütçesi (Bin avro)	1.292	4.404	11.940	28.422	41.844	58.794	58.584
OTP/AB Payı (%)	87	73	82.6	65.6	54	42	39

Kaynak: Ceran Arslan Olcay, (2016) Avrupa 2020 Stretajisi Doğrultusunda OTP'nin Değişim Trendleri ve Yönelimleri. Aralık 2016; European Commission,2017.

OTP'nin oluşturulduğu ilk yıllarda genel bütçeden aldığı pay Tablo 2.1' de görüldüğü gibi yüzde 90'lar düzeyindedir. Zaman içerisinde rakamsal olarak bu payda azalma

olmasa da oransal olarak düşüş gözlenmektedir. 2017 yılında bütçeden sürdürülebilir büyüme kalemi adı altında aldığı payın yüzde 40'ların altına düşmesinin sebebi, AB'nin sanayi ve ticaret gibi tarım dışı sektörlerdeki ilerlemesinin genel bütçeye yansımalarıdır.

OTP harcamalarının kendi içinde dağılımı açısından, harcama kalemleri arasında değişkenlik izlenmekte, 2000'li yılların ortalarına kadar devam eden üretim bazlı desteklerin yerini günümüzde üretimden bağımsız doğrudan ödemelerin aldığı görülmektedir. Sürdürülebilir büyüme başlığı altında oluşturulan OTP bütçesinden, 2012 yılında en büyük pay yüzde 67'lik oranla doğrudan ödemelere ayrılmıştır. Bunu yüzde 25 ile kırsal kalkınma harcamaları, yüzde 7 ile piyasa önlemleri takip etmiştir (Dinler 2014, s. 358).

2.4 ORTAK TARIM POLİTİKASININ GELİŞİM VE REFORM SÜRECİ

OTP'nin kuruluş hedeflerine kısa sürede ve büyük oranda ulaşmasının ardından istenmeyen yan etkileri sonucu sorunlar ortaya çıkmıştır. İlk önemli sorun, desteklerle birlikte artan üretimin oluşturduğu arz fazlalığı ve biriken stoklar olmuştur. Bu durum tarıma dayalı harcamaları önemli oranda arttırmış ve üye ülkeler arasında tartışmaları beraberinde getirmiştir (Ükü 2006, s. 16). Bu sorunla başlayan ve zaman içerisinde ortaya çıkan yeni sorunların sebep olduğu itilafları gidermek için OTP'de yenilikler ve güncellemeler yapılmıştır. Bu kapsamdaki ilk reform girişimi Mansholt planıdır.

2.4.1 Mansholt Reformları

OTP destekleri kapsamında üretimi arttırıcı politikalar neticesinde oluşan arz fazlalığı beraberinde önemli sorunlarda getirmiştir. Tarımsal ürünleri yüksek fiyattan toplayarak stok yapan AB için, tarımsal üretime sınırlama getirmek zorunlu hale gelmiştir. Bu kapsamda birlik tarım politikaları sorumlu komiseri Sicco Mansholt tarafından 1968 yılında plan hazırlanmıştır. Plan çerçevesinde amaçlanan, tüketimden fazla olan arzı azaltmak için üretimde kısıtlamaya gitmektir. Bu kapsamda 5 milyon hektarlık alanda üretimin durdurulması ve 5 milyon çiftçinin üretimden vazgeçirilmesi öngörülmektedir. Ancak oldukça radikal uygulamalar içeren bu plan başta Fransa olmak üzere diğer bazı

üyelerin itirazı ile ilk etapta kabul edilmemiştir. Ancak planda yer alan tarımsal işletmelerin modernizasyonu, çiftçilerin eğitilmesi ve üretimin azaltılması ile ilgili maddeleri 1972 yılında kabul edilmiştir (Dinler 2014, ss. 359-360) .

Mansholt planı sonrasında, 1970 ile 1990 yılları arasında üretimin ve OTP harcamalarının azaltılması amacıyla Avrupa Komisyonu tarafında hazırlanan raporlar doğrultusunda tedbirler alınmıştır. Bu tedbirlerin başlıcaları şunlardır:

- a. Ortak sorumluluk vergisi kapsamında,1977 yılında süt ve 1986 yılından itibaren tahıl ürünlerinden belli miktarın üzerinde üretim yapan çiftçilerden vergi alınması,
- b. 1980 yılında garanti eşiği uygulaması ile, üretim fazlası olan her ürün için ayrı ayrı maksimum üretim eşiği belirlenmiş olup, üretim eşiğinin aşılması durumunda hedef fiyat ve müdahale fiyatının artış oranlarının sınırlandırılması veya fazla ürünlerin depolama ve satış masraflarına üreticinin ortak edilmesi,
- c. Üretim kotası uygulaması kapsamında 1984 yılında süt üretimine kota getirilmesidir.

Ancak bu uygulamalarla sorunlar tam anlamıyla giderememiş, üretim ve bütçe üzerindeki yük hafifletilememiştir. Bu kez Avrupa Komisyonu 1985 yılında OTP'nin geleceği isimli Yeşil Kitap ve 1987 yılında Tek Pazarın başarıyla oluşturulabilmesi için "Dünya koşullarına uyan OTP" başlıklı Delors planını hazırlayıp konseye sunmuştur. Konseyin 1988 yılında kabul ettiği reform çerçevesinde; tarım harcamaları bütçe içerisinde katı kurallara bağlanmış, üretim eşiğinin aşılması durumunda otomatik olarak desteğin azaltılması öngörülmüş, Ortak Piyasa Düzeni'ne tabi ürünlerin ekildiği arazinin en az yüzde 20'sinde üretimden vazgeçen çiftçiye hektar başı destek sağlanmış, üretim açığı olan ürünleri ekenlere destek sağlanmış, 55 yaşın üzerindeki çiftçilere üretimi bırakmak koşulu ile erken emeklilik hakkı tanınmıştır (Ükü 2006, s. 18).

2.4.2 Mac Sharry Reformları

Manshold ve 1988 yılı reformlarına rağmen amaçlanan başarı tam olarak sağlanamamıştır.1986 yılında gerçekleştirilen Uruguay Turu'nda tarım ürünleri ilk kez

kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Bu görüşmelerden sonra AB üzerindeki baskılar arttırılarak; fiyat desteklerinin azaltılması, ihracat sübvansiyonlarının kısılması ve tarım ürünleri üzerinden sadece gümrük vergisi alınması talep edilmiştir. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması'nın da (GATT) önerileri ile 1992 yılında MacSharry reformları yürürlüğe girmiştir (Acar ve Bulut 2010, s. 7).

Mac Sharry reformu ile amaçlanan OTP'nin finansman yükünü hafifletmek ve tedbirlerin sebep olacağı çiftçi gelirlerindeki kaybı doğrudan ödemeler yoluyla giderebilmektir. Bu reformla destekleme fiyatları indirilmiş, küçük çiftçilerin tüm arazilerinde, büyük çiftçilerin 20 hektar kısmı haricinde ki arazilerinde üretimi durdurmaları benimsenmiştir. Üretimden vazgeçilmenin karşılığında oluşan zarar hektar başına verilen doğrudan ödeme yöntemiyle giderilmiştir. Tütün, süt, et gibi ürünlerde ise üretim artışını kontrol altına alabilmek için, üretim kotaları azaltılmış, müdahale alımlarında uygulanan azami garanti miktarı düşürülmüştür (Dinler 2014, s. 361).

2.4.3 Gündem 2000 Reformu

Mac Sharry reformları AB tarımını olumlu yönde etkilemekle birlikte sonraki süreçte birlik içinde ve uluslararası alanda ortaya çıkan gelişmeler yeni bir reformu zorunlu kılmıştır. Bu duruma ivme kazandıran en önemli sebep birliğin genişleme eğilimi olmaktadır. Birliğe üye 15 ülkeye nazaran yeni katılacak 10 üyenin refah seviyesinin düşüklüğü, tarım çalışanlarının sayısının yüksekliği, tarımsal altyapının eksikliği gibi sorunların OTP bütçesine getireceği yük öngörülmüştür. Reformu gerektiren ikinci önemli sebep 1999 yılında ticaretin serbestleşmesi amacıyla Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) çerçevesinde yapılacak yeni tur müzakerelerinde oluşabilecek baskıyı azaltıcı ön tedbirler alabilmektir. Diğer gerekçeler ise; gıda güvenliği ve kalitesinin arttırılması, çevrenin korunması, kırsal kalkınma politikalarının güçlendirilmesi, AB tarım mevzuatının sadeleştirilmesi olarak sıralanmaktadır (Ükü 2006, s. 22).

Yukarıdaki gerekçeler doğrultusunda Gündem 2000 reformu 1999 yılında Berlin'de görüşülerek kabul edilmiştir. OTP'nin bu en kapsamlı ve radikal reformu çerçevesinde; üreticilere doğrudan gelir desteği sağlayan tüm Ortak Pazar Düzeni'nin (OPD) uymak

zorunda olduğu kurallar belirlenmiş, OPD ve kırsal kalkınma mevzuatı sadeleştirilmiş, kırsal kalkınma politikası güçlendirilerek OTP'nin ikinci unsuru haline getirilmiş, 2006 yılına kadar harcamalar sabitlenmiş, katılım öncesinde aday ülkelerin tarımsal ve kırsal seviyelerini yükselterek uyumu kolaylaştırmak için Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Fonu (SAPARD) adı altında mali destek programı hazırlanmıştır (Ükü 2006, s. 24).

2.4.4 2003 Reformları

OTP'nin reform çalışmaları 2000'li yıllarda devam etmiş ve nihayetinde 2003 yılı Haziran ayında AB ülkeleri Tarım Bakanlarınca onaylanan yeni bir reform paketi yürürlüğe girmiştir. Bu reformla birlikte AB'nin tarımsal destekleme sistemlerinde köklü değişikliklere gidilmiştir. Reformun en önemli birleşeni olan ve doğrudan ödemelerin yerini alan tek ödeme uygulaması çerçevesinde, üretimden bağımsız ekilebilir arazi varlığına göre ödeme yapılmaya başlanmıştır. Tek ödeme uygulamasından yararlanabilmek için çapraz uyum adı altında bazı standartlar getirilmiştir. Bu kapsamda gıda güvenliği, çevre sağlığı, iş güvenliği, hayvan refahı ile ilgili kurallara uyma ve tarım arazilerinin korunması zorunlu hale getirilmiştir. Reformun diğer önemli birleşeni büyük tarım arazilerine yapılan doğrudan desteklerin azaltılarak bunun kırsal kalkınma fonlarına aktarılmasıdır. 2003 reformları ile destekleme mekanizmaları dışında, 2007-2013 döneminde tarımsal bütçeye uyulması için mali disiplin kuralları geliştirilmiş ve üye ülkelerden 2007 yılından itibaren çiftçi danışma sistemi kurmaları istenmiştir (Güner 2008, ss. 116-117).

2008 yılında AB, OTP'nin modernizasyonunu, verimli hale getirilmesini ve sadeleştirilmesini amaçlayan çalışmanın yapılmasını kararlaştırılmıştır. Çalışma neticesinde çiftçilerin üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, piyasa koşullarına adaptasyonun sağlanması, oluşan yeni koşullar çerçevesinde iklim değişikliği, su sorunu, biyoenerji gibi konularda strateji geliştirilmesi amaçlanmıştır (Kilit 2013, s. 69). Sağlık taraması olarak adlandırılan bu çalışma ile 2003 reformları pekiştirilmiş ve değişen koşullarda güncellemesi yapılmış olup aynı zamanda 2013 yılı sonrasında gerçekleştirilecek radikal reformlara zemin hazırlamıştır.

2.4.5 2013 Sonrası OTP ve 2020 Stratejisi

2010 yılında birlik içinde OTP'nin geleceğini şekillendirebilmek amacıyla, tüketici, üretici, arazi sahipleri ile sivil toplum kuruluşlarını kapsayan kamuoyu araştırmaları ve konferanslar yapılmıştır. Bu çalışma, AB'nin 2020 stratejine uygun olarak 2013 yılından itibaren uygulanan OTP düzenlemelerine dayanak oluşturmaktadır. Araştırmaya göre tarım sektörünün önceki yıllara kıyasla daha fazla stres altında olduğu sonucuna ulaşılmış olup, buna sebep olan faktörler şöyle sıralanmıştır:

- a. Tarımsal ürünlerin ticaretinde değişen yeni şartların oluşması ve dünya tarım piyasalarında serbestleşme ile birlikte oluşan gelişmelerin, AB tarım sektörünün rekabet gücüne olumsuz etkileri,
- b. İklim ve çevre değişiklikleri, doğal kaynaklar, biyolojik çeşitlilik, gıda güvenliği gibi riskli durumların tehdit olarak ortaya çıkması,
- c. Başlangıçta en temel amacı olan gıda arzını artırma hedefi yeniden önem kazanmaya başlamıştır. Bunun sebebi küresel gıda talebinin önümüzdeki yıllarda önemli oranda artacağı beklentisi ve AB'nin bu talebi karşılayabilme isteği,
- d. AB ülkeleri içerisindeki kırsal alan çeşitliliğini ve farklılıklarını koruyabilme beklentisidir (Gürlük ve Turan 2013, s. 78).

Bu çerçevede reformun sebepleri, ekonomik gereksinimler (gıda güvenliği, fiyat değişkenliği, ekonomik krizler), çevresel gereksinimler (sera gazları, erozyon, hava ve su kirliliği, bio çeşitlilik) ve bölgesel gereksinimler (kırsal alanların çeşitliliğini koruyabilme ve gelişmişlik farklılıkları) olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır. Buradan hareketle 2013 reformunun amaçları ise sırasıyla; yeterli ve uygun gıda üretmek, doğal kaynakları muhafaza edebilmek, eşit bölgesel kalkınma sağlamak, dengeli şekilde destek sağlamak ve en nihayetinde AB'nin 2020 stratejisine katkı sağlayabilmektir (Çalışkan Aralık 2011, s. 146).

2.5 AB'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN YAPISI, EKONOMİDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

AB'nin tarım sektöründe başarılı olmasının en önde gelen sebebi iyi organize olmuş bir sistem içerisinde dinamik yapıya sahip tarımsal işletmelere sahip olmasıdır. Orta ve küçük ölçekli işletmeler az parçalanmış toplu arazilerde tarımsal faaliyet gerçekleştirerek, yüksek oranda hayvan varlığı olan işletmelerde hayvancılık yaparak avantaj elde etmektedir. Büyük ölçekli işletmelerin avantajı ise üretim maliyetlerini ucuza getirebilmesi, dış ticaret imkanlarından istifade edebilmesi ve ölçek ekonomisi gereği yüksek pazarlık gücüne sahip olabilmesidir (Gürlük ve Turan 2013, s. 100).

AB'nin genişlemesi neticesinde birliğin toplam arazi varlığı ile birlikte tarım arazisi varlığı da artmıştır. 2013 yılı verilerine göre 420 milyon hektar olan toplam arazi varlığının 185 milyon hektarı tarım arazisi niteliğindedir (Güresinli 2015, s. 4).

AB-27 ülkelerinin işletme başına düşen arazi varlığı ortalaması 14,6 hektardır. Bununla birlikte yüksek oranda tarımsal katma değer üreten ülkelerdeki durum birlik ortalamasının oldukça üzerindedir. Bu çerçevede işletme başına arazi varlığı, Almanya'da 56,0 hektar, Fransa'da 54,9 hektar ve İngiltere'de ise 85,7 hektardır. AB ülkeleri tarım arazilerinin parçalanmasını önleyebilmek için toplulaştırma, kiracılık ilişkileri, miras hukuku ve devlet denetiminin arttırılması gibi düzenlemeler yapmıştır (Dinler 2014, s. 379).

Tarımsal yapıların incelenmesinde arazi varlığı ve yapısıyla birlikte üretime etki eden diğer bir faktör tarımsal girdi kullanımınıdır. Tarımsal girdi, üretime doğrudan etki eden makineleşme oranını, teknoloji kullanımını, sulama imkanlarını, gübre ve ilaç kullanım miktarlarını ifade etmektedir. Tarımsal üretimi arttıran gübre kullanımı İngiltere'de hektara 239 kg, Almanya'da 211 kg, Hollanda'da 283 kg olup bu rakamlar oldukça yüksek oran anlamına gelmektedir. Sulama suyunu ulaşma ve sulama teknolojilerinden istifade açısından AB ülkeleri oldukça önemli gelişmeler kaydetmiştir. Tarımsal makineleşme açısından bakıldığında ise bin hektara 57 traktör ve traktör başına 10

ekipman düşüyor olması AB tarımının bu alanda da başarılı olduğunu göstermektedir (Dinler 2014, s. 380).

Ülkelerin gelişmişlik durumlarını gösteren etkenlerden biri de tarım sektöründe çalışanların oranıdır. AB'ye bu çerçeveden baktığımızda yıllar içerisinde tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki oranı azalmaktadır. Tablo 2.2'de görüldüğü gibi 2014 verilerine göre toplam istihdamın 177 milyon olduğu AB'de, tarım alanında istihdam edilenlerin sayısı 9 milyon civarındadır. AB tarım çalışanlarının toplam çalışanlara oranı 1980 yılında yüzde 13 iken, 2014 yılında yüzde 5 düzeyine inerek yüzde 63'lük düşüş gerçekleşmiştir. Tarımsal alandaki işgücünün azalmasına sebep olan faktörler, sanayileşme, göç, etkin tarım politikaları ve kentleşmedir (Güresinli 2015, s. 5).

Tablo 2.2: 2016 yılı Toplam ve tarımsal istihdam verileri

Sıra	Ülke	Tarım İstihdamı (Bin Kişi)	Toplam İstihdam (Bin Kişi)	Tarım/Toplam İstihdam (%)	Dünya Tarım İstihdamı Payı (%)
1	Dünya	663,890	2,465,278	27	100
2	Çin	228,444	776,667	29	34
3	Hindistan	186,516	395,648	47	28
4	Türkiye	5,468	25,931	21	1
5	AB	9,357	177,065	5	1

Kaynak: TİM Tarım Raporu,2016.

Önemli ekonomik ölçütlerden olan Gayri Safi Yurtiçi Milli Hasıla (GSYH) açısından bakıldığında, AB'de tarım sektörü toplam hasıla içinde oldukça düşük oranda kalmaktadır. Tarım sektörünün GSYH içindeki payı 1972 yılında AB-15 ülkelerinde yüzde 8,6 iken bu rakam günümüzde yüzde 1,6 seviyelerine düşmüştür. Oransal bazdaki bu düşüş toplam üretim miktarının düştüğü anlamına gelmemektedir (Gürlük ve Turan 2013, s. 104).

Dış ticaret açısından bakıldığında, tarım sektörünün toplam ticaret oranı içindeki payı azalsa da AB ülkeleri için önemini korumaktadır. İkinci Dünya savaşı sonrası yaşanan liberalleşme hareketleri sonraki yıllarda hızlanarak sürmüştür, tarım ürünleri de bu sürecin

içerisinde olmuştur. Geriye dönük incelendiğinde 1975 yılında toplam tarım ürünleri dış ticaret hacmi 50 milyar dolar, 2000 yılında 100 milyar dolar, 2007 yılında 200 milyar dolar seviyesindedir. 2014 verilerine göre toplam tarımsal dış ticaret hacmi 305 milyar dolar olup bunun 156 milyar dolarını tarımsal ithalat, 149 milyar dolarını ise tarımsal ihracat oluşturmaktadır. Oransal açıdan bakıldığında, AB'nin toplam ihracatı içinde tarım ürünlerinin payı yüzde 6,6 sı iken, ithalatta yüzde 6,5 olarak gerçekleşmiştir (Güresinli 2015, s. 8).

Günümüzde dünya nüfusunun artması ve gelir düzeyinin değişmesi gıdaya ve tarım ürünlerine olan talebi arttırmakla birlikte, yaşanan tarım arzı sorunları gıda fiyatlarının artmasına sebebiyet vermektedir. Bunun önüne geçebilmek için ülkeler uyguladıkları politikalar ile üretimi arttırıcı desteklemelere tekrar yönelmekte, tarım ürünlerinde ihracatı kısıtlayıcı, gümrük vergilerini azaltıcı tedbirler almaktadır. Bu durumun oluşturduğu zincirleme etki tarım ürünleri pazarını genişletmekte ve rekabet ortamını arttırmaktadır. AB ve ABD'nin bu yeni durum karşısında tarımsal alanda ki hakimiyeti etkisini yitirmeye başlamış, Çin ve diğer Asya ülkeleri önemli üretim merkezleri haline gelmiştir. Ekonomik ve tarımsal anlamda gelişmekte olan bu güç karşısında AB ve ABD tarımı da içine alan ikili ve çok taraflı anlaşmalar yapmaktadır (Tetik 2015, s. 3).

2.6 AB'DE UYGULANAN TARIMSAL DESTEK POLİTİKALARI

Tarım sektöründe üretimin doğa koşullarından etkilenmesi, çalışan kesimin gelirlerinin istikrarsızlığı, fiyat mekanizmalarının değişkenliği gibi faktörler dikkate alındığında; ayrıca besin ihtiyacının karşılanması gibi hayati öneme sahip olması ve diğer sektörlerde hammadde temin etmesinden kaynaklı önemi gereği tarım sektörü korunup gözetilmektedir. Bu amaçla AB oluşturduğu OTP ile 1962 yılından itibaren tarım sektörünü desteklemektedir.

Tarımsal destekler, pazar fiyat desteği, doğrudan gelir desteği, dolaylı gelir desteği ve diğer destekler olarak dört ana başlıkta toplanmaktadır. Pazar fiyat desteği diğer adıyla taban-tavan fiyat uygulaması olup, piyasada serbest fiyat oluşumunu önlemekte, ürün fiyatına ve girdi maliyetine müdahale edilerek, arz ve talep faktörleri üzerinde etki

yaratılmaktadır. Doğrudan gelir desteği (DGD); üretim fazlalığının olduğu durumlarda üretim miktarına bakılmaksızın üretim yapılan birim alan üzerinden yapılan destekleme yöntemidir. Dolaylı gelir desteği; doğrudan ürüne yapılmayan ancak ürün miktar ve kalitesine etki eden girdi maliyetlerini düşüren sübvansiyonlardır. Diğer destekler ise üreticilerin doğrudan eline geçmeyen; tarımsal ve işlenmiş ürünler için ihracat desteği, araştırma-geliştirme, eğitim ve altyapı gibi destekleri kapsamaktadır (Aktaş ve diğ 2013, ss. 58-59).

1968 yılında Mansholt planı ile başlayan ve 2013 reformu ile 2020 stratejisine kadar devam eden reform hareketlerinin temelini destekleme politikalarındaki değişiklikler oluşturmaktadır. Tarımsal üretimin az ve kıtlık endişesinin olduğu OTP'nin ilk yıllarında arzı artırma amacı ile pazar fiyat desteği gibi ürün bazlı destekleme araçları kullanılmıştır. Destekle birlikte arz fazlalığı oluşmuş, sorun haline gelen bu durumla mücadele etmek için tarım sektöründe gerçekleştirilen yapısal ve köklü reformlar çerçevesinde ürün bazlı desteklerin yerini üretimden bağımsız doğrudan ödeme destekleri ile kırsal kalkınma destekleri almıştır. Uruguay Turu sonrasında DTÖ'nün ticaretin serbestleşmesi yönünde aldığı kararlarda bu anlamda AB'nin destekleme politikalarında etkili olmuştur (Acar ve Bulut 2010, s. 8).

AB 2020 stratejisinin hedefleri olan; kaynakların verimli kullanımı ile gerçekleştirilecek sürdürülebilir büyüme, ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi, istihdamın artırılması için OTP'nin yeni amaçları belirlenmiştir. Bu amaçlar, doğal kaynakların korunması, güvenilir ve yeterli gıda arzı, dengeli bölgesel kalkınma ile tarımsal desteklerin adil ve dengeli dağıtılmasıdır. Bu doğrultuda gerçekleştirilen tarım sektörü desteklemelerinin büyük kısmını Tablo 2.3 de görüldüğü gibi doğrudan ödemeler oluşturmaktadır.

Tablo 2.3: AB bütçesinden 2007-2013 yılları arasında OTP için ayrılan payın dağılımı

Yıl	2007 (Milyon Avro)	2010 (Milyon Avro)	2013 (Milyon Avro)
Toplam Harcama	54,648,44	56,647,31	59,524,19
Tarım Sektörü	42,413,21	43,987,37	45,011,73
Doğrudan Ödemeler	37,045,87	39,675,73	40,556,12
Kırsal Kalkınma	10,874,26	11,485,83	13,156,13

Kaynak: European Commission, 2017.

AB bütçesinden tarıma ayrılan pay son yıllarda azalma eğilimi gösterse de halen yaklaşık yüzde 45'ini oluşturmaktadır. Tarım sektörü için ayrılan payın büyük kısmı doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınma desteklerinden oluşmaktadır. Verilen bilgilerden yola çıkarak kırsal kalkınma desteklerinin önümüzdeki dönemde artacağı ve doğrudan gelir desteğinin bütçe içindeki önemini koruyacağı görülmektedir (Bulut ve Bayraktar, 2016, ss. 53-54).

3. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ VE SEKTÖRE YÖNELİK UYGULANAN POLİTİKALAR

3.1 TARIM SEKTÖRÜNÜN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Geçmişten günümüze insanoğlunun yerleşik hayata geçmesi ile birlikte toprak vazgeçilemez bir üretim aracı, bununla birlikte tarım da önemli bir sektör haline gelmiştir. 18. YY'da gerçekleşen sanayi devrimine kadar en fazla istihdam sağlayan ve en yüksek katma değer yaratan sektör olma özelliğini korumuştur. Sanayi devrimi ile birlikte tarımın iktisadi hayattaki merkezi konumu önemini yitirmeye başlamış ve zamanla ekonomi içindeki payı küçülmüştür. Sanayi ve hizmet sektörlerindeki gelişmelerle bağlı olarak tarım sektörünün GSYH içindeki payı azalmıştır. Örneğin ABD'de 1900'lü yıllarda yüzde 45 olan tarım payı günümüzde yüzde 5'in altına inmiştir. AB ve Japonya gibi diğer gelişmiş ülkelerde de aynı durum geçerlidir. İstihdam açısından bakıldığında da genel eğilim GSYH ile benzerlik göstermekte olup, gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerde toplam istihdam içinde tarım istihdamı oranı düşmektedir (Acar ve Aytüre 2014, ss. 97-98). Ancak nüfusun beslenmesindeki stratejik önemi, istihdama, milli gelire ve ihracata katkısı, tarımsal ürünleri girdi olarak kullanan sanayilerin ihtiyacını karşılayabilmesi gibi sebeplerden dolayı tüm ülkeler için özel öneme sahip sektör olma özelliğini muhafaza etmiştir. Türkiye tarımı da yukarıda bahsedilen genel eğilime sahiptir. Bu bölümde temel bazı göstergelerden yola çıkarak Türkiye tarımı incelenecektir.

3.1.1 Tarımın GSYH'daki Payı

Milli gelir, ülkenin tüm üretim faktörlerini kullanarak bir dönemde üretmiş olduğu toplam hasılayı ifade etmektedir. Ekonomik refahın hesaplanmasında ve ülkeler arası gelişmişlik düzeylerinin karşılaştırılmasında kullanılan ölçütlerin başında gelmektedir. Üretim faktörü kavramı zirai, endüstri, ulaştırma, ticaret, serbest meslek, devlet hizmetleri ve mali kuruluşlar gibi sektörlerin toplamını kapsamaktadır (Oğuz ve Bayramoğlu 2014, ss. 38-39). Bu bilgilerden hareketle zirai, yani tarımsal hasılasını,

1968 yılından günümüze incelediğimizde, ülkenin GSYH toplamına olan katkısının Tablo 3.1’de gösterildiği gibi yıllar içinde oransal bazda düşüşte olduğu görülmektedir.

Tablo 3.1: Türkiye’nin GSYH’sı ve tarımsal hasılanın payı (1968-2016)

Yıllar	Türkiye (Milyon TL)	Tarım (Milyon TL)	Oran (%)
1968	0,16	0,06	39,8
1978	1,63	0,49	30,4
1988	129,22	21,58	16,7
1998	70.203,14	8.756,88	13,6
2007	843.178,42	64.327,33	8,1
2010	1.160.013,97	104.703,63	9,0
2013	1.809.713,08	121.709,07	6,7
2016	2.608.525,74	161.304,61	6,2

Kaynak: TÜİK, 2017.

Cumhuriyetin ilk yıllarında tarım sektörü toplam GSYH içinde oransal bazda hakim konumda olup; 1927 yılı verilerine göre yüzde 67, 1948 yılında yüzde 53, 1958 yılında yüzde 48 olarak gerçekleşmiştir (Dinler 2014, s. 89).

GSYH içindeki tarım payının azalması göreceli olup, sanayi gibi tarım dışı sektörlerdeki büyüme hızına göre daha yavaş seyretmesinden kaynaklanmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarından 2010 yılına kadar GSYH ortalama yüzde 4.5 büyürken bu rakam tarım sektöründe yüzde 2.7, sanayi sektöründe yüzde 5.5 olarak gerçekleşmiştir. 1980 ile 2011 yılları arasında ki serbest piyasa ekonomisinde neoliberal politikaların etkisi neticesinde tarımsal sektör en kötü büyüme performansını gerçekleştirmiştir. Bu dönemde tarım sektörünün GSYH içindeki büyüme oranı yıllık ortalama yüzde 0.9 olarak gerçekleşmiş olup, aynı dönem nüfus artış hızının yüzde 1.7 olduğu göz önüne alındığında ülke nüfusunun gıda güvencesi açısından riske sürüklendiği görülmektedir (Oral 2013, s. 135).

Kişi başına düşen tarımsal gelir açısından bakıldığında genel olarak neredeyse her ülkenin tarım sektörü çalışanlarının tarım dışı sektörlerle kıyasla gelirlerinin daha düşük

olduğu görülmektedir. Bu durum toplam istihdam içinde tarım istihdamının yüksek oranda olduğu ülkelerde daha belirgindir. Türkiye açısından bakıldığında 2010 yılı verilerine göre tarımda çalışanların gelirleri diğer sektörde çalışanların gelirlerinden yüzde 41 oranında düşüktür. (Dinler 2014, s. 90)

3.1.2 Tarım Sektörünün İstihdamdaki Payı

Ülkelerin gelişme düzeylerinin en iyi göstergelerinden biri toplam faal nüfus içindeki tarımsal nüfusun oranıdır. Az gelişmiş toplumlarda bu oran, gıda maddelerinin marjinal fayda yüksekliği ve tarım sektöründe kişi başına verim düşüklüğüne bağlı olarak çok yüksektir. Gelişmiş toplumlarda ise tarımsal işgücü; verimin artmasına, gıda maddelerinin marjinal faydasının azalmasına ve tarımsal hammaddelerin sanayi ara mallarına ikamesine paralel olarak düşük olup yaklaşık yüzde 5'ler düzeyindedir (Kazgan 2003, s. 276).

Türkiye açısından bakıldığında tarımsal istihdamın cumhuriyetin ilk dönemlerinden günümüze kadar toplam istihdam içindeki oranı düşüş eğilimi göstermektedir. Ancak sanayileşme hareketinin düşük hızda olduğu, 1923 ile 1950 yılları arasında topraktan önemli oranlarda kopma gözlenmemiştir. Bu çerçevede 1930 yılında toplam nüfusun yüzde 76.2'si, 1950 yılında yüzde 74.3' kırsal alanda yaşamakta olup dolayısıyla tarımla geçimlerini sağladıkları görülmektedir. Toplam istihdam içindeki tarımsal istihdam verileri 1965 yılında oransal bazda yüzde 75, 1985 yılında yüzde 58 olarak gerçekleşmiştir (Dinler 2014, s. 94). Tablo 3.2'de görüldüğü gibi 2000'li yılların başında yüzde 40'a yakın olan Türkiye toplam istihdamı içindeki tarımsal istihdam oranı 2016 yılı itibariyle yüzde 20'ler altına gerilemiştir. Buna rağmen günümüzde ki bu oran gelişmiş toplumların yüzde 5'lik oranının oldukça üzerinde gerçekleşmektedir.

Tablo 3.2: 2002-2016 yılları arası Türkiye istihdamı ve tarımsal istihdam bilgileri tablosu

Yıllar	Toplam İstihdam (Bin Kişi)	Tarım İstihdamı (Bin Kişi)	Oran (%)
2002	21.354	7.458	37,6
2005	22.046	6.493	29,5
2008	20.736	5.110	24,7
2010	22.594	5.683	25,2
2012	24.821	6.097	24,6
2014	25.933	5.470	21,1
2015	26.621	5.483	20,6
2016	27.267	5.305	19,4

Kaynak: TÜİK, 2017.

Tarımsal istihdam incelenirken bunu kırsal nüfus oranları açısından da ilişkilendirmek gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımı verilerine göre toplam nüfusun içinde ki kırsal kesim nüfus oranı yüzde 76.8 düzeyindedir. 1950’ye kadar önemli bir değişiklik olmamış, 1960 yılında yüzde 68’e, 1985 yılında yüzde 47’ye, 2011 yılında ise yüzde 23 seviyelerine gerilemiştir. Halen Türkiye nüfusunun beşte birini oluşturan kırsal nüfus mesleki eğitim olanaklarının yoksunluğu ve istihdam fırsatı açısından oldukça dezavantajlı durumdadır. Tarımsal istihdam; emek geliri açısından diğer sektörlere oranla düşük olmasına, fırsat eşitsizliğindeki derinliğe, sosyal güvenlik açısından darlığına, çalışma koşullarının ağırlığına rağmen kırsal nüfusun en önemli istihdam kaynağı olma özelliğini korumaktadır(Oral 2013, s. 133).

3.1.3 Tarımın Dış Ticaretteki Payı

Dış ticaret ile ilgili veriler, yıl içinde ülkenin ihtiyacı karşıladıktan sonra ne kadar ihracat gerçekleştirdiğini ve ihtiyacının karşılanması için kendi üretimi haricinde ne kadar ilave ithalat yapıldığını göstermektedir. Bu durumu Türkiye açısından tarım ürünleri özelinde incelediğimizde ortaya çıkan durum şöyledir: Türkiye’nin 1950’li yıllarda toplam ihracatın yüzde 70’ini gibi tarımsal ürünler oluşturmaktaydı. AB ‘ye

tam üyelik başvurusunun yapıldığı 1963 yılında, AB-5 ülkeleri tarımsal üretim bakımından kendine yetemez durumdaydı ve AB ile Türkiye'nin birlikteliğinin her iki tarafın yararına olacağı düşünülmekteydi. Türkiye'nin toplam ihracat içindeki tarımın payı 1980 yılında yüzde 56 gibi oldukça yüksek oranda gerçekleşmiş olup sonraki yıllarda gerileme eğilimi göstermiştir (Dinler 2014, ss. 382-383).

Tablo 3.3'de görüldüğü gibi Türkiye 2016 yılında gerçekleştirdiği 20 milyar dolarlık tarımsal ihracatı ile önemli bir tarımsal ürün ihracatçısı ülkedir. Verilerden yola çıkılarak Türkiye 2010 yılına kadar tarımsal ürünlerde net ihracatçı olmayı sürdürmüştür ancak bu yıldan sonra tarımsal ithalat ihracatın önüne geçmiştir. 2016 yılında oransal bazda toplam ihracatımızın yüzde 14'ünü, ithalatta ise yüzde 7'sini tarım ürünleri oluşturmuştur. 2002 yılı sonrasında tarımsal ürünlerin dış ticaret hacmi açısından önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. 2002 yılında 8 milyar dolar olan dış ticaret hacmi 2016 yılında 34 milyar doların üzerine çıkmıştır.

Tablo: 3.3 Türkiye'nin tarım ürünleri dış ticareti (2002-2016)

Yıllar	Toplam İhracatı (Milyar Dolar)	Tarım Ürünleri İhracatı (Milyar Dolar)	Tarımın Toplam İhracattaki Payı (%)	Toplam İthalatı (Milyar Dolar)	Tarım Ürünleri İthalatı (Milyar Dolar)	Tarımın Toplam İthalattaki Payı (%)
2002	36,05	4,05	11,2	51,55	3,99	7,7
2005	73,47	8,30	11,2	116,77	6,48	5,5
2008	132,02	11,47	8,6	201,96	11,67	5,8
2010	113,93	12,66	11,1	185,49	12,88	6,7
2011	134,90	15,27	11,3	240,84	17,57	7,2
2014	157,61	18,75	11,8	242,17	18,58	7,6
2016	142,52	20,22	14,1	198,61	14,30	7,2

Kaynak: TÜİK, 2017.

Türkiye'de üretilen bitkisel ürünlerin yüzde 12'si ihraç edilmektedir. AB tarım ürünleri dış ticareti açısından Türkiye'nin en önemli ticaret ortağıdır. 2013 yılı verilerine göre tarımsal ihracatın yüzde 26.3'ü, ithalatın ise yüzde 31.5'i AB ile gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde ithalatta, yüzde 19.3 ile Rusya ikinci, yüzde 12.7 ile ABD üçüncü önemli

ticaret ortağı durumundadır. Aynı dönemde ihracatta Irak yüzde 20 ile ikinci, Rusya yüzde 7.8 ile üçüncü önemli ticaret ortağı olmuştur (Acar ve Aytüre 2014 ss. 104-105).

3.2 TÜRKİYE EKONOMİSİNDE TARIM SEKTÖRÜNÜN YAPISI VE ÖZELLİKLERİ

Türkiye’de tarım sektörü 1970’li yılların ortasına kadar milli gelire, ihracata ve istihdama olan önemli orandaki katkılarından dolayı hükümetler tarafından uygulanan çeşitli politikalarla korunmuştur. Bu politikalar neticesinde II. Dünya Savaşı yılları haricinde tarım sektörü büyümeye devam etmiş, toprak ve işgücü verimi artmış, ileri teknoloji kullanımına başlanmıştır. Fakat, devletin tarımı koruma şemsiyesinden çıkarmaya başladığı 1980’li yıllarda, II. Dünya Savaşı yıllarına benzer bir şekilde gelişim hızında duraklamalar yaşanmıştır. 1990’lı yılların başında duraklamaya karşı çalışmalar yapılsa da 2000’li yılların başında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası dayatmaları bu çalışmaları olumsuz etkilemiştir (Kazgan 2003, s. 363). Bu bilgilerden yola çıkarak bu bölümde Türkiye tarımının genel yapısı, arazi dağılımı, işletme özellikleri, teknoloji kullanım kapasitesi, verim düzeyi, tarım kesiminin gelir yapısı ve sektörün sorunları incelenmekte olup bu anlamda uygulanan politikalara değinilmektedir.

3.2.1 Tarımsal Arazi ve Üretim Yapısı

Türkiye’nin toplam yüzölçümü olan 783.562 km²’lik alan içinden baraj ve göller çıkarıldığında kalan toprağı 769.900 km² şeklindedir. Tarımsal üretime uygunluk bakımından topraklar sekiz sınıfta incelenmektedir. Bunlardan tarım yapmayı hiçbir şekilde kısıtlamayan topraklar birinci sınıf olup, tarım yapılması mümkün olmayan araziler ise sekizinci sınıf olarak gruplandırılmaktadır. İlk dört kategoride yer alan topraklarda tarım yapılmakta, tarım yapılmayan diğer alanlar da ise doğal örtü devamlı kaldığı orman ve çayır alanları kapsamaktadır. Tarım yapılabilir arazilere sulama imkanları açısından 2014 verilerine göre 8.5 milyon hektarı sulanabilecek durumda olup, bunun 5.5 milyon hektarı sulamaya açılmış durumdadır. (Acar ve Aytüre 2014, s. 107).

Tablo 3.4’de yıllara göre tarım arazilerinin dağılımı görülmektedir. 2016 yılı verilerine göre yaklaşık 38 milyon hektar olan toplam tarım alanının yüzde 40,6 ‘sında tahıl ve taneli bitkiler, yüzde 2,09’unda sebze, yüzde 3,3’ünde uzun ömürlü bitki (meyve vs.) yetiştiriciliği yapılmakta, yüzde 10,4’ü nadasa bırakılmakta, yüzde 38,1 ‘i ise çayır ve mera olarak kullanılmaktadır.

Tablo 3.4: Tarım arazilerinin 1988-2016 yılları arası dağılımı (Bin Hektar)

Yıl	1988	2007	2013	2016
Toplam Tarım Alanı	41.940	39.504	38.423	38.328
Tahıllar ve Diğer Bitkisel Ürünler				
Ekilen Alan	18.995	16.945	15.613	15.575
Nadas	5.179	4.219	4.148	3.998
Sebze Bahçeleri	612	815	808	804
Toplam Uzun Ömürlü Bitkiler(meyve vs.)	2.977	2.909	3.232	3.329
Çayır ve Mera	14.177	14.617	14.617	14.617

Kaynak: TUİK, 2017.

Tarım yapılabilen toplam arazinin üzerinde faaliyet gösteren işletme sayısı ve bunların işlemiş olduğu arazi miktarı ülkelerin tarımsal yapılarını incelenmesinde önemli konulardan biridir. Bu açıdan Türkiye tarımına bakıldığında genel olarak dağınık ve çok parçalı yapıda, küçük ölçekli, geçimlik işletmelerin çoğunlukta olduğu görülmektedir. Yapısal sorun olan çok parçalı arazi varlığının en önemli sebebi miras yoluyla intikallerde varislere eşit şekilde toprağın paylaşılmasıdır. Bu durum tarım işletmelerinin yüzde 80.5’inin üç ve daha fazla parselde faaliyet göstermesine sebep olmuştur. Dağınık parsel yapısı işletmeler için maliyetli bir durumdur. Bunu önlemek için 2007 yılında 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’da değişiklik yapılmıştır (Acar ve Aytüre 2014, s. 114).

3.2.2 Tarımsal Üretimde İşletme, Teknoloji ve Verimlilik Yapısı

Tarım sektöründe işletme ölçeği, arazi kullanımı ve teknolojiye yani mekanizasyona geçiş hızı ülkelerin tarımsal üretim verimliliğini etkileyen önemli faktörlerdir. Bu konuda ki göstergelerin ülkenin tarımsal yapısının dinamik veya hantallığını ölçme açısından önemi büyüktür.

Türkiye’de ki tarımsal işletme sayısı ve bu işletmelerin işlediği tarım arazisi büyüklüğü ile ilgili TÜİK tarafından yapılan tarım sayımı bilgileri Tablo 3.5’te yer almaktadır. Tabloda ki verilerde görüldüğü gibi 1980 Yılında yaklaşık 3,5 milyon işletme, 23 milyon hektara yakın arazide ekim-dikim gerçekleştirmiştir. 2001 yılında işletme sayısı 3 milyona, ekim-dikim yapılan tarımsal arazi ise 18.5 milyon hektara gerilemiştir. İşletmelerin yaklaşık yüzde 90’ı 20 hektar altında toprak işlemektedir. İşletmelerin yüzde 65’inin arazileri 5 hektar ve altındadır. 50 hektar ve üzeri arazide faaliyet gösteren işletmeler toplam işlermelerin ancak yüzde 1’ini oluşturabilmektedir. Bir diğer göstergeye göre 50 hektardan fazla araziye sahip işletmeler toplam arazinin ancak yüzde 11,3’ünü işlemektedir. Bu verilere göre Türkiyede’ki tarım işletmeleri aile işletmesi tanımına uyan küçük işletme özelliğindedir. Bu duruma sebep olan en önemli etken, Türkiye’de yüzde 20’nin üzerindeki kırsal nüfus ve benzer oranlarda ki tarımsal istihdam varlığının yarattığı tarım arazileri üzerindeki nüfus baskısıdır (Oğuz ve Bayramoğlu 2014, ss. 124-125) .

Tablo 3.5: 1980-2001 yılları arası tarım sayımlarına göre arazilerin işletme büyüklüğüne göre dağılımı (* Toplam miktar bin adet ve bin dekadır)

İşletme Büyüklüğü (Hektar)	1980		1991		2001	
	İşletme (%)	Toprak (%)	İşletme (%)	Toprak (%)	İşletme (%)	Toprak (%)
<2	30,2	4,1	34,9	5,7	33,3	5,3
2-4.9	32	15,9	32,1	16,5	31,4	16
5-9.9	20,2	21,3	18	19,9	18,5	20,7
10-19.9	11,5	23,8	9,7	21	10,8	23,8
20-49.9	5,3	22,8	4,4	19,8	5,1	22,8
50+	0,8	11,9	0,9	17,1	0,7	11,3
Toplam Miktar*	3.650	22.756	3.967	23.451	3.022	18.434

Kaynak: TÜİK, Genel Tarım Sayımı, 2018.

Tarımda makinalaşma ve teknoloji kullanımı işgücü tasarrufu sağlamakta, daha önceleri mevcut olan engelleri kaldırmakta, tarım işçilerini yoran ağır işlerden kurtarmakta ve verimi arttırmaktadır. Bu çerçevede batıda gerçekleştirilen endüstri devrimi ile birlikte tarım makinaları imalatı ve kullanımı artmış, Osmanlı İmparatorluğu bunların ithalatı konusunda ciddi bir gayret göstermemiştir. Ancak İngiltere tekstil imalatında kullanacağı pamuğu ABD'den ithal edemeyince, ihtiyacını karşılayabilmek amacıyla Osmanlı'yla bu alanda anlaşma yapmıştır. Bu kapsamda, İngiltere'nin teşvikiyle, Çukurova'da pamuk yetiştiriciliğinde kullanılmak üzere, 1862-1863 yıllarında Osmanlı tarımsal makinaları ithal etmeye başlamıştır. Cumhuriyet döneminde tarımda makinalaşma; 1950 ile 1960 yılları arasında çok partili hayata geçiş ile birlikte önemli oy potansiyeline sahip tarım kesimine karşı popülist politikaların üretilmesi ve Marshall planının devreye sokulması ile hız kazanmaya başlamıştır (Dinler 2014, ss. 204-205).

Türkiye'de 1961 ile 2008 yılları arasında makinalaşmanın en önemli göstergesi olan traktör sayısı yaklaşık 25 kat artmış olup 25 hektara 1 traktör düşer hale gelmiştir. 1960 yılında süt sağım makinası bulunmazken 2000 yılında 90 bine yakın makine varlığı oluşmuştur. Yine 1961 yılından günümüze tarımsal hasat makinalarında yüzde 2,2 oranında artış gerçekleşmiş olup, 2008 yılı itibarıyla 13100 adede ulaşmıştır. Günümüzde tarımda makinalaşmanın artması ile birlikte ortaya çıkan konu ise, bu makinalarda kullanılan yakıt maliyetlerini düşürücü alternatif enerji kaynakların devreye sokulması gerekliliğidir (Gürlük ve Turan 2013, s. 112).

Türkiye'nin coğrafi yapısının tarımsal açıdan en belirgin özelliği toprak ve iklim çeşitliliği bakımından sahip olduğu zenginliktir. Öte yandan birçok bitki çeşidinin gen merkezi konumunda olup, 160 dolayında kültür bitkisinin yetiştiriciliği yapılmaktadır (Oral 2013, s. 201). Bu mevcut doğal zenginliğinden istifade ederek verimliliği arttırmak için, gübre kullanımı, sulama imkanları, ilaçlama ve iyileştirilmiş tohum gibi uygulamaların büyük önemi vardır.

Türkiye'de tarımsal verimi artırıcı uygulamalar makinalaşma da olduğu gibi 1950 'li yıllardan sonra başlamıştır. Örneğin ekili alanların yüzde 47'sinin gübrelenmesi ve yüzde 10' unun sulanması 1978 yılında gerçekleştirilebilmiştir. 1950 yılında ekili

alanların yüzde 1'i sulanırken,2000 yılında yüzde 25'e çıkmıştır. Gübreleme açısından günümüzde ekili alanların dörtte üçünden fazlası gübrenilmektedir (Kazgan 2003, ss. 273-274).

Makinalaşma, sertifikalı tohum-fide kullanımı, gübreleme, sulama gibi tarımda verimliliği arttırıcı faktörlere sağlanan devlet desteği sayesinde başarılı sonuçlar elde edilmiştir. (Acar ve Aytüre 2014, ss. 124-125). Bitkisel üretimin ana kalemini oluşturan hububat yetiştiriciliğine verilen sertifikalı tohum desteğinin etkisiyle 2000 yılı ile 2016 yılı karşılaştırmasında Tablo 3.6'da görüldüğü gibi; dekar başına yaklaşık olarak, buğdayda yüzde 20, ayçiçeğinde yüzde 82, mısırdaki yüzde 132'lik artış gerçekleşmiştir. Sertifikalı fidan desteği ile 2005-2012 yılları arasında 1.6 milyon dekar alanda 167 milyon adet fidan dikilmiş ve modern meyvacılık uygulamaları sayesinde yüzde 40'lık verim artışı sağlanmıştır. Hayvansal ürünler açısından 2000 ile 2016 yılları arası tüm ırkların ortalaması alınarak kıyaslandığında; sığırdaki süt verimi yılda 1700 lt 'den 3100 lt ye yükselerek yüzde 82 oranında, et verimi ise 168,7 kg'dan 271,6 kg'a yükselerek yüzde 61 oranında artış gerçekleşmiştir.

Tablo 3.6: Tarımsal ve hayvansal ürünlerde 2000-2016 yılları arası ortalama verim (dekar ve hayvan başı)

Yıllar	Sığır Eti / Kg	Süt (lt/Yıl)	Buğday (Kg/Da)	Mısır (Kg/Da)	Ayçiçeği (Kg/Da)
2000	168,7	1700	223	400	127
2004	196,6	2100	226	550	163
2008	213,5	2200	235	718	171
2010	237,7	2800	244	726	206
2013	253,4	2900	285	894	250
2015	269,6	3000	288	930	245
2016	271,6	3100	269	930	232

Kaynak: TÜİK, 2017

Tarımsal ürünlerde kendine yeterlik açısından değerlendirildiğinde, Türkiye ikinci dünya savaşı yıllarında buğday başta olmak üzere gıda yetersizliği yaşayınca gıdada kendine yeterliliği hedef olarak belirlemiştir. Ancak nüfus artış hızının yüksekliği, teknolojik yetersizlik ve sanayileşme sürecinin getirdiği fazla ürün talebi sebebiyle bu hedefini 1960'lı yılların sonuna kadar gerçekleştirememiştir. 1970'li yıllardaki devlet

desteği ve teknolojik gelişmelerle birlikte buğday ithalatçısı olmaktan çıkmış ve bu yılların ortalarında 1 milyar dolarlık net ihracat (ihracat-ithalat) gerçekteşirmiştir. 1980'li yıllarda ise süt tozu ve peynir gibi ürünlerde net ithalatçı durumuna geçmiştir. Bu yıllarda 1.5 milyar dolar olan işlenmiş ve işlenmemiş tarım ürünlerindeki ihracat rakamına karşılık ithalat 100 milyon dolar olarak gerçekteşirmiştir. Bu rakamlar Türkiye'nin net ihracatçı konumunu koruduğunu göstermektedir. 2000' li yıllara gelindiğinde ithalat artarken ihracat gerilemiş ve bu durum net ihracatı sıfırlamıştır (Kazgan 2003, s. 376-377). 2010 yılından sonra da ihracat ithalatı karşılayamamış ve bu alandaki dış ticaret açık vermiştir. Meyve ve sebze de kendine yeterlilik oranlarını yakalamış olan Türkiye, 2011 verilerine göre ayçiçeği, mısır, ceviz, pirinç, fasulye gibi ürünlerde kendine yetemez durumdadır (Dinler 2014, ss. 383-384).

3.3 TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN TEMEL SORUNLARI

AB'ye tam üyelik sürecinde olan Türkiye tarım sektörünün sorunları aynı zamanda OTP'ye uyumunda karşılacağı sorunları kapsamaktadır. Buradan hareketle Türkiye'nin tarım sektörü sorunları incelenirken OTP'deki uygulamalar ve yapısı kıyaslama açışından referans niteliğinde olmaktadır.

AB oluşumunun ilk yıllarında kendi gıda ihtiyacını karşılayamaz durumdayken uyguladığı OTP sayesinde günümüzde kendine yeterliliği aşarak tarımsal ihracat yapar konuma gelmiştir. Türkiye ise tam üyelik sürecinin başladığı ilk yıllarda başta AB'ye olmak üzere önemli oranda tarımsal ihracat yaparken günümüzde ithalatçı konuma gerilemiştir.

Tarımsal destek politikaları kapsamında bütçeden yapılan destekleme ödemeleri, 2013 yılında 2006 yılına oranla yüzde 88 artmış (4,8 milyar TL'den 9 milyar TL'ye), ancak gelir istikrarını tam olarak sağlayamamıştır. Desteklemelerin faydasını arttırmak için bunların havza bazlı ve işletme temelli yapılması gerekmektedir. Türkiye'de destekleme politikalarına temel teşkil eden tarım bilgi sistemi verileri yeterli ve güvenilir değildir (Dinler 2014, s. 388).

Türkiye’de uygulanan tarım politikaları uzun vadeli uygulama şansı bulamamakta devlet politikaları siyasi değişikliklerden fazlasıyla etkilenmektedir. Tarım politikalarındaki değişikliklerin ihtiyaç doğrultusunda ve hızlıca yapılması gerekirken Türkiye’de çoğunlukla siyasi seçimlere bağlı olarak yapılmaktadır. Bu durum tarısal destek politikalarının etkinliğini azaltmakta birlikte bütçeye gereksiz yük getirmektedir (Ercan 2010, s. 6).

Türkiye’nin doğu bölgelerinde henüz tam olarak kırılmayan feodal yapı tarım sektörü için sorun oluşturmaktadır. Bu bölgelerde köyde bulunan tarım alanlarının çoğu ağaların ve onun aile eşrafının elinde bulunmakta olup, köylüler ağanın hizmetinde çalışmaktadır. Bunun en önemli kanıtı Şanlıurfa’da tarım arazilerinin ortalama büyüklüğünün 194 hektar olmasıdır. Arazi büyüklüğü üzerinden verilen devlet desteklerinden bu bölgelerde büyük arazi sahibi ağalar yararlanmaktadır (Bürgin 2017, s. 11).

Türkiye’de tarım sektörünün diğer temel sorunu ise, tarımsal ürünlerin pazarlanmasında ve organizasyonunda eksiklikler bulunmaktadır. AB’de üreticiler, kooperatif ve üretici birlikleri çatısı altında toplanarak oluşturulan fonlardan önemli oranda destek almakta ve bu yapılar sayesinde ürünlerini pazarlayabilmektedir. Türkiye bu anlamda AB’nin gerisinde kalmış olup, üreticilerin örgütlenmesi istenen düzeye değildir. Ayrıca bu maksatla oluşturulan örgütler karmaşık yapıda olup üreticiye ürün planlanması ve pazar desteği anlamında fayda sağlayamamaktadır (Ercan 2010, s. 5) . Bunun yanısıra hayvancılık işletmeleri çoğunlukla küçük ölçekli olup, çayır ve meralar otlatmaya uygunluk açısından yetersiz, yem bitkisi üretimi istenen düzeyde değildir. Hayvan hareketleri ve sağlığına yönelik uygulamalar yetersiz, suni tohumlama verileri uluslar arası standartların altında gerçekleşmektedir. Desteklemelerle birlikte süt ve et verimi artmış olsada canlı hayvan ve et ithalatı devam etmektedir (Dinler 2014, s. 390).

Tarımdaki en önemli sorunlardan bir diğeri de, tarım arazilerinin çok parçalı ve küçük ölçekli yapısı ile tarımsal nüfusun yüksek olmasıdır. Gerekli olan bütünleşik arazi yapısı Türkiye’de mevcut olmayıp, tarımsal işletmelerin büyük çoğunluğu 50 hektar altındaki arazi üzerinde faaliyet göstermekte, bu durumda işletmeler optimal verimi

sağlayamamakta ve dolayısıyla sermaye birikimi yapamamaktadır. Azalma eğilimi göstermekle birlikte günümüzde hala tarımsal istihdam rakamları gelişmiş ülkelere kıyasla oldukça yüksektir. Ayrıca tarımsal işgücünden kopan nüfusun nerede ve nasıl istihdam edileceğinin planlanmamış olması kente doğru kontrolsüz göçe sebep olmaktadır (Bürgin 2017, s. 15).

3.4 TÜRKİYE’DE UYGULANAN TARIM POLİTİKALARI

Tarım sektörü Osmanlı’dan günümüze kadar hayati öneme sahip sektör olma özelliğini korumuş olup, sektör üzerinde iç ve dış etkenlerden kaynaklı değişik politikalar uygulanmıştır. Cumhuriyet’in kurulması ile birlikte tarım sektörü politikaları hız kazanmış ve tarihsel süreç içinde değişik dönemlerde farklı uygulamalara maruz kalmıştır. Dönemsel açıdan tarımsal politikaları; Cumhuriyet Dönemi ve II. Dünya Savaşı sonrası dönem, Planlı Kalkınma Dönemi, 2000 yılı sonrası dönem olarak üç kategoride incelemektedir.

3.4.1 Cumhuriyet Dönemi ve II. Dünya Savaşı Sonrası Dönem (1923-1963)

Savaştan çıkmış olan ülkenin tarımsal işgücü büyük oranda kaybedilmiş ve bu durum ülkede en önemli sektör olan tarım sektörünü zayıflatmıştır. Bu dönemde tarım sektörüne yapılan en önemli hamle 1925 yılında aşar vergisinin³ kaldırılmasıdır. Diğer önemli yenilik çiftçilerin medeni kanununun kabulü ile birlikte 1926 yılında toprak mülkiyeti hakkına sahip olabilmesidir. Çiftçilerin piyasaya girip pazar bulabilmeleri için örgütlenmesi gerekliliğinden dolayı 1936 yılında Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri, 1938 yılında ise Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) kurulmuştur. 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile amaçlanan; tarımsal toprakların işlenmesinde devamlılığı sağlayabilmek için arazisi olmayan veya yetmeyen çiftçilere, ailesi ile birlikte işleyebileceği ve geçimlerini sağlayabileceği miktarda arazi vermek, araziyi işleyebilmek için gerekli sermaye ve demirbaşın teminini sağlamaktır. Yine bu dönemde tarımda eğitimi temin etmek için Ankara’da Yüksek Ziraat Enstitüsü ve illerde ziraat okulları açılmıştır. 1950’lerden sonra Marshall yardımlarının etkisiyle

³ Aşar vergisi, üretilen tarım ürünlerinden onda bir oranında alınan vergidir. www.tdk.gov.tr. Erişim tarihi:23.04.2018

makinalaşma anlamında traktör varlığı önemli ölçüde artmış ve durum Topraklandırma Kanununun da etkisiyle tarım alanlarının genişlemesine katkı sağlamıştır (Güresinli 2015, ss. 53-54) .

Destekleme politikaları açısından değerlendirdiğimizde bu dönemde üretimin yeterli olmaması sebebiyle üretimi arttırıcı desteklemeler ön plana çıkmıştır. 1929 yılı dünya ekonomik krizi ihracat fiyatlarını düşürmüş, çiftçilerin kazancını etkileyen bu durum üretimin azalmasına sebep olmuştur. Bu nedenle devlet çiftçisini korumak ve sanayiye desteklemek amacıyla 1932 yılından itibaren tahıl ürünlerine TMO vasıtasıyla fiyat desteği sağlamıştır. II. Dünya Savaşı döneminde, ülkeler arası ilişkilerin bozulması, savaş riski sebebiyle ordunun artan nüfusunu besleme zorluğu, silah altına alınan nüfusun tarımsal işgünü olumsuz etkilemesi ve olumsuz iklim koşulları sebebiyle ülkenin gıda güvenliği tehlikeye girmiş, kıtlık endişesi oluşmuştur. Bu sebeple 1938 ile 1946 arası devletçilik anlayışının en katı ve müdahaleci dönemi yaşanmıştır. 1950'li yıllarda dünya tarımsal ürün fiyatları ülke fiyatlarının altına düşmesiyle ihracatta sıkıntılar yaşanmış, bu kapsamda ihracatı teşvik edici uyulamalar yapılmıştır. İç piyasada fiyatlarda ortaya çıkan yükselme eğilimine karşı tüketiciyi korumak amacıyla ana besin maddelerinde fiyatlara müdahale edilmiştir (Eştürk ve Ören 2014, s. 194).

3.4.2 Planlı Kalkınma Dönemi

Planlı kalkınma dönemi olarak adlandırılan bu dönemde, 1963 ve 1977 yılları arasında üç adet beş yıllık kalkınma planı uygulanmıştır. Önceki yıllarda uygulanan destekleme alımlarına ilave olarak girdi desteği sağlanarak verimin arttırılması amaçlanmıştır. 1963-1970 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (BYKP) öne çıkan uygulamalar destekleme politikalarının daha çok girdiye yönelik olması, çiftçilerin örgütlenmesini arttırmak maksadıyla desteklerden yararlanabilmede kooperatif üyeliği şartı getirilmesi şeklinde sıralanabilir. 1968-1972 yılları arası ikinci BYKP çerçevesinde, tarımsal desteklerin fiyat desteği olarak verilmesinin yapısal sorunlara ve ürün fiyatlarında yükselmelere sebebiyet verdiği gerekçesiyle fiyat dışı destekler ön plana çıkmıştır. Yine bu dönemde toprak ve tarım reformları tartışılmaya başlanmış, bunun sonucunda 1972 yılında Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu çıkarılmıştır. Üçüncü BYKP

(1973-1977) kapsamında 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu hazırlanarak uygulamaya başlanmıştır. Önemli oranda üretim girdi kullanımını desteklemek amacıyla kredi ve eğitim desteği sağlanmıştır (Güresinli 2015, ss. 55-56) .

1980 sonrası başlayan serbestleşme ve özelleştirme sürecinden en fazla etkilenen kesimlerin başında tarım sektörü gelmektedir. 1978 ile 2002 yılları arasında IMF ile sekiz stand-by anlaşması (istikrar programı) ve Dünya Bankası yapısal uyum anlaşmaları imzalanmıştır. Bunun sonucu olarak, 1930 yılından 1980 yılına kadar tarım sektörünün desteklenmesi ve gelişmesi için uygulanan politikalar son bulmuş, oluşturulan örgütler ve kurumlar özelleştirilerek, kendileri için uygun olan doğrudan gelir desteği uygulaması başlamıştır (Kazgan 2003, ss. 395-396).

1980 yılından itibaren uygulanan neoliberal politikalara paralel olarak devlet tarım sektöründen elini çekmeye başlamıştır. Tarımsal ürünlerin ticaretinde serbest piyasa ekonomisi geçerli olmaya başlamıştır. Bu süreçte; AB OTP'sine uyum, Uruguay Turu Tarım Anlaşmasının (UTTA)⁴ getirdiği yükümlülük ve IMF ile DB yönlendirmeleri etkili olmuştur. Bu çerçevede ülkeler, hedeflenen zaman zarfında, tarımsal devlet desteklerinin azaltılması maksadıyla, sübvansiyonları miktar ve oransal bazda indirmiş, tarife dışı engeller yerini tarifelere çevirmiş, iç pazar koruma seviyelerini düşürmüştür (Aktaş ve diğ. 2013, s. 59).

3.4.3 2000 Yılı Sonrası Dönem

2001 yılından itibaren günümüze kadar Türkiye'de tarım politikalarına yön veren faktörler ; iç piyasaya yönelik Tarım Reformu çalışmaları, AB OTP'sine yönelik uyum çalışmaları ile DTÖ Tarım Anlaşmaları olmuştur. Bu kapsamda 2001 yılında uygulamaya giren Tarım Reformu Uygulama projesi ile birlikte geleneksel desteklerden olan fiyat, girdi ve kredi desteklerinin yerini, üretimden bağımsız DGD uygulamaları almıştır (Eştürk ve Ören 2014, s. 196).

⁴ 1986 yılında başlayan uzun ve sert pazarlıkların yapıldığı, 1993 yılında imzalanıp 1994 yılı başında yürürlüğe giren, tarımsal üretim ve ticaret koşullarını liberalize etmeyi hedefleyen anlaşmadır.

DGD politikası üçüncü ülkelerin baskısı sonucu kabul edilen Türkiye gerçeklerinden hareketle tarım sektörüne fayda sağlayamayan bir uygulamadır. Uygulama kriterlerinden olan 1 ile 500 dekar arası arazileri tapu sahibinin işlemesi durumunda desteklenmesi kuralı beraberinde iki sorunu getirmiştir. Bu durumda kiracılık veya ortakçılık yaparak üretim yapan çiftçi destekten yararlanamamış, 500 dekar üstü araziye destek verilememesinden dolayı ise arazilerin bölünerek küçülmeye gitmesi yönünde teşvik edilmiştir. Diğer bir sorun belirli bir hedefi olmadan yapılacak bu ödeme ile arazi varlığı çok olan kişi arazisi az olana oranla daha çok pay aldığından tarım içi unsurlar arasında gelir adaletsizliği ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu uygulamanın çiftçinin ürün desenini belirlemede hiçbir yönlendirmesi olmamıştır (Kazgan 2003, s. 404).

DGD programı 2001 ile 2009 yılları arasında sekiz yıl uygulanmış, çiftçi kayıt sisteminin başlatılması haricinde tarım sektörüne önemli sayılabilecek katkı sağlamamıştır. 2004 yılında Yüksek Planlama Kurulu tarım sektörünün rekabet gücü yüksek, örgütlü ve sürdürülebilir yapı kazanması için, 2006-2010 yıllarını kapsayan “Tarım Strateji Belgesi”ni kabul etmiştir. Bu belge doğrultusunda, 2006 yılında, AB’nin OTP’sı ve DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) tarım anlaşmalarını esas alan, piyasa mekanizmalarını bozmayan, aşağıda ayrıntıları verilecek olan tarımsal destek politikalarının uygulanmasını içeren Tarım Kanunu çıkarılmıştır (Dinler 2014, s. 244).

Tarım Stratejisi ve Tarım Kanunu çerçevesinde “Alan Bazlı Tarımsal Destekler” uygulanmaya başlanmış olup, uygulama üretimden bağımsız yapıda ve doğrudan çiftçinin gelir düzeyini iyileştirmeye yönelik yardımları kapsamaktadır. Bu kapsamda DGD uygulaması azaltılarak devam etmiş buna ilave olarak; ürün çeşitliliğine göre değişen düzeyde mazot ve gübre desteği, seçili ürünleri kapsayan sertifikalı fidan ve tohum desteği, fındık üreticileri için ruhsatlı sahalarda alan bazlı destek ve alternatif ürünlere yönelik çiftçilere telafi edici ödeme, organik ve iyi tarım desteklemesi ile tarım reformu çerçevesinde çevre amaçlı tarım arazilerinin korunmasına yönelik destekleme araçları kullanılmıştır (Dinler 2014, ss. 295-296).

Yukarıda sayılan alan bazlı tarımsal desteklere ilave olarak Tablo 3.7’de görüldüğü gibi; fiyata ve üretime müdahale edilmeksizin üretici maliyeti baz alınarak hesaplanan belirli

havzalarda hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasında oluşan farkın üreticiye ödendiği fark ödeme desteği, modern hayvancılığı teşvik destekleri, ürünlerin sigortalanmasını teşvik için sigorta prim desteği, AB'nin IPARD (Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Fonları İle Desteklenecek Tarım ve Kırsal Kalkınma Fonu) fonlarından istifadeyi de kapsayan kırsal kalkınma destekleri, günümüzde tarım sektörüne uygulanan devlet destekleme programlarıdır (Güresinli 2015, ss. 74-75).

Tablo 3.7: 2001-2015 yılları arasında tarımsal destekleme çeşit ve miktarları (Milyon TL)

Tarımsal Destek Ödemeleri	2001	2003	2008	2009	2013	2015
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	621	2.530	2.124	1.247	2.438	2.964
Doğrudan Gelir Desteği	500	2.530	1.140	0	0	0
Alan Bazlı Ek Ödeme (Organik - İyi Tarım)	0	0	0	13	154	230
Mazot Desteği	0	0	492	469	607	700
Gübre Desteği	121	0	352	596	718	850
Sertifikalı Tohum ve Fidan Kullanımı	0	0	56	85	76	130
ÇATAK (çevre amaçlı tarım arazisi koruma)	0	0	5	6	40	55
Fındık	0	0	0	0	720	860
Alternatif Ürün Ödemeleri	0	0	0	4	0	2
Telafi Edici Ödemeler	0	0	79	74	123	137
Fark Ödemesi Destekleme Hizmeti	362	395	1.848	2.007	2.607	3.065
Hayvancılık Destekleri	49	126	1.095	908	2.756	2.953
Kırsal Kalkınma Destekleri	0	0	109	247	478	500
Tarım Sigortası Destekleri	0	0	47	61	299	404
Diğer Tarımsal Destekler	0	0	39	175	109	114
Afetten Zarar Gören Çiftçilere Yardım Ödemeleri	0	0	577	29	0	0
GAP Eylem Planı Kırsal Kalkınma ve Hayvancılık Destekleri	0	0	25	75	90	141
TOPLAM	1.032	3.051	5.864	4.749	8.777	10.141

Kaynak: Cansu Naldan Güresinli, (2015) Avrupa Birliği Ve Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları ve Yapısal Politikalarının Tarihi Gelişiminin Değerlendirilmesi. Eylül 2015.

Tarım Kanununda madde 21 kapsamında tarımsal desteklemelerin finansmanının sağlanmasında bütçe kaynağını ve dış kaynakların kullanılması öngörülmüştür. Bununla birlikte tarımsal destek ödemeleri toplamının, GSYH'nın yüzde birinden az olmamasını hükmetmiştir. Tablo 3. 8 'de görüldüğü gibi hükmedilen bu oran gerçekleşmemiş ancak destekleme miktarı her yıl artmıştır.

Tablo 3.8: Tarımsal desteklemelerin GSYH içindeki payı (2001-2014)

Yıllar	Toplam Tarımsal Destek Miktarı (Milyon TL)	Toplam GSYH (Milyon TL)	Tarımsal Desteklerin GSYH İçindeki Payı (%)
2001	1.032	240.224	0,43
2003	3.051	454.781	0,67
2008	5.864	950.534	0,62
2009	4.749	952.559	0,5
2013	8.777	1.561.510	0,56
2014	9.599	1.749.782	0,55

Kaynak: Cansu Naldan Güresinli, (2015) Avrupa Birliği Ve Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları ve Yapısal Politikalarının Tarihi Gelişiminin Değerlendirilmesi. Eylül 2015.

Bilgiler doğrultusunda 2002 yılından günümüze uygulanan tarım ve destekleme politikaları neticesinde tarımsal üretim yüzde 1.9 oranında yıllık ortalama büyüme göstermiştir. Bu oran diğer sektörlerle oranla düşük olmasına rağmen kendi içinde daha önceki dönemlere oranla yarım puan yüksektir. Makro ekonomik istikrarın katkısı ile tarım sektörünün üretim yapısında iyileşmeler gözlenmektedir. Ana üretim faktörü olan ekilen arazi ve tarımsal işgücü oranlarındaki düşüşler sektörün sermaye yoğun üretim yapısı eğiliminde olduğunu göstermektedir. İşgücü verimliliğinde gözlenen artış sektördeki istihdamın düşmesinden ve üretim girdilerin eskiye kıyasla etkin kullanımının artmasından kaynaklanmaktadır. Temel gıda maddelerinde arzın olumsuz etkilenme riskine karşı, ithalatı kontrol altına almak amacıyla, koruma düzeyi yüksek tutulmaktadır. İhracat diğer sektörlerdeki artış hızına benzer oranlarda artmakta, işlenmiş tarım ürünlerinde gerçekleşen artış ihracatın seyri açısından belirleyici olacaktır. Tarım sektöründe küçük ölçekli ve çok parçalı arazi yapısına sahip işletme varlığının

çokluğu üretim maliyetini arttırıcı bir unsurdur. Bu sorunu giderebilmek için 2014 yılında Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nda yapılan köklü değişiklikler ile arazi toplulaştırma çalışmalarını ivme kazanmıştır. Buna ek olarak miras yoluyla arazilerin bölünmesini önleyici yasal düzenlemeler yapılmıştır (Çakmak ve Kasnakoğlu 2016, ss. 103-104).



4. AB'YE TAM ÜYELİK SÜRECİNİN TÜRKİYE'DEKİ TARIM SEKTÖRÜNE ETKİSİ

4.1 AB İLE TÜRKİYE'NİN TARIMSAL İLİŞKİLERİ AÇISINDAN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu Ulu Önder Atatürk, bilim, sanat, devlet yönetimi, tarım, ticaret, ekonomi, ulaşım konularında dünyada ileri seviyede olan Avrupa uygarlığına Türk Devletinin katılması gerektiğine ve katılmadığı takdirde bu uygarlığın altında ezileceğine dikkat çekmiştir. Bu doğrultuda Adnan Menderes Hükümeti, Roma Anlaşmasının yürürlüğe girmesinden on dokuz ay sonra, Avrupa'nın oluşturduğu en büyük ekonomik topluluk olan AET'ye ortak üyelik talebiyle, Temmuz 1959'da başvurmuştur (Karlık 2007, ss. 439-440). Görüşmeler dört yıl sürmüş ve 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanıp, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile Türkiye AB ilişkilerinin temeli atılmıştır. Antlaşmada amaçlanan durum, Türkiye ekonomisinin kalkınması için, çalışanların çalışma düzeyi ve yaşam şartlarının iyileştirilmesini göz önünde bulundurarak, taraflar arasında ekonomik ve ticari ilişkilerin dengeli ve sürekli olarak güçlendirilmesidir. Ankara anlaşması üç safhadan oluşmakta olup bunlar aşağıda detaylı olarak ele alacağımız hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönemdir (Gaytancıoğlu 2009, ss. 172-173).

Bu çerçevede Topluluk ile Türkiye arasında ilişkilerin dayanağını, anlaşma, katma protokol, Ortaklık Konseyi Kararları, Ortaklık Belgeleri ve Ulusal Programlar oluşturmaktadır. Tüm bunların tarımla ilgili ana çerçevesini ise; serbest dolaşım ekseninde Türk tarımının OTP'ye uyumu, tarım ürünleri ticaretinde karşılıklı tercihli rejim uygulamaları ve işlenmiş tarım ürünleri oluşturmaktadır. Türkiye tarımının OTP'ye uyumu birinci öncelikli konu olup, uyumdan sonra gerçekleşecek olan tarımsal ürünlerin serbest dolaşımı ile birlikte tercihli rejim ve işlenmiş ürünlerin konusu kendiliğinden son bulacaktır (Candan 2004, s. 33).

4.1.1 Hazırlık Dönemi

Hazırlık dönemi Ankara Anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile başlayıp 1 Ocak 1973 tarihine kadar olan ve Türkiye ekonomisi ile topluluk ekonomisi arasındaki farkı azaltmak amacıyla Türkiye'ye tek taraflı ödümlerin verildiği dönemi kapsamaktadır. Beş yıl sürmesi öngörülen bu dönem dokuz yıl sürmüş olup, dönemin Türkiye açısından en önemli kazanımı Türkiye'ye tek taraflı 'tarife kotaları'⁵'nin açılmış olmasıdır. Ancak fındık dışındaki ürünlerde arz yetersizliği ve talep esnekliğinden kaynaklı olarak kotalar doldurulamamış, Türkiye'nin ihracatında kayda değer bir artış gerçekleşmemiştir. Topluluğa yapılan ihracat 1963 ile 1969 yılları arasında ortalama yüzde 9 artmıştır. İthalatta ise topluluğun payında önemli bir artış gerçekleşmiş, toplam ithalatta 1963 yılında yüzde 29 olan payı 1973 yılında yüzde 42'ye yükselmiştir (Karluk 2007, ss. 455-456).

Türkiye'ye herhangi bir yükümlülüğün yüklenmediği bu dönemde topluluk tarafından destek kapsamında mali yardım, ticari kolaylık ve kredi desteği verilmiştir. Bu kapsamda Türkiye'ye 175 milyon ECU⁶ destek sağlanmıştır. Avrupa Yatırım Bankası üzerinden sağlanan bu yardım aynı zamanda Keban Barajı ve Boğaz köprüsü yapımında kullanılmıştır (Gürlük ve Turan 2013, ss. 43-44).

4.1.2 Geçiş Dönemi

Türkiye ile topluluk arasında geçiş döneminin başlatılması için müzakereler yapılmış ve 23 Kasım 1970'de Katma Protokol imzalanmıştır. Bu çerçevede üye ülkelerin parlamentoları tarafından onaylanması gereken protokolde zaman kaybı yaşanmaması için, 1 Eylül 1971 tarihinde yapılan Geçici Protokol ile fiilen geçiş dönemine ilişkin yükümlülükler başlamıştır. TBMM ve T.C Senatosu tarafından onaylanan katma protokol, üye ülke parlamentolarının da onayından sonra 1 Ocak 1973 tarihinden itibaren hukuken yürürlüğe girmiştir. Katma protokol ile geçiş döneminin şartları, yöntemleri, öncelikleri ve süreleri belirlenmiştir (Yılmaz 2009, ss. 34-35).

⁵ Tarife Kotası: Bir mal ya da mal grubunun gümrük vergisi oranlarında belirli bir miktar veya değer için indirim yapılması ya da muafiyet sağlanmasını ifade eder.

⁶ ECU (European Currency Unit): Dönemin Avrupa para birimi.

Bu doğrultuda 22 yılın sonunda, yani 1995 yılında Türkiye'nin OTP'ye uyum sağlayabilmek için gerekli tedbirleri alması öngörülmüştür. Tarımla ilgili katma protokole göre Topluluk Türk tarımının gelişimini göz önünde tutacak, bu amaca ulaşmak için Türk tarafı yararlı tüm unsurları topluluğa bildirecek, topluluk ise komisyon marifetiyle tavsiye ve teklifte bulunacak, 22 yılın sonunda konsey uyumun gerçekleştiği yönünde karar verirse serbest dolaşımının hükümlerini belirleyecektir. Ayrıca Ortaklık Konseyine uyum için belirlenen tarihi değiştirme hakkı verilmiştir. Ayrıca Katma Protokolde bu dönem süresince tarımsal ürün ticaretinde karşılıklı tavizler verilmesi karara bağlanmış olup, 1/80 sayılı Ortaklık konseyi kararıyla da uygulanmaya başlanmıştır (Candan 2004, ss. 33-34).

Hazırlık döneminden farklı olarak geçiş döneminde Türkiye'de yükümlülük altına sokulmuştur. Türkiye yükümlülüklerini yerine getirerek topluluk ile Gümrük Birliği oluşturmayı taahhüt etmiştir. Oluşturulacak Gümrük Birliği'nin sanayi ürünlerini kapsamaması, tarım ürünleri için ise ortak tarım politikasına uyumun izlenmesi öngörülmüştür (Karluk 2007, s. 456).

Türkiye katma protokolde belirlenen geçiş sürecinin bitmesinden 8 yıl önce 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapmıştır. Roma Antlaşmasınının 237. maddesine dayanarak yapılan bu başvuru, Konseyin 5 Şubat 1990 tarihindeki kararıyla olumsuz sonuçlanmıştır. Kararda Türkiye ile tam üyelik statüsü geçiş çalışmalarının başlatılmasının mümkün olmadığı belirtilmektedir. Ancak tam üyelik hakkının devam ettiği belirtilmiş olup tekraren tam üyelik başvurusu için tarih verilmemiştir. Ortaya çıkan bu durumdan sonra Türkiye, tam üyelik gerçekleşmemesine rağmen ileride gerçekleşir umuduyla Gümrük Birliği'ne girebileceğini kabul etmiştir. Tam üyelik gerçekleşmeden Gümrük Birliği'ne giren ilk ülke Türkiye olmuştur (Dinler 2014, ss. 370-371). Bu doğrultuda Ortaklık Konseyinin 1/95 sayılı kararı ile katma protokolün geçiş süreci sonlanmış olup, Gümrük Birliği'nin oluşturulması kararlaştırılmıştır. 13 Aralık 1995 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan bu karar 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Geçen 22 yıllık süre içinde OTP 'ye uyum konusunda Türk tarımı önemli bir gelişim gösteremediğinden işlenmiş ürünler hariç tarım ürünleri Gümrük Birliği dışında kalmıştır. Ancak 1/98 sayılı

Ortaklık Konseyi kararı ile katma protokol gereği tarımsal ürünlere uygulanan tavizlerin kapsamı genişletilmiştir (Acar ve Aytüre 2014, s. 200).

4.1.3 Tam Üyeliğe Aday Statüsünün Tekrar Kazanılması ve Sonrası Dönem

Türkiye ile AB ilişkilerinde 1999 yılına kadar istikrarsız bir süreç işlemiştir. 1999 Marmara depreminden sonra AB'nin Türkiye'ye 500-600 milyon Avroluk kredi yardımı yapılması için aldığı karar ve aynı yılın ekim ayında yayınlanan ikinci ilerleme raporunda Gümrük Birliği sürecinden sonra Türkiye'nin ortaya koyduğu olumlu performansın vurgulanmış olması ile ilişkiler tekrar ivme kazanmıştır. Buradan hareketle 1999'un Aralık ayında AB Devlet ve Hükümet Başkanları arasında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesin'de Türkiye tekrar aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede Türkiye katılım stratejisinden faydalanabilecek, aday diğer ülkelerle gerçekleştirilen toplantılara katılabilecek ve katılım öncesi mali desteklerden istifade edebilecektir. Katılım öncesi geliştirilen stratejiye göre öncelikle AB hazırlayacağı Katılım Ortaklık Belgesi (KOB) ile kısa ve orta vadeli beklentilerini Türkiye'ye bildirecek, sonrasında mali unsurların belirlendiği çerçeve yönetmelik hazırlanacaktır. Türkiye ise AB müktesabatının üstlenilmesine yönelik Ulusal Programlar oluşturacaktır (Gürlük ve Turan 2013, ss. 46-47).

Türkiye AB ilişkilerinde tarım sektörü ile ilgili olarak önemli gelişme 2003 yılı Nisan ayında açıklanan KOB ile gerçekleşmiştir. Buna göre Türkiye'nin OTP'ye uyum konusundaki yükümlülükleri aşağıdaki gibidir (Candan 2004, ss. 37-38).

- a. *Kısa vadede getirilen yükümlülükler:* Hayvan kayıt sistemi oluşturulmasının tamamlanması, arazi parsel tanımlama sistemleri için harırlık çalışmaları yapılması, AB kırsal kalkınma ve orman politikasına yönelik giriş stratejisinin hazırlanması, hayvan hastalıklarının önlenmesi için veterinerlik yasasının AB müktesabatına uygun olarak çıkarılması, sınır kontrol sisteminin AB'ye uyumlu hale getirilmesi, hayvan ve bitki sağlığına ilişkin AB müktesabatının ulusal mevzuata aktarılması için program belirlenmesidir.

- b. *Orta vadede getirilen yükümlülükler:* Bütünleştirilmiş idari ve denetim sisteminin kurulması, AB kırsal kalkınma ve orman politikalarının uygulanmasını sağlayacak idari yapının oluşturulması, ortak pazar yapılarının kurulması ve piyasanın izlenebilirliğini arttıracak mekanizmaların geliştirilmesi, Üçüncü Ülkeler Sınır Kontrolü Görevleri Sisteminin güncellenmesine yönelik takvim belirlenmesi, gıda güvenliği ve kontrol yapısının AB standartlarına göre iyileştirilmesi, halk sağlığı ve hijyeni standartlarına uyum için gıda işleme tesislerinin modernizasyonu konusunda takvim belirlenmesidir.

KOB çerçevesinde Türkiye yükümlülükleri gereği, 25 Temmuz 2003 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren AB Müktesabı'nın Üstlenilmesine İlişkin Gözden Geçirilmiş Ulusal Programı hazırlamıştır. Ulusal programda tarımsal açıdan aşağıda genel hatları belirtilen çalışmaların yapılması öngörülmüştür (Kilit 2013, ss. 82-83).

- a. *Ulusal Programda Belirtilen Tarımsal Düzenlemeler:* Entegre idare ve kontrol sisteminin kurulması, çiftlik muhasebe veri ağının kurulması, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'na (FEOGA) yönelik idari yapının oluşturulması, veterinerlik çerçeve kanunun çıkarılması ve buna yönelik idari yapı oluşturulması, hayvan sağlığına yönelik yönetmelik ve tebliğlerin çıkarılması, bitki sağlığına uyum konusunda kanun ve yönetmeliklerin çıkarılması ile birlikte kurumsal yapının oluşturulması, ulusal kırsal kalkınma ve ormancılık stratejisinin oluşturulması için genelge ve bakanlar kurulu kararı çıkarılması, gıda güvenliğine yönelik tebliğlerin çıkarılması, ortak piyasa düzenini oluşturulmasına ve izlenebilmesine yönelik bakanlar kurulu kararı ve yönetmeliklerin çıkarılmasıdır.

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen AB Konseyi toplantısında 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine başlama kararı alınmıştır. Kararda daha önce adaylık sürecinden geçen ülkelerden talep edilmeyen zorlayıcı şartlar Türkiye'den istenmiştir. Benzer şekilde 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan toplantıda Türkiye'nin tam üyeliğinin AB'nin hazmetme kapasitesine bağlı olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye'nin tam üyeliğinin ucu açık bir süreç olduğu tam üyelik ile

sonuçlanamayabileceği belirtilmiştir. Bu durumda Müzakere Çerçeve Belgesinde yer alan, ‘Türkiye’nin en sıkı bağlarla AB’ ye bağlılığı’ ifadesi ayrıcalıklı ortaklık anlamı taşımaktadır. Türkiye’nin 35 başlıktan oluşan muktesabat konularında uyum sağlaması durumunda dahi Fransa ve Avusturya gibi ülkelerin tam üyeliğin kabulü için referandum kararı almış olmaları şartların zorluk derecesini ortaya koymaktadır (Gaytancıoğlu 2009, ss. 175-176).

Yukarıda yer alan ağır şartlar altında Türkiye, Katılım Müzakerekeri Fasılları çerçevesinde AB müksebatına⁷ uyum sağlamak için biraraya gelmiştir. Toplantıdan çıkan sonuçlara göre, 35 fasıldan oluşan müzakerelerin 34. faslı olan kurumlar ve 35. faslı olan diğer konular başlıkları son aşamada ele alınacaktır. Fasıllar AB Konseyi tarafından belirlenen kriterlerin yerine getirildiğine bakılarak açılacak ve aynı şartları yerine getirdiğinde geçici olarak kapatılacaktır. Bunu yanında tek bir üyenin kararı fasıllarda etkili olacaktır.

Tablo 4.1’de görüldüğü gibi mevcut durumda müzakereye açılan fasıl sayısı 16 olup, bir tanesi geçici olarak kapatılmıştır. Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ve AB Konseyinin siyasi nitelikte engellediği 14 fasıl bulunmaktadır. Bunlardan 8 fasıl, 11Aralık 2006 tarihinde AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyin’de alınan karara istinaden oluşturulan “Ek protokolün”⁸ uygulanması neticesinde, 6 fasıl ise 8 Aralık 2009 tarihinde GKRY’nin tek taraflı blokesi neticesinde engellenmiştir. Müzakere başlangıcının ilk aşaması olan tarama süreci 33 fasıl için 2006 yılında sonlanmış olmasına rağmen 9 fasılın tarama sonu raporu Konsey tarafından onaylanmadığından açılış kriterleri Türkiye’ye iletilmemiştir⁹.

⁷ Avrupa Birliği Müktesabatı (acquis communautaire), temel Avrupa Birliği anlaşmalarında ve diğer yardımcı hukuk kaynaklarında (tüzük, karar, yönerge vs.) yer alan kural ve kurumlar bütünü ifade etmektedir. <https://www.turkcebilgi.com> Erişim Tarihi: 23.04.2018

⁸ Ek protokol uyarınca, Türkiye GKRY’ni tanımadığı ve limanlarını bu devletin gemilerine açmadığı sürece 8 fasıl hiç açılmayacak olup açılmış fasıllarda kapanmayacaktır. (Acar & Aytüre, 2014, s. 207)

⁹ <https://ab.gov.tr>

Tablo 4.1: Katılım müzakerelerinde mevcut durum

AÇILAN FASILLAR		EK PROTOKOL KARARININ AÇILIŞ KRİTERİ OLDUĞU FASILLAR	
25	Bilim ve Araştırma (Geçici olarak kapatılmıştır)	1	Malların serbest dolaşımı
20	İşletme ve sanayi politikası	3	İş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi
18	İstatistik	9	Mali hizmetler
32	Mali kontrol	11	Tarım ve kırsal kalkınma
21	Trans-Avrupa ağları	13	Balıkçılık
28	Tüketicinin ve sağlığın korunması	14	Taşımacılık politikası
6	Şirketler hukuku	29	Gümrük birliği
7	Fikri mülkiyet hukuku	30	Dış İlişkiler
10	Bilgi toplumu ve medya	GKRY'NİN TEK TARAFLI OLARAK BLOKE ETTİĞİ FASILLAR	
4	Sermayenin serbest dolaşımı		
16	Vergilendirme		
27	Çevre	2	İşçilerin serbest dolaşımı
12	Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı	15	Enerji
22	Bölgesel politika ve yapısal araçların Koordinasyonu	23	Yargı ve temel haklar
		24	Adalet, özgürlük ve güvenlik
17	Ekonomik ve parasal politika	26	Eğitim ve kültür
33	Mali ve bütçesel hükümler	31	Dış, güvenlik ve savunma politikası
SİYASİ BLOKAJA TABİ OLMAYAN FASILLAR			
5	Kamu alımları	34	Kurumlar (Müzakerelerin sonunda)
8	Rekabet politikası		
19	Sosyal politika ve istihdam	35	Diğer konular (Müzakerelerin sonunda)

Kaynak: Avrupa Birliği Bakanlığı Resmi Sayfası, 2018.

Yukarıda yer alan bilgiler doğrultusunda, ilişkilerin tam üyelik gerçekleşene kadar Gümrük Birliği üzerinden devam edeceği ve şekilleneceği ortaya çıkmaktadır.

4.2 TÜRKİYE İLE AB TARIM SEKTÖRÜNÜN MUKAYESESİ

Türkiye ve AB tarım sektörünün mukayesesi, ekonomik katkı, tarımsal yapı, üretim/tüketim miktarları, verimlilik, destekleme politikaları ve istihdam yönünden yapılmaktadır. Bu durum Gümrük Birliğine tarım ürünlerinin dahil edilmesi ve tam üyeliğin gerçekleşmesi durumu öncesi önem arz etmektedir.

4.2.1 Ekonomik Katkı Yönünden Mukayesesi

Ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeylerinin önemli göstergelerinden biri tarımın ülke ekonomisi içindeki yeridir. Genel olarak ülkelerin tarımla başlayan kalkınma çalışmalarını daha sonra sanayi ve hizmet sektörleri almaktadır. Kalkınmışlık oranına bağlı olarak ekonomi içindeki sanayi ve hizmet sektörlerinin payı arttıkça tarım sektörünün payı azalmaktadır.

Türkiye ekonomisinde tarımın payı Avrupa ülkelerine oranla daha yüksektir. AB ülkelerinde GSYH’da tarımın payının yüksek olduğu ülkeler ise son katılan grupta olan yüzde 6 oranıyla Bulgaristan ve oranı yüzde 8 olan Romanya’dır. Tarım sektörünün en düşük oranına sahip AB ülkeleri ise yüzde 0,4 ile Lüksemburg ve yüzde 0,9 oranıyla İngiltere’dir. Bu durumda, Türkiye ile AB arasındaki en önemli fark AB’nin büyük üstünlükle gelişmiş ve sanayileşmiş olmasıdır (Uzundumlu 2012, ss. 66-67).

Tablo 4.2’de görüldüğü gibi Türkiye’de tarım sektörünün payı AB’ye kıyasla yüksek meydana gelmektedir. Türkiye’de GSYH’nın yüzde 6,2’sini tarım oluştururken, AB’de bu oran yüzde 1,3 ve dünyada yüzde 3,7 olarak gerçekleşmektedir.

Tablo 4.2: GSYH İçinde tarım payı açısından 2017 verileriyle karşılaştırma

ÜLKELER	Toplam GSYH (milyar dolar)	Tarımsal GSYH (milyar dolar)	GSYH’da Tarımın Payı (%)
DÜNYA	75.848	793	3,7
AB-28	16.487	221	1,3
TÜRKİYE	863	53	6,2

Kaynak: World Bank, 2018.

Tarımın ekonomiye katkısını belirleyen diğer bir gösterge ise tarım ürünlerinin dış ticareti olmaktadır. Dünya üzerinde tarımsal ürünlerin ticareti gelişmiş ülkeler için göreceli olarak önemini yitirmektedir. Ancak üretim potansiyeli olan ve bu anlamda duyarlılığa sahip gelişmekte olan ülkeler için tarım sektörü dış ticaret açısından önemini korumaktadır. Türkiye açısından tarımın, diğer ürünlerin ticaretinden verilen dış ticaret açığının kapatılmasında önemli rolü bulunmaktadır (Bashimov 2017, s. 320). Tablo 4.3’de görüldüğü üzere, tarım sektörünün Türkiye dış ticaretinde AB’ye oranla daha fazla pay sahibi olduğu görülmektedir.

Tablo 4.3: Tarımın dış ticarete etkisinin 2013 yılı verileri ile karşılaştırılması

ÜLKELER	Toplam Ürün İhracatı (milyar dolar)	Tarımsal Ürün İhracatı (milyar dolar)	Toplam İhracatta Tarımın Payı (%)	Toplam Ürün İthalatı (milyar dolar)	Tarımsal Ürün İthalatı (milyar dolar)	Toplam İthalatta Tarımın Payı (%)
DÜNYA	18.818	1.396	7,4	18.782	1.429	7,6
AB-27	2.305	151	6,5	2.240	133	5,9
TÜRKİYE	151	16	10,5	251	13	5,1

Kaynak: FAOSTAT,2017; İTKİB Avrupa Birliği Dış Ticaret Raporu, Ocak 2017.

Gelişmekte olan ülkeler açısından tarım, milli gelir ve ihracata büyük oranda katkı sağlamakla birlikte aynı zamanda istihdam açısından da önemli bir yere sahip olmaktadır. Türkiye’de istihdam piyasalarında tarım sektörünün payı azalma eğilimi göstermesine rağmen hala önemli bir yere sahiptir. AB ve Türkiye tarımsal göstergeler açısından karşılaştırıldığında ortaya çıkan en önemli farklardan biri de tarımsal istihdam oranları olmaktadır (Bashimov 2017, s. 322). Tablo 2.2’de görüldüğü gibi toplam istihdam içindeki tarım istihdamının oranı Dünya’da yüzde 27, Türkiye’de yüzde 21, AB’de yüzde 5 olarak gerçekleşmektedir. Bu sonuçlara göre Türkiye’nin tarımsal istihdamı AB’ye kıyasla yüksek olup, dünya ortalamasının ise altındadır.

4.2.2 Tarımsal Yapı Yönünden Mukayese

Bir ülkedeki tarım arazisinin varlığı elde ettiği verimlilik nedeniyle ülke ekonomisine tarımın katkısını gösteren önemli göstergelerinden biri olmaktadır. Tarımsal üretimin başlangıcını oluşturan tarımsal arazi varlığı ülkelerin üstünlüklerinin kıyaslanmasında kullanılan en önemli faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçeveden AB ile Türkiye tarımını karşılaştırdığımızda dikkat çeken en önemli fark AB'nin her bir genişleme sürecinde toprak varlığı ile birlikte tarım arazisi varlığını da arttırmış olmasıdır (Güresinli 2015, s. 3-4). Tablo 4.4'de görüldüğü gibi AB üyesi ülkelerin toplam toprak varlığı 432,925 milyon hektar olup, tarımsal arazi varlığı ise 171,593 milyon hektar şeklindedir. Türkiye'nin ise sahip olduğu 78,356 bin hektarlık toprak varlığının 38,911 bin hektarı tarımsal arazi niteliğindedir.

Tablo 4.4: Tarımsal arazi,işletme ölçeği ve makineleşme açısından AB ile Türkiye tarımının karşılaştırması

ÜLKELER	Toplam Arazi Varlığı (x1000 ha)	Tarımsal Arazi Varlığı (x1000 ha)	İşletme Başına Tarım Arazisi Ortalaması (ha)	1000 Hektara Düşen Traktör Sayısı (2011)	Traktör Başına Düşen Ekipman Sayısı (2011)
AB	423,794	184,534	13,6	57	10
TÜRKİYE	78,356	38,546	8	45	5,7

Kaynak: FAOSTAT, 2018.; Zeynel Dinler, (2014) Tarım Ekonomisi. Ocak 2004.;Serkan Gürlük ve Özlem Turan, (2013) Avrupa Birliği ve Türkiye: Türkiye tarımı ve OTP. Nisan 2013.

Yapısal yönden tarımda incelenmesi gereken diğer önemli bir konu ise işletme başına düşen arazi miktarıdır. Tablo 4.4 verilerine göre Türkiye'de işletme başına 8 hektar tarımsal arazi düşerken, AB-27 ortalaması 13.6 hektardır. AB ülkeleri içinde tarımsal işletme başına düşen tarım arazisi bakımından en zengin ülkeler sıralamasında, Danimarka 59,66 hektar ile birinci, Lüksemburg 56,52 hektar ile ikinci, İngiltere 53,51 hektar ile üçüncü ve Fransa 52,10 hektar ile dördüncü sırada yer almaktadır. 5 hektar altında araziye sahip işletme sayıları toplam işletme sayısının Türkiye'de yüzde 65'ini oluştururken, AB'de bu oran yüzde 70 düzeyindedir. 5 ile 50 hektar arası kategoriler Türkiye ile AB arasında oransal olarak yakınlık göstermektedir. Ancak 50 hektar üzeri araziye sahip işletme açısından önemli farklılık olup bu kategorideki işletme oranı AB'de yüzde 5 olup Türkiye'de yüzde 1 düzeyindedir. Bu bilgilere dayanarak

Türkiye'deki arazi yapısının AB'ye oranlı daha parçalı olduğu anlaşılmaktadır (Gürlük ve Turan 2013, ss. 108-109).

AB ile Türkiye tarımı Hayvancılık işletmelerinin büyüklüğü açısından kıyaslandığında ise, tarımsal işletmelerdeki arazi varlığı ile benzer durum gözlenmektedir. Nitekim Türkiye'de hayvansal işletmelerin hayvan varlığı AB işletmelerine oranla oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmektedir. AB 'de mevcut büyükbaş hayvan işletmelerinin yüzde 8'i elli baş ve üzeri hayvan varlığına sahipken Türkiye'de bu oran yüzde 0.7 düzeyindedir. Bu durum Türkiye açısından verimliliği olumsuz etkileyen faktörlerin başında gelmektedir (Uzundumlu 2012, s. 72).

Tarım sektöründe verime etki eden ve ülkeler arası karşılaştırmaya konu olan diğer bir alan ise mekanizasyondur. Makineleşme anlamında son yıllarda Türkiye ilerleme kaydetmiş olmasına rağmen hala AB ortalamasının gerisinde bir varlığa sahiptir. Tablo 4.4 'de görüldüğü gibi 1000 hektara düşen traktör sayısı 45 olan Türkiye bu açıdan AB'ye yaklaşmakla birlikte (AB'de 57), traktör başına düşen ekipman anlamında AB'nin yarısı kadar ekipmana sahip olmaktadır (Dinler 2014, s. 380).

4.2.3 Üretim Miktarı Yönünden Mukayese

Tarımsal üretimin çerçevesini oluşturan temel unsurlar, bitkisel üretim, hayvansal üretim ve işlenmiş tarım ürünleri üretimi şeklinde sıralanmaktadır. Bitkisel üretim içindeki en önemli ürün, stratejik önemi, yarattığı katma değer ve dünya da en çok yetiştirilen ürün olması sebebiyle tahıllardır. Bundan dolayı tüm dünya ülkeleri bu alanda öncü olabilmek için politikalar üretmektedir (Gürlük ve Turan 2013, s. 113).

Tablo 4.5'da görüldüğü gibi Dünya tahıl üretiminin yaklaşık yüzde 12'sini AB üretirken, Türkiye yüzde 1,3'nü üretmektedir. AB ile Türkiye kıyaslamasında önemli bir fark, tahıl üretiminin temelini oluşturan buğdayda dekar başına elde edilen verimdir. Buğday üretiminde AB dekardan 823 kg ortalama verim elde ederken, Türkiye bu seviyenin gerisinde kalmış ve 268 kg verim elde etmiştir. Türkiye'de gerçekleşen bu rakam dünya ortalamasının da altındadır.

Tablo 4.5: Üretim miktarları bakımından AB ile Türkiye tarımının karşılaştırması

Ülke	Tahıl Üretimi (Milyon Ton)	Dekara Ortalama Buğday Verimi (Kg)	Sebze Üretimi (Milyon Ton)	Meyve Üretimi (Milyon Ton)	Büyükbaş Hayvan Sayısı (Milyon adet)	Küçükbaş Hayvan Sayısı (Milyon adet)
DÜNYA	2610,9	338	1.230	800	1.674,1	2.176,1
AB-28	301,3	823	63,5	38,2	88,4	111
TÜRKİYE	35,1	268	30,0	18	16,1	44,3

Kaynak: FAOSTAT, 2018;EUROSTAT, 2018;TUİK, 2018.

Bitkisel üretimin diğer bir önemli kalemini oluşturan sebze ve meyve üretimi açısından bakıldığında, Tablo 4.5’de görüldüğü gibi, dünya üretiminin yaklaşık olarak yüzde 5’i AB’de üretilmektedir. Türkiye ise dünya sebze ve meyve üretiminin yaklaşık olarak yüzde 2,5’ini gerçekleştirmektedir. AB ile Türkiye’nin bu alandaki kıyaslamasında yüksek seviyede üstünlük bulunmamaktadır. Bu durumda, sebze meyve konusunda Türkiye’de, AB’ye yakın verim düzeyinde üretim gerçekleşmektedir.

Tarımla ilgili sorunlar açısından önemli konuların başında hayvancılık gelmektedir. Hayvansal gıdalar, sağladığı protein ve vitamin değerleri açısından insanların beslenmesinde önemli yer tutmaktadır. İnsanlık nüfusu ve sağlıklı beslenme olanakları arttıkça kırmızı ete talep artmaktadır. Türkiye bu anlamda üretim kapasitesini arttırmasına rağmen tüketim artış hızına ulaşamamış ve 2008 yılından sonra et ithal eder duruma gelmiştir. AB bu anlamda Türkiye’nin oldukça ilerisinde yer almaktadır. Nitekim et üretiminin kişi başına düşen miktarı açısından kıyaslama yapıldığında, bu rakam AB’de 15,9 kg, Türkiye’de ise 4,5 kg olarak gerçekleşmektedir (Gürlük ve Turan 2013, ss. 118-119).

Tablo 4.5’de görüldüğü gibi hayvansal üretim açısından Türkiye’nin küçükbaş hayvancılık oranı büyükbaş hayvancılık oranının üç kat fazlasına yakındır. Bu durum Türkiye’nin küçükbaş yetiştiriciliğini AB ye oranla daha fazla yaptığının göstergesidir. Hayvancılıkta önemli göstergelerden birisi de hayvan başına elde edilen et ve süt verimidir. Bu çerçevede Türkiye’de büyükbaş hayvanın karkas ağırlığı ortalaması 170 kg iken, AB’de bu rakam 281 kg düzeyindedir. Diğer bir gösterge olan süt verimi açısından ise Türkiye’de inek başı yıllık 2000 kg süt elde edilirken, AB’de 5.500 kg

elde edilmektedir. Bu anlamda Türkiye'nin AB'nin büyük oranda gerisinde kaldığı görülmektedir (Dinler 2014, s. 381).

4.3 AB'YE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE TARIM SEKTÖRÜNÜN OTP 'YE UYUM ÇALIŞMALARI

Daha önce belirtildiği üzere tarım ürünlerinin serbest dolaşımı için OTP'ye uyum, ilişkilerin ilk sütununu oluşturmaktadır. Diğer sütunlar ise tarımsal ürün ticaretinde karşılık tercihli rejim uygulaması ve işlenmiş tarım ürünleri için belirlenen rejim şeklindedir. OTP'ye uyum durumunda tarım ürünlerinin Gümrük Birliği'ne dahil olması ile tercihli rejim ve işlenmiş tarım ürünleri rejimi son bulacaktır. Ancak tarım ve kırsal faslı daha önce belirtildiği gibi 11 Aralık 2006 tarihinde siyasi blokaj sebebiyle askıya alınmıştır. OTP'nin, doğrudan ödemeler, ortak piyasa düzeni, kırsal kalkınma ve yatay konular olmak üzere dört ayağı bulunmaktadır. Bu çerçevede 7 Eylül 2006 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye'nin OTP'ye uyumu değerlendirilmiş olup, 24 Şubat 2007 tarihinde 11. fasıl olan Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı için beş adet açılış kriteri belirlenmiştir. Bu kriterler şu şekildedir (Alkan 2015, ss. 55-60).

- a. AB Katılım Öncesi Yardım Aracının (IPARD) akredite edilmesi,
- b. Tarım istatistiklerinin iyileştirilmesine yönelik strateji oluşturulması,
- c. Canlı hayvan ve et ticaretinde kısıtlamaların kaldırılması
- d. Arazi parsel tanımlama sistemi ile çiftçi kayıt sisteminin (ÇKS) geliştirileceğine dair strateji belirlenmesi
- e. Destek stratejisinin üretimden bağımsız olarak hazırlanmasıdır.

Bu kriterler doğrultusunda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme kurumu (TKDK) 4 Mayıs 2007 tarihinde kurulmuş ve 29 Ağustos 2011 tarihinde yetki devri almıştır. Arazi parsel tanımlama ve ÇKS için strateji hazırlanmış ve Mayıs 2010'da Avrupa Komisyonuna sunulmuştur. 2008 yılında desteklerin üretimden bağımsız hale getirilmesine ilişkin strateji Avrupa Komisyonuna sunulmuş ve 2012 yılında Avrupa Komisyonunun talepleri doğrultusunda güncellenmiştir. İstatistiki bilgiler için strateji hazırlanma aşamasındadır.

Türkiye'deki tarım ürünlerinin açılış kriterlerine uyum sağlamasıyla Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliği kapsamına alınması söz konusudur. Ancak burada Ortaklık Konseyi Kararlarının oy birliği gerekmektedir. Bu durumda Türkiye OTP'ye tam uyum sağlasa da Gümrük Birliği'nin doğrudan genişleyeceği anlamına gelmemektedir. Bu durumda ortaklık ilişkilerinde yaşanan sorunlar Gümrük Birliğinin güncellenmesini ve genişlemesini gündeme taşımıştır (Alkan 2015, s. 60).

4.3.1 Adaylık Sürecinin Türkiye Tarımına Etkileri

AB'ye başvuru sonucunda adaylığı kesinleşen ülkelere AB müktesebatına uyum için mali kaynak aktarılmaktadır. Türkiye bu çerçevede 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesinde kazandığı adaylık statüsüne istinaden mali kaynaklardan yararlanmaktadır. Adaylık öncesi süreçte 1964-1995 yılları arasında Türkiye, AB'den çoğunluğu kredi olan toplamda 1 milyar avro mali destek almıştır. 1996-1999 yılları arasında ise 755,3 milyon avro destek almıştır. 2001 yılından itibaren hibe niteliğinde projeler yoluyla yıllık 177 milyon avro verilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda 2002-2006 yılları arasında 164 proje karşılığında AB tarafından Türkiye'ye toplamda 1,3 milyar avro kaynak aktarılmıştır. 2007-2013 tarihleri arasında destekler kırsal kalkınma bileşenini de içine alan IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) adı altında verilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda toplamda Türkiye için 4,8 milyar avro ayrılmış olup, bunun 854,6 milyon avrosu kırsal kalkınma içindir. 2014-2020 yılları arası için ise 4,5 milyar avro tahsisat planlanmış olup bunun 912,2 milyon avrosu Tarım ve Kırsal Kalkınma için ayrılmıştır¹⁰.

AB'nin kırsal kalkınma politikalarına uyum sağlayabilmek, yapısal fonların kullanımı hakkında bilgi ve deneyim kazanmak, ülkelerin tarım sektöründe yapısal iyileştirmeler gerçekleştirmek ve kırsal nüfusunun yaşam kalitesini artırmak için 2007 yılında IPA'nın en önemli bileşenlerinden olan Kırsal Kalkınma Yardım Aracı (IPARD) programı yürürlüğe girmiştir.

¹⁰ <http://ab.gov.tr>. Erişim Tarihi: 15.03.2018

IPARD'ın stratejik amaçları Şu Őekildedir¹¹.

- a. Yatırımlar gerçekleştirerek tarım sektörünün modernleŐmesine yardımcı olmak
- b. AB müktesebatının gerektirdiği; gıda gúvenliđi, veterinerlik, bitki sağlığı, hayvan refahı ve evre standartlarına ulaŐmayı teşvik etmek,
- c. Kırsal alanların kalkınmasında súrdürülebilirliđi sağlamaktır.

IPARD kapsamında desteklenecek olan sektörlerin finansmanında proje yatırımcısı yüzde 50 oranında kendisi katkı sağlamakta, yüzde 37,5'i AB tarafından, yüzde 12,5'i de Türkiye tarafından karşılanmaktadır.

Bu kapsamda IPARD programının Türkiye'de ki uygulayıcısı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) 4 yıllık süreçte 11 bin yatırımcı ile protokol yapmıştır. Hibe desteği olarak faaliyete geçen Őletmelerde 41 bin kişiye doğrudan Ő imkanı sağlanmıştır. Bu Őletmeler 50 milyon TL'lik ihracat gerçekleŐtirmiŐ olup tam kapasite faaliyet gösterdiklerinde bu rakamın iki katı oranında artacağı öngörülmektedir. 11 bin proje için sağlanan hibe desteği yaklaşık 2,6 milyar TL olup, bu desteklerden hareketle gerçekleşen toplam yatırım 4,6 milyar TL' tutmaktadır (Uçar ve Vuran 2016, ss. 60-70).

IPARD aday úlkeleri, AB'nin OTP' nin uygulanması konusunda da hazırlamaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin AB müktesebatına uyumunda en fazla gerekli olan; et, sút, balık ve meyve-sebze sektörlerine odaklanmış olup aynı zamanda gıda zincirinin zayıf halkalarına öncelikli destek vermektedir.

Kırsal ekonominin geliştirilmesi için; arıcılık, tıbbi aromatik bitkiler, sús bitkileri, geleneksel úrün Őletmeleri, kırsal turizm ve su úrünleri yetiştiriciliğine destek sağlamaktadır (Olgun ve Sevilmiş 2017, s. 29).

¹¹ <http://tkdk.gov.tr>. Erişim Tarihi: 16.03.2018

IPARD programlarının Türkiye tarımına ve kırsalına etkileri aşağıdaki gibidir:

- a. Ekonomik canlılık yaratmakta, istihdam sağlamakta, kırsalda yaşayan insanları yatırım konusunda teşvik etmektedir.
- b. AB ve uluslararası standartlara sahip, yüksek kapasiteli, modern tarımsal işletmeler faaliyete geçmiştir.
- c. Destek verdiği işletmelerden, Hayvan sağlığı ve refahı, insan sağlığı, gıda güvenilirliği ve çevrenin korunması gibi konularda üretim yapılmasını talep ederek bu alanlarda iyileşme sağlamaktır.
- d. Kurulan modern tarımsal işletmeler, çevresinde kurulu diğer işletmeler için doğru örnek oluşturmaktadır.
- e. Proje kültürünün gelişimine katkı sağlamaktır.
- f. Desteklenen projeler usulsüzlüğe meydan vermemek adına beş yıl boyunca takip edildiğinden izleme kültürünün oluşmasına katkı sağlamaktadır.
- g. Fonlardan faydalanan işletme sayısı arttıkça makine pazarı genişlemekte, böylelikle tarımsal makine üreten firmaların gelişimine katkı sağlamaktadır.
- h. Besicilikte en az 30, süt hayvancılığında en az 10 hayvan kapasiteli işletmelere destek vererek, büyüklük açısından ekonomik sürdürülebilirliği olan işletmelerin oluşumunu teşvik etmektedir.
- i. Mali desteğin yanında faydalanıcılara ve potansiyel faydalanıcılara üretim teknikleri ve işletme sürdürülebilirliği konusunda eğitim vererek üreticileri bilinçlendirmektedir.
- j. Ön finansman için 18 kuruluş ile protokol imzalanarak, bu alanda kredi imkanlarına ulaşımı kolaylaştırmaktadır. (Olgun ve Sevilmiş 2017, ss. 29-33)

4.3.2 Tam Üyelik Gerçekleşmeden Tarım Ürünlerinin Gümrük Birliği'ne Dahil Edilmesinin Türkiye Tarımına Olası Etkileri

Gümrük Birliği, Türkiye'nin AB'ye entegrasyonunu amaçlayan, çerçevesi 1963 Ortaklık anlaşması ile belirlenen, 1973 yılı Katma Protokolü ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararı ile uygulama usul ve esasları düzenlenen süreçtir. Bu sürecin Türkiye'ye önemli katkıları şunlar olmuştur:

- a. Sanayi ürünlerinin sıfır gümrükle AB ülkelerine ihraç edebilmesi ile elde ettiği olumlu değişim ve ekonomiye katkısı en önemli kazanımdır.
- b. Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu için yerine getirmesi gerekli olan sorumlulukları konusunda önceden mesafe almasını sağlamış ve müzakere sürecinde hızlandırmıştır.
- c. Dünya Ticaret Örgütü'nün uluslararası ticarete getirdiği kurallarla Gümrük Birliği kuralları örtüşmektedir. Türkiye, Gümrük Birliği tecrübesi ile DTÖ'ye karşı yükümlülüklerini yerine getirmede ve dünya piyasalarına entegrasyonunda ivme kazanmıştır.
- d. Türkiye'nin uluslararası düzeyde üretim kalitesinin yükseltmesine ve tüketicinin maksimum faydasını sağlayacak amaçlar doğrultusunda, rekabet kapasitesinin artırılmasına çerçeve oluşturmuştur. (Soğuk ve Uyanusta 2004, ss. 151-155) .

Gümrük Birliği, Türkiye ile AB arasındaki sanayi ürünleri ticareti üzerine geçerlidir. Gümrük Birliğinin tarım ürünlerini de içine alacak şekilde genişlemesinden Türkiye'nin beklentisi, mevcut anlaşmadan kaynaklı sorunları gidermek ve AB pazarında rakip olduğu üçüncü ülkeler karşısında avantaj elde etmek iken, AB'nin beklentisi sanayide olduğu gibi tarım ve hizmetler gibi diğer sektörler de dahil olmaktır. Bu aşamada Gümrük Birliği'nin mevcut sorunlarını belirtmek önem arz etmektedir. Gümrük Birliğinin mevcut sorunları şu şekildedir¹².

- a. AB'nin Gümrük Birliği dışındaki üçüncü ülkelerle yaptığı antlaşmalar neticesinde Türkiye'nin ekonomik avantajının son bulması,
- b. AB'nin ticaret politikalarına Türkiye'nin uyum sağlama zorunluluğuna rağmen karar mekanizmasında yer almaması,
- c. AB'nin Serbest Ticaret Anlaşması (STA) imzaladığı ülkelere ait sanayi ürünleri Türkiye'ye gümrüksüz girerken, Türkiye'nin aynı ülkelere mallarını gümrüksüz giremiyor olması,
- d. Uyuşmazlık durumlarında çözüme ulaştıracak düzenlemelerin yetersizliği ve olanların işletilememesi,
- e. Nakliyenin büyük kısmını karayolu ile yapan Türkiye'ye getirilen kamyon kotaları,

¹² <http://ikv.org.tr>. Erişim Tarihi: 11.02.2018

f. Sanayi malları serbest dolaşırken, vize engellemesi sebebiyle malları üreten ve ticaretini yapan kişilerin serbest dolaşım hakkından yararlanamıyor olmasıdır.

Tarım ürünlerinin Gümrük Birliği kapsamına alınması ile AB - Türkiye arasında gümrük vergileri kalkacak ve üçüncü ülkelere karşı AB Ortak Gümrük Tarifeleri uygulanacaktır. AB Ortak Gümrük Tarifesi Türkiye'nin uyguladığından oldukça düşük orandadır. Mısır, Güney Kore ve Norveç'ten sonra Türkiye dünyada tarım ürünlerine en yüksek vergi uygulayan dördüncü ülke konumundadır. Türkiye ortalama tarımsal ürünler vergi oranı yüzde 42,2 olup, AB'de bu oran yüzde 12,2 düzeyindedir. Türkiye açısından gümrük tarifelerinin düşürülmesi, yüksek tarifelerle koruma altına almaya çalıştığı yüksek maliyetli üretimin yerini, başka ülkelerdeki düşük maliyetli üretimin alması anlamına gelmektedir. Bu durumda gümrük vergileri ile korumaya çalıştığı tahıl ve kırmızı et gibi sektörlerde üretimin yerini yüksek maliyetlerden dolayı ithalat alacaktır. AB ülkeleri OTP finansmanından yararlanarak ve karar alma süreçlerinde yer alarak bu ve benzeri sorunlarla baş edebilmektedir. Ancak Türkiye tam üye olmadan bu olanaklardan yararlanamamaktadır (Alkan 2015, ss. 67-68).

Türkiye ile AB arasında mevcut Gümrük Birliği'ne tarım ürünlerinin de dahil edilmesi durumunda oluşabilecek etkiler Global Trade Analysis Proje çalışması (GTAP) ile değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucuna göre Gümrük Birliği ile Türkiye'nin tam olarak entegre olması durumunda Türkiye için toplamda yaklaşık olarak oluşacak refah artışı 442 milyon dolar olup, AB için 124 milyon dolar olacaktır. Araştırmanın üretim miktarları üzerindeki sonuçlarına göre Türkiye yaş sebze meyve üretimi yüzde 6,34 oranında artacak, bu alanda AB'de de yüzde 0,72 oranında düşüş yaşanacaktır. AB açısından yaş sebze meyve ile birlikte üretim miktarı düşecek ürün yüzde 2,92 ile şeker olup diğer tüm ürünlerinde üretim artışı gerçekleşecektir. Türkiye için en yüksek düşüş oranı yüzde 7,65 ile canlı hayvan ve et ürünlerinde, yüzde 2,92 ile süt ürünlerinde yaşanacaktır. Bir diğer araştırma konusu olan fiyat düzeylerinde değişkenler açısından bakıldığında Türkiye'de yaş sebze meyve fiyatları % 8,88, canlı hayvan ve et ürünleri fiyatları yüzde 3,23 ve süt ürünleri fiyatları yüzde 0,84 oranında düşecektir. Bu rakamlardan hareketle özellikle Türkiye'nin rekabet gücü açısından geride kaldığı

ürünlerin Gümrük Birliği'ne girmeden önce dikkatli bir şekilde incelenip gerekli tedbirleri alması gerekmektedir (Özer ve Özden 2015, ss. 80-82).

Tarım ürünlerinin Gümrük Birliği kapsamına alınması durumunda tarım sektörüne muhtemel etkileri özetle aşağıdaki gibi olacaktır;

- a. Türkiye hayvancılık sektöründe AB'ye kıyasla yeterli düzeyde olmadığından ve AB'ye üye olan Akdeniz ülkelerinde tecrübe edildiği gibi (İtalya, İspanya, Yunanistan) Türkiye'nin hayvancılık ürünleri ithalatı artacaktır.
- b. Dünya buğday üretimi yaklaşık 700 milyon ton olup bunun 150 milyon tonunu AB üretmektedir. Türkiye'nin üretimi 20 milyon ton civarındadır. Tarım ürünlerinin Gümrük Birliği'ne dahil edilmesiyle birlikte mevcut buğday ithalatı oranında artış beklenmektedir.
- c. Süt ve süt ürünleri ithalatında artış beklenmektedir.
- d. Türkiye'nin AB'ye ihracatındaki artışın meyve sebze, kısmen bazı tahıllarda ve kabuklu ürünlerde olacağı beklenmektedir. Kanatlı hayvan sektörünün de bu ürünlerle birlikte AB ile rekabet edeceği öngörülmektedir.

8 Nisan 2014 tarihli Dünya Bankası raporunda açıkladığı gibi her iki taraf içinde bazı ürünler hassas niteliktedir. Bu sebeple ithalat artışının yüksek olabileceği ürünlerin çokluğu genişlemenin önündeki engeller olarak ortaya çıkmaktadır. Bu hassasiyetten hareketle, müzakerelerin ürün bazlı olarak değerlendirilmesi ve oluşturulacak pozitif liste üzerinden düşük hızda bir serbestleşmenin gerçekleştirilmesi, verilen tavizlerin zararını en aza indirecektir¹³.

4.3.3 OTP 'ye Uyum ve AB'ye Tam Üyeliğin Tarım Sektörüne Olası Etkileri

Daha önce belirtildiği üzere Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı 11 Aralık 2006 tarihinde askıya alındığından, tarım sektörünün AB müktesabatına uyum görüşmeleri başlayamamıştır. Önünde bununla ilgili bir takvim olmamasından kaynaklı belirsizliğe rağmen Türkiye tarımının OTP'ye uyumuyla ilgili karşılaşılabilecek sorunlar ve sağlayacağı

¹³ <http://ikv.org.tr>. Erişim Tarihi: 07.02.2018

faydaları etki alanları üzerinden incelemek gerekmektedir. Türkiye'nin OTP' ye bağlantısı KOB ile sağlanmaktadır. Bu çerçevede yol haritası niteliğinde olan ve yükümlülükler içeren dört adet KOB, 2001 ile 2008 yılları arasında hazırlanmıştır (Dinler 2014, ss. 385-386).

AB'nin dinamik politika alanlarının başında gelen OTP, Gümrük Birliği uygulamaları üzerinden Türkiye ekonomisine etki etmektedir. Türkiye'nin dış ticaretinin yaklaşık yarısını AB ile gerçekleştiriyor olması OTP'yi önemli kılan etkenlerin başında gelmektedir. Oluşumundan itibaren gerçekleştirdiği reformlarla güncellenen OTP' ye, üye ülkelerin olduğu gibi Türkiye gibi aday ülkelerin de uyum yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin Cumhuriyet dönemine kadar dayanan tarım ve toprak reformu çalışmalarını, dışsal etken olarak OTP yükümlülüklerinden de etkilemektedir. OTP' ye uyum için sağlanan motivasyonla Türkiye tarımında kapasitenin artırılması, tarımsal verilerin kayıt altına alınması, bitki ve hayvan sağlığına standartların getirilmesi, arazilerin birleştirilmesi gibi konularda yatırım ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Kalaycı 2012, ss. 128-129). OTP' nin Türkiye tarımına sağladığı ve sağlayacağı dönüştürücü etkiler altı başlık altında toplanmaktadır. Bunlar refaha, üretime, tüketime, dış ticarete, bütçeye ve teknik gelişime olan etkiler olarak sıralanmaktadır.

Katılım zamanının belirsizliği nedeniyle kesin bir etki değerlendirmesi yapmak olanaksızdır. Gerçek etkilerin belirlenmesi, uzun süreli katılım öncesi dönemde Türkiye'nin tarım politikalarındaki davranışları ile yakından ilgili olmaktadır. Dünya piyasalarındaki gelişmelerde bu anlamda değişkenliğe sebebiyet vermektedir. Ancak tüm bunlara rağmen genel olarak bazı nitel sonuçlar öngörülebilmektedir.

4.3.3.1 Refah üzerine etkisi

Türkiye'nin OTP'ye uyum ve AB'ye tam üyeliğinin gerçekleşmesi durumunda oluşacak refah etkileri; üretici refahı, tüketici refahı ve bunların birleşiminden oluşan toplumsal refah olarak üç grupta incelenmektedir.

Bu etkilerin belirlenmesi için yapılan çalışmaların sonuçları tablo 4.6' da görülmektedir. Ortaya çıkan sonuçlara göre Türkiye tarımının OTP'ye entegre olması durumunda toplumsal refah üzerine artırıcı etkisi gözlenmektedir. Akder'e göre 1988 yılında yüzde 18, 1995 yılında yüzde 23, Çakmak ve Kasnakoğlu ise 2005 yılında yüzde 3 toplumsal refah artışı gerçekleşeceğini tahmin etmektedir. Ayrıca bu sonuçlar AB tarımsal destekleme politikalarındaki değişikliklerin, Türkiye üreticisine yansımaları açısından önemli sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Nitekim OTP'ye uyum 1988 yılında gerçekleşmiş olsaydı Türkiye'deki üretici refahı yüzde 106 artmış olacaktı. Destekleme politikalarının değişime uğradığı MacSharry reformu ile birlikte bu oran 1990'lı yıllarda yüzde 42'ye, Gündem 2000 reformunun uygulandığı 2000'li yıllarda ise üretici refah beklentisi yüzde -15 seviyesinde olup eksilere düşmektedir. Reform sürecinin devam ettiği ve yeni üye katılımlarında desteklerin azaltıldığı gerçeğinden hareketle, Türkiye'nin tam üyeliğe kabulüne kadar olan sürede üretici refahı beklentisinin daha da düşeceği ortaya çıkmaktadır. Tüketici refahı açısından değerlendirildiğinde ise; Akder ve Ark.'ları 1995 yılı için yüzde 19, Çakmak ve Kasnakoğlu 2005 yılı için yüzde 12 artış tahmin etmişlerdir. Liberalleşme odaklı gelişmelerle birlikte bu beklentinin artarak devam edeceği beklenmektedir (Ertuğrul 2003, s. 5).

Tablo 4.6: OTP'ye uyumun Türkiye tarım sektörüne olası etkileri (1988-2005)

	Akder ve Ark. 1988 yılı tahmini			Akder ve Ark. 1995 yılı tahmini			Ertuğrul 1995 yılı tahmini			Çakmak ve Kasnaoğlu 2005 yılı tahmini		
	Türkiye AB Dışında	Türkiye AB İçinde	Değişim	Türkiye AB Dışında	Türkiye AB İçinde	Değişim	Türkiye AB Dışında	Türkiye AB İçinde	Değişim	Türkiye AB Dışında	Türkiye AB İçinde	Değişim
	Milyon Dolar		%	Milyon Dolar		%	Milyon Dolar		%	Milyon Dolar		%
Toplumsal Refah	29,900	35,400	18	47,300	58,600	24	36,800	45,400	23	100	103	3
Üretici Refahı	6,400	13,200	106	10,500	15,000	42				100	85	-15
Tüketici Refahı	23,500	22,200	-6	36,800	43,600	19				100	112	12
Üretim Fiziksel	100	103	3	100	106	6	100	109	9	100	94	-6
Üretim Parasal	14,863	20,229	36	23,653	24,352	3	23,435	19,917	-15	39,231	31,613	-19
Tüketim Fiziksel	100	104	4	100	103	3	100	106	6	100	108	8
Tüketim Parasal	12,481	15,140	21	21,929	22,010	0	22,002	20,760	-6	35,727	31,241	-12
Ticaret Dengesi: İthalat - İhracat	776	4,133	430	895	1,212	35	924	2,769	200	899	-1,917	-313

Kaynak: Cemil Ertuğrul, (2003) Türk Tarımının OTP'ye Uyumunun Olası Ekonomik Etkileri.

2015 yılı için benzer çalışma Eruğur tarafından yapılmıştır. Yapılan tahlilin sonuçlarına göre, tam üyelik halinde toplam refah açısından bakıldığında, sonuçlarda değişiklik beklenmemektedir. Ancak üretici ve tüketici refahı ayrı ayrı değerlendirildiğinde farklılık ortaya çıkmaktadır. AB ve Türkiye'nin tarım politikalarında değişikliğe gitmediği varsayımından hareketle yapılan analiz sonuçlarına göre OTP'ye uyumun tüketici refahı üzerinde olumlu etkileri gözlenmiştir. Bunun esas nedeni piyasa içinde ürün fiyatlarının düşecek olmasıdır. Üretici refahında ise OTP kapsamında sağlanan doğrudan tarımsal desteklerin miktarı belirleyici olacaktır. Tahıl ve yağlı tohumlar gibi bazı ürünlerin üretimden çekilecek olmasından dolayı zararın OTP fonlarından karşılanmaması durumunda üretici refahı üzerinde olumsuz etkiler çıkarması ihtimaldir (Kalaycı 2012, ss. 141-142).

4.3.3.2 Üretim üzerine etkisi

OTP'ye uyum halinde, Türkiye tarımında üretim deseninin ve tarımsal üretim miktarının önemli oranda etkilenmesi beklenmektedir. Tablo 4.6'da görüldüğü gibi üretim miktarındaki değişiklik beklentisini, Akder ve Ark. 1995 yılı için yüzde 6, Ertuğrul aynı yıl için yüzde 9 artış, Çakmak ve Kasnakoğlu ise 2005 yılı için yüzde -6 'lık azalış olarak öngörmüştür. Üretimde beklenen bu azalmaya, reformlarla birlikte meydana gelen fiyat düşüşlerinin sebep olacağı değerlendirilmektedir (Yenilmez ve Bayraç 2005, s. 38).

Tarımsal ürünlerin parasal değerlerle ilgili olarak benzer durum tahmin edilmiştir. Bu bağlamda tablo 4.6'da görüldüğü gibi Akder ve Ark. 1988 ve 1995 yıllarında üretimde parasal değerler açısından artış olacağı öngörülmüştür. 2005 yılı tahminine göre Çakmak ve Kasnakoğlu'nun görüşü üretimin parasal değerler açısından düşüş göstereceği yönündedir. Benzer beklenti Ertuğrul için 1995 yılı içinde geçerlidir (Ertuğrul 2003, s. 9).

Bölge ve sektör bazlı yapılan bir diğer çalışma Finlandiya Devleti Ekonomik Araştırmalar Merkezi Uzmanları tarafından 2007 yılında gerçekleştirilmiştir. Çalışma sonucuna göre Türkiye tarım sektöründe yüzde 4,5'lik daralma olacağı tahmin

edilmiştir. Doğruel ve Ark. tarafından 2003 yılında yapılan çalışmada Kırsal Ekonomilerin dezavantaj sahibi olduğu ve tam üyeliğin gerçekleşmesi durumunda tarımsal üretim miktarının düşeceği tahmin edilmiştir (Gürlük ve Turan 2013, ss. 141-142).

4.3.3.3 Tüketim üzerine etkisi

Tablo 4.6'de görüldüğü gibi Türkiye tarımının AB'ye entegrasyonu tarım ürünlerinin tüketimini büyük oranda etkilemesi beklenmektedir. Ertuğrul'un 1995 yılı tahminine göre tüketim miktarı yüzde 6 oranında artarken parasal olarak yüzde -6 oranında azalacaktır. Çakmak ve Kasnakoğlu'nun 2005 yılı tahmini de benzer eğilimi göstermekte olup; beklentisi yüzde 8 oranında toplam tüketim miktarının artacağı, yüzde -12 oranında parasal azalma olacaktır.

Eruygur'un 2006 yılında yaptığı simülasyon çalışmasında 2015 yılı tahminleri değerlendirmiştir. Çalışmasında Türkiye'nin AB içi ve AB dışı senaryolarının tarıma etkileri incelenmiştir. Ortaya çıkan sonuçlara göre Türkiye'nin AB içinde olması durumunda tarımsal ürünlerin piyasa iç fiyatlarının düşeceği, buna bağlı olarak tüketimin artacağı öngörülmüştür. Yine Eruygur'un yaptığı çalışma sonuçlarında, Türkiye'nin AB dışında kalması durumunda ise özellikle hayvansal gıdalardan et ve sütte yüksek oranda fiyat artışlarının olacağı, bu alanda üretimin tüketimi karşılamayacağı, vergilerin yüksek olması sebebiyle ithalatın fiyatları düşüremeyeceği tahmin edilmiştir (Kalaycı 2012, ss. 140-141).

Ortaya çıkan bu durum hayvansal ürünler tüketiminde daha fazla belirgin olacaktır. Türkiye'nin OTP'ye uyumu halinde tüketiciler tarımsal ürünleri ve özellikle hayvansal ürünleri daha fazla miktarda tüketecek karşılığında ise daha az ücret ödeyecektir. Ayrıca gerçekleştirilen reformların, sağlıklı ve kaliteli ürüne ulaşımı konusundaki faydaları, toplumun beslenme düzeyi ve kalitesine de olumlu etki sağlayacaktır (Ertuğrul 2003, ss. 9-10).

4.3.3.4 Dış ticaret üzerine etkisi

Tablo 4.7'de görüldüğü gibi Akder ve Ark. 1988 yılına göre yaptığı çalışmada, Türkiye'nin AB içinde olmasının olmamasına oranla yüzde 430 gibi dış ticaret açısından lehine gelişeceğini tahmin etmişlerdir. Yine 1995 yılı tahminlerinde Türkiye lehine yüzde 35'lik dış ticaret dengesi farkını öngörmüşlerdir. Ancak 2005 yılı için çalışma yapan Çakmak ve Kasnakoğluna göre yüzde -313 oranında dış ticaret dengesinde negatif etki yaşanacağı öngörülmüştür.

Türkiye'nin AB'ye olası üyeliğinin ihracat yönlü etkisi istatistikî modelle araştırılmıştır. 2011 yılında Atıcı ve Ark. tarafından gerçekleştirilen bu çalışmada Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğinin tarım ürünleri ihracatında kayda değer bir artış yaratmayacağı sonucuna ulaşılmıştır (Gürlük ve Turan 2013, s. 142).

Sonuç olarak 1988 ve 1995 yıllarında yapılan çalışmalarda Türkiye'nin AB'ye olası üyeliğinin dış ticaretinde lehine sonuçlar ortaya çıkarırken, 2005 ve sonrası tahminlerde aleyhte sonuç çıkmaktadır. Ortaya çıkan bu durum, AB'nin liberal politikaları ile verim ve rekabet gücünü artıran reformlarını, Türkiye'nin göz ardı etmesinden kaynaklanmaktadır (Yenilmez ve Bayraç 2005, s. 38).

4.3.3.5 Bütçe üzerine etkisi

Türkiye'nin AB'ye tam üye olarak OTP'ye entegre olması durumunda AB bütçesi üzerine etkilerine ilişkin olasılıklar; kullanılan model, varsayım ve yapıldığı yıla göre farklılıklar ortaya çıkarmaktadır. Bu doğrultuda yapılan çalışmaların bir kısmına ait sonuçlar şu şekildedir:

1995 yılına göre Akder ve Ark. ile Ertuğrul'un yaptığı çalışmalarda, Türkiye'nin üyeliği durumunda, AB'nin tarım harcamalarına ayırdığı bütçesini arttırması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda Türkiye tarımı için harcanacak miktarı Akder ve Ark. 3,1 milyar dolar, Ertuğrul ise 1,8 milyar dolar olarak öngörmüştür. Kırsal kalkınma, çevre

ve yapısal fonlar ile tarım sektörüne kaynak akışının artacağı beklenmektedir (Yenilmez ve Bayraç 2005, s. 39).

Bu konudaki bir diğer çalışmayı 2000 yılında, 2010' da Türkiye'nin AB'ye üyeliği ihtimaline göre yapan Acar'a göre, destekleme politikalarında köklü değişiklik olmazsa, Türkiye tarımının AB bütçesine maliyetinin yıllık 9,5 milyar dolar olacağı yönündedir. Diğer bir çalışmayı Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 2004 yılında yaparak 2014 ve 2020 yılı tahminlerini ortaya çıkarmıştır. Buna göre Türkiye'nin AB bütçesine katkısının 2014 yılında 4,9 milyar avro, 2020 yılında 8,8 milyar avro olması öngörülmüştür. Aynı araştırmada Türkiye'nin AB bütçesinden 2014 yılında 6,8 milyar avro, 2020 yılında 7,8 milyar avro destek alacağı tahmin edilmiştir. Avrupa Komisyonunun aynı yıl yaptığı 2015 yılı tahmininde Türkiye'nin AB bütçesine yapacağı tarımsal katkının 3 milyar avro iken AB'nin Türkiye tarımına katkısı 8,3 milyar avro olarak tahmin edilmiştir. Eraktan ve Öner'in 2006 yılında yaptığı çalışmada AB'nin yeni üye ülkelere uyguladığı doğrudan ödemelerde 10 yıllık geçiş dönemi kuralını Türkiye içinde uygulayacağı varsayımından hareketle, 2015 yılından 2025 yılına kadar tarımsal ödemelerin AB bütçesi üzerinde etkisinin olmayacağı tahmin edilmiştir. 2025 yılında ise AB bütçesinden Türkiye'ye 2,3 milyar avro kırsal kalkınma, 5,3 milyar avro doğrudan ödeme ve 660 milyon avro pazar desteği ile birlikte toplamda 8,2 milyar avro aktaracağı öngörülmüştür (Acar ve Aytüre 2014, ss. 222-223).

Bu bilgilerden yola çıkarak Türk tarımının AB'ye uyumunun tarımsal desteklerin azaltıldığı ve geçiş sürelerinin uygulandığı bir dönemde gerçekleşmesi durumunda AB bütçesine önemli bir yük getirmeyeceği öngörülmektedir. Günümüzdeki ilişkilerin gelişimi de üyeliğin böyle bir zamanda gerçekleşeceğini göstermektedir. Bu durumda Türkiye'nin izlemesi gereken yol; AB desteklerine güvenmeden, tarımında etkinlik ve verimi geliştirici politikalar üreterek, rekabet edebilirliğini arttırmaktır (Dinler 2014, s. 338).

4.3.3.6 Teknik gelişme üzerine etkisi (teknoloji, işletme yapısı ve verimlilik)

Türkiye'de ki tarımsal işletmeler genel olarak AB'ye oranla, küçük, verimsiz, çok parçalı ve teknoloji kullanımında yetersiz işletmelerdir. Türkiye'nin tarımsal işletmeleri yaklaşık 5 hektar olup bu rakam AB işletmelerinin büyüklüğünün üçte biri oranındadır. Dekar başına elde edilen verim açısından bakıldığında, ürünler arası farklılık göstermekle birlikte, AB'nin yarısı ile beşte biri arasında değişen oranlarda verimliliğe sahiptir (Ertuğrul 2003, s. 10). Bu nedenle doğal sebeplerle üstünlük sahibi olduğu ürünler ile sebze, meyve, tütün, kabuklu yemişler, pamuk gibi bitkisel ürünler dışında, özellikle de büyükbaş hayvancılık sektöründe AB ile rekabet etmesi olanaksız görünmektedir. Türkiye ortaya çıkan bu sorunla baş edebilmek için AB üyeliğinin yaratacağı rekabet ortamı ile birlikte köklü reformlar gerçekleştirerek işletme yapılarını iyileştirmek, verim düzeyi ve teknoloji kullanımını artırmak zorunda kalacaktır (Yenilmez ve Bayraç 2005, ss. 38-39).

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarım sektörü, beslenme gereksinimlerinin karşılanması ve gıda güvenliği açısından hayati öneme sahip olmaktadır. Bununla birlikte, ürettiği katma değer, istihdama ve dış ticarete olan katkıları, kırsal kesimin sosyo-ekonomik gelişmişliğine olan etkisi gereği, siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan stratejik önemi vardır. Bu bağlamda tarım sektörüne özel önem verilmekte olup, yasal düzenlemelerle korunmakta, bütçeden pay ayrılarak desteklenmekte ve yıkıcı etkilerini önleyebilmek için sektörün hassasiyetinden hareketle sağlıklı politikalar üretilmeye çalışılmaktadır.

AB bu anlamda gerçekleştirdiği yasal, yapısal, ekonomik, dinamik ve sürdürülebilir tarımsal politikalar ile düşük maliyetle yüksek verimlik temelinde başarılı sonuçlar elde ederek, kendine yeterliliğe ulaşan iyi bir örnek konumundadır. AB'nin oluşum süreci 1950 yılında Paris Antlaşmasıyla kurulan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ile başlamış ve 1957 yılında Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ile devam etmiştir. Birlikteliğin başarılı sonuçlar ortaya çıkarması ile birlik genişlemiş ve günümüzde üye ülke sayısı 28'e, pazarı 500 milyon kişiye ulaşan büyük bir yapıya dönüşmüştür. Mutlak hedefi Avrupa'da siyasi birlikteliği sağlamak olan Avrupa devletlerinin bunu gerçekleştirmek için başvurdukları yöntem öncelikle iktisadi birlikteliğin sağlanması olmuştur. Bu çerçevede malların sermayenin, emeğin ve hizmetlerin serbest dolaşabildiği ortak pazar oluşturulmak amaçlanmıştır. Bu hedefler doğrultusunda AB'nin gerçekleştirdiği ilk ortak politikası ise Ortak Tarım Politikası (OTP) olmuştur.

OTP, AB'nin tarım sektörüne ve kırsal kesime verdiği önemin en belirgin göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim AB müktesebatının ve bütçesinin büyük bir kısmını OTP'ye ayrılan bütçe oluşturmaktadır. AB'nin en eski ve en karmaşık politikası olan OTP ile; birlik içinde gıdaya ulaşımı garanti altına almak, üretici ve tüketici refahını arttırmak, dışa bağımlılığın önüne geçmek, çevreyi ve toplum sağlığını korumak amaçlanmaktadır. Bu amaçlara ulaşmak için dinamik yapısının avantajı ile Mansholt reformu, MacSharry reformu, Gündem 2000 reformu, 2013 reformu, 2013 sonrası OTP ve 2020 stratejisi reformu adı altında reformlar gerçekleştirerek kendini güncellemiştir.

Ayrıca genişleme sürecinin yaratabileceği olumsuz etkileri önleyebilmek için, aday ülkelerin üye olmadan önce kendi standartlarına ulaştırmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede AB, aday ülkelere fonlarla mali destek sağlamakta, aday ülkelere ise OTP'ye uyum için gerekli çalışmaları yapmasını beklemektedir. Türkiye bu süreç içinde yer almaktadır.

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin tarım sektörü açısından en zorlu aşaması OTP'ye uyum sorunu olarak ifade edilebilir. Ortaya çıkan bu sorunun nedeni Türkiye tarımının; ekonomik, sosyal ve yapısal yönden AB tarım sektöründen oldukça farklı özelliklere sahip olmasıdır.

AB ile Türkiye, GSYH içindeki tarım payı, tarımsal istihdam oranı ve tarımın dış ticarete etkileri gibi ekonomik özellikler açısından önemli farklılık göstermektedir. Bu çerçevede Türkiye'deki en önemli sorunların başında tarım sektörünün yapısı ve tarım sektöründen geçimini sağlayan nüfusun fazlalığı gelmektedir. Tarımsal nüfusun fazlalığına karşın milli gelire katkılarının düşük olması tarımsal verimliliğin tam anlamıyla sağlanamamış olmasından kaynaklanmaktadır. Verimliliği etkileyen faktörlerin başında ise yapısal sorunlar gelmektedir. Yapısal sorunların başında tarımsal işletmelerin küçük ölçekli ve dağınık yapıdaki arazilerde tarımsal faaliyet gerçekleştirilmesi gelmektedir. Türkiye tarım sektörünün AB'ye kıyasla, örgütlenme yapısı ve teknoloji kullanımı alanlarında eksiklikleri bulunmaktadır. Ayrıca tarım politikalarının dinamik yapıda ve uzun vadeli olması gerekirken, Türkiye'de siyasi değişikliklerle birlikte seçime endeksli olarak uygulanan tarım politikaları sektörü olumsuz etkilemektedir.

Türkiye'de tarım politikalarını yönlendiren ve tarım sektörünün reforme edilmesine etki eden dışsal etkenlerin başında DTÖ tarım anlaşmaları ve AB'ye tam üyelik için gerçekleştirilen OTP'ye uyum çalışmaları gelmektedir. Bu çerçevede, verimliliği arttırmaya, insan ve çevre sağlığını korumaya, gıda güvenliğini sağlamaya, üretici ve tüketici refahını yükseltmeye, tarımsal işletmelerin kapasitelerini büyüterek modernize etmeye, üreticileri eğitmeye yönelik düzenleme ve teşvikler gerçekleştirilmiştir. AB-Türkiye ilişkilerinin temelini oluşturan Ankara Anlaşmasının imzalandığı 1963 yılından

günümüze kadar geçen 55 yıllık sürede gerçekleştirilen çalışmalar Türkiye tarım sektörünü üretimde verimlilik, teknoloji kullanımı, işletme kapasitesi, makinalaşma, dış ticaret, yönüyle etkilemiştir. Adaylık sürecinin sorumlulukları, AB üyesi olmadan gerçekleştirilecek Gümrük Birliği ve üye ülke olma durumunda muhtemel etkiler, tüketim, üretim, teknik gelişme, bütçe, dış ticaret çerçevesinde değerlendirilebilecek gelişmelerdir.

Günümüzde AB ile Türkiye ilişkilerinin geleceğine ilişkin belirsizlik devam etmekte ve siyasi gerekçelerden kaynaklı olarak, müzakere sürecinin askıya alınan başlıklarının açılma zamanlaması belirsizdir. İlişkilerin geleceğine yönelik; tam üyelik, tam üyelikten farklı ayrıcalıklı ortaklık veya Gümrük Birliği güncellemeleri gibi farklı görüşler bulunmaktadır. Tüm bu belirsizliğe rağmen AB'ye uyum sürecinin Türkiye tarım sektörünün gelişimine dinamizm kazandırdığı ve fayda sağladığı görülmektedir. Bu durumun etkisiyle, tarım ürünleri milli hasılaya 53 milyar dolar katkı sağlamış, 20 milyar dolar tarımsal ihracat gerçekleştirilmiş, tarımın en önemli sorunlarından olan dağınık ve parçalı arazi yapısını iyileştirebilmek adına toplulaştırma çalışmaları başlatılmış ve miras yoluyla bölünmenin önüne geçebilmek için yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiş, dekar başına verim artmış, 1961 yılından günümüze traktör sayısı 25 kar artarak 25 hektara bir traktör düşer konuma gelmiştir. Bu bağlamda, üyeliğin gerçekleşip gerçekleşmeyeceğine bakılmadan ve AB'nin ayrımcı uygulamalarının dışında tarım sektöründeki reformların devamlılığı esas alınmaktadır.

Bu doğrultuda, Türkiye tarım sektörünün verimliliği, etkinliği ve geleceği açısından, AB sürecinde uygulaması gereken politikalarla ilgili öneriler şu şekildedir;

- a. Türkiye'nin toplam istihdamı içindeki tarımsal istihdam oranı AB'ye oranla 4 kat fazla gerçekleşmektedir. Ekonomik kalkınmanın gereği olarak tarım sektöründen sanayiye ve hizmet sektörüne işgücü kayması gerçekleşmektedir. Türkiye, yüksek orandaki tarımsal işgücünü diğer sektörlerle aktarırken oluşabilecek riskleri öngörüp bu yönde politikalar üretmelidir. Bu çerçevede tarımdan farklı sektörlerle geçiş planlı ve kontrollü bir şekilde gerçekleştirilmelidir. Tarımsal üretimin içinde kalacakların sosyo-ekonomik durumlarını iyileştirici ve işletme kapasitesi ile verimini arttırıcı

devlet destekleri sağlanmalıdır. Genç nüfusun tarımda kalması yönünde teşvikler geliştirilmeli ve tarımsal nüfus eğitilmelidir.

- b. Türkiye'nin AB ile rekabet edebileceği ürün sayısı sınırlı olup, bunlar bitkisel ürünlerde; fındık, pamuk, sebze, meyve, şeker pancarı iken, hayvancılıkta; küçükbaş ve kanatlı sektörüdür. Büyükbaş ve hububat gibi önemli alanlarda rekabet edebilir düzeyde olmayıp, üreticiyi korumak adına ithalatı kısıtlayıcı gümrük tedbirleri almaktadır. Tam üyelik veya Gümrük Birliği güncelleme kapsamına tarım ürünlerinin dahil edilmesi durumunda AB tarımsal ürünleri ithalat kısıtlamalarına takılmadan Türkiye pazarını dolduracaktır. Bu sebeple rekabet edebilirliği zayıf alanlarda yüksek oranda üretici zararı oluşacaktır. Bu durumda Türkiye'nin uygulaması gereken politika; üyelik veya Gümrük Birliği güncellemelerinde birlik ile ürün bazlı sıkı bir pazarlık yaparak bu alanlarda imtiyaz talep etmektir. Ayrıca üyelik sürecinde bu ürünleri AB ile rekabet edebilecek düzeye getirmek için çalışmalar yapılmalıdır.
- c. Tarım sektörünün niteliğinden dolayı devlet destekleri ile korunması gerekmektedir. Bu çerçevede AB bütçesinin yaklaşık yüzde 40'ını üretimden bağımsız doğrudan gelir desteklerine ayırmaktadır. Türkiye'de doğrudan gelir desteği uygulamasına devam etmeli ancak kritik öneme sahip ürünlere özel teşvik destekleri sağlamalıdır. Tarımsal destek politikaları üreticilerin sosyal ve bölgesel farklılıklarının giderilmesine yardımcı olmalı ve en önemlisi yapısal sorunları giderici etki yaratmalıdır.
- d. Tarım sektöründe verimlilik bakımından AB ile Türkiye arasında büyük oranda farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye açısından AB'ye oranla verimi olumsuz etkileyen faktörler; küçük kapasiteli işletmelerin çokluğu, arazilerin küçük ve dağınık yapıda olması, teknoloji ve makine kullanımındaki yetersizlik, tarımsal işgücünün eğitimsizliği, sulanabilir alanın azlığı, örgütlenme yapısının yetersiz olmasıdır. Bu doğrultuda Türkiye tarımsal arazilerinin parçalanması önlemek için miras hukuku alanında düzenlemeler yapmalı ve arazi toplulaştırma çalışmalarını hızlandırmalıdır. Sulanabilir arazi varlığı artırılmalı ve teknoloji kullanımı yaygınlaştırılmalıdır. Ürünleri piyasa şartlarında pazarlayabilecek yapıda kooperatif ve üretici birlikleri oluşturulmalı ve uygulama olanakları geliştirilmelidir.

- e. Tarım ürünleri insanların temel ihtiyacı olan gıda gereksinimini karşılamının yanında, sanayi ürünlerine de ham madde oluşturmaktadır. Bu çerçevede AB tarım sektörü ile sanayinin entegrasyonunu gerçekleştirmiştir. Türkiye’de tarımsal sanayi yatırımları yapmalı ve mevcut sanayi kuruluşlarının ihtiyacı olan tarım ürünlerinin yetiştirilmesine destek vermelidir.

Sonuç olarak Türkiye, AB'ye üyelik sürecinin etkisi ile yukarıda ayrıntıları verilen reformları gerçekleştirdiğinde halkının refahı ve mutluluğu artacak, aynı zamanda dünya ile rekabet edebilir düzeyde istikrarlı ekonomik büyüme gerçekleştirecektir. AB ise Türkiye gibi gerçek bir tarım ülkesinden ve tarımsal ürün deposundan yararlanacak, ayrıca önemli bir nüfusa sahip pazara ulaşma imkanı bulacaktır. Bu bağlamda her iki tarafın menfaati gereği Türkiye AB'ye karşı olan yükümlülüklerini yerine getirirken, AB'de Türkiye'ye siyasi engellemelerle çifte standart uygulamamalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Acar, M., ve Aytüre, S. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Tarım ve Tarım Politikalarının Geleceği*. Bursa: Ekin.
- Cansu N.Güresinli, 2015 *Avrupa Birliği ve Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları ve Yapısal Politikalarının Tarihi Gelişiminin Değerlendirilmesi*. Eylül 2015.
- Çakmak, E. H., ve Kasnaoğlu, H. (2016). *Küreselleşen Dünyada Tarım-Gıda İlişkileri, Dış Ticareti ve Politika*. İstanbul: Türkiye İhracatçılar Meclisi.
- Dinler, Z. (2014). *Tarım Ekonomisi*. Bursa: Ekin.
- Ertuğrul, C. (2003). *Türk Tarımının OTP'ye Uyumunun Olası Ekonomik Etkileri. AB Genişleme Sürecinde Türkiye* (s. 1-12). Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.
- Gaytancıoğlu, O. (2009). *Türkiye'de ve Dünya'da Tarımsal Destekleme Politikası*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Güner, Ü. (2008). *Ekonominin AB'si "Sektörel Bazda Avrupa Birliği Ekonomisi"*. Bursa: Ekin.
- Güresinli, C. N. (2015, Eylül). *Avrupa Birliği Ve Türkiye Tarımsal Destekleme Politikaları Ve Yapısal Politikalarının Tarihi Gelişiminin Değerlendirilmesi*. Ankara: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- Gürlük, S., ve Turan, Ö. (2013). *Avrupa Birliği ve Türkiye "Türkiye Tarımı ve Ortak Tarım Politikası"*. Bursa: Ekin.
- Kalaycı, İ. (2012). *Türkiye Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları (1923-2023)*. İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Karlık, R. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. İstanbul: Beta.
- Kazgan, G. (2003). *Tarım ve Gelişme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Oğuz, C., ve Bayramoğlu, Z. (2014). *Tarım Ekonomisi*. Konya: Atlas Akademi.
- Oral, N. (2013). *Türkiye'de Tarımın Ekonomi-Politiği 1923-2013*. Ankara: ZMO Bursa Şubesi, NotaBene Yayınları.
- Soğuk, H., ve Uyanusta, E. (2004). *Gümrük Birliğinin Türkiye Ekonomisine Etkileri*. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı.
- Uçar, M., ve Vuran, Y. (2016). *IPARD Programının Ülkemiz İstihdamına Etkisi*. International Journal of Academic Value Studies, 58-81.
- Uzundumlu, A. S. (2012). *AB Ülkeleri İle Türkiye Tarımsal Yapısının Karşılaştırılması*. Alinteri, 64-73.

Sürekli Yayınlar

- Acar, M., ve Bulut, E. (2010). AB Ortak Tarım Politikası Reformları Işığında Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1-23.
- Aktaş, E., Altıok, M., ve Songur, M. (2013). Farklı Ülkelerdeki Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarımsal Üretim Üzerine Etkisinin Karşılaştırmalı Analizi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 55-74.
- Bashimov, G. (2017). Türkiye'nin Tarım ve Gıda Ürünlerinde Karşılaştırmalı üstünlüğü. *Türk Tarım ve Doğa Bilimleri Dergisi*, 319-330.
- Bulut, E., ve Bayraktar, Y. (2016). Tarımsal Desteklerin Değişen Yapısı Ve Yüksek Tarımsal Desteklerin Nedenleri: Türkiye İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 45-66.
- Candan, A. (2004). Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası. *İktisadi Kalkınma Vakfı*, Yayın No:2.
- Çalışkan, Ö. (Aralık 2011). 2013 Sonrası AB Tarım Politikası: Avrupa Komisyonu'nun Reform Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 137-154.
- Eştürk, Ö., ve Ören, N. M. (2014). Türkiye’de Tarım Politikaları ve Gıda Güvencesi. *YYÜ TAR. Bil. Derg.*, 193-200.
- Kilit, G. (2013). Sorularla AB politikaları,Ortak Tarım Politikası. *İktisadi Kalkınma Vakfı*, Yayın No:266.
- Olgun, F. A., ve Sevilmiş, G. (2017). AB Katılım Öncesi Yardım Aracı IPARD ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 25-36.
- Özer, O. O., ve Özden, A. (2015). Tarım Ürünlerinin Gümrük Birliği Kapsamına Alınması Durumunda Yaş Sebze ve Meyve Sektörü Üzerinde Yaratacağı Etkiler. *Selçuk Tarım Bilimleri Dergisi*, 77-83.
- Ükü, E. S. (2006). Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları. *İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları*, Yayın No:193.
- Yenilmez, F., ve Bayraç, H. N. (2005). Türk Tarımının AB Ortak Tarım Politikasına Uyum Çalışmaları Ve Olası Ekonomik Etkileri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6 Sayı: 1, 24-41.

Diğer Yayınlar

- Alkan, U. (2015, Eylül). www.tarim.gov.tr. [Erişim Tarihi: 29.03.2018]
- Bürgin, D. E. (2017). www.academia.edu. [Erişim Tarihi: 16.02.2018]
- Bürgin, D. E. (2017). www.academia.edu. [Erişim Tarihi: 16.02.2018]
- Ceran Arslan Olcay, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Avrupa 2020 Stratejisi Doğrultusunda OTP'nin Değişim Trendleri ve Yönelimleri https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget_en [Erişim Tarihi: 18.12.2017]
- Ercan, M. (2010). Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'deki Gelişmeler. <http://www.akademikbakis.org>. [Erişim Tarihi: 15.02.2018]
- Tetik, Z. Ö. (2015). *Avrupa Birliği'nin Gıda ve Tarım Ürünleri Ticaretine İlişkin Değerlendirmeler. AB Uzmanlık Tezi*. Ankara: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- Yılmaz, Ç. (2009). Türkiye AB Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları (1964-2009). www.tarim.gov.tr. [Erişim Tarihi: 28.02.2018]
- <http://ab.gov.tr>
- <http://ab.gov.tr>. Erişim Tarihi: 15.03.2018
- <http://ikv.org.tr>. Erişim Tarihi: 07.02.2018
- http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm
- <http://www.fao.org/faostat/en/?#data/TP/visualize>
- <http://www.tim.org.tr/tr/ihracat-arastirma-raporlari-ekonomi-ve-dis-ticaret-raporlari.html> [Erişim Tarihi: 03.01.2018]
- <http://tkdk.gov.tr>. Erişim Tarihi: 16.03.2018
- http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046 [Erişim Tarihi 29.12.2017]
- <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Erişim Tarihi 15.01.2018]
- <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Erişim Tarihi 10.01.2018]
- <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Erişim Tarihi 10.12.2017]
- <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Erişim Tarihi 25.12.2017]
- <https://ab.gov.tr> [Erişim Tarihi: 08.03.2018]
- <https://ab.gov.tr>. (tarih yok). Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum. [Erişim Tarihi: 07.03.2018]
- <https://data.worldbank.org> [Erişim Tarihi 16.04.2018]
- <https://www.gidahatti.com>. (tarih yok). [Erişim Tarihi: 01.03.2018]
- Kilit, G. (2016). www.ikv.org.tr. [Erişim Tarihi: 11.10.2018]
- Türkiye AB Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları (1964-2009). (tarih yok). www.tarim.gov.tr. [Erişim Tarihi: 28.02.2018]
- www.ab.gov.tr. (2016, 04 22). [Erişim Tarihi: 28.03.2018]
- www.ithib.org.tr/download/files/downloads/raporlar/.../ab_ithalat_raporu.pdf [Erişim Tarihi: 17.04.2018]
- www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do%3Fistab_id%3D56
- www.zmo.org.tr/resimler/ekler/40c945bb7298013_ek.pdf?tipi=14&sube= [Erişim Tarihi: 02.04.2018]