

Avrupa Birliği'nde Tek Çiftlik Ödeme Yöntemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Dr. Afşin Şahin

İktisatçı, AB Uzman Yrd.
T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Ali Berk

Ziraat Yüksek Mühendisi
T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Özet: Bu çalışmada, Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik sürecinde bulunan Türkiye'de uygulanan tarım politikalarının genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu amaçla, başta AB'de uygulanan tarımsal destekleme politikaları, reform süreci ve 2007 Ocak ayından itibaren üye ülkelerde uygulanmaya başlanılan tek çiftlik ödeme yöntemine ilişkin bilgiler verilmiştir. Türkiye'de de bu yönteme uyumun sağlanması ve mevcut tarımsal destekleme sisteminin bu yönde değiştirilmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle, destekleme mevzuatımıza ilişkin bilgiler verilerek AB mevzuatı ile karşılaştırılması yapılmıştır. Üretimden bağımsız bir ödeme sisteminin AB'de üye ülkelere tarımsal üretimde bir süreklilik sağlayacağı ve üretimle destekler arası bağlantının daha da azaltılmasıyla *DTÖ Tarım Anlaşmasına* tam uyum sağlanacağı hedeflenmektedir. Sonuç olarak benzer sürecin Türkiye'de yaşanması, tek çiftlik ödeme planına uyum sürecinde DGD, çiftçi kayıt sistemi gibi uygun araçların varlığı bu sürecin yakinen takibini mümkün kılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Tek Çiftlik Ödeme Yöntemi, Ortak Tarım Politikası.

Single Farm Payment Scheme in the European Union and Evaluation in Case of Turkey

Abstract: In this study, are evaluated the agricultural policies applied in Turkey in the process of European Union (EU). First of all, in this study is being investigated general information about agricultural support policies applied in the EU, the reform process and single farm scheme which has began

to be implemented in the member countries from January 2007. Adaptation of this system in Turkey and making changes in the current agricultural support system will be inevitable. Therefore, the information about the support laws is presented and a comparison is made with the EU laws. It is targeted that decoupled payment system will ensure the sustainability of agricultural production in the EU members and diminish the connection between production and support which will ensure full accordance during the WTO negotiations.

Key Words: Single Farm Payment Scheme, Common Agricultural Policy.

I. Giriş

Tarım sektörü, özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerinde önemli bir yer tutmaktadır. Başta insanların besin gereksinimlerini karşılayan sektör, diğer sektörlerle yaptığı hammadde katkısı, istihdam yaratması, kalkınmanın finansmanını sağlaması, dış ticarete yönelik ürünler üretmesi ve döviz kazandırması gibi nedenlerle de ülke ekonomisi açısından önemini hala korumaktadır.

Nüfus artışıyla birlikte başta gıda gereksinimini karşılayan sektörün önemi günümüzde daha da artmıştır. Dünya nüfusu zaman içinde hızlı bir büyüme sürecine girmiştir. Dünya nüfusu, 1950'ler de 2.5 milyar iken, 2000 yılında 6 milyarı geçmiştir. Dünya nüfusunun 2025 yılında 8.5 ve 2075 yılında da 9.5 milyar olacağı öngörülmektedir.

Nüfus artışı ve yükselen refah düzeyine paralel olarak, dünya gıda talebi her geçen yıl artarak devam etmekte, artan bu talebin yanı sıra doğal kaynaklar üzerindeki baskılar yükselmekte, çeşitli çevresel sorunlar ortaya çıkmakta ve çeşitli dışsal faktörlerin (DTÖ) de etkisiyle tarım politikaları tekrar gözden geçirilmektedir. Bu nedenlerden dolayı ülkeler uygulamakta oldukları tarım politikalarında yeni açılımlar geliştirmişlerdir. Tarım sektörüne yönelik uygulanan politikalar, gerek Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde gerekse Avrupa Birliği (AB)'nin de temel taşlarından birisi olmuş ve bu süreç her geçen gün yeni reformlarla desteklenmiştir.

Bu çalışmada, AB, ABD ve Türkiye'deki tarımsal destekleme politikalarındaki reform süreci, Tek Çiftlik Ödeme Yöntemine geçişi öngören ve bunun altyapısı sayılan Doğrudan Gelir Desteği Yöntemine (DGD) karşılaştırmalı olarak yer verilmektedir. Daha sonra, AB için DGD sisteminden Tek Çiftlik Ödemesi Yöntemine geçiş süreci özel olarak incelenecektir. Türkiye'de tarımda faaliyet gösteren aktörlerin (kamu ve sivil toplum) Tek Çiftlik Ödeme Yöntemi

ve ülkemizde uygulanması halinde olası etkileri konusundaki görüşleri üzerinde durulacaktır.

II. Avrupa Birliği ve ABD’de Tarımsal Destekleme Uygulamaları

Son 20 yılda, üretimden bağımsız Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Yöntemi (Scheme) uygulama alanını AB ve ABD’de ülkede genişletmiştir. ABD’de 1985 tarihli *Çiftlik Kanunu* ile kısmen üretimden bağımsız destekler başlatılmış, 1996 yılında Federal Tarım İyileştirme ve Reform (*FAIR*) Yasası ile uygulamaya geçilmiştir. AB’de üretimden bağımsız yardımlar *1992 MacSharry* reformlarıyla hız kazanmıştır. 1999 Berlin Konseyi Kararları ile *Gündem 2000* çerçevesinde AB üretimden bağımsız yardım vermeye başlamıştır (Baffes ve Gorter, 2005: 79-85).

II.a. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

İkinci Dünya Savaşı sonrasında tarımda istikrarlı üretimi temin etmek, üreticinin gelirlerini korumak ve tüketiciye uygun fiyattan ürünlerin ulaşmasını sağlamak amacıyla Ortak Tarım Politikası geliştirilmiştir. Ortak Tarım Politikası bir dizi reformdan geçmiştir. 1968 Manshot Planı, 1992 McSharry, 1999 Gündem 2000 ve en son 2003 reformu oluşturulmuştur. Reformlar döneme göre oluşan şartlarda iyileşme ve farklılıkların azaltılması amacıyla oluşturulmuştur (AB Ortak Tarım Politikasında değişim ve dönüşümün ayrıntılı incelemesi için Saracoğlu ve Şahin, 2006a: 171-197 ve Meester, 2008: 3-11’i inceleyiniz.).

AB’de 1980 yılına kadar uygulanan reformlarda tarım sektörünün modernleşmesi, optimum işletme büyüklüğü, işletmelerin karlılığının artırılması gibi amaçlarla adımlar atılmıştır. 1980 sonrası özellikle Uruguay Turu müzakerelerinin de etkisi ile OTP’nin bütçede oluşturduğu yükün azaltılması hedeflenmiştir. 1992 McSharry Reformu, AB’nin genişleme perspektifi de hesaba katılarak tarımın bütçe içindeki payının daha da azaltılmasını gündeme getirmiştir. 1992 McSharry Reformları ile beraber DTÖ Tarım Anlaşmasına uyum gözetilerek, tarımsal fiyat ve pazar destekleri yerini yapısal fonlara devretmeye başlamıştır. Ürün fazlalarının önüne geçerek kaynak dağılımında rasyonel davranış prensibi benimsenmiş, çiftçinin uğrayacağı kayıp ise doğrudan yardımlarla telafi edilmeye başlanmıştır.

1997 yılından itibaren AB’de McSharry reformlarının devamı niteliğinde Gündem 2000 Reform çalışmaları hazırlanmış, 1999 yılında bir sonuca

bağlanmıştır. Ürün güvenliği, yaşam kalitesi, çevre ve gelir düzeyinin artırılması, alternatif iş imkânlarının yaratılması gibi kavramlar reform paketine girmiştir. Reform ile topluluk içindeki çiftçilerin ürettikleri ürünlerin fiyatlarının dünya fiyatlarına yaklaştırılması ve rekabet güçlerinin artırılması amaçlanmıştır. Fiyatların düşmesi ile beraber gelir kayıplarının kalite ve sağlık gözetilerek Doğrudan Gelir Desteği (DGD) gibi yöntemlerle karşılamak ve kırsal kalkınma politikalarına önem verilmesi politika olarak McSharry Reformlarının devamı niteliğinde düşünülmüştür (AB'de kırsal kalkınma politikalarının kısa bir incelemesi için Saracoğlu ve Şahin, 2006b: 304-306'yı inceleyiniz.).

AB'de ilk DGD uygulamaları üretimi ve yetiştiriciliği az olan ürünlerin teşviki amacıyla yapılmıştır. Makarnalık buğday, yağlı tohumlar, tütün şerbetçi otu, ipekböceği kozası, dişi koyunlar ilk aşamada DGD ile desteklenen ürünler olmuşlardır. 1992 reformundan sonra ise, özel sığır eti ve büyütücü inek primleri gibi ödemeler bu gruba eklenmiştir. DGD ödemelerinde şeffaflık, hedef seçme, koşula bağlı, uygun miktar, esnek önlemler ve denge gibi unsurların sağlanmasına dikkat edilmiştir.

Gündem 2000 ile beraber, tarımın bütçedeki artan payını azaltmak ve kırsal kalkınma gibi daha yapısal politikalara yönelmek, çiftçinin gelir ve eğitim seviyesini yükseltmek, gıda güvenliğini maksimum düzeye çıkarmak gibi politika önermeleri görüşülmüştür. 2003 Reformu ile de bu politikaların hayata geçirilmesinin önemi vurgulanmış ve Tek Çiftlik Ödeme Yöntemi benimsenerek, üretim ile desteklemeler arası bağlantının kesin olarak kesilmesine karar verilmiştir.

II.b. ABD'de Tarım Politikaları

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1980'lerde hükümet destekli fiyat politikaları uluslararası pazarlama imkânlarını kısıtlamıştır. Tarıma verilen fiyat destekleri bütçe açıklarına yol açmaya başlamış ve desteklerin azaltılması gerekliliği gündeme gelmiştir. ABD 1985 yılında başlayan DGD alt yapı çalışmaları, 1990'lı yıllarda çıkan bir kanunla ilerletilmiştir. 1985 ve 1990 düzenlemeleri fiyat desteklerini azaltmış, yerine gelir desteği ödemelerini getirmiştir. Böylece ABD'de tarımsal ürünlerde pazarlama imkânları doğmuştur.

1996 yılında çıkartılan Federal İyileştirme ve Tarım Kanunu ile yardımların içeriği değiştirilmiştir. 1996 Tarım Senedi üretimden bağımsız destekleme mekanizmalarına ağırlık vermiştir. 1998-2001 arasında doğrudan gelir desteği ödemeler yapılmıştır. Fark ödeme sistemine de ağırlık verilmiştir. Piyasa fiyatı ile ödenen değer arasındaki rakam çiftçiye ödenmiştir. 2002 yılında

ABD'de çıkartılan tarım kanunu ile de üç tür yardım ödemesi öngörülmüştür. Bunlar; sabit ve üretimden bağımsız ödemeler (de-coupled özelliktedir), kredi oranı (loan rate) programı kapsamında ödemeler (fiyat dalgalanmalarını gideri yönde fark giderici önlemler) ve karşı-dönem (counter-cycle) ödemeler (dönemsel dalgalanmalara karşı geliştirilmiş ödeme şekli) olarak belirlenmiştir. 2002 Tarım Anlaşması 1996 senedinin üzerinde bir destekleme belirlerken, bitki esnekliğine devam etmiştir.

ABD'de gelir desteği ölçütleri doğrudan ödemeler, karşı-dönem ödemeler, geçici afet yardım programları ve pazarlama yardım kredileri ve kredi ödenemezlik ve bitki, kar sigortası ödemeleridir (<http://ers.usda.gov>). Doğrudan ödemeler üreticilere geçmiş verim ve ekilen alan üzerinden gelir desteklerini ifade etmektedir. Buğday, yem, mısır, pirinç, yağlı tohumlar ve yarfıstığı için doğrudan ödemeler yapılabilmektedir. Ödemeler üreticinin kararlarını etkilememektedir (de-coupled).

ABD'de fiyat desteği eski önemini kaybetmeye başlamıştır. Fakat halen ürün bazında şeker, tütün ve sütte uygulanmaktadır. Fiyat desteği dışında ABD'de alım desteği ve tarife-kota uygulamaları ve ihracat sübvansiyonları ile çiftçiler desteklenmektedir.

II.c. ABD ve AB'de Tarımsal Destekleme Mekanizmalarında Farklılıklar

ABD ve AB fiyat desteklerini birçok üründe azaltmış, gelir desteği ve doğrudan ödemeleri yerine ikame etmiştir. ABD'nin doğrudan ödemeleri üretim ve fiyatlardan bağımsız hale getirilmiştir. Ayrıca CCP de cari fiyatlara ilişkili olmasında rağmen üretimden bağımsız hale getirilmiştir. AB'nin bitkisel üretim ve hayvancılık için telafi edici ödemeleri cari fiyatlara bağılı değildir; ancak cari ekilen alana ve hayvan sayısına bağlanmıştır.

Fiyat desteği ve hükümet alımlarının azaltılması, ABD ve AB'nin fazla satış politikalarında da değişiklikleri beraberinde getirmiştir. ABD özellikle süt ürünleri ve kümes hayvanları için ihracat sübvansiyonlarını azaltmıştır. AB birçok üründe sübvansiyon politikalarına devam etmektedir Ayrıca AB'nin gümrük tarifeleri tarımsal ürünlerde ABD'den daha yüksektir (Çizelge 1).

Çizelge 1. ABD ve AB'nin Destekleme Mekanizmasının Karşılaştırılması

Benzerlikler	Farklılıklar
Fiyat Desteği	
İkisi de doğrudan fiyat desteklerini azaltmıştır	AB doğrudan fiyat desteğini birçok üründe sürdürmektedir ve müdahale fiyatı piyasa taban fiyatı olarak işlev görmektedir.
Gelir Desteği	
İkisi de gelir desteğini doğrudan üretici ödemeleri ile gerçekleştirmiştir	AB tamamlayıcı ödemeleri kısmi olarak üretimden bağımsızdır. ABD'de temel doğrudan ödemeler cari üretimden bağımsızdır ABD counter-cyclical ödemeleri cari üretimden bağımsızdır fakat cari piyasa fiyatlarına bağlıdır. ABD piyasa kredi programı cari üretim ve fiyatlara bağlı gelir desteği sağlamaktadır.
Arz Kontrolü	
İki ülkenin de arz kontrolü formları vardır	AB süt ve şeker için üretim kotası uygulamaktadır. Ayrıca beef cattle ve sheep eligible for payments için limit koymaktadır
Sınır Ölçütleri	
İki ülke de tarımsal ürünlerde tarifelere devam etmektedir. İki ülkenin de %100' ün üzerinde bazı gümrük tarifeleri vardır. İki ülke de ihracat sübvansiyonu uygulamaktadır.	AB ortalama gümrük tarifesi %30'dur. ABD ortalama gümrük tarifesi %12'dir. AB birçok üründe ihracat sübvansiyonu uygulamaktadır. ABD ise ana olarak süt ve kümes hayvanlarında sübvansiyon uygulamaktadır.
Toplam Destek	
İki ülke de tarım için yüksek destekler uygulamaktadır. İki ülke de üretimden bağımsız destekleme mekanizmalarına önem vermektedir fakat halen bazı tarımsal ürünlerde üretimle bağımlı desteklemelere devam etmektedirler.	AB destekleri ABD'den daha fazladır. AB piyasa fiyat desteğine ABD'den daha fazla önem vermektedir. ABD AB'ye göre üretimden bağımsız desteklere daha fazla önem vermektedir.

Kaynak: Normile, M. A., B.W., Effland ve E. Young (2004) "U.S. and E.U. Farm Policy-How Similar?", USDA Economic Research Service, WRS-04: 20-21.

III. Türkiye’de Uygulanan Tarım Politikaları ve Reform Süreci

Ülkemizde tarımsal destekleme politikalarının en önemli aracı olan fiyat müdahaleleri, üretimin pazar sinyallerine uygun olarak gelişmesini engelleyici, üretici gelirlerinde istikrarsızlık yaratıcı, gelir dağılımını bozucu etkiler yaratmakta ve bazı ürünlerde iç ve dış pazarlarda değerlendirilemeyen stokların oluşmasına yol açmıştır. Sürdürülen tarım politikaları, sağlanan desteklerin üreticiye yeteri kadar yansımaması nedeniyle sosyal amaçların gerçekleştirilememesi yanında kamu kaynaklarına önemli ölçüde yük getirmesi bakımından da olumsuz etkilere sahiptir. Bu bağlamda, Türkiye’de 2001 yılı sonuna kadar uygulanan destekleme politikalarının kronolojik sıralaması aşağıdaki şekildedir.

1923-1950 yılları arasında tarımsal KİT’lerin kurulmuş olduğu yıllardır. Türkiye ekonomisinde 1960’lı yıllardan itibaren planlı döneme geçilmiştir. Bu dönemden sonra, 1960-1970 arasında tarımsal girdi kullanımının teşviki ve sulama alanlarındaki yatırımlar ile tarımda verim artışının ön planda olmasıyla beraber 1970-1980’li yıllara gelindiğinde tarımsal ürünlere fiyat desteği verilerek destekleme alımları yapılmış ve desteklenen ürün sayısı artırılmıştır. 1994 yılında Nisan ekonomik krizi sonrasında destekleme kapsamındaki ürün sayısı indirilmiş ve 2001 yılı sonuna kadar bu uygulama devam etmiştir.

Türkiye’de geçmişte dünya fiyatları üzerinde yapılan destekleme alımları bazı ürünlerde (fındık, tütün, şeker pancarı) üretim fazlasına yol açarken bazı ürünlerde de (yağlı tohumlar ve yem bitkileri) üretim eksikliğine yol açmıştır. Yıllar itibarıyla tarım sektöründe yaşanan olumsuzluk ve düzensizlikler, fiyatların arz ve talebe göre serbest piyasada karşılanması ve üreticinin gelir düzeyinin yükseltilmesi amacını gerçekleştirmeyi hedefleyen politikaları beraberinde getirmiştir. 2000’li yıllarda; etkinliğini yitiren tarım politikalarının yerine, tarımsal reform kapsamında ele alınan daha etkin, hedef kitlesi belli, rekabete dönük, adil, çiftçi gelirlerini yükseltmeye yönelik, çevreci yaklaşımları ön plana alan bir tarım politikası benimsenmiştir. Bunu sağlamak üzere, Doğrudan Gelir Desteği (DGD) uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama AB’nde uygulanacak olan Tek Çiftlik Ödeme Yöntemine temel teşkil etmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu nedenle ülkemizde uygulana DGD uygulaması ayrıntılı olarak incelenmiştir.

14 Mart 2000 tarihinde yürürlüğe konulan 1.3.2000 tarih ve 2000/267 sayılı kararnameyle 2002 yılında öteki desteklerin tümüyle ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda Doğrudan Gelir Desteği uygulamaları, ürün fiyatının devlet müdahalesinden arındırılmasının amaçlanmasıyla yaygınlik kazanmaya başlamıştır. (TÜGEM, 2005). Doğrudan gelir desteği farklı

biçimlerde uygulama alanı bulabilmektedir. Doğrudan gelir desteği ile ilgili iki tanım önerilmektedir (Demirci, 2000). Birincisi üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri, ikincisi de hedeflenen gruplara bazı şartlara bağlı olarak yapılan telafi edici ödemeleri ve fark ödemelerini kapsamaktadır. Üretimden bağımsız ödemelerde fiyat ve miktardan bağımsız bir ödeme sistemi esas alınmaktadır. Türkiye’de DGD’nin pilot bölge uygulaması sadece üretimden bağımsız kısmı kapsamaktadır (Bayaner ve Koç, 2001 DGD pilot uygulaması için incelenebilir.). Üretimden bağımsız desteklemelerdeki amaç büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılmasıdır. Uygulama yapılırken, hedef alınan üreticilerin gelirlerine belirli düzeylerde katkı yapılması öngörülmektedir.

Türkiye’de DGD sistemi, 2006–2010 yıllarını kapsayan Tarım Strateji Belgesi’nde (TSB¹) başta olmak üzere birçok stratejik rehber ve ulusal strateji planlarında önemini korumuştur. TSB, yedi ana başlık altında tarımsal desteklere yer vermektedir. Bunların başında DGD gelmektedir. Prim ödemeleri, hayvancılık destekleri, 2006 yılında ülke çapında uygulamasına başlanan çevre amaçlı tarım arazilerinin koruma programı, tütün ve fındık için çiftçi geçiş programı, yine 2006 yıllarında uygulanmalarına başlanan tarım sigorta ödemeler ve 2006 yılında ülke çapında yaygınlaşan kırsal kalkınma ödenekleridir. Genel olarak *Tarım Strateji Belgesi* ile beraber, tarımsal ürünlere yönelik devlet yardımları DGD ve prim ödemeleri, hayvancılığa dönük destekleri kapsayan destekleme mekanizmasına indirgenmiştir. TSB programı sonunda DGD ödemelerinin toplam bütçe içindeki payının % 45’e düşürülmesi hedeflenmektedir.

Ercan (2006)’a göre DGD sistemi ile birlikte kamu dengesi açısından büyük bir faaliyet alanı, vergi tabanı içine katılmakta; tarım açısından da daha şeffaf ve kurumlaşmış bir yapı oluşturulmaktadır. Gerçekten de DGD tarım sektöründe kayıt dışılığın önlenmesi açısından büyük bir açılım sağlamıştır. Bu noktada Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)’ne kayıtlı çiftçi sayısında DGD uygulamalarıyla beraber bir artış dikkati çekmektedir. Bu da sistemin kayıt altına almak açısından önem taşımaktadır. Artan kayıtlı çiftçi sayısına paralel olarak da ödemelerin bütçedeki payı artmaktadır. Türkiye’de Ulusal Strateji Belgesinde de belirtildiği gibi, sürdürülebilirlik açısından tarımsal destekleme bütçesinin genel bütçenin %1’in altına düşmemesi amaçlanmaktadır.

Türkiye’de 2005 Yılı *Doğrudan Desteklemelerine* ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri Çizelge 2’de verilmiştir. Tarımsal destekleme araçları içerisinde

¹ TSB tarım sektörünün öncelikli probleminin çözülmesi, politikadaki etkinliğin artırılması, sektörün politikalara uyumunun sağlanmasını amaçlamıştır.

DGD uygulamaları diğer desteklere nazaran daha ön plandadır. Her yıl bütçe imkânlarına göre ödeme miktarı farklılaşabilmektedir. 2005 yılı DGD bütçe kaleminde meydana gelen gerçekleşme 1.675 milyon YTL'dir.

Çizelge 2. Tarıma Yapılan Transferler (Milyon YTL)

Destekleme Konuları	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ort.
Hububat Desteği	0	0	0	0	0	209	209
Prim Ödemeleri	195	339	186	268	310	650	325
Hayvancılık Destekleri	11	44	83	107	248	352	141
DGD	2	84	1,877	1,942	2,120	1,675	1,283
Mazot Desteği	0	0	0	311	324	407	347
Mazot Fiyatı (YTL/Litre)(**)	0	0	1.09	1.39	1.54	1.95	1.49
Gübre Desteği	120	100	0	0	0	271	164
Çay Desteği	16	26	42	39	40	105	45
Diğer Destekler (*)	0	0	0	3	6	13	7
Toplam	343	593	2,188	2,670	3,048	3,682	2,087
DGD'nin Türkiye Geneline Uygulamasına İlişkin Bazı Sonuçlar							
Kayıtlı Çiftçi Sayısı (Milyon)	Na	2.18	2.58	2.75	2.75	2.75	3.00
Kayıtlı Alan (Milyon da)	Na	122	163	167	167	170	158
Desteklenen Alan	Na	118	162	165	166	168	156
Dekar Başına DGD	Na	10	13.5	16	16	10	13
Desteklenen Üst Arazi Sınırı (da)	Na	200	500	500	500	500	440

Kaynak: HM, TKB (TÜGEM), Çiftçi Kayıt Sistemi, PO

(*) Sertifikalı fide, fidan, tohum, ARIP, Enerji, Pat. Sigili, Şekerpancarı telafi

Not: da=dekar, na=bulunamadı, mazot fiyatı: yıllık ortalama (**) Mazot fiyatı bilgi ve karşılaştırma içindir.

Türkiye'de, AB'ye uyum açısından, zamanla doğrudan ödemelerinin belirli kıstaslara göre şekillenebilmesi amacıyla çeşitli alt yapı düzenlemeleri yapılmaya başlanmıştır. 08.09.2004 tarih ve 25577 sayılı *İyi Tarım Uygulamaları* Yönetmeliği bunlardan birisidir. Bu yönetmelik, çevre, insan ve hayvan sağlığına zarar vermeyen tarımsal üretimin yapılması, doğal kaynakların korunması, tarımda izlenebilirlik ve sürdürülebilirlik ile gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla uygulamaya konulmuştur. DGD yine ürün ayrımı gözetmeksizin uygun koşullara sahip arazilere verilmektedir. DGD mevcut yapısıyla ürün cinsinden ve

Kamu-İş; C:10, S:2/2008

üretim miktarından bağımsız bir ödeme şeklinde yapılmaktadır. Bu nedenle, gerek AB'nde gündeme gelen Tek Çiftlik Ödeme Sistemine uyum gerekse DTÖ'ne karşı verilen taahhütler çerçevesinde kalınmaktadır.

2003–2006 döneminde il bazında yapılan DGD ödemelerini ve ortalamalar incelendiğinde 81 il içerisinde en fazla DGD ödemesi alan illerin Konya, Ş. Urfa, Ankara; en az alan illerin ise Sinop, Bayburt, Hakkâri olduğu görülmektedir (<http://www.tugem.gov.tr>). DGD'nin kayıtlı alan baz alınarak ödenmesinden dolayı il bazındaki bu farklılıklar arazi büyüklüklerinin ve kayıtlı çiftçi sayısının her ilde farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

AB'nde DGD ödemelerini düzenleyen 1782/2003 sayılı tüzükle Türk Mevzuatı karşılaştırıldığında Türkiye'nin sisteme büyük ölçüde uyum sağladığı görülmektedir. 1782/2003'ü karşılayan Türk mevzuatları; *Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemi, Doğrudan Gelir Desteği Yönetmeliği, Prim Yönetmeliği ve Kararnamesi, ÇATAK, Hayvancılık Destekleri Yönetmeliği, İyi Tarım Uygulamaları Yönetmeliği, Toprak Koruma ve Toprak Kullanımı Kanunu ve Yönetmelik Maddesi'dir.*

Avrupa Birliği Müktesebatının DGD ile ilgili diğer iki tüzükleri olan 796/2004 ve 795/2004'e binaen bir dizi düzenleme Türkiye'de yapılmıştır. OTP kapsamındaki doğrudan destek planlarına ilişkin ortak kuralları ve çiftçilere yönelik bazı destek planlarını belirleyen (EC) 1782/2003 sayılı Konsey Yönetmeliğinde temin edilen çapraz uyum, modülasyon ve entegre idare ve kontrol sisteminin uygulanmasına ilişkin detaylı kuralları belirleyen 21 Nisan 2004 tarih ve (EC) 796/2004 sayılı *Komisyon Yönetmeliği* ve ortak tarım politikası kapsamındaki doğrudan destek planlarına ilişkin ortak kuralları ve çiftçilere yönelik bazı destek planlarını belirleyen (EC) 1782/2003 sayılı *Konsey Yönetmelikle* tesis edilen tek ödeme planının uygulanmasına dair detaylı kuralları içeren 21 Nisan 2004 tarih ve (EC) 795/2004 sayılı Komisyon Yönetmeliği'ne karşılık *Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmelik Maddesi, İyi Tarım Uygulamaları, Toprağı Koruma ve Toprak Kullanımı Yönetmeliği, Doğrudan Gelir Desteği Bildirisi* ve *ÇATAK* programları düzenlenmiştir. OTP kapsamındaki doğrudan destek planlarına ilişkin ortak kuralları ve çiftçilere yönelik bazı destek planlarını belirleyen (EC) 1782/2003 sayılı Konsey Yönetmeliğinin IV. Başlığında temin edilen bazı destek planlarının uygulanmasına dair detaylı kuralları saptayan 23 Aralık 2003 tarih ve (EC) 2237/2003 sayılı Komisyon Yönetmeliği'ne karşılık *Prim Yönetmeliği ve Kararnamesi, Hayvancılık Yönetmeliği* vardır.

Türkiye ve AB Mevzuatları genel olarak karşılaştırıldığında, birçok noktanın AB Müktesebatına uyum sağladığı ve başarı gösterdiği görülmektedir.

Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri Çiftçi Kayıt Sistemi ile ilişkilendirilmiş, üretim teknolojileri üretimdeki verimi yükseltecek biçimde teşvik edilmeye başlanmıştır.

Ayrıca, 18/04/2006 tarih ve 5488 sayılı *Tarım Kanunu* ile tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma plân ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi için yasal altyapı oluşturulmuştur. Kanunla *Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu* kurulmuştur. Tarımsal desteklemelerin amaçları ve ilkeleri belirlenirken, Avrupa Birliği mevzuatı ve uluslar arası taahhütlere uyumlu olması şartı getirilmesi AB ile müzakereler açısından son derece önemli bir gelişmedir. Kanunla tarımsal destekleme araçları AB mevzuatı ile uyumlu olacak biçimde; doğrudan gelir desteği, fark ödemesi, telafi edici ödemeler, hayvancılık destekleri, tarım sigortaları ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri, çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri, diğer destekleme ödemeleri olarak netleştirilmiştir.

Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde fiyat ve miktarı etkileyebilecek yani piyasayı bozacak devlet sübvansiyon ve desteklerinin kaldırılması *Tarım Strateji Belgesinde* belirtilmiştir. Zaman içinde AB sürdürülebilir ve kendine yeterli tarımsal üretim amacını büyük ölçüde gerçekleştirmiş, rekabet avantajı elde etmiş ve arz fazlası yaratmıştır. İleride *Tek Ödeme* sistemine geçilmesi ve bu desteklerin DTÖ anlaşmaları gereğince yeşil kutuda verilme çabası belli diğer sinyalleri bize vermektedir.

Türkiye'nin de tarım politikalarının etkileşim halinde olduğu AB'den başka diğer organizasyon Dünya Ticaret Örgütü'dür. İleriki yıllarda DTÖ amacıyla başarılı olursa, Türkiye koruma yoluyla sağladıkları desteği düşürmek zorunda kalacaktır. Korumadaki düşüşü fiyat düşüşleri izleyecektir (Akder, 2006: 24). Bu etkileşim içerisinde, üreticinin kendi ayakları üzerinde durmasını sağlayacak yapısal önlemlerin önemi artacaktır. Nitekim AB kurumları kırsal kalkınma gibi yapısal politikalara ağırlık vererek, kendilerini gerek DTÖ, gerekse içsel dinamiklerinin gelişimi açısından yönelim değişikliğine sokabilmişlerdir. Ülkemizde de DGD ile başlayan sürecin AB'deki Tek Çiftlik Ödeme Yöntemine en yakın sistem olup, ürün cinsinden ve üretim miktarından bağımsız alan bazlı bir destek olarak uygulanmaktadır. Bilindiği üzere, AB'de uygulanmakta olan Tek Ödeme Sistemi ve diğer doğrudan ödeme planları her üye ülkede kurulması mecburi olan Entegre İdare ve Kontrol Sistemine (IACS) bağlı olarak yapılmaktadır. Ülkemizde de Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin önemli bileşenlerine karşılık gelen Çiftçi Kayıt Sistemi, bitkisel üretime yönelik destekleme ödemelerinin uygulanmasında 5488 sayılı Kanun uyarınca temel alınmaktadır. Yapılacak olan revizyonları takiben 2010 yılında Tek Ödeme Sistemi ve Diğer Doğrudan Destek Planlarına ilişkin AB'de 1782/2003 sayılı Konsey Yönetmeliğinin muadili olan bir yönetmelik hazırlanacaktır.

Türkiye’de DGD sistemi finansmanın doğrudan gerçek üreticiye ulaşmasını amaçlamıştır. Fiyata ve miktara bağlı desteklerin kaldırılması ile beraber, üreticilerin bu durumdan olumsuz etkilenmelerinin önlenmesi hedeflenmiştir. Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde fiyat ve miktarı etkileyebilecek yani piyasayı bozacak devlet sübvansiyon ve desteklerinin kaldırılması *Tarım Strateji Belgesinde* belirtilmiştir. Sistemin zarar ve yararları birçok düşünür, bürokrat ve akademisyence tartışılmış ve sonuçta 1990’lı yıllarda gündeme gelmiş, VII. Kalkınma Planında yer verilmiş, 2000 yılında ilk önce dört pilot ilde uygulama bulmuş ve 2001 yılından itibaren de ülke çapında uygulanmaya başlanmıştır.

DGD sisteminin gelir dağılımını nasıl etkilediği ise muğlak bir konu olarak çeşitli araştırmalara konu olmuştur. Ören ve Binici (2004), 2003/2004 sezonu için GAP alanı için anket çalışması yapmışlardır. Çalışmalarında üreticilere sordukları sorularda doğrudan gelir desteği sonrasında girdi kullanımının %60 arttığı, kiracılık ve ortaklığın %30 arttığı, arazi bedellerinin yüzde %50 yükseldiği cevaplarını almışlardır. Anket sonuçlarına göre üreticilerin %90’ının doğrudan ödemeleri girdi sübvansiyonlarına tercih etmektedir. DGD sisteminden memnun olmayan %28’lik kısım ise ödeme rakamlarının yetersizliğinden şikayet etmektedir. (Ören ve Binici, 2004: 58).

Şahin (2007b) ise internet ortamında yapmış olduğu anket çalışmasında (10/2006-03/2007 tarihleri arasında www.polleмик.com anket sitesi aracılığıyla 105 kişiye anket gönderilmiştir.) farklı bir sonuç elde etmektedir. Birinci soruya katılan 85 kişinin %61’i fiyat ve miktara bağlı destekler önemlidir seçeneğini işaretlemişlerdir. İkinci soruya cevap veren 78 kişinin %50’si AB’nin tarıma Türkiye’den daha fazla destek verdiğini düşünmektedir. Üçüncü soruya katılan 82 kişinin %33’ü köyden kente göçü önlemek ve sosyal patlama yaratmamak amacıyla tarım sektörünün desteklenmesi gerektiğini düşünmektedir.

Sistem esas itibarıyla adaletli bir destekleme mekanizması öngörmüştür. Fakat bazı akademisyenlerin çalışmaları sistemin gelir dağılımında bir bozukluk yaratarak, küçük çiftçileri sistem dışına ittiği ve desteklenen kesiminin daha çok üst gelir grupları olduğunu ifade etmiştir. Örneğin Minibaş (2006:3) doğrudan gelir desteği yönteminin küresel sermayenin hareket alanını özgürleştirmek amacıyla yaratıldığını savunmaktadır. Özkaya (2006:35) ise makalesinde çok sert bir ifade kullanarak “Tarım Reformu Uygulama Projesi”nin reform olmadığını ve temel amacının Türk tarımının üretimini kısmak olduğunu belirtmektedir. Bu konuda daha fazla araştırma gerektiren ve sonuçları net ortaya koyacak bilimsel alan araştırmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu araştırmalar ise yoğun anket çalışmaları ve bir araştırma ekibinin varlığını

zorunlu kılmaktadır. (Çiftçi ile birebir görüşülerek yapılacak anketler *Düzenleyici Etki Değerlendirmesi* çalışmalarında da kullanılan önemli bir metottur.)

Tarımsal desteklemelerde amaç olarak çiftçinin gelirinin artırması ve sürdürülebilir üretim yapması amaçlanmaktadır. DGD sistemi belirlenen amaca hizmet ettiği ölçüde başarı sağlayacaktır. DGD sistemine bir eleştiri de ürün planlamasına engel olduğu düşüncesiyle gelmiştir. Bu durumun üretim aşamasında arz dengesizliklerine yol açtığı ve piyasanın kendi başına bu dengesizlikleri gideremediği yönünde eleştirilerde bulunulmuştur.

Sisteme getirilen eleştirilerin yanında daha ağır basacak biçimde sistemi öven görüşler de birçok kesim tarafından ortaya konmuştur. Sistem lehine görüşler ise, sosyal, ekonomik ve teknik etkiler olarak başlıklar halinde sunulmuştur. Lehteki görüşlerin vurgusu genel olarak, sistemin nakit akışı sağladığı, çiftçilerin üretime entegre edildiği, kayıt sistemini ve vergi tabanını genişlettiği, üretim dışı arazilerin sistem içine entegresinin sağlandığı yönündedir. Sistemin eleştiri ve lehine görüşlerin iyi incelenmesi için bu konuların bilimsel, objektif ve güvenilir verilerle hazırlanmış analizlere ihtiyaç vardır.

IV. Tek Çiftlik Ödeme Yöntemi: Tanım ve Uygulama Esasları

AB Tarım Bakanları Konseyi, 26 Haziran 2003 tarihinde yapılan bir toplantıda, Ortak Tarım Politikası'nda önemli değişikliklerin yapılması gerektiği yönünde kararlar almıştır. 26 Haziran 2003 tarihindeki Lüksemburg Anlaşması ile kabul edilen yeni OTP reform paketi önemli bir tarımsal destekleme mantığını beraberinde getirmiştir. Piyasa talebine göre üretim ve geleceğe dönük plan yapmanın teşvikini sağlayan Tek Çiftlik Ödemesi Yönteminin 2005 yılında uygulanması planlanmış, hâlihazırda doğrudan ödeme sistemini benimsemiş ve TÇÖY'ni uygulamak için ek süre isteyen üyelerin ise en geç 2007 Ocak'a kadar ek geçiş süresi ile uygulaması zorunlu hale getirilmiştir. Dolayısıyla uygulama sonuçlarını değerlendirmek için henüz erken denilebilecek yıllar içersindeyiz. Fakat, destekleme sisteminin başta üye ülkeler olmak üzere, Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya gibi müzakere sürecine girmiş aday ülkeler için de zorunlu olması, sistemin getiri ve götürülerinin, farkındalık boyutunun irdelenmesi gerekmektedir.

Üretimden bağımsız bir ödeme sisteminin üye ülkelere tarımsal üretimde bir süreklilik ve üretimle destekler arası bağlantının daha da azaltılması, bu sayede *DTÖ Tarım Anlaşmasına* tam uyum hedef alınmaktadır. Doğrudan desteklerden büyük çiftçilerin büyük pay aldığı eleştirilerine

Kamu-İş; C:10, S:2/2008

modülasyon yoluyla bir nebze iyileşme getirmeyi amaçlayan *Tek Çiftlik Ödeme Yöntemi*, küçük çiftçinin kırsal kalkınma bünyesinde daha fazla pay alması hedeflemektedir. Avrupa Birliği yeni sistemle birlikte, çevre, kalite ve hayvan refahının destekleme aşamasında göz önünde bulundurmaya kesin biçimde amaçlamaktadır. Bu sayede kalite açısından üstün ürünlerin temini hedeflenmektedir. Avrupa Birliği üyesi ülkeler, tarımsal ürün üretiminde sağlık ve kalite gibi iki faktörü ön plana çıkartarak desteklemeleri ilerletmek istemektedir.

Tarım sektöründe üretilecek ürünlerin ve bu ürünlerin çevreye vereceği zararın azaltılması gündemdedir. Tüketicinin faydasını maksimum yapacağı noktada satın aldığı ürün sepetinin güvenilir olmasının temini devlete yüklenmektedir. Devletin asli fonksiyonlarından olan gıda güvenliği ve güvencesi sistem içinde tam anlamıyla bütünleştirilmeye çalışılmaktadır. Sistem üye ülkeleri ilgilendirdiği kadar adaylık statüsündeki başta Türkiye olmak üzere Hırvatistan ve Makedonya'ya da yakından ilgilendirmektedir.

Ortak Tarım Politikası (OTP) Avrupa Birliği'nin (AB) dışsal ve içsel uyum olmak üzere iki temel fonksiyonel değişim süreci için farklı zamanlarda reformlara tabi tutulmuştur. Dışsal uyum Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmasının fiyat ve miktara bağlı desteklerle, sübvansiyonların kaldırılması, böylece ticaret bozucu etkilerin giderilmesi esasına göre şekillendirilmiştir. İçsel uyum ise, AB bütçesinin garanti ve yönlendirme kısımlarından ibaret tarım bütçesi içerisinde önemli bir yer tutan tarımsal desteklemelerin piyasa mekanizmasına uyumu, kaynak dağılımının yeniden ayarlanması ve etkin destekleme gibi kriterlere göre ayarlanmasıdır. Tek Çiftlik Ödeme Yöntemi içsel ve dışsal dinamiklerin belirlediği 21. yüzyılın tarımsal destekleme aracını oluşturan ülkeler arası mutabakat sonucu teşekkül edilmiş ve AB üyeleri için uygulaması zorunlu mekanizmadır.

Tek Çiftlik Ödeme Yönteminde prensip olarak, tam üretimden bağımsızlık benimsenmiştir. Çiftçilerin piyasaya entegrasyonunun sağlanması, çevre tahribatlarının en düşük düzeye çekilmesi ve bürokrasinin azaltılması hedeflenmiştir. Hâlihazırdaki bütün doğrudan yardım planları yerini 2014 yılından itibaren, yeni üyelere dâhil olmak üzere bütün AB ülkeleri için TÇÖY'ye bırakacaktır.

2003 Haziran ayında Avrupa Birliği tarım bakanları ekilebilir araziler ve canlı hayvanlara ödenen doğrudan ödemelerin üretimden bağımsız hale getirilmesi üzerinde anlaşıldıktan sonra TÇÖY'nin temel yasal dayanağı 1782/2003 nolu Avrupa Konseyi Tüzüğü'dür (NFUS, 2005:1).

TÇÖY'de ödemelerin birim değeri, referans miktarın referans alana bölünmesi ile hesaplanmaktadır. Referans dönem 2000-2002 yılları arasındaki ortalama ödemeleri içermektedir. TÇÖP ödemesinden, 2000, 2001 ya da 2002 (referans yıllar) yıllarından herhangi birinde kayıt sistemine kayıtlı çiftçiler doğrudan ödeme almışlarsa faydalanabileceklerdir. Ortalama çiftlik faaliyeti 1782/2003 de belirlenen oranlar ile çarpılarak referans miktar bulunmaktadır. Ödeme hakkı ise Tek Çiftlik Ödeme Yönteminde de ekilebilir araziye yapılan ödeme oranıdır.

TÇÖY ile çapraz uyum aynı düzlemde düşünüldüğü için çevrenin korunması ile beraber gıda güvenliği ve hayvan refahında yüksek standartlar yakalanması hedeflenmektedir. TÇÖY ile beraber çiftçiler AB tüzük ve yönetmeliklerinde belirlenmiş çevre, bitki sağlığı, hayvan refahı ve iyi tarım uygulamaları (GAEC) perstektifinde uyum sağlamaları gerekmektedir.

TÇÖY'nin getirdiği önemli bir durum da modülasyona ağırlık verilmesidir. Büyük çiftlik sahiplerinin aldıkları desteklerde bir indirimle gidilmesi ve kırsal kalkınmaya kaynakların daha çok aktararak, küçük çiftçilerin desteklerden daha fazla yararlandırılması hedeflenmektedir. Bütün doğrudan ödemeler modülasyon mekanizması ile indirilmektedir. 2005-2007 yılları arasında %3'den %5 kadar bir indirim söz konusudur. Modülasyonla gelen indirim kırsal kalkınmanın finansmanı için daha fazla kaynak sağlanması mantığı üzerine oturmaktadır. Ancak işletme başına 5000 Euro'nun altındaki doğrudan ödemeler indirim tabi tutulmayacaktır.

AB'de son on beş yılda fiyat desteklemelerinden üretimden bağımsız destekleme modeline geçilmesiyle beraber uygulanmaya başlanan TÇÖY'de üye ülkelere üç uygulama seçeneği sunulmaktadır. Üye devletler, kendi hesaplarını yapmak ve ödemelerini gerçekleştirmek için *tarihsel ödemelerin esas alınması* ve *bölge ortalamalarının alınması ya da karışım* metotlarından birini benimsemek zorundadır. Aşağıda kısaca üç yöntem açıklanmaya çalışılacaktır.

Tarihsel yöntemde hesaplanan ödenekler 2000-2002 yılları arası yapılmış ödemelere dayanmaktadır (referans dönem). Referans döneminde yapılmış ödemeler alana bölünmektedir. Bu yöntem bireysel bakış açısı da denilmektedir. Kısaca, temel tarihsel metod, her çiftçinin hibe edilen haklarını referans dönemde aldıkları referans miktarlara göre ve referans döneminde ektiği arazi esas alınarak hesaplanmaktadır.

Bölgesel ya da sabit oran metodu ise, referans miktarların her bir çiftçi için hesaplanması biçiminde değil, bölgesel seviyede bir hesaplama ile oluşturulmasından ibarettir. Bölgesel yöntem, referans döneminde belli bir

bölgede çiftçilerin aldıkları ödemeler toplanarak bir hesaplama yapılmasıdır. Tek ödemelerde çiftçinin referans döneminde almış olduğu ödemeler elverişlilik esasına göre belirlenen alana bölünerek hesaplanmaktadır. Bölgesel referans miktarları bu şekilde bulunmakta, daha sonra bu miktarlar bölgede yaşayan çiftçilerce beyan edilen ekilebilir arazi miktarına (hektar) bölünmektedir. Böylece bölge için tek bir ödenek (entitlement) hesaplanmaktadır. Sonuçta, her bir çiftçi TÇÖY yılında beyan ettiği ekilebilir arazi miktarı üzerinden sabit bir ödenek almaktadır. Bu metod, ödemelerin çiftçilerin arasında yeniden dağılımını gerektirmektedir.

Karışık modeller ise, ülkelerin farklı bölgelerinde farklı hesaplama sistemlerinin uygulanması esasına dayanmaktadır. Kısmi tarihsel-kısmi sabit oran metodlarını kullanarak da TÇÖY hesaplaması yapabilirler. Dinamik ve statik hibrit sistemleri uygulanarak bir anlamda esneklik getirilmeye çalışılmaktadır. Statik yöntemde üst sınır (top up) değişmemektedir. Dinamik modelde ise üst sınır zamanla değişebilmektedir. İngiltere iki metodun bileşimini benimsemiştir (Barclay, 2005:1). Bölge ortalamaları metodu uygulanırken bölgelerin gelişmişlik düzeyine göre ayarlamalar yapılmaktadır. İngiltere’de tarımsal arazi fiyatları hektar başına 1995’den 2004 yılına kadar 4788 £’dan 7745 £’e yükselmiştir (Barclay, 2005:8). Bu durum Tek Çiftlik Ödeme Yönteminde çiftçiye yapılacak ödemelerde arazinin esas alınmasının arazi fiyatlarını yükselttiği savının ortaya atılmasına neden olmuştur.

2005 yılında Avusturya, Belçika, Danimarka, Almanya, İtalya, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, İsveç ve İngiltere; 2006 yılında Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Hollanda, İspanya; 2007 yılında Malta ve Slovenya TÇÖY uygulamasına geçmiştir. 2011 yılında Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Estonya, Letonya, Polonya ve Slovakya; 2012 yılında da Bulgaristan ve Romanya sisteminin uygulanmasına geçecektir. Yeni AB üyesi ülkelere Tek Çiftlik Ödemesi Yöntemi öncesinde bir esneklik sağlanmaktadır. Üye ülkeler üye oldukları yıllarında, farklı bir doğrudan ödeme planı seçebilmektedirler. Bu Tek Alan Ödemesi Planı, ulusal üst sınırlara kadar tarımsal araziler başına ödenen sabit miktarları içermektedir.

V. Sonuç

Türkiye’nin Avrupa Birliği ile yürüttüğü tarama sürecinde sisteme büyük ölçüde adapte olduğu görülmektedir. Fakat Ortak Tarım Politikası geleceğinde başta 2008 yılında gündeme oturan *Gözden Geçirme* olmak üzere bir takım değişiklikler öngörülmektedir. Eskiden tarımsal desteklemelerin yer aldığı birinci kısımda (şeker, şarap, zeytinyağı gibi piyasa düzenlemeleri, üretimden bağımsız

doğrudan ödemeler ve çapraz uyum standartları) Avrupa Birliği bütçesinden karşılanmaktayken, artık kırsal kalkınma politikalarının yer aldığı ikinci kısma ağırlık verilmektedir. İkinci kısmın ön plana çıkmasıyla beraber tarım sektörü çok fonksiyonlu hale gelmiş, ülkelerin kendi kaynakları birlikte finansman yöntemiyle ortaya çıkmaktadır. Modülasyonla da desteklenen kırsal kalkınma politikalarıyla da birlikte, gelecekte AB'ye üye ülkelerin kendi bütçelerinden tarıma ayırdıkları kaynağın artması söz konusudur. AB bütçesinden özellikle yeni üye ülkelere ayrılan pay hızla azaltılmaktadır. AB'ye yeni katılan ülkeler de Tek Çiftlik Ödemelerinden tamamen faydalanamamakta, ancak 2014 yılına gelindiğinde %100'ünden faydalanacaklardır. Yeni üyelere kırsal kalkınma politikalarında yapılan desteklerde, istihdam imkânları, hayat kalitesinin artırılması gibi altyapı yatırımlarına kaynak aktarılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye üye olduğunda AB'de *milli tarım politikalarının* ağırlık kazanma ihtimalinin varlığı göz önünde tutulmalıdır. Türkiye her duruma göre analizlerini çiftçisinin gelirini ve yaşam standartlarını yükseltecek biçimde yapmalı, özellikle tarım konusunda yapacağı reformları yavaş ve sindirerek gerçekleştirmelidir. Türkiye'nin hâlihazırda tarıma verdiği en büyük destek tarımda korumacılık uygulamasıdır. *İleride, yapılan anlaşmalar gereğince tarımda tam liberizasyonun uygulanması durumunda rekabetçilik ön plana çıkacaktır.*

Zaman içinde Avrupa Birliği sürdürülebilir ve kendine yeterli tarımsal üretim amacını büyük ölçüde gerçekleştirmiş, teknolojiyi uygun yerde kullanarak belirli ürünlerde rekabet avantajı elde etmiş ve arz fazlası yaratabilmiştir. Dolayısıyla *Tek Çiftlik Ödeme Yöntemine* geçilmesi ve bu desteklerin Dünya Ticaret Örgütü anlaşmaları gereğince yeşil kutuda verilme çabasına zemin hazırlamıştır.

Gelişmiş ülkeler, geçmişte tarıma yoğun biçimde fiyat ve miktara bağlı destekler vermişlerdir. İki gelişmiş ülkenin vermiş olduğu destek birbirini zaman içerisinde dış ticaret aşamasında nötr duruma getirmiş, kaynak israfına yol açmıştır. Gelişmiş ülke, çiftçisinin üretimini artırmak için fiyat desteği vermiş, daha sonra bu ürünü ihraç edebilmesi için de sübvansiyon desteği sağlamıştır. Tarım sektörünün arz ve talep cephesini beraber etkileyen fiyat destekleme mekanizması, ticareti bozucu etkilerde bulunmuştur. Fark ödemesi de fiyat desteğine göre sadece tarım sektörünün arz cephesini etkilemesi dolayısıyla fiyat desteklerine göre üretimi daha az bozmuş; ancak AB'de destekleme mekanizması tercihini *ortak irade* ile kaynak israfının önlenmesi ve rekabetin bozulmaması için üretimden bağımsız doğrudan gelir desteği yöntemi yönünde kullanmıştır.

Türkiye'nin tarım politikalarının etkileşim halinde olduğu AB'den başka diğer organizasyon Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ). İleriki yıllarda DTÖ amacıyla

başarılı olursa, Türkiye koruma yoluyla sağladıkları desteği düşürmek zorunda kalabilecektir. Akder (2006: 9)'a göre korumadaki düşüşü fiyat azalışları izleyecektir. Bu etkileşim içerisinde, üreticinin kendi ayakları üzerinde durmasını sağlayacak yapısal önlemlerin önemi artacaktır. Nitekim AB kurumları kırsal kalkınma gibi yapısal politikalara ağırlık vererek, kendilerini gerek DTÖ, gerekse içsel dinamiklerinin gelişimi açısından yönelim değişikliğine sokabilmişlerdir. Zaten AB üyesi ülkeleri de artık çiftliklerde üretilenlerle, şehirde işlenen ürünlerin birbiriyle ilişkili olduğu, dolayısıyla kırsal kalkınmaya daha fazla önem verilmesi gerektiğinin farkına varmışlardır. Bu çerçevede özellikle AB ülkeleri rekabet gücünün tarım ve ormancılıkta artırılması, çevre ve kırsal alanların iyileştirilmesi, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ve kısıtlı alanlarda yaşayanların hayat kalitesinin yükseltilmesi gibi konulara ağırlık vermeye başlamışlardır.

Avrupa Birliği ile müzakerelerde 11. Fasılda yer alan alt ünitelerinden olan destekleme mekanizmalarında geçiş düzenlemeleri yapılabilmektedir. Aday ülkeler, müzakere sürecinde tıpkı Macaristan, Slovakya, Letonya, Estonya, Romanya, Bulgaristan gibi geçiş süreci talep edebilmektedir. Bu süreçte şeffaf olunması ve olası taleplerin önceden analitik ve rasyonel biçimde sunulması çok önem taşımaktadır. Düzenleyici etki değerlendirmesi ve ekonomik etki analizleri (Bu konuda ayrıntılı bilgi için Kaymak, 2005, Karaosmanoğlu, 2006, Bıçkıcı, 2006 ve DTM, 2006)'yi inceleyiniz.). çalışmaları yapılarak, politika değişikliğinin çözmesi beklenen sorunlar, mevcut riskler, değişiklikten beklenen amaç, uygulamanın değişik kesimlere olası etkileri belirlenebilmektedir. Analizlerin somutlaştığı ve sistematik hale getirildiği bu zorunlu uygulamalar neticesinde birçok aday ülke geçiş süresi, istisna talep edebilmişler ve somut biçimde başarı yakalayabilmişlerdir. Bu anlamda, 1782/2003 sayılı AB Tüzüğü ile uygulama zorunluluğu bulunan Tek Çiftlik Ödeme Yönteminin genel ve kısa bir değerlendirmesinin yapılmasının fayda getirebileceği düşünülmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Akder, Halis (2006) “Doha Gelişme Gündemi ve Türkiye”, İktisat Dergisi, Sayı: 477, Eylül: 19-25.

Babacan, Aziz (1999) Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi, DPT Uzmanlık Tezi, Aralık.

Baffes, J. and H. Gorter (2005) “Experience with Decoupling Agricultural Support”, (in) Global Agricultural Trade and Developing Countries, (Ed.) Ataman Aksoy and John Beghin, World Bank.

- Barclay, Christopher (2005) "Agriculture, Single Farm Payment Scheme", Library of House of Commons: 1-8.
- Bayaner, A. ve A. Koç (2001) "Doğrudan Gelir Desteği: Teorik Bakış, Türkiye Koşullarında Olası Ekonomik ve Sosyal Etkileri", İçinde, Doğrudan Gelir Desteği Pilot Uygulamasının İzleme ve Değerlendirilmesi, Proje Raporu 2001-9, Yayın No. 57, Ankara:1-9.
- Bıçkıcı, M. (2006) "Düzenleyici Etki Analizi", Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Demirci, S. (2000) Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamalar: Literatür İncelemesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Mayıs, Ankara.
- DTM (2006) "Düzenleyici Etki Analizleri ve AB Müzakere Süreci", DTM, Mart.
- DTM (2004) "Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası Reformu", Erişim Adresi: <http://www.dtm.gov.tr>
- EC (2005) Impact Assesment Guidelines, European Commission, June.
- Eraktan, G., C. Albay, B. Miran, E. Orhan (2004) Türkiye'de Tarımın Teşvikinde Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Sonuçları, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No. 2004-53, İstanbul.
- Ercan, M. (2006) "Tarımda Gelir Desteği ve Kayıt Dışılık", Radikal Gazetesi, 13 Temmuz 2006 Erişim Adresi: <http://www.radikal.com.tr-13/07/2006>
- Herman, V. (2008). MATRA Training for European Cooperation", Sunum, 7 Ekim 2008, Wageningen University, Business School.
- Karaosmanoğlu, H. (2006) "Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması", DPT Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Temmuz.
- Kaymak, H. (2005) "Düzenleyici Etki Analizi", Maliye Dergisi.
- Meester, G. (2008) Common Agricultural Policy of the European Union, teksir.
- Minibaş, Türkel (2006) "Türkiye Tarımının Kapitalistleşmedeki Sancılı Dönüşümü", İktisat Dergisi, Sayı: 477, Eylül: 3-6.
- NFUS (2005) "Single Farm Payment Scheme: The Basics"(Anonim):1-6. Erişim Adresi: <http://www.nfus.org.uk>
- Normile, Mary Anne, B.W. Effland and Edwin Young (2004) "U.S. and E.U. Farm Policy-How Similar?", USDA Economic Research Service, WRS-04.

Kamu-İş; C:10, S:2/2008

- Ören, N. ve T. Binici (2004) “ Doğrudan Gelir Desteği Uygulamasının GAP Alanı Tarımsal Yapı ve Gelirlerine Etkileri”, içinde (Ed.) Esengün, K., G. Erdal ve E. Oruç, Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi 16-18 Eylül Tokat:53-60.
- Özkaya, T. (2006) “ Türkiye’de Tarımın Çöküşünü Kabullenecek miyiz?”, İktisat Dergisi, Sayı:477, Eylül: 35-41.
- Saracoğlu, M. ve A. Şahin (2006a) “Tarımsal Yapının AB Üyeliği Açısından Değerlendirilmesi”, Kamu-İş, Sayı:4, Cilt:8: 171-197.
- Saracoğlu M. ve Şahin, A. (2006b) “ Türkiye’de Kırdan Kente Göç Olgusu Üzerinde Kırsal Kalkınma Politikalarının İşlevselliği”, Ekev Academic Review, Yıl: 10, Sayı: 28: 295-308.
- Şahin, A. (2007a) “Tarım Sektöründe Doğrudan Gelir Desteği Sistemi”, (teksir).
- Şahin, A. (2007b) “ Türkiye’de Tarım Sektörü ile İlgili Bir Anket” (teksir).
- TÜGEM (2005) “Tarımda Destekler: Muhtelif Destekler”, Erişim Adresi: <http://www.tugem.gov.tr>
- TÜGEM (2003) Türkiye’de Çiftçi Kayıt Sistemi ve Doğrudan Gelir Desteği Uygulamaları, TÜGEM, Ankara.