

AVRUPA TOPLULUĞU TARIMSAL YAPI POLİTİKALARI

Neşe KUMRAL (*)

ÖZET

Avrupa Topluluğu Tarım Politikasının iki önemli aracı fiyat ve yapısal politikalar-
lardır. Konumuz olan yapısal politikalar üç dönem altında incelenmektedir.

Birinci dönemde, ülkelerin farklı olan tarım politikaları koordine edilmeye
çalışılmıştır. Daha geniş kapsamlı ve ortak bir tarım politikası uygulamasına ise ikinci
dönemde bir başka ifadeyle 1972 yılında çıkartılan üç sosyo-yapısal direktifin
çıkartılması ile geçilmiştir. Bu dönemde ayrıca, 1975 yılından itibaren az gelişmiş
bölgelere yönelik bir dizi çalışmaya başlanılmıştır. Ancak , daha çok uygulanan fiyat
politikasının etkisiyle, Topluluk üretim fazlalıkları sorunu ile karşı karşıya kalmıştır.
Bu olumsuz gelişmeyi önlemek amacıyla gerek fiyat politikasında gerekse de, 1985
yılından üçüncü döneme giren yapısal politikada bir takım değişiklikler yapılmıştır. Bu
değişiklikler, temel olarak üretim fazlalıklarının bulunduğu alanlarda üretim
yardımlarının azaltılmasına ya da tamamen durdurulmasına yöneliktir.

İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın katılımıyla daha da önem kazanan az gelişmiş
bölgelere yönelik çalışmalara üçüncü dönemde de devam edilecektir.

GİRİŞ

Roma Anlaşmasının 1958 yılında yürürlüğe girmesiyle kurulan Av-
rupa Topluluğu, aynı anlaşmanın 3. maddesinde ortak bir tarım politikası
izleneceğini karar altına almıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar tarımsal faaliyetlerini aile
işletmelerinin hakim olduğu geleneksel bir yapıda sürdüren Avrupa
ülkeleri, savaş sonrasında tarım ürünleri gereksinimlerini karşılayamaz du-
ruma düşmüşlerdir. Tarımsal üretimin iklim koşullarına bağlı olarak
değişebilmesinin yanısıra, iç talebin karşılanması gerekliliği, ülkeler
arasında tarım sektörünün modernleşmesi ve tarımda çalışanların gelirleri-
nin artırılması yönünde önlemler alınmasını zorunlu hale getirmiştir.

(*) Araş.Gör., D.E.Ü. İ.İ.B.F. İktisat Bölümü

Bu zorunluluklar sonucunda doğan Ortak Tarım Politikası (OTP), tarımda verimliliğin arttırılarak çalışanlara iyi bir yaşam standardının sağlanması, tarım ürünleri tedarikinin garanti altına alınması ve bu ürünlerin tüketicilere makul fiyatlarla ulaştırılması amaçlar taşımaktadır.

OTP'nin bu amaçları gerçekleştirebilmesi için belirlenen iki önemli araç ise fiyat ve yapı politikalarıdır. Bunlardan fiyat politikası üreticilere belirli bir fiyatın garanti edilmesi, rekabete yol açabilecek ithalatın kontrolü, ihracatın sübvansiyonu, üretimin mevcut arz-talep dengesine göre sınırlanması veya teşvik edilmesi olarak özetlenebilir.

Asıl konumuz olan yapı politikaları ise, tarımsal yapı koşullarının daha iyi bir duruma getirilerek, üreticilerin yaşam standardının yükseltilmesi hedefini taşımaktadır.

Topluluğun 1970'li yılların başında karşılaştığı ürün fazlalıkları sorunu nedeniyle daha fazla önem kazanan yapı politikaları, büyük ölçüde Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu (FEOGA) tarafından finanse edilmekte ve Topluluk tarafından çıkartılan yönetmelik, direktif ve kararlar çerçevesinde üye ülkeler tarafından hazırlanan projelere bağlı olarak yürütülmektedir.

1962 yılından itibaren uygulanan sözkonusu yapı politikaları, Topluluk tarımında ortaya çıkan sorunlar ve önlemler göz önüne alınarak üç ayrı dönemde incelenmektedir (CEC, Green Europe, 1986, 59). Bu dönemlere ilişkin bilgiler aşağıda verilmeye çalışılmıştır.

A) Birinci Dönem

Bu dönemde, üye ülkelerin tarım politikalarının Topluluk tarım politikası hedeflerine uygun olarak koordine edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla 17/64 sayılı yönetmelik çıkartılarak, tarımsal ürünlerin üretim ve pazarlama koşullarının iyileştirilmesi ve bu ürünlerin piyasalarında arz ve talep dengesinin sağlanması ile ilgili projelere finansal destek sağlanmıştır (Marsh, Swanney, 1981, 39).

B) İkinci Dönem

1960'lı yılların sonlarına gelindiğinde, Topluluk tarımı önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu durum mevcut yapı politikasının değiştirilmesini gündeme getirmiş ve yapısal politikalarda ikinci döneme geçilmiştir. Bu değişikliklere aşağıda belirtilen gelişmelerin yol açtığı bilinmektedir.

Bunlardan birincisi, üye ülkelerin tarımsal yapılarının çok farklı olmasıdır. Topluluğun kurulduğu ilk dönemde toplam işgücünün yaklaşık %17'si tarımda istihdam edilmekteydi. Bu oran İtalya'da %33 ve Fransa'da %35 iken Belçika'da %10'lara kadar düşmekteydi. Yarım ile beş hektar arası büyüklükte olan tarımsal işletmeler, İtalya'da toplam tarım işletmelerinin %85'ini oluştururken, bu oran Almanya'da %55 ve Fransa'da %35 dolayındaydı. Tarımın gayri safi milli hasılaya katkısı Belçika tarımının katkısından üç kat fazla olmasına rağmen bir Belçikalı çiftçinin ortalama geliri, İtalyan çiftçisinden üç kat fazla durumdaydı (CEC, European Documentation, 1987, 11).

Belirtilen bu farklılıkların yanısıra birinci dönem yapı politikasından istenen sonucun elde edilememesinin diğer önemli bir nedeni de, uygulamada fiyat politikasına ağırlık verilmesi olmuştur. Her ne kadar ortak piyasa düzenine dahil tarım ürünlerine yüksek fiyatlar verilmesi çiftçi gelirlerini devamlı olarak arttırmışsa da diğer yönden, daha hızlı oranda seyreden enflasyon, gelirlerdeki bu fazlalığı alıp götürmüştür. Bu durum özellikle küçük işletmeler ile emeğe dayalı entansif tarım yapan işletmeleri etkilemiştir. Mekanize olmuş ortak ve büyük işletmeler, özellikle hububat tarımı ile uğraşanlar, OTP uygulamalarından faydalanmışlar ve gelirlerini tatmin edici düzeye çıkarmışlardır. Fiyat politikasının, tarım kesiminde çalışanlara aynı ölçüde yararlı olamamasının yanısıra, yıldan yıla artan buğday, şeker ve tereyağ stoklarının neden olduğu finansman yükü, tarım politikasına karşı şikayetleri arttırmıştır (İKV: 60, 1973, 15).

Bu gelişmeler ortak ve daha kapsamlı bir yapı politikası uygulamasını zorunlu hale getirmiştir. Bu konuyla ilgili olarak ilk çalışma, 1968 yılında, Hollanda tarım bakanı Sisco Mansholt tarafından hazırlanan plandır. Mansholt hazırladığı planda, Topluluk'ta tarım işletmelerinin küçük ölçekli ve dağınık durumda olduğunu belirterek, küçük işletmelerle dolu bir ortamda tarıma ilişkin amaçların gerçekleştirilemeyeceğini ve bu nedenle, işletmelerin daha modern hale getirilerek, ölçeklerinin arttırılmasını, özellikle küçük tarım işletmelerindeki işgücünü azaltarak, açıkta kalanlar için, tarım bölgelerinde yeni iş alanlarının yaratılmasını ve üretim fazlalığı bulunan ürünlerde fiyatların indirilmesini önermiştir (Özguven, 1987, 150). Mansholt planı, özellikle büyük üreticilerden gördüğü tepki nedeniyle sınırlı bir uygulama alanı bulabilmiş, amaçladığı yapısal-radikal değişiklikleri gerçekleştirilememiştir (Akder, 1988, 13).

Sözkonusu plandan sonra, yapı politikaları ile ilgili olarak yapılan ilk çalışma, 1972 yılında üç direktifin çıkartılması olmuştur.

Bunlardan bir tanesi, tarım işletmelerinin modernizasyonu ile ilgili

72/159 sayılı Topluluk direktifidir ve tarım işletmelerinin daha modern hale getirilmesi, çalışanların yaşam standardının yükseltilmesi amacını taşımaktadır. İşletmelerin bu direktif çerçevesinde yardım alabilmeleri için, bir gelişme planı hazırlamaları ve bu planın ilgili hükümetler tarafından onaylanması gerekmektedir. Gelişme planı uygulayan işletmelere faiz indirimini ya da sermaye yardımları yapılmasına karar verilmiştir (Marsh, Swanney, 1981, 41) .

Bir diğer çalışma ise, tarımda çalışanların diğer alanlara kaydırılması ve tarımsal alanların yeniden dağılımı ile ilgili 72/160 sayılı Topluluk direktifidir.

Bu direktif tarımdaki işgücü fazlası sorununa yönelik olup, düşük geliri çiftçilere tarım dışı alanlarda çalışma olanakları yaratılması ve yaşlı olarak kabul edilen 55 yaşın üzerindeki çiftçilerin ise belirli bir gelir karşılığı, emekliliğe sevk edilmeleri çalışmalarını kapsamaktadır.

Üçüncü çalışma ise, çiftçilerin mesleki eğitim ve deneyimlerinin artırılması ile ilgili olan 72/161 sayılı Topluluk direktifidir.

Çiftçilere durumları ve imkanları konusunda bilgiler verilmesi ve gerek tarımda kalmayı tercih etmeleri, gerekse de tarımı terketmeleri halinde yardım edilmesi çalışmalarını kapsamaktadır.

1985 yılından itibaren 797/85 sayılı yönetmelik altında toplanan sözkonusu üç direktif, tüm topluluk için geçerli olmuş, uygulamada bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları gözönüne alınmamıştır. Oysa topluluğun bazı bölgelerinde elverişsiz arazi yapısı ve verimsiz topraklar nedeniyle maliyetler yüksek, verimlilik ve gelirler düşük düzeyde kalmaktadır. Bu olumsuz koşullar bölgeler arasında gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkmasına neden olarak, sorunlu bölgelerin rekabet şansını ortadan kaldırmaktadır.

Topluluk bu gelişmeleri önleyebilmek için 1975 yılından itibaren azgelişmiş ve sorunlu bölgelerin kalkındırılması amacıyla bir dizi çalışmayı başlatmıştır.

Bu çalışmalardan birincisi, azgelişmiş bazı dağlık bölgelerdeki tarım işletmelerine yönelik, 75/268 sayılı Topluluk direktifi ile düzenlenmiş olan önlemlerdir.

Azgelişmiş bölgelerdeki elverişsiz koşullar nedeniyle, çiftçilerin daha gelişmiş bölgelere göç etmeleri, terk edilen bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerin azalmasına, göç edilen bölgede işgücü fazlalığı sorununun ortaya

çıkmasına neden olmaktadır. Bu olumsuz gelişmeleri önlemek amacıyla ilgili bölgelerdeki tarım işletmelerine doğal güçlükleri ile orantılı olarak telafi edici tazminatlar adı altında doğrudan yardımlarda bulunmaktadır.

1977 yılında başlatılan diğer bir çalışma ise, spesifik bölgesel önlemler adını taşımaktadır. Bu çalışmalar, o bölge ekonomisinde önemli bir yere sahip olan tarım ürünlerinin yetiştirilmesi ve/veya o bölgenin tarımsal yapısına ilişkin sorunların giderilmesine yöneliktir.

Spesifik bölgesel önlemler kapsamında yapılan bazı çalışmalar şunlardır, İrlanda'da tarımsal alt yapının iyileştirilmesi, Yunanistan'ın bazı bölgelerinde tarımsal gelişmenin hızlandırılması, Güney Fransa'da bağcılığın geliştirilmesi v.b

Yukarıda belirtilen ve tarım sektörüne yönelik olan çalışmalarla, Topluluğun azgelişmiş bölgelerindeki tarımsal yapılar iyileştirilmeye, dolayısıyla tarımsal gelirler arttırılmaya çalışılmaktadır. Ancak temel ekonomik faaliyeti tarım olan bazı azgelişmiş bölgelerde tarımın yanısıra tarımdışı sektörler de azgelişmiş durumdadır. Ekonomik faaliyetlerin azlığı nedeniyle ortaya çıkan istihdam sorunu bu bölgelerdeki göç olaylarını hızlandırmaktadır. Bu olumsuz gelişmeler nedeniyle Topluluk sözkonusu bölgelerin kalkınabilmesi amacıyla tarımın yanısıra, tarımdışı faaliyetlerin de desteklenmesi ve bu şekilde ekonomik yapıların yeniden şekillendirilmesi bir başka deyişle değiştirilmesi gerektiğine karar vermiştir (CEC, 1979 Report, 1980, 53).

Bu amaçla Topluluk 1979 yılından itibaren Entegre Kalkınma Programları çalışmalarını yürütmektedir. Bu programlar çerçevesinde yardım alacak faaliyetlerin içerisine tarımın yanısıra, bölgelerin özelliklerine göre, tarım endüstrisi, el sanatları, turizm, küçük sanayi, eğitim gibi tarımdışı faaliyetler de girmektedir. İlk olarak uygulanan bölgeler İskoçya'nın batı adaları, Fransa'nın Lozere ve Belçika'nın güney doğu bölgeleri olmuştur. Daha sonra ise Yunanistan'ın tamamını Fransa ve İtalya'nın belirli bölgelerini kapsamakta olan ve 1986-1993 yılları arasında geçerli olacak Entegre Akdeniz Programı uygulamaya konulmuştur. Bu programın amacı, Topluluğun azgelişmiş olan bölgelerde, kalkınma sürecinin hızlandırılması ve İspanya ile Portekiz karşısındaki rekabet yapılarının korunabilmesidir (CEC, Green Europe, No:197, 3).

C) Üçüncü Dönem

Bu dönemde getirilen yenilikler şunlardır,

a) Topluluk tarımının içinde bulunduğu sorunlar gözönüne alınarak, ikinci dönemin başında çıkartılmış olan, 72/159, 72/160, 72/161 sayılı direktiflerin, 797/85 yönetmeliği altında birleştirilerek yeniden düzenlenmelerine karar verilmiştir. Bu amaçla gelişme planı yerine, daha esnek bir yapıya sahip olan ıslah planı uygulanacaktır ve bu plan çerçevesinde yapılacak olan yatırım yardımları, üretim fazlalığı bulunan ürünler için, kaldırılacak ya da sınırlandırılacaktır.

b) Genç çiftçilerin istihdamını arttırmak amacıyla özel yardımlarda bulunulacaktır.

c) Çiftçilere mesleki eğitim verecek merkezler kurulacaktır.

d) Az gelişmiş bölgelere yönelik olarak yapılan çalışmalara devam edilecektir.

e) Üretim fazlalığı bulunan ürünler üretimine alternatif olabilecek, ormancılık çalışmaları arttırılacaktır.

f) Çevrenin korunması amacıyla özel yardımlarda bulunacaktır.

Yukarıda üç dönemde anlatılmaya çalışılan Topluluk tarımsal yapı politikası, Yunanistan, İspanya ve Portekiz' in katılımıyla daha da bir önem kazanmıştır. Zira bu ülkelerden özellikle Portekiz ve Yunanistan'ın tarımsal yapıları Topluluğun diğer ülkelerine göre daha sorunludur. Bu nedenle sözkonusu ülkeler, Topluluğa katılmalarından itibaren önemli yardımlar almaktadır.

Ümit verici bir durum olmamakla birlikte, ülkemizin Topluluğa katılması halinde, gerek topluluğun en büyük yüzölçümüne sahip ülkesi olarak, gerek tarım sektöründeki önemli yapısal sorunlar nedeniyle, bölgesel ve sosyal fonlardan önemli ölçüde yararlanacağı, Danimarka, Yunanistan, İspanya, İrlanda, Portekiz ve Hollanda ile birlikte Topluluğa getirdiği mali katkıdan daha fazla fon elde eden ülkelerden biri olacağı belirtilmektedir (Şen, 1989, 14) .

Ancak Türkiye'nin sözkonusu fonlardan yararlanması, bu fonların Topluluk bütçesine getireceği önemli yük ve bunun yanı sıra Doğu blokunda oluşan son gelişmelerle Topluluk tercihlerinde olabilecek değişimler nedeniyle oldukça şüphelidir denebilir.

AGRICULTURAL STRUCTURE POLICIES IN THE EC

Common Agriculture Policy has two instruments to satisfy his objectives. These instruments are price and structural policies.

In the period when Common Agriculture Policy was firstly applied, incomes of the farmers were increased by means of price policy, however this policy caused the problem of product surplus. Therefore, especially since 1970, structural policy was also used besides price policy to make the living standards of farmers higher.

The structural policies can be examined under three main periods.

KAYNAKÇA

AKDER Halis, (1988); Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım Politikasının Reformu ve Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticareti, Türktrade Araştırma Merkezi, Dış Ticaret Dizisi No:4, İstanbul.

Commission of the European Communities, (1986); European Agricultural Guidance and Gurantee Fund, Special Issue of Green Europe, Luksemburg.

Commission of the European Communities, (1983); For the Southern Regions of the Community the Integrated Mediternean Programmes, No:89, Brüksel.

Commission of the European Communities, (1985); The New Agricultural Structures Policy, Green Europe, No:211, Brüksel.

Commission of the European Communities, (1980); The Agricultural Situation in the Community, 1979 Report, Luksemburg.

European Documentation, (1987); The Common Agricultural Policy, and Its Reform, Luksemburg. İKV, (1973); Genişleyen AET ve Tarım, İKV Yayınları:60, İstanbul .

MARSH J.S.,J.SWANNEY Pamale, Agriculture and the European Community, London, 1981 .

ÖZGÜVEN Ali, (1987); Ortak Tarım Politikası ve Türkiye, Bursa.

ŞEN Faruk, (1989); Türkiye'nin Potansiyel AT Üyeliğinin Topluluğa Getireceği Mali Külfet, İKV dergisi, sayı:67, İstanbul .