

AB – TÜRKİYE ÜRETİCİ ÖRGÜTLÜLÜĞÜ VE DEĞİŞİM

Prof. Dr. Gülcan Eraktan *

1. Giriş

Örgütlenme, işbirliği, disiplin ve sorunları birlikte göğüsleme istek ve azmine sahip bir grup kişinin belirlenmiş bir hedefe ulaşmak için gerekli düzenlemeleri yapmak amacıyla belli kurallar çerçevesinde bir araya gelmeleriyle oluşturulan bir kurumsal bir sistem olarak tanımlanabilir. Önce çerçeve kuralların yerli yerine oturtulması, sonra aynı hedefe yönelmiş ve bunun gereklerini yerine getirmeğe hazır bireylerin birlikteliğinin sağlanması ve her şeyden önemlisi, atılan ilk adımlara süreklilik kazandırılarak, çalışmaların sekteye uğramasının önlenmesi gerekmektedir. Bütün bu koşulların yerine gelmesi, örgütlenmeyi gerçekleştiren çekirdek grubun ilk hareketi başlatmasından sonra karar alma ve örgütün işlevlerini sürdürme konumundaki kadroların gayret, iddia ve inançlarının derecesiyle ilgilidir. Örgütün ilgili kesim çalışanları ve ekonomi içindeki yerine bağlı olarak bu sürekliliğin sağlanmasının zorunlu olduğu durumlarda devletin de devreye girerek karşılaşılan darboğazın aşılmasına katkıda bulunması beklenebilir (Eraktan 2001).

Bir ekonomi sektörü olarak tarımda da çeşitli amaçlara ulaşılabilme ancak bazı örgütlerin varlığı ile mümkündür. Ancak, örgütlenme toplumda belli bir sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyine ulaşmayı gerektirdiğinden, tarım kesimine de aynı toplumsal bilinç düzeyinin yansımış olması önem taşımaktadır.

Bütün bu gerçekler ve ön koşul durumundaki beklentiler Türk tarımı ve Türk tarımındaki örgütlenme açısından da geçerlidir. Örgütler sadece ilgili kesim çalışanlarını değil, bir ülkenin tarım politikasını yönlendirmede oynadıkları rol nedeniyle, tüketici ve aracı kesimin ekonomik faaliyetlerini de etkilerler. Bu açıdan da örgütlerin güçlendirilmeleri ve işlevlerini hakkıyla yerine getirebilecek konuma eriştirilmeleri büyük önem taşır. Gücün kaynağında ise bilgi yatar. Bir toplumun yalnız kendisine ait bilgilerle donanması, gelişmek için gerekli karşılaştırmayı sağlamada yetersiz kalınmasına yol açar. Bu açıdan, hangi konuda olursa

* Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü

olsun, bu arada örgütlenme konusunda da başka ülkeler örneklerini izlemeye sayısız yarar vardır. Özellikle hem örgütlenme açısından önemli örnekler sunan, hem de tam üye aday konumunda olmamızın getirdiği uyum mükellefiyetleri açısından AB ülkelerindeki durumun bilinmesi gerekmektedir.

2. Tarımda Örgütlenme Şekilleri

Her ülkede tarımın örgütlenmesi ülkenin tarımsal yapısı, uygulanan tarım politikaları ve bunların getirdiği ihtiyaçlar çerçevesinde farklı özellikler gösterebilir. Bazı ülkelerde toplumsal dinamikler ve birikimler örgütlenmenin yaygın ve güçlü olmasını sağlarken, bazen devletin yönlendirmesiyle örgütlenme sağlanır, bazen de devletin örgütlenmeye gerekli önemi vermemesi nedeniyle, üreticiler bireysel çabalara dayalı faaliyetleri kaçınılmaz bir çalışma biçimi olarak kabullenme durumunda kalırlar. Örgütlenmenin bir eşgüdüm sorunu olduğu ve ancak bu yolla hedeflere ulaşmanın kolaylaşacağı konusunda bir inanç yaratılmadıkça, her alanda sorun yaşanması tehlikesinden kurtulmaya da imkan yoktur. Bunun örneklerini Türk tarımı ve tarım politikasının her kademesinde gözlemlemek mümkündür.

Çiftçilerin örgütlenmesi genelde iki hedefe yönelik olarak ortaya çıkar: üretim ve pazarlama alanında daha güçlü duruma gelmek ve çiftçinin üretim ve piyasa koşulları hakkında bilgilendirilmesi ve çıkarlarının korunması. Bu hedeflere bağlı olarak da ekonomik bir örgütlenme yapısı altında toplanılır veya bir mesleki örgütlenme yolu tutulur. Ama bir örgüt temel işlevleri itibarıyla hem mesleki, hem ekonomik örgüt olma özelliği gösteremez.

Her ülkede örgütlenme ulusal hukuk kuralları çerçevesinde yürütülür. Bu nedenle kuruluşun işlevleri rekabet hukukunu ilgilendirmediği sürece AB üyesi ülkelerde de örgütlerin oluşumu ulusal hukuk yaklaşımına bağlı olarak farklılıklar gösterir. Bu nedenle üretici örgütlenmesi her ülkede aynı şablona oturtulmadığı gibi, federatif yapıdaki devletlerde eyaletler arasında da üretici kuruluşlarının işlev ve yönetimleri farklılık gösterebilmektedir.

2.1. Mesleki Örgütler

Mesleki örgütler olarak AB üyesi ülkelerde farklı yapılarla Ziraat Odaları ve Çiftçi Birlikleri vardır. Ziraat Odaları genelde çiftçinin çıkarlarını savunan, devlet ile çiftçi arasında bilgi ve yönlendirme açısından aracılık yapan, çiftçi kayıtlarını tutan, çiftçi eğitim ve tarımsal

araştırma hizmetlerini gören, hatta bazı ülkelerin bazı eyaletlerinde AB politikalarının yürütülmesini izlemekle sorumlu tutulabilen kuruluşlardır. Bu yönleri ile üretimde yol gösterici, araştırmacı, denetleyici, ama pazarlama hizmetlerine girmeyen bir faaliyet biçimleri vardır.

Çiftçi birlikleri çeşitli ülkelerde farklı biçimlerde oluşturulmuşlardır. Kimi ülkelerde ulusal, bölgesel ve yerel birlikler, kimi ülkelerde siyasi partilerin alt grubu gibi çalışan birlikler, kiminde federal yapının özelliği olarak kendi içinde dikey birleşmesini tamamlamış, ama farklı siyasi ve dini yaklaşımlar içinde olan kişilerin katıldığı ve birbirinden bağımsız çalışan birlikler, kiminde bazı dernek yapılarında olduğu gibi, genç çiftçilerin ayrı bir birlikte, belli bir yaşın üstündekilerin farklı birlikte bir araya geldiği birlikler vs. şeklinde değişik özellikler gösterir. Birbirinden bu tür farklı yönleri olan aynı ülke içindeki birliklerin çoğu zaman birbirleri ile ilişkileri kopuktur ve rekabet halinde olabilirler.

Çiftçi mesleki örgütlerinin mantığı tarım tekniğindeki gelişmeleri çeşitli yollarla çiftçilere aktaracak, devlet politikalarının üye çıkarlarına ters düşmesi halinde bu çıkarları koruyacak, ama bir kamu kuruluşu olarak devlete hem araştırma, inceleme ve eğitim yoluyla, hem çiftçilere ödenecek devlet yardımlarının dağıtım işlerinde destek olacak kuruluşlar olarak hizmet vermektir (Abel 1967). Örneğin Almanya'da 1890lı yıllarda kurulan Ziraat Odaları bu yönde faaliyette bulunmaktadırlar. Ayrıca çeşitli gönüllü birlikler oluşturulmuştur. Bu birlikler Ziraat Odalarının bulunduğu eyaletlerde daha az etkindir. Ama tarım politikası yürütücülüğünün (yeni adıyla Tüketicinin Korunması, Gıda ve Tarım Federal Bakanlığına bağlı) Tarım Daireleri eliyle yapıldığı eyaletlerde daha güçlenmişlerdir. Bununla beraber, (Bayerische Bauernverband gibi) çiftçi birlikleri ve (Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft-DLG) çiftçi toplulukları ne çiftçilere yardım verilmesi, ne girdi sağlanması, ne de pazarlama konularında bir rol oynar. Bunların faaliyetleri ana hatları itibariyle, sorunlara çözüm aramak, lobi faaliyetleri yürüterek politikacılara etki yapmak, çiftçiye danışmanlık hizmetleri yapmak, pazarlamadaki ve piyasadaki boşlukları göstermek, halkla ilişkileri yürütmek ve reklam yoluyla ürünlerin kalitelerini yükseltmeğe çalışmak şeklinde özetlenebilir. Bunun yanı sıra Birlikler Tarım Bakanlığının gözetiminde yürütülen tarım eğitimine katkıda bulunmaktadırlar. Bu eğitim çiftçilerin Topluluk yardımlarından yararlanabilmeleri açısından gereklidir.

Birlikler ayrıca isteğe bağılı olarak yetişkin eğitimi de yapmakta, çiftçiler bilgisayar, pazarlama, vergi, muhasebe ve diğere çeşitli alanlardaki kurslarla eksik yönlerini geliştirmektedir.

Bütün AB üye ülkelerindeki çiftçi birlikleri, aynı zamanda AB düzeyinde bir Tarımsal Organizasyonlar Komitesine (COPA) katılarak, daha üst bir örgütte de temsil edilmektedirler. COPA her ülke ve her ülkenin bölgelerinin sorunları ve talepleri, hatta bazı ülkelerde çıkarları bile farklı olmakla beraber, çiftçiler için ortak çıkar anlamına gelen tarım konularındaki kararlara temel oluşturan Komisyon tekliflerinin hazırlanmasına bir lobi kuruluşu olarak etkide bulunur. COPA içinde yer alan üye ülkeler çiftçi meslek örgütleri arasında ticari bir rekabet değil, işbirliği bulunur. COPA, satış kaygısı olmaksızın, birbirinden çok farklı sorunları olan çiftçi kitlelerinin ortak çıkarlarını savunmaya çalışır.

2.2. Ekonomik Örgütler

Buna karşılık ekonomik örgütler olarak kooperatifler, üretici örgütleri/grupları/toplulukları, sermaye kuruluşları, hatta Fransa'da olduğu gibi sendikalar üretimi yönlendirme ve ürünü pazara hazırlama görevini üstlenebilirler.

Tarım kooperatifleri üretimden pazarlamaya ve üretilen ürünlerinin işlenerek satılmasına kadar her aşamada etkindirler. Kooperatifler kooperatifçilik ilkeleri çerçevesinde ulusal hukuk düzeni içinde kurulurlar. Her üye ülkede farklı ürün gruplarının pazarlanmasında kooperatiflerin payı, aşağıdaki çizelgede görüldüğü gibi farklılık gösterir. Kimi ülkelerde kimi ürünlerin tamamına yakını kooperatiflerce piyasaya sürülürken, örneğin Portekiz'de kooperatiflerce hiç ürün pazarlanmıyormuş gibi bir görüntü ortaya çıkmıştır. Oysa pazarlama alanında çalışan üretici örgütlerinin yüzde 64'ü (1999 verileri itibariyle) kooperatif yapıda örgütlenmişlerdir (dos Santos Campos 1999). Bu da tarım ürünlerinin pazarlaması açısından genel anlamda üretici örgütlerinin de önemini ortaya koymaktadır. 2000li yıllarda Türkiye'de üretici örgütlenmesi içinde artan bir şekilde öne çıkartılmaya başlanan ve "Üretici Birlikleri" adı altında kurulmaları 58. hükümetin Acil Eylem Planında yer alan üretici örgütleri hakkında genel bir bilgi verilmesinde yarar bulunmaktadır.

2.2.1. Üretici Örgütleri/Grupları/Topluluklarının Kuruluşu

Üretici örgütleri/toplulukları/grupları üyelerine tarım ürünleri üretiminin piyasanın ihtiyaçlarına uyumu, tarım ürünleri arzını bir araya getirerek üreticinin alıcılar karşısında

Çizelge 1. Kooperatiflerce pazarlanan ürün oranı

Ülke	Domuz eti	Sığır eti	Tavuk eti	Yu murta	Süt	Şeker pancarı	Hubu bat	Meyve	Sebze
Almanya	27	28	-	-	52	80	50	40	28
Avusturya	15	5	70	-	90	100	60	18	28
<u>Belçika</u>	20	0	-	-	53	-	30	75	85
Danimarka	91	66	0	52	94	0	60	75	75
Finlandiya	68	65	81	54	97	-	46	-	-
Fransa	85	30	30	25	47	16	68	40	25
Hollanda	34	16	9	14	83	63	65	76	73
İngiltere	28	-	25	-	67	-	24	67	26
İrlanda	66	20	20	-	99,5	-	57	14,3	17,5
İtalya	13	12	35	8	40	6,5	20	43	8
İspanya	8	9	25	28	30	23	22	45	20
İsveç	78	72,9	0	32	100	0	75	20	50
Lüksemburg	37	38	-	-	81	-	79	-	-
Portekiz	-	-	-	-	-	-			
Yunanistan	3	2	15	2	20	-	49	57	3

Kaynak. Europaeische Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Europaeischen Union- Bericht 1999, Luxemburg, T/152.

güçlendirilmesi için üretim ve satış açısından ortak kurallar geliştirirler. Bunlar üretim ve satışta yatay işbirliği arayışının simgesidirler.

Hollanda'da 19. yy.ın son çeyreğinde oluşmaya başlayan ekonomik örgütlenmeler 1950 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile başlayan günümüz Hollanda çiftçi örgütlenmelerinin kuruluşuna öncülük etmiştir (Bartsch 1975). Üretici örgütleri (toplulukları/grupları) adı verilen örgütlenme biçiminin AET'nin kurucu üyesi olan ülkelerde oluşturulması 1962 yılında tarım ürünlerinin üretim ve ticaretinde genel rekabet kurallarına uyum konusunda alınan kararlar sonrasına dayanmaktadır (26/62 sayılı tüzük- OJ 1959-1962). Daha Topluluğun kuruluşu öncesi Hollanda, (özellikle meyve ve sebze alt sektöründe) çok iyi işleyen bir örgütlenme sisteminin örneğini verdiği için, Komisyonun 1960 yılındaki OTP konusundaki teklifinde Hollanda'da uygulanan sistemin bazı özelliklerinin oluşturulacak olan piyasa mekanizmalarına yansıtılması öngörülmüştür. Ayrıca Topluluğu kuran üye ülkelerden

kuzeyde olanların başarılı kooperatifçilik deneyimleri örnek alınmıştır. Bu örgütlerin üretim yardımlarının yönetimi, kalite kontrol kuralları gibi alanlarda düzenleyici olabilecekleri düşünülmüştür. Bu örgütlerin pazarda güçlerin birleştirilmesiyle sınırlayıcı uygulamalara gitmesi ve ayrımcılık yapması tehlikesi karşısında ise kamu hukuku önlemleri ve bu örgütlerin olanaklarının katılmayanlara da yaygınlaştırılması yoluna gidilmesi öngörülmüştür (Barents 1994).

1960lı yıllarda küçük ve orta boy tarım işletmelerinin pazarda oluşan fiyatı kabullenme durumunda olmaları, pazara hakim olamamaları ve üretimlerini piyasa talebine göre ayarlama kabiliyetine kavuşmamış olmaları piyasalarda önemli sorunlar yaratmaktaydı. Bu nedenle ortak piyasa düzenlerinin uygulanmasını mümkün kılmak için ulusal piyasa organizasyonları olan üretici örgütleri oluşturulması, bunlar eliyle kurallar getirilmesi ve bu kuralların sadece üye olan üreticilere değil, üye olmayan üreticilere de yaygınlaştırılması fikrinden hareket edilmiştir (Bendel 1982). Bu örgütler eliyle arz yönünden olan yapısal eksiklikler karşılanmaya çalışılmak istenmiştir.

1966 yılında kurulan ortak meyve ve sebze rejimi içinde üretici örgütlerinin de kurulması ve teşviki öngörülmüştür (159/66 sayılı tüzük- OJ 192, 27-10-66). Böylece 1962 yılından beri sürmekte olan çalışmaların sonucunda üretici örgütleri Topluluk içi piyasa desteğinin bir unsuru olarak önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Aksi halde ürün fazlası verilen başka ürünlerde olduğu gibi, piyasaları büyük ölçüde dalgalanma gösteren, dayanıksız ürünler olma özelliği taşıyan ve üreticileri de güçlü olmayan meyve ve sebzelerin satın alma, depolama ve ürün fazlalıkları sorunlarının çözümünün de Topluluğun sorumluluğu altında olması gerekirdi. 159/66 sayılı tüzükle üye devletlere bu örgütlerin kuruluşundan sonraki üç yılda gittikçe azalan miktarlarda yardım etme olanağı tanınmıştır. Bu yıllık yardım üretici grubunun pazarladığı ürün değerinin yıllara göre %3, %2 ve %1'i oranında olmuştur. FEOGA Yönlendirme Bölümü üye devletlerin yapmış oldukları bu yardımın %50'sini üstlenmiştir. 1967 yılında ise yumurta (122/67 sayılı tüzük) ve tavuk eti (123/67 sayılı tüzük) (her ikisi için de bkz. OJ 1967) piyasa düzenlemeleri getirilmiş ve bunlarda da üretici örgütleri eliyle üretim, işleme, pazarlama ve kalite unsurunun yönlendirilmesi öngörülmüştür. Yalnız bu piyasa rejimlerinde yardım düşünülmemiştir.

1967 yılında Komisyon üretici örgütleri ve üst birliklerinin kurulmasını teklif etmiştir (COM(67)68 final). Bununla üye devletlerin bu tür örgütlerin oluşturulmasının teşviki

konusunda uyacakları genel kurallar belirtilmek istenmiştir. Ancak 1970li yıllara kadar bu alanda bir ilerleme olmamıştır. Bu arada Komisyon üretici örgütlerini güçlendirme yoluyla pazar yapısının iyileştirilmesi görevinin ulusal devletlerde olduğunu öne sürerek üye devletlerce kuruluş aşmasında yapılan yardımlara Topluluğun katkısının düşürülmesi önerisini getirmiş, (önce %30, sonra %25 teklif edilmiş), ancak bu Konsey'ce benimsenmemiştir.

Değişik ürünler için farklı yıllarda oluşturulan piyasa mekanizmaları içinde üretici örgütlerine de yer verilmiştir. Başlangıçta üretici örgütleri/toplulukları dört piyasa düzenlemesi içinde ele alınmıştır; şerbetçiotu (1697/71 sayılı tüzük, 26-7-1971 -OJ 175/1), meyve ve sebze (1035/72 sayılı tüzük, 18-5-1972 - OJ L 118/1), balık ürünleri (3796/81 sayılı tüzük, 31-12- 1981- OJ L 379/1) ve yağlar (136/66 sayılı tüzük 22-9-1966 ve daha sonra 1413/82 sayılı tüzük, OJ L 162/6).

Şerbetçiotu ortak piyasa organizasyonu (OPO) içinde üretici örgütlerinin kurulması sırasında üye devlet yardımları serbest bırakılmış, ancak Topluluk katkısı %25 ile sınırlanmıştır. Bu yardımın şerbetçiotu ekiliş alanlarının düzenlenmesi ve daha uygun çeşitlerin üretilmesi aşamasında belli bir süre yapılması (1975 yılı sonuna kadar) seçeneğinin tercihi halinde bu yardımlar için yapılan harcamaların %50sinin FEOGA- Yönlendirme Bölümü tarafından ödenmesi öngörülmüştür. 1976-1977 yıllarında genel bir üretici grupları rejimi getirilmek istenmiş, ancak bazı ülkelerde üretim ve pazarlama yapısının iyi oluşturulmuş olması nedeniyle, üye devletler arasındaki farklılıkların artması her devleti kapsayan genel bir rejim oluşturulmasını önlemiştir. Şu halde üretici örgütleri açısından üye ülkelerin birbirinden tamamen farklı yapılarda, dolayısıyla konu ile ilgili olarak farklı görüşlerde olmaları 1966 yılında kurulan ortak meyve ve sebze rejimi(1035/72 no.lu tüzük) nedeniyle 1978 yılına kadar temel bir tüzük geliştirilememiştir. O arada ipekböceği yetiştiricileri için özel önlemler çerçevesinde (707/76 sayılı tüzük, 25-3-1976- OJ L 84/1) üretici örgütleri kurulması öngörülmüştür. Sonunda üreticilerin örgütlenmelerinin pazar yapısının istenilen gelişmeyi göstermediği alanlarda teşviki daha uygun görülmüştür. Başlangıçta İtalya için düşünülen önlemlerin daha sonra ihtiyaca göre diğer ülkelere de yaygınlaştırılması kabul görmüştür (1360/78 sayılı tüzük, 19-6-1978- OJ L 166/1). İtalya'nın dışında Belçika ve Fransa'nın bazı dağlık bölgelerinde ve deniz aşırı sömürgelerinde üretici örgütleri kurulması kararlaştırılmıştır. Bu daha sonra Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in katılımıyla bu ülkelere ve İrlanda ile Fransa'nın diğer bölgelerine de yaygınlaştırılmıştır. Bu bölgelerde çeşitli

ürünler için (örneğin et, tavuk eti peynirler, kuru yem zeytinyağı, üzüm şırası) üretici örgütleri kurulması imkan dahiline girmiştir. Pamuk için de (389/82 sayılı tüzük, 15-2-1982- OJ L 51) Yunanistan'ın tam üyeliği sonrası getirilen bir düzenleme bulunmaktadır. Bu yolla sadece örgütlerin kuruluş aşamaları için değil, toplama, çırçırılama, depolama ve ambalajlama işlemlerinde yapısal iyileştirmelere katkıda bulunma amacıyla da yardım yapılması karara bağlanmıştır. Yunanistan'la beraber İtalya ve İspanya da bu rejimin içindedir.

Bütün bu mevzuat çerçevesinde kurulan üretici gruplarının ülkelere göre dağılımları farklıdır. Örneğin, Belçika ve Hollanda'da çok uzun zamandır mevcut kooperatif hareket nedeniyle bu üretici gruplarının kurulması fazla yaygın olmamıştır. Örneğin hububat, sığır ve domuz eti, yem bitkisi üretimi alanında Belçika'da hiçbir üretici örgütü kurulma müracaatı olmamıştır (952/97 sayılı tüzük, 20-5-1997- OJ L 142). Bu yüzden kuruluş yardımları yapılmasına ihtiyaç fazla olmamıştır. Buna rağmen örneğin meyve ve sebze pazarlamasında üretici gruplarının payı bu iki ülkede %71, Fransa'da %55, İspanya'da %50, İtalya'da %30dur. Buna karşılık, bu tip üretici organizasyonlarının olmadığı İngiltere'de bahçe tarımının görece olarak önemsizliğine rağmen, bu kuruluş yardımları önem taşımaktadır. Bununla beraber zaman içinde bu örgütlerin AB çapında kuruluşlarını tamamlamış olması ve çeşitli ürünlerin Ortak Piyasa Düzenlerini kuran tüzükler içinde gene bu örgütlerin kuruluş ve işleyişi ile ilgili kurallar yer aldığından, 952/97 sayılı tüzük, yerine yenisi getirilmeksizin yürürlükten kaldırılmıştır.

Üretici örgütlerince pazarlanan diğer ürünlerden şerbetçiotu, bu ürünün geleneksel olarak yetiştirildiği yerler için önem taşımaktadır. Üretim sözleşmeli olarak yapılmaktadır. Bir süre sonra bu yardımların verilerek örgütler oluşturulması işlemi sona ermiştir. Pamukta ise Yunanistan kuruluş ve yatırım yardımları yapmaktadır.

Hemen hemen bütün ürünler için kalite ve kantite açısından arzı talebe göre ayarlama, uzun süreli satış sözleşmeleri ile üretici ve alıcı konumundaki kesimler arasında işbirliği yaratacak yönde faaliyette bulunma amacını güden üretici örgütleri kurulmuştur. Bütün bu örgütlerin temel görevi ilgili ürünün piyasasında denge sağlamak, satış koşullarını belirlemek ve üreticinin üretimini piyasa koşullarına göre düzenlemesini sağlamaktır. Bu örgütlerin hepsinde üye devlet tarafından tanınma koşulu bulunmaktadır. Ama bunların üstlendikleri görevler, onay için gerekli ön koşullar ve üyelik birbirinden çok farklı olabilmektedir. Ülkelere ve ürün gruplarına göre bu örgütler farklı hukuki özellikler de taşıyabilmektedirler.

Örneğin, şerbetçiotu, ham tütün ve ipekböceği kozası yetiştiricileri herhangi bir kartelleşme ile ilgili hukuki düzenlemeye konu olmaksızın fiyat belirleyebilir ve bu amaçla gerekli önlemleri alabilir. Buna karşılık İtalya, Fransa'nın bazı bölge ve departmanları, Belçika, Yunanistan, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya'da genel veya bölgelerle sınırlı düzenlemeler getirilmekte, tarla ürünleri, hayvansal ürünler ve bazı işlenmiş tarım ürünleri için Komisyon kartelleşmeye karşı bazı kararlar alabilmektedir. Meyve-sebze ve su ürünleri için ise, bu örgütlerin geri çekme fiyatı ile piyasadaki ürün almaları nedeniyle kartel hukukunun özel düzenlemeleri geçerlidir. Bunlarda üyelere satılmayan ürünler için bir tazminat ödenmesi söz konusudur. Bunun dışında bir alım-satım tekeli olan İngiltere'deki Süt Pazarlama Bordu bir üretici örgütü olduğu halde tekel özelliği nedeniyle 1 Ocak 1995 den itibaren kaldırılmıştır. Bunların dışında başta Yunanistan olmak üzere pamuk üretilen bölgelerde kurulan üretici toplulukları ve bunların üst birlikleri, farklı bir muameleye tabi olmakla beraber, kartel kuralları bunlar için de geçerlidir. Bu üretici örgütleri hangi ürüne yönelik ve hangi hukuki düzenleme içinde olursa olsun demokratik ve rekabet hukukuna uyması gereken kuruluşlardır.

2.2.2. Üretici Örgütleri/Grupları/Topluluklarının Özellikleri ve Amaçları

Üretici örgütleri çiftçilerin gönüllü katılımlarına dayanmakta, ancak devletin onayı ile kurulmaktadır. Kuruluşu için örgütün belli bir üye sayısına ulaşmış olması, asgari bir miktarda ürün pazarlıyor olması, üyelerine çevre dostu üretim yapmaktan, depolama, tasnif, pazarlama, defter tutma ve bütçe tekniğine kadar çeşitli konularda bilgi aktarma ve bir eylem planı yapmış olması gibi kurallar aranmaktadır. Örgüt işlerini bu eylem planına göre yürütmektedir. Burada üretimin iyileştirilmesi, pazarlamanın teşviki, tüketiciye yönelik ürün pazarlaması, çevre dostu ve ekolojik üretim ve örgütün piyasada satılmayan ürünleri geri çekmesi gibi hedeflerden en az biri esas alınır.

Üretici kuruluşlarının faaliyet amaçları şunlardır:

- İlgili ürünün piyasasında denge ve şeffaflık sağlamak,
- Planlı, özellikle kalite ve kantite açısından talebi karşılayacak şekilde bir üretim gerçekleştirmek,
- Arzın daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi,
- Üyelerinin ürünlerini pazarlamalarının teşviki,
- Pazarlamanın her aşamasında standardizasyonu sağlamak,

- Üretim maliyetlerinin kısılması,
- Üretici fiyatlarının düzenlenmesi,
- Çevre dostu üretim teknikleri geliştirilmesi,
- Ürünlerin işlenmesi ve atıklarının değerlendirilmesinde çevreyi koruyucu tekniklerin uygulanmasının teşviki,
- Su ve toprak kaynakları ile peyzajın korunması,
- Çeşit zenginliğinin sürdürülmesi ve/veya teşvikidir.

Üretici örgütlerinin kuruluşunu kolaylaştırmak için üye ülkeler kuruluşunun ilk beş yılında kuruluşu teşvik ve yönetimi kolaylaştırmak için yardım yapabilmekte ve yardım harcamalarının bir kısmını karşılamak üzere doğrudan veya kredi kuruluşları eliyle özel koşullarla kredi açabilmektedirler. Buna karşılık üye ülkeler üretici kuruluşlarının işlevlerini yerine getirmeleri için gerekli önlemleri almakta ve yükümlülüklerini yerine getirmeyen kuruluşlar için yaptırım uygulamaktadırlar.

Yukarıda belirtilen amaçlara erişebilmek için üreticilerin ve doğrudan örgütün bazı yükümlülükleri yerine getirmeleri gerekmektedir. Üretici üretimin ve pazarlamanın ne şekilde yapılacağı ve çevre korunması konularında konulan kuralları uygulamakla yükümlüdür. Bunun karşılığında üyeler örgütün demokratik denetimini ve alınacak kararların da sınırsız denetimin hesaplayacak kurallardan yararlanmaktadırlar.

Üretici kuruluşları bir çalışma planı hazırlayarak, burada öngördüklerini uygulamak, üye ülke ve Topluluk denetimine açık olmak, çalışmalar hakkında gerekli her türlü istatistiği toplamak ve bir işletme fonu kurmakla yükümlüdür.

Üye devletlerde yürütülen pazar politikasının bir unsuru olarak düşünüldüğü için üretici örgütleri/toplulukları/ gruplarının tabi olduğu kimi yönetimle ilgili kurallar birbirinden farklı olabilir. Almanya'dakine göre Fransa'da devletin üretici örgütlerine etkisi daha fazladır. Almanya'da sözleşmeli tarımı düzenleyen bir yasa bulunmayıp, bu Medeni Kanun çerçevesinde ele alınırken, Fransa'da bunu düzenleyen bir yasa bulunmaktadır. Almanya ve Fransa'da üretici toplulukları özel hukuk kurallarına tabi iken, Hollanda'da kamu hukuku içinde ele alınırlar. Özel hukuktan farklı olarak kamu hukukunun geçerli olduğu durumlarda ilgili ekonomik faaliyet alanına giren teşebbüslerin ilgili kuruluşu katılmaları mecburidir. Almanya'da kamu hukukuna tabi olan kuruluş tarım ürünleri ve gıda maddelerinin yurtiçi ve yurtdışı piyasalarının merkezi

olarak teşviki, piyasa ve fiyat raporlarının tutulduğu merkezi teşkilatlardır ve bunlar branş birliklerinin yerini tutarlar. Fransa’da ise kamu hukukuna bağlı olarak çalışan çeşitli piyasalara yönelik kurulmuş “pazar daireleri” bulunmakta, bunlar Ortak Piyasa Organizasyonu çerçevesinde alınan önlemleri düzenlemektedirler. Hollanda’da “ekonomik örgütler” adını taşıyan üretici örgütleri, diğer sektörler yanında daha çok da tarımda ve gıda sanayiinde kurulmaktadır. Ama perakende ve toptan ticaret ve el sanatları alanında da oluşturulmuş kuruluşlar vardır. Bunlar ya yatay (tek bir piyasa aşaması için) veya dikey (aynı ürün veya ürün grupları için bütün ekonomik aşamalarda olan) birleşmelere girmektedir. Yatay birleşmelerde, örneğin üretim, işleme veya pazarlama aşamalarından birinin ele alındığı aynı ürün veya ürün grubunu yetiştiren işletmeler veya bu ürün veya ürün gruplarının perakende satışı ile uğraşan birleşmeler gündeme gelmektedir. Dikey birleşmelerde ise aynı ürün veya ürün grubunun üretiminden diğer bütün pazar aşamalarına kadar uğraşan işletmelerin hepsinin bir araya geldiği kuruluşlar anlaşılmaktadır (Winkler 2003). Hollanda’daki sistem daha karışıktır. Ama hem yasalarının daha OTP diye bir kavramın bulunmadığı zamanlardan beri yürürlükte olması ve yerleşmiş olması, hem hitap edilen tarımsal nüfus miktarının azlığı (toplam 282 000 kişi) sistemin işleyişini kolaylaştırmaktadır.

Bu üretici örgütleri kooperatif, ekonomik birlik, sermaye şirketi, sendika gibi herhangi bir organizasyon şeklinde örgütlenebilir. Ama böyle bir üretici örgütü olabilmesi için üstlendiği görevleri yerine getirmesi ve devlet tarafında kuruluşunun onaylanmasıyla kalınmayıp, denetiminin de yapılması gerekmektedir.

2.2.3. Branş birlikleri

Meyve-sebze, tütün, balıkçılık ve su ürünleri piyasa düzenlemelerinin güçlendirilmesi için ayrıca aynı üretim dalında faaliyet gösterenlerin gönüllü olarak kurdukları interdisipliner birlikler öngörülmüştür. Şarap alt sektörü için de branş örgütleri kurulabilmektedir. Bunlara aynı ürünün üreticileri, pazarlayıcıları ve işleyicileri katılabilmektedir. Ancak böyle bir birlik/örgüt kurabilmek için bu üretici, pazarlayıcı ve işleyicilerin piyasada önemli bir oran oluşturmaları ve onlara bağlanan örgütlerin bir kısmı veya tamamında inisiyatif kurmaları gerekmektedir. Bu tür dikey birleşmelerin kuruluşu hem üye devlet, hem de Komisyonun onayına bağlıdır. Onay alan branş birlikleri için iki özellik geçerlidir. Bir kere Topluluğun kartelleşme ile ilgili hukuki mevzuatından belirli koşullar altında muaf tutulmaktadır. Ama bu muafiyetin de bazı sınırları vardır. Her şeyden önce, üye ülkedeki yasal kuralların bu tür

birleşmelere izin vermesi gerekir (örneğin Federal Almanya Cumhuriyetinde yürürlükteki Kartel Yasası bu tür birleşmelere izin vermemektedir).

Bu tür branş birliklerinin kuruluş amaçları şunlardır:

- Ürün ve pazar bilgisi ve şeffaflığını artırmak
- Piyasa araştırmaları ve çalışmalarıyla ürün satışlarında işbirliğine katılmak
- Topluluk hukuku ile uyumlu standart sözleşmeler hazırlamak
- Ürünleri pazarlamasını artırmak
- Ürünleri piyasa gerekleri, tüketici damak zevki ve beklentilerine uygun olarak daha kaliteli ve çevre dostu olmaya yöneltecek bilgi sağlamak ve araştırma yapmak
- Ürünlerde kalite sağlamak, ayrıca toprak ve su kaynaklarını korumak için ilaç ve diğer işletme girdilerini daha az kullanan yöntemler geliştirmek
- Ürün kalitesini iyileştirici yöntem ve araçlar geliştirmek
- Ekolojik tarım, menşe bildirim, kalite damgası ve coğrafi bildirim piyasadaki teşviki ve korunması
- Entegre tarım ve diğer çevre dostu üretim yöntemlerinin özendirilmesi
- Üretim ve pazarlama kuralları açısından Topluluğun veya üye ülkenin yasal hükümlerine göre daha katı hükümler belirlemek gibi işlevleri üstlenmek.
- Görüleceği gibi hem üretici kuruluşları, hem de gönüllü birliklerle sektörün eşgüdüm halinde çalışması, böylece üretim , pazarlama ve işleme aşamalarında çıkabilecek sorunların asgariye indirilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

3. Türkiye’de Üzerinde Çalışılan Üretici Birlikleri Yasa Tasarısı

Hem zayıf olan çiftçi örgütlenme yapısının güçlendirilmesi, hem AB üyeliği halinde Ortak Piyasa Organizasyonlarının işleyişinde rol alacak örgütleri oluşturabilmek için kuruluşu öngörülen Üretici Örgütleri Yasa Tasarısı üzerinde çalışılmakta ve bu tasarının yasalaşması 58. Hükümet tarafından Acil Eylem Planı içine alınmış bulunmaktadır.

Tasarı örgütlerin gönüllülük esasına dayalı olarak Dernekler Kanunu, dolayısıyla Medeni Kanun çerçevesinde yukarıda sayılan amaçları yerine getirmek için kurulmasını öngörmektedir. Bir çerçeve kanun niteliğinde çıkartılması düşünülen tasarıda, çeşitli ürünlerle ilgili olarak üretici birliklerinin kuruluşunun yönetmeliklerle düzenlenmesi esas alınmaktadır.

Tasarı ile getirilmek istenen kuralların, tasarı henüz son şeklini almadığı için ayrıntıları ile verilmesi uygun değildir. Ama tasarı ile getirilmek istenen kuralların AB mevzuatına uygunluğunun araştırılması ve bu alandaki AB düzenlemelerinin temellerinin tartışılması amacıyla Mart 2003'de AB'nin TAİEX Ofisinden gelecek uzmanlar Ankara'da ilgililerle birlikte konu üzerinde çalışmalar yürüteceklerdir. Kuşkusuz Türkiye'de üretici örgütü özelliği taşıyan organizasyonların kurulması örgütlenme sorununun çözümü anlamına gelmemektedir. Bunların kurulması, faaliyete geçmesi ve yaygınlaşması yalnız yasa ile olmaz. Bu kuruluşların finansman, yönetim, denetim, deneyim sorunları kadar, örgütlenmenin önünde en büyük engel olarak duran çiftçi kitlesinin örgütlenme yönündeki eğitim eksikliği engelinin de aşılması gerekir. Kaldı ki, Türk çiftçisinin örgütlenme yönündeki eksikliği yalnız ekonomik örgütler bazında değil, mesleki örgütler temelinde de kendisini göstermektedir. Şurası hiç unutulmamalıdır ki, örgütlenmenin güçlendirilmesi çiftçinin ve Türk tarımının gelişmesi ile eş anlamlı olacaktır.

Kaynaklar

Abel, W., Agrarpolitik. 3. Aufgabe, Göttingen, 1967.

Bartsch, H., Bedrijfschappen und Produktschappen als öffentlichrechtliche Körperschaften in den Niederlanden. in: Handwörterbuch des Agrarrechts. Heft 11, 1975.

Barents, R., The Agricultural Law. Boston, 1994.

Bendel, B., Marktstrukturgesetz. in: Handwörterbuch des Agrarrechts. Heft 11, 1975.

dos Santos Campos, A., Associações Agrícolas um Guia Prático. DGDR Direcção-General de Desenvolvimento Rural, 1999.

Eraktan, G., Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası. Uzel Yayınları, İstanbul, 2001.

Europäische Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union-Bericht 1999, Luxemburg.