



This project is co-financed by the European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment
with Common Market Organization (CMO) Requirements

Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için
Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi
TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

AB Tarım Sektöründe Ortak Piyasa Düzeni Kapsamında Sözleşme Sistemleri

Genelde OTP, tarımsal ürünlerin üreticileri ve alıcıları arasındaki sözleşmeler de dâhil olmak üzere, pazardaki paydaşların ticari kararlarına müdahale etmemektedir. Ancak, katılımcıların sisteme güvenmeleri açısından temel sözleşme şartlarına uygunluk önem taşımaktadır. İşleme ve perakende alanındaki aktörlere göre çiftçilerin gıda tedarik zincirinde daha zayıf bir pazarlama gücüne sahip oldukları kabul edilmektedir. Dolayısıyla, resmi, yazılı sözleşmeler konusunda bir Birlik mevzuatının olmaması halinde, AB OPD çerçevesinde Üye Devletlere OPD kapsamına giren herhangi bir sektörde yazılı sözleşmeleri zorunlu kılma kararını verme imkanını tanımıştır. Üye Devletler, bunu yaparken, Birlik mevzuatına uyulduğundan ve özellikle iç pazarın ve ortak piyasa düzeninin düzgün şekilde işleminin dikkate alındığından emin olmalıdır.

Birlik genelindeki durumların çeşitliliği göz önüne alındığında ve yetki ikamesi ilkesi açısından, tarım sektöründe sözleşme zorunluluğu getiren bu tür bir karar Üye Devletlerin tasarrufunda olmalıdır. Bununla birlikte, bazı sektörlerde bu tür sözleşmeler için uygun asgari standartlar belirlemek ve iç piyasanın ve ortak piyasa düzeninin düzgün işleyişini temin etmek açısından, bu tür sözleşmelerin kullanımına yönelik bazı temel koşullar Birlik seviyesinde belirlenmiştir. Önemli olan husus, bütün bu temel koşulların serbest bir şekilde müzakere edilmesi gerektiğidir.

Sözleşmeli ilişkilere yönelik hükümler, ürünleri işleyen veya bunları ticaretini yapan taraflarla yaptıkları ticari işlemlerde çiftçilerin çıkarlarını korumayı amaçlamaktadır. Sözleşmeli ilişkilerle yakından ilişkili meseleler arasında, üretici birliklerine ilişkin hükümler ve daha geniş anlamda haksız ticaret uygulamaları (HTU) bulunmaktadır. Tarım sektöründe resmi yazılı sözleşmelerin kullanımını teşvik etmek amacıyla, ilgili Üye Devlet bu türden sözleşmelerin kullanımını zorunlu kılmamış olsa da üreticiler, üretici örgütleri veya üretici örgütü birlikleri bir yazılı sözleşme isteme hakkına sahiptir.

Üretici örgütleri ve örgütler tarafından oluşturulan birlikler, arzı bir merkezde yoğunlaştırmak, pazarlamayı iyileştirmek, üretim maliyetlerini optimize etmek ve üretici fiyatlarını istikrara kavuşturmak, en iyi uygulamaları teşvik etmek, teknik yardım sağlamak gibi pek çok faydalı rol üstlenebilir. Dolayısıyla söz konusu üretici örgütleri ve bunların oluşturduğu birliklerin, arzı bir merkezde yoğunlaştırırken ve üyelerinin ürünlerini piyasaya sürerken tarımsal ürünlerin arzı ile ilgili yaptıkları sözleşme müzakereleri de dahil yürüttükleri faaliyetler, OTP'nin hedeflerinin yerine getirilmesine katkıda bulunmaktadır. Zira bu faaliyetler çiftçilerin gıda tedarik zincirindeki pozisyonunu güçlendirmekte ve gıda tedarik zincirinin daha iyi işlemesine katkı sunmaktadır.

OTP'de 2013 yılında yapılan reformla birlikte üretici örgütlerinin rolü de güçlenmiştir. Üretim planlaması, maliyet optimizasyonu, üretici üyelerin ürünlerinin piyasaya sürülmesi gibi faaliyetler yürütme imkanına ek olarak, piyasa rekabetine dair AB mevzuatından muaf tutularak, sözleşme müzakereleri yapmanın OPD'nin mevcut olduğu tüm sektörlerde, tanınmış üretici örgütlerinin bir hakkı olarak açıkça düzenlenmesi konusunda 2017 yılında AB seviyesinde mutabakat sağlanmıştır. Bu türden bir muafiyet yalnızca ekonomik entegrasyonu amaçlayan bir faaliyeti gerçek anlamda yürüten, arzı bir merkezde yoğunlaştıran ve üyelerinin ürünlerini piyasaya süren üretici örgütlerini



NIRAS





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment with Common Market Organization (CMO) Requirements

Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi

TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

kapsamaktadır. Ancak üretici örgütleri ve üretici örgütü birliklerinin bu türden faaliyetleri rekabeti dışlamamalıdır.

AB'de spesifik OTP çerçevesinin kapsamına giren sözleşmeli ilişkilerin geçmişi 1967 yılına kadar uzanmaktadır ve üretim kotası rejimi uyarınca şeker sektöründe yapılan anlaşmaları konu almaktadır. Bu anlaşmalar halen uygulanmakta olup en son 2013 yılında yapılan OTP reformu ile güçlendirilmiştir. Tek OPD Tüzüğünde yer alan belirli sektörlerle özgü hükümler yıllarca var olmuştur. Bir diğer örnek, spesifik bir rejimin yaklaşık 40 yıl (1970'ten 2007'ye kadar) uygulandığı tütün sektörüdür. Bir özel vaka da sözleşmeleri tescil etme zorunluluğunun bulunduğu şerbetçiotu sektörüydü; ancak bu uygulama 2014 yılında kaldırılmıştır.

Bu arada "Süt paketi" adlı programın bir parçası olarak 2012 yılında zorunlu sözleşme imzalama konusunda spesifik hükümler öncelikle süt sektöründe bir seçenek olarak Üye Devletlere sunulmuş ve daha sonra diğer sektörleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Sözleşme imzalamanın bir diğer önemli boyutu, aynı şekilde 2017 yılında tüm sektörlerde uygulamaya konulan değer paylaşımı hükmüdür. Bu imkan başlangıçta 2014 yılında şeker sektörüne tanınmıştı. Buna göre çiftçi birlikleri de dahil çiftçiler ve onların ilk alıcıları, piyasa getirileri ve kayıpları da dahil olmak üzere değer paylaşımı hükümleri üzerinde gönüllü bir mutabakat sağlayarak ilgili ürünlerde ya da diğer emtia piyasalarında fiyattaki herhangi bir değişimin kendileri arasında nasıl paylaşılacağını belirleyebilmektedir.

Zorunlu sözleşme imzalama ile ilgili kurallar, temelde, teslim öncesi yazılı olarak hazırlanması gereken bir sözleşme veya sözleşme teklifinin içeriği ile ilgilidir. Sözleşmede yer alması gereken temel unsurlar aşağıda belirtilmiştir: (1) ödenecek fiyat, (2) miktar ve kalite, (3) sözleşmenin süresi, (4) ödeme dönemleri ve prosedürleri ile ilgili ayrıntılar, (5) tarımsal ürünlerin toplanmasına ya da teslimine ilişkin düzenlemeler ve (6) *mücbir sebep* halinde geçerli olacak kurallar.

OPD ile ilgili daha kapsamlı sözleşme konularının bir diğer boyutu da gıda zincirindeki haksız ticaret uygulamalarıdır. Haksız ticaret uygulamaları, iyi ticari davranışlardan sapılan, iyi niyetli ve adil davranışa zıt olan, işletmeler arası uygulamalardır. Gıda tedarik zinciri, küçük ve büyük işletmeciler arasındaki önemli dengesizlikler sebebiyle haksız ticaret uygulamalarına karşı hassastır. Gıda zincirindeki çiftçiler ve küçük işletmeciler genellikle haksız ticaret uygulamalarına karşı kendilerini savunmak için yeterli pazarlık gücüne sahip değillerdir.

Çiftçiler, gıda ürünlerini işleyenler, tacirler, toptancılar, perakendeciler ve tüketicilerin tamamı gıda tedarik zincirinin aktörleridir. Tarım üreticileri haksız ticaret uygulamalarına karşı özellikle hassastır zira çoğu zaman kendilerinin ürünlerini satın alan ortaklarının pazarlık gücüne denk gelen bir pazarlık güçleri bulunmamaktadır. Çünkü ürünlerini tüketicilere ulaştırmak için sınırlı seçeneğe sahiptirler.

Ancak söz konusu uygulama açısından genel sözleşme hukukunun *fiilen* uygulanması zor olabilir: bir ticari işlemde daha zayıf olan taraf, daha güçlü olan tarafla mevcut bir ticari ilişkiyi riske atma korkusu nedeniyle bir şikayette bulunmayı çoğu zaman istememektedir ("korku faktörü"). Bu problem AB'de en üst siyasi seviyede kabul edilmiş ve sonrasında Nisan 2018'de yeni bir taslak mevzuat hazırlanmıştır. Mevcut OPD'yi tamamlayacak şekilde ilk taslak mevzuatta ele alınan temel hususlar veya en yaygın haksız ticari uygulamalar aşağıda belirtilmiştir: (1) çabuk bozulan gıda ürünlerine



NIRAS





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment
with Common Market Organization (CMO) Requirements

Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için
Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi
TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

ilişkin geç ödemeler, (2) son dakika sipariş iptalleri, (3) sözleşmede tek taraflı ya da geriye dönük değişiklikler ve (4) satılmayan ürünler için tedarikçileri ödeme yapmaya zorlamak.

Küresel ölçekte ve AB seviyesinde şeker piyasasındaki gelişmeler

Şeker uluslararası ticarete köklü bir geleneğe sahip temel ürünlerden bir tanesidir. Küresel piyasalardaki kilit aktörler ilke olarak büyük ülkeler arasında yer almaktadır; çünkü bir ürün olarak şeker, çok sayıda ülkede üretilen ve ambalajında üreticinin adı veya markası bulunmayan, stratejik öneme sahip bir ticari maldır. Üretim açısından bakıldığında temel üreticiler Brezilya, Hindistan, AB, Çin ve Tayland olup, bu ülkeler bir arada dünya üretiminin yaklaşık %60'ını gerçekleştirmektedir. Bu üretim tüm şeker, şeker kamışı ve şeker pancarını kapsamaktadır. Söz konusu ürünler arasında şeker kamışı global seviyede %80 civarında bir paya sahip olup, üretimin kalan kısmı pancardan oluşmaktadır. Dünyadaki ilk 5 pancar üreticisi arasında Fransa, Rusya, Almanya, ABD ve 2016 yılında 2,37 milyon tonla 5. sırada Türkiye yer almaktadır.

Dünyadaki en büyük tüketim yaklaşık 25 milyon tonla Hindistan'a ait olup, onu 18,5 milyon tonla AB-28 ve 16 milyon tondan biraz daha az bir miktarla Çin takip etmektedir. Global tüketimle ilgili bu rakamlar dünya çapında kişi başı tüketimde söz konusu olan müthiş farkı ortaya koymaktadır. Dünya ortalaması yıllık kişi başı 23 kg iken, Brezilya (54 kg), İsviçre (42 kg), AB (37 kg), ABD (32 kg- bu rakama ABD'deki tatlandırıcı tüketiminin yaklaşık %40'ını teşkil eden izoglükoz dahil değildir) gibi yüksek üretime sahip ülkelerde daha yüksek rakamlara ulaşmaktadır. Afrika ve Asya'daki pek çok ülke gibi Çin dünya ortalamasının çok altındadır (11 kg). Global tüketimde bir numara olan Hindistan da kişi başı yalnızca 18 kg tüketimle dünya ortalamasının altındadır. Yıllık bazda küresel talep %2 artmakta ve gelişmiş ülkelerde durgun seyrederken gelişmekte olan ülkelerde yükselmektedir.

Üretim açısından değerlendirildiğinde, Brezilya yaklaşık 29 milyon tonla açık ara en büyük ihracatçı konumundadır. Bu miktarın 4/5'i ham şeker kamışı şekeri ve yalnızca 1/5'i beyaz şekerdir. Küresel net ihracatta ikinci sırada Brezilya'nın ihracat hacminin yalnızca %20'sini gerçekleştiren Tayland yer almaktadır. Bu ülkeyi 4 milyon ve 2 milyon ton net ihracatla sırasıyla Avustralya ve Guatemala takip etmektedir. Diğer taraftan ithalatta bölgesel açıdan daha az yoğunlaşma söz konusu olup, Çin ve Endonezya'nın net ithalatı sırasıyla 5.9 ve 5.4 milyon tonla en üst sırada yer almaktadır (2016). En büyük değişikliklerden bir tanesi Ekim 2017'de kota rejiminin kaldırılmasıyla birlikte küresel ticarete AB'nin durumu konusunda yaşanmıştır. On yıldan uzun bir süre net ithalatçı olduktan sonra, AB net ihracatçı haline gelmiştir ve bu eğilimin gelecekte de devam etmesi beklenmektedir.

Küresel ticarete en önemli ayrıntı, çoğu zaman en rekabetçi üretici ülkelerinin maliyet seviyesinin altında bulunan fiyattır. Bu husus her zaman piyasa ilkelerini ve üretim maliyetini esas almayıp daha ziyade spekülasyonları dikkate alarak çok sayıda serbest fon spekülasyonu borsalarda (beyaz şekerde Londra ve ham şekerde New York) yapılan "artık şeker ticareti" olarak adlandırılmaktadır. Bu nedenle şeker halen en karmaşık ulusal mevzuatların söz konusu olduğu sektörlerden bir tanesidir. Piyasa fiyatı tedbirleri gibi farklı tedbirler uygulanmaktadır (kotalar; şeker ve şeker hammaddesi için-şeker kamışı veya şeker pancarı-minimum fiyatlar; ihracat sübvansiyonları; ihracat kısıtlamaları; yüksek ithalat tarifeleri; çoğu zaman %100'ü aşan spesifik ve *ad valorem* gümrük vergileri).



NIRAS





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment with Common Market Organization (CMO) Requirements

**Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için
Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi**
TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

AB'de şeker üretimi ise bölgesel olarak çok yoğunlaşmıştır. Yalnızca üç ülke (Fransa, Almanya ve Polonya) AB üretiminin yaklaşık %60'ını gerçekleştirmektedir. AB'de 106 fabrika ile üretim yapan 18 ülke bulunmaktadır. Yoğunlaşmanın bir diğer boyutu şirket seviyesindedir. Yalnızca 4 şirket AB kotasının yaklaşık %60'ını üretirken diğer en büyük 8 şirket bu kotasının %25'ini üretmektedir. Bu durum, kotalar kaldırıldıktan sonra düşük fiyatların uygulandığı mevcut durum gibi zamanlarda iç pazarda adil rekabet sorusunu gündeme getirmektedir. 2006 ve 2013 yıllarında yapılan şeker reformlarından sonra (ki bunları takiben şeker fabrikalarının sayısı önceki sayının yarısının biraz üzerine inmiştir) bu yoğunlaşmanın pozitif işaretleri fabrika başına performans ve genel olarak artan rekabet gücü olmuştur. Sektörde rekabet gücünü ölçmekte kullanılan en önemli gösterge, hektar başına şeker verimidir. AB bu göstergeyi yaklaşık 12 kg/ha seviyesine yükseltmiştir ki bu sonuç en önemli üretici ve ihracatçı konumundaki Brezilya'dan daha iyi bir performanstır.

AB şeker sektöründe sözleşmeye bağlı ilişkiler

AB şeker sektöründe sözleşmeye bağlı ilişkileri daha iyi anlamak için küresel durum hakkında fikir sahibi olmak fayda sağlayacaktır; zira pek çok spesifik durumun söz konusu olduğu küresel tarımda şeker sektörü en çok düzenleme yapılan sektördür. Dünyadaki sözleşme sistemine dair kapsamlı bilgilerin en iyi kaynağı, tüm önemli üretici ülkelerin de katılımıyla 2015 yılında Dünya Şeker Pancarı ve Şeker Kamışı Üreticileri Birliği tarafından yaptırılan araştırmadır. Araştırma aşağıdaki hususları ortaya koymaktadır: (a) şeker fiyatı neredeyse her zaman önceden tanımlanmış kurallarla belirlenmektedir, (b) ürünlerin bölümlendirmesi değişkendir ve sonucu büyük ölçüde etkilemektedir ve (c) sürecin ve yetiştiricinin katılımının kontrolü/yönetimi de son derece değişkendir.

Şeker pancarı üreticileri ile paylaşılan şeker değeri %40 ila %60 arasında değişmekte olup, bu oran şeker kamışında %50 ila %70 arasında biraz daha yüksek bir seviyededir. Şeker fiyatlarının hükümet tarafından belirlendiği birkaç ülke arasında Fas, Türkiye ve Japonya bulunmaktadır. Hindistan şeker kamışı fiyatının belirlendiği, şeker fiyatının ise belirlenmediği özel bir vakadır. Fiyat müzakeresi açısından küresel bazda iki durum gözlenmektedir: (1) önceden belirlenmiş bir formül olmaksızın müzakere edilen fiyat ve (2) bir fiyat formülünün müzakeresi. En yaygın durum devlet tarafından belirlenen kurallara göre veya toplu müzakere yoluyla müzakere edilen fiyattır.

AB'deki şeker sektörü, ortak piyasa düzeninin bir parçası olarak 1968 yılında belirlenen üretim kotalarından bu yana spesifik bir çerçeveye düzenlenmiştir. Şeker alanındaki OPD'nin temel unsurlarından bir tanesi, herhangi bir tarım sektöründeki sözleşmeye bağlı ilişkilerin en eski yasal çerçevesi olan "Sektör Sözleşmeleri" ile ilgilidir. Yasal anlamda bu husus 1308/13 sayılı Tüzük Madde 125'te düzenlenmiştir ve söz konusu sektör sözleşmeleri 1 Ekim 2017'de kotaların kaldırılması öncesindeki ve sonrasındaki her iki dönemi kapsamaktadır.

Şeker pancarı ve şeker kamışı alımındaki şartların temel tanımı aynıdır. Ekim öncesi teslim sözleşmeleri de dahil bu şartlar, bir yanda şeker pancarı ve şeker kamışı yetiştiricileri Birliği veya onların adına üyesi buldukları örgütler ile diğer yanda Birlik nezdindeki şeker işletmeleri veya





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment with Common Market Organization (CMO) Requirements

**Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için
Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi**
TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

onların adına üyesi buldukları örgütler arasında gerçekleştirilen ticaret kapsamında yapılan yazılı sözleşmelere tabidir.

“Teslim sözleşmesi” nin tanımı da yaklaşık 50 yıldır değişmemiştir. Teslim sözleşmesi, bir satıcı ve bir işletme arasında şeker üretimi için pancar teslimine yönelik akdedilen bir sözleşme anlamına gelmektedir. Ekim 2017’de yapılan büyük değişiklikte birlikte, bu teslim sözleşmesinde her iki durumun yer alması gerekli değildir: kotaya tabi olan ve olmayan şeker için. Ayrıca, kotaya tabi şeker pancarında güvence altına alınması gereken minimum fiyat artık şeker pancarı için söz konusu değildir. Ancak, 10 bin tondan daha fazla şeker üreten tüm şeker üreticileri tarafından fiyatları raporlanması gereken ürün yelpazesi biraz daha dar olsa da, fiyat raporlama şeker sektörüne özgü bir husus olmaya devam etmiştir.

Ekim 2017’de kota sisteminin sona ermesi sonrasında şeker işletmeleri ve şeker pancarı yetiştiricilerinin hak ve yükümlülükleri arasında adil bir denge sağlamak adına 2013 yılından itibaren OTP reformu ile birlikte sektör sözleşmelerigüçlendirilmiştir. Şeker sözleşmelerindeki standart hükümlere ilaveten bir şeker işletmesi ve ilgili pancar satıcıları, piyasa getirileri ve kayıpları dahil olmak üzere, ilgili şeker pazarı fiyatlarında veya diğer ürün pazarlarının fiyatlarında meydana gelen herhangi bir değişikliğin kendi aralarında nasıl paylaşılacağı konusunda bir mutabakat sağlayabilirler.

1 Ekim 2017 tarihi itibarıyla şeker pancarı alımında uyulması gereken zorunlu unsurlar 1308/2013 sayılı Tüzük Ek X’de belirtilmiştir. Söz konusu Ek uyarınca şeker sektöründeki teslim sözleşmeleri: (1) belirtilen şeker pancarı miktarı için yazılı olarak yapılmalıdır, (2) standart kalitedeki şeker pancarının fiyatını ve standart kaliteden sapma halinde fiyat ayarlamalarını belirtmelidir, (3) şeker pancarı teslim süresini, toplama yerlerini, teslim ve ulaştırma hükümlerini belirtmelidir, (4) şeker içeriğini belirlemek için kullanılacak yöntemi belirtmelidir, (5) küspe için uygulanan prosedürleri tanımlamalıdır ve (6) avans ödemeleri de dahil, ödemelerle ilgili zaman sınırlarını tanımlamalıdır.

Şeker sözleşmelerinin uygulanmasında karşılaşılan en önemli zorluklar küresel piyasada şeker fiyatında meydana gelen dalgalanmalardan kaynaklanmakta ve bu nedenle kimi zaman sözleşmenin temel unsuru olan şeker pancarı fiyatının yeniden müzakere edilmesini gerektirmektedir.

Küresel ölçekte ve AB’de tütün piyasasındaki gelişmeler ve AB tütün sektöründe sözleşmeye bağlı hususların özellikleri

Diğer zirai sektörlerin aksine, tütün üretimi ve işlenmesi, sağlık kaygılarından etkilenmektedir. Gerek hükümetler gerekse tıbbi kuruluşlar ve diğer sivil toplum örgütleri tütün tüketimini azaltmayı hedeflediği için, küresel ölçekteki tütün sektörü artan sayıda kısıtlamalara ve düzenlemelere tabi olmaktadır. Söz konusu artan düzenlemeler, daha yüksek vergilendirme ile birlikte tütün tüketimini, paketleme ve etiketlemesini, tüketici fiyatını ve bazı piyasalarda bazı ürünlerin yasalara uygunluğunu etkilemiştir.

Küresel olarak, sigara içenler, daha az zararlı olan tütün ürünleri arayışındadır ve tüketim kalıplarını çoğu zaman nikotin veren ve yanmayan ürünlere doğru değiştirmektedir. Son 10-15 yılda tütün



NIRAS





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment with Common Market Organization (CMO) Requirements

Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi

TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

ürünlerinin tüketimi tedricen ve sürekli olarak azalmaktadır. Bu azalma, tütün ürünlerinin kullanımını, satışını ve pazarlamasını yasaklayan ve/veya kısıtlayan daha sıkı düzenlemelerle birlikte gelişmiş ülkelerde özellikle yoğunudur. Ancak, piyasa hacminin %42'sinden daha fazlasını elinde bulunduran Çin'in egemen rolü ile birlikte, Asya'da tütün ürünlerinin üretimi ve toplam tüketimi giderek artmaktadır.

Bu küresel eğilimler dikkate alındığında, gelişmiş ülkelerdeki ve bir ölçüde dünyanın diğer kesimlerindeki politika yapıcılarının tütün çiftçileri için alternatif tarımsal ürünler ve başka gelir kaynakları aradıkları açıktır. 2000 yılından bu yana tütün üretim alanı sabittir (küresel seviyede 4 milyon hektar civarında), ancak verim ve üretim açısından hafif bir artış söz konusudur. Tütün üretimi coğrafi olarak çok yoğunlaşmıştır- 2016 yılında en büyük 3 üretici (Çin, Hindistan, Brezilya) dünyadaki toplam tütünün 2/3'ünü üretmiştir.

Dünya üretiminin %2.8'ini gerçekleştiren AB, dünya çapındaki en büyük 6. üreticidir ve AB'nin global piyasadaki rolü sürekli azalmaktadır. Tütün küresel imalatta iki işleme segmentinde daha kullanılmaktadır. Her iki tütün işleme segmenti çok yoğunlaşmıştır- yalnızca 5 şirket global ölçekteki sigara piyasasının %80'inden daha fazlasını kontrol etmektedir. Tütün işlemenin ilk aşaması açısından, global ticarete konu tütünün yaklaşık yarısının, en temel tütün ürünü olan (değer itibariyle yaklaşık %90 pay) sigara üreticilerinin en önemli tedarikçisi konumunda bulunan yalnızca tek bir şirketin kontrolü altında olduğu tahmin edilmektedir.

Tütün, pek çok farklı iklim ve toprak türünde yetiştirilebilen çok dayanıklı bir bitkidir. Dünyada çok sayıda tütün türü ve çeşidi bulunmaktadır; ancak yalnızca üç tür tütün global ölçekte yaygındır. Virginia (Fırında kurutulmuş) türden tütün toplam üretimin yaklaşık %73'ünü oluşturmada, bunu Burley (%11) ve Oryantal tütün (%3) takip etmektedir. Oryantal tütün en büyük tütün ihracatçılarından bir tanesi konumunda bulunan ve son beş yıllık dönemde ihracat fiyatları dünya ortalamasından %28 daha yüksek olan Türkiye (ihracat değeri itibariyle dünyada 9. sırada) açısından büyük önem taşımaktadır.

AB'de 12 Üye Devlet tütün üretmektedir. İtalya, Bulgaristan, Yunanistan, İspanya ve Polonya AB'nin toplam tütün üretiminin %85'ini gerçekleştiren temel üreticilerdir. Yetiştirilen çeşitler (2014) aşağıda belirtilmiştir: %53 paya sahip Virginia'yı ("fırında kurutulmuş"), %15 payla Burley ("hafif rüzgarda kurutulmuş") ve %29 payla Oryantal ("güneşte kurutulmuş") takip ederken, diğer tüm çeşitler %3 paya sahiptir. 2005 yılından sonra AB üretiminde ani bir azalma gözlenmiştir (prim sisteminin kaldırılması). Bugün, AB'nin Üye Devlet sayısı 13 adet artmış olsa da tütün üretim hacmi 2003 yılının %45'inden azdır.

AB'de tütün sektöründeki ilk OPD tüzüğü 1970 yılında uygulamaya konulmuş ve aşağıdaki tedbirlere yer verilmiştir: yaprak tütün için müdahale fiyatları ve üreticilerle sözleşme imzalayan alıcılara yapılan prim ödemeleri. Müdahale fiyatı çiftçiler tarafından müdahale kurumlarına satılan tüm tütün için ödeniyordu ve müdahale fiyatı başlangıçta "norm" fiyatın (tüm üretim maliyetlerini kapsayan fiyat) %90'ı seviyesinde belirlenmişti. Primler AB çiftçilerinden tütün alacak ilk işleyicilere ödeniyordu. Müdahale fiyatları ve primler her bir tütün çeşidi için belirleniyordu.

1970 yılında uygulamaya konulan OPD, yaprak tütünde üretimi ve talebi daha iyi dengelemek ve aşağıda belirtilen yöntemlerle stokları azaltmak amacıyla 1990 yılına kadar pek çok kez tadil edildi: (a) müdahale fiyatını norm fiyatın %85'i olarak belirlemek, (b) tütün yetiştirilen bölgeleri tanımlamak



NIRAS





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment with Common Market Organization (CMO) Requirements

Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi

TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

(yalnızca bu bölgelerde yetişen tütün destekten faydalanabiliyordu), (c) her bir çeşit için maksimum miktarları belirlemek ve (d) OPD'nin uygulandığı toplam üretim miktarını belirlemek.

Üreticilerin gelirine ilave olarak (kg tütün başına) prim sisteminin uygulamaya konulduğu 1992 reformu sonrasında müdahale sistemi terk edilmiştir. Prim yalnızca sözleşme kapsamında teslim edilen tütün için ödeniyordu ve bu prim yalnızca belirlenmiş üretim alanlarında üretilen çeşitler için ödeniyordu. Primin bir kısmı araştırma ve bilgilendirme (toplumu tütün tüketimini tehlikeli etkileri konusunda bilgilendirmek) amacıyla Topluluk fonu için alıkonuluyordu.

2004 yılında tütün sektöründe bir reform daha yapıldı. Reformun amacı, rekabetçi, bilgiye dayalı ve sürdürülebilir bir AB ekonomisi geliştirme şeklindeki genel hedefle tütün politikasını uyumlu hale getirmektir. Kota sisteminin yanı sıra primler kaldırıldı ve bunların yerine kısmen üretimden bağımsız doğrudan ödemeler kademeli bir şekilde getirildi.

2010 yılından bu yana tütün sektöründeki yardım üretimden tamamen bağımsız hale getirildi. Daha önce ödenen tütün yardımının %50'si doğrudan ödemelere ve diğer %50'si kırsal kalkınma fonlarına dahil edildi.

2007 yılına kadar ekim sözleşmeleri uygulandı. Bu sözleşmelerin hedefi çiftçiler için istikrarlı bir piyasa ve ilk işleyiciler için de istikrarlı bir hammadde arzı sağlamaktı. İlk işleyiciler tarafından çiftçilere bir prim tutarında ödeme yapılması suretiyle çiftçiler ürün teslim sözleşmeleri imzalamak konusunda teşvik ediliyor ve ödeme kurumu ilk işleyiciye bu tutarı iade ediyordu. Genel AB kotası içerisinde işleyicilere bireysel kotalar tahsis ediliyordu. Teslim sözleşmelerinin ve prim ödemesinin yalnızca bu kota kapsamında gerçekleştirilmesi gerekiyordu.

Sözleşmede yer alan zorunlu unsurlar işleyicinin sözleşme kapsamında fiilen teslimi yapılan miktar için alım fiyatına ek olarak teslim zamanındaki prim tutarına eşit bir tutarı yetiştiriciye ödeyeceğine dair bir taahhütte bulunmasını gerektiriyordu. Diğer taraftan yetiştiricinin ödemelerin hesaplamasında ve yapılmasında esas alınan kalite şartlarına uygun ham tütünü ilk işleyicinin tesislerine teslim edeceğine dair bir taahhütte bulunması da gerekiyordu.

Değer zincirinde hammaddeden tütün çiftçilerine düşen payın adil bir şekilde tahsis edilmediğine dair yaygın bir iddia söz konusudur. Örneğin, ilk işleyiciler kilogram başına ortalama 1 avrodan az bir fiyat öderken, 1 kilogram sigara çoğu zaman 400 avro/kg'dan daha yüksek bir fiyata ulaşmaktadır.

Mevcut OPD tüzüğü yalnızca sektördeki branşlar arası örgütleri (BAÖ) kapsamaktadır. Örgütün talebi üzerine BAÖ'lerin Üye Devletler tarafından tanınması zorunludur. Bir Branşlar Arası Örgütün tanınması için belirlenmiş şartlar aşağıda yer almaktadır: (1) üretim ve tedarik zincirinin en az bir diğer aşaması ile bağlantılı ekonomik faaliyetlerin temsilcilerinden oluşmaları gerekir, (2) bunları oluşturan örgütlerin veya birliklerin tamamının veya bazılarının girişimi üzerine kurulmaları gerekir ve (3) üyelerinin ve tüketicilerin çıkarlarını gözeterek spesifik bir amaç gütmeleri gerekir. Üye Devletler talebin iletilmesinden itibaren 4 ay içerisinde bir BAÖ'nün tanınması ile ilgili kararlarını vermelidir.

Tütün sektöründeki Branşlar Arası Örgütlerin spesifik amaçları aşağıda belirtilmiştir: (1) arz ve pazarlamanın bir merkezde yoğunlaştırılması ve koordinasyonu, (2) üretimi piyasanın şartlarına



NIRAS





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment
with Common Market Organization (CMO) Requirements

Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için
Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi
TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

uyarlamak ve (3) üretim ve işlemede rasyonelleşme ve iyileşme sağlamak. İki tane Yunanistan'da ve birer tane İspanya ve İtalya'da olmak üzere yalnızca dört adet Branşlar Arası Örgüt tanınmıştır.

Küresel ölçekte ve AB seviyesinde zeytin sektöründeki gelişmeler

Zeytin Sektöründe OPD, Sözleşmeler, Çiftlik Ekonomisi ve Yardım Programları

Zeytinlikler, dünyadaki pek çok bölgenin kırsal manzarasına şekil vermiş ve eski üretim geleneği nedeniyle kültürel mirasın bir parçası haline gelmiştir. Zeytin işlemenin en önemli ürünü olan zeytinyağının Akdeniz mutfağının ve sağlıklı olmanın bir simgesi olduğu dünya çapında kabul edilmektedir. Üretimde meydana gelen önemli yıllık dalgalanmalar zeytin üretiminin özelliklerinden bir tanesidir; ancak zeytinyağı üretiminde sürekli bir artış kaydedilmiştir (özellikle son 30 yılda).

Artan talep nedeniyle sofralık zeytin üretimi de artmaktadır (1990'dan bu yana 2,5 katı) ve AB'nin dışında gerek sofralık zeytin gerekse zeytinyağı açısından daha hızlı bir büyüme gözlenmektedir. Gerek nihai bir ürün, gerekse gıda, kozmetik ve eczacılık sanayilerinde kullanılan bir ürün olarak zeytinyağı tüketimindeki artışın devam etmesi beklenmektedir.

En geniş zeytinlik alanlarına sahip AB dünyanın en büyük zeytinyağı üreticisidir ve Uluslararası Zeytin Konseyi (IOC) verilerine göre toplam üretimin yarısını gerçekleştirmektedir. AB, son beş yılda dünya zeytinyağının %70'ini üretmiş, %56'sını tüketmiş ve %66'sını ihraç etmiştir. Türkiye de global ölçekteki zeytinyağı ve sofralık zeytin piyasasının önemli aktörlerinden bir tanesidir. AB tek bir ülke olarak kabul edildiği takdirde, Türkiye dünya zeytinyağı ihracatında 3. (ya da bireysel olarak 5.) ve sofralık zeytin ihracatında 4. sırada gelmektedir (veya İspanya ve Yunanistan bireysel olarak dikkate alınırsa 6.).

Uluslararası Zeytin Konseyi, merkezi Madrid'de bulunan ve zeytinyağı ve sofralık zeytin üreten ve tüketen paydaşları bir araya getiren (kuruluş yılı 1959) dünyadaki yegane devletler arası kuruluştur. 2006'dan itibaren IOC olarak isimlendirilen kuruluş, aşağıdaki temel hususlara ilişkin çıkar alanlarında yetkili bir tartışma forumudur: (i) ticaret standartları, (ii) araştırma ve (iii) teknoloji transferi.

Ekonomik tahminler üretimde (özellikle İspanya) ve üretici olmayan ülkelerin talebinde artışa işaret etmekte olup, bu durum AB'nin ihracat piyasasındaki lider rolünü güçlendirecektir. Zeytine dayalı ürünler AB'nin güneyinde yer alan ülkelerin (İspanya, İtalya, Yunanistan, Portekiz, Fransa, Macaristan, Kıbrıs, Malta, Slovenya) tarım ekonomisi açısından temel unsurlardır. Yaklaşık 5 milyon hektar ekili alana sahip AB piyasasında her yıl değeri 7 milyar avroyu aşan bir üretim gerçekleştirilmektedir. Küçük geleneksel zeytin bahçeleri halen egemendir ancak geniş ve yoğun üretimin gerçekleştirildiği zeytinliklerin payı da giderek artmaktadır.

İlk zeytinyağı OPD'si 1966 yılında düzenlenmiştir ancak o tarihte yalnızca İtalya için uygulanabiliyordu. AB politikasının evrimi piyasa fiyatı desteğinden (asgari fiyatlar, garanti edilen maksimum miktar, kamu ve özel sektör depolaması, ihracat yardımı) ürün kalitesine ve tanıtıma doğru odaklanan bir seyir izlemektedir.



NIRAS





This project is co-financed by the European Union and the Republic of Turkey. Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment with Common Market Organization (CMO) Requirements

Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi
TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

2008 yılından bu yana zeytinyağı rejimleri Tek OPD'ye entegre edilmiştir. AB'nin bütçe harcamalarının analizine göre, zeytinyağı sektörü finansal açıdan en büyük zarara uğrayan sektör olmuştur. Sektörün aldığı yardım 2001 yılında 2.3 milyar avro seviyesinden, eski sistemin üretimden bağımsız desteğe dönüştürüldüğü 2007 yılında 65 milyon avrodan daha düşük bir seviyeye düşmüştür ve destek oranında o günden bu yana ciddi bir artış olmamıştır.

AB zeytinyağı politikasının temel amacı öncelikle yetiştiricilerin, işleyicilerin, tacirlerin ve tüketicilerin yararına yüksek kalitede bir ürünün üretilmesini teşvik ederek, dünya piyasalarındaki pozisyonunu muhafaza edip güçlendirmektir. 2012 yılında Konsey kaliteli bir ürün olarak zeytinyağının geniş çapta tanınan imajından istifade ederek sektörün rekabet gücünü artırmak için AB zeytinyağı sektörüne yönelik bir eylem planı kabul etmiştir.

AB'nin eylem planı, bugün genel olarak OTP 2014-2020 kapsamındaki muhtelif araçların kapsamına giren aşağıdaki altı eylem alanına işaret etmektedir:

- kontroller, analiz yöntemleri ve pazarlama standartları konusunda iyileşme sağlayarak zeytinyağı kalitesinin korunmasına yönelik tedbirlerle birlikte kalite ve kontrol;
- kırsal kalkınma tedbirlerini de içerecek şekilde sektörün yeniden yapılandırılmasına yönelik eylem;
- İspanya ve Yunanistan gibi üretici ülkelerin tamamında olmasa da bazı üretici ülkelerde yaygın olan ancak genelde gıda zincirindeki diğer aktörlere göre fazla küçük ölçeğe sahip üretici örgütlerini güçlendirmeye yönelik eylemle birlikte sanayi yapısı (kırsal kalkınma desteğini de kullanarak);
- büyük ölçüde gözden geçirilmiş AB tanıtım politikasından faydalanarak ama aynı zamanda AB tarafından finanse edilen tedbirler ve IOC tarafından finanse edilen tedbirler gibi farklı tedbirler arasındaki sinerjileri ortaya çıkartarak ürünün imajını iyileştirmek, tüketimini özendirmek ve üçüncü ülke piyasalarına girmek için tanıtım;
- IOC'yi ve zeytinyağı ve sofralık zeytine dair uluslararası anlaşmaya destek;
- AB'nin IOC tarafından düzenlenen kalite parametrelerine uymayı desteklemesini ve üçüncü ülkeler tarafından uygulanıp ticarete teknik bir engel oluşturabilecek her türlü tedbire itiraz etmesini gerektiren bir ortamda üçüncü ülkelerle rekabet.

Zeytinyağı sektöründe geçerli OPD tedbirleri aşağıda belirtilmektedir:

- zorlu piyasa durumunda ürün depolaması için özel işletmecilere verilebilen özel depolama yardımı;
- pazarlama ve izlenebilirliğin yanı sıra sektördeki çevresel etkinin, rekabet gücünün ve üretim kalitesinin iyileştirilmesi gibi alanlarda faaliyette bulunmak için tanınmış üretici örgütleri tarafından hazırlanmış üç yıllık çalışma programlarının finansmanı suretiyle zeytinyağı ve zeytin sektörüne yardım;
- etiketleme kuralları ve paketleme kapasitesinin yanı sıra her bir Üye Devlette kuralların uygulanmasının izlenmesi gibi hususları kapsayan ve ayrı bir yasal çerçevede düzenlenen pazarlama standartları;
- uygulamalı olarak ortaya konulan tanımlar, işaretler ve satış açıklamaları;
- ilgili analiz yöntemleri açısından zeytinyağı ve prina yağının özellikleri;
- üretici örgütlerinin ve branşlar arası örgütlerin tanınması ve üretici örgütlerinin üyeleri adına yaptıkları sözleşme görüşmelerine dair kurallar;



NIRAS





This project is co-financed by the
European Union and the Republic of Turkey.
Bu proje Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti
tarafından ortak finanse edilmektedir.

Technical Assistance for Development of a Strategy for Alignment with Common Market Organization (CMO) Requirements

**Ortak Piyasa Düzeni (OPD) Gerekliliklerine Uyum için
Strateji Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi**
TR2014/AG/10-A1-01/001 EuropeAid/138004/IH/SER/TR

- Üye Devletler tarafından müracaat sahiplerine düzenlenebilen ithalat ve ihracat lisansları ve Komisyon tarafından açılabilen tarife kotaları.

Zeytin sektöründe tanınmış üretici örgütleri veya BAÖ'ler 3 yıllık çalışma programlarının uygulanması için AB bütçesinden destek talep edebilir. Desteđin yoğunluk oranı veya seviyesi %50 ila %75 arasında değişmektedir. Üye Devletler AB tarafından karşılanmayan maliyetlerin %50'sini karşılayabilir. Bu tedbir, tahsis edilen AB bütçesi ile yalnızca Yunanistan, İtalya ve Fransa'da uygulanmıştır.

Finansmandan yararlanmaya uygun tedbirler aşağıda yer almaktadır: (a) zeytinyağı ve sofralık zeytin sektöründe piyasa izlemesi ve yönetimi (veri toplama, araştırma yapma gibi), (b) zeytin yetiştiriciliğinin çevresel etkisini iyileştirme, (c) modernizasyon vasıtasıyla zeytin yetiştiriciliğinin rekabet gücünü iyileştirme, (d) zeytinyağı ve sofralık zeytinin kalitesini iyileştirme, (e) zeytinyağı ve sofralık zeytin kalitesinin izlenebilirliği, sertifikasyonu ve korunması ve (f) zeytinyağı ve sofralık zeytinin kalitesini iyileştirmek amacıyla alıcı örgütler tarafından uygulanan tedbirlere dair bilginin yaygınlaştırılması.



NIRAS

