ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ali Rıza DEPREM

GENİŞLEME SÜRECİNİN AB TARIM VE TARIM POLİTİKALARINA (OTP) ETKİLERİ VE BUNUN TÜRKİYE TARIMINA OLASI YANSIMALARI

TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

ADANA, 2006

ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

GENİŞLEME SÜRECİNİN AB TARIM VE TARIM POLİTİKALARINA (OTP) ETKİLERİ VE BUNUN TÜRKİYE TARIMINA OLASI YANSIMALARI

Ali Rıza DEPREM

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

Bu tez …./…../2006 Tarihinde Aşağıdaki Jüri Üyeleri Tarafından Oybirliği/Oyçokluğu İle Kabul Edilmiştir.

İmza……..	İmza……..	İmza……..
Prof. Dr. M.Necat ÖREN	Doç.Dr.Seda ŞENGÜL	Yrd.Doç.Dr.Cahit GÜNGÖR
DANIŞMAN	ÜYE	ÜYE

Bu tez Enstitümüz Tarım Ekonomisi Anabilim Dalında hazırlanmıştır.

Kod No:

Prof.Dr. Aziz ERTUNÇ
Enstitü Müdürü

Bu Çalışma Çukurova Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Tarafından Desteklenmiştir.

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir

ÖZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GENİŞLEME SÜRECİNİN AB TARIM VE TARIM POLİTİKALARINA (OTP) ETKİLERİ VE BUNUN TÜRKİYE TARIMINA OLASI YANSIMALARI

Ali Rıza DEPREM

ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

Danışman: Prof. Dr. M. Necat ÖREN
Yıl: 2006, Sayfa:103

Jüri : Prof. Dr. M. Necat ÖREN
Doç.Dr.Seda ŞENGÜL
Yrd.Doç.Dr.Cahit GÜNGÖR

Bu çalışmada, AB genişleme sürecinin Birliğin tarımsal yapı ve politikalarına etkileri ve bunun Türkiye tarımına olası yansımaları incelenmiştir. Buna göre, özellikle 2004 yılı Mayıs ayındaki son genişleme Birliğin tarımsal yapısını büyük ölçüde değiştirmiş, OTP'de ise destek, miktar ve kapsamının sınırlandırılarak daha rekabetçi bir ortamın yaratılması ve kırsal kalkınmaya artan önemin verilmesi yönünde köklü değişikliklere yol açmıştır. Yapılan bu düzenlemelerde DTÖ Tarım Antlaşması da etkili olmuştur.

Türkiye'nin üyeliği, AB tarımında ve OTP harcamalarında çok daha köklü değişikliklere neden olacaktır. Bugünkü haliyle Türkiye tarımı, üyelik önündeki en büyük engellerden biri olarak görülmektedir. Türkiye'nin son derece karmaşık ve sürekli değişime uğrayan OTP'ye uyumu kolay olmayacaktır. Son gelişmelerle, uyum amacıyla bir geçiş döneminin tanınması ve Birlik fonlarının kullanımı konusunda da kısıtlamalar getirilmiştir. Bu bakımdan, bundan böyle Türkiye'nin tarımsal yapı ve politikalardaki temel farklılıkları üyelik öncesi ve daha çok kendi olanaklarıyla gidermesi konusunun daha da önem kazandığı söylenebilir.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği (AB), Ortak Tarım Politikası (OTP), Türkiye, Tarım Politikaları, Tarım Sektörü, Genişleme Süreci.

ABSTRACT

M. Sc. THESIS

EFFECTS OF THE ENLARGEMENT PROCESS ON EU AGRICULTURE AND AGRICULTURAL POLICIES AND THEIR IMPLICATIONS FOR TURKISH AGRICULTURE

Ali Rıza DEPREM

ÇUKUROVA UNIVERSITY
INSTITUTE OF NATURAL AND APPLIED SCIENCES
DEPARTMENT OF AGRICULTURAL ECONOMICS

Supervisor: Prof. Dr. M. Necat ÖREN
Year: 2006, Pages:103

Jury : Prof. Dr. M. Necat ÖREN
Doç.Dr.Seda ŞENGÜL
Yrd.Doç.Dr.Cahit GÜNGÖR

This study analyses the effects of EU enlargement process on the agriculture and agricultural policies of the Union and their implications for Turkish agriculture. The most recent enlargement occurred in May, 2004, has significantly changed the agricultural structure of the Union and caused dramatic changes in CAP, towards creation of a more competitive environment and recognition of the increasing importance of rural development through limitations put on the amount and extent of the supports. WTO agreements have also played an efficient role in those regulations.

Accession of Turkey will cause much more radical changes in EU agriculture and CAP expenses. With its present status, Turkish agriculture is being seen one of the greatest barriers before accession. It will not be easy for Turkey to adapt to constantly changing and complicated CAP. With recent developments, some restrictions have been set forth on allowing a transition period for adaptation and use of the Union funds. In this sense, based on the recent developments, it can be concluded that it has become more important for Turkey to eliminate its fundamental differences in agricultural structure and policies before accession with its own opportunities.

Keywords: European Union (EU), Common Agricultural Policy (CAP), Turkey, Agricultural Policies, Agricultural Sector, Enlargement Process.

İTHAF

Bu çalışmayı, benim için her zaman emeğin onurlu birer temsilcileri olan ve bütün yaşamları boyunca onurlarından ödün vermeden yaşamlarını kazanarak bana hep örnek olan annem Zöhre DEPREM ve babaannem İsmihan DEPREM'e ithaf ediyorum.

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans çalışmalarım esnasında bana göstermiş olduğu sabır ve desteklerinden dolayı öncelikle tez danışmanım sayın Prof. Dr. M. Necat ÖREN'e, lisans dönemindeki yardımları ve yüksek lisans esnasında verdiği manevi destek dolayısıyla hocam sayın Prof. Dr. Haydar ŞENGÜL'e, karşılaştığım sorunları çözebilmem için yardımlarını esirgemeyen sevgili Araştırma Görevlisi arkadaşlarım Arzu SEÇER, Baran YAŞAR, Betül BAHADIR ve bölüm sekreterimiz Nazife EBETÜRK'e, tezin yazım aşamasında bana bilgisayar imkanı sağlayan sevgili dostlarım Dr. Efkan SANLI ve Hale GÜNEY'e en içten teşekkürlerimi sunuyorum.

Özellikle bugüne kadar hep yanımda hissettiğim aileme, bir anlamda bilgisayarla ilgili problemlerimde teknik danışmanım sayılan ve bu tezi sayesinde tamamlayabildiğim canım kardeşim Taylan DEPREM'e ve maddi manevi hiçbir desteğini benden esirgemeyen ve en çekilmez halimde bile daima yanımda olan arkadaşım Ebru TÜRK'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER DİZİNİ **SAYFA NO**

ÖZ ……..I
ABSTRACT ……II
İTHAF.....III
TEŞEKKÜR ……...IV
İÇİNDEKİLER DİZİNİ.....V
ÇİZELGELER DİZİNİ ……VIII
ŞEKİLLER DİZİNİ.....IX
KISALTMALAR ……X
1. GİRİŞ ……1
1.1 Çalışmanın Önem..……..1
1.2 Çalışmanın Amacı ve Kapsamı.....……...5
2. ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR ……6
3. MATERYAL VE YÖNTEM ……9
4. AVRUPA BİRLİĞİ VE ORTAK TARIM POLİTİKASI…….10
4.1. Avrupa Birliği Hakkında Genel Bilgiler ……10
4.1.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu ve Gelişimi ...……..10
4.1.2. Avrupa Birliği'nin Yapısı ve Kurumları ……12
4.1.3. Avrupa Birliği'nin Mali Yapısı……...13
4.1.3.1. Avrupa Birliği'nin Bütçesi 13
4.1.3.2. Avrupa Merkez Bankası ……14
4.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası(OTP) 14
4.2.1. Ortak Tarım Politikasının Oluşumu …….....14
4.2.1.1. Ortak Tarım Politikasının Amaçları …….17
4.2.1.2. Ortak Tarım Politikasının İlkeleri ……...18
4.2.1.3. Ortak Tarım Politikasının İşleyişi ……20
4.2.1.3.(1). Karar Mekanizması .....…….20
4.2.1.3.(2). Ortak Piyasa Düzenleri ve Destek Mekanizması…….23
4.2.1.3.(3). Fiyat ve Pazar Mekanizması …….....25
4.2.1.3.(3a). Birlik İçi Ortak Fiyat Politikası 26

İÇİNDEKİLER DİZİNİ **SAYFA NO**

4.2.1.3.(3b). Üçüncü Ülkelere Karşı Uygulanan Fiyat Politikası.....28
4.2.1.3.(3c). Doğrudan Ödemeler ..…….29
4.2.1.4. Ortak Tarım Politikası'nın Finansmanı ..…….....29
4.2.1.4.(1). Garanti Bölümü ..…….....30
4.2.1.4.(2). Yönverme Bölümü …….....31
4.2.2. Ortak Tarım Politikası Reformları ……31
4.2.2.1. 2004 Genişlemesinden Önceki OTP Reformları…….....31
4.2.2.1.(1).1968-1989 Dönemi Reformları ..…….....34
4.2.2.1.(1a). Mansholt Planı (1968) …….....34
4.2.2.1.(1b). Genişlemeler ve Daha Dar Kapsamlı Reform Girişimleri (1973-1983).....35
4.2.2.1.(1c). Akdeniz'e Doğru Genişleme ve Geniş Kapsamlı Reformlar (1984-1989).....36
4.2.2.1.(2). Dünya Piyasalarıyla Bütünleşme Amaçlı Reformlar (1990-1997).....39
4.2.2.1.(3). Gündem 2000……...40
4.2.2.1.(4). Genişleme Öncesinde Son OTP Düzenlemesi …….....43
4.2.2.1.(4a). 2003 OTP Reformu'nun Temel Özellikleri…….....45
4.2.2.1.(4b). Ortak Piyasa Düzenlerine Yönelik Reformlar: I. Aşama.....50
4.2.2.1.(4c). Süt ve Süt Ürünleri Sektörü .....…….50
4.2.2.1.(4d). Tahıllar .....…….51
4.2.2.1.(4e). Makarnalık Buğday .....…….51
4.2.2.1.(4f). Proteinli Ürünler …….....52
4.2.2.1.(4g). Çeltik .....……52
4.2.2.1.(4h). Sert Kabuklu Meyveler ...…….....53
4.2.2.1.(4i). Enerji Bitkileri ..……..53
4.2.2.1.(4j). Nişastalık Patates..……..53
4.2.2.1.(4k). Kuru Yem .....…….54

İÇİNDEKİLER DİZİNİ **SAYFA NO**

4.2.2.1.(4l). Kurutma Yardımı ..……54
4.2.2.1.(5). 2003 OTP Reformu: 2. Aşama …….....54
4.2.2.1.(5a). Tütün ..……..55
4.2.2.1.(5b). Zeytinyağı ..……..56
4.2.2.1.(5c). Pamuk …….....56
4.2.2.1.(5d). Şeker...……..57
4.2.2.1.(5e). Şerbetçiotu ……...58
4.2.2.1.(6). Kırsal Kalkınma ……...58
4.2.2.1.(7). Basitleştirilmiş Üye Ülke Yardımları ..……60
4.3. Genişlemenin AB Tarımına ve Tarımsal Gelirlerine Etkileri…...……...62
4.3.1. Bitkisel Üretim …….....63
4.3.2. Hayvansal Üretim ……..65
4.3.3. Tarımsal Gelir …….....66
4.4. 2004 Genişlemesinin OTP'na Etkileri 69
5. TÜRKİYE'DE TARIMSAL YAPI VE POLİTİKALAR ……...72
5.1. Türkiye'nin Tarımsal Yapısı …….....72
5.1.1. Tarımsal Arazi Kullanımı ve İşgücü ..……73
5.1.2. Tarımsal Üretim Yapısı 75
5.1.3. Girdi Kullanımı..…….....78
5.2. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları ……...79
5.2.1. Uyum Çerçevesinde Yapılan Düzenlemeler …….....85
5.2.2. Üyelik Öncesi Uyum Çalışması …….....87
5.2.2.1. SAPARD Uygulaması (Bulgaristan Örneği) 90
6. GENİŞLEME SÜRECİNİN TÜRKİYE'YE OLASI ETKİLERİ ……...92
7. SONUÇ VE ÖNERİLER …….....95
KAYNAKLAR …….....100
ÖZGEÇMİŞ ……..104

ÇİZELGELER DİZİNİ **SAYFA NO**

Çizelge 4.1. OPD Uygulanan Ürünler ve Ürün Grupları …….....24
Çizelge 4.2. FEOGA Harcamaları (Milyon €) ..…….30
Çizelge 4.3. AB' nin Tarım Ürünleri Stokları (Bin ton) …….....33
Çizelge 4.4. Gündem 2000 Sonrası Tarım Ürünlerinin OPD'lerine Göre Sınıflandırılması ……....42
Çizelge 4.5. MDAÜ' lere SAPARD Kapsamında Sağlanacak Destek (2000-06)…..43
Çizelge 4.6. Öngörülen AB Bütçesi, 2007-2013 (Milyar €) ……..49
Çizelge 4.7. OTP'nda Ürünlere Göre Destek Çeşitleri...…….....50
Çizelge 4.8. AB-15 ve AB-25'in Tarımsal Göstergeleri (2004) ……....63
Çizelge 4.9. AB-15 ve AB-25'de Seçilmiş Bitkisel Ürünler Üretimi (2004) ……....64
Çizelge 4.10. Bitkisel Ürünlerin Üretim Oranları ve Artışı (2004) ……...65
Çizelge 4.11. Hayvan Varlığı ve Verimdeki Gelişmeler ……..65
Çizelge 4.12. Et Üretim ve Tüketim Miktarları (2004) …….....66
Çizelge 4.13. Diğer Hayvansal Ürünler Üretim ve Tüketim Miktarları Karşılaştırması (2004) …….....66
Çizelge 4.14. AB'de Tarımsal Gelir (%)……. 68
Çizelge 4.15. MDAÜ' ler İçin Aşamalı Doğrudan Ödemeler(%).....69
Çizelge 5.1. AB ve Türkiye'nin Başlıca Tarımsal Göstergeleri (2004).....73
Çizelge 5.2. İşletmelerin Dağılımı (2001) (%) ……74
Çizelge 5.3. Tarımsal İstihdam (1000 kişi) ……75
Çizelge 5.4. Tarım Alanlarının Kullanımı ……76
Çizelge 5.5. Türkiye'de Tarımsal Üretim ve Dünya sıralaması 2004 (1000 ton)…...77
Çizelge 5.6. 2004 Yılı AB, Dünya ve Türkiye'de Tarımsal Verim (kg/da).....77
Çizelge 5.7. Yıllara Göre Destek Türlerinin Dağılımı (Trilyon TL) ……81
Çizelge 5.8. Tarım Sektörüne Yapılan Destek Miktarı ……..82

ŞEKİLLER DİZİNİ **SAYFA NO**

Şekil 5.1. Türkiye'de Gübre Tüketimi (ton) 1990-2001.....78
Şekil.5.2. Türkiye'de İlaç Tüketimi 1990-2001 (ton) 79

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği
ACP : Afrika Karayip Ülkeleri
AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT : Avrupa Topluluğu
ÇKS : Çiftçi Kayıt Sistemi
DB : Dünya Bankası
DGD : Doğrudan Gelir Desteği
DİE : Devlet İstatistik Enstitüsü
DTÖ-TA : Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Antlaşması
EFTA : Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi
EIF : Avrupa Kalkınma Fonu
EMCF : Avrupa Sosyal İşbirliği Fonu
EMS : Avrupa Para Sistemi
ERDF : Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ESF : Avrupa Sosyal Fonu
EURATOM : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
FADN : Farm Advisory Data Network
FAO : Food and Agrıculture Organization
FEADER : Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu
FEAGA : Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
FEOGA : Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu
GATT : Gümrük Tarifleri ve Ticaret Antlaşması
GSMH : Gayrı Safi Milli Hasıla
GSYİH : Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla
IACS : Integrated Administration Control System
IMF : International Monetary Found
IPA : Instrument of Pre-Accession
IPARD : Instrument of Pre-Accession And Rural Development

KDV : Katma Değer Vergisi

KOB : Katılım Ortaklığı Belgesi

KOBİ : Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmeler

MDAÜ : Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri

OECD : Organization for Economic Cooperation and Development

OPD : Ortak Piyasa Düzeni

OTP : Ortak Tarım Politikası

SAPARD : Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları

STAR : Tarımsal Yapılar ve Kırsal Gelişme Komitesi

TÖP : Tek Ödeme Planı

TRUP : Tarım Reformu Uygulama Projesi

TSEK : Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu

TSKB : Tarım Satış Kooperatifleri Birliği

TÜGSAŞ : Türkiye Gübre Sanayileri Anonim Şirketi

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

TZDK : Türkiye Zirai Donatım Kurumu

TZOB : Türkiye Ziraat Odaları Birliği

UP : Ulusal Program

1.GİRİŞ

1.1.Çalışmanın Önemi

AB'nin kuruluş yıllarında üye ülkelerin tarımsal yapı ve pazarlarının birbirinden çok farklı olması ve birliğin bu alanda kendine yeterli olmaması üye ülkeleri bu konuda ortak hareket etmeye zorlamıştır. Bu amaçla tarımsal yapı, üretim ve gelirlerin iyileştirilerek birlik içi ticareti geliştirmek ve AB tarımını dış rekabete karşı korumak için 30 Haziran 1960 tarihinde Ortak Tarım Politikası (OTP) müzakereleri başlatılmıştır. OTP'nın hukuki temelleri, 1960-1964 yılları arasında Roma Anlaşması ile atılmıştır.

Önceleri; verimliliği arttırmak, tarımsal refahı yükseltmek, gıda arzını garantilemek gibi amaçları olan OTP'nın öncelikleri günümüzde değişikliğe uğrayarak:

1.Tarımsal pazarların birleştirilerek, birlik içi tarımsal ticaretin yaygınlaştırılması,

2.Tarım çalışanlarının yaşam koşullarının iyileştirilerek korunması ve istikrarın sağlanması,

3.Gıda güvenliği ve kalitesi konusunda iyileşme sağlanması,

4.Tüketici fiyatlarının ölçülü bir düzeyde oluşturulması,

5.Birliğin dünya ticaretine uyumunun sağlanması,

6.Kırsal alanda alternatif gelir kaynakları ve istihdamın yaratılması,

şeklinde yeniden düzenlenmiştir (Tan ve Dellal, 2003).

AB başlangıçta mevcut talebi karşılamaya yönelik bir tarım politikası uygularken, tarıma sağlanan aşırı destek ve korumalarla üretimde talebin üzerinde bir gelişme kaydedilmiştir. 1990'lı yıllarda ise dünya pazarlarında ABD'nin yanında söz sahibi bir ülke konumuna gelmiştir. Ancak, sağlanan destek ve korumalarla üretim yetersizliği sorunu giderek yerini üretim fazlalığı sorununa bırakmıştır. Bunun sonucunda birlik, artık talebi aşan arz fazlalıklarını eritme yönünde OTP'nda reform çalışmalarını başlatmıştır. Bu reform çalışmalarında, temel amacı destek ve korumaların azaltılarak dünya ticaretini serbestleştirmek olan DTÖ-Tarım Antlaşması da etkili olmuştur.

Diğer taraftan, her genişleme süreciyle AB'nin tarımsal yapısı değişikliğe uğramış, buna bağlı olarak OTP'nda yeni katılan üyelere yönelik yeni bir strateji izlenmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

1958 yılında 6 ülkeyle kurulan Topluluğa, bugüne kadar 19 ülke daha dahil olmuş ve bugün Topluluk 25 üyeli büyük bir ekonomik güç haline gelmiştir.

Bu katılımlar sırasıyla:

1958: Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika, Lüksemburg ve İtalya (üye sayısı 6)

1973:Birinci Katılım: İngiltere, Danimarka ve İrlanda (üye sayısı 9)

1981:İkinci Katılım: Yunanistan (üye sayısı 10)

1986:Üçüncü Katılım: İspanya ve Portekiz (üye sayısı 12)

1995:Dördüncü Katılım: İsveç, Avusturya ve Finlandiya (üye sayısı 15)

2004:Beşinci Katılım: Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Litvanya, Letonya, Slovakya, Slovenya, Malta ve Kıbrıs Rum Cumhuriyeti (üye sayısı 25)

İlk genişlemede OTP hemen yürürlüğe girmiş fakat yeni üyelerin fiyatlarının topluluk düzeyine getirilmesi ve yeni üyelerin mallarının topluluk içerisinde serbest dolaşımı ve ortak gümrük tarifesine uyum 5 yılda aşamalı olarak gerçekleşmiştir. İspanya ve Portekiz için farklı tarım ürünlerindeki tavizlerin dışında önceki yöntem kullanılmış, bundan sonraki Avusturya, İsveç, Finlandiya genişlemesinde yeni bir uyum modeli belirlenerek, katılımla beraber bütün gümrük engelleri kalkmış ve tarım ürünleri fiyatları için aşamalı bir uyum düşünülmemiştir.

AB'nin 2004 yılındaki son genişlemesinde, yeni 10 ülke için izleyeceği yol en son uygulamadan farklı olarak bu ülkeler AB müktesebatını tümüyle üstlenecekler, ancak bu ülkelere yönelik topluluk harcamaları eskiye oranla daha düşük olacaktır. Bunun en önemli nedenlerinin başında DTÖ Tarım Anlaşmasına göre tarımsal desteklerin azaltılması zorunluluğu gelmektedir. Ayrıca yeni katılan 10 ülkenin tarımsal işgücü ve tarım topraklarının oransal olarak fazla olması da bunda etkili olmuştur.

AB'nin son katılan ülkelere yönelik izleyeceği politikalar olarak:

- ✓ Yeni üyelerin tarım sübvansiyonlarından yararlanabilmesi için 10 yıllık geçiş dönemi uygulanması,

- ✓ Yeni üyelerde çiftçilere doğrudan destek ödemelerinin önceki üyelerin %25'i olarak başlatılması ve 2006'ya kadar %35'e çıkarılması,
- ✓ Bölgesel yardımlar için 3 yıllık geçiş dönemi uygulanması,
- ✓ Kırsal kalkınma desteğinden daha fazla yararlandırılması,
- ✓ Kişi başına düşen bölgesel yardımlardan yeni üyelerin önceki üyelere göre daha az yararlanması düşünülmektedir (Eraktan, 2002).

Yukarıda belirtilenlere göre yeni ülkeler eski ülkelerle aynı sorumlulukları paylaşırken aynı haklara sahip olmamaları son genişlemedeki strateji değişikliğini ortaya koymaktadır. AB'ne yeni katılan 10 ülkeyle birlikte birliğin tarımsal alanı %50 oranında büyümüştür ve birliğin tarımdan geçimini sağlayan nüfusu yaklaşık iki katına çıkmıştır.

Birlik, OTP'nın finansmanının çok yüksek miktarlara ulaşması ve aşırı üretim nedeniyle zaten sıkıntıda olması nedeniyle son katılımların birlik tarımına ve harcamalarına etkileri önceden dikkate alınarak Gündem 2000 çerçevesinde OTP harcamalarını 2006'ya kadar sabitlemiştir. Yine Gündem 2000 çerçevesinde, birlik genişlemenin olumsuz etkilerini azaltmak için Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinin (MDAÜ) kırsal kalkınmaya ilişkin sorunlarını çözmek ve OTP'na uyum çalışmalarını desteklemek amacıyla Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programları (SAPARD) oluşturmuştur.

Türkiye de AB'ne tam üyelik için uzun yıllardan beri aday bir ülke olarak uyum çalışmalarını sürdürmesinin sonucunda, 2005 yılının Ekim ayında müzakerelere başlamasına karar verilmiştir. Bununla beraber, halen Türkiye ile AB arasında genel ekonomik ve tarımsal yapı ile politikalar açısından çok büyük farklılıklar bulunmaktadır. Tam üyelik ve geçiş döneminin taraflar açısından yaratacağı olumsuzlukların en aza indirilebilmesi için sözü edilen konularda birlik normlarına belirli ölçülerde uyumun sağlanması gerekmektedir. Ancak son gelişmeler, üyelik öncesi ve sonrası AB normlarına uyum için gerekli finansmanın birlik fonlarından karşılanması olanağının bugün için daha kısıtlı olduğunu göstermektedir. Çünkü yeni ülkelerin OTP'na uyum sürecinin geniş tutulacağı ve yapılacak yardımların eskiye oranla büyük ölçüde kısıtlandığı bir ortamda

Türkiye'nin birlik bütçesinden çok fazla yararlanamayacağı net bir şekilde ortaya çıkmıştır.

Türkiye'nin müzakerelere başlamasıyla birlikte, tarım konusu müzakere sürecinin en önemli kısmını oluşturmaktadır. Bu durumda, büyük bir olasılıkla Türkiye'den birliğe üye olmadan tarımsal yapı ve politikalarını daha çok kendi olanaklarıyla birliğe uygun hale getirmesi istenecektir. Ayrıca, yeni ülkelere tanınan katılım sonrası 10 yıllık uyum süreci gibi bir esnekliğin de Türkiye'ye tanınmaması yaşanılması olası bir süreç gibi görünmektedir.

Sonuç olarak tam üyesi olmaya çalıştığımız AB tarımı ve OTP:

- Yeni katılımlar,
- DTÖ Tarım Antlaşması,
- Üretim fazlası ve OTP finansmanının çok yüksek miktarlara ulaşması

nedeniyle her geçen gün değişikliğe uğramaktadır. Türkiye'nin bütün bu gelişmeleri yakından takip ederek uyum çalışmalarını hızlandırması gerekmektedir.

Bütün bu gelişmelerin ortaya çıkarmış olduğu en önemli sonuç, dünyada ve AB'nde tarımsal yapıyı dönüştürecek yeni politikalar benimsenmeye başlanmasıdır. Bu politikalar sonucunda ülkeler, tarımı kendiliğinden gelişen ve sadece üreticilerin kendi istekleri doğrultusunda üretim yaptıkları bir alan olmaktan çıkarıp daha küresel etkilere göre şekillenen bir piyasaya tabi kılmışlardır. Bu gelişmelerin zorunlu bir sonucu olarak, dünyanın azımsanmayacak büyüklükte ekonomilerinden birisine sahip olan Türkiye'nin, özellikle en önemli ekonomik ve politik ortaklıklardan birisi olan AB'ne üyelik müzakerelerine başlayan bir ülke olması, bu çalışmanın hazırlanmasındaki en önemli unsurlardan birisidir. Üyelik müzakerelerine başladığımız bu dönem içerisinde sıklıkla karşılaştığımız ifadelerden birisi de Türkiye'nin müzakere sürecindeki performansını belirleyecek olan en önemli konunun tarım konusu olacağıdır. Bu nedenle, son genişlemeyle birlikte, AB tarım politikalarında(OTP) meydana gelen değişikliğin bilinmesi ve yapılacak hazırlıkların ona göre yapılması gerekliliği böyle bir çalışmayı gerekli kılan en önemli unsur olmuştur.

1.2. Çalışmanın Amacı ve Kapsamı

Çalışmanın temel amacı, Avrupa Birliği'nin oluşumundan günümüze kadar meydana gelen genişlemeler çerçevesinde OTP'nda yapılan reformların AB tarımının dönüşümüne katkılarını incelemek ve bu veriler ışığında 2004 yılında meydana gelen genişleme sonucunda ortaya çıkacak olan tarımsal yapının ülkemiz tarımı ve tarım politikalarına olası etkilerini değerlendirmektir. Reform çalışmaları, 1968-2004 yılları arasında belirli dönemler dikkate alınarak incelenmiştir.

Çalışmanın amaçları;

- AB tarım politikaları ve OTP'nın gelişim sürecini genişlemelerin yaratmış olduğu etkileri baz alarak incelemek,
- OTP'ında meydana gelen değişikliklerin OTP'nın işleyişinde meydana getirdiği değişiklikleri incelemek,
- 2004 yılında meydana gelen genişlemenin OTP'nın geçmişten bugüne kadar gelen kurumsal yapısında meydana getirdiği değişiklikleri incelemek,
- Genişlemenin AB tarımında meydana getirdiği değişiklikleri incelemek,
- AB tarımında ve OTP'sında meydana gelen değişikliklerin Türkiye'yi nasıl etkileyeceğini ve yapması gereken düzenlemeleri incelemek.

Çalışmada son genişlemeyle birlikte meydana gelen politika değişikliklerinin yanı sıra, 10 yeni ülkenin de katılımıyla AB tarım sektöründe meydana gelen değişiklikler ve bu değişiklikler çerçevesinde ortaya çıkan son durum Türkiye'nin tarımsal yapısı ile karşılaştırılmıştır. Bu çalışmada söz konusu edilen gelişmelerin etkisiyle yeni dönemde AB'nin OTP'da öngördüğü veya yaptığı düzenlemelerin Birlik ve özellikle ülkemiz tarımına olası yansımaları ve Türkiye'nin müzakere sürecindeki tutumunun ne olması gerektiği araştırılmıştır.

Çalışmada yapılan değerlendirmelerde, sağlıklı yorumlar yapabilmek için Türkiye ve AB'ne ait istatistiksel veriler değerlendirilmiş ve yapılan karşılaştırmalar için verilerin güvenilirliğine yönelik kuşkuları gidermek amacıyla resmi kaynaklardan elde edilen değerler kullanılmıştır.

2.ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR

Çalışmanın güncel bir konu olması nedeniyle, bu konuya ilişkin çok sayıda yerli ve yabancı çalışma bulunmakla birlikte, bunlardan ulaşılabilen ve konuyla doğrudan ilişkisi olduğu düşünülen önemli çalışmaların bazıları aşağıda özetlenmiştir.

Şahinöz (1993), "Avrupa Topluluğu'nda Ortak Tarım ve Ticaret Politikası" isimli çalışmasında, Topluluğun OTP'nı oluşturduğu tarihten 1993 yılına kadar geçen süreci ele almıştır. Çalışmada, belirtilen süreç içerisinde OTP'nın geçirdiği değişimler, üreticilere sağladığı imkanlar ve bunların neticesinde meydana gelen tartışmalarla birlikte reform çalışmaları incelenmiştir.

Eraktan (1997), "Ortak Tarım Politikası" adlı çalışmasında AB'nin OTP'nı oluşturmasını dayatan nedenlerin yanı sıra, politikanın ilkelerini, uygulama alanlarını ve kuruluşundan bugüne gelen süreçte gerçekleştirilen değişiklikleri ele almış ve AB ile Türkiye arasındaki tarımsal ilişkilerin gelişimini irdelemiştir.

Tan ve ark. (1999), "FEOGA ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" adlı çalışma raporunda OTP'nın temelini oluşturan FEOGA'nın kuruluş amacı, yapısı, finansman kaynakları ve gelişimiyle beraber Türkiye'deki tarım politikaları incelenerek FEOGA benzeri bir fonun Türkiye'de uygulanabilme olanakları irdelenmiştir.

Işın ve Olgun (1999), çalışmalarında AB'nin kuruluşundan bugüne gelişimini inceleyerek, Türkiye ve AB ilişkileri ile tarım sektörleri ve uygulanan tarım politikalarını karşılaştırmalı olarak ele almışlar ve bu çerçevede GB anlaşmasının sonuçlarını değerlendirmişlerdir.

Çakmak ve Kasnakoğlu (2001), tarafından yapılan "Tarım Sektöründe Türkiye ve AB Etkileşimi" adlı çalışmada Türkiye'nin AB ile yürütmüş olduğu görüşmelerde meydana gelecek gelişmelerin tarım sektörüne etkileri ulusal ve uluslararası politikalar göz önünde bulundurularak, yapılması gereken politika değişiklikleri incelenmiştir. Oluşturulan bir model çerçevesinde tarımda meydana gelecek değişikliklerin birden fazla olasılık çerçevesinde tarım sektöründeki verimliliğe etkileri ve bunun ekonomik yapıda oluşturacağı değişiklikler ele alınmıştır.

Eraktan (2001), "Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları" adlı çalışmasında, tarım politikalarına dair genel bilgiler vererek tarım politikalarının esaslarını açıklamış ve Türkiye'deki tarımsal politikaların gelişimiyle beraber politikanın tarım sektöründeki gelişmelere olan etkilerini ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır. Ayrıca dünyadaki gelişmelere uyum amacıyla gerçekleştirilmesi gerekli politika alternatiflerini irdelemiştir.

Eraktan (2002), "Türk Tarım Politikasında AB'ne Uyum Çalışmaları" adlı makalesinde AB'nin uyum amacıyla yapılmasını istediği çalışmaları ve bu çalışmaların Türkiye tarımında uygulanabilme olanaklarını ele almıştır.

Ertuğrul (2002a), "AB'nin Dönüşümü ve Gümrük Birliği" adlı çalışmasında DTÖ anlaşmaları doğrultusunda dünyadaki tarım ürünleri ticaretinde meydana gelen gelişmeler ve bu gelişmeler sonucunda Türkiye'nin de uymakla yükümlü olduğu kurallar çerçevesinde yapması gereken politika değişikliklerinin OTP ile uyum sürecindeki etkilerini ele almıştır.

Ertuğrul (2002b), "Dünya'da Tarım Politikaları Alanında Gelişmeler ve Türkiye" adlı çalışmasında AB'nin geçmişten bugüne geçirmiş olduğu dönüşümlerle birlikte Türkiye ile olan ilişkilerini ve Gümrük birliğinin imzalandığı tarihten bugüne kadarki etkilerini ve uyum sürecinde yapılması gerekli değişiklikleri ele almıştır.

EC (2003), "Agricultural Situation in the Candidate Countries" isimli Türkiye'yi konu alan çalışmasında Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin genel ve tarımsal ekonomisine ait rakamlarıyla üye olan ve aday ülkelerin rakamlarını karşılaştırmış ve Türkiye'nin tarım konusunda uygulamakta olduğu reformları ve üyelik için yapması gereken çalışmaları değerlendirmiştir.

Tan ve Dellal (2003), tarafından yapılan ve "Avrupa Birliği'nde OTP'nın İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci" adlı çalışmada, OTP'nın işleyişi, finansal yapısı ve bugüne kadar gerçekleşen reformlar incelenerek, Türkiye'nin tarımsal yapısı ile AB arasındaki uyum çalışmalarında bugüne kadar gerçekleşmiş olan gelişmelerin uyum sürecini nasıl etkilediği araştırılmıştır.

Oskam ve ark. (2004), "Turkey in EU" isimli çalışmada, Türkiye'nin tarımsal yapısı Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar ayrıntılarıyla incelenmiştir. Çalışmada Türkiye'nin bugünkü tarımsal yapısı yeni üyelerin tarım sektörüne ait

rakamlarla karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve aynı zamanda Türkiye'nin tarım sektörüne ait bütün alt sektörler göz önünde bulundurularak üyelik sürecindeki tehditler ve fırsatlar değerlendirilmiştir.

Çakmak (2004), tarafından yapılan "Structural Change and Market Opening in Agriculture" isimli çalışmada, Türkiye'nin geçmişten günümüze kadar tarımsal yapısı ve politikaları incelenmiştir. Çalışmada Türkiye'nin tarım sektörünün durumu rakamlarla belirtilerek üyeliğe hazırlık sürecinde Türkiye'nin bu alanda rekabet edebilirliği incelenmiş ve ayrıca üyelik durumunda Türkiye'nin bu durumdan nasıl etkileneceği bir model çerçevesinde değerlendirilmiştir.

İTO (2004), tarafından gerçekleştirilen ve "Türkiye'de Tarımın Teşvikinde DGD Sistemi ve Sonuçları" isimli çalışmada Türkiye'nin geçmişte uyguladığı destekleme politikalarının yerine uygulamaya başladığı DGD çalışması incelenmektedir. Yapılan araştırmada, üreticilerle yapılan görüşme sonucunda DGD'nin etkinliği analiz edilmekte ve diğer ülkelerdeki uygulamalarla karşılaştırması yapılarak uygulamanın bugüne kadarki sonuçları incelenmektedir.

TÜSİAD (2005), "DTÖ ve AB'ndeki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı" isimli H. Akder ve E. Çakmak tarafından yapılan çalışmada, DTÖ kararları çerçevesinde daha da küresel bir konuma yerleşen tarım sektörüne yönelik politikaların değişime uğraması incelenmektedir. Bu çalışmada DTÖ kararlarının ülkelerin tarım politikalarına küresel ölçekte nasıl şekil vermelerine yol açtığı ve bunun sonucunda meydana gelen değişmelerin AB'ne etkilerinin meydana getirdiği yeniliklerin üyelik sürecinde Türkiye'nin tarım sektörünü nasıl etkileyeceği değerlendirilmiştir.

3. MATERYAL VE YÖNTEM

Çalışmada materyal olarak konuya ilişkin önceki çalışmalar, periyodikler ve istatistiki kaynakların yanında, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, DPT, DİE, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, İktisadi Kalkınma Vakfı, üniversiteler, odalar ve birlikler gibi çeşitli kurumların bünyelerinde yer alan AB ile ilgili birimlerin çalışmalarından, ayrıca AB'ne ait bütün kararların ve raporların bulunduğu Avrupa Komisyonu internet sitesinde bulunan ilk elden verilerden yararlanılmıştır.

Çalışmada öncelikle AB'nin OTP'nı oluşturma süreci, OTP'nın niteliği ve Birlik içerisinde tarımsal yapıyı oluşturma çalışmaları ele alınmıştır. Ayrıca daha önceki genişleme süreçlerinde birliğe dahil olan ülkelerin uyumunda izlenen politika değişiklikleri ve bunun Birliğin tarımsal yapısında meydana getirdiği değişiklikler incelenmiştir.

Birliğin son genişlemeyle birlikte bünyesine katmış olduğu ülkelerin tarımsal yapıda meydana getirdiği değişiklikler ve DTÖ Tarım Antlaşması kararları çerçevesinde yeni ülkeleri OTP'na entegre etme çalışmaları ve bunun OTP üzerindeki etkileri incelenmiştir. Ayrıca, yeni üyelerin katılımı sonucunda AB'nin tarım sektöründe meydana gelen tarımsal üretim, verim ve tarımsal gelir gibi önemli değişiklikler de konuya ilişkin ikincil verilerden hareketle değerlendirilmiştir.

Çalışmanın Türkiye ile ilgili bölümünde, Türkiye'nin son dönemde tarım sektöründe meydana gelen değişimler, uyum çalışmaları, müzakerelerin başlamasıyla beraber yapılması gereken reformlar ve genişlemeyle birlikte OTP'nda meydana gelen değişmelerin Türkiye'nin tarımı, tarım politikaları ve uyum süreci üzerindeki olası etkileri araştırılmıştır. Bunu yaparken DTÖ-Tarım Antlaşması, AB-OTP ve Türkiye ilişkileri de göz önünde bulundurulmuştur.

4. AVRUPA BİRLİĞİ VE ORTAK TARIM POLİTİKASI

4.1. Avrupa Birliği Hakkında Genel Bilgiler

4.1.1. Avrupa Birliğinin Kuruluşu ve Gelişimi

İkinci Dünya Savaşının meydana getirdiği ekonomik ve sosyal yıkımın ardından, birleşmeler yoluyla savaşları engelleme çabalarının bir sonucu olarak Londra'da sürgünde bulunan Belçika, Hollanda ve Lüksemburg hükümetleri 1943 yılında BENELUX adıyla ortak bir gümrük sahası oluşturmuşlardır. Böylece, bugünkü AB'nin ilk temelleri atılmıştır. Daha sonra Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması (1951), Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (EURATOM) kuran Roma Antlaşmaları (1957), Avrupa Tek Senedi (1986) ve Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması (1992) çerçevesinde üye ülkelerin birbirlerine daha sıkı biçimde bağlanmalarının hukuki temelleri oluşturulmuştur.

Başlangıçta "Altılar" diye adlandırılan kurucu üyeler (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) kendi aralarında bir kömür ve çelik ortak pazarı ile sınırlı bir birliktelik oluşturmuşlardır. En önemli amaçlarından biri de devam etmekte olan soğuk savaşın bir sonucu olarak, Avrupa coğrafyasında bulunan ülkeleri bir sosyalizm tehdidine karşı bir araya getirmek ve ortaklaşa oluşturulacak sosyal politikalarla bu tür olası tehditleri bertaraf etmekti.

"Altılar" 1957 yılında Fransa'nın Avrupa Savunma Topluluğu'nu reddetmesinden sonra işgücü, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına dayanan bir ekonomik topluluk kurmaya karar verdiler. Bunun sonucunda özellikle tarım ve ticaret alanları başta olmak üzere 1960'ların sonunda ortak politikalar oluşturulmuştur.

Birlik üyeleri arasında, 8 Nisan 1965 tarihinde "Füzyon Antlaşması" imzalanmış ve 1 Temmuz 1967'de yürürlüğe girmesinden sonra Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi

Topluluğu'nun yürütme ve karar alma organları tek bir konsey şekline dönüştürülerek Avrupa Topluluğu (AT) adını almıştır.

İngiltere AT'nun kurulmasına tepki olarak, Topluluk dışında kalan diğer ülkelerle birlikte Ocak 1960'ta Stockholm Antlaşmasını imzalayarak Avrupa Serbest Ticaret Bölgesini (EFTA) kurdu. Fakat AT'nun başarılı ilerlemesinin sonucunda İngiltere, Danimarka, İrlanda 1 Ocak 1973 yılında Topluluğa üye oldular. Topluluğun ekonomik ve sosyal anlamda üyelerine önemli ayrıcalıklar kazandırmaya başlaması ve sağladığı büyümenin bir sonucu olarak ekonomisi fazla gelişmemiş ve politik anlamda uzun denilebilecek darbe yönetimlerinden yeni kurtulmuş olan Güney Avrupa ülkelerinden Yunanistan 1981, İspanya ve Portekiz ise 1986 yıllarında Topluluğa üye oldular. 1994 yılının başında ise İsveç, Finlandiya ve Avusturya'nın da katılımıyla üye sayısı 15'e ulaşmıştır.

1 Kasım 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşmasına göre:

- 1999 yılına kadar parasal birlik,
- Yeni politikalar,
- Diplomatik işbirliği,
- Ortak Savunma ve iç güvenlik,

gibi yeni ortak kararlar alınmıştır (Seyidoğlu, 2001).

Bu Antlaşma ile birlikte, Aralık 1997 Lüksemburg Zirvesinde alınan genişleme kararının sonucu ve aynı zamanda küresel ekonomik gelişmelerin politik bir zorunluluğu olarak, 2004 yılında AB, dağılan Sosyalist bloğun eski üyeleri (Slovenya, Slovakya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Estonya, Letonya, Litvanya) ile birlikte Malta ve Güney Kıbrıs'ı da sınırlarına dahil ederek Doğu Avrupa'yı da kendi nüfuz alanına dahil etmiştir.

AB'nin bu genişlemeleri uluslararası ekonomik ve politik güç dengelerinin zorunlu bir sonucu olmanın yanında;

- Avrupa vatandaşlığı kavramının oluşturulması,
- Özgürlük, güvenlik ve adaletin garanti altına alınması,
- Ekonomik ve sosyal gelişmenin desteklenmesi,
- Avrupa'nın dünyadaki rolünün vurgulanması,

v.b gibi amaçların hayata geçirilmesi olarak da algılanmalıdır.

4.1.2. Avrupa Birliği'nin Yapısı ve Kurumları

AB içinde ortak kurumları bulunan üç Topluluk yer almaktadır:

- 1951 tarihli Paris Antlaşmasıyla Kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT).
- 1957 tarihli Roma Antlaşmasıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)
- Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM).

1992 yılında Maastricht'te imzalanan AB Antlaşması ile ekonomik ve parasal birlik olmaya doğru giden ve birçok alanda hükümetler arası işbirliğini içeren bir AB kurularak yüzyıllardan beri birçok Avrupalı politikacı ve filozofun (W. Churchill, V. Hugo, I. Kant v.b) hayalini kurdukları düşü gerçekleştirmenin adımlarını atmış oldular. Bütün bu gelişmelerin sonucunda AB bir devlette olması zorunlu bütün kurumlarını oluşturmanın da ötesinde, bulunduğu coğrafyada kendi dışında gerçekleşen durumlar da dahil her türlü politik ve ekonomik olayda söz söyleyebilme gücüne ulaşmıştır.

Avrupa Birliği'ni yöneten kurumlar şunlardır:

1) Demokratik yollarla seçilen **Parlamento**,
2) Üye devletleri temsilen bakanların oluşturduğu **Bakanlar Konseyi**,
3) Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanlarının oluşturduğu **Avrupa Zirvesi**,
4) AB'nin kurucu antlaşmalarının koruyuculuğunu yapan **Avrupa Komisyonu**,
5) Topluluk hukukuna uyumu sağlayan **Adalet Divanı**,
6) Birliğin mali yönetimini izleyen **Sayıştay**,
7) Ayrıca Birliğin dengeli ekonomik ve sosyal bir yapıya kavuşturulmasını kolaylaştıracak projelerin finansmanı için kurulmuş bir **Avrupa Yatırım Bankası** bulunmaktadır.

4.1.3. Avrupa Birliği'nin Mali Yapısı

4.1.3.1. AB'nin Bütçesi

1970'ten beri bütçe, Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra üye devletler tarafından kabul edilerek Birliğin kendi kaynaklarından finanse edilmiştir. Bu kaynaklar halen GSMH'nın %1.27'siyle sınırlıdır. Birliğin bu kaynakları arasında halen şunlar yer almaktadır (Başpınar, 2004).

- Avrupa Birliği'nin dış sınırlarında alınan gümrük vergileri,
- Üye olmayan ülkelerden ithal edilen ürünlerden alınan tarım vergileri,
- AB içerisinde mal ve hizmetlerden alınan KDV'lerin %1'i,
- Üye devletlerin görece sahip olduğu refah (GSMH) temel alınarak hesaplanan dördüncü kaynak.

Yukarıda sözü edilen kaynaklar AB politikalarının yürütülmesinde ve yönetim giderlerinin finansmanında kullanılmaktadır. Ayrıca, bölgesel kalkınma, çeşitli alanlarda ortak işbirliği, sanayi, araştırma ve geliştirme ise diğer önemli gider konularıdır. AB bu kaynaklarını Birliğin genişleme sürecinde aday ülkelerin kalkınması ve ekonomik uyumunu oluşturmanın yanı sıra, üye ülkelerin ekonomik ve sosyal anlamda geri kalmış bölgelerinin uyumlulaştırılmasını aşağıdaki fonlar aracılığıyla finanse etmektedir.

Avrupa Sosyal Fonu (ESF): Roma Antlaşması ile kurulmuş bir fondur. Birlik içinde yeni iş olanakları yaratılması, mesleki eğitim programlarının düzenlenmesi, işsizlik yardımında bulunma gibi amaçlarla finansman sağlar.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF): 1975'de kurulmuştur. Birlik içerisinde göreceli açıdan geri kalmış durumdaki yörelerin kalkındırılması ve yapısal uyum programlarının finansmanı için kredi verir. Topluluk içinde Yunanistan, İrlanda ve Portekiz göreceli olarak geri kalmış yörelerdir. Diğer yandan, İspanya ve İtalya'nın belirli bölgeleri ile Kuzey İrlanda da gerice yöreler arasında bulunur.

Avrupa Kalkınma Fonu (EIF): Roma Anlaşması ile oluşturulan bu fondan, Lomè Sözleşmesi çerçevesinde, Birlik ile özel ekonomik ilişkileri bulunan ACP (Afrika, Karayipler ve Pasifik) ülkelerine yardım yapılır.

Avrupa Sosyal İşbirliği Fonu (EMCF): Bu fondan, parasal birliğe yardımcı olmak üzere dış ödeme güçlüğü içine düşen üyelere kısa vadeli kredi sağlanır. Avrupa Para Sistemi(EMS)'nin temel mali kuruluşu olarak görev yapmıştır.

Avrupa Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA): 1962'de kurulmuştur. Bu fondan tarımsal destekleme programlarının finansmanı ve tarımın modernizasyonu için kaynak sağlanır (Başpınar, 2004).

4.1.3.2. Avrupa Merkez Bankası

Maastricht Antlaşmasıyla kurulan ve üye ülkelerdeki para politikasını yönetmekle görevli kuruluştur. Serbest piyasa ekonomisi kuralları çerçevesinde AB içerisinde fiyat istikrarını oluşturmakla yükümlüdür.

Avrupa Merkez Bankasının temel görevleri :

- Birliğin para politikalarını tespit etmek ve yürütmek,
- Döviz işlemlerini yürütmek,
- Üyelerin resmi rezervlerini tutmak ve yönetmek,
- Ödemeler sisteminin düzenli işlemesini teşvik etmek.

Bunlara ek olarak, ulusal merkez bankalarının yardımıyla kendi görevleri için gerekli istatistik verileri toplar. Ayrıca kendi yetki alanı dahilinde Birlik ve üye devlet organlarıyla işbirliği yaparak ilgili alanlarda danışmanlık görevi yapar.

4.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası(OTP)

4.2.1. Ortak Tarım Politikasının Oluşumu

Ortak Tarım Politikası (OTP) AB üyesi ülkelerin kurumsal anlamda ilk ortak politikasıdır. Bu politika aynı zamanda AB'nin diğer ortak politikalarının oluşturulmasına da örnek olmuştur. OTP kurulmadan önce, Topluluğa üye ülkeler

tarım sektörünü klasik ekonomi enstrümanları aracılığıyla denetlemek ve ulusal destek politikaları kullanmak yerine tarım ürünlerinde tüm Topluluk pazarı için geçerli olacak ortak fiyatlar belirlemeyi tercih etmişlerdir. Bu tercihin en önemli nedenleri:

- 2. Dünya Savaşı esnasında özellikle Avrupa kıtasında meydana gelen gıda yetersizliği dolayısıyla Topluluk üyelerini öncelikli konu olarak meydana gelebilecek bu tarz sıkıntıları giderme yönünde kararlara yöneltmiştir. Bunun sonucunda Topluluk üyeleri kendi vatandaşlarının gıda ihtiyacını Topluluk içerisinden karşılamak için gerekli adımların atılması kararı almışlardır.
- Savaş sonrasında Topluluk nüfusunun önemli bir bölümünün tarım sektöründe istihdam ediliyor olması (özellikle 1960'lı yılların başında 6 kurucu ülkenin tarım sektöründe çalışanlar toplam istihdamın %20'sini oluşturmaktaydı) sebebiyle bu önemli nüfusun gelir düzeyini korumak ve arttırmak gerekliliğinin yanı sıra, fiyat dalgalanmalarının yaratacağı olumsuz etkiden Topluluk tarımını korumak için ortak politika ihtiyacı doğmuştur.
- Topluluk kurulmadan önce güçlü bir sanayi sektörüne sahip olan Almanya'nın sanayi alanında bir gümrük birliği oluşturulmasını istemesi dolayısıyla nüfusunun %25'i tarım sektöründe çalışan ve sanayi alanında Almanya karşısında dezavantajlı duruma düşecek olan Fransa'nın üye ülkelerin tarım ürünlerine de pazarlarını açması konusunda ısrar etmesi tarımda ortak bir politika oluşturma fikrini geliştirmiştir (İKV,1999).

Yukarıda sıralanan nedenlerin yanında tarımın kendine özgü koşullarının ortak bir politikayı zorunlu kıldığı durumlar da söz konusu olmuştur :

- 1958 yılında Topluluk içerisinde tarım GSYİH'nın %11'ini ve tarımsal nüfus aktif nüfusun %24' ünü oluşturmaktaydı.
- Her üye ülke kendi tarımını desteklemek amacıyla farklı düzeylerde harcamalar yapmakta ve rekabetin bozulmasına yol açmaktaydı.
- Tarım ürünleri fiyatlarının ülkeler arasında önemli değişiklikler göstermesi, ülkeler arasında malların serbest dolaşımını sağlayacak serbest rekabet koşullarını engellemekteydi.

▪ Besin maddelerinin fiyatlarının kimi ülkelerde düşük kiminde yüksek olması ülkeler arasında ücret düzeylerinin de değişmesiyle sonuçlanıyordu. Böylece sanayi kesiminde ülkeler arasında ücret farklılıklarına dayalı maliyet farkları doğmaktaydı (Eraktan, 1997).

Bütün bu sebeplerin meydana getirdiği zorlukları aşmak için ortak bir tarımsal politikanın belirlenmesi ihtiyacı nedeniyle Avrupa'da çeşitli planlar geliştirildi:

Pfimlin Planı : Hububat, şeker, süt ürünleri ve şarap için (Fransız tarımı için hassas ürünler) Avrupa tarım piyasalarında düzenleme öngörüyordu.

Manshold Planı : Bu plan daha ileri düzeyde ve tarım alanında gerçek anlamda bir Avrupa bütünleşmesini öngörmekteydi. Uluslarüstü bir yönetim organı aracılığıyla tarım ürünleri ticaretini kademeli olarak serbestleştirecek, fiyatları dengeye getirecek bunun için küçük tarım işletmelerini destekleyecek bir politika önermekteydi.

Charpentier Planı : Belli başlı tarım ürünleri için bir Avrupa tarım politikası gerçekleştirmeyi ve bu ürünlerin üretimini ve ticaretini düzenlemeyi öngörmekteydi.

Eccles Planı : Bir uluslarüstü otorite fikrine karşı çıkarak hükümetlerarası bir komite kurulmasını, yüksek üretici fiyatları yerine tüketicilerin korunmasını önermekteydi.

Bu planlarda ortaya çıkan farklılıklardan da anlaşılacağı gibi her ülke kendi tarımsal yapısının durumunu dikkate alarak ona göre bir plan oluşturma çabası içerisine girmekteydi ve bu durum planlara yansımaktaydı (Eraktan, 1997).

Sonuç olarak yukarıda belirtilen gerekçelerle ortaya atılan fikirler doğrultusunda, Avrupa tarım sektörü için ortak bir politika kararı alınarak 1 Ocak 1958 yılında AET'nu oluşturan Roma Antlaşması ile OTP'nın yasal temeli oluşturulmuş, amaç ve ilkeleri belirlenmiştir. Roma Antlaşması'nda yer alan hedefleri uygulamak üzere, Temmuz 1958'de Stresa Konferansı ile başlayan çalışmalar 1960 yılında Topluluk Bakanlar Konseyi'nin politika ilkelerini benimsemesiyle sonuçlanmıştır. Böylece ilk ortak piyasa düzeni 1962 yılında tahıl sektöründe yürürlüğe girmiştir.

4.2.1.1. Ortak Tarım Politikasının Amaçları

Ortak Tarım Politikası temel referanslarını Roma Antlaşması'nın 38-47 numaralı tarıma ayrılmış olan maddelerinden almaktadır ve tarım ürünleri ticareti de dahil olmak üzere bütün tarımsal faaliyetleri kapsamaktadır. OTP tarım ürünleri üreticilerinin gelir düzeyini iyileştirmenin yanında, tüketicilere de talep ettikleri besin maddelerini uygun fiyattan sağlamak amacıyla planlanmış ve bu amaçlar Roma Antlaşması'nın 39. maddesinde tanımlanmıştır (İKV, 1999 ve İKV, 1990) :

- Teknik gelişmeyi desteklemek ve tarımsal üretimi rasyonelleştirmek, bütün üretim faktörlerinin, özellikle işgücünün, optimal kullanımını sağlayarak tarımsal verimliliği arttırmak,
- Bu sayede, özellikle tarımda çalışanların gelirlerini arttırarak tarımsal nüfusa dengeli bir yaşam standardı sağlamak,
- Tarım piyasasında istikrarı sağlamak,
- Ürün arzını garanti altına almak,
- Tarım ürünlerinin tüketicilere makul fiyattan ulaşmasını sağlamak.

Yukarıda sıralanan amaçlar Topluluğun OTP'nı oluştururken ekonomik amaçlardan çok tarımın sosyal yapısını iyileştirmeye yönelik "refah devleti" oluşturma stratejisiyle hareket ettiğini göstermektedir. Bu kurallardan oluşan OTP son şeklini, kullanılacak araçların tespiti ve tarıma verilecek desteğin seviyesi konusunda başlayan tartışmalar ve uygulama alanının genişliğinin yanı sıra ülkelere göre ürün grupları arasında önem farklılıkları ve ekonomik farklılıklar nedeniyle uzayan müzakereler sonucunda gerçekleşmiştir. 1970 yılında tarımsal üretimin %87'si, 1987 yılında ise %91'i ortak kurallara bağlanmıştır (İKV, 1990). Fakat günümüzde AB'nin gelmiş olduğu aşama neticesinde tarım sektörü önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Kuruluş amaçları içerisinde yer alan; verimliliği arttırma, çalışanların gelir seviyelerini iyileştirme, piyasa istikrarı ve diğer gereklilikleri çoktan aşmış bulunmaktadır. Bu nedenle AB OTP'sının amaçlarının aşağıdaki gibi değiştiğini söyleyebiliriz (Tan ve Dellal, 2003).

- Tarımsal pazarların birleştirilerek Birlik içi tarımsal ticaretin yaygınlaştırılması,

- Tarım çalışanları için yeterli yaşam standardının sağlanması ve istikrarlı tarım gelirlerinin teşvik edilmesi,
- Gıda güvenliği ve kalitesi konusunda yükümlülük,
- Tüketici fiyatlarının ölçülü seviyede olması,
- Birliğin dünya ticaretine uyumunun sağlanması ve dünyadaki açlık sorununun çözümüne katkıda bulunması,
- Çevresel amaçların OTP'na dahil edilmesi,
- İç ve dış piyasada daha fazla rekabet gücü,
- Kırsal alanda alternatif gelir kaynakları ve istihdam yaratılması,
- Birlik tarım hukukunun basitleştirilmesi.

4.2.1.2. Ortak Tarım Politikasının İlkeleri

Stresa Konferansında kabul edilen görüşler ışığında, OTP'sının Birlik içerisinde daha sağlıklı işlemesi için üç temel ilke kabul edilmiştir: Tek Pazar, Topluluk Tercihi ve Ortak Mali Sorumluluk.

Tek Pazar : Birlik içerisinde tarım ürünlerinin üyeler arasında serbest dolaşımının yanında, birlik üyesi farklı ülkeler arasında aynı ürünlerin üreticilerine aynı garantilerin sağlanması ve Birlik dışında bulunan üçüncü ülkelerle ilişkilerin ortak politika çerçevesinde yürütülmesi esasına dayanır.

Birlik içerisinde döviz kuru dengesinin sağlanması ve üyelerin birbirlerine karşı avantajlı duruma gelmelerini engellemek amacıyla ülkelerin kendi başlarına sübvansiyon uygulaması yapmalarının önlenmesiyle korumanın içeride kaldırılarak dışarıya karşı uygulanması esas alınmıştır. Bu ilkeye dair en önemli adım, ortak gümrük tarifelerinin ve tahıllar için ortak fiyatların uygulanmaya başlandığı 1967 yılında atılmıştır (Şahinöz, 1993).

Ancak bu "Tek Fiyat" uygulaması istenildiği gibi yürümemiştir. "Tek Fiyat" uygulanan durumlarda, bölgeler arası maliyet farklılıklarından doğan rekabet sonucu, belirlenen fiyatın üzerinde üretim yapılan bölgeler karşılaştırmalı üstünlüklerine göre hareket ederek düşük maliyetli ürünlerin üretimine yönelmek durumundadırlar. Ancak bu sadece teorik bir durum olmaktan öteye gidememiş ve uygulama serbest

rekabet ortamına bırakılmayarak ortak fiyatlara ulaşmak için idari nitelikte uygulamalar yapılmıştır. Örneğin bazı ürünlerde (tahıl, şeker ve şeker pancarı) fiyatlar en yüksek ve en düşük fiyat ortalaması alınarak belirlenirken başta süt ve süt ürünleri olmak üzere diğer ürünlerde en yüksek fiyat ortak fiyat olarak belirlenmiştir. Fakat ülkeler arasında fiyatların eşit seviyede olmasını engelleyen en önemli unsur, 1970'li yıllarda dünya döviz piyasalarında yaşanan kur dalgalanmaları olmuştur. Bu dengesizlikleri engelleyebilmek amacıyla OTP için "Yeşil Kur" adı verilen özel bir para sistemi oluşturulması gerekmiştir.

Sonuç olarak, Tek Pazar ilkesinin hedefi olarak malların üye ülkeler arasında serbest dolaşımı sağlanmış, ancak 1999 yılında Euro'nun tek para olarak yürürlüğe girmesi Tek Pazar ilkesinin sağlıklı uygulanmasına geç de olsa katkı sağlamıştır (İKV, 1999).

Topluluk Tercihi : Birlik içerisinde ve sınırları dahilinde üretilen tarım ürünlerine üçüncü ülkelerde üretilenlere göre daha öncelikli bir dış ticaret rejimini zorunlu kılmaktadır. Bu ilkede en önemli amaç topluluk içerisinde yüksek maliyetten dolayı yüksek fiyatlı ürünler üreten birlik üreticilerinin düşük fiyatlı yabancı üreticilere karşı korunmasıdır.

Topluluk tercihi uygulanırken ithalat ve ihracatta özellikle iki önemli koruma mekanizmasını devreye sokmuştur. Bunlardan *prelevman;* Topluluk ürünlerinden daha ucuz olan ithal ürünlerin ithali esnasında ürünün fiyatını Birlik seviyesine çekmek için kullanılan değişken bir gümrük vergisi şeklidir (Bu uygulama yerini DTÖ Tarım Antlaşmasıyla gümrük tarifelerine bırakmıştır).

Diğer koruma aracı olan *restitüsyon* ise yüksek fiyatlı Birlik tarım ürünlerinin dünya piyasalarına ihracatını sağlayabilmek için fiyat farkının Birlik tarafından üreticiye ödendiği bir ihracat iadesi uygulamasıdır. Bu uygulamaya genellikle yüksek fiyat dolayısıyla meydana gelen tüketim yetersizlikleri gibi durumlarda başvurulmuştur.

Bu ilkeye dair en önemli fark, Birlik tarafından pek çok ülke ile yapılan tercihli antlaşmalarla sağlanan gümrük indirimleri veya gümrüksüz ithalat yoluyla üçüncü ülkelere tanınan ayrıcalıklardır. Bu antlaşmalar genellikle OPD'ne tabi olmayıp, OPD'de ki Birlik ürünleri ile ikame edilebilme özelliğine sahip ürünler için

yapılmıştır. Birlik ilkenin uygulanışını bozmamak amacıyla bu tür ürünler için yapılan ithalatı belirli sınırlara tabi tutmaktadır (İKV, 1990).

Ortak Mali Sorumluluk : Diğer ilkeler çerçevesinde yürütülmesi gereken ortak tarımsal politikaların zorunlu olarak üstlenilmesi gereken maliyetlerinin olması Birliğin bu konuda bütün üyelerin katkısıyla bu maliyetleri karşılayacak bir fon oluşturmasını gerekli kılmıştır. Bu gereklilik dolayısıyla ortak mali sorumluluk ilkesi iki unsurdan oluşmuştur :

- OTP'nın işleyişi için gerekli fonlar,
- OTP'nın işleyişinden elde edilen gelirler.

Tarımsal giderler diyebileceğimiz bu fonlar, piyasa fiyatlarının ortak gösterge fiyatlarının altına düşmesi durumunda üreticilere garanti edilmiş bir fiyat düzeyinin sağlanmasında, ihracatın ve nadiren ithalatın desteklenmesinin yanında tarımsal yapının geliştirilmesinde yapılan harcamaları ifade etmektedir.

Gelirler ise ithalattan alınan prelevman ve gümrük vergilerinden, iç pazarda üreticilerden alınan üretim vergilerinden elde edilmektedir. OTP'nın işleyişi için gerekli diğer bütün fonlar üye ülkeler tarafından karşılanmaktadır (İKV, 1990). Topluluk içinde 1962 yılında oluşturulan özel bir fonla mali sorumluluğun ortak paylaşımı sağlanmıştır. Oluşturulan Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu (FEOGA) ile OTP giderleri karşılanmaktadır. FEOGA'nın "Yönverme" ve "Garanti" olmak üzere iki ayrı bölümü bulunmaktadır. "Garanti" bölümü fiyat ve pazar politikalarının işleyişinde gerekli Birlik harcamalarını finanse ederken, "Yönverme" bölümü tarımsal yapılara ilişkin reformların finansmanında kullanılmaktadır. FEOGA'ya ait ayrıntılı bilgiler OTP'nin finansmanı ile ilgili bölümde verilmiştir.

4.2.1.3. Ortak Tarım Politikasının İşleyişi

4.2.1.3.(1). Karar Mekanizması

Birlik, OTP söz konusu olduğu durumlarda üye ülkelerin yetkilileri üzerinde diğer alanlara göre daha fazla söz sahibidir. OTP'nın fiyat ve pazar

mekanizmalarının belirlenmesinde yetki sahibi olan Birlik, tarım sektörüne dair vergilendirme ve çiftçilerin sosyal güvenliği konularında üye ülkelere yetki tanır.

Avrupa Parlamentosu'nun OTP'nın karar alma süreci üzerindeki yetkisi oldukça sınırlıdır. OTP'na ilişkin politikalarda AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu arasında basit görüş yöntemi uygulanır. Bununla beraber, OTP ile ilgili bütçe harcamalarına ilişkin kararlarda da Parlamentonun yetkisi oldukça kısıtlıdır. Bunun en önemli nedeni OTP harcamalarının önemli bölümünün Birlik bütçesinin "zorunlu harcamalar" kaleminde yer almasıdır.

FEOGA'nın " Garanti" bölümünün tamamı ve "Yönlendirme" bölümünün bir kısmının yanı sıra gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımlar ile balıkçılık alanındaki giderleri de içeren zorunlu harcamalar AB bütçesinin ¾'ünü oluşturmaktadır. AB'nin kurucu antlaşmaları tarafından belirlenen zorunlu harcamaların içeriği belirlenirken karar organı AB Konseyi'dir (İKV, 1999).

OTP'na ilişkin kararların alınması sürecinde, yasa taslaklarının hazırlanmasında piyasaların denetlenmesi ve gerekli bulunan değişikliklerin yapılması Avrupa Komisyonu'nun sorumluluğu altındadır. Komisyon genel olarak OTP'nın günlük işleyişini takip eder ve bunu yaparken üye ülkelerin tarımda uzmanlaşmış kamu görevlilerinden oluşan "İdari Komiteler" tarafından desteklenir. Bütün İdari Komiteler Komisyon'un Tarım ve Kırsal Kalkınmadan Sorumlu Genel Müdürlüğü (DG VI) başkanlığında belirli aralıklarla toplanır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü de kendi içinde alt birimlere ayrılır, bunlar görevlerine göre aşağıdaki gibi sınıflandırılmıştır:

A Müdürlüğü; sayısal, istatistiksel ve ekonomik analizler yapar.

A-I Müdürlüğü; Yönetim, genel işler, bütçe ve mali konular, FEOGA harcamalarının incelenmesi ve tarım sektöründe uygulanacak önlemlerin incelenmesinden sorumludur.

A-II Müdürlüğü; Avrupa Parlamentosu ve diğer hükümet dışı kuruluşlarla ilişkileri yürütür.

B-I Müdürlüğü; Tarım mevzuatı, rekabet, kuralların ihlali ve şikayetlerin incelenmesi, muhtelif ürünlerle ilgili kalite politikası gibi alanlarda çalışır.

B-II Müdürlüğü; Kamu, bitki ve hayvan sağlığı koşulları ve mevzuatı ile ilgili görev yapar.

C Müdürlüğü; Hububat, yağlı tohum ve proteinli bitkiler gibi bazı ürünlerin ortak piyasa düzenlerinden sorumludur.

D Müdürlüğü; Canlı hayvan, süt ürünleri, sığır ve dana eti, domuz eti ve kümes hayvanları ürünlerinin ortak piyasa düzenleri ile ilgili çalışır.

E Müdürlüğü; Taze ve işlenmiş meyve ve sebze, şarap, alkol, muz, tütün, şerbetçiotu, patates ve benzeri ürünlerin ortak piyasa düzenleri alanında görev yapar.

F-I Müdürlüğü; Kırsal kalkınma, kırsal yardımların eşgüdümü ve bölgesel politika konularında çalışır.

F-II Müdürlüğü; Kırsal kalkınma önlemleri, tarımsal yapıya ilişkin genel düzenlemeler, ormancılık, çevre koruma ve tarımsal araştırmaların koordinasyonu konularından sorumludur.

G Müdürlüğü; Tarım bütçesi ve finansal konular, garanti fonlarının eşgüdümü, tarımsal harcamaların yönetimi, bütçe konuları ve yönverme bölümü ile ilgilidir.

H Müdürlüğü; Tarımla ilgili uluslararası konular, DTÖ gibi diğer uluslararası kuruluşlarla ilişkiler, ABD, Akdeniz ülkeleri ve ACP ülkeleri dışındaki Afrika ülkeleri, Asya ülkeleri vb. ile ilişkiler, uluslararası antlaşmalar, Avrupa Ekonomik Alanı ve genişleme konuları ile ilgilidir (Varol, 2003).

Tarım sektöründeki yapısal konularda komisyon, üyelerin tarım uzmanı yetkililerinden oluşan Tarımsal Yapılar ve Kırsal Gelişme Komitesi (STAR) tarafından desteklenir. Gıda hukuku, hayvan ve bitki sağlığı, tarım araştırmaları, organik tarım gibi OTP'nın işleyişiyle doğrudan ilgili olmayan konularda ise düzenleyici komiteler, idari komitelere benzer görevleri yerine getirirler. Komisyon ayrıca, üye ülkelerin üreticileri, tüketici birlikleri, tarım kooperatifleri, işleme ve ticaret sektörü temsilcileriyle de, danışma komiteleri aracılığıyla sürekli temas halindedir.

4.2.1.3.(2). Ortak Piyasa Düzenleri ve Destek Mekanizması

OTP'nın temel amaç ve ilkeleri ışığında yasal çerçevesi belirlendikten sonra tarımsal üretimi yönlendirmek ve tarım piyasalarında istikrarlı bir yapı oluşturmak amacıyla Roma Antlaşması'nın 40(2). Maddesinde öngörüldüğü biçimiyle "Ortak Piyasa Düzenleri (OPD)" oluşturulmaya başlanmıştır. Birliğin ilk dönemlerinde OPD kapsamına toplam tarımsal üretimin yaklaşık olarak yarısı girerken, bu oran 1970'li yıllarda %70, 1980'li yıllardan bugüne kadar bu oran %90 dolayında seyretmektedir.

Ortak Piyasa Düzenleri, ürün bazında belirlenen ve gerek mevzuat, gerek içerik ve uygulama açısından OTP'nın en kapsamlı ve karmaşık mekanizmalarıdır. En gelişmiş haliyle OPD'ler önceden belirlenen bir ortak fiyat sistemi ve bu sistemin hem içeride hem de dışarıya karşı desteklenmesini sağlayacak mekanizmalardan oluşmaktadır. Bu mekanizmaların haricinde serbest dolaşımı sağlayan genel hükümler ve rekabeti sağlayan hükümleri kapsamaktadır.

Tarımsal ürünlerin sahip oldukları farklı özellikler (üretim ve pazarlama farklılıkları) onların tek bir piyasa düzeni çerisinde toplanmasına engel oluşturduğu için farklı piyasa düzenleri içerisinde destek mekanizmaları oluşturulmuştur. OPD'ne tabi ürünler Çizelge 4.1'de gösterilmektedir.

Çizelge 4.1. OPD Uygulanan Ürünler ve Ürün Grupları

Bitkisel Ürünler	Hayvansal Ürünler
Tahıllar	Sığır-dana eti
Pirinç	Koyun-keçi eti
Nişastalık patates	Kümes hayvanları ve yumurta
Zeytinyağı	Domuz eti
Şeker	
Süt ve süt ürünleri	
Proteinli bitkiler	
Yağlı tohumlar	
Keten / kenevir	
İpek böceği	
Şerbetçiotu	
Kuru yem	
Yaş sebze ve meyve	
İşlenmiş sebze ve meyve	
Tekstil ürünleri (pamuk)	
Şarap	
Tütün	

Kaynak: Günaydın, 2004

Üretim düzeyleri, istihdam oranları ve Birlik bütçesindeki payları dolayısıyla en önemli OPD'ni tahıllar, pirinç, sığır-dana eti ile süt ve süt ürünlerine ilişkin OPD'leri oluşturmaktadır. Yalnızca tahıllar, pirinç ve proteinli bitkiler OPD'lerinin 1999 bütçesi içerisindeki toplam payı %47, sığır-dana eti piyasa düzeni için bütçeden ayrılan pay ise % 17'dir (İKV, 1999).

Bugün itibariyle Ortak Piyasa Düzenleri üç genel kategori altında sınıflandırılabilir.

- **İç piyasada müdahale uygulanan ve dış piyasaya karşı koruma sağlayan OPD'leri**

Ortak Piyasa Düzeni kapsamında yer alan ürünlerin yaklaşık olarak % 70'i bu kategoride yer almaktadır. Bu ürünler; tahıllar, pirinç, şeker, süt ve süt ürünleri, sığır ve dana eti, domuz eti, bazı sebze ve meyveler, sofralık şarap bu OPD kategorisine dahildir. Ürün cinsine göre farklılaşan bu sistem iki aşamalıdır: İç pazarda müdahale alımı yapılarak piyasa fiyatının düşmesinin engellenmesi ve dünya piyasasında oluşan düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı AB pazarının prelevman (DTÖ Tarım Antlaşması uyarınca gümrük vergisi uygulamasına geçilmiştir) ya da ihracat iadeleri

yoluyla korunması. Her iki durumda da amaç fiyatları belirli bir seviyede tutmaktır. Bu sistem birçok ürün için belirlenen ortak fiyatın dünya fiyatlarının üzerinde olmasından dolayı dış koruma olmadığı durumda yalnız iç pazara yönelik düzenlemelerin yetersiz kalacağı düşüncesiyle oluşturulmuştur.

- **Dış rekabete karşı koruma sağlayan piyasa düzenleri**

Ürünlerin % 20'si bu kategoride yer almaktadır. Sadece düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı koruma mekanizmalarını öngören sistem, yumurta ve kümes hayvanları, kalite şaraplar (sofralık olmayan şaraplar) ile meyve ve sebzenin büyük kısmını içermektedir. Temel gıda ürünü kapsamına dahil olmadıkları ve büyük oranda toprağa bağımlı olmadıkları için bu ürünlere iç pazarda müdahale mekanizması oluşturulmasına gerek duyulmamıştır. Dış piyasaya karşı uygulanan korunma yöntemi ise gümrük vergileri veya fiyatların belirli seviyenin altına düşmesi durumunda ek vergilerin tahsis edilmesidir.

- **Ürünlere doğrudan destek sağlayan düzenler**

Bu piyasa düzenleri DTÖ tarafından Tarım antlaşmasında belirlenen hükümler uyarınca, AB'nin topluluğun ithalat vergilerini arttırmama veya sıfır vergi oranı uygulama taahhüdünde bulunduğu dış koruma mekanizması bulunmayan ürünlerdir. Yağlı tohumlar ve proteinli bitkiler en önemlileridir. Ayrıca Birlik tarım üretiminin sadece %1'ini oluşturan, ancak üretimi uzmanlık gerektirmesi ile beraber AB'nin bazı bölgelerindeki üreticilerin tek geçim kaynağı olması nedeniyle özel düzenlemeye tabi tutulması gereken ürünler için üreticilere yapılan " götürü yardım " bu kapsama girmektedir.

4.2.1.3.(3). Fiyat ve Pazar Mekanizması

Fiyat ve pazar mekanizmalarının temel unsuru, tarım ürünleri için belirlenen ortak fiyatlardır. OPD'leri kapsamında yer alan her ürün için her yıl Konsey tarafından ortak fiyatlar belirlenir.

Bu fiyat politikalarını şekillendiren üç temel unsur vardır:

- Birliğin tarımsal üretimde kendine yeterlilik düzeyini koruması,

- İç pazarda fiyatların, arz fazlası dolayısıyla ithalatın düştüğü dönemlerde dahi çok fazla düşmesini engellemek,
- Birlik ürünlerini dünya piyasalarıyla rekabetten korumak ve içeride serbest dolaşımını sağlamak.

Ortak fiyatlar, uygulandıkları ürün grubuna göre farklı adlandırılırlar. Ancak genel olarak tüm ortak fiyatların iki işlevi vardır:

- Tarım ürünlerinde Birlik üyeleri arasındaki fiyat farklılıklarının, Birliğin ortak pazar düzenine zarar verecek şekilde etkilemesini engellemek amacıyla oluşturulan Birlik içi ortak fiyat politikası,
- Birliğe ithal edilen düşük fiyatlı ürünlerden kaynaklanan rekabeti engellemek amacıyla, üçüncü ülkelere karşı uygulanan fiyat politikası.

AB içerisinde piyasa fiyatlarına müdahale yoluyla üreticilere yardım şekli aşamalı olarak yerini, piyasa işleyişini bozmayacak doğrudan ödemelere bırakmaktadır. Bu uygulama 90'lı yıllarda yapılan reformlar sonucunda, özellikle DTÖ' nün ısrarları sonucunda değişmeye başlamıştır.

Birlik OTP'nda meydana gelmiş olan değişiklikler çalışmanın ileriki bölümlerinde ayrıntılı şekilde ele alınacağından burada sadece hatırlatma amacıyla değinilmiştir.

4.2.1.3.(3a). Birlik İçi Ortak Fiyat Politikası

Bu politika, uygulandığı OPD'ne göre destekleme ve dış piyasalara karşı koruma amacıyla hedef ve müdahale fiyatı olmak üzere iki ayrı fiyat sisteminden oluşmaktadır.

I. Hedef Fiyat : Üreticilerin gelir seviyelerini normal bir yaşam sürdürebilecek ölçülerde tutmak amacıyla belirlenen fiyattır. Hedef fiyat belirlenirken Birliğin tarım ürünleri arz-talep durumu göz önünde bulundurularak tarımsal üretimde kendine yeterliliğin en düşük seviyede olduğu bir bölgedeki toptan fiyat baz alınır. Örneğin tahıllarda baz alınan bölge, Almanya'nın Duisburg Bölgesidir.

Hedef fiyat, yıllarca tahıllar, tereyağı ve süt tozu ile zeytinyağı sektörlerinde uygulanmıştır. Farklı ürünlerde ise hedef fiyatla aynı işlevi gören, ancak farklı adlandırılan fiyat biçimleri kullanılmıştır:

Yönelim fiyatı: Sığır ve dana eti, şarap

Norm fiyat: Tütün,

Temel fiyat: Şeker, domuz eti, meyve-sebze

DTÖ Tarım Antlaşması yükümlülükleri doğrultusunda AB, 1995/96 döneminden itibaren tahıllar ve yetişkin sığırlarda hedef fiyat uygulamasına son vermiştir. 1992 reformları sonucunda tütün için uygulanan norm fiyat uygulaması da kaldırılmıştır.

II. Müdahale Fiyatı : Üreticileri fiyat düşmelerine karşı korumak amacıyla, alım yapmak için belirlenen fiyat, müdahale fiyatı olarak adlandırılmaktadır. Müdahale fiyatı her yıl hedef fiyatla birlikte ve hedef fiyatın belirli bir yüzdesi (%5-10) olarak belirlenmekte ve bir anlamda üreticilere sağlanan en düşük garanti seviyesini ifade eden bir taban fiyatı niteliğindedir.

Müdahale fiyatı, Birliğin tarımsal üretim yeterliliğinin en yüksek olduğu bölgedeki toptan fiyatlar esas alınarak belirlenir, tahıllar için bu bölge Fransa'nın Orleans-Ormes bölgesidir.

AB'nde aşırı üretim sonucunda ortaya çıkan ürün stokları dolayısıyla 1984 yılından bugüne müdahale fiyatları ile alımları kotaya bağlanmıştır ve günümüzde müdahale sistemi ilk yıllara oranla daha esnek hale getirilmiştir. Hedef ve müdahale fiyatının dışında sınırlı sayıda ürün için uygulanan iki farklı fiyat şekli daha vardır :

Geri çekme fiyatı: Bazı sebze ve meyvelerde uygulanır, arz fazlası olması durumunda üretici kuruluşlar bu fiyat üzerinden fazla ürün miktarını piyasadan çekerler.

Satın alma fiyatı: Üretici kuruluşların değil de devlet kuruluşlarının meyve – sebzelerde uyguladığı geri çekme fiyatıdır.

4.2.1.3.(3b). Üçüncü Ülkelere Karşı Uygulanan Fiyat Politikası

OTP dış ticarette iki yönlü fiyat politikası uygulamaktadır. Bir taraftan üçüncü ülkelerden Birliğe ithal edilen mallara uygulanan, diğer taraftan Birlik mallarını dünya piyasasında satışını kolaylaştırmak için teşvik mekanizmasının devreye girdiği fiyat politikasıdır. Bu politikalar yapıları gereği Birlik tarımını dünya piyasalarına karşı daha güçlü kılarken aynı zamanda Birlik üreticilerini de dünyadaki meslektaşları karşısında daha avantajlı hale getirmektedir.

a.İthalat Politikası

DTÖ Tarım Antlaşması öncesinde sık kullanılan fakat antlaşma sonucunda uygulamadan kaldırılan fiyat politikasının iki farklı uygulaması vardır; eşik fiyat ve prelevman.

- **Eşik Fiyat :** İthal edilen tarım ürünlerinin Birlik piyasasına girmesine izin verilen en düşük fiyattır. Birlik tarım ürünleri için belirlenen hedef fiyatın, dünya piyasasındaki ucuz ürünlerden etkilenmesini önlemek için her yıl pazarlama dönemi öncesinde belirlenen bir koruma çeşididir.
- **Prelevman :** Dünya fiyatıyla Birliğe ithal edilecek ürünün fiyatını eşik fiyata yükseltmek için uygulanan bir koruma şeklidir. Gümrük vergisinden farklı yanı, sabit bir oran olmayıp dünya piyasasında meydana gelen fiyat değişikliklerine duyarlı şekilde artması veya azalmasıdır.

DTÖ Tarım Antlaşmasında alınan karar çerçevesinde tarım ürünleri ithalatında kullanılan değişken vergilerin yerine sabit gümrük vergileri kullanılması zorunluluğu nedeniyle, Eşik Fiyat ve Prelevman uygulaması tamamen değiştirilmiştir.

b. İhracat Politikası

OTP çerçevesinde AB ihracat politikasının iki önemli aracı bulunmaktadır; bunlar ihracat iadesi(restitution) ve ihracat vergisidir.

- **İhracat İadesi (restitution):** Birlik tarım ürünlerinin dünya piyasasında rekabet şansını arttırmak için yüksek olan iç piyasa fiyatı ile düşük olan dünya piyasa fiyat farkının, ihracatı teşvik amacıyla üreticiye ödenmesi şeklindeki uygulamadır. Birlik tarım ürünlerinde artan stokların eritilmesi amacıyla sık

olarak başvurulan bir yöntemdir. Çoğunlukla et, süt ve süt ürünleri, tahıllar ve meyve sebze için uygulanmaktadır.

- **İhracat Vergileri :** Dünya fiyatlarının Birlik fiyatlarından yüksek olduğu durumlarda, Birlik fiyatları ile dünya fiyatları arasındaki farkın vergi şeklinde ihracatçılardan alındığı uygulamadır.

4.2.1.3.(3c). Doğrudan Ödemeler

OTP'nın ilk zamanlarında müdahale kapsamına alınmayan ürünlerin üreticilerinin gelir düzeyini desteklemek için kullanılan doğrudan ödemeler, tarım politikalarında yapılan yenilikler çerçevesinde piyasaya müdahaleyi azaltma amacıyla müdahale kapsamındaki ürünler için de kullanılır hale gelmiştir. Bunlar:

Üretim Desteği : Keten, kenevir, ipek kozası gibi ürünlerin üretimini arttırmak için üretim miktarı veya ekim alanı üzerinden verilen destek çeşididir.

İşleme Desteği : Belirli tarım ürünlerinin işlenerek piyasaya sürülmesini sağlamak amacıyla, miktarı ve şekli işlenen ürüne göre farklılık gösteren bir destek çeşididir. İşlenmiş meyve-sebze üretimi için verilen destek bu kapsamda yer almaktadır.

Tüketim Desteği : Bazı ürünlerin tüketimini teşvik etmek için kullanılan destek çeşididir. Özellikle OTP'nın ilk yıllarında üretim fazlaları dolayısıyla yapılan reform çalışmalarında gündeme gelen bu desteğin kullanım alanı daralmaktadır.

Depolama Desteği : Üreticilerin ürünlerini piyasaya sürmek yerine depolamalarını desteklemek amacıyla ödenen primlerdir.

4.2.1.4 Ortak Tarım Politikasının Finansmanı

AB üyelerinin OTP'nı oluşturmasından sonra, Ortak Mali Sorumluluk ilkesi çerçevesinde tarımsal yapının iyileştirilmesi ve dünya piyasalarında Birliğin daha etkili bir konuma sahip olabilmesi için tarımın finansman ihtiyacını karşılayacak bir fon kurulmasına karar verilmiştir. Böylece 1962 yılında Roma Antlaşmasının 40. ve 43. maddeleri çerçevesinde Fransızca adı FEOGA (Avrupa Tarımsal Yönverme ve

Garanti Fonu) olan bir fon kurulmuş ve 1964 yılında Garanti Bölümü ve Yönverme Bölümü olarak ikiye ayrılmıştır.

Kurulduğu yıllarda Birlik bütçesinden yaklaşık olarak %90 civarında pay alan FEOGA, kuruluş yıllarından bugüne birçok defa tartışmalara konu olmuş ve yüksek harcamalardan dolayı OTP'nda düzenlemeler yapılmasına rağmen Çizelge 4.2'de görüldüğü gibi halen bütçe harcamalarının yaklaşık yarısını oluşturmaya devam etmektedir.

Çizelge 4.2. FEOGA Harcamaları (Milyon €)

Yıl	Garanti Harcamaları	%	Yönverme Harcamaları	%	Toplam Harcamalar	Bütçe Oranı(%)
1990	27.094.0	93.7	1.825.0	6.3	28.919.0	65.2
1995	37.394.0	93.0	2.827.0	7.0	40.221.0	53.3
2000	40.466.7	96.7	1.387.3	3.3	41.854.0	44.6
2001	42.083.3	92.3	3.508.9	7.7	45.592.2	47.0
2002	43.214.3	93.5	2.997.0	6.5	46.211.3	45.9
2003	44.121.9	93.4	3.112.1	6.6	47.234.0	46.2
2004	42.630.8	93.1	3.151.9	6.9	45.782.7	39.6

Kaynak: Işın ve Olgun 1999; EU, 2006 ; TEAE, 2005

FEOGA harcamalarındaki bu yüksek oran dolayısıyla, bugüne kadar yapılmış olan OTP reformlarında çok fazla müdahale edilmeyen fon, AB Tarım Bakanları Konseyi'nin 30 Mayıs 2005 tarihinde OTP finansmanında yeni bir tüzük üzerinde anlaşmaya varmaları sonucu değiştirilecektir. Bu anlaşmanın sonucu olarak 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanacak tüzükle iki yeni fon; Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (FEAGA) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu (FEADER) oluşturulacaktır (EC, 2005a).

4.2.1.4.(1). Garanti Bölümü

FEOGA'nın en büyük bölümünü oluşturan garanti bölümü, Ortak Piyasa Düzenleri çerçevesinde yapılması gereken harcamaların finansmanını sağlamaktadır. 1992 yılına kadar büyük kısmı müdahale alımları, stok giderleri ve ihracat iadesi şeklinde ürünlere piyasa fiyat desteği sağlamada kullanılan garanti bölümü

harcamaları, 1992 yılında gerçekleştirilen reformlar sonucunda piyasa fiyat desteği şeklindeki müdahalelerin azaltılarak yerine ağırlıklı olarak üreticilere yapılan doğrudan gelir desteği şekline dönüştürülmüştür.

Çizelge 4.2'de görüldüğü gibi Garanti bölümü harcamaları FEOGA harcamalarının %90'dan fazlasını oluşturmaktadır.

4.2.1.4.(2). Yönverme Bölümü

FEOGA bütçesinin küçük bir kısmını oluşturan yönverme bölümü, tarım işletmelerinin yapılarının geliştirilmesi, tarımsal altyapının ve pazarlama koşullarının iyileştirilmesi amacına yöneliktir. Piyasa işleyişine müdahaleden çok tarımsal yapının iyileştirilmesi ve tarımsal işletmelerin altyapı sorunlarını çözmeye yönelik olmasından dolayı, OTP içerisinde en az sıkıntı yaratan fon olma özelliğine sahip olduğu söylenebilir. Aynı zamanda, DTÖ-TA kapsamında bulunan piyasa işleyişine en az zarar veren destekler kapsamında olması dolayısıyla, önümüzdeki yıllar içerisinde tarımsal yapının iyileştirilmesi için OTP içerisindeki öneminin artacağı tahmin edilmektedir. Yönverme bölümü ile garanti bölümü arasındaki en önemli fark, yönverme bölümünde üye ülkeler ile AB 'nin ortak finansman sağlamasıdır.

4.2.2. Ortak Tarım Politikası Reformları

4.2.2.1. 2004 Genişlemesinden Önceki OTP Reformları

Ortak Tarım Politikası'nın oluşturulduğu yıllarda, dönemsel olarak tarım sektörü açısından Avrupa ülkelerinin içerisinde bulunduğu zorluklar nedeniyle en fazla kullanılan politika aracı piyasa fiyatlarına müdahale şeklinde uygulanan araçlar olmuştur. Bu uygulamada en önemli sebep ise Birliğin tarımsal istihdamının fazla olması (%20) ve üreticilere ekonomik ve sosyal yaşamlarını idame ettirebilecekleri bir gelir düzeyinin garanti edilmesidir. Üreticilerin yanı sıra tüketicilerin de gıda talebini karşılayabilmek ve bu açıdan dış piyasaya bağımlılığı ortadan kaldırma çabası da diğer önemli etkendir.

Kısacası Roma Antlaşmasıyla alınan kararların yerine getirilmesi hedeflenmiş ve bu hedefler doğrultusunda hareket edilmiştir. Bunun sonucunda, tarım sektöründe önemli ilerlemeler kaydedilmiş ve sektör hızla gelişmeye başlamıştır :

1. Modern tarımsal girdilerin (ilaç, kimyasal gübre, tarım makineleri v.s) tarım ürünleri nihai değeri içindeki payı %45'in üzerine çıkmıştır. Yirmi yılda (1958-1978) kullanılan traktör sayısı 2.5, biçerdöver sayısı 4.5 kat artmış ve hektar başına gübre tüketimi 77 kg'dan yaklaşık 180 kg'a yükselmiştir. Bu rakam bazı Kuzey Avrupa ülkelerinde 250 kg'ı aşmıştır.

2. Birliğe üye 9 ülkede tarım çalışanlarının sayısı 1960-1980 yılları arasında 15 milyondan 7.7 milyona, tarımda çalışanların toplam nüfusa oranı, %21'den %7.4'e tarımsal işletme sayısı ise 7.3 milyon'dan 4.9 milyon'a gerilemiştir.

3. Tarım işletmelerinin 1/3 oranında azalmasıyla beraber, toprakların toplulaştırılması çabaları sonucunda, işletmelerin sahip olduğu ortalama arazi miktarı büyümüştür. Örneğin 1960 yılında 12 ha olan ortalama işletme genişliği 20 yıl sonra 17.5 ha'a yükselirken, aynı dönemde 50 ha'ın üzerinde olan işletmelerin toplam işletmeler içerisindeki oranı %20' den %43' e yükselmiştir.

4. Tarımda yaşanan bu gelişmelerin sonucu olarak artan verimlilik, beraberinde üretim artışını da getirmiştir. 1960-1980 yılları arasındaki 20 yıllık süre içerisinde tarımsal üretim yılda ortalama %2.5 oranında artış göstermiştir. Bu durum tarımsal üretimin belirtilen süre içerisinde %70 oranında artış gösterdiği anlamına gelmektedir (Şahinöz, 1993).

Birlik tarımında meydana gelen gelişmeler doğal olarak beraberinde bazı sıkıntıları da getirmiştir. Bu sıkıntılar Birlik içerisinden kaynaklanmanın yanı sıra, dünya piyasalarında meydana gelen gelişmelerden de kaynaklanmıştır. OTP'nın ilk yıllarında en önemli ilkenin tarımda kendine yeterli bir yapı oluşturmak olduğu politika algılaması sonucu üretime ağırlık verilmiş, ancak zamanla oluşan üretim fazlaları büyük bir sorun olmaya başlamıştır (Çizelge 4.3). Sadece tarımsal üretim artışı değil bunun yanında zaman içerisinde Avrupa'da meydana gelen nüfus durgunluğu sonucu yaşanan talep daralması ve 70'li yılların ortalarından itibaren dünya piyasalarında meydana gelen krizler de sorunun büyümesine yol açmıştır (İKV, 1999).

Çizelge 4.3. AB'nin Tarım Ürünleri Stokları (1000 ton)

Ürünler	1976	1979	1981	1985	1989	1991
Tahıllar	1313	2676	4194	18 647	8608	17 237
Süttozu	895	215	298	514	22	416
Tereyağı	148	293	14	1018	5	266
Sığır-Dana Eti	310	203	210	803	158	1010

Kaynak: İKV, 1999 ve Şahinöz, 1993

Oluşturulan politikalar sonucunda, üreticiye alım garantisi sağlayan kurumların üreticilerin pazarlayamadıkları ürünleri önceden belirlenen fiyat üzerinden alması ve talep darlığı dolayısıyla satamaması büyük oranlarda tarım ürünleri stoklarının oluşmasına sebep olmuştur. Üretim fazlası, yüksek koruma oranlarına sahip tahıllar, süt ve sığır eti gibi sektörlerde daha fazla yaşanmıştır. 1980'lerin başında buğday üretimi tüketimin %30, süt tozu üretimi %18, tereyağı %34 ve sığır eti %10 üzerine çıkmıştır. Bu üretim artışları sonucunda oluşan fiyat baskısı ile üretici fiyatları reel olarak düşüş göstererek 1988 yılındaki ortalama reel gelirleri 1970'li yılların ortalarındaki gelirlerinin altına düşmüştür (İKV, 1990).

Alım garantisi, ürettiği ürünü müdahale kurumlarına satan üreticiler içerisinde, özellikle büyük işletmelerin üretim potansiyeli dolayısıyla daha karlı olması ve küçük üreticilerin bu durumdan yararlanamamaları sonucunda Kuzeyde biriken büyük işletmeler dolayısıyla bölgeler arası bir gelir eşitsizliği de ortaya çıkmıştır. Bu durum aynı zamanda büyük ve küçük üreticiler arasında gelir dağılımı dengesizliği de yaratmıştır. Diğer önemli bir etken ise tarıma yönelik sübvansiyonlar sonucu, tarım ürünleri fiyatlarında meydana gelen artış, dolayısıyla tüketicilerin tarımsal ürün taleplerini azaltmalarına yol açmıştır.

Bütün bu gelişmeler, hem ihracat iadeleri hem de stoklama giderleri için yapılan harcamalar bütçe üzerinde büyük bir baskı oluşturmuş ve OTP finansmanını zorlaştırarak uygulamada pahalı bir politika olmasına yol açmıştır. Örneğin FEOGA garanti bölümü harcamaları, 1975-1990 yılları arasında yıllık ortalama %14 oranında artış göstermiştir. OTP harcamalarının en fazla artış gösterdiği yıl olarak belirtilen 1983 yılında garanti bölümü harcamalarının %18'i stoklama, %38'i ihracat iadeleri ve %40'ı fiyat desteklerinden oluşmuştur (İKV, 1999). Özellikle FEOGA harcamalarının artması ile beraber ürün stoklarının fazlalığı, OTP'nın sorgulanması

ihtiyacını doğurmuş ve 1960'lı yıllarda oluşturan politika mekanizmalarının işlevselliğini yitirerek, Birlik bütçesi ve sosyal alanda bir yük olarak algılanmasına yol açmıştır.

Birlik içerisinde yapılan bu eleştirilerin yanı sıra, uluslararası ticarette de bazı eleştirilerle karşı karşıya kalınmıştır. Bu alanda en sık yapılan eleştiri; Birliğin uyguladığı ihracat iadesi sisteminin ABD gibi büyük ihracatçı ülkelerin de misilleme yapması dolayısıyla piyasa dengelerini gelişmekte olan ülkeler aleyhine bozduğu ve serbest piyasa koşullarına müdahale sonucu bu ülkeleri zarara uğrattığıdır. Bu eleştiri sıklıkla 1980'li yılların sonu ile 1990'lı yılların başlarında dile getirilmiştir. Yine aynı dönemde en çok vurgulanan diğer bir konu ise OTP'nın çevre üzerinde yaptığı tahribattır. OTP'nın üretimi desteklemeye yönelik uygulamalarının üreticilerin üretimi arttırmak için daha fazla kimyasal girdi kullanmaya başlamasına yol açarak su ve topraklarda kirlenmenin meydana gelmesine neden olmuştur.

Sonuç olarak, bütün bu olumsuz koşulların biraraya gelmesiyle OTP uygulamaları daha fazla tartışılır hale gelmiş, reformlara da zemin hazırlanmıştır.

4.2.2.1.(1). 1968-1989 Dönemi Reformları

1970'li yıllarda yapılan reformlar, daha çok tarımsal harcamaların azaltılmasına yönelik ve aşırı üretim artışlarını önleyecek nitelikte olmanın yanı sıra, yeni üyelerin katılımıyla gerçekleşen genişlemelerin yarattığı uyum sorunlarını azaltmaya yönelik olmuştur.

4.2.2.1.(1a). Mansholt Planı (1968)

OTP'na yönelik ciddi anlamda ilk reform girişimidir. OTP'nın temel sorununun yapısal olduğunu, piyasa işleyişinden kaynaklanmadığını belirtmiş ve esas sorunun arz talep dengesizliği olduğunu ifade etmiştir. Bu plan çerçevesinde arz-talep dengesizliğini ortadan kaldırmak amacıyla :

- 5 milyon ha tarım arazisinin üretim dışı bırakılması,
- Küçük işletmelerin yerine büyük ve modern işletmelerin kurulması,

- Üretim faktörlerinin optimum kullanımı için yaşlılar başta olmak üzere yaklaşık 5 milyon tarım çalışanının üretimden uzaklaştırılması.

Ancak plan içerdiği köklü değişiklik talepleri nedeniyle başta Fransa olmak üzere bütün üye ülkeler tarafından eleştirilerek kabul edilmemiş ve ilk reform girişimi bu köklü reformların önemli ölçüde yumuşatılması sonucu uygulamaya konabilmiştir.

4.2.2.1.(1b). Genişlemeler ve Daha Dar Kapsamlı Reform Girişimleri (1973-1983)

İrlanda, Danimarka ve İngiltere'nin, 1973 yılındaki üyeliği sonucunda, Birliğin ilk genişlemesi beraberinde yeni reform zorunluluklarını da getirmiştir. Bu ülkelerden İngiltere, sanayi ağırlıklı ekonomik yapısı dolayısıyla tarım ürünlerinde büyük oranda ithalata bağımlı olduğundan OTP harcamalarını ve tarım sektöründeki yüksek koruma oranlarını en fazla eleştiren ülke olmuştur. Bunun yanında, İrlanda ve Danimarka ise tarım sektörlerinin ekonomi içerisindeki büyüklüğü ve tarımsal istihdamın fazla olması nedeniyle OTP mekanizmalarından olumlu etkilenmişlerdir.

Bu genişlemeyle birlikte OTP reformu bir zorunluluk haline gelmiştir. Çünkü üç yeni üyenin katılımıyla beraber, Topluluk dünya tarım ve gıda ürünleri ticaretinin 1/3'ünü yapar duruma gelmiştir. Aynı zamanda genişleme sonucunda tarıma elverişli topraklar %50 oranında artarken, tarım işletmelerinin sayısı ise %15 oranında artmıştır (İKV, 1999). Önceden OPD içerisine girmeyen koyun ve keçi eti gibi ürünler için piyasa düzenlemeleri oluşturulmuştur (Eraktan, 2003).

Bu ülkelerin katılımı, azgelişmiş tarımsal bölgeler ve dağlık bölgelerle ilgili tüzüklerin çıkarılmasına da neden olmuştur. Özellikle İrlanda'nın tarımsal açıdan büyük oranda azgelişmişliği bu durumu zorunlu hale getirmiştir.

Topluluk tarım sektörünün bu kadar büyümesi OTP'nda, üretim artışını dengelemeyi ve bütçe harcamalarını azaltmayı hedefleyen bir dizi önlem alınmasına neden olmuştur. Bu kapsamdaki reformlardan ilki, 1970'li yıllarda öncelikle süt ürünleri sektöründe yaşanan üretim fazlasının oluşturduğu mali yükün üretici ile

paylaşılması düşüncesi ile uygulanmaya başlanan ve 1992 yılına kadar sürdürülen "Ortak Sorumluluk Vergisidir" (Baş, 2004).

Ortak sorumluluk vergisi, meydana gelen ürün fazlalarının maliyetini üreticiyle paylaşmak amacıyla oluşturulmuş bir sistemdir. Uygulandığı ürünlerde belirlenen miktarın üzerindeki üretim için üreticiden vergi alınır.

Diğer önemli bir reform ise 1980'li yılların başında uygulanan "Garanti Eşiği" sistemidir. Bu uygulamada üretim fazlası olan tarım ürünlerinin üretim hacmi, tahmini tüketim miktarı ve ihracat potansiyeli gibi unsurlar göz önüne alınarak maksimum üretim eşikleri saptanmıştır. Belirlenen bu eşiklerin aşılması durumunda hedef fiyat veya müdahale fiyatının artış oranları sınırlandırılmış veya üreticilerin fazla ürünleri stoklama ve satış masraflarına üretim vergisi yoluyla katılımları sağlanmıştır. Garanti eşiklerinin yüksek tutulması, eşiğin aşıldığı durumlarda ise destek fiyatlarının son derece sınırlı miktarda ürün için kısıtlanması nedeniyle Garanti Eşiği uygulamalarından istenilen sonuç alınamamıştır.

Bu dönem içerisindeki reformlar, genellikle uygulamada sınırlı kalmakla beraber, esas olarak OTP'nın sorunlarına yönelik bir durum tespiti yapma işlevi görmüştür. Dönem içerisinde uygulanan reform önlemleri harcamaların ve arz fazlalarının azaltılmasına yönelik bir gelişme sağlayamamıştır. 1983 yılında FEOGA garanti harcamaları 15 milyar ECU'yu aşarken ürün stoklarının net değeri 4 milyar ECU'den 7 milyar ECU'ye yükselmiştir (İKV, 1999).

4.2.2.1.(1c). Akdeniz'e Doğru Genişleme ve Geniş Kapsamlı Reformlar (1984-1989)

1980 sonrasında üyeliğe kabul edilen Akdeniz ülkeleri tarım sektörünün yeniden yapılandırılması zorunluluğunu doğurmuştur. Çünkü üye olan Yunanistan (1981), İspanya ve Portekiz (1986) Birliğin tarımsal açıdan en az gelişmiş bölgesi olan Güney'e aittiler ve bu durum tarım sektörü üzerindeki yükü biraz daha arttırmaktaydı.

Yeni üyelerle birlikte, işlenen tarımsal alan %37 ve tarımsal işletme sayısı %53 oranında artış göstermiştir. Bununla beraber, ekonomik ve teknolojik açıdan

geri bir durumda olan ve küçük aile işletmesi şeklinde bir yapıya sahip üç yeni ülkenin katılımıyla ortalama işletme büyüklüğü 17.5 ha'dan 13.3 ha'a gerilemiştir. Yeni üyelerle birlikte tarım sektörünün genel ekonomi içerisindeki ağırlığı artmıştır. 1980'lerin başında tarımın GSMH içerisindeki payı Birlik içerisinde %4'ün altındayken, Yunanistan'da %19, Portekiz'de %15 ve İspanya'da %9 dolayındadır. Tarımsal istihdam Birlik içerisinde, toplam istihdamın %7'sini oluştururken, aynı oran İspanya'da %20, Yunanistan ve Portekiz'de %30'lara kadar yükselmekteydi. Yeni üyelerin katılımıyla toplam tarım alanı %17 oranında artarken, tarımsal verimlilik de %17 oranında artmıştır.

Yunanistan, İspanya ve Portekiz diğer üyelerin aksine tarımsal üretim ağırlıklı olarak bitkisel üretime yönelikti ve meyve-sebze, şarap ve zeytinyağı gibi Akdeniz'e özgü ürünlerle Birliğin bu alandaki ihtiyacını karşılarken, hayvansal ürünler, tahıl ve şeker gibi bitkisel ürünlerle sınırlı da olsa üretim fazlasına yol açmışlardır. Üç Akdeniz ülkesinin üyeliği sonucu meydana gelen bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkını gidermek amacıyla, özel yapısal uyum programları oluşturulmuştur. Bu nedenle 1978 yılından başlayarak bu üç ülkede FEOGA'nın finansmanıyla sulama, arazi düzenlemesi, ağaçlandırma, pazar altyapısının geliştirilmesi, üreticilerin örgütlenmesi gibi alanlarda yıllık programlar uygulanmıştır (Şahinöz, 1993).

Yeni katılımlarla beraber, zaten sıkıntılı bir durumda olan tarımsal ürün stokları harcamaları, özellikle süt ve diğer hayvansal ürünlerde artmaya başlayınca, bu alanda üretimi azaltmaya yönelik çalışmaların zorunluluğu kendini bir kez daha hissettirmiştir. Bu nedenle süt üretiminde kota uygulamasına geçilmiş ve uygulamayı diğer sektörlere nazaran kolaylaştıran en önemli etken sütün büyük kısmının işlenmek üzere fabrikalara gönderiliyor olmasından kaynaklanan kontrol mekanizmasının işletilmesi rahatlığı olmuştur.

Bu uygulamanın üreticiler tarafından kabulü zor olmuş fakat müdahale fiyatlarının indirilmesi veya aşırı üretime kota uygulamaları içerisinden tercihlerini ikinciden yana kullanmışlardır. Bunun sonucunda süt kotaları uygulaması başarıya ulaşmıştır.

1980 yılında FEOGA garanti harcamalarının %43'ünü oluşturan süt ürünlerinin payı, 1990'da %24'e, 1999'da ise %7'ye düşmüştür. 1984 yılında 8.7 milyar ECU olan ürün stoklarının toplam değeri, 1990'da 2.2 milyar ECU, 1996 yılında ise 553 milyon ECU'ye gerilemiştir (İKV, 1999).

Süt sektöründe meydana gelen bu gelişmeler diğer sektörlerde gerçekleşmediği için diğer sektörlere yönelik iki ayrı rapor hazırlanmıştır. Bu raporlardan ilki 1985 tarihli " Yeşil Kitap", diğeri " Delors Planı" dır.

"Yeşil Kitap" önceki çalışmaların aksine bir durum değerlendirmesinde bulunmak yerine çözüme yönelik sistematik bir çalışmadır. Özellikle OTP'nın içerisinde bulunduğu sorunlar ve yüksek harcamalar göz önüne alındığında, üretim artışı ve fiyat garantisi yöntemiyle gelirlerin arttırılamayacağını belirtmiştir ve şu kararlar alınmıştır (Tan ve Dellal, 2003 ve İKV, 1990).

1. Piyasa taleplerini yansıtan bir fiyat politikası aracılığıyla üretim fazlası olan sektörlerdeki üretimin zamanla azaltılması,

2.Küçük çiftçi ailelerin gelir problemlerinin daha etkin ve sistematik bir şekilde çözülmesi,

3.Kırsal kalkınma, sosyal dengenin sürdürülmesi ve çevrenin korunması açısından zorunlu olan alanlarda tarımın desteklenmesi,

4.Çiftçilerin çevre bilincinin arttırılması ve kırsal alanın korunması,

5.Alternatif üretim türlerinin teşvik edilmesi,

6.Üretim fazlası bulunan ürünler için farklı tüketim yollarının bulunması,

7.İhracatın yarattığı bütçe yükünün azaltılması,

8.Üretimden çekilme (set-aside) uygulaması, erken emeklilik yardım planı.

Bu reform çabası sonrasında tarım fiyatları etkili biçimde düşürülmüş fakat harcamalar istenilen düzeye çekilemediği ve yüksek oranlarda gerçekleşmeye devam ettiği için daha ileri düzeyde reform çalışmalarına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

1987 yılında tahıl ve sığır eti piyasasında meydana gelen üretim artışı nedeniyle meydana gelen finansman krizi ve aynı dönemde dünya piyasalarında tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi sonucunda artan ihracat maliyetleri yeni bir reform çalışması olan "Delors Planı"nı ortaya çıkarmıştır.

"Delors Planı" piyasaya yapılan müdahalelerin piyasa dengelerini bozduğu ve bu nedenle müdahale mekanizmalarının dünya piyasalarına uygun hale getirilmesi için tekrar incelenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

4.2.2.1.(2). Dünya Piyasalarıyla Bütünleşme Amaçlı Reformlar (1990-1997)

1990'lı yıllara gelindiğinde üye sayısı 12'ye ulaşmış, tarım sektörünün Birlik GSYİH'sı içerisindeki payı %2.9'a düşmüş ve tarım sektöründe çalışanlar toplam işgücünün %6.6'sına gerilemiştir. Ancak bütün bu gelişmelere rağmen, bütçe harcamalarının %50'si OTP tarafından kullanılmaya devam etmiştir. Ayrıca, GATT Uruguay görüşmeleri çerçevesinde alınan, tarım piyasalarına müdahalelerin azaltılması yönündeki kararlar OTP'nın pazar ve fiyat mekanizmalarını uluslararası piyasalarda tartışılır hale getirmiştir. Diğer taraftan, üretimi arttırmak amacıyla sağlanan desteklerin de çevre üzerindeki olumsuz etkisi dikkate değer bir hal almaya başlamıştır.

Birlik tarımında yaşanan bu gelişmeler de göz önünde bulundurularak, 1992 yılında MacSharry reformları olarak adlandırılan yeni bir reform paketi uygulamaya konmuştur. MacSharry reformları ile OTP bütçesinde önemli bir yere sahip olan hububat ile sığır ve dana eti müdahale fiyatları azımsanamayacak oranlarda indirilmiş, buna bağlı olarak çiftçi gelirlerinde oluşan kayıpların ise "telafi edici ödemeler" yoluyla karşılanması politikası benimsenmiştir. Bu sistem ayrıca bazı kapsamlı yapısal reformlarla da desteklenmiştir. Bu çerçevede temel hedefi, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması, toprağın daha rasyonel bir şekilde kullanımı, böylece kırsal alanların dengeli kalkınmasının sağlanması olan ek önlemler alınmış, daha önce uygulanan bazı önlemler ise sürekli hale getirilmiştir. Söz konusu ek önlemlerle sağlanan destekler arttırılmış, çevre koruma ve ormanlaştırmaya yönelik bazı girişimler üyeler için zorunlu hale getirilmiştir (Baş, 2004).

MacSharry reformlarıyla OTP'nda meydana gelen yapısal değişiklikler sonucunda, AB ve ABD'nin anlaşmazlıkları yüzünden tıkanan GATT görüşmeleri bu iki büyük üreticinin kendi aralarında anlaşması sonucunda yeniden başlamıştır.

Böylece Nisan 1994'de Marakeş'te imzalanan anlaşma sonucunda Uruguay Turu sona ermiş ve GATT'dan daha kapsamlı bir yapıya sahip olan DTÖ kurulmuştur.

DTÖ Uruguay Turu Tarım Antlaşması ile;

- Tüm tarife dışı engellerin kaldırılarak gümrük tarifelerine dönüştürülmesi,
- Tarım ürünlerine uygulanan sübvansiyonların sınırlandırılması,
- İç piyasada fiyat desteği şeklindeki desteklerin azaltılması öngörülmüştür.

Tarife dışı engellerin kaldırılmasıyla, OTP'nın dış piyasaya karşı önemli bir rekabet unsuru olarak kullandığı prelevman ve değişken vergiler gümrük vergilerine dönüştürülmüştür. Fakat bu dönüşüm esasında koruma oranlarının yüksek tutulduğu bir yıl baz alındığı için bu kısıtlama fazla etkileyici olamamıştır. Hedef fiyat ve eşik fiyat gibi OTP'nın önemli koruma araçları önemini büyük oranda kaybetmiştir. Müdahale fiyatları belirlenirken Dünya fiyatlarından fazla sapma gösterilmemeye çalışılmakta ve çiftçi gelirlerinde ortaya çıkabilecek kayıpları telafi etmek için Tarım Antlaşması'na uygun olan doğrudan yardımlar kullanılmaktadır. Ayrıca DTÖ'nün belirttiği çerçevede tarımı destekleyebilmek amacıyla bazı kırsal ve çevresel programlar oluşturarak üretimden bağımsız doğrudan ödemelerle Birlik üreticilerinin gelir kayıpları telafi edilmektedir. Desteklemelerin bu alana kaydırılarak piyasa müdahalelerinden bağımsız hale getirilmesi AB'nin DTÖ Tarım Antlaşması kurallarını yerine getirmesi açısından görüşmelerde zorlanmasını engellemektedir.

4.2.2.1.(3). Gündem 2000

MacSharry reformları ve DTÖ görüşmelerinin zorunluluklarını yerine getirmek amacıyla yapılan reformlara rağmen OTP'nın bütçe üzerinde önemli bir yük oluşturması, meydana gelen BSE (deli dana hastalığı) ve piyasa koşullarının daha çok tüketici tercihlerine göre belirlenmesi yeni bir OTP reformunu akıllara getirmiştir. Bütün bu sebeplerin yanı sıra Birliğin yeni genişleme sürecinde ortaya çıkacak maliyetleri azaltma ihtiyacı ve daha önce belirlenen koruma seviyelerinin DTÖ'nün yeni turunda görüşülecek olması nedeniyle reform zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu amaçla AB, 1997 yılında OTP'nda önemli değişiklikler içeren Gündem

2000 reform paketi tartışılmaya başlandı ve Mart 1999'da Bakanlar Konseyi bazı değişiklikler sonucunda reform programını kabul etmiştir.

Gündem 2000 programında tarım politikalarının belirlenmesinde üç öncelik dikkate alınmıştır (Çakmak ve Kasnakoğlu, 2001) :

- Genişleyen ihracat pazarlarında ve Birlik içinde tarım sektörünün rekabetçi konumunun gelişmesini sağlamak,
- Çevreye duyarlı üretim tekniklerini teşvik etmek,
- Üreticilerin yaşam standardına katkıda bulunarak kırsal ekonominin gelişmesini sağlamak.

Gündem 2000 reformuyla ulaşılmaya çalışılan amaçlar ise 21. yüzyılda OTP'nı daha rekabet edebilir bir seviyeye getirmek için aşağıdaki gibi belirlenmiştir (İKV, 1999) :

- Birlik üreticilerinin dünya piyasalarındaki avantajlardan mümkün olduğu ölçüde yararlanabilmeleri için iç ve dış alanda rekabet gücünün arttırılması,
- Tüketicilere karşı temel sorumluluk olan ürün güvenliğinin sağlanması ve ürün kalitesinin arttırılması,
- Tarım toplumu için iyi bir yaşam düzeyinin sağlanması ve üreticilerin gelir istikrarına katkıda bulunulması,
- Çevrenin korunması hedeflerinin OTP uygulamalarıyla bütünleştirilmesi,
- Çiftçiler ve aileleri için alternatif iş ve gelir imkanlarının oluşturulması,
- Tarım alanında AB mevzuatının sadeleştirilmesi.

Bu amaçların gerçekleştirilmesi için yeni düzenlemeler yapılmış ve reform için kaynak dağılımı Mart 1999 Berlin zirvesinde karara bağlanmıştır. Tarımsal bütçe yılda ortalama 38 Milyar € piyasa politikaları ve 4.3 Milyar € kırsal gelişme harcamaları olmak üzere toplam 42.3 Milyar € ile sınırlandırılmıştır.

Yeni düzenlemeler tarla ürünleri (tahıl, yağlı tohumlar ve protein ürünleri), sığır eti, süt ve süt ürünleri, şarap üretimi, yeni kırsal gelişme çerçevesini, doğrudan destekler için yatay kuralları ve OTP'nın finansmanını kapsamaktadır. Ayrıca zeytinyağı ve tütünde daha önce yürürlüğe giren düzenlemeler değiştirilmiştir. OPD'leri ise çizelge 4.4'de belirtildiği gibi destek mekanizmalarına göre sınıflandırılmıştır.

Çizelge 4.4. Gündem 2000 Sonrası Tarım Ürünlerinin OPD' lerine Göre Sınıflandırılması

Otomatik Müdahale ve Taban Fiyatlı OPD	Şartlı Müdahale ve Taban Fiyatlı OPD	Karışık OPD (Fiyat garantisi ve telafi ödemeleri)	Sadece Doğrudan Yardım Olan OPD	Sadece Gümrük Korumalı OPD
-Şeker -Süt (2005'e kadar)	-Şarap -Domuz eti -Taze sebze ve Meyve	-Tahıllar -Pirinç -Koyun eti -Muz -Süt(2005-06) -Sığır eti (2002'ye kadar kamu müdahale rejimi, 2002'den sonra güvenlik ağlı özel müdahale rejimi)	-Yağlı tohumlar -Protein bitkileri -Yemlik bitkiler -Tütün -Pamuk -Diğer lifler -Kuru sebzeler -İşlenmiş sebze ve meyveler -Kuşkonmaz -Sert kabuklular -Zeytin (2000) -Zeytinyağı(2000) -Sığır eti (2002) -Pirinç(teklif edildi)	-Tavuk eti -Yumurta -İşlenmiş tarım ürünleri -Çiçek ve saksı bitkileri -Bazı taze sebze ve meyveler -Patates -Etil alkol -Diğer egzotik bitkiler

Kaynak: Çakmak ve Kasnakoğlu, 2001

Gündem 2000 çerçevesinde yürürlüğe giren diğer önemli bir nokta ise yeni kabul edilen "Yatay Tüzük" çerçevesinde ülkelere verilen inisiyatif sonucu üreticilerin doğrudan ödemelerden yararlanabilmeleri için çevre koruma önlemlerini yerine getirmeleri koşulu getirilmiştir. Bu koşula uymamaları halinde ödemelerin kısıtlanması ve ödenmeyen fonların kullanımının üye devletlere bırakılması koşulu konulmuştur. Ayrıca reform çerçevesinde kırsal kalkınmayı geliştirmek amacıyla kırsal kalkınma mevzuatı yenilenerek sadeleştirilmiştir.

Reform çerçevesinde MDAÜ'lerin tarımsal ve kırsal kalkınmalarını sağlamak amacıyla 2000-2006 dönemini kapsayan " Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları (SAPARD) "adıyla özel bir fon oluşturulmuş ve 10 ülke için yıllık 520 milyon € (Çizelge 4.5) tutarında bir finansman ayrılmıştır.

Çizelge 4.5. MDAÜ' lere SAPARD Kapsamında Sağlanacak Destek (2000-06)

Aday Ülkeler	Yıllık Destek Miktarı (€ - 1999 Fiyatlarıyla)
Bulgaristan	52.124.000
Çek Cumhuriyeti	22.063.000
Estonya	12.137.000
Macaristan	38.054.000
Litvanya	29.829.000
Letonya	21.848.000
Polonya	168.683.000
Romanya	150.636.000
Slovenya	6.337.000
Slovak Cumhuriyeti	18.289.000
TOPLAM	520.000.000

Kaynak: İKV, 1999

Gündem 2000 reform programı tam anlamıyla olmasa da AB'ni hem yeni genişleme sürecine hazırlamak hem de yeni üyelerle beraber ortaya çıkacak olan tarımsal yapının, özellikle DTÖ görüşmelerinde ortaya çıkabilecek pürüzleri azaltmak amacıyla mali anlamda sürdürülebilirliğinin sağlanması hazırlığının ilk aşamasıdır. Bunun ikinci aşaması için 2002-2003 yıllarında bir ara dönem gözden geçirmesi için anlaşılmıştır.

4.2.2.1.(4). Genişleme Öncesinde Son OTP Düzenlemesi

Gündem 2000 görüşmeleri sonucunda, 2003 yılında gözden geçirilmesi kararlaştırılan OTP'de, Lüksemburg'da 26 Haziran 2003 günü reform yapılması kararlaştırılmıştır. Fakat bu karar alınırken Tarım Bakanları Konseyi üçe bölünmüştür. İngiltere, İsveç ve Danimarka reform yanlısı, OTP'nda kökten bir reform girişimine karşı çıkan Fransa, İrlanda, İtalya, Avusturya, Yunanistan ve Lüksemburg bulunurken bu iki grup tarafından da ikna edilebilecek ülkeler kategorisinde ise İspanya, Portekiz, Belçika Finlandiya bulunmaktaydı. Bu gruplar içerisinde özellikle reform yanlısı olan grup OTP'na net katkısı olan ve daha çok sanayi alanında gelişme gösteren ve tarımsal ürünlerde ithalatçı olan ülkelerdir. Diğer gruplarda bulunan ülkeler ise tarım sektöründe önemli bir yere sahip ülkelerle, ekonomilerinde tarımın ağırlığı olmasının yanında önemli oranda desteğe de ihtiyaç

duyan ülkelerdir. Örneğin Fransa büyük bir ekonomik güce sahip olmakla beraber OTP harcamalarındaki payı %22'dir. Yine İrlanda önemli oranda OTP desteğinden faydalanan bir ülkedir. Diğer bazı ülkeler ise genel anlamda tavır belirtmekten çok kendi ülkelerinin tarımsal yapısının gerekleri çerçevesinde reformun uygulama şekline göre (modülasyon, üretimden bağımsız ödemeler gibi) tavır takınarak muhalefet etmiş veya çekimser kalmışlardır.

Bütün bu tartışmaların sonucunda bazı değişikliklerle (uygulama tarihleri gibi konularda) reform kabul edilmiş ve süreç başlamıştır. Bu reformlarda dikkati çeken en önemli nokta; artık tarıma yönelik politikalarda eskisi gibi bir "ortak" uygulamanın daha çok karar alma mekanizmalarında gerçekleşirken tarımsal destek uygulamalarında ülkelerin tarım sektörlerinin spesifik yapısına göre desteklerin belirlenerek uygulanmasıdır. Kısaca eskisi gibi belirli merkezler baz alınarak tespit edilen ve bütün üye ülkelerde uygulanan fiyat desteklerinden çok yine belli bir sınırı aşmayacak şekilde ülkelerin tarımsal yapısı baz alınarak verilen gelir ve kırsal kalkınma desteğine dönüşmüştür.

Yeni reformlar sonucunda OTP:

- Üreticilere yardım yaparken, onların haricindeki vatandaşların çıkarlarını da göz önünde bulunduracak,
- Kırsal ekonomiyi ve çevreyi koruyacak,
- Bütçe harcamalarını düzenli ve yönetilebilir hale getirecek,
- DTÖ-TA görüşmelerinde AB'nin pozisyonunu olumlu şekilde değiştirecektir.

Üreticilere yönelik olarak:

- Gelir desteği alırken dünya ve AB pazarında daha piyasa odaklı ve rekabetçi olmaları,
- Çiftliklerini çevre koşullarına zarar vermeyecek şekilde yönetmeleri,
- Avrupa tarımının bölgesel özelliklerine uygun yüksek kaliteli gıda üretimine ve onların katma değerini arttırmaya devam etmeleri,
- AB kırsal alanlarının karakterinin korunması, gibi zorunlulukları da beraberinde getirmiştir.

Alınan kararların uygulanabilmesi amacıyla OTP'nda belirli koşullara dayanan destek uygulamaları da getirilmiştir.

4.2.2.1.(4a). 2003 OTP Reformu'nun Temel Özellikleri

I . Tek Ödeme Planı (Single Payment Scheme)

Haziran 2003 reformunun en önemli unsurlarından bir tanesidir. Tek Ödeme Planı, çiftçilere ödenmekte olan doğrudan gelir desteğinin yerini alarak tamamen üretimden bağımsız (de-coupled) bir hale getirilecektir. Ödeme miktarları belirlenirken, 2000-2002 yılları olarak saptanan referans yıllarında üreticilerin aldığı doğrudan ödemelerin ortalaması baz alınarak ödeme yapılacaktır. Planın temel amacı; üreticilerin piyasa sinyallerine göre hareket edebilecek birer işletmeci olma özelliklerini kazanabilmesini sağlamaktır. Kısaca üreticilerin ürünlere verilen desteğe göre değil de piyasa dengelerini baz alarak üretimlerini ona göre şekillendirecekleri bir piyasa tarımı oluşturmaktır. Bunun diğer bir amacı ise, AB'nin yeni DTÖ müzakerelerinde elini güçlendirmektir.

Tek Ödeme Planı uygulamasına 10 üye (Avusturya, Danimarka, Almanya, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, İsveç, İngiltere ve Belçika) 1 Ocak 2005 yılında başlamıştır. 5 üye (Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Hollanda ve İspanya) ve 2 yeni üyenin (Malta ve Slovenya) uygulamaya 2007 yılında başlamaları beklenmektedir. Diğer 8 yeni üye ülkede ise farklı bir uygulamayla alana bağlı ödemeler geçerli olacak ve en geç 2009 yılından itibaren uygulamaya başlanacaktır (Uzmay, 2005).

Tek ödeme yeni üyeler için küçük de olsa bir sorun yaratmıştır. Burada referans alınacak geçmiş ödemeler olmadığından, bölgelere göre hektar başına sabit bir ödeme yapılması kabul edilmiştir (TÜSİAD, 2005).

Buna ek olarak, her ne kadar "De-coupling" genel ilke olarak benimsenmiş ise de üye ülkeler, özellikle piyasalarda istikrarın bozulduğu ya da yeni ödeme planı nedeniyle üretimin sona ermesi riskinin ortaya çıktığı durumlarda, çiftçilerine verdikleri doğrudan ödemelerin belirli bir kısmını üretim ile ilişkilendirebileceklerdir. Örneğin, doğrudan ödemeleri üretimle ilişkilendirmeye devam etmeyi tercih eden üye ülkeler;

- Tohumlar için yapılan doğrudan ödemeleri,

- Ekilebilir alan ödemelerinin azami %25'ini (Diğer tarla bitkilerinde verilen doğrudan yardımları üretim ile ilişkilendirilmemesi durumunda, durum buğdayı için yaptıkları ödemelerin azami %40'ını),
- Koyun ve keçi primlerinin azami %50'sini,
- Sığır eti sektöründe ise süt ineği priminin tamamı ve kesim priminin % 40'ını ya da kesim priminin tamamını veya sığır özel priminin %75'ini, reform öncesi uygulamalarda olduğu gibi üretim ile ilişkilendirmeyi sürdürme seçeneğine sahiptirler.
- Süt sektöründe, üretimden bağlantısızlık reform tamamen yürürlüğe girdiği 2007 başında uygulanmaya başlanacaktır. Bununla birlikte üye ülkeler, 2005'ten itibaren üretimden bağlantısızlığı uygulamaya koyabilirler.
- En dıştaki bölgeler ve Ege adalarındaki kurutma yardımları, tohum yardımları ve doğrudan ödemelerin de Tek Ödeme Planı'na entegre edilmeleri gereklidir.

Üye ülkeler ayrıca mevcut prim tutarlarının "bölgeselleştirilmesi" yönünde karar alma ve bu kapsamda primlerin çiftçiler arasında yeniden dağıtımına yönelik bir dizi seçenek uygulayabilme hakkına sahiplerdir. Üye ülkeler veya bölgeler ayrıca yapılan doğrudan ödemelerin %10'luk bir bölümünü, ödemeler ile üretim ilişkisinin koparılmasının yaratabileceği olası olumsuz etkileri gidermek, pazarlama olanaklarını arttırmak ya da organik tarım gibi belirli tarım türlerini özendirmek amacıyla tutabilirler. %10'luk bu sınır, değişik sektörlerde üye ülkeler tarafından üretim ile ilişkilendirilmeye devam edilebilecek doğrudan ödemeler için yukarıda belirtilen üst sınırlar içerisinde değerlendirilecektir (Baş, 2004).

II. Çapraz Uyum (Cross Compliance)

Gündem 2000 değişiklikleri kapsamında gönüllülük temelinde, sadece çevre standartları için uygulanan ve zorunluluk teşkil etmeyen çapraz uyum yeni reformla birlikte bir zorunluluk haline getirilmiştir. Doğrudan ödemelerden yararlanan tüm üreticiler çapraz uyum önlemlerine uymak zorundadırlar. Çevre koruma, gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı ile ilgili olarak belirlenmiş olan 18 ayrı standarda uyulmaması durumunda, üreticilere verilen doğrudan ödemelerde kesinti yapılması

kararlaştırılmıştır. Bu nedenle doğrudan yardım alanlar toprakların kullanım amaçlarından sapma ve çevre sorunlarını önlemek için, tarım alanlarında çevre şartlarını göz önünde bulundurarak üretim yapmak zorundadırlar.

Gıda kalitesi ve hayvan refahını yükseltmek amacıyla 5 yıl boyunca yükümlülüğü kabul eden üreticilere yıllık 3000 €, hayvan yetiştiricilerine ise hayvan başına 500 € yardım yapılması öngörülmektedir. Bunun yanı sıra 2005 yılından itibaren çiftçilere AB üretim standartlarını uygulamaları için 10 000 €'yu aşmamak kaydıyla yardım edilmesine ilişkin karar alınmıştır.

Çiftçilerin çapraz uyum yükümlülüklerini yerine getirebilmelerine yardım etmek amacıyla son OTP reformları kapsamında bir Çiftlik Danışma Sistemi (Farm Advisory System) öngörülmektedir. Bu sistem ile çiftçilere geri bildirim yoluyla standartların ve "iyi uygulamaların" üretim sürecinde nasıl kullanılacağı konusunda tavsiyelerde bulunulması amaçlanmaktadır. 2006 yılına kadar üye ülkeler için gönüllü olan bu sistem, 2007'den itibaren üye ülkelerce sunulması zorunlu bir hizmet niteliği kazanacaktır. Çiftçilerin sisteme katılımı ilk başta gönüllülük esasına dayanacak olmakla birlikte, Komisyonun konuyla ilgili yapacağı değerlendirmenin ardından Konsey, 2010 yılında bu sistemin çiftçiler için zorunlu olmasının gerekip gerekmediğine karar verebilecektir. Sisteme kabulde, 15 000 €'dan fazla yıllık doğrudan ödeme alan üreticilere öncelik tanınması öngörülmüştür. Üreticilere verilen desteklerle çiftlik danışma sisteminin masrafları karşılanacaktır. Üreticiler en fazla 1500 € olmak üzere, bu tür hizmetlerin masraflarının yaklaşık %80'ni kamusal destek olarak geri alacaklardır (Baş, 2004 ve Can, 2005).

Çapraz uyum önlemlerini kontrol etmek için IACS (Integrated Administration Control System: Birleştirilmiş Yönetim Kontrol Sistemi)'yi uygulayacaktır. Kontrol, alan dikkate alınarak yapılan mevcut mekanizmaya dayandırılacaktır.

Üye ülkeler, çapraz uyumun gereklerini yerine getirmeyen üreticilerden toplanan paraların %25'ini elde tutabilirler (Günaydın, 2004).

III. Modülasyon

OTP ile ilgili diğer önemli bir tartışma konusu da kırsal kalkınmaya yönelik çalışmaların yetersiz olmasıydı. Fakat 10 Doğu Avrupa ülkesinin üyeliği ve DTÖ müzakerelerinde destek şekli olarak kırsal yapıyı iyileştirmeye yönelik desteklerin ticareti en az bozucu destek olarak belirlenmesi çalışmaları biraz hızlandırmıştır. Bu nedenle, kararlaştırılan ek kırsal kalkınmaya yönelik destekleri finanse edebilmek için " modülasyon " olarak adlandırılan uygulama başlatılmıştır. Bu çerçevede yıllık 5000 €'dan fazla doğrudan destek alan üreticilerden 2005 yılında %3, 2006'da %4 ve 2007 yılı ve devamında %5 oranında kesinti yapılacaktır. Öngörülen modülasyon oranları gerçekleştiğinde 2013 yılına kadar geçecek süre içerisinde yaklaşık 9 milyar Euro'luk kaynağın kırsal kalkınma tedbirlerinin finansmanına aktarılması beklenmektedir

Yeni üye ülkeler, o ülkelerdeki üreticilere yapılan doğrudan ödeme miktarı diğer ülkelerin seviyesine ulaşıncaya kadar bu uygulamadan muaf olacaklardır. Her üye ülkenin modülasyondan topladığı paranın %20'si kendisine verilecek, geriye kalan miktar, tarımsal alan, istihdam ve satınalma gücü temelinde hesaplanan kişi başına gelir ölçütlerine göre üye ülkeler arasında yeniden dağıtılacaktır. Böylece her üye ülke modülasyon fonlarının en az %80'nini geri alacaktır (Günaydın, 2004).

IV. Bütçe Disiplini

Daha önce yapılan reformlarda bütçeyle ilgili önemli düzenlemelerin olmaması nedeniyle, 2003 yılında yapılan reformlar içerisinde en önemli uygulama özelliğine sahiptir. Bunun yanı sıra DTÖ müzakereleri sonucu bütçe uygulamalarının ticaret bozucu etkisi olmayan desteklere kaydırılmasıyla destek harcamaları hızla artmaya başlamıştır. Bu durumun yeni genişlemeyle bazı sıkıntılar doğuracağı endişesi, özellikle yeni üyelerin tarımsal yapılarının destek ihtiyacını arttıracak olması nedeniyle uygulama zorunlu hale gelmiştir. Bütçe disiplini yapılırken kontrol edilen alan özellikle bütçenin garanti bölümü olmuştur.

Çizelge 4.6'dan anlaşılacağı gibi kırsal kalkınmayı kapsayan, bütçenin diğer kısmından azaltmaya gidilmemiştir. Kırsal kalkınma politikalarının uygulanması ve yönetiminin basitleştirilmesi çalışmaları kapsamında Komisyon, kırsal kalkınmaya ilişkin FEOGA Garanti Bölümü kaynakları ile Yönlendirme Bölümü altındaki mevcut fonları bünyesinde toplayacak tek bir "Kırsal Kalkınma Fonu" teklifinde bulunmaktadır. Yine Komisyonun teklifleri doğrultusunda, kırsal kalkınmaya ayrılan kaynağın 2006 ve 2013 yılları arasında reel anlamda %25'lik bir artışla 2013 yılında 13.2 milyar Euro'yu bulması beklenmektedir. Bu artışın arkasında yatan ana neden genişleme sürecidir. Yukarıda verilen rakamlara modülasyon sonrası kırsal kalkınma bütçesine aktarılacak (cari fiyatlarla) 1.2 milyar Euro'luk tutar dahil edilmemiştir.

Çizelge 4.6. Öngörülen AB Bütçesi, 2007-2013 (Milyar €)

Kalemler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
OTP	54.3	55.3	55.9	56.1	55.9	55.7	55.6	55.5
Tarım	43.7	43.5	43.7	43.4	43.0	42.7	42.5	42.3
Kırsal Gelişme	10.5	11.8	12.2	12.7	12.8	13.0	13.0	13.2
Kır'ın OTP'na Oranı (%)	19.3	21.3	21.8	22.6	22.9	23.3	23.4	23.8
AB Bütçesi	120.7	133.6	138.7	143.1	146.7	150.2	154.3	158.5
OTP'nın Bütçeye Oranı(%)	44.7	41.4	40.3	39.2	38.1	37.1	36.0	35.0

Kaynak: TÜSİAD, 2005

Ancak yine Çizelge 4.6'da görüleceği gibi, kırsal kalkınmaya yönelik harcamaların OTP harcamaları içerisindeki oranı artmaya devam etse de, toplam harcamaların bütçe içerisindeki oranının azalması öngörülmüştür. Bütçe uygulamasıyla ilgili olarak yeni üye olan 10 ülkenin, almaları düşünülen destek seviyesine aşamalı olarak geçecekleri için bütçe disiplinine uyma zorunluluklarının olmadığıdır. Yani planlanan desteğin tamamını almadan desteğin azalması söz konusu değildir. Bu durum yeni üye olacak Romanya ve Bulgaristan üyeliği düşünüldüğünde, eski 15 üye için bazı kısıtlamaların yapılacağı anlamına gelmektedir (TÜSİAD, 2005).

4.2.2.1.(4b). Ortak Piyasa Düzenlerine Yönelik Reformlar: 1. Aşama

OTP' nda birçok üründe piyasa müdahale fiyatlarından doğrudan ödemelere geçiş eğilimi çerçevesinde, çeşitli ürün gruplarında temel düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede; süt sektöründe asimetrik fiyat indirimleri, tahıllarda aylık fiyat uygulamasında indirim ve müdahale fiyatı uygulamasının devamı ve çeltik, makarnalık buğday, sert kabuklular, nişastalık patates ve kuru yemlerin destekleme sistemlerinde yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Bu yapılanmanın sonucunda ürünlere göre farklı destekleme yöntemleri kullanılacaktır (Çizelge 4.7).

Çizelge 4.7. OTP'nda Ürünlere göre Destek Çeşitleri

Tek Ödeme Planı	Tüm OPD' ler
İlave Yardımlar	Sert buğday, baklagiller, pirinç, kabuklu meyveler, enerji ürünleri, nişastalık patates
Müdahale ve Üretim Yardımları	Süt ve süt ürünleri (2005'ten itibaren), sığır eti, pirinç, zeytinyağı, kurutulmuş üzüm
Müdahale	Süt ve süt ürünleri, şeker, şarap, domuz eti, taze sebze ve meyve
Üretim Yardımları	İşlenmiş meyve sebze ürünleri
Tüketici Koruma	Kanatlı eti, yumurta, OPD harici ürünler

Kaynak: Uzmay, 2005

Çizelge 4.7'de ayrıntıları gösterilen destekleme sistemine göre bütün ürünlerde TÖP uygulanırken, bazı ürünlerde müdahale ve üretim yardımları kullanılacaktır.

4.2.2.1.(4c). Süt ve Süt Ürünleri Sektörü

Süt ürünleri üreticilerine düzenli bir destek sağlamak amacıyla süt ve süt ürünlerine dair kota sistemi, 2006'da yürürlüğe girecek ve 2014/15 yıllarına kadar devam edeceği öngörülmektedir. Fakat açıklanan destek oranları Gündem 2000'e kıyasla bir miktar azaltılmıştır. Buna göre tereyağında 4 yıl içerisinde yapılacak fiyat kesintisi %35.8'den %25'e çekilmiş, yağsız süttozunda yapılacak kesinti de daha önce belirlendiği gibi %15 olarak kalmıştır. Bu kesintilerin sonucunda üretici

gelirlerinde meydana gelebilecek zararların telafisi için 2004 yılı içerisinde bir süt ürünleri prim ödemesinin (Dairy Premium Payment) başlatılması kararlaştırılmıştır. Tereyağı müdahale alımları 2004'te 70 bin tonla sınırlandırılmış olup, yıllık 10 bin tonluk düşüşlerle 2008'de 30 bin ton olacaktır. Bu sınırın altında alımlar yalnızca ihale yoluyla yapılacaktır. Süt hedef fiyatı kaldırılacaktır. Tazminat, Tek Ödeme Planı çerçevesinde; 2004 yılında 11.81 €/ton, 2005'te 23.65 €/ton, 2006 ve sonrasında ise 35.5 €/ton olarak ödenecektir. Süt üreticilerine düzenli bir perspektif sunmak için, Konsey, 2014/15 yılına kadar reforme edilmiş süt kota sistemini sürdürmeye karar vermiştir. Gündem 2000'de karar verilen genel kota artırımları 2006 ve sonrasında yapılacaktır (Günaydın, 2004).

4.2.2.1.(4d). Tahıllar

Hububat için ödenen 63 €/ton'luk doğrudan yardımların ve 101.31 €/ton olan müdahale fiyatının korunmasına, aylık artışların ise %50 oranında indirilmesine karar verilmiştir. Buna göre aylık artışlar son OTP reformu ile birlikte, 0.93 €/ton'dan 0.465 €/ton seviyesine indirilmiştir. Çavdar müdahale sisteminin dışına çıkarılmakta fakat çavdar üretiminde önemli paya sahip ülkeler çavdar üretim alanlarını desteklemek için kırsal kalkınma önlemleri kapsamında ilave %10 modülasyon yardımı alabilecekler. Enerji ürünleri üreticilerine 45 €/ha yardım ödenecek ve 1.5 milyon ha Maksimum Garanti Edilen Alan'da üretim yapılması kararlaştırılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler; yumuşak ve sert buğday, arpa, mısır, çavdar, sorgum ve yulafı kapsamaktadır. Pazarlama yılı 1 Temmuz'da başlayıp, bir sonraki yıl 30 Ağustos'ta sona ermektedir.

4.2.2.1.(4e). Makarnalık Buğday

Geleneksel üretim alanlarında verilen ilave destekler üretimden bağımsız hale getirilecektir. Fakat üye ülkeler bunun %40'ını üretimle ilişkilendirebilirler. Verilen yardım 2006'da 285 €/ha olacak ve tek ödeme planına dahil edilecektir. İyi durumdaki bölgelerde hektar başına verilmekte olan 139.5 €'luk yardım, aşamalı

olarak 2006 yılına kadar tamamen kaldırılacaktır. Ayrıca, sadece geleneksel durum buğdayı üretilen alanlarda verilmek üzere 40 €/ha' lık bir kalite primi oluşturulmuştur.

Maksimum garanti alanı Yunanistan, İspanya, Fransa, İtalya, Avusturya ve Portekiz için sırasıyla 617, 594, 298, 1646, 7 ve 118 bin hektar olarak tahsis edilmiş ve bu sınırın aşılması durumunda yardım miktarının oransal olarak azaltılacağı belirtilmiştir.

4.2.2.1.(4f). Proteinli Ürünler

Proteinli ürünler için verilmekte olan yardımlar üretimle ilişkilendirilmeye devam edecektir. Bezelye ve fasulye için ton başına verilmekte olan yardım AB genelinde, 1.4 milyon ha maksimum garanti alanı ile sınırlı olmak kaydıyla 55.57 €/ha'lık alan esaslı bir yardıma dönüştürülecektir. Herhangi bir yılda belirlenen alan toplamında artış olduğu durumlarda, artan alan miktarıyla orantılı olarak ödeme miktarında indirime gidilecektir.

Mercimek, nohut ve burçak için yardım miktarı 181 €/ha olup, Komisyonun belirleyeceği alan miktarı ile sınırlandırılmıştır.

4.2.2.1.(4g). Çeltik

Reform öncesinde 298.35 €/ton olan çeltik müdahale fiyatı, reform kapsamında %50'lik bir kesintiye uğrayarak, 150 €/ton olarak belirlenmiş ve 2 €/ton olan aylık artışlara son verilmiştir. Ayrıca yıllık müdahale alımları 75 bin ton olarak sınırlandırılırken, üreticilere verilmekte olan yardımlar 52.65 €/ton'dan 177 €/ton'a yükseltilmiştir. Bu miktarın 102 €'luk bölümünün Tek Ödeme Planı çerçevesinde ödenmesi kararlaştırılmıştır. Geleneksel üretim bölgelerinde üretimi sürdürmek amacıyla çeltik üreticilerine, her bir üyedeki maksimum garanti alanında üretilen çeltik verimi baz alınarak ilave yardım yapılabileceği kararlaştırılmıştır.

4.2.2.1.(4h). Sert Kabuklu Meyveler

Fındık, ceviz, badem ve fıstık geleneksel üretim alanlarını korumak için üreticilere 120.75 €/ha prim desteği verilecektir. AB'nin tamamı için garanti alanı 815 600 ha olarak belirlenmiştir. Fakat bu desteğin ödenebilmesi için üreticinin minimum ağaç yoğunluğu ve bahçe büyüklüğü şartlarını yerine getirmesi gerekmektedir. Buna ek olarak üye ülkeler yıllık 120.75 €/ha'yı geçmeyecek şekilde ulusal bütçelerinden ilave katkıda bulunabilirler.

4.2.2.1.(4i). Enerji Bitkileri

Biyolojik yakıtlar ve biyokütle kaynaklı elektrik ve termal enerjinin üretilmesinde kullanılan bitkilerdir. Enerji bitkilerine, 1.5 milyon hektarlık "Garanti Edilen Azami Alan" için 45 €/ha oranında yardım yapılmasına karar verilmiştir. Toplam üretim miktarı belirlenen alanın üzerine çıktığında, belirlenen alanın aşıldığı miktarla doğru orantılı olarak yardımın azaltılması öngörülmektedir. Desteğin verilebilmesi için belirlenen üretim alanının, çiftçi ve bu ürünleri işleyen sanayi kuruluşuyla yapılan sözleşmeye dahil olması gerekmektedir. Fakat sanayi kuruluşu kendisi işlemek amacıyla bu üretimi yapıyorsa bu koşul aranmamaktadır.

4.2.2.1.(4j). Nişastalık Patates

Patates nişastası üreticilerine reform öncesinde ödenmekte olan (110.54 €/ton) miktarın %40'lık bölümü yeni TÖP kapsamına dahil edilmiştir. Geleneksel alanlardaki nişasta üretimini korumak amacıyla kalan %60'lık miktara ise üretime bağlı ödeme devam edecektir. Bu yardım tutarı prim desteği olarak (66.32 €/ton), 2005/2006 pazarlama yılından itibaren nişasta üretmek amacıyla patates yetiştiren üreticilere, sanayi işletmeleriyle sözleşmeli üretim yapmak koşuluyla verilecektir.

Gıda üreticilerine nişasta üretimi için 178.31 € /ton olarak verilen nişasta minimum fiyatı korunmaktadır. Nişastalık patates üretimine uygulanan kota devam etmekte olup, AB-15 için 1 762 148 ton olan kota miktarı nişastalık patates üreticisi

olan yeni üye ülkeler için (Çek Cum., Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya ve Slovakya) 186 613 tondur (AB-25 için toplam miktar: 1 948 761 ton).

4.2.2.1.(4k). Kuru Yem

Kuru yem için verilmekte olan yardımlar üreticilere ve yem işleme sektörüne yaklaşık olarak yarı yarıya paylaştırılacak ve üreticilere verilecek olan yardımlar TÖP sistemine dönüştürülecektir.

Güneşte kurutulanlar ve dehidrasyon yöntemiyle kurutulanlar arasındaki fark kaldırılarak, işleme yardımı olarak verilen prim miktarı 2005/2006 üretim döneminden itibaren 33 €/ton olarak sabitlenmiştir. Yemdeki nem oranının da %15 veya (ürüne göre) %45 olması koşuluyla bu yardım yapılır. Güneşte veya dehidrasyon yöntemiyle kurutulmuş yemin, maksimum garanti miktarı 4 855 900 ton ile sınırlandırılmıştır. Bu miktar da 15 ülkeye paylaştırılmıştır. Diğer yeni üye ülkeler için maksimum garanti miktarı 104 823 ton olarak belirlenmiştir. Pazarlama yılı 1 Nisan tarihinde başlayıp ve 31 Mart tarihinde bitmektedir. Prim destekleri TÖP ödemesine ilave olarak yapılmaktadır.

4.2.2.1.(4l). Kurutma Yardımı

Bu kapsamda, hububat, yağlı tohumlar, keten, keten tohumu ve lif için yetiştirilen kenevir için verilmekte olan ek ödemeler ton başına 19 €/ton'dan 24 €/ton'a yükseltilmiştir.

4.2.2.1.(5). 2003 OTP Reformu: 2. Aşama

Haziran 2003'de yapılan OTP reformlarına dahil edilmeyen ve çoğunluğu Akdeniz menşeli ürünlerden oluşan tütün, pamuk, zeytinyağı ve şerbetçiotu piyasalarına ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından Eylül 2003'de ortaya konulan değişiklik önerileri, 22 Nisan 2004 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

Bu değişiklikler, rekabeti ve piyasa koşullarını iyileştirmek, üreticiye istikrarlı gelir sağlamak, çevrenin korunması ve ticareti bozucu etkileri ortadan kaldırmak amacıyla yukarıda belirtilen ürünlere, üretime bağlı olarak yapılan doğrudan ödemelerin önemli bir bölümünün üretimle ilişkilendirilmeyen TÖP kapsamına alınmasını öngörmektedir.

4.2.2.1.(5a). Tütün

Tütün sektörü de verilmekte olan doğrudan ödemelerin üretim ile bağının kopartılması sürecinin 2006 yılında başlaması ve 4 yıllık bir geçiş dönemi içerisinde gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu geçiş döneminde, tütün primlerinin en az %40'lık bölümünün üretimden bağımsız (de-coupled) nitelikli TÖP kapsamına alınması esastır. Üye ülkeler ve oranlar değişmekle birlikte diğer bir çok üründe olduğu gibi ödemelerin %60'ını üretim ile ilişkilendirmeye devam edebileceklerdir. Bu şekilde ilişkilendirilen doğrudan ödemeler, kalkınmada geri kalmış bölgelerdeki tütün üreticileri ya da belirli kalitedeki tütün tiplerini üreten çiftçiler için ayrılabilecektir. Yeni sistemde 3.5 tondan az üretim yapan üreticiler aldıkları desteğin tamamını, 3.5-10 ton arasında üretim yapanlar %80'ini ve 10 tonun üzerinde üretim yapanlar %33.3'ünü TÖP sistemi kapsamında doğrudan gelir desteği olarak alacaklardır. Üretici kotasının üzerindeki hiçbir miktar için prim verilmemektedir. Ancak bir üretici kotasını %10 oranında aşarsa, bir sonraki yılın kotasını %10 oranında azaltmak durumundadır. Kotalar üreticiler arasında transfer edilebilmektedir.

Dört yıllık geçiş döneminin 2010'da sona ermesinin ardından, tütün yardımlarının üretimden tamamen bağımsız hale gelmesi benimsenmiştir. Bu tarihten sonra yardımların yarısı TÖP sistemine aktarılırken diğer yarısı kırsal kalkınma politikası kapsamında yeniden yapılandırma programlarında kullanılacaktır.

4.2.2.1.(5b). Zeytinyağı

Zeytinyağı sektörüne yönelik getirilen değişiklikler kapsamında 2002-2003 referans döneminde üretim ile ilişkilendirilmiş ödemelerin ortalamasının asgari %60'ı, 0.3 hektardan büyük olan tarımsal işletmeler için yeni TÖP haklarına dönüştürülmektedir. Her zeytin yetiştiricisine düşen tutarın hesaplanmasında 1999-2003 arasındaki 4 pazarlama yılı esas alınacaktır. Ödemelerin geriye kalan %40'ı ise, üye ülkeler tarafından üreticilere ilave bir zeytinlik ödemesi verilmesi amacıyla ulusal zarflar şeklinde tutulabilecektir. Üye ülkeler ayrıca bu zarfların azami %10'luk bölümünü kalite önlemlerine yönelik olarak kullanabilecektir. 0.3 hektardan küçük işletmeler için ise ödemelerin üretim ile bağının 2006 yılından başlayarak tamamen kopartılması kararlaştırılmıştır.

Zeytinyağı için belirlenen üretim hedef fiyatı, 1998/1999 – 2003/2004 pazarlama yılları arası için, serbest asitlik derecesi 100 gramda 3.3 gram oleik asit şeklinde ifade edilen toptancılık aşamasındaki Natürel ikinci zeytinyağı için 383.77 €/100 kg olarak sabitlenmiştir.

Piyasalardaki olası rahatsızlıkların önüne geçilmesi amacıyla TÖP 1 Mayıs 1998 tarihinden önce mevcut olan zeytin yetiştirme alanları ve Komisyon tarafından onaylanan programlar dahilinde gerçekleştirilen yeni ekimler ile sınırlı tutulacaktır. Maksim garanti miktarı, zeytinyağı üreticisi eski üyelerden; İtalya için 540 000 ton, Yunanistan için 415 000 ton, İspanya için 760 000 ton olmak üzere toplam 1 777 000 tondur. Yeni üye ülkelerden zeytin üreticisi ülkeler (Kıbrıs, Slovenya ve Malta) için tahsis edilen maksimum garanti miktarı ise 6000 tondur.

Zeytinyağı sektöründeki mevcut ödeme rejiminin 2004/2005 pazarlama yılında yürürlükte olmaya devam etmesi benimsenmiştir.

4.2.2.1.(5c). Pamuk

1 Ocak 2006'dan itibaren pamuk için öngörülen bütçenin (770 milyon €) %65'i gelir desteği seklinde üretimden bağımsız olarak kullanılacaktır. Bu bütçenin %35'i hektar başına yapılacak desteklere ayrılacaktır. Yeni pamuk alanı desteği en

fazla 455.360 hektar için (Yunanistan'da 370 000 hektar, İspanya'da 85 000 hektar ve Portekiz'de 360 hektar) olacaktır. Pamuk yetiştirilmesi için tahsis edilen alanın öngörülenden daha fazla olması halinde, hektar başına yapılan yardım oransal olarak indirilecektir. Yunanistan için baz alınan 370 000 hektarlık alanın 300 000 hektarlık bölümü için 594.1 €/ha, kalan 70 000 hektarlık alan için 342.85 €/ha prim yardımı yapılacaktır. İspanya için 1 039 €/ha olan prim miktarı, Portekiz için 556 €/ha olacaktır. Pamuk için sağlanacak doğrudan yardımlarda, diğer doğrudan destekler gibi çapraz uyum, modülasyon ve mali disiplin gibi yatay düzenlemelere uygun olması şartı aranacaktır. Yardım alabilmek için üretici örgütlerine üyelik koşulu aranmaktadır ve her bir üretici örgütünün üyelerinin pamuk ekim alanı toplamının en az 20 bin hektar olması şartı aranmaktadır. Ayrıca, pamuk yetiştiren bölgelerin kırsal kalkınma politikası kapsamındaki yeniden yapılandırma programlarına dahil edilmesi öngörülmektedir.

AB Komisyonu, reformların pamuk üretimi ve ticareti üzerindeki etkilerini izlemek üzere bir mekanizma kuracak ve bu konuda 31 Temmuz 2009 tarihinde bir rapor hazırlayacaktır.

4.2.2.1.(5d). Şeker

Şeker Ortak Piyasa Düzeni, bu sektörde AB'ne yöneltilen tüm eleştirilere rağmen, daha önceki reform girişimlerinde olduğu gibi 2003 ve 2004'te kabul edilen OTP reform paketlerinin de dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte Komisyon, şeker piyasasının işleyişinde er ya da geç belirli değişiklikler yapılmasının kaçınılmaz hale geldiği gerçeğinden hareketle reform önerilerine zemin hazırlayacak bir tartışma süreci başlatmıştır. Bu tartışmaların sonucu olarak 22 Haziran 2005'te şeker OPD'lerini düzenlemeye yönelik uzun sürecek bir reform önerisi getirildi. Bu reform aynı zamanda AB'ni DTÖ müzakerelerinde en fazla sıkıntıya sokan ve yaklaşık 40 yıldır fazla değişikliğe uğramayan şeker sektöründeki destekleme sistemini modernize etmeyi amaçlamaktadır.

Avrupa Komisyonunun reform teklifine göre; 2006/2007 başlangıç yıllarında sürdürülebilir piyasa dengesini garantiye almak için beyaz şekerin toplam fiyatı

üzerinden iki aşamada %39'luk bir fiyat kesintisi yapılmalıdır. Yapılan kesintinin %60'ı üreticilere TÖP çerçevesinde, çevre koşulları ve toprak işleme standartlarıyla ilişkilendirilerek ödenmelidir (EC, 2005d).

Müdahale sisteminin kaldırılarak yerine referans fiyatı uygulamasının getirilmesi ve piyasa fiyatının referans fiyatın altına düşmesi durumunda güvenlik amacıyla özel bir depolama sistemi uygulaması öngörülmektedir.

4.2.2.1.(5e). Şerbetçiotu

Bakanlar Konseyi, şerbetçiotu için verilen desteğin üretim ile ilişkisini sonlandırarak yeni TÖP dahil etmiştir. Buna rağmen Konseyin ilgili kararı, üye ülkelerin, yardımların azami %25'ini üretim koşulları ve üretim bölgelerinin özel durumlarını dikkate alarak çiftçilere ve/veya üretici örgütlerine verebilmelerine olanak sağlamaktadır. Üreticilere adil bir gelir sağlamak için yardım verilmekte olup, bütün çeşitler için 1996 hasadı ve sonraki 9 yıl süresince yardım miktarı 480 €/ha olarak sabitlenmiştir.

Şerbetçi otu sektöründeki reformlar 2005 yılında yürürlüğe girecektir.

4.2.2.1.(6). Kırsal Kalkınma

AB içerisinde son dönemde büyük oranda önem kazanan konuların başında kırsal kalkınma gelmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden bir tanesi; DTÖ müzakere sürecinde piyasaya yönelik destekleme mekanizmalarının büyük oranda tasfiyesini gerektiren kararlardır. Bunun sonucunda desteklemeler daha çok insan ve çevre koşullarını dikkate alır bir karaktere bürünmüştür. Diğer sebep ise yeni 10 üye ile birlikte Birliğin daha fazla kırsal alana sahip (yaklaşık %90) olması ve nüfusun yaklaşık yarısının bu alanlarda yaşıyor olmasıdır (TÜSİAD, 2005; EC, 2005c).

Kırsal kalkınma ilk olarak Gündem 2000 görüşmeleri sonucunda AB tarım politikasının ikinci bir ayağı olarak ortaya atılmıştır. Özellikle OTP'nın piyasa ağırlıklı yapısını değiştirmek için kullanılabilecek, bir anlamda üreticilerin durumunu iyileştirmek amacıyla tamamlayıcı bir işleve sahip olması düşünülmüştür. Bu durum,

2003 yılından sonraki reformlarla daha da netlik kazanmış ve Gündem 2000 reformlarında zorunluluk niteliği taşımayan kırsal kalkınma bazı düzenlemelerle zorunlu bir niteliğe bürünmüştür.

Kırsal kalkınmanın finansmanını sağlayabilmek ve düzenlemelerin hayata geçirilmesini sağlayabilmek için Çapraz Uyum (Cross Compliance) ve Modülasyon uygulamalarına başlanmıştır.

Kırsal kalkınma politikası, 2005 yılında yeniden ele alındığında belirli amaçların gerçekleştirilmesine dair bazı kararlar alınmıştır. Bu amaçlar 4 başlık altında toplanmaktadır (EC, 2005c).

1. Amaç: Tarım ve orman sektörünün rekabet edebilirliğini geliştirmek için belli önlemlerle bu amaca uygun insan potansiyelini sağlamak ve bilgi düzeyini artırcı önlemlerdir:

- Kırsal alandaki insanların sektörde kalmasını sağlamak için eğitim ve bilgilendirme çalışmaları,
- Gençlere yönelik düzenlemeler,
- Erken emeklilik,
- Kırsal yapı ve tarımsal yapının adaptasyonu için altyapının geliştirilmesi,
- Kaliteli gıda üretim planlarına katılan üreticileri desteklemek,
- Yeni üye ülkelerdeki geçimlik işletmeleri daha rekabetçi yapıya kavuşturmak için desteklemek.

Bu maddede belirtilen değişiklikleri yerine getirmek için ulusal zarfların minimum %10'luk bir kısmı bu çalışmalara harcanacak. Ayrıca AB bu miktarın maksimum %50'lik bir kısmını finanse edecektir.

2. Amaç: Kırsal alanları ve çevreyi geliştirmek için, desteklemede çevreye zarar vermeden üretim yapma şartı aranması ve bunun yanında hayvan ve bitki sağlığına yönelik önlemler:

- Dağlık alanlardaki çiftçilere doğal koşullardan kaynaklanan dezavantajlarını gidermeye yönelik ödemeler,
- Natura 2000 ödemeleri,
- Tarımsal çevre önlemleri,
- Hayvan sağlığı önlemleri,

- Orman alanlarının korunmasına yönelik önlemlerdir.

Bu maddede belirtilen tarımsal çevre önlemleri zorunlu tutulacak ve bu alanda destek alan üreticiler, tarımda AB ve ulusal zorunlulukları yerine getirmekten sorumlu olmalıdırlar.

Bu maddede belirtilen değişiklikleri yerine getirmek için ulusal zarfların minimum %25'i harcanacaktır. AB'nin maksimum finansman desteği bu oranın %55'ni geçmeyecektir.

3. Amaç: Kırsal ekonominin çeşitliliğini arttırmak için çiftçilere ve ailelerine uygun yaşam koşullarını sağlayacak, kırsal bölgelerde daha düzenli bir sosyo-ekonomik yapı oluşturmaya yönelik önlemler:

- Tarım dışı aktivitelerin çeşitliliği,
- Küçük girişimlerin desteklenmesi,
- Kırsal turizmin teşvik edilmesi,
- Köylerin yenilenmesi.

Bu değişikliklerin yerine getirilmesi için ulusal zarfları minimum %10'u harcanacaktır. AB'nin maksimum finansman desteği bu oranın %50'sini geçmeyecektir.

4. Amaç: LEADER yaklaşımı olarak da bilinen bu uygulama, 1989'dan beri başarılı bir şekilde uygulanan ve yeniliklere katkıda bulunan, özel ve kamu kuruluşlarının ortaklaşa yürüttüğü ve aşağıdan yukarıya doğru şekillenen bir uygulamadır. Kırsal alanlarda istihdam ve gelişmeye yönelik çalışmaları yürütmek için oluşturulmuş bir kırsal politika aracıdır.

LEADER yaklaşımı kırsal alanları yenilemeye yönelik bir metot olduğu için uygulama alanı diğer 3 amaca göre daha geniş tutulmuş ve üye ülkelerin isteklerine bırakılmıştır. Ulusal programda kırsal kalkınmaya ayrılan fonun minimum % 5'lik bir kısmı LEADER için ayrılmıştır.

4.2.2.1.(7). Basitleştirilmiş Üye Ülke Yardımları

Avrupa Komisyonu 10 Aralık 2003 tarihinde, OTP reformu kapsamında farklı şekillerde verilen üye ülke yardımları için uygulanmakta olan Komisyona

önceden haber verme zorunluluğuna muafiyet getiren yeni bir tüzüğü kabul etmiştir. Söz konusu tüzük tarım sektöründe faaliyet gösteren küçük ve orta büyüklükteki işletmelere (KOBİ) verilmekte olan belirli devlet yardımlarına yönelik bir blok muafiyet sistemi oluşturmaktadır. AB'nde benimsenmiş olan KOBİ tanımından ötürü bu tüzük, AB tarım sektöründe faaliyet göstermekte olan çiftlik ve şirketlerin neredeyse tamamını kapsamı altına almaktadır. Getirilen blok muafiyet ile, tarım alanındaki devlet yardımı uygulamalarının hızlandırılması ve çevre, hayvan refahı ve hijyen standartlarına ilişkin yürütülmekte olan ulusal programlara destek sağlanması amaçlanmaktadır (Baş, 2004).

Bu çerçevede, çevre koşullarını ve hayvan refahını iyileştirmeye yönelik yardımların maksimum %75'i Komisyonun bilgisi dışında verilebilecektir. Ayrıca kaliteli ürünlerin üretimi ve pazarlanmasının teşviki ile çiftlik danışmanlığı ya da ticaret fuarlarına katılım gibi teknik destekler finansmanı için 3 yıl boyunca 100 000 €'luk yardım yapılabilmesine olanak tanımaktadır.

Yeni düzenlemeyle Komisyonun bilgilendirilmesi koşulundan muaf destekler:

- Çiftçilere verilen yatırım yardımının %40'ı, az gelişmiş bölgelerde %50'si, genç çiftçiler için ise %60'ı. Aynı şekilde, üretim kapasitesinin arttırılması için verilen yardımlar ile az gelişmiş bölgelerde çevre, hayvan refahı ve hijyen koşullarının iyileştirilmesi için verilen yardımlar ile tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması alanlarında faaliyet gösteren işletmelere verilen yatırım yardımlarının belirli bölümleri,
- Yıllık 10 000 €'dan az olmak kaydıyla, geleneksel peyzajın ve binaların korunması için verilen yardımlar,
- Başka yerde iskan maliyetlerini karşılamak için yapılan yardımlar,
- Azami 30 000 € ile sınırlı olmak üzere genç çiftçilere yapılacak yardımlar,
- Erken emeklilik yardımları,
- Toplam tutarı 100 000 € ile sınırlı olmak ve 5 yıl içerisinde azalan miktarda verilmek koşuluyla, üretici örgütlerine yönelik kuruluş yardımları,
- Doğal afet sigorta prim maliyetlerinin azami %80'lik bölümü,
- Arazilerin tekrar parsellenmesi için verilen yardımlar,

- 3 yıllık dönemde hektar başına 100 000 €'yu aşmamak şartıyla yüksek kaliteli tarımsal ürünlerin üretimlerini özendirmek için verilen yardımlar,
- 3 yıllık dönemde hektar başına 100 000 €'yu aşmamak şartıyla teknik destekler,
- Hayvancılık sektöründe idari giderlerin ve genetik kalitenin ve hayvan veriminin belirlenmesi amacıyla yapılan test maliyetlerinin karşılanması için verilen yardımlar ile hayvan reprodüksiyon merkezleri için yapılan yatırımlara yönelik yardımların belirli bölümleri.

4.3. Genişlemenin AB Tarımına ve Tarımsal Gelirlerine Etkileri

Avrupa Birliği Mayıs 2004'te daha önceki genişleme süreçlerine çok benzemeyen tarzda bir genişleme gerçekleştirmiştir. Malta ve Kıbrıs hariç 8 MDAÜ'ni bünyesine dahil etmiştir. Bu 8 ülkenin en önemli özelliği, 90'lı yılların başlarında merkezi planlamaya dayalı sosyalist yapının tasfiyesi sonucunda kapitalizmle tanışan ülkeler olmalarıdır. Bu ülkeler ekonomik yapıları itibariyle piyasa kurallarını işletme yetenekleri zayıf ülkeler olmalarına rağmen yaklaşık 13 yıl gibi kısa bir süre içerisinde piyasa kurallarına entegrasyonu sağlayarak Birliğe tam üye olmayı başarmışlardır.

Yeni üyelerin tarımsal yapısı, gelişmişlik açısından AB standartlarının altındadır. Birliğin tarım ürünleri üretim miktarını arttıracağı ve kırsal yapısı itibariyle büyük bir yük getireceği düşünülerek müzakere sürecinde de önemli çalışmalar yapılmış olmasına rağmen, tarımsal yapı ve üretimde önemli değişiklikler olmuştur(Çizelge 4.8). Genişlemeyle birlikte işletme sayısı AB-15'e göre yaklaşık %50 oranında artarken, tarım alanlarında %20'nin üzerinde yaklaşık 33 milyon hektarlık bir artış meydana gelmiştir.

Çizelge 4.8. AB-15 ve AB-25'in Tarımsal Göstergeleri (2004)

Tarımsal Göstergeler	AB-15	AB-25	AB-15 =100
Yüzölçümü (Milyon ha)	383	457	119
Tarım Alanı (Milyon ha)	128 989	162 393	126
İşletme Sayısı (1000)*	6 284	9 871	157
Ort. İşletme Büyüklüğü (ha)*	20.2	15.8	78
Nüfus (Milyon)	372	452	122
Tarımsal İstihdam (1000)	6 208	9 653	155
Tarımsal İstihdam (%)	3.8	5.0	132
GSMH' da Tarımın Payı (%)	1.6	1.6	100

Kaynak: EU, 2006
(* =2003 yılına ait)

Tarımsal göstergelerde yaşanan bu artışların yanısıra bir diğer önemli gelişme ise yaklaşık 80 milyonluk bir tüketici kitlesinin Birliğe dahil olmasıdır.

İstatistiklerde göze çarpan değerler içerisinde sorunlu olabilecek artışlardan en önemlileri, tarımsal istihdam ve ortalama işletme büyüklüğünde meydana gelen azalmadır. Bu problemin çözümü için, kırsal alanlardaki fazla istihdamın farklı sektörlere kaydırılması amacıyla yapılan kırsal kalkınma düzenlemelerine yukarıda değinilmiştir.

4.3.1. Bitkisel Üretim

Çizelge 4.9'da görüldüğü gibi yeni üyelerle birlikte Birliğin belli ürünlerde üretim alanı ve toplam üretim miktarı artış gösterirken, verimliliğinde düşme meydana gelmiştir. AB'nin genişlemeden önceki ve sonraki rakamları karşılaştırıldığında bitkisel üretim açısından, yeni üyelerin katılımıyla üretim miktarında ve ekilen alanda meydana gelen artışa rağmen verimlilik açısından eski üyelere göre yetersiz olduklarını göstermektedir. Genişleme sonucunda verimliliği artan tek ürün ayçiçeği olarak görülmektedir.

Çizelge 4.9. AB-15 ve AB-25'de Seçilmiş Bitkisel Ürünler Üretimi (2004)

Ürünler	Alan(1000 ha)		Verim (100kg/ha)		Üretim (1000 ton)	
	AB-15	AB-25	AB-15	AB-25	AB-15	AB-25
Tahıllar	37 003	52 536	61.0	55.2	225 894	290 105
Buğday*	17 924	23 282	69.8	59.1	112 520	137 512
Arpa	10 285	12 933	50.4	47.7	51 884	61 718
Mısır	4 602	6 489	91.9	84.4	42 297	54 748
Pirinç	426	428	66.8	61.4	2 855	2 862
Ayçiçeği	1 585	2 204	17.0	18.6	2 691	4 109
Patates	1 221	2 174	390	302	47 698	65 731
Şekerpancarı	1 725	2 212	89.2	82.6	15 204	18 270

Kaynak : EU, 2006 ve EC, 2005b
(*: durum buğdayı ve normal buğday toplamı)

Üretim artışından dolayı, genişlemeyle birlikte (2004/2005 dönemi) AB'nin özellikle buğday, arpa ve mısır stoklarının arttığı (sırasıyla; 8.9, 1.5, 2.8 milyon ton) ve bu artışın buğdayda 2008, mısırda ise 2009 yılında sona ereceği tahmin edilmektedir (EU, 2006).

AB için halen büyük önem taşımakta olan ve DTÖ görüşmelerinde en çok sıkıntı nedeni olan ürünlerden biri olan şekerin hammaddesi şekerpancarında ise, genişlemenin sonucu olarak verimlilik düşerken üretim alanında ve şeker üretim miktarında sırasıyla %30 ve %20'lik bir artış meydana gelmiştir.

Son OTP reformunda şeker piyasasına dair kapsamlı bir düzenleme gerçekleştirilmemiş ve şu ana kadar halen üzerinde çalışılmaktadır. Bu nedenle şekerpancarında meydana gelebilecek bir miktar değişimi ancak şeker piyasasına yönelik olarak yapılacak bir düzenleme sonucunda gerçekleşebilecektir.

Sonuç olarak yeni üyelerin AB'nin bitkisel üretimini arttırması kaçınılmaz bir durumdur. Yeni üyelerin bazı bitkisel ürünlerin üretiminde yaptıkları artış oranları Çizelge 4.10'da görüldüğü kadarıyla, %19.1 ile %37.7 arasında değişmektedir. Üretim artışı en az olan ürün %19.1 ile arpa olurken, artışın en fazla olduğu ürün %37.7 ile patates olmuştur. Eğer son OTP reformları uygulamasında bir aksaklık meydana gelmez ise bu oranların aşağı çekilmesi olası görünmektedir.

Çizelge 4.10. Bitkisel Ürünlerin Üretim Miktarı ve Artışı(Milyon ton) (2004)

ÜRÜNLER	AB-15	Yeni 10 Üye	Artış(%)
Buğday	111.3	24.9	22.4
Arpa	51.2	9.8	19.1
Mısır	41.0	12.3	30
Patates	47.7	18	37.7
Yağlı Tohumlar	15.2	4.9	32.2
Şekerpancarı	15.2	3.6	23.7

Kaynak : EU, 2005 ve EU, 2006

4.3.2 Hayvansal Üretim

AB'nde, son katılımlardan sonra en fazla artış %12.8 ile sığırda gerçekleşmiştir (Çizelge 4.11). Diğer hayvan türlerinde meydana gelen artış ise keçi %5, koyun %3.1'dir.

Çizelge 4.11. Hayvan Varlığı ve Verimdeki Gelişmeler

Hayvan Türü	Hayvan Oranı(%)*		Sayı(1000Baş)*		Artış Or. (%)	Verim(kg/baş) **		Artış (%)
	AB-15	YÜ-10	AB-15	AB-25	AB-25	AB-15	AB-25	AB-25
Sığır	88.7	11.3	76 637	86 411	12.8	278.2	268.4	96.5
Koyun	97.0	3.0	86 625	89 305	3.1	14.2	14.8	104.2
Keçi	95.3	4.7	11 427	11 996	5.0	9.1	9.7	106.6

Kaynak : EU, 2006 ve TEAE, 2005
(* 2005 Ekim, ** 2003),
(YÜ-10 : 10 Yeni Üye)

Verimlilik rakamlarında ise yeni üyeler keçi ve koyun etinde ortalamayı %6.6 ve %4.2 arttırırken, sığır etinde ortalamayı yaklaşık %3.5 oranında düşürmüşlerdir.

Et üretiminde yeni üyelerin önemli bir değişiklik yapmadığı Çizelge 4.12' de görülmektedir. Dikkate alınabilecek tek artış, kanatlı eti üretiminde eski üyelerin toplam üretiminin yaklaşık %20'si kadar bir artış sağlamalarıdır. Et tüketiminde ise, son katılımlardan sonra dikkate değer bir artış olmamıştır.

Çizelge 4.12. Et Üretim ve Tüketim Miktarları (2004)

Et Türü	Üretim (1000 ton)		YÜ-10 Üretim Artışı(%)	Tüketim(kg/kişi)		
	AB-15	YÜ-10		AB-15	YÜ-10	AB-25
Sığır ve Dana	7 425	525	7.1	20.1	6.2	17.8
Koyun- Keçi	1 041	14	1.3	3.3	0.2	2.8
Kanatlı Hayvan	9 144	1 841	20.1	22.7	24.3	22.9

Kaynak: EU, 2005
(YÜ-10: Yeni Üyeler)

Hayvansal ürünlerin üretiminde de yeni üyelerin sağladığı artış ortalama olarak %10-20 arasında değişmektedir. 2005 yılının Aralık ayında yapılan bir projeksiyona göre de tarım ürünleri üretiminde, 2012 yılına kadar yeni üyelerin üretim miktarları belirli seviyede sabitlenirken eski üyelere göre düşük olan tüketim miktarlarında sağlanacak artış sayesinde stok probleminin minimuma ineceği tahmin edilmektedir (EU, 2005).

Çizelge 4.13. Diğer Hayvansal Ürünler Üretim ve Tüketim Miktarları Karşılaştırması (2004)

Ürünler	Üretim (1000 ton)		Artış(%)	Tüketim(kg/kişi)		
	AB-15	YÜ-10	YÜ-10	AB-15	YÜ-10	AB-25
Yumurta	5 300	1 000	18.9	13.7	12.7	13.5
Peynir	7 385	1 034	14.0	18.0	11.9	17.0
Tereyağı	1 797	307	17.1	4.30	3.43	4.16
Süt	120 400	22 000	18.3			

Kaynak: EU, 2005 (* G. Kıbrıs ve Malta hariç)

4.3.3 Tarımsal Gelir

Birliğe üye olan ülkeler için önemli olan değişiklik beklentilerinden bir diğeri de tarımsal gelirde meydana geleceği tahmin edilen gelir artışıdır. Bu konuda Birliğin geçici 2005 yılı rakamlarıyla yaptığı bir çalışmaya göre, tarımsal gelirde 2004'ten 2005'e düşüş görülmektedir. Çalışmaya göre AB-15'de meydana gelen tarımsal gelir düşüşü %6.6 iken, AB-25'de bu oran %6.3 olmuştur. Eski üyelerde en yüksek düşüşler sırasıyla, İspanya % 12, Portekiz % 11, Fransa % 10.1 ve İtalya %9.5'tir. Gelir artışı ise İrlanda'da %12.8, Hollanda'da %5.9 ve Belçika'da %3.9 olarak gerçekleşmiştir.

Aynı çalışmada yeni üyelerdeki tarımsal gelir değişiminde 10 yeni ülkedeki azalma ortalama %3.8 olmuştur. Ülkelere göre tarımsal gelir düşüşü sırayla Macaristan %19.3, Slovakya %14.9, Slovenya %10.4 ve en düşük azalmayla Polonya %0.5 olmuştur. Tarımsal gelirde artışın meydana geldiği ülkeler ise sırasıyla Letonya %25.9, Estonya %23, Litvanya %5.7 ve Çek Cumhuriyeti %4 olmuştur. Yeni üyelerden Malta ve Kıbrıs Rum Kesimi'nin tarımsal üretimi ihmal edilebilir düzeyde olduğundan dikkate alınmamıştır (EU, 2006).

Eldeki verilerle 2003=100 kabul edilerek yapılan hesaplamada AB-25'deki gelir 2004'te %107.2'den, 2005'de %100.6'ya gerilemiştir. AB-15'e ait gelir ise 2004'te %101.5'den, 2005'de %98.8'e gerilemiştir. Eski üyelerdeki gelir artışına bakıldığında ise, 2004 yılında artış yaşanan ülkeler; Almanya, Danimarka ve Portekiz olurken 2005 yılında bu ülkelere İrlanda ve Belçika dahil olurken Portekiz'in gelirinde düşüş yaşanmıştır.

Çizelgede basit indeks hesabıyla elde edilen verilere göre, üyelik sonucunda ülkelerin tarımsal geliri 2003 yılına göre azımsanmayacak derecede artış göstermiştir. Elde edilen sonuçlara göre, üyelik sonrası tarımsal gelir artışı MDAÜ'lerde ilk yıl için %42 ile %95 arasında gerçekleşirken, 2005 yılında yeni üyelerin tamamında olmasa bile bazılarında düşmüş fakat, tarımsal gelirdeki dikkate değer artış sürmüştür.

Çizelge 4.14'deki rakamlara göre yeni üyelerin tarımsal geliri üyelikle birlikte önemli artışlar göstermiştir. Çizelgeye göre 2004 yılında meydana gelen gelir artışı önceki yıla oranla hızlı bir artış göstermektedir. Bu artış 2005 yılına ait geçici rakamlara göre biraz düşmüş olsa da üyelik öncesine göre oransal olarak yüksekliğini korumaktadır. Gelirdeki bu artışın yüksekliği yeni üyelerin üye olmadan önceki durumu dikkate alındığında açıklayıcı hale gelmektedir. Buna göre üyelik öncesinde tarıma yönelik destek oranlarının bugüne oranla sınırlı olması ve üyelikten sonra desteklerin sınırlandırılmış da olsa nispeten fazla olmasından kaynaklanmakta olduğu söylenebilir.

Çizelge 4.14. AB'nde Tarımsal Gelir (%)

Ülkeler	(1999-2001 ort.= 100)			(2003=100)	
	2003	2004	2005(g)	2004	2005(g)
AB-25#	103.2	110.6	103.8	107.2	100.6
Macaristan	86.0	133.2	107.5	154.8	125.0
Polonya	99.2	193.5	192.5	195.0	194.0
Litvanya	121.1	216.0	228.4	178.3	188.6
Letonya	96.6	163.4	205.6	169.1	212.8
Slovenya	96.2	144.8	129.7	150.5	134.8
Slovakya	88.3	126.1	107.3	142.8	121.5
Çek Cumh.	66.4	106.3	110.5	160.1	166.4
Malta	-	-	-	-	-
G. Kıbrıs	-	-	-	-	-
Estonya	179.8	279.3	343.6	155.3	191.1
YÜ-10#	104.2	170.3	178.1	163.4	170.1
İspanya	117.4	117.5	103.4	100.1	88.1
Fransa	97.1	95.5	85.9	98.3	88.5
İrlanda	98.1	97.5	110.0	99.4	112.1
İtalya	95.8	95.0	85.9	99.2	89.7
Almanya	85.4	123.2	120.8	144.3	141.5
Hollanda	90.7	82.1	86.6	90.5	95.5
Avusturya	105.5	103.1	96.2	97.7	91.2
İsveç	109.0	106.0	104.3	97.2	95.2
Danimarka	79.1	95.6	98.6	120.9	124.7
Yunanistan	85.9	81.7	78.8	95.1	91.2
Belçika	93.1	91.3	94.7	98.1	101.7
İngiltere	134.2	130.1	125.9	96.9	93.8
Finlandiya	103.1	100.8	101.0	97.8	97.9
Lüksemburg	95.0	90.4	89.0	95.2	93.7
Portekiz	106.0	107.8	95.9	101.7	90.5
AB-15	99.7	101.2	98.5	101.5	98.8

Kaynak: EU, 2006 (g: geçici) (#: Malta ve G. Kıbrıs dahil edilmemiştir)
(YÜ-10: Yeni Üyeler)

Eski üyelerin tarımsal gelirlerinde, yeni üyelerle kıyaslandığında, birkaçı haricinde önemli düşüşler yaşandığı görülmektedir. Bu gelir düşüşleri, tahminen üretilen ürünlere verilen desteklerin yeni politikalarla üretimden bağımsız hale getirilmesiyle ilişkili olduğu söylenebilir.

4.4. 2004 Genişlemesinin OTP'na Etkileri

AB' nin daha önceki genişleme süreçlerine baktığımız zaman dikkati çeken en önemli nokta; OTP reformlarının bu genişleme dönemlerine denk geldiğidir. Son genişlemede de yaşanan reform süreci, işleyişin devam ettiğini göstermektedir. Fakat bu genişleme sürecinde dikkati çeken bir diğer nokta da DTÖ müzakerelerinin bu reformların oluşumunda oynadığı aktif roldür. Özellikle 10 MDAÜ'nün topluluk müktesebatına uyumu çerçevesinde yapılan düzenlemeler bunu açıkça göstermektedir. Daha önceki genişlemelerde yeni üyeler, OTP'nın uygulanmakta olan bütün yardımlarından yararlanabilme hakkına sahip olur ve üyeliğin başladığı andan itibaren önceki üyelerle aynı şekilde tarımsal destek ve harcamalara hak kazanırlardı. Fakat bu uygulama son reformlarda tamamen değiştirilerek, yeni 10 üyenin destek ve harcamalardan kademeli olarak yararlanabilmesi şartını getirmiştir (Çizelge 4.15).

Çizelge 4.15. MDAÜ' ler İçin Aşamalı Doğrudan Ödemeler
(AB-15'e yapılan yardımların %'si olarak)

Yıllar	AB Bütçe Yardımı	Ulusal Bütçe Yardımı (Top-Up)	Toplam
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100	0	100

Kaynak: Baş, 2004

Destekleme şeklinde meydana gelen değişiklikle ilgili yeni bir gelişme ise Çizelge 4.15'de görüldüğü gibi yeni üyelerin, Birliğin fonlarından aldıkları (sınırlandırılmış) yardıma ek olarak kendi bütçelerinden yapacakları ilave yardımlardır. Bu uygulama daha önceki genişlemelerde görülmeyen bir uygulama olarak dikkat çekmenin yanı sıra, uygulama sebebi olarak; yeni üyelerdeki

üreticilerin fazla beklenti içerisine girerek tarımsal yapılarında yapacakları değişiklikleri geciktirmelerini engelleme amacını taşımaktadır. Önceki genişlemelerde, üye olan ülke OTP'nın uygulanması için ayrılan fonlardan direkt olarak yararlanabilirdi ve tarımsal yapısında yapacağı değişiklikleri elde ettiği finansman desteğiyle gerçekleştirilebilirdi.

MDAÜ'lerin kırsal açıdan büyük bir potansiyele sahip olması ve bunun da destek maliyetinin AB harcamalarını arttıracak olması nedeniyle, DTÖ müzakereleri çerçevesinde AB'ni zorlayacaktı. Bu nedenle, yeni üyelerin kırsal yapısını iyileştirerek OTP'na uyumunu sağlamak üzere "Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı (SAPARD)" oluşturulmuştur. MDAÜ'lerine SAPARD kapsamında 2000-2006 döneminde yıllık toplam 520 milyon €'luk yardım öngörülmüştür. Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin 2002 Aralık ayında Kopenhag'da yapılan toplantısında ise AB'ne katılımları kabul edilen 10 ülke için 2004-2006 döneminde kırsal kalkınma da dahil olmak üzere, tarım alanında toplam 5.1 milyar €'luk kaynak aktarılması karara bağlanmıştır. Ayrıca OTP reformu çerçevesinde kırsal kalkınma alanında, çiftçilerin yeni konulan AB standartlarından doğacak işletme maliyetlerini karşılamalarına yardımcı olmak amacıyla genel bir "standartların karşılanması" tedbiri getirilmektedir (Baş, 2004).

DTÖ müzakerelerinin tarımsal desteklerde piyasa işleyişini bozmamak amacıyla desteklerin üretimden bağımsız bir niteliğe dönüştürülmesi ilkesine bağlı olarak OTP destekleri üretimden bağımsız bir şekle bürünmüştür. Bu uygulama yeni reformda "Tek Ödeme Planı" olarak yürürlüğe girmiştir. Yukarıda bahsedildiği gibi TÖP, önceden uygulanan tüm desteklerin yerini alacaktır. TÖP yeni üye ülkelere hektar esasına dayalı olarak "Tek Alan Ödemesi Planı" şeklinde sunulmuş ve 2008 yılından sonra TÖP uygulamasına geçilmesi zorunlu kılınmıştır.

Bu uygulamaların dışında "Çapraz Uyum" sistemi Gündem 2000 reformundaki durumun aksine zorunlu ve üye ülkeler için OTP destek mekanizmasının olmazsa olmazı haline getirilmiştir. Böylece destek alabilmenin ön koşulu çevre koruma, hayvan sağlığı gibi şartlara uymayı zorunlu kılmıştır. Sadece "Bütçe Disiplini" ve "Modülasyon" konularında yeni üyeler, aldıkları doğrudan

ödeme miktarları eski üyelerin seviyesine gelene kadar uygulamadan muaf tutulmuşlardır.

Sonuç olarak, yeni genişlemenin tarımsal göstergelerde sağladığı artış ve aynı zamanda DTÖ müzakerelerinin de etkisiyle OTP yeni bir sürece girmiştir. Bu süreç ağırlıklı olarak kırsal kalkınma mekanizmalarının hız kazandığı, tarımsal üretimin çevresel etkilerini azaltmak için kontrol mekanizmalarının desteklerle ilişkilendirildiği, üretilecek ürünlerin destek miktarından çok piyasa sinyallerinin belirlediği ve destek miktarlarının sınırlandırıldığı bir süreç olmuştur.

5. TÜRKİYE'DE TARIMSAL YAPI VE POLİTİKALAR

5.1. Türkiye'nin Tarımsal Yapısı

Türkiye tarımı, 1980 sonrasında genel ekonomi içerisindeki oransal önemini kaybetmesine rağmen, 1990'lı yılların sonlarına doğru ülke ekonomisi içerisindeki konumunu rakamsal olarak korumaya devam etmiştir. 1980 sonrasında yapılan reformlara rağmen, tarım sektörünün ulusal ekonomi içerisindeki oransal önemi, gelişmiş ülkelerin halen oldukça üzerindedir.

Türkiye, AB'ne 2004 yılında üye olan 10 ülke ve diğer 2 aday ülkeye (Bulgaristan ve Romanya) kıyasla ekonomik ve coğrafi olarak göz ardı edilemeyecek bir büyüklüğe sahiptir. Örneğin, yüzölçümü olarak 10 yeni üyeye oranı %104, nüfus olarak bu ülkelerin %98'i, kişi başına düşen geliri (5 500 €/kişi) 10 ülkenin ortalamasının %49'u ve Milli Geliri (383 332 milyon €) ise % 46'sına karşılık gelmektedir (EC, 2003). Bu oranlara göre Türkiye'nin AB' ne adaylık konumu itibariyle önemli bir yere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, tam üyelik için büyük çabalar harcanması gerektiği anlaşılmakla beraber, tarımsal yapının durumu göz önünde bulundurulduğunda daha fazla çaba harcanması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 5.1'e göre, Türkiye'nin tarımına ait değerler AB-15 ve AB-25'in çok üzerindedir. Örneğin Türkiye'nin tarım sektörü istihdamı, 2005 yılındaki azalmaya rağmen halen yüksektir. Türkiye'nin tarım sektörü istihdamı, oransal olarak AB-25'in altı katına yaklaşmaktadır. Çizelgedeki verilerden hareketle AB-15 ve AB-25 arasındaki tarımsal istihdam farkına baktığımızda(3 445 000 kişi), 10 yeni üyenin toplam tarımsal istihdamı Türkiye'nin tarımsal istihdamının yaklaşık olarak yarısına denk gelmektedir. Türkiye'nin tarımsal istihdamı AB-25'in %67.2'sine, AB-15'in ise %104.6'sına denk düşmektedir. Aynı şekilde Türkiye'nin tarım işletmeleri toplamı 10 yeni üyenin tarım işletmeleri toplamının(3 587 000) %84'üne denk düşmektedir.

Çizelge 5.1. AB ve Türkiye'nin Başlıca Tarımsal Göstergeleri (2004)

Göstergeler	TÜRKİYE	AB-15	AB-25
Yüzölçümü (Milyon ha)	77.4	383	457
Tarım Alanı (Milyon ha)	28	128 989	162 393
İşletme Sayısı (1000)**	3 022	6 284	9 871
Ort. İşletme Büyüklüğü (ha)**	5.9	20.2	15.8
Nüfus (Milyon)	72	372	452
Tarımsal İstihdam (1000)*	6 493	6 208	9 653
Tarımsal İstihdam (%)*	29.45	3.8	5.0
GSMH' da Tarımın Payı (%)	11.2	1.6	1.6

Kaynak: TKB, 2006, EU, 2006
(*: 2005, **: 2003)

Türkiye'de tarımın GSMH'daki payı AB-15 ve AB-25'in oldukça üzerindedir. Tarım işletmelerinin sahip olduğu ortalama arazi büyüklüğü ise AB ortalamasının çok altındadır. Avrupa Birliği, genişlemeden önce 20.2 ha olan ortalama işletme genişliği, 10 yeni ülkenin katılımıyla yaklaşık %22 oranında azalarak 15.8 ha'a gerilemesine rağmen bu haliyle bile Türkiye'nin çok üzerindedir.

5.1.1. Tarımsal Arazi Kullanımı ve İşgücü

Türkiye tarımının en önemli sorunlarından biri de tarım işletmelerinin sayılarının fazla olmasına bağlı olarak büyüklüklerinin yetersiz olmasıdır. Bu durum, tarımsal verimliliği olumsuz etkileyen faktörlerin başında gelmektedir. Tarımsal verimliliğin düşmesinden dolayı yaratılan katma değer düşmekte ve üreticilerin elde ettiği gelir yaşanabilirlik seviyesinin altına düşmektedir.

Çizelge 5.2' de görüldüğü gibi ülkemizdeki işletmelerin yaklaşık %95'i 200 dekarın altındadır ve yine 200 dekarın altında toprağa sahip işletmelerimizin sahip olduğu alan toplam işlenen alanın yaklaşık olarak %65'ini oluşturmaktadır.

Çizelge 5.2. İşletmelerin Dağılımı (2001) (%)

İşletme Büyüklüğü (da)	İşletme Sayısı	İşlenen Alan
1-19	33.3	5.3
20-49	31.5	16.0
50-99	18.5	20.7
100-199	10.9	23.9
200-499	5.1	22.8
500+	0.7	11.3
Toplam	100	100
Toplam İşletme Sayısı(Bin adet)- Toplam İşlenen Alan(Bin ha)	3 022	18 435

Kaynak: DİE, 2004

Ortalama işletme büyüklüğünün yeni üyelerle birlikte 15.8 hektar olduğu 25 üyeli AB ile karşılaştırıldığında, ülkemizdeki ortalama işletme büyüklüğü 5.9 ha ile olması gerekenin çok altında bulunmaktadır. Ayrıca ülkemizdeki işletmelerin yaklaşık %65'i Türkiye ortalaması olan 5.9 hektarın da altında toprağa sahiptir. Bu durum üretimde verimliliğin düşmesinin yanında, üretim faktörlerinin verimli kullanımını da engellemektedir. Burada bahsedilmesi gereken diğer bir faktör de, bu küçük işletmelerin büyük kısmının geçimlik üretim yapan ve sadece kendi yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayacak kadar ürünü üretebilecek kapasiteye sahip olması ayrıca, gereğinden fazla sayıda insanı istihdam eden bir yapıda olmasıdır. Bu durumda sadece kendi yaşamını sürdürmek için o işi yapan ve ücretsiz olarak istihdam edilen büyük bir işgücü ortaya çıkmaktadır. Ücretsiz aile işçisi oranı, 2004 yılı itibariyle yaklaşık %51'dir ve tarım sektöründe istihdam edilen kadınların yaklaşık %82'si ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır (TÜSİAD, 2005).

Çizelge 5.3'de görüldüğü gibi, ülkemizdeki tarımsal istihdamın oranı ilk defa 2005 yılı itibariyle %30'un altına düşmüştür. Fakat bu oran bile tek başına yüksek bir rakamdır, ayrıca çalışanların büyük bölümü modern üretim tekniklerinden habersiz, geleneksel üretim tekniklerini kullanarak üretim yapmaktadırlar. Tarım sektöründe istihdam edilenlerin eğitim durumu bunu net olarak ortaya koymaktadır. 2004 yılı DİE verilerine göre tarımda istihdam edilenlerin %18'i okur-yazar olmayan, %6.1'i sadece okur-yazar ve %65'i ise ilkokul mezunudur (TÜSİAD, 2005).

Çizelge 5.3. Tarımsal İstihdam (1000 kişi)

Yıllar	Toplam istihdam	Tarımsal istihdam	Toplam istihdamda tarımın payı (%)
1980	16 523	8 960	54.23
1985	17 547	8 837	50.36
1990	19 323	9 233	47.78
1995	20 394	9 538	46.77
2000	20 579	7 103	34.52
2001	20 367	7 217	35.43
2002	21 658	7 618	35.17
2003	21 147	7 165	33.88
2004	21 791	7 400	33.96
2005	22 046	6 493	29.45

Kaynak: TKB, 2006
(1995 yılına kadar 12+yaş, 1995 yılından itibaren 15+yaş verilmiştir.)

Sonuç olarak tarımsal istihdamın %90 gibi önemli bir kısmı üretimde yeni teknoloji kullanımı ve üretim tekniklerinin geliştirilmesi konusunda gerekli olan eğitim altyapısına sahip değildir. Dolayısıyla yapılan üretimin belli standartları yakalaması ve piyasanın gerektirdiği nitelikte olması için önemli çabalara ihtiyaç olduğu gibi fazla olan istihdamın bu şekliyle diğer sektörlere transferi, günümüz üretim ilişkileri ve artan işsizlik dikkate alındığında oldukça zor görünmektedir.

5.1.2. Tarımsal Üretim Yapısı

Türkiye'de üretilen tarımsal ürünlerin yaklaşık %70 gibi büyük bir bölümü bitkisel ürünler, geriye kalan kısmı ise hayvansal ürünlerdir. Yine bitkisel üretim içerisinde tahıllar en büyük payı alırken, yağ bitkilerinde üretim yetersizliğinden dolayı yurtiçi talebi karşılamak için ithalat yapılmaktadır. Ülkemizde tarımsal üretim, daha önce de değinildiği gibi, ekonomik mantık çerçevesinde, modern işletmecilik kurallarına göre değil de geleneksel anlayışlara göre yapıldığı için özellikle tahılların üretimi diğerlerine göre daha fazladır ve hayvancılık bu işletmelerde ek olarak yapılan bir iş niteliğindedir.

Çizelge 5.4'de ülkemizde tarım alanlarının kullanımı verilmiştir. Çizelgede görüldüğü gibi tarım alanlarının %68'i tarla alanı olarak kullanılırken, yaklaşık %19 gibi önemli bir kısmı halen nadas alanıdır. Diğer yandan sebze-meyve bahçeleri ve bağ alanlarının toplamı %10'da kalmaktadır. Ekilen tarla alanlarının ise 2004 yılı itibariyle %58.69'u tahıllar, %6.57'si baklagiller ve %5.21'i endüstriyel bitkilerin üretiminde kullanılmaktadır. Geriye kalan alanların %21'i nadas, %5.53'ü yağlı tohumlar üretiminde kullanılırken, yumrular ve yem bitkileri üretimi için yalnızca %2.96'sı kullanılmaktadır (TÜİK, 2005).

Çizelge 5.4. Tarım Alanlarının Kullanımı

Arazi Kullanımı	2003		2004	
	1000 ha	%	1000 ha	%
Ekilen	17 563	67.48	18 104	68.09
Nadas	4 991	19.18	4 956	18.64
Sebze Bahçeleri	818	3.14	805	3.03
Bağlar	530	2.04	520	1.96
Meyve Ağaçları	1 500	5.76	1 558	5.86
Zeytin Ağaçları	625	2.40	644	2.42

Kaynak: TÜİK, 2005

Türkiye, özellikle bitkisel ürünlerde dünyanın sayılı üreticilerinden biridir(Çizelge 5.5). Çizelgedeki listede dünya üretiminde ilk sırada olduğumuz incir, kayısı, fındık gibi ürünlerin ihracatında da ilk sıralarda bulunmaktayız. Dünya sıralamasında ilk 10'da bulunduğumuz ürünlere bakıldığında, Türkiye'nin emek ve toprak yoğun üretim yaptığı ürünlerde daha avantajlı olduğu görülmektedir. Buğday ve arpa en geniş üretim alanına sahip ürünlerdir, özellikle Orta Anadolu'da sulama olanaklarının kısıtlı olduğu kurak iklimde üretildiği için yağışlardan büyük oranda etkilenmekte ve verimi sınırlı olmaktadır. Diğer taraftan, meyve-sebze üretimi ülkenin iklim itibariyle daha uygun olan ve sulama olanaklarının daha iyi olduğu Ege ve Akdeniz gibi bölgelerinde yetiştirildiği için verimlilik daha yüksektir. Ayrıca meyve-sebze üretimi yapan işletmeler, tarımsal bilgilere ve pazara ulaşma konusunda çok fazla sorunla karşılaşmadıkları için modern işletme niteliklerine daha uygun bir yapı arz etmektedirler.

Çizelge 5.5. Türkiye'de Tarımsal Üretim ve Dünya sıralaması 2004 (1000 ton)

Tahıllar ve Sebzeler	Sıra	Miktar	Meyveler	Sıra	Miktar
Buğday	9	21 000	Antep Fıstığı	3	85
Arpa	7	9 000	Badem	8	38
Çavdar	9	277	Çay	6	131
Domates	3	8 000	Elma	6	2 300
Karpuz	2	4 000	Fındık	1	490
Mercimek	3	560	Greyfurt	9	130
Nohut	2	650	İncir	1	280
Patlıcan	3	970	Kayısı	1	440
Pamuk	7	925	Kiraz	1	255
Salatalık	2	1 750	Limon	10	535
Soğan	4	1 800	Üzüm	6	3 650
Şekerpancarı	5	13 965	Zeytin	4	1 800
Tütün	6	152	Hayvansal Ürünler		
Yeşil Biber	3	1 760	Koyun Eti	6	268
			Koyun Sütü	3	750

Kaynak: FAO (2006)'dan Aktaran TÜSİAD, 2005.

Türkiye, birçok üründe üretim miktarı açısından dünyada iyi bir konumda olmakla beraber, verimlilikte genelde dünya ve AB ortalamasının da altındadır (Çizelge 5.6). Örneğin 2004 yılı FAO verilerine göre buğday veriminde dünya ortalaması 292 kg/da, şekerpancarında 4 521 kg/da, ayçiçeğinde 123 kg/da, mısırda 502 kg/da'dır. Hayvansal ürün veriminde ise yine aynı dönemde süt verimi 2 192 kg/baş, et verimi ise 197 kg/baş'tır.

Çizelge 5.6. 2004 Yılı AB, Dünya ve Türkiye'de Tarımsal Verim (kg/da)

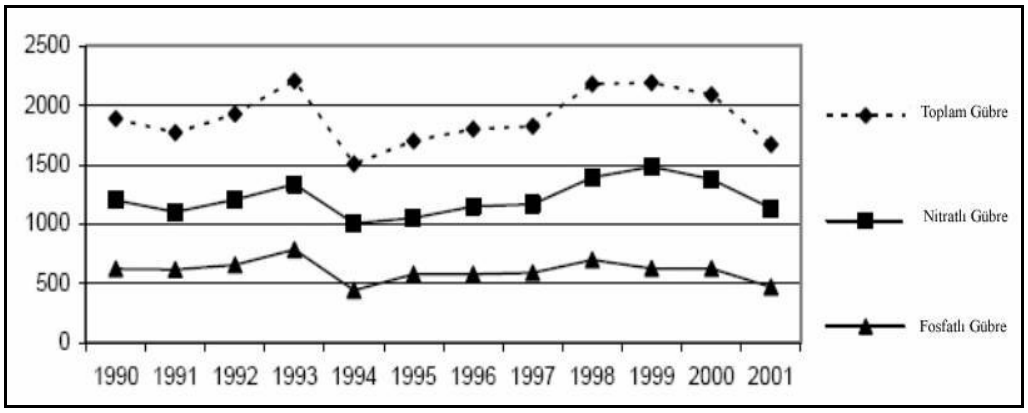
Tarımsal Ürünler	Türkiye	AB-15	AB-25	Dünya
Buğday	226	698	591	292
Arpa	250	504	477	269
Mısır	526	919	844	502
Şekerpancarı	4 287	9 090	9 100	4 521
Pamuk	146	660	629	198
Tütün	69	265	232	163
Ayçiçeği	164	170	186	123
Patates	2 682	3 900	3 020	1 741
Karkas (kg/baş)	180	279	270	197
Süt (kg/baş)	1 971	6 228	5 897	2 192

Kaynak: TKB, 2006; FAO, 2006.

Verimlilik rakamlarının gösterdiği gibi, bitkisel ve hayvansal ürünlerde genel olarak dünya ortalamasının altında bulunmaktayız. Bu rakamları AB ve diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırdığımız zaman farkın daha da fazla olduğunu görebiliriz. Ülkemizin tarımsal üretiminde verimliliğin düşük olmasının nedenleri arasında daha önce de belirtmiş olduğumuz bilinçsiz üretim, yetersiz altyapı ve sulama olanaklarının sınırlı olmasını sayabiliriz.

5.1.3. Girdi Kullanımı

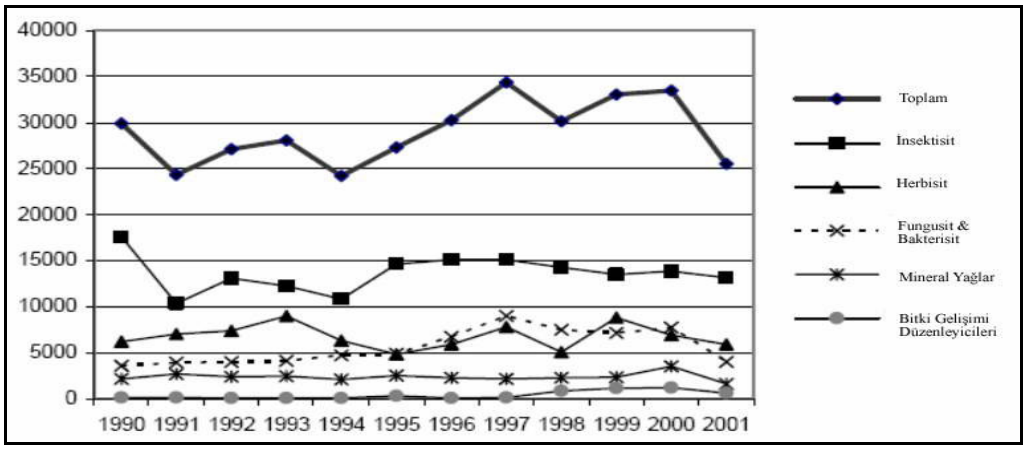
Tarımsal üretimde verimliliği arttıracak en önemli etken yeterli girdi kullanımıdır, çünkü arttırılamayan tarım topraklarında birim alandan elde edilen ürünü arttırabilmenin en makul yoludur. Bu açıdan en önemli girdiler ilaç ve gübredir. Bu girdilerin tüketimi Türkiye'de gelişmiş ülkelere oranla daha düşüktür ve Şekil 5.1'de görüldüğü gibi dalgalı bir seyir izlemesine rağmen son yıllarda gübre tüketimi düşmeye başlamıştır (Oskam ve Ark. 2004).



Kaynak: Oskam ve Ark. 2004.
Şekil.5.1.Türkiye'de Gübre Tüketimi 1990-2001 (ton)

Türkiye'de gübre tüketimi 2000 yılında 91 kg/ha'dan, 2001'de 87 kg/ha'a düşmüştür. Gübre tüketimindeki bu azalmanın en önemli sebebi gübreye verilen desteklerin kaldırılması olmuştur. Çünkü yurtiçi gübre tüketimi önemli oranda ithalatla karşılandığı için üreticilerin önemli kısmı tüketimi kısmaktadır.

Şekil 5.2'ye göre ilaç kullanımında da son dönemde önemli düşüşler meydana gelmiştir. Çünkü gübrede olduğu gibi ilaç da yurtiçi üretimi yeterli olmadığı için önemli oranda ithalatla talebi karşılanan bir girdidir. Türkiye'de ilaç tüketimi 1 kg/ha civarındadır. Bu oran Doğu Avrupa ülkelerinin de altındadır. Ayrıca ilaç tüketimi Yunanistan, İtalya ve İspanya'da sırasıyla 3 kg/ha, 4 kg/ha ve 2 kg/ha'dır. Bu oran Hollanda'da 10 kg/ha'dır (Oskam ve Ark. 2004).



Kaynak: Oskam ve Ark. 2004.
Şekil.5.2. Türkiye'de İlaç Tüketimi 1990-2001 (ton)

5.2. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları

Türkiye'de tarım sektörüne yönelik politikalar ve bu kapsamda sektöre sağlanan destekler, daha çok piyasa müdahaleleri şeklinde süregelmiştir. Bu uygulamada en büyük etkenin ülke nüfusunun büyük bölümünün yaşamakta olduğu kırsal bölgelere yönelik politik kaygıların olduğu söylenebilir. Tarım sektörüne yönelik politika oluşturma çalışmalarında öncelikli olarak üreticinin piyasada memnun olması kaygısıyla hareket edildiğinden, altyapıya yönelik veya üretim planlamasını amaçlayan politikalar yeterince uygulanamamıştır. 1980 yılına kadar, devletin piyasaya müdahale amacıyla kullandığı, tarım sektörüne girdi sağlayan ve destekleme alımı yapan TEKEL, TZDK, Et ve Balık Kurumu, TSEK, TÜGSAŞ gibi kurumlar 1980'lerin sonuna doğru özelleştirilmeye başlanmıştır. Yaşanan özelleştirme sürecinin sonunda, devlet önemli oranda tarımsal piyasalardan

çekilmiştir. Fakat tarım sektörüne yönelik en hızlı reformların yaşandığı dönem, yaşanan krizin de yaratmış olduğu etkinin bir sonucu olarak 2001 yılı sonrasıdır.

2000'li yıllardan önce uygulanan destekleme politikaları; pazar fiyat desteği (destekleme fiyatı ve alımları), girdi desteği (kredi, gübre, tarımsal ilaç, tohumluk, yakıt), doğrudan ödemeler (gelir desteği, fark ödemesi, telafi edici ödeme, ihracat teşviki) şeklinde sürdürülmüştür. Fakat günümüzde bu tür desteklemelerin hem piyasa kurallarını bozucu etkisi hem de maliyetli olması bu politikalardan vazgeçilmesini zorunlu hale getirmiştir.

2000'li yıllarda, özellikle dünyada tarım politikaları küreselleşmenin de etkisiyle büyük değişimlere uğramıştır. Uluslararası piyasaların birbirine eklemlenmesinin de bir sonucu olarak kurulan DTÖ, bu alandaki düzensizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla ülkelerin tarım politikaları üzerinde belirleyici olan Tarım Anlaşması kurallarını işletmeye başlamıştır. Türkiye de bu anlaşmaya imza atan bir ülke olarak bu kurallara uymayı taahhüt etmiştir. Türkiye'nin üye olmak için çaba gösterdiği AB'nin tarım politikaları da bu konuda belirleyici olmaktadır. OTP'na uyum sağlamak amacıyla yapılan çalışmalar Türkiye'nin tarıma yönelik politikalarının yönünü büyük ölçüde belirlemektedir.

2000 yılında destekleme sisteminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. DB ile imzalanan Tarımsal Reform Uygulama Projesi (TRUP) çerçevesinde tarım sektöründe desteklemelerin üretimden bağımsız olarak DGD (Doğrudan Gelir Desteği) şeklinde uygulanmasına başlanmıştır. TRUP, 2001-2005 yıllarını kapsayan ve geleneksel destekleme sisteminin değiştirilmesi için DB'nın kredi desteğiyle faaliyete başlayan bir projedir. TRUP 4 alt projeden oluşmaktadır:

- DGD uygulaması,
- Alternatif Ürün Projesi,
- TSKB' nin yeniden yapılandırılması,
- Proje Destek Hizmetleri.

DGD uygulaması ilk olarak 200 dekara kadar olan arazilere verilen destek şeklinde yürütülürken, 2002 yılında 500 dekara çıkarılmıştır. DGD uygulamasının diğer amaçlarından birisi de Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) ile üreticileri kayıt altına almaktır.

2003 yılı itibariyle kayıt altına alınan üretici sayısı 2 763 bin kişi olurken, kayıt altına alınan alan ise 16.7 milyon hektardır. DGD uygulamasının toplam destek tutarı ise 2004 yılında yaklaşık 2.7 katrilyon olmuştur (Çizelge 5.7). DGD uygulamasında arazi üst sınırı 2001 yılında 200 da, 2002 yılında 500 da olmuş ve 2001'de dekar başına 10 YTL, 2002'de 13.5 YTL, 2003'de ise 16 YTL destek verilirken ÇKS'ne dahil olan üreticilere, 2002 yılında DGD ödemesine ek olarak dekar başına 3.900.000 TL mazot desteğine başlanmıştır(TKB, 2004).

DGD uygulamasının diğer bütün desteklerin yerini almasının sonucunda destekleme sisteminin yapısı büyük oranda değişmiştir. DGD' nin 2001 yılında tüm destekler içindeki payı %7.6 iken 2004 yılında %70.5 olmuştur(Çizelge 5.7).

Çizelge 5.7. Yıllara Göre Destek Türlerinin Dağılımı (Trilyon TL)

DESTEKLER	2001		2002		2003		2004	
	TL	%	TL	%	TL	%	TL	%
Fiyat Desteği	136	12.3	610	21.7	-	-	-	-
Girdi Desteği	93	8.4	-	-	311	11.4	332	8.8
Hayv. Geliştirme	42	3.8	69	2.5	125	4.6	200	5.3
Teşvik Primleri	12	1.1	18	0.6	-	-	-	-
Tazminatlar	27	2.4	40	1.4	-	-	-	-
Kredi Desteği	336	30.4	-	-	-	-	100	2.6
Fark ve Telafi Ödemeleri	343	31	179	6.4	262	9.6	395	10.4
Tar. Koop. Projeleri	33	3	22	0.8	20	0.7	89	2.4
DGD	84	7.6	1 877	66.7	2 010	73.7	2 668	70.5
Genel Toplam	1 106	100.0	2 815	100.0	2 728	100.0	3 784	100.0

Kaynak: ABAY ve ark., 2005

Çizelgede göze çarpan diğer bir nokta, 2002 yılından itibaren fiyat destekleri sona ererken 2003 yılında girdi desteklerinin, verilen mazot destekleriyle birlikte tekrar başlamış olmasıdır. 2003 yılında şekerpancarı üretimine kota getirilmesi nedeniyle boş kalacak arazilerde alternatif ürün olarak mısır, ayçiçeği, soya fasulyesi ve yem bitkisi yapan üreticilere bir defaya mahsus olarak telafi edici ödeme yapılmıştır.

Alternatif Ürün Projesinin ilk uygulaması 2002 yılında tütünde başlatılmış ve alınan karar gereğince Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde tütün üretimi yapan üreticileri alternatif ürünlere yöneltmek amacıyla, başvuruda bulunan 11 ildeki üreticilere dekara 80 $ ödeme yapılmıştır. Aynı uygulama fındık üretimi yapan 13 ildeki üreticiler için de yapılmıştır (Albayrak ve ark.,2004).

TRUP kapsamında yapılan çalışmaların ülke tarımı için şimdiye kadar etkili bir sonuç vermediği görülmüş ve yapılan uygulamalarda en önemli nokta tarıma yapılan desteklerde büyük oranda azalma meydana getirmiş olmasıdır (Olgun, 2005). Proje sonucunda 1999-2003 arasındaki 5 yıllık süre içerisinde tarıma yapılan destek 6.3 milyar $'dan 2.6 milyar $'a gerilemiştir (Çizelge 5.8). 2003 yılı tarımsal GSMH' sının cari fiyatlarla 40 milyar YTL olduğu düşünüldüğünde, aynı yıl tarıma yapılan desteğin tarımsal gelirin %1'i bile olmadığı görülmektedir.

Çizelge 5.8. Tarım Sektörüne Yapılan Destek Miktarı

Yıllar	Destek Miktarı (Milyon $)
1999	6 348
2000	3 645
2001	2 216
2002	1 671
2003	2 600

Kaynak: TKB,2006

TRUP çalışmasının sona ereceği 2006 yılından sonra Türkiye tarımına yönelik yeni politika perspektiflerinin belirlendiği 2006-2010 yıllarını kapsayacak bir Tarım Stratejisi Raporu hazırlanarak AB ve DTÖ kuralları çerçevesinde tarım desteklemelerinin sınırları belirlenmiştir. Buna göre;

- DGD ödemeleri tarımsal faaliyet gösteren alanlar için ödenecektir,
- Ödemelerde ÇKS esas alınarak kayıtlı olan üreticilere yapılacaktır,
- Destekleme ödemeleri; bölge, işletme, arazi, ürün, tarım sistemi, sözleşmeli üretim ve çevre gibi konularda Kalkınma Planları ile Yıllık Programlar ve bütçe dengeleri esas alınarak Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın görüşleri doğrultusunda farklı miktarlarda yapılacaktır,

- Destekleme ödemelerinin gerekçesi, hedef kitlesi, ödeme biçimi ve ödeme zamanlaması ilgili mevzuatta belirtilecektir,
- Desteklenecek ürünlerin ve destekleme ödeme miktarlarının belirlenmesinde kalite, standart ve hijyen kriterleri dikkate alınacaktır,
- DGD ödemelerinin tüm destekler içerisindeki payının % 45'e düşürülmesi planlanmaktadır (DPT, 2004).

Türkiye tarımında geçekleşen bu düzenlemelerin en önemli özelliği ekonomik krizler sonucunda meydana gelen ve nitelik itibariyle bütçe harcamalarını kısmaya yönelik mali düzenlemeler olmasıdır. Fakat Türkiye tarımının en önemli politika ihtiyacı tarım sektörünün yapısal problemlerini çözmeye yönelik politikaların eksikliğidir. AB'ne üyelik sürecinde esas yapılması gereken politika düzenlemeleri; kırsal yapının dönüştürülmesi, arazi yapılarının iyileştirilmesi, tarım sektöründe istihdam edilenlerin niteliğinin değiştirilmesi ve bu alanda fazla olan istihdama diğer sektörlerde çalışma olanağı sağlayacak politikaların oluşturulmasıdır.

Özellikle IMF ve DB'nın ekonomik yapıda yapılmasını şart koştukları düzenlemeler sonucunda, sektörde yapısal anlamda çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Örneğin şeker kotası uygulaması, tütün alımlarının kaldırılması ve hububat fiyatlarının dünya piyasa fiyatlarına göre belirlenmesi bu uygulamalardan birkaçıdır. Sektöre yönelik destekler 2001 yılından sonra kaldırılarak sadece DGD adı altında, 500 dekara kadar üründen bağımsız ödenen bir destek halinde tek kalemde uygulanan bir destek şeklinde devam etmektedir.

1999 sonrası döneme yönelik olarak, DB tarafından 2004 yılında hazırlanan bir rapora göre, uygulanan 'tarım reformu' sonucunda (World Bank, 2004):

- 1999 – 2002 aralığında, tarımsal sübvansiyonlar 6 milyar $ azalarak 1.1 milyar $'a inmiştir. Başka bir deyişle, tarımsal sübvansiyonların GSMH'ya oranı %3.2'den %0.5'e gerilemiştir.
- Aynı dönemde, tarımsal GSMH 27 milyar $'dan 22 milyar $'a inmiştir.
- Çiftçiler üzerindeki net etki yaklaşık 4 milyar $ tutarında yıllık zarar olmuştur.
- 2002 – 2003 reform döneminde gerek suni gübre gerekse tarımsal kimyasal madde kullanımı %25 – 30 azalmıştır.
- Tarım kredisi faiz oranları negatiften pozitife dönmüştür.

- Kredi alan çiftçiler, borçlarını başlıca üç nedene bağlı olarak ödememişlerdir: tarımsal gelirdeki azalmalar, yüksek reel faiz oranları ve bazı çiftçilerin borçların kısmen affedilmesi yolundaki beklentileri.
- 1999 – 2001 arasında, Türkiye'de üretilen başlıca tarım ürünlerinin brüt değeri, reel olarak %16 azalmıştır.
- Bütün ürün çeşitlerinde Türk ihracat ve ithalatının 1997 – 2002 döneminde artış göstermesine karşın, tarım ve gıda ürünlerinin toplam ihracat ve ithalattaki payı düşmüştür. 2001'deki önemli orandaki devalüasyon, üretim artışı ile birlikte ihracatın artmasına yardımcı olmuş ve işlenmemiş tarım ürünü ithalatındaki azalmaya yol açan en önemli faktör olmuştur.
- 1999 – 2001 arasında hektar başına tarımsal üretimin dolar eşdeğeri %28 azalmıştır (864 $/hektardan 621 $/hektara). Bütün önemli tarım ürünü gruplarında genel bir düşüş kaydedilmiştir. Bu düşüş - %13 ile bakliyatta en az oranda, - %38 ile tütün, şekerpancarı ve pamuğu da içeren bir kategori olan "öteki tarla ürünlerinde" en yüksek oranda gerçekleşmiştir. Hektar başına meyve değeri %29 azalırken, hububat ve sebze değeri sırası ile %22 ve %23 düşmüştür. Bu dönemde hektar başına katma değer dolar bazında yaklaşık %40 düşüş kaydetmiştir.
- Reform döneminde toplam ekili alan, Akdeniz Bölgesi dışında bütün bölgelerde yaklaşık %2 azalmıştır. Bu azalmanın üçte ikisi, ekili alanın (başlıca tahıl) ve nadasa bırakılan tarlaların 300.000 hektardan fazla (ekili alanın yaklaşık %3.5'u oranında azalma) azaldığı Orta Anadolu Bölgesinden kaynaklanmıştır.
- 1999 ve 2001 arasında tarım ürünleri fiyatları, tahmini olarak %40 düşmüştür.
- Türkiye, OECD ülkeleri arasında en düşük destekleme oranlarına sahip olan ülkeler arasında bulunmakla birlikte GSMH'nın yüzdesi olarak bu destek, OECD ülkelerindeki en yüksek destek oranlarından biridir.
- DGD programı, çiftçilerin maruz kaldığı net gelir kaybının yaklaşık %35 – 45'ini karşılamıştır. Bu durum, tarım nüfusunun yaklaşık dörtte üçünü içeren DGD Programından fiilen yararlanabilenleri etkilemektedir.

Dünya Bankası raporundan da anlaşılacağı gibi Türkiye, tarım sektörüne yönelik reform çalışmalarını nitelikli ve uzun bir zaman dilimine yayılmış politika

araçlarından ziyade, serbest piyasa koşullarının meydana getirdiği anlık değişmelerin yarattığı sonuçlara ve uluslararası finans kuruluşlarının talimatları doğrultusunda şekillendirmektedir. Bu bakımdan AB'ne üyelik sürecinde ülkenin tarımsal yapısının niteliklerini göz önünde bulunduracak bir reform politikasının oluşturularak uygulanması gerekli, hatta zorunludur.

5.2.1. Uyum Çerçevesinde Yapılan Düzenlemeler

Tarım politikalarının, AB'ne uyum çerçevesinde, yeniden yapılandırılması amacıyla bazı uygulamalar yapılmıştır. Bu uygulamaların içeriği itibariyle AB'nin en fazla vurgu yaptığı noktalar sağlık, kontrol ve izlenebilirliktir. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) yapılması istenen maddelerin yerine getirilmesini sağlayabilmek amacıyla 2001 yılında hazırlanan ilk Ulusal Programdan (UP) bugüne bazı konularda ilerleme sağlanmış ve bazılarında çalışmalar devam etmektedir. Bunlar:

- Çiftçi Kayıt Sistemi
- Tarım Bilgi Sistemi
- Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
- Hayvan Kimlik Sistemi
- Şeker Kanunu (4634)
- Tütün Kanunu (4733)
- TZOB Yasası Değişikliği (5184)
- Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu (5200)
- Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu (3285)
- Zirai Karantina Yönetmeliği
- Gıda Yasası (5179)
- Türk Gıda Kodeksi Yönetmelikleri
- Organik Tarım Yönetmeliği
- Kontrollü Örtüaltı Üretimi Yönetmeliği
- İyi Tarım Uygulamaları Yönetmeliği

25 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Gözden Geçirilmiş Ulusal Program

içerisinde de yeni düzenlemeler ve tarım alanında yapılması öncelikli konular belirlenmiştir. Bunlar:

- Entegre İdare Kontrol Sistemi'nin (IACS) temel unsurlarının oluşturulması,
- Çiftlik Muhasebe Veri Ağının (FADN) kurulması,
- FEOGA'ya uyum kapsamında idari yapıların oluşturulması,
- Veteriner mevzuatına uyum,
- Bitki sağlığı mevzuatına uyum,
- Ulusal Kırsal Kalkınma ve Ormancılık mevzuatının oluşturulması,
- Gıda güvenliği ve kontrol mekanizmasının oluşturulması,
- Hububat ve çeltik, sığır ve dana eti, süt ve süt ürünleri, taze meyve-sebze, işlenmiş meyve-sebze, zeytinyağı, şarap, şeker ve tütün için OPD'lerin oluşturulması.

Bu düzenlemelerden sonra Ekim 2004'te açıklanan İlerleme Raporunda uygulamalara yönelik olarak yapılan değerlendirmelerde;

- Tarım Reformu programının tamamlanmamış olmasına rağmen ticareti bozucu destekleme mekanizmalarının etkisinin azaldığını belirtmiş,
- Ödeme Ajansı, Entegre İdare Kontrol Sistemi (IACS) ve Tarım Sayımı veri tabanının kurulmasına yönelik herhangi bir çaba kaydedilmediği,
- Kalite politikası ve organik tarımda AB'dekine benzer bir yapıya ulaşıldığı,
- OPD mekanizmalarının birçoğunun henüz uygulanmadığı ve üretici birliklerinin oluşturulmasını amaçlayan kanunun AB Komisyonu önerileri dahilinde hazırlanmadığından amacına ulaşacağından şüphe duyulmakta olduğu,
- Altyapıya yönelik bazı çalışmaların dışında, kırsal kalkınma alanında sınırlı ilerleme kaydedildiği ve henüz kapsamlı bir kırsal kalkınma stratejisinin oluşturulmadığı,
- Hayvan sağlığı konusunda sınırlı yasal ilerleme kaydedildiği ve veterinerlik hizmetlerinin kontrol imkanlarının geliştirildiği, bazı hastalıkların önlenmesine yönelik aşılamaların yapıldığı,

- Önceden tavsiye edilen büyükbaş hayvanların belirlenmesine ilişkin sistem kurulmaya başlanmış ve küçükbaş hayvanlara ilişkin stratejinin değerlendirildiği,
- Gıda güvenliği alanında, laboratuarların geliştirildiği ve eleman sayısı ve donanımının iyileştirildiği rapor edilmiştir.

2004 İlerleme Raporu açıklandıktan sonra da Türkiye tarım mevzuatında uyuma yönelik değişiklikler devam etmiştir:

- Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Yasası (2005)
- Organik Tarım Kanunu (2004)
- Veterinerlik Çerçeve Kanunu (2004)
- Hayvanların Korunması Yönetmeliği (2005)
- Yem Yönetmeliği (2005)
- Zirai Karantina Kanunu (2005)
- Ulusal Ormancılık Programı
- Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı

Bunların dışında AB mevzuatına uyum çerçevesinde gerekli yapısal düzenlemelerin yapılması için üye ülkelerde bulunan tarım organizasyonlarının yapısı ve işleyişini gözlemlemek amacıyla bu ülkelere uzmanlar gönderilmiştir (İKV, 2005).

5.2.2. Üyelik Öncesi Uyum Çalışması

AB aday ülkelerin tarımsal yapılarını kendi standartlarına yaklaştırabilmek ve üyelik sonrasında meydana gelebilecek uyum zorluklarını aşabilmek amacıyla, bazı fonlar aracılığıyla aday ülkelere yardımda bulunmaktadır. Bu uygulama özellikle MDAÜ'lerin üyelik müzakereleri esnasında 2000-2006 yıllarını kapsayacak, giriş öncesi kırsal yapıyı iyileştirme amaçlı bir fon olan SAPARD uygulaması ile somutlaştırılmıştır. SAPARD fonu benzeri bir uygulama da Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya ile müzakere sürecinde destek amaçlı IPA (Instrument of Pre-Accession) fonunun kurulmasıdır.

IPA beş farklı programın (PHARE, ISPA, SAPARD ve Türkiye'nin giriş öncesi araçlarının) yerini alan, 2007-2014 yıllarını kapsayacak ve toplam bütçesi 10.2 milyar Euro olan bir fondur.

IPA fonu beş bileşenden oluşmaktadır:

I- Destek ve Kurumların İnşası,

II- Bölgelerarası işbirliği,

III- Bölgesel kalkınma,

IV- İnsan kaynaklarını geliştirme,

V- IPA + Kırsal Kalkınma (Rural Development) = IPARD.

Türkiye bu beş bileşenin tamamından sorumlu olup, bu kapsamda sağlanacak desteklerden de çok büyük ölçüde yararlanacaktır.

IPARD fonunun müzakere sürecini rahatlatmak ve Türkiye'nin özellikle kırsal kalkınma alanında Birliğe uyumunu kolaylaştırmak için belli başlı önlemleri bulunmaktadır. Bunlar;

- Tarım işletmelerini AB standartlarına yükseltmek ve yeniden yapılandırmak için yatırım yapmak,
- Tarım ürünlerinin piyasa ve işleme süreçlerini standartlaştırmak için yeniden yapılandırma yatırımı,
- Üretici birliklerinin düzenlenmesini desteklemek,
- Kırsal bölgeyi ve çevreyi geliştirmek için tasarlanmış faaliyetleri uygulamaya koymak,
- Eğitim ve kırsal altyapıyı geliştirmek,
- Kırsal bölgelerde ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesini sağlamak,
- Bölgesel kalkınma stratejilerini uygulamak için kamu ve özel sektör ortaklıkları oluşturmak,
- Yukarıda belirtilen önlemleri uygulayacak kapsayıcı çalışmalar için teknik destek sağlamaktır.

Yukarıda maddeler halinde belirtilen önlemlerden Türkiye'nin yapısına en uygun olanlar öncelikle belirlenerek seçilecek ve uygulanacaktır. Öncelikler

belirlenirken, piyasa verimliliği, sağlık ve kalite standartlarının yanında kırsal alanda yeni istihdam olanakları yaratmak gibi hususlar arasındaki önem dikkate alınabilir.

AB'ne giriş stratejisi ve ulusal strateji arasında uyum sağlamak koşuluyla, ulusal kırsal kalkınma stratejisi kapsamında hazırlanan kalkınma planı devlet, ortaklaşa (DB, FAO gibi) veya iki taraflı ya da AB ile birlikte (esas uygulayıcı olarak, program çerçevesinde IPARD ajansı tarafından) uygulanması öngörülmüştür.

Harcamalar belirlenirken aranan uygunluk şartları; projenin IPARD tarafından belirlenen bütün önlemleri kapsaması, 5 yıl içerisinde önemli derecede bir değişikliğe uğramamasıdır. Ayrıca IPARD ajansı projeyi belirlerken, finansman konusunda Komisyonun onayını alması gerekmektedir. Proje finansmanı olarak toplam yatırım maliyetlerinin %50'si kamu tarafından karşılanır, bu miktarın %75'i AB tarafından kalan kısmı ise ulusal bütçeden karşılanırken geriye kalan yarısı özel katılımcılar tarafından sağlanır. IPARD Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmakta olup 2007-2008 yıllarında çiftçilerin kullanımına hazır olacaktır. IPARD, DPT tarafından geliştirilen Türkiye Kalkınma Stratejisi çerçevesinde kurulacaktır. Kaynakların verimli kullanılabilmesi için belli sektörlere öncelik tanınarak çiftçi fonları destek başvuruları ve ödemeleri, kurulacak IPARD ajansları tarafından sağlanacaktır.

IPARD ajanslarından alınacak yardım ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmış olan kırsal alanların kendini yenileyebilmesi için önemli bir kaynaktır. Bu kaynak sayesinde kırsal alanda; alternatif gelir olanakları arttırılabilir, kırsal turizmi geliştirerek tarım dışı gelir elde edebilme olanakları yaratılabilir ve bölgenin olanaklarına göre ağaç işçiliği, seramik işçiliği gibi alternatif iş olanakları geliştirilerek kırsal alanda üretim çeşitliliği sağlanmış olur. Yukarıda bahsedilen alanlarda üretimi teşvik edebilmek ve finansman problemi olanlara yardım edebilmek için kurulacak küçük ölçekli işletmelerin finansmanı da bu fondan sağlanabilir (Anonim, 2006) .

Kısaca uygulamadaki en önemli ayrıntı Türkiye'nin projelerini ne kadar zamanında ve ajansın ölçütlerine uygun olarak oluşturacağıdır. Ancak o zaman belirlenen yardımı alabilir ve kırsal yapıyı AB standartlarına uyumlu hale getirebilir.

5.2.2.1. SAPARD Uygulaması (Bulgaristan Örneği)

Bulgaristan halen üyelik görüşmelerine devam etmekte olan ve 2000 yılında başlayan SAPARD fonundan yararlanan bir Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesidir. Bulgaristan'ın geçen yıllarda, uyum çerçevesinde SAPARD desteğiyle yapmış olduğu çalışmalardan elde ettiği sonuçlara göre önemli gelişmeler sağlamakla beraber bazı sorunlar da yaşamıştır (Anonim, 2006).

Bu sorunlar;

i.Çeşitlendirme: Uygulanan 291 projenin sonucunda 58 milyon Euro harcanarak kırsal turizm, arıcılık, mantar üretimi, bölgesel tarımsal sanayinin geliştirilmesi ve ağaç işlemeciliği gibi alanlarda gelişme sağlanmıştır. Bunlar içerisinde karlılığı dolayısıyla en büyük ilgiyi kırsal turizm, ağaç işlemeciliği ekipmanları ve arıcılıkta yaşanmıştır.

ii.Kırsal Ekonomi-Altyapı: Uygulanan 47 proje sonucunda 48 milyon Euro harcanarak sağlık önlemleri, yol yapımı ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri yerine getirilmiştir. Bu alanlardaki çalışmalara özel önem verilmiştir.

iii.Tarım: Uygulanan 1324 proje sonucunda 355 milyon Euro harcanarak tahıllar, yağlı bitkiler, meyve-sebze, et ve süt üretimi sektörlerini kapsayan çalışmalar yapılmıştır. Üreticiler tarafından en büyük ilgi yeni makine ve ekipmanların alımı, yeni meyve bahçesi kurulumu, üzüm ve sebze üretimine gösterilmiştir.

iv.Gıda Sanayi: Uygulanan 238 proje sonucunda 280 milyon Euro harcanarak sebze meyve işleme, süt ürünleri üretimi, et işleme, balık işleme ve şarap yapımını kapsayan çalışmalar yapılmıştır. En fazla ilgi üretim kalitesini arttırmak için makinelerin modernizasyonu, AB standartlarının yakalanması, hijyen ve çevre koruma standartlarının arttırılmasına gösterilmiştir.

SAPARD uygulaması sonucunda politika açısından da önemli kazanımlar elde edilmiştir. Bu alanda öncelikli olarak çok yıllık programlama uygulaması yaklaşımı geliştirilmiş, sürekli izleme ve değerlendirmede gelişme kaydedilmiştir. SAPARD sektör gruplarının kalkınma politikalarıyla uyumlu entegre bir kırsal kalkınmayla beraber, ekonomik ve sosyal sivil kuruluşların yanısıra yerel aktörlerle,

politika yapma ve program yönetimi süresince devam eden bir ortaklık sağlamıştır (Anonim, 2006).

Karşılaşılan Sorunlar: Üretici birliklerinin desteklenmesinde ve tarımsal üretimde çevrenin korunmasında az ilerleme sağlanmış. Et ve süt üretimi yapan işletmeler başta olmak üzere beklenenden az sayıda projede, küçük işletmeler ağırlıklı olarak AB standartlarını yerine getirmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda, kırsal altyapı ihtiyaçlarını karşılamak için SAPARD bütçesini de aşan miktarda yatırıma ihtiyaç olduğu görülmüştür. Ayrıca, küçük işletme sahipleri başlangıç yatırım finansmanlarından yeterince faydalanamamışlardır.

6. GENİŞLEME SÜRECİNİN TÜRKİYE'YE OLASI ETKİLERİ

AB son genişlemeyle birlikte, hem tarımsal anlamda hem de ekonomik anlamda önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır. Bu durum, doğal olarak AB'nin tarım politikalarında, özellikle destekleme şekilleri ve tarıma aktarılan kaynağın miktarı konusunda zorunlu değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu değişiklikler sadece AB'nin kendi tercihi olmayıp, tarım sektörünü piyasa koşullarına daha uygun hale getirmek amacıyla DTÖ-TA'nın da etkili olduğu bilinmektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin müzakerelere başladığı bu dönemde, en sıkıntılı dosya olan tarım sektörü hakkında ortaya çıkan en önemli ayrıntı, her zaman beklendiği gibi ülke tarımını AB'ne uyumlu hale getirmek için çok fazla destek alamayacağı, tam tersi ulusal ve uluslararası zorunlulukların da bir sonucu olarak sınırlı miktarda ve belli kurallar çerçevesinde destek alabileceğidir.

Son genişlemede AB, daha önceki genişlemelerinin aksine tarım sektörüne yapılan ödemelere yönelik bir ilki gerçekleştirerek desteklemeye tabi üründe belirli nitelikler, üreticinin üretim aşamasında kullanmış olduğu girdinin çevreye etkisi ve işletmelerin büyüklüğünü de göz önünde bulunduracak kurallar getirmiştir. Bu kurallar çerçevesinde düşünüldüğünde, Türkiye'nin bugünkü yapısıyla uyumunda önemli zorluklar yaşanacaktır.

Türkiye'de üreticilerin büyük çoğunluğunun önemli oranda geçimlik üretim yaptığı ve istatistiklerden görüleceği gibi işletmelerin yaklaşık %95 gibi önemli kısmının 200 da gibi çok büyük sayılamayacak bir arazi genişliğinin altında olduğu ve yine bu işletmelerin işlediği alanın toplam alanın %65'i olduğu düşünüldüğünde, çapraz uyumun gerektirdiği koşulların yerine getirilmesinde sıkıntılar yaşanabilecektir. Çapraz uyum koşulları içerisindeki koşullara baktığımız zaman, en önemli sorun üreticilere ödenecek olan desteğin bitki ve hayvan sağlığı, çevreye zarar vermeden üretim yapmak gibi ülkemiz üreticisinin pek de fazla bilgi sahibi olmadığı konularla ilişkilendirilmesidir. Özellikle büyük kısmı geçimlik üretim yapan işletmelerin yanısıra, üretim aşamasında daha yüksek verim alabilmek veya ürünü pazarlayabilmek için kullanılan girdileri sınır değerlerine dikkat etmeden veya

yeterli bilgiye sahip olmadığı için fazla kullanan üreticilerin bu konuya dikkat etmelerini sağlamak için büyük uğraş gerekmektedir.

Modülasyon konusu dikkate alındığında ise, Türkiye'de yılda 5 000 Euro destek alabilecek işletme sayısının az olduğu düşünüldüğünde, fona katkısı az olacağı için kırsal yapısının büyüklüğü nedeniyle fondan daha fazla yararlanacağı söylenebilir (Eraktan ve Ören, 2005).

Tek Ödeme Planı çerçevesinde bütün desteklerin üretimden bağımsız tek bir gelir desteğine dönüştürüleceği düşünüldüğünde, Türkiye'nin 2000 yılından itibaren TRUP çerçevesinde uygulamakta olduğu DGD sisteminden dolayı sıkıntı çekmeyeceği söylenebilir. Fakat burada da en önemli sorun, ülkede uygulanan DGD ödemelerinin gerçek anlamıyla bir destek niteliğinden uzakta olması ve ödeme yapılırken üretim planlamasına yönelik bir ölçütün bulunmamasıdır. Kısacası üreticinin ürettiği ürünün dış ticaret veya stratejik gerekleri gibi önemli konular dikkate alınmadan desteğin verilmesidir. Üreticilere verilen destekler salt üretici oldukları için verilmekte ve ne ürettikleri, ne kadar ürettiklerine bakılmamaktadır ve bu amaçlansa bile yeterli veriler hem personel yetersizliği hem de kayıt sisteminin eksikliklerinden dolayı bilinememektedir. Bu belirsizlik OTP'na uyum sürecinde önemli sıkıntılar doğuracaktır. Son reformlarla birlikte, özellikle kırsal alanda verilecek desteklerin projeler çerçevesinde verileceği ve proje gerçekleşmeden desteğin verilmeyeceği belirtilmiştir. Bu durum sıkıntıyı daha da arttıracaktır.

Müzakerelerin başlamasıyla birlikte, Türkiye'nin üyeliğinin en iyi olasılıkla 2015'te olacağı dillendirilmiştir. Fakat burada olasılık olarak sözü edilen durum, yüksek istihdamın uygun seviyelere çekilmesi, tarım dışına çıkarılan istihdama kentlerde uygun çalışma koşullarının hazırlanması, kırsal altyapının iyileştirilmesi, üretilen ürünlerin kalitesinin arttırılması ve bunun gibi çok sayıda düzenlemeyi yerine getirmesi beklenmektedir. Bu uygulamaların finansmanı için AB 2004 yılı ilerleme raporunda 12 milyar Euro'luk bir yardımdan bahsetmektedir. Bu durumda Türkiye'nin daha önceki performanslarına bakıldığında ve yapılacak reformların maliyeti düşünüldüğünde, sürecin çok sıkıntılı olacağı anlaşılmaktadır.

Yapılması gereken reformlara bakıldığında, tarım sektörünün büyüklüğü dolayısıyla alınacak önlemlerin genel ekonomi dikkate alınmadan yapılması

olanaksız önlemler olarak görülmektedir. Fakat Türkiye'nin ekonomik yapısı itibariyle kırılganlık gösteren bir durumda olması ve alınacak önlemlerin DB, IMF ve DTÖ kurallarına uygunluğu da düşünüldüğünde durum daha da zorlaşmaktadır.

Üyelik sonrasında Türkiye'nin özellikle hayvansal ürünlerde yüksek fiyatlardan dolayı önemli oranda ithalatla karşı karşıya kalacağı belirtilmektedir ve bu oranın meyve-sebze sektöründe yaşanacak ihracat artışının da üzerinde olacağı tahmin edilmektedir. Çünkü daha önceki genişlemelerde özellikle Akdeniz ülkelerinin (İtalya, İspanya, Yunanistan) en çok karşılaştığı olumsuzluğun bu olduğu ve özellikle hayvansal ürünlerde Kuzey Avrupa ülkelerinin avantajlarından kaynaklanan bir durum olduğu belirtilmektedir (TÜSİAD, 2005). Bu nedenle yaşanması muhtemel üyelik sonrası fiyat farklarından kaynaklanacak durumları önlemek için sorun yaşanabilecek sektörlerde OPD çalışmalarının önemi artmaktadır.

Belirtilen bütün yetersizliklerin aşılabilmesi için Türkiye'nin hem OTP reformlarını dikkate alarak hem de kendi tarımsal yapısının nitelikleri ışığında, üreticileri ve tüketicileri zor durumda bırakmayacak şekilde politika düzenlemelerini yapması gerekmektedir. Çünkü yeni reformlarla birlikte OTP hem uygulamada esneklik olanağını ortadan kaldırmış, hem de harcamalarını azalttığı 2013 yılına kadar yapılacak destek miktarını belirlediği için uyum sürecinde AB'nin harcamalarda fazla toleranslı olmayacağı görülmektedir. Bunun sonucunda Türkiye'nin tarım sektörünü reforma etmek için kendi bütçesinden harcamaları yapması gerekliliği doğmaktadır.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

AB Ortak Tarım Politikasında meydana gelen değişimler artık dünyada tarımsal desteklemelerin eskisinden farklı bir niteliğe dönüştüğünün önemli bir göstergesi olmuştur. Son olarak bünyesine dahil ettiği, serbest piyasa deneyimleri sınırlı ve tarım sektöründe uzun yıllar kolektif bir ekonomik yapıdan gelmiş MDAÜ'lerinin uyumunda izlediği politika reformları bunun açık bir göstergesidir.

OTP başlangıcından bugüne önemli değişikliklere uğramış ve sabit bir politikaya göre değil, daha değişken fakat değişkenliği belirleyen ilke olarak üreticinin koşulsuz desteklenmesi ve üretimin sürdürülmesi ilkesini benimsemiş bir politikaya göre hareket etmiştir. Üretimin desteklenmesi konusundaki ısrarcı politika yaklaşımı her ne kadar Birlik içinde ve uluslararası piyasalarda tartışılır hale gelse de, bu konudaki ısrarcılığını 1990'lı yılların başında biraz esnetmiş ama 1999 yılına kadar sürdürmüştür. Özellikle 1992 yılındaki MacSharry reformlarıyla birlikte hem artan üretim stoklarının maliyeti dolayısıyla hem de etkileri hissedilen dünya piyasalarındaki baskıların da bir sonucu olarak yeni düzenlemeler yapılmıştır. OTP'nın önemli harcamalarından olan destek fiyatlarında indirimler yapılmış, aşırı üretim yapılan ürünlerin üretiminde belirli miktarın üzerinde üretim yapan işletmelere üretimlerini azaltmaları karşılığında ödemeler (set-aside) yapılmış ve üretimden bağımsız doğrudan ödemeler fiyat desteklerinin yerini almıştır.

Ancak yapılan bütün bu düzenlemelere rağmen, çevre koşulları, küçük üreticilerin durumlarının iyileştirilmesi, OTP harcamalarının yüksekliği gibi sorunlar aşılamamıştır. DTÖ-TA çerçevesinde tarıma getirilen belli yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekliliği ise ayrı bir belirleyici unsur olmuştur. Özellikle yüksek sübvansiyonlar nedeniyle AB tarım ürünlerinin dünya piyasalarında haksız rekabete neden olduğu gibi şikayetler artmıştır. Sıralanan bütün bu nedenlerle birlikte AB'nin ilk defa 10 üyeli bir genişlemeyi planlaması yeni bir planı zorunlu kılmıştır.

1999 yılında hem MacSharry reformlarının devamı sayılabilecek nitelikte hem de genişlemenin yaratacağı ekonomik büyümenin bütçe üzerinde yaratacağı olumsuz etkiyi azaltmak amacıyla 1999 yılında Gündem 2000 reformlarını yürürlüğe koymuş ve gelişmeler ışığında yeniden gözden geçirilmek üzere reform paketini

değişikliklere göre şekillendirilebilir durumda bırakmıştır. Gündem 2000 reformlarında, önceki reform çalışmasında bulunan fakat uygulamada esnek bırakılan çevre koşulları, doğrudan gelir destekleri, kırsal kalkınma, ürün sağlığı ve kalitesi uygulamalarının hayata geçirilmesi önemle vurgulanmıştır.

Gündem 2000 çerçevesinde alınan kararlar doğrultusunda Haziran 2003'de yeniden gözden geçirilen OTP, hızlanan genişleme sürecinin de etkisiyle yapısal olarak önemli değişiklikleri benimsemiştir. Destekleme sisteminde üretimden bağımsız TÖP uygulaması benimsenmiş ve yapılan ödemelerin, çevre, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı gibi koşullara göre yapılmasını amaçlayan Çapraz Uyum (Cross Compliance) koşulu zorunlu hale getirilmiştir. Destekleme sistemini piyasa işleyişini bozucu araçlardan büyük ölçüde arındırarak, daha fazla kırsal yapıyı geliştirmek ve kırsal alanda yaşayan nüfusun yaşam koşullarını iyileştirmek amacıyla büyük çiftliklerin aldıkları doğrudan ödemelerde indirime gidilmiştir. Ayrıca yapılan uygulamalar içinde en önemli reform sayılabilecek, FEOGA bütçesini 2013 yılına kadar sabitleyerek ödemelerin Garanti fonu içerisindeki ağırlığını Yönverme fonunu arttıracak şekilde düzenlemiştir.

AB'nin daha önce yaptığı genişlemeler dikkate alındığında, bu genişlemeyle birlikte ortaya çıkan en önemli değişiklik, yeni üyelerin Birlik müktesebatını hemen üstlenirken, özellikle tarım alanında fonlardan ve destek miktarlarından kademeli olarak yararlanabilecek olmalarıdır. Çünkü daha önceki genişlemelerde üye olan ülkeler üyeliğin başladığı tarihten itibaren bütün sorumlulukları üstlenmekle beraber yapılan bütün desteklerden eski üyelerle eşit koşullarda faydalanmışlardır. Örneğin son genişlemede üye olan ülkeler üyeliğin başladığı 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren eski üyelere verilmekte olan desteğin ancak %25'ini alırken on yıllık bir aşamayla desteğin %100'ünü almaya hak kazanabileceklerdir. Bununla beraber AB'nin belirlemiş olduğu oranda ulusal bütçelerinden katkı yapabileceklerdir. Ayrıca yeni üye ülkelere yapılan desteklerde kırsal kalkınma koşullarına göre destekleme yapılırken eski üyelerde doğrudan üreticiye ulaşan destekleme şekli uygulanmaktadır.

Son genişlemeyle birlikte AB'nin tarım sektörü önemli ölçüde değişime uğramıştır. Özellikle ortalama işletme büyüklüğünde azalma olurken, tarımsal

istihdam, işletme sayısı gibi rakamlarında önemli artışlar yaşanmıştır. Bu artışlar tarımsal ürünlerin veriminde aynı etkiyi yapmamıştır ve özellikle bitkisel ürünlerde AB'nin verimlilik rakamlarını aşağı çekmiştir. Bununla birlikte, yeni üyelerin tarımsal gelirlerinin üyelikle birlikte eski üyelerin birçoğuna göre artış gösterdiği ve meydana gelen artışların önemli oranlarda olduğu görülmüştür.

2004 yılı genişlemesinden sonra, AB tarım politikasında ve yeni üyelere yaklaşımda meydana gelen değişmeler ışığında Türkiye'nin durumu değerlendirildiğinde, tarım sektöründe yapılması gereken önemli değişikliklerin olduğu ortadadır. Örneğin Türkiye'nin şu anki istihdamı yaklaşık olarak 25 üyeli AB istihdamının %70'i kadardır. Tarım ürünlerinin verimliliğine baktığımız zaman ise önemli oranda düşük seviyelerde bir verimliliğin olduğu, hatta bazı ürünlerde dünya ortalamalarının da altında olduğumuz gözlenmektedir. Tarım sektörünün bu durumu doğal olarak müzakere sürecinde rekabet açısından önemli sıkıntılar doğuracak niteliktedir.

Yeni üyelerin katılımı esnasında Birliğin OTP'nda yaptığı reformlar, artık her üyenin kendi tarımını kendi olanaklarını daha fazla kullanarak geliştirmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin sona ereceği tarih olarak ifade edilen 2015 yılında yeni bir OTP reformu olasılığı düşünüldüğünde bugünkünden daha zor yaptırımlar mümkündür. Bu nedenle müzakere sürecinde tarım sektöründe yapılması gereken politika düzenlemelerine verilecek önem AB'ne uyumdan çok yerli üreticilerin yaşayacakları zorlukları en aza indirmek amacını taşımalıdır. Çünkü yapılan politika düzenlemeleri öncelikli olarak yerli üreticilerin refahını ve güvenliğini düşünmek zorundadır ve düzenlemeleri istikrarlı hale getirecek olan da budur. Örneğin tarım sektörünün GSMH'ya katkısı %11 seviyesindeyken yapılan desteklerin en azından %1'in üzerinde olması gerekliliği hem sektörün dönüşümünü daha sağlıklı hale getirmek hem de yapılacak altyapı yatırımları sayesinde, yeterli sermaye birikimi sağlayamayan küçük üreticilerin birikim yaparak diğer sektörlere kaynak transferi yapmalarını mümkün hale getirecektir.

Yapılacak politika düzenlemelerinde sürekliliği sağlayabilmek ve verim elde edebilmek için öncelikli koşul, uygulamada istikrarlı davranabilmektir. Türkiye

tarımında geçmişten bugüne yapılan politika düzenlemelerinde en önemli sorun bu olmuştur. Bu nedenle, yapılan düzenlemelerin devamlılığını sağlayabilmek için bu alandaki bütün sorumlulukları alabilecek ve müdahalelerden etkilenmeyecek bir politika organizasyonunun oluşturulması gerekmektedir. Bu organizasyon tarım sektöründe yaşanmakta olan birden fazla kurumun sorumluluğunu tek başına üstlenebilecek ve diğer ekonomi organizasyonlarıyla koordinasyonu sağlayarak alınacak kararları daha hızlı ve etkili hale getirebilecek bir yapıya sahip olmalıdır.

Üreticilerin büyük oranda yetersiz örgütlenmelerinden kaynaklanan gelir kayıplarını telafi edebilecek, kooperatif tarzı örgütlenmelerin yaygınlaştırılarak hem işletmelerin verimliliğini arttıracak hem de sağlıklı üretim planlamasına olanak sağlayacak kurumların altyapısı oluşturulmalıdır. Bu şekilde yapılan düzenlemeler sonucunda tarımda fazla olan işgücü birden dışarı atılarak sorun yaratmamış olurken, sağlıklı bir gelişim süreci izleyerek kendini diğer sektörlere ve kent ortamına adapte etme fırsatını elde etmiş olur.

Tarım sektöründe meydana gelen teknolojik ve finansal gelişmeler sonucunda tarım sektörü geçmişte olamadığından daha fazla küresel piyasa koşullarına entegre olmaya başlamıştır. Bunun en açık örneği de DTÖ-TA kurallarının, artık ülkelerin kaçamayacağı ve yapması zorunlu hale gelen uygulamalar olmasıdır. Bu nedenle artık yapılan desteklerde ürün değil daha çok kırsal yapı dikkate alınmaktadır. DTÖ'nün kırsal yapıyı geliştirmek amacıyla verilen destekleri, piyasa dengelerini en az bozan destek çeşidi kapsamına almış olması, kırsal kalkınmaya yönelik desteklemeleri daha olanaklı hale getirmiştir. Bu konuda AB'nin uyum öncesinde aday ülkelerin kırsal yapısını geliştirmelerine yardım etmek için oluşturduğu IPARD fonu Türkiye açısından önemli bir kaynaktır. Bu kaynağın yerinde kullanılması kırsal alanda bütçe kısıtları dolayısıyla yapılamayan düzenlemelerin, üyelik hedefi doğrultusunda yerine getirilmesi için iyi bir fırsattır. Kırsal yapının iyileştirilmesinin sonucunda insanların kendi yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalmadan gelir elde etmeleri sağlanırken, kentlere yapılan kontrolsüz göçle yaşanan sorunlar önlenmiş olur. Burada yapılması gereken, büyük bir kırsal nüfusa ve alana sahip Türkiye'nin bu kaynaktan yararlanabilecek projeleri oluşturarak kırsal yapısının dönüşümünü fazla sorun yaşamadan gerçekleştirmesidir.

Sonuç olarak bütün bu gelişmelerin ışığında tarım sektöründe kendi ihtiyaçlarımızı göz ardı etmeyerek, zamanı lehimize çevirecek şekilde AB ile uyumumuzu sağlayacak politikalar oluşturulmaya başlanmalı ve gelecekte yaşanabilecek sıkıntılardan toplumun etkilenmesini önleyecek düzenlemeleri hayata geçirmek için çalışmalara başlanmalıdır. Yapılacak düzenlemelerde yerli üreticilerin ve tüketicilerin çıkarları dikkate alınmalı ve tarımsal yapının dönüşümünde kendi koşullarımıza uygun politikalar tercih edilerek dünya piyasalarına adaptasyon yönünde hareket edilmelidir.

KAYNAKLAR

ABAY, C., B. MİRAN, E. OLHAN, Y. UYSAL, F. YAVUZ, B. TÜRKEKUL, 2005. Türkiye'de Tarım Politikalarında Değişim, Türkiye Ziraat Mühendisliği VI. Teknik Kongresi, Ankara, sayfa: 63-80.

ALBAYRAK, M., B, GÜLÇUBUK, E. GÜNEŞ, 2004. Uluslararası Tarım Politikalarının Türkiye'de Tarımsal Üretim ve Pazarlama Sistemlerinde Meydana Getirdiği Değişimler, Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi, 16-18 Eylül 2004, Tokat, sayfa: 26-36.

ANONİM, 2006. EU Accession: Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas . 30 Mart 2006, Adana.

BAŞ, E., 2004. Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası Alanında 2003 ve 2004 Yıllarında Gerçekleştirilen Reformların Genişleme Süreci ve Türkiye'nin Adaylığı Göz Önüne Alınarak İncelenmesi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Tarım ve Balıkçılık Dairesi Uzmanlık Tezi, Ankara.

BAŞPINAR, N., 2004. Avrupa Birliği'nin Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri, M. Ü. Sosyal Bilimler Enst., (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.

CAN, F., 2005. Avrupa Topluluğunda Tarımsal Ürünlere Verilen Destekler ve Çiftçilere Yapılan Yardımlar, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Tarım ve Balıkçılık Dairesi, Ankara.

ÇAKMAK, E. H., 2004. Structural Change and Market Opening in Agriculture, EU-Turkey Working Papers, No:10, Center for European Policy Studies, Brüksel.

ÇAKMAK, E. H.; H. KASNAKOĞLU 2001. Tarım Sektöründe Türkiye ve Avrupa Birliği Etkileşimi: Türkiye'nin AB'ye Üyeliğinin Analizi, TEAE Yayınları, Ankara

DİE, 2004. Tarım Sayımının Geçici Sonuçları, 2001, (http://www.die.gov.tr)

DİNLER, Z., 1996. Tarım Ekonomisi; Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Basım, Bursa.

DPT, 2004. Tarım Stratejisi 2006-2010, Ankara.

EC, 2003. Agricultural Situation in the Candidate Countries(Country Report, Turkey), Directorate –General for Agriculture, (http:// www.europa.eu.int/comm/agriculture/enlargement/pdf).

EC, 2005a. CAP Financing Simplified and Made More Efficient, IP/05/633, 31 Mayıs, Brüksel.

EC, 2005b. Eurostat and Agriculture and Rural Development 2005, (http:// www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2005/pdf).

EC, 2005c. Rural Development in the EU, MEMO/05/215, 21 Haziran, Brüksel.

EC, 2005d. Sugar Reform will Offer EU Producers long-term Competitive Future, IP/05/776, 22 Haziran, Brüksel.

ERAKTAN, G., 1997. Ortak Tarım Politikası, A.Ü. Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.

ERAKTAN, G., 2002. Türk Tarım Politikasında AB'ye Uyum Çalışmaları, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı: 64-65

ERAKTAN, G., 2003. Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası, Pazar ve Müdahale Politikaları, Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu, 26-28 Haziran 2003, Gaziantep. s. 167-182.

ERAKTAN, G., ÖREN, N., 2005. AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri, Türkiye Ziraat Mühendisliği VI. Teknik Kongresi, Cilt: I, Ankara.

ERAKTAN,G., 2001. Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası, Uzel Yayınları, Ankara.

ERTUĞRUL, C., 2002a. AB'nin Dönüşümü ve Gümrük Birliği, Küreselleşme ve Türkiye Tarımı, Tarım Haftası Sempozyumu, TMMMOB-ZMO 7-8 Ocak 2002, Ankara, s. 190-209

ERTUĞRUL, C., 2002b. Dünya'da Tarım Politikaları Alanında Gelişmeler ve Türkiye, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı: 63.

EU, 2005. Prospects for Agricultural İncomeand Markets 2005-2012, Aralık, (http:// ec.europa.eu./agriculture/publi/caprep/prospects 2005b/fullrep.pdf).

EU, 2006. Directorate –General for Agriculture and Rural Development, Agricultural in the European Union, Statistical and Economic İnformation 2005,(http://ec.europa.eu./agriculture/agrista/2005/table_en/2005enfinal2.pdf)

FAO, 2006. Agricultural Statistics, (http://faostat.fao.org/faostat), (Erişim: 10.07.2006)

GÜNAYDIN, G., 2004. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Türkiye Tarım Sektörü İçin Bir Çıkış Yolu Olabilir mi?, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı: 69/70/71, ZMO, Ankara.

IŞIN, F., OLGUN, A. 1999. Tarım Politikaları Açısından AB ve Türkiye, E.Ü.Z.F Yayını No: 535, İzmir.

İKV, 1990. Topluluk Ortak Tarım Politikasında Reform(Hazırlayan: B. İNECİ), Yayın No: 87, Mayıs 1990.

İKV, 1999. 21. Yüzyılın Eşiğinde Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikası(Hazırlayan: E. EKEMAN), Yayın No: 158, Eylül 1999, İstanbul.

İKV, 2005. Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, 15 Soruda 15 AB Politikası, Yayın No: 2, İstanbul.

İTO, 2004. Türkiye'de Tarımın Teşvikinde DGD Sistemi ve Sonuçları, İTO Yayın No: 53, İstanbul.

OLGUN, A., 2005. AB'de OTP' nin Geçmişi, Reformlar, Mevcut Durum, Geleceği ve Türkiye'nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi, Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu, (Editörler: Oktay, E., Tunalıoğlu, R.) Ege. Üni. Ziraat Fak. Tarım Ekonomisi Bölümü, Haziran, Ankara. sayfa: 17-24.

OSKAM, A., A. BURRELL, T. TEMEL, S. Van BERKUM, I. M. VİLCHEZ ve N. LONGWORTH 2004. Turkey in the European Union. Exploring the

Consequences for Agricultural,Food, Rural Areas and Structural Policy, Final Raporu, Aralık, Wageningen Üniversitesi.

SEYİDOĞLU, H., 2001. Uluslar arası İktisat, Güzem Yayınları, İstanbul

ŞAHİNÖZ, A., 1993. Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Ticaret Politikası, A.Ü. Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara

TAN, S.; B. ŞENER, S. AYTÜRE 1999. FEOGA ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, TEAE Yayınları, Ankara

TAN, S.; İ. DELLAL 2003. Avrupa Birliği'nde OTP'nin İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci, TEAE Yayınları, Ankara

TEAE, 2005. Türk Tarım Politikasının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu, (Editörler: Oktay, E., Tunalıoğlu, R.) Ege. Üni. Ziraat Fak. Tarım Ekonomisi Bölümü, Haziran, Ankara.

TKB, 2004. Çiftçi Kayıt Sistemi(ÇKS) Verileri, Ankara.

TKB, 2006. Tarım ve Köy İşleri Bak. İnternet Sitesi, (http://www.tarim.gov.tr/istatistikler).

TÜİK, 2005. Ekonomik Göstergeler 2005, Ankara.

TÜSİAD, 2005. DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı, (Haz. E. Çakmak, ve H., Akder) Yayın No: TÜSİAD-T/2005-06/397, İstanbul.

UZMAY, A., 2005. Avrupa Birliği'nde Tarımsal Destekleme Politikalarında Reform, Yeni Üye Ülkelerde Uygulamalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme, Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü Kararları Bağlamında Türkiye Tarım Politikası Stratejisi Ne Olmalı?, İzmir Çalıştayı (23.12.2004), Ege Üni., Zir. Fakültesi, Tarım Ekonomisi Böl., Tarım Ekonomisi Derneği ve Tek Gıda İş Sendikası, Meta Basım, İzmir. s. 23-31.

VAROL, S., 2003. Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve Avrupa Birliği Tarımının Yönetim Yapısı, Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Tarımsal ve Kırsal Politikalar, ZMO Yayını, 8-9 Ocak 2003.

WORLD BANK, 2004. A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidizatin, ,Washington D.C.

ÖZGEÇMİŞ

1975 Yılında K.MARAŞ/Elbistan'da doğdu. İlkokulu Elbistan'da, Ortaöğrenimini MERSİN'de tamamladı. 1998 yılında Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım ekonomisi Bölümünü kazandı. 2002 yılında Lisans eğitimini tamamladı. 2002 yılında Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Tarım Ekonomisi Anabilim dalında Yüksek Lisansa başladı.

İletişim: alirizadeprem@yahoo.com