

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER**  
**ANABİLİM DALI**

**2014-2020 MALİ PLANI ÇERÇEVESİNDE**  
**ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN GELECEĞİNİN**  
**DEĞERLENDİRİLMESİ**

Doktora Tezi

S. Ceran Arslan Olcay

Ankara, 2015

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER**  
**ANABİLİM DALI**

**2014-2020 MALİ PLANI ÇERÇEVESİNDE**  
**ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN GELECEĞİNİN**  
**DEĞERLENDİRİLMESİ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Nurettin Bilici

S. Ceran Arslan Olcay

Ankara, 2015

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER  
ANABİLİM DALI

2014-2020 MALİ PLANI ÇERÇEVESİNDE  
ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN GELECEĞİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı

Prof.Dr.Nurettin Bilici

Tez Jürisi Üyeleri  
Adı ve Soyadı

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

İmzası

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Tez Sınavı Tarihi.....

## İÇİNDEKİLER

<b>GİRİŞ</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	8
<b>AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE ORTAK TARIM POLİTİKASI</b> .....	8
<b>I. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ</b> .....	8
<b>A. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ'NİN YAPISI VE OLUŞUMU</b> .....	8
<b>B. AB BÜTÇESİ'NİN ÖZELLİKLERİ</b> .....	10
<b>1. AB Bütçesi'nin Büyüklüğü</b> .....	10
<b>a. AB Bütçesi'nin Kaynakları</b> .....	11
<b>2. AB Bütçesi'nin Harcamaları</b> .....	20
<b>a. Çok Yıllı Mali Planlar</b> .....	20
<b>b. 2014-2020 Çok Yıllık Mali Planı Çerçevesinde AB Harcamaları</b> .....	23
<b>II. ORTAK TARIM POLİTİKASININ GELİŞİMİ</b> .....	29
<b>A. DÜNDEN BUGÜNE ORTAK TARIM POLİTİKASI</b> .....	29
<b>B. NEDEN ORTAK BİR TARIM POLİTİKASI?</b> .....	32
<b>1. OTP'nin İlkeleri</b> .....	37
<b>2. OTP'de Destekleme Mekanizmaları</b> .....	40
<b>a. Ortak Piyasa Düzenlemeleri</b> .....	41
<b>b. Çiftçi Destekleme Mekanizmaları</b> .....	43

<b>C. OTP'DE REFORM SÜRECİ.....</b>	<b>49</b>
<b>1. Düünden Bugüne OTP.....</b>	<b>49</b>
<b>a. 1960-1992 Arası OTP.....</b>	<b>50</b>
<b>b. 1992 Sonrası Değişim Süreci.....</b>	<b>56</b>
<b>c. Gündem 2000 ve 2003 Reformu.....</b>	<b>65</b>
<b>İKİNCİ BÖLÜM.....</b>	<b>82</b>
<b>ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN DEĞİŞİM TRENDLERİ ve GELECEK SENARYOLARI.....</b>	<b>82</b>
<b>I. 2007 SONRASI ORTAK TARIM POLİTİKASI.....</b>	<b>82</b>
<b>A. DEĞİŞİM TRENDLERİ.....</b>	<b>82</b>
<b>B. OTP Süreç taraması Çalışmaları.....</b>	<b>83</b>
<b>1. “Süreç taraması” Değerlendirmeleri Işığında OTP ve Değişim Süreci.....</b>	<b>83</b>
<b>2. Etki Analizleri Bağlamında “Süreç taraması” Çalışmalarına Bakış.....</b>	<b>90</b>
<b>a. Etki Analizi.....</b>	<b>98</b>
<b>b. “Süreç taraması”Kapsamında TÖS Üzerine Etki Analizi Çalışmaları.....</b>	<b>98</b>
<b>II. 2020'YE DOĞRU ORTAK TARIM POLİTİKASI.....</b>	<b>102</b>
<b>A. SAĞLIK TARAMASINDAN 2013'E OTP'NİN GELİŞİMİ.....</b>	<b>105</b>
<b>B. AVRUPA 2020 STRATEJİSİ ÇERÇEVESİNDE OTP TARTIŞMALARI.....</b>	<b>108</b>
<b>1. Doğrudan Ödemeler.....</b>	<b>113</b>
<b>2. Piyasa Önlemleri.....</b>	<b>114</b>
<b>3. Kırsal Kalkınma.....</b>	<b>115</b>
<b>C. OTP'NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLERİN ANALİZİ.....</b>	<b>116</b>

<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....</b>	<b>133</b>
<b>YENİ ORTAK TARIM POLİTİKASI ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER.....</b>	<b>133</b>
<b>I. AVRUPA BİRLİĞİ VE ORTAK TARIM POLİTİKASI AÇISINDAN MEŞRUIYET SORUNSALI.....</b>	<b>133</b>
<b>II. 2013 SONRASI YENİ ORTAK TARIM POLİTİKASI'NİN GELECEĞİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER .....</b>	<b>145</b>
<b>A. Yeni OTP Sürecinin Önemi ve 2013 Sonrası için Hazırlıklar .....</b>	<b>145</b>
<b>a. Reform Sürecinin OTP Araçlarına Etkisi .....</b>	<b>149</b>
<b>b. Yeni OTP Ne Kadar Meşru?.....</b>	<b>179</b>
<b>III. “ORTAK” POLİTİKA OLARAK, TARIM POLİTİKASI ÜZERİNE TARTIŞMA VE FRANSA, POLONYA, İNGİLTERE ÖRNEĞİ .....</b>	<b>189</b>
<b>A. FRANSA'NIN OTP'NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN YÖNELİMLERİ .....</b>	<b>189</b>
<b>B. POLONYA'NIN OTP'NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN YÖNELİMLERİ.....</b>	<b>199</b>
<b>1. Büyük Genişleme Sonrası OTP'yi Şekillendiren Unsurlar .....</b>	<b>199</b>
<b>2. MDA Ülkesi Olarak Polonya'nın OTP'ye Uyum ve Yaklaşımı.....</b>	<b>201</b>
<b>C. İNGİLTERE'NİN OTP'NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN YÖNELİMLERİ.....</b>	<b>212</b>
<b>1. İngiliz Çeki ve Yeni Mali Plan .....</b>	<b>213</b>
<b>2. Yeni OTP'ye İngiliz yaklaşımı .....</b>	<b>216</b>
<b>SONUÇ-DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>223</b>

## KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ABİDA	Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma
ABKF	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
Copa-Cogeca	Avrupalı Çiftçi ve Çiftçi Kooperatifleri Topluluğu
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKKTF	Avrupa Kırsal Kalkınma için Tarım Fonu
ECU	European Currency Unit (Avrupa Para Birimi -avro Öncesi)
AP	Avrupa Parlamentosu
EFTA	European Foreign Trade Agreement (Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması)
ATGF	Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
ATGYF	Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu

DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EOA	Ekolojik Odak Alanları
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
İTÇK	İyi Tarım ve Çevre koşulları
GSMG	Gayri Safi Milli Gelir
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri Ticaret Genel Anlaşması)
IPA	Instrument Pre-Accession (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)
MDA	Merkezi Doğu Avrupa
MDAÜ	Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri
OBP	Ortak Balıkçılık Politikası
OGT	Ortak Gümrük Tarifesi
OTP	Ortak Tarım Politikası
COMAGRI	Committee on Agriculture and Rural Development (Tarım ve Kırsal Kalkınmadan Sorumlu Komite)
TAÖS	Tek Alan Ödeme Sistemi
TÖS	Tek Ödeme Sistemi



## TABLolar DİZİNİ

## SAYFA

Tablo 1	1988-2013 AB Bütçesi Özkaynaklar Dağılımı	17
Tablo 2	2014-2020 Çok Yıllı Mali Planı (AB-28, 2011 sabit fiyatları/milyon €)	27
Tablo 3	OTP'nin Temel Göstergeleri ve Yapısal Değişimi	37
Tablo 4	AB Bütçesi içinde OTP Harcamaları	38
Tablo 5	DTÖ Tarım Anlaşması Genel Hükümleri	58
Tablo 6	OTP'de Değerler Değişimi	73
Tablo 7	Üye Devletlere Yönelik Doğrudan Ödemeler	78
Tablo 8	Süreç taraması Işığında Etki Analizi Seçenekleri	94
Tablo 9	2020'ye Doğru Etki Analizi Kapsamında OTP Araç ve Yöntemleri	117
Tablo 10	Gelecek Senaryolarının Özet Değerlendirmeleri	128
Tablo 11	Çiftçilerin Doğrudan Gelir Desteği Yoluyla Elde Ettikleri Gelir Oranları	151

Tablo 12	Üretimden Ayrılmış Destekleme Oranları	151
Tablo 13	Çapraz Uyum Standartları	153
Tablo 14	Yeni Mali Plan Çerçevesinde Planlanan Doğrudan Ödeme Miktarları	163
Tablo 15	2014-2020 Çok Yıllı Mali Planı (AB-28, 2011 sabit fiyatları/milyon €)	172
Tablo 16	OTP'nin Toplam AB Bütçesi'ndeki Payı	175
Tablo 17	AB Tarımına İlişkin Temel Göstergeler	191
Tablo 18	Fransa'nın Tarım Sektörüne İlişkin Temel Göstergeler	192
Tablo 19	Polonya'nın Tarım Sektörüne İlişkin Göstergeler	203
Tablo 20	Yıllara Göre Polonya'ya Yapılan Ödeme Miktarları	215
Tablo 21	İngiltere'nin AB Bütçesi'ne katkısı	218
Tablo 22	İngiltere'nin Tarım Sektörüne İlişkin Temel Göstergeleri	207

## ŞEKİLLER DİZİNİ

## SAYFA

Şekil 1	Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu Harcamalarının AB Bütçesi'ne Oranı	59
Şekil 2	Üye Ülke Başına Ortalama Doğrudan Ödeme (Hektar Başına € olarak)	94
Şekil 3	Üye Ülke Başına Ortalama Doğrudan Ödeme (Hak Sahipliği Başına €'000 Olarak)	96
Şekil 4	Her Üye Devlet İçin Hektar Başına Ekilebilir Alan, 2016 Tahmini	107
Şekil 5	OTP 2020 Doğrultusunda Kırsal Kalkınma Önlemlerinin Dağılımı	122
Şekil 6	Polonya'nın Tarım Arazileri	204

## GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1	Toplam AB Harcamaları içinde OTP Harcamaları	59
Grafik 2	Reform Sürecinde Fiyat Düzenlemeleri	63
Grafik 3	Tek Ödeme Sistemi ve İkinci sütun (Kırsal kalkınma) için AB katkısı, 2007-2013	79
Grafik 4	İki Sütun İçin Tavanlar (2013-2020 Arası Öngörülen Azalma)	177

# ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN GELECEĞİ: 2014-2020 MALİ PLANI

## ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRME

### GİRİŞ

Ekonomik ve siyasi açıdan dünyadaki en büyük entegrasyon projesi olarak tanımlanan Avrupa Birliği (AB), 1957'den bu yana önemli bir küresel aktör olarak konumunu güçlendirmektedir. Bu hedef doğrultusunda derinleşme ve genişleme stratejilerini paralel olarak sürdürmektedir. Derinleşme süreci, AB'nin hem ekonomik hem de siyasi açıdan daha fazla entegre olmaya çalışması amacıyla, ortak politikalar ve değerlerle hareket etmesi ve hatta farklı kültürleri ve kimlikleri, "Avrupalı" ifadesiyle birleştirmesi; genişleme süreci de coğrafi sınırlarını genişletmek suretiyle yeni üyeleri AB'ye entegre etmeye çalışarak, AB'nin dünyadaki etki alanını güçlendirmesi olarak özetlenebilir.

"Avrupa Tek Pazarı"da derinleşme açısından en önemli oluşumlardan biridir ve ortak politikaların sürdürülmesi Tek Pazar'ın sürekliliği için oldukça önem taşımaktadır. Ortak politika denince de akla ilk gelen kuşkusuz Ortak Tarım Politikası (OTP)' dir. 2. Dünya Savaşı sonrası gıda arzının garantiye alınması amacıyla yaratılan OTP, bugün çevreyle dost, nitelikli ve maliyet etkin bir politikanın sürdürüleşi için varlığını korumaktadır.

Entegrasyon sürecinin başarısı için bir diğer önemli araç da AB Bütçesi' dir. Oldukça özgün bir yapıya sahip olan, çok yıllık mali planlarla düzenli bir şekilde

oluşturulan AB Bütçesi, AB bütünleşmesinin ve ekonomik konjonktürün gerektirdiği beklentileri karşılamak adına daima değişim ve reform sürecinden geçmiştir ve geçmektedir. Gerek Tek Pazar'ın işleyişi açısından vazgeçilmez rolü, gerekse AB Bütçesi'nin en önemli harcama kalemlerinden biri olması, tarımın AB Bütçesi ile olan bağıını, entegrasyon sürecinin her döneminde önemli kılmıştır.

1951'de kurulan 6 üyeli Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) ve 1957 yılında kurulan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)<sup>1</sup>, bugün 28 üyeli bir Birlik haline gelmiştir. Bu noktaya gelene kadar çeşitli süreçlerden geçerken, kuşkusuz OTP de bu değişimden en çok etkilenen politika olmuştur. Farklı tarımsal yapı ve politikalara sahip ülkeler arasında uygulanmakta olan OTP, ortak politika olarak da AB politikaları içerisinde ilk sıralarda konumlanmaktadır. Farklılıkların yarattığı zorluklar başta destekleme mekanizmaları ve piyasa düzenlemeleri ile aşılmaya çalışılmış, bu çaba ve uygulamalar da Birlik bütçesinde oldukça fazla yük oluşturmuştur. Topluluğun ilk dönemlerinde, Avrupalı çiftçilerin üretimi garanti almak adına koşulsuz desteklenmesi, üretim artışının yarattığı arz fazlası, çevrenin zarar görmesi pahasına artan üretim miktarı ve bununla birlikte artan bütçe yükü dikkatleri üzerine çekmiş; küresel değişimin beraberinde getirdiği beklentiler, özellikle sağlam duvarlarla korunan tarım ürünleri pazarı, AB'yi Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün yaptırımları ile karşı karşıya getirmiştir.

1990'lı yıllardan itibaren OTP de zamana ve beklentilere karşı koyamamış, adına reform denebilecek değişim rüzgarları esmeye başlamıştır. 1992 yılında

---

<sup>1</sup> 1965 yılında imzalanan Füzyon (Birleşme) Antlaşması ile adı geçen üç Topluluk'un kurumları tek çatı altında birleştirilerek "Avrupa Toplulukları" adını aldı.

MacSharry Reformları adıyla başlayan reform sürecinde, 2000'li yıllarda Gündem 2000 adı verilen strateji ile daha radikal kararlar alınmaya başlanmış, özellikle DTÖ'nün desteklerin azaltılması yönündeki baskısı, genişlemeden kaynaklanan maliyet artışı ve çevre, kalite, sağlık konularındaki endişeler yapısal değişim sürecini başlatmıştır. Bu dönemde 2003 yılında Fischler Reformu, 2007 yılında “süreç taraması”<sup>2</sup> çalışmaları ve 2013 sonrası için dizayn edilen yeni OTP çalışmaları, Avrupa Tarımının paradigmatik değişiminin yol haritasını oluşturmuştur.

Yeni OTP olarak da nitelendirilebilecek 2013 sonrası Avrupa tarımı, yeniden şekillendirilmek üzere birçok radikal değişim önerileri ile karşı karşıya gelmiş, ihtiyaçların ve beklentilerin ortaya koyulup, Avrupa Komisyonu tarafından, 2008 yılından itibaren, çözüm önerilerinin oluşturulduğu, mevcut durumun tespitine ve çözümüne zemin hazırlayan çalışmalarla üye devletlerin yaklaşımları da test edilebilme imkanı bulmuştur. Bu çalışmaların başından 2013'e kadar geçen zaman, kamuoyu yoklamalarının, analiz çalışmalarının ve bunlara paralel olarak sürdürülen müzakerelerin oldukça yoğun olarak yaşandığı bir dönem olmuştur.

OTP, günün gereklerine ve beklentilerine göre adapte edilmeye çalışılarak, Toplumun oluşumundan bu yana varlığını sürdürmektedir. Çok sayıda reform sürecinden geçmiş olan OTP'nin de artık etkinliğini yitirmesinden endişe edilmektedir.

Bu çalışmada, öncelikli olarak, 2014-2020 mali planı doğrultusunda, 2013 sonrası yeniden dizayn edilen OTP'nin “ortak politika olarak meşruiyetini” sürdürüp sürdüremeyeceği tartışılmaktadır. “Meşruiyet”, Max Weber tarafından “hukuka

---

<sup>2</sup> Süreç taraması çalışmaları, AB Komisyonu'nun çalışmalarında ve konuyla ilgili çalışmalarda “süreç taraması (health check)” adıyla incelenmiştir.

uygun olanın halk tarafından desteklenmesi” şeklinde tanımlanmış, sosyal bilimler alanında daha da genişletilerek halkın yönetene güvenmesi şeklinde de yorumlanarak tanımı genişletilmiştir. Bir politika, temelleri sağlamsa, ortak değerleri, kazanımları paylaşabiliyorsa meşrudur. Bütün bu kriterler içinde politikaya olan desteğin sürdürülebilir olması gerekmektedir. Meşruiyet; halkların temsilinin yanısıra, halkların politikaya olan desteğinin sürdürülebilir olması, ortak politikanın halklar nezdinde güven inşa etmiş olması ve temellerinin sağlam olması, ortak değerleri ve kazanımları paylaşabiliyor olması ile daha güçlü bir şekilde kanıtlanmış olacaktır.

Özellikle uluslararası kurumlarla yönetilen AB’de, AB halklarının uluslararası kurumlara ve politik süreçlere inancı bu kapsamda irdelenmektedir. Bu inanç politikalara olan güvenin tesisi ve halkların temsilini pekiştirmekte ve süreçleri kolaylaştırmaktadır. Bu bağlamda, OTP’nin geleceğine dair; finansmanı ve finansman öncelikleri de göz önünde bulundurularak, gerek politika araçlarının uygulanması, gerekse karar alma süreçleri bakımından yetkilerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili yenilikler tespit edilerek, OTP’nin gelecek senaryoları ve değişim trendleri ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, AB Bütçesi’nin yapısı, özellikleri ve “2014-2020 Çok Yıllı Mali Planı” ekseninde değişim süreçleri ve OTP’nin gelişimi detaylı bir şekilde incelenmektedir. OTP’nin yeni mali plan içinde de ağırlığını korumaya devam etmesi, başka bir ifade ile harcamalarının büyük bir kısmının hala AB Bütçesi’nden yapılıyor olması OTP’nin meşruiyeti sorunsalına cevap bulunmasında bütçe ve mali planın önemini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, 2014-2020 mali planına ilişkin düzenlemeler, 2013 sonrası yeniden dizayn edilen OTP’nin geleceğinin tartışılmasında da oldukça büyük öneme sahiptir. Zamanlama açısından mali plan ve



OTP süreçlerinin paralellik göstermesi de bu bağın sağlamlığını vurgular niteliktedir. Bölümün ikinci kısmında da, OTP'nin oluşum süreci, ilkeleri ve destekleme mekanizmaları, genel anlamda tarım ve tarım politikası kavramları da açıklanarak, detaylı olarak incelenmektedir. Böylece, AB'nin tarım politikasına ilişkin dönüşümü, 1960'lardan 2003'e kadar izlediği yol ve tecrübe ettiği değişim detaylı olarak ortaya koyulmaktadır. Zira, o dönemde "tereyağ dağları" ve "süt gölleri" tabirlerini yaratan üretim fazlaları ile başlayan değişim rüzgarı, Gümrük Tarifeleri Ticaret Genel Anlaşması (GATT)'ndan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ne, Dünya ticaretini düzenleyen oluşumların, Topluluğun korumacı yaklaşımına tepkisiyle devam etmiş, 1990'ların sonunda öncelik verilen büyüme stratejisi ile önemli bir boyut kazanmıştır. Ayrıca tarım harcamalarının fazlalığı, AB Bütçesi'ne olan yükü açısından hep ön planda olmuş ve eleştirilere maruz kalmıştır.

OTP'nin araştırma ve test sürecini ele alan ikinci bölümde, OTP'nin 2007 sonrası dönüşümü, fayda-zarar ilişkisi detaylı olarak irdelenmektedir. Bu bölümde, öncelikle 2007 yılında başlayan Avrupa tarımının mevcut durumu ortaya konularak; beklentiler, ihtiyaçlar ve buna bağlı olarak gelecek tahminleri incelenmekte, ortaya çıkarılan strateji planının uygulanabilirliğine ilişkin çalışmalar, etki analizleri ışığında, yorumlanmaktadır. Bu bölümde ayrıca 2013 yılına kadar geçen süreç değerlendirilerek, 2020'ye doğru OTP'nin rotasını çizmeye çalışan yaklaşımlar özellikle destekleme mekanizmaları bağlamında, etki analizleri ışığında incelenmektedir. Aynı zamanda, Avrupa 2020 hedefleri doğrultusunda sürdürülen, başta kamuoyu yoklamaları olmak üzere diğer mihenk taşlarının da, toplum tarafından kabulü, değişim trendlerine cevap verebilmesi ve çiftçi, tüketici ve konjonktür uyumuna katkısı ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Üçüncü bölümde ise meşruiyet sorunsalı daha derinlemesine irdelenmeye ve OTP'nin geleceği bağlamında meşruiyet sorunsalına cevap bulunmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, meşruiyet kavramının en önemli unsuru “üye devletler” ve “vatandaşlar”ın katılımına dayanmaktadır.

Öncelikle meşruiyet kavramı farklı bakış açılarıyla ele alınarak, AB ve OTP nezdinde nasıl algılandığı açıklanmaktadır.

2000'lerin başından bu yana OTP'de iki sütunun yaratılması ve ödemelerin üretimden ayrılması ile liberalleşen ve dönüşen OTP, bazı kesimler tarafından meşruiyetini yitirdiği yönünde eleştirilere maruz kalmaya başlamıştır. 2007 yılından itibaren de 28 üyeli bir Topluluk haline gelen AB'nin günün gerektirdiği ihtiyaç ve beklentilerle, OTP'nin yönetilmesinde zorlanmaya başlamış olması, son reform çalışmalarının rotasını da etkilemekte, çevre, sosyal, kırsal konulara öncelik vermeye başlayan OTP'nin üretimle olan bağının azaldığı yönünde ortaya çıkan eleştiriler ve çiftçilerin güvenini kaybedecek endişesi ortak politikayı sorgulatmaktadır.

OTP, 2013 sonrası için, Avrupa 2020 Stratejisi doğrultusunda yeni bir yapılanma içindedir. Bu doğrultuda; yeni OTP'nin işleyişi veya başka bir ifade ile 2013 sonrası için OTP araçlarının yeniden şekillendirilmesinde, gerek üreticilerin, gerek tüketicilerin, gerekse de konjonktürün beklentilerinin ne ölçüde karşılandığı ve AB halkları nezdinde güven inşa edip etmediği konuları test edilmekte ve bu sorulara cevap bulunmaya çalışılmaktadır.

Öte yandan, “OTP'nin ortak politika olarak meşruiyetinin geleceği” tartışmalarının şekillendirilmesinde üye devletlerin bakış açıları ve pozisyonları da oldukça önemlidir. Bu süreçte; OTP'nin varlığını devam ettirmesi konusunda, farklı

ekonomik ve tarımsal yapılara sahip ülkelerin farklı beklentileri ortaya çıkmış, özellikle İngiltere ve Hollanda tarım maliyetlerinin azaltılmasını, hatta İngiltere, birinci sütun ödemelerinin tamamen ortadan kaldırılmasını önermiştir. Fransa ise muhafazakar yaklaşımını koruyarak OTP'nin içinde bulunduğu konumun muhafaza edilip tarımın yeniden meşrulaştırılmasını savunmuştur.

Üçüncü bölümün ikinci kısmında meşruiyet sorunsalı üye ülkelerin yaklaşımları ortaya koyularak tartışılmaktadır. Bu amaçla, Fransa, İngiltere, Polonya örneklerinden yola çıkarak; tarım konusunda AB halklarının tercihi, üreticilerin beklentileri sorularına cevap bulunmaya çalışılmaktadır. Bu tartışmada seçilen üç ülkenin, OTP konusunda üç farklı pozisyonu temsil ettiği; İngiltere'nin reformist ve radikal dönüşümü önermesi, Topluluğun en önemli tarım ürünleri tedarikçisi olan Fransa'nın muhafazakar yaklaşımı savunması, Polonya'nın ise tarımsal üretim kapasitesi bakımından heterojen yapısı, bu üç ülkenin örnek olarak seçilmesinde etkili olmuştur.

Özetle, Avrupa tarımının geleceğinin şekillenmesinde oldukça önemli rol oynayan "Avrupa tarımının ortak politika olarak meşruiyeti" konusu, tüm çalışmadan elde edilen çıktılarla bir bütün olarak ele alınarak değerlendirilmekte ve çelişiklere cevap bulunmaya çalışılmaktadır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ VE ORTAK TARIM POLİTİKASI**

#### **I. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ**

##### **A. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ'NİN YAPISI VE OLUŞUMU**

AB, son zamanlarda yaşadığı, hem ekonomik hem de yapısal zorluklara rağmen, gerek nüfusu gerekse dünya GSMH'sındaki payı açısından Dünya'nın en büyük siyasi ve ekonomik entegrasyon projesidir. 1951 yılında AKÇT'nin kuruluşu ile başlayan Avrupa ortaklığının doğuşuyla, Topluluğun ve supranasyonal kurumların finansmanı, entegrasyon sürecinin en önemli konularından biri olmuştur.

1957 yılında siyasi ve ekonomik entegrasyon projesi olarak 6 üye ile yola çıkan AB, bugün 28 üye ile oldukça geniş sınırlara ulaşmıştır. Bu yapının sağlıklı bir şekilde devam edebilmesi siyasi istikrarın yanı sıra, güçlü bir mali yapıya da bağlıdır. Bu mali yapının da en önemli unsuru AB Bütçesi'dir.

AB Bütçesi, geçerli olduğu mali yıl için Birlik gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren hukuki bir tasarruftur. Birlik Bütçesi, Avrupa Parlamentosu (AP), Bakanlar Konseyi ve Komisyonun yıllık

harcama planlarına yönelik olarak ortak alınan kararı yansıtmaktadır. Dolayısıyla AB Bütçesi, Birlik kurumları arasında mali uzlaşma metni niteliği de taşımaktadır.<sup>3</sup>

Harcamaların finansmanı için toplanan bütçe gelirlerinin çok büyük bir kısmı üye ülkelerin tarım, balıkçılık, alt yapı, eğitim ve öğretim, kültür, işgücü, sosyal politika, çevre politikaları, sağlığın ve tüketicinin korunması, araştırma geliştirme faaliyetleri gibi alanlarda izleyecekleri ortak politikalara tahsis edilmektedir. Ayrıca Birlik genelinde özgürlük, adalet ve güvenliğin gelişimi, bu şekilde Avrupa vatandaşlığı düşüncesinin benimsenmesi için gerçekleştirilen girişimler desteklenmektedir. Bütçe kaynaklarının bir kısmı ise küresel düzlemde ekonomik kalkınmışlığa destek olunması ve doğal felaketlerden etkilenen dış ülkelere insani yardım ulaştırılabilmesi ve hatta çeşitli topluluklara mali yardım sağlanması için kullanılmaktadır.<sup>4</sup> Bahsedilen alanlara ilişkin gerçekleştirilecek olan harcamalar, üye devletlerce yapılmış anlaşmalar çerçevesinde sınırlandırılmıştır.

AB Bütçesi, 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması öncesi AKÇT, AAET ve AET Bütçeleri'nden oluşmakta idi. AKÇT ve AAET iki ayrı bütçeden oluşurken, AET tek bir bütçeye sahipti. AKÇT Bütçesi kömür ve çelik üretiminden elde edilen gelirler üzerinden alınan azami %1 oranındaki pay ile finanse edilirken, diğer Topluluklar üye ülkelerin doğrudan katkıları ile finanse edilmekte, doğrudan katkı payları da üye ülkelerin milli gelirleri orantılı olarak belirlenmektedir. Bu oluşum, ortak bir kaynak yaratılması ve bu kaynakların kullanımı bakımından ilk defa supranasyonel bir karakter yaratmıştır. 1967 Füzyon Antlaşması ile başlayan

<sup>3</sup> Müge Güvenç, "Avrupa Birliği Bütçesi'nin Finansmanı: Özkaynaklar Sistemi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, s.515.

<sup>4</sup> European Commission (EC), **The European Union Budget at a Glance**, 2010, <[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget\\_glance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf)>, (10/10/2014).

birleşme süreci, önce idari bütçelerin, sonra da 1970 Lüksemburg Anlaşması ile yatırım ve araştırma bütçelerinin AET Bütçesine dahil olması ile tamamlanmış<sup>5</sup> ve Avrupa Toplulukları Bütçesi adıyla faaliyet göstermeye başlamıştır.

## **B. AB BÜTÇESİ'NİN ÖZELLİKLERİ**

### **1. AB Bütçesi'nin Büyüklüğü**

AB Bütçesi'nin büyüklüğü entegrasyon sürecinin her aşamasında tartışma konusu olmuştur. Üye devletlerin toplam gayri safi milli gelirlerinin (GSMG) %1'i ile %1,5'u arasında değişen oranlarda yaptıkları katkılarla oluşur. Cipriani'ye göre ABD'nin Federal Bütçesi'nin Birleşik devletlerin gayri safi milli hasılasına (GSMH) oranının %20 olduğu göz önünde bulundurulursa, Birlik Bütçesi oldukça küçüktür. Birlik Bütçesi, üye devletlerin ortak bütçesi niteliğini taşıdığı için ulusal bütçelerden farklılık göstermektedir. Öncelikle ulusal bütçelerin ülke GSMH'sinin %40-50'sini oluşturduğunu düşünürsek, Birlik Bütçesi'nin yaklaşık %1,3'lük oranla oldukça küçük bir hacme sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Bu bağlamda en önemli referanslardan biri de, yaklaşık 30 yıl önce yapılan, AB ekonomisinde kayda değer bir makro etki elde edilebilmesi için AB Bütçesi'nin, üye devletlerin toplam GSMG'lerinin %2-2,5'lük payına sahip olması gerektiğini ortaya koyan Mac Dougal Raporu'dur. Fakat bu kıyaslama yapılırken AB Bütçesi'nin vatandaşlara yönelik mal ve hizmetleri değil, ulusal politikaları ve topluluk politikalarını finanse etmek için yaratıldığını da vurgulamak gerekmektedir.

---

<sup>5</sup> Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye Mali Yardımlar ve Vergilendirme**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s.27.

Örneğin, altyapı yatırımlarına fon sağlamak, üretken yatırımları desteklemek, araştırma ve eğitim faaliyetleri AB Bütçesi'nin önem verdiği konuların başında gelmektedir. AB Bütçesi'ne yönelik ideal büyüklük tanımı yapmaktan ziyade, Birlik kurumlarının verimli işleyişine katkıda bulunan, politikaların amaçlarına ulaşmasına hizmet eden, hedefleri ve finansal kaynakları orantılı kullanabilen bir bütçe tanımlamak daha doğru olacaktır.<sup>6</sup>

#### **a. AB Bütçesi'nin Kaynakları**

Avrupa entegrasyonunun doğal bir parçası olan AB Bütçesi maliye literatüründe de oldukça özgün bir yapıya sahiptir. İç pazarın sürdürülmesi, ortak politikaların uygulanması ve uluslararası bir yapının varlığı bağımsız bir mali yapıyı zorunlu kılmıştır. AB Bütçesi'nin en temel finansman kaynağı da “özkaynaklar”dır.

Özkaynaklar, üye ülkelerin ulusal otoritelerinden bağımsız olarak, bütçeyi finanse etmek için Topluluğun gelir olarak kullanabileceği gelirlerdir. Özkaynak mekanizması, Topluluğun mali bağımsızlığının yanısıra, AB vatandaşları, üye ülkeler ve yetkili kurumları ve Topluluk arasındaki ilişkinin şekillendirilmesinde önemli rol oynamaktadır. AB entegrasyonunun geleceğine dair önemli rolü olan siyasi bir unsurdur.<sup>7</sup>

25 Mart 1957 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak başlayan AB süreci, özkaynaklar sistemine geçene kadar üye ülkelerin katkılarıyla finanse

---

<sup>6</sup> Gabriele Capriani, **The EU Budget Responsibility without accountability?**, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, s. 12.

<sup>7</sup> Güvenç, **a.g.m.**, 2010, s. 516.

edilmekteydi.<sup>8</sup> Roma Antlaşması'nın 201.maddesi<sup>9</sup> ile üye devlet katkılarının yerini, özkaynakların alması dile getirilmiş, uygun koşullar sağlandığında Komisyon tarafından ne şekilde yapılacağı tartışılacağı belirtilmiştir. Gümrük vergileri ve tarımdan elde edilen vergi gelirlerinin özkaynaklara aktarılması yönündeki ilk girişim 1965 tarihinde ortaya çıkmış ancak Fransa'nın itirazı ile karşılaşmıştır. 1967 Füzyon Antlaşması<sup>10</sup> ile oluşturulan AB Genel Bütçesi'nin uygulamaya koyulması çok da kolay olmamıştır. 1969 yılındaki Hague Zirvesi ile özkaynaklar oluşturulması yönündeki çabasında başarısız olmuş, kendi özkaynaklarına sahip Topluluk Bütçesi haline ancak 1971 yılında Lüksemburg Anlaşması ile dönüşmüştür. 21 Nisan 1970 Konsey kararıyla yaratılan özkaynaklar sistemi aracılığıyla bütçenin finansmanı üye devletlerin katkılarından ayrı bağımsız olarak karşılanacaktır.<sup>11</sup>

Böylece üye devletlerin ulusal bütçelerinden doğrudan yaptıkları katkının yerini yeni “geleneksel” özkaynaklar ve katma değer vergisinden (KDV), gümrük vergilerinden ve tarım vergilerinden kaynaklanan kaynaklar almaya başlamıştır.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> The Treaty of Rome, Article 200,  
<[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)>,  
(15/08/2014).

<sup>9</sup> Madde 201: Komisyon, Topluluğun kendi öz kaynaklarının, özellikle kesin olarak yürürlüğe konduğunda, ortak gümrük tarifesiyle kaynaklanan gelirlerin hangi şartlarda Üye Devletlerin 200. Maddede öngörülen mali katkılarının yerine geçebileceğini inceler. Bu amaçla, Komisyon, Konseye öneriler sunar. Konsey, Avrupa Parlamentosunun bu önerilerle ilgili görüşünü aldıktan sonra, uygun hükümleri oybirliğiyle belirler ve bunları Üye Devletlere kendi Anayasal kurallarına göre kabul etmelerini tavsiye eder.

<sup>10</sup> Birleşme Antlaşması olarak da tabir edilen Füzyon Antlaşması, 8 Nisan 1965 tarihinde Belçika'nın Brüksel kentinde imzalanan ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu tek çatı altında birleştiren antlaşmadır. Avrupa'daki üç ayrı topluluğu bir araya getiren bu antlaşmayla birlikte bu Topluluklar Avrupa Topluluğu adıyla anılmaya başlamıştır.

<sup>11</sup> Güvenç, **a.g.m.**, 2010, s. 515.

<sup>12</sup> Own Resources Mechanism, 01/08/2012,  
<[http://europe.eu/legislation\\_summaries/budget/134011\\_en.htm](http://europe.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm)>, (20/10/2013).



Bu şekli ile bütçe, özerk ve üye devletlere daha az bağımlı bir yapıya kavuşmuştur.<sup>13</sup>  
Böylece özerk bütçe, kendi başına daha kolay inisiyatif kullanabilir hale gelmiştir.<sup>14</sup>

Özkaynaklar sistemi, AB finansal sistemini düzenleyen 2007/436 sayılı Konsey Kararı ile tekrar düzenlenmiştir. Sisteme göre, özkaynaklar belirlenir, tahsil edilir, ödenir ve kontrol edilir. AB Bütçesi, gelir cetveli (söz konusu mali yıl için topluluğun tahmin edilen gelirleri ve önceki mali yılın gelirleri) ile harcama cetvelinden oluşmaktadır. Harcama cetveli ise kendine ait ayrı Bütçesi bulunan 6 AB Kurumunun idari harcamalarını ve Komisyon Bütçesi altında yer alan operasyonel harcamaları göstermektedir. AB’de bütçe kaynakları dışında, borçlanma yoluyla harcama yapılamamaktadır ki<sup>15</sup> bu da özkaynak mekanizmasının önemini göstermektedir.

Bugün de, AB Bütçesi’nin gelirleri AB’nin işleyişine dair Antlaşma (ABİDA)’nın<sup>16</sup> 311. maddesi<sup>17</sup> uyarınca yeniden düzenlense de çoğunlukla özkaynaklardan karşılanmaya devam edilmektedir.<sup>18</sup> Ayrıca özkaynakların yanı sıra başka gelirler de bulunmaktadır. Söz konusu diğer gelirler, AB Bütçesi’nde özkaynaklar kadar yer teşkil etmese de göz ardı edilmemelidir. Bunlar, vergiler ve personel ödemelerindeki indirimlerden sağlanan gelirler, banka faiz gelirleri 3.

---

<sup>13</sup> Sevda Akar, Lizbon Antlaşmasının Avrupa Birliği Bütçe Sürecine Getirdiği Yenilikler ve 2010 AB Bütçesi, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi**, cilt XXVIII, sayı I, 2010, s. 161.

<sup>14</sup> **ibid.**, s. 162.

<sup>15</sup> Bilici, 2013, **op cit.**, s. 35.

<sup>16</sup> Lizbon Antlaşması.

<sup>17</sup> Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (orjinalinden çeviri), T.C.Başbakanlık AB Bakanlığı, Ankara, 2011, madde. 311.

<sup>18</sup> Güvenç, **a.g.m.**, 2010, s. 515.

ülkelerin bazı topluluk programlarından kaynaklanan katkıları, gecikme faizleri ve kullanılmayan Topluluk fonlarının iadesi şeklinde sıralanabilir.<sup>19</sup>

Geleneksel özkaynaklar, “doğal” özkaynaklar olarak da adlandırılır ve doğrudan Topluluk geliri niteliğindedir. Özkaynaklar; vergiler, primler, ortak gümrük tarifesiyle kaynaklanan vergiler, 3. ülkelerle yapılan ticari işlemlerden elde edilen vergiler, yürürlükte olmayan AKÇT kapsamındaki ürünlerden kaynaklanan gümrük vergileri, ortak şeker piyasası katkıları ve diğer vergilerden oluşmaktadır.<sup>20</sup> Özkaynakların temel görevi, Birliğin kamu mallarının finansmanını ve politikaların devamlılığını sağlamaktır.

Bütçenin özkaynaklar sistemini üç ana başlık da inceleyebiliriz:

#### 1. Geleneksel Özkaynaklar (Gümrük ve Tarım vergileri)

1968 yılında oluşturulan gümrük vergileri, Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) kapsamında, topluluk pazarını korumak için, ithal mallara karşı koyulmuş olan vergilerdir. Gümrük vergileri, üçüncü ülkelerden yapılan ithal mallara uygulanmaktadır. 21 Nisan 1970 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 1971 tarihinde yürürlüğe giren Konsey Kararı ile kademeli olarak Topluluk Bütçesine devredilen gümrük vergileri ve 1975 yılından itibaren de bütçenin özkaynaklarından biri haline gelmiştir.<sup>21</sup>

Tarımsal vergiler, AT'nin uyguladığı OGP sonucunda sağlanan vergilerdir. İki çeşittir. Birincisi, Topluluk dışı ülkelerden ithal edilen tarım ürünlerinden alınır.

<sup>19</sup> Own Resources Mechanism, 01/08/2012, < [http://europe.eu/legislation\\_summaries/budget/134011\\_en.htm](http://europe.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm) >, (20/10/2013).

<sup>20</sup> Güvenç, **a.g.e.**, 2010, s. 515, 2007/436 sayılı Konsey Kararı.

<sup>21</sup> Council Decision of on the system of the European Communities' own resources, 7 June 2007, < <http://eur-lex.Europe.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D0436> >, (29/07/2014).

Topluluk destekleme fiyatı ile normal dünya fiyatı arasındaki fark kadardır. Miktarı, her ürün için Topluluk ve dünya piyasasının durumuna göre değişir. İkincisi, üye ülkeler arasındaki ticarete iç fiyatlar ile ithal fiyatlar arasındaki farkı gidermek için alınan dâhili vergilerdir. Tarımsal vergiler bütçenin Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (ATGYF) Fonu'nda toplanmaktadır. Şeker vergileri, 1 Ocak 1971 tarihinde bütçenin özkaynaklarına dâhil edilmiştir. Vergi şeker üretimi üzerinden bizzat üretici işletmeler tarafından ödenmektedir. Bu kaynaktan toplanan vergi bütçeye gelir olarak yazılmakta arkasından da Komisyon Bütçesi'nin ilgili fasıllarında amaca uygun olarak kullanılmak üzere gider gösterilmektedir.<sup>22</sup>

## 2. KDV Geliri

KDV gelirleri, geleneksel özkaynakların bütçeyi finansmanda zorlanmaya başlaması ile, 1970 yılında gelir kaynağı olarak ortaya koyulmuş, uyumlaştırmada ortaya çıkan zorluklar sonucu ancak 1980 bütçenin özkaynakları arasında yer almaya başlamıştır. KDV, AB'nin ortak harcama vergisidir. Üye ülkeler KDV matrahının %0,30'unu<sup>23</sup> bütçenin özkaynağı olarak vermektedir. KDV matrahının GSMH içindeki payı %50'nin üzerinde olan ülkeler için bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre bu ülkelerle ilgili KDV hesabı yapılırken toplam KDV matrahının sadece %50'lik kısmı dikkate alınacaktır.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 128-129; (Bilici, 2010, s.129, *127 numaralı dipnot*).

<sup>23</sup> Bu oran; %1 olarak uygulanırken, 2002 yılında %0,75'e, 2004 yılından itibaren ise %0,50'ye, 2007/436 sayılı Özkaynaklar kararı ile %0,30'a indirilmiştir. (Bilici, 2013, s.38, *17 numaralı dipnot*).

<sup>24</sup> Bilici, **a.g.e.**, 2013, s. 38.

### 3. GSMG Payı

1981’de Yunanistan’ın, 1986’da İspanya ve Portekiz’in katılımı AB Bütçesi’nde yük oluşturmaya başlaması ve tarımsal üretime fiyat garantisi politikası bütçenin kontrolünü zorlaştırmaya başlamış ve yeni düzenlemeler kaçınılmaz olmuştur. Özkaynakların yetersiz kalması, üye devletlerin katkısı şeklinde eklenen, ulusal GSMG payına dayalı bir sistem yaratılmıştır.

“Dördüncü kaynak” olarak da adlandırılan GSMH payının, 1988 yılında Konsey kararı ile özkaynak olarak kullanılması kararı alınmıştır. 24 Temmuz 1988 kararı ile de özkaynakların tavanı GSMH yüzdesi olarak belirlenmiş, 2002 yılından itibaren ise GSMG payı<sup>25</sup> olarak hesaplanmaya başlanmıştır. Bu oranın son beş yıllık seyrine bakacak olursak, 1988 yılında %1,15 olarak başlamış, 1991 yılında %1,19, 1997 yılında %1,24, 2001 yılında da %1,27 ile artan bir seyir izlemiş ancak 2002’den 2014’e kadar biraz düşüşle %1,24 olarak kalmıştır.<sup>26</sup> Bu yüzde, bütçe prosedürüne uygun bir şekilde, diğer bütün gelirler de göz önünde bulundurularak belirlenmektedir. Başka bir ifade ile, bir mali yılda KDV geliri ve diğer özkaynaklar Birlik harcamalarını karşılayamadığı ölçüde, GSMG payı olarak eklenir. Üye ülkelerin elde ettiği GSMG’lere belirli bir oranın uygulanması sonunda elde edilen miktarlar, AB Bütçesi’ne aktarılır. Üye ülkelerin GSMG’lerine uygulanan oran, bütçe gereklerine göre her yıl değişmektedir. Üye ülkelerin GSMG’lerine belirli bir oranın uygulanması GSMG’si fazla olan ülkelerin AB Bütçesi’nin finansmanında

---

<sup>25</sup> GSMG, GSMH’den o yıla tekabül eden vasıtalı vergilerin düşülmesi ile ulaşılan, bir ülkede yaşayan yerleşiklerin kullanabileceği gelirler toplamını göstermektedir. (Bilici, 2013, s.39, 18 numaralı dipnot).

<sup>26</sup> Bilici, a.g.e., 2013, s. 27.

yüksek bir paya sahip olmalarına neden olmaktadır. Bu durum, AB Bütçesi'ne en fazla katkı sağlayan Almanya, Fransa ve Belçika gibi ülkelerin, AB'nin genişlemesi ve az gelişmiş bölgelere yapılacak yardımların belirlenmesi gibi konularda zaman zaman itirazlarına yol açmaktadır.

#### i. Özkaynakların Reform İhtiyacının Doğması

Geçtiğimiz 25 yılda 1951 yılında 6 üye ile yola çıkan ve bugün 28 üyeye ulaşan AB, bütçeyi finanse eden finansal kaynaklar bağlamında çeşitli reform süreçlerinden geçmiştir. 1973-1986 yılları arası genişlemelerin yarattığı yük ve tarım harcamaları da, GSMG'nin yüksekliğine bağlı olarak fazla katkı veren ülkeler de “adil geri dönüş”<sup>27</sup> prensibinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Kurucu 6'lardan İtalya dışındaki ülkeler ve İngiltere mali katkısı en yüksek ülkelerdir. İlk defa 1979 yılında, İngiltere'nin, Komonvelt (İngiliz Milletler Topluluğu) ülkelerinden yaptığı tarım ürünleri ithalatının fazlalığından dolayı o dönemin Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'ndan aldığı payın düşük olması gerekçesiyle “adil geri ödeme” yöntemi gündeme gelmiştir.<sup>28</sup> Bu talep, 1984 Fontainebleau Zirvesi ile yürürlüğe giren İngiltere'nin hala ödenmekte olan “İngiliz Çeki”<sup>29</sup> uygulamasının temelini atmıştır.

İngiliz Çeki'nin yanısıra, bazı ülkelere de “düzenleme mekanizması” adı verilen katkı oranlarında indirim imkanı yaratan değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, 2007 Konsey kararının 2. maddesine göre %0,3 olarak belirlenen KDV katkısının Hollanda ve İsveç için %0,1, Almanya için %0,15, Avusturya için ise %0,23'e

<sup>27</sup> “Fair return” olarak da adlandırılan süreç 1979'da İngiltere tarafından ortaya çıkmış, bugün de uygulanan İngiliz Çeki kavramına zemin oluşturmuştur.

<sup>28</sup> Herman Matthijs, The Budget of the European Union, 4/2010, < [http://ies.be/files/WP-4-2010-FINAL\\_0.pdf](http://ies.be/files/WP-4-2010-FINAL_0.pdf) >, s. 6, (15/07/2014).

<sup>29</sup> Detaylı bilgi için bkz s.121.

düşürülmesine karar verilmiştir. Söz konusu ülkeler, net katkısı tarım bütçesinden elde ettiği getiriden yüksek olan ülkelerdir.<sup>30</sup>

Üye ülkenin refahı temeline dayanan milli gelir katkısının bütçenin dağılımına ilişkin tartışmaları hızlandırması GSMG'si göreceli olarak düşük ülkeler için avantaj yaratsa da, yüksek milli gelire sahip üye ülkeleri çok da memnun etmemiş, 1999 Berlin Zirvesi ile de daha eşit, şeffaf, basit ve etkin bir özkaynaklar sistemi ihtiyacı ve doğrudan ya da dolaylı çeşitli faktörlerle oluşan bütçe denksizliklerine karşı bütçe disiplini gündeme getirilmiştir. Zirve, özkaynak olarak KDV katkı oranının %0,5'e azaltılması, tarım vergileri ve gümrük vergilerinin %10 ve %25 oranında artırılması ile sonuçlanmıştır.<sup>31</sup>

Aşağıdaki tablodan<sup>32</sup> da görüldüğü üzere, özellikle tarım, gümrük ve şeker vergilerine bağlı gelirlerin, DTÖ görüşmeleri ekseninde düşen ithalat vergilerine bağlı olarak artan dünya ticaret hacmiyle azaldığı görülmektedir. 1985'den 2007'ye vergi gelirleri yerini daha fazla milli gelir oranına bırakmıştır.<sup>33</sup> Bu dönüşüm de milli gelirlerine bağlı olarak katkısı artan ülkeleri çok da memnun etmemektedir. Zira 6 kurucu ülke AB Bütçesi'nin %58,9'unu finanse etmektedir. 1973'de dahil olan İngiltere ve Danimarka, AB Bütçesi'nin, yaklaşık %15'ini, 1986 yılında Birlik'e dahil olan İspanya, Portekiz %12,8'ini ve 1995'de katılan Avusturya, Finlandiya ve İsveç'de %6,05'ini finanse etmektedir. Başka bir hesapla Birliğin yaklaşık %93'ü

---

<sup>30</sup> Matthijs, **a.g.m.**, s. 13.

<sup>31</sup> Decision 597/2000/EC concerning the system of own resources.

<sup>32</sup> European EU Budget 2013 investing in growth and jobs, <[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget\\_folder/KV3012856ENC\\_web.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/KV3012856ENC_web.pdf)> s. 8, (11/09/2014).

<sup>33</sup> Matthijs, **ibid.**, s.14.

1995'e kadar katılan ülkeler tarafından finanse edilmekte; 2004'den sonraki büyük genişleme ile üye olan MDA ülkelerinin katkısı çok sınırlı kalmıştır.

Tablo 1: 1988-2013 AB Bütçesi Özkaynaklar Dağılımı

1988-2013 AB Bütçesi özkaynakların dağılımı (%)	1988	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2010	2013
Tarım ve şeker vergileri	6	4,0	2,6	2,3	1,5	0,9	1,7	0,08	2
Gümrük vergileri	22,3	22,1	16,7	13,0	9,8	12,9	13,2	11,5	12,1
KDV geliri	57,2	59,1	52,2	38,1	14,0	16	15,4	11,4	11,3
GSMH/GSMG katkısı	10,6	0,2	18,9	42,3	73,8	64,2	68,5	76	73,4
Önceki yıl bilançosu	3,7	14,6	9,7	4,3	0,9	5,9	1,0	1,14	1,2

Kaynak: <[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget\\_folder/KV3012856ENC\\_web.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/KV3012856ENC_web.pdf)>, (10/08/2014).

15-16 Aralık 2005 yılında Brüksel'de mali yapının yenilenmesine ilişkin temeller atılarak bu girişim 2007 yılında karara bağlanmıştır. 2007'deki düzenleme ile geleneksel özkaynak gelirleri oldukça fazla kan kaybetmiştir. Son Konsey kararı ile Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma<sup>34</sup> (ABİDA)'nın 311. Maddesi ile özkaynaklar yeniden düzenlenmiş, KDV katkısı %0,3'e indirilmiştir. GSMG payının %1,24 olan oranı 2014'e kadar değişmemiştir.

26 Mayıs 2014'de yürürlüğe giren, 2014-2020 mali planı kapsamında da Konsey, özkaynaklar sisteminde çeşitli değişiklikler yapmıştır. 1 Ocak 2014 itibariyle yürürlüğe giren yeni prensiplere göre, daha çok düzeltme mekanizmalarına

<sup>34</sup> Lizbon Antlaşması.

değinilmiştir. Basit, şeffaf ve eşit bütçe prensipleri doğrultusunda alınan kararlara göre; geleneksel özkaynakların toplam maliyetleri %20 azalacak, GSMG payının oranı maksimum %1,23 olacaktır.

Düzeltilme mekanizmalarına ilişkin ise İngiliz Çeki uygulaması devam edecek, Danimarka, İsviçre ve Hollanda'nın yıllık GSMG katkılarında brüt indirimler yapılacaktır (sırasıyla 130 milyon €, 695 milyon €, 185 milyon €). KDV katkıları bakımından da Almanya, Hollanda ve İsveç'in katkı oranı %15'de sabitlenecektir. Ayrıca Avusturya'nın katkı payında da 2014-2015-2016 yılları için sırasıyla brüt 30 milyon €, 20 milyon € ve 10 milyon €'luk indirim yapılması kararlaştırılmıştır. Özkaynaklar sisteminin revizyonu için çalışmalar da devam etmektedir.<sup>35</sup>

## **2. AB Bütçesi'nin Harcamaları**

### **a. Çok Yıllı Mali Planlar**

AB Bütçesi, hazırlanma ve uygulanma biçimi bakımından ulusal bütçelerden birtakım farklılıklar göstermekte, 1988 yılından beri çok yıllık mali planlar dahilinde yürütülmektedir. Çok yıllık mali plan, Birlik giderlerinin, özkaynakların sınırları dahilinde ve düzenli bir şekilde karşılanması amacıyla oluşturulmuştur.<sup>36</sup> Amaç, harcama kalemlerinin her birine yönelik en az 5 yıllık süre için ödeneklerin yıllık tavanının önceden belirlenmesi başka bir ifade ile maksimum harcama tutarlarının belirlenmesidir. Çok yıllık mali planlar yalnızca 7 yıllık harcama planını ortaya

<sup>35</sup> The EU's own resources, <[http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm)>, (14/08/2014); The Council Of European Union, Council Decision on the system of own resources of the European Union, File:2011/0183; Council decision, 5602/14, 12 February 2014, <<http://register.consilium.Europe.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%205602%202014%20INIT>>, (05/09/2014).

<sup>36</sup> ABİDA, a.g.e., 2011, madde. 312.



koymakla kalmayıp, aynı zamanda bütçe disiplini yaratarak AB harcamalarının öngörülebilir ve kararlaştırılmış sınırlar dahilinde olmasını sağlayarak güvenilirliğini artırmaktadır. Bu 7 yıllık süre zarfında ortak politikaların uygulanması da etkin bir şekilde yapılabilmektedir.

Mali planlara ilişkin karar alma süreci, Konseyin özel yasama usulü uyarınca hareket ederek ilgili tüzüğü kabulü ile başlar, AP'den üye tam sayısının çoğunluğunun muvafakatı alınarak oybirliğiyle karara bağlanır.

Mali planlar imzalandıkları yıl geçerli olan fiyat seviyesine göre düzenlenir, ilerleyen yıllarda enflasyon oranları bütçeye yansıtılır.<sup>37</sup>

Bu güne kadar dört mali plan uygulanmış, beşincisi ise 2014 itibariyle yürürlüğe girmiştir. Mali planlar yedi yıllık olmasının yanı sıra, tahmin edilebilir olması ve bütçe disiplini yaratması bakımından önemli bir mekanizmadır. Ayrıca, gelecek dönemler için öncelikli başlıkları yaratarak, bütçenin çerçevesini çizer. Örneğin; 2014-2020 mali planının politikalar bağlamında, öncelikli başlıkları (tarım, uyum, araştırma ve inovasyon, eğitim, vb.) 2011 sonu itibariyle belirlenmiştir.

Her mali plan dönemi, az ya da çok değişim ve reform anlamına da gelmektedir. Son mali planın şekillendirilmesinde de çeşitli hususlar etkili olmuştur. 2014-2020 mali planının tasarı aşaması, bir taraftan AB'nin birçok üye ülkesinde ekonomik ve finansal sıkıntıların beraberinde getirdiği zorluk ve kriz ortamı, bir taraftan da AB'nin büyüme, istihdam, rekabet gücünün artırılması planının çerçevesini çizip, hedeflerini ortaya koyan "Avrupa 2020 Stratejisi" etkili olmuştur. AB Bütçesi bu ortamda en önemli unsurdur. Bütçenin harcama kalemleri

---

<sup>37</sup> Bilici, 2013, a.g.e., s. 29.

belirlenirken Avrupa 2020 Stratejisi ile paralel bir şekilde hareket edilmeye çalışılmıştır.

Yeni mali plan dönemi müzakerelerinde, “AB akılcı mali sıkılaştırma önlemleri ile krizden çıkarılmalı, aynı zamanda makro ekonomik istikrarın sağlanması ve büyümenin istenilen rotaya girmesi için yeni işler geliştirilmeli” görüşü hakim olmuştur. Tasarı sürecinde uzun dönemli bütçede kesintiye gidilmesi fikri ağır basmış olsa da, mali çerçevenin güçlenmesi için bütçe hacminin gelişmesi gerektiği yönünde fikirler de ortaya çıkmıştır. Güçlü ekonomik entegrasyon için ortak bütçenin güçlendirilmesini kaçınılmaz gören yaklaşımlar, bir taraftan özkaynakların basitleştirilmesi, bir taraftan da yeni kazanç yaratacak özkaynaklar yaratılması önermiştir.<sup>38</sup>

AB’de müzakere ve uzlaşma süreçleri, entegrasyonun en önemli unsurlarından biridir. Son mali planla ilgili uzlaşma varılması da yaklaşık 18 aylık görüşme sonrasında mümkün olmuştur. Müzakerelerde hedef, üye devletlerin ortak bir fikir noktasında buluşmalarını sağlamak olsa da, başta İngiltere ve Almanya olmak üzere bütçenin yaklaşık %55’ini, net bakiyenin 2/3’ünü, 24 milyar €’luk katkı ile finanse eden beş ülkeden dördünün (Almanya, İngiltere, Hollanda ve Finlandiya) bu kararın alınmasında etkisi oldukça yüksektir.<sup>39</sup> Ancak Fransa hedeflerinin birbirleri ile çelişkiye düşmesinden ötürü yeterince net bir duruş sergileyememiştir. Bir yandan tarım fonunun en azından muhafaza edilmesi beklentisi içinde olan Fransa, bir yandan da milli gelir katkısının bütçe içindeki payının azaltılmasını istemektedir.

---

<sup>38</sup> Rui Henrique Alves, Oscar Afonso, The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources, June 2009,

< <http://econstor.eu/bitstream/10419/66181/1/727026941.pdf> >, (23/07/2014).

<sup>39</sup> The European Budget Agreement 2014/2020: the end of a “slight” budgetary suspense?, **European Issues no 226**, 04/02/2014, < <http://robert-schuman.eu/en/European-issues/0266-the-European-budget-agreement-2014-2020-the-end-of-a-slight-budgetary-suspense> >, (02/08/2014).

Zira, 2020 yılına gelindiğinde OTP harcamaları, AB Bütçesi'nin 1/3'üne tekabül edecektir. Fransa ayrıca, ekonomik yapısının tabiatı gereği bölgesel yardımların ve ekonomik canlanmaya destek sağlayan fonların devamı konusunda da diğer büyüklerden ayrılmaktadır.

### **b. 2014-2020 Çok Yıllık Mali Planı Çerçevesinde AB Harcamaları**

AB, bugün itibariyle, Birliğin ayakta kalması, iyileşmesi ve politikaların işleyişi amacıyla, senede yaklaşık 130 milyar € fon sağlayabilmektedir. AB harcamalarını çok genel hatlarıyla, üç ana başlıkta inceleyebiliriz. Bunlar tarım ve kırsal alanlara harcanan fonlar, uyum amacıyla özellikle düşük gelir düzeyine sahip alanlara harcanan fonlar ve diğerleri. Genel hatlarıyla çok değişiklik göstermese de AB harcama kalemleri, dönemsel konjonktüre ve Birliğin öncelikli ihtiyaçlarına göre mali planların tasarlanma dönemlerinde değişiklikler göstermiştir.

Her ne kadar 60'ların başından bu yana OTP harcamalarında büyük oranlarda azalma olduysa da AB, hala fonlarının %50'sine yakını tarım, balıkçılık ve kırsal alanlara harcamaktadır. Özellikle bütçeye katkısı GSMG payı anlamında büyük, tarım sektörünün kendi ekonomisine katma değeri yüksek olmayan ülkelerin en büyük eleştirisi de tarım sektörünün AB ekonomisinin büyümesine, gelir ve istihdamına katkısının yeterli düzeyde olmayışıdır.<sup>40</sup>

2005 yılına kadar bütçenin ana kalemleri tarım politikası, yapısal harcamalar, iç ve dış politika hizmetleri, idari harcamalar, katılım öncesi mali yardım ve rezervler olmak üzere yedi başlığa ayrılmış, 2005 sonrası bu başlıklar akılcı ve içsel büyüme, sürdürülebilir kalkınma ve doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi, güvenlik ve

---

<sup>40</sup> Richard Baldwin, Charles Wyplosz, **The Economics of the European Union**, 4th edition, Mc Graw Hill, 2012, s. 79.

vatandaşlık, küresel Avrupa, idare ve telafiler olmak üzere altıya indirilmiştir. Bu başlıklar içerisinde, en büyük pay, %44,9 ile, akılcı ve içsel büyümeye, %41,92 oranında da tarım, çevre, bölgesel farklılıklar ve doğal kaynakların kullanımı ve yönetimi gibi konuları ağırlıklı olarak kapsayan sürdürülebilir kalkınmaya ayrılmıştır.<sup>41</sup> Yeni mali plan çerçevesinde belirlenen başlıklar, Avrupa 2020 Stratejisi hedeflerine ulaşmayı sağlayacak nitelikte tasarlanmış ve bu harcama kategorileri için yeterli miktarda finansman kaynağı tahsis etmeye çalışılmaktadır.

---

<sup>41</sup> The Multiannual Financial Framework Explained, 2013, <[http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm)>, (20/08/2014).

Tablo 2: 2014-2020 Çok Yıllı Mali Planı (2011 sabit fiyatları)

<b>Çok Yıllı Mali Çerçeve</b>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
<b>1.Akılci ve İçsel Büyüme</b>	<b>60283</b>	<b>61725</b>	<b>62771</b>	<b>64238</b>	<b>65528</b>	<b>67214</b>	<b>69004</b>	<b>450763</b>
1a:Büyüme ve İstihdamın için rekabet gücünün artırılması	15.605	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	125.614
2a:Ekonomik, sosyal ve sınıırötesi uyum	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
<b>2.Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar</b>	<b>55.883</b>	<b>55.060</b>	<b>54.261</b>	<b>53.448</b>	<b>52.466</b>	<b>51.503</b>	<b>50.558</b>	<b>373.179</b>
Piyasa harcamaları ve doğrudan ödemeleri	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
<b>3.Güvenlik ve vatandaşlık</b>	<b>2.053</b>	<b>2.075</b>	<b>2.154</b>	<b>2.232</b>	<b>2.312</b>	<b>2.391</b>	<b>2.469</b>	<b>15.686</b>
<b>4.Küresel Avrupa</b>	<b>7.854</b>	<b>8.083</b>	<b>8.281</b>	<b>8.375</b>	<b>8.553</b>	<b>8.764</b>	<b>8.794</b>	<b>58.704</b>
<b>5.Kurumların yönetim giderleri</b>	<b>8.218</b>	<b>6.791</b>	<b>6.955</b>	<b>7.110</b>	<b>7.278</b>	<b>7.425</b>	<b>7.590</b>	<b>61.629</b>
Kurumların idari harcamaları	6.649	6.791	6.955	7.110	7.258	7.425	7.590	49.798
<b>6.Karşılama giderleri</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>Toplam Taahhüt Ödenekleri</b>	<b>134.318</b>	<b>135.328</b>	<b>136.056</b>	<b>137.100</b>	<b>137.866</b>	<b>139.078</b>	<b>140.242</b>	<b>959.988</b>
%Gayrisafi Milli Gelir	<b>1,03%</b>	<b>1,02%</b>	<b>1,00%</b>	<b>1,00%</b>	<b>0,99%</b>	<b>0,98%</b>	<b>0,98%</b>	<b>1%</b>
<b>Toplam Harcama Ödenekleri</b>	<b>128.030</b>	<b>131.095</b>	<b>131.046</b>	<b>126.777</b>	<b>129.778</b>	<b>130.893</b>	<b>130.781</b>	<b>908.400</b>
%Gayrisafi Milli Gelir	<b>0,98%</b>	<b>0,98%</b>	<b>0,97%</b>	<b>0,92%</b>	<b>0,93%</b>	<b>0,93%</b>	<b>0,91%</b>	<b>0,95%</b>
<b>Mevcut kar marjı</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,28%</b>
Gayrisafi milli gelirin %'si olarak özkaynaklar tavanı	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Kaynak: < [http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm) >, (20/08/2014).

2014-2020 mali planının birinci başlığı olan, “Lizbon Çalışma ve İş Stratejisi”<sup>42</sup> ni yineler nitelikteki, **Akılcı ve İçsel Büyüme** başlığı 2007-2013 mali planı döneminde sürdürülebilir büyüme, daha önceki dönemlerde de yapısal harcamalar olarak kullanılmaktaydı. AB’nin daha rekabetçi hale gelmesi ve sürdürülebilir bir şekilde kalkınmasını amaçlayan temel amacı değişmese de günün getirdiği ihtiyaç ve önceliklere göre yeni unsurlar eklenmiştir. Bu doğrultuda iki alt başlığı kapsamaktadır. “*büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik*”, bu harcama kaleminin ilk alt başlığı olup, özellikle Birlik içi rekabetin sağlanması bağlamında gerçekleştirilecek olan faaliyetleri içermektedir. Özellikle araştırma alanları ve inovasyon, eğitim, enerji, ulaşım ve telekomünikasyonda Trans-Avrupa ağları, sosyal politika ve girişimcilik bu başlığın temel harcama kalemleridir. Avrupa Birliği’nin temel amaçlarından birinin de rekabet ortamının teşviki olduğu göz önüne alındığında bu alt başlığın önemi daha da iyi anlaşılabilir. Bir diğer alt başlık da “*ekonomik, sosyal ve sınır ötesi uyum*” olarak belirlenmiş göreceli olarak kalkınmışlık düzeyi az olan üye ülkelerin uyum sağlamasını teşvik etmek ve bölgelerarası işbirliğini güçlendirmek amacıyla bölgesel politikaları kapsamakta böylece ekonomik ve sosyal ahengin sağlanabilmesini amaçlamaktadır. Bu başlık altındaki harcamalar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Uyum Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Kırsal Kalkınma Tarım Fonu’ndan karşılanmaktadır.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Bir yandan küreselleşmenin gerektirdiği fırsatlar ve tehditler, bir yandan AB’nin kendi içerisinde yüz yüze kaldığı artan ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlarla hantallaşan ekonomik yapının özellikle ar-ge, yeni teknoloji gibi alanlarda Asya, ABD gibi pazarlarla rekabet edebilme gücünün artması amacıyla, 23-24 Mart 2000 tarihinde “Lizbon Çalışma ve İş Stratejisi” adıyla geleceğin Avrupa’sına yönelik bir strateji oluşturulmuştur. Hedef, 10 yıl içinde sürdürülebilir ekonomik büyüme ortamının yaratılarak AB’nin küreselleşen güç olarak konumunun güçlendirilmesidir. Lizbon Stratejisi, Avrupa 2020 için önemli bir temel olmuştur.

<sup>43</sup> Bilici, 2013, **a.g.e.**, s. 45.

İkinci başlık olan, **Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi**, OTP, Ortak Balıkçılık Politikası (OBP), kırsal kalkınma ve çevrenin korunması ile ilgili unsurları kapsamaktadır. Bu başlık, Birliğin OTP kapsamında yer almakta olan pazara yönelik harcamaları, doğrudan yardımları ve bunların dışında kalan kırsal kalkınma, çevre ve balıkçılık ile ilgili harcamaları kapsamaktadır. AB'nin kuruluş yıllarında %80'lerde olan tarım harcamaları, 1990'larda başlayan ve 2000'li yıllardan itibaren hız kazanan reform çalışmalarıyla, bütçe üzerindeki yükün azaltılarak, tarım ve kırsal alanlara desteğin daha etkin bir şekilde yapılması amacıyla %40'lara kadar inmiştir. Tarım harcamaları Avrupa Tarım Garanti Fonu (ATGF) ve yapısal harcamalar yeni tabiriyle akılcı ve içsel büyüme başlığı altında açıklanan Avrupa Kırsal Kalkınma Tarım Fonu (AKKTF)'nden karşılanmaktadır.<sup>44</sup> Doğal Kaynakların Yönetimi ve Korunması başlığı Bütçesindeki harcamaların, 2014-2020 dönemi için ortalama %39'unu ihtiva etmesinden dolayı en büyük ikinci harcama kalemi olma özelliğini taşımaktadır.<sup>45</sup>

Üçüncü başlık ise **Güvenlik ve Vatandaşlık** başlığıdır ve vatandaşlık haklarının, özgürlüğün, adaletin sağlanması ve güvenli bir yaşam sahasının oluşturulması için kullanılmaktadır. Adalet ve içişleri, sınır güvenliği, tüketicinin korunması, kültür, gençlik ve vatandaşlarla iletişim gibi çok çeşitli alanda düzgün işleyişin sağlanması adına fon sağlanmaktadır. Böylece Avrupa kültürüne ve barındırdığı çeşitliliğe sahip çıkılması mümkün olacaktır.

---

<sup>44</sup> ATGF ve AKKTF üye devletler ve Birlik'in ortak yönetimi ile adem-i merkeziyetçi bir yapı ile yürütülmektedir; başka bir ifade faydancıların ödemeleri Komisyon tarafından değil, üye devletler tarafından yapılmaktadır.

<sup>45</sup> Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014 and the Figures, <[http://ec.europa.eu/budget/news/article\\_en.cfm?id=201401281520](http://ec.europa.eu/budget/news/article_en.cfm?id=201401281520)>, s. 11, (20/09/2014).

**Küresel Avrupa** başlığı tüm dış faaliyetleri kapsamaktadır. AB'nin ekonomik ve siyasi konularda, bölgesel ve küresel açıdan özgürlükler, barış, demokrasi, daha iyi yaşam koşullarının inşa edilmesi ve kalkınmanın sağlanması gibi başlıklarla Birlik içinde ve dışında izleyeceği politikaların finansmanı bu başlık altında sağlanmaktadır. "Küresel Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği" başlığı, genel olarak Birliğin dış ilişkileri, Türkiye'yi de yakından ilgilendiren Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), Avrupa komşuluk ve ortaklık aracı, istikrar ve kalkınma yardımları, insani yardımlar gibi alanlara yönlendirilen kaynakları bünyesinde barındırmaktadır. bütçe harcamalarının yaklaşık %6'sı AB ile olan ilişkisinin statüsüne göre dağıtılmaktadır.<sup>46</sup>

**İdare** başlığı, tüm Birlik kurumlarının gerçekleştirdikleri yönetim harcamalarını içermektedir. Özellikle aktif olarak çalışan ya da emekli olmuş personellerin maaşları, kırtasiye giderleri, bina bakım-onarım giderleri, Avrupa okulları, yapılan konferans ve toplantıların masrafları vb. örnek olarak gösterilebilir.<sup>47</sup>

**Telafi** ödemeleri başta Birliğe yeni üye olmuş devletlerin mali durumlarının, Birlik mali yapısına uyum sağlaması için yapılan ödemeler yer almaktadır. Yeni mali plan döneminde telafi edici düzenlemeler Hırvatistan'a yönelik olarak yapılmıştır.

Sonuç olarak onaylanan yeni mali plan ile, ilk kez harcama kalemlerinde kesintiye gidilmiş, yeni mali plana göre harcama kalemlerine ilişkin ödenek miktarı,

---

<sup>46</sup> Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014 and the Figures, <[http://ec.europa.eu/budget/news/article\\_en.cfm?id=201401281520](http://ec.europa.eu/budget/news/article_en.cfm?id=201401281520)>, s.11-13, (20/09/2014); Bilici, 2013, **a.g.e.**, s.48.

<sup>47</sup> The Multiannual Financial Framework Explained, MFF Structure and Content, 2013 <[http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm)>, (16/09/2014).



2013 yılında Birliğe katılan Hırvatistan da dahil edilerek, yaklaşık 960 milyar € olarak belirlenmiştir. Onaylanan çok yıllık çerçeve kapsamındaki reel özkaynak miktarı ise 908 milyar €'dur. Önceki mali planla kıyaslandığında özkaynaklar yaklaşık 35 milyar € azalmıştır.<sup>48</sup> Mali plan müzakerelerinin galibi; bütçede indirim gitme konusunda Almanya, İngiliz Çek'inin devam etmesi konusunda da İngiltere olmuş gibi görünmektedir.

## **II. ORTAK TARIM POLİTİKASININ GELİŞİMİ**

### **A. DÜNDEN BUGÜNE ORTAK TARIM POLİTİKASI**

Beslenmenin toplumların en kaçınılmaz gereksinimi olduğundan yola çıkarak, tarım, toplumların varlıklarını sürdürebilmesini sağlamanın en önemli araçlarından biridir. Dolayısıyla her ulus, her topluluk başta kendi kendine yeterliliği sağlamak amacıyla tarım politikalarına önem vermekte ve çeşitli araçlarla desteklemektedir.

Yeterliliğin yanı sıra gıda güvencesinin sağlanması ve olağanüstü hallerde zor durumda kalınmaması ve arz garantisinin sağlanması için tarım sektörünün desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca tarım sektörü sanayi ve hizmet sektörlerine göre verimlilik bakımından daha geride olduğu için, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi ve tarım çalışanlarının ulusal gelirden daha dengeli bir pay alabilmeleri için tarımsal desteklemeler önem kazanmaktadır. Siyasi nedenler ve

---

<sup>48</sup> 2014-2020, Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Planı Çerçevesine İlişkin Bilgi Notu, T.C. AB Bakanlığı, Şubat 2013, < [http://abgs.gov.tr/files/ab\\_mff\\_2014\\_2020\\_notu.pdf](http://abgs.gov.tr/files/ab_mff_2014_2020_notu.pdf) >, (10/09/2014).

oy beklentisi ve tarım lobilerinin çalışmaları da tarımın desteklenmesine katkıda bulunmaktadır.<sup>49</sup>

Başka bir ifadeyle; toplumlar, stratejik olarak (savaş-kriz-doğal afet ve ekonomik kriz durumlarında) ülkenin pozisyonunu korumak için özellikle gıda ürünlerin de dışa bağımlı olmamalıdır. Dolayısıyla tarım ürünlerinin önemi yadsınamaz. Ayrıca tarım, sektör olarak da bölge ekonomisi için önemlidir. Zira, tarım sektörü yalnızca üretici değil aynı zamanda (tarım makinaları, zirai araçlar gibi) mal ve hizmetlerin tüketicisidir. Makine teçhizat (traktör, vs.), zirai kimyasallar, inşaat malzemeleri, yakıt ve çeşitli hizmet alımında bulunarak da GSMH'ye tüketici olarak katkıda bulunur. Dolayısıyla tarımsal üretim, sanayi, hizmet gibi bütün bu sektörleri etkilemektedir.<sup>50</sup>

Doğal ortamda gerçekleşen tarımsal üretim, öncelikle iklim, toprak ve su gibi doğal üretim unsurlarına bağlıdır. Günümüz koşullarında teknolojik gelişmelerle iklim ve toprak yapısının getirdiği olumsuzluklar azaltılsa da doğal koşulların etkisi tam anlamıyla ortadan kaldırılamamaktadır. Tarımsal üretim, ürün çeşitliliğine göre farklılık gösterse de uzun ve dönemseldir. Dolayısıyla tarımsal üretimdeki belirsizlikler fiyat ve gelir istikrarsızlığı yaratmaktadır. Adam Smith'e göre tarımsal üretim, emek, sermaye ve doğal kaynaklardan oluşan faktörlerin bir fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. Tarım, iklim, toprak gibi doğal kısıtlar ve aile yapısı ve geleneklerin oluşturduğu sosyal kısıtlardan dolayı, uzmanlaşmanın zor olduğu bir sektördür. Bununla birlikte, tarım ürünlerinin beslenme ile olan doğrudan ilişkisi

---

<sup>49</sup> Mustafa Acar, **DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği**, Orion Yayınevi, Mart 2006, Ankara, s. 25-26

<sup>50</sup> Miroslav JOVANOVIĆ, **The Economics of European Integration Limits and Prospects**, 2005, Edward Elgar, Cheltenham, UK, s. 211-212.

tarım ürünleri talep esnekliğinin<sup>51</sup> düşüklüğü sonucunu da doğurmaktadır.<sup>52</sup> Tarım sektörü, iklim, arz-talep gibi dışsal etkilere hem çok açık hem de birçok üründe esnekliği düşük bir sektördür.

Özetle, gıda yeterliliği, tarımsal üretim, üretici ve tüketicilerin haklarının gözetilmesi gibi temel unsurlar da hükümetlerin ülkelerinin tarımlarına müdahale etmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu müdahale şekli de “tarım politikası” olarak tanımlanmaktadır.<sup>53</sup> Tarım politikalarının<sup>54</sup> en önemli özelliği, üretim ve tüketim miktarı, gelir ve fiyatlar ve ticaret üzerinde çeşitli müdahaleler aracılığı ile belirleyici etki yaratıyor olmasıdır.

Tarım politikası konuları genellikle makro düzeydeki tarım ekonomisi sorunları ile ilgilidir. Ancak, mikro düzeyde araştırmalar yapmak, mikro düzeydeki sorunlara çözüm yolu aramak da tarım politikası aracılığı ile olmaktadır. Tarım politikası kararlarının alınıp uygulanmasında teknik tarım bilgisinin yanısıra hukuki, sosyal ve kültürel unsurlar göz önünde bulundurularak politik kararların sağlıklı alınması önem taşımaktadır. Zira, tarım politikası araçlarının doğru belirlenmesi ve uygulanması, tarım kesimi, kırsal alanlar ve tüketicinin yanı sıra özellikle sanayi olmak üzere diğer sektörleri de etkilemektedir.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Talep esnekliği, herhangi bir malın talep edilen miktarının, o malın fiyatındaki artışa ya da tüketicinin gelir düzeyindeki azalmaya karşı hassasiyeti olarak tanımlanabilir.

<sup>52</sup> Ahmet Şahinöz, **Neolitik'den Günümüze Tarım Ekonomi ve Politikaları**, Ankara, 2011, Turhan Kitabevi, s: 22-23.

<sup>53</sup> Halis Akder, Ortak Tarım Politikası, in **Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar (Editörler: Belgin Akçay, Kemal Kızılca)**, 2011, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 405.

<sup>54</sup> Politika kavramı, bir hedefe ulaşmak için izlenen yol-strateji tercihidir. Bu tercih çoğu zaman belirli yetkilere sahip politik güç tarafından belirlenmekte ve uygulamaya konulmaktadır.

<sup>55</sup> Gülcan Eraktan, **Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası**, İstanbul, 2001, Uzel Yayınları, s: 3-4.

## B. NEDEN ORTAK BİR TARIM POLİTİKASI?

OTP, Avrupa entegrasyonunun köşe taşı sayılabilecek bir oluşum olarak değerlendirilmelidir. AB milli gelirinin yaklaşık %2'sine, işgücünün %5'ine sahip bir sektörün birlik Bütçesi'nin yarısına yakın bir yük oluşturması ve buna rağmen bu duruma uzun yıllar göz yumulması anlaşılması oldukça zor bir konu olmuştur. Bu yaklaşımla çiftçilere uygulanan yüksek koruma oranları, hem çiftçilerin piyasa hareketlerine karşı bir kalkan oluşturmuş, hem de tarım ürünlerinin dünya fiyatlarında satılmış olması eleştirilere maruz kalmıştır.

OTP'nin temelleri 1950'li yıllarda atılmış, 2. Dünya Savaşı sonrası tarım dahil birçok sektörde büyük tahribat görmüş olan AB'nin gıda arzının garanti edilmesi, başka bir ifade ile gıda sıkıntısı yaşamamanın önüne geçilmesi amacıyla yola çıkılmıştır. Gıda sıkıntısının üstesinden gelmek istemenin yanı sıra, tarım sektörünü çok taraflı olarak iyileştirme girişimlerinin altında çeşitli unsurların yattığını söyleyebiliriz. Öncelikle, tek pazarın iyi işlemesi için etkin ve düzenli bir tarım ürünleri piyasasına sahip olmak kaçınılmaz olmuştur. O dönemde, kurucu 6 üyenin toplam işgücünün %25'i tarımda çalışmaktaydı. Bu oran, İtalya'da %40'lara kadar çıkarken, Fransa'da %26, Batı Almanya'da %20'lerde seyretmeydi. Öte yandan Avrupalı çiftçiler, o dönemde güçlü olan Hristiyan demokratların önemli bir seçmen kitlesini oluşturuyordu. Dolayısıyla tarımın politika yapımcıları için göz ardı edilemez bir kitle olduğunu söylemek mümkündür. Zaten Lüksemburg hariç tüm kurucu üyeler halihazırda bir çiftlik-fiyat destek mekanizmasına sahip olduğu için böyle bir düzenlemeye sıcak bakılmıştır. Bu konuda Fransa hükümetinin de göz ardı edilemez

bir baskısı olduğunu söyleyebiliriz. Fransa Almanya'nın sanayideki etkinliğine karşın OTP yoluyla Topluluk'ta söz sahibi olmayı öngörmüştür.<sup>56</sup>

OTP ile, Topluluk ülkelerinin yeterli gıda arzına sahip olması, tarım kesiminin gelir düzeyinin güvence altına alınması, piyasalar arasındaki farklılıkların giderilmesi ve gıda güvencesinin sağlanarak, tüketicilere uygun fiyatlar sunulması hedeflenmiştir. OTP başa çıkılması zor bir politika olarak doğmuş ve her döneminde çeşitli zorluklarla mücadele etmiştir. En zoru da OTP hedeflerinin farklı tarımsal yapı ve politikalara sahip ülkeler tarafından uygulanmaya çalışılıyor olmasıdır.<sup>57</sup> Öte yandan, OTP'nin, tarımsal üretimi düzenleme misyonunun yanı sıra bütünleşme sürecine katkısı da göz ardı edilemez. Zira, Avrupa ülkeleri birçok teknik altyapısı olan bir alanda birlikte hareket etme kabiliyetlerini de ortaya koymaktadırlar.<sup>58</sup>

OTP bütün bu hedefler ve çelişkiler doğrultusunda, Avrupa tarımı için ortak bir politika belirlenmesi amacıyla, 1 Ocak 1958 yılında yürürlüğe girmiş ve Topluluğun Kurucu Antlaşması (Roma Antlaşması) ile OTP'nin yasal temelini oluşturan ilkeler belirlenmiştir. Roma Antlaşması'nın 39. maddesi ile OTP'nin temel amaçları; tarımsal verimlilik, çiftçilere adil yaşam standardının sunulması, istikrarlı piyasalar ve buna bağlı olarak gıda arzının güvenliği ve tüketicilere makul fiyatların sunulması olarak belirlenmiştir. OTP'nin çıkış noktası olan bu hedeflerle ilgili olarak, çiftçilere adil yaşam standardının sağlanması ve tüketicilere makul fiyatların sağlanması hedefinin çeliştiğini söylemek mümkündür. Çiftçi gelirlerinin önemli bir kısmı gıda fiyatlarından kaynaklanmaktadır, fiyat artışı da çiftçilerin yaşam

---

<sup>56</sup> Andreas Staab, **The European Union Explained**, USA, 2008, Indiana University Press, s.102-103, The Treaty of Rome 1957, < <http://eurotreaties.com/rometreaty.pdf> >, (07/10/2013).

<sup>57</sup> Ahmet Şahinöz, **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1993, s: 5-6.

<sup>58</sup> Gökhan Kilit, **AB Ortak Tarım Politikası ve Reform Çalışmaları**, **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**, sayı 52, Mayıs 2012, s. 31.

standardını da iyileştirmektedir.<sup>59</sup> Bu çelişkinin OTP'nin her aşamasında reform ihtiyacını oluşturan sebepler arasında, doğrudan ya da dolaylı bir biçimde karşımıza çıkacağını söylemek mümkündür.

OTP 1958 yılında yürürlüğe girmiş, 1962 yılında uygulanmaya başlamıştır. Ön hazırlıkların yapıldığı ve kuralların oluşturulduğu 1958-1962 yılları arası üye ülkeler kendi ulusal politikalarını uygulamışlardır. 1962 yılında, OTP'nin yürürlüğe girmesi ile üye ülkeler arasındaki gümrük vergileri ve kotalar kalkmış, tarım ürünleri ticareti kolaylaşmış ve üçüncü ülkelere ortak tarife uygulaması başlamıştır. OTP kapsamında AB'nin, tarım sektörü içerisinde yer alan üretici kesimin, oluşabilecek bir fiyat dalgalanmasından korunması, etkilenmemesi ve tarımda oluşabilecek ürün yetersizliğinin önüne geçilmesi amacıyla ciddi yaptırımlar uygulanmıştır. Özellikle piyasa içerisinde tarım sektörünün bu dalgalanmalardan zarar görmemesi için kalıcı düzenlemeler yapılmış ve üretici sürekli desteklenmiştir. Bu düzenlemeler ile tarım sektörünün uğrayacağı sorun ya da zararın önüne geçilmesi amacıyla piyasalarda oluşan dalgalanmalara müdahale edildiği de görülmektedir. Bu doğrultuda özellikle '90'ların sonuna kadar çeşitli destekleme mekanizmalarıyla çiftçiyi memnun etme politikası izlenmiştir.

2004 yılında 10, 2007 yılında da 2 yeni ülkenin katılımıyla, gerek tarım nüfusunun artması, gerekse kırsal alanların genişlemesi, OTP'nin günümüz koşullarına göre şekillenmesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Ayrıca, son 25 yılın en önemli eleştirilerinin başında gelen, AB Bütçesi içindeki tarım harcamalarının payı, azalma yönünde bir seyir izlese de, OTP göz önünde olmaya devam etmiştir. Tablo 3'de de görüldüğü gibi, 2004 yılından sonraki büyük genişleme dalgası ile Avrupa

---

<sup>59</sup> Andreas Staab, 2008, **a.g.e.**, Indiana University Press, s.102.

tarımının ve kırsal alanların yapısı önemli bir değişime uğramıştır. Bununla birlikte, OTP harcamalarının, AB Bütçesi'ndeki azalan payına rağmen, OTP'nin değişmesi ve dönüşmesi yönündeki baskılar artarak devam etmiştir. Tablo 3, 4 ve grafik 1, 2000 yılı sonrası AB tarımının yapısındaki değişimi ve tarım harcamalarının AB Bütçesi karşısındaki durumunu özetlemektedir.

Tablo 3: OTP'nin Temel Göstergeleri ve Yapısal Değişimi

Milyon €	2003 (AB 15)	2013 (AB 28)	2014 (AB 28)
Gayrisafi hasıla -AB 28	10.151.451	13.529.099	13.473.801
Tarım ürünleri hasılası	286.372	411.780	401.950
Tarım ürünlerinin gayrisafi katma değeri	148.125	162.219	158,742
Tarım ve hayvancılıktan sağlanan katma değer ( % toplam katma değer)	2	1,7	1,7
	<b>AB 12</b>	<b>AB 15</b>	<b>AB 28</b>
Tarımsal İşgücü/kişi	17.662.000	20.292.000	25.474.520
Kırsal Alan Yüzölçümü (km2)	1.086.298	3.236.260	4.406.795
Kırsal Alan Gayrisafi Katma değeri (milyon €)	836.661	8.688.098	9.524.753
Tarım Ürünleri Hasılası Katma Değeri (milyon €)	21.076	148.125	158.742

Kaynak: Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012, <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, (15/11/2014);  
 Output of the agricultural industry, <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tag00102&language=en>>, (20/01/2015); EU Commission, Agriculture in the European Union-Statistical and Economic Information, 2003.

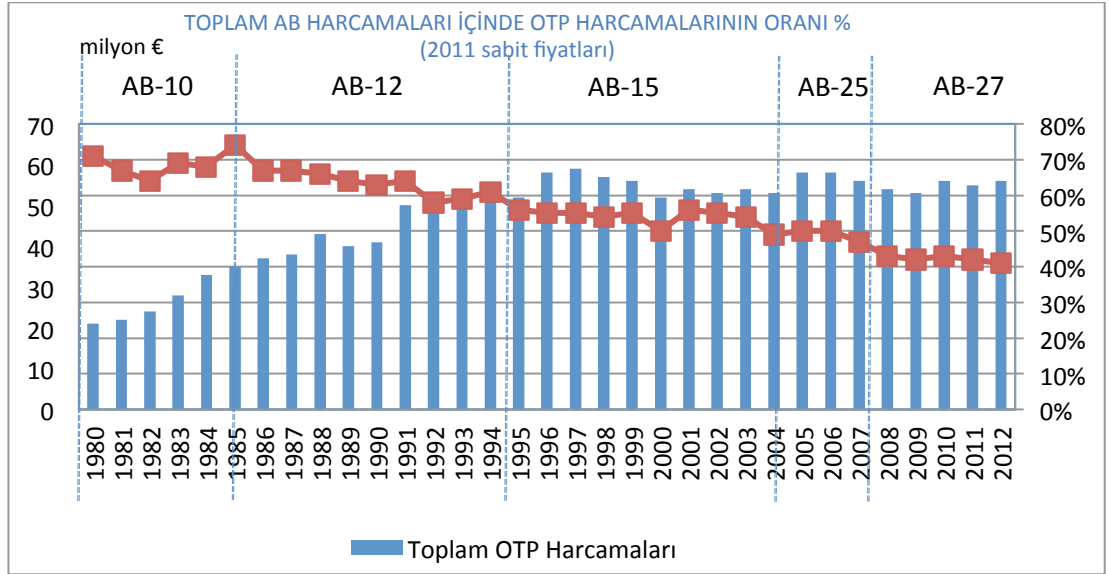


Tablo 4: AB Bütçesi içinde OTP Harcamaları

Yıl	1968	1975	1980	1990	1996	2000	2014
AB Bütçesi	1.488	5.817	15.857	44.378	82.015	77.879	134.318
OTP Harcamaları	1.292	4.404	11.940	28.422	43.043	41.844	55.883
OTP /AB Oranı (%)	87	73	82,60	65,60	55,20	54	41

Kaynak: Ragıp Şahin, Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, Ankara,1998, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü; EU Commission, Agriculture in the European Union-Statistical and Economic Information, 2014.

Grafik 1: Toplam AB Harcamaları içinde OTP Harcamaları



Kaynak: <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf)>, (10/11/2014).

## 1. OTP'nin İlkeleri

OTP 'nin başarılı bir şekilde yürütülmesi ve farklılıkların yarattığı zorlukların ortadan kalkması için Avrupa tarımı, pazar birliği (tek pazar) ilkesi, topluluk tercihi ve mali dayanışma ilkeleri üzerine oturtulmuştur. Bu ilkelerle, üye ülkelerin bütünleştirilmesi ve bir arada daha etkin çalışması, fazla çıktı elde edilerek üye ülkelere fayda sağlaması amaçlanmıştır.<sup>60</sup> Bu ilkeler nasıl bir ortak politika tasarlandığıyla ilgili fikir de vermektedir.

Pazar birliği ilkesi ile adından da anlaşılacağı gibi tarım ürünleri için tek bir Pazar yaratmayı hedeflenmiştir. Bu ilkeye göre, tarım ürünlerinin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşabilmesi için gümrük vergilerinin kaldırıldığı, üçüncü ülkelere karşı da ortak bir gümrük tarifesinin uygulandığı ve tek bir ülke gibi tek fiyatla ve sabit kur üzerinden ticaret yapılabildiği “tek bir pazar” yaratılacaktır. Söz konusu vergilerin ve sınırlamaların aşamalı olarak kaldırılması öngörülmüştür. Pazar birliği ilkesi, ortak gümrük tarifelerinin uygulanması ve tahıl ürünlerinde ortak fiyat uygulaması ile gerçek anlamda 1967 yılında yürürlüğe girmiştir. Geçiş dönemi olarak nitelendirilen 1962-1967 döneminde, Fransızlar fiyatları vergilendirerek yukarıya, Almanlar sübvansiyonlarla aşağıya çekmişlerdir. Bu uygulamalardan Fransız tahıl üreticileri ilk dönemde fiyatlarda %40 artış elde etmiş, buna bağlı olarak çiftçilerin reel gelirlerinde üç yıllık dönemde %25 artış sağlanmış da olsa, 90'lar ve sonrası Bütçe yükünün arttığı, ürün fazlalarının oluştuğu sorunlu OTP'nin temelleri

---

<sup>60</sup> Somai, Miklos, **Chances of the Hungarian Agriculture in the light of negotiations for EU-accession** (PhD Theses, July 2002), < [http://vki.hu/somai\\_miklos.shtml](http://vki.hu/somai_miklos.shtml)>, (11.07.2011).

atılmıştır. Bu uygulamalar ile son derece korunaklı ve sürekli desteklenen AB tarımı, bütçe üzerinde sürekli bir kambur oluşturmuştur.<sup>61</sup>

Topluluk ürünlerine öncelik tanınması da topluluk tercihi ilkesini yaratmıştır. Böylece iç pazarlarda yabancı ürünler yerine üye ülkelerin kendi ürünleri talep edilecektir. Avrupalı çiftçilerden satın alınan ürün fazlaları, Avrupalı olmayan çiftçilerden düşük fiyatlarla alınarak yüksek vergilerle AB düzeyine getirilmiş, öte yandan Avrupalı çiftçilere ihracat sübvansiyonları verilmek suretiyle, dünya fiyatları ile rekabet edebilmeleri sağlanmıştır. “Prelevman” adı verilen değişken oranlı vergi sistemiyle topluluk ürünlerinin avantajlı dünya fiyatlarından korunması hedeflenmiştir.<sup>62</sup>

Mali dayanışma ilkesi gereği OTP'nin mali yükünün tüm üye ülkelere karşılanmasına karar verilmiştir. Zira OTP'nin uygulanabilme sürecinde ortaya çıkacak yüklerin üye devletlerin kendi bütçelerinden karşılanması çeşitli zorluklar yaratacaktır. Bu amaçla; prelevman ödentileri, gümrük vergilerinin bir bölümü, şeker vergileri ve KDV'nin belirli bir yüzdesi ile<sup>63</sup> OTP giderlerinin karşılanması amacıyla, 1962 yılında 25 no'lu düzenleme ile ATYGF oluşturulmuştur. Fonun garanti bölümü, birlik Bütçesi'nin %45'ini, yönlendirme bölümü ise %3'ünü oluşturmaktadır.<sup>64</sup> Garanti bölümü, ortak piyasa düzenlemelerine yönelik harcamaların finansmanı, yönlendirme bölümü ise işletmelerin modernizasyonu,

---

<sup>61</sup> Şahinöz, 2011, **a.g.e.**, s.290; Şahinöz, 1997, **a.g.e.**, s.6; Staab, 2008, **a.g.e.**, s.103; Gülcan Eraktan, Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikası, in **Avrupa Birliği Politikaları (Editörler: Çağrı Erhan, Burça Kızıllırmak, Ceran Arslan Olcay)**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s: 93-94.

<sup>62</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s.291; Şahinöz, **a.g.e.**,1997, s.7; Staab, **a.g.e.**, 2008, s.103; Gülcan Eraktan, **ibid.**, 2007, s.94.

<sup>63</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s.291; Şahinöz, **a.g.e.**,1997, s.7; s.103, Gülcan Eraktan, **a.g.m.**, 2007, s.94.

<sup>64</sup> Financing the common agricultural policy, < [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm) >, (01/10/2009).

genç işçilerin katılımı, işleme ve pazarlama destekleri, ürün çeşitliliğini kapsayan yapısal politikaların bir kısmının finansmanı için oluşturulmuştur.<sup>65</sup> 21 Haziran 2005 tarihinde 1290/2005 sayılı konsey kararı ile ATYGF'nin yerine, OTP'nin önceliklerinin yerine getirilmesi ve kırsal kalkınmaya destek sağlanması amacıyla, Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (ATGF) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu (AKKTF) adlarıyla 2 ayrı fon oluşturulmuş ve 1 Ocak 2007 itibariyle yürürlüğe girmiştir.<sup>66</sup>

## 2. OTP'de Destekleme Mekanizmaları

Tarım politikalarının<sup>67</sup> en önemli özelliği, üretim ve tüketim miktarı, gelir ve fiyatlar ve ticaret üzerinde çeşitli müdahaleler aracılığı ile belirleyici etki yaratıyor olmasıdır. Politika araçları yerine ve beklentilere göre; gıda güvencesi, çiftçi gelirleri, modernizasyon, tarım ürünleri fiyatları vb. karma hedeflerle donatılmıştır. Bununla birlikte siyasi kaygıların da tarım politikaları üzerinde etkisi olduğu söylenebilir.

Tarım politikası araçlarının başında, tarıma yapılan “müdahale” şekilleri gelmektedir. Tarım kesimine müdahalenin en temel nedeni de tarım sektörünün istikrarsızlığıdır. Başka bir ifade ile tarım ürünleri talebinin, beslenmenin toplumların en kaçınılmaz gereksinimi olduğu gerçeğinden ötürü<sup>68</sup>, esnekliği oldukça düşüktür. Bununla birlikte tarım ürünleri arzı, doğal koşullar başta olmak üzere birçok

---

<sup>65</sup> P. Pezaros, **An Introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, Objectives And Orientations**, 1997, < <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020491.pdf> >, s.7, (01.12.2012) .

<sup>66</sup> Single farm payment, <<http://europe.eu/scadplus/leg/en/lvb/l11089.htm>>, (20/08/2008) .

<sup>67</sup> Politika kavramı, bir hedefe ulaşmak için izlenen yol-strateji tercihidir. Bu tercih çoğu zaman belirli yetkilere sahip politik güç tarafından belirlenmekte ve uygulamaya konulmaktadır.

<sup>68</sup> Acar, **a.g.e.**, 2006, s. 26.

değişkene bağlı olarak, oldukça istikrarsızdır. Bu sebeple tarım ürünlerine müdahale her çağda kaçınılmaz olmuştur. Söz konusu müdahale şekillerinin başında teknolojik (ar-ge) yatırımlar, destekleme mekanizmaları, gümrük duvarları yer almaktadır.<sup>69</sup>

Destekleme mekanizmaları, bir ülkenin ya da ortak çıkarlarla hareket eden ülkeler topluluğunun tarım politikalarından kaynaklanan amaçlarına ulaşabilmek için uyguladığı müdahale araçlarından biridir. AB'nin de ortak bir tarım politikası kararı aldığından bu yana uyguladığı en önemli politika aracıdır.

AB, 2. Dünya Savaşı sonrası azalan gıda arzının önüne geçmek için tarım sektörünü, verimlilik kriterini ikinci plana iterek, AB çiftçisini üretim yönünde motive etmek adına maliyetlerini ortadan kaldıran yüksek korumacı önlemlerle korumuştur. OTP'nin doğuşuyla birlikte, yüksek koruma duvarlarıyla oluşturulmuş olan destekleme mekanizmalarına “meşruiyet”<sup>70</sup> kazandıran en önemli unsur topluluğun gıda arzının garanti altına alınması olmuştur.

#### **a. Ortak Piyasa Düzenlemeleri**

“Piyasa Mekanizması; topluluk üyelerinin, OTP'nin uygulama sürecinde ortaya çıkabilecek piyasa farklılıklarının önüne geçilmesi amacıyla, tarım ürünlerinin üretim ve tüketim süreçlerini OTP ilkeleri çerçevesinde düzenleyen mekanizmaya “Ortak Piyasa Düzeni (OPD)” denilmektedir. Piyasa mekanizmasına ilişkin yapılan uygulama, birlik içerisindeki ülkelerin arasında oluşabilecek farklılıkların önüne geçilmesi amacıyla oluşturulmuştur.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s: 254-259.

<sup>70</sup> Şahinöz, **ibid.**, 2011, s. 254.

<sup>71</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 1997, s. 8.

Piyasa mekanizması, birlik üyesi ülkelerin kendi içerisinde uyguladığı tarım politikalarındaki farklılıkların ortadan kaldırılması, ortak bir politika ve sistemin uygulanmasını kolaylaştırması amacıyla geliştirilmiştir. Bu farklılıkları, fiyat farklılıkları, kalite farkı, üretim miktarı ve çeşitliliğine dair farklılıklar olarak özetlemek mümkündür. Bunun temelinde de ülkelerin üretim faktörlerinde avantajlı olduğu unsurun farklılık göstermesi yatmaktadır. Örneğin; bazı Birlik üyesi ülkelerin tarım sektörü içerisindeki payı oldukça azdır. Almanya'nın sanayi sektöründeki üstünlüğü, tarım sektöründeki üstünlüğünden daha fazladır. Fransa, İspanya ve İtalya'yı da tarımsal üretimin yoğun olduğu ülkeler olarak değerlendirebiliriz. Dolayısıyla tarım sektöründen beklentisini diğer birlik üyesi ülkeler üzerinden karşılaması doğal bir durumdur. Tarım sanayisi içerisinde kullanılan teknolojik cihazlar, tarım aletleri gibi talepler sanayi açısından daha üstün diğer birlik üyesi ülkelere temin edilirken, tarım açısından daha fazla fayda sağlayan birlik üyesi ülkeler ise bu yöndeki ihtiyacı gidermektedir. Burada bir nevi karşılıklı paylaşım çerçevesi içerisinde bir mekanizma işletilmektedir. Kendisinin en iyi olduğu noktada ihtiyaç duyulan değer karşılanması amaçlanmaktadır. Tarım ürününe karşı teknolojik sanayi ürününün takaslanması gibi. David Ricardo'nun "batı dünyası dışında kalan ülkelerin"<sup>72</sup>, meşhur kumaş-buğday örneğindeki gibi, emek yoğun, tarım ürünleri ağırlıklı ürünlerde; batı toplumlarının da sanayi ürünlerinde uzmanlaşmasına dayalı "karşılaştırmalı üstünlükler"<sup>73</sup> kuramının aslında 60'ların Avrupa topluluğu içinde de var olduğu yorumu yapılabilir.

---

<sup>72</sup> Şahinöz, a.g.e, 2011, s. 257.

<sup>73</sup> Detaylı bilgi için bkz Charles P.Kindleberger, **Uluslararası İktisat**, Doğan Yayınevi, Ankara,1970, s. 21-26.

OPD kapsamında üretimden tüketime her aşamada“ ortak pazar kuruluşları” tarafından kurumsal ve finansal düzenlemeler yapılmaktadır. Fiyat belirlemelerine dayalı OPD’leri topluluğun ilk yıllarında üretimin yönlendirilmesi ve piyasanın düzenlenmesinde önemli bir araç olmuştur. Piyasa düzenlemeleri, 1963 yılında tahıl, domuz eti ve kümes ürünleri ile başlamış, 1991 yılına kadar kapsadığı ürün çeşidi sürekli artmıştır. Bu şekilde farklı düzenlemelere sahip üyelerin ortak düzene uyması, ticari ilişkilerin artması, üçüncü ülkelere karşı Topluluk üretiminin korunması yolunda adımlar atılmıştır.

Bu hedefler, farklı ürünler için farklı işlevleri olan fiyat mekanizmaları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.<sup>74</sup>

#### **b. Çiftçi Destekleme Mekanizmaları**

OTP’nin kuruluşundan bu yana, çiftçinin korunmasına ilişkin çeşitli destekleme mekanizmaları oluşturulmuş, çiftçinin daha fazla kazanması, ürünlerini istediği ve reel fiyattan satmasının önü açılmıştır. Bu doğrultuda çiftçinin ekonomik anlamda zarar görmemesi için de korumacı önlemler alınarak üretim mekanizmasının standardizasyonu, kaliteli üretim ve teknolojik yöntemlerin etkin kullanılması hedeflenmiştir. Bununla birlikte, tarım sektöründeki uygulama farklılıklarının ortadan kaldırılması, çiftçinin korunması, tüketicinin en kaliteli ürünü en uygun fiyata alması, üretimde kalitenin sağlanarak yeterli düzeyde ve üye ülkelerinin ihtiyacı olan ürünleri yine kendi içerisinde temin etmesi de amaçlanmıştır. Böylece tarımsal üretimin birlik ekonomisine katkısı öngörülmektedir.

---

<sup>74</sup> Gülcan Eraktan, **a.g.e.**, 2001, s.105; Şahinöz, **a.g.e.**, 1997, s.8.

Topluluk içerisinde yer alan üye ülkelerin OTP kapsamında eşit hak ve kazançta sahip olması, Topluluk tarafından üretilen ürünlerin korunması, ekonomik yeterlilik sağlanarak tarım sektörünün devamlılığın sağlanması oldukça önemli olduğundan, ihtiyaçlar ve önceliklere bağlı olarak çeşitli üreticiyi koruma mekanizmaları oluşturulmuştur.

Destekleme mekanizmalarının en önemlilerinden biri fiyat politikası olmuştur. 1992 yılından sonra reform girişimlerinin ve reformlarının etkisiyle fiyat politikaları yerini başka yöntemlere bırakmaya başlamış da olsa “fiyat” mekanizmalarına kısaca değinmekte fayda vardır.

#### *i. Fiyat Mekanizmaları*

Fiyat mekanizmaları, ortak piyasa düzenlerinin esasını oluşturmaktadır. Geniş bir ürün yelpazesi fiyat mekanizmaları ile düzenlenmektedir. Tarım ürünleri fiyatları, Komisyonun teklifi ile Parlamento'nun da görüşü alınarak Bakanlar Kurulu tarafından, her ürün ya da ürün grubunun özellikleri dikkate alınarak belirlenmektedir.<sup>75</sup>

Toplulukta söz konusu fiyatları erişilmek istenen fiyat (hedef fiyat), destekleme yapılırken uygulanan fiyat (müdahale fiyatı) ve üçüncü ülkelere gelecek rekabete karşı koruyan fiyat (eşik fiyat) olmak üzere üç temel başlıkta gruplandırabiliriz.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> European Commission, **The CAP and its Reform**, Luxemburg, 1987, s. 59-61.

<sup>76</sup> Eraktan, **a.g.e**, 2001, s. 105.



**Hedef (gösterge) Fiyat:** Hedef fiyat, destekleme mekanizmalarının en temellerinden biridir. Üreticilerin serbest piyasa düzeni içinde, arz ve talep dengesi gözetilerek optimum gelir düzeyine ulaşmalarını sağlayacak fiyattır.

Ürün özelliklerine göre farklı yöntemlerden de yararlanılsa, uygulamada tarımsal üretimin en düşük düzeyde gerçekleştiği fiyata ya da üretim açığının en fazla olduğu bölgede gerçekleşen fiyata hedef fiyat denilmektedir. Başka bir ifade ile üreticiler için hedeflenen en yüksek fiyata denk gelmesi amaçlanmaktadır.<sup>77</sup> Böylece, üretim fazlalığı bulunan bölgelerden üretim eksikliği olan bölgeye ürünün yönlendirilmesi hedeflenmektedir. Hedef fiyat ayrıca tüketicinin yüklenebileceği en yüksek fiyatı göstermektedir.<sup>78</sup>

**Müdahale Fiyatları:** Ortak piyasa mekanizması Topluluk üreticilerine minimum bir satış fiyatını garanti etmektedir. Minimum satış fiyatı, piyasa fiyatlarının düşebileceği en düşük seviyeyi ifade etmektedir. Garanti fiyatı olarak da nitelendirilen bu uygulama ile ürün fiyatlarının minimum düzeyin altına inmemesini garanti altına almaktadır. Üretim fazlası olduğunda ve piyasa fiyatı müdahale fiyatının altına düşme eğilimine girdiğinde, Topluluk tarafından arz fazlası, müdahale fiyatından satın alınmaktadır. Arz fazlasını satın alan Topluluk, stok maliyetini de üstlenerek uygun zamanda sübvansiyonlu fiyattan satmaktadır. Taban fiyatı niteliği taşıyan müdahale fiyatı üreticileri arz fazlası durumunda önemli bir gelir kaybından korumayı amaçlamaktadır.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Şahinöz, **a.g.e**, 2011, s.292.

<sup>78</sup> Ali M.EL-Agraa (ed), **The Economics of the European Community**, Philip Allan Publishers Ltd, Oxford, 1985, s.172.

<sup>79</sup> P. Pazaros, **a.g.m**,1997, s.8.

Müdahale fiyatı, müdahale edilecek olan ürün için üretim fazlasının en yüksek olduğu bölge referans alınarak belirlenmekte, Konsey tarafından pazarlama dönemi başlamadan ilan edilmektedir.<sup>80</sup> Böylece, destekleme özelliğinin yanı sıra iç piyasayı düzenleyici bir işlevi de vardır. Genellikle hedef fiyatının, yaklaşık % 5-10 oranında altında belirlenmektedir.

Bu yöntemle, OTP'nin ilk yıllarında minimum fiyat garantisi ile üretici korunmuş ve üretim garanti altına alınmıştır. Müdahale fiyatları başlıca, tahıl, şeker, süt, sığır, domuz ve koyun eti gibi temel gıda ürünlerini kapsamaktadır.<sup>81</sup>

**Eşik Fiyat:** Üçüncü ülkelerden gelen rekabete karşı koruyan eşik fiyat, en düşük ithalat fiyatı anlamına gelmektedir. Eşik fiyat, hedef fiyatın düşük dünya fiyatları karşısında etkinliğini koruması için oluşturulmuştur. Limanlardan itibaren taşıma ve muhafaza giderlerinin eklenmesiyle, ithal edilen ürünün topluluk içi piyasa fiyatının (CIF) gösterge fiyatına eşitlenmesiyle bulunmaktadır. Meyve, sebze ve şarap için Topluluk üretim maliyetlerine göre referans fiyatlar, yumurta, kümes hayvanı ve domuz etinde ileri teknoloji kullanarak üretim yapan ülkelerin maliyetlerine göre tespit edilen set fiyatlar kullanılmaktadır.<sup>82</sup>

Eşik Fiyat üye ülkeler içerisinde aynı ürünün eşit fiyatlandırmasını ön görmektedir. Bu durum üye ülkeler içerisinde dolaşan tarım ürünlerinin ülkeden ülkeye farklılık göstermesinin önüne geçilmek için yapılan uygulamadır. Bu uygulama ile tüketici ve üreticinin zarar görmesi engellenmektedir. Eşit fiyat

---

<sup>80</sup> Richard Bailey, **The European Connection, Implication of EEC Membership**, Pergamon Press, Oxford, 1983, s.57.

<sup>81</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s.292.

<sup>82</sup> Bailey, **a.g.e.**,1983, s.58, Şahinöz, **ibid.**, 2011, s.293.

politikası ile hem üretici hem de tüketici korunmaktadır. Üye ülkeler dışından ithal edilen tarım ürünlerinin, üye ülkeler içerisinde aynı özellikteki diğer tarım ürünleri ile eşitliğin sağlanması, ithalat fiyatlarının tüketicinin zarar görmesi engellenmektedir.<sup>83</sup>

## *ii. Üçüncü Ülkelere Karşı Koruyucu Destekler*

**İhracat Destekleri:** Topluluk üreticilerinin düşük dünya fiyatları ile rekabet edebilmesi için ihracat iadesi şeklinde ihracat sübvansiyonları verilmektedir. İade oranları, dünya fiyatlarındaki değişikliklere paralel olarak belirlenmektedir. Dünya fiyatları ve Topluluk fiyatları arasındaki farkla orantılı olarak, ihracat iadeleri artış ya da azalış gösterir. Dünya fiyatları, Topluluk fiyatlarına yaklaşırsa aradaki fark azalacağı için iade miktarı da azalmaktadır, ya da Topluluk fiyatlarından uzaklaşırsa aradaki fark artacağı için de iade miktarı artmaktadır.<sup>84</sup>

**Fark giderici vergiler:** İthal edilen ürünün fiyatını eşik fiyat seviyesine yükseltmeye yarayan bir diğer uygulama da fark giderici vergilerdir. İthal edilen ürünün fiyatı referans fiyatı aşarsa fark giderici vergi ödemeye tabi tutulmaktadır.<sup>85</sup> Söz konusu vergi oranı fiyat dalgalanmalarına karşı günlük olarak tespit edilmektedir. Topluluk üreticisini dünyadaki değişikliklere karşı korumayı amaçlayan vergi, sınırlarda alınmakta ve Topluluk Bütçesine gelir olarak

---

<sup>83</sup> Somai, Miklos, Chances of the Hungarian Agriculture in the light of negotiations for EU-accession, PhD Theses, July 2002, < [http://vki.hu/somai\\_miklos.shtml](http://vki.hu/somai_miklos.shtml) >, (11.07.2011).

<sup>84</sup> Dominik Lasok, **The Law of Economy in the European Communities**, Butterworth, London, 1980, s. 293.

<sup>85</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s. 293.

aktarılmaktadır.<sup>86</sup> Domuz eti ve kümes hayvanlarında birinci aşamada 1 kg et üretebilmek için gereken yemlik tahıl miktarları (birim tahıl miktarı ve dünya yemlik tahıl fiyatı ve topluluk yemlik tahıl fiyatı farkı kadar) üzerinden, ikinci aşamada eşik fiyata karşılık gelen set fiyat ile hedef fiyat arasındaki fark kadar olmak üzere iki aşamada fark giderici vergi alınmaktadır. Ayrıca bazı su ürünleri ve taze sebze ve meyveler de fark giderici vergi yoluyla desteklenmektedir.<sup>87</sup>

**Prelevman:** İthal ürünün fiyatı eşik ya da set fiyatını aşarsa prelevman isimli değişken gümrük vergisine tabi tutulmaktadır.<sup>88</sup> Topluluk içi üretimi ithal edilen ürünlere karşı korumayı amaçlayan prelevman sistemi eşik fiyat ile en elverişli dünya fiyatı (CİF) arasındaki farktır. Özellikle tahıl, pirinç, zeytinyağı, şeker, süt ve süt ürünlerinde prelevman sisteminin uygulanması üreticinin ekonomik olarak desteklenmesinin yanı sıra, gıda güvencesinin önemini göstermektedir. Prelevman da sınırlarda ithalatçıdan alınmaktadır.

Sürdürülen bu uygulamalar üye devletlerin tarımını yüksek fiyat mekanizması ile desteklemek, tarım ürünlerinin ticareti ve ekonomik boyutunun en uygun şartlar altında sağlanması amacı ile ortaya çıkmıştır. Uygulama başta tarım üreticisi, çiftçi, tüketici ve toplum sağlığını hem ekonomik hem de tercihler açısından desteklemekte ve korumaktadır.

---

<sup>86</sup> Pezaros, **a.g.m.**, 1997, s. 9.

<sup>87</sup> Graham Hallet, **The Economics of Agricultural Policy**, 2nd ed, Basic Blackwell, Oxford 1985, s. 319.

<sup>88</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s. 293.

## C. OTP'DE REFORM SÜRECİ

### 1. Düünden Bugüne OTP

6'lar Avrupası'nın 28'lere ulaşması ve buna bağlı olarak artan tarım harcamaları sonucu büyüyen bütçe yükü ve bu ülkelerin, eski üyelere kıyasla, ekonomileri daha fazla tarıma dayalı ve tarım nüfusu fazla ülkeler oluşundan dolayı yeni düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. Ayrıca, dünya tarım ürünleri pazarının DTÖ çerçevesinde değişim süreci tarım reformlarını zorunlu hale getirmiş ve 1992 yılından itibaren art arda reformlar yapılmıştır.

Kurulduğu yıllardan, özellikle 2000'li yıllara kadar OTP'nin en belirgin özelliği, sektörü çok yüksek fiyatlarla korumuş olmasıdır.<sup>89</sup> 70'li yıllar gıda güvencesini garanti almak ve üretimde verimi artırmak ve üreticinin gelir ve fiyat istikrarını sağlamak adına bütçeye çok fazla yüklenen yıllar olmuştur. Dünya fiyatlarının Birlik fiyatlarını aştığı durumlarda bile üretici korunmaya devam edildiği için, net ihracatçı birlik üyelerinin tüketicileri de bu yükü taşımıştır. Üretimin fazlaca desteklenmesi sonucu, çevre sorunlarının artması pahasına yoğun girdi kullanılmaya devam edilmiş, “bütçe yükü” sorunu tekrar tekrar gündeme gelmiştir.<sup>90</sup>

Son 20 yılda OTP radikal bir değişim süreci içerisine girmiştir. Özellikle 2003 Reformu sonrası, OTP'nin birinci sütunu olarak nitelenen destekleme sisteminde yeni süreç başlamış; desteklerin üretimden bağımsızlaştırılması (de-coupling) yoluyla “Doğrudan Gelir Desteği” mekanizması yaratılmıştır. Üretici desteklerinin büyük oranlarda üretim kararlarından bağımsızlaştırılması yoluyla, AB çiftçilerinin üretim kararlarını, ürün desteğine göre değil, kendi çiftliklerinin

---

<sup>89</sup> Akder, **a.g.m.**, 2011, s. 405.

<sup>90</sup> Akder, **ibid.**, 2011, s. 407.

potansiyeline ve piyasa koşullarına göre almasına imkan tanıyarak tarım sektörünün rekabet gücünün artmasına katkıda bulunması öngörülmektedir. Bununla birlikte İkinci sütun daha da güçlendirilerek, kırsal kalkınmaya daha fazla önem verilmeye başlanmıştır.

Bugün OTP geçmiştekinden çok farklıdır. OTP'nin gelecekte de varlığını devam ettirebilmesi için başta destekleme olmak üzere politika araçlarını günün gereklerine uygun olarak şekillendirmesi kaçınılmaz olacaktır.

#### **a. 1960-1992 Arası OTP**

OTP'nin ilk dönemleri AB üreticisini dünya fiyatları karşısında güçlü kılacak bir fiyat düzenlemesiyle desteklemeye dayanmaktaydı. 1962 yılından itibaren, bütün girişimler iç pazardaki fiyatların, dünya fiyatlarının altına düşmemesi ve AB çiftçilerinin gelir düzeylerinin azalmaması içindi. Bu doğrultuda, ürün fiyatlarının belli bir seviyede tutulması için topluluğun ilgili kurumları tarafından müdahale alımları yapılmakta, düşük fiyatlı yabancı ürünlere ise ithalat vergisi konularak Topluluk ürünlerinin rekabet gücü korunmaktaydı. Aynı zamanda kendi kendine yeterli bir AB tarımı da tüketici için gıda güvencesi anlamına gelmekteydi. 1980'lere gelindiğinde bir yandan kendi kendine yeterlilik politikasının yarattığı “süt gölleri, tereyağı dağları”, bir yandan üreticiyi her koşulda koruyan destekleme mekanizmaları AB Bütçesi'nin yükünün artmasıyla sonuçlandı.

OTP'nin oluşumundan itibaren her koşulda yapılan desteklemeler, tarım sektörüne olan sermaye akışını da artırdığı için, modernleşme de beraberinde gelmiş ve 1960 ve 1970'li yıllar yeni teknolojilerle tarım ürünlerinde arz fazlasını yaratmaya

başlamıştır. Gün geçtikçe modern ve büyük tarım işletmelerinde üretim yoğunlaşırken, küçük çiftlik sahiplerinin gelirleri azalmaya başlamıştır. Piyasa sinyallerini vermeye başladığında ilk ciddi uyarı 1968’de Sicco Mansholt<sup>91</sup>’un hazırladığı raporla yapılmıştır. Mansholt, özellikle tahıl ve süt ürünlerindeki üretim fazlasının bütçe üzerindeki yükünü vurgulamıştır. 1960-1968 yılları arasında bütçe maliyetlerinin dört katına çıkmasıyla, fiyatlarda indirimle gidilmesi, 5 milyon hektarlık bir alanın nadasa bırakılması konuşulsa da, Mansholt’a göre piyasa ve fiyat politikaları tek başına yeterli gelmeyecektir ve yapısal bir değişim gerekmektedir. Özellikle işletme sayısını düşürülmesi önerisi üretici organizasyonlarının reaksiyonları ile sonuçsuz kalmıştır. Mansholt Planı doğrultusunda çiftliklerin modernleştirilmesi (72/159), çiftliklerin nadasa bırakılması (72/160), çiftçilerin sosyo-ekonomik olarak yönlendirilmesi (72/161) için 3 adet direktif hazırlansa da 1990’lara kadar OTP’yi fiyat politikası yönetmiştir. Plan tam anlamıyla sonuca ulaşamamış da olsa OTP için ilk önemli reform girişimi olmuştur.<sup>92</sup>

AB de, 1960’lı yıllardan bu yana, gerek kendi ihtiyaçlarından gerekse dünya konjonktüründeki değişimlerin etkisiyle, OTP çeşitli değişikliklere uğrasa da 1980’lere kadar Birliğin temel politika araçlarında köklü bir değişiklik oluşmamış, gerçek anlamda reform gereksinimleri 1980 sonrası dile getirilmeye başlanmıştır.

1980’li yılların ikinci yarısından itibaren, OTP’nin 1960’larda başlayan “kendi kendine yeterli olma” politikasının yarattığı üretim fazlaları ve ürün fazlaları

---

<sup>91</sup> Sicco Mansholt, Mansholt Planı ile adını duyurmuş, 1958-1972 yılları arasında Avrupa Topluluğu’nun Tarımdan Sorumlu Komiseri olarak görev yapmıştır.

<sup>92</sup> Isabelle Garzon, **Reforming the Common Agricultural Policy-History of a Paradigm Change**, Palgrave Macmillan, 2006, Hampshire, s.32-37; Alinha Cunha with Alan Swinbank, **The Inside View of the CAP Reform Process**, Oxford University Press, 2011, s. 7.

ile ortaya çıkan stoklama maliyetlerinden ortaya çıkan bütçe yükünün artarak devam etmesi sonucu, başa çıkma formülleri aranmaya başlamıştır.

1984’de, süt üretimindeki fazlalık ve bunun getirdiği mali yük sonucu, süt kotalarının ilan edilmesi OTP’de bir dönemin başlangıcı olmuştur. Zira süt üretiminin ATYGF üzerindeki yükü %40’lara çıkmıştır. Böylece üreticilerin, istedikleri kadar üretim yapma hakkı artık sınırlanmaya başlamış olacaktır.

Ancak süt kotalarına rağmen bütçe hızla artmaya devam etmiş, 1975 yılında 4,5 milyar avro olan OTP’nin maliyeti (1975 fiyatları baz alınarak) 1991 yılında 11,5 milyar avro olmuştur.<sup>93</sup> Bunun en önemli gerekçelerinden biri elbette arka arkaya gelen genişleme süreçleridir. 1981’de Yunanistan’la başlayan ve 1986’da Portekiz ve İspanya ile devam eden genişleme süreci ve onu takip eden Almanya’nın birleşmesi ile piyasa düzenlemeleri içine katılan ürünlerin sayısı artmış, dolayısıyla Topluluk Bütçesi’ne yeni harcama kalemleri eklenmiştir.<sup>94</sup>

1980’lerin başına kadar OTP’nin maliyet yükü ile üye devletlerin AB Bütçesi’ne katkıları artırılarak süreçle başa çıkılmaya çalışılmıştır.<sup>95</sup> O dönemde Topluluk, bütçe yüküne iki şekilde yanıt vermiştir. Öncelikle üye devletlerin KDV’den<sup>96</sup> kaynaklanan katkılarını 1992’ye kadar %1 puan artırmıştır. Bu yüzde aşamalı olarak ülkelerin gayrisafi milli gelirinin %1.24’ü olacak şekilde yükseltilmiştir. Ayrıca Topluluk tarafından, tarım harcamalarındaki artışın Topluluk milli gelirindeki yıllık büyümenin %74’ünü geçmemesi yönünde yeni kurallar ortaya

---

<sup>93</sup> Cunha with Swinbank, **ibid.**, 2011, s. 8.

<sup>94</sup> Gülcan Eraktan, **a.g.m.**, 2007, s. 91-118.

<sup>95</sup> Baldwin ve Wyplosz, **a.g.e.**, 2006, s. 217.

<sup>96</sup> AT Bütçesi’nin özkaynaklarından biri de üye ülkelerin KDV gelirlerinin bir kısmıdır.



konulmuştur.<sup>97</sup> Bu süreçte, OTP'nin bütçedeki payı düşmeye başlasa da, Topluluk, arz fazlaları ile baş etmede başarısız kalmış, AB genelinde tarım geliri ortalaması düşmeye devam etmiştir.

1986 yılından sonra, İspanya'nın ve Portekiz'in katılımıyla tarım politikaları bir kere daha değişime uğrama ihtiyacı içerisinde girmiştir. AB'nin ürün destekleme mekanizmaları, İspanya ve Portekiz için, iklim koşullarına bağlı üretim kapasitesinden dolayı (AB'de öncelikli desteklenen ürünlerin başında İspanya'nın ve Portekiz'in üretim öncelikli ürünleri arasında yer almayan buğday, et ve mandıra ürünleri gelmekteydi) çok da avantajlı olmamıştır.<sup>98</sup> AT Bütçesine katkıda bulunan bu ülkeler (İspanya, Portekiz, İrlanda ve Yunanistan) katkılarının çoğunlukla zengin kuzey ülkelerinin tarımının desteklemesine aktarıldığı ve bu harcamaların yapısal harcamalara dönüşerek fakir bölgelere aktarılması gerektiği yönünde fikir birliği oluşturmuşlardır. Dolayısıyla reform ihtiyacı, desteklerin dağılımıyla ilgili olarak, başka bir noktada daha karşılıklarına çıkmıştır.

OTP'nin 1980 sonrası karşılaştığı önemli problemlerden biri de AB'nin tarım ürünleri fiyatlarını dünya fiyatlarının üzerinde tutması eğilimidir. Sonuç olarak "fiyatları ve "ürün fazlasının sübvansiyonunun maliyetini düşürme" isteği gündeme gelmiştir. En belirgin reform aracı fiyatların düşürülmesi gibi gözükse de, da politik sebeplerle çok da kolay olmamıştır. Siyasi baskılardan dolayı fiyatların düşürülmesine sıcak bakılmamakla birlikte, bütün ürün fazlasının satın alınması da maliyet açısından çok verimli olmamıştır. Ayrıca üretim fazlaları üreticiyi ihracata yöneltmiş, söz konusu ihraç fiyatları genel olarak sübvansiyonla edildiği için AB

---

<sup>97</sup> The European Union's CAP 2007 "a stocktake of reforms",  
<[http://abereconomics.com/publications\\_html/crops\\_07/EU\\_cap07.pdf](http://abereconomics.com/publications_html/crops_07/EU_cap07.pdf)>, s. 14, (05/05/2012).

<sup>98</sup> Baldwin, Wyplosz, **a.g.e.**, 2006, s. 218.

Bütçesi'ne yine bir yük kalemi oluşturmuştur.<sup>99</sup> Bütçe yükü ve arz fazlasının yanı sıra, cömert desteklemeler üzerine kurulmuş bu sistem, OTP ülkelerinin uluslararası rekabet gücünü de azaltmaya başlamıştır. Üreticiler kendilerini piyasa koşullarına göre ayarlamak yerine üretimi artırmaya odaklanmışlardır.

Dolayısıyla AB bir yandan problemi çözmek için ilk adımı fiyatları değiştirmeden arz miktarını azaltmayı<sup>100</sup> bir yandan da yeni bir bütçe disiplini oluşturmayı tekrar öncelikleri arasına almıştır. Reform adı konularak alınan önlemler süreci 1988 yılında başlamıştır. Tarım harcamalarında mali disiplin sağlamaya öncelik veren, daha önceki dönemlere göre daha radikal önlemler içeren kurallar gündeme gelmiştir. “bütçe dengeleyicileri” kavramı ilk kez ortaya atılmıştır. Buna göre üretim belli bir seviyeyi aşınca fiyatlar düşürülecek ya da ürün türü değiştirilecek böylece garantili üretim desteğinin bütçe üzerindeki yükü azalacaktır. Böylece arazilerin boş bırakılması (set-aside), ekstansif (yaygın) tarım<sup>101</sup> ve emekliliği teşvik etmek için yapılan yardımlar aracılığı ile arz miktarının azalması hedeflenmiştir.<sup>102</sup>

1988'de Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve Delors Raporu olarak da bilinen mali reform paketi AB Bütçesi'ni artıran yeni bir mekanizma yaratarak, Birlik üye devletlerin gayrisafi milli hasılasına dayanan yeni kaynaklar eklemektedir. 1988 yılında alınan Komisyon kararı ile bütçe tarımsal harcamaları da kapsayacak şekilde tasarlanmış, ATYGF garanti Bütçesi 1988 yılı için 27,5 milyar avro olarak

---

<sup>99</sup> Cunha with Swinbank, **a.g.e.**, 2011, s.10.

<sup>100</sup> Baldwin, Wyplosz, **a.g.e.**, 2006, s. 218.

<sup>101</sup> Tarım alanlarının geniş, nüfus yoğunluğunun fazla olmadığı ülkelerde ve bölgelerde yaygın olarak kullanılan metottur. (Arjantin, Kanada, Brezilya, Hindistan vb.) Bu metod uygulanırken toprak yoğun bir şekilde işlenmez. İklim şartlarına göre, verimde değişiklik olabilir. Daha çok tahıl ürünleri yetiştirilir.

<sup>102</sup> Abdullah Aysu, **Avrupa Birliği ve Tarım**, İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2006, s. 59-60.

sabitlenmiş, 1992 yılında cari fiyatlarla 35 milyar avroya kadar çıkmıştır. 1989'da ATYGF harcamaları 25 milyar avronun altına inse de, reform girişimlerinden ziyade dünya emtia fiyatlarındaki artışın ve döviz kurlarındaki dalgalanmanın etkisi olduğu söylenebilir.<sup>103</sup> Marshall Planı ile başlayan üretimi azaltma, bütçeyi kontrol etme çabalarının çok sonuca ulaşmasa da, sürecin gidişatı ile ilgili farkındalık oluşturma adına faydalı olduğunu söylenebilir.

1983-1991 yılları Avrupa Komisyonu için araştırma-deney süreci olarak geçmiştir.<sup>104</sup> Avrupalı tarım ekonomistlerinin çeşitli analizler ve tartışmalarla hazırladığı raporlarda, OECD'nin de özellikle politikanın analiz edilmesi, yeni normların uygulanması hususunda önemli bir rolü olmuştur.<sup>105</sup> 1985 yılında tarım harcamalarının kısılmasını öngören “Yeşil Kitap” adıyla hazırlanan rapor da, bu dönemin girişimlerinden birisidir.<sup>106</sup>

Özetle, 1990'lara kadar olan dönemde OTP'de üretime yönelik bir takım tedbirler alınsa da, bu süreçte OTP'nin temel ilkeleri hiç sorgulanmamıştır. Özellikle “topluluk tercihi” ve “tek pazar” ilkesi ile hem üretimin desteklenmesi, hem de üreticinin dünya fiyatları karşısında korunması için önlemler alınmaya devam edilmiş, bu bağlamda sektörü modernize etmeye yönelik çalışmalar ve iç piyasada fiyatları yüksek tutma çabaları Avrupalı çiftçiyi hep izole etmiş yine de bu sonuçlar sistemin tümünü revize etmek için yeterli bulunmamıştır.

---

<sup>103</sup> Cunha with Swinbank, **a.g.e.**, 2011, s. 9-10.

<sup>104</sup> Baldwin, Wyplosz, **a.g.e.**, 2006, s. 217-218.

<sup>105</sup> Isabelle Garzon, **a.g.e.**, 2006, s. 35.

<sup>106</sup> Mustafa Acar, **Avrupa Birliği ve Türkiye-Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz**, Ankara, Orion Yayınevi, 2006, s.178.

## **b. 1992 Sonrası Değişim Süreci**

1980'lerden itibaren ekonomi politikalarındaki genel trendin değişmeye başlaması (dünya fiyatlarının düşme sürecine girmesi ve doların ECU karşısında değer kaybetmeye başlaması) 1986'da başlayan GATT-Uruguay Görüşmeleri ve tarım ürünleri ihracatçısı üçüncü ülkelerin baskısı ve artan bütçe yükünün ve iç sorunların tam anlamıyla ortadan kalkmamasının da etkisiyle OTP'de değişim arayışları kaçınılmaz olmuştur. Bu süreç hem dışsal etkiler ve hem de iç sorunlardan etkilenmiştir.

### *i. Dışsal Etkiler: GATT'dan DTÖ'ye*

GATT, 2. Dünya Savaşı sonrası dünya ticaretinin serbestleşmesini öngören bir sistem olarak 1 Ocak 1948'de uygulamaya girmiştir. GATT ile uluslararası ticaretin önündeki engeller kaldırılarak, dünya ticaretinin işleyişi bakımından önemli bir aşama kaydedilmiştir.

Tarım, GATT kurallarının uygulanması açısından en çok zorlanılan sektör olmuştur. Başta ABD olmak üzere sektörde söz sahibi uluslar kendilerine özgü müdahaleci ve korumacı politikalar izlemişlerdir. ABD'nin baskısıyla alınan "tarım destekleme programını serbestçe uygulama izni" ile tarım 1955 yılında GATT disiplini dışına çıkarılmıştır. İthalata kısıtlamalar getiren bu yöntem daha sonraları korumacılıkta artışa dönüşmüştür. AB, 1963'de GATT'a üye olmuş, ancak OTP'den kaynaklanan korumacı yapısından dolayı uzun süre eleştirilere maruz kalmıştır. Uzun süre sistem dışında kalan tarım sektörü, ilk Kennedy ve Tokyo Tur'larında gündeme gelse de aslen Uruguay Tur'unda yeni bir anlayışla ele alınmaya başlanmıştır. 1986-1994 yılları arası devam eden Uruguay Turu görüşmeleri, ticareti yeniden

düzenlemeye yönelik kapsamlı faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir. Tarım kesiminin yeniden ele alındığı görüşmelerde uluslararası rekabetin iyileştirilmesi ve piyasaya giriş önlemlerinin kaldırılmasına odaklanılmıştır. Uruguay Turu görüşmelerinin en çetin kısmı tarımda serbest ticaret koşullarının yaratılma çabalarıdır. Gelişmiş ülkelerin farklı yaklaşımları ile çok da istenilen sonuca ulaşılamamış; ABD liberalizasyon taraftarı da olsa, AT'nin OTP'den fazla taviz vermek istememesi, Japonya'nın gıda güvencesine önem vermesi farklı odak noktaları oluşturmuştur. AT'nin 1992 reformunu kabulü ve değişim sürecine hız verme kararı görüşmeleri hızlandırmış, tarım ürünleri ticaretine yönelik önemli kararlar alınmıştır. Bu doğrultuda, çiftçilere üretim desteği yerine doğrudan gelir desteği verilmesi, ithalattaki sınır kontrollerinin azaltılması ve tarife dışı engellerin (bu bağlamda insan, hayvan ve bitki sağlığı konularında standardizasyon oluşturulması) tarife engellerine dönüştürülerek şeffaf yapıya kavuşması kararları alınmıştır.<sup>107</sup>

1994 yılında, Uruguay turu sonunda, GATT daha kapsamlı bir yapıya dönüştürülerek Marakeş'te imzalanan nihai Anlaşma ile "Tarım Anlaşması"nın da içeren DTÖ kurulmuştur. DTÖ, uluslararası küresel ticaretin kurallarını belirleyen ve uygulayan tek kuruluştur. GATT'ın varisi olan DTÖ'nün amacı tüm ticari ürünlerin kolay, etkin ve adil dolaşımını sağlamaktır.<sup>108</sup>

DTÖ Tarım Anlaşması ile tüm tarife dışı engeller gümrük tarifesine dönüştürülmüş, sübvansiyonlar sınırlandırılarak haksız rekabetin önüne geçilmeye çalışılmış ve iç piyasada tarıma yönelik desteklerin azaltılması hükme bağlanmıştır.

---

<sup>107</sup> Şener Büyüктаşkın, **Dünya Ticaret Sistemi**, Esbank, Ankara, 1997, s: 77-80.

<sup>108</sup> WTO in Brief, < [http://wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/inbrief\\_e/inbr00\\_e.htm](http://wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr00_e.htm) >, (14.01.2013).

Böylece OTP'nin dış rekabete karşı kullandığı prelevman ve fark giderici vergiler gümrük vergilerine dönüştürülmüştür.<sup>109</sup>

Tablo 5: DTÖ Tarım Anlaşması Genel Hükümleri

Alan	Kurallar	İndirimler	Teminat ve Garantiler
İthalat	Tarife dışı engellerin tarife engellerine dönüşmesi <b>Tarife kotaları oluşturulması</b> Tarifelere üst sınır koyulması	Tarifelendirme sonucu oluşan üst sınır tarifeleri için on yıllık süre içinde ortalama %24 indirim <b>her tarife kalemi için en az %10 indirim</b>	Tarife kotalarıyla pazara ulaşabilme garantisi verilmesi <b>ithalatçılar için özel teminat</b>
İhracat	İhracat sübvansiyonlarına limit	sübvansiyonlu ihracat miktarının on yılda %24 azaltılması	Gıda yardımı kurallarına uyulması <b>İhracat kredilerine ilişkin müzakerelerin ileri alınması</b>
Üretim	Taahhüt edilmeyen mallara ihracat sübvansiyonu yok <b>-iç destekler için yeşil kutu</b>	Fiyata doğrudan etki yapan ve dış ticareti olumsuz etkileyen desteklerin on yılda %13,3 azaltılması	Gelişmekte olan ülkelere sübvansiyon istisnası <b>Üretimi kısıtlayan programların istisna tutulması</b>

Kaynak: < [http://wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf) > , (10/10/2013).

OTP'nin iç sorunlarının yanısıra, Uruguay Turu ile başlayan ve DTÖ'nün kuruluşu ile devam eden sürecin paralellik göstermesi AT'nin dünya ticaretindeki gelişmelerden en çok etkilendiği dönem olmuş, 1992 Macsharry Reformu'nun sonuçlanmasında önemli bir rol oynamıştır.

<sup>109</sup> Fazıl Aydın, **Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Tarım Sektörü'nün Vergilendirilmesi** , Asil Yayın, Ankara, 2007, s. 66-67.

AB’de 1995 yılında DTÖ tarım anlaşmalarına uyum için düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Uruguay Turu görüşmeleri sonucunda, 1995 yılından itibaren, iç desteklerde, 6 yıl içerisinde %20 indirim yapılması, ihracat sübvansiyonlarının 6 yılda %21 azaltılması ve pazara giriş önlemleri çerçevesinde 6 yıl içerisinde her ürün için %15 ve basit ortalama olarak %36 oranında indirim yapılması karara bağlanmıştır.<sup>110</sup>

## *ii. OTP’nin İç Sorunlardan Kaynaklanan Arayışları*

Öncelikle yüksek fiyatlı ürün stoklarının tüketilmesinin ne iç tüketimle ne de dış pazarlarda mümkün olamayacağı anlaşılmıştır. Özellikle tahıl, dana eti, kümes ve süt (1984’de süt kotaları ile sınırlansa da) ürünlerine olan açık uçlu destek<sup>111</sup> ve dünya fiyatları ile Topluluk fiyatları arasındaki farkın artmasına bağlı olarak ihracat sübvansiyonlarının artan maliyeti topluluğun hem uluslararası piyasalarda rekabet gücünü azaltmaya hem de bütçeye ek yük getirmeye başlamıştır. 1985 ve 1991 yılları arasında tarıma dayalı harcamalardan kaynaklanan bütçe artışı %58 olmuştur (bkz. Şekil 1). Bu artışta 1981’de Yunanistan’ın 1986’da İspanya ve Portekiz’in üyeliklerinin payı olduğunun da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla 1992 reformu ilk defa Topluluk üyelerinin, hem çiftçi gelirlerinin muhafaza edilip, hem de piyasaların daha dengeli duruma gelmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaya başlandığının göstergesidir.<sup>112</sup>

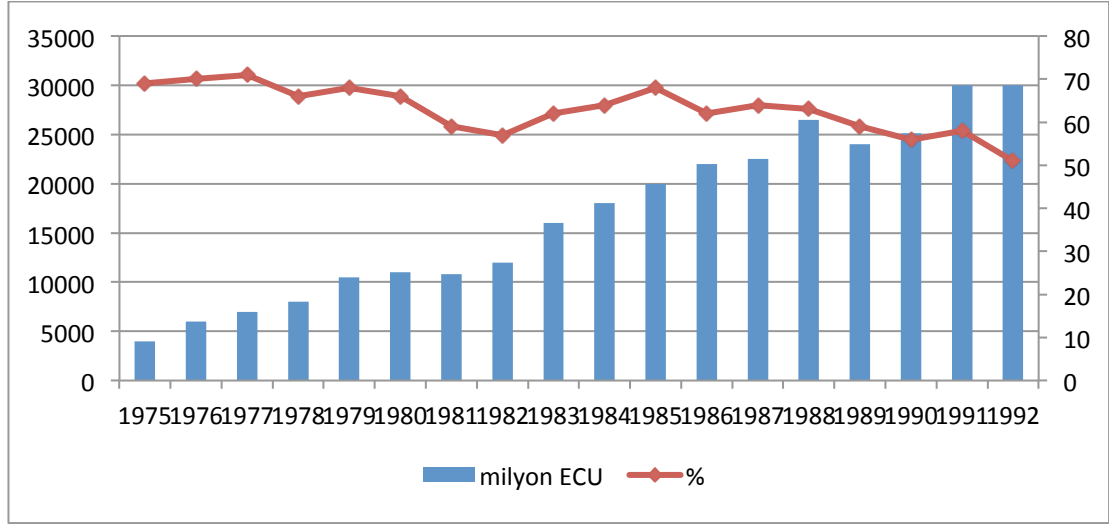
---

<sup>110</sup> Halis Akder, Dünya Ticaret Örgütü’nün Tarım Anlaşması Tehdit mi? Fırsat mı?, **Demokrasi Platformu**, Yıl 1/Sayı 3/Yaz 2005, s. 15.

<sup>111</sup> Cunha with Swinbank, **a.g.e.**, 2011, s. 74.

<sup>112</sup> European Economy, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, EC Agricultural Policy, No:4, 1994, s. 19; Pezaros, **a.g.m.**, 1997, s. 15.

Şekil 1: ATGYF Harcamalarının AB Bütçesi'ne Oranı



Kaynak: Arlindo Cunha with Alan Swinbank, 2011, s. 74.

Bütçe odaklı sorunların yanı sıra, reform sürecini etkileyen AB tarımının yapısal özelliklerine göz atmak gerekmektedir. 1990'lara kadar AB'de %50'den fazla çiftçi 55 yaşın üstünde, çiftçilerin 1/3'ü yarı zamanlı olarak çalışmakta, çiftlikler arası büyüklüklerde 5 hektardan 65 hektara kadar değişen farklılıklar görülmekte ve çiftçiler arası gelir farklılıkları bulunmakta idi.<sup>113</sup> Bu yapısal özellikler de AB tarımının verimsiz işleyişinde önemli bir paya sahip olduğu için köklü bir değişim sürecini desteklemekteydi. Ancak, köklü önlemleri ve yapısal değişiklikleri öngören reform süreci üyelerden farklı tepkiler almıştır. Liberal bakış açısıyla İngiltere, Topluluk desteğinin minimuma indirilmesini savunurken tarımsal üretimin daha yoğun olduğu Fransa ise piyasa ekonomisine daha yumuşak bir geçişi savunmaktadır. Zira, Fransa'nın 1960 yılında çiftçi gelirlerinin %5'ini oluşturan

<sup>113</sup> Pezaros, *ibid.*, 1997, s. 15.



tarımsal destekler, 1980'lerde %25'lere çıkmıştır.<sup>114</sup> Dolayısıyla Fransız tarımında bu sürecin ekonomik, sosyal ve kurumsal ilişkilerinde karmaşa yarattığını söylemek mümkündür. Yine de reform çalışmaları yönünde kararlılık devam etmiş ve özellikle destekleme mekanizmalarında radikal kararlar alınması sonucuna ulaşılmıştır.

Üretimde miktardan çok kaliteye yönelmesi ve çevreye verilen zararı azaltma gereksinimi de 1992 reformunun en önemli unsurlarından biri olmuştur. Avrupa Birliği Komisyonu 11 Temmuz 1991 tarihinde, OTP'nin iyileştirilmesine yönelik görüşleri içeren bir tebliğ yayınlamıştır. Tebliğe göre; ormanlık alanlar da dahil edildiğinde kırsal alanlar Topluluk arazilerinin % 80'ini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, çiftçiler kırsal çevrenin korunmasında ve doğal peyzajın idaresinde çok önemli bir role sahiptirler. Bu tespitten yola çıkarak tebliğde, çiftçilerin daha çevreyle dost üretim teknikleri kullanmaları ve üretim miktarını azaltmaları için bir yardım mekanizması yaratılması önerilmiştir. Bu bağlamda, Topluluk tarafından maksimum eş finansman miktarı olarak ekilebilir alanlar için hektar başına 250 ECU, çiftlik hayvanları için, birim başına 210 ECU öngörülmüştür. Ayrıca tarımsal arazilerin çevresel önlemler gereği uzun vadeli (20 yıl) nadasa bırakılmasına karşılık Topluluk tarafından maksimum 600 ECU provizyon öngörülmüştür.<sup>115</sup>

1992 reformu hem iç sorunların hem de dışsal faktörlerin yarattığı bir süreçtir. Başka bir ifade ile OTP kendi içinde iyileştirme çözümleri ararken, tarım ürünleri ticaretinin düzenlenmesine yönelik Uruguay Turu görüşmelerinin de eşzamanlı olarak devam etmesi bu süreci hızlandırmıştır. Bu bağlamda çözüm

---

<sup>114</sup> Şahinöz, a.g.e., 2011, s. 307.

<sup>115</sup> The Development and the future of the Common Agricultural Policy, Communication to the Council and to the European Parliament, Brussels, 11 July 1991, <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/com91-258\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/com91-258_en.pdf)>, (10/10/2012).

aranan, yerine getirilmesi gereken yükümlülükleri de kapsayan reform süreci, İrlandalı Tarım Komiseri McSharry'nin önerileri ile 1992 yılında başlamıştır. Mcsharry reformları, tarımın AB Bütçesi'ndeki yükünün artmasının yanı sıra, ticari ortakların ihracatlarının AB'nin tarım ürünlerine sağladığı sübvansiyonlar karşısında zarar gördüğü gerekçesi ile oluşan dış baskıdan ortaya çıkmıştır. Mcsharry reformlarının çıkış noktası taban fiyatlarını dünya fiyatları seviyesine çekmek olmuştur. Reformların politikaları etkileme gücü olan çiftçiler tarafından kabul edilebilmesi için de, ürün desteklerinin yerini dolduracak “doğrudan ödemeler” öngörülmüştür. Böylece, daha önce paranın çoğu satın almaya harcanırken reformla birlikte doğrudan üreticiye vermeye başlanmıştır.<sup>116</sup> Böylece Mcsharry reformları tam olarak maliyetleri düşürmese de ödeme biçimini değiştirmiş, desteklerin üretimden bağımsızlaştırılması konusunda sağlam bir adım atmıştır.<sup>117</sup> Mcsharry reformlarının önemli bir sonucu da destek odaklı üretim yapan üreticiyi üretim yapmamaya ikna etmek olmuş, çiftçiler doğrudan ödeme almak için tarım alanlarını minimum %15 küçültmek durumunda kalmışlardır. Süt ve şeker sektörlerine bu süreçte, politik önemlerinden dolayı dokunulmamıştır.

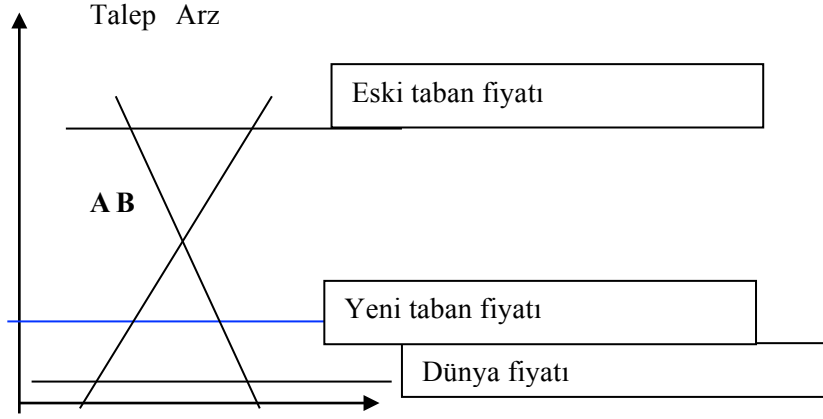
Özetle, McSharry reformu ile fiyat politikası ağırlıklı geleneksel çiftlik destekleme modelinin yerine, yeni bir yaklaşımla, daha piyasa odaklı ve gelir desteği ağırlıklı olarak çiftçilerin gelirini doğrudan ödeme yoluyla telafi eden bir yöntem belirlenmesi kararlaştırılmıştır.

---

<sup>116</sup> Baldwin, Wyplosz, **a.g.e.**, 2006, s. 219.

<sup>117</sup> John Bafres, Harry de Gorter, Disciplining Agricultural Support Through Decoupling, Mart 2005, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=695382](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=695382)>, (05/05/2009), s. 22.

**Grafik 2:** Reform Sürecinde Fiyat Düzenlemeleri



*Grafik 1: Reformların temel hedefi Topluluk taban fiyatlarının dünya fiyatları seviyesine yaklaştırılması. Bunun için çiftçiler telafi edici ödemeler alıyor. Taban fiyatlarındaki düşüş, üretici karını A+B alanı kadar azaltıyor. Dolayısıyla çiftçilere yapılan doğrudan ödemeler A+B kadar olduğu için, reformlar OTP'nin mali yükünü azaltmıyor.*

*Kaynak: Baldwin ve Wyplosz, a.g.e., 2006, Fig: 9.9, s. 218.*

Doğrudan ödeme sistemi olarak adlandırılan telafi edici ödemelerin mantığının çiftçilerin gelir kaybını sübvansetmek olduğu düşünülürse, büyük üretken çiftlikler büyük ödemeler alırken, küçük çiftlikler daha az ödeme almış, ödemeler, çiftçi olsun olmasın arazi sahipleri tarafından alınmıştır. Doğrudan ödemeler yalnızca ekilen arazilere verildiği için, bazı çiftlikler telafi edici ödemeleri alabilmek için ekili bırakılmıştır. Dolayısıyla desteklerde mali olarak bir azalma olmamış ancak desteklemelerin yapısı değişmiştir.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Baldwin, Wyplosz, a.g.e., 2006, s. 219.

Reform sonunda OTP, Pazar Politikaları ve Kırsal Kalkınma Politikaları olarak iki sütun üstüne oturtulmuştur. Bu doğrultuda, MacSharry Reformu ile ihracat ve ithalata lisans getirilmesi ve ihracat sübvansiyonlarında ve gümrüklerde yapılması planlanan indirimler karara bağlanmış, pazar politikasından yardım ağırlıklı politikalara yönelme başlamıştır.<sup>119</sup> Ayrıca, piyasa arz ve talep dengesine müdahalelerin azaltılması hedeflenmiş, hayvancılığın gelişmesi için yardım mekanizmaları güçlendirilmiş, yan önlemler adı altında çevrenin korunmasını, tarım arazilerinin bir bölümünün üretimden ayrılarak ağaçlandırılmasını ve 55 yaş üstü çiftçilerin erken emekli olmasını teşvik eden önlemler getirilmiştir.<sup>120</sup>

1992 reformu, “bütçe dengeleme” kriterine ağırlık veren 1988 reformuna kıyasla “ekonomik rekabet edebilirlik” temeline dayandırılmıştır. 1992 reformu politika araçlarının reformudur. Temel politika aracı olan ürün desteğinin, üretici desteğine dönüştürülmesidir. Ancak üreticinin bazı piyasa güçleri karşısında desteklenmesi ve korunması sürdürülmüştür.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Gülcan Eraktan, “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası’nda Değişim Doğrultuları ve Türkiye İçin Önemi” **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Kış 2006, Cilt:5, Sayı:2, ISSN: 1303-2518, ATAUM, Ankara, s. 54.

<sup>120</sup> Özer Özçelik, Güner Tuncer, **Ekonominin AB’si-Sektörel bazda AB Ekonomisi**, Ekim Yayınevi, Ankara, 2008, s. 112.

<sup>121</sup> Peter Nedergaard, The 2003 Reform of the Common Agricultural Policy: Against at odds or Rational Explanations?, **European Integration**, Vol.28, No.3, July 2006, s. 213.

### **c. Gündem 2000 ve 2003 Reformu**

#### *i. Gündem 2000*

1992 reformu OTP açısından radikal kararlara imza atmış da olsa, 90'ların sonuna gelindiğinde fiyatların hala yüksek seyretmesinin, desteklerin dağılımındaki dengesizliklerin ve çevrenin korunması yönündeki girişimlerin ve AB'nin rekabet gücünü artırma isteğinin hala devam ettiği gözlenmiş,<sup>122</sup> DTÖ Milenyum Müzakerelerinde ve yeni yüzyılın tarım sektörüne getireceği olası sorunları aşmak için, OTP'de düzenleme ihtiyacı yeniden gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, Aralık 1995 Madrid Zirvesi'nde alınan kararla, Komisyon tarafından, 21. yüzyıl OTP'sine ışık tutmak üzere Gündem 2000 metni hazırlanmıştır. Metin, yeni yüzyılda AB tarımının karşılaşması öngörülen sorunlar ve çözüm önerilerini kapsamaktadır.

Gündem 2000'i oluşturan en önemli nedenlerden biri de 2004 yılında gerçekleşecek büyük genişleme dalgasıdır. OTP'nin karmaşık bir yapıya sahip olması ve yeni üyelerin uyum sorunu ve tarım politikalarını etkileme olasılığı en önemli gündem maddelerinin başında gelmiştir.<sup>123</sup> Zira, yeni üye olacak ülkeler AB'nin yaklaşık 1/3'ü kadar tarım arazisi varlığına ve 2/3'ü kadar tarımsal nüfusa sahip olmakla birlikte tarım sektörü bakımından sosyo-ekonomik, teknolojik ve hukuki farklara sahiplerdir.<sup>124</sup> Ayrıca çevre ve insan sağlığına yönelik duyarlılığın artması ve DTÖ'nün tarımda desteklerin azaltılması yönünde aldığı kararlar yeniden bir reform sürecini kaçınılmaz hale getirmiştir.

---

<sup>122</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s. 310.

<sup>123</sup> Acar, **a.g.e.**, 2007, s. 180.

<sup>124</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s. 311.

Gündem 2000 Reformu, McSharry Reformlarının devamı niteliğini taşısa da, '90'lı yıllarda OTP'de ekonomi ağırlıklı unsurlar ön plana çıkarken, 2000'lerde tarımsal üreticinin rekabet gücünün artırılması, kalite, doğal denge, insan sağlığı, kırsal kalkınmaya yatırım, çevrenin korunması gibi dinamik değerler de ön plana çıkmıştır.<sup>125</sup> Gündem 2000 reformunda "sürdürülebilirliğin" esas alınması tasarlanmıştır.

1992 reformunun oluşum sürecinde olduğu gibi burada da en önemli aktör AB Komisyonu olsa da, hareket kabiliyeti daha kısıtlı olmuştur. AB Komisyonu, bütçeye yük getirmeden genişleme sürecinin yönetilmesi, eski ve yeni reformlar arasında koordinasyon ve sürekliliğin sağlanması gibi yükümlülükler altına girdiği için, DTÖ görüşmelerinin baskısından ve üye devletlerin farklı tutumlar sergilemesinden dolayı zorlu bir müzakere sürecine sürüklenmiştir.<sup>126</sup> DTÖ ile sürdürülen tarım müzakerelerinde AB, ABD ve Cairns grubu<sup>127</sup> gibi uluslararası tarım ticaretinin serbestleşmesini savunan ülkeler ve kendi tarımlarını yeterince destekleyemeyen az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler karşısında kendi pozisyonunu sağlamlaştırmak istemiştir. DTÖ görüşmelerinde AB temsilcisi olan AB Komisyonunun tarım müzakerelerinde karşılaştığı çelişkiler, AB Komisyonun dış ilişkilerini zedelemeye ve uluslararası ticaret müzakerelerinde etkin rol oynamasını zorlaştırmaya başlamıştır.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Ahmet Şahinöz, "AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Değişim Eğilimleri", 1 Haziran 2008, <<http://zmo.org.tr/etkinlikler/abgs03/09.pdf>>, s. 5, (09/010/2013) .

<sup>126</sup> Garzon, **a.g.e.**, 2006, s. 83.

<sup>127</sup> Cairn grubu, 19 tarım ihracatçısı ülkeden oluşmaktadır. Bu ülkeler, Arjantin, Avusturalya, Bolivya, Brazil, Canada, Şili, Kolombiya, Kostarika, Guatemala, Endonezya, Malezya, Yeni Zelanda, Pakistan, Paraguay, Peru, Filipinler, Güney Afrika, Tayland, Uruguay'dır.

<sup>128</sup> Nedergaard, **a.g.m.**, 2006, s. 206.

## *ii. Kararlar*

Gündem 2000 çerçevesinde öncelikle, “Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı (SAPARD)” oluşturulmuş ve AB’ye katılacak 10 yeni ülkeye SAPARD kapsamında 520 milyon ECU destek öngörülmüştür. Ancak, dönemin AB tarım komiseri Franz Fischer tarafından hazırlanan, “Fischer Raporu” ile yeni üye olacak ülkelerin destek ödemelerinin eski üyelerinin aldığı desteklerin 1/4’ü ile sınırlanması kararlaştırılmıştır.

Bu süreçte doğrudan ödemelere ağırlık verilerek, 1980 sonrası oluşan üretim fazlaları sonucu, üretim artışını teşvik edici fiyat mekanizmasından ziyade üretimin kısıtlanması koşuluyla destek verilmesi sistemi yaratılmıştır. Ayrıca, OTP’nin birinci ayağı olan pazar önlemlerine kırsal kalkınma 2. sütun olarak eklenmiş, pazar politikaları ve kırsal kalkınma başlıklı iki sütunlu bir yapının ikinci sütunu olan kırsal kalkınmaya, daha fazla yatırım yapılması teşvik edilmiştir.<sup>129</sup> Bu sistemde, ayrıca, yardımların, çevrenin korunmasına da katkıda bulunması koşuluna bağlanmasına karar verilmiş, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, çiftçilerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi amacıyla kırsal kalkınma önemli bir konu haline getirilmiştir.<sup>130</sup> Gündem 2000 kapsamında, ürün destekleri daha da azalmış, doğrudan ödemeler artmıştır.

Gündem 2000 sonrası AB, piyasalardaki değişim, maliyet fazlaları, genişleme, DTÖ müzakereleri, gıda krizi ve diğer reform baskıları karşısında politikaların revize edebilecek esnekliğe biraz daha kavuşmuştur. AB, Gündem 2000’in yarıyıl değerlendirmelerinde doğrudan ödemelerin biraz daha

---

<sup>129</sup> Bafres, Gorter, **a.g.m.**, s. 23.

<sup>130</sup> Eraktan, **a.g.e.**, 2007, s. 100-101.

bağımsızlaştırılması, arazinin boş bırakılması ve çapraz uyumun devamının yanı sıra hayvan sağlığı ve refahı konularıyla ilgili olarak da öneriler getirmiştir.<sup>131</sup> Gündem 2000 ile 1980 sonrası başlayan “liberal politika mı, korumacı politika mı” tartışmalarına “yenilikçi politikalar” eklenerek tarımsal üretimle birlikte kırsal kesimin kalkındırılması, çevre duyarlılığın artması gibi sosyal unsurlar ön plana çıkmıştır. Ödemeler büyük ölçüde üretimden bağımsızlaştırıldığı ve bütçede kısıntıya gidildiği için çiftçiler, piyasa koşullarına öncelik vererek ve daha rekabetçi bir anlayışla üretim yapabilme imkanına sahip olmaya başlamış, Mcsharry reformları ile gündeme gelen kırsal kalkınma ve çevre duyarlılığı daha da önem kazanarak kırsal bölgelerin gelişerek buralarda istihdam olanaklarının yaratılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi gerekliliği önem kazanmıştır.

1992 reformu ve Gündem 2000 raporu ile önemli yapısal değişimler olmakla birlikte OTP tam anlamıyla bir çözüme ulaşamamıştır. Arz fazlası problemi büyük ölçüde çözülerek, AB taban fiyatları dünya fiyatları karşısında düşmüş böylece çiftçilerin fazla üretim yapma eğilimi giderek azalmıştır. Ancak reformlara rağmen, 1994 OECD Raporu’na göre AB çiftçisinin ortalama tarım desteği 13000 ABD doları, yani EFTA (İsveç, İsviçre, Norveç, Finlandiya ve Avusturya) ülkelerinin oranının yaklaşık yarısı olarak ölçülmüştür.<sup>132</sup> Bununla birlikte, doğrudan ödemelerin adaletsiz dağılımı en büyük problem olmaya devam etmiştir. AT Bütçesi’nin yarısına yakın bir kısmını tüketmeye devam etmekle birlikte, birçok çiftçi destek azlığından şikayetini sürdürmüştür. Çiftliklere yapılan ödemelerin adaletsizliği de büyük problem olmaya devam etmiştir. Tüm çiftlik arazilerinin %25’ine sahip, büyük çiftlikler, toplam desteğin %70’ini almaya devam etmiştir. Örneğin; yaklaşık 7

---

<sup>131</sup> Nedergaard, **a.g.m.**, 2006, s. 203.

<sup>132</sup> Baldwin ve Wyplosz, **a.g.e.**, 2006, s. 217-218.



milyar €'luk servete (arazi) sahip Westminster Dükü, 2 yılda 1 milyon €'nun üzerinde doğrudan ödeme desteği almıştır. Bunun yanı sıra Nestle, Tate&Lyle gibi çok uluslu şirketlerde, dünya şeker fiyatlarında dumping etkisi yaratmasının yanı sıra, 30 milyon € civarında destek almışlardır.<sup>133</sup> Özetle, Gündem 2000 ile 1992 reformları daha da derinleşmiş, tarım politikası özellikle teknik yönlerden daha da gelişse de çeşitli problemler tam anlamıyla çözülememiştir.

OTP reformları birçok problemin çözümüne yönelik adımlar atarken, AB büyük genişleme dalgaları sonucunda 2004 yılı itibariyle 25, 2007'den bu yana da 27 üye olacak olması ve 6 üyeli bir topluluğa göre dizayn edilmiş bir OTP'nin basitleştirilmesi ihtiyacı reform arayışlarını sürdürmüştür. OTP basitleştirilmediği takdirde, artan çiftçi sayısı ile birlikte, gerek politika araçlarının uygulanması gerekse karmaşık yapıdan dolayı karşılaşılabilecek hataların tazmini daha fazla bütçe yüküne yol açacaktır.<sup>134</sup> Zira, tarım politikalarının basitleştirilmesi yeni üye olan AB çiftçilerin uyumunu daha kolay bir hale getirecektir.

### *iii. 2003 Fischler Reformu*

Fischler reformu, 2000-2006 dönemi için “ara dönem değerlendirilmesi” olarak planlanmıştır. Piyasa ve bütçe odaklı olmanın ötesinde, Gündem 2000'in devamı niteliğinde bir girişimdir. Girişim sonucunda, genişlemeden kaynaklanan ihtiyaçların yanısıra, tarım kesiminde bazı sorunların çözüm bulamaması ve DTÖ görüşmeleri hazırlıklarının AB'yi yeniden bir reform arayışına itmiş olmasından dolayı, Haziran 2003'de yeni reform paketi açıklanmıştır.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Baldwin ve Wyplosz, *ibid.*, s. 220-221.

<sup>134</sup> Acar, *a.g.e.*, 2007, s. 180.

<sup>135</sup> Eraktan, *a.g.m.*, 2007, s. 101.

2003 reform paketi öncesi, Avrupa Komisyon'unun 2002 yılında yayınladığı raporda sürece ilişkin öncelikler ve gereksinimler vurgulanmış; 1992 ve 1999 reformları ile ilgili olarak da doğrudan ödemelerin dağıtım mekanizmasının adil bir şekilde çalışmadığı eleştirileri getirilmiştir. Rapora göre, 2003 reformunun altında yatan en önemli unsurlardan biri 2004 yılında beklenen büyük genişlemedir. 2002 yılına gelindiğinde üye olacak ülkelerle devam eden müzakere sürecinde tarımla ilgili konulara henüz değinilmemiş olması ve bu ülkelerin doğrudan ödeme sistemi konusunda alınan kararların dışında tutulmuş olmaları da dikkat çekilen hususlardan biri olmuştur. Ayrıca 2003 reform paketinde, bütçe konusu geçmişte olduğu kadar detaylı bir şekilde masaya yatırılmamıştır. 2003 reformu ile ilgili nihai uzlaşuya, Cancun Konferansı'ndan iki ay kadar önce 2003 Ocak'ında varılmıştır. Diğer reform süreçlerinden ayıran en belirgin özelliği kısa sürede tartışılıp uzlaşuya varılmış olmasıdır.<sup>136</sup> Bu paket kapsamında, doğrudan destekler ve kırsal kalkınma önlemleriyle birlikte, hububat, pirinç, kuru yem, süt ve süt ürünleri piyasasına ilişkin yeni düzenlemeler getirilmesine karar verilmiştir.

2003 paketinin en önemli reformu, AB çiftçilerine yapılan ödemelerin üretimden bağımsız ödeme sistemine dönüştürülmesi ve ödemelerin piyasa odaklı ve desteklerin üretimden bağımsızlaştırılması (üretimden ayrışık ödeme<sup>137</sup> - decoupling) yoluyla yapılması olmuştur. Ayrıca yeşil tarım hedefleri doğrultusunda bu desteklerin verilmesinin "çapraz uyum" adı altında gıda güvencesi, çevre ve sağlık kuralları gibi standartlara bağlanması kararı da bu sürecin en önemli mihenk taşlarından biridir. Zira yeşil tarım fikri ilk kez uygulamaya girmiştir. Bu ödemeler ile, çiftçilerin daha piyasa odaklı hareket etmelerine izin veren, idari açıdan oldukça

---

<sup>136</sup> Garzon, a.g.e., 2006, s. 98.

<sup>137</sup> Şahinöz, a.g.e., 2011, s. 312.

basit uygulanabilir ve DTÖ'nün gereklerini karşılayabilen doğrudan ödeme sisteminin uygulamaya koyulması hedeflenmiş, bu bağlamda çiftçilerin de çiftlik sistemlerini bu ödemeleri almaya uygun hale getirmeleri için çeşitli değişiklikler yapmaları öngörülmüştür.<sup>138</sup> Gıda güvencesi ve kalitesi konularının OTP ile birleştirilmesi ve organik tarıma önem verilmesi de 2003 reformunun diğer unsurlarından biridir. Diğer bir önemli unsur da kırsal kalkınmanın güçlendirilmesidir. Yeni ve güçlü kırsal kalkınma politikası için, büyük çiftliklere ödenen yardımların kısılarak, paranın kırsal kalkınmaya aktarılması (modülasyon) yöntemi reform paketine eklenmiştir.<sup>139</sup>

Özetle 2003 reformunun tarım politikası uygulamalarına yeni bir boyut kattığı, 1999 reformuna kıyasla daha kapsamlı, piyasa etkinliğini ve sosyal eşitliği daha ön plana çıkaran bir yapı olduğu söylenebilir. 1992'de başlayan ve takip eden üç reformun, OTP'de yarattığı en büyük dönüşüm, OTP'nin kuruluş ilkelerinde yarattığı değişimdir. Ortak fiyat mekanizmasının çöküşüyle yerini doğrudan gelir desteğinin alması, desteklerin koşullara bağlanması ve “gıda güvencesi” kavramının ortaya çıkması önemli bir süreci başlatmıştır.<sup>140</sup>

2003 Reformu OTP'yi 21. yüzyıla hazırlamanın ilk adımı olarak nitelendirilebilir. 2003 reformu ile, 1992 reformu ve Gündem 2000'den farklı olarak öncelikle “tek çiftlik ödemesi” adıyla üretim hacminden bağımsız bir destekleme mekanizması yaratılmış, böylece çiftçilerin rekabet güçlerinin artırılması hedeflenmiştir. Çapraz uyum mekanizması da üretim kalitesini artırmaya yönelik

---

<sup>138</sup> The New CAP - The same but different, 1 July 2011, <<http://cap2020.ieep.eu/2011/7/1/the-new-cap-the-same-but-different>>, (03.09.2012).

<sup>139</sup> Abdullah Aysu, **Avrupa Birliği ve Tarım**, Kalkedon yayıncılık, İstanbul 2006, s. 72-73.

<sup>140</sup> Şahinöz, **a.g.e.**, 2011, s. 314-315.

önemli bir adım olmuştur. Ayrıca DTÖ ticaret müzakerelerinde desteklerle ilgili ortaya çıkacak olası baskının önüne geçmeyi sağlamıştır.

#### *iv. 1958'den 2003'e OTP'nin Dönüşümü*

OTP, 1958'den 2003'e önemli bir dönüşüm sürecinden geçmiştir. Bu süreç OTP'nin uygulanmasındaki araçlardan ibaret gibi görünse de dönüşümün temelleri OTP'nin değerlerinde ki başka bir ifade ile paradigmalardaki değişime dayanmaktadır. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere pazar birliği, topluluk tercihi, kendine yeterlilik gibi üretim odaklı değerlerle yola çıkan OTP'nin elli yıllık dönüşümü sonucu, içsel ve dışsal faktörlerin de etkisiyle rekabet gücü, sürdürülebilirlik, kırsal kalkınma gibi değerler ön plana çıkmıştır. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere bu değişim süreci politika araçlarını da şekillendirmiş, her dönemin ihtiyaç ve beklentilerine göre düzenlemeler getirilmiştir.

Tablo 6: OTP’de Değerler Değişimi

	<b>1958(Stresa)</b>	<b>1992</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
<b>Paradigma (değerler)</b>	Pazar Birliği	Üretim miktarının azalması	Rekabet gücü	Rekabet gücü
	Çiftçi gelirlerinin artması	Çiftçi gelirlerinin muhafaza edilmesi	Çiftçi gelirlerinin muhafaza edilmesi	Çiftçi gelirlerinin muhafaza istikrarı
	Topluluk tercihi	Düzenlenmiş ticari açılım	Düzenlenmiş ticari açılım	Gıda güvencesi ve kalitesi
	Kendine yeterlilik	Finansal sorumluluk	Finansal kısıtlama	Finansal disiplin
	Finansal bağımsızlık	Çevresel sorumluluk	Çok fonksiyonluluk	Uyum
		Yapısal değişim		Sürdürülebilirlik
<b>Politika Araçları</b>	Malların serbest dolaşımı	Müdahale fiyatlarında indirim	Müdahale fiyatlarında indirim	Fiyatlarda indirim
	Ortak yüksek fiyat garantisi	Telafi edici ödemeler	Telafi edici ödemeler	Gelir desteği
	Yüksek sınır koruma	Sınır koruma düzenlemeleri	Sınır koruma düzenlemeleri	Çapraz uyum
	İhracat sübvansiyonları	İhracat sübvansiyonlarına limit	İhracat sübvansiyonlarına limit	Sınır korumada azalma
	Ortak bütçe	Tarımsal kurallar	Bütçeye üst limit	İhracat sübvansiyonlarının azalması
	Bölgesel programlar	Tarımın çevresel yönü	Kırsal kalkınma	bütçe üst limiti
		Bölgesel programlarda artış		Doğrudan ödeme, modülasyon ve kırsal kalkınma
<b>Düzenlemeler</b>	Fiyat düzenlemeleri ve sınırlı arz kontrolleri (süt ve şeker)	Fiyat indirimleri, telafi sistemi ve tarifelerde sınırlı indirim ve ithalat kotaları	Fiyat indirimlerinin genişletilmesi	Desteklerin üretimden bağımsızlaştırılması ve doğrudan ödemelerin yeniden düzenlenmesi
		Arz kontrolü(Set-Aside)	Arz kontrolünün devamı	Arz kontrolünün azaltılması
				Modülasyonun sosyo-ekonomik olarak yapılandırılması
				Kırsal kalkınmanın genişletilmesi

Kaynak: Garzon, Reforming the CAP-A history of paradigm change, **a.g.e.**, s.193.

*v. 2004 Sonrası Büyük Genişleme ve Destekleme Mekanizmaları*

2004 yılında on yeni üyenin<sup>141</sup> katılımıyla, AB-15 ile yeni üye devletler arasında bazı düzenlemeler yapılması gerekli görülmüştür. Bu düzenlemeler, zaman ve mekan açısından sınırlı olup, AB müktesebatına uyumu sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Zira, yeni üye devletlerin, tarım ürünleri arasındaki fiyat farklılıklarının azaltılması, gıda endüstrisindeki eşitsizliklerin giderilmesi gibi konulardaki düzenlemelerini tamamlayabilmeleri için zamana ihtiyaçları vardır.

Yeni üye devletlerdeki çiftçiler, geniş bir iç pazara dahil olmanın yanı sıra, tarım sektörünü sürdürülebilir ve en karlı şekilde geliştirmeye yönelik politikalardan yararlanacaklardır. Bu politikalar doğrultusunda, 1 Mayıs 2004 itibariyle uygulanmaya başlayan AB müktesebatının tarım alanındaki en temel konular;

- Yeni üye ülkelere aktarılabilecek doğrudan gelir destekleri ve kırsal kalkınma katkıları,
- Yeni üye ülkelere Topluluk üretim kotalarından ayrılacak kota miktarları ve bunun için referans alınacak üretim miktar ve periyodlarının ne olacağı,
- Ortak piyasa düzenleri ve düzenlerin hayata geçirilmesinde üretici birliklerinin etkinliğinin nasıl sağlanacağı,
- Gıda güvenliği, hayvan sağlığı, kimlik kaydı, sınır denetimi, halk sağlığı, hayvan refahı ve tarımsal ürün ticareti alanlarındaki Topluluk kalite standartlarının nasıl korunacağı olmuştur.

---

<sup>141</sup> 10 yeni üye: Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) olarak gruplandırılan, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta ve Güney Kıbrıs'dan oluşmaktadır. 2007'de Romanya ve Bulgaristan dahil olmuştur.

Yeni üye olan devletlere, doğrudan ödemeler on yıl içinde uygulamaya konulacak şekilde bir takvim belirlenmiştir. Ayrıca uyum kapsamında birtakım özel geçici düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu devletler, tarım sektöründe kullanılmak üzere ilk yıldan itibaren doğrudan ödeme almaya hak kazanmışlardır. Bu ödemenin, 10 yıllık geçiş döneminin sonuna kadar AB’de uygulanandan farklı bir oranda ödenmesi planlanmıştır. 2013’te bu oran, AB-15’e uygulananla aynı düzeye gelecektir. Doğrudan ödemeler, AB’deki mevcut ödemelerin 2004’te %25’i, 2005’te %30’u ve 2006’da %35’i olmak üzere, %100’e ulaşacak şekilde, daha sonra her yıl %10 artırılarak yapılacaktır.<sup>142</sup>

Geçiş döneminde, yeni üyeler ve AB-15 arasındaki doğrudan ödeme düzeylerindeki farklılığın giderilmesi amacıyla, Komisyon, tamamlayıcı ulusal doğrudan ödemelerin kullanılmasına imkan tanımıştır. Bu uygulama için iki yol belirlenmiştir.

Birincisi; 2004 yılında, birliğe katılan ülkelerin aldığı doğrudan ödemeler, AB’deki mevcut ödemelerin %25’i ile başlayan orana, ulusal bütçesinden %30 katkı ile %55’e, 2005’de %60’a, 2007 yılından itibaren ise izin verilen seviyenin üstüne yapılacak %30 katkı ile yükseltilebilmektedir. İkincisi; yeni üye devletlerin tarım nüfusunun, katılım öncesi yararlandıkları ürün bazında bir yardım programının bulunması durumunda, buradan aldığı yardımın %10 daha artırılabilmesine imkan tanınabilmesidir.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> EU Commission, “Enlargement and Agriculture”, December 2008, <[http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text\\_en.pdf](http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text_en.pdf)>, (12/12/ 2005), s.8.

<sup>143</sup> EU Commission, “ “Enlargement and Agriculture”, **ibid.**, s. 8.

Yeni üye devletlere, karmaşık destekleme sistemleri konusunda çok az tecrübeye sahip olması ve ulusal yöntemlerin standart AB programları için gerekli kontrol sistemlerini oluşturmasının, katılım müzakerelerinin tamamlanması ile katılımın gerçekleşmesi arasındaki zamanın kısa ve zor olması nedeniyle daha basit kapsamlı bir yardım programı öngörülmüştür. Ayrıca, yeni tek çiftlik ödemesi, çiftçilerin ödeme haklarının AB-15'te kullanılan aynı referans dönemler bazında hesaplanması imkansız olduğundan, yeni üye devletler için bir sorun oluşturmaktadır. Dolayısıyla, AB tarafından, yeni üye devletlere Tek Alan Ödemesi Sistemi (TAÖS) adıyla basitleştirilmiş bir doğrudan ödeme sistemi uygulama seçeneği tanınmıştır. Yeni üye devletler, AB'de hali hazırda mevcut olan standart doğrudan ödemeler sistemini uygulamak yerine, çiftçilerine sınırlı bir dönem için, €/hektar olarak ifade edilen, üretimden bağımsız alan ödemesi şeklinde bir ödeme sistemi sağlayabilmektedir. Hektar başına ödeme düzeyi, ulusal mali alanın kullanılan tarımsal araziye bölünmesi yoluyla hesaplanmaktadır. Tek çiftlik ödemesinde olduğu gibi, TAÖS de çiftçilerin üretim yapma zorunluluğu bulunmamakla birlikte, bunların arazilerini iyi tarımsal ve çevresel koşulda muhafaza etmeleri gerekmektedir. TAÖS'ün yöntemi, çiftçiden daha az bilgi istendiği için, (arazi kullanımı, hayvan sayısı vs. konusunda bilgiye gerek yoktur), tek çiftlik ödemesi veya standart doğrudan ödemelere nazaran daha basittir.<sup>144</sup>

Program, söz konusu yeni üye devletin isteği üzerine yılda iki defa yenilenme olasılığıyla birlikte, 3 yıl için uygulanabilecektir. Bu üç yıla ek olarak, iki kere birer yıl daha uzatabileceklerdir. Yani bu sistem, katılım tarihinden itibaren en fazla 5 yıl süreyle uygulanabilecektir. Daha sonra yeni üye devletler, AB'de yürürlükte olan

---

<sup>144</sup> EU Commission "Enlargement and Agriculture", *ibid.*, s. 16.



Tek Ödeme Sistemi (TÖS) programını seçmekle yükümlüdürler. 10 yeni üye devletin sekizi TÖS'ü uygulamayı seçmiştir. Malta ve Slovenya, çiftçi kayıt sistemlerini tamamladıkları için, AB-15'te uygulandığı şekliyle OTP'yi uygulamaya hak kazanmışlardır. Ancak Slovenya TÖS'ü uygulamamaktadır. Her iki grup ülkede de doğrudan ödemeler, geçiş dönemi oranlarında ödenmektedir.<sup>145</sup> 2007 yılında Birliğe dahil olan Bulgaristan ve Romanya'da TÖS'ü uygulamaya 2013 yılında geçmeyi planlamaktadır.<sup>146</sup>

Aşağıdaki tabloda 2010 yılına kadar tüm üye devletlere tek ödeme sisteminden yapılabilen tavan fiyatlarının dağılımı yıllara göre gösterilmektedir.

---

<sup>145</sup> Gülcan Eraktan, "Genişleme Sürecinin Avrupa Birliği Tarımı ve Ortak Tarım Politikasına Etkileri", **Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi**, Sayı 1-11,16-18 Eylül 2004,Tokat, s.11

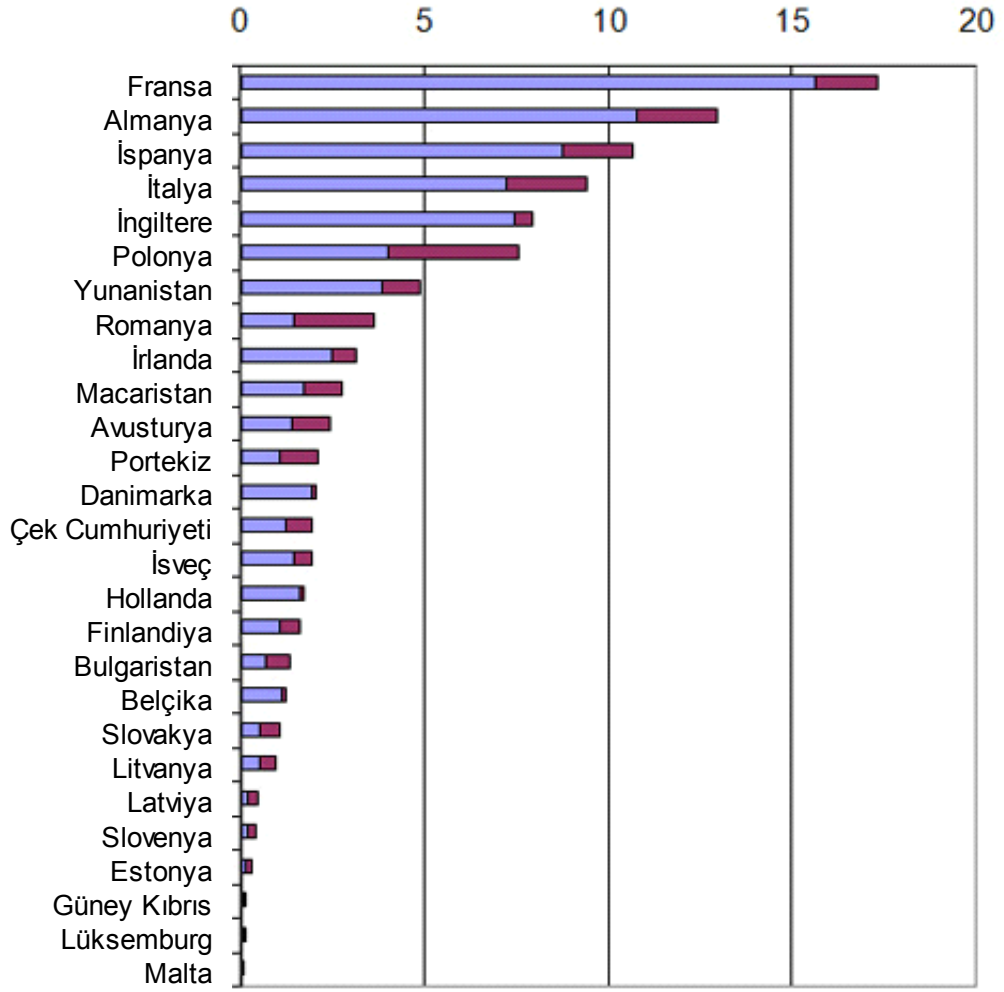
<sup>146</sup> "ECSSD Environmentally and Socially Sustainable Development Working Paper", No. 39, Haziran 2005, <[http://sprintsicilia.it/editor/file/Sistema%20Regionale/Progetto%20Paese/Romania/20\\_Food\\_Agriculture\\_World\\_Bank.pdf](http://sprintsicilia.it/editor/file/Sistema%20Regionale/Progetto%20Paese/Romania/20_Food_Agriculture_World_Bank.pdf)>, (20/07/2008).

Tablo 7: Üye Devletlere Yönelik Doğrudan Ödemeler

<b>ÜYE DEVLETLER</b> <b>(milyon €)</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Belçika	580	593	607	614	612
Danimarka	1 015	1 021	1 027	1 030	1 030
Almanya	5 647	5 696	5 744	5 770	5 774
Yunanistan	2 144	2 171	2 365	2 368	2 178
İspanya	4 635	4 650	4 031	4 839	4 840
Fransa	8 236	8 283	8 382	8 408	8 416
İrlanda	1 335	1 337	1 340	1 342	1 341
İtalya	3 792	3 814	4 151	4 163	4 185
Lüksemburg	37	37	37	37	37
Hollanda	428	834	846	853	853
Avusturya	633	737	743	746	745
Portekiz	504	571	609	610	609
Finlandiya	562	564	566	567	566
İsveç	671	755	760	763	763
Birleşik Krallık	3 945	3 961	3 977	3 986	3 976
Bulgaristan	-	200	247	287	328
Çek Cumhuriyeti	294	378	470	560	645
Estonya	27	40	51	61	71
G.Kıbrıs	12	18	27	32	36
Letonya	44	61	76	90	104
Litvanya	114	155	193	230	267
Macaristan	446	540	678	807	934
Malta	1	2	3	3	4
Romanya	-	442	532	623	712
Polonya	980	1 264	1 579	1 877	2 162
Slovenya	44	59	74	88	102
Slovakya	127	161	202	240	277

Kaynak: <<http://europe.eu/scadplus/leg/en/lvb/l11089.htm>>, (10/10/2012).

Grafik 3: Tek Ödeme Sistemi ve İkinci sütun(Kırsal kalkınma) için AB katkısı, 2007-2013



	TÖS+İkinci sütun	TÖS	İkinci sütun
AB Katkısı(milyon avro)	5098	2489	2609
Oran (%)	100	49	51

Kaynak:< <http://rlg.nl/cap/bulgaria.html>>, (10/10/2012).

Doğrudan ödemelerin yanı sıra, yeni üye devletlerden birçoğuna, AB müktebesatına uyum sağlamaları ve önemli sektörlerini desteklemek amacıyla hububat yardımı için farklı kalite kriterleri, şeker için özel ithalat kotaları, özel bağcılık hakları gibi alanlarda özel geçici düzenlemeler getirilmiştir. Yeni üyeler için referans olarak, şeker ve süt kotalarının hesaplanması için 1995-1999 yılları arasındaki üretim düzeyi belirlenmiştir.<sup>147</sup> Slovenya ve Polonya, ferdi süt kotalarının tahsisine ilişkin olarak 1 senelik bir geçiş dönemi elde etmişlerdir. AB-15'te olduğu gibi, yeni üye devletlerde, üretim kotalarının yanı sıra diğer ürünlerde de çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Bu bağlamda, süt, şeker, izoglükoz, patates nişastası, tütüne üretim kotası, bazı tarla bitkilerine baz alan ve referans verim uygulaması, bazı ürünlere azami garanti edilmiş miktar ve alan uygulaması ve canlı hayvan sektöründe prim tavanları uygulaması bulunmaktadır.

Her bir yeni üye devlete uygulanacak sınırlamalar, özel üretim koşulları göz önüne alınarak, ortak ilkeler ve son güncel referans dönemlere göre katılım müzakerelerinin bir parçası olarak belirlenmiştir. Söz konusu sınırlamalar her ülke için ayrı ayrı belirlenmekle birlikte, Komisyon bu sınırlamaları belirlerken, ortak prensipler çerçevesinde, yakın geçmişteki üretim oranlarıyla tarımsal arazi büyüklüklerini dikkate göz önünde bulundurmıştır. İleriye dönük sınırlamalar, eşikler ve kotalar her ülkedeki üretime ilişkin yapı ve eğilim, iklimsel ve ekolojik

---

<sup>147</sup> Eraktan, **a.g.m.**, 2004, s.11.

koşullar gözetilerek belirlenmiştir. Bu noktada üye ülkeler genelde talep ettikleri destek miktarları ya da üretim kotalarına yakın oranlar elde edebilmiştir.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> “Enlargement and Agriculture”, **a.g.m.**, s.17.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN DEĞİŞİM TRENDLERİ ve GELECEK SENARYOLARI

#### I. 2007 SONRASI ORTAK TARIM POLİTİKASI

##### A. DEĞİŞİM TRENDLERİ

AB Tarımı, son 15 yılda, 2003 tarım reformlarından da hız alarak, toplumun ve ekonomik gelişmelerin etkisiyle radikal bir değişim sürecine girmiş, “Tek Ödeme Sistemi (TÖS)” ve “Kırsal Kalkınma” ile başlayan reform sürecini şeker reformu<sup>149</sup>, yaş meyve sebze reformu ve hali hazırda sürdürülen şarap sektörünün reform süreci izlemiştir.

Üretici desteklerinin büyük oranda üretim kararlarından bağımsızlaştırılması-ayrılması (decoupling) yoluyla, AB çiftçilerinin üretim kararlarını, ürün desteğine göre değil, kendi çiftliklerinin potansiyeline ve piyasa koşullarına göre almalarına imkan tanınarak tarım sektörünün rekabet gücünün artmasına katkıda bulunulması hedeflenmeye başlamıştır. Arz fazlası sorununun aşılması için, destekleme fiyatlarının dünya fiyatları seviyesine düşürülmesine başlanmıştır.

Ayrıca, çevrenin korunması önem kazanmış, bu doğrultuda, desteklemeler, çevreyle dost üretim yapma kriterlerinin sağlanması karşılığında verilmeye

---

<sup>149</sup> Şeker piyasalarının istikrara kavuşması ve temel ürünlerin üreticilerine yönelik adil bir yaklaşım belirlenmesi amacıyla, standart kalitedeki rafine şeker ve ham kamış şekeri için müdahale fiyatı belirlenerek, üretim fazlalığı oluşmaması için fazla üretime yönelik bir kota oluşturulması yönünde, 1968 yılında 1009/67 sayılı düzenlemenin yürürlüğe girmesidir.

başlanmıştır. Güçlenen kırsal kalkınma politikası, çevrenin ve kırsal alanların korunmasına, yeni iş olanaklarının yaratılmasına imkan sağlamakta, inovasyonun teşvik edilmesiyle ekonomik büyümeye olumlu katkıda bulunmaktadır.

## **B. OTP Süreç Taraması Çalışmaları**

### **1. “Süreç Taraması” Değerlendirmeleri Işığında OTP ve Değişim Süreci**

1 Ocak 2007’de Bulgaristan ve Romanya’nın katılımıyla, AB oldukça geniş sınırlara ulaşmış ve 27 üyeli bir birlik hale gelmiştir. AB-15’in 130 milyon hektar olan tarımsal alanların büyüklüğü 55 milyon hektar daha artmıştır.<sup>150</sup> Birliğe üyelik için kapıda bekleyen ülkeler ve Türkiye göz önünde bulundurulduğunda, Birliğin tarım nüfusunun şimdikinün üç katına çıkması beklenmektedir. Bütün bu gelişmeler ve gelecek beklentileri AB pastasının üyelere her geçen gün küçük gelmeye başlayacağı, dilimlerin olabildiğince etkin ve adil dağıtılması için, tarım kesiminde de sürekli dinamik ve kendini yenileyen bir sistemin varlığını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca dünya konjonktüründeki değişimler, bozulan iklim koşulları ve artan gıda fiyatları, gelecekte olası “gıda arzı” tehlikesine karşı önlemler alınması zorunluluğunu pekiştirmektedir. OTP’nin reform sürecinde, yaşanan ve beklenen problemlere çözüm önerileri geliştirmek için önemli adımlar atılmıştır. Reformlar, kısa ve orta vadede AB tarımı için daha kolay uygulanabilir ve etkin olacak yeni araçlar yaratmış olsa da bu reformların uzun vadeli net etkilerini bugünden görmek mümkün değildir.

---

<sup>150</sup> EU Commission, “Enlargement and Agriculture”, December 2008, < [http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text\\_en.pdf](http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text_en.pdf) >, (12/12/ 2005), s. 8.

AB Komisyonu, temelleri 2003 reformu ile atılmış OTP'nin reform sürecinin geleceğini tasarlayan, tarımda ilerisi için hedeflenen değişiklikleri öngören ve ara dönem değerlendirmesi olarak ele alınan “süreç taraması”<sup>151</sup> çalışmalarıyla çeşitli hedefler belirlemiştir. Söz konusu hedefler; rekabetçi, tüketiciyi kalite standartları bakımından tatmin eden, çevreyle dost üretim metotlarına sahip, tarım kesimi için iyileştirilmiş yaşam standardı sunabilen politikalarını basit ve kolay uygulanabilir hale getirmiş ve tarımsal destekleme mekanizmalarının uygulanmasında adil bir tarım sektörü yaratmak olarak özetlenebilir.<sup>152</sup>

Bu kapsamda, OTP'nin sağlıklı bir politika olarak varlığını sürdürmesi açısından, tarım politikası araçlarının gerekli fonksiyonları yerine getirip getiremediği değerlendirilmektedir. Bugüne kadar OTP, AB tarımı için başarılı adımlarla değişimlerde bulunabileceğini kanıtlamıştır. 2003 reformu ile yeniden dizayn edilen OTP'nin, daha basit ve etkin hale getirilmesi ve yeni değişimlere cevap verebilmesi yolundaki çalışmalar sonucu “süreç taraması” önerileri ile birtakım sorulara cevap aranmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, süreç taraması sürecinde;

- TÖS daha etkili, daha etkin ve daha basit hale nasıl getirilir?
- AB'nin kurucu 6'lıları tarafından oluşturulmuş piyasa destek mekanizmalarının küresel dünyada 27 üyeli birlik koşullarına nasıl uygun hale getirilir?

---

<sup>151</sup> Süreç taramasının amacı, OTP'nin 2003 Reformunu değerlendirmek, OTP uygulamalarını daha basit hale getirerek etkinliğinin artmasını sağlamak ve piyasa gereklerine cevap verebilmesi amacıyla gerekli düzenlemeler yapmak olarak özetlenebilir.

<sup>152</sup> “Health Check-Impact Assessment”, 2008, Brussels, SEC(2008) 1885/2, <[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2008/sec\\_2008\\_1885\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/sec_2008_1885_2_en.pdf)>, s. 136, (10/07/2008) .



- Küresel ısınmadan, su kaynaklarının yönetimine, bio-yakıtlarda büyüme, yeni risklere ve fırsatlara uyum sağlanabilecek mi?<sup>153</sup> sorularına cevap aranmakta ve atılan adımların etkinliği test edilmektedir.

TÖS'ün ortaya çıkması ile 2003 reformunun odak noktalarından biri olan çiftçi desteklerinin üretimden bağımsızlaştırılması (decoupling) imkanı doğmuştur. Böylece çiftçiler, neyi üretmeleri gerektiğini değil, ne üretmek istedikleri konusunda, piyasa koşullarına bağlı olarak, daha bağımsız karar verebilecek hale gelmişlerdir.<sup>154</sup> Bu düzenlemeye göre, üye devletler TÖS'den kaynaklanan desteğin bir kısmını belirli bir sektöre yönelik olarak veya belirli bir bölgenin ekonomik, sosyal ve çevresel ihtiyaçlarına göre kullanabileceklerdir. Böylece üretim kararlarında ortaya çıkan esneklik, üreticiyi daha iyi duruma getirecektir.<sup>155</sup> Süreç taraması çalışmaları sonrası önemi artan, destekleri üretimden tam olarak bağımsızlaştırmanın (full-decoupling), TÖS'e tam anlamıyla entegre olduğunu söylemek güçtür. Bu süreçte, birçok sektör için "TÖS"e dahil olmalarına rağmen sistemin işlemesi için gereken tecrübenin zamanla oluşması nedeniyle, kararların ve kuralların uygulanması maalesef katı ve karmaşık hale gelmiştir. Bu konuda, süreç taramasıyla ortaya çıkan öneriler, sistemin ana yapısını değiştirmeden, uygulamayı basitleştirmek ve düzenlemek amacıyla yeni öneriler yaratılmasına imkan tanıyacaktır.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Communication from the Commission, "Preparing for the Healthcheck of the CAP Reform, <<http://register.consilium.Europe.eu/pdf/en/07/st15/st15351.en07.pdf>>, (01/05/2008), s. 3.

<sup>154</sup> Communication from the Commission, *ibid.*, s. 3.

<sup>155</sup> Impact Assessment Summary, <[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2008/sec\\_2008\\_1886\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/sec_2008_1886_1_en.pdf)>, (01/06/2008), s. 2.

<sup>156</sup> Impact Assessment Summary, *ibid.*, 2008, s. 4.

Üretim yaparken AB standartlarına (çevrenin korunması, su yönetimi, vb.) uymayan çiftçilere yapılan ödemeleri azaltan “çapraz uyum”<sup>157</sup> mekanizması tarımsal çevre politikalarının oluşturulmasıyla gündeme gelmiştir. 2003 reformunda ortaya koyulan çapraz uyum mekanizması, 2008’den itibaren 73/2009 sayılı tüzük kapsamında uygulanmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, üretimden bağımsız destekleme sistemine geçişi daha sağlıklı hale getirebilmek ve çiftçilerin ülke koşullarına uyumlarını kolaylaştırmak için yönetim ve kontrol mekanizmalarının geliştirilmesine yönelik yasal süreç de başlamıştır.<sup>158</sup>

Son yıllarda, bütün dünyada en önemli gündemi oluşturan konuların başında gelen, iklim değişimi, bio-yakıtlar/enerji, su yönetimi ve bio-çeşitlilik gibi çevresel değişimleri, OTP’nin de tarım politikalarını şekillendirirken göz önünde bulundurması, bu değişimlere uyum sağlamak amacıyla, kırsal kalkınma programları gözden geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, kırsal kalkınmanın güçlendirilmesi için destekleme mekanizmalarını kapsayan birinci sütundan, ikinci sütun olan kırsal kalkınmaya daha fazla pay aktarılması sürecin önemli sonuçlarından biri olmuştur.<sup>159</sup>

Temmuz 2008’de, AB’nin tarımdan sorumlu komiseri M.Fischer Boel, çiftçilerin piyasa sinyallerine cevap vermelerini engelleyen unsurların açıkça ortaya konulması gerektiğini vurgulamıştır. Çiftçiler, piyasa talebi doğrultusunda üretim

---

<sup>157</sup> Çapraz uyum, bazı standartlara uymamanın getirdiği tarımsal desteklere yönelik kesintilerden kaçınmak amacıyla çiftçilerinin, çevrenin korunmasını gözeterek üretim yapması zorunluluğu anlamına gelmektedir. Bu standartlar, çevrenin yanı sıra, gıda güvencesi, hayvan ve bitki sağlığı ve hayvan refahıdır.

<sup>158</sup> Burçak Yüksel, Emine Olhan, Can Devin İçel, “Avrupa Birliği’de Çapraz Uyum ve Türkiye için Öneriler”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, cilt10, sayı1, 2011, s. 34-36.

<sup>159</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, Common Agricultural Policy “Health Check” UK response to the communication from the European Commission, April 2008, <<http://defra.gov.uk/farm/policy/capreform/pdf/caphealthcheck-govresponse.pdf>>, (15/06/2008), s. 6.

yapmak istedikleri zaman yapabilmelidirler. Boel ayrıca, destekleme mekanizmalarının daha etkin, etkili, basit ve rekabetçi piyasalarla uyumlu hale getirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Buna ek olarak çiftçilere ve kırsal ekonominin diğer kısımlarına yeni değişimler ve iklim değişikliği gibi konularla baş edebilmeleri için yardım edilmesi gerektiğini de vurgulamıştır.<sup>160</sup>

20 Kasım 2008 tarihinde AB Tarım Bakanlarının “süreç taraması” görüşmelerinde vardıkları mutabakata göre, süreç taramaları sonucu alınan önlemler, OTP’yi daha modern, basit bir hale getirerek ve çiftçiler üzerindeki kısıtlamaları kaldırarak, çiftçilerin piyasa sinyallerine daha iyi cevap vermelerine imkan tanımakta ve çiftçilerin yeniliklere daha açık olabilmelerini sağlamayı hedeflemektedir. Ayrıca, 2003’de başlatılan reformların devamı niteliğini taşıyan gelecek planları, Birliğin tarım politikasını daha verimli ve çevreye daha duyarlı hale getirmeyi amaçlamalıdır. Komisyonun önerisine göre, öncelikle, çiftçilerin piyasa sinyallerine cevap vermelerini zorlaştıran engeller ortadan kaldırılmalı, destekleme mekanizmaları daha etkin hale getirilmelidir. İklim değişikliği ve benzeri değişimlere çiftliklerin uyumu kolaylaştırılmalıdır.

Bu doğrultuda;<sup>161</sup>

- Piyasa düzenlemelerine yönelik olarak, süt kotalarının Nisan 2015 itibariyle yumuşak geçişle, aşamalı olarak ortadan kaldırılması, bu sebeple 2009-2010 ve 2013-2014 yıllarında kotaların yalnızca %1 artırılması öngörülmüştür.

---

<sup>160</sup> Mariann Fischer Boel (Member of the European Commission responsible for Agriculture and Rural Development ), The CAP Health Check explained, 02/08/2008 , <[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/fischer-boel/speeches/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischer-boel/speeches/index_en.htm)>, (15/07/2008).

<sup>161</sup> "Health Check" of the Common Agricultural Policy, 20/11/2008, <[http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm)>, (20/01/2009).

İtalya için ise 2009-2010 yıllarında %5 kota artırımını uygulanacaktır. 2009-2010 ve 2010-2011 yıllarında, süt kotalarını %6'dan daha fazla aşan çiftçiler, normal cezanın %50'sinden fazla ceza ödeyeceklerdir.

- Halen var olan üretime bağlı ödemeler tam olarak kaldırılacak (damızlık inek, keçi ve koyun primleri hariç) ve TÖS'e tam olarak geçilmesi sağlanacak, desteklemeler üretim kararlarından tam anlamıyla bağımsızlaştırılacaktır. Tek Alan Ödemesi Sistemi'ne dahil olan AB üyeleri, 2010 yılına kadar TÖS'e geçmek durumundayken, bu süre 2013 yılında tamamlanmıştır.

- Çiftçilere yapılan yardımlar, çevre, hayvan sağlığı, gıda kalitesi ve standartlarının sağlanması kriterine bağlanmış, çapraz uyumun, çiftçi sorumluluğunda olmayan kısımlarının çıkarılıp, çevresel çıkarlar gözetilerek yeni gerekliliklerin eklenmesi yoluyla basitleştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca çevreyle dost üretim yapılabilmesi için arazinin ekilmemesi ve su yönetiminin geliştirilmesi gibi koşullar eklenmiştir. Bununla birlikte çiftçilerin, üretim potansiyellerini maksimize edebilmeleri açısından, ekilebilir alanların %10'unu boş bırakma yükümlülüğü ortadan kaldırılmıştır.

- Modülasyon yöntemiyle kırsal kalkınmaya desteğin artırılması ve bu amaçla, 5000 avrodan fazla ödeme alan bütün çiftçilerin gelirlerinin yıllık % 5 azaltılıp, bu kesintilerin kırsal kalkınmaya aktarılması öngörülmektedir. AB Komisyonu çiftçi gelirlerinden kırsal kalkınmaya aktarılmak üzere yapılacak kesintilerin 2012'ye kadar %10'e çıkarılmasını hedeflemektedir. Hatta yıllık 300.000 avrodan fazla ödeme alan çiftçilerden ilave %4 kesinti yapılacaktır. Bu

şekilde sağlanan fonlar, iklim değişimi, bio-yakıtlar/enerji, su yönetimi ve bio-çeşitlilik gibi çevresel değişimlerle ilgili alanlarda kullanılacaktır.

- Kırsal Kalkınma Programı kapsamında, genç çiftçilere yapılan yatırım yardımları 55.000 avrodan 70.000 avroya çıkarılmıştır.

Son 20 yılda AB'nin OTP'si radikal bir değişim süreci içerisine girmiştir. OTP Reformları, yaşanan ve beklenen önemli problemlere çözüm önerileri geliştirmek için önemli adımlar olmuştur. Reformlar, kısa ve orta vadede AB Tarımının daha kolay uygulanabilir ve etkin olması için yeni araçlar yaratmış olsa da bu reformların uzun vadeli net etkilerini bugünden görmek mümkün değildir.

Özellikle 2003 Reformu sonrası, OTP'nin birinci sütunu olarak nitelenen destekleme sisteminde yeni süreç başlamış; desteklerin üretimden bağımsızlaştırılması yoluyla “doğrudan gelir desteği” mekanizması yaratılmıştır. Bununla birlikte ikinci sütun daha da güçlendirilerek, kırsal kalkınmaya daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. “süreç taraması” görüşmeleri, OTP'nin yeni değişimlerle (iklim, su yönetimi, bio-çeşitlilik, vb.) yüz yüze olduğuna vurgu yapmakta, gerek AB çiftçisini ve tüketicisini tatmin etmek, gerekse dünya konjonktürüne uyum sağlamak için, yapılan analizlerle ve getirilen önerilerle OTP'nin geleceğine yatırım yapmaktadır.

Bugün OTP, geçmişteki politikalardan çok farklıdır. Gelecekte de varlığını devam ettirebilmesi için başta destekleme olmak üzere politika araçlarını günün gereklerine uygun olarak şekillendirmesi gerekmektedir.

## 2. Etki Analizleri Bağlamında “Süreç Taraması” Çalışmalarına Bakış

### a. Etki Analizi

Etki Analizi, karar alma mekanizmalarına yardımcı olmak amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntem, karar alma mekanizmasına alternatif olarak değil, fayda zarar değerlendirmesini yapabilmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu doğrultuda, yürürlüğe girmesi planlanan mevzuatın ya da uygulamanın toplum, çevre, piyasa, ekonomi ve vs. üzerindeki etkileri incelenir. Bu incelemeler ve tespitler, yeni uygulamanın verimliliğini ve kalitesini artırmayı da hedeflemektedir. Etki analizi sürecinin aşamalarını özetlemek gerekirse; bunlar; durum tespiti, sorunun ve hedeflerin ortaya koyulması, politika seçeneklerinin oluşturulması, etkilerin belirlenmesi, seçeneklerin karşılaştırılması ve son olarak izleme ve değerlendirmedir.<sup>162</sup>

Etki analizi çalışmaları, özellikle reform çalışmalarında öngörülen yeni düzenlemelerin gerek tasarı gerekse uygulama sürecinde karşılaşılabilecek sorunların daha hızlı ve kalıcı iyileştirilmesi konusunda oldukça faydalı olmaktadır. Bununla birlikte, mevcut düzenlemelerin gözden geçirilerek, yeni yapılacak olan düzenlemelerin olası etkisi ve politika önceliklerine uygunluğu daha verimli bir şekilde ortaya konulabilmektedir. Böylece bu düzenlemelerin toplumsal algısı da ölçülebilmektedir.

---

<sup>162</sup> Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No:192, İstanbul, s10; Impact Assesment Quidelines SEC (2005)791, 15/06/2005,<[http://mfcz.cz/cps/rde/xbcr/mfcz/SEC\\_2005\\_791\\_Impact\\_Assessment\\_Guidelines\\_2006update.pdf](http://mfcz.cz/cps/rde/xbcr/mfcz/SEC_2005_791_Impact_Assessment_Guidelines_2006update.pdf)>, (10/10/2012).

Etki analizleri, AB’de mevzuatın iyileştirilmesi ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi’ni desteklemek amacıyla kullanılmaktadır. 2002 Avrupa Komisyonu tebliği ile ortaya koyulan etki analizi çalışmaları, AB kurumlarının politika yapma ve karar alma süreçlerini iyileştirmek amacıyla zorunlu hale getirilmiştir.<sup>163</sup>

#### **b. “Süreç Taraması”Kapsamında TÖS Üzerine Etki Analizi Çalışmaları**

Etki Analizi’nin genel tanımından yola çıkarak, OTP’nin 2007 yılında ortaya koyduğu radikal değişimi öngören “Süreç taraması” çalışmalarına yönelik olarak da Avrupa Komisyonu tarafından bir etki analizi çalışması yapılmıştır. Yaptırılan etki analizi çalışmasında, öncelikle sorun/problem tespiti yapılarak yola çıkılmıştır. Bu çalışmalarda özellikle destekleme mekanizması aracı olarak TÖS’ün uygulanmasına yönelik olarak yapılmış olan analiz çalışması, sürecin sağlıklı yönetilmesi açısından önem taşımaktadır.

TÖS’de ödeme miktarının hesaplanmasında ve ödeme şekillerinin tespit edilmesinde üye devletlerin üç farklı modelden birini seçebilme imkanları bulunmaktadır. Bunlar; tarihi model, bölgesel model ve hibrid model olarak üç başlıkta incelenmiştir.

Tarihi modelde çiftçilerin daha önce aldıkları destek miktarına göre ödemeler belirlenmekte ve “tek çiftlik ödemesi” olarak adlandırılmaktadır. Bunun sonucu olarak, ödemelerin yapılması için referans olarak alınan dönemde çiftliklere yapılmış ödemelere bakılmaktadır. Dolayısıyla hektar başına ödemelerde her ülkede farklılıklar görülmektedir. Avusturya, Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda,

---

<sup>163</sup> Impact Assesment Quidelines SEC (2009)92, 2009, < [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)>, (15/10/2013), s. 4-5.

Hollanda, İtalya, Portekiz, İspanya, İskoçya ve Galler ödeme sistemlerinde bu modeli tercih etmişlerdir.<sup>164</sup>

Bölgesel model ise, doğrudan ödemelerin “Tek Alan Ödemesi” şeklinde yapılmasını öngörmektedir. Belirli bir bölgede yapılan tüm ödemeler, toplam alana bölünerek hesaplanmaktadır. Başka bir ifade bölgesel model ile ödemelerin yapılması için sabit referans olarak “alanı” kullanmaktadır. Malta ve Slovenya da bu modeli benimsemişlerdir.<sup>165</sup>

Son olarak, bu iki modelin karşımı olan hibrid model bulunmaktadır ki bu model kendi içinde statik ve dinamik olarak ikiye ayrılır. Dinamik-hibrid modelde başlangıç yılı için belirlenen ödeme miktarı zaman içinde değişebilmektedir. Bu yöntemi Almanya, İngiltere, Finlandiya ve Danimarka kullanmaktadır. Statik-hibrid modelde ise tek ödeme miktarı zaman geçse de sabit kalmaktadır. Bu yöntem de Lüksemburg, Hollanda ve İsviçre tarafından kullanılmaktadır. Her iki yöntemde de ödeme miktarları tarihi ve bölgesel modeller kullanılarak tespit edilmektedir.<sup>166</sup> Örneklerden de görüldüğü üzere Topluluk içinde farklı yaklaşımlarla destekleme ödemeleri yapılmaktadır. Bu sebeplerle, uygulamada ve adaptasyonda çeşitli zorluklarla karşılaşmaktadır.

Bu analiz çalışmasında da mevcut durum analizi yapılmış, üye devletlerin öncelikle TÖS’e geçiş sürecinde, karşılaştığı zorluklar ele alınmıştır. Özellikle desteklerin adil dağılmadığı eleştirisi, tarihi modeli benimseyen ülkelerde sistemin yeterince esnek olmayışına bağlı olarak gündeme gelmektedir. Çünkü tarihi model,

---

<sup>164</sup> Akder, **a.g.m.**, 2011, s. 417.

<sup>165</sup> Akder, **ibid.**, 2011, s. 417.

<sup>166</sup> Cap Health Check – Impact Assessment Note N° 1, Subject: Single Payment Scheme, 20/05/2008, <[http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia\\_annex/c1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf)>, (01/10/2012); Akder, **a.g.m.**, 2011, s. 417.



piyasa odaklı görünmekle birlikte, çiftçilere geçmiş destek düzeylerini muhafaza şansı vermektedir.<sup>167</sup>

Diğer bir konu da 1782/2003 tarihli düzenlemenin 69. maddesinin yeni ödeme sistemine uyumudur. Özellikle ödemelerin dağılımındaki dengesizlikler ve çapraz uyumun uygulanmasındaki zorluklar, sistemin esnekliğini azaltmaktadır. Bu bağlamda, başta desteklemelerin üretim kararlarından tam anlamıyla bağımsızlaştırılması konusunda ortaya çıkabilecek problemlerin çözülmesi ve gelirlerle ilgili risk yönetiminin sağlıklı yapılabilmesi için esnek politika araçlarının oluşturulması gerekli görülmüştür. Ayrıca, çevre konularına dikkat çeken ve kırsal alanların iyileştirilmesini göz önünde bulunduran yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.<sup>168</sup>

Söz konusu durumun çözümüne yönelik seçenek alternatifleri ve etkileri bu çalışmanın çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu bağlamda; etkileri incelemek üzere, ödeme sisteminin değişimine yönelik beş model öngörülmüştür.

---

<sup>167</sup> Cap Health Check – Impact Assessment Note N° 1, **ibid.**, s. 3, (01/10/2012).

<sup>168</sup> Cap Health Check – Impact Assessment Note N° 1, **ibid.**, s. 3, (01/10/2012).

Tablo 8: Süreç Taraması Işığında Etki Analizi Seçenekleri

<i>Seçenek</i>	<i>TÖS modeli</i>	<i>Tanım</i>
0	Statüko varolan durum	Üye ülkelerin gözden geçirme olanağı yoktur; hem tarihi hem de karma/bölgesel modeller oldukları gibi kalmaktadırlar.
1	AB kapsamında hektar başına sabit oran	Elverişli hektar başına aynı sabit oranda ödeme alma hakkına bütün AB üyesi ülkeler sahiptir.
2	Bütün üye ülkeler için Tek Alan Ödeme Sistemi	Tek Alan Ödemesi Planı, bütün AB üyesi ülkeler için geçerli olmaktadır.
3	Hektar başına bölgesel sabit oran	Bölgesel sabit oran yükümlülüklerine doğru yönelim bütün elverişli alanlara uygulanmaktadır.
4	Hak başına bölgesel sabit oran	Güncel yükümlülüklere dayanan bölgesel sabit oran yükümlülüklerine yönelim vardır.

Doğrudan ödemelere yönelik etki analizinde, öncelikle çeşitli TÖS seçeneklerinin etkisi ve dağılımı üzerinde durulmuş ekonomik etkiler bağlamında arazi değerleri ve transfer ödemeleri gözden geçirilmiş, çevre ile ilgili etkiler ve yönetime bağlı sonuçlar tartışılmıştır. Bütün seçenekler analiz edildikten sonra, hektar başına daha eşit oranlarda ödeme hedefi ortaya koyulmuştur.

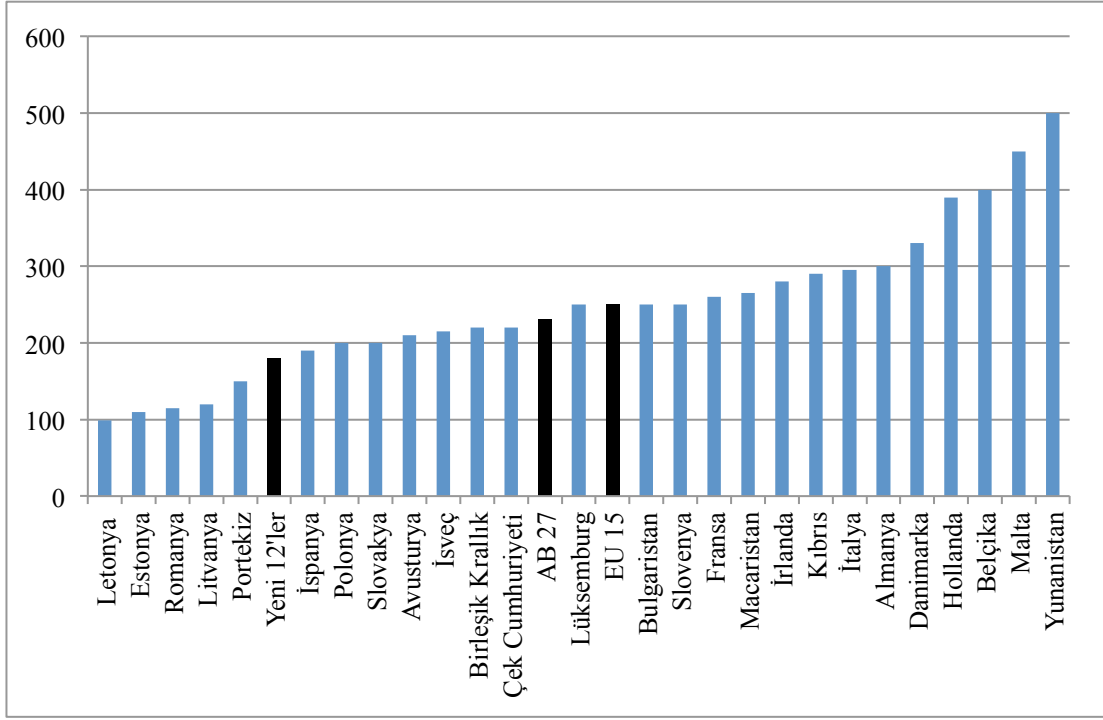
*Statüko halinde*,<sup>169</sup> yani var olan destek modellerinin devam etmesi durumunda desteklerin dağılımı oldukça karmaşık ve katı bir sistemle yapılmaya devam edecektir. Başka bir ifade ile AB’de doğrudan ödemelerin çiftçiler arasında dağılımı ‘adil’ değildir; hak sahiplerinin %80’i ödemelerin %20’sini almaktadır. Dolayısıyla, hektar başına ödeme temelinde düşünüldüğünde, hektar başına doğrudan

<sup>169</sup> Proposals for Council Regulation establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy for farmers and establishing certain support schemes for farmers; CAP Health Check Summary – Impact Assessment Note N° 1, *ibid.*, 2008, s. 3; Health Check – Impact Assessment Note N° 1, *ibid.*, 2008, s. 23.

ödemelerin orantısızlığı, tarihi TÖS modelini uygulayan üye ülkelerde, bölgesel/karma modelleri uygulayanlardan daha geniş olma eğilimi vardır. Ödemelerin ortalaması da, ödeme şekline ve hesaplama biçimine göre farklılık göstermektedir. Başka bir ifade ile referans olarak kullanılan değişkenin hesaplanması, alan (hektar) başına ödeme ya da hak sahibi başına ödeme ile ilgili olarak üye ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir.

Çiftlik ödemelerinin ortalaması, bütün üye ülkelerin OTP reformlarını tamamen gerçekleştirdiği ve yeni üye ülkelerin OTP'ye tamamen entegre olduğu varsayımına dayanarak basitleştirilmiş bir şekilde hesaplanmıştır. Ayrıca, hektar başına en yüksek ödemeye sahip üye ülkelerin, hak sahibi başına en düşük ödeme oranına sahip olanlar arasından çıktığını, diğer taraftan, hak sahibi başına en yüksek ödemeye sahip üye ülkelerin, bölgesel referans değişken olduğunda AB ortalaması civarında olduğunu belirtmek gerekir. Ödeme sistemlerine ilişkin farklılıklara dair analiz sonuçları şekil 2 ve 3'de görülmektedir.

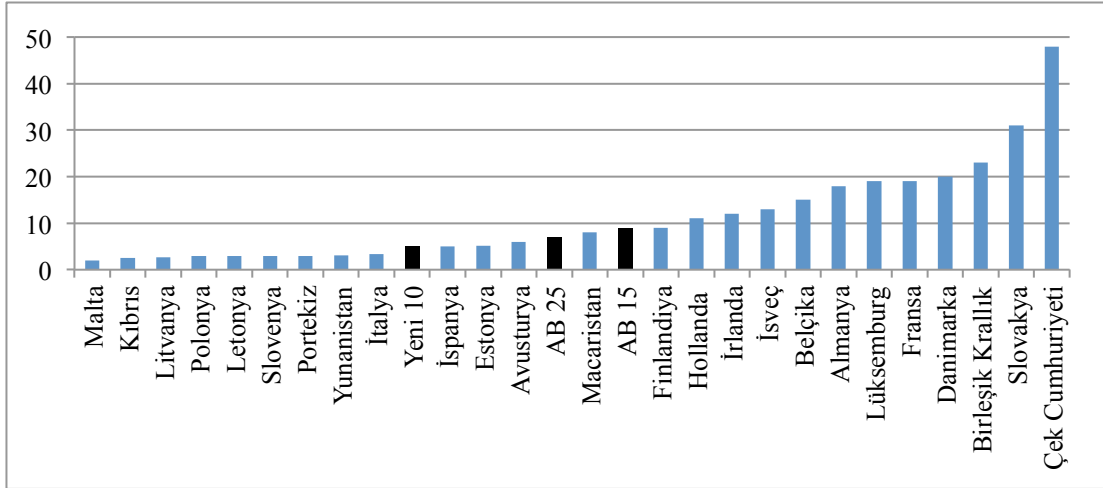
Şekil 2: Üye Ülke Başına Ortalama Doğrudan Ödeme (hektar başına € olarak)



Kaynak: Health Check – Impact Assessment Note N° 1 ,

< [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia\\_annex/c1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf) >, (01/10/2012).

Şekil 3: Üye Ülke Başına Ortalama Doğrudan Ödeme (Hak Sahipliği Başına €'000 Olarak)



Kaynak: Health Check – Impact Assessment Note N° 1 ,

< [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia\\_annex/c1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf) >, (01/10/2012).

“Bütün çiftlik yaklaşımı”na bağılı olarak, hem tarihi hem de bölgesel model benzer şekilde çapraz uyum standartlarına bağılı kalmaya katkı sağlamaktadır. İdari yükler söz konusu olduğunda da benzerliklere sahiptirler.

**AB genelinde hektar başına sabit oran** uygulaması, TÖS’ün zorunlu reformu anlamına gelmektedir. Uygulanması reform hedeflerinin ötesinde de olsa, etki analizi çalışmaları kapsamında irdelenmiştir. Öngörülen düzenlemelerin açıklanan amaçlarına ilişkin olarak sağlayabileceğı herhangi bir katkıyı belirlemek zor da olsa, bu seçeneğın uygulanması; ödemelerin dağılımının iyileşmesine yeterince katkıda bulunmayacağı gibi bazı üye ülkeler üzerinde tam tersi bir etkiyle mal varlığı (arazi) değerlerinde olumsuz etkilere yol açabilecektir. Çiftlik yapısını etkileyebilecek ve daha yüksek kapitalizasyon sebebiyle transfer etkinliğini azaltacaktır. Ayrıca AB’de arazi dağılımı, büyük ölçüde, (ödemeler için tarihi referans olan) üretim değerini yansıttığı için, AB düzeyinde çiftlikler arasında desteğın adaletsiz dağılımını çok fazla değıştirmeyecektir<sup>7</sup>.

**Bütün üye ülkeler için Tek Alan Ödeme Sistemi** (TAÖS), yeni üye devletlerin AB’ye entegre olmalarını hızlandırmak üzere, TÖS’den önce ortaya çıkmıştır. Yeni üye devletlerin özellikle kırsal anlamda ekonomik farklılıklarından kaynaklanan durumları göz önünde bulundurulduğunda, sisteme yumuşak geçişle adapte olmaları sağlanacaktır.

Arazi değerleri ve transfer etkinliği açısından bakıldığında, bütün üye devletlere TAÖS’ün uygulanmasının arazi fiyatları üzerinde olumsuz etkileri olacağı ve transfer etkinliğinin azalacağı düşünülmektedir.

**Hektar başına bölgesel sabit oran** uygulamasında, çiftlik yapısı farklılıklar gösterse de, genel bir sabit oranın aynı üye ülke içinde bile dağıtım etkinliği farklılıklar göstermektedir. Ancak, böyle etkiler, bölgesel bağlamda ödemeleri uyumlaştırarak, farklılıkları yumuşatan bir sabit orana yönelim ile birlikte azaltılabilir. Böylece farklı yükümlülükler azaltılarak idari açıdan basitleştirmeye imkan sağlanacaktır. Elverişli hektar başına bölgesel sabit oranlar arazi fiyatlarında desteğin aktifleştirilmesini arttırmakta, ancak desteğin bütün elverişli alanlara yayılması sebebiyle tarihi modelin daha önceden uygulandığı üye ülkelerde yeni hak sahiplerinin ortaya çıkmasıyla sonuçlanabilir. Bu da idari maliyetleri yükseltebilmekle birlikte az miktarda çapraz uyum kapsamında araziyi genişletebilmektedir. Bu seçenek, TÖS sisteminin basitleştirilmesine katkıda bulunacaktır.

**Hak başına bölgesel sabit oran** Topluluğun ödeme yükümlülüklerinin toplam değerinin bir bölge içinde, bu yükümlülüklerle karşılık gelen alanlara bölünmesiyle elde edilmektedir. Bu sistem, büyük oranda, elverişli hektar başına bölgesel sabit oranlara benzer sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Yalnızca hali hazırda hak sahibi olan çiftçiler etkileneceği için, TÖS sisteminde yeni hak sahiplerinin ortaya çıkmasına yol açmayacaktır, böylece idari maliyetleri sınırlandıracak ve çapraz uyum kapsamında arazi miktarında değişikliğe yol açmayacaktır.

### *iii. 69. Maddenin Yeniden Düzenlenmesi*

1782/2003 sayılı düzenlemenin 69. maddesinin değiştirilmesine yönelik etki analizi çalışması, maddenin daha esnek bir yapıya kavuşturulması ihtiyacından ortaya çıkmıştır. 69. maddede, çevrenin korunması, geliştirilmesi veya kalitenin artırılması için, önemli tarım faaliyetleri ile uğraşan çiftçilere ek ödeme yapmak

amacıyla her üyenin ulusal tavan bileşenlerinin %10 unu alıkoymaları ve aynı sektör içinde kullanılması gerekliliği zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durum, diğerlerinden daha fazla dağlık alanlara ya da hassas günlük ürün alanlarına sahip olan çiftçilerin ödeme alamaması gibi bazı engeller ile karşılaşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla statüko durumu destekleme mekanizmalarında esnekliği zorlaştırmaktadır.

Bu bağlamda, ilk olarak **hedeflenmiş revizyon** başka bir ifade ile üye devletlere süt sektörü ve diğer sektörlerde kotaların kaldırılması, desteklerin tam anlamıyla bağımsızlaştırılması ve olası risklerin ve problemlerin yönetimine yönelik önlemler alınması şeklinde bir seçenek sunulmuştur. Buna göre; birinci seçenek OTP'nin üretimin devamını garantilemesi de DTÖ ile tam anlamıyla uyumludur. İkinci seçenek kısmi bağımsız destek (mavi kutu<sup>170</sup>) miktarının artırılmasıdır. Bu durumda da AB'nin gelecekte de mavi kutu sınırlarının sağlanması için diğer kısmi bağımsız desteklerde de paralel bir şekilde azalma gerekebilir. Yalnızca kısmi bağımsız destek oranlarındaki desteğin sınırlandırılması bu problemi çözebilecektir.

69. maddeye yönelik diğer bir seçenek de “**genişletilmiş revizyon**” dur. Bu seçenek üye devletlere olası sorunlara karşı esneklik tanımakla birlikte 69. madde kapsamında üye ülkeler tarafından son zamanlarda uygulanan çoğu önlem, üretimle bağlantılı olduğu için (diğer kısmi bağımsızlaştırmaya karşılık gelen bir paralel azalma olmazsa) mavi kutu desteğinin tavanını aşma risk oluşturacaktır.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Mavi Kutu kapsamına tarımsal veya kırsal kesime yönelik geliştirme harcamaları, üretimi sınırlamaya yönelik dolaysız ödemeler girmektedir. Üretimi sınırlayan programlar çerçevesindeki doğrudan ödemeler, sabit alan ve verime veya baz üretim seviyesinin %85 veya daha azı üzerinden yapılıyorsa, canlı hayvan ödemeleri sabit sayıda baş üzerinden yapılıyorsa, iç desteği azaltmak için yapılan taahhüde tabi olmayacaktır. Bunun nedeni, bu gruba giren desteklerin de fiyatlara doğrudan müdahale etmemesidir.

<sup>171</sup> CAP Health Check – Impact Assessment Note N° 1, 20/05/2008, <[http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia\\_annex/c1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf)>, (01/10/2012), s. 29-30.

#### *iv. Süreç Taramasına Yönelik Değerlendirme*

OTP, Süreç taraması önerileri doğrultusunda hazırlanan “Etki Analizi” raporuna göre, 2003 reformu çerçevesinde oluşturulan OTP hedeflerinin devam ettirilmesi için, temel politika değişikliklerine gerek olmamakla birlikte, bazı alanlarda daha optimal çözümler bulunması gerekmektedir. Yapılan analizler, TÖS mevzuatında sürece kolay uyum sağlanması için bazı düzenlemeler yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Zira desteklemelerin tam anlamıyla üretimden bağımsızlaştırılması, OTP’yi daha piyasa odaklı hale getirirse de, bazı sektörler, ekonomik, sosyal ve çevresel konulara yönelik ilave tedbirler almak durumunda kalabilecektir. Çapraz uyum kapsamında, çiftçiler tarafından yerine getirilmesi gereken bazı kriterlerin çıkarılması ve yenilerinin eklenmesi suretiyle, çapraz uyum kriterlerinin yeniden gözden geçirilmesi idari yükü hafifletecek ve 2003 reformunda gündemde olmayan meselelerin ortaya konmasına imkan tanıyacaktır.

Üye ülkeler OTP’de yer alan düzenlemeleri hazırlarken, AB içinde kendi uygulamalarından şu ana kadar elde edilen deneyimlerle, TÖS modelini uygulamaya ve hayata geçirmeye çalışmışlardır. Fakat güncel mevzuatta, üye ülkelerin böyle değişiklikler yapmalarına izin veren hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Tarihi TÖS modeline bakıldığında ödemelerin çiftçiler arasında eşit dağıtılmadığını görmekteyiz. Bu nedenle yeni oluşturulan TÖS modelinde yeni uygulamaların ve düzenlemelerin getirilmesinin zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

TÖS uygulamalarında bölgesel model faktörünün daha önceki uygulamalarda ön planda olduğu gerçeği görülmektedir. Hektar başına bölgeler için yapılan ödeme ve verilen destek birbirine paralel bir görüntü oluşturmaktadır. Fakat çiftçilere kendi geçmiş destek miktarlarını korumaları ve korurken piyasa odaklı olmaları da



mümkün kılınmıştır. Zira, tarihi model, üretimin ve tarım desteğinin önceki yapısını yansıtan geçmiş destek miktarlarına dayanan bireysel çiftçilere yardım ettiği için daha az eşit şartlara sahip olarak kabul edilmektedir. Ödemeler için tarihi referans dönemi daha belirsizleşirken, bu bireysel farklılıkların haklı çıkarılması gittikçe zorlaşmaya devam edecektir.

Özetle, TÖS'ün yeterince esnek olmaması etkinliği sınırlandırılarak değişen koşullara çözüm oluşturabilme şansını azaltabilmektedir. TÖS'de kullanılan sistemin daha yumuşatılarak, etkin bir fayda sağlanması için daha sabit oranlara yönelimin aşamalı bir şekilde yapılması çiftçilere kolaylık sağlayacaktır. Bütün TÖS seçenekleri sistemin daha fazla basitleştirilmesi için bir arada değerlendirilebilir. Daha geniş ölçekte sabit oranların (TAÖS bünyesinde AB genelinde ya da TAÖS'a üye ülkeler kapsamında) olası yapısal değişiklikler ile birlikte arazi değerleri konusunda önemli etkileri olacağı düşünülmektedir. Yönelim bölgesel bir sabit orana ne kadar fazla hedeflenirse, aktif çiftçiler arasında destek de daha fazla olacaktır.<sup>172</sup>

Böylece sistem DTÖ taahhütlerine daha fazla bağlı kalırken, belirli sektörlerin ve bölgelerin ve kırsal alanların hayatta kalmasını mümkün kılarak tarım faaliyetlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılmasına imkan tanıyacaktır.

Ayrıca analizler sonucunda süt sektörü ve diğer sektörlerde kotaların kaldırılması ve desteklerin tam anlamıyla bağımsızlaştırılması buna bağlı olası risklerin ve problemlerin yönetimine yönelik önlemler alınması ve çözüm getirilmesi için de alınacak en doğru kararın 69. maddenin revizyonu olduğu sonucuna varılmıştır.

---

<sup>172</sup> Berkeley Hill, **Understanding the Common Agricultural Policy**, Earthscan, London, 2012, s. 284-285.

Böylece süreç taraması çalışmalarından elde edilen en önemli sonuçlardan biri, desteklerin adil dağılımı birinci ve ikinci sütun arasındaki keskin çizginin yumuşatılması üzerine çalışmaların devam etmesi yönünde alınan kararlardır. Bu bağlamda, 69. maddenin genişletilip, özellikle birinci sütunun daha esnek yorumlanması ihtiyacı 68. maddeyi yaratmıştır. Etki analizi sonuçlarından da yola çıkarak, 68. madde ile üye devletlere doğrudan ödemeler için ulusal tavanlarının %10'una kadar belirli sektörlerle destek verilmesine müsaade etmektedir. Böylece 69. maddedeki ödemelerin %10'unun aynı sektör içinde kullanılması kaydıyla alıkonulması zorunluluğu ortadan kalkıp daha esnek bir yapı oluşmuş olacaktır. Ödemelerle ilgili olarak sürdürülebilir arazi yönetiminin hedeflenmesinin önerilmesi ile tek sütunlu bir OTP'ye yumuşak geçiş çalışmaları olup olmadığı da sorgulanmaktadır.<sup>173</sup> Bu kararlar; 68. maddenin tek sütunlu OTP'ye doğru bir adım olup olmadığı tartışmaları da gündeme getirmiştir.<sup>174</sup>

## II. 2020'YE DOĞRU ORTAK TARIM POLİTİKASI

### A. SÜREÇ TARAMASINDAN 2013'E DEĞERLENDİRME

1992'den bu yana gerçekleşen tüm reform süreçlerinde tarımın AB Bütçesi'ndeki payı ve bu konudaki eleştiriler sürekli gündemde olmuştur. Ancak süreç taraması sürecinde, AB'nin 2007'de, dünya gıda fiyatlarının yükseldiği dönemde tasarruflarının fazlalığı, 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın katılımına

<sup>173</sup> Article 68 – Implications for the Future of the CAP, 02 December 2008, <<http://cap2020.ieep.eu/2008/12/2/ieep-cap-health-check-review-article-68-implications-for-the-future-of-the-cap>>, (02/03/2013).

<sup>174</sup> Alan Matthews, **The future for national envelopes and Member State flexibility in Pillar 1**, 26 September 2011, <<http://capreform.eu/the-future-for-national-envelopes-and-member-state-flexibility-in-pillar-1/>>, (05.05.2013).

rağmen, süreç taraması çalışmalarında mali disiplinin ikinci plana itilmesini kolaylaştırmış, ya da öncelikli motivasyon aracının bütçe olmadığı göstermiştir.

Süreç taraması çalışmaları sonucunda ortaya çıkan görüşler doğrultusunda, öncelikle; ilave modulasyon tedbirleri sonucu kaynakların üye devletler arasında yeniden dağılımına rağmen tarımın bütçedeki payının 2013'e kadar muhafaza edilmesi, ikinci olarak, 2012 itibarıyla OTP desteklerinin tamamen bağımsızlaştırılması görüşü ön plana çıkmıştır. Bu görüş, politika yapıcılarının daha hedef odaklı ve titiz davranmalarına imkan tanınması ve son olarak da desteklerin üretimden bağımsızlaştırılmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan çeşitlilik ve üye devletlere verilen değişik uygulama imkanları sonucu, AB liderlerinin bütçede kesintiye gitmeleri halinde, OTP ödemelerinde gerekirse kısmi kamulaştırmanın daha kolay olacağını göstermiştir. Ayrıca inovasyonun teşviki ve süt kotalarının yeniden yapılandırılması da süreç taraması çalışmalarının getirdiği diğer farklılıklardır. Bu bağlamda Fischler-Boel, süt sektörünün ortak kazançları doğrultusunda daha şeffaf bir yapı oluşturularak, katma-değerin artırılmasını hedeflemiştir. Böylece, süt kotalarının 2015 yılında ortadan kalkması ile, çiftçiler ve süt işletmeleri kayıplarını kendi aralarında, AB otoriteleri nezdinde yapacakları kontratla ikame edeceklerdir.<sup>175</sup>

Süreç taraması sonucunda doğrudan destekleme mekanizmalarını düzenleyen 29 Eylül 2003 tarihli ve 1783/2003 no'lu Konsey yönetmeliği, revize edilerek 19 Ocak 2009 tarihli ve 73/2009 no'lu Konsey Yönetmeliği ile

---

<sup>175</sup> Cunha with Swinbank, *a.g.e.*, 2011, s. 191-195.

değiştirilmiş, bu bağlamda yukarıda da belirtildiği gibi 69. madde, 68. madde olarak yeniden düzenlenmiştir.

Farklı bir yöne doğru ilerlemeye çalışan OTP’de elbette farklı ülkelerden farklı sesler yükselmektedir ve yükselmeye de devam edecektir. Özellikle tarımın ülke ekonomilerindeki payı ve üretim ölçekleri bu farklılıkları yaratan en önemli unsurların başında gelmektedir. Örneğin; İngiltere ve Hollanda OTP’nin alışlagelmiş piyasa araçlarının ortadan kalkması gerektiğini ve doğrudan ödemelerin geçiş dönemi boyunca toplumsal beklentilere yönelmesi gerektiğini savunurken AB Bütçesi’nin tarıma ayrılan payı konusunda görüş ayrılığı yaşamaktadırlar. İngiltere tarıma ayrılan bütçenin azaltılması gerektiğini önermekte, Hollanda ise daha temkinli yaklaşarak eş-finansman seçeneklerini gündeme getirmektedir.<sup>176</sup>

OTP ile ilgili en baskın önerilerin olduğu ülkelerden biri olan Fransa, Sarkozy aracılığıyla 2007 yılında dile getirdiği önerilerinde dört temel hedefi vurgulamıştır. Bunlar; Avrupa’nın gıda güvencesi ve bağımsızlığı, küresel gıda dengesine katkı, kırsal denge ve iklim değişikliği ve çevre koşullarının iyileştirilmesidir. Ayrıca Fransa bu süreçte OTP’nin temel ilkelerinin (topluluk tercihi, finansal bağımsızlık ve ortak pazar) muhafaza edilmesi gerektiği görüşünü savunmaktadır.<sup>177</sup> Zira, Fransa gelecekte de güçlü bir OTP’nin varlığı görüşünü sürdürmektedir. Özellikle birinci sütunun etkinliğinin azaltılması ile ilgili olarak, OTP’nin şimdiki konumunun muhafaza edilip tekrar meşrulaştırılmasını başka bir

---

<sup>176</sup> Cunha with Swinbank, *ibid.*, 2011, s. 197-198.

<sup>177</sup> Cunha with Swinbank, *ibid.*, 2011, s. 197-198.

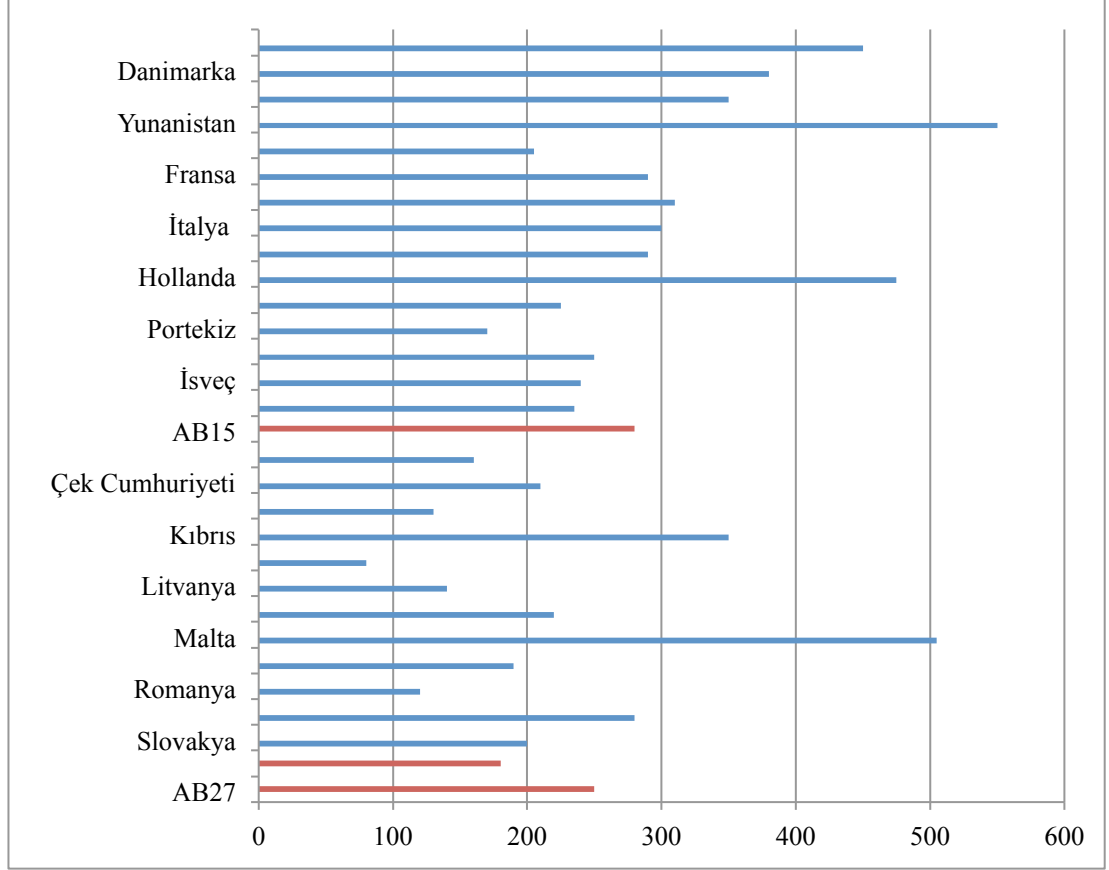
ifade ile hukuki ve politik anlamda OTP'nin gerekliliğini vurgulayacak yeni yollar arayarak 2013 sonrasına temkinli yaklaşılması gerektiğini savunmaktadır.

10 MDA ülkesi ise 2013'e kadar (Romanya, Bulgaristan 2016'ya kadar) bekleyecek olmalarından dolayı özellikle doğrudan desteklerin dağılımı ile ilgili mağduriyetlerini vurgulamaktadırlar. Şekil 5, 2016 itibariyle her üye devlet için hektar başına ekilebilir tarım arazisi için öngörölmüş miktarları gösteriyor. Buna göre 2016 itibariyle AB 15 için ortalama 284 €, AB 12 için 172 € öngörölmüştür. AB 12'in aldığı ödemeler tarihi fiyat desteğini yansıtırken, AB 15'de ise MacSharry ve diğer reformların sonucu doğrudan ödemeler baz alınmış.<sup>178</sup> Özetle, MDA ülkelerinin bu konudaki genel beklentisi, 2013 sonrası hedefler doğrultusunda desteklemelerin dağılımının istikrarlı, adil ve sistemli bir şekilde yapılması, bu bağlamda; doğrudan ödemelerin tarihi parametrelere (üretim yoğun) dayanmaması, AB genelinde adil rekabeti destekleyen ve sürdürülebilir tarıma dayalı basit ve benzer yöntemlerin kullanılması şeklinde oluşmuştur.

---

<sup>178</sup> CAP Reform Profile-France, CAP, 05 June 2009, < <http://cap2020.ieep.eu/member-states/france> >, (05/05/2013) .

Şekil 4: Her Üye Devlet İçin Hektar Başına Ekilebilir Alan İçin Ödeme Miktarları,  
2016 Tahmini



Kaynak: Cunha, Swinbank, **a.g.e.**, 2011, s.1999.

2008 yılında Brüksel’de gerçekleştirilen seminerde, Finansal Programlama ve Bütçe’den sorumlu Komisyoner Dalia Garybauskite’in da önerileri, AB’nin gelecek bütçe planlarının ağırlık noktasının değişmesi; rekabetçilik, çevre, enerji gibi Avrupa’ya “katma değer” sağlayacak alanlara kayması gerektiği yönünde olmuştur. Garybaustike’e göre, özellikle Fransa’nın muhafazakar yaklaşımından farklı olarak, tarıma ayrılan pay azaltılmalı, birinci sütun yani doğrudan yardımlar

aşamalı olarak ortadan kaldırılmalı, ikinci sütunu oluşturan kırsal kalkınmada OTP'den bölgesel ve uyum politikasına kaydırılmalıdır.<sup>179</sup>

Sonuç olarak süreç taraması bugüne kadar yapılan çalışmaların, politikaların uygunluğunun değerlendirildiği, 2013 sonrası için öngörülen radikal değişime zeminin hazırlanmaya çalışıldığı bir süreçtir. Bu süreçte üye devletlerin çoğunluğu, piyasa ve gelir desteği olmayan radikal bir reforma sıcak bakmamaktadır. Bununla birlikte yeni üye devletler OTP'nin farklı bir ödeme sistemi ile muhafaza edilmesinden yanadır. Uzun bir geçmişi ve temelleri olan OTP bu değişim sürecinde farklı görüşleri göz önünde bulundurarak ortak payda da buluşturmaya çalışsa da mutlaka bu süreçte kazanan ve kaybeden ülkelerin olacağı çok açıktır.

OTP'nin geleceğine yönelik düşüncelerden biri de, OTP'nin geleceğinin bütçe etkisinden daha bağımsız, daha geniş bir perspektifle şekillenecek olmasıdır. OTP'nin geleceği öncelikle toplumun istekleri ve öncelikleri doğrultusunda şekillenecektir. Başka bir ifade ile ekonomik, sosyal ve siyasi bağlamda daha pragmatik yaklaşımla değerlendirilecektir. Zira bugünün tarımsal aktiviteleri iklim değişikliği, artan dünya nüfusu ve dünya fiyatlarındaki belirsizlik gibi unsurlarla kuşatılmıştır.

Özetle; reform sürecinin bütçeden bağımsız tutulmayacağı görüşü de tarımın bütçe içindeki payı düşünüldüğünde yadsınamaz. Fırsat maliyetlerine baktığımızda, yeni öncelikler ve unsurlar diğer politikaların kaynaklarından vazgeçmesi halinde mümkün olacaktır. Her ne kadar süreç taraması çalışmaları ile önemli bir aşama kaydedilmiş de olsa, birçok sorun tam anlamıyla çözülememiş, çözüm sürecinin

---

<sup>179</sup> Cunha with Swinbank, **a.g.e.**, 2011, s. 196.

2013 sonrası devam etmesi öngörülmüştür. 2015 sonuna kadar süt kotalarının kaldırılacak olması, üretime yönelik desteklerin daha fazla bağımsızlaştırılması kararı, desteklemelerde kırsal kalkınmaya yönelim önemli kazanımlar olup, piyasa gereklerine cevap verebilen bir tarım politikası yaratmada atılmış önemli adımlardır.

## **B. 2020'YE DOĞRU OTP AJANDASI**

Süreç taraması sonrası, çeşitli mihenk taşları olarak nitelendirilen 2013 sonrası gerçekleşen faaliyetler, OTP'nin yönünün belirlenmesi çalışmalarını yönlendirmede önemli rol oynamıştır. Kamuoyu araştırmaları, Avrupa 2020 Stratejisi<sup>180</sup> doğrultusunda hazırlanan Komisyon Tebliği, etki analizi çalışmaları ve Komisyonun resmi önerileri en önemli mihenk taşları olarak nitelendirilebilir.

12 Nisan 2010 - 11 Haziran 2010 tarihleri arasında yapılan OTP'nin geleceğine yönelik kamuoyu araştırması ve takip eden konferansın sonuçları 2020 Stratejisi doğrultusunda 2013 sonrası OTP'sine yönelik yol haritasının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda vatandaş, çiftçi, çeşitli düşünce kuruluşları, araştırma enstitü ve düşünce kuruluşları, yatırımcılar ve arazi sahiplerinden oluşan 5700 kişiye yöneltilen ve bağımsız uzmanlar tarafından değerlendirilen,

---

<sup>180</sup> Küreselleşen dünyada AB de keni pozisyonunu hem ekonomik hem de siyasi olarak güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bu doğrultuda, dünyadaki değişimler, ekonomik krizler, küreselleşmenin getirdiği problemler ve çevre konuları göz önünde bulundurularak "Avrupa 2020" adıyla bir yol haritası çizilmiştir. Avrupa 2020 AB'nin büyüme stratejisi olarak planlanmış; kısa vadede ekonomik krizlerin, uzun vadede istihdamı artırmayı, üretkenliği ve sosyal uyumu hedeflemektedir. Akılcı, içsel ve sürdürülebilir büyüme sloganıyla yola çıkan AB, istihdam, eğitim, sosyal katılım, araştırma geliştirme, iklim ve enerji kaynakları konularında iyileştirme hedeflemektedir.



-Neden bir OTP'ye ihtiyaç var?

-Vatandaş tarımdan ne bekliyor?

-OTP'nin neden bir reforma ihtiyacı var?

sorularına cevap aranarak sürecin gidişatı, ihtiyaçlar ve beklentiler doğrultusunda daha sağlıklı bir rota çizilmesine çalışılmıştır. Öncelikle katılımcılar AB düzeyinde bir politikanın ulusal ve bölgesel politikalarından daha etkili olduğu yönünde buluşmalar da, ortak politikanın yönünün değiştirilmesi sonucu çıkmıştır. Bu doğrultuda katılımcıların öncelikli beklentisi gıda güvencesinin sağlanması ve rekabet koşullarının iyileştirilmesidir. Ulaşılabilir ve şeffaf fiyatlar ve kırsal kalkınmanın desteklenmesi de katılımcıların diğer önemli beklentilerinin başında gelmiştir. Araştırma sonucunda, katılımcıların neden OTP'ye reform gerekli sorusuna cevabı, desteklemelerle ilgili eşitlik, gıda tedarik zincirinin işleyişinin iyileştirilmesi, AB tarımının dünyadaki yerinin sağlamlaşması şeklinde olmuştur. Ayrıca iklim değişikliği, küresel talep karşısında alınması gereken önlemler ve çevre, sağlık ve kalite standartları da vurgulanmıştır.<sup>181</sup>Özetle bu araştırmadan AB tarımının uluslararası bir yapıyla yönetilmesi yönünde görüşün hala korunduğu, ancak bu güne kadar süregelen politika araçlarının yerini farklı önceliklere hizmet eden araçların alması gerektiği yönünde bir sonuca ulaşılmıştır.

2020 Stratejisi doğrultusunda, 18 Kasım 2010 tarihinde hazırlanan Komisyon Tebliği de OTP reformu için önemli belgelerden biridir. 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve süreci göz önünde bulundurularak hazırlanan Tebliğ, OTP'nin

---

<sup>181</sup> The CAP after 2013- Your ideas matter, EU Commission Agriculture and Rural Development <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf)>, (01/03/2013).

2013 sonrası için hedeflediği değişimde büyük önem taşımaktadır. 12 Nisan 2010 - 11 Haziran 2010 tarihlerinde yapılan kamuoyu araştırması da bu Tebliğin hazırlanmasında büyük önem taşımaktadır. Araştırma sonuçlarının yanısıra, tebliğ hazırlanırken Avrupa 2020 Stratejisi'nde ön plana çıkan;

- Akılcı büyüme: bilgi birikimi ve yeniliğe dayanan ekonomi,
- Sürdürülebilir büyüme: kaynak etkin, rekabetçi ekonomi,
- Kapsayıcı büyüme: Yüksek istihdama sahip, sosyal ve bölgesel tutarlılık sağlayan ekonomi,

hedeflerine ulaşmaya hizmet etmesi ve bu hedeflerle paralellik göstermesi beklenmektedir.<sup>182</sup> 2020 Stratejisi'nden beklenen Avrupa tarımının karakterini belirleyecek faktörlerin tanımlanmasıdır. Bu bağlamda senaryo, 2020'ye kadar ekonomik, sosyal ve çevre odaklı beklentiler doğrultusunda, OTP'nin şekillendirilmesi olacaktır. Bu doğrultuda hazırlanan Komisyon Tebliği de kuramsal bir tartışma ortamı yaratarak, gelecekte ihtiyaç duyulacak yasal önerilere zemin hazırlamak üzere oluşturulmuştur. Tebliğ'de tarım ve kırsal alanların geleceği için daha yenilikçi bir yaklaşımla stratejik düşünceyle hareket edilmesi kararı vurgulanmıştır. Güçlü bir ortak politikanın doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınmadan oluşan iki sütundan oluşacağı vurgulanmış bu bağlamda öncelikle çevre ve su yönetimi, hayvan sağlığı ve refahı, bitki sağlığı ve kamu sağlığı gözetilerek Avrupalı tüketicilere kaliteli ürün sunulmasının ve ürün çeşitliliğinin

---

<sup>182</sup> Com(2010) 672, Commission Communication on the CAP towards 2020, 18.11.2010, <<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/>>, (10.05.2013) .

sürdürülmesinin ve doğal kaynakların yönetiminin de kırsal dokunun korunmasında oldukça fazla önemli olduğu vurgulanmıştır.

OTP reformuna yönelik çalışmalar rekabet gücünün iyileştirilmesi, kaynakların daha etkin kullanımı, Avrupa halkına daha iyi standartlarda ürün ve hizmet sunulması anlamına gelmektedir. Avrupa toplumu için tarım, ekonomiye katkısı düşünüldüğünde oldukça önemlidir. Zira tarımsal üretimin azalması ve tarıma bağlı sektörlerdeki işgücünün azalacak olması da işsizliği artırıp, satın alma gücünü azaltarak milli geliri olumsuz yönde etkilemektedir.

OTP her döneminde içsel ve dışsal faktörlerin belirlediği ihtiyaçlar ve beklentilerle hep tartışılmış ve eleştirilmiş ve yeniden şekillenmiştir. Son süreçte de dışsal faktörlerin etkisi göz ardı edilemez. Öncelikle 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile işleyiş mekanizmalarının 27 üyeli AB'ye daha uygun bir hale getirilmesi için kurumsal yapıda değişiklikler yapılarak politikalarla ilgili karar alma süreçlerinin işleyişi değişmiştir. Hem OTP'nin uygulanmasıyla ilgili, hem de mali konularla ilgili karar alma süreçlerinde Avrupa Parlamentosunun yetkileri artırılmıştır.

Avrupa 2020 Stratejisi doğrultusunda, 2013 sonrası yeniden şekillenmesi öngörülen OTP'nin reform sürecini, süreç taraması çalışmaları ile karşılaştırmak gerekirse, temelde aynı hedeflere hizmet ettiği ancak yöntemlerin ve politika araçlarının ağırlıklarının farklılık gösterdiği yorumu yapılabilir. Süreç taraması sonunda yapılan çalışmalar ve analizler sonunda ortaya çıkan çıktılar ışığında, birinci sütunun yeniden yapılandırılmasına daha fazla ağırlık verildiği; bu bağlamda var olan desteklemelerin, tam anlamıyla üretimden bağımsızlaştırılması, piyasa

düzenlemeleri kapsamında da süt kotalarının kaldırılması yönünde kararların ağırlığı olduğu görülmektedir. Ayrıca çapraz uyum ve modülasyonun önemli unsurlardan biri olduğu yadsınamaz. 2013 sonrası OTP'sinin hedeflerinde ise 2020 stratejisi doğrultusunda, rekabet gücü, nitelik ve tüketici memnuniyetinin ön plana çıktığı gözlenmektedir. Ayrıca 2020 Stratejisi doğrultusunda OTP'nin hedeflerinde akılcı büyüme, sürdürülebilir büyüme ve kapsayıcı büyüme unsurlarına katkıda bulunacak doğrultuda hareket edilmiş, reform için gerekli politika araçları bu doğrultuda şekillenmiştir.

Akılcı büyüme için öncelikle bilgi teknolojilerinin iyileştirilmesi, ürünlerin katma değerinin ve kalitesinin artırılması, yeşil tarıma yönelik teknolojilerin kullanımının yaygınlaşması, kırsal alanlara yapılacak yatırımın ve inovasyonun desteklenmesi gerekmektedir. Böylece kaynak etkinliğinin ve rekabet gücünün artması sağlanarak akılcı büyümeye hizmet edilecektir. Bunlara ek olarak yenilenebilir gıda arzı, sürdürülebilir arazi yönetimi, yeşil tarıma katkı çerçevesinde bio-çeşitliliğin azalmasına olan duyarlılığın artması da sürdürülebilir büyümeye hizmet edecektir. Kırsal alanlardaki potansiyelin açığa çıkarılarak yerel piyasaların buna bağlı olarak da istihdamın iyileştirilmesi, böylece çiftçilerin gelir düzeylerini iyileştirmek suretiyle kırsal ekonominin iyileştirilmesi de yerel aktörlerin gücünü artırıp kırsal ekonomiyi canlandırarak, kapsamlı büyümeye hizmet faktörlerindedir. Böylece hem kırsal bölgelerin kimliklerinin hem de kırsal alanların sosyal dokusunun korunmasına hizmet edilmiş olacaktır.<sup>183</sup> Bütün bu unsurlar bağlamında

---

<sup>183</sup> Commission Communication on the CAP towards 2020, **a.g.m.**, 18.11.2010, s. 6; Eraktan, Ortak Tarım Politikası'nda Reform Arayışları, **Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar**, 2011, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 300-303.

politika araçları olarak; doğrudan yardımlar/ödemeler, piyasa düzenlemeleri ve kırsal kalkınma politika araçları ön plana çıkmaktadır.

## 1. Doğrudan Ödemeler

2013 sonrası OTP'yi şekillendiren başlıca beklentilerin başında desteklerin dağılımında adil, etkin ve şeffaf uygulama geldiği için ödeme sisteminin yeniden yapılandırılması öncelikli konulardan biri olmaya devam etmiştir. Bu doğrultuda öncelikli hedeflerden biri sistemin basitleştirilmesidir ki bu hedefe ulaşılmasında desteklemelerin belirli ilkeler ve kurallar çerçevesinde uygulanacak olmasının süreci kolaylaştıracağı düşünülmüştür. Örneğin; temel gelir desteği ve tavan uygulaması en önemli unsurlardan biridir. Arazi sahiplerine değil, çiftçilere ödeme yapılmasına yönelik bir görüş ortaya koyulmuş, büyük işletmelere yönelik üretimden bağımsız tavan uygulaması ve ortalama minimum payın üye ülkelerdeki çiftçilerin alması da adaletli dağılım için gerekli görülmüştür. Böylece üretimden bağımsız olarak tüm çiftçilerin çapraz uyum şartlarını yerine getirdiği takdirde bir destek alması mümkün olacaktır. Küçük işletmelerin, uygulamaya yönelik idari engellerin kaldırılması ve çeşitli özel destek mekanizmaları oluşturularak desteklenmesi de rekabet gücünü artırmak suretiyle kırsal alanların canlanması açısından önemli görülerek, bu konuda da bir değişimin gerekliliği vurgulanmıştır. Çapraz uyumun ötesinde, yeşil tarıma yönelik çalışmalara zorunluluk getirilmesinin doğrudan ödemelerin kriterlerinden biri olmasının gerekliliğine dikkat çekilmiştir.<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> Eraktan, **a.g.m.**, 2011, s.301-302; Commission Communication on the CAP towards 2020, **a.g.m.**, 18.11.2010, s. 8-9; Özgür Çalışkan, 2013 sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası:

## 2. Piyasa Önlemleri

Alışıl gelmiş üretim odaklı piyasa önlemlerini, piyasa koşullarına ve sinyallerine göre üretim yapmayı teşvik eden bir yapıya dönüştürme görüşü alışıl gelmiş piyasa araçlarının devamına yönelik bir görüş de varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Değişim doğrultusunda piyasa araçlarının etkinliğinin artırılması adına piyasa koşullarının daha esnek hale getirilmesi, kriz yönetimine ilişkin iyileştirmelerin yapılması güvence ortamını artıracaktır.

2008 yılı sonunda, 2009 yılı başında süt ürünleri piyasasında yaşanan kriz, 2011 yılında da yaşanan salatalık krizi piyasa önlemlerinin özellikle kriz dönemlerinde önemini göstermiştir. Bu bağlamda, piyasa araçlarının basitleştirilmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik yeni politika araçlarının oluşturulmasının önemi bir kez daha vurgulanmıştır. 2015 yılı itibariyle süt kotalarının kaldırılacak olması, 2014/2015 yılına kadar şeker ve izoglukoz rejiminin sürdürülmesi tekrar öne çıkan kararlar arasındadır. Özellikle şeker kotalarının sona erecek olması DTÖ ve gelişmekte olan ve tercihli rejimden yararlanan ülkeler açısından da önem taşımaktadır. Ayrıca tarım ürünlerinin gıda tedarik zincirlerinin işleyişinin, üretimin piyasa sinyalleri gözetilerek yapılmasıyla iyileştirilmesi sağlanacaktır. Zira piyasa sinyalleri iyi algılanmadığı takdirde tarım ürünleri arzının gıda zinciri içindeki katma değeri azalacak ve çiftçi gelirleri risk altına girecektir. Bu doğrultuda tarım sektörünün rekabet gücünün iyileştirilmesi için altyapının iyileştirilmesi de gerekmektedir.

Piyasa düzenlemelerine yönelik başka önemli bir girişim de “güvenlik ağı” mekanizmasının yaratılması olmuştur. 2007 sonrası dünyada yaşanan gıda krizine karşı, ABD’nin de farkındalık yaratması ile, dikkat çekilen bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır. AB de gıda arzının sürekliliğini sağlamak amacıyla, ihtiyaç halinde geleneksel piyasa mekanizmalarına başvurulabilecek bir “güvenlik ağı” sistemi yaratmıştır. Böylece, kamu ve özel sektör stoklarının oluşmasına devlet katkı verebilecek, fiyat dalgalanmalarına karşı da bir B planı muhafaza edilmiş olacaktır. Zira tarım sektörü, gerek iklim koşulları, gerekse ekonomik konjonktürün değişmesi gibi durumlara karşı zaman zaman oldukça kırılgan olabilmektedir.<sup>185</sup>

### **3. Kırsal Kalkınma**

OTP’nin ikinci ayağı olarak kırsal kalkınma 2020 stratejisi bağlamındaki en temel politika araçlarından biri olmaya devam etmektedir. Kırsal alanlarda istihdam potansiyelinin artırılması, çiftçilerin gelir düzeylerini iyileştirmek suretiyle kırsal ekonomiyi canlandırmasına ve yerel aktörlerin güçlenip kırsal ekonomiyi canlandırarak, kapsamlı büyümeye hizmet edecek böylece hem kırsal bölgelerin kimliklerinin hem de kırsal alanların sosyal dokusunun korunmasına hizmet edilmiş olacaktır. Ayrıca doğal kaynakların yönetimi, sürdürülebilir arazi yönetimi, ormanların korunması ve çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması AB’nin dünyadaki değişimleri yakından takip etmesi ve oluşabilecek sorunlardan duyduğu kaygılar nedeniyle önemli politika başlıkları olmaya devam edecektir. Özellikle 2011 yılından bu yana dünyada ve Avrupa’da ekonomik krizlerin ön planda olması, iklim değişiklikleri ve bu süreçlerin tarım sektörüne etkisi kırsal kalkınma ayağının önemli

---

<sup>185</sup> Şahinöz, a.g.e., 2011, s. 317.

unsurları olmuşlardır.<sup>186</sup> Kırsal kalkınma kapsamında yatırımların teşviki, yenilikçilik anlayışının güçlenmesi ve ar-ge faaliyetlerine destek verilmesi gibi alışlagelmiş yaklaşımların yanı sıra DTÖ yeşil kutu önlemleri içinde üretimin azalmasıyla çiftçiyi gelir kaybı riskine karşı korumayı amaçlayan “risk yönetimi araç kiti” olarak tanımlanan sigorta ve karşılıklı fonlar öngörülmektedir. Böylece piyasa araçlarının yerini tarım sigortaları alacaktır.<sup>187</sup>

Ayrıca, kırsal kalkınma tedbirlerinin yerel kırsal topluluklar aracılığıyla gerçekleştirilmesi ve uygulanması suretiyle kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi için kullanılacak bir method olan LEADER programı da önemli bir araç olacaktır. Tecrübeler, LEADER yaklaşımının kırsal alanlarda yaşayan insanların günlük yaşamlarına katma değer sağladığını göstermiştir. Bu yaklaşım, eski ve yeni kırsal problemler için çözüm üretilmesini teşvik etmekte ve yerel kapasitenin artırılmasını sağlamaktadır.

### **C. 2020'YE DOĞRU OTP'YE YÖNELİK ANALİZ VE DEĞERLENDİRMELER**

2014-2020 Mali Planı ile 2013 sonrası için yapılan tarımla ilgili reform çalışmalarının aynı döneme gelmesi tesadüf değil, tamamen 2013 sonrası AB Bütçesi oluşturulurken OTP'nin de yeniden şekillendirilmesi ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Harcamaların dağılımı ve planlanmasının yeniden belirlenecek

---

<sup>186</sup> EU Commission 2011 Management Plan, <[http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/mana.g.ement-plan-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/mana.g.ement-plan-2011_en.pdf)>, (12/12/2013), s. 30-31.

<sup>187</sup> Gülcan Eraktan, **a.g.m.**, 2011, s.303; Commission Communication on the CAP towards 2020, 18.11.2010, s. 11.



olması, son 12 üyenin doğrudan gelir desteğinin daha adil dağıtılmasına yönelik beklentilerine cevap arayacaktır. Başka bir ifade ile tarım harcamaları, bütçe kalemleri arasında yerini alırken, OTP'nin meşruiyeti, yasal kabulü yeniden teyit edilmiş olacaktır.<sup>188</sup>

Bütçe görüşmelerine paralel olarak, önemini korumuş gündem maddesi hiç kuşkusuz OTP'nin geleceğinin temelinde sürdürülebilirliğin yattığı fikri olmuştur. Gıda sektörünün devamlılığı ve yer altı kaynaklarının iyi yönetilmesi için rekabet gücünün ve yönetim kapasitesinin devamlılığının sağlanması gerekmektedir. Zira AB tarımını reform sürecine zorlayan etkenlerin en önemlilerinden biri dünya ekonomisindeki ve tarımındaki değişimlerle AB tarımının bugün yüzleştiği sorunlar ve beklentilerdir. 2004-2010 aralığında AB tarım ürünleri, dünya fiyatlarının 1986 - 2003 aralığındaki ortalamaya kıyasla %50 artmış, bununla birlikte enerji fiyatlarında da yaklaşık %220 civarında bir artış gözlenmiştir.<sup>189</sup> Bu göstergeler üretim faktörlerine bağlı büyüme hızını yavaşlatırken, tarım ürünleri piyasasının kırılganlığını artırmıştır. Bu doğrultuda rekabet gücünün artırılması önem kazanmaktadır ki bu da kapsamlı ve yeni politik düzenleme ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Özetle bundan böyle tarım politikasının geleceğinin, AB nüfusunun ve sınırlarının ve hatta AB ekonomisini şekillendiren diğer unsurların, yarısından fazlasını etkileyeceği ve gıda güvenesi ve sağlığının korunması, çevrenin korunması ve iklim değişikliğinin gözetilmesi kriterleri ekseninde şekilleneceği üzerinde durulmuştur.

---

<sup>188</sup> Alan Matthews, How might the EU's Common Agricultural Policy affect trade and development after 2013?, December 2010, < <http://ictsd.org/i/publications/97803/?view=document> >, (01/02/2013), s. 6.

<sup>189</sup> Alan Matthews, *ibid.*, s. 7.

20 Ekim 2011 tarihinde 2020 stratejisi bağlamında OTP'nin geleceğinin nasıl şekilleneceğine dair değişik politika seçeneklerinin potansiyel etkilerinin nasıl olacağına dair etki analizi çalışması yapılarak bu seçenekler değerlendirilmiştir. Bu bağlamda etki analizi yapılarak politika araçları ve seçenekleri belirlenmiştir.

Tablo 9: 2020'ye Doğru Etki Analizi Kapsamında OTP Araç ve Yöntemleri

	<b>Piyasa araçları (1234/2007 sayılı Konsey Yönetmeliği)</b>	<b>Doğrudan ödemeler (73/2009 sayılı Konsey Yönetmeliği)</b>	<b>Kırsal Kalkınma (1698/2005 sayılı Konsey Yönetmeliği)</b>
Düzenleme- OTP'nin kazanımlarının üzerinde durulması ve eksikliklerin vurgulanması	Var olan araçların basitleştirilmesi ve rekabet kuralları çerçevesinde çiftçilerin işbirliğinin artması	Çapraz uyumun iyileştirilmesi ve desteklerin yeniden dağılımı	Rekabet, inovasyon ve çevre için bütçeden daha cömert bir katkı
Entegrasyon-OTP için hedefe yönelik değişiklik	Var olan araçların basitleştirilmesi ve gıda tedarik zincirlerine önem verilerek çiftçilerin pazarlık gücünün artırılması	Doğrudan ödemelerin yeşil tarım odaklı yeniden dağıtılması ve çapraz uyumun güçlendirilmesi	Üye devletler arasında yeniden dağılım/innovasyon, iklim değişikliği ve çevrenin korunması belirleyici unsurlar. Ortak strateji hedeflemesi
Yönlendirme-OTP müdahalelerinin çevresel faktörlerden dolayı sınırlanması	Yürürlükten kalkıyor	Ortadan kaldırılıyor	İklim değişikliği ve çevre için aşamalı olarak artan fon

Kaynak: European Commission Executive Summary of the Impact Assesment, CAP towards 2020, 2011, <[http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary_en.pdf)>, (10/05/2013), s. 6.

OTP, akılcı ve sürdürülebilir büyüme hedefleri doğrultusunda politika araçlarının şekillendirilmesine yönelik; serbest piyasa yaklaşımı, teşvik tabanlı yaklaşım ve düzenleyici yaklaşımlar belirlemiştir. Bu yaklaşımlar doğrultusunda tablo 9’da görüldüğü gibi etkinliği değerlendirilmek üzere üç farklı senaryo ortaya koyulmuştur. Bu senaryolar tablonun birinci sütununda belirtilen üç temel politika aracı olan doğrudan yardımlar/ödemeler, piyasa düzenlemeleri ve kırsal kalkınmayı düzenleyen Konsey Yönetmelikleri doğrultusunda şekillenmiştir. Kapsamlı senaryo seçeneklerinin oluşturulmasındaki en önemli gerekçe kuşkusuz değişik senaryoların değişik unsurlarını bir araya getirerek, etkilerinin incelenmesi yöntemiyle karar alma süreçlerine katkıda bulunulması ve olası politika seçeneklerinin olgunlaştırılmasıdır.

Üç farklı senaryo seçeneği; düzenleme, entegrasyon, yönlendirme olarak tespit edilmiş ve bu seçeneklerin etkileri irdelenmeye çalışılmıştır. Bu seçeneklerin etkileri incelenirken, özellikle doğrudan desteklerin dağılımı ve kırsal kalkınma konularında uygulamaya yönelik çeşitli durum tespitlerinde bulunulmuştur.<sup>190</sup>

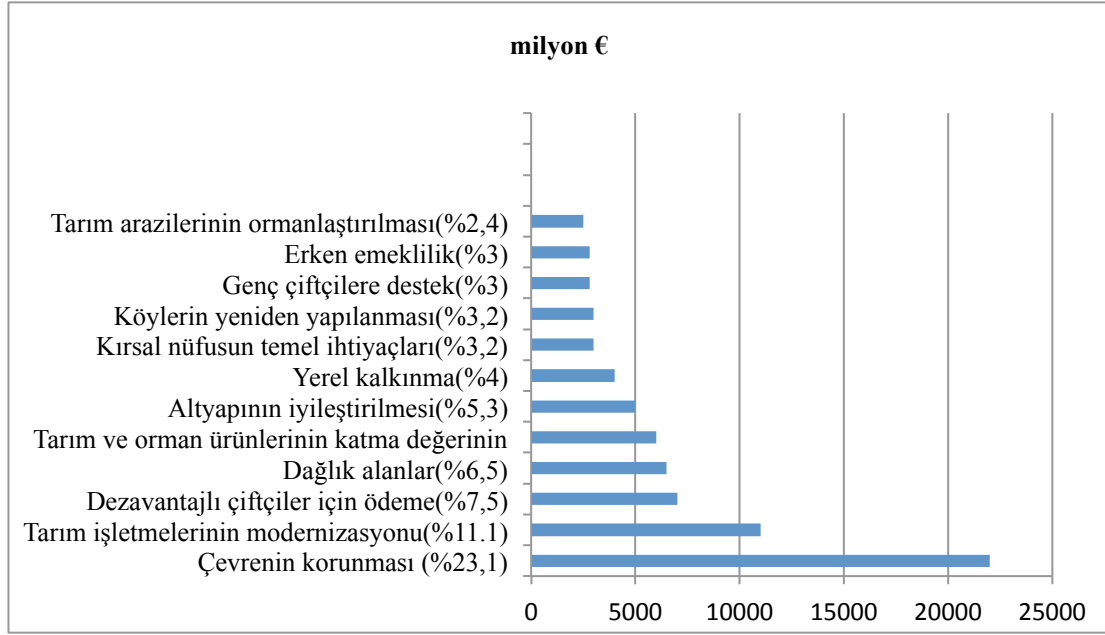
1.ve 2. sütunların uygulanmasında kullanılan politika araçlarının reformu ve idari yükün kaldırılması öncelikli konuların başında gelmiştir. Çok sayıda küçük faydalanıcıya daha ihtiyaç odaklı destek verilmesi amaçlanmıştır. Çünkü doğrudan ödemelerin etkinliğinin makro düzeyde görüldüğü, çiftlik düzeyinde çok da istikrarlı olmadığı dolayısıyla etkin ve etkili dağılımın gerekliliği vurgulanmıştır. Kırsal kalkınma için belirlenmiş öncelikler üzerinde durulmakla birlikte asıl hedeflenen AB’nin 2020 stratejisi hedefleri olan sürdürülebilir büyüme, akılcı büyüme ve içsel

---

<sup>190</sup> Commission Staff Working paper, Impact assesment CAP towards 2020, 12/10/2011 <[http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text_en.pdf)>, (25/01/2012), s. 37.

büyüme doğrultusunda hareket etmektir. Bu hedefler doğrultusunda kırsal kalkınma, 2007-2013 Mali Planı Çerçevesinde bir önceki döneme oranla önemli bir avantaj elde etmiştir. Şekil 5’de de görüldüğü üzere, hem üye ülkelerin beklentileri hem de 2020 stratejisi doğrultusunda kırsal kalkınma için birçok tedbir belirlenmiştir. Bu verilere göre tarımsal üretime bağı çevrenin korunması en çok fon ayrılan kırsal kalkınma tedbiri olarak belirlenmiştir.

Şekil 5: OTP 2020 Doğrultusunda Kırsal Kalkınma Önlemlerinin Dağılımı



Kaynak: Commission Staff Working paper, Impact assesment CAP towards 2020, 12/10/2011,

< [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text_en.pdf) >, (25/01/2012), s. 31.

OTP'nin basitleştirilmesi de en önemli uygulama araçlarından biridir. Politik ve yasal anlamda oldukça kapsamlı bir çerçeveye sahip OTP'nin yönetilmesi oldukça önemlidir. Bu sebeple, sektörün şeffaf, anlaşılır ve maliyet açısından daha az külfetli olması için politika araçlarının basitleştirilmesi ihtiyacı vurgulanmıştır.<sup>191</sup>

Bu veriler ışığında birinci senaryo seçeneği olan **“düzenleme”** seçeneği çok kalıcı ve radikal değişiklikler içermeyen, kusurların düzenlenmesi, iyi işleyen kısımların devam etmesi seçeneğini sunmuştur. Bu seçenek doğrultusunda destek miktarları değiştirilmeden piyasa araçları basitleştirilmeli ve günün beklentilerine uydurulmalıdır. Piyasa araçları, çiftçilerin rekabet gücünü artıracak şekilde

<sup>191</sup> Commission Staff Working paper, Impact assesment CAP towards 2020, **ibid.**, s. 31.

düzenlenirken, doğrudan ödemeler üye devletleri gelir dalgalanmalarından koruyacak şekilde daha eşit ve etkin dağıtılmalıdır. Ayrıca doğrudan ödeme sistemi çevreci üretime daha fazla destek vermeli ve kırsal kalkınma ölçütleri genişletilmelidir. Doğrudan ödemelerin uygulanmasına yönelik de çeşitli yaklaşımlar ortaya koyulmuştur. Bütün çiftçiler için hektar başına aynı oranda doğrudan yardım, bütün üye devletlerin AB ortalamasının en az %80-85'ini alabilmesini öngören daha pragmatik bir çözüm, desteklerin dağılımında ekonomik kriterlerin ve çevrenin korunması ihtiyacının kriterinin birlikte gözetilmesini öngören objektif bir kriter olarak bu konuda çözüme ulaşmaya götüren seçenekler olarak tespit edilmiştir. Böylece çapraz uyumun daha verimli kullanılması sağlanmış olacaktır.

Kırsal kalkınma için süreç taraması sırasında öngörülen ödemelerin artırılması yaklaşımı devam ederek özellikle kırsal alanların ekolojik olarak korunması, rekabet gücünün ve inovasyon kapasitesinin artırılması başka bir ifade ile kırsal kalkınma alanında statükonun korunması öngörülmüştür.<sup>192</sup>

**Entegrasyon** senaryosu ile öncelikli olarak uygun piyasa araçları ile üreticinin rolünün güçlendirilmesi, böylece rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir ve inovasyona destek veren bir yapı hedeflenmiştir. Bu bağlamda doğrudan ödemelerin temel beklentilere (çevre, iklim değişikliği ve çiftlik ihtiyaçları) cevap verecek şekilde düzenlenmesi, kırsal politikalara ağırlık verecek faaliyetlere yönelmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda bölgesel olarak, hak başına sabit alan ödemesi zorunlu tutulmuş, doğal olarak dezavantajlı alanlar için alan ödemesi opsiyonu sunulmuştur. Piyasa araçları açısından baktığımızda, çiftçilerin pazarlık gücünü artırmaya yönelik bir dönüşümle birlikte tarıma yönelik katma değeri artırmak ve tarım gelirlerini

---

<sup>192</sup> Impact assesment CAP towards 2020, **ibid.**, s. 40.

yükseltmek için gıda tedarik arz zincirinde şeffaflığın artırılması hedeflenmiş, piyasa araçlarının etkinliği açısından çiftçilerin organize ve kolektif olarak sürece entegre olmalarını sağlamak amacıyla çeşitli yöntemler ortaya koyulmuştur. Esnek entegrasyon başka bir ifade ile dikey entegrasyon piyasa araçlarının daha rasyonel kullanılması konusunda farkındalığın artması amacıyla kaynak aktarılmasına ağırlık vermektedir. Güçlendirilmiş entegrasyon ise dikey ve sektörler-arası arası olarak nitelendirilebilir. Bu kapsamda, başta meyve, sebze, şarap ve zeytinyağı olmak üzere üretici dernekleri ve vakıflarının etkinliğinin, dolayısıyla sivil katılımı artırılması önemsenmektedir. Yazılı kontrat ve üretici örgütlerle yapılacak toplu sözleşmeler kapsamında da izin alma zorunluluğunun getirilmesini ve fiyat sabitlemeye yönelik yasaklara ilişkin belirli sektörlerde kısmi derogasyon uygulamasını kapsamaktadır. Kırsal kalkınma kapsamında ise tarımda invasyonu teşvik etmeyi ve daha etkin üretimi amaçlayan “Avrupa İnovasyon Ortaklığı”ve Tarımsal Üretkenlik ve Sürdürülebilirlik” girişiminin yapılandırılması kararı alınmıştır. Böylece Avrupa 2020 çizgisinde bilgi transferi ve inovasyon ön plana çıkmaktadır.<sup>193</sup>

**Yönlendirme** yaklaşımına göre ise, birincil konu, OTP müdahalelerinin kapsamının yalnızca çevresel ölçütlerle daraltılması hatta doğrudan ödemelerin 2013-2020 yılları arasında aşamalı olarak kaldırılması hedeflenmiştir. Kırsal Kalkınma, doğrudan ödemelerin ortadan kaldırılmasını desteklemek, iklim değişikliği ile mücadele ve çevre korunması konularına destek amacıyla geçici tedbirlere yer verecektir.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Impact assesment CAP towards 2020, **ibid**, s: 41-43.

<sup>194</sup> Impact assesment CAP towards 2020, **ibid**, s: 44.



Üç senaryo seçeneği de sürdürülebilir ve güçlü tarımı desteklemek suretiyle AB tarımının rekabet gücünün artırılmasına hizmet etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda araştırma, bilgi transferi ve inovasyon unsurları ön plana çıkmaktadır. Uygulama açısından **düzenleme** senaryosu oldukça muhafazakar politikalar izlerken, **entegrasyon** seçeneği üretici ve üretici örgütlerinin elini güçlendirmek ve sürece dahil etmek suretiyle yönetim kapasitesini iyileştirmeye ağırlık vermektedir.

Senaryo seçenekleri açısından birçok konuda en iddialı görünen **yönlendirme** modelidir. Birinci sütunun (doğrudan ödemeler-piyasa araçları) ortadan kaldırılmasını öngörerek AB Bütçesi'nden talep edilen fon miktarını da düşürmeyi hedeflemektedir. Ancak piyasa istikrarının korunmasına yönelik risk yönetim araçlarının ortadan kalkacak olması riski artıracaktır. Böylece, çiftçi gelirlerinde olası bir azalma üretim seçeneklerinin değişmesine ve karlı alanlara kaydırılmasına yol açacaktır.

Miklos, 2011 senesinde yapılan etki analizinden önce, OTP'nin geleceğine ilişkin senaryoları incelediği çalışmasında, OTP'nin birinci sütununa yönelik iki varsayımda bulunmuştur. Birincisi, yalnızca birinci sütunun ortadan kalkması, ikincisi de İngiliz Çeki<sup>195</sup> ve birinci sütunun tamamen ortadan kalkması şeklinde kurgulanmıştır. Birinci senaryoya göre; kaybedenler listesinde bulunacak 6 ülke; Polonya, Yunanistan, Fransa, İspanya, Macaristan ve İrlanda. Polonya'nın senelik kaybı yaklaşık 3 milyar € olarak öngörülürken, Yunanistan ve Fransa'nın 1,5 milyar €'dan fazla, diğer üç ülkenin ise senelik kayıplarının 1 milyar €'nun üzerinde olacağı

---

<sup>195</sup> İngiltere Başbakanı Margeret Thatcher'in, OTP'ye ayrılan fonların toplam AB Bütçesi'ndeki payının yüksekliği ve ülkesinin bütçeye yaptığı katkıya oranla daha az pay aldığı gerekçesiyle; İngiltere'ye bütçeye katkısı ile bütçeden aldığı pay arasındaki farkın %66'sını geri alm hakkı kazandırması olarak tanımlanmaktadır.

tahmin edilmiştir. Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Portekiz de bu durumda parlak pozisyonda olamayacaklardır. Bu senaryonun sonunda, Almanya, Hollanda, İngiltere, Belçika ve İtalya ise 1-2,5 milyar € arası kazançla, avantajlı tarafta olacaklardır. İkinci senaryoya göre ise; İngiltere en büyük kaybeden olacak. Tarım Bütçesine en fazla katkı veren Fransa, İspanya ve İtalya biraz daha rahatlamış bir pozisyonda olsalar da kazananlar ve kaybedenler listesi çok da değişiklik göstermeyecektir.

Özetle; Miklos'a göre, birinci sütunu bitirmek isteyen grupta da, devamını tercih edecek grupta da üç büyükler bulunmaktadır. Fransa, İspanya ve Portekiz'in bulunduğu birinci sütunun devamını tercih edecek ülkeler, reform sürecinin daha muhafazakar bir seyir izlemesi yönünde çalışacaklar, Almanya, İngiltere ve İtalya ve Benelüks ülkeleri ise daha radikal değişim sürecine destek verebileceklerdir.<sup>196</sup> birinci sütunun kaldırılması söz konusu olduğu takdirde üye ülkeler kamu fonlarını daha etkin yönetme imkanı bulacağı gibi eş-finansman sınırlı fonların kullanımını daha etkin hale getirerek politikaların AB ajandası ile aynı çizgide şekillendirilmesine yardımcı olacaktır.<sup>197</sup> **Yönlendirme** modelinin Miklos'un öngörülerıyla benzeştiği görülmektedir. Etki analizi ile, bu seçeneğin daha detaylı incelenme imkanı bulunarak daha gerçekçi tespitler yapılmıştır. Öncelikle, yönlendirme seçeneği ile birinci sütunun aşamalı olarak kaldırılması daha doğru olacaktır, aksi takdirde, üye devletlerin kendi bütçe düzenlemelerindeki farklılıklardan ötürü iç piyasada zorluklarla karşılaşılacaktır. Ayrıca, her ülkenin

---

<sup>196</sup> Miklos Somai, CAP:What Scenarios for the future? (Atilla Agh and Judit Kis-Vargo-editors), The Global Crises and the EU Responses, Budapest: "Together for Europe" Research Center, 2009, s.238

<sup>197</sup> Valentin Zahrt, A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics, ECIPE Working Paper, No.03/2011, < [http://ecipe.org/media/publication\\_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf](http://ecipe.org/media/publication_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf) >, (10/05/2013), s. 3.

kendi bütçesinden yapacağı eş finansman, kapasitesine göre farklılıklar gösterebilecektir. Bu da çiftçiler için eşit rekabet şansını ortadan kaldıracacağı gibi, bazı ülkelerde yüksek tarım sübvansiyonları ile karşılaşılması riskine yol açabilecektir. Bütün bu veriler ışığında birinci sütunun ortadan kalkması, OTP'nin kamulaştırılması fikrini de beraberinde getirebilecektir.

**Düzenleme** senaryosu ise bütün bu radikal çözümlerin yanında, politikanın ana hatlarıyla devam etmekle birlikte sınırlı ancak etkili düzenlemeler yapmayı öngörmektedir. Rekabet gücü, çevrenin korunması ve güçlendirilmiş çapraz uyum, kırsal kalkınma ve piyasa araçlarının korunması unsurlarına da vurgu yapan düzenleme seçeneği, doğrudan ödemelerin dağıtımının yeniden düzenlenmesi unsuruna ağırlık vermiştir.

Adil olmayan desteklerin yeniden dağılımı, reform sürecine ilişkin çalışmaların başında gelmektedir. Desteklerin %80'i, tarımsal işletmelerin %20'sini oluşturan büyük çiftlikler ve işletmeler tarafından kullanılmaktadır.<sup>198</sup> Dolayısıyla ödemelerin sabit orana yaklaştırılması ve tarihi modelden bölgesel modele geçilmesi önerisi ortalamanın altında kalan ülkeler için faydalı olacaktır. Düzenleme senaryosunun, iklim değişikliği, çevrenin korunması ve tarımın sürdürülebilirliği konularına yeterli gelip gelmeyeceği konusu soru işaretleri oluşturabilecektir.

**Entegrasyon** senaryosu yeşil tarıma ilişkin adımların artırılması ve daha yeşil tarım için doğrudan ödemelerin “yeşillendirme<sup>199</sup>” ögesine vurgu yapılmaktadır. Bu senaryonun önemli unsurlarından biri de kırsal kalkınma

---

<sup>198</sup> Miklos, **a.g.m.**, 2009, s.236.

<sup>199</sup> Yeşillendirme, “greening” olarak OTP literatüründe yer alan, çevreyle dost üretim yapma ve çevrenin korunmasına önem verme olarak tanımlanabilir.

politikasının değişimidir. Bu bağlamda, “yeşillendirme” ye destek sağlamak için ek ödemeler, küçük çiftçilere yönelik düzenlemeler öngörülmüştür. Bu senaryoda amaç, politika değişikliklerini belli bir sürece yayarak, belli bir hedef doğrultusunda hareket etmektir.

Özetle üç senaryo da maliyet etkinliği açısından farklı sonuçlar doğuracaktır. Entegrasyon senaryosunun düzenleme senaryosuna göre hem katma değer hem de maliyet etkinliği açısından avantajlı olduğu görülmektedir. Yönlendirme senaryosunda ise bütçe de tasarıflar oluşacak ancak aynı zamanda üretim ölçeğinde ve katma değerde azalma görülebilecektir.

Aşağıdaki tabloda, hedefler, AB katma değeri ve maliyet etkinliğine yönelik hedefler bazında analiz sonuçları görülmektedir.

Tablo 10: Gelecek Senaryolarının Özet Değerlendirmeleri

	<b>Düzenleme</b>	<b>Entegrasyon</b>	<b>Yönlendirme</b>
Uygulanabilir gıda üretimi	√√	√√√	√
Doğal kaynakların ve iklim değişikliğinin yönetimi	√	√√√	√√
Dengeli yerel kalkınma	√√	√√√	√
AB katma değeri	√√	√√√	√
Maliyet Etkinliği	√	√√	√

Kaynak: European Commission Executive Summary of the Impact Assessment, CAP towards 2020, s.10.

Etki analizi çalışmaları sonucunda 2013 sonrası OTP'si için en etkili yöntemin “entegrasyon” seçeneği olduğu tespit edilmiştir. Bu veriler gösteriyor ki OTP için radikal bir değişimden kaçınılmakta, değişimin bir süreç dahilinde tamamlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Analiz sonuçlarını, Avrupa Komisyonunun yaptırdığı kamu anketi sonuçları ile birlikte yorumlamak gerekirse; çizgisini koruyan OTP'nin, ihtiyaçlara yönelik olarak yeniden düzenlenmesi tercih edilmekle birlikte, çiftçi ile işletmecinin beklentileri farklılık göstermiştir. Örneğin çiftçilerin bir kısmı tarihi modeli önerirken, sanayici farklı görüşleri savunmuştur. Tarım üreticilerinin çoğu OTP'nin üretim odaklı olması ve yardımların kamu yararına odaklanması fikrinde birleşmişlerdir.<sup>200</sup>

Toparlamak gerekirse, 2007 senesi sonrası, “yeni OTP” yolundaki hazırlıklara, mevcut durumun analizi ve olası senaryoların etkilerinin ölçülmesi ile başlayan OTP için, bu dönem oldukça verimli geçmiştir. 2003 reformları sonrası yenilenme motivasyonunu artıran OTP, 2007 yılında başlayan ve radikal bir değişim yolunda önemli bir adım sayılan “süreç taraması” çalışmaları ile bugün gelinen “yeni OTP” dönemine önemli bir zemin oluşturmuştur. 1 Ocak 2007'de, 2004 yılında üye olan 10 MDA ülkesini takiben, son iki MDA ülkesi Bulgaristan ve Romanya'nın da katılımıyla 112,1 milyona<sup>201</sup> çıkan kırsal nüfusu, 2010 verilerine göre 25.574.420<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Tha CAP after 2013- Your ideas matter, EU Commission Agriculture and Rural Development <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf)>, (01/03/2013).

<sup>201</sup> AB'nin toplam yüzölçümü ve bu arazilerde yaşayanların nüfusu belirlenirken, “ağırlıklı olarak kentsel”, “ağırlıklı olarak kırsal” ve “arada kalan bölgeler” olarak ayrılmaktadır. Bu ayrıma göre; toplam AB'nin yüzölçümünün %51,3'ünü “ağırlıklı olarak kırsal” alanlar oluşturmaktadır, bu alanlarda yaşayan toplam nüfus da AB nüfusunun yaklaşık % 22,5'una denk gelmektedir. Toplam yüzölçümünün % 39'una sahip arada kalan bölgelerin nüfusu ise toplam nüfusun % 35'ini barındırmaktadır. %10'luk araziye sahip kentsel nüfus ise toplam nüfusun %42,4'üne sahiptir. Kaynak: Focus on Rural Development, 2013; bkz., Tablo 3. <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5784217/KS-HA-13-001-15-EN.PDF/5a1b1be9-f3c8-45d9-b04e-2f4e249ed7b3?version=1.0>>, (20/01/2015).

olan toplam tarımsal işgücü ve 4.407 milyon km<sup>2</sup>'ye çıkan tarım arazileri ile büyüyen AB, hem halkların beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılamak adına hem de dünyadaki rekabet gücünü artırmak için kaliteli, çevreyle dost üretim yaparak yaşam koşullarını iyileştirebilmek için “basit ve etkin” bir tarım sektörünün varlığına ve kırsal yaşama daha fazla önem vermeye başlamıştır.

Süreç taraması çalışmaları, 2007-2013 mali planı çerçevesinde tarım harcamalarının şekillenmesinde de etkili olmuş, 2007-2013 çok yıllık mali planı çerçevesinde tarım harcamalarının AB Bütçesi'ne oranı ortalama %42,3 olarak gerçekleşmiştir. OTP harcamalarının AB Bütçesi içindeki payı, hem reform süreçleriyle hem de genişleme ile önem kazanan uyum politikaları, bölgesel politikalar gibi alanlara aktararak yarı yarıya azalmıştır.

Bu süreçte desteklerin üretimden tam anlamıyla bağımsızlaştırılması yönündeki çalışmalar ve kırsal kalkınma faaliyetleri, OTP'nin gelecekte de varlığını devam ettirebilmesi için çok önemli araçlar olmuşlardır. Süreç taraması çalışmaları sonunda, özellikle ödeme sistemleri ile ilgili olarak yapılan, sürecin devamı açısından önem taşıyan etki analizi çalışmaları; politika yapıcılarının karar alması ve optimal çözümler bulunması açısından önemli çalışmalardır. Analizler sonucunda yapısal ve kapsamlı politika değişikliğine gerek görülmemekle birlikte bazı düzenleme ihtiyaçları tespit edilmiş, söz konusu düzenlemelerde öncelikli beklenti ödeme sisteminin daha esnek olması ve sistemin basitleştirilmesi olmuştur. Bu doğrultuda, yönelimin bölgesel bir sabit orana hedeflenmesi, gerek dağılımın daha adil olması gerekse çiftçilerin desteklenmesi açısından daha etkin bulunmuştur. Bu

---

<sup>202</sup> Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012, <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, (15/11/2014).

çıkarımlar doğrultusunda doğrudan ödeme sistemini düzenleyen 29 Eylül 2003 tarihli ve 1783/2003 no'lu Konsey Yönetmeliği 73/2009 sayılı Yönetmelik ile yeniden düzenlenmiş, yeni düzenleme ile sisteme biraz daha esneklik kazandırılmıştır. Böylece DTÖ taahhütlerine bağlı kalınırken, çevreyle dost tarım faaliyetlerinin desteklenmesi ve kırsal alanların kalkınması motive edilmiştir.

Bu süreçte; farklı ekonomik ve tarım yapısına sahip ülkelerin farklı beklentileri ortaya çıkmış, özellikle İngiltere ve Hollanda tarım maliyetlerinin azaltılmasını, hatta İngiltere, 1. sütun ödemelerinin tamamen ortadan kaldırılmasını önermiştir. Fransa ise muhafazakar yaklaşımını koruyarak OTP'nin içinde bulunduğu konumun muhafaza edilip tarımın yeniden meşrulaştırılmasını savunmuştur. AB bu dönemde temkinli adımlar atmış ve atmaya devam etmektedir. Özetle süreç taraması süreci, tarımda politik değişimin değerlendirildiği, 2013 sonrası için planlanan, Avrupa 2020 Stratejisi ile uyumlu yeni OTP için değişime zemin hazırlayan önemli bir süreçtir.

2000'lerin başından bu yana iki sütunun yaratılması ve ödemelerin üretimden ayrılması ile liberalleşen ve dönüşen OTP, bazı kesimler tarafından meşruiyetini yitirdiği yönünde eleştirilere maruz kalmaya başlamıştır. 2007 yılından itibaren de daha yapısal bir değişim yönünde hazırlıklara başlayan OTP, 2013 sonrası için, Avrupa 2020 Stratejisi doğrultusunda yeni bir yapılanma içine girmiştir.

2007 yılına gelindiğinde 27 üyeli bir Topluluk haline gelen AB'nin günün gerektirdiği ihtiyaç ve beklentilerle, OTP'nin yönetilmesinde zorlanmaya başlamış olması, son reform çalışmalarının rotasını da etkilemiştir. Çevre, sosyal, kırsal konulara öncelik vermeye başlayan OTP'nin üretimle olan bağının azaldığı yönünde

ortaya çıkan eleştiriler ve çiftçilerin güvenini kaybedecek endişesi ortak politikayı sorgulatmaya başlamıştır. Hane halkları tarafından kabul görebilmek için de tek başına gıda güvencesi kriterinin yerine getirilmesi yeterli olmamaya başlamıştır.

Avrupa halkları, birer vergi mükellefi olarak, OTP'nin diğer politikalardan entegrasyon derecesi bakımından daha önemli olduğu için değil, tarım sektörünün toplumlar için yaşamsal önemi olduğu için bu kadar desteklendiği ve güçlü olması gerektiği konusunda yeterince ikna olamamışlardır. Çiftçi gelirlerinin neden çoğunlukla AB Bütçesi'nden karşılandığı sorgulanmaya devam etmektedir. Gelir desteğinin sağlanması ön plana çıkınca, neyin nasıl üretildiği konusunda halkların bilgilendirilmesi ikinci planda kaldığı için kamuoyu desteği zayıf kalmıştır. Dolayısıyla kamuoyu desteğinin azlığı tarım kesimi ve kamuoyu arasında uçurum yaratmaya başlamıştır. Özetle, 2007'den bu yana şekillenen süreç, farklı beklentilerle, daha önceki reform süreçlerinde olduğu gibi yalnızca mali endişelerle değil, ekonomik, sosyal ve siyasi bağlamda da pragmatik bir yaklaşımla şekillendirilmeye çalışılan bir dönemin başlangıcıdır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YENİ ORTAK TARIM POLİTİKASI ÜZERİNE

#### DEĞERLENDİRMELER

#### I. AVRUPA BİRLİĞİ VE ORTAK TARIM POLİTİKASI AÇISINDAN MEŞRUIYET SORUNSALI

Sosyal bilimlerde meşruiyete ilişkin tartışmalar, Max Weber'in hukuka ve otoriteye dayandırdığı, “hukuka uygun olanın halk tarafından desteklenmesi” görüşü etrafında şekillenmektedir. Weber'e göre otorite sisteminin, maddi, duygusal ya da ideal motiflere dayanması yetmez, aynı zamanda sistemin meşruiyetine dair inanç oluşturulmalıdır.<sup>203</sup> Bu görüş, özü muhafaza edilmekle birlikte yeni dünya düzenine göre yeniden şekillendirilmiş; yönetilen halkın, yönetene güvenerek yaptıklarını desteklemesi şeklinde tanımlanmaya başlanmıştır.

Türkçesi “yasal olma” anlamına gelen “meşruiyet” kavramı, sosyal bilimler literatüründe kapsamı zamanla daha da genişletilerek hukuka dayandırılmadan da tanımlanmaya başlanmıştır. Şöyle ki, yeni dünya düzenine göre genişletilen meşruiyet kavramı, sosyal bilimlerin farklı disiplinleri tarafından farklı biçimlerde anlaşılakta ve anlatılmaktadır.<sup>204</sup> Buna göre, bir toplumun bir düzenin meşruiyetine inanması, düzene meşru niteliği kazandıracak ve o düzen toplum tarafından benimsenecektir. Farklı disiplinler tarafından farklı şekilde tanımlanan meşruiyet kavramı, özünde toplumun otoriteye duyduğu “inanç ve güven”e dayanmaktadır. Bu

---

<sup>203</sup> Levent Gönenç, Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyet Problemi, 2001, <<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/291/2651.pdf>>, s.134 , (19/10/2014).

<sup>204</sup> Levent Gönenç, *ibid.*, s. 133.

inancın eksilmesi veya güvenin sarsılması “meşruiyet krizi” ya da “meşruiyetin kaybedilmesi” ile sonuçlanacaktır.

Habermas<sup>205</sup>, “geç kapitalizm” olarak adlandırdığı çalışmasında, meşruiyet kavramının nasıl krize dönüştüğünü farklı bir yaklaşımla incelemiştir. Habermas, öncelikle Marx’ın kapitalizmin sonunu ekonomik krize bağlamasına katılmakla birlikte; devletin bu tip bir krizi geciktirmek için, ekonomik hayata fazlasıyla dahil olabildiğini, dolayısıyla toplumun da ekonomik altyapının bir parçası olarak görüldüğünü vurgulamıştır. Ancak, ekonomik sorunlar devlet tarafından çözülmeye çalışıldığında da, meşruiyete ve motivasyona dair sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Başka bir ifade ile, kapitalist toplumlarda ekonomik bunalımlar, devletin pazar ekonomisi üzerine istikrarlı bir sosyal düzen inşa etmeye çalışır ve bunun sonucu olarak da, farklı çıkarların uzlaşması güçleşir ve rasyonalite krizi ortaya çıkar. Rasyonalite krizi de meşruiyet krizini doğurur.

Habermas'ın kapitalizmin krizleri başlığı altında saydığı dört krizden<sup>206</sup> biri olan meşruiyet krizi, “toplumsal bütünleşmenin” krizi olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla sistem krizleri, hem ekonomik krizler hem de rasyonalite krizleri şeklinde ortaya çıkarken, meşruiyet krizleri toplumsal bütünleşmenin krizleri olarak görülmüştür.

Bir sistem başarısız olarak algılanıyorsa, o zaman sistemin meşruiyeti baştan sona tartışmalı hale gelir ve bunun arkasından bir motivasyon krizi beklenir. Geç

---

<sup>205</sup> Jürgen Habermas, (1929 )Alman Felsefe Profesörü, siyaset bilimci ve sosyologdur. Habermas, sosyal kuram ve felsefeyle uğraşmıştır. Yeni Marksist olarak da tanımlanan Habermas, gelişmiş kapitalist endüstri toplumlarını incelemiş ve çağdaş siyaset üzerine araştırmalarla birlikte demokrasi analizi yapmıştır. Akademik literatüre yaptığı en önemli katkılardan biri, meşruiyet krizinin nedenleri ve sonuçları üzerine yaptığı çalışmalardır.

<sup>206</sup> Ekonomik kriz, rasyonalite krizi, motivasyon krizi ve meşruiyet krizi.

kapitalizmin meşruiyet sorunları, çeşitli alt sistemleri ile toplumsal-kültürel ve ekonomik alanın “ihtiyaçları” için uygun motivasyonu sağlayamaması ve bunlar arasındaki kopukluklarla kendini gösterir.

Habermas, AB'nin entegrasyon sürecinin meşruiyetine ilişkin de çeşitli çözümlenmelerde bulunmuş; hatta 2000'li yıllarda önem kazanan Anayasalaşma sürecinin de şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Habermas, AB'ye ilişkin çalışmasında, “Basit bir Pazar” ın ötesine geçilerek Avrupa'nın meşruiyetinin gerekliliğini öne çıkarmıştır. Habermas'a göre, bir yönetim etkin olduğu sürece meşru, meşru olduğu sürece de etkindir. Avrupa'nın ekonomik entegrasyon sürecindeki başarısı da, daha ileri düzeyde bir entegrasyon, hatta toplumsal bir model, siyasi bir birlik yaratamadığı sürece, meşruiyetini kaybedecek ve pazar birliği olarak kalacaktır.<sup>207</sup> Söz konusu meşruiyetin, herşeyden önce toplumsal boyutu olduğu, demokrasi açığı olarak nitelenen “halkların entegrasyon sürecine katılımı” ile çözülmesi, fikir birliğine varılan yaklaşımların başında gelmektedir.

Birlik, 2000'li yıllara kadar, Birlik sınırları içinde öncelik verilen ticari ilişkilere, tek pazarın sürdürülebilmesine, rekabet gücüne önem veren ve ekonomik anlamda global bir aktör yaratmayı hedefleyen rasyonel beklentiler, ortak çıkarların da biraraya gelmesiyle meşruiyet sağlayabilmiştir. Tek para ile belki de doyum noktasına ulaşan ekonomik bütünleşme ile ilgili beklentiler, AB için artık bir siyasi birlik, tek kimlik gibi unsurlarla bütünleşme unsurlarının daha derinleşmesi yönünde hedefleri gündeme getirmiştir.

---

<sup>207</sup> Jürgen Habermas, Avrupa'nın neden bir Anayasa'ya İhtiyacı var?,  
< [http://ejil.org/article.php?article=2277&issue=111#download\\_acrobat\\_reader](http://ejil.org/article.php?article=2277&issue=111#download_acrobat_reader) >, (15/10/2014).

### *i. AB’de Meşruiyet Kavramı Üzerine*

Avrupa entegrasyonu, 20. yüzyılın ikinci yarısından beri çeşitli aşamalardan geçmiş, günün gereklilikleri ve koşullarına göre, derinleşme ve genişleme süreçlerini yönetmeye çalışmıştır. Özgün yapısı da göz önünde bulundurulduğunda, bir başarı örneği olarak tanımlanabilecek bir yapı olan AB’de, 90’lı yılların sonunda başlayan ve “Demir Perde”nin yıkılması ile Birliğe katılan Merkezi Doğu Avrupa (MDA) ülkelerinin üyeliğiyle derinleşen “meşruiyet” konusu, birçok AB politikasının uygulanmasında önemli bir unsur olmaya başlamıştır. Meşruiyet, aynı zamanda derinleşme ve genişleme süreçlerinin sağlıklı bir şekilde gelişmesi ve devamı için gerekli unsurların tespit edilmesine ve risklerin ortaya konulmasına yardımcı olan bir kavram olmuştur.

2000 yılında toplanan Nice Zirvesi’nde yayınlanan “AB’nin Geleceği” deklarasyonu ile Antlaşmaların basitleştirilmesi ve Avrupa kurumları ile vatandaşları arasındaki uçurumu azaltmak suretiyle “demokrasi açığı” olarak nitelenen ve vatandaşların entegrasyon sürecinin sürdürülebilmesinde katılımının azlığını ifade eden unsurun azaltılması, hatta ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.<sup>208</sup>

90’ların sonunda, özellikle entegrasyon süreci, AB için birçok yeniliği bir arada getirmiştir. Tek paranın kabulü, ekonomik ve sosyal yapısı bakımından oldukça farklılık gösteren yeni üyelerin katılması ile AB, hızla değişen konjonktüre uyum sağlamak zorunda kalmış ve bu süreçte Birliğin meşruiyet kazanması

---

<sup>208</sup> Sanem Baykal, “Avrupa Birliği’nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine, Uluslararası İlişkiler Dergisi, Cilt 1, Sayı 1 (Bahar 2004), s. 127, s: 119-153.

belirleyici olmuştur. Söz konusu meşruiyet de, bütün bu süreçlerin başarılı bir şekilde yürütülmesi için de Avrupa vatandaşlarının desteğinin alınması anlamına gelmektedir.

Birliğin meşruiyet temeli aslında “üye devletler” ve “vatandaşlar”ın katılımına dayanmakta <sup>209</sup> ancak bugünkü beklentilerin şekillenmesinde ve politikaların yürütülmesinde yetersiz kalmaktadır. Birliğin meşruluk kazanması vatandaşların katılımı ile artacağına göre Birlik kurumları ve vatandaşlar arasındaki mesafenin de azalması gerekmektedir. Bu bağlamda en büyük sorun, halkların yeterince demokratik katılımlarının olmaması ve dolayısıyla AB’nin çeşitli süreçlerine yeterince dahil olamamaları, demokratik meşruiyet sorununu beraberinde getirmektedir. Ayrıca yeterince basit ve saydam olmayan sistem de yapıyı anlaşılabilir kılmakta ve katılımı motive etmemektedir.

Avrupa bütünleşmesini meşru hale getirmek için, öncelikle demokratik karar alma süreçlerine halkın katılımının artırılmasının gerekliliği tartışmalıdır. Bunu mümkün kılmak için de sistemin daha anlaşılır hale getirilerek halkın bilgilendirilmesi, son on yılın en önemli hedeflerinden biri olmuştur.

Bu konunun açıklanması ve daha sağlıklı yorumlanması öncelikle karar alma süreçleri bakımından incelenmesini gerekli kılmaktadır. Karar alma süreci, Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu arasındaki görev dağılımı ile özetlenebilir. Halkları temsil eden uluslararası bir kurum olan Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin, Nice Antlaşması’nda alınan kararlarla, Bakanlar Konseyi ile ortak karar ve onay usulüne dönüştürülerek artırılması, halkların bütünleşme sürecinde temsil

---

<sup>209</sup> Baykal, *ibid.*, s. 128.

edilmesine olanak sağlamaya başlamıştır.<sup>210</sup> Ancak, Weilor'a göre AB bütünleşmesinde demokratik meşruiyet sorunu, yalnızca kurumsal eksikliklerin giderilmesiyle çözülemeyecek, daha revizyonist yaklaşımla ele alınması gerekecektir. Eğer Avrupa halkı bütünleşme sürecine destek verirse, bu boşluk doldurulmuş olacaktır. Çünkü Avrupa bütünleşme süreci için başta halk desteği alınmadan yola çıkılmış, 2000'lerin başından itibaren söz konusu destek aranmaya başlamıştır.<sup>211</sup> Bu destek eksikliği de Antlaşmalarla AP'nin yetkileri artırılarak çözülmeye çalışılsa da halkın AP seçimlerine katılım oranı, meşruiyet sorunun gündemden düşmeyeceğini göstermiştir. Zira, 1979 yılında 9 üyeli Topluluğun % 63'ü AP seçimlerine katılırken, 1999, 2004, 2009 ve 2014 yıllarında bu katılım sırasıyla %49,5, %45,47, %43,3 ve %43,1 olarak gerçekleşmiştir.

Bütün bu veriler ışığında sürecin meşru kılınması yalnızca karar alma süreçlerine katılımı değil, diğer politika alanlarının sürekliliğinin sağlanmasına duyulan güvenin artmasıyla, başka bir ifade ile tümevarım yöntemiyle, bütüne hizmet edebilme olanağı yaratılarak sağlanabilir. Öncelikle meşruiyetin unsurlarını biraz daha derinleştirerek ele almakta da fayda vardır. Örneğin; ortak değerler taşıyan topluluklarda halkların otoriteyi kucaklayıcı ve gerçek görmesi önemlidir. Ortak değerlerin güçlü bir topluluk algısıyla yönetilip, hem gelenekleri muhafaza eden, hem de aktörlerin pozisyonlarını değişime uyarlayabilmelerine imkan tanıyan yaklaşım, meşruiyet algısının yaratılmasında önemlidir. Bu yaklaşımın özellikle kırsal alanlarda gücünü hissettirmesi beklenir.

---

<sup>210</sup> Baykal, *ibid.*, s. 129.

<sup>211</sup> Sinem A. Açıkmeşe, Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2003, Ankara, s. 36-39.

Yukarıda tanımlamaya çalıştığımız meşruiyet kavramı, çok boyutlu bir bütünleşme modeli olan AB'nin ortak değerlerinin ne kadar meşru bir yapıya müsaade ettiğinin irdelenmesi bakımından da önem taşımaktadır.

## *ii. OTP'nin Meşruiyeti*

AB Bütünleşmesi bakımından en önemli politikalardan biri olan OTP, Topluluğun oluşumundan bu yana uygulamalarında ve önceliklerinde günün koşullarına göre çeşitli değişimler olsa da, varlığını sürdürmektedir. AB Bütçesi'ndeki payın yüksekliği Topluluk genelinde yapılan tarım harcamalarının yaklaşık %70'inin AB fonlarından yapıldığını göstermektedir.<sup>212</sup>

OTP'nin geleceği ile ilgili olarak son zamanlarda en çok tartışılan konulardan biri politikanın meşruiyeti konusudur. Tarım kesiminin beklentileri ve sosyal beklentiler arasındaki farklılıklar özellikle de çevre duyarlılığı ile ilgili beklentilerin artması, OTP ile ilgili temsil ve güven sorununu akıllara getirmeye başlamıştır. Bu noktada, en çok önem verilen konu da vatandaşlarla bağın güçlendirilmesidir. Zira, Avrupa bütünleşmesinde meşruiyetin en önemli unsurlarından biri Avrupa halklarının, geliştirilen ve uygulanan politikalarda temsil edilmediği yönündeki eleştirilerdir. Bu unsur OTP ile ilgili karar alma süreçlerinde Avrupa Parlamentosunun rolünün artırılması konusunu da gündeme getirmektedir.

OTP'nin oluşumundan bu güne ard arda çeşitli reformlar yapılmış, ancak artık reform olgusu da enerjisini ve etkinliğini yitirerek, meşruiyet sorununun daha sıklıkla gündeme gelmesine neden olmaya başlamıştır. Artık OTP'nin politik ve

---

<sup>212</sup> CAP Expenditure in the total EU Expenditure, 2013, < [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf)>, (20/11/2014).

ortak yönünün daha az ve tarımsal yapısının da daha zayıf olduğu düşünülmektedir. Bu düşünceyle ilgili hem üreticiler hem de tüketicilerin farklı bakış açlarına sahip olması da gelecekle ilgili endişeleri daha da artırmaktadır. Örneğin, yeni uygulamalarla desteklemelerin doğrudan üretimle bağının kesilmesi, birçok üretici açısından tarım politikasının daha az ortak özelliğe kavuştuğunun en belirgin örneği olarak verilmektedir. Bir politika, temelleri sağlamasa, ortak değerleri, kazanımları paylaşabiliyorsa meşrudur. Bütün bu kriterler içinde politikaya olan desteğin sürdürülebilir olması gerekmektedir. Bu destek, hem politika yapıcı ve uygulayıcıların, hem çiftçilerin, hem de halkın desteği şeklinde somutlaşmalıdır. Zira, meşruiyet krizinin altında yatan başlıca sebeplerden biri, OTP'nin özellikle Avrupa halkları nezdinde anlamını yitirmeye başlamış olmasıdır ki bu sebep de, OTP'nin gerek içeriğindeki gerek doğasındaki değişimlerle ortaya çıkmaktadır.<sup>213</sup>

Son 20 yılda OTP'de önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Doğrudan gelir desteği mekanizması ve kırsal kalkınmadan oluşan iki sütunlu bir yapı yaratılması, bu dönüşümün en önemli unsurlarıdır. Daha liberal yaklaşımlarla doğrudan gelir desteğine odaklanılarak ard arda yapılan reformlar yeni OTP'yi dönüştürmeye başlamıştır. Doğrudan gelir desteği ile birlikte çiftçi ne üretirse üretsün, fiyatı ne olursa olsun kendisine yapılacak ödeme sabit olacaktır. Bu ödemelerin büyük çiftçileri kayıran, küçüklerin ayakta kalmakta zorlanmasına sebep olan adaletsiz bir sistem yarattığı eleştiri konularının başında gelmiş, çiftliklere yapılan ödemelerin adaletsizliği de büyük problem olmaya devam etmiştir. Tüm çiftlik arazilerinin %25'ine sahip büyük çiftliklere, doğrudan ödeme sisteminin uygulanmaya

---

<sup>213</sup> Daniela Bianchi and Nicholas-Jean Brehon, The CAP in the quest of Legitimacy, **Foundation Robert Schuman Policy Paper**, European Issue, No. 209, 20th June 2011, < <http://robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-209-en.pdf> >, (20.08.2013), s. 2-4.



başlanması ile, toplam desteğin %70'i ödenmiştir. Örneğin; yaklaşık 7 milyar €'luk servete (arazi) sahip Westminster Dükü, 2 yılda 1 milyon €'nun üzerinde doğrudan ödeme desteği almıştır. Bunun yanı sıra Nestle, Tate & Lyle gibi çok uluslu şirketler de, dünya şeker fiyatlarında indirim etkisi yaratmasıyla sonuçlanan, 30 milyon € civarında destek almışlardır.<sup>214</sup>

Bu süreçte OTP'nin daha az politika ürettiği, daha az ortak zeminde bulunduğu ve daha az tarımsal unsurlara yer vermiş olduğu eleştirileri yaygınlaşmaya başlamış; kırsal unsurlar, çevre ve sosyal yardımlar ön plana çıkarken, politikanın üretim bağlantısının her geçen gün azalıyor olması çiftçilerin eleştirilerine neden olmuştur. Bu eleştiriler en çok da desteklerin dağılımındaki farklılıklardan ortaya çıkmaktadır. Bütün bu dönüşüm süreci, AB kamuoyunda OTP'nin geleceği ile ilgili soru işaretleri yaratmaya başlamıştır.

OTP'nin meşruiyeti ile ilgili tartışmaların en temel çıkış noktası, genel güven probleminin ortaya çıkışıdır. Özellikle, OTP'nin ve reform süreçlerinin etkinliği ve güvenilirliği en önemli tartışma konusudur. Kamuoyu tarafından tarım politikalarına verilen destek eksikliği de meşruiyet tartışmalarının birincil sebepleri arasındadır. Çiftçi gelirlerinin çoğunun Topluluk tarafından karşılanması bile kamuoyunda ciddi tepkiyle karşılanmaktadır. Hatta "Avrupa bütünleşmesine yalnızca çiftçiler mi katkıda bulunuyor" şeklindeki eleştiriler de son zamanlarda oldukça yoğunlaşmıştır. Gıda güvencesi, halkları ikna etmek için tek araç olmaya yeterli olamayacağı için de bütün

---

<sup>214</sup> Richard Baldwin ve Charles Wyplosz, **The Economics of European Integration**, Mc Graw Hill, 2nd edititon, 2006, s. 220-221.

dikkatler çıkar gruplarına yönelmeye başlamış ve bu soru işaretleri OTP ile ilgili şüpheleri artırmıştır.<sup>215</sup>

Gerçek şu ki, tarım kesimi ve kamuoyunun beklentileri arasında oldukça büyük uçurumlar oluşmaktadır. Tarım harcamalarının bütçe üzerindeki yükü, gıda güvenliği ve çevre duyarlılığı gibi öncelikli beklentilerin yanısıra, resmin öteki yüzü olan OTP'ye gerekliliğine duyulacak olan inancın tesis edilmesi reform beklentilerine daha fazla cevap verebilecektir. Komisyonun önerisinde üzerinde durduğu çevre dostu kamu malları<sup>216</sup> ve yeşil tarım kriterleri vatandaşları ikna etmeye yeterli olmamaktadır. Avrupa tarımının nasıl şekilleneceğine, çiftçilerinde dahil olduğu halkların ikna edilerek karar verilmesi gerekmektedir. Her bir AB vatandaşı vergi mükellefi olarak karar alma süreçlerine demokratik katılım hakkına sahiptir. Halkın öncelikli tercihleri başında gıda politikaları ön plana çıkmaktadır ki, tarım politikasının halk tarafından sahiplenilmesi, ancak gerekli olduğuna inanıldığı oranda mümkün olacaktır. Şimdiki sistem ise ne ürettiğinden çok çiftçiye gelir desteğinin sağlanmasına odaklanan bir politika yaratmıştır.

Tarım politikasının önemi konusunda ikna edilmesi, ne üretildiği, ne şekilde üretildiği sorularına cevap bularak “gıda güvenliği” konusuna vurgu yapılması ve kamu hizmetlerinin artırılması konusunun ön plana çıkarılması ile AB halklarının desteklerinin alınması gerekmektedir. 2020 Stratejisi doğrultusunda, 2013 sonrası OTP'sine yönelik yol haritasının şekillenmesinde önemli rol oynayan, 12 Nisan-11 Haziran 2010 tarihinde yapılan OTP'nin geleceğine yönelik kamuoyu araştırması ve

---

<sup>215</sup> Daniela Bianchi and Nicholas-Jean Brehon, **ibid**, s. 6.

<sup>216</sup> Tarımda kamu malları, bio-çeşitlilik, su güvenliği, iklim değişikliği ile mücadele, karbon salınımı, sel ve yangınla mücadele olarak özetlenebilir. Kamu malları, ekonomide “pozitif dışsallıklar” olarak bilinen kavramdan çok da farklı değildir.

takip eden konferansın sonuçlarından çıkan konuların başında yine “gıda güvencesi” gelmiştir. Gıda güvencesinin sağlanması için de üretimin ve üretim koşullarının güvence altına alınmasını gerektir. Bu güvencenin varlığı için de OTP’nin sürekliliği önem taşımaktadır.

2008 sonrası dünyada yaşanan gıda krizinden sonra tarım ürünlerinin arz ve fiyat konusu da tüketiciler için göz ardı edilemeyecek konu haline gelmiştir. Gıda harcamalarının hane halklarının gelirleri içindeki payı arttıkça, ekonomik istikrar anlamında endişeler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu bağlamda arz yönetiminin iyileştirilmesi hem ürün fiyatları açısından tüketicileri memnun edecek hem de üretim açısından rekabet gücünü artıracaktır. Çevreyle dost üretim, hayvan refahı, bitki sağlığı ve iklimle mücadele unsurları kamu hizmeti olarak her AB vatandaşının destek vereceği bir hizmet olacaktır. Böylece halkların desteği de alınarak tarım politikasının meşruiyetini yitirmesine yol açan etkenler azalacaktır. Ne için ve kimin için OTP sorularına bulunacak cevaplar meşruiyet tartışmalarını da ortadan kaldıracaktır.

AB’nin tarım politikaları oldukça derin bir yeniden yapılanma içine girerek hanehalkları nezdinde rolünü ve meşruiyetini de yeniden şekillendirmektedir. Bu yeniden yapılanmanın yarattığı tarım sektörünün radikal değişiminin, kırsal alanlarda daha fazla farklılaşmaya yol açarak, sektörün cazibesinin azalıp daha zor ulaşılır hale gelmesi sonucunu doğurabileceği öne sürülebilir.

Uluslararası bir yapıya sahip olan OTP, gıda ve gıda-dışı üretim yapan, bunu yaparken de her geçen gün çevreyle dost olmasına dikkat eden bir politika olmanın yanısıra, kırsal alanların iyileştirilmesi amacıyla, kırsal kalkınmayı da ayrı bir

politika alanı olarak benimseyerek “çok fonksiyonlu”<sup>217</sup> bir yapı oluşturmuştur. Çok fonksiyonlu yapıya sahip AB tarımında, üretim faaliyetleri dışındaki iyileştirmeler de hiç şüphesiz meşruiyete hizmet eden unsurlardır. Söz konusu çok fonksiyonluluk, tarım politikasına olan desteğin daimi ve güvenilir olması, dolayısıyla meşru olması arayışında olduğunu gösteren en önemli kanıttır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, meşruiyet kavramı, teorik olarak incelense de her bir bireyle derinlemesine etkileşim halindedir. Tarım gibi yaşamsal önemi fazla olan bir sektör de bu etkileşim oldukça fazla görülmektedir. Söz konusu etkileşimi biraz daha açmak gerekirse; üye ülkelerin OTP’nin geleceği doğrultusunda yapılan çalışmalara verdikleri destek, meşruiyeti güçlendiren en önemli unsurların başında gelmektedir. Ancak üye ülkeler tarafından sürece verilecek bu destek de kurumlarla sınırlı kalmayıp, gerek üretici gerek tüketici, Avrupa Halkının uygun bulması şeklinde olmalıdır. Yani, bu noktada sivil toplumun etkisi göz ardı edilmemelidir. OTP’deki değişim dalgasıyla birlikte, AB genelinde sayıları artan, tarım ve kırsal kalkınma alanındaki sivil iniyasifler, halkların beklentilerini de ön planda tutarak yaptıkları analiz ve gözlemlerle birlikte, ortaya koydukları öneri ve beklentiler, tarım kesimini temsil etmektedir. Ayrıca, sivil inisiyatifler, AB kurumlarının da kendini revize etme çabasına girmesine vesile olarak, sürecin meşrulaşmasına katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla sivil toplum örgütlerinin AB halklarının beklentileri ile yeni OTP’nin çözümlerinin örtüştüğü konusunda ikna olmaları hem sürece destek verecek hem de önyargıların ortadan kaldırılmasına destek olacaktır.

---

<sup>217</sup> Katrina Rønningen, Bjørn Egil Flø, Elsa Fjeldavli, Paper no 6/04, ISSN 1503-2736, The legitimacy of a multifunctional agriculture, s.2, <[http://d3861196.hosted418.moonrocketadmin.net/dynamisk/Publikasjoner\\_PDF/PAPER%2006.04.pdf](http://d3861196.hosted418.moonrocketadmin.net/dynamisk/Publikasjoner_PDF/PAPER%2006.04.pdf)>, s. 2, (10/11/2014).

Sonuç olarak “yasal olma” ya da “otoriteyi kabullenme” şeklinde ortaya çıkan meşruiyet olgusu, yeni dünya konjonktüründe demokratik sürecin öneminin daha fazla vurgulanmasına yol açmıştır. Demokrasi açığının azaltılması için yalnızca yöneten güçlerin değil, yönetilen halkın da süreçlerin işleyişine katılması ve bu konuda ikna edilmesi kaçınılmazdır. Özellikle her biri “vergi mükellefi” olan bireyler, bu sıfatlarından dolayı söz sahibi olma haklarının fazlasıyla bilincine varmaya başlamışlardır. Ancak, bireyler her zaman resmi kurumlar tarafından yeterince temsil edilememektedir. Demokratik karar alma süreçlerinde etkinliğin artmasında ve halkların bu süreçlerde temsilinin güçlenmesinde sivil toplumun rolü oldukça önemli olacaktır.

## **II. 2013 SONRASI YENİ ORTAK TARIM POLİTİKASI'NİN GELECEĞİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER**

### **A. Yeni OTP Sürecinin Önemi ve 2013 Sonrası için Hazırlıklar**

Yeni OTP'nin geleceği ile ilgili beklentiler ve olası kazanımlar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Valerie Zahrt 'a göre, bazı üye ülkeler, OTP'nin çevre, iklim değişikliği ile mücadele, yeşil tarım gibi yeni yükümlülüklerinden dolayı daha fazla fona ihtiyacı olduğu görüşündedir. Örneğin, 2011 verilerine göre, İngiltere'nin tarımsal üretime bağlı çevrenin korunması ve arazi yönetimi için yaklaşık 1-3 milyar £ arası fona, ihtiyacı olduğu, Almanya'nın sürdürülebilir tarım için 0,6-2,3 milyar € arası bir katkıya ihtiyacı olduğu belirtilmiştir. OTP'nin hedeflerinin de tam da net olmadığı için bu tahminlere de temkinli yaklaşılması

gerekmektedir. Çiftçi gelirlerinin devamı, doğrudan ödemelerin ağırlığı hala ilk sıralarda yer almaktadır.

OTP'nin bugüne kadar olan doğal işleyişinde birinci sütun tamamen AB tarafından ikinci sütun ise AB ve üye ülkeler tarafından paylaşılarak finanse edilmektedir. 2011 senesi itibariyle üye ülkelerin eş-finansman oranları bölgelere göre %50 ile %90 arası değişen oranlarda farklılık göstermektedir. Bu oranlara göre ikinci sütun harcamalarının 1/3'ü, toplam OTP harcamalarının 1/4'ü üye devletler tarafından karşılanmaktadır. Örneğin, çiftçilerin kırsal kalkınma programlarından sağladıkları fayda da AB genelinde farklılık göstermektedir. Danimarka hektar başına 30 € alırken, İngiltere, Yunanistan, Finlandiya ve Portekiz'de bu oran hektar başına 100 €'ya çıkmaktadır. Bu da gösteriyor ki bazı ülkeler kırsal kalkınma için ulusal sübvansiyonda daha cömert davranmaktadır. Bu süreçte eş-finansman mekanizmasının artmasının yeniden kamulaştırma ile sonuçlanıp, sonuçlanmayacağı tartışılmaktadır. Zira kamulaştırma iç pazarın işleyişi için çok da tercih edilecek bir sistem olmayabilecektir. Zira, rekabet güçlerinin farklılaşması, adil dağılımın bozulmasıyla birlikte ekonomik etkinliğin bozulması, desteklerdeki dengesizlik üretim kalıplarını farklılaştırarak, üye devletlerin karşılaştırmalı üstünlüklerinin de bozulmasına yol açacaktır.<sup>218</sup>

Komisyon 2012 yılında, 2013 sonrası OTP'si için hazırladığı yönetim planında da "Avrupa 2020" stratejisinde belirtilen, iklim değişikliği, bütçe ve ekonomik krizler karşısında dayanıklılık konularına vurgu yapmıştır. OTP'nin politika araçları Avrupa 2020 hedeflerine ulaşılabilmesindeki stratejik rolünün

---

<sup>218</sup> Valentin Zahrt, **a.g.m.**, 2011, s. 2-3.

önemi, reformla ilgili fikirler olgunlaştıkça, netleşmektedir. Zira, kırsal alanlar, ormanlık ve ara (intermediate) bölgeler AB sınırlarının %91'ini, nüfusunun %59'unu oluşturmakla birlikte, bu alanlarda kişi başına düşen milli gelir, birlik ortalamasının altında, işsizlikte üstündedir. Bu oranların AB içinde bölgesel farklılıklar gösterdiği de bir gerçektir. Ayrıca, AB-28 kapsamında toplam istihdamın yarısından fazlası da kırsal bölgelerde ikamet etmektedir.<sup>219</sup>

Rekabetçi ve güçlü tarım, iki sütunlu yapının başarılı ve dengeli yönetilmesi ile doğrudan ilişkilidir. Bu da hem birinci sütunu oluşturan destekleme mekanizmalarının hem de ikinci sütunu yaratan kırsal kalkınmanın etkin ve birbirini tamamlar şekilde yönetilmesi ile mümkün olacaktır.

Avrupa 2020 stratejisinin en önemli unsurunun “büyüme” kriteri olduğu göz önünde bulundurulursa; gerek istihdam gerekse üretim etkisi açısından tarım ve kırsal kalkınmanın önemi giderek artmaktadır. Zira tarım sektöründeki büyüme Birlik milli gelirine doğrudan etki edecektir. Çiftçilerin daha istikrarlı bir gelir düzeyine sahip olması da hiç kuşkusuz tarımsal büyümenin en önemli unsurlarından biridir.

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, doğrudan ödemeler, çiftçi gelirlerinin daha istikrarlı hale gelmesi ve iyileştirilmesi için en önemli araçlardan biridir. Piyasa düzenlemeleri ve doğrudan ödemeleri kapsayan birinci sütunun ödeme süreci üye devletlerle ortak yönetilmektedir. Üye devletler, 73/2009 sayılı Konsey Yönetmeliği ile düzenlenen ödeme sistemi doğrultusunda, bu ödemeleri belirli

---

<sup>219</sup> EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2012, < [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012_en.pdf) >, (05.05.2013).

dönemlerde ödeme kuruluşları aracılığı ile AB'nin tarımdan sorumlu Komiserliğinden talep etmektedirler.

Reform arifesinde bir yandan tarımın AB Bütçesi'ndeki payının azaltılması gereği vurgulanırken, bir yandan da nitelik ve verimlilik açısından tarım ve kırsal kalkınmanın iyileştirilmesi gereği bütçeye eklenecek olacak yeni kalemleri de beraberinde getirmekte, güçlü ve rekabetçi tarıma paralel olarak, çevre standartlarının iyileştirilmesi ve iyi yaşam koşullarının sağlanması doğrultusunda birçok araç ve hedefler öngörülmeyle devam etmektedir.

Bu kalemler arasında “gıda güvencesi” de OTP'nin yükselen değeri olmaya devam edecektir. Daha önce yapılan kamu oyu araştırmalarından<sup>220</sup> da bilindiği üzere, hanehalkları, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte gelirlerinin ortalama %13'ünü gıda için harcamaktadırlar. 2013'de de devam eden Komisyonun yasal çerçeveye ilişkin sürdürdüğü yönetim planı çalışmalarında, gıda güvencesi ile ilgili olarak organik üretimle ilgili AB'nin politik ve yasal çerçevesinin gözden geçirilmesi gündeme alınmıştır. 2013 yönetim planında ayrıca, farklı tarım piyasalarının ihtiyaçlarını daha kolay tespit ederek, daha fazla katma değer sağlanması amacıyla tarım ürünleri için promosyon ve enformasyon politikası oluşturulması yönünde de çalışmalar yürütülmektedir. Bunlarla birlikte, 2020 hazırlıkları çerçevesinde Komisyon tebliğinde, 2014-2020 mali planının inovasyon ve araştırma başlığı kapsamında, dört öncelik gündeme alınmıştır. Bunlar; gıda güvencesi, sürdürülebilir tarım, deniz ve denizcilikle ilgili araştırmalar ve bio-

---

<sup>220</sup> Commission Communication on the CAP towards 2020, **a.g.m.**, 18.11.2010.



ekonomidir. Bu girişimlerin, sürdürülebilir ve rekabetçi tarım-gıda sektörüne de katkısı AB tarımının geleceği açısından önemsenmektedir.<sup>221</sup>

Özetle, Komisyonun 2013 yönetim planında, OTP projesinin genel hedefi rekabetçi ve güçlü Avrupa tarımının sürekliliğini sağlamaktır. Bu hedef doğrultusunda da ileri düzeyde çevre ve üretim standartlarına uymak ve tarım kesimi için adil yaşam koşulları oluşturmak yönünde stratejiler geliştirilmektedir. Başarı göstergesi olarak da “çiftçi” gelirlerindeki “iyileşme” ve “istikrar” ön plana çıkmaktadır. Zira, tarıma bağlı gelir düzeyi AB’de büyük oranlarda farklılıklar göstermektedir. Örneğin İngiltere’de tarıma bağlı gelir, AB aile çiftlik geliri ortalamasının 2,5 katı iken, Portekiz’de bu ortalamanın %25’i bu oranda çiftlik gelirine sahiptir. Dolayısıyla tarıma bağlı gelir düzeyinin iyileşmesi ve farklılıkların giderilmesi güçlü bir tarım açısından önem taşımaktadır.<sup>222</sup>

#### **a. Reform Sürecinin OTP Araçlarına Etkisi**

OTP’nin, Avrupa 2020’ye en önemli katkısı, tarımdaki iyileşmenin diğer ekonomik sektörlerle yayılmasıdır. Bu da, OTP katkısını pekiştirmiş olacaktır. Tarım sektöründeki ve çiftçilerin gelir düzeyindeki iyileşme, güçlü ve rekabetçi tarıma katkıda bulunacak en önemli unsurlardan biri olacak, bu da çift sütunlu yapının ortaya çıkardığı politika araçlarıyla sağlanacaktır. Doğrudan ödemeler, ödemelerin

---

<sup>221</sup> EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013, < [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013_en.pdf) >, (10.07.2013), s. 3-6.

<sup>222</sup> John M. Bryden, From an Agricultural To a Rural Policy in Europe: Changing Agriculture, From Households, Policies and Ideas, in **Landscape, Heritage and Conservation (Pamela J. Stewart, Andrew Strathern (editors))**, Carolina Academic Press, USA, 2010, s. 148.

retimden ayrılması, çapraz uyum ve Kırsal Kalkınma Programı bu yönde kullanılmaya devam edecektir.

Tablo 11: Çiftçilerin Doğrudan Gelir Desteği Yoluyla Elde Ettikleri Gelir Oranları

Hedef 1:Çiftçilerin doğrudan gelir desteği yoluyla gelir istikrarının sağlanması	
Tarım işletmelerinin (aile çiftliklerinin) aldıkları doğrudan ödeme oranları	%
2011	50
2010	52
2009	64
2008	49

Kaynak: EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013.

Yukarıdaki Tablo 6 da görüldüğü üzere 2009 senesi dışında gelir desteklerinde istikrarlı bir seyir izlenmiştir. 2009 yılındaki artış da ekonomik kriz sonucu çiftçi gelirlerinde meydana gelen düşmeden kaynaklanmaktadır. Doğrudan ödemelerle ilgili orta vadeli hedef ortalama değerlerin muhafaza edilmesi olarak öngörülmüştür.<sup>223</sup>

Tablo 12: Üretimden Ayrılmış Destekleme Oranları

Hedef 2:Üretimden ayrılmış desteklemelerin (decoupled) artması	
Üretimden ayrıştırılmış doğrudan ödeme oranı	Son veriler (%)
Takvim yılı <sup>224</sup> 2011/bütçe yılı <sup>225</sup> 2012	92,24
Takvim yılı 2010/bütçe yılı 2011	91,67
Takvim yılı 2009/bütçe yılı 2010	85,3
	Hedef (%)
Takvim yılı 2013/bütçe yılı 2014	93,61
Takvim yılı 2012/bütçe yılı 2013	93,19
Takvim yılı 2011/bütçe yılı 2012	91,94

Kaynak: EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013.

<sup>223</sup> EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013, < [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013_en.pdf) >, s. 30.

<sup>224</sup> 1 Ocak'tan 31 Aralık'a kadar geçen süre.

<sup>225</sup> Bütçe'nin uygulanmaya başladığı günden ertesi yıl aynı güne kadar geçen süre.

2013 sonrası OTP'si için piyasa odaklı ve güçlü bir tarım için öngörülen unsurlardan biri de desteklerin “üretimden tam olarak ayrılmış” olmasıdır. Bu bağlamda, Tablo 12 de görüldüğü üzere, ortalama %93 oranında bir ayrıştırma öngörülmektedir.

Destekleme mekanizmaları açısından bakıldığında bir diğer önemli unsur da çapraz uyumdur. Sürdürülebilir ve rekabet gücü yüksek bir tarım sektörü açısından, tarım ve çevre koşullarının iyileştirilmesi, bu kapsamda toprak erozyonu, yapısı ve organik tarım maddesinin korunması, doğanın deforme olmasının engellenmesi, su kaynaklarının korunması ve yönetilmesi gibi hedeflere ulaşmak ve muhafaza etmek açısından çapraz uyum önemli olmaya devam edecektir.<sup>226</sup>

İlk uygulamaya başlanan yıllarda çapraz uyum, gerek çiftçiler tarafından uyulmak zorunda olunan kurallar, gerek denetim mekanizması olsun çeşitli zorluklarla karşılaşmıştır. Özellikle yönetim giderleri oldukça maliyetli bulunmuştur. Çapraz uyumun sürdürülebilmesi için üye devletlerin uymakla yükümlü olduğu “İyi Tarım ve Çevre Koşulları” (İTÇK) oluşturulmuş ve bu koşullar bugüne uygulanmıştır. Uygulama sürecinde, uygulayan üye ülkenin toprak özellikleri, coğrafi özellikler ve iklim koşullarına göre değişiklik gösterse de temel özellikleri standarttır. Bunlar; başarmaya çalışılan hedefle ilgili olmaları, uygulanacakları duruma uygun olmaları, diğer anlaşılabilir ve diğer politikalarla koordinasyon içinde olmaları şeklinde özetlenebilir.<sup>227</sup> Çapraz uyumla ilgili olarak

---

<sup>226</sup> EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013, <[http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013_en.pdf)>, s.30.

<sup>227</sup> Yüksel, Olhan, İçel, **a.g.m.**, 2011, s. 50-56.

kamuoyunun yaklaşık %85'i İTÇK'na uymayan çiftçilerin gelir desteğinin kesilmesi yönündedir. Gelecekte de bu yaklaşımın devam etmesi beklenmektedir.<sup>228</sup>

Tablo 13: Çapraz Uyum Standartları

Hedef 3:Çapraz uyum aracılığı ile tarım ve çevre koşullarının iyileştirilmesi-iyi tarım ve çevre koşullarının muhafaza edilmesi	
Ödemelerin çapraz uyumla bağlantılı olan kısmı	%
HEDEF >2013	Oranın muhafazası
2012	52
2011	64
2010	49

Kaynak: EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013.

#### *i. OTP'nin İşleyişi ve Yeni Kurallar*

2013 sonrası OTP'nin geleceği, 2014-2020 mali planı ile paralel seyredecek olmasından dolayı hem mali açıdan hem de karar alma mekanizmaları açısından önem taşımaktadır. Avrupa 2020 Stratejisi hedeflerine katkıda bulunarak hareket edilecek bu süreçte; tüm AB sınırları içinde doğal kaynakların yönetilmesi, sosyal uyumun güçlendirilmesi ve 21. yüzyılın ön plana çıkardığı gıda arzı önceliklerine önem verilmesi ortak politikanın yelpazesinin genişlediğinin de göstergesi olmaktadır.<sup>229</sup>

<sup>228</sup> EU Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013, s.30.

<sup>229</sup> Niels Kaijzer, Michael King, Monitoring the effects of the Common Agricultural Policy in developing countries, November, 2012, < <http://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7892.pdf> >, (09/09/2014), s. 6.

Yeni OTP'nin işleyişine ilişkin en önemli kararlardan biri, reform süreci ile birlikte Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin güçlendirilmiş olmasıdır. Lizbon Antlaşmasında da belirtildiği üzere, OTP ile ilgili kararlarda nihai sonuca ulaşılması iki aşamadan oluşmaktadır. Öncelikle Avrupa Komisyonu, karar alma sürecinde şeffaf ve sistematik bir yöntemle tekliflerini hazırlayıp sunmakta, süreç, Konsey ve Parlamentosunun uzlaşım ortak karar alması ile sonuçlanmaktadır. Bu doğrultuda, 2010 ve 2011 yıllarında Komisyon tarafından sırasıyla OTP reformu ve çok yıllık mali plan için tebliğler hazırlanmış, Komisyonun OTP reformuna, Avrupa Parlamentosunun da çok yıllık mali plana ilişkin yasa teklifleri doğrultusunda, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin onayı ile Mart 2013'de görüşmelerin başlamasına karar verilmiştir. Nisan 2013'de de üçlü görüşmeler başlamıştır. Görüşmeler sonucunda, “ yeni OTP” için 26 Temmuz 2013'de uzlaşmaya varılmıştır. Böylece reform sürecinde ikinci aşamanın sonuna gelinmiştir. OTP'ye yeni bir rota çizmek amacıyla varılan uzlaşıdan elde edilen çıktılar, Komisyonun Ekim 2011'de temellerini attığı önerilere dayanarak bugünkü şeklini almışlardır. Bu doğrultuda; doğrudan ödeme alan çiftçilerin daha adil dağılımı ve yeşil tarıma duyarlı olması, gıda tedarik zincirinde çiftçilerin rolünün artırılması, kriz yönetim araçlarının güçlendirilmesi ve böylece OTP'nin daha etkin ve şeffaf olması yönündeki temel düzenlemeler pekiştirilmiştir. Dolayısıyla OTP sürdürülebilir, akılcı ve içsel büyümede önemli bir rol oynayacaktır. Bu öncelikler doğrultusunda, süreç, 2014-2020 mali planı ile paralel olarak devam etmektedir.

2003 reformu ile çiftçilere verilen desteğin büyük ölçüde üretimden bağımsızlaştırılmasıyla, OTP'de yeni bir döneme girilmiş ve doğrudan ödeme mekanizması yaratılmıştır. Bu mekanizmasının uygulanabilmesi için de üye

devletlere tarihi model, bölgesel model ve karma model seçenekleri yaratılmıştır. Uygulama farklılıkları da hem üye devletler arasında hem de üye devletin kendi sınırları içinde desteklerin adaletsiz dağılımı sorununu beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla 2013 sonrası OTP'nin şekillenmesindeki en önemli konuların başında doğrudan ödemelerin “adil dağılımı” gelmektedir. Temmuz 2013'te alınan kararlar sonucunda, doğrudan ödemelerin üye devletler, bölgeler ve çiftçiler arasında adil dağılımı için öncelikle “tarihi modele”<sup>230</sup> tam anlamıyla veda edilecek, hesaplar yeniden yapılarak ödemeler arazilerin büyüklüğüne göre dağıtılacaktır. Bu bağlamda, üye devletler içerisindeki destek oranları arasındaki farkı düzenleyen ve az destek alan çiftçilerle çok destek alanlar arasında denge oluşturmayı hedefleyen “iç yakınsama” kriteri önemlidir. Halihazırda tarihi modeli uygulayan ülkeler, hektar başına aldıkları ödemelerini yakınlaştırmak durumunda kalacaklardır.<sup>231</sup> Böylece, Söz konusu dağılıma göre hiçbir üye devlet, 2019 itibariyle Topluluk ortalamasının %75'inden az ödeme almayacaklardır. Üye devletler, 2019'a kadar ulusal ortalamanın %90'ının altında ödeme alan çiftlikler için, 2014'de aldıkları ödeme ile ortalamanın %90'ı arasındaki farkı 1/3 oranında artıracak ve her bir çiftçinin alacağı hektar başına yardım miktarı 2019 yılı itibariyle belirlenen tek alan için ödenecek miktarın ortalamasının %60'ının altında olamayacaktır. Bununla birlikte, yüksek

---

<sup>230</sup> Tarihi modelde çiftçilerin daha önce aldıkları destek miktarına göre ödemeler belirlenmekte ve “tek çiftlik ödemesi” olarak adlandırılmaktadır. Bunun sonucu olarak, ödemelerin yapılması için referans olarak alınan dönemde çiftliklere yapılmış ödemelere bakılmaktadır. Dolayısıyla hektar başına ödemelerde her ülkede farklılıklar görülmektedir. Avusturya, Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Hollanda, İtalya, Portekiz, İspanya, İskoçya ve Galler bu modeli tercih etmişlerdir.

<sup>231</sup> EU Commission Press Release, 26 June 2013, < [http://europe.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-937\\_en.htm](http://europe.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm)> (30/06/2013), Brussels; EU Commission Memo, CAP Reform-an explanation of main elements, 25/10/2013, <[http://europe.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-937\\_en.htm](http://europe.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm)>, (27/10/2013).

oranda destek alan çiftlikler, destek miktarında %30'dan fazla kayba uğramayacaklardır.<sup>232</sup>

Yeni üye devletler için “basitleştirilmiş alan ödemesi sistemi” başka bir ifade ile hektar başına sabit oran uygulaması 2020 yılına kadar uzatılabilecek, ödemeler yalnızca “aktif çiftçilere”<sup>233</sup> yapılabilecek ve genç çiftçiler öncelikli olarak desteklenecektir. Çiftçilerin “aktif” sayılabilmesi için toplam tarımsal destek miktarının, tarım dışı faaliyetlerinden elde ettiği gelirin % 5'inden az olmaması şartını getirilmiştir. Komisyonun bu önerisi bütçeye getireceği yük düşünülerek çok da uygulanabilir görülme de, uzlaşıda, uygulamayı kolaylaştırmak adına doğrudan ödemelerden hariç tutulacak iş faaliyetlerini (havaalanları, demiryolu hizmetleri, emlak hizmetleri, spor tesisleri ve mesire yerleri gibi) içeren bir negatif liste hazırlanmıştır. Listede yer alan herhangi bir işletme, ancak gerçekten tarımla uğraştığını kanıtladığı takdirde, ödemelerden faydalanma hakkına sahip olabilecektir.

Desteklemeler konusunda, üye devletler için kendi öncelikleri doğrultusunda imkanların arttığı, daha “esnek” bir yapının görüldüğü gözlenmektedir. Söz konusu esneklik, ödeme sistemlerindeki çeşitliliğin artması ile görülmektedir.

Reform ile birlikte, üçü zorunlu olmak üzere altı yeni ödeme modeli yaratılarak genişletilmiştir. Bu ödeme planları içinde en önemlisi, “TÖS”ün yerine geçen “Temel Ödeme Planı”dır. Plana göre devletler kendileri için tahsis edilen mali bütçenin (ulusal zarf) %70'ini bu plana ayıracaklardır. Yeni üye devletler için ise, halen uygulamakta olan basit ve sabit oranlı ödeme planı olan TAÖS’ün 2020’ye

<sup>232</sup> Dacian Cioloş, speeches, 17/12/2013, < [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/ciolos/headlines/speeches/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/ciolos/headlines/speeches/index_en.htm) >, (20/12/2013).

<sup>233</sup> AB’de, tarımsal üretime ve doğal kaynakların yönetimine somut katkı sağlayan çiftçiler “aktif çiftçi” olarak tanımlanmaktadır. Böylece desteklerin dağılımında ihtiyaç sahiplerine daha etkin bir şekilde ulaşılabilir.



kadar uzatılmasına karar verilmiştir. Bir diğer ödeme planı da, “yeşil ödeme”dir. Yeşil ödeme planında, temel ödemeye ek olarak, doğrudan ödemelerin daha çevreyi koruma odaklı olması amaçlanmaktadır. Çapraz uyum standartlarının da ötesine geçen yeşil ödeme planı, ürün farklılaştırması, kalıcı meraların muhafaza edilmesi, arazilerin %5’inin ekolojik odaklı alanlara (çitler, ağaç, çayır, tampon bölge vs.) tahsis edilmesi karşılığında, çiftçilere ödenecektir. Üye devletler için zorunlu olan bu plan, ulusal zarflarının % 30’u oranında finanse edilecektir. Organik tarım yapan ve çevrenin korunması yönünde faaliyetlerde bulunan çiftçiler de bu koşulları yerine getirmiş sayılacaklardır. Özellikle yeni çalışmaya başlayacak ve iş kuracak 40 yaşın altındaki çiftçilere de ilk 5 yıl için her üye devlet %25’e kadar destek verilebilecektir. Üye devletler az elverişli bölgelere desteklerin bir kısmını aktarabilecek, belirli ürünler için %2 oranında üretime bağlı destek mümkün olabilecektir.<sup>234</sup> Ayrıca Fransa’nın önerisiyle kararlaştırılan; çiftçilere, “ilk 30 hektarlık arazileri için kendilerine tahsis edilen mali bütçenin % 30’una kadar yıllık ilave olarak “yeniden dağılım ödemesi (redistributive payments)” alabilme hakkı tanıyan düzenleme de küçük çiftliklerin lehine olarak düşünülmüş bir düzenlemedir.<sup>235</sup>

Reform sürecinin ortak piyasa düzenleri açısından da en önemli amacının özellikle çiftçilerine yönelik olası piyasa dalgalanmalarından korumak için yarattığı kriz yönetim araçları olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, gıda tedarik zincirinde çiftçilerin etkinliğinin artırılması da önemli kararlardan biridir. Zira tarımın rekabet gücünün artırılmasında, tarım piyasalarının istikrarı, üretici gelirleri ve fiyat istikrarı

---

<sup>234</sup> EU Commission Press Release, 26 June 2013, <[http://europe.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-937\\_en.htm](http://europe.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm)>, (30/06/2013).

<sup>235</sup> EU Commission Memo 13/937, CAP Reform-an explanation of main elements, 25 Oct 2013, <[http://europe.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-937\\_en.htm](http://europe.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm)>, (27/10/2013).

önemli bir role sahiptir. Böylece OTP'nin piyasa koşullarına göre şekillenmesine katkıda bulunulacaktır. Ayrıca süt, dana eti, zeytinyağı ve tahıl gibi belirli ürünlere de rekabet gücünü korumaya yönelik özel düzenlemeler yapılması planlanmaktadır. Şeker kotalarının da 2017 yılına kadar kaldırılmasına karar verilmiş, şeker sektörünün sözleşmeler ve müzakereler bağlamında güçlenmesi hedeflenmiştir. 2016 yılında başlayacak ve 2030 yılına kadar uygulanacak şarap sektöründe uygulanmak üzere de, her yıl için asma ekimini %1 oranında artırma imkanı bulunan yeni ve dinamik bir dikim ruhsatı idare mekanizması getirilmiştir. Ayrıca kriz yönetimine ilişkin, yıllık doğrudan ödemelerden yapılacak kesintilerle finanse edilen yıllık 400 milyon avroluk bir "kriz rezervi" oluşturulmuştur.<sup>236</sup>

Yukarıda da belirtildiği üzere, yeni OTP kapsamında uzlaşılan diğer önemli düzenlemelerden biri de "yeşil tarım"dır. Bütün üye devletlerde, kırsal alanlar ve çiftçilere yönelik olarak, sürdürülebilirliği desteklemek ve iklim değişikliği ile mücadele edebilmek için basit, denenmiş önlemler alınacaktır. Bu bağlamda doğrudan ödemelerin %30'u ürün çeşitliliği, çayır ve meraların muhafaza edilmesi ve 2018 itibariyle ekolojik önemi bulunan alanların önce %5 sonra %7'sinin korunması koşuluna bağlanmıştır. Ayrıca kırsal kalkınma programları için ayrılan bütçenin en az %30'unun da organik tarıma, çevre dostu yatırımları ve inovasyonları destekleyen projelere aktarılacağı kararlaştırılmış, çevre dostu tarım kriterlerinin çevrenin ve yeşilin korunmasına destek vermesi öngörülmüştür.<sup>237</sup>

Uzlaşıda, yeşil tarıma ve çevreye vurgu yapılmış olsa da biraz hayal kırıklığı yarattığını söylemek de doğru olacaktır. 2011 yılında Komisyonun yeşil tarıma

---

<sup>236</sup> EU Commission Memo, **ibid**, 2013.

<sup>237</sup> EU Commission Memo, **ibid**, 2013.

ilişkin hazırladığı tebliğin orjinalinde Ekolojik Odak Alanları (EOA) yaratılması gündeme gelmiş, bu bağlamda birinci sütun kapsamındaki, doğrudan ödemelerin %30'unun çevre ve yeşil tarıma harcanma koşulunun daha kaliteli kullanılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda, EOA ölçütleri doğrultusunda da bütün çiftçilerin çiftlik arazilerinin %7'si EOA olarak ayrılması kararlaştırılmıştır.<sup>238</sup> Ancak, 2013 Temmuz'undaki uzlaşıda biraz daha cimri davranıldığı görülmektedir. Varılan uzlaşuya göre yalnızca 15 hektarın üzerindeki alanların %5'ine uygulanması kararlaştırılmıştır. Oranın %7'ye çıkarılması ise, eğer gerekli görülürse, 2017'de tekrar değerlendirilecektir.<sup>239</sup> Ayrıca birinci sütunda bulunan iyi tarım ve çevre koşullarına ilişkin çapraz uyum standartları azaltılmış, bazıları birinci sütunun yeşillendirme kriterleri ile yer değiştirmiştir. Özellikle karbon yönünden zengin sürülmemiş toprağı korumaya yönelik yeni standartlar kaldırılmıştır. İlaveten, Su Çerçeve Direktifi ve Pestisitlerin Sürdürülebilir Kullanımını öngören direktif kaldırılmıştır. Uzlaşı öncesi önerilerde yer alan, ancak uzlaşma metinlerinde değiştirilen bu kriterler OTP'nin çevre konusunda yumuşama sinyalleri verdiğini göstermektedir.

Özetle reform görüşmeleri süresince çevre ve yeşil tarım unsurları ön plana çıkmış, uzlaşma sonucunda da en radikal sonuçların bu doğrultuda olacağı beklentisi oluşmuştur. Ancak uzmanların görüşü yeşil tarım konusunda alınan önlemlerin çok da radikal olmadığı doğrultusundadır. Dolayısıyla çevre ile ilgili önlemlerin çok da etkin olamayacağı, “yeşil tarım” a dair gönüllülük sorusunu akıllara getirecek

---

<sup>238</sup> John Thurston, EFAs.Set-aside,10/11/2011,< <http://capreform.eu/ecological-focus-areas-versus-set-aside> >, (10/10/2013).

<sup>239</sup> Political agreement on Cap-is this really a paradigm shift for the environment?, 03/07/2013, < <http://cap2020.ieep.eu/2013/7/3/political-agreement-on-the-cap-is-this-really-a-paradigm-shift-for-the-environment> >, (01/10/2013).

yumuşama olduğu da gözlenmektedir. Varılan uzlaşımın en belirleyici özelliği yeşil tarım doğrultusunda alınan önlemler ya da adil dağılımın yanısıra, yeniden “kamulaştırma” konusudur. Çevre perspektifinden bakıldığında kırsal kalkınma politikası da en önemli konulardan biri olmaya devam etmektedir.

OTP'nin geleceği için varılan siyasi uzlaşısı, Avrupa Parlamentosu ve 27 üye devletin ortak kararı ile ortaya çıkan ilk kapsamlı reform sürecinin başlangıcıdır.

Özetle, 2013 sonrası için hedeflenen; daha etkin ve şeffaf yeni OTP için ortak değerlere ulaşılması, 28 üyeli AB'nin farklılıkları ve beklentileri gözetilerek mümkün olacaktır. Bu bağlamda araştırma, inovasyon ve bilgi paylaşımı önem kazanmaya başlamıştır.

28 üyeli AB'de, üye devletlerin özellikle tarımsal özellikleri bakımından heterojen bir yapı göstermesi ve bu yapının ortak bir politika ile yönetilme çabaları, yeni OTP'nin daha esnek olacağına dair sinyaller vermiştir. Her üyenin fayda beklentisi farklılık göstereceğinden, OTP'de her üye devletin kendisi için fırsat kollayacağı “self servis” bir yapı oluşacaktır. OTP'nin ikinci sütunu olan kırsal kalkınma politikası “esneklik” ifadesinin en belirgin görüldüğü alanlardan biridir. Eş-finansman gibi temel özelliklerini korumakla birlikte, birtakım yenilikler de yaratmıştır. Artık kırsal kalkınma önlemleri “öncelikler” olarak sınıflandırılacak, üye ülkeler 6 temel öncelik ve alt öncelikler çerçevesinde kendilerine uygun tedbirleri alacaklardır. Bu önceliklerin başında, kırsal alanlarda, tarım ve ormancılık konusunda yenilik ve bilgi transferinin hızlandırılması gelmektedir. Yenilik ve bilgi transferi, önemli önceliklerden biri olan rekabet gücünün artırılması ve işletme verimliliğinin sağlanmasına da katkıda bulunacaktır. Ayrıca gıda tedarik zinciri

yapısının ve risk yönetiminin geliştirilmesi, tarım ve ormancılığa dayalı ekosistemin korunması ve geri kazanımı, düşük karbon ve iklime dayanıklı tedbirlerin desteklenmesi ve kaynak etkinliğinin geliştirilmesi ve son olarak kırsal alanlarda sosyal katılımın desteklenmesi, yoksullukla mücadele ve ekonomik gelişmenin sağlanması şeklinde olarak kırsal kalkınma politikasına ilişkin öngörölmüş önlemlerdir.

Yeni OTP için, Komisyon tarafından 2011 yılında önerilen ve Temmuz 2013’de bazı değişikliklerle uzlaşya varılan reform sürecinde, 30 Eylül 2013’de önerilerin Avrupa Parlamentosu Tarım Komitesi tarafından, son kalan konularda mutabakat sağlanarak kabul edilmesiyle sona gelindi. Alınan kararların Aralık 2013’de Konsey tarafından onaylanması beklenmektedir. Böylece AB, OTP’ye yeniden yön vererek ve toplumun beklentilerini daha fazla göz önünde bulundurarak OTP’nin ortak para olarak geleceğini “meşru” kılmayı hedeflemektedir.

Son düzenlemelerin en önemlisi doğrudan ödemeler başlığında karşımıza çıkmaktadır. Sınırlama ve oransal olarak azaltma olarak adlandırılan bu uygulama bağımsız çiftlik işletmelerinde 150 000 €’yu geçen ödemelere %5 indirim anlamına gelmektedir. “Yeniden dağılım ödemesi” uygulayan ülkeler ise ulusal zarflarının %5’ini ilk hektar ödemesi olarak dağıtmaktadır ki bu ülkeler yukarıda bahsedilen indirimi uygulamayacaklardır. Bu yapı altında tasarruf edilen %5 kırsal kalkınma fonuna aktararak eş finansmana gerek kalmadan kullanılabilir. Diğer bir ilave düzenleme de sütunlar arası fon aktarımına izin veren mekanizmadır. Böylece üye devletler doğrudan ödemeler için ayrılan ulusal zarflarının %15’ine kadarını kırsal kalkınma sütununa aktarabileceklerdir. Uygulama aynı koşullarla kırsal kalkınmadan doğrudan ödemelere fon aktarımına da izin vermektedir. AB ortalamasının %90’ının

altında doğrudan ödeme alan ülkeler için bu oran %25'e çıkmaktadır. Ayrıca kırsal kalkınmada eş finansman oranları ve dışsal yakınsama kriterleri de yeniden gözden geçirilmiştir. Dışsal yakınsamanın kalan başlıklara eklenmesiyle doğrudan ödemeler için belirlenmiş ulusal zarflar hektar başına AB ortalamasının %90'ının altında kalan her üye devletin ulusal zarflarında kademeli artış öngörülmüştür. Bu artış, cari oran ve AB ortalamasının %90'ının arasındaki farkın 1/3'ü kadar olacaktır.<sup>240</sup> Her üye devletin öngörülen oranları 2019 sonuna kadar yakalaması beklenmektedir. Ancak bu karar her ülkede farklı memnuniyet düzeyi ve tepkiyle karşılanmamıştır. Örneğin İskoçya, yeni mali planda dışsal yakınsama düzenlemesi sonucu doğrudan ödeme sıralamasında sonlarda yer alacağı tahmini ile Birleşik Krallık'ın birinci sütun için ulusal zarflarının artırılması yönünde kampanya yürütmeye başlamıştır. Aşağıdaki tabloda, birinci sütun için hektar başına ödeme oranları görülmektedir. Tabloda önümüzdeki mali plan doğrultusunda öngörülen rakamlar ortalama rakamlardır ve cari fiyatlar üzerinden enflasyon oranları hesaba katılmadan belirlenmiştir ve üye devletlerin hektar başına minimum 196 € alacakları 2020 nihai tavanları tabloda gösterilmemiştir. Aslında, dışsal yakınsama kriteri ülkeler arası farklılıkları bir ölçüde azaltsa da, ülkelerin kendi içinde sıralaması çok da değişmemektedir. Alt sıralarda kalan ülkelerin ortak özellikleri yeni üye devletler ve İskoçya da dahil ekstansif<sup>241</sup> (yaygın) tarım uygulayan ülkeler olmalarıdır.<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> Reform of the CAP: Political agreement reached on last remaining points, EU Commission Press Release, 24 Eylül 2013, Brussels, < [http://europe.eu/rapid/press-release\\_IP-13-864\\_en.htm](http://europe.eu/rapid/press-release_IP-13-864_en.htm) >, (25/09/2013)

<sup>241</sup> Modern tarım yöntemlerinin uygulanmadığı, geleneksel yöntemlerle yapılan tarım metodudur. Sulama, gübreleme, ilaçlama ve kaliteli tohum gibi uygulamalar yetersiz olduğundan verim düşüktür. Tarımsal üretim büyük oranda doğal koşullara, iklim koşullarına bağımlıdır, buna bağlı olarak ekilen tarım alanlarının genişliği değişmediği halde, yağış miktarındaki değişmelere bağlı olarak üretim miktarlarında yıllara göre büyük dalgalanmalar görülür. İklim koşulları ile ürün verimi arasında paralellik vardır. Yağışın azaldığı yıllarda verim azalmaktadır. Yurdumuzda

Tablo 14: Yeni Mali Plan Çerçevesinde Öngörülen Doğrudan Ödeme Miktarları

OTP birinci sütun Ödemeleri		
Üye Devlet	Doğrudan ödeme (varolan düzenleme) Yıllık hektar başına yapılan ödeme (€)	2014-2020 yıllık ortalama hektar başına yapılan doğrudan ödeme (€)
Malta	696	672
Hollanda	457	418
Belçika	435	399
İtalya	404	374
Yunanistan	384	359
Kıbrıs	372	346
Danimarka	363	339
Slovenya	325	307
Almanya	319	302
Fransa	296	283
Lüksemburg	275	269
İrlanda	271	262
Avusturya	262	254
Macaristan	260	251
Çek cumhuriyeti	257	249
İspanya	229	231
Finlandiya	237	230
İsveç	235	229
Birleşik Krallık	229	224
Bulgaristan	233	218
Polonya	215	213
Slovakya	206	206
Portekiz	194	199
Romanya	183	182
Litvanya	144	176
Estonya	117	166
Letonya	95	159
İskoçya	130	125-135

Kaynak: < <http://capreform.eu/wp-content/uploads/2013/10/Pillar-1-payments-by-MS-Scotland1.jpg>, <http://registrer.consillium.Europe.eu/pdf/en/11/st12/st12734.en11.pdf> >, (10/08/2014).

uygulanan tarım metodu genelde ekstansif tarım şeklindedir, bu nedenle tarımsal üretimimizde verim düşük, iklim koşullarına bağlı dalgalanmalar fazladır. Tahıl ekim alanları yaygındır.

<sup>242</sup> Alan Matthews, The distribution of CAP payments by member state, 20th October 2013, <<http://capreform.eu/wp-content/uploads/2013/10/Pillar-1-payments-by-MS-Scotland1.jpg>>, (21/10/2013)





## *ii. Mali Plana İlişkin Kararların Alınması ve OTP'nin Yeri*

Avrupa Konseyinin 2010 yılında yayınladığı, Avrupa 2020 Stratejisi'nde sürdürülebilir ve içsel büyüme hedefi kapsamında sürdürülebilir, verimli ve rekabetçi tarım sektörünün, kırsal alanların büyüme ve istihdam potansiyeli de göz önünde bulundurularak yeni büyüme stratejisine önemli bir katkı yapacağı vurgulanmıştır.<sup>243</sup> 2011 yılında hem mali plan, hem de OTP görüşmelerinin üç ay arayla başlaması ve uzlaşya varılana kadar da paralel hareket edilmesi de bunun en önemli göstergesidir. Başka bir ifade ile reform süreci ile yeni mali plan ve yeni OTP birbirine daha da yakınlaşmıştır. Bütçe görüşmelerinin geri planında OTP'nin hala AB'nin en büyük harcama kalemi olduğu gerçeği bulunmaktadır. Son yıllarda tarım ürünleri fiyatlarındaki %50 artışa karşın enerji ve depolama (soğutucu) maliyetleri %200 ve %150 oranlarında artmış,<sup>244</sup> bu da tarımın artan mali yük ile birlikte bütçe tartışmalarını yeniden gündeme getirmiştir.

DTÖ görüşmelerinin de etkisiyle OTP'nin AB Bütçesi'ndeki payı meselesi 2007 OTP'sinden önceki reform süreçlerinin özellikle de McSharry reformlarının itici gücü olmuştur. Süreç taraması çalışmalarıyla başlayan ve 2013'den itibaren Avrupa tarımını yeniden şekillendirmeyi hedefleyen yeni reform sürecinin belirleyicileri ise ağırlıklı olarak bütçe konusundan ziyade kamu mallarının provizyonu/kamusallaştırma, çevre, iklim değişikliği ve gıda güvenliği gibi konular üzerinde yoğunlaşsa da bu süreci daha iyi anlamak ve irdeleyebilmek için politikanın

---

<sup>243</sup> Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Agricultural and Rural Development, European Council Conc. on the MFF 2014-2020 and the CAP, 2013, <[http://gpp.pt/pac2013/Docs/CAP\\_Multi\\_Financial\\_Framework.pdf](http://gpp.pt/pac2013/Docs/CAP_Multi_Financial_Framework.pdf)>, s. 21, (20/12/2013).

<sup>244</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A budget for Europe 2020- Part II: Policy Fiches, 29/06/2011, Brussels, s. 3-5.

değişimi ve bu değişimin süreçle ilgisini de farklı bakış açılarıyla değerlendirmek gerekmektedir. Hatta, Swinbank ve Daugbjerg'e göre bütçe konusu her ne kadar 2007 sonrası reform sürecinin birincil belirleyicilerinden değilmiş gibi görünse de, aslında bütçe konusunun politika değişikliği ihtiyacının arkasındaki gerçek ve potansiyel belirleyici olması olmasıdır. Özetle; reform sürecinin bütçeden bağımsız tutulmayacağı görüşü de tarımın bütçe içindeki payı düşünüldüğünde yadsınamaz. Fırsat maliyetlerine baktığımızda, yeni öncelikler ve unsurlar diğer politikaların kaynaklarından ya da OTP nin bazı araçlarından vazgeçmesi halinde mümkün olacaktır. Her ne kadar OTP'nin geleceğinin AB siyasi liderlerinin elinde olduğu eleştirileri yapılsa da kaynakların araştırma ve altyapı gibi alanlara kaydırılması tercih edilmelidir.<sup>245</sup>

AB 2020'ye doğru 2014-2020 çok yıllık mali planında tarım ve kırsal kalkınma harcamaları, özellikle kırsal ekonominin iyileşmesi ve kırsal dokunun korunması önem taşımaya devam edecektir. Çiftçiler de gıda ve gıda olmayan ürünlerin üretiminin doğanın ve çevrenin korunması gözetilerek sürdürülmesine ve kırsal bölgelerin gerek doğal kaynaklar gerekse turizm potansiyeli gözetilerek geliştirilmesine katkıda bulunmaya devam edeceklerdir. Bu bağlamda çiftçi gelirleri ön planda olacağından destekleme mekanizmaları önemini korumaya devam edecektir. Yeni OTP kapsamında da iki sütunlu yapı devam ettiği için AB Bütçesi doğrudan ödemeler ve piyasa mekanizmalarını finanse etmeyi sürdürecektir.

Ocak 2013'de Tarım ve Kırsal Kalkınmadan Sorumlu Komite (COMAGRI)'nin de tarım paketindeki değişiklikleri kabulü ile mali plan görüşmeleri ve OTP reform sürecine ilişkin düzenlemelerin paralel seyri artmış ve Avrupa

---

<sup>245</sup> Swinbank, a.g.e., 2011, s. 196-197.

Parlamentosunun 2013 Mart'ında öngördüğü değişikliklerle süreç daha da yakınlaşmıştır. Her koşulda AP, tarım harcamalarına ilişkin mali sürecin kaçınılmaz bir şekilde içice ve ilintili olduğu ve OTP'nin reform sürecine ilişkin uzlaşının da mali planda mutabık kalındıktan sonra netleşmesi gerektiği görüşündedir. Ancak AP, süreçte bir yandan paralellik muhafaza edilirken bir yandan da hem mali hem tarımsal boyutun kendilerine has önceliklerinin de gözetilmesi gerektiğini uygulamalarında göstermektedir. AP her zaman tarım görüşmelerini bütçe görüşmelerinden bağımsız tutmuş, tarım görüşmeleri COMAGRI tarafından şekillendirilmiştir. Böylece mali kaygıların yanısıra tarım kesiminin beklentilerinin de nabzını tutma imkanı olmuştur. Mali plana ilişkin süreç ise ABİDA'nın 312. maddesi doğrultusunda Bütçe Komitesi ve AP bünyesinde oluşturulan İletişim Komitesi tarafından sürdürülmüştür. Konsey ise tam tersi bütçe görüşmelerini ve OTP sürecini AP bünyesinde oluşturulan İletişim Komitesi aracılığıyla birlikte yürütmektedir. OTP ve mali plana ilişkin düzenlemelerin 2. başlık çatısında birlikte yönetilmesi, AP ile Konsey ortak karar alma mekanizmasının temelini sarsılayacağı eleştirilerini getirmektedir.<sup>246</sup> Avrupa 2020'nin şekillendirdiği mali plan ve OTP görüşmelerinde AP ve Konseyin yaklaşım ve yöntem farkı Konseyle müzakerelerin uzamasına yol açmakla birlikte, Konsey'in mali plan doğrultusunda OTP'ye ilişkin yaklaşımı, görüşmelerin meşruiyetini sorgulamaya neden olmuştur. Zira, ortak karar usulünün temelini sarsılması, AP'nin karar alma sürecine katılımının zayıflaması dolayısıyla halkların süreçteki etkisinin azalması anlamına gelmektedir ki zaten meşruiyet tanımı ile ters düşmektedir. Öte yandan Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmayı kapsamlı bir şekilde revize edip Birliğin

---

<sup>246</sup> Directorate-General for Internal Policies, **ibid**, 2013, s. 23.

beklenti ve ihtiyaçlarına göre yeniden şekillendiren Antlaşma olarak 31 Aralık 2009'da yürürlüğe giren ABİDA'nın I. Başlığında yetki alanları ve kategoriler yeniden düzenlenmiş, 4.maddede Birlik ve üye devletler arasında yetkinin paylaşıldığı alanlar belirlenmiştir.<sup>247</sup> Öncelikle yetki paylaşımı olan temel alanlar olarak tarım ve balıkçılık ilk defa yer almakta ve “politika” veya “ortak politika” ifadelerine yer verilmemektedir. Bununla birlikte, politikaların ele alındığı III. Başlık altında tarımla ilgili kurallar 38. ve 44. maddeler ile düzenlenmiş ve “Tarım ve Balıkçılık” şeklinde revize edilmiştir. 38. maddenin 1. paragrafında da “Birlik bir ortak tarım ve balıkçılık politikasını tanımlayacak ve uygulayacaktır” ifadesi eklenmiştir. Böylece Birliğin münhasıran yetkili olduğu alanlar hariç, tarımla ilgili mevzuat çalışmalarında ortak yetki ilkesi uygulanacaktır ki bu da tarımla ilgili kararların AP ve Konseyin ortak kararı ile alınması yani karar alma sürecine katılımın artması anlamına gelmektedir. Bu uygulamaya politika araçlarının basitleştirilmesi girişiminin vesile olduğu söylenebilir. Aksi takdirde ortak karar mekanizması, süreci uzatmaktan öteye gitmeyecektir.<sup>248</sup>

2020 stratejisi bağlamında AB Bütçesi şekillenirken bir yanda mali konsolidasyon bir yanda büyüme ve istihdam konuları ön plana çıkmıştır. Avrupa Konseyi Birlik içi ve supranasyonel düzeyde mali konsolidasyona önem vermiştir. Bu da AB-28'in yeni dönem harcamalarında daimi bir indirim anlamına gelmektedir.

---

<sup>247</sup> Lizbon Antlaşması (AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma-ABİDA)'nın 38.maddesinin 1.paragrafında belirtildiği üzere “birlik ortak bir tarım ve balıkçılık politikası izler ve uygular”. Bu bağlamda OTP'nin hedefleri 39.madde ile düzenlenmiştir.<sup>247</sup>39. maddede belirtilen hedeflere ulaşmak için gerekli düzenlemeler ve tedbirler de 40. ve 41.maddelerde ele alınmıştır. 40. maddenin 1. paragrafında belirtilen ortak bir tarım düzeni oluşturulmasına yönelik; rekabete ilişkin ortak kuralların ve çeşitli ulusal piyasa düzenlerinin zorunlu koordinasyonunun oluşturulmasına, bir Avrupa piyasa düzeni kurulmasına ilişkin karar alma süreci Komisyonun önerisi ile başlar. Komisyonun önerisi doğrultusunda Avrupa Parlamentosu ve Konsey Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışarak gerekli hükümleri belirler.

<sup>248</sup> Eraktan, **a.g.m.**, 2012, s. 218-223.

Bu hedef, OTP harcamalarına uyarlandığında bütçenin en önemli kaleminde indirim yapılması anlamına gelmektedir. AP ise, OTP harcamalarını en azından 2007-2013 seviyesinde tutabilmek için, AB Bütçesi'nin kaynaklarının 2013 tavanının üzerine çıkarılması görüşünü desteklemektedir. İki farklı yaklaşımda Avrupa 2020'ye farklı açılardan hizmet edebilmektedir. AP'nin 13 Mart 2013 tarihli kararında OTP harcamalarına ilişkin olarak, artış talebinden ziyade, tarım ve kırsal alanlara yönelik yatırım, araştırma-geliştirme ve altyapı harcamalarına yönlendirilmesi talep edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Konsey ve AP'nin yaklaşım ve yöntem farkı Konsey ile müzakerelerin uzaması ve Komisyonun yeni OTP'nin hazırlık ve uygulama sürecine uyum sağlaması da göz önünde bulundurulduğunda tam teşekküllü OTP'nin yürürlüğe girmesi en erken 2015 Ocak'ında mümkün olacak, 2015'e kadar da geçiş hükümleri uygulanacaktır. 2007-2013 mali sürecinden 2014-2020'ye daha yumuşak geçiş için Komisyonun 335/2013 tarihli düzenlemesi ile kırsal kalkınmanın sürekliliğinin sağlanmasına yönelik spesifik kurallar ortaya koyulmuştur. Komisyon tarafından ayrıca geçiş hükümleri kapsamında eş zamanlı olarak şimdiki OTP'nin doğrudan ödemeler, kırsal kalkınma, sütunlar arası kaynak aktarımı ve yatay düzenlemelerden oluşan temel başlıklarına ilişkin de düzenlemeler ortaya koyulmuştur. Süreç, çevre ve kırsal kalkınma konusunu daha da vurgulamış, eş finansman meselesini gündeme getirmiştir.

Üçlü görüşmeleri müteakip 23 Ekim 2013'de Konsey ve AP doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınma için geçiş hükümlerine ilişkin uzlaşmaya varmışlar, uzlaşma sonucu bazı değişikliklerde karar kılınmıştır. Geçiş hükümlerine ilişkin Konsey tarafından yayınlanan basın açıklamasında genel hatlarıyla geçiş hükümlerine ilişkin

unsurlar mevcut olmakla birlikte, çapraz uyum, çevre gibi konulara detaylı değinilmemiştir.

Bu bağlamda,<sup>249</sup>

-1 Ocak 2014 itibariyle, sütunlararası esneklik imkanı sayesinde sütunlar arası transferler yapılabilecek, üye devletler kendilerine tahsis edilmiş birinci sütundan kaynaklanan fonlarının %6,5'lik kısmını bağımlı yardımlarda kullanılmak üzere transfer edebileceklerdir. Halen bu oran %3,5'dur. Geçiş hükümleri uyarınca bu transferler, 68. madde (73/2009 sayılı düzenleme) kapsamındaki "özel destek ödemeleri" için ödemelerin kullanılabilen %10'dan karşılanması şartına bağlanmıştır.

-Üye devletler 2014 itibariyle küçük çiftçilere, yeniden dağılım kapsamında ödeme yapabileceklerdir.

-Belli bir eşiğin altında ödeme alan çiftçiler (maksimum 5000 €), 2014 ulusal tavanına uyum sağlayabilmek için doğrusal (lineer) kesintilerden üye devletlerin kararıyla muaf olabileceklerdir.

-AP'nin süt sektörüne yönelik devlet yardımlarının genişletilmesi yönündeki önerisi Konsey tarafından kabul edilmemiş, dolayısıyla 2013 sonu itibariyle kaldırılmıştır.

Ayrıca, halihazırda geçerli olan kırsal kalkınma düzenlemeleri 2014'de de uygulanmaya devam edecektir. Kırsal kalkınmaya ilişkin yeni kurallar 2014-2020 kırsal kalkınma programları yürürlüğe girip, işlevsel hale gelince uygulanmaya

---

<sup>249</sup> 2014 CAP transition measures agreed, 6 Nov.2013, < <http://cap2020.ieep.eu/2013/11/6/2014-cap-transition-measures-agreed> >, (30/11/2013).

başlayacaktır. 2014 itibariyle kırsal kalkınma için üye devletler tarafından yeni eş finansman oranlarıyla uygulanmaya başlanmıştır.

Sütunlararası esneklik imkanına yalnızca Danimarka, İsveç, Almanya ve İngiltere diğer ülkelere kıyasla daha olumlu yaklaşmaktadır. Bu ülkeler için, çevrenin korunması ve kırsal kalkınma yönünde önemli bir imkan doğmuştur. Diğer üyeler, özellikle çiftçi örgütlerinin karşı çıkmasıyla, eş-finansmanın gerekliliğini sorgulamaktadırlar. OTP'ye ilişkin mali plan görüşmelerinin en önemli sonuçlarından biri toplam birinci sütuna kıyasla kırsal kalkınma Bütçesindeki orantısız kesinti olmuştur ki üye devletlerin kendi bütçe düzenlemelerine yansımından endişe duyulmaktadır.<sup>250</sup> Yeni OTP'nin yarattığı "esneklik" imkanı aslında sürecin en önemli sonuçlarından birisidir. Bu "esneklik" iyi mi kötü mü olacak sorusu da uzunca bir süre sorgulanmaya devam edecektir. Reformun hayata geçirilmesi sürecinde yaratılan esneklik olgusu aynı zamanda tarım politikasının bir noktaya kadar yeniden kamulaştırılması görüşünü de gündeme getirmektedir. Kırsal kalkınmaya ilişkin düzenlemeleri içeren ikinci sütun zaten kendi içinde esnek bir yapıya sahiptir. 28 üyeli AB'yi kapsayan yeni mali planda da sütunlararası esnekliğin vurgulanması doğrudan ödemelerin idaresinde de üye ülkelere ihtiyaca göre uygulama şansını yaratmıştır. Esnekliği artan OTP ile, politikanın uygulanmasındaki etkinliğin ülkeden ülkeye değişeceği ve ortak özelliğinin sorgulanacağı ihtimalini de gündeme getirmiştir.

2 Aralık 2013 tarihinde çok yıllık mali plana ilişkin düzenleme, 2,5 yılı aşan müzakereler sonucu, AP'nin 19 Kasım tarihli onayıyla, Konsey tarafından 1 Ocak

---

<sup>250</sup> Co-financing emerges as crucial issue in the last round of CAP negotiations, 10/09/2013, <<http://cap2020.ieep.eu/2013/9/10/co-financing-emerges-as-crucial-issue-in-last-round-of-cap-negotiations>>, (05/01/2014).

2014 tarihi itibariyle uygulanmaya başlanmak üzere kabul edildi. Yeni düzenlemeye göre, yeni mali plan önümüzdeki yedi yıl süresince, taahhüt ödemeleri için 959,99 milyar €, harcama ödemeleri için 908,4 milyar €'ya imkan tanımaktadır. Bu miktarların 2007-2013 mali planına kıyasla sırasıyla %3,5 ve %3,7 oranında azaldığı görülmektedir. Bu durum AB genelinde bütçe disiplini güvence altına alma isteğinin ve üye devletlerin ulusal bütçelerindeki baskının bir yansıması olarak yorumlanabilir.

Yeni mali plan kapsamında, AB Bütçesi'nin daha yenilikçi ve şeffaf bir yapıya kavuşması ve bunun sürdürülebilirliği için bir takım kriterler önem kazanmaktadır. Öncelikle, şeffaf ve açık bir Avrupa, Avrupa halkları için olmazsa olmaz bir özelliktir. Bu bağlamda, geleceğin AB Bütçesi, ekonomik büyümenin, kültürel ve sosyal gelişmeye de katkıda bulunarak, istikrarlı ve güvenilir bir ortamda sürdürülmesine imkan tanınmalıdır. Ayrıca halkların yaşam koşullarının iyileştirilmesi, hak ve eşitlik anlamında iyileştirmelerin yapılmasına hizmet etmeli, iltica, göç, sınır kontrolleri ve vize konularında, özellikle suç ve teröre karşı sınır ötesi güvenliğin sağlanmasına yönelik önlemlerin iyileştirilmesi için gerekli faaliyetlerin AB Bütçesi tarafından desteklenmesi sürdürülmelidir. Dolayısıyla, yeni mali plan döneminde bu kriterleri desteklemek amacıyla 3. başlığa yönelik harcamalar, önceki mali döneme kıyasla %26,5 oranında artırılmıştır.

Yeni mali planda vurgu yapılan konuların başında AB'nin dünyadaki küresel rolü gelmektedir. Bu bağlamda; komşularla ve stratejik ortaklarla gerek ekonomik gerek sosyal ilişkilerin sürdürülmesi ve bu süreçte AB Bütçesi'nin önemini koruyacağı belirtilmiştir. Komşularla ve stratejik ortaklarla ekonomik ve sosyal



ilişkilerin sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi ve sürekliliğin sağlanması için mali planda yer alan “dış faaliyetler” başlığı da önemini korumaktadır. Böylece AB, demokrasi, barış, bağımsızlık ve istikrar gibi değerlerin korunmasında dünyanın etkin ve nüfuzlu ülkelerinden olacak ve ihtiyacı olan toplumlar için güçlü bir donör olmaya devam edecektir.

Tablo 15: 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve (AB-28, 2011 sabit fiyatları/milyon €)

Çok Yıllı Mali Çerçeve	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
<b>1.Akılci ve İçsel Büyüme</b>	<b>60283</b>	<b>61725</b>	<b>62771</b>	<b>64238</b>	<b>65528</b>	<b>67214</b>	<b>69004</b>	<b>450763</b>
1a:Büyüme ve İstihdamın için rekabet gücünün artırılması	15.605	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	125.614
2a:Ekonomik, sosyal ve sınırötesi uyum	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
<b>2.Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar</b>	<b>55.883</b>	<b>55.060</b>	<b>54.261</b>	<b>53.448</b>	<b>52.466</b>	<b>51.503</b>	<b>50.558</b>	<b>373.179</b>
Piyasa harcamaları ve doğrudan ödemeleri	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
<b>3.Güvenlik ve vatandaşlık</b>	<b>2.053</b>	<b>2.075</b>	<b>2.154</b>	<b>2.232</b>	<b>2.312</b>	<b>2.391</b>	<b>2.469</b>	<b>15.686</b>
<b>4.Küresel Avrupa</b>	<b>7.854</b>	<b>8.083</b>	<b>8.281</b>	<b>8.375</b>	<b>8.553</b>	<b>8.764</b>	<b>8.794</b>	<b>58.704</b>
<b>5.Kurumların yönetim giderleri</b>	<b>8.218</b>	<b>6.791</b>	<b>6.955</b>	<b>7.110</b>	<b>7.278</b>	<b>7.425</b>	<b>7.590</b>	<b>61.629</b>
Kurumların idari harcamaları	6.649	6.791	6.955	7.110	7.258	7.425	7.590	49.798
<b>6.Karşılama giderleri</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>Toplam Taahhüt Ödenekleri</b>	<b>134.318</b>	<b>135.328</b>	<b>136.056</b>	<b>137.100</b>	<b>137.866</b>	<b>139.078</b>	<b>140.242</b>	<b>959.988</b>
%Gayrisafi Milli Gelir	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1%
<b>Toplam Harcama Ödenekleri</b>	<b>128.030</b>	<b>131.095</b>	<b>131.046</b>	<b>126.777</b>	<b>129.778</b>	<b>130.893</b>	<b>130.781</b>	<b>908.400</b>
%Gayrisafi Milli Gelir	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
<b>Mevcut kar marjı</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,28%</b>
Gayrisafi milli gelirin %'si olarak özkaynaklar tavanı	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Kaynak: < [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm) >, (10/10/2014).

Tabloda, yeni mali plan kapsamında başlıklara göre ödemelerin dağılımı görülmektedir. OTP ve OBP harcamalarını kapsayan ikinci başlık (sürdürülebilir büyüme, doğal kaynaklar) için 373,179 milyon €'luk bir pay ayrılmıştır. Bu başlık piyasa harcamaları ve doğrudan ödemeleri kapsamaktadır.

AB, son yıllarda en kötü ekonomik krizlerinden biri ile mücadele ederken; AP, bu ortamda sürdürülebilir büyümeye yönelik olarak araştırma, eğitim ve inovasyon için fon yaratma çabasında da olsa, yeni mali plan kapsamında AB Bütçesi'nin kaynaklarının önemli bir yüzdesi yine tarıma aktarılacaktır. Yeşil tarımla ilgili düzenlemeler 2015 sonrası yürürlüğe gireceği için, 2014 Bütçesi yine ağırlıklı olarak çiftçilere oldukça fazla pay aktarıyor olacaktır. Özetle, OTP'nin AB Bütçesi'ndeki payının yüksekliği yeni mali planda da tartışma konularının başında gelmektedir. Konuyla ilgili olarak da payın çok da yüksek olmadığını kanıtlamaya yönelik çeşitli veriler ve gerekçeler ortaya koyulmaktadır. Bunların başında tarım ürünlerinin AB ihracatındaki payı gelmektedir. Tarım ürünleri 2011 verilerine göre AB ihracatının %7'sine sahiptir, bu da yaklaşık 100 milyar €'ya denk gelmektedir ki araba ve ilaç sanayini bile geride bırakmaktadır. Ayrıca OTP, Avrupa 2020'nin sürdürülebilir büyümeye ilişkin hedeflerine ulaşılmasında sahip olduğu stratejik önemi devam ettirmektedir. Önemli bir istihdam kapasitesine sahip tarım sektörü, akılcı, sürdürülebilir ve içsel büyüme açısından önemli bir stratejik bir öneme sahiptir.<sup>251</sup>

Komisyon Başkanı Barroso'nun AB Bütçesi'nin geleceğine ilişkin son değerlendirmesi, OTP'nin ortak politika özelliği ile ilgili tartışmalara cevap niteliği

---

<sup>251</sup> One trillion Euro to invest in Europe's future – the EU's budget framework 2014-2020, 19/11/2013, < [http://europe.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_en.htm](http://europe.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_en.htm) >, (25/11/2013).

de taşımaktadır. Barroso'ya göre gerçek bir Topluluk politikası olan tarımın %70'inden fazlası AB fonlarından karşılanacaktır ve 2014-2020 Mali planı kapsamında da; AB tarımı için 312,7 milyar € fon ayrılmıştır. Zira büyümeyi desteklemek ve istihdam yaratmak için tarım çok önemli bir sektördür.<sup>252</sup> Öte yandan, Komisyon, OTP harcamaları ile ilgili olarak, orjinal bütçe taslağında 2014 yılı nominal harcamaları için 2013 yılına oranla azalma önermiştir. Görüşmelerde Konsey de OTP harcamalarındaki indirim oranını artırarak, 2014 toplam Bütçesi'nin 2013'e kıyasla, nominal değerler ile taahhüt ödenekleri ve harcama ödenekleri cinsinden net % 6 azalmasına karar vermiştir. Ayrıca Konsey kararında taahhüt ödenekleri ve harcama ödeneklerinde sırasıyla %9,5 ve %9,4 oranında mali plan dışındaki harcamaları da kapsayan bir harcama indirimi görülmekte,% 6 lık indirim yalnızca mali plan kapsamındaki harcamaları kapsamaktadır. Dolayısıyla OTP harcamaları aslında % 6'dan daha az indirime tabi olmuştur. Bu oran gerek taahhüt ödenekleri gerekse harcama ödenekleri cinsinden %2-3 civarındadır. Sonuç olarak, toplam AB Bütçesi'nde OTP payı %41 olarak belirlenmiştir.<sup>253</sup> Aşağıdaki tabloda 2010-2014 seneleri için tarım ödeneklerinin miktarları ve oranları görülmektedir.

---

<sup>252</sup> One trillion Euro to investment.. , **ibid.**, (25/11/2013).

<sup>253</sup> Alan Matthews, CAP budget share rises as budget deadlock finally resolved, 13/11/2013, <<http://capreform.eu/cap-budget-share-rises-as-budget-deadlock-finally-resolved>>, (06/01/2014).

Tablo 16: OTP'nin Toplam AB Bütçesi'ndeki Payı

<b>Taahhüt Ödenekleri</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
ATGF	43,794	42,839	43,894	43,957	43,778
AKKTF	14,345	14,419	14,602	14,805	13,991
Toplam OTP Bütçesi	58,139	57,258	58,496	58,762	57,769
Çok yıllık Mali Plan kapsamında toplam bütçe	137,732	137,98	144,39	152,119	142,184
OTP'nin taahhüt ödeneklerindeki payı	42,20%	41,50%	40,50%	38,60%	40,60%
<b>Harcama Ödenekleri</b>					
ATGF	43,669	42,759	43,876	43,934	43,777
AKKTF	11,49	11,965	13,128	13,023	11,655
Toplam OTP Bütçesi	55,159	54,724	57,004	56,957	55,432
Çok yıllık Mali Plan kapsamında toplam bütçe	116,97	122,275	131,722	144,866	135,155
OTP'nin harcama ödeneklerindeki payı	47,20%	44,80%	43,30%	39,30%	41%

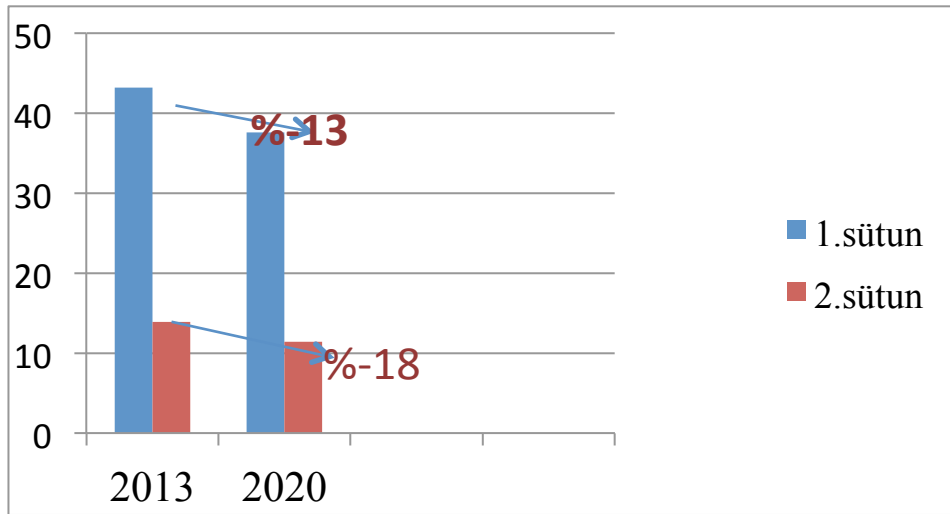
Kaynak: <[http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)>, (10/10/2014).

Tablodaki verilerden açıkça görüldüğü üzere, OTP, AB Bütçesi'nin en önemli kalemi olmaya devam etmektedir. Mali planla paralel seyreden reform süreci ile özellikle doğal kaynaklar ve çevre konularındaki dünyadaki hızla değişen konjoktüre cevap verebilmek için değişime devam etmektedir. Doğrudan ödemeler konusunda eşit dağılım ve yeşil tarıma yönelip tarımla ilgilenen kesimi mutlu etmeye çalışırken, gıda güvencesi ve tüketicilerin korunması konularında da halkların memnuniyetini ön planda tutmaya çalışmaktadır. Böylece politika yapıcılarının

öngörüsüne göre, çiftçilerin gıda tedarik zincirinde söz hakkı sahibi olması mümkün olacak ve AB tarımının daha piyasa odaklı, şeffaf ve etkin bir yapıya kavuşması sağlanacaktır.

Yeşil tarım, adil dağılım, kamu mallarının korunması ve gıda güvencesi bu sürecin en temel hedefleri olmuştur. Ancak reform sonuçları hedeflerden çok yönetime dikkat çekmiş, politikanın uygulanma sürecinde üye devletlere verilen esneklik, en çok akıllarda kalacak nokta olmuştur. Hatta bu tartışmalar tarım politikasının bir noktaya kadar kamulaştırılması sonucunu da yaratmaktadır.

Grafik 3: İki Sütun İçin Tavanlar- 2013-2020 Arası Öngörülen Azalma (2011-milyon €)



Kaynak: Elaboration by EP Policy Dept.B,

< <http://registrer.consillium.Europe.eu/pdf/en/11/st12/st12734.en11.pdf>>, (05/05/2014).

AP'nin 2013 yazında, OTP Bütçesinde tarım harcamalarının azaltılması yönünde hazırladığı raporda, 2013'den 2020'ye ödeme miktarları için öngörülen dağılım yukarıdaki grafikte gösterilmektedir. 2013 oranları, mali planda diğer

başlıklara yapılan transfer oranları ve birinci sütundan ikinci sütuna zorunlu modülasyon oranları göz önünde bulundurularak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler sonrası 2020’de doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınma için yapılacak taahhüt harcamalarının sırasıyla birinci sütun için 43,2 milyon €’dan, 37,6 milyon €’ya, ikinci sütun için ise 13,9 milyon €’dan, 11,4 milyon €’ya; yüzde olarak da %13 ve %18 azalması öngörülmektedir. Matthews’a göre, aslında şekilde görülen ikinci sütun için öngörülen %18’lik ihtiyari azalma, üye devletlerin sahip olduğu sütunlararası esneklik imkanı ile fonlar arası uçurumu daha da artıracaktır. Bu sonuçlar, Cioloş reform ile birinci sütunda meşruiyet yönünde bir başarıya ulaşılmış olsa da, ikinci sütunun faydalanıcılarına karşı bir mahcubiyet durumu oluşacağı sonucuna götürebilir.<sup>254</sup> Zira üye devletler, kırsal kalkınma programlarının uygulanması sürecinde bu güne kadar esnek hareket edebilme şansına sansına sahip olsa da birinci sütunun idaresine yönelik olarak sahip olunan esneklik biçimi kaynakların dağılımını etkileyeceğinden politikanın ortak çerçevesine zarar verir endişesi ile karar alma sürecini zorlaştıracaktır.

Özetle, OTP reformu, birçok uzmanın görüşüne göre gelecekte Cioloş reformu olarak anılacak ve gerek uygulamadaki esnekliğin sorgulanması gerekse politikanın meşruiyetinin tartışılması bakımından gerçekten bir reform niteliği taşıyıp taşımadığı da tartışılmaya devam edecektir. Özellikle birinci sütunun şeffaflığı ile ilgili önemli bir sınavdan geçilecektir.

---

<sup>254</sup> Alan Matthews, The CAP Budget in the MFF agreement, 03/07/2013, < <http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-agreement/> >, (05/02/2014).

## **b. Yeni OTP Ne Kadar Meşru?**

Yeni OTP için alınan kararlar, her konuda meşruiyet tartışmasını sürdürmeye devam etmektedir. Özellikle Avrupa tarımı ve kırsal kalkınma politikaları üzerine bağımsız bir iletişim ağı olan “Groupe de Bruges”ün ortaya koyduğu çalışmanın en belirgin sonucu “birinci sütunun eskiye oranla daha az “ortak” olduğudur. birinci sütun bütçeden önemli bir pay almaya devam etse de, yukarıda da bahsedilen bölgesel, yerel ve ulusal olarak esneklik konusunun bazı kararların alınmasında bölgesel anlamda ademi merkezîyetçi bir yapı oluşturacağı düşünülmektedir. Bu da OTP’nin basitleştirmesi hedefinin ve ortak politikanın sorgulanmasına yol açmaktadır. Bir de şüphesiz ilk defa ortak kararla varılan uzlaşımın, uzun vadede bundan sonraki karar alma süreçlerini karmaşık hale getireceği endişesi gündeme gelmektedir.<sup>255</sup> Ancak Avrupa Parlamentosu’nun karar alma sürecine dahil edilmesinin, dolaylı olarak Avrupa halklarına daha fazla söz hakkı tanımak anlamına geldiği göz önünde bulundurulursa, Parlatentonun sürece dahil edilmesi Avrupa tarımını meşrulaştırma yönünde atılmış bir adım olarak nitelendirilebilir.

“Groupe de Bruges” yeni OTP ile ilgili en somut eleştirilerini doğrudan ödemeler ve bütçe dağılımı için ortaya koymuştur. Basit ödeme sistemine dönüştürülen doğrudan ödeme sistemi OTP’nin merkezinde yer almaya devam etmektedir. Fischler’in başkanlığı döneminde birinci sütun ödemelerinin piyasa merkezli tarıma yumuşak geçiş için geçici uygulamalar olması öngörölmüş olsa da

---

<sup>255</sup> Groupe de Bruges-Independent network on Agricultural and Rural development policies, Will forty hot potatoes turn the CAP reform into a great big mash?, <<http://groupedebruges.eu/pdf/position%20papers/Groupe%20de%20Bruges%20-%20reaction%20on%20CAP%20reform%20agreement.pdf>>, (25/12/2013).

ağırlığını sürdürmeye devam etmektedir.<sup>256</sup>Fischler'in bu öngörülerini ve 2011 sonrası Komisyon önerisinde de vurgulanan yaklaşım daha sonra reform süreci üzerine yapılan analiz çalışmaları ve üye ülkelerin beklentileri ile şekillenmiştir. Özellikle 2011 yılında yapılan etki analizinde<sup>257</sup> doğrudan ödemelere ilişkin “yeşil tarım odaklı yeniden dağıtım ve çapraz uyumun güçlendirilmesi” sonucunun çıkması karar mercilerini de bugünkü duruma yönlendirmiştir.

Groupe de Bruges ve ARC 2020<sup>258</sup> konvansiyonunun da ortaya koyduğu üzere birinci sütun çerçevesinde doğrudan ödemeler için yaratılan “aktif çiftçi” kriterinin aksine hala bazı çiftçiler, hiçbir ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili düzenlemeye katkıda bulunmadığı halde yalnızca çiftçi statüsünde olduğu için yardım almaya devam etmektedir. Bu da ödemelerin büyük ve yaygın tarım yapan çiftçileri kayırmaya devam ederek, istihdam ve rekabet gücü üzerine olası olumlu etkilerini azaltacağı endişesini taşımaktadır.

Önemli sivil girişimlerden biri olan Avrupalı Çiftçi ve Çiftçi Kooperatifleri Topluluğu (Copa-Cogeca)<sup>259</sup>, nun da OTP ile ilgili en temel yaklaşımı güçlü bir tarım politikasının devam etmesi yönündedir. Özellikle gelecek generasyon çiftçilerin de tarımla ilgilenmeye devam edeceği düşünülecek olursa, özellikle çiftçinin

---

<sup>256</sup> Groupe de Bruges, **ibid.**, 2013.

<sup>257</sup> Bkz.s. 102-105, (İkinci bölüm/III/B/1/)

<sup>258</sup> 22 AB üyesi ülkeden oluşan tarım ve kırsal kalkınma konvansiyonu 150 sivil toplum ağına ve organizasyonunu bünyesinde barındırmakta ve OTP'nin etki alanına giren konularla ilgili çalışmalar yapmaktadır.

<sup>259</sup> 1959 yılında kurulmuş olan Avrupalı çiftçilerin dinamik gücü olarak da nitelendirilen Copa, çok fonksiyonlu ve sürdürülebilir bir Avrupa tarımı için model oluşturmak ve karar alma süreçlerinde danışmanlık hizmeti vermek üzere misyonunu sürdürmektedir. Cogeca ise tarım kooperatiflerinin güçlenmesi ve kooperatifler arası ilişkilerin daha verimli hale gelmesi için loby ve platform oluşturmaktadır. 13 milyon çiftçinin üye olduğu Copa-Cogeca, 38000 tarım kooperatifini de temsil etmektedir.



desteklenmesi sürdürülmelidir. Çünkü gıda güvencesinin ve istikrarının sağlanmasının yanısıra çiftçilerin inovasyon ve yeniliklere açık bir şekilde piyasa koşullarını güçlendirmesi, önce çiftçilerin sonra da AB tarımının rekabet gücünü artıracaktır. Öte yandan yaklaşık 500 milyon tüketiciye üretim yapan ve 40 milyon kişiye istihdam yaratan OTP'nin daha ılımlı bir değişimle üreticiyle bağını kesmemiş olması ancak yeşil tarımın muhafaza edilerek üretim yapılmasının sağlanması Copacogeca'nın yaklaşımları ile paralel gelişmiştir.<sup>260</sup>

AP üyesi, sosyal demokrat Capaulos Santos'a göre ise gelmiş geçmiş en iyi OTP reformu yapılmıştır. Yeşil tarım önlemleri, ödemelerin adil dağılımı ve basitleştirme yönünde hedef odaklı önlemler alınmıştır Hatta, yine aynı taraftan George Lyon da birinci sütun harcamalarının en az %50'sinin kamu mallarına (özellikle yeşil tarım, genç çiftçileri ve doğal kısıtlı alanları içeren) aktarılabilme olanağının ortaya çıktığını, bunun da Avrupa halkları gözünde artı puan kazandıracağını düşünmektedir. Karşı görüşte olan AP üyeleri ise bu süreci kaçırılan fırsat olarak görmüşlerdir. Birinci sütunun rolünün ikinci sütunun zararına güçlendiğini ve Avrupalı mükelleflerin hala çiftçilere katkıda bulunmaya devam edeceğini öne sürmektedirler.<sup>261</sup> Bir başka ifade ile reform kararları beklenen şekilde tarımsal yapıya değil çiftçilere destek olmaya devam edecektir. Bu da ilk görüşün tersine Avrupa halklarını memnun etmeyecektir. Sonuç olarak, reform

---

<sup>260</sup> The Future of the CAP. What is at stake?, <[http://copacogeca.be/img/user/file/PAC\\_BROCHURE/PAC\\_E.pdf](http://copacogeca.be/img/user/file/PAC_BROCHURE/PAC_E.pdf)>, (10/10/2014).

<sup>261</sup> Groupe de Bruges-Independent network on Agricultural and Rural development policies, Will forty hot potatoes turn the CAP reform into a great big mash?, <<http://groupebruges.eu/pdf/position%20papers/Groupe%20de%20Bruges%20-%20reaction%20on%20CAP%20reform%20agreement.pdf>>, (25/12/2013).

sürecinin getirdikleri bağlamında olarak karar alma mercileri bile kendi içinde farklılıklar gösterebilmektedir.

*i. Karar alma süreçleri*

OTP'nin "ortak" politika meşruiyetinin sorgulanması için bazı unsurların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Öncelikle "OTP"nin Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmayı kapsamlı bir şekilde revize edip Birliğin beklenti ve ihtiyaçlarına göre yeniden şekillendiren Antlaşma olan, 31 Aralık 2009'da yürürlüğe giren, ABİDA'da nasıl tanımlandığının ve politikanın karar alma usullerinin nasıl işlediğinin ortaya konulması gerekmektedir. Zira AB'de politika yapımını karar alma süreçleri bakımından değerlendirmek teorik olarak politikanın yapısı ile ilgili fikir verecektir.

AB organları, üye devletler yetki transferi yaptıkları ölçüde karar alabilme olanağına sahiptir. AB'nin sahip olduğu yetkiler, kendi içinde kategorilere ayrılmıştır. ABİDA ile yetki kataloglarının yeniden düzenlenmesiyle, karar alma sürecinde önemli bir boşluğun giderilmesi sağlanmıştır. Bu sürecin en önemlilerinden biri de ulusal parlamentoların karar alma sürecine katılımları konusudur. Dolayısıyla tamamen AB kurumlarına ait olan üçlü (Komisyon-Konseyl-Parlamento) karar alma yapısına Ulusal Parlamentolar da eklenerek uluslararası yapıya bir nevi esneklik kazandırılmıştır. Bu çerçevede Ulusal Parlamentolar, AP Başkanlarına, Konseye ve Komisyona yasa tasarılarına ilişkin gerekçeli görüşlerini

bildirebileceklerdir. Ancak bu uygulama bütün alanları değil de sadece süsidiarite<sup>262</sup> ilkesinin geçerli olduğu alanları kapsayacaktır.<sup>263</sup>

ABİDA'nın I. başlığında yetki alanları ve kategorilerin yeniden düzenlenmesiyle, 4.maddede Birlik ve üye devletler arasında ilk defa yetkinin paylaşıldığı alanlar belirlenmiştir.<sup>264</sup>Öncelikle yetki paylaşımı olan temel alanlar olarak tarım ve balıkçılık ilk defa yer almakta ve “politika” veya “ortak politika” ifadelerine yer verilmemektedir. Bununla birlikte, politikaların ele alındığı III. başlık altında tarımla ilgili kurallar 38. ve 44. maddeler ile düzenlenmiş ve “Tarım ve Balıkçılık” şeklinde revize edilmiştir. 38. maddenin 1. paragrafında da “Birlik bir ortak tarım ve balıkçılık politikasını tanımlayacak ve uygulayacaktır” ifadesi eklenmiştir. Böylece Birliğin münhasıran yetkili olduğu alanlar hariç, tarımla ilgili mevzuat çalışmalarında ortak yetki ilkesi uygulanacaktır ki bu da tarımla ilgili kararların AP ve Konseyin ortak kararı ile alınması yani karar alma sürecine katılımın artması anlamına gelmektedir. Bu uygulamaya politika araçlarının basitleştirilmesi girişiminin vesile olduğu söylenebilir. Aksi takdirde ortak karar

---

<sup>262</sup> AB'nin sahip olduğu yetkilerin nasıl kullanılacağını belirleyen bir ilkedir.Bu bağlamda Komisyon,yasal düzenleme yapılması için hazırladığı tekliflerin başında gerekçelendirme yapmak durumundadır. Bu gerekçeler Konsey ve Parlamento tarafından yeterli olmadığı takdirde Komisyon'dan düzeltme ve eksikliğin gidilmesi istenir.

<sup>263</sup> Ercüment Tezcan, Avrupa Birliğinde Politika Yapımı ve İç Pazar, in **Avrupa Birliği-Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar (Editörler-Belgin Akçay, İlke Göçmen)**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2012, s. 292-318.

<sup>264</sup> Lizbon Antlaşması (AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma-ABİDA)'nın 4.maddesi “Birlik, Antlaşmalar'ın kendisine 3 ve 6.maddelerde belirtilen alanlar dışındaki bir alanda yetki vermesi halinde, bu yetkiyi üye devletlerle paylaşır”şekline düzenlenmiştir.38.maddesinin 1.paragrafında belirtildiği üzere “birlik ortak bir tarım ve balıkçılık politikası izler ve uygular”. Bu bağlamda OTP'nin hedefleri 39. madde ile düzenlenmiştir.<sup>264</sup> 39. maddede belirtilen hedeflere ulaşmak için gerekli düzenlemeler ve tedbirler de 40. ve 41. maddelerde ele alınmıştır. 40. maddenin 1.paragrafında belirtilen ortak bir tarım düzeni oluşturulmasına yönelik; rekabete ilişkin ortak kuralların ve çeşitli ulusal piyasa düzenlerinin zorunlu koordinasyonunun oluşturulmasına, bir Avrupa piyasa düzeni kurulmasına ilişkin karar alma süreci Komisyonun önerisi ile başlar. Komisyonun önerisi doğrultusunda Avrupa Parlamentosu ve Konsey Ekonomik ve Sosyal Komitesi danışarak gerekli hükümleri belirler.

mekanizmasının zaman zaman süreci uzatabilecektir.<sup>265</sup> Bununla birlikte AB Antlaşması'nın 20. maddesiyle düzenlenen “güçlendirilmiş işbirliği sistemi” OTP'ye de uygulanabilecektir. Bu noktada, üye ülkeler (asgari 9 üye) birbirlerine karşı tarımla ilgili tamamlayıcı taahhütlerde bulunma seçeneğini kullanabilirler, bu da OTP'nin ortak mekanizmaların uygulanmasında esnekliğinin arttığının başka bir göstergesidir.<sup>266</sup>

AP'nin karar alma süreçlerine katılması, AB vatandaşlarının bu süreçte dolaylı olarak da daha fazla karar alma sürecinin içinde yer alması anlamına gelmektedir ki, bu da politikaların uygulanma sürecinde daha meşru bir yönetime doğru gidildiğini göstermektedir. OTP'nin ilk yürürlüğe girişinden 2010 yılına kadar AP, karar-alma sürecinde yer almamış olsa da başta kendi inisiyatifiyle hazırladığı raporlar olmak üzere, bağlayıcı olmayan çeşitli yöntemlerle OTP'nin reform süreçlerinde etkisini hissettirmiştir. 2010 yılından itibaren de, 2013 sonrası yeni OTP için yasama sürecine ortak olarak resmen katılmaya başlamıştır.

Avrupa 2020'nin şekillendirdiği mali plan ve OTP görüşmelerinde AP ve Konsey'in yaklaşım ve yöntem farkı Konsey'le müzakerelerin uzamasına yol açmakla birlikte, Konsey'in mali plan doğrultusunda OTP'ye ilişkin yaklaşımı, zaman zaman görüşmelerin meşruiyetini sorgulatmaya neden olmuştur. Zira, ortak karar usulünün temelini sarsılması, AP'nin karar alma sürecine katılımının

---

<sup>265</sup> Gülcan Eraktan, **a.g.m.**, 2012, s:218-223.

<sup>266</sup> Albert Massot, The CAP and the Treaty, 2010, <[https://academia.edu/6592184/The\\_CAP\\_and\\_the\\_Treaty\\_of\\_Lisbone](https://academia.edu/6592184/The_CAP_and_the_Treaty_of_Lisbone)>, (11/08/2014).

zayıflaması dolayısıyla halkların süreçteki etkisinin azalması anlamına gelmektedir ki zaten meşruiyet tanımı ile ters düşmektedir.<sup>267</sup>

AB Komisyonu'nun, 29.06.2011 yılında hazırladığı, 2020 yolunda AB Bütçesi'nin başlıklarını içeren teklif metninde de OTP'nin gerçek bir Avrupa politikası olduğunu vurgulanmıştır. 28 ayrı tarım politikası uygulamaktansa ortak bir politika tek bütçe ile yürütülmektedir ki bu da AB Bütçesi'nde çok önemli bir pay anlamına gelmektedir.

Her ne kadar karar alma mekanizması politikanın yeniden şekillenen yapısıyla ilgili fikir verse de, politikanın “ortak” politika olarak benimsenip OTP'nin ortak politika olarak meşruiyetinin devamını belirleyecek başka unsurların da göz önünde bulunması gerekmektedir.

Bu unsurları;

-AB halklarının tercihi,

-Tüketiciler

-Üreticiler

-AB Bütçesi'nin içindeki payı şeklinde incelemek doğru olacaktır.

Tarım politikası AB'nın en eski ortak politikalarından biridir. Üye devletler tarımla ilgili yürütme yetkilerini Topluluk'a devretmişlerdir. OTP entegrasyon

---

<sup>267</sup> European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B, European Council Conclusions on the MFF 2014-2020, 2013, <[http://Europerl.Europe.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI\\_NT\(2013\)495846\\_EN.pdf](http://Europerl.Europe.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf)>, (31/08/2013).

derecesi açısından bakıldığında “ortak” politika özelliği taşısa da ulusalcı yaklaşımlar ve mali çıkarlarla ilgili olarak zaman zaman yıpratıldığı düşünülmektedir.

Yeni OTP, AB ülkeleri tarafından farklı yaklaşımlarla karşılanmıştır, ama buluştukları ortak düşünce yeni sistemin çok da istikrarlı olmayan bir yapıya müsaade ettiği yönünde olmuştur. Özellikle doğrudan ödeme mekanizmasında ortaya çıkabilecek istikrarsızlık çiftlikler ve çiftçiler açısından tarımın geleceği ile ilgili güvensizlik yaratmaktadır. Zira AB çiftçilerinin çoğunluğu doğrudan yardımlar olmadan varlıklarını sürdüremez. Bu süreçte çiftçilerin varlıklarını sürdürmesinin yanısıra tüketicilerin beklentilerinin karşılanması da politikanın kabul görmesi ve uygulanması açısından önem taşımaktadır. Tüketiciler açısından AB'nin gıda güvencesi konusunun OTP bağlamında en önemli kriter olduğu düşünülürse, öncelikle gıda üretimi yapan çiftçiler desteklenmelidir. Bununla birlikte çevre standartları ile ilgili de daha iyi koşullar sunulmalıdır. Özetle politika üretici güdümlü değil tüketici odaklı olduğu sürece daha meşru bir hale gelecektir. Dolayısıyla üretim maliyetleri, küresel tarım ürünleri fiyatlarının üstünde olduğu sürece de Avrupa çiftçisi, özellikle gıda üretimi yapanlar, gıda güvencesinin sağlanması amacıyla desteklenmeye devam edecektir. Gıda güvencesi unsuru Avrupa halklarının OTP'den öncelikli beklentisi olarak kamuoyu yoklamaları ile ispat edilmiştir.<sup>268</sup>

Özetle, toplumsal açıdan OTP'nin ortak politika olarak meşruiyetinin sağlanmış olması geleceği ile ilgili en önemli kriterlerden biridir. OTP harcamalarının yürütülmesi de, sürekliliğinin sağlanması da büyük ölçüde bu kritere

---

<sup>268</sup> Com (2010) 672, *ibid.*, 2011, s: 7-9.

bağlıdır. OTP, gerek üretici gerekse tüketiciler, Avrupa halkları nezdinde meşruiyetinin sağlanabilmesi ile sürdürülebilecektir.

Reform sürecine üye ülkelerin yaklaşımları OTP'nin geleceği ile ilgili fikir vermekte ve şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Sürecinin en önemli sorunsallarından biri olan yeni OTP'nin “ortak” politikanın meşruiyetinin sorgulanması da üye ülkelerin sürece yaklaşımları ile daha sağlıklı olacaktır. Bu yaklaşımları netleştirmek için birtakım unsurları ön plana almak gerekmektedir. Halkların tarım politikalarının karar alma süreçlerine katılımı, gıda güvencesi, sütunların ülkelerde uygulanma biçimleri ve ülkelere özel yaklaşımlar, “ortak” politikanın meşruiyeti konusunda yönelimleri belirleyecektir.

Birçok üye devlet güçlü bir ortak tarımın sürdürülmesini arzu etmekle birlikte yeniden kamulaştırma ve birinci sütun altındaki ödemelerin eş-finansmanı konusunda farklı bakış açılarına sahiplerdir. Birinci sütun altındaki ödemelerin yapısı ile ilgili değişime sıcak bakmayan üye ülkeler tarım reformuna yaklaşımları bağlamında “muhafazakar ülkeler” olarak nitelendirilmektedirler. Özellikle Fransa bu grubun başında gelmektedir. Fransa'nın yanısıra Almanya, Belçika, Lüksemburg, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da OTP Bütçesi'nin muhafaza edilerek, özellikle doğrudan ödemeler açısından birinci sütunun sürekliliğini talep etmektedirler. Daha “reformist” olarak nitelenen İngiltere, Hollanda, Danimarka, İsveç ise kendi aralarında görüş farklılıklarına sahip olmakla birlikte birinci sütunun 2020'ye kadar kaldırılması fikrinde birleşmektedirler. Özellikle İngiltere, politikanın piyasanın rekabet gücünü bozduğu, pahalı olduğu ve Avrupa halklarına daha pahalı gıda arzı sağladığı gerekçesiyle tam liberalizasyon taraftarıdır. Üye ülkelerin gösterdikleri

bütün bu yaklaşım farklılıkları, “ortak” politika fikrinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Ayrıca üye ülkelerin karar mercilerinin yaklaşımları ve kendi halklarını yeterince temsil edip etmediği konusu da OTP ‘nin meşruiyet sürecinin en önemli konularından biri haline gelmiştir.

Meşruiyet kavramı, yeni dünya konjonktüründe demokratik sürecin öneminin daha fazla vurgulamakla birlikte bu vurguyu yalnızca karar alma süreçlerinin etkisiyle değil sivil toplumun da halkları temsil gücünün önemini de göz önünde bulundurarak yapmaktadır. Demokrasi açığının azaltılması için yalnızca yöneten güçlerin değil, yönetilen halkın da süreçlerin işleyişine katılması ve bu konuda ikna edilmesi kaçınılmazdır. Özellikle her biri “vergi mükellefi” olan bireyler, bu sıfatlarından dolayı demokrasilerde söz sahip olma haklarını fazlasıyla bilincine varmaya başlamışlardır. Ancak, bireyler her zaman resmi kurumlar tarafından yeterince temsil edilememektedir. Demokratik karar alma süreçlerinde etkinliğin artmasında ve halkların bu süreçlerde temsilinin güçlenmesinde sivil toplumun rolü oldukça önemli olacaktır.



### III. “ORTAK” POLİTİKA OLARAK TARIM POLİTİKASI ÜZERİNE TARTIŞMA VE FRANSA, POLONYA, İNGİLTERE ÖRNEĞİ

#### A. FRANSA’NIN OTP’NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN YÖNELİMLERİ

Fransa, OTP’nin geleceğiyle ilgili yönelimin belirleyicilerinden olan üye ülkelerin başında gelmektedir. Fransa, güçlü bir OTP’nin sürdürülmesini savunan ülkelerden biridir. Buna rağmen Fransa’nın bu süreçteki yaklaşımında belirsizlikler olduğu görülmektedir. Reform sürecinde muhafazakar ülkeler arasında bulunan Fransa’nın yaklaşımı “değişimle birlikte statükonun korunması” olarak tanımlanabilir. Örneğin süreç taraması sonrası dönemde yeni projelere imkan tanınmasına sıcak baksa da 2013 sonrası süreç için temkinli yaklaşmakta çok radikal süreçlerden geçmek yerine emin adımlarla ilerlemeyi tercih etmektedir. Öte yandan, 2014-2020 yeni mali plan görüşmelerinde de Fransa, OTP’ye verdiği önemi çok net bir şekilde belli etmiş, bütçe pazarlıklarının merkezinde yer almıştır. Fransa’ya göre OTP, AB’nin önemli politikalarından biri olmaya devam etmelidir.

Kriz ve kırılganlık anında çiftçi gelirlerinin istikrarının daha kolay sağlanabilmesi ve tarım sektöründe karşılaşılması olası krizler için, Fransız otoriteleri, bütçe görüşmelerinde, birinci sütunu tamamlayıcı nitelikte bir rezerv fonu yaratılmasını önermiş, Avrupa tarımının çıkarlarını riske edecek herhangi bir ticari anlaşmayı da kabul etmeyeceğini vurgulamıştır.<sup>269</sup>

<sup>269</sup> CAP and Rural Development Reform Deal for 2014-2020, Toolkit for implementing..., December 2013, <<https://docs.google.com/a/arc2020.eu/file/d/0B0aA8VrCTsRAcHdkdIIINYNu5ZG8/edit?pli=1>>, s.13-14, (12/01/2014); CAP Reform:Is France getting cold feet, 11/10/2013, <<http://arc2020.eu/front/2013/10/cap-refrom-is-france-getting-cold-feet/>>, (05/06/2014).

Tarihi modele göre doğrudan ödemelerden en fazla payı alan ülke olan Fransa, AB'nin tarla bitkileri ve dana etinin başlıca tedarikçilerinden ve birçok tarım ürününün AB'deki başı çeken ihracatçılarından biridir. Dolayısıyla OTP'nin şekillendirilmesindeki payı hiç kuşkusuz çok önemlidir. Aşağıdaki tablolaran da görüldüğü üzere, Fransa'nın tarım harcamaları toplam OTP Bütçesi'nin yaklaşık %16,8'ini oluşturulmaktadır. 2014 rakamlarına göre AB-28'in GSMH'sının %15,8'sini oluşturan Fransa'nın, gayrisafi yurt içi harcaması 2013'de 2.106, 3 milyar € olmuştur. Fransa'nın toplam gayrisafi katma değerinin, %1,8 ini, AB'nin toplam katma değerinin %1,7'sini, Fransa'da tarım ve hayvancılıktan sağlanan katma değer oluşturmaktadır. Bu da 2013'de 26.752 milyon €'dur ki AB'nin toplam hasılasındaki<sup>270</sup> tarım ürünleri katma değerinin %16,9'una tekabül etmektir. Gerek gayrisafi hasılası bakımından AB Bütçesi'ne katkısı gerekse AB içindeki tarımsal üretim payı Fransa'yı OTP'nin geleceği ile ilgili yönelimlerde çok önemli bir yere koymaktadır. AB'nin toplam tarım ürünleri 377.403 milyon €<sup>271</sup>, Fransa'nın ise 67.444 milyon €'dur ki bu da AB 28'in tarım ürünleri hasılasının yaklaşık %18'inin Fransa tarafından karşılandığını göstermektedir.

---

<sup>270</sup> 2013 verilerine göre Fransa'nın gayrisafi hasılası 2.066.507 milyar € olarak gerçekleşmiştir. Katma değer hesaplamaları da bu değer üzerinden yapılmıştır.

<sup>271</sup> European Commission Member States Factsheets, European Union, 2014, <[http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/eu\\_en.pdf](http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/eu_en.pdf)>, (10/01/2015).

Tablo 17: AB Tarımına İlişkin Temel Göstergeler

AB'NİN TARIM EKONOMİSİNE İLİŞKİN TEMEL GÖSTERGELERİ-Milyon €	2013	2014
<b>Gayrisafi hasıla -AB 28</b>	13.529.099	13.473.801
Tarım ürünleri hasılası	411.780	401.950
Tarım ürünlerinin gayrisafi katma değeri	162.219	158.742
<b>OTP Harcamaları (1000 €) Toplamı</b>	<b>2012</b>	<b>58.982.955</b>
Doğrudan ödemeler	2012	40.880.030
Kırsal Kalkınma	2012	14.589.123
Piyasa Araçları	2012	3.513.801

Kaynak: Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012, <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, (15/11/2014);  
Output of the agricultural industry, <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tag00102&language=en>>, (20/01/2015).

Tablo 18: Fransa'nın Tarım Sektörüne İlişkin Temel Göstergeler

FRANSA'NIN TARIM SEKTÖRÜNE İLİŞKİN TEMEL GÖSTERGELERİ	YIL		AB içindeki % payı (AB 28>=2013, AB 27<=2012)
Gayrisafi yurtiçi hasıla (milyon €) <sup>272</sup>	2013	2.066.507	15,8
Tarım ürünlerinin toplam katma değeri (milyon €)	2013	26.752	16,9
Tarım ürünleri hasılası (milyon €)	2013	67.444	17,9
Tarım, avcılık ve balıkçılıktan sağlanan katma değer (toplam katma değere % oranı)	2013	1,8	1,7
Tarım için yapılan toplam harcama (milyon €)	2012	9880	16,8
<b>Toplam harcamalara oranı(%)</b>		<b>%</b>	<b>%</b>
Doğrudan ödemeler	2012	80,2	0,693
Piyasa düzenlemeleri	2012	7,4	6
Kırsal kalkınma	2012	12,4	24,7

Kaynak: Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012,

<[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, (15/11/2014);

<[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/3f/Gross_value_added_at_basic_prices%2C_2003_and_2013_%28%25_share_of_total_gross_value_added%29_YB14.png)

[explained/images/3/3f/Gross\\_value\\_added\\_at\\_basic\\_prices%2C\\_2003\\_and\\_2013\\_%28%25\\_share\\_of\\_total\\_gross\\_value\\_added%29\\_YB14.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/3f/Gross_value_added_at_basic_prices%2C_2003_and_2013_%28%25_share_of_total_gross_value_added%29_YB14.png)>, (16/01/2015).

<sup>272</sup> Fransa'nın 2014 yılı gayrisafi yurtiçi hasılası 2.106 milyar €'dur. Tablo'da diğer verilerle karşılaştırmanın sağlıklı yapılabilmesi için 2013 değeri alınmıştır.

Fransa'nın 2012 yılında 9,8 milyar € olan tarım harcamalarının 7,9 milyar €'su doğrudan ödemelere, 732 milyon €'su piyasa araçlarına, 1.2 milyar €'su da kırsal kalkınmaya harcanmıştır.<sup>273</sup> Yeni OTP'nin yarattığı sütunlararası esneklik imkanı, Fransa OTP harcamalarını birinci sütuna ağırlık vererek şekillendirmiştir. birinci sütun için 7,5 milyar €, ikinci sütun için 1.4 milyar € kullanım hakkı yaratan Fransa, Fransız tarımının önceliğinin hala klasik OTP ilkelerinin öncelikli araçlarından olan çiftçi desteği olduğunu göstermiştir. AB genelindeki toplam 59 milyar €<sup>274</sup> olan tarım harcamalarının yaklaşık %16'sı Fransa'ya aittir. Başkan Hollande'a göre özellikle ilk hektar ödemeleri ile desteklenen çiftçinin istihdama da önemli bir katkısı vardır. 2013 yılında Fransa Tarım Bakanı LeFoll'ün vatandaşlara yaptırdığı tarıma yönelik beklentileri ölçen 85.305 kişilik imza kampanyasında da birinci sırayı “gelecek için istihdam” başlığı almıştır. Bu bağlamda da genç çiftçilere istihdam konusu ağır basmaktadır.<sup>275</sup> Yeni OTP'ye ilişkin Fransız karar mercilerinin dikkat çektiği noktalardan olan genç çiftçiler için birinci sütunun %1'i, 2. sütunun da 25 milyon €'sundan oluşan bir harcama öngörülmektedir.<sup>276</sup> Bu da Fransa'nın tarımın geleceğine ilişkin yatırımları önemseydiğini göstermektedir.

Fransa'nın, 2013 sonrası OTP'si için öncelikli hedefleri aşağıdaki kutuda özetlenmiştir.

---

<sup>273</sup> European Commission, Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, June 2013, <[http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, s: 2-6, (15/8/2014).

<sup>274</sup> European Commission Member States Factsheets, European Union, 2014, <[http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/ctsheets/pdf/eu\\_en.pdf](http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/ctsheets/pdf/eu_en.pdf)>, (10/01/2015).

<sup>275</sup> CAP Reform:Is France getting cold feet, 11/10/2013, <<http://arc2020.eu/front/2013/10/cap-refrom-is-france-getting-cold-feet/>>, (05/06/2014).

<sup>276</sup> European Commission, Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, June 2013, <[http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.Europe.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, s: 2-6, (15/8/2014).

## Kutu 1: 2013 sonrası OTP'si için Fransa'nın Öncelikleri

Üretime bağlı yardımlar:1.125 €

Üretimden bağımsız yardımlar: 2019'a kadar doğrudan yardımların %70'inin yaklaşması (2,55 milyar €)

İlk hektar ödemesi: Doğrudan yardımların %25'inin (1,5 milyar €) kullanılarak 2019'a kadar tamamlanması

Yeşil tarım için oransal ödeme

Dezavantajlı bölgeler: (ikinci sütun) +300 milyon €

Çiftlik hayvanlarının barınaklarının modernleştirilmesi: (ikinci sütun ve ulusal bütçeler) 200 milyon €

Risk unsurları: (ikinci sütun) 85 milyon €

Fransa'da yeni OTP'ye ilişkin kararlar, çiftçi örgütleri ve sivil toplumun önerileri de göz önünde bulundurularak, 2 Ekim 2013'de alınmıştır. Tarihi ödeme modelinden tam anlamıyla vazgeçecek olan Fransa, öncelikle üretime bağımlı yardımları, olanları muhafaza edip, mandıra işletmeleri, dana eti ve nebati ürünler için (+250 milyon €) toplam 1,125 milyar €'luk bir miktara ulaşacak şekilde optimize edilecektir. Ayrıca ikinci sütun zarfı çerçevesinde dezavantajlı bölgeler için 200 milyon €'luk daha önce çayır-mera primi olarak ödenen miktar, 2020 yılına kadar 1,1 milyar € olacak şekilde iyileştirilecektir. İlk hektar ödemesini AP'de de teklif eden Fransa doğrudan ödemelerin %20'sini (2009'da 1,5 milyar €) ilk hektar

ödemesi olarak ödenmesini tercih etmekte, doğrudan yardımların da %70'inin de yaklaşmasını hedeflemektedir.<sup>277</sup>

Fransız nüfusunun %17'si kırsal alanlarda yaşamaktadır. Tarım ve balıkçılıkla ilgilenenlerin Fransız ekonomisine net katma değeri ise %1,8 civarındadır.<sup>278</sup> Fransa için önemli bir yeri olan tarımın geleceğine yönelik, Fransızların beklentileri OTP reformu ile paralel olarak, güvenli, sağlıklı ve kaliteli gıda, çevre koşullarının iyileştirilmesi, doğal kaynakların korunması, iklim değişikliği ile mücadele ve kırsal alanların canlandırılması şeklinde özetlenebilir. Ekolojik ve yeşil tarım, Le Foll'un tarıma yönelik beklentileri ölçen 85.305 kişilik imza kampanyasında vatandaşların iki numaralı beklentisidir. Özellikle organik ve güvenilir gıdanın önemi vurgulanmaktadır. Ancak, Hollande yeşil tarıma yönelik taahhütlerde bulunmuş da olsa, şimdilik bütçe kalemleri arasında böyle bir kalem yok denilebilir. Özellikle ikinci sütuna ulusal bütçeden yapılacak katkı girişimi yüksek kamu borçları gerekçesiyle, Fransız karar mercilerinin direnç göstermesiyle sonuçlanmaktadır. Bununla birlikte Fransızlar, OTP'nin kamulaştırılması ve eş-finansmana sıcak bakmamakla birlikte, daha basit uygulanabilir ve şeffaf tarım fikrini desteklemektedir.

AB 28'deki tarım arazilerininin 2010 rakamlarına göre arazi büyüklüğü bakımından %17'si Fransa'da bulunmaktadır ve bu çiftlikler arasında büyük tarım işletmelerinin sayısı da oldukça fazladır. Hatta AB içinde verimli tarım arazisi olarak

---

<sup>277</sup> CAP Reform: Is France getting cold feet, **ibid.**, 11/10/2013.

<sup>278</sup> European Commission, Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, June 2013, <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, s. 2-4, (15/8/2014)

işletilen alanların %16'sı da Fransa'da bulunmaktadır.<sup>279</sup> Fransa'nın OTP uygulamalarında büyük olarak nitelendirilebilecek 100 hektarın üzerindeki çiftliklerden 100 hektarın altında kalan çiftliklere aktarmayı öngördüğü ödeme 500 milyon €'nun altında kalmaktadır ki bu da çok sınırlı olarak nitelendirilebilir. Ayrıca Fransız tarımının yapısı gereği, küçük aile çiftlikleri ve büyük ticari işletmeler arasında uçurumu azaltmak çok da kolay değildir. Bu iş, öncelikle küçük işletmelerde önemli bir yeniden yapılandırma için masrafının çıkması demektir. Bu tür işletmelerin, her ne kadar ülke ekonomisine katkıları oransal olarak az da olsa bölge siyasetinin şekillenmesinde önemli rol oynamaktadırlar.<sup>280</sup> Göz ardı edilmeleri politik anlamda, özellikle siyasi aktörler için de risk anlamına gelmektedir.

Yeni OTP'nin literature eklediği kelimelerden biri de “işbirliği” ve “sivil toplum diyalogu”dur. Yeni OTP'nin şekillenmesinde Fransa'da da çiftçi ve arazi sahiplerinin başı çektiği çok fazla girişim de söz sahibi olmaya başlamıştır. Özellikle ekosistemin korunması, kamu mallarının kullanılması gibi anahtar konularda, STK'lar, kamu kurumları, araştırmacılarla paralel hareket etmeye önem verilmektedir. Bu yaklaşım da OTP'nin sürecinde halkların katılımını artırarak daha meşru bir yapıya gidilmesinin örneklerinden biri olarak nitelenebilir. Fransa'da sözkonusu STK ve girişimlerin de katkısıyla belirlenen öncelikler doğrultusunda çeşitli prensiplere öncelik vermektedir. Bu doğrultuda Fransa Tarım Bakanının

---

<sup>279</sup> Eurostat pocketbooks, Agriculture, forestry and Fishery, 2013, <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-FK-13-001/EN/KS-FK-13-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-FK-13-001/EN/KS-FK-13-001-EN.PDF)>, s.26-34, (15/09/2014).

<sup>280</sup> CAP Reform:Is France getting cold feet, 11/10/2013, <<http://arc2020.eu/front/2013/10/cap-refrom-is-france-getting-cold-feet/>>, (05/06/2014) ; CAP Reform Profile France,05/06/2009,<<http://cap2020.ieep.eu/member-states/france>>, (05/09/2014).



OTP'nin gelecekteki misyonuna ilişkin fikirlerini özetlemek gerekirse;<sup>281</sup> öncelikle tarımın rekabet gücünün artırılmasına önem verilecektir. Örneğin, Fransız tarımı ülke ekonomisi ve istihdamı açısından önem taşımaktadır. AB'nin işgücü araştırmasına göre, AB'de 23,5 milyon kişi düzenli olarak tarım sektöründe istihdam edilmekte, bunların 9,9 milyonu tam zamanlı olarak çiftliklerde çalışmaktadır.<sup>282</sup> Fransız tarımının rekabet gücünün artırılmasına yönelik çabaları, çiftlik düzeyinde ve gıda tedarik zinciri ağırlıklı olarak devam ederse yetersiz kalabilecektir. Dolayısıyla, Fransız kanaat önderleri, güçlü tarımın devamı başta tüketicilerin desteği olmak üzere yeni aktörlere de ihtiyaç duyulacağı fikrinde birleşmektedirler. Ayrıca tarım arazilerinin ve kırsal alanların çeşitliliğinin sağlanması, aile çiftliklerinin korunması, doğrudan ödemelerin küçük çiftliklerin menfaatlerini koruyacak şekilde yapılması ve rekabet gücünün artırılmasına yönelik faaliyetleri, ekolojik hedeflerle paralel yürütmek, özellikle doğal kaynakların korunmasına önem verilmesi süreklilik için kaçınılmazdır.

Tarımsal üretimin yarattığı negatif dışsallıklar konusu da dünya çapında önem verilen bir konu olduğundan, bu kapsamda yapılacak kamu harcamalarının da meşrulaştırılması için vatandaşların ve sivil oluşumların desteğinin alınması gerekmektedir.<sup>283</sup> Bütün bu tespitler, Fransa'nın OTP'nin temel değerlerine sadık bir şekilde uygulanmasının devamını ancak günün gerektirdiği ihtiyaçlar doğrultusunda şekillenmesini tercih ettiğini göstermektedir. Tüm bu süreçlere rağmen, Fransız

---

<sup>281</sup> Groupe de Brugge, European Conference-20-21 December 2013, Report, <[http://groupebrugge.eu/sites/default/files/European\\_conference\\_on\\_collective\\_approaches\\_for\\_public\\_goods\\_cap\\_-\\_report\\_final.pdf](http://groupebrugge.eu/sites/default/files/European_conference_on_collective_approaches_for_public_goods_cap_-_report_final.pdf)>, (08/11/2014).

<sup>282</sup> Eurostat pocketbooks, Agriculture, forestry and Fishery, 2013, <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-FK-13-001/EN/KS-FK-13-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-FK-13-001/EN/KS-FK-13-001-EN.PDF)>, s. 39, (15/09/2014).

<sup>283</sup> Groupe de Brugge, European Conference-20-21 December 2013, Report, <[http://groupebrugge.eu/sites/default/files/European\\_conference\\_on\\_collective\\_approaches\\_for\\_public\\_goods\\_cap\\_-\\_report\\_final.pdf](http://groupebrugge.eu/sites/default/files/European_conference_on_collective_approaches_for_public_goods_cap_-_report_final.pdf)>, (08/11/2014).

tarımı hala üretimin sürekliliğini devam ettirmek üzerine şekillenmektedir ki bu da birinci sütunun ağırlığını korumaktadır.

Fransa'nın OTP yaklaşımında bir paradigma değişimi ya da tarihi bir süreç olmadığı ve olmayacağı açıktır. Fransız tarımını şekillendiren bu çerçeve kararlarının detayları detayları elbette orta ve uzun vadede, çiftçi örgütleri ve karar mercileri arasında geçen müzakerelerle daha net şekillenecektir.

Özetle Fransa'ya göre 2013 sonrası OTP, genel çerçeve muhafaza edilerek “yeniden meşrulaştırılmalı”<sup>284</sup> başka bir ifade ile OTP, “ortak politika” olarak geçerliliğini sürdürmelidir. 2013 öncesi reform tartışmalarında, birinci sütunun kaldırılması gündeme geldiyse de, şimdiki yapının, Fransız yaklaşımına uygun şekillendiğini söylemek doğru olacaktır. Yeni OTP'nin şekillenmesinde Fransa'nın Avrupa tarımının geleceğinde sözü geçen bir ülke olması hiç kuşkusuz bilinmektedir. Fransız yaklaşımını, AB Komisyonu'un yaptırdığı kamuoyu anketi sonuçları ve etki analizi çalışmaları ile birlikte yorumlamak gerekirse; radikal değişimden ziyade OTP'nin ihtiyaçlara yönelik olarak yeniden düzenlenmesi tercih edilmektedir.<sup>285</sup> 2020'ye doğru OTP araç ve yöntemleri üzerine yapılan etki analizi çalışmaları sonucunda 2013 sonrası OTP'si için en etkili yöntemin radikal bir değişimden kaçınan, değişimin bir süreç dahilinde tamamlanması gerektiği vurgulayan “entegrasyon” seçeneğinin ağır basması OTP'ye yönelimleri belirlemiştir. Fransa'da bu seçenek doğrultusunda tarım politikasını şekillendirdiğini, yeni OTP kapsamında aldığı kararlarda ve belirlediği yol haritalarında açıkça göstermektedir.

---

<sup>284</sup> CAP Reform Profile France, 05/06/2009, <<http://cap2020.ieep.eu/member-states/france>>, (05/09/2014).

<sup>285</sup> Detaylı bilgi için *bkz.*, s. 102-105 (İkinci bölüm/III/B/).

## B. POLONYA'NIN ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN GELECEĞİNE İLİŞKİN YÖNELİMLERİ

### 1. Büyük Genişleme Sonrası OTP'yi Şekillendiren Unsurlar

Genişleme öncesi AB Tarım Bakanları 25+2 üyeli OTP'ye yönelik reform sürecini, 2 sütunlu bir yapıya dönüşecek şekilde şekillendirmeye başlamışlardır. Çiftçi gelirlerinin doğrudan ödemeler sistemi ile desteklenmeye başlaması da bu reform sürecine denk gelmiş ve yeni üye olan Merkezi Doğu Avrupa (MDA) ülkeleri bu yapıya adapte edilmeye çalışılmıştır. AB açısından bakıldığında, tarım ürünleri arasında fiyat ve standart farkı bulunan, gıda endüstrilerinde yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyan ülkelerin OTP'ye entegre olması için çalışılmış ve çalışılmaya devam edilmekte, diğer tarafta MDA ülkeleri açısından bakıldığında ise geniş bir pazara dahil olma, tarım sektörünü sürdürülebilir ve karlı bir şekilde yönetmek için gerekli araçlara sahip olmanın avantajını ve adapte olmanın zorluklarını aynı anda yaşamaktadırlar.<sup>286</sup> Sosyo-ekonomik olarak kırsal bölgelerinin yapısı AB-15'e<sup>287</sup> göre farklılık gösteren MDA ülkelerinde, OECD verilerine göre toplam nüfusun %50'si kırsalda yaşamakta, km<sup>2</sup>'ye 150 kişi düşmektedir. Bununla birlikte AB-15 ve MDA ülkeleri arasında kırsal alanlarda istihdama ilişkin çarpıcı farklar bulunmaktadır. Örneğin; MDA ülkelerinin kırsal alanlardaki toplam istihdam kapasitesi AB-15'in iki katı olmakla birlikte, bu bölgelerdeki kişi başına düşen milli gelir, AB-15'in kırsal

<sup>286</sup> Ceran Arslan Olcay, Genişleme Sonrasında AB'nin Ortak Tarım Politikası, in **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler (Editörler: Belgin Akçay, Sanem Baykal, Sevilay Kahraman)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 189.

<sup>287</sup> AB-15: Büyük genişleme olarak bilinen Merkezi Doğu Avrupa ülkelerinin katılımdan önce AB üyesi olan ülkeler; Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Lüksemburg, Belçika, İngiltere, Avusturya, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, İrlanda, İsveç, Finlandiya.

alanlarının kişi başına düşen milli gelir ortalamasının yalnızca %40'ına denk gelmektedir<sup>288</sup> ve ekonomik verimlilik düzeyleri de nispeten düşüktür. Uzun dönem işsizlik oranlarının da nispeten yüksek olduğu eski sosyalist ülkeler olan MDA ülkelerinde OTP'ye uyum yolunda yapısal değişimin de zor olduğu açıktır. Bu yolda, AB'nin de genişleme sürecini bir bütün olarak değil, parça parça OTP'ye entegre etmeyi tercih ettiği söylenebilir.

Yeni üye devletlere, doğrudan ödemeler on yıl içinde uygulamaya konulacak şekilde bir takvim belirlenmiştir. Ayrıca uyum kapsamında da birtakım özel geçici düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre, yeni üye devletler, tarım sektöründe kullanılmak üzere ilk yıldan itibaren doğrudan ödeme almaya hak kazanmışlardır. Bu ödemenin, 10 yıllık geçiş döneminin sonuna kadar AB'de uygulanandan farklı bir oranda ödenmesi planlanmıştır. 2013'te bu oran, AB-15'e uygulanan oranla aynı düzeye gelecektir. Doğrudan ödemeler, AB'deki mevcut ödemelerin 2004'te %25'i, 2005'te %30'u ve 2006'da %35'i olmak üzere, 2013'de %100'e ulaşacak şekilde yapılmış, daha sonra da her yıl %10 artırılarak yapılması planlanmaktadır.<sup>289</sup> Doğrudan ödemelerin azamileştirilmesi amacıyla geçiş döneminde, yeni üyeler ve AB-15 arasındaki doğrudan ödeme düzeylerindeki farklılığın giderilmesi amacıyla, Komisyon, tamamlayıcı ulusal doğrudan ödemelerin kullanılmasına imkan tanımıştır. Bu uygulama için iki yol belirlenmiştir:

---

<sup>288</sup> Matthew Gorton, Carmen Hubbard, Lionel Hubbard, "The Folly of European Union Policy Transfer: Why the CAP does not fit Central and Eastern Europe", **Regional Studies**, Vol.43.10, pp. 1305-1317, December 2009, s. 1312.

<sup>289</sup> Enlargement and Agriculture, December 2005  
<[http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text\\_en.pdf](http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text_en.pdf)>, (12/12/2005), s.8'den aktaran, A.Olcay, **a.g.m.**, 2008, s. 189.

Birincisi; 2004 yılında, Birliğe katılan ülkelerin aldığı doğrudan ödemeler, AB'deki mevcut ödemelerin %25'i ile başlayan orana, ulusal bütçesinden %30 katkı ile %55'e, 2005'de %60'a, 2007 yılından itibaren ise izin verilen seviyenin üstüne yapılacak %30 katkı ile yükseltilebilmektedir.<sup>290</sup>

İkincisi; yeni üye devletlerin tarım nüfusunun, katılım öncesi yararlandıkları ürün bazında bir yardım programının bulunması durumunda, buradan aldığı yardımın %10 daha artırılabilmesine imkan tanınabilmesidir.<sup>291</sup>

Son genişleme ile, AB'nin 2006 Bütçesi 16 milyar €'luk artışla 106,5 milyar avroya ulaşmış, yeni üye ülkeler için Birlik Bütçesinden yapılacak toplam harcamaların %30'u tarım sektörü için ayrılmıştır. Yeni üye devletlerde, tarım sektörünün modernizasyonu ve yeniden yapılandırılmasının yanı sıra tarım bölgelerinde ve kırsal alanlarda refahın artırılması amacıyla da değişimler öngörülmüştür. Yeni üye devletler ve AB-15'deki refah düzeyi farklılıkları özellikle de kırsal alanlarda görülmektedir. Bu ülkelerin kırsal alanlarında gelir düzeyleri düşük ve işsizlik oranları yüksektir. Bu amaçla, %30'u tarıma ayrılan bütçenin %40'luk bölümünün ise kırsal kalkınma için harcanması öngörülmüştür.

## **2. MDA Ülkesi olarak Polonya'nın OTP'ye uyumu ve yaklaşımı**

Polonya, 2004 yılında büyük AB genişlemesi ile Birliğe katılan MDA Ülkelerinden biridir. AB'ye katılımından bu yana tarım arazileri ve kırsal alanları ile AB'nin net faydalanıcılarından biri olmuştur. Polonya'nın OTP'den kaynaklanan AB

---

<sup>290</sup> A.Olcay, **ibid.**, 2008, s. 8.

<sup>291</sup> A.Olcay, **ibid.**, 2008, s. 8.

Bütçesi'nden aldığı fonlar, Bütçe'ye katkısının yaklaşık 1,5 katıdır. Tablo 17, Polonya tarımının yapısına ilişkin bilgi vermektedir. Aşağıdaki tablolarda da görüldüğü üzere, GSYİH'sı 386.696 milyon € olan Polonya'nın tarım, avcılık ve balıkçılıktan sağladığı toplam katma değer, 88.079 olarak €'luk pay ile Polonya toplam gayrisafi katma değerinin %3,5'ini, AB-27'nin toplam katma değerinin ise %1,7'sini oluşturmaktadır. Polonya'nın, toplam tarım ürünleri hasılası da, 27 üyeli AB'nin tarımdan elde ettiği toplam hasılanın %5,6'sına denk gelmektedir. Buna karşın tarıma Polonya tarımına yapılan OTP harcaması AB milli gelirinin %8'i kadardır.

AB'ye üyeliğinin ilk 5 yılında, Polonyalı üreticilerin %80'ini doğrudan desteklerden faydalanmış bunun sonucu olarak da gelirleri %110 oranında artmıştır.<sup>292</sup>AB'ye katılım görüşmeleri sürerken, AB karşıtı kampanyaların başını çeken Polonyalı çiftçilerin gelirlerindeki artış, son on yılda da yaklaşık üç katına ulaşmıştır.

---

<sup>292</sup> Jaroslaw Kundera, Poland in Common Agricultural Policy, **International Journal of Agricultural Extension**, Vol 1, No 1,2013, <<http://escijournals.net/IJAE/article/view/433>>, (11/01/2014), s. 38.

Tablo 19: Polonya Tarımına İlişkin Göstergeler

POLONYA'NIN TARIM SEKTÖRÜNE İLİŞKİN TEMEL GÖSTERGELERİ	YIL		AB içindeki % payı (AB 28>=2013, AB 27<=2012)
Gayrisafi yurtiçi hasıla (milyon €) <sup>293</sup>	2013	386.696	3
Tarım ürünlerinin toplam katma değeri-sabit fiyat (milyon€)	2013	8.806	5,6
Tarım ürünleri hasılası (milyon €)	2013	21.864	5,8
Tarım, avcılık ve balıkçılıktan sağlanan katma değer (%)	2013	3,8	1,7
Tarıma yapılan toplam harcama (milyon €)	2012	4693	8
<b>Toplam harcamalara oranı(%)</b>		<b>%</b>	<b>%</b>
Doğrudan ödemeler	2012	52,3	69,36
Piyasa düzenlemeleri	2012	8	6
Kırsal kalkınma	2012	39,6	24,7

Kaynak: < [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pl_en.pdf) >, (15/10/2014);  
< [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/3f/Gross\\_value\\_added\\_at\\_basic\\_prices%2C\\_2003\\_and\\_2013\\_%28%25\\_share\\_of\\_total\\_gross\\_value\\_added%29\\_YB14.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/3f/Gross_value_added_at_basic_prices%2C_2003_and_2013_%28%25_share_of_total_gross_value_added%29_YB14.png) >, (15/01/2015).

AB üyeliği ile Polonya tarımı için avantaj yaratan araçların başında doğrudan ödemeler gelmektedir. Polonya'da tarıma yapılan toplam harcamaların %52,3'ü

<sup>293</sup> Polonya'nın 2014 yılı gayrisafi yurtiçi hasılası 408.2 milyar €'dur. Tablo'da diğer verilerle karşılaştırmanın sağlıklı yapılabilmesi için 2013 değeri alınmıştır.

doğrudan ödemeler için yapılmaktadır. AB genelinde bu oran %69,3'tür. Buna rağmen, söz konusu ödemeler, 2004-2013 yılları için geçiş dönemi olarak AB-15'den farklı yapıldığı ve ilk yıllarında Polonya ve birçok MDA ülkesi tarafından rekabet koşullarını zorlaştırdığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Zira, üyelik öncesi Polonya'nın çiftçilerine sağladığı doğrudan yardımlar da AB ülkelerinin aldığı ortalama yardımların yarısı kadardır. Örnek vermek gerekirse 1998 yılında AB ülkelerine üretici desteği ortalama 2 hektar başına 2002 \$, Polonyalı çiftçi için ise 895 \$'dı. 2005 yılından bu yana doğrudan ödemeler, yukarıda da belirtildiği gibi MDA ülkeleri için yapılan düzenlemeler kapsamında artan oranla yapılmaktadır. Tüm MDA ülkeleri için 2013'e kadar geçerli olan ve 2013 sonrası yapılacak doğrudan ödeme oranları artan oranlarla yapılacaktır. Bu ödeme artışı Polonya için de geçerli olup, Tablo 14'de AB'ye tam üye olduktan sonra yapılan doğrudan ödemelerin diğer MDA ülkelerinde olduğu gibi, belirli oranlarla arttığı net bir şekilde görülmektedir. Hatta 2020'ye kadar, AB genelinde doğrudan ödemeler, %3,2 azalacak olmasına rağmen, Polonya'ya doğrudan ödeme kapsamında tek alan ödemesi olarak 23,4 milyar € ödenmesi kararlaştırılmıştır. Polonya da AB-15 tarafından uygulanan "standart sistem" yerine "basitleştirilmiş sistem"i uygulamayı tercih etmiş böylece idari maliyetleri de düşürmüştür.<sup>294</sup> Dolayısıyla, 2014-2020 Mali Planıyla Polonya'nın AB tarımına daha fazla entegre olması beklenmektedir.

---

<sup>294</sup> European Commission, Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, June 2013, <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, s. 2-6, (15/8/2014).



Tablo 20: Yıllara Göre Polonya'ya Yapılan Doğrudan Ödeme Miktarları

Yıl	Doğrudan Ödemeler-milyon €
2005	702
2006	811
2007	935
2008	1037
2009	1446
2010	1827
2011	2228
2012	2504
2013	3500

Kaynak: < [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pl_en.pdf) >, (15/11/2014).

Polonyalı ekonomist Jerzy Wilkin'e göre 2004 sonrası AB'ye katılımı birlikte "Polonya tarımının altın çağları" başlamış, tarıma hiç aktarılmadığı kadar fon aktarılmıştır.<sup>295</sup> Üyelik sonrası Polonya tarımının bir dönüşüm yaşadığı açıktır.

AB'ye katılımı birlikte ortaya çıkan, sektörün yapısal anlamda köklü bir değişim ihtiyacı önemli maliyet kalemlerini beraberinde getirir de Polonyalı çiftçilerin gelir artışı üyeliğin ilk yıllarından beri hissedilmektedir. Herşeyden önce, yukarıda da belirtildiği gibi, 2004 yılından bu yana doğrudan ödemeler her sene

<sup>295</sup> A golden age for Polish farming? 24.03.2014 ,  
<<http://economist.com/blogs/easternapproaches/2014/03/polands-agriculture> >, (20.05.2014).

artarak yapılmaktadır. 2013 yılı itibariye, Polonyalı çiftçilere yapılan ödeme, AB-15'e yapılan ortalama ödemenin %78'i kadardır. Orta ölçekli bir çiftlikte çalışan Polonyalı bir çiftçinin geliri yaklaşık %70 oranında artmıştır. Ancak bu noktada en fazla eleştiri yine Polonyalı çiftçiye gelmektedir ki, "Wilkin'e göre çiftliklerin %50'si piyasa taleplerine göre üretim yapmaktansa, doğrudan ödeme almaya yönelik arazi tutmayı tercih" etmektedir.<sup>296</sup>

2014-2020 Mali Planı sürecinde Polonya doğrudan ödemelerin %100'ünü almak için müzakere etmesi beklenmektedir. Çünkü Komisyon kararına göre<sup>297</sup>, bir ülke doğrudan ödemelerin Birlik ortalamasının %90'ının altında ödeme alıyorsa, kalan farkın 1/3'ünü yedi yıllık sürede talep edebilecektir.<sup>298</sup>

2013 Eurobarometre sonuçlarına gören Polonyalı çiftçilerin %79'su OTP kaynaklı finansal desteği az ile yeterli arası görürken, çiftçilerin yalnızca %5'i fazla bulmaktadır. Ayrıca Polonyalı çiftçilerin %50'si finansal desteğin gıda arzının garanti altına alınması için verilmesi gerektiğini savunurken, %27 ise bu desteğin çevreyle dost üretim yapılabilmesi için gerekli olduğunu öne sürmektedir.<sup>299</sup>

Polonya, AB tarımı açısından da, 15,9 milyon hektarlık (bunun %12'si AB'nin ekilebilir arazileri içindedir), %77'si ekilebilir alan, %21,3'ü çayır ve meralardan oluşan tarım arazisi ile önemli ülkelerden biridir. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi, Polonya'da küçük ölçekli çiftlikler, orta ve büyük ölçekli çiftliklerin

<sup>296</sup> A golden age for Polish farming? 24.03.2014, <<http://economist.com/blogs/easternapproaches/2014/03/polands-agriculture>>, (20.05.2014).

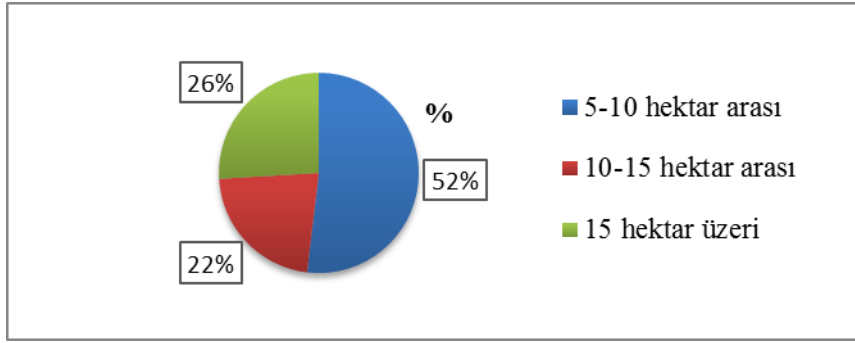
<sup>297</sup> EU Commission Memo 13/937,CAP Reform-an explanation of main elements, 25 Oct 2013, <[http://Europe.eu/rapid/press-release MEMO-13-937\\_en.htm](http://Europe.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm)>, (27/10/2013).

<sup>298</sup> Jaroslaw Kundera, Poland in Common Agricultural Policy, **International Journal of Agricultural Extension**, Vol 1, No 1,2013, <<http://escijournals.net/IJAE/article/view/433>>, (11/01/2014), s. 40.

<sup>299</sup> Special Barometer 410, European Agriculture, CAP, 2013, <[http://ec.Europe.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_410\\_en.pdf](http://ec.Europe.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_410_en.pdf)>, (03/10/2014).

neredeşye iki katdır. AB üyeliğinden önce, Polonya'nın toplam istihdamının yaklaşık %16'sının tarım alanında çalışmasına rağmen 1,8 milyon çiftliğin yalnızca 750.000'inin tarım ürünlerinin %90'mı üretiyor<sup>300</sup> olması “düşük verimlilikle” açıklanabilmektedir. Bu sebeple, küçük çiftliklere ödeme sistemi hayata geçirilerek yıllık ödeme miktarları standart sisteme tekabül edecek 1250 €'yu geçmeyecek şekilde ayarlanacaktır.

Şekil 6: Polonya'nın Tarım Arazileri



AB üyeliğinden bu yana, Polonya'nın kazanımlarından biri de ticaret hacmindeki artıştır. AB ile olan ticaret hacmi 2004 senesinden beri artarak devam etmektedir. Bu artışta tarım ürünleri ticaretinin payı da göz ardı edilemez. 2012 rakamlarına göre tarım ürünlerinin toplam ticaret hacmi 4162 milyon €'dur. Bu meblağın 2491 milyon €'su AB ile olan ticarettir.<sup>301</sup>AB üyeliği, Polonya tarımı için iftçi gelirleri ve net ihracat bakımından da Polonya'ya ciddi avantajlar sağlamış, 2004 senesi itibariye AB'ye tam üyelikle birlikte gümrük vergilerinin kalkması ile, Polonya'nın büyük bir pazara erişimi kolaylaşmıştır.

<sup>300</sup> Jaroslaw Kundera, **a.g.m.**, 2013, s. 37.

<sup>301</sup> European Commission, Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, June 2013, <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>, s. 2-6, (15/8/2014).

Polonya'nın OTP ile ilgili öngörüsü daha tektip bir yapılandırma oluşturulması yönünde olsa da 2013 sonrası OTP'si için reform görüşmeleri sonrası daha esnek sütun yapısı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Polonya sözkonusu "esneklik" ilkesini doğrudan ödemelerin artması için, azami şekilde kullanmaya odaklanmıştır. Yeni OTP'nin üye ülkelere kazandırdığı politika araçlarının uygulanmasındaki esneklik imkanı ile ortaya çıkan sütunlararası kaynak transferi şansını Polonya da değerlendirerek ikinci sütunun %25'ini birinci sütuna aktarma kararı almıştır. AB 15'e oranla hektar başına düşük ödeme alan Polonyalı çiftçilere yapılan ödemeleri telafi etmek amacıyla, kırsal kalkınma, çevreyle dost tarım ve iklim değişikliğine karşı alınacak önlemleri ikinci plana iterek birinci sütuna kaynak aktarılmış, Polonyalı siyasetçilerin bu kararı, tarım odaları tarafından rekabet gücünü ve modernleşmeyi yavaşlattığı gerekçesiyle eleştiriye maruz kalmıştır.<sup>302</sup> Bununla birlikte, Polonya'da TAÖP 2020'ye kadar devam edecek, dezavantajlı alanlardaki çiftçilere yapılacak ödemeler, ikinci sütun kapsamında 2017'ye kadar sürecektir. Aktif çiftçiler, genç çiftçiler ve büyük faydalanıcılara ilişkin uygulama seçenekleri henüz netleştirilmemiş, analiz aşamasında bulunmaktadır.<sup>303</sup> Yeni OTP çerçevesinde, çevre ve iklim konusunda Polonya'nın hala tarama sürecinde olduğu söylenebilir. Polonya'daki tarım koşulları ile ekolojik odak noktalarının örtüştüğü bir süreç oluşturma çabalarının hala devam ettiği söylenebilir. Bütün bu öncelikli hedefler, Polonyalı çiftçilerin OTP'den en fazla beklentisinin doğrudan ödemeler kapsamında

---

<sup>302</sup> CAP and Rural Development Reform Deal for 2014-2020, Toolkit for implementing..., December 2013, <<https://docs.google.com/a/arc2020.eu/file/d/0B0aA8VrCTsRAcHdkdIIINyU5ZG8/edit?pli=1>>, s. 13-14.

<sup>303</sup> Groupe de Brugges, Implementation of the CAP reform in Poland, State of play in January 2014 I. Direct payments, <<http://groupebrugges.eu/pdf/documents/CAPreform/CAP%20reform%20Poland.pdf>>, (01/02/2014).

olduğunu bir kere daha göstermektedir ki bu beklenti çiftçileri daha pasif ve küresel koşullara daha zor uyum sağlayabilecek bir şekle sokmaktadır.

Polonya'nın OTP ile ilgili eleştirileri, 2004 yılında başlayan AB deneyimi sonucu belirli konulara odaklanmaktadır. Öncelikli görüşü, OTP'nin aslında kompleks bir yapı olduğu, 27 ülkede de farklı uygulamalarla karşılaşıldığı yönündedir. Böylece, değişik destekleme mekanizmalarının varlığı ve ülkeler arası uygulama farklılıkları hem üye devletler hem de çiftlikler arası eşit rekabeti zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla gerek Polonyalı çiftçiler gerekse politika yapıcılar daha basit ve adil yapının oluşturulmasını tercih etmektedirler. Aksi takdirde AB-15 ve AB-12<sup>304</sup> arasında ayrışma yaşanması rekabet gücünün olumsuz etkilenmesine yol açacaktır. Polonya, "Basitleştirilmiş Tek Alan Ödeme Sistemi"ni ilk kabul eden ülkelerden biri olarak, OTP' nin uygulanma sürecinde yeni piyasa koşullarına etkin bir şekilde adapte olabilmeyi ve piyasa sinyallerini doğru algılamayı önemsemektedir. Böylece OTP araçlarına adapte olmanın getireceği maliyetler büyük ölçüde telafi edilmiş olacaktır.

Polonya'nın yeni OTP'nin "ortak" politika olarak meşruiyetinin devam edip etmediği yönündeki fikri ve bu sürece ilişkin duruşu üzerine yorum yapmak için, Polonya'nın OTP'den olumlu ya da olumsuz etkilenme derecesinin ortaya koyulması gerekir. Yukarıdaki veriler ışığında; OTP, Polonya tarımına çok şey katmıştır ve katmaya devam edecektir. Örneğin; çiftçilerin gelirlerindeki ve yaşam koşullarındaki iyileşme bilinmektedir. Elbette dönüşüm sürecinin aldığı bir takım tepkiler de

---

<sup>304</sup> Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri- Bulgaristan, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Malta, Slovenya, Slovakya.

bulunmaktadır. Ancak artıların eksilerinden fazla olduğu açıktır. Önemli olan bu sürecin hem üreticiler hem tüketiciler açısından nasıl algılandığının ölçülebilmesidir.

Kentten kırsala göç oranı pozitif olan birkaç AB ülkesinden biri olan Polonya'da, kırsal nüfusun %90'ı kırsalda yaşamaktan mutludur. Kırsal bölgelerde yaşayanlar hem AB fonlarını hem de ulusal fonlarını yeni girişimcilik ruhuyla ve yaratıcılıkla oldukça verimli bir şekilde kullanmaktadır. Söz konusu kırsal nüfusun %85'i de AB entegrasyonunu ve reform sürecini desteklemektedir.<sup>305</sup> 10 Nisan 2014'de onaylanan 2014-2020 Kırsal Kalkınma Programı çerçevesinde, OTP beklentilerine paralel 6 önceliğin<sup>306</sup> hayata geçirilebilmesi için, AB Bütçesi'nden 8,6 milyar €, ulusal bütçeden de 4,9 milyar € katkı ile toplam 13,5 milyar € fon ayrılmış, buna ek olarak Uyum Fonu'ndan da Polonya'nın kırsal bölgelerine katkı sağlanmıştır.<sup>307</sup>

Komisyunun Mayıs 2014'de Polonya tarımının geleceğine ilişkin raporuna göre de gelecek 7 yıl için OTP' den Polonya tarımına 32 milyar €'dan fazla yatırım beklenmektedir. Tarımda istihdam ve sürekliliğin sağlanması, üretim tekniklerinin

---

<sup>305</sup> Marek Sawicki, Polish Vision of the CAP after 2013: Against a Background of Economic Transformation and EU Membership, 2011, < <http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/j.1746-692X.2011.00199.x/asset/j.1746-692X.2011.00199.x.pdf;jsessionid=8B8C3771D9181BEF160205FD7BA32E0C.f01t04?v=1&t=i0p56atp&s=36a8ae0facb7854800dfb90715ca52e344bbb2b7> >, (15/09/2014).

<sup>306</sup> Öncelikler: 1. Bilgi transferi ve enformasyon, danışmanlık hizmetleri, işbirliği. 2. Çiftliklerin modernizasyonu, genç çiftçilere yönelik başlama desteği, tarım dışı faaliyetler için yatırımlar. 3. Tarım ve gıda ürünleri için kalite standartı, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, üretici grupları ve organizasyonlarının düzenlenmesi, kırsal alanların ve köylerin yenilenmesi, yerel ürünlerin ve hizmetlerin tanıtımı ve yaygınlaştırıp, iyileştirilmesi için yatırımlar yapılması. 4. Tarım-çevre-iklim, organik tarım, doğal kısıtlı alanlara yapılacak ödemeler, arazi toplulaştırma. 5. Tarımsal ormancılık sisteminin oluşturulması. 6. Kırsal alanlarda tarım dışı faaliyetleri destekleme teşviği, köylerin yenilenmesi ve restorasyonu ve kültürel, doğal mirasların korunup iyileştirilmesi.

<sup>307</sup> Groupe de Brugges, Implementation of the CAP reform in Poland, State of play in January 2014, Direct payments, <<http://groupedebrugges.eu/pdf/documents/CAPreform/CAP%20reform%20Poland.pdf>>, (01/02/2014).

modernleşmesi ve kalitenin artırılması Polonya tarımına yatırımı teşvik eden temel unsurlardır.<sup>308</sup>

Dünya gıda talebindeki artış ve buna bağlı olarak enerji talebinin ve maliyetlerin artması AB tarımının verimliliğinin artırılması ve kalkınmanın sürdürülebilmesi gereğini vurgulamaktadır. Öte yandan tüketici tercihleri açısından bakıldığında da makul fiyatlarla, beklentileri karşılayan, güvenilir, sağlıklı ve üretim sürecinde çevreyle dost bir tarım anlayışının benimsenmesi gerekmektedir. Bu zor denklemin sağlanması da entansif (dar alanda çok ürün verebilen) tarımın hem yüksek katma değere sahip iyi koşullardaki bölgelerde hem de küçük ve nispeten zor koşullarda üretim yapan çiftliklerde üretilebiliyor olması ile mümkündür. Polonyalı kanaat önderlerine göre, AB tarımının gücü ve potansiyeli, tüketiciye daha kaliteli, güvenilir tarım ürünü sağlama kapasitesi ile ölçülebilecektir.

Polonya'nın 2014-2020 Mali Plan görüşmelerinde, tarıma ayrılan payın en azından muhafaza edilmesini tercih etmiş olması yukarıda belirtilen öncelikler göz önünde bulundurulduğunda olağandır. Polonya'da, tek pazarın düzgün işlemlerini, politikanın dolaylı ekonomik etkilerini ve kamu mallarının provizyonunu dikkate alan bir OTP tercih edilmektedir. Harcamalar, yalnızca bütçeden para akışı olarak görülmemeli, doğrudan yardımların dağılımında adaletin sağlanması da, reform sürecinin doğal sonucu olmalıdır.

---

<sup>308</sup> Poland and the CAP 10 years of success, May 2014, < [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/enlargement/pl\\_en.Pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/enlargement/pl_en.Pdf) >, (25/09/2014).

## C. İNGİLTERE’NİN OTP’NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN

### YÖNELİMLERİ

İngiltere, AB’nin entegrasyon süreçlerine yaklaşımı ve pozisyonu açısından, AB içindeki farklı ülkelerin başında gelmektedir. Uluslarüstü yapıların egemenliğinde olan konuların birçoğunda farklı duruş sergilemiş olan İngiltere’nin, Ekonomik ve Parasal Birliğin en önemli aşamalarından biri olan tek para birimi avroyu kullanmamayı seçmesi bile bu duruşa örnek olarak yorumlanabilir.

OTP’yi de zaman zaman farklı açılardan yorumlayan İngiltere, son reform sürecinde de en radikal dönüşümü öneren ülkelerden biri olmuştur. Lordlar Kamarası’nın bünyesindeki AB Komitesi’nin 2010 tarihli “ekonomik iyileşme” amacıyla hazırladığı raporda da, tarım harcamalarının fazlalığına dikkat çekilmiştir.<sup>309</sup>

2012 yılında, 2014-2020 mali planına yönelik görüşmelerde, Komisyonun teklifinden 100-200 milyar € kadar daha düşük bir bütçe öneren İngiltere<sup>310</sup>, AB mali sürecini veto etmeyi bile dile getirmiştir. İngiltere’nin bu yaklaşımının yeni olmadığı, 1984 Margaret Thatcher zamanı yürürlüğe giren İngiliz Çeki uygulamasının da tarıma ayrılan bütçenin fazlalılığı ile ortaya çıktığını hatırlatmakta fayda vardır.

---

<sup>309</sup> UK response to the Commission Communication and Consultation, The CAP towards 2020, January 2011, < <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/policy/capreform/documents/110128-uk-cap-response.pdf> >, (20/09/2014).

<sup>310</sup> Almanya’nın B planı: İngiltere’siz AB Bütçesi, 23/11/2012, < <http://euractiv.com.tr/6/article/almanyanin-b-planı-ingilteresiz-ab-butcesi-026556> >, (12/12/2013).



## 1. İngiliz Çeki ve Yeni Mali Plan

İngiltere'nin yeni mali plan ve OTP'ye ilişkin yaklaşımını analiz etmeden önce, 1984 yılına gidip Margeret Thatcher'in girişimi ile elde edilen ve "İngiliz Çeki" adı verilen uygulamaya değinmek gerekmektedir.

Her üye ülke AB Bütçesi'nin özkaynaklarına olan GSMG katkısı olarak, milli gelirleri ile orantılı olarak para aktarmakta, bütçe kalemleri kapsamında da, AB entegrasyon sürecinin sağlıklı işlemesi ve politikaların uygulanmasının kolaylaştırılması için ödeme almaktadır. Bu destekler bağlamında, tarım da AB Bütçesi'nin en önemli kalemlerinden biridir. İngiltere ise yaklaşık 150 senedir, diğer AB ülkeleri ile kıyaslanacak olursa, ekonomik katma değer açısından tarım sektörünün yeri neredeyse olmayan, dolayısıyla AB'den tarımsal üretimi ölçüsünde aldığı para oldukça düşük bir ülkedir.

Çalışmanın 1. bölümünde de belirtildiği üzere, aslında AB Bütçesi kapsamındaki geri ödeme talebi ilk defa 1979 yılında, İngiltere'nin, komonvelt (İngiliz Milletler Topluluğu) ülkelerinden yaptığı tarım ürünleri ithalatının fazlalığından dolayı o dönemin Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'ndan aldığı payın düşük olması gerekçesiyle gündeme gelmiştir. Söz konusu yöntem de "adil geri ödeme" adıyla uygulamaya koyulmuştur.<sup>311</sup> Tarımsal üretimi az, tarım ürünleri ithalatı oldukça fazla olan İngiltere normal koşullarda bütçeye katkısı bütçeden aldığından üstünde olduğunu öne sürerek, AB'nin tarım harcamalarının OTP'nin her döneminde fazlalığından şikayetçi olmuştur.

<sup>311</sup> Herman Matthijs, The Budget of the European Union, 4/2010, < <http://ies.be/node/1062> >, s. 6, (05/01/2014).

Aşağıdaki tablo'da 2007-2013 yılları arası İngiltere'nin, AB Bütçesi'ne katkı oranı, kamu sektörünün kazancı ve İngiliz Çekinden kaynaklanan kazancı sonucu net bilanço görülmektedir. İngiltere, 2013 yılında ATGF<sup>312</sup>, AKKTF<sup>313</sup> ve sosyal ve bölgesel kalkınma fonlarından kamu sektör harcamaları için yaklaşık 5,3 milyar £ fon almıştır. Bu gelirin çoğu kamu kurumları aracılığı ile özel sektörün desteklenmesinde kullanılmaktadır. Dolayısıyla İngiltere'nin aldığı Çekten kaynaklanan fonlar ve kamu sektörü desteği çıkarıldığında, Birlik Bütçesine net katkısı 8,6 milyar £ olmuştur. İngiltere'nin bütçe'ye katkısı bakımından pozisyonunu diğer ülkelerle kıyaslamak gerekirse, sıralamada ilk on üye ülke arasında gelmektedir.<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> Çiftçilerin tarımsal faaliyetleri, başta gıda güvencesi olmak üzere çeşitli standartlara uymak koşuluyla AB tarafından doğrudan ödemelerle desteklenmektedir. Söz konusu konuyu standartlar çevrenin korunması, hayvan sağlığı arazilerin iyi çevre ve tarıma uygun şekilde korunması olarak özetlenebilir. Öte yandan tarımsal faaliyetlerin rekabet gücünün artırılması ve dışsal koşullara bağlı dalgalanmalar karşısında dayanıklılığının artması açısından da desteklenmesi gerekmektedir. Bu da kırsal alanların yaşam kalitelerinin artırılması, kırsal ekonomi de çeşitlilik yaratılması yoluyla kırsal kalkınmanın desteklenmesi ile mümkün olacaktır. AB üyelerinin bütün bu faaliyetlerini yerine getirebilmelerini mümkün kılmak için OTP'nin en önemli araçları olan "Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (ATGF)" ve "Kırsal kalkınma için Avrupa Tarım Fonu (AKKTF)" tarafından desteklenmektedir.

<sup>313</sup> ATGF ve AKKTF üye devletler ve Birlik'in ortak yönetimi ile adem-i merkeziyetçi bir yapı ile yürütülmektedir; başka bir ifade faydancıların ödemeleri Komisyon tarafından değil, üye devletler tarafından yapılmaktadır.

<sup>314</sup> HM Treasury, European Union Finances 2013, statement on 2013 EU Budget, November 2013, <[https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/259692/EUFinances2013.pdf](https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/259692/EUFinances2013.pdf)>, s:14-15, (01/10/2014).

Tablo 21: İngiltere'nin AB Bütçesi'ne Katkısı

Milyon €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brüt Ödemeler	16045	16298	18200	19575	19781	20282	22135
İngiliz çeki	-4538	-6263	-6945	-3925	-4048	-4006	-4282
Kamu sektörü harcamaları	-5580	-5793	-5669	-6142	-5322	-5369	-6746
<b>AB Bütçesine net katkısı</b>	<b>5927</b>	<b>4243</b>	<b>5585</b>	<b>9509</b>	<b>10410</b>	<b>10908</b>	<b>11109</b>

Tablonun orjinal verileri Sterlin olarak verilmiş, TCMB'nin 14/01/2015 tarihli Sterlin/Euro çapraz kuruna göre hesaplanmıştır.

Kaynak:

<[https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/259692/EU\\_Finances\\_2013.pdf](https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/259692/EU_Finances_2013.pdf)>, (10/10/2015).

Bu sebeplerle 1984 yılında, Başbakan Margeret Thatcher döneminde, Fountainebleau zirvesi ile bu adil olmayan durumu bir nebze düzenlemek adına, İngiltere'nin dezavantajlı konumunun önüne geçilmek için “İngiliz Çeki<sup>315</sup>” adı verilen bir uygulamayla İngiltere'ye bütçeye katkısı ile bütçeden aldığı pay arasındaki farkın %66'sını geri ödenmesi kararlaştırılmıştır.

2004 yılında bir sonraki 2007-2013 mali planına ilişkin görüşmelerin başlamasıyla İngiliz Çekine ilişkin revizyon talepleri gelmeye başlamış, buna karşılık dönemin İngiltere Başbakanı Tony Blair, 2013'e kadar OTP Bütçesinde azalma yönünde yeniden yapılanma talebinde bulunmuştur. 2000'li yılların başında Lizbon Stratejisi ile ilk defa ortaya atılan AB'nin küresel güç olabilmesine hizmet edecek

<sup>315</sup> Süreç hakkında daha detaylı bilgi vermek gerekirse, 1984 yılında bu orantısızlığa karşı İngiltere önce AB tarım politikasından çıkma talebinde bulunmuştur. Alman Şansölyesi Kohl uzlaşma formülü olarak halen uygulamada olan formülü önermiştir. Bu yöntemle İngiltere'nin mağduriyetini gidermek adına yılda yaklaşık 4,5 milyar € telafi ödemesi yapılmaktadır.

olan sürdürülebilir büyüme, istihdam, rekabet gücü ve kırsal kalkınma kavramları, AB Bütçesi'nde yeniden düzenleme ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, İngiliz yaklaşımına göre çiftçileri desteklemeye odaklı tarım harcamalarının yerini sürdürülebilir büyüme odaklı harcamalar almalı, OTP harcamaları azaltılmalıdır. Öte yandan, başta Fransa olmak üzere, diğer AB ülkelerinin bu öneriyi alması çok da kolay değildir. Ayrıca 2004 yılına gelindiğinde tarım harcamalarının yaklaşık %70 azalması ve AB Bütçesi'ne oranının % 42 seviyesine düşmesi İngiltere'nin OTP ile olan pazarlık gücünü bir nebze zayıflatsa da İngiliz Çeki uygulaması 2007-2013 mali planında devam etti, 2014-2020'de de uygulanmaya devam edecek.<sup>316</sup> Ancak 2014'den itibaren devam edecek süreç için bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre Çekin maliyetine üye devletlerin katkıları (milli gelir oranlı) devam edecek, ancak bütçeye katkıları yüksek olan Almanya, Hollanda, Avusturya ve İsveç'in İngiliz Çeki'ne katkısı %25 ile sınırlandırılacaktır.<sup>317</sup>

## 2. Yeni OTP'ye İngiliz yaklaşımı

İngiltere, mali planların hazırlık dönemlerinde ve tarımla ilgili reform süreçlerinde tarım harcamalarının fazlalığı üzerinde durarak, özellikle birinci sütunun kapsamındaki çiftçi desteklerinin tarım Bütçesinde önemli bir mali yük olduğunu, yük olmakla da kalmayıp etkin tarım metodlarının geliştirilerek rekabet gücünün artırılmasını ve kırsal bölgelerin istihdam, kalite gibi diğer konularda gelişmesinin önüne geçtiğini vurgulamaktadır.

<sup>316</sup> Louis-Pascal Mahe, Hugo Naudet and Marie-Alix Roussillon-Montfort, "The UK Rebate, the budget and post-2013 CAP" International Trade, Consumer Interests and Reform of the CAP (edited Susan Senior Nello, **a.g.e.**, s.94-99).

<sup>317</sup> The Multiannual Financial Framework 2014-2020 – Frequently Asked Questions, <[http://Europe.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_en.htm](http://Europe.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm)>, (10/08/2014).

Tablo 19’da da görüldüğü gibi İngiltere’nin toplam gayrisafi katma değeri içinde tarım, avcılık ve balıkçılıktan elde ettiği katma değer %0,7’dir. AB’nin toplam gayrisafi katma değeri içinde bu oran Fransa’da %1,8, Polonya ‘da ise %3,8’dir. İngiltere’nin 2013 verilerine göre, tarım ürünlerinden elde ettiği katma değer 10.432 milyon €’dur ki AB-28’in toplam tarım ürünleri katma değerinin %6,6’sine tekabül etmektedir. AB-28 içindeki milli gelir oranları bakımından Fransa ile çok yakın paya sahip İngiltere<sup>318</sup>, AB Bütçesi’ne de GSMG katkısı olarak yaklaşık oranlarda katkı yapmaktadır. Buna karşılık, AB’nin toplam tarım harcamalarında, Fransa’nın payı %16,8, İngiltere’nin payı ise %6,9’dur. Hatta doğrudan ödemeler tam kapasite yapılmadığı halde, Polonya bile AB’nin toplam tarım harcamalarının %8’inden faydalanmaktadır.<sup>319</sup>

Dolayısıyla, yukarıda da görüldüğü gibi, tarıma dayalı gayrisafi katma değer oranı göreceli olarak düşük olan ve tarım harcamalarından fazla faydalanamayan bir ülke olarak İngiltere’nin bütçenin azaltılması yönündeki argümanının çok da haksız olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

---

<sup>318</sup> Karşılaştırmalar için bkz.Tablo16, Tablo19.

<sup>319</sup> Karşılaştırmalar için bkz.Tablo17, Tablo19.

Tablo 22: İngiltere'nin Tarım Sektörüne İlişkin Temel Göstergeleri

İNGİLTERE'NİN TARIM SEKTÖRÜNE İLİŞKİN TEMEL GÖSTERGELERİ	YIL		AB içindeki % payı (AB 28>=2013, AB 27<=2012)
Gayrisafi yurtiçi hasıla <sup>320</sup>	2013	2.017.198	15,1
Tarım, avcılık ve balıkçılıktan sağlanan katma değer (%)	2013	0,7	1,7
Tarım ürünleri hasılası (milyon €)	2013	26.784	7,1
Tarım ürünlerinin toplam katma değeri-sabit fiyatlarla	2013	10432	6,6
Tarıma yapılan toplam harcama(milyon€)	2012	4097,6	6,9
<b>Toplam harcamalara oranı(%)</b>		%	%
Doğrudan ödemeler	2012	80,2	69,3
Piyasa düzenlemeleri	2012	0,014	6,9
Kırsal kalkınma	2012	18.4%	24,7

Kaynak:<[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/pl_en.pdf)>, (15/10/2014);

<[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/3f/Gross\\_value\\_added\\_at\\_basic\\_prices%2C\\_2003\\_and\\_2013\\_%28%25\\_share\\_of\\_total\\_gross\\_value\\_added%29\\_YB14.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/3f/Gross_value_added_at_basic_prices%2C_2003_and_2013_%28%25_share_of_total_gross_value_added%29_YB14.png)>, (15/01/2015).

Bu durumda İngiltere, AB genelinde tarımsal üretime yapılan yatırımlardan ziyade Avrupa 2020 stratejisinin önceliklerine daha çok hizmet eden kaynakların etkin kullanımı yoluyla rekabet gücünün artırılması, risk yönetimi araçlarının

<sup>320</sup> İngiltere'nin 2014 yılı gayrisafi yurtiçi hasılası 2.039.271 milyar €'dur.Tabloda diğer verilerle karşılaştırmanın sağlıklı yapılabilmesi için 2013 değeri alınmıştır.

geliştirilerek piyasa koşullarındaki değişimlere karşı daha güçlü duran bir sektör yaratılmasını önemsemektedir. Dolayısıyla OTP'nin şekillenmesi yönündeki önerileri de birinci sütunun tamamen kaldırılmasını öneren oldukça radikal bir dönüşüm olmuştur. Böylece, rekabet gücü, büyüme ve istihdam konuları ön plana çıkarak, Avrupa 2020'nin stratejik hedeflerine daha fazla hizmet edilmiş olacaktır.

2013 sonrası OTP için dizayn edilen ve uzlaşılan kararlar İngiltere'nin beklentilerini tam karşılamamış olsa da, "İngiltere özellikle etki analizi çalışmalarının politikaların tasarlanması sürecindeki öneminin farkında olduğunu, bu sürecin de gelecekteki reformlar için fırsatlara kapı açtığını"<sup>321</sup> vurgulayarak, sürecin kendi önemsedikleri gibi şekillenmesi yönünde de çalışmalara devam edeceklerinin sinyallerini vermektedir.

İngiltere, OTP reformu konusunda doğrudan ödemeler ve çiftçi desteklerinden başka, Avrupa 2020'ye doğru inovasyon, yenilik ve girişimcilik adına yapılması gereken daha çok şey olduğunu ön plana çıkarmaktadır. Bu süreç değişim için bir fırsattır ve AB tarımı öncelikle OTP'nin ticaret bozucu unsurlarını ortadan kaldırarak, rekabet gücünü artırmalıdır. Amaç, zor ekonomik koşullarda bile piyasa sinyallerine duyarlı sürdürülebilir bir tarım sektörü yaratmaktır. Böylece çiftçiler de doğrudan ödemeler olmadan bile kaynak etkin üretim metodları ve yüksek rekabet gücü ile gelirlerini artırma imkanı bulacaklardır. 2014-2020 Mali Planı için daha düşük bir tarım Bütçesi öngören İngiltere, olan kaynakların da ikinci sütunda kullanılması gerektiğini savunmuştur.

---

<sup>321</sup> UK response to the communication and consultation "The CAP towards 2020:"meeting the food..."January 2011,< <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/policy/capreform/documents/110128-uk-cap-response.pdf>>, (10/07/2014).

İngiltere’de, yeni OTP sürecinde fonların çevrenin, çiftçinin, vergi mükellefinin ve kırsal işletmelerin yararına bir değişim beklentisi bulunmaktadır. Özellikle kırsal kalkınma programına halkın katılımı oldukça yoğundur. Bu bağlamda ekilebilir alanlarda biyoçeşitliliğin korunması gibi çevreye yönelik temel taahhütlerin güçlendirilmesi beklenmektedir. Yeni OTP’de bu beklentinin eskisine göre daha zor, bir başka ifade ile ödül mekanizmasıyla karşılanacağı söylenebilir. Zira doğrudan ödemeler çiftçilerin çevrenin korunmasına hizmet eden faaliyetleri ile orantılı olacaktır.

İngiltere için bir diğer önemli konu da yeni OTP çerçevesinde ekonomik büyüme için kırsal kalkınmaya yatırım yapılmasıdır. Bu bağlamda yeni programın %5’i büyüme programı çerçevesinde doğrudan “Yerel Girişimcilik Ortaklığı”na aktarılacak, böylece kırsal alanlarda bilgi, yeteneklerini geliştirerek ve yeni ve gelişmekte olan mikro ölçekli çiftliklere ne şekilde fayda sağlayacaklarını planlayarak, yenilebilir, kapsamlı yatırımlara ve turizm aktivitelerine yatırım yapabilecekler.<sup>322</sup>

Yeni kırsal kalkınma planını “etkinlik” felsefesi ile yapılandıran İngiltere, çevre ve kamu mallarına yapılan harcamalara önem vermektedir. Bu sebeple İngiliz Hükümeti, 2014-2019 OTP dönemi için doğrudan ödemeler için yapılacak harcamaların %12’sini kırsal kalkınma sütununa aktarma kararı almıştır. Bu süreç, 2016 yılında gözden geçirildikten sonra 2018-2019 yılları için transfer oranı %15’e çıkarılabilecektir. İngiltere’de %12’lik transfer oranı ile yeni kırsal kalkınma

---

<sup>322</sup> Department for Environment Food and Rural Affairs (DEFRA), Consultation on the implementation of CAP reform in England, December 2013, <[https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/267987/cap-reform-sum-resp-201312.pdf](https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267987/cap-reform-sum-resp-201312.pdf)>, (10/09/2014).



programına 3,5 milyar € harcanması hedeflenmektedir. Eğer bu oran %15'e çıkarsa harcama da 3,65 milyar €'ya yükselecektir.<sup>323</sup> İngiltere bu yöntemle kırsal alanlardaki büyüme ve istihdamın artmasına hizmet ederek, tarım endüstrisinin daha üretken ve rekabetçi olmasını kolaylaştırmış olacaktır. Böylece, OTP fonlarını etkin bir şekilde harcamaya ilişkin yol haritası da çizmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere İngiltere tarımsal üretim potansiyeli açısından diğer AB ülkelerine göre arka sıralarda da olsa, AB'nin sağladığı fonlardan maksimum fayda sağlamak adına olabildiğince kırsal alanlarda kalite ve etkinliği hedeflemektedir. birinci sütunun tamamen kaldırılmasını önermiş olan İngiltere, 2013 sonrası OTP'si için birinci sütunun devamı kararı alınmasıyla; sütunlar arası esneklik ilkesinden maksimum fayda sağlama seçeneğini değerlendirmek durumunda kalmıştır.

Özetle, ortaya konulan verilerden yola çıkarak, İngiltere, OTP'nin ortak politika olarak meşruiyetini en çok tartışan ülkelerden biri olmuştur. İngiliz Çekinin ilk ortaya çıktığı bütçe tartışmaları döneminde OTP'den çıkmayı dile getirmiş olan İngiltere'nin OTP ile bağının diğer ülkelere kıyasla daha zayıf olduğu söylenebilir. 2013 sonrası OTP'si için tasarlanan reform sürecinin hazırlık ve istişare dönemlerinde, özellikle destek mekanizmalarının ortadan kaldırılması yönünde, politikada radikal bir dönüşüm için en büyük destek İngiltere'den gelmiştir. Ancak tarım politikasının geleneksel araçlarının genel hatlarıyla muhafaza edilmesinden, İngiliz politika yapıcılar çok da memnun olmamışlardır. Dolayısıyla OTP'nin sonraki reform süreçlerinde İngiltere'nin yaklaşımı önem taşımaya devam edecektir.

---

<sup>323</sup> Department for Environment Food and Rural Affairs (DEFRA), Consultation on the implementation of CAP reform in England, *ibid*, December 2013,



## SONUÇ-DEĞERLENDİRME

OTP, günün gereklerine ve beklentilerine göre adapte edilmeye çalışılarak, Topluluğun oluşumundan bu yana varlığını sürdürmektedir. 6 üyeli Avrupa Topluluğu'nun 28 üyeli bir Birlik haline gelmesiyle heterojen yapının artması çeşitli sıkıntıları da beraberinde getirmiş, "tarım" genişlemeden en çok etkilenen sektörlerden biri haline getirmiştir. Özellikle tarım harcamalarının fazlalığı sonucu büyüyen bütçe yükü, tarımda yapısal değişim ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Ayrıca, dünya tarım ürünleri pazarının DTÖ kararları ışığında, değişim sürecine girmesi, AB'de de tarım reformlarını gerekli kılan faktörlerden biri olmuş ve 1992 yılından itibaren OTP'de art arda reformlar yapılmıştır.

OTP'nin ilk yıllarından 2000'li yıllara kadar, yüksek fiyatlarla üreticinin motive edilerek üretimin artırılması ve Topluluk içi talebin karşılanması hedeflenmiştir. Dünya fiyatlarının Birlik fiyatlarını aştığı durumlarda bile üretici korunmaya devam edildiği için, Avrupalı tüketiciler de vergi mükellefi olarak bu yükü taşımak zorunda kalmışlardır. Üretimin fazlaca desteklenmesi sonucu, çevre sorunlarının artması pahasına yoğun girdi kullanılmaya devam edilmiştir.

Kısa sürede arzın talebi aşması, mali sorunları artırmaya devam etmiştir. 70'li yıllar AB Bütçesi'nin yaklaşık **%89**'unun OTP harcamalarına aktarıldığı yıllar olmuş, AB Bütçesi denince akla hep tarım harcamaları gelmiştir. '80'lerin sonunda OTP harcamalarının AB Bütçesi içindeki payı **%65'in** altına inmeye başlasa da, AB

Bütçesi'nin öz kaynakları içinde üye ülkelerin GSMG paylarının artmaya başlaması ile bütçenin yarısından fazlasına mal olan tarım harcamalarına yönelik eleştiriler artarak devam etmiş, 1990'lara gelindiğinde reform ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. 1992 yılında, MacSharry reformları olarak anılan değişim rüzgarları ile, son 20 yılda OTP radikal bir değişim süreci içerisine girmiş, piyasa düzenlemeleri, destekleme mekanizmaları ve kırsal kalkınmayı amaçlayan iki sütunlu yapı ile destekleme mekanizmaları değişim sürecine girmiştir.

2003 Reformu'nun itici gücü DTÖ görüşmeleri olmuştur. Dünya tarım piyasalarının liberalleşmesi yönündeki baskı ile, OTP'nin destekleme sisteminde yeni süreç başlamış; kırsal alanların korunması ön plana çıkmıştır. 2003 reformları ile; üretici desteklerinin üretim kararlarından bağımsızlaştırılarak, AB çiftçilerinin üretim kararlarını, ürün desteğine göre değil, kendi çiftliklerinin potansiyeline ve piyasa koşullarına göre almalarına ve bu şekilde tarım sektörünün rekabet gücünün artmasına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

2003'den 2007'ye kadar geçen dönemde OTP, "yeni OTP"ye zemin oluşturmaya başlamıştır. 2003'den 2007'ye kadar geçen dönemde, OTP harcamalarının AB Bütçesi'ndeki payı %50'nin de altına inmiştir. 1 Ocak 2007'de, 2004 yılında üye olan 10 MDA ülkesini takiben, son iki MDA ülkesi Bulgaristan ve Romanya'nın da katılımı ile büyüyen AB, hem halkların beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılamak adına hem de dünyadaki rekabet gücünü artırmak için kaliteli, çevreyle dost üretim yaparak yaşam koşullarını iyileştirebilmek için "basit ve etkin" bir tarım sektörünü ve kırsal yaşamı ön plana çıkarmaya başlamıştır.

2007-2013 arası “ara dönem” de, 2013 sonrası için planlanan, Avrupa 2020 Stratejisi ile uyumlu yeni OTP için değişime zemin hazırlayan önemli bir süreçtir. 27 üyeli AB’nin günün gerektirdiği ihtiyaç ve beklentileri, son reform çalışmalarının rotasını da etkilemiştir. Öte yandan çevre, sosyal, kırsal konulara öncelik vermeye başlayan OTP’nin üretimle olan bağının azaldığı yönünde ortaya çıkan eleştiriler ve çiftçilerin güvenini kaybedecek endişesi ortak politikayı sorgulatmaya başlamıştır. Hane halkları tarafından kabul görebilmek için de tek başına gıda güvencesi kriterinin yerine getirilmesi yeterli olmamaya başlamıştır.

2000’lerin başından bu yana iki sütunun yaratılması ve ödemelerin üretimden ayrılması ile liberalleşen ve dönüşen OTP, üreticiler tarafından meşruiyetini yitirdiği yönünde eleştirilere maruz kalmaya başlamıştır. Avrupa halkları da, birer vergi mükellefi olarak, OTP’nin diğer politikalarından entegrasyon derecesi bakımından daha önemli olduğu için değil, tarım sektörünün toplumlar için yaşamsal önemi olduğu için bu kadar desteklendiği ve güçlü olması gerektiği konusunda yeterince ikna olamamışlardır. Gelir desteğinin sağlanması ön plana çıkınca, neyin nasıl üretildiği konusunda halkların bilgilendirilmesi ikinci planda kaldığı için kamuoyu desteği de zayıf kalmıştır. Dolayısıyla kamuoyu desteğinin azlığı tarım kesimi ve kamuoyu arasında uçurum yaratmaya başlamıştır. Özetle, çok sayıda reform sürecinden geçmiş olan OTP’nin de artık etkinliğini yitirmesinden endişe edilmektedir.

2007’den bu yana şekillenen süreç, farklı beklentilerle, daha önceki reform süreçlerinde olduğu gibi yalnızca mali endişelerle değil, ekonomik, sosyal ve siyasi bağlamda da pragmatik bir yaklaşımla şekillendirilmeye çalışılan bir dönemin

başlangıcıdır. Başta tarım harcamalarının bütçe üzerindeki yükünün azalması, gıda güvencesinin sağlanması ve çevre duyarlılığının artması gibi beklentilerin karşılık bulması, hem tüketicilerin hem üreticilerin yani tüm vergi mükelleflerinin tatmin edilerek halklar nezdinde meşruiyetin inşasını kolaylaştırmaktadır. Her bir AB vatandaşının vergi mükellefi olarak karar alma süreçlerinde demokratik katılım hakkına sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda; Birlik kurumları ve vatandaşlar arasındaki mesafenin de azalması gerekir. Zira, yeterince basit ve saydam olmayan sistem de yapıyı anlaşılmasız kılmakta ve katılımı motive etmemektedir.

2013 sonrasında da yeni OTP için tasarlanan süreç daha sistematik ve kapsamlı adımlarla yönetilmiştir. Öncelikle Avrupa vatandaşlarının beklentileri sorgulanmış ve bu doğrultuda, çiftçi örgütleri, düşünce kuruluşları, araştırma enstitüleri ve iş adamlarından oluşan hedef kitleye yönelik, kamuoyu araştırması yapılarak reform gerekçeleri ve öncelikleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Örneğin; 2020 Stratejisi doğrultusunda, 2013 sonrası OTP'sine yönelik yol haritasının şekillenmesinde önemli rol oynayan, 12 Nisan-11 Haziran 2010 tarihinde yapılan "OTP'nin geleceğine yönelik kamuoyu araştırması" ve takip eden konferansın sonuçlarından çıkan konuların başında yine "gıda güvencesi" gelmiştir. Gıda güvencesinin sağlanması için de üretimin ve üretim koşullarının güvence altına alınmasına yönelik yol haritası belirlenmiş, bu güvencenin varlığı için de OTP'nin sürekliliğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca, üreticiyi koruma adına da, fiyatlardaki dalgalanmalar karşısında devreye girmesi planlanan "güvenlik ağı" mekanizması da, olumlu etki uyandırmıştır.

Böylece, OTP 2020'nin geleceğine ilişkin beklentilerin ölçüldüğü halkların katılımıyla yapılan kamuoyu yoklaması ile OTP'nin karar alma sürecinde sosyal katılım da etkin olarak yer almaya başlamıştır. Yaklaşık 6000 kişiye yapılan araştırma doğrultusunda hazırlanan Komisyon Tebliği, etki analizi çalışmaları ve nihai olarak alınan Konsey kararları, sürecin stratejisini belirleyen önemli unsurlar olup karar alma süreçlerinde halkların katılımı anlamında önem taşımaktadır.

Yeni OTP'nin literatüre eklediği kelimelerden biri de “işbirliği” ve “sivil toplum diyalogu”dur. Meşruiyet kavramı, teorik olarak incelense de, her bir bireyle derinlemesine etkileşim halindedir. Dolayısıyla yeni dünya konjonktüründe demokratik sürecin önemi daha fazla vurgulanmakla birlikte, bu süreç, yalnızca karar alma süreçlerinin etkisiyle değil sivil toplumun halkların temsilindeki gücünün önemi göz önünde bulundurularak yürütülmelidir. Bu bağlamda, özellikle sivil inisiyatiflerin bu konuda yaptığı araştırmalar ve elde ettikleri sonuçlar, Avrupa tarımının geleceğinin rotasını netleştirmektedir.

Üye sayısı 28'e çıkan AB'nin tarımsal ve kırsal özellikler bakımından artan heterojen yapısı ile 28 üyeye ayrı ayrı politikalar yaratılması mümkün olmayacağından, tek politikanın mümkün olan en etkin şekilde uygulanması kaçınılmaz olmuştur. Üye ülkelere, OTP araçlarının uygulanması amacıyla yaratılan “esneklik” imkanının en temel gerekçelerinden biri bu yapı farklılıklarıdır. Reform sürecinin en önemli sonuçlarından biri olan sütunlar arası esneklik imkanı, OTP'nin üye ülkelerin ihtiyacına göre şekillenebilmesine imkan tanıyabilmektedir. Ancak bu uygulamaya yönelik ülkelerarası farklılıkların, OTP'nin “ortak” özelliğine zarar

getirip getirmeyeceği konusu da en çok tartışılan ve bundan sonra da tartışılması muhtemel olan konuların başında gelmektedir.

Üye devletlerin sahip olduğu sütunlar arası esneklik imkanı, başka bir ifade ile ihtiyaca göre fonun sütunlar arasında aktarılabilmesi, fonlar arası uçurumu daha da artıracaktır. Bu sonuçlar, reform süreci sonunda alınan kararlar sonucu, birinci sütunda meşruiyet yönünde bir başarıya ulaşılmış olsa da, ikinci sütunun faydalanıcılarına karşı bir mahcubiyet yaratabileceğini göstermektedir. Birinci sütunun idaresine yönelik olarak ilk defa sahip olunan esneklik biçimi kaynakların dağılımını etkileyeceğinden; politikanın ortak çerçevesine zarar verir endişesi, karar alma süreçlerini zorlaştırabilecek, 2. Sütunun en önemli kazançlarından biri olan yeşil tarım hedefinde de, zorunluluk gönüllülüğe dönüşerek biraz hayal kırıklığı yaratabilecektir.

OTP'nin "ortak" yapısı üzerine eleştiriler artsa da AP'nin, OTP ile ilgili konularda karar alma sürecine dahil edilmesi, dolaylı olarak da olsa, Avrupa halklarına daha fazla söz hakkı tanımak anlamına gelmekte ve Avrupa tarımını daha demokratik bir zemine oturtma yönünde önemli bir adım sayılmaktadır. AP üyeleri arasında da reform sürecinin başarısına ilişkin farklı görüşlerin ortaya çıkması, bazı AP üyelerinin süreci başarılı, bazılarının da süreci kaçırılmış fırsat olarak değerlendirmesi de demokratik sürecin bir sonucu olarak değerlendirilmekte hatta meşruiyet yönünde bir adım olarak nitelendirilebilmektedir.

OTP'nin varlığını sürdürebilmesinin en temel unsurlarından biri olan AB Bütçesi de, reform sürecinin şekillendirdiği geleceğin OTP'sinde oldukça büyük bir öneme sahiptir. Tarım harcamalarının AB Bütçesi üzerindeki yükü OTP'nin bugünkü



yönelimlerinin itici gücü olmuştur. Her ne kadar 2007 sonrası ara dönem değerlendirmeleri ile başlayan çalışmaların ve 2013 sonrası OTP'sini şekillendiren sürecin belirleyicileri, gıda güvencesi, yeşil tarım, iklim değişikliği ile mücadele olarak öne çıksa da, bütçe konusu reform sürecinden bağımsız tutulmamış, aksine süreç paralel olarak yürütülmüştür. 2020 Stratejisi doğrultusunda şekillenen 2014-2020 yıllarını kapsayan yeni Mali Plan kapsamında AB Bütçesi'nin, istikrarlı ve güvenilir bir şekilde, ekonomik büyümeye, kültürel ve sosyal gelişmeye katkıda bulunması hedeflenmektedir. Bu bağlamda, büyüme, rekabet gücünün artırılması ve sınır ötesi uyum en fazla pay ayrılan harcama kalemleri olmuştur. 1. Başlığın kapsadığı bu kalemlere 2014-2020 yılları için toplam 450 763 milyon €, OTP harcamalarını da kapsayan 2. başlık için ise 373 179 milyon € fon tahsis edilmiştir. OTP harcamalarında indirim baskısı ile taahhüt ödenekleri ve harcama ödeneklerinde sırasıyla %9,5 ve %9,4 oranında bir harcama indirimi yapılmış da olsa, tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik harcamalar, AB Bütçesi'nin en önemli kalemlerinden biri olmaya devam etmektedir.

Sonuç olarak, OTP, Avrupa 2020 hedefleri doğrultusunda stratejik önemini devam ettirmektedir. AB harcamalarının %89'unun tarım harcamalarına ayrıldığı 1970'lere kıyasla, OTP harcamaları bugün %40'lara inmiş de olsa, OTP harcamalarının %70'inden fazlasının hala AB Bütçesi'nden karşılanıyor olması mali anlamda, OTP'nin ortak bir politika olarak, başka bir ifade ile uluslararası bir AB kurumunun yönetiminde varlığını sürdürdüğü bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bununla birlikte, AB'de tarım harcamalarının yarısından fazlasının AB Bütçesi'nden karşılanıyor olması, elbette AB'ye gerek çiftçilik, gerek gıda

kalitesi gerekse doğal kaynakların kullanımı gibi temel konularda söz hakkı ve kontrol yetkisi vermektedir.

Yukarıdaki tespitlerin yanısıra, OTP'nin geleceğinin meşruluğu ile ilgili değerlendirmelerin güçlendirilmesi için, üye ülkelerin OTP'nin reform sürecine yaklaşımları da değerlendirilmiştir. OTP reform sürecinin en önemli sorunsallarından biri olan yeni OTP'nin “ortak” politika olarak meşruiyetinin üye ülkeler tarafından farklı bakış açıları ile sorgulanması ve sürece yaklaşımları da önem taşımaktadır. Bu yaklaşımları netleştirmek için yeni OTP'ye yönelik alınmış kararlar çerçevesinde üye ülkelerin izlediği yol haritaları ve tarım politikalarını yönetme biçimi, çiftçilerin ve tüketicilerin beklentileri karşısında yarattığı tutumları da OTP'nin geleceğinin şekillenmesinde önemli bir yere sahiptir.

Üye devletler elbette tarım ve kırsal kalkınma alanında güçlü bir ortak politikanın sürdürülmesinden yanadır. Ancak politikanın reformu söz konusu olduğunda, karar alma sürecinde söz sahibi olma beklentisi içerisinde olabilmektedirler. Özellikle kamulaştırma ve birinci sütun altındaki ödemelerin eş-finansmanı gibi radikal değişim gerektiren konularda farklı bakış açılarına sahiplerdir. Birinci sütun altındaki ödemelerin yapısı ile ilgili değişime sıcak bakmayan üye ülkeler tarım reformuna yaklaşımları bağlamında “muhafazakar ülkeler” olarak nitelendirilirken, daha “reformist” olanlar farklı derecelerde de olsa, değişime sıcak bakmaktadırlar. Bu çalışmada, Fransa, İngiltere ve Polonya'nın yeni OTP'nin şekillenmesi sürecindeki yaklaşımları incelenmiş, OTP'nin yönelimlerinin incelenmesinde örnek alınmışlardır. Muhafazakar ülkeleri temsilen Fransa, reformistlerin başında gelen İngiltere ve 2004'den itibaren Birliğe katılan MDA

ülkelerini temsilen Polonya'nın OTP'nin reform süreci ve geleceğinin şekillendiği dönemdeki pozisyonları, OTP'nin meşruiyeti ile ilgili soruların cevaplanmasına yardımcı olmaktadır.

Fransa tarım politikasına yaklaşımı bakımından “muhafazakar ülkeler”in başında gelmektedir. Fransa'nın OTP'nin sürekliliğinin sağlanmasındaki payı, yapısı gereği oldukça önemlidir. AB'nin başlıca tarım ürünleri tedarikçilerinden olan Fransa, OTP'nin şekillenmesinde oldukça etkin bir konumdadır.

Fransa; OTP'de değişimi desteklemekle birlikte alışılmış statükonun da korunmasını tercih etmektedir. Başka bir ifade ile Fransa'ya göre; OTP, yapısı değiştirilmeden, güncel beklentiler doğrultusunda yeniden şekillendirilmelidir. İhtiyaç duyulan yeniliklerin gerçekleştirilmesinde de temkinli davranılmalıdır.

Yeni OTP'nin şekillenmesinde Fransa çiftçi ve arazi sahiplerinin başı çektiği çok fazla girişimcisiyle söz sahibi olmuştur. Özellikle ekosistemin korunması, kamu mallarının kullanılması gibi anahtar konularda, STK'lar, kamu kurumları ve araştırmacılarla paralel hareket edilmesine önem verilmektedir. Böylece, OTP ile ilgili kararların alınmasında, azami katılımı daha meşru bir yapıya gidildiğinin sinyalleri verilmektedir. Yeni OTP'nin kazanımlarından olan sivil toplum diyalogu Fransa'da oldukça etkili olmuş, STK ve girişimlerin de katkısıyla belirlenen öncelikler doğrultusunda OTP'nin geleceğine yönelik önem verilen unsurlar ön plana çıkmıştır. Ön plana çıkan konuların başında, Fransız tarımının rekabet gücünün artırılması gelmektedir ve bu yöndeki çabalar, yalnızca çiftlikler düzeyinde ve gıda tedarik zinciri ağırlıklı olarak devam ederse yetersiz kalabilecektir. Dolayısıyla, Fransız kanaat önderleri, güçlü tarımın devamı için yeni aktörlere de ihtiyaç

duyulacağı fikrinde birleşmektedirler. Başta tüketicilerin de desteğini almak için, üretimi ekolojik hedeflerle paralel yürütmek, özellikle doğal kaynakların korunmasına önem verilmesi suretiyle kamu hizmetlerini zenginleştirmenin OTP'nin sürekliliği için kaçınılmaz olduğu fikrinde birleşmiştir. Bu kapsamda yapılacak kamu harcamalarının da meşrulaştırılması için vatandaşların ve sivil oluşumların desteğinin alınması kaçınılmazdır. Ancak, Fransız tarımı önceliklerini hala üretimin sürekliliğini devam ettirmek üzerine şekillendirmektedir ki bu da birinci sütunun ağırlığını korumaktadır. Sütunlararası esneklik imkanını, destekleme mekanizmalarının lehine kullanmayı tercih eden Fransa için; kırsal alanların çeşitliliğinin sağlanması, ekolojik faaliyetlerin artırılmasına yönelik faaliyetlerin göz ardı edilmemesi konuları önem taşımaktadır. Bütün bu tespitler, Fransa'nın OTP'nin temel değerlerine sadık bir şekilde uygulanmasının devamını tercih ettiğini göstermektedir. Fransa'ya göre, OTP, günün gerektirdiği ihtiyaçlar doğrultusunda "ortak politika" şeklinde sürdürülmelidir.

Fransa'nın yanısıra Almanya, Belçika, Lüksemburg, İspanya, Portekiz ve Yunanistan da "muhafazakar" ekolden olup, OTP Bütçesi'nin muhafaza edilerek, alışılmış politika araçlarının sürekliliğini talep etmektedirler.

MDA ülkelerinin üyeliği ile en geniş sınırlarına ulaşan AB açısından, bu genişleme hem ekonomik ve hem de sosyal açıdan oldukça büyük bir değişim ve dönüşüm anlamına gelmektedir. OTP de bu genişlemeden oldukça fazla etkilenen AB politikalarının başında gelmektedir. AB açısından bakıldığında, tarım ürünleri arasında fiyat ve standart farkı bulunan<sup>324</sup>, gıda endüstrilerinde yeniden yapılanmaya

ihtiyaç duyan ülkelerin OTP'ye entegre olması için çalışılmış ve çalışılmaya devam edilmekte, diğer tarafta MDA ülkeleri açısından bakıldığında ise geniş bir pazara dahil olan 12 yeni üye ülke, tarım sektörünü sürdürülebilir ve karlı bir şekilde yönetmek için gerekli araçlara sahip olmanın avantajını ve adapte olmanın zorluklarını yaşamaktadır.

AB'ye 2004 yılında katılan MDA ülkelerinden biri olan Polonya tarım arazilerinin büyüklüğü, tarımda çalışan nüfusunun fazlalığı açısından gerek AB genelinde gerekse MDA'lar içinde önemli bir ülkedir. Polonya açısından da; diğer birçok MDA ülkelerinde olduğu gibi, OTP ile, Polonya tarımının en verimli dönemlerinin, başka bir ifade ile altın çağlarının başladığı düşünülmektedir.

AB üyeliği ile Polonya tarımına oldukça fazla fon ayrılmıştır. Polonya'nın OTP'den kaynaklanan AB Bütçesi'nden aldığı fon miktarı, AB Bütçesi'ne katkısının yaklaşık 1,5 katıdır. AB'ye üyeliğinin ilk 5 yılında, Polonyalı üreticilerin %80'i doğrudan desteklerden faydalanmış bunun sonucu olarak da gelirleri %110 oranında artmıştır. Dolayısıyla Polonya OTP'nin "kazananlar" kulübündedir.

Polonya'da OTP uygulamalarının daha sağlıklı işleyebilmesi açısından, 2013 "Avrobarometre" araştırması ile, Polonya halklarının OTP ile ilgili görüşleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Buna göre, Polonyalı çiftçilerin %79'u OTP kaynaklı finansal desteği az ile yeterli arası görürken, çiftçilerin yalnızca %5'i fazla bulmuştur. Bu sonuçlar ödemelerle ilgili memnuniyetsizliği ortaya koyabildiği gibi, çiftçilerin OTP'den daha fazla beklenti içinde olduğunu da göstermektedir ki bu durum çiftçilerin geleneksel OTP'nin sürdürülmesini tercih ettiklerini göstermektedir. Ayrıca Polonyalı çiftçilerin %50'si finansal desteğin gıda arzının

garanti altına alınması için verilmesi gerektiğini savunurken, %27 ise bu desteğin çevreyle dost üretim yapılabilmesi için gerekli olduğunu öne sürmektedir. Bu yaklaşımlar da OTP'nin reform sürecindeki tespitler ve alınan kararlarla büyük ölçüde örtüşmektedir.

Özetle, üyelik sonrası Polonya tarımı, pozitif anlamda bir dönüşüm yaşamıştır. Görünen o ki, OTP, Polonya tarımına çok şey katmıştır. Önemli olan bu sürecin tüm hane halkları açısından nasıl algılandığının ölçülebilmesidir. Algi yönetimi doğru yapıldığı takdirde ülke tarımı çoğunluğu mutlu edecek bir noktaya ulaşabilecektir. Bu çıkarımlar doğrultusunda, OTP'nin, Polonya açısından geçerli bir politika olduğu sonucunu çıkarmamız gerekir. Hatta bu yaklaşımın diğer MDA ülkelerinde de geçerli olduğu yorumunun yapılması yanlış olmayacaktır.

OTP uygulamalarını çoğu zaman farklı açılardan yorumlayan İngiltere için son reform sürecinin sonuçları hayal kırıklığı olmuştur. Reform sürecinin hazırlık aşamalarında en radikal dönüşümü öneren ülkelerden biri olan İngiltere'ye göre, tarım harcamaları fazladır ve hatta birinci sütun tamamen kaldırılmalıdır.

Bilindiği üzere, bütçe harcamalarının yarısına yakını OTP için yapılmaktadır. İngiltere'nin ise yaklaşık 150 senedir, diğer AB ülkeleri ile kıyaslandığında, ekonomik katma değer açısından tarım sektörünün etkisiz olduğu bir ülke olduğu ve AB Bütçesi'ne yaptığı katkının büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda, OTP harcamalarını azaltma ve yönünü değiştirme isteği son derece mantıklıdır. İngiltere, İngiliz Çeki uygulamasıyla katkısının bir bölümünü geri alsada da tarım politikasının geleneksel araçlarının muhafaza edilmesinden çok da memnun olmamaktadır.

İngiltere'ye göre çiftçi destekleri; yük olmakla kalmayıp, etkin tarım yöntemlerinin geliştirilerek rekabet gücünün artırılmasını engellemekte ve kırsal bölgelerin istihdam, kalite gibi diğer konularda gelişmesinin önüne geçmektedir. Dolayısıyla İngiltere, Avrupa 2020 stratejisinin büyümeye yönelik önceliklerine daha çok hizmet eden, kaynakların etkin kullanımı yoluyla rekabet gücünün artırılmasını, risk yönetimi araçlarının geliştirilerek piyasa koşullarındaki değişimlere karşı daha güçlü duran bir sektör yaratılmasını önemsemektedir. Bu bağlamda, yeni Kırsal Kalkınma Planı'nı "etkinlik" felsefesi ile yapılandıran İngiltere, çevre ve kamu mallarına yapılan harcamalara önem vermektedir. Böylece, İngiltere'ye göre rekabet gücü, büyüme ve istihdam konuları ön plana çıkacak, Avrupa 2020'nin stratejik hedeflerine daha fazla hizmet edilmiş olacak ve OTP fonları daha etkin bir şekilde harcanacaktır.

Bu beklenti farklılıkları, yeni OTP'yi, İngiltere'nin beklentilerine göre yeterince meşru hale getirememektedir. 2013 sonrası için yeniden şekillendirilen OTP araçları ve uygulamaları, reformist modelden çok uzak kalmıştır. Yine de maksimum fayda sağlamak için, kendine özgü düzenlemelerde bulunan İngiltere, OTP'nin sonraki reform süreçlerinde de önerileriyle var olacağının sinyalini vermiştir.

Avrupa 2020 stratejisi hedefleri doğrultusunda daha reformist ve liberal yol izleyen AB üyelerine göre, OTP, tam anlamıyla meşru değildir. İngiltere kadar radikal olmasa da, farklı derecelerde, Hollanda, Danimarka, İsveç de OTP'nin daha somut bir paradigma değişimine ihtiyaç duyduğu görüşünde birleşmektedir. Yine de AB-28 içinde azınlıkta kaldıklarını söylemek gerekmektedir.

Sonuç olarak 28 üyeli AB’de, üye ülkelerin çoğunluğunun tercihiyle yeni OTP’ye ilişkin olarak yapılan yeniliklerle, OTP’nin özü muhafaza edilmiş, AB halkları nezdinde yeniden meşrulaştırılmıştır. Uluslarüstü bir yapıya sahip olan OTP, gıda ve gıda-dışı üretim yapan, bunu yaparken de her geçen gün çevreyle dost olmasına dikkat eden bir politika olmanın yanısıra, kırsal alanların iyileştirilmesi amacıyla, kırsal kalkınmayı da ayrı bir politika alanı olarak benimseyerek “çok fonksiyonlu” bir yapıya dönüştürülmüştür. Çok fonksiyonlu yapıya sahip AB tarımında, üretim faaliyetleri dışındaki iyileştirmeler de hiç şüphesiz meşruiyete hizmet eden unsurlardır. Söz konusu çok fonksiyonluluk, tarım politikasına olan desteğin daimi ve güvenilir olması, dolayısıyla meşru olması gerektiğini gösteren en önemli kanıttır.



## ÖZET

OTP, 2000’li yılların başından itibaren radikal bir değişim süreci içerisine girmiştir. Özellikle 2003 Reformu sonrası, OTP araçlarının değişmeye başlaması bu değişimin en önemli işaretlerinden biri olmuştur. Bu süreçte, destekleme mekanizmalarının üretimden bağımsızlaştırılması amacıyla “doğrudan gelir desteği” mekanizması yaratılmıştır. Bununla birlikte iki sütunlu yapı daha da güçlendirilerek, kırsal kalkınma politikası ön plana çıkmıştır. 2007’den itibaren ise “süreç taraması” çalışmalarıyla yeni bir OTP’ye zemin hazırlanmaya başlanmış, söz konusu çalışmaların de etkisiyle, 28 üyeli bir AB için “Avrupa 2020 Stratejisi” nin hedefleri doğrultusunda, OTP araçları etkin ve basit bir hale getirilerek, yeni bir tarım politikasının uygulamaya koyulması hedeflenmiştir.

2013 sonrası için hedeflenen yeni OTP’nin geleceğine ilişkin yönelimleri ortaya koymaya çalışan bu çalışmada, öncelikle, AB’nin yeni OTP kapsamında, küresel dengeler ve Birlik çıkarları doğrultusunda nasıl bir politika öngördüğü, bu öngörülerin AB halklarının ihtiyaçları ve beklentileri ile uyuşup uyuşmadığı araştırılmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, OTP’nin gelecek senaryoları ve değişim trendleri AB Bütçesi’nin 2014-2020 Mali Planı bağlamında tartışılmaktadır. Bu çalışmalar neticesinde, 2020’ye doğru OTP’ nin rotasını çizmeye çalışan yaklaşımlar; özellikle destekleme mekanizmaları bağlamında, etki analizleri ışığında incelenmektedir. Ayrıca, “OTP’nin ortak politika olarak meşruiyetinin” geleceği tartışmalarına, Fransa, İngiltere, Polonya örneklerinden yola çıkarak; yeni OTP’ye

ilişkin AB halklarının tercihi, üreticilerin beklentileri ve AB Bütçesi'ndeki payı doğrultusunda cevap bulunmaya çalışılmaktadır.

### **ABSTRACT**

Common Agricultural Policy of EU has been in a period of change since the beginning of 21<sup>st</sup> century. Especially with the displacement of CAP supporting mechanism tools with the new “direct payments system” after the 2003 Reform, signs of the radical transformation has started to become apparent. In addition to this, with the strengthening of two pillar mechanism, rural development policies had also grown in importance. Since 2007, “health check” works paved the way for the new CAP. So, starting from 2013 onwards “a new CAP” with more efficient and simpler methods, will be designed for EU with 28 members, in line with the Europe 2020 Strategy.

Aim of this thesis is to deliver the tendencies of CAP after 2013. Regarding to this, whether the global equilibrium and Union's benefits will be examined to assess to what extent the needs and expectations of the EU citizens have been taken into account. Moreover, CAP's future scenarios and diversion tendencies will be debated within the context of 2014-2020 financial framework of the EU Budget.

As a result, new tendencies dominating the route of the new CAP is being analyzed within the context of supporting mechanisms and in the light of the impact analyses. In addition, the legitimacy of CAP's future is being discussed. While doing this, France, Poland and England is taken as samples in order to evaluate the legitimacy of CAP's future in the light of the peoples' and producers' expectations and countries' share of the EU Budget.

## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

- **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma** (Orjinalinden çeviri), T.C.Başbakanlık AB Bakanlığı, Ankara, 2011.
- ACAR,M., “**DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği**”, Ankara, Orion Yaymevi, Mart 2006.
- ALLANSON, P. “The Impact of Farm Income Support on Absolute Inequality”, **Dundee Discussion Paper in Economics, Working Paper**, No.178, 2004.
- ARLINDO, C.SWINBANK, A. **An Inside View of the CAP Reform Process**, New York, Oxford University Press, 2011.
- AKÇAY, B. BAYKAL, S.ve KAHRAMAN,S (Ed)., **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008.

- AKÇAY, B., ÖZÇELİK, G. **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2012.
- AKÇAY, B. ve GÖÇMEN, (Ed). **Avrupa Birliği**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- AYSU, A., **Avrupa Birliği ve Tarım**, İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2006.
- BALDWIN, R ve WYPLOSZ, C., **The Economics of European Union**, Madrid, Mc Graw Hill, 2006.
- BALDWIN, R., WYPLOSZ, C., **The Economics of the European Union**, 4th edition, Mc Graw Hill, 2012.
- BİLİCİ, N., **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Akçağ Yayınları, 2006.
- BİLİCİ, N., **Avrupa-Birliği-Türkiye İlişkileri (Temel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular**, 5.baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2012.
- BİLİCİ, N., **Avrupa Birliği ve Türkiye Mali Yardımlar ve Vergilendirme**, 6.baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013.
- BÜYÜKTAŞKIN, Ş., **Dünya Ticaret Sistemi**, Esbank, Ankara, 1997.
- CAPRIANI, G., **The EU Budget Responsibility without accountability?**, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, s.12
- CESUR, Ö., **Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile bir Karşılaştırma**, Ankara, ATAUM Arş. Dizisi, No: 21, 2004.
- ERAKTAN, G. **Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası**, İstanbul, Uzel Yayınları, 2001.

- ERAKTAN, G. ABAY, C.COLHAN E, MİRAN,B. **Türkiye’de Tarımın Teşvikinde Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Sonuçları**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2004.
- ERDEM,E. ve BAYANER, A. **Tarım ve AB’ye Entegrasyon Sürecinde Öncelikler**, Türktarım, 2005.
- ERHAN, Ç ve SENEMOGLU, D (Ed)., **Avrupa Birliği Politikaları**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.
- EUROPEAN COMMISSION, **Agriculture in the European Union- Statistical and Economic Information**, ISSN: 1683-6480, 2003.
- EUROSTAT POCKETBOOK, Agriculture, forestry and Fishery, 2013.
- GARZON, I., **Reforming the Common Agricultural Policy-History of a Paradigm Change**, Palgrave Macmillan, 2006, Hampshire.
- GRAHAM H., **The Economics of Agricultural Policy**, Basic Blackwell, Oxford 1985, s.319.
- İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, No:192, İstanbul.
- KAYA, A. DÜZGİT, S. GÜRSOY, Y. BEŞGÜL, **Avrupa Birliği’ne Giriş**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- LAMPIETTI, J. A.LUGG, G., **The Changing Face of Rural Space-Agriculture and Development in the Western Balkans**, Washington, The World Bank, 2009.
- LASOK, D., **The Law of Economy in the European Communities**, Butterwort, London, 1980.

- MELENDEZ-ORTİZ, R. BELLMANN, C. HEPBURN, J. **Agricultural Subsidies in the WTO Green Box**, UK, Cambridge University Press, 2009.
- JOVANOVIĆ, M., **The Economics of European Integration Limits and Prospects**, 2005, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- NELLO, S. ve PIERANI, P. (Ed), **International Trade, Consumer Interests and Reform of the Common Agricultural Policy**, London, Routledge, 2010.
- NUGENT, N., **The Government and Politics of the European Union**, UK, Palgrave Macmillan, 7. baskı, 2010.
- STEWART, P., Andrew Strathern, **Landscape, Heritage and Conservation**, Carolina Academic Press, USA, 2010.
- SAHİNÖZ, A., **Neolitik'ten Günümüze Tarım Ekonomi ve Politikaları**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.
- STAAB, A. **The European Union Explained**, Indiana University Press, 2008, Bloomington-Indianapolis.
- SWINBANK, A. ve CUNHA, A., **An Inside View of the CAP Reform Process**, New York, Oxford University Press, 2011.
- TÜSİAD (2005), **DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21.yy' da Türkiye Tarımı**, Yayın No. TÜSİAD-T/2005-06/397, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.

#### MAKALELER-KİTAP BÖLÜMLERİ

- AÇIKMEŞE, S., Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2003, Ankara, s: 36-39.

- AKAR, S., “Lizbon Antlaşmasının Avrupa Birliği Bütçe Sürecinde Getirdiği Yenilikler ve 2010 Avrupa Birliği Bütçesi”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Yıl 2010, Cilt XXVIII, Sayı I, s: 161-170.
- AKÇAY, B., “Aday Ülke Statüsü Kazanımı Sonrasında Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Ekonomik Entegrasyonu: Kosullar ve Kısıtlar”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2011, s.160, s: 1-27.
- AKÇAY, B., “Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye” **Maliye Dergisi**, 2008, s: 11-38.
- AKDER, H., Ortak Tarım Politikası, in **Avrupa Birliği** (AKÇAY, B. ve GÖÇMEN, (ed)), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- BAYKAL, S., “Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine, **Uluslararası İlişkiler**, Cilt 1, Sayı 1 (Bahar 2004), s: 119-153.
- BİLGE, S.ÇELİKAY, F, “Avrupa Birliği Bütçesi'nin Geleceği: Bütçe Revizyon Çalışmaları”, **Maliye Dergisi**, Ankara, Sayı 157, Temmuz-Aralık 2009, s: 150-165
- BİLİCİ, N. “Bölgesel Farklılıklar Sorunu ve Çözüm Çabaları” **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler** (Belgin Akçay, Sanem Baykal, Sevilay Kahraman (ed)), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s: 93-106.
- ERAKTAN. G., "Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikaları", in **Avrupa Birliği Politikaları (Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu (ed))**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s: 91-118.

- DULLIEN, S.SCHWARZER, D. “Bringing Macroeconomics into EU Budget Debate: Why and How?”, **Journal of Common Market Studies**, Volume 47, Number 1, 2009, s: 153-157.
- GORTON, M.HUBBARD, C.HUBBARD, L. “The Folly of European Union Policy Transfer: Why the CAP does not fit Central and Eastern Europe”, **Regional Studies**, Vol.43.10, December 2009, s: 1305-1317.
- GÜVENÇ, M., “Avrupa Birliği Bütçesi’nin Finansmanı: Özkaynaklar Sistemi”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, s: 513-530.
- OLHAN, E., YÜKSEL, B., İÇEL, C., “Avrupa Birliği’nde Çapraz Uyum ve Türkiye için Öneriler” **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 10, s.1, 2011, s: 33-67.
- MAHE, P., NAUDET, H., et al, “The UK Rebate, The Budget and Post-2013 CAP” , in **International Trade, Consumer Interests and Reform of the CAP** (Susan Senior Nello (ed)), Routledge, 2010, s: 94-99.
- ŞAHİNÖZ, A., “2001-2008 yıllarında Türkiye’de Uygulanan Alternative Tarım Politikalarının Gelir Çarpan Analizi ve Politika Önerileri”, **Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2010, 10(19), s: 161-182.
- ŞAHİNÖZ, A., KIYMAZ, T., “Dünya ve Türkiye-Gıda güvencesi durumu”, **Ekonomik Yaklaşım**, 2010, 76 (21), s: 1-30.
- ŞAHİNÖZ, A., “Yeni Binyıl’da Yeni Tarım Politikaları, **Akdeniz İİBF Dergisi**, Mayıs 2010, v.10, s: 331-349.
- SOMAI, M., “EU Transfers and the Next Financial Framework”, **Eastern Journal of European Studies**, Volume 2, Issue 2, December 2011, s: 119-131.



- SWINBANK, A., CUNHA, A., “Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers”, **Journal of Common Market Studies**, Volume 47, Number 2., s: 235-261.
- TEZCAN, E., Avrupa Birliğinde Politika Yapımı ve İç Pazar, in **Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar** (Belgin Akçay, İlke Göçmen(ed)), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2012, s: 292-318.

#### İNTERNET KAYNAKLARI

- ALVES, R., AFONSO, C., The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources, June 2009,  
< <http://econstor.eu/bitstream/10419/66181/1/727026941.pdf> >, (23/07/2014).
- Almanya'nın B planı: İngiltere'siz AB bütçesi, 23/11/2012,  
< <http://euractiv.com.tr/6/article/almanyenin-b-planı-ingilteresiz-ab-butcesi-026556> >, (12/12/2013).
- Aggregate agricultural account 1981 – 2011,  
< <http://www.dardni.gov.uk/index/publications/pubs-dard-statistics/pubs-dard-statistics-agricultural-aggregate-account.htm> >, (15/08/2014).
- Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012,  
< [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm) >, (15/11/2014).
- A Golden Age for Polish farming? 24.03.2014,

< <http://economist.com/blogs/easternapproaches/2014/03/polands-agriculture>>, (25/05/2014).

- BAFFES J., GORTER de H., Disciplining Agricultural Support through Decoupling, March 2005, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=695382](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=695382)>, (30/07/2012).
- BECKER, F., The current own resource system of the EU Budget (Bachelor Thesis), January 2007, <[http://essay.utwente.nl/544/1/scriptie\\_Becker.pdf](http://essay.utwente.nl/544/1/scriptie_Becker.pdf)>, (11/07/2007).
- BIANCHI, D. and BREHON N., The CAP in the quest of Legitimacy, Foundation Robert Schuman Policy Paper, European Issue, No.209, 20th June 2011, <<http://robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-209-en.pdf>>, (20.08.2013).
- BJØRN E., ELSA F., RØNNINGEN K., Paper no 6/04, ISSN 1503-2736, The legitimacy of a multifunctional agriculture, <[http://d3861196.hosted418.moonrocketadmin.net/dynamisk/Publikasjoner\\_PDF/PAPER%2006.04.pdf](http://d3861196.hosted418.moonrocketadmin.net/dynamisk/Publikasjoner_PDF/PAPER%2006.04.pdf)>, (10/11/2014).
- BOEL, F. M., (Member of the European Commission responsible for Agriculture and Rural Development ), The CAP Health Check explained, 02/08/2008, <[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/fischerboel/speeches/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischerboel/speeches/index_en.htm)>, (15/07/2008).
- CAP 2020, IEEP Policy Briefing, December 2008, <[http://cap2020.ieep.eu/assets/2008/12/18/CAP2020\\_Policy\\_Briefing\\_December\\_2008\\_2\\_EU\\_Budget\\_Review.pdf](http://cap2020.ieep.eu/assets/2008/12/18/CAP2020_Policy_Briefing_December_2008_2_EU_Budget_Review.pdf)>, (20/06/2012).

- Common Agricultural Policy – The Dynamic and Spatial Dimension, Description of the CAPRI Modeling System, SIXTH FRAMEWORK PROGRAMME, Policy Oriented Research (SSP), Integrating and Strengthening the European Research Area, <[http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri/Final\\_Report\\_Model\\_Description.pdf](http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri/Final_Report_Model_Description.pdf)>, (01.08.2012).

- CAP Expenditure in the total EU Expenditure, 2013,  
< [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf) >,  
(20/11/2014).
- CAP Health Check – Impact Assessment Note N° 1, Subject: Single Payment Scheme, 20/05/2008,  
< [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia\\_annex/c1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf) >,  
(01/10/2012).
- CAP Reform: Is France getting cold feet, 11/10/2013,  
< <http://www.arc2020.eu/front/2013/10/cap-refrom-is-france-getting-cold-feet/> >,(15/11/2014).
- CAP and Rural Development Reform Deal for 2014-2020, Toolkit for implementing..., December 2013,  
<<https://docs.google.com/a/arc2020.eu/file/d/0B0aA8VrCTsRAcHdkdlINYNu5ZG8/edit?pli=1>>, (12/01/2014).
- CAP Reform Profile France, 05/06/2009, <<http://cap2020.ieep.eu/member-states/france> >, (05/09/2014).
- COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT, Common Agricultural Policy towards 2020, 2011,  
<[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post2013/communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post2013/communication/index_en.htm)>,  
(01.06.2012).

- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, EU Budget Review, 19.10.2010, <[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/eu\\_budget\\_review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf)>, (15/08/2012).
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Preparing for the "Health Check" of the CAP reform, Brussels 20, November 2007, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15351.en07.pdf>>, (10.08.2012).
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A budget for Europe 2020-Part II:Policy Fiches, 29/06/2011, Brussels, < [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)>, ( 30/03/2013).
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Articles 310-324, March 2010, <[http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190enc\\_002.pdf#page=182](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190enc_002.pdf#page=182)> , (15/06/2012).
- COUNCIL DECISION, 7 June 2007, The System of the European Communities' Own Resources, (2007/436), <[http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_163/l\\_16320070623en00170021.pdf](http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_163/l_16320070623en00170021.pdf)>, (07/07/2012).
- COUNCIL DECISION, The System of Own Resources of the European Union, File: 2011/0183; Council decision, 5602/14, 12 February 2014, <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205602%202014%20INIT>> , (05/09/2014).

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2843 rd Council meeting, Agriculture and Fisheries, Brussels, 21 January 2008, <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/agricult/98248.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/98248.pdf)>, (25/08/2012).
- COUNCIL REGULATION (EC) No 1782/2003, 29 September 2003, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:270:0001:0069:EN:PDF>>, (10.08.2012).
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS, Common Agricultural Policy “Health Check” UK response to the communication from the European Commission, April 2008, < <http://defra.gov.uk/farm/policy/capreform/pdf/caphealthcheck-govresponse.pdf> >, (15/06/2008).
- DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT B, Agricultural and Rural Development, European Council Conc.on the MFF 2014-2020 and the CAP, 2013, < [http://gpp.pt/pac2013/Docs/CAP\\_Multi\\_Financial\\_Framework.pdf](http://gpp.pt/pac2013/Docs/CAP_Multi_Financial_Framework.pdf) >, (20/12/2013).
- Enlargement and Agriculture, December 2005 <[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text_en.pdf)>, (12/12/2005).
- EU Budget 2013 investing in growth and jobs, <[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget\\_folder/KV3012856ENC\\_web.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/budget_folder/KV3012856ENC_web.pdf)>, (10/10/2014).

- EUROPEAN COMMISSION, Own resources mechanism,  
04.09.2007,  
<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134011\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134011_en.htm)>,  
(20/08/2010).
- EUROPEAN COMMISSION, DG Agriculture and Rural Development 2012  
Management Plan, Mid-year update,  
<[http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012_en.pdf)>, (25.08.2012).
- EUROPEAN COMMISSION, Draft Budget 2013: Investing in growth and  
jobs,  
<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/393&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>, ( 24.08.2012).
- EUROPEAN COMMISSION, Executive Summary of the Impact Assessment,  
CAP towards 2020, 2011, <[http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary_en.pdf)>,  
(10/05/2013).
- EUROPEAN COMMISSION, Commission Communication on the CAP  
towards 2020, 18.11.2010, < <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/> >, (10.05.2013).
- EUROPEAN COMMISSION, Press Release, 26 June 2013, <  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-937\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm)>, (30/06/2013).
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate General for Agriculture and Rural  
Development, Management Plan 2013, <

[http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013_en.pdf)  
>, (10/07/2013).

- EUROPEAN COMMISSION, Press Release, Reform of the CAP: Political agreement reached on last remaining points, 24 Eylül 2013, Brussels, <  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-864\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-864_en.htm) >, (25/09/2013).
- EUROPEAN COMMISSION, Memo 13/937, CAP Reform-an explanation of main elements, 25 Oct 2013, < [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-937\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm) >, (27/10/2013).
- EUROPEAN COMMISSION, DG Agriculture and Rural Development, 2011 Management Plan, <  
[http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2011_en.pdf) > , (12/12/2013).
- EUROPEAN COMMISSION, Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, June 2013,  
<[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)>,  
(15/08/2014).
- EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B, European Council Conclusions on the MFF 2014-2020, 2013,  
<[http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI\\_NT\(2013\)495846\\_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf)>, (31/08/2013).
- EUROPEAN PARLIAMENT, Agriculture health check: How is the patient doing?, 17 March 2008,  
<[http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/032-23393-168-06-](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/032-23393-168-06-)



[25-904-20080307STO23322-2008-16-06-2008/default\\_en.htm](http://25-904-20080307STO23322-2008-16-06-2008/default_en.htm) >.

(10/12/2013).

- EUROPEAN PARLIAMENT, Elaboration by EP Policy Dept. B,  
< <http://registrer.consillium.europa.eu/pdf/en/11/st12/st12734.en11.pdf>>,  
(05/05/2014).
- European Issues no 226, The European Budget Agreement 2014/2020: the end of a “slight”budgetary suspense?, 04/02/2014, < <http://robert-schuman.eu/en/european-issues/0266-the-european-budget-agreement-2014-2020-the-end-of-a-slight-budgetary-suspense> >, (02/08/2014).
- EUROSTAT, < [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-FK-13-001/EN/KS-FK-13-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-FK-13-001/EN/KS-FK-13-001-EN.PDF) >, (15/09/2014).
- HABERMAS, J., Avrupa'nın neden bir Anayasa'ya İhtiyacı var?,  
< [http://ejil.org/article.php?article=2277&issue=111#download\\_acrobat\\_reader](http://ejil.org/article.php?article=2277&issue=111#download_acrobat_reader)  
>, (15/10/2014).
- GROUPE DE BRUGES-Independent network on Agricultural and Rural development policies, Will forty hot potatoes turn the CAP reform into a great, big mash?,  
<<http://groupebruges.eu/pdf/position%20papers/Groupe%20de%20Bruges%20-%20reaction%20on%20CAP%20reform%20agreement.pdf>>,  
(15/10/2014).
- GROUPE DE BRUGGE, European Conference- 20-21 December 2013, Report,  
<[http://groupebruges.eu/sites/default/files/european\\_conference\\_on\\_collective\\_approaches\\_for\\_public\\_goods\\_cap\\_-\\_report\\_final.pdf](http://groupebruges.eu/sites/default/files/european_conference_on_collective_approaches_for_public_goods_cap_-_report_final.pdf)>, (08/11/2014).

- GROUPE DE BRUGGES, Implementation of the CAP reform in Poland, State of play in January 2014 I. Direct payments, <<http://groupebrugges.eu/pdf/documents/CAPreform/CAP%20reform%20Poland.pdf>>, (01/02/2014).
- HM Treasury, European Union Finances 2013, statement on 2013 EU Budget, November 2013, <[https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/259692/EU\\_Finances\\_2013.pdf](https://gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/259692/EU_Finances_2013.pdf)> , (01/10/2014).
- Impact Assesment Quidelines SEC (2005)791, 15/06/2005, <[http://mfer.cz/cps/rde/xbcr/mfer/SEC\\_2005\\_791\\_Impact\\_Assessment\\_Guidelines\\_2006update.pdf](http://mfer.cz/cps/rde/xbcr/mfer/SEC_2005_791_Impact_Assessment_Guidelines_2006update.pdf)>, (10/10/2012).
- KAIJZER, N., KING, M., Monitoring the effects of the Common Agricultural Policy in developing countries, November, 2012, <<http://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7892.pdf>>, (09/09/2014).
- LE CACHEUX., J., Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, April 2007, <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud57-FundingtheEUBudget\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud57-FundingtheEUBudget_02.pdf)>, (20.07.2012).
- KUNDERA, J., Poland in Common Agricultural Policy, International Journal of Agricultural Extension, Vol 1, No 1, 2013, <<http://escijournals.net/IJAE/article/view/433>>, (05/05/2014).
- MASSOT, A., The CAP and the Treaty, 2010,

- < [https://academia.edu/6592184/The\\_CAP\\_and\\_the\\_Treaty\\_of\\_Lisbone](https://academia.edu/6592184/The_CAP_and_the_Treaty_of_Lisbone) >, (31/08/2013).
- MATTHEWS, A., How might the EU's Common Agricultural Policy affect trade and development after 2013?, December 2010, < <http://ictsd.org/i/publications/97803/?view=document> >, (02/03/2013).
  - MATTHEWS, A., The CAP Budget in the MFF agreement, 03/07/2013, < <http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-agreement/> >, (05/02/2014).
  - MATTHEWS, A., The distribution of CAP payments by member state, 20/10/2013, < <http://capreform.eu/wp-content/uploads/2013/10/Pillar-1-payments-by-MS-Scotland1.jpg>>, (21/10/2013).
  - MATTHEWS, A., CAP budget share rises as budget deadlock finally resolved, 13/11/2013, < <http://capreform.eu/cap-budget-share-rises-as-budget-deadlock-finally-resolved>>, (14/11/2013).
  - MATTHIJS, H., The Budget of the European Union (2010), < [http://www.ies.be/files/WP-4-2010-FINAL\\_0.pdf](http://www.ies.be/files/WP-4-2010-FINAL_0.pdf) >, (02/08/2012).
  - OECD Policy Review, November 2006, Decoupling Agricultural Support from Production, < <http://www.oecd.org/dataoecd/5/54/37726496.pdf>>, (01.07.2012).
  - One trillion euro to invest in Europe's future – the EU's budget framework 2014-2020, 19/11/2013, < [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_en.htm) >, (25/11/2013).
  - Poland and the CAP 10 years of success, May 2014,

<[http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/enlargement/pl\\_en.Pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/enlargement/pl_en.Pdf)>, (25/09/2014)

- Political agreement on CAP-is this really a paradigm shift for the environment?, 03/07/2013,  
< <http://cap2020.ieep.eu/2013/7/3/political-agreement-on-the-cap-is-this-really-a-paradigm-shift-for-the-environment> >, (01/10/2013).
- Reform Of The Common Agricultural Policy, Impact Analysis, A Long-Term Perspective For Sustainable Agriculture, Mart 2003,  
<[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/reformimpact/rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/reformimpact/rep_en.pdf)>,  
(12/07/2012).
- ROBERTS, I., GUNNING, C., -The European Union's Common Agricultural Policy:a stocktake of reforms, August 2007,  
<<http://www.abareconomics.com/publicationshtml/crops/crops07/EUcap07.pdf>>,  
(01/07/2012).
- SAWICKI, M., Polish Vision of the CAP after 2013: Against a Background of Economic Transformation and EU Membership, 2011,  
< <http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/j.1746-692X.2011.00199.x/asset/j.1746-692X.2011.00199.x.pdf;jsessionid=8B8C3771D9181BEF160205FD7BA32E0C.f01t04?v=1&t=i0p56atp&s=36a8ae0facb7854800dfb90715ca52e344bbb2b7> >,(05/05/2014).
- Special Barometer 410, European Agriculture, CAP, 2013,  
< [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_410\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_410_en.pdf)>,  
(05/05/2014).

- Scenario 2020-II – Update of scenario study on agriculture and the rural world, December 2009,  
<[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm)>,  
(01/08/2012 ).
- Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help Economic Recovery,  
<[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/management/sec\\_2009\\_477\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/management/sec_2009_477_en.pdf)> , (20/08/2012).
- SOMAI, M., “CAP: What scenarios for the future?, 2009, The global crisis and the EU responses <<http://kofu.hu/uploads/11beliv.pdf#page=116> > ,  
(07/07/2012).
- SOMAI, Miklos, Chances of the Hungarian Agriculture in the light of negotiations for EU-accession, PhD Theses, July 2002,  
< [http://vki.hu/somai\\_miklos.shtml](http://vki.hu/somai_miklos.shtml) > , (11.07.2011).
- The CAP after 2013- Your ideas matter, EUROPEAN COMMISSION Agriculture and Rural Development, < [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf) > , (01/03/2013).
- The EU Budget, 20 October 2010,  
<<http://www.era.gv.at/space/11442/directory/15240/doc/21413.html,25/06/22012>> , (26.06.2012).
- The EU’s own resources,  
<[http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm) > , (14/08/2014).

- The EU' s CAP 2007 “a stocktake of reforms”,  
<[abereconomics.com/publications\\_html/crops\\_07/EU\\_cap07.pdf](http://abereconomics.com/publications_html/crops_07/EU_cap07.pdf)>,  
(05/05/2012).
- The Multiannual Financial Framework 2014-2020 – Frequently Asked Questions, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm)>,  
(10/08/2014).
- The Future of the CAP. What is at stake?,  
< [http://copa-cogeca.be/img/user/file/PAC\\_BROCHURE/PAC\\_E.pdf](http://copa-cogeca.be/img/user/file/PAC_BROCHURE/PAC_E.pdf) > ,  
(10/10/2014).
- The Multiannual Financial Framework Explained, 2013,  
< [http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm) > , (20/08/2014).
- THURSTON, J., EFAs. Set-aside, 10/11/2011, <  
<http://capreform.eu/ecological-focus-areas-versus-set-aside>>, (10/10/2013).
- UK Response to the Communication and Consultation “The CAP towards 2020:”Meeting the Food...”January 2011, <  
<http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/policy/capreform/documents/110128-uk-cap-response.pdf>>, (10/07/2014).
- ZHRNT, V., A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics, ECIPE Working Paper, No.03/2011, <  
[http://www.ecipe.org/media/publication\\_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf](http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf) >, ( 13/09/2013).