

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI



REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY FOR EU AFFAIRS

2013 SONRASI
AVRUPA BİRLİĞİ
ORTAK TARIM POLİTİKASI

TEMMUZ 2012

ANKARA

2013 SONRASI AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI

“Ortak Tarım Politikası sadece çiftçiler için değil, bütün AB vatandaşları için vardır.”

Dacian Cioloş¹

I. Giriş

Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurucu üyeleri arasındaki ticaretin serbestleştirilmesine yönelik düzenlemeler, bu ülkeler arasındaki ticarete önemli bir paya sahip olan tarımsal ürünleri de kapsayacak şekilde ele alınmıştır. Böylece, bir yandan entegrasyon sürecinin başarısı için oldukça önemli bir adım atılırken diğer yandan da karşılaştırmalı üstünlük alanları itibariyle farklılık gösteren Batı Almanya ve Fransa'nın Topluluğa üyelikten elde edecekleri kazanımlar arasında denge sağlanmıştır.² Tarımsal ürünlerinin gümrük birliğine dâhil edilmesi, beraberinde tarım sektöründe ortak bir politika oluşturulması gerekliliğini getirmiştir. Zira üye devletlerde tarımsal piyasaların istikrarı için benimsenen farklı politikalar ticareti bozucu etkiler yaratabilecektir. Böylelikle, tarım ürünleri için ortak piyasanın işleyişi ve gelişimi için Ortak Tarım Politikasının (OTP) oluşturulması hükmüne varan Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Anlaşmasının 38. Maddesi (Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Anlaşma-ABİA- 38. Madde), OTP'nin hukuki dayanağını oluşturmuştur.

1958 yılında düzenlenen Stresa Konferansında ilkeleri (Tek pazar, ortak mali sorumluluk ve topluluk tercihi) belirlenen ve 1962 yılında uygulanmaya başlayan OTP, üreticilere sağladığı yüksek oranlı desteklemeler nedeniyle uluslararası alanda, yıllar itibariyle bütçedeki payının azalmasına rağmen destekleme harcamalarının artış göstermesi nedeniyle de Avrupa Birliği (AB) içinde birçok eleştiriye hedef olmuştur. Ürün fazlası, mali sorunlar, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT, 1995 yılı itibariyle Dünya Ticaret Örgütü- DTÖ) nezdinde gerçekleştirilen çok taraflı ticaret görüşmeleri ve Topluluğun genişleme süreci doğrultusunda OTP'nin reformuna yönelik iç ve dış baskıların yoğunlaştığı 1980'li yılların sonlarında, OTP'nin değişen bir yapıya bürünmesinin temelleri atılmıştır.

2010 yılının Nisan ayında Avrupa Komisyonu tarafından başlatılan OTP'nin reform sürecine yönelik toplumsal tartışma (*public debate*) ile beraber konu gündemin ilk sıralarına tekrar oturmuştur. Toplumsal tartışmaya katkı sağlayan çıkar gruplarının taleplerini, Komisyonun ileri sürdüğü politika seçeneklerini ve Komisyon tarafından gerçekleştirilen etki analizleri sonucunda Konseye ve Parlamenta sunulan reform paketini ele almadan önce OTP'nin tarihsel evrimini kısaca özetlemek faydalı olacaktır.

II. OTP'de Reform Dönemi, 1988-2008

Travmatik sonuçlara neden olan ve özellikle Avrupa'da oldukça ağır ekonomik kayıpların yaşandığı II. Dünya Savaşı'nı takip eden 1950'li yıllarda, Avrupa tarımında yaşanan sorunların başında gıda güvencesi ve gelir yetersizliği gelmiştir. Topluluğun ilk ortak politika alanlarından biri olan tarımda öncelikler bu iki sorun çevresinde toplanmıştır. Böylece, OTP'nin amaçları;

¹ Tarım ve Kırsal Kalkınmadan Sorumlu Komisyoner

² Ali M. El-Agraa, *The European Union: Economics and Policies*, Pearson Education, 2001, s. 231

- teknik ilerlemeyi geliştirerek ve tarımsal üretimin rasyonel gelişimini ve üretim faktörlerinin, özellikle işgücünün en iyi biçimde kullanımını sağlayarak tarımda verimliliği yükseltmek,
 - tarımla uğraşanların kişisel gelirini artırarak çiftçilerin adil bir yaşam standardına kavuşmasını sağlamak,
 - piyasalara istikrar kazandırmak,
 - ürün arzını güvence altına almak ve
 - ürünlerin tüketiciye makul fiyatlarla ulaşmasını sağlamak
- olarak belirlenmiştir.³

Bu amaçlar doğrultusunda tarım sektöründe korumacı politikalar benimsenmiş, müdahale alımları, ihracat teşvikleri ve ithalat kotaları gibi piyasa araçları devreye sokulmuştur. Bunların sonucu olarak tarımsal üretimde meydana gelen artışla beraber tarımsal piyasada denge sağlanmış ve desteklenen çiftçilerin yaşam standardı yükselmiştir. Öte yandan, üretici açısından yaşanan bu olumlu gelişmeler, artan vergiler ve yüksek fiyatlar sonucunda tüketicilerde refah düşüşüne neden olmuştur. Özellikle Petrol Krizleriyle beraber ihracatta görülen daralma beraberinde aşırı üretim sorununu getirirken, ithalatta benimsenen korumacı politikalar üçüncü ülkelerin tepkisine yol açmıştır.

Hem Topluluk içinden hem de GATT görüşmelerinde üçüncü ülkelerden OTP'yi hedef alan yoğun eleştiriler sonucunda, OTP'de reform dalgası 1988 yılında başlamıştır. Üretim fazlasını kontrol altına almak adına, belirli bir üretim seviyesinin üzerine çıktığında desteklerin kısıldığı garanti eşiği, boş bırakılan arazilere (*set aside*) sağlanan yardımlar ve ürün fazlası vermeyen ürünlerde üretimin teşvik edilmesi gibi önlemler alınırken, tarımsal harcamaları kısmak için bütçe dengeleyici unsurlar uygulanmaya başlamıştır.

1992 yılında ortaya konan ve dönemin Tarım ve Kırsal Kalkınmadan Sorumlu Komisyoneri Ray MacSharry'nin adıyla anılan plan, 1988 yılında ilk ciddi adımların atıldığı yeniden yapılandırılma sürecinde oldukça önemli bir dönemeç olmuştur. Aynı yıllarda devam eden Uruguay Görüşmelerinden bağımsız bir şekilde aşırı üretim ve fiyat desteklemelerinin yüksek maliyeti kaygılarının bir uzantısı olarak salt iç dinamiklerin itici güç rolü oynadığı ileri sürülse de, mevcut sorunlara çözüm arayışlarında, bunların aynı zamanda uluslararası çevrede kabul edilebilir olup olmadığının dikkate alındığı ve çok taraflı müzakerelerin devamlılığının sağlanmasına yönelik gerekli tedbirlerin hesaba katıldığı yaygın olarak kabul görmektedir.⁴ Öyle ki, MacSharry planıyla beraber üretim fazlalarının önüne geçmek ve tarımsal piyasalarda denge oluşturmak adına destek fiyatlarında indirime gidilmiş olsa da, bu durumu telafi amacıyla doğrudan gelir destekleri devreye sokulmuştur. Böylelikle, bir yandan güçlü bir destekleme politikası izlemeye devam edilmiş, diğer yandan ise daha etkin ve ticareti bozucu etkileri daha az olan destekleme aracına geçiş süreci başlamıştır.⁵ Bunların dışında, ağaçlandırma faaliyetlerini teşvik etmek ve tarım-çevre tedbirleri gibi yeni destekleme araçları eklenerek çevresel faktörler tarım politikasına entegre olmaya başlamıştır.

³ Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Anlaşma (Roma Anlaşması), 39. Madde; ABİA, 39. Madde

⁴ William D. Coleman ve Stefan Tangermann, *The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*, Journal of Common Market Studies, 1999, Vol. 37, No. 3, s. 401

⁵ Michael Cardwell ve Christopher Rodgers, *Reforming the WTO Legal Order for Agricultural Trade: Issues for European Rural Policy in the Doha Round*, International and Comparative Law Quarterly, 2006, Vol. 55, s.812-813

OTP'nin günümüzdeki iki sütunlu yapısının temeli, 1999 yılında Berlin Zirvesinde üzerinde mutabakata varılan ve aynı yıl uygulamaya konan Gündem 2000 reform paketiyle atılmıştır. Üretim destekleri İlk sütunu, kırsal kalkınma ise ikincisini oluşturmaktadır. OTP'de yeni bir yapı olan ikinci sütun kapsamında, gelir çeşitlendirmesi, üretici örgütlerinin oluşturulması, genç çiftçilerin desteklenmesi gibi kırsal kalkınma tedbirleri yer almıştır. Ayrıca, MacSharry planının bir devamı olarak doğrudan gelir desteklerinin payının artırılması, diğer bir deyişle DTÖ kırmızı kutu (*amber box*) desteklerinin mavi kutu (*blue box*) desteklerine⁶ aktarılması ve üye ülkelerin kırsal kalkınma programlarında tarım-çevre tedbirleri için bir plan oluşturma zorunluluğu öne çıkan gelişmeler olmuştur. Bunların bir yansıması olarak Birlik, 2001 yılında DTÖ nezdinde başlayan Doha müzakerelerinde pozisyonunu güçlendirmiştir.⁷

OTP'nin dönüşüm süreci 2000'li yıllarda da devam etmiş, 2003 reformu⁸ destekleme politikalarında önemli değişiklikler getirmiştir. Avrupa tarımının küresel piyasalarda rekabet gücünün artırılması, çevresel unsurların üretime entegre edilmesi, kırsal alanın gelişimi, Topluluk tarım politikasının gelişmekte olan ülkelerin çiftçileri üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması gibi unsurlar, yapılan değişikliklerin odak noktası olmuştur. Bu amaçlar doğrultusunda, çiftçilere sağlanan desteklerin üretim kararına ve miktarına etkisini bertaraf etmek üzere Tek Ödeme Planı (*Single Payment Scheme*) devreye sokulmuştur. Bu sayede desteklerin üretimle ilişkisi ortadan kalkmış olmaktadır.⁹ Ayrıca söz konusu destekler için, belirli alanları (çevre, hayvan sağlığı ve refahı ile halk sağlığı ve bitki sağlığı) kapsayan AB mevzuatının ve iyi tarım ve çevre uygulamalarının gerekliliklerinin karşılanması koşulu getirilmiştir.¹⁰ Bunun dışında, OTP'nin ikinci sütunun oluşturan kırsal kalkınmaya doğrudan desteklerden fon aktarımı (*modulation*) karara bağlanmış ve böylece kırsal kalkınmaya verilen desteklerin artmasıyla birlikte bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması yönünde büyük bir adım atılmıştır.

⁶ DTÖ terminolojisinde destekler sınıflandırılmıştır; üretimi etkileyen ve ticareti bozucu etkiler yaratan kırmızı kutu destekleme tedbirlerinin azaltılması gerekmektedir; mavi kutu altında ele alınan destekler ise indirim taahhüdü kapsamında olmamakla birlikte bunların üretimi kısıtlayıcı unsurlar barındırması koşulu bulunmaktadır.

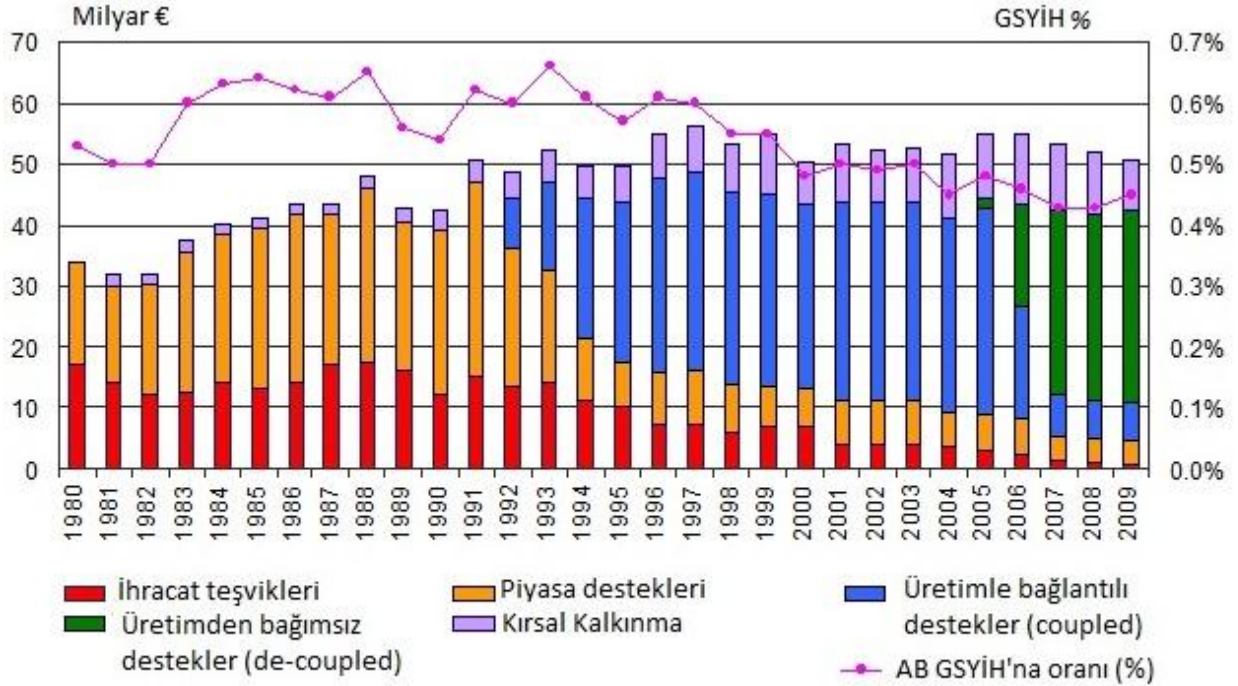
⁷ Michael Cardwell ve Christopher Rodgers, *Reforming the WTO Legal Order for Agricultural Trade: Issues for European Rural Policy in the Doha Round*, International and Comparative Law Quarterly, 2006, Vol. 55, s.809

⁸ Adını Franz Fischler'den alan Fischler Reformu olarak da anılmaktadır. Franz Fischler 1995-2004 yıllarında Tarım ve Kırsal Kalkınmadan Sorumlu Komisyoner olarak görev yapmıştır.

⁹ Üretimle ilişkili (*coupled*) desteklerin yerini üretimden bağımsız (*de-coupled*) destekler almıştır.

¹⁰ Bahsi konu AB mevzuatı desteklere ilişkin 1782/2003/EC sayılı Konsey Tüzüğü'nün Ek-3'ünde ve 2009 yılında bu Tüzüğü değiştiren 73/2009/EC sayılı Konsey Tüzüğü'nün Ek-2'sinde sıralanmaktadır.

OTP Harcamaları



Kaynak: Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü (DG AGRI)

2008 yılının Kasım ayında toplanan AB üye ülkelerinin Tarım Bakanları, OTP'ye daha etkin bir işlerlik kazandırmak amacıyla Sağlık Taraması (*Health Check of the CAP*) süreci üzerinde mutabakata varmışlardır. Üretim odaklı destekleme mekanizmasından üretici odaklı destekleme modeline doğru yöneliş, bu karar doğrultusunda devam etmiş, böylelikle üye ülkelerin üretimle ilişkili olarak vermeye devam ettikleri bazı destekleme kalemlerinin 2012 yılı itibariyle Tek Ödeme Planına entegre edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, doğrudan gelir desteği kaleminden kırsal kalkınma harcamalarına fon aktarımı ivme kazanmıştır.¹¹ Bunların dışında, 2004 ve 2007 genişleme dalgalarıyla Birliğe katılan 12 yeni üye ülkenin tarımsal desteklerden tam olarak faydalanmaları için 10 yıllık bir geçiş süreci öngörüldüğünden, bu zaman zarfında bazı sektörler için özel yardımların dayanağını oluşturan "Madde 68 tedbirleri"¹² için ek kaynak sağlanmıştır. Üretim ile ilgili olarak ise, 1988 yılından itibaren uygulanmakta olan arazilerin boş bırakılması sistemine son verilmiş, 1984 yılından beri süregelen süt kotalarının artırılarak 2015 yılı itibariyle tamamen kaldırılması¹³ yönünde düzenlemeler getirilmiştir.

Savaş yıllarının ardından tarım sektörünün rehabilitasyonu ve gıda arzının güvence altına alınması amaçlarıyla oluşturulan OTP, gerek Topluluk bütçesine olan etkisi gerek tarım ürünleri ihracatçısı konumunda bulunan ülkelerin üreticilerinde yarattığı fiyat baskısı

¹¹ Sağlık Taraması düzenlemeleriyle birlikte 2008-2013 yıllarını kapsayan modülasyon planı belirlenmiştir. Buna göre, daha önce belirlenen %5'e ilave olarak 2010 yılı itibariyle %2 ve daha sonraki her yıl için %1 olmak suretiyle 2013 yılı sonunda %10 oranında bir modülasyon planlanmıştır. Ayrıca 300.000 €'nin üzerindeki destekler için ek %4'lük modülasyona tabi tutulacaktır.

¹² 73/2009/EC sayılı Konsey Direktifinin 68. Maddesinde bazı sektörler için özel bir takım destekleme mekanizmalarının koşulları belirlenmiştir.

¹³ Burada bahse konu uygulama, süt sektöründe yumuşak iniş (*soft landing*) olarak adlandırılmaktadır. Süt üretiminde uygulanan kota sisteminin kaldırılarak piyasa odaklı bir politikaya geçiş öngörülmektedir.

nedeniyle, hem Topluluk içinde hem de uluslararası alanda yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Uruguay Görüşmeleriyle ivme kazanan çok taraflı ticaret müzakereleri ve genişleyen Topluluğun rekabet edebilir bir tarım sektörüne kavuşmasında bir önkoşul olan piyasa odaklı tarım politikası yönünde yükselen talep, 1988 yılında başlayan OTP'nin evrilmeye sürecinde itici güç olmuştur. Piyasa müdahalelerinin yerini piyasa odaklı politikanın ve devamlılığın yerini değişimin almaya başladığı çeyrek asırlık bu dönemde OTP, ekonomik işlevlerin yanı sıra çevresel ve sosyal amaçların da entegre edildiği çok işlevsel (*multi-functional*) bir yapıya bürünmüştür.¹⁴ Ancak, gelinen bu aşamada, gerek Birlik içinden gelen gerekse uluslararası platformda dile getirilen beklentileri henüz karşılamış görünmemektedir. Zira 2013 sonrası reform hazırlık çalışmalarının bir parçası olarak toplumsal tartışma kapsamında, OTP'nin hâlihazırda devam eden aksaklıkları toplumun çeşitli kesimleri tarafından vurgulanmıştır. Buna ilaveten, DTÖ Genel Müdürü Pascal Lamy 2006 yılında Yeni Delhi'de yaptığı bir konuşmada, müzakerelerde ilerleme kaydedilememesi dolayısıyla askıya alınan Doha Görüşmelerinin devam edebilmesi için, AB'nin tarımsal ürünlere uyguladığı tarifeler konusunda daha fazla inisiyatif kullanması gerektiğini vurgulamıştır.¹⁵ Tarifelerde gerekli indirim taahhüdünün verilebilmesi ise, beraberinde dış dünyaya kıyasla daha rekabetçi bir tarım sektörü için yapısal bir takım önlemlerin alınması gerektiği anlamına gelmektedir.

III. Yeni Bir Dönemin Hazırlıkları: “2020’ye doğru OTP”

2013 yılı sonrası AB bütçesinin yeniden şekillendirilmesine ilişkin Avrupa Komisyonun 19 Ekim 2010 tarihinde yayımladığı raporda¹⁶, AB bütçesinin temel ilkeleri ve işleyişi konularının kapsamlı bir şekilde ele alınmasının yanı sıra, bütçenin büyük bir bölümünü oluşturan OTP’de de Avrupa 2020 Stratejisinin ışığında önemli birtakım değişikliklerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda, rapor, doğrudan ödemelerin yeniden düzenlenmesi, OTP’nin çevre ve iklim değişikliği konularına daha fazla önem veren bir yapıya bürünmesi, DTÖ yeşil kutu¹⁷ (*green box*) ödemelerine uygun ve üye ülkeler arasındaki dengesiz dağılımı bertaraf edecek şekilde doğrudan ödeme seviyelerinin yeniden ayarlanması, daha etkin bir kırsal kalkınma stratejisinin öncelik kazanması gibi birçok konuda yenilikler öngörmektedir.

Bu rapora paralel, olarak Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü’nün 12 Nisan 2010 tarihinde başlattığı toplumsal tartışma ile birlikte reform sürecinde ilk ciddi çıktılar alınmaya başlamıştır. Toplumsal tartışmanın akabinde yayımlanan Komisyonun “2020’ye doğru OTP” başlıklı raporu ise, reform sürecinin meşru gerekçelerini ortaya koyarak 2011 yılı ortalarında Konseye ileteceği reform önergesi hakkında bazı senaryolar ileri sürmüştür.

Toplumsal tartışma genel olarak, neden tarımda ortak bir politikaya gereksinim duyulduğu, toplumun OTP’den neler beklediği, neden OTP’yi dönüştürme ihtiyacının ortaya çıktığı ve

¹⁴ Leonardo Casini ve Caterina Contini, *Certain Aspects of Structural Change in Rural Areas: The Experiences of Selected Countries*, Institute of Agricultural and Food Economics, Varşova, 2009, s. 10

¹⁵ Hindistan Uluslararası Ekonomik İlişkiler Araştırma Konseyi, “*The WTO and the Doha Round: The Way Forward*”, Yeni Delhi, 6 Nisan 2006;

http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl23_e.htm

¹⁶ Avrupa Komisyonu, Brüksel, 19.10.2010, COM(2010), 700 Final:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0700:FIN:EN:PDF>

¹⁷ DTÖ terminolojisinde, üretim üzerinde etkisi olmayan veya ticareti bozucu unsurlar barındırmayan (ya da üretime veya ticarete etkisi minimum düzeyde olan) destekleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Herhangi bir desteğin bu kategoride ele alınabilmesi için karşılaması gereken kriterler, Uruguay Görüşmeleri Tarım Anlaşmasının Ek-2’sinde belirlenmiş olup, bunlar indirim taahhüdünden muaf tutumudur.

reform sürecinde ne gibi araçların kullanılması gerektiği soruları etrafında dönen tartışma sürecine katılan, çiftçiler, çiftçi örgütleri, dernekler, tüketiciler, çeşitli alanlarda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, düşünce kuruluşları ve araştırma merkezleri gibi farklı kesimlerin konuya yaklaşımını ortaya koymuştur.¹⁸ Burada, bildirilen yaklaşık 5700 adet görüş çerçevesinde elde edilen çıktılar ele alınacaktır.

i. Neden tarımda ortak bir politikaya gereksinim duyulmaktadır?

Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılının Aralık ayında yayımlanan bir raporda¹⁹, toplumsal tartışmanın yanıt aradığı sorularla büyük oranda benzerlik gösteren konulara açıklama getirilmiştir. Rapora göre, piyasa mekanizmalarının tarım sektöründe istikrar sağlama noktasında yetersiz kalması, tarım politikasının çevresel ve sosyal çıktılara katkıda bulunarak birçok kamu yararı sağlaması, sürdürülebilir kırsal kalkınma ve en önemlisi Birlik düzeyinde bir politika izlemenin yüksek katma değeri ortak bir tarım politikası oluşturmada önemli gerekçeler olarak yer almaktadır. Tarımın büyük bir etkileşim içinde bulunduğu birçok politika alanında, Topluluğa bütüncül bir bakış açısı sağlamak ve böylece birbiriyle uyumlu olarak bu alanlarda gelişme sağlamak, OTP'nin oluşumunda ve tarihsel evriminde oldukça önemli yere sahiptir. Toplumsal tartışmada bu soruya yönelik verilen yanıtlar da raporda belirtilenlerle büyük oranda örtüşmektedir. Tarımsal çıktılardan yanı sıra, çevre, kırsal/kent dengesi gibi tarımsal olmayan çıktılar sağlayan Birlik tarım politikasının ulusal politikalara kıyasla daha fazla katma değer sağladığı görüşü ön plana çıkmıştır.

ii. OTP'den beklentiler nelerdir?

Daha önce de değinildiği gibi, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde küresel anlamda tarım politikalarının önceliği gıda arzını güvence altına almak olmuştur. Aynı durum, 1960'lı yılların başında uygulanmaya başlanan OTP'nin önceliklerine de yansımıştır. Ancak, OTP'de reform dalgasının başladığı 1988'den günümüze kadar geçen sürede, tarım sektörünün sağladığı kamusal faydalar olarak addedilen çevre, iklim değişikliği, kırsal kalkınma, sosyal uyum gibi alanlar da öncelikler arasında yer almaya başlamıştır. Toplumsal tartışma sürecinde katkıda bulunan katılımcıların Birliğin tarım politikasından beklentileri de, OTP'nin önceliklerinde zaman içerisinde meydana gelen bu değişikliklerin toplumun beklentileriyle paralel olduğunu doğrular niteliktedir. Gıda güvencesi ve güvenliği, üreticilere sağlanan destekler ve uygun fiyatta kaliteli ürün beklentileri arasında yerini korurken, OTP'nin çevreye duyarlı üretim tekniklerini teşvik etme, kırsal alanda sürdürülebilirliği sağlama, gelişmekte olan ülkelere gıda yardımından ziyade bu ülkelerde tarımsal üretime teknik destek sağlama, kırsal nüfusun istikrarına yönelik istihdam yaratma gibi hususlara ağırlık vermesi gerektiği düşüncesi geniş bir kesimin ortak paydasını oluşturmuştur. Bunun yanında, Almanya, Avusturya ve Hollanda'da hayvan hakları savunucuları yüksek oranda katılım gerçekleştirerek, hayvan refahı kurallarına karar alıcılar tarafından daha fazla önem verilmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Özetle, toplumsal beklentiler sadece tarımsal üretimle bağlantılı olmayıp, çok işlevsel bir OTP noktasında birleşmiştir.

¹⁸ DG AGRI, *The Common Agricultural Policy after 2013 Public Debate: Summary Report*; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf

¹⁹ Why Do We Need a Common Agricultural Policy?, Discussion Paper by DG Agriculture and Rural Development, Aralık 2009; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf

iii. Neden OTP’de reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır?

Katılımcıların bir önceki soruya ilişkin katkıları göz önüne alındığında, değişen koşullarda neden OTP’nin yetersiz kaldığı ve tarım politikasında dönüşüme ihtiyaç doğduğu konularında kamuoyu izlenimleri hakkında bazı çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Keza tarım politikasına yönelik reform hazırlıklarının meşru gerekçeleri olarak, çevre, sürdürülebilirlik, kalite standartları gibi piyasa dışı unsurların öneminin artması gösterilmiştir. Bunların haricinde, desteklerin dağılımında üye ülkeler arasında oldukça geniş bir marjda seyreden eşitsizlik²⁰, özellikle Polonya olmak üzere bazı üye ülkelerdeki katılımcıların dile getirdikleri reform gerekçelerinin başında gelmektedir.

iv. Gelecekteki OTP’de hangi politika araçları kullanılmalıdır?

OTP’nin mevcut yapısının beklentileri karşılayamadığı noktalarda, katılımcıların bir kısmı radikal bir takım değişikliklerin gerektiği düşüncesindeyse de, büyük bir çoğunluğu, gerekli küçük değişikliklerin gerçekleştirilmesi ile birlikte OTP’nin temel niteliklerinin korunmasından yana öneriler getirmiştir. Paydaşlar, tarımsal üretimin modern teknolojiyle desteklenmesi ve böylece verimliliğin artırılması gerektiği konusunda hemfikir görünmektedir. Modülasyonun doğru bir politika olmadığı ve her iki sütun için de sabit fon ayrılmasının, çeşitli AB fonlarının daha iyi koordine edilmesiyle birlikte kırsal alanın gelişiminde daha etkin bir rol oynayacağı görüşü öne çıkmaktadır. Düşünce kuruluşları tarafından sağlanan katkılar ise liberalleşme veya otarşi yanlıları olarak iki zıt kutupta toplanmış bulunmaktadır. Liberalleşmeden yana olan görüşler, tarife, kota ve diğer ticari engellerin bertaraf edilmesi, birinci sütunun tamamen ve kırsal kalkınma tedbirinin de kısmen kademeli olarak ortadan kaldırılması ile birlikte AB bütçesinin büyük oranda küçültülmesi gerektiği doğrultusundadır. Öte yandan, tartışmaya yansıyan diğer bir görüşe göre, sıkı fiyat politikalarını devreye sokmak suretiyle tarımda kendi kendine yeter bir yapıya ulaşmak mümkün olacaktır.

OTP’nin mevcut halinin tıkanma noktalarının belirlenmesi ve bunlara karşı getirilen çözüm önerilerine yönelik bu dört soruya ek olarak toplumsal tartışmada, doğrudan OTP kapsamında ele alınmasa da tarım politikasıyla bağlantılı olarak farklı konulara da değinilmiştir. GDO içeren ürünlerin üretiminin orta ve uzun vadede insan sağlığına ve çevreye olası etkilerinin kapsamlı bir şekilde araştırılması gerekliliği, tüm AB ülkelerindeki tüketicilerin GDO konusundaki endişelerine işaret etmektedir. Ayrıca, hayvan refahı kurallarının geliştirilmesi, gıda güvenliğinin temini, zirai ilaçların kullanımının kısıtlanması ve “Silahlar Hariç Her Şey” (*Everything But Arms*)²¹ inisiyatifi ile birlikte gelişmekte olan ülkelerdeki üreticilerin yaşam şartlarının iyileştirilmesi, katılımcıların üzerinde durdukları ve karar alma sürecinde dikkate alınması gerektiğini düşündükleri diğer konuları oluşturmaktadır.

Toplumsal tartışmanın çıktılarının en önemlisi, katılımcıların tamamına yakınında, tarım politikasının ulusallaştırılmasına karşı net bir duruşun sergilenmesidir. Zira Eurobarometrenin

²⁰ 2013 yılı itibariyle birinci sütun harcamalarının dağılımı göz önüne alındığında, Letonya (83 €/hektar) en düşük, Yunanistan (544 €/hektar) ise en yüksek seviyede faydalanıcı konumdadır. Bkz. European Parliament Directorate General for Internal Policies, *The Single Payment Scheme After 2013: New Approach-New Targets*, 2010;

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=lt&file=31208>

²¹ 2 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe giren ve daha sonra Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi hakkında 2501/2001/EC sayılı Konsey Tüzüğü kapsamına dahil edilen 416/2001/EC sayılı Konsey Tüzüğüyle (*EBA Regulation*) düzenlenmiş ve En Az Gelişmiş Ülkelerin silah ve mühimmat haricindeki AB’ye olan ihracatlarında, miktar kısıtlaması olmaksızın gümrük vergisinden muaf tutuldukları sistemdir.

2009 yılında yapmış olduğu çalışmanın sonuçları da bunu doğrular niteliktedir. Buna göre, AB vatandaşlarının %90'ı tarım ve kırsal kalkınma politikalarının AB geleceği için hayati bir öneme sahip olduğu yönündedir.²² Tartışmaya katılım sağlayanların yansıtıkları görüşlerde ortak noktalar:

- ✓ çok işlevsel bir tarım politikası (diğer AB politikalarıyla uyumlu),
- ✓ çevresel, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirlik çerçevesinde gıda güvencesinin temini,
- ✓ piyasa müdahalesinin yerini rekabet edebilirliği artırmak adına risk ve kriz yönetimi araçlarının alınması,
- ✓ kırsal alanların sürdürülebilir kalkınması,
- ✓ her iki sütun için yeterli miktarda fon ayrılması,
- ✓ OTP'nin, yeni üye devletler, küçük üreticiler ve az gelişmiş bölgeler için uygulamada daha adil bir yapıya kavuşturulması,
- ✓ AB içinde üretilen ürünler ile ithal ürünler arasında daha rekabetçi bir zemin oluşturulması,
- ✓ OTP'nin gelişmekte olan ülkelerdeki üreticilere olan etkisini minimum düzeye indirilmesi ve
- ✓ küresel açlıkla mücadele alanında aktif bir politika izlenmesi

olarak sıralanmaktadır.

Toplumsal tartışmanın ardından, 2013 reformu sonrasında OTP'nin genel çerçevesinin çizildiği ve politika seçeneklerinin belirlendiği İletişim Raporu²³, 18 Kasım 2010 tarihinde Komisyon tarafından yayımlanmış, böylelikle kurumlararası tartışma sürecini başlamıştır. İki sütundan oluşan yapının korunacağı güçlü bir OTP'nin devam etmesi gerektiğinin büyük bir çoğunluk tarafından dile getirildiği bildirilen raporda, önümüzdeki dönem için **stratejik hedefler** belirlenmiştir. Buna göre, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'nün (FAO) yaptığı hesaplamalarda 2050 yılı itibarıyla küresel gıda talebinde %70 civarında artış görüleceği²⁴ göz önüne alınarak gıda güvencesinin sağlanması, yeni dönemdeki önceliklerin başında gelmektedir. Bunun yanı sıra, doğal kaynakların sürdürülebilirliği temelinde kaliteli ve güvenli gıda arzı sağlayan üreticileri desteklemek ve kırsal bölgelerde istihdam seviyesi artırılarak kırsal nüfusun devamlılığını sağlamak amaçlanmaktadır. Çevre-dostu üretim tekniklerinin hâkim olduğu ve desteklerin daha eşit bir şekilde dağıtıldığı birinci sütun ile rekabetçi, yenilikçi, iklim değişikliğine ve çevreye duyarlı bir kırsal kalkınma politikası, belirlenen stratejik hedeflere yönelik oluşturulacak politika araçlarında odak noktasını oluşturacaktır.

OTP'nin gelecekte hangi **temel amaçlar** doğrultusunda şekilleneceği İletişim Raporunda belirlenmiş, 17 Mart 2011 tarihinde gerçekleştirilen Tarım ve Balıkçılık Konsey toplantısında, üye devletler de bu amaçlar üzerinde mutabık kalmışlardır.²⁵ Ekonominin diğer sektörleriyle kıyaslandığında tarım sektöründe yer alan üreticilerin karşılaştığı gelir ve fiyat değişkenliği ile çevre, hayvan sağlığı ve refahı ile gıda güvenliği çerçevesinde, Avrupa vatandaşlarının

²² Bkz. http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_en.htm

²³ Avrupa Komisyonu, *CAP Towards 2020*, Brüksel, 18.11.2010, COM(2010), 672 Final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF>

²⁴ FAO, *How To Feed The World In 2050*, Roma, 12-13 Ekim 2009;

http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf

²⁵ AB Konseyi, *Presidency conclusions on the communication from the Commission*, 17 Mart 2011, Brüksel; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/120009.pdf

taleplerine paralel olarak ortaya koyulan yüksek standartlar dikkate alınarak, çiftçilere sağlanan gelir desteği, doğal kısıtlara haiz alanlarda üreticiye ek destekler ve küresel piyasalarda rekabet gücünü iyileştirici önlemlerle birlikte devam edilebilir koşullar altında gıda üretimi, belirlenen temel amaçlardan ilkinin oluşturulmuştur. İkinci olarak, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve çevresel kamu yararı çerçevesinde modern ve yenilikçi tarımsal üretim tekniklerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Öyle ki, her ne kadar tarımda ortak bir politikanın benimsenmesi kamu yararı üretmede oldukça önemli katkılar sağladıysa da, küresel iklim değişikliği ve çevresel sorunlarla ilgili olarak yükselen kaygılar karşısında OTP'nin çevre misyonunu başarılı bir şekilde yerine getirebilmesi için, bu konuda daha fazla inisiyatif kullanılması gerektiği düşüncesi, OTP'de reform ihtiyacı doğuran nedenler arasında yerini almıştır.²⁶ Bunlarla birlikte 2013 sonrası yeni OTP'nin amaçlarından üçüncüsü, dengeli bölgesel kalkınma olarak belirlenmiştir. Yaşlanan nüfus, istihdam olanaklarının daralması sonucu kırdan kente göç eğiliminin artması ve bunların bir uzantısı olarak toprak bırakma (*land abandonment*), kırsal kesimde karşılaşılan sorunların başında gelmektedir. Özellikle son iki genişleme süreciyle beraber, kırsal kesimin sorunlarına yönelik tedbirlerin OTP içindeki önemi artmıştır. Dengeli bölgesel kalkınma modeli, kırsal alanda ekonomik faaliyetlerin çeşitliliğini artırarak sosyal, demografik ve ekonomik açıdan sürdürülebilir bir "kırsal alana" ulaşmayı hedeflemektedir.

IV. Reform Hazırlıklarında Sona Doğru

İletişim Raporunun yayımlanmasıyla başlayan ve 25 Ocak 2011 tarihinde sona eren AB kurumları ve paydaşlar arasındaki istişare sürecini takiben, etki analizi çalışmalarını başlatmak üzere, Avrupa 2020 Stratejisinin amaçlarına paralel olarak üç senaryo belirlenmiştir.²⁷

1. Senaryo: *Düzenleme*

Çiftçilerin düşük gelir düzeyleri dikkate alınarak doğrudan ödemelerin yeri korunurken, sabit oran (*flat rate*) ya da objektif sosyal ve ekonomik kriterler aracılığıyla üye devletler ve üreticiler arasında yeniden dağılım öngörülmektedir. Ancak, iklim değişikliği, yenilenebilir enerji, sürdürülebilir su kaynakları yönetimi gibi çevrenin korunması ilkesi merkezinde toplanan tedbirlere yönelik olarak kırsal kalkınma fonlarındaki artış sınırlı düzeyde kalacaktır. Ayrıca piyasa tedbirlerinin (risk yönetim araçları, özel stoklama, piyasa müdahalesi vb.) yeniden düzenlenip daha sade ve etkili bir yapıya kavuşturulması düşünülmektedir.

2. Senaryo: *Entegrasyon*

Doğrudan desteklerin daha dengeli bir şekilde üye devletler ve üreticiler arasında yeniden dağıtılması, bu senaryoda da ele alınmıştır. Tek Ödeme Planının temel gelir desteği ve ek ödemeler olarak iki bileşende toplayan bu yaklaşımda, tarım-çevre tedbirleri için zorunlu ek destek sağlanması, küçük çiftçiler için idari prosedürlerin basitleştirilerek verilen desteğin artırılması ve doğal kısıtlara haiz alanlarda telafi edici ödemeler yer almaktadır. Ayrıca, büyük çiftçilerin kırsal istihdamda oynadığı rol göz ardı edilmeden, doğrudan desteklerde bir

²⁶ DG AGRI, *The Common Agricultural Policy after 2013 Public Debate: Summary Report*, s.22;

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf

²⁷ Avrupa Komisyonu, 2020'ye Doğru OTP Reformu: Etki Analizi İçin İstişare Raporu (The Reform of the Cap Towards 2020: Consultation Document for Impact Assessment);

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/consultation-document_en.pdf

üst sınır belirlenmesi planlanmaktadır. Bunların dışında, piyasa tedbirleri güvence ağı olarak varlığı devam ettirecek, getirilecek yeniliklerle birlikte daha etkili ve basitleştirilmiş bir yapıya sahip olacaktır. Kırsal kalkınma politikasında hâlihazırda uygulanan tedbirler, çevre, iklim değişikliği ve biyo-çeşitliliğin korunması amaçları doğrultusunda ve 2020 Stratejisinde belirlenen önceliklerle paralel olarak yeniden düzenlenecektir. Ayrıca, kırsal kesimde gelir istikrarını sağlamak adına, DTÖ yeşil kutu destekleriyle tam olarak uyumlu bir mekanizma oluşturulacaktır. Objektif bir kritere dayalı olarak, ikinci sütun fonlarının üye devletler arasındaki dağılımının yeniden ele alınacaktır.

3. Senaryo: *Yeniden Odaklanma*

Yeniden odaklanma senaryosunda, 1992 yılında başlayan reformlarla beraber tarım politikasında korumacılıktan uzaklaşıp piyasa kurallarının hâkim olduğu paradigmaya kademeli geçişin yerine ani bir liberalizasyon öngörülmekte, bu amaçla doğrudan ödemelerin ve piyasa müdahale mekanizmalarının zaman içerisinde tamamen ortadan kaldırıldığı, üreticiye sağlanan desteklerin çevresel kamu yararı kapsamında yapılacak ödemelerle sınırlı tutulduğu bir politika benimsenmektedir. Bunun bir yansıması olarak üreticilerde meydana gelecek gelir kaybını telafi etmek için, kırsal kalkınma politikası altında geçici tedbirler alınması söz konusudur. OTP'nin odak noktasını daha ziyade çevre boyutuna taşıyan bu yaklaşımda, OTP'nin eleştirilere maruz kalmasına neden olan bütçesel yükün büyük ölçüde azalması öngörülmektedir. Ancak, gelir kaybı yaşayan üreticilerin üretimi artırma yoluna gitmeleri ve dolayısıyla çevresel hedeflerin sektöre uğraması ihtimali göz önünde bulundurularak, gelir kaybını telafi edici ulusal politikalar devreye sokulabilecektir.

	Doğrudan Ödemeler	Piyasa Tedbirleri	Kırsal Kalkınma
Düzenleme Senaryosu	*Mevcut sistemin korunması *Üye devletler arasında eşit dağılım(tek sabit oran uygulaması ya da objektif bir kriter)	*Daha etkili risk yönetim araçları *Mevcut piyasa araçlarının basitleştirilmesi	*Çevre ve iklim sorunlarına yönelik kırsal kalkınma tedbirleri *Fonda sınırlı düzeyde bir artış
Entegrasyon Senaryosu	* Üye devletler arasında eşit dağılım(daha objektif bir kriter ve üst sınır uygulaması) *Temel gelir desteği ve ek ödemeler(tarım-çevre tedbirleri için zorunlu ödemelere ilaveten küçük üretici, az gelişmiş bölgeler gibi özel durumlar)	*Mevcut piyasa araçlarının basitleştirilmesi	*Fonların üye devletler arasında daha dengeli dağılımı *Çevre, iklim değişikliği, biyo-çeşitlilik vb. alanlarında AB hedefleri kapsamında daha etkili tedbirler *Gelir istikrarına yönelik DTÖ kurallarına uygun mekanizma
Yeniden Odaklanma Senaryosu	*Doğrudan ödemelerin aşamalı olarak ortadan kaldırılması *Çevre tedbirleri için kısıtlı destek	*Kriz zamanlarında devreye sokulan tedbirler haricinde bütün piyasa tedbirlerinin ortadan kaldırılması	*Çevre ve iklim değişikliği odaklı tedbirler

Genel olarak, düzenleme senaryosunda ele alınan değişiklikler, OTP'deki mevcut uygulamalarda herhangi önemli bir değişiklik öngörmemekle beraber, doğrudan ödemelerde üye devlet arasında var olan farklılıkların giderilmesi sorununa çözüm olarak sabit oran belirlenmesi düşünülmektedir. Entegrasyon senaryosunda ise, her iki sütunda da sorun odaklı iyileştirmeler beklenmektedir. OTP bütçesinin büyük bir oranının az sayıda büyük üretici tarafından kullanıldığı yönündeki eleştiriler karşısında gelir desteklerinde üst sınır uygulaması getirilmekte, ayrıca küçük üreticilerin OTP'den daha fazla faydalanması için gerekli önlemler alınmaktadır. OTP'nin çevresel kamu yararı üretme bakımından etkili bir yapıya kavuşmasına yönelik olarak, hem doğrudan destekleme hem kırsal kalkınma politikalarında çevre vurgusu güçlendirilmiştir. Bunların haricinde, piyasa tedbirlerinde radikal değişikliklerle tam liberalizasyon yerine yeniden düzenleme yoluyla gerek kamuoyunun gerek AB kurumlarının güçlü OTP talebine paralel olarak güvence ağı işlevinin sürdürülmesi amaçlanmaktadır. Üçüncü senaryo ilk ikisinden oldukça farklı bir yapıya sahiptir. Çiftçilere verilen desteklerin oldukça sınırlı bir miktara indirilmesi ve ulusal fonların gelir kaybını telafi edecek bir araç olarak görülmesi, toplumsal tartışmaya da yansıdığı gibi tarımda Birlik düzeyinde ve güçlü bir politika oluşturulması gerektiği yönünde seyreden kamuoyu görüşüne ters düşmektedir. Ayrıca, gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı, çevre, biyo-çeşitlilik gibi alanlarda üreticinin maliyetini artıran yüksek standartları telafi niteliğinde kısıtlı destek sağlandığı düşünüldüğünde, üreticilerin sürdürülebilirlik ilkesine bağlı bir üretim tekniğini devam ettirmesi, desteklerin azaldığı rekabetçi piyasa ortamında imkânlar dâhilinde görülmemektedir.

İstişare Raporunda belirlenen bu üç politika seçeneği ile ilgili olarak Komisyon etki analizi çalışmalarını tamamlamıştır. OTP'de gerçekleştirilecek değişikliklere ilişkin Komisyonun hazırladığı ve 12 Ekim 2011 tarihinde Konsey ve Parlamento'ya sunulan mevzuat önerilerinin yasalaşması²⁸ reform sürecinin son aşamasını oluşturmaktadır.

V. Reform Paketi

Reform ihtiyacını doğuran ekonomik, çevresel ve bölgesel unsurlara cevaben OTP'nin yeniden yapılandırılma sürecinde, Avrupa 2020 Stratejisi hedeflere paralel olarak, uygun düzeyde gıda üretimi, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve dengeli bölgesel kalkınma amaçlanmaktadır. Bu bağlamda Komisyon tarafından sunulan Tek Ortak Piyasa Düzenine ilişkin (Single Common Market Organisation, Single CMO) mevzuat değişiklik önerisinde, kriz zamanlarında daha esnek ve etkili bir yapıda işleyecek kriz rezervi fonunun oluşturulması öngörülmektedir. Kriz rezervi, Komisyona acil durumlarda ani müdahale edebilme yetisi sağlayacaktır. Buna ilaveten, reform ile birlikte OTP'nin piyasa odaklı rotası devam edecek, böylece bazı özel destekleme planları (yağsız süt tozu, şerbetçiotu ve ipekböceği) ve şekerde hâlihazırda uygulanan üretim kotaları sistemi yürürlükten kaldırılacaktır.

İki sütunlu yapının korunacağı OTP'de doğrudan ödemelerde yapılması planlanan değişikliklerle birlikte üye devletler ve çiftçiler arasında mevcut uygulamadan kaynaklanan dengesizliklerin (hektar başına ödeme miktarı en yüksek yaklaşık 700 Euro en düşük yaklaşık 150 Euro arasında değişmektedir) kademeli olarak bertaraf edilmesinin hedeflenmektedir. Taslak

²⁸ ABİA'nın 43. Maddesinin 2. Fıkrasına göre, Parlamento ve Konsey OTP ve OBP(Ortak Balıkçılık Politikası) ile ilgili yasal düzenlemeleri, aynı Anlaşmanın 294. Maddesinde esasları belirlenen olağan yasama usulü (ordinary legislative procedure-ortak karar alma mekanizması olarak da anılmaktadır) çerçevesinde oluşturmaktadır.

mevzuatta doğrudan destekler temelde ikiye ayrılmaktadır: zorunlu ve gönüllü planlar. Zorunlu planlar, üye devletler tarafından uygulanması tercihe bırakılmayan Esas Ödeme Planı, Yeşil Ödeme ve Genç Çiftçiler İçin Ödeme Planından oluşmaktadır. Bunların dışında, üye devletler, kendilerine tanınan sınırlar çerçevesinde bazı ürünlerde üretimle bağlantılı ödemelere devam edebilecekler ve doğal kısıtı olan alanlara destek sağlayabileceklerdir. Reformla birlikte destekleme politikasındaki önemli değişikliklerden biri de, tarımsal üretimde çevresel faktörlerin gözetilmesinin çiftçilere ilave destek sağlayacak olmasıdır. Hâlihazırda, çapraz uyum (cross compliance) gereği doğrudan ödemelerden faydalanmak için çiftçilerin gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı ile iyi tarım uygulamaları gerekliliklerini karşılaması gerekmektedir. Bu kriterlere uygunsuzluk ise, çiftçilere sağlanan doğrudan ödemelerin belirli bir kısmının askıya alınması veya kesintiye uğraması olarak tezahür etmektedir. Komisyonun hazırladığı taslak mevzuatta, çapraz uyum gerekliliklerinde sadeleştirmeye gidilerek Esas Ödeme Planı kapsamında desteklerden yararlanmak için çiftçilerin yerine getirmesi gereken kriterler basitleştirilmiş, bunlara ilaveten yeni mevzuatta yer alacak kriterleri karşılamaları durumunda çiftçilere Yeşil Ödemelerden faydalanabilme imkânı sunulmuştur. Genel olarak değerlendirildiğinde, doğrudan ödemelerin 2013 sonrası daha dengeli bir dağılıma sahip olması ve çevresel/ekolojik boyutunun daha fazla ön plana çıkması beklenmektedir.

Bunlara ilaveten, AB toplam yüzölçümünün % 92’lik, toplam istihdamda ise %53’lük payla kırsal alanlar, AB’nin büyüme hedefleri için oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Sosyo-ekonomik farklılıklar arz eden Avrupa kırsalında bazı alanlar büyüme ve istihdam oranları bakımından kentsel alanlara kıyasla oldukça iyi durumdayken bazı alanlarda ise sosyal ve ekonomik açıdan ciddi problemlerle karşılaşmaktadır. Bunlar göz önüne alındığında, kırsal kalkınma politikasının diğer politikalarla birlikte ele alınması ve esnek bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Yeni yaklaşımda, Birlik düzeyinde hazırlanacak Ortak Stratejik Çerçeve (Common Strategic Framework) ile Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Uyum Fonu ve Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu entegre bir yaklaşımla ele alınmakta ve Avrupa 2020 Stratejisinde belirlenen hedefler ışığında her bir fon için amaçlar ortaya koyulmaktadır. Bahse konu Çerçeve belgesi, fonlar arasında uyumu ve tamamlayıcılığı sağlamayı amaçlamakta, fonların kullanımına ilişkin ortak kurallar ve ilkeler ortaya koymakta, bunun yanında her fonun kendi önceliklerini gerçekleştirebilmesi için yeterli esnekliği sağlamaktadır. Ayrıca, kırsal kalkınma tedbirleri yeniden ele alınacaktır; böylece tipolojilerine göre bazı tedbirlerin gruplandırılacak, bazıları kapsam ve uygunluk kriterleri açısından yeniden düzenlenecek ve yeni tedbirler (ürün, hayvan ve bitki sigorta primlerine katkı sağlamayı, hayvan ve bitki hastalıkları ile çevresel faktörler neticesinde ortaya çıkabilecek gelir kayıplarını önlemek amacıyla oluşturulan karşılıklı fon aracılığıyla sağlanacak gelir istikrar aracını içeren risk yönetimi tedbiri gibi) oluşturulacaktır.

“Yatay konular” olarak da adlandırılan OTP’nin finansmanı ile yönetim ve kontrol sistemlerine dair taslak mevzuat incelendiğinde, OTP ödemelerinin faydalanıcıya ulaşması sürecinde, piyasa tedbirleri, doğrudan destekler, kırsal kalkınma gibi harcama kalemleri için uygulanan ortak yönetim (shared management) ilkesi gereği üye devletlerce oluşturulması gereken Ödeme Ajansı, Koordinasyon Kuruluşu gibi idari yapılanmanın büyük oranda aynı kaldığı ortaya çıkmaktadır. Taslak düzenlemede, üye devletlerde tek bir ödeme ajansının faaliyet göstermesi, bölgesel ödeme ajanslarının kurulduğu üye devletlerin ise ödeme ajansları arasında koordinasyonu sağlamak adına ulusal düzeyde de bir ödeme ajansı görevlendirmeleri gerektiği yer almaktadır. Ayrıca, hâlihazırda kullanılan ve çiftçilere verilen yardımların doğruluğunu kontrol ve tescil eden Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin (IACS) uygulanmaya

devam edecektir. Çapraz uyum ile ilgili olarak, Komisyonun önerisiyle birlikte kapsam daraltılmış ve basitleştirilmiştir. Bu doğrultuda belirlenen kriterlerin iklim değişikliği sorununa daha etkili bir çözüm arayışının yansımaları olduğu ifade edilebilir. Yalnızca çapraz uyum kuralları ile sınırlı olan çiftlik danışma sistemine ilişkin olarak ise, yeni düzenlemelerle birlikte 2013 sonrasında sistemin kapsamının biyoçeşitlilik, su kaynaklarının korunması, hayvan hastalıkları bildirim, iklim değişikliği gibi konuları da içerecek şekilde genişletilmesi beklenmektedir.

VI. Türkiye'nin Reformlara Bakış Açısı

Türkiye'de GSYİH'nin yaklaşık %8'ini ve toplam istihdamın yaklaşık 1/4'ünü oluşturan tarım sektörü, ekonomik ve sosyal açıdan oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu çerçevede, 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla üyelik için müzakerelere başlayan Türkiye, OTP'deki reform çalışmalarını yakından takip etmektedir. Zira ulusal mevzuatı AB müktesebatına uyumlaştırma sürecinde gerekli hukuki ve idari yapıyı oluşturma ve üyeliğin getireceği rekabet koşullarına hazırlık aşamalarında, AB'de meydana gelecek değişikliklerin etkileri kaçınılmaz olacaktır.

Tarım politikasının önceliklerinin ele alındığı 25 Nisan 2006 tarih ve 26148 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5488 sayılı Tarım Kanununun 6. Maddesi göz önüne alındığında, Türkiye'nin OTP ile aynı amaç ve ilkeleri benimsediği görülmektedir. Fiyat dalgalanmalarının bertaraf edilmesi, gelir istikrarı, haksız rekabetin önüne geçilmesi, gıda güvenliği ve güvencesi, kırsal alanda gelir çeşitliliği, sürdürülebilir kalkınma, çevresel kamu yararı üretimi gibi birçok amaç bu kapsamda sıralanabilir. Bu amaçlara yönelik olarak reform sonrasında uygulanacak politika araçları, destekleme ve kırsal kalkınma itibarıyla, Türkiye için üyelik perspektifinde kilit rol oynayacaktır.

Birinci sütun kapsamındaki desteklerin hem üye ülkeler hem çiftçiler arasındaki dağılımının daha adil ve eşit bir şekilde düzenlenmesi gerektiği, paydaşların, üye ülkelerin ve AB kurumlarının ortak paydasını oluşturmaktadır. Buna göre tarihsel yaklaşımın²⁹ yerini objektif bir kriterin alması, Türkiye'nin de çıkarınadır. Reform sürecinde bu soruna çözüm olarak sunulan tek sabit oran uygulaması göz önüne alındığında, 2007 yılında FADN verilerine dayanarak belirlenen bu oran hektar başına 266 € seviyesindedir.³⁰ Böylelikle, geçiş

²⁹ Tarihsel yaklaşım, tarihsel referans döneminde (*historic reference period*) çiftçilerin elde ettiği desteklemelerin ve desteklenen tarımsal arazilerin temel alınarak üye ülke genelinde ulusal tavanın belirlendiği yaklaşımdır. Tek Ödeme Planında tarihsel referans dönemi 2000-2002 yıllarını kapsamaktadır. Tek Ödeme Planında tarihsel yaklaşımın yanı sıra üye devletlerden bazıları bölgesel yaklaşımı (*regional model*) ya da tarihsel yaklaşımdan bölgesel yaklaşıma geçmeyi öngören dinamik hibrit modeli benimsemişlerdir. Bölgesel yaklaşımda referans dönemde sağlanan destekler çiftçi bazlı değil bölgesel olarak belirlenmekte, daha sonra bu miktarın söz konusu bölgedeki uygun arazilere bölünmesiyle hektar başına ödeme hakları (*payment entitlement*) belirlenmektedir. Bkz. Single Payment Scheme - the concept;

http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_en.pdf

Yeni üye devletlere ise (2004 ve 2007 yıllarında Birliğe katılan AB-12 ülkeleri) Tek Ödeme Planına geçiş dönemi için bu sistemden ayrı, üretimle ilişkisi olmayan Tek Arazi Ödeme Planı (*Single Area Payment Scheme, SAPS*) kapsamında destek sağlanmaya başlamıştır. Bkz. Katarzyna Kosior, *New Stakeholders in the Common Agricultural Policy: A Real Burden to Reform Processes in the Enlarged European Union?*, European Law Journal, Vol. 11, No. 5, September 2005, s. 584

³⁰ European Parliament Directorate General for Internal Policies, *The Single Payment Scheme After 2013: New Approach-New Targets*, 2010, s.81;

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=It&file=31208>

döneminin sona erdiği 2024 yılı itibariyle OTP bütçesinin doğrudan ödeme kaleminden AB üyesi olarak Türkiye'nin payına düşecek olan miktarın, uygulanması muhtemel söz konusu sabit fiyat oranı temelinde diğer Üye Devletlerde olduğu gibi hektar başına 266 € olması beklenmektedir. Bu durumda Türkiye, 10 yıllık bir geçiş süresinin ardından doğrudan destek kaleminden 10,4 milyar € alacaktır.

Doğrudan destek kalemi dışında, üye ülkelerin özel koşulları dikkate alınarak birinci sütun kapsamında sağlanması gündemde olan özel destekleme mekanizması, üyelikle birlikte rekabet gücü zayıflayacak olan üreticiler açısından hayati niteliktedir. Karadeniz bölgesindeki çay üreticilerinin, AB'de çay için belirlenen düşük tarife oranları nedeniyle olumsuz etkilenecek olması örnek olarak verilebilir. Bu noktada, özel destekleme mekanizması, oluşacak olumsuz etkileri azaltmada ve kırsal kesimin refahında meydana gelebilecek ani düşüşleri önüne geçmede oldukça önemli bir rol oynayacaktır.

Geniş tarım arazilerine ve sulama imkânlarına sahip olmasına rağmen, Türkiye'nin tarım sektöründe, üretim maliyetlerinin yüksek ve verimliliğin düşük olduğu asgari ve yarı geçimlik çiftçilik baskındır. Öyle ki, AB'de ortalama çiftlik büyüklüğü 13 hektar civarındayken ülkemizde bu oran yaklaşık 6 hektardır. Buradan yola çıkarak, 2013 reformu gündeminde yer alan küçük üreticilerin doğrudan ödemelerden daha etkin faydalanmalarını kolaylaştıracak düzenlemeler, ülkemiz çiftçilerinin üyelikle birlikte gelirlerinin istikrara kavuşması ve ekonomik refahlarının artması yönündeki beklentilerini karşılayacak nitelikte görülebilir.

1992 yılında gerçekleştirilen MacSharry reformunu takip eden yıllarda, çevrenin korunması ve kırsal kesimde sosyal ve ekonomik refahın iyileştirilmesi, tarım dışı unsurların entegre edildiği çok-işlevselliğe doğru evrilen OTP'nin öncelikleri arasında anılmaya başlamıştır. 1970'li yıllarda başlayarak devam eden kırdan kente göç olgusu, kırsal nüfusun toplam nüfusa oranının %58'den %24'e gerilemesine neden olmuş, kırsal alanlardaki üretken nüfusta büyük bir düşüş yaşanmıştır. Dolayısıyla, AB'de de gözlemlenen benzer eğilime karşı uygulanacak sosyal altyapıyı iyileştirme çalışmaları ile kırsal nüfusun sürdürülebilir bir temele oturtulmasına yönelik alınacak ilave tedbirlerin, üye olmasıyla birlikte Türkiye ve diğer AB üye ülkeleri için faydalı olacaktır.³¹

Türkiye tarım politikasının öncelikleri ve ilkeleri ile büyük oranda örtüştüğü OTP'de reform sonrası yeni düzenlemeler, orta vadede gerçekleşmesi beklenen üyelikle beraber ülkemizin tarım sektörü için etkili olacaktır. Zira üye ülkelerin değişen şartları ve yapısal özelliklerinin ele alındığı ve kırsal alanda sürdürülebilir bir sosyal ve ekonomik refahın öncelik olmaya devam ettiği bir OTP, ülkemiz çiftçilerinin çıkarıyla çakışmaktadır. Tek Ödeme Planının temelini oluşturacak objektif kriter de, üyelikle beraber ülkemize OTP bütçesinden aktarılacak fon miktarı açısından belirleyici olacaktır. Dengeli ve adil bir uygulama için getirilecek kurallar, ülkemiz tarım üreticilerinin AB'deki muadilleri ile daha eşit şartlarda rekabet etme olanağı yaratacaktır.

³¹ Eğitim, sağlık, ulaşım ve iletişim gibi hizmetlere kolay ulaşım imkânlarının sağlanması Sosyal altyapıyı iyileştirme çalışmalarına örnek oluşturabilir. Ayrıca, girişimciliğin desteklenmesi, pazara ulaşım imkânlarının iyileştirilmesi, kırsal turizm vb ilave tedbirler de kırsal nüfusun sürdürülebilirliği için önemlidir. Bkz. Leonardo Casini ve Caterina Contini, *Certain Aspects of Structural Change in Rural Areas: The Experiences of Selected Countries*, Institute of Agricultural and Food Economics, Varşova, 2009

VII. Sonuç

1958 yılında Stresa Konferansında bugün de geçerli olan ilkeleri belirlenen ve 1962 yılından itibaren uygulanmakta olan OTP, hem üreticiler hem de tüketiciler açısından önemli faydalar sağlasa da, uluslararası platformlarda ve Birlik içinde birçok çevre tarafından eleştirile gelmiştir. Bu eleştirilerin çıkış noktası olarak, sıkı koruma önlemleri nedeniyle Birliğe ihracat yapan ülkelerdeki üreticilerin ihracat piyasalarının daralması, dolayısıyla da gelişmekte olan ülkelerin refahına olumsuz etkilerde bulunması ve Birlik bütçesine getirdiği ağır yük sıralanabilir.

Değişen iç ve dış konjonktür, zaman içinde OTP'nin statükodan değişime, müdahaleci yapısından piyasa odaklı bir yaklaşıma doğru evrilmesi sonucunu doğurmuştur. 1988 yılıyla başlayan bu evrilme sürecinin henüz tamamlanmış değildir. Komisyoner Cioloş'un 2010 yılının Nisan ayında başlattığı toplumsal tartışma ile birlikte, 2013 sonrasında OTP'de yeni bir döneme girileceğinin işareti verilmiştir.

Aynı ilkeler ve amaçlar doğrultusunda, OTP'nin mevcut halinde gözlemlenen aksaklıkların giderilmesine yönelik yapısal bir takım değişikliklerin öngörüldüğü reform sürecini, üyelik müzakerelerini yürüten Türkiye de yoğun bir ilgiyle takip etmektedir. İki sütunlu yapısının korunması ve güçlü bir politika olarak devam etmesi öngörülen OTP, yeni düzenlemelerle birlikte üye devletler ve çiftçiler arasındaki adaleti ve eşitliği sağlamayı, üretici ve tüketici çıkarlarını korumayı ve çevresel kamu yararı üretmede etkinliğini artırmayı hedeflemektedir. 2013 sonrası OTP'de gerçekleştirilecek reformları, Konsey ve Parlamente'nin yasalaştıracağı yeni mevzuat nihai olarak şekillendirecektir.