

T.C.

**ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TEZİN ADI
ORTAK TARIM POLİTİKASI: POLONYA VE TÜRKİYE**

**ÖĞRENCİNİN ADI SOYADI
DİĞDEM KARAYAZ**

Ankara, 2007

**T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TEZİN ADI
ORTAK TARIM POLİTİKASI: POLONYA VE TÜRKİYE**

**ÖĞRENCİNİN ADI SOYADI
DİĞDEM KARAYAZ**

**TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. CENGİZ BAŞAK**

**Ankara, 2007
(Fotokopi ile çoğaltılamaz)**

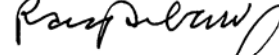
26.12.2007

T.C.
Atılım Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Diğdem KARAYAZ'a ait Ortak Tarım Politikası: Polonya ve Türkiye adlı çalışma, jürimiz tarafından Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

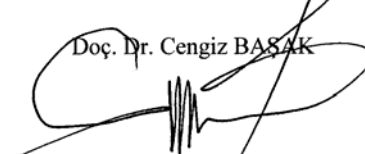
(Başkan)

Prof. Dr. Rauf ARIKAN



(Danışman)

Doç. Dr. Cengiz BAŞAK



(Üye)

Doç. Dr. Bülent ÖLÇAY



ÖZET

Ekonomik bir birliktelik olarak temellerini atan ve ilerleyen yıllarda işbirliğini siyaset ve güvenlik alanına da yansıtma yolunu seçen Avrupa Birliği, 20. Yüzyılın en önemli oluşumlarından biri olmuş ve 21. Yüzyılda uluslararası alanda en etkin aktör olmayı hedeflemiştir. Avrupa Birliği'nin ilk ve en önemli politikası olan Ortak Tarım Politikası, II. Dünya Savaşında ve sonrasında Avrupa kıtasında yaşanan gıda yetersizliği sonucunda ortaya çıkmış ve bu politika ile dışa bağımlılığın azaltılması hedeflenmiştir. Avrupa Birliği'nin en önemli politikası olan Ortak Tarım Politikası diğer aday ülkeler gibi 10 MDAÜ'nden biri olan Polonya'nın da müzakere sürecinde en çok zorlandığı başlık olmuştur. AB'ye tam üyeliği yaklaşık on üç yıl süren Polonya hem tarım alanında hem de AB ile olan ilişkilerinde bu süreci başarıyla tamamlamış ve 1 Mayıs 2004 tarihinde tam üyeliğinin söz konusu bile olamadığı bir dönemden geçtikten sonra bugünkü durumuna ulaşmıştır. Tarımsal yapı, nüfus ve diğer bazı tarımsal göstergeler bakımından Polonya ile benzerlik gösteren Türkiye'nin AB ile olan ilişkileri kapsamında olan tarım alanındaki ilişkiler 1964 yılında başlamıştır. Birlik mevzuatının büyük bir kısmının tarımdan oluşması ve tarıma ayrılan bütçenin fazla olmasından dolayı, Türkiye bütün diğer aday ülkeler gibi en çok Ortak Tarım Politikasına uyum konusunda zorlanmaktadır. Türkiye ile AB arasındaki tarımsal yapı ve politika alanlarındaki farklılıklar Türk tarımının OTP'ye uyumunu daha da güçleştirmektedir. Bütün bunların dışında Türkiye üzerine düşen görevi yerine getirememiş ve 42 yıl önce başlayan tarım alanındaki ilişkileri bu zamana kadar iyi değerlendirememiştir. Ancak Türkiye OTP'ye uyumunu güçleştiren bu zorlukları Polonya örneğinde olduğu gibi disiplinli bir şekilde çalışarak üstesinden gelebilecektir. Sonuç olarak, Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'na uyum süreci çok zorlu geçecektir.

Anahtar Kelimeler: Ortak Tarım Politikası, Polonya, Türkiye.

ABSTRACT

The European Union, having initially laid its foundations as an economic union, has also been working towards establishing a union in political and security areas. The European Union has become one of the most significant organizations of the 20th century and is now aiming to be the most effective international actor of the 21st century. Common Agricultural Policy, which is the first and foremost policy of the European Union, has been established following the food insufficiency in Europe during and after World War II; and the purpose of this policy was to eliminate the dependency on the other countries. Poland, as one of the Central and Eastern European Countries, has experienced significant problems about the Common Agricultural Policy during the membership negotiation process. The full EU membership took thirteen years for Poland, which completed its membership process in terms of agricultural policy and other EU matters and has become a full member on 1 May 2004, despite the fact that a full membership was never deemed as a realistic idea for Poland. Turkey is a country having similarities with Poland in terms of agricultural structure, population and some other agricultural indicators and Turkey has started its relations with the EU in terms of agricultural policy in 1964. As an important part of the legislation is comprised of agricultural matters and the budget allocated for agriculture is high, Turkey's most important problem is the harmonization with the Common Agricultural Policy, as it's been the case for all the other candidate countries. The agricultural structure and political differences between Turkey and EU makes it more difficult for Turkey to harmonize with the Common Agricultural Policy. In addition, Turkey has not completely fulfilled its obligations and could not improve the agricultural relations, that has started 42 years ago. However, these difficulties may be overcome with a disciplined approach, which was adopted by the Poland. In consequence, Turkey will have a hard time during the harmonization process in terms of Common Agricultural Policy.

Keywords: Common Agricultural Policy, Poland, Turkey

İÇİNDEKİLER

Özet	i
Abstract.....	ii
İçindekiler.....	iii
Kısaltmalar.....	vi

I. BÖLÜM

GİRİŞ.....	1
------------	---

II. BÖLÜM

2.1. TARIMIN ÖNEMİ.....	6
2.2. ORTAK TARIM POLİTİKASI (OTP).....	9
2.2.1. Tek Pazar.....	13
2.2.2. Topluluk Tercihi.....	14
2.2.3. Mali Dayanışma.....	15
2.3. ORTAK TARIM POLİTİKASININ ARAÇLARI VE İŞLEYİŞİ.....	15
2.3.1. Ortak Piyasa Düzenlemeleri.....	15
2.3.2. Pazar ve Fiyat Politikası Araçları.....	16
2.3.2.1. İç piyasaya yönelik ortak fiyat politikası.....	17
2.3.2.1.1. Hedef Fiyat.....	17
2.3.2.1.2. Müdahale Fiyat.....	17
2.3.2.2. Dış Piyasaya Yönelik Fiyat Politikaları.....	18
2.3.2.2.1. İthalat politikası.....	18
2.3.2.2.2. İhracat politikası.....	19
2.4. ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN AB BÜTÇESİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ.....	19
2.4.1. Garanti Bölümü.....	21
2.4.2. Yön Verme Bölümü.....	22
2.5. ORTAK TARIM POLİTİKASI REFORMLARI.....	23
2.5.1. Mansholt Planı-1968 Reformu.....	24
2.5.2. 1971–1980 Dönemi.....	25

2.5.2.1. Tarım İşletmelerinin Modernizasyonu.....	25
2.5.2.2. Tarımsal Üretimden Vazgeçerek Tarım Alanlarının Yeni Kullanımlara Tahsis Edilmesi.....	26
2.5.2.3. Tarım Sektörü Çalışanlarının Mesleki Eğitimi.....	26
2.5.3. 1981- 1990 Dönemi.....	27
2.5.4. 1991–2000 Dönemi.....	30
2.5.5. Yeni Ortak Tarım Politikaları'nın İlk Sonuçları.....	33
2.5.6. 1997 ve Sonrası (Gündem 2000).....	35
2.5.7. OTP'nin Ara Dönem Değerlendirilmesi: 2003 Reformu.....	39
2.6. 2003 REFORMUNUN TEMEL UNSURLARI.....	41
2.6.1. Tek Çiftlik Ödemesi	41
2.6.2. Zorunlu Çapraz Uyum	43
2.6.3. Kırsal Kalkınmanın Güçlendirilmesi ve Modülasyon.....	44
2.6.3.1. Çiftlik Danışma Sistemi.....	46
2.6.3.2. Çiftçiler İçin Yeni Kalite Teşvikleri.....	46
2.6.3.3. Mali Disiplin Sağlanması.....	46

III. BÖLÜM

3.1. MDAÜ-POLONYA - AB İLİŞKİLERİ.....	48
3.1.1. Polonya'da Tarım ve AB Süreci.....	60

IV. BÖLÜM

4.1 TÜRKİYE- AB İLİŞKİLERİ.....	73
4.1.1. Hazırlık Dönemi.....	76
4.1.2. Geçiş Dönemi.....	77
4.1.3. Son Dönem.....	81
4.2. TÜRKİYE TARIMININ AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUMU.....	94

V. BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	109
5.1 Sonuç.....	109

5.2 Öneriler.....115

KAYNAKÇA.....116

GCCRIS

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMA	Tarım Piyasası Kurumu
APB	Avrupa Pra Birimi
ASIF	Tarım Sosyal Sigorta Fonu
AT	Avrupa Topluluğu
COMECON	Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi
DB	Dünya Bankası
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
DTÖ	Devlet Ticaret Örgütü
EAGGF	Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu
ECU	Avrupa Para Birimi
EUROTAM	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
FADN	Çiftlik Muhasebe Veri Ağının
FEDER	Bölgesel Kalkınma Fonu
FEOGA	Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu
FSE	Avrupa Sosyal Fonu
GATT	Gümrük tarifeleri ve ticaret genel anlaşması
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IACS	Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin
IMF	Uluslararası Para Fonu
IPARD	Kırsal Kalkınma İçim Katılım Öncesi Program
KRUS	Çiftçi sosyal sigorta programına
MDAÜ	Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri
OTP	Ortak Tarım Politikası

PHARE	Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik destek programı
SAPARD	Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi

GCRRIS

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

“ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, bir gün gelecek Avrupa Birleşik Devletleri de eski dünyayı süsleyecektir. İster benimsensin ister reddedilsin, Birlik fikri, hiç durmadan yakıp yıkılan, kasıp kavrulan bir kıtanın bin yıllık hülyası olarak her zaman varlığını sürdürmektedir.”¹ Victor Hugo’nun bu sözlerinden de anlayabileceğimiz gibi Avrupa Devletleri arasında bir Birlik kurma fikri çok eskilere dayanmaktadır. 17. yüzyılda Kant, Birlik fikrini ortaya atmış, 19 yüzyılda Napolyon ve 20. yüzyılda Hitler savaşıarak bu rüyayı gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Kuşkusuz Avrupa’da Birlik sadece siyasi bir rüya değil, aynı zamanda ekonomik bir rüyaydı. Bu rüyayı gerçekleştirmek için, 19. yüzyıl sanayi devrimi sonunda ürettikleri mallara Pazar arayışı içinde olan Avrupa Devletleri gümrük duvarlarını indirmiş hatta İngiltere ve Fransa daha 1886 yılında ticaret antlaşması imzalamışlardır.

Avrupa Devletleri arasındaki çıkar çatışmalarının ve Pazar arayışlarının iki tane Dünya savaşına yol açması ve bu savaşların Avrupa’yı yakıp yıkmasından sonra Avrupa’da Birlik fikrinin temsilcileri fikirlerini daha yüksek bir sesle dillendirmeye başladılar. Almanya’yı yalnız bırakıp dışlamak yerine onu tek Avrupa içinde kontrol etmek ve hatta asimile etmek çabası içinde olan Fransız Monnet bu fikrin en ateşli savunucularından biriydi. Fikrin önderliğini Monnet yapmış, Fransız Dışişleri Bakanı Schuman bu fikri hayata geçirmiş, 9 Mayıs 1950 tarihinde Fransa ile Almanya arasında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Anlaşmasının imzalanmasında önemli bir rol oynamıştır. AKÇT Anlaşmasının temelini oluşturan kömür ve çelik, savaş sanayiinde kullanılan en önemli hammaddelerdi. Bunun yanında Fransa ve Almanya arasındaki anlaşmazlıklar Avrupa’yı ve dünyayı iki büyük savaşa sürüklemişti. Schuman, “Dünya barışını tehdit eden tehlikeler kadar büyük yaratıcı çabalar olmazsa barış teminat altına alınamaz. Avrupa elbette bir defada bir tek plana göre inşa edilemez. Ancak, Avrupa’da Birlik oluşturulmasını sağlayacak somut

¹ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta, 2007, s. 1.

başarılar üzerine inşa edilebilir,”² diyerek, bugünkü AB’nin temellerini atmıştır. Anlaşma’nın imzalandığı 9 Mayıs tarihi, her yıl Avrupa Günü olarak kutlanmaktadır.

Temel amaçları üye ülke ekonomilerinin gelişmesine katkıda bulunmak, tam istihdamı gerçekleştirmek, işsizliği önlemek, hayat seviyesini yükseltmek olan AKÇT’ye 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka da üye olmuştur.

AKÇT’nin kurulmasından sonra, daha ileri bütünleşme çabaları devam etmiş; bu çabaların sonucu olarak, 25 Mart 1957 tarihinde Federal Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan ve temel amacı üye ülkeler arasında gümrük birliğini gerçekleştirmek ve daha ileri iktisadi bütünleşme aşamalarına geçmek olan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmuştur. Roma antlaşmasına göre üye ülkeler arasındaki gümrük birliği 12 yıllık bir süre içinde gerçekleşecekti. Gümrük birliği Federal Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında, planlanan süreden daha kısa bir zamanda, 1968 yılında gerçekleştirilmiştir. 1972 yılında bu ülkelere İngiltere, İrlanda ve Danimarka’da katılmış ve bu ülkelerle de gümrük birliği 1977 yılında sağlanmıştır. AET, İngiltere, İrlanda ve Danimarka’yı içine alan birinci genişlemenin arkasından, 1981 yılında, bu kez güneye doğru ikinci genişlemesini gerçekleştirmiş ve Yunanistan 1 Ocak 1981 yılında topluluğa onuncu üye olarak katılmıştır. Topluluk, 1 Ocak 1986 tarihinde İspanya ve Portekiz’in katılımıyla üçüncü defa genişlemiştir. 3 Kasım 1990 tarihinde iki Almanya’nın birleşmesiyle, bu kez fiili diyebileceğimiz bir genişleme sürecine girmiştir. Topluluk, 1995 yılında, Avusturya, İsveç ve Finlandiya’nın katılımıyla dördüncü genişlemesini gerçekleştirmiştir. Beşinci Genişleme sürecinde 10 Merkezi Doğu Avrupa Ülkesi olan, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Slovakya, Malta ile Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) 2004 yılında topluluğa üye olmuştur. 2007 yılındaki Altıncı ve son genişleme ile ise Bulgaristan ve Romanya birliğe üye olmuştur.

² Karluk, **Avrupa Birliği**....., s. 3.

Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) süreci, aslında Türkiye'deki batılılaşma çabaları ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir süreçtir. Batılılaşmak, Türkiye'de her gün yeniden tanımlanmaya çalışılan bir kavram olmuştur. Batının değişime olan açıklığı, yapılacak en iyi tanımlardan birisidir. Özellikle Osmanlı'nın son dönemlerinde skolastik düşünceye olan sıkı bağlılık, değişen dünya karşısında değişmeden aynı kalmak, geçmişle yaşamak isteği, bunun yanında batıyı görmüş, orada okuma fırsatını yakalamış genç Osmanlılar arasında bir tepki yaratmış, bu tepkiye Batı karşısında alınan yenilgilerde eklenince batılılaşmak, Tanzimat döneminden itibaren temel politika haline gelmiştir. Ancak şu da bir gerçektir, Türk Kimliği çoğu zaman Avrupa Kimliğinin ötekisi, bir belirleyicisi olagelmiştir. Türk Kimliği, Osmanlıdan bu yana İslam ile o kadar iç içe geçmiştir ki, bugün Avrupa'da İslami radikalizme karşı olan tepkiler, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan müzakere sürecini derinden etkilemektedir. Ulu önder Mustafa Kemal Atatürk'ün dediği gibi:

Yüzyıllardır düşmanlarımız, Avrupa ulusları arasında Türklere karşı kin ve düşmanlık fikirleri telkin etmişlerdir... Bu fikirler bir zihniyet meydana getirmiştir... Avrupa'da bugün de Türk'ün her türlü ilerlemeye düşman bir adam olduğu, gelişmeye elverişsiz bir adam olduğu sanılmaktadır... Bu çok büyük bir yanılıdır!...³

Atatürk, yukarıdaki sözleri 1935 yılında söylemiştir. Bugün baktığımız zaman düşüncelerin çok da fazla değişmediğini gözlemliyoruz.

Türkiye'nin AB ile olan ilişkileri, Türkiye'nin AB'ye üyelik başvurusundan sonra 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile başlamıştır. Türkiye-AB ilişkileri 1970'li yılların başından 1980'lerin ikinci yarısına kadar, siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı istikrarsız bir gelişim sergilemiş, 12 Eylül 1980 darbesinin ardından ilişkiler askıya alınmıştır. Türkiye, 1987 yılında Birliğe yaptığı üyelik başvurusunun reddedilmesinden sonra üyelik süreci açısından önemli bir adım oluşturacağını düşündüğü Gümrük Birliği'ni tamamlamayı hedeflemiş ve bunun için gerekli çalışmalara hız vermiştir. Bu çalışmalar sonucunda Türkiye-AB arasında 1995 yılında Gümrük Birliği imzalanmıştır.

³ Karluk, **Avrupa Birliği**....., s. 1.

ve 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Gümrük Birliği'nde Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'na uyum için gerekli önlemleri almadığı gerekçe gösterilmiş ve tarım ürünleri anlaşmanın dışında bırakılmıştır. Günümüzde bir tarım ülkesi konumunda olan ve ihracatının büyük bir kısmı tarım ürünleri ve tarıma dayalı sanayi ürünlerinden oluşan, ayrıca AB ile Gümrük Birliğine girmiş olan ülkemiz için böylesine güçlü tarım politikasına sahip olan AB tarımına uyum büyük bir önem taşımaktadır. AB'nin ilk ve aynı zamanda en başarılı ortak politikası olan Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa Birliği ile 3 Ekim 2005'te tam üyelik müzakerelerine başlayan Türkiye'nin AB müktesebatına uyum aşamasında da en çok zorlanacağı konuların başında yer almıştır. Ortak Tarım Politikasına uyum sırasında sorun yaşayan Türkiye, OTP'ye uyum aşamasında sorun yaşayan Polonya ile benzerlikler göstermektedir. Polonya beşinci genişleme dalgası ile AB'ye üye olan 10 MDAÜ'nin arasında yer almıştır. Polonya'nın AB ile olan ilişkileri Sovyet Bloğu'nun çökmesiyle 1980'li yılların sonlarında başlamış ve 1990 yılında Polonya'nın başvurusuyla hız kazanan ilişkiler 1991 yılında imzalan ve 1994 yılında yürürlüğe giren Avrupa Antlaşmasıyla düzenli hale gelmiştir. 31 Mart 1998'de müzakerelerin başlayacağı açıklanmış ve Komisyon tarafından ilk ilerleme raporları istenmiştir. 1998–1999 yılları arasında Polonya tarım ile ilgili fazla bir gelişme gösterememiştir. Fakat 14 Haziran 2000 tarihinde tarım ile ilgili müzakere başlığının açılmasıyla bu alandaki çalışmalara yoğunluk verilmiş ve tarım ile ilgili çalışmalar 13 Aralık 2002 tarihinde sona ermiş ve en son kapanan başlık olmuştur. Polonya Ortak Tarım Politikası'na uyum sırasında uzun ve zorlu bir süreçten geçmiş olsada OTP'ye uyumu başarı ile tamamlamıştır. Polonya ile benzerlik gösteren Türkiye bu süreci başarı ile tamamlayabilecek mi?

Tezin II. Bölümü Ortak Tarım Politikası'na ayrılmıştır. Ortak Tarım Politikası'nın işleyişi, araçları, AB bütçesindeki önemi ve OTP'nin kuruluşundan günümüze kadar olan sürede yaşadığı reformlar bu bölümde incelenmiştir.

Tezin III. Bölümü, Polonya'nın Avrupa Birliği'ne üyeliği ve Avrupa Birliği'ne kabul olma sürecinde Ortak Tarım Politikasında yaşadığı sorunlar ile 1998-2002 yılları arasında Komisyona sunulan ilerleme raporları incelenmiştir.

Tezin IV. Bölümünde ise Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerinin tarihsel süreci incelenmiş ve Avrupa Birliğine üye olma yolunda ilerleyen Türkiye'nin üyelik müzakereleri sırasında Ortak Tarım Politikasında karşılaşılabilecek olası sorunlar ortaya koyulmuştur. Karşılaştırma metodunun kullanıldığı tezin bu bölümünde, beşinci genişleme dalgası ile AB'ye katılan ve OTP'ye uyum sürecini tamamlayan Polonya'nın Türkiye ile olan benzerlikleri ve farklılıkları tartışılmıştır.

Bu çalışmada konu ile ilgili olarak çeşitli kitaplardan, literatür tarama yönteminden yararlanılmış ve ayrıca internet kaynaklarından çeşitli makalelere ulaşılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

Ortak Tarım Politikası, II. Dünya Savaşında ve sonrasında Avrupa kıtasında yaşanan gıda yetersizliği sonucunda ortaya çıkmıştır. Savaşın etkisiyle Avrupa kıtasında gıda arzının güvence altına alınmasının gerekliliği ortaya çıkmış ve bu alanda dışa bağımlılığı azaltmak için bir bilinç oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun sonucunda vatandaşlarının gıda ihtiyacının Birlik içinden karşılanabilmesi için gerekli adımlar atılmıştır. Tarımsal üretimin miktarının yeterli seviyeye ulaştırılıp, bu düzeyde korunabilmesi için pazarın mümkün olduğunca geniş olması gerektiği düşünülmüştür. Bu doğrultuda ortak bir tarım politikasının oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir. AB'nin en eski ve en karmaşık politikası olan Ortak Tarım Politikası ile, Birlik içindeki olası gıda yetersizliklerinin önüne geçmek, verimli, sağlıklı ve çevre dostu bir üretim altyapısına kavuşmak ve AB'nin gıda alanındaki dışa bağımlılığını ortadan kaldırmak hedeflenmiştir. Ama bu hedeflere ulaşmak çok kolay olmamıştır. Bunları gerçekleştirmek için OTP'nin amaçları, yapısı ve işleyişi belirlenmiş ve eksiklikler yeniden yapılandırma çalışmalarıyla giderilmiştir. Sonuç olarak, Ortak Tarım Politikasında hedefler doğrultusunda hareket edilmiş ve bugünkü noktaya gelinmiştir.

2.1. TARIMIN ÖNEMİ

İnsan yaşamının temel ihtiyacı olan, bitki ve hayvan yetiştirilmesine dayanan ve gıda ile doğrudan ilişkisi olan tarım sektörü, ülke ekonomileri açısından son derece önemliken insan hayatının temel ihtiyaçlarını karşılaması bakımından da vazgeçilmez olmuştur.

Tarım sektörü, iklim koşullarındaki farklılıklardan dolayı kıtadan kıtaya, bölgeden bölgeye ve ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Elverişli iklim koşullarına sahip olan bazı ülkelerde üretimin büyük kısmı tarıma dayalı iken bazı ülkelerde de olumsuz hava koşulları bunu engellemiştir. Olumsuz hava koşulları dışında alt yapı yetersizliği, tarımdaki makineleşme, teknoloji kullanımı, toprak

nitelikleri, sulama imkânları, pazarlama koşulları ve devlet politikaları gibi unsurlar da tarımı olumsuz yönde etkilemiştir. Tarım, “beslenme odaklı, doğa koşullarına bağlı, riski ve belirsizliği fazla, arz ve talep esnekliği düşük, diğer sektörlerle göre üretim dönemleri daha uzun ve belirli zamanlarda olan”⁴, ürünlerinin korunup saklanmasını ancak belirli şartlar altında ve zaman içinde yapılan, tarımsal faaliyetlerden sağlanan gelirlerin hizmet ve sanayi sektörüne göre düşük olan tarım sektörü, desteklenmesi gereken önemli alanlardan biri olmuştur. Hizmet ve sanayi sektörüne göre daha düşük gelir elde eden tarım sektörünün ülkeye katkısı her geçen yıl giderek artmış ve zaman içerisinde de tarımda kullanılan eski yöntemlerin yerini hızlı makineleşme ve modern girdi kullanımına bırakması tarımı hem üretim hem de nitelik olarak önemli bir değişim sürecine sokmuştur.

İki binli yılların en stratejik sektörü olmaya aday olan tarım sektörü, tarıma elverişli toprakların azalması ve kullanılabilir su kaynaklarının çevre kirliliği ile özelliğini yitirmesi, artan dünya ve ülke nüfusu ile birlikte değerlendirildiğinde; sürdürülebilir nitelikte, sağlıklı, güvenli ve yeterli gıda üretimi, gıda güvenliği ve kaliteli bir yaşam ortamının oluşturulması tehlikeye girmiştir. Beslenme alışkanlığının coğrafi koşullar ve kültürel faktörler nedeniyle önemli farklılıklar göstermesi, ülkelerin besin ihtiyaçlarını dışarıya bağımlı olmaksızın kendi kendilerine karşılamak ve sektörde verimliliği artırmak amacıyla devletin desteği ve koruması altında kapsamlı tarım politikalarına yönelmiştir. İhtiyaç duyulan bu politikalar, tarım sektörünün dünya ülkeleri tarafından genellikle siyasi ve sosyal yönü ele alınarak korumacı politikalar temelinde belirlenmesinden dolayı, sektörün uzun yıllar uluslararası ticari düzenlemeler dışında kalmasına neden olmuştur. Nitekim sanayi sektöründe 1950'li yıllardan itibaren uluslararası ticaret kurallarının oluşmasına rağmen tarım sektöründe ancak 1990'lı yıllarda Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması ile benzer gelişmeler başlamıştır. Böylece maliyetleri azaltıp verimliliği artıracak bir tarım politikasına ve dünya piyasalarıyla rekabet edebilecek bir tarım sektörü oluşturulması amaçlanmıştır. Bu yüzden bütün dünya için hayati önem taşıyan tarım, hem ulusal hükümetler hem de Avrupa Birliği gibi

⁴ Cihan Bulut, **Ekonomik Yapı ve Politika Analizi**, İstanbul, Der Yayınları, 2006, s. 270.

ekonomik kuruluşların önem verdiği konulardan biri olmuştur. Bu konuda yaygın ve etkili tarım politikaları uygulanmaya başlanmış ve tarım politikalarındaki esaslar belirlenmiştir. Tarım politikalarındaki esaslar, DTÖ Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler, AB Ortak Tarım Politikası ve uluslararası ticaretteki gelişmeler çerçevesinde belirlenmiştir. Tarım politikaları geniş bir etki alanına sahip olması nedeniyle ekonomik, sosyal ve siyasi politikaların en önemli parçası haline gelmiştir. Tarım politikasının ana hedefi, artan nüfusun beslenme ihtiyacının karşılanması, tarımda çalışanlara yeterli ve düzenli bir gelir temin edilmesi, kırsal kesimin kalkındırılması ve tüketicilere uygun fiyatlarda yeterli ürün arzının garanti edilmesi olarak belirlenmiştir. Ancak, “tarım alanlarının bilinçli kullanılmaması, teknoloji yetersizliği DTÖ Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler, Avrupa Topluluğu Ortak Tarım Politikasının ve uluslararası ticaretteki gelişmelerin içerdiği koşul ve kurullarla uyumun sağlanamaması”⁵ tarım alanındaki en önemli sorunlar olarak karşımıza çıkmıştır.

AB ile tam üyeliğe hazırlık aşamasında yürütülecek olan görüşmelere “müzakere”⁶ denilmesi aslında bu süreç hakkında birtakım yanlış beklentilerin oluşmasına yol açmaktadır. Aslında AB ile yapılan katılım müzakereleri, klasik anlamda müzakere değildir. Aday ülke, görüşmeler sırasında AB müktesebatının tümünü benimsemek ve uygulamak zorundadır. Müzakereler, bu uyumun zamanlaması ve AB’den bu süre içinde alınacak olan finansal destek ile ilgili olarak yürütülmektedir. Müzakere edilen tek husus, uygulama takvimidir. 35 konu başlığından oluşan AB müktesebatı, toplumsal yaşamı ilgilendiren tüm alanlarda AB’nin yürürlükte olan hukuk sistemi ve kurullar bütününden oluşmaktadır. Tezimde 35 müzakere başlığından biri olan Ortak Tarım Politikası ile Polonya ve Türkiye’nin bu politikaya uyum sırasında karşılaştıkları sorunlar anlatılacaktır.

⁵ Bulut, **Ekonomik Yapı**..... s. 226.

⁶ Sinan Ülgen, **AB ile müzakerelerin el kitabı**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2005, s. 13.

2.2. ORTAK TARIM POLİTİKASI (OTP)

Devletin tarım sektörünün gelişmesini sağlamak için yürüttüğü tüm uygulamalar, Tarım Politikası kapsamında incelenen konulardır. Tarım Politikası, tarım sektörünü geliştirmek, üreticilerin gelirini artırmak, kırsal kesimin yaşam düzeyini iyileştirmek, gelir dağılımındaki dengesizliği gidermek ve tüketicileri fiyat artışına karşı korumak amacı ile devletin tarım sektöründe uyguladığı önlemler bütünü olarak tanımlanabilir.⁷

“Ortak Tarım Politikası çerçevesinde üretimde kendine yetme, gıdanın tüketiciye ucuza mal olması ve tarımcı gelirlerinin toplumun diğer sınıflarının düzeyine çekilmesi, üretim artışını garantilemek olarak belirlenmiştir”.⁸ OTP, Avrupa Birliği’nin tarımsal ürünlerin serbest dolaşımını öngören, ilk ortak politikası olması açısından da önemlidir. OTP, üye devletlerin tarım politikalarını gerek ekonomik, gerek siyasi anlamda bütünleştiren “ortak” bir politikadır. Ortak bir politika izlemesinin amacı, “vatandaşlarının gıda ihtiyaçlarını topluluk içinden karşılayabilmesi, tarımsal üretimin miktarının yeterli seviyeye ulaştırılıp, bu düzeyin korunabilmesi için pazarın mümkün olduğunca geniş olması”⁹ gerektiği düşüncesinden hareketle OTP altında toplanmalarının kaçınılmaz olduğunu düşünmüşlerdir. Bu düşünceyle OTP, başlangıçta Gümrük Birliği’ne dayalı bir bütünleşmeyi izlememiş; onun yerine üye devletlerin tarım politikalarının ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayandırılmıştır.

Ortak Tarım Politikası’nın ortaya çıkmasındaki nedenlere bakacak olursak bunları üçe ayırabiliriz: **İlk olarak**, İkinci Dünya Savaşı yıllarında yaşanan gıda yetersizliğinin engellenmek istenmesi ve kıtlıkların tekrar yaşanmaması için gıda maddeleri arzının güvence altına alınması, tarım ürünlerinde ithalata bağımlılığın azaltılması ve o dönemde nüfusun % 20’si gibi önemli bir bölümüne istihdam olanağı sağlayan tarım kesiminde gelir düzeyinin arttırılması gibi amaçlar sonucunda ortaya çıkmıştır. **İkinci olarak**, o dönemde, nüfusun önemli bir bölümünün tarımda çalışan kesimin oluşturması sonucunda gelir düzeyinin korunması ve arttırılmasının

⁷ Zeynep Dernek, “Tarım Politikası”, **Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi ve İşletmeciliği**, Sayı 56 (2006), s. 182.

⁸ Abdullah Aysu, **Avrupa Birliği ve Tarım**, İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2006, s. 30.

⁹ **Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası**. 23 Ekim 2006 <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf> s.3

ortak bir politika izlenmesiyle daha kolay olacağını düşünen topluluk Ortak Tarım Politikasına yönelmenin zorunlu olduğunu düşünmüştür. **Son olarak**, piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkları ortadan kaldırmanın ancak ortak ve tek bir politikayla gerçekleşebileceğinin düşünülmesi Ortak Tarım Politikası'nın ortaya çıkmasını hızlandıran sebepler arasında yer almıştır.

Avrupalıların, Ortak Tarım Politikası için attıkları ilk adım 1950 yılında atılmış ve Avrupa Konseyi Danışma Meclisi'nin öncülüğünde tarımda bir ortak piyasa oluşturma girişiminde bulunulmuştur. 1952–1954 yıllarında görüşmelere devam edilmiş ve çeşitli ülkeler tarafından hazırlanan öneriler değerlendirilmiştir. Fakat oluşturulacak ortak piyasanın statüsü, hangi kuruma bağlı olacağı ya da bağımsız mı olacağı konusunda ortak bir karara varılmadan dağılmıştır.

1955 Temmuz ayında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye ülkelerin Dışişleri bakanları bir komite olarak AET'nin kuruluş anlaşmasını hazırlamak için toplanmışlardır. Adını komite başkanı olan Belçika Dışişleri Bakanı Paul-Henry Spaak'tan alan Spaak raporu, Belçika Dışişleri Bakanı Paul-Henri Spaak tarafından 1956 yılında AKÇT üyesi devletlerin Dışişleri Bakanlarına sunulan raporda bir Avrupa Ekonomik Topluluğu ve bir Atom Enerjisi Topluluğu kurulması öngörülmüştür. “Tarım sektörünü de kapsayan ve ortak tarım politikasına ilişkin çerçeve oluşturan rapor Nisan 1956 tarihinde tamamlanmıştır”.¹⁰ AET ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM)'nu kuran anlaşmaların dayanağını oluşturan Spaak Raporu'nda içinde tarımın olmadığı ortak bir pazarın kurulamayacağı vurgulanmıştır.

Spaak Raporunda tarım ürünlerinde ortak bir pazarın oluşturulması için üç koşulun yerine getirilmesi zorunlu görülmüştür. Birincisi, üye ülkeler arasında normal ticaret engellerini kaldırmak yeterli değildir. Bunun yanında, kotalar, gümrük vergileri, mevsimlik kısıtlamalar, fiyat belirlemeleri ve ihracat sübvansiyonları gibi ticaret üzerine etkili olan diğer uygulamalar da kaldırılmalıdır. İkincisi, üye ülkeler ulusal tarım politikalarından vazgeçmeli ve ortak bir tarım politikası izlemelidir. Üçüncüsü ise

¹⁰ Özden Cesur, **Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile Bir Karşılaştırma**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2004, s. 3.

teknik alanlarda, fiyat düzeylerinde ve tarımsal girdi sanayilerinde maliyet farklılıklarına neden olan uygulamalarda uyum için bir geçiş dönemi gereklidir.¹¹

Spaak Raporunda sunulan bu görüşler Roma Anlaşması'nın tarımla ilgili olan maddelerinin temelini oluşturmuştur. AET'yi kuran Roma Antlaşması, 25 Mart 1957'de imzalanmış; 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiştir. İki yüzden fazla maddeden ve çeşitli ek protokollerden oluşan Roma Antlaşması'nda, tarım ürünlerinin serbest dolaşımının ortak tarım politikası yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Roma Anlaşması'nda, OTP'nin amaçları, bu amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılacak araçlar ve karar alma mekanizmaları açıklanmıştır.

Roma Anlaşması'nda OTP' ye özel bir bölüm ayrılmış, tarım ile ilgili hükümleri "Tarım" başlığı altında 38–47. maddelerinde düzenlenmiş ve anlaşmanın diğer hükümlerinden de etkilenmiştir. "Anlaşmanın 38. maddesinde tarım ürünlerinin tanımı: "Topraktan yetiştirilen ürünler, hayvancılık ürünleri ve su ürünleri ile bunların birinci dereceden işlenmiş ürünleri" olarak yapılmıştır."¹² Ayrıca, 38. maddede, tarım ürünlerinde ortak pazarın kurulabilmesi için Ortak Tarım Politikası'nın oluşturulması öngörülmüştür.

39. maddede OTP'nin amaçları şu şekilde sıralanmıştır:

- i) Teknik ilerlemeyi sürdürmek, tarımsal üretimi rasyonel hale getirmek ve başta işgücü olmak üzere üretim faktörlerinin uygun değer kullanımının gerçekleştirilmesi yoluyla, tarımda verimliliği artırmak;
- ii) Özellikle tarımda çalışanların bireysel gelirlerinin artırılması yoluyla, tarımsal nüfus için tatminkâr bir yaşam düzeyi sağlamak;
- iii) Tarım ürünleri piyasalarında istikrarı sağlamak;
- iv) Tarım ürünleri arzını güvence altına almak;
- v) Ürünlerin tüketiciye makul fiyatlarla ulaşmasını sağlamak.¹³

40. madde, Ortak Tarım Politikası'nın geçiş dönemi sonuna kadar ve aşamalı olarak gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Bunun yanı sıra 39. maddede belirtilen amaçlara

¹¹ Gülcan, Eraktan ve Necdet Ören. "AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri". 10 Kasım 2006 <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/02gulcaneraktanson.pdf>

¹² Aysu, **Avrupa Birliği...**, s. 22-23

¹³ Şevket Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Tarımsal Yapı ve Verimlilik**, Sayı 659 (2001), s. 12.

ulaşabilmek için ortak piyasa organizasyonunun oluşturulması ve bu faaliyetleri karşılayabilecek bir fonun kurulması da öngörülmüştür.

41. madde, mesleki eğitim ve araştırmaların geliştirilmesi konularını içermektedir.
42. madde, rekabete ilişkin kuralların tarım alanında uygulanabilmesi için gerekli ilişkileri düzenlemektedir.
43. madde, Ortak Tarım Politikası'nın ana hatlarını belirlemek üzere bir konferansın toplanmasını öngörmektedir.
44. madde, geçiş dönemi sürecinde fiyat tespitinde uyulması gerekli ölçütleri belirlemektedir.
45. madde, 40. Madde 2. paragrafta öngörülen ortak organizasyonun şekillerine geçilmesi süresine kadar, bazı üyeler devletlerin yapacağı ticaret anlaşmalarında uyacağı esaslar ve yetkiler açıklanmaktadır.
46. madde, Fark giderici Vergi'nin hangi hallerde uygulanacağı hususu ile komisyonun, verginin miktarını tespit konusundaki yetkisi açıklanmaktadır.
47. madde, Ekonomik ve Sosyal Komite tarafından yerine getirilecek görevler ve bu görevlerin yerine getirilmesinde görev alacak organları göstermektedir.¹⁴

OTP'ye ilişkin tüm ayrıntıların, Anlaşmanın onaylanmasından sonra düzenlenecek bir konferansta ele alınmasına karar verilmiştir. Bu Konferansın amacı ise: Rekabet gücünün artırılması için Avrupa'nın tarımsal yapısında değişikliklere gidilmesi yani topluluk içinde tarımsal üretimin etkin dağılımının sağlanması, tarımsal fiyatları yeterli düzeyde tutarak üretim fazlasının engellenmesi, Avrupa tarımının dış rekabete karşı korunmasıdır. "Bu çerçevede 1958'de düzenlenen Stresa Konferansı'nda tarımsal ürünlerde üyeler arasındaki tarife ve diğer dış ticaret kısıtlamaları kaldırılarak bir "yeşil pazar" oluşturulması sonucuna varılmıştır."¹⁵ Ayrıca "üye ülkelerde tarımsal ürünlere aynı fiyatı garanti etmek için ortak bir fiyat sistemi kurulması amaçlanmıştır."¹⁶ Ancak, Konferans'tan çıkan en önemli sonuç, "tarım ürünlerinde ulusal fiyatların yerini ortak fiyatlara bırakması ve bu fiyatların dünya fiyatlarının üzerinde belirlenmesi olmuştur."¹⁷ Toplulukta üretim maliyetlerinin yüksek oluşu buna gerekçe olarak gösterilmiştir. Sonuç olarak, Avrupa Komisyonu, OTP'nin oluşturulması için hazırlanan teklifleri 30 Haziran 1960'da görüşmeye başlamıştır. Altı ay süren yoğun görüşmelerden sonra OTP'nin oluşturulması için ilk karar alınmış, 1961 yılında Ortak Tarım Politikası oluşturulmuş ve 1962 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

¹⁴ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 24.

¹⁵ Beril Dedeoğlu, *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul, Boyut Yayıncılık, 2003, s. 51.

¹⁶ Cihan Dura ve Hayriye Atik, *Ekonomik Açından Avrupa Birliği Sözlüğü*, Ankara, Vadi Yayınları, 2004, s. 231.

¹⁷ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", s. 13.

Roma Antlaşması'nın 39. Maddesindeki OTP'nin amaçlarına ulaşmak için OTP'nin belirli ilkeler çerçevesinde yürütülmesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Böylece, OTP ilkeleri, Tek Pazar, Topluluk Tercih, Mali Dayanışma olarak belirlenmiştir.

2.2.1. Tek Pazar

Üye ülkeler arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımı olarak tanımlanan tek pazar İlkesine göre, Topluluk içinde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını önleyen sınırların kaldırılması, tarım ürünü için tek pazar ve tek piyasa oluşturulması hedeflenmiştir. "Ticaretteki miktar kısıtlamalarına son verilmesi ve eşdeğer sonuç doğuran harç, vergi ve önlemlerin aşamalı olarak kaldırılması sayesinde bütün Avrupa Birliği'nde tarımsal ürünlerin bir iç pazarda olana benzer koşullarda hareket etmesi sağlanmış olacaktır."¹⁸ Bu pazarın oluşması için "ortak fiyat ve rekabet kuralları benimsenecek, sağlık kuralları zaman içinde uyumlu hale getirilecek, ülkeler arasında dengeli döviz kuru uygulanacak, rekabete karşı ortak koruma önlemleri alınacak, bunun için merkezi bir yönetim kurulacaktır."¹⁹ Tek Pazar İlkesinin uygulanabilmesi için üye ülkelerin ortak kuralları ve mekanizmayı belirlemesi, belirledikleri kural ve mekanizmalara uymaları ve bunların bir çatı altında toplanması gerekmektedir. Tek Pazar uygulamasının tek fiyat oluşturacağı düşünülmüşse de ortak fiyat oluşumlarının piyasa mekanizmaları yerine idari kararlarla belirlenmesinden dolayı gerçekleşmemiştir. "Örneğin, fiyatlar tahıl, şeker, şeker pancarı gibi ürünlerde en yüksek ve en düşük fiyatın ortalaması olarak belirlenirken, süt ve süt ürünlerinde en yüksek fiyat, ortak fiyat olarak kabul edilmiştir."²⁰ Topluluk içinde tarım ürünlerindeki fiyatların eşitlenememesinin nedeni olarak 1970 yılında ortaya çıkan dünya para piyasalarında yaşanan dalgalanmalar gösterilebilir. Özel bir para sistemi olan Yeşil kur ile bazı araçlar devreye sokularak piyasalardaki istikrarsızlıklar önlenmek istenmiştir. Bu araçlardan

¹⁸ Nicholas Moussis, **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, (Çev. Ahmet Fethi), İstanbul, Mega Press, 2004, s. 483.

¹⁹ Dernek, "Tarım Politikası", s. 212.

²⁰ Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, 14 Kasım 2006 <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf> s.5

en önemlisi olan Telafi Edici Tutarlar piyasa kurları arasındaki farkı kapatmak için kullanılmıştır. Tek Pazar ilkesiyle üye ülkeler arasında malların serbest dolaşımı hedefine ulaşılmıştır ancak bu tek pazarın oluşması için yeterli olmamıştır. 1 Ocak 1999'dan itibaren Avrupa Birliği'nin Euro'ya geçmesiyle döviz kuru dalgalanmaları sona ermiş ve bunun sonucunda da tarım ürünleri tek pazarının oluşmasına önemli katkıda bulunulmuştur.

2.2.2. Topluluk Tercihi

“Topluluk Tercihi ile hedeflenen Topluluk içi piyasalarda ve Topluluk sınırlarında, üye ülkeler tarafından üretilen tarım ürünlerine öncelikli bir rejim uygulamaktır.”²¹ Bunu, ulusal pazarlarda üretilen tarımsal ürünlere, alış ve satışlarda öncelik verilmesi olarak tanımlayabiliriz. Düşük fiyattan ithalata ve dünya fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı Topluluk ürünlerinin ithal ürünlere tercih edilmesi, Topluluk tarımının korunmasıdır. Topluluk üreticilerinin ucuz dış rekabete karşı korunması için gümrük vergileri ve ihracat iadesi olmak üzere iki temel korunma mekanizması oluşturulmuştur. Bunlardan birincisi, “dünya fiyatı ile topluluk fiyatı arasındaki fiyat farkı eskiden değişken ithalat vergileriyle, prelevmanla, kapatılırken; Gümrük tarifeleri ve ticaret genel anlaşması (GATT) Uruguay Oturumundan sonra sabit gümrük vergileri ile kapatılmaya başlanmıştır.”²² İthal ürünlerden temin edilen bu vergi, ürünlerin fiyatını topluluk fiyatına yükseltmek amacını taşımaktadır. İkincisi, ihracat iadesi uygulaması, Topluluk ürünlerinin, fiyatların daha düşük olduğu dış pazarlara ihraç edilmesi, Topluluk ürünlerine rekabet gücü kazandırmayı hedeflemekte ve daha çok iç tüketimin yetersiz olduğu ya da önemli miktarda üretim fazlası bulunan ürünler için kullanılmaktadır.

²¹ Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası. 14 Kasım 2006 <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf> s.5

²² Mouisses, **Avrupa Birliği Politikalarına....**, s. 483.

2.2.3. Mali Dayanışma

Ortak mali sorumluluk da diyebileceğimiz bu ilke, Tek Pazar ve Topluluk Tercihi ilkeleriyle hareket eder ve bu ilke ile Ortak tarım politikası finansmanının üye ülkelerce ortaklaşa karşılanması amaçlanmıştır. Bu ilke bir taraftan Topluluğun yaptığı harcamaların ortak bütçeden kesilmesi ve diğer taraftan da OTP çerçevesinde alınan vergilerin Topluluğun ortak geliri olarak kabul edilmesi açısından avantajlıdır. Mali dayanışmayı yürütmek ve finansmanı sağlamak için 1962 yılında Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (FEOGA) kurulmuştur. Oluşturulan bu fonla OTP giderleri karşılanmaktadır. FEOGA, 1964 yılında, Garanti ve yönlendirme olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Garanti Bölümü, Topluluk bütçesinin % 45'i gibi büyük bir bölümünü oluştururken, fiyat ve pazar politikasının işleyebilmesi için gerekli olan harcamaları finanse etmektedir. Yönlendirme Bölümü, Topluluk bütçesinin % 3'ü gibi küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Yönlendirme Bölümü ise tarımsal yapıların iyileştirilmesine yönelik yapılandırma çalışmaları ile kırsal bölgelerin kalkındırılmasında kullanılmaktadır.

2.3. ORTAK TARIM POLİTİKASININ ARAÇLARI VE İŞLEYİŞİ

2.3.1. Ortak Piyasa Düzenlemeleri

Ortak Tarım Politikası, ürün tabanında ortak piyasa düzenlemelerini içermekte ve ürün tabanındaki ortak bir fiyat sistemini esas almaktadır. Böyle bir sisteme geçilmek istenmesinde gümrük vergileri, değişken vergiler, üretim sübvansiyonları ve piyasa müdahale yöntemlerinin topluluğa üye ülkelerde farklı olması ve bu farklılıkların sorunlara neden olmasından dolayı ortak piyasa düzenlemelerine gidilmiştir. Bu düzenlemeler, her ürün için, üretim ve pazarlama koşulları dikkate alınarak belirlenen düzenlemelerden oluşmaktadır. Topluluk, bu düzenlemelerle, “kendi kendine yeterliliği, Topluluk dışı ülkelerde üretilen ürünler ile rekabet gücünü, üreticilerin gelir durumlarını, ürün fazlalığını eritme veya üretimi azaltma sorununu, ürünü işleyen sanayi dalının desteklenip desteklenmemesini, tüketimin

desteklenmesini, dünya fiyatları karşısında Topluluk fiyat düzeyi”²³ gibi sorunlara nasıl müdahale edilmesi gerektiğini saptamaktadır. Ortak piyasa düzenlemeleri yapılırken malların serbest dolaşımına ve rekabetin güvence altına alınmasına özen gösterilmiştir. Düzenlemeler, ilgili ürüne iç piyasada destek, dış rekabete karşı ise koruma sağlamaktadır. “Topluluğun ilk kurulduğu yıllarda tarım ürünlerinin yarısı, ortak piyasa düzenleri kapsamında yer alırken bugün Ortak Piyasa Düzenleri Topluluktaki nihai tarım ürünlerinin yaklaşık % 90’ını kapsamaktadır.”²⁴

Tarım ürünlerinin tümünde aynı üretim ve pazarlama şartları uygulanamayacağından iç piyasada müdahale düzenlemeleri, dış rekabete karşı koruma düzenlemeleri ve ürünlere doğrudan destek sağlayan düzenlemeler gibi birden fazla piyasa düzeni oluşturulmuştur. Sonuç olarak, Ortak Piyasa Düzenlemelerinde ürünlere göre farklı uygulamalara gidilmiştir

2.3.2. Pazar ve Fiyat Politikası Araçları

“1958 Stresa Konferansı’nda tarımsal ürünlerde üyeler arasındaki tarifeler ve diğer dış ticaret kısıtlamaları kaldırılarak bir “yeşil pazar” oluşturulması kararı verilmiştir.”²⁵ Ayrıca üye ülkelerde tarımsal ürünlerin fiyatlarının aynı olmasını garanti etmek için ortak bir fiyat sistemi kurulması amaçlanmıştır. 1962 yılından bu yana bu ürünler için her yıl ortak fiyatlar belirlenmektedir. Bu ortak fiyat uygulamasıyla, Topluluğa giren düşük fiyatlı ithal ürünlerden kaynaklanan rekabeti engellemek, AB ürünlerinin dış piyasaya kolayca açılmasını sağlamak ve AB’nin ortak Pazar düzenini olumsuz yönde etkileyecek farklı fiyatlara yer vermemek gibi hedefler belirlenmiştir. OTP’nin pazar ve fiyat politikasında uygulanan ortak fiyatlarda görülen bir düşme sonucunda pazara müdahale edilmeye ve oluşan farkın Topluluk bütçesinden karşılanmasına karar verilmiştir. AB, iç piyasaya yönelik ortak fiyat politikası ve dış piyasaya yönelik ortak fiyat politikası olmak üzere iki tür fiyat politikası uygulamıştır.

²³ Aysu, **Avrupa Birliği....**, s. 48.

²⁴ **Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası** .18 Kasım 2006 <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf>

²⁵ Dura, Atik, **Ekonomik Açılan....**, s. 240.

2.3.2.1. İç piyasaya yönelik ortak fiyat politikası

İç piyasaya yönelik ortak fiyat politikası, “Topluluk içi üretim ve ticarete uygulanan fiyatlarla ilgilidir. Topluluk içinde uygulanan “araç fiyatlar” esas itibariyle ikiye ayrılır.”²⁶ Bu iki fiyat, uyguladıkları ortak piyasa düzenine göre farklı isimler olsa da, uygulamada aynı etkiyi yaratmaktadır.

2.3.2.1.1. Hedef Fiyat

Üreticilerin eline geçmesi istenen fiyat olarak tanımlanan hedef fiyat, bir yıl önceden ilan edilen tarım ürünü fiyatının tavan fiyat olarak belirlenen üst fiyat sınırıdır. Nicholas bunu, ortak pazar organizasyonunun üreticilere garanti etmeye çalıştığı fiyat olarak tanımlamıştır. Müdahale fiyatına ulaşım giderleri ve kar payı eklenerek bulunan hedef fiyat veya üreticilerin gelir düzeyini en makul seviyede tutan tavan fiyat, üreticilere avantaj oluştururken tüketicilerin de aşırı fiyat artışına karşı korunmasını sağlamıştır. Bu açıdan hedef fiyat, üreticiyi yönlendirirken tüketiciyi de korumayı amaçlamıştır. Fiyatlar, Komisyon tarafından her yılın pazarlama dönemi öncesi Konsey’e önerilir ve değerlendirildikten sonra Konsey tarafından açıklanır. Üreticiler mallarını satabilecek ortalama fiyatı önceden bilir ve gelirlerini buna göre tahmin eder. Böylelikle olası üretim ve fiyat dalgalanmalarının önüne geçilmiş olunur. “Hedef fiyat, genelde serbest dünya fiyatlarından oldukça yüksek düzeyde belirlenir. Bu fiyatların, Toplulukta en pahalı üretim yapan üreticilerin maliyetlerini yansıttığı varsayılır.”²⁷

2.3.2.1.2. Müdahale Fiyat

Ürün alım döneminden önce ilan edilen alt fiyat sınırını, en düşük fiyatı, gösteren taban fiyat ve tarımsal ürünün Topluluk içinde satılabileceği asgari fiyat

²⁶ Dura, Atik, **Ekonomik Açıdan...**, s. 241.

²⁷ Karluk, **Avrupa Birliği**, s. 326.

olarak tanımlanır. “Çiftçileri düşük fiyatlara karşı korumak için oluşturulan müdahale fiyatı hem çiftçi gelirinin yeterli bir düzeyde tutulması, hem de tüketicilere uygun fiyattan tarım ürünü sağlaması amacına yöneliktir.”²⁸ Nicholas bunu, çiftçilerin depoladıkları Topluluk kaynaklı ürünleri satın alma fiyatı olarak tanımlamıştır.

Müdahale fiyatı, hedef fiyatın % 3–5 kadar altında oluşmaktadır ve Topluluk ürünlerinin % 72’si taban fiyat uygulaması içindedir. Topluluk içinde ürün fiyatlarının hedef fiyatın üstüne çıkmasını ve müdahale fiyatın altına inmesini engelleyici mekanizmalar vardır.

2.3.2.2. Dış Piyasaya Yönelik Fiyat Politikaları

2.3.2.2.1. İthalat politikası

Ortak tarım organizasyonlarının dış piyasada izledikleri politika, Avrupa tarımsal fiyatlarını düşük ithal fiyatlara karşı korumaya çalışmak olarak belirlenmiştir. “Topluluk dünya piyasasındaki düşük fiyatlardan, hem kendi çiftçisini korumak, hem de ürün fazlasını ihraç etmek için dış alımı ve dışa satışı düzenleyici önlemler almıştır.”²⁹ Bunlardan biri, ithalat politikası kapsamında ithal edilen ürünlerin AB piyasasına girebileceği en düşük fiyat olan eşik fiyatın belirlenmesidir. Eşik fiyatın belirlenmesiyle, ucuz dünya tarım fiyatlarının Topluluk üreticisine zarar vermemesi için ithal fiyatlarını eşik fiyatlar düzeyine çıkarmak amacıyla ithal ürünlerden değişen oranlı bir vergi olan “prelevman” veya “telafi edici vergi” alınmaktadır. Topluluğa eşik fiyatın altında topluluk dışından ürün girmesini önlemek için ürünlere konulan ithal vergi tahıl, et, şeker, süt gibi ürünlerde ve zeytinyağı gibi ürünlerde uygulanmaktadır. Sebze ve meyve, sofraya için ise dünya fiyatları ve Topluluk fiyatı arasında fark olduğunda fark giderici vergi uygulanmaktadır. Daha önce ithal edilen ürünün eşik fiyatın altında olması halinde ürünün fiyatını eşik fiyata getirmek

²⁸ Dura, Atik, **Ekonomik Açılan...**, s. 241.

²⁹ Dernek, "Tarım Politikası", s. 214.

için prelevman denen değişken bir vergi alınırken, 1995 yılında yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ile bu değişerek gümrük tarifeleri sistemine geçilmiştir.

2.3.2.2.2. İhracat politikası

“Topluluk ürünlerinin ihracatını özendirmek için, ihraç edilecek ürün fiyatını dünya fiyatı düzeyine indirecek prim sistemi uygulanmakta, iç ve dış fiyat arasındaki farkın ihracatçıya prim olarak ödenmesiyle ihracat iadesi uygulanmaktadır.”³⁰ Dünya fiyatlarının Topluluk fiyatlarından yüksek olması durumunda ihracatçılardan, topluluk fiyatları ile dünya fiyatları arasındaki fark oranında ihracat vergisi alınmaktadır.

Yukarıdaki ithalat ve ihracat politikaları dışında çiftçiler, doğrudan ödemelerle de desteklenmektedir. Bunlar üretimi artırmak için çiftçiye verilen üretim desteği, tüketimi özendirmek için verilen tüketim desteği ve üreticilerin ürünlerini piyasaya sürme yerine özel depolarda saklamalarını sağlamaya yönelik depolama desteğidir.

2.4. ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN AB BÜTÇESİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Topluluk içinde uygulanan ortak fiyat politikası, tarım sektörünün ortaklaşa finansmanını gerektirir ve ortak mali sorumluluk üyeler tarafından paylaşılır. Böylece, ortak tarım politikasının gerektirdiği fonlar, üye ülkeler tarafından paylaşılmış olur ve elde edilen gelirler Topluluğun öz kaynağını oluşturur.

Roma Antlaşmasının 40. maddesi (ATA madde 34)- ortak tarım politikasının kademeli geliştirilmesine ayrılan- tarımsal pazarların ortak örgütlenmesi için bir ya da birkaç tarımsal yönlendirme ve garanti fonu kurulması gerektiğini ilan eder. 14 Ocak 1962'de ilk tarım maratonu sırasında Konsey, çeşitli tarım sektörlerinde yapısal harcamaları ve tüm Topluluk pazarını finanse etmek için bir tek fonun yaratılmasını tercih eder: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (The European Agriculture

³⁰ Dernek, "Tarım Politikası", s. 215.

Guidance and Guarantee Fund- FEOGA) 1962’de kurulur; fakat ortak tarım politikasının finansmanı ile ilgili düzenlemeler 1970’te bitirilir.³¹

Topluluk bütçesinin tamamının öz kaynaklardan karşılanması ise 1978 yılından itibaren mümkün olabilmiştir. Fon, Topluluğun yüksek fiyatlı destekleme politikasının finansmanını sağlamaktadır. Gelirleri şunlardır:

- Ortak piyasa düzeni kapsamına giren tarım ürünleri ithalatına koyulan vergiler,
- Ortak piyasa düzeni içindeki şeker vergileri,
- Süt üreticilerinin ödedikleri katkı payları,
- Üretim kotası üzerindeki üretimlerden alınan ek fon,
- Tahıllardan alınan karşılıklı sorumluluk vergisi.³²

Birinci ve ikinci maddelerde yer alan vergiler, Topluluğun özkaynaklarıdır.

FEOGA, aslında bağımsız bir fon ise de, Topluluk bütçesinin ayrılmaz bir parçasıdır ve 4 Nisan 1962’te kurulmasından bu yana Topluluk bütçesindeki harcamaların ortalama üçte ikisini kapsamaması açısından en fazla pay ayrılan fondur. Kurulduğu ilk yıllarda Topluluk bütçesindeki payı % 90 iken; zamanla bu oranda önemli ölçüde azalmalar görülmüş ve % 48’e kadar düşmüştür. FEOGA’nun Topluluk bütçesindeki payının azalmasını sanayi, ticaret ve çevre gibi alanlarda belirlenen ortak politikalara dayandırılmaktadır. Farklı politikaların ortaya çıkması sonucunda bütçeden ayrılması gereken payların sayısı ve çeşidi artmıştır. Ayrıca OTP’nin yeniden yapılanması için yapılan reform çalışmaları da FEOGA’nın bütçe payının azalmasında önemli rol oynamıştır. Bu sıralanan çeşitli sebeplerden dolayı FEOGA’ya AB bütçesinden ayrılan payın zamanla azalmasına rağmen bu oranın bütçenin yaklaşık yarısı seviyesinde olması, OTP’nin Topluluk bütçesinde halen önemli bir yerde olduğunu göstermektedir.

“5 Nisan 1964 tarih ve EEC/17/64 Sayılı Tüzük ile fon harcama tipleri göz önüne alınarak Garanti ve Yön Verme Bölümü olmak üzere iki bölüme değerlendirilmiştir.”³³

³¹ Mouisses, *Avrupa Birliği Politikaları...*, ss. 478-479.

³² Karluk, *Avrupa Birliği...*, s. 329.

2.4.1. Garanti Bölümü

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu'nun Garanti Bölümü, 1964 yılından bu yana Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nın önemli bir uygulama aracıdır ve ortak piyasa içindeki fiyat ve pazar politikalarının uygulanmasını finanse etmekle ve asgari fiyat garantilerini ve ihracat sübvansiyonlarını desteklemekle görevlidir. "Özellikle tarımsal pazar organizasyonları, pazar desteğine eşlik eden kırsal kalkınma önlemleri ve belli bölgelerdeki kırsal kalkınma ile ilgili harcamaları finanse eder."³⁴ "Toplulukta üretilen ürün fazlasını almak, tarım ürününe dışa satışı özendirme, tarım ürünlerini dış rekabete karşı korumak için, iç fiyatı dış fiyata göre ayarlamak ve tarım ürünlerinin Topluluk içinde serbest dolaşımını sağlamak"³⁵ gibi işlevleri yerine getirir. Garanti Bölümü kapsamına "destekleme giderleri, üretici yardımları, belli ürünlerin piyasadan çekilmesi ve üretimlerinin azaltılması amacıyla yapılan yardımlar, depolama yardımları ile Topluluk dışı ülkelere yönelik tarım ürünleri ihracatına ödenen sübvansiyonlar"³⁶ girmektedir. 1992 yılına kadar Garanti bölümünün büyük çoğunluğu müdahale alımları, stoklama giderleri ve ihracat iadeleri ve ürünlere fiyat desteği sağlamak için kullanılmıştır. Ancak 1992 yılında gerçekleştirilen MacSharry reformları ile fiyat desteği sağlamaya yönelik önlemlerin payı azaltılmış ve yerine üreticilere yapılan doğrudan ödemelerin Garanti Bölümü içindeki oranı artırılmıştır.

FEOGA harcamalarının büyük bir kısmını oluşturan Garanti Bölümü şunlardan oluşur;

- Doğrudan gelir desteği,
- İhracat sübvansiyonları,
- Depolama yardımları,
- Tüketim yardımları,
- İşleme ve pazarlama yardımları,
- Yönlendirme primleri,

³³ Aysu, **Avrupa Birliği....**, s. 37.

³⁴ Mouisses, **Avrupa Birliği Politikalarına....**, s. 479.

³⁵ Dernek, "Tarım Politikası", s. 215.

³⁶ Karluk, **Avrupa Birliği....**, s. 329.

- Müdahale alımları gibi harcamalar.³⁷

2.4.2. Yön Verme Bölümü

“FEOGA’nın Yön Verme Bölümü, Roma Anlaşması’nın 39. maddesinde sayılan ve Ortak Tarım Politikası’nın hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik ortak eylemleri finanse etmek için oluşturulmuştur.”³⁸ FEOGA’nın amaçları, tarım işletmelerinin yapılarını geliştirme, tarımsal alt yapıyı iyileştirme, tarımsal ürünlerin dönüşümü ve pazarlama koşullarını iyileştirme olarak sıralanmaktadır. Yön Verme Bölümü, tarım pazarında düzenleyici bir etki yaratırken tarım ürünlerinin arzını ve talebini dengede tutmak, tarım kesiminin alt yapısını geliştirecek çeşitli reformlar düzenlemek, üretimin verimliliğini arttırmak, tarım ürünlerinin pazarlanmasını geliştirici önlemler almak ve ortak bir organizasyona bağlamak, dış rekabete karşı koruyucu önlemler almak gibi politikaları yürütmektedir. “Ayrıca işletme bazında üretim faktörlerinin optimum kullanımı ile verimliliği artırmayı, üretim tekniklerini geliştirmeyi, üreticiyi eğitmeyi amaçlarken, geri kalmış yörelerde kalkınmayı sağlayacak projelere de destek vermektedir.”³⁹ Fon gelirini üye ülkelerin katılım paylarından, üçüncü ülkelere ithal edilen ürünlerden alınan gümrük vergilerinden, denkleştirici vergilerden, katma değer vergisinden gelen % 1’lik paydan, ortak sorumluluk vergisinden ve diğer gelirlerden sağlarken giderlerini destekleme fiyat giderleri, zeytinyağı ve sert buğday gibi bazı ürünlerin üretimini artırmak için verilen özel teşviklerden, ihraç primlerinden, az gelişmiş ülke ve bölgelere yapılan yardımlardan sağlamıştır.

Yön Verme Bölümü kapsamına giren faaliyetlerin ayrıntıları da şunlardır:

- Üretim ve pazarlama şartlarının düzeltilmesi yoluyla tarımsal yapının iyileştirilmesi, üretim düzeyinde toprakların yeniden değerlendirilmesi ve yeni sulama projelerinin gerçekleştirilmesi; pazarlama düzeyinde ise silo, soğutma tesisleri, ürünlerin işlenmesi, süt ve et kombinaları gibi yatırımları kapsamaktadır.

³⁷ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 38.

³⁸ Karluk, *Avrupa Birliği...*, s. 330.

³⁹ Dernek, "Tarım Politikası", s 216.

- Tarım sektöründeki işgücü fazlasının giderilmesi amacıyla 54 yaşını aşmış çiftçilerin faaliyetlerini terk etmesi için gerekli yatırımları yapar. Bu konuda yaş faktörünün yanı sıra, kişi başına gelirin Birlik ortalamasından düşük olması hususu da göz önünde bulundurulur.
- Birlik, dağlık ve özel sorunu olan bölgelerin ekonomik canlılığını korumasına yönelik faaliyetleri belirli düzeyde desteklemektedir.
- Ekonomisi tarıma dayalı Akdeniz Bölgeleri'nin kalkındırılmasına katkıda bulunmak üzere, ürünlerin pazarlanmasına ve bölgelerdeki altyapı yatırımlarına destek sağlamaktadır.
- Özel faaliyet programları desteklenmektedir. Bu programlar, İtalya'nın engebeli ve dağlık yörelerinde ve Batı İrlanda'da sığır ağırlıklı hayvancılık, Grönland'da yine hayvancılık konularını kapsamaktadır.
- Entegre kalkınma programlarını desteklemektedir. Tarım dışında el sanatları, tarım endüstrisi gibi faaliyetleri kapsayan, tarımla ilgili diğer alanların geliştirilerek bölgeye ekonomik canlılık katılması faaliyetlerinin desteklenmesini hedeflemektedir.⁴⁰

Yön Verme Bölümü'nü, Garanti Bölümü'nden ayıran temel farklılık; topluluğun üye ülkelerle ortak hareket ederek Yön Verme Bölümü'nün finansmanını sağlıyor olmasıdır. Ayrıca Yön Verme Bölümü'nün finansmanına katkıda bulunan diğer fonlar; bölgeler arası kalkınma farklılıkları gidermek için oluşan Bölgesel Kalkınma Fonu (FEDER), üye ülkelerdeki mesleki eğitim, istihdam ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu (FSE) ve kırsal kalkınmayı destekleyen (LEADER) faaliyetler ile bütünleştirme amaçlanmıştır. AB'nin son zamanlarda yapısal politikalarda yaptığı değişikliklerle Topluluğun yaklaşık % 45'lik bir bölümünü oluşturan Garanti Bölümü'ndeki harcamalarda azalma görülürken, Topluluğun yaklaşık % 3'lük kısmını oluşturan Yön Verme Bölümü'nde ise artış olmuştur.

2.5. ORTAK TARIM POLİTİKASI REFORMLARI

Ortak Tarım Politikası, savaş sonrası dönem olan 1950'li yıllarda, gıda yetersizliğinin tekrar yaşanmaması için gıda maddeleri arzının güvence altına alınması, tarım ürünlerinde ithalata bağımlılığın azaltılması ve o dönemde nüfusun önemli bir bölümüne istihdam olanağı sağlayan tarım kesiminde gelir düzeyinin arttırılması gibi amaçlarla oluşturulmuştur ve Topluluğun ilk politikası olması

⁴⁰ Sinan Varol. "Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı" . 28 Kasım 2006 <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/08.pdf>

açısından da önemlidir. Roma Anlaşması ile çerçevesi çizilen OTP ile, üye devletlerin tarım politikalarının ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayandırılarak üye ülkelerin tarım sektörleri arasındaki farklılıkların giderilmesi hedeflenmiştir.

AB tarımı homojen bir bütün oluşturmamaktadır. “Bir yandan doğal koşullar ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ürün deseni, diğer yandan işletme büyüklüğü, çiftçilerin yaşı, eğitim durumu, kullanılan üretim yöntemleri gibi unsurlar ülkelere ve bölgelere göre değişmekte;”⁴¹ bu da verimlilikte önemli farklılıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ülkeler ve bölgeler arasındaki yapısal farklılıklar nedeniyle, yalnızca fiyat politikalarıyla istenilen sonuçlara ulaşılamayacağı ve yapısal politikalara da yer verilmesi gerektiği anlaşılmıştır. Böylelikle OTP reform sürecine girmiştir.

2.5.1. Mansholt Planı-1968 Reformu

AB, OTP ile başlangıçta uyguladığı fiyat politikalarıyla, Topluluğun tarımını güçlü bir konuma getirmiştir. Fakat Topluluğun izlediği ortak tarım politikası (yüksek fiyat politikası nedeniyle) “üretimin tüketimden daha hızlı artması, dolayısıyla birçok tarımsal üründe üretim fazlası oluşması sonucunu doğurmuştur. Bu stoklar Topluluk bütçesine ağır bir mali yük getirmiştir.”⁴² Toplulukta mali yükün ve ürün fazlasının oluşması büyük bir sorunken kendi içinde artan üretime karşılık yetersiz tüketimin ortaya çıkması reformları zorunlu kılmıştır. İlk reform, 1968 yılında, “Topluluğun tarım politikalarından sorumlu ilk “Komiseri” Sicco Mansholt tarafından hazırlanan **“Tarımın Yeniden Yapılandırılması ile İlgili Bir Memorandum”**”⁴³ veya “Mansholt Planı” olarak da bilinen raporda, “OTP’nin temel sorununun piyasa mekanizmalarının işleyişindeki bozukluk değil, tarım

⁴¹ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", s. 13.

⁴² Dura, Atik, **Ekonomik Açıdan...**, s. 272.

⁴³ Cemil Ertuğrul, “Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye”, **Devlet Planlama Dergisi (DPT)**, 42. Yıl Özel Sayı (2002), s. 295.

sektöründeki yapısal sorunlar olduğu belirtilmiştir.”⁴⁴ Üretimi ve verimliliği arttırma amaçlı olan bu raporda başlıca sorunun tarımsal talep yetersizliği olması ve Toplulukta tarım ürünleri tüketiminin, arz ölçüsünde artmadığı belirtilmiş; buğday, şeker ve süt ürünlerinde stokların oluşmaya başladığı ve bu stokların ihracat yoluyla eritilemediği de vurgulanmıştır. Topluluğun en önemli yapısal sorunları küçük ölçekli işletmelerin büyük ölçekli işletmelere göre daha fazla olması ve işletme sahiplerinin yaşlı ve yeterli eğitime sahip olmamaları olarak belirlenmiş ve bunların çözümü için üç yapısal reform önerilmiştir:

- i) Arz-talep dengesinin yeniden kurulması için 5 milyon hektar tarım alanında üretimin durdurulması,
- ii) Küçük işletmelerin yerini, büyük ve modern işletmelerin alması,
- iii) Başta yaşlı çiftçiler olmak üzere, tarım sektörü çalışanlarının sayısının azaltılması- 5 milyon çiftçinin üretimden uzaklaştırılması.⁴⁵

Ancak, uygulamada bu hedefin çok gerisinde kalınmış ve Topluluğun siyasi organlarınca, çok radikal bulunarak kabul edilmemiştir. Fakat Mansholt Planı, yapısal sorunları ilk kez gündeme getirmiş olması açısından önemlidir ve 1972 yılında yürürlüğe konulan üç yapısal yönergeye kaynaklık etmesi bakımından diğer reformların temelini oluşturmuştur.

2.5.2. 1971–1980 Dönemi

1972 yılında yürürlüğe giren üç yapısal yönerge ile Topluluğun tarım alanında ulusal politikalardan bağımsız bir yapısal politika belirleme çabalarının ilk örnekleri oluşturulmuştur. Bunlar:

2.5.2.1. Tarım İşletmelerinin Modernizasyonu

Tarımsal verimliliği doğru orantılı olarak arttırmak için modern üretim yöntemlerinin kullanılması teşvik edilmiştir. Modern üretim yöntemlerini

⁴⁴ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", s. 14.

⁴⁵ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", ss. 14-15.

kullanmaları için yeterli finansmanı olmayan küçük işletmelerin tarımsal yatırım projelerinin desteklenmesine karar verilmiştir.

2.5.2.2. Tarımsal Üretimden Vazgeçerek Tarım Alanlarının Yeni Kullanımlara Tahsis Edilmesi

Düşük gelirli işletme sahiplerinin ve 55 yaşın üzerinde çalışan çiftçilerin, arazilerinin üretim dışında farklı alanlarda kullanmaları için teşvik edilmeleri amaçlanmıştır. Bu tür çiftçilere parasal yardım yapılmasına karar verilmiş, üretim dışında farklı alanlarda kullanılmak üzere boşaltılan tarım arazilerinin büyük işletmelere katılması, ormanlaştırılması veya farklı kullanımlara tahsis edilmesi öngörülmüştür.

2.5.2.3. Tarım Sektörü Çalışanlarının Mesleki Eğitimi

Tarım sektöründe çalışan çiftçilere meslekleri hakkında danışmanlık hizmeti verilerek kendi alanlarında daha bilinçli çiftçiler olmaları hedeflenmiştir. Ulusal düzeyde kurulacak olan ve danışmanlık hizmeti veren kurumlara parasal destek sağlanması öngörülmüştür. Ayrıca çiftçilik mesleğini bırakanlar için farklı alanlarda mesleki eğitimin verilmesine karar verilmiştir.

1973 yılında yaşanan dünyadaki ekonomik durgunluk ve bunun sonucunda artan işsizlik, çiftçilerin tarımsal üretimden vazgeçmesini engellemiştir. Ayrıca enflasyon ve faiz oranlarındaki artışın yatırım maliyetlerinin yükselmesine neden olması, modernizasyon yatırımlarının ertelenmesine yol açmıştır. Bu gelişmeler sonucunda AB tarafından, 1973 yılında bazı ürünlerde destek fiyatlarının indirilmesini amaçlayan “Ortak Tarım Politikası’nın İyileştirilmesi” ve 1975 yılında tüketici önlemlerini kapsayan “Ortak Tarım Politikasında Mevcut Durum Değerlendirilmesi” olarak sunulan iki reform kararı alınmıştır. Bu reform çalışmaları, üretim artışını dengeleme ve bütçe harcamalarını azaltma gibi hedeflerden oluşmaktadır. Bu hedeflerden ilki, ortak sorumluluk vergisidir. *Ortak sorumluluk vergisiyle*, süt

ürünleri sektöründe oluşan ürün fazlalığının mali yüke neden olması sonucunda bu yükün üreticiyle paylaşılmasına karar verilmiş ve bu uygulama 1992 yılında sona ermiştir. İkinci reform çalışması, 1980'li yılların başında uygulamaya konulan *garanti eşiğidir*. Bu uygulamada bir "maksimum üretim eşiği" hesaplanmıştır. Ancak bu uygulamadan da beklenen sonuç alınmamıştır. 1975 yılında yapılan ikinci reform çalışmasıyla verimliliğin artırılması ve bölgesel farklılıkların azaltılması konusunda "Yapısal politika'nın" başarısız olduğu vurgulanmıştır. Bölgesel farklılıkları gidermek için, Topluluğun tümünde eşit düzenlemeler öngören, genel içerikli politikaların yeterli olmadığına anlaşılmış üzerine, 1975 yılında yapısal politikalar, daha az gelişmiş bölgeler için yenilenmiş ve ilk kez Topluluğun dağlık ve az gelişmiş bölgelerinde ek yardım sağlanarak tarımsal yapıların daha iyi konuma getirilmesi ve çiftçilere tarımsal yapıların modernizasyonu için doğrudan yardım ve yatırım desteği sağlanmıştır. 1977 yılından itibaren ise, bölgesel farklılıkların yanı sıra tarımla bağlantılı diğer sektörleri de kapsayan yeni önlemler alınmaya başlanmıştır. İlk olarak tarım ürünleri işleme ve pazarlama kapasitelerinin artırılması ve kullanılan yöntemlerin modernizasyonuna yönelik projelere 1977 yılında yatırım desteği vermeye başlanmıştır.

2.5.3. 1981- 1990 Dönemi

1980'li yıllardan itibaren, Topluluğun daha az gelişmiş bölgelerinde "entegre kalkınma planları" uygulanmaya başlanmış ve başarılı olunmuştur. Daha sonra Akdeniz bölgesindeki ülkeler için "Entegre Akdeniz Programları" başlatılmıştır. Çok boyutlu yaklaşımı benimseyen bu programlarla bir yandan "üretim, işletme, dağıtım ve pazarlamanın bütünleştirilmesi yönünde çaba harcanırken, diğer yandan da uygulama bölgesinde turizm ve el sanatları gibi etkinliklerin geliştirilmesi ve bölgesel altyapının iyileştirilmesi"⁴⁶ için destek çalışmaları yürütülmüştür.

Bu programlar sonucunda tarımda gelişmeler görülmüş ve buna paralel olarak bu alanda yatırımlar artmış ve tarımsal nüfusta azalmalar başlamıştır. Fakat 1980'li

⁴⁶ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", s. 18.

yılların başında işsizliğin artması ve büyüme oranındaki düşüşler ekonomik dengesizlikleri ortaya çıkarmıştır. Ortaya çıkan ekonomik dengesizlikler sonucunda, bölgesel farklılıklar artarak devam etmiş ve tarımsal gelirlerdeki artış yavaşlamaya başlamıştır. OTP için bir sorun olan aşırı üretim artışı devam etmiş ve bu da bütçeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Tarımsal nüfusta azalma görülmeye başlanmış ve çalışanların çoğunluğunun yaşlı nüfusu oluşturması modernizasyon çalışmalarını engelleyeceği düşünülmüştür. Tarımda çevre bilincinin artmasıyla ürünün miktarından çok kalitesine önem verilmeye başlanmış ve organik tarım yöntemlerinin yaygınlaştırılması gibi yeni konular gündeme gelmiştir.

Topluluğun tarımsal yapıya ilişkin politikaları yeniden değerlendirilmiş; 1972, 1975 ve 1977 tarihli yapısal düzenlemeler gözden geçirilerek, 1985'te "Etkenlik Tüzüğü" adı altında, tek çerçevede toplanmıştır. Böylelikle, düşük gelirli çiftçilerin gelir düzeyini arttırma, gençleri teşvik ederek tarımda çalışan nüfusu gençleştirme, az gelişmiş bölgelere yardım yapılması, ağaçlandırma ve çevre korumaya yönelik destekler, mesleki eğitim yardımları, işleme ve pazarlama hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik destekler vb. sektörel, bölgesel ve çevre koruma amaçlı birçok farklı uygulama, tek bir tüzük çerçevesinde toplanmıştır.

1980'lerin ortalarından itibaren, OTP çerçevesindeki tüm uygulamalarda üretim artışlarının sınırlandırılması yönünde olmuştur. Bu uygulamaya ilk defa 1983 yılında FEOGA Garanti harcamalarının artması ve ürün stoklarının yükselmesi nedeniyle daha kapsamlı reformların yapılması kararı alınmıştır. "Tarımda oluşan ürün fazlalığını önlemek amacıyla "kota" uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulamanın başlıca temel hedefi; Avrupa kamuoyunda çevre bilincinin artmasını sağlamak ve çevre unsurunun önemini vurgulamak olarak belirlenmiştir."⁴⁷ Sonuç olarak, FEOGA Garanti harcamalarının yaklaşık % 39'unu kapsayan süt ürünleri sektörüne yönelik kota uygulaması, 1984 yılında yürürlüğe girmiştir. Kısacası; "genişleme, üretim fazlalığı, aşırı bütçe yükü ve uluslararası platformdaki çatışmaların artık

⁴⁷ Cengiz Aktar (der), **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, ss. 54-55.

savunulmaz duruma gelmesi sonucunda komisyon, reforma gidilmesi yönündeki niyetini 1985 yılı programında vurgulamıştır.”⁴⁸ Daha sonra da bu politikanın perspektifini içeren ve “Yeşil Kitap” (Green Paper) olarak da bilinen raporu Konseye sunmuştur. Bu Komisyon’un 18 Aralık 1985 tarihli Memorandum’unda ortaya konulan ilkelerle sonuçlanmıştır. Bu ilkeler şunlardır:

- Piyasa taleplerini yansıtan bir fiyat politikası aracılığıyla fazlalık veren sektörlerdeki üretimin zamanla azaltılması,
- Küçük çiftçi ailelerinin gelir sorunlarının daha etkin ve sistematik şekilde çözülmesi,
- Kırsal kalkınma, sosyal dengenin sürdürülmesi ve çevrenin korunması açısından, zaruri olduğu alanlarda tarımın desteklenmesi,
- Çiftçilerin çevre bilincinin artırılmasıdır.⁴⁹

1987’de AB Komisyon Başkanı Jacques Delors tarafından hazırlanan raporda, 1987 yılında Avrupa Tek Senedi’nin hedeflediği “Avrupa Tek Pazarı Oluşturulması” düşüncesi tarım sektöründe alınması gereken önlemler arasında yer almıştır. Bu rapordan sonra o tarihe kadar gerçekleştirilmiş tüm OTP reformlarını kapsayan bir rapor hazırlanmış ve bu rapor 1988 yılındaki reformların temelini oluşturmuştur.

1988 yılında ise “bütçe dengeleyiciler” kavramı adında yeni bir reform ortaya çıkmıştır. Bu reformla “üretimin belli bir seviyeyi aşması durumunda fiyatların düşürülmesi; üreticilerin, harcamaların finansmanına katkılarının azaltılması gibi kısıtlamalara gidilerek ortak bütçeden yapılan tarım harcamaları, katı kurallara bağlanarak belirgin bir bütçe disiplininin getirilmesi”⁵⁰ hedeflenmiştir. Fiyat politikasına dayanan bu reformun iki hedefe yönelik önlemler aracılığıyla gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Hedeflerden birincisi, araziyi boş bırakarak üretimden vazgeçilmesi, ekstansif üretim ve ürün deseninin çeşitlendirilmesi ve çiftçilere erken emeklilik için yapılan yardımlarla arazilerin tarım dışı bırakılarak üretimin düşürülmesi hedeflenmiştir. İkincisi, ortak sorumluluğun artırılması, fiyatların düşüşünden en çok zarar gören küçük çiftçilerin gelirlerindeki olumsuz etkiyi hafifletecek çeşitli yardım programlarının devreye sokulması olarak belirlenmiştir.

⁴⁸ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 58.

⁴⁹ Karluk, *Avrupa Birliği...*, s. 332.

⁵⁰ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 58.

1988 yılında sığır ve dana eti ile tahıllara yönelik harcamaların artması ve Akdeniz menşeli ürünlerin bütçeye yük teşkil etmesi sonucunda dünyada tarım fiyatlarının düşmesi ve AB ihracat maliyetlerinin yükselmesi, kapsamlı reformları gerektirmiştir. FEOGA garanti harcamalarının 1975-1988 yılları arasında ortalama % 7.5 artması ve 1992 yılına kadar en fazla 1.9 artmasına karar verilerek kısıtlamalara gidilmiştir. Bu uygulamayla OTP'nin AB bütçesindeki payının azaltılması hedeflenmiştir. Aşırı üretimin bütçeyi olumsuz etkileyeceği düşünülerek arz talep dengesini sağlamaya yönelik bütçe dengeleyiciler oluşturulmuştur. "Maksimum Garanti Edilmiş Miktar" en önemli bütçe dengeleme aracı olarak belirlenmiştir. Bu araçla her tarımsal üründe üretimin önceden belirlenmiş eşiği aşması durumunda, verilen desteğin otomatik olarak azaltılması sağlanmıştır. 1988 reformları da OTP için bugüne kadar sorun olan üretim fazlasını engelleyememiştir. Ancak Garanti Fonu'nun FEOGA içindeki payını önemli ölçüde azaltmıştır. Sonuç olarak, 1988 yılında yapılan reform OTP'nin iç ve dış kaynaklı sorunlarını çözmede de yeterli olmamıştır. OTP, yeni ve daha köklü değişiklikleri içeren reform çalışmalarına başlamış ve 1992 yılında kararlaştırıp uygulamaya koymuştur. Bu reform önceliklere göre daha köklü değişimleri içermekte ve OTP'nin tarım ve tarımcısı için politik, ekonomik ve sosyal bir değişikliği hedeflemektedir.

2.5.4. 1991–2000 Dönemi

1980'li yıllardan itibaren AB tarım ürünlerinde ithalatçı konumundan ihracatçı konuma geçmiştir. "Topluluk başlangıçtan itibaren tarımsal üretimi arttırmak için yüksek destekleme fiyatlarını kullanarak Topluluk içindeki üreticileri, değişken oranlı gümrük vergisi niteliğindeki prelevmanlar yoluyla, dış kaynaklı rekabete karşı korumuşlardır."⁵¹ Bu yolla sağlanan üretim artışları sonucunda birçok üründe stok fazlalıkları oluşmaya başlamıştır. Bu stok fazlası ürünler yüksek oranlı sübvansiyonlar sağlanarak dünya piyasalarına sürülmüştür.

⁵¹ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", s. 22.

Bu durum başta ABD olmak üzere dünya tarım ürünleri piyasalarında büyük pay sahibi olan ihracatçı ülkelerin durumunu sarsmış ve önemli tarım ihracatçısı ülkeler tarafından eleştirilmiştir. AB'nin tutumu, GATT kurallarına aykırı bulunarak eleştirilmeye başlanmıştır. “ABD, AB'nin tarımsal ürün ihracatındaki artışın rekabet gücünden kaynaklanmadığını, ortak tarım politikası kapsamında uyguladığı ihracat desteklerinden ileri geldiğini savunmuş”⁵² ve AB ile ABD'nin uyguladığı korumacı politikalar, dünya piyasalarında öncelikle tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin rekabet gücünü azaltmıştır. Bu anlaşmazlık 1986 yılında GATT'ın başlattığı Uruguay Görüşmelerinde gündeme getirilmiş ve ilk kez ulusal tarım politikalarının GATT sistemine uyumu tartışılmıştır. Bu görüşmelerde dünya tarım ürünleri ticaretini engelleyecek ve söz konusu ürünlerin pazara girişini zorlaştıracak her türlü tarım sübvansiyonunun ortak kurallar çerçevesinde düzenlenmesi ve kademeli olarak kaldırılması şeklinde bir hedef saptanmıştır. ABD'nin Toplulukla anlaşamadığı nokta ise, ABD'nin tarım ürünlerine sağlanan üretim ve ihracat sübvansiyonlarının ortadan kaldırılmasını istemesi ve Topluluğun buna karşı çıkmasından kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak görüşmelerde uzlaşma sağlanamamış ve Topluluk OTP tarihinin en kapsamlı reformlarını gerçekleştirmek durumunda kalmıştır.

1990'lı yıllarda bu gelişmelerin yanı sıra, çevre bilincinin bütün dünyada gelişmesi ve bir baskı unsuru haline gelmesi sonucunda Topluluk bu konuda yeni bir reform gündeme getirmiştir. Bu reformla, “sürdürülebilir kalkınma” için doğal kaynakların en uygun biçimde kullanılması gerektiği vurgulanmıştır. Özellikle 1993–2000 yılları için uygulanmaya koyulan 5. Çevre Eylem Programı, AB'nin tüm politikalarının çevre koruma ile bütünleştirilmesi için bir çerçeve oluşturmuştur. Bu programla, kimyasal maddelerin kullanımının azaltılması, organik tarım yöntemlerinin desteklenmesi ve entansif tarım yerine ekstansif tarım yöntemlerinin kullanılması hedeflenmiştir. Son olarak, “1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması'yla da Topluluğu'nun kurucu Anlaşma'sına, bütün politikalarda çevre unsurunun göz önünde

⁵² Dura, Atik, **Avrupa Birliği...**, s. 274.

bulundurulacağına ilişkin bir madde⁵³ eklenmiştir. Daha önce tarım alanındaki yapısal politikalarda çok yer verilmeyen çevre kavramı 1990'lı yıllarda gerçekleştirilen OTP reformlarında kapsamlı olarak ele alınacaktır.

1992 yılında tarım alanında uygulanan politikalarda yeni bir reforma ihtiyaç duyulmuştur. Bu reformun önemli tartışma konusunu Fischler ve ekibi, “geleceğin çiftçisinin artık ürettiği ürüne göre değil, tarım alanından (hayvan ve çevre koruma önlemleri, gıda güvenliği ve kalitesi ile ilgili düzenlemelerden) sorumlu kişi olarak, para kazanmasını öngörmektedir.”⁵⁴ Başka bir deyişle AB artık, çiftçileri doğrudan gelir desteği (DGD) yardımlarıyla desteklemektedir.

1992 Reformu'nu gerektiren temel iç ve dış nedenleri şöyle özetleyebiliriz.

- Tarım için yapılan harcamaların bütçede yarattığı aşırı yük,
- Yeni katılımlarla AB'nin genişlemesi,
- DTÖ kapsamında dünya ticaretinin liberalleşmesi, bu liberalleşme kapsamına Uruguay Turu ile birlikte tarımın da alınması,
- Üretimde miktardan çok kaliteye yönelme,
- Çevreye verilen zararın azaltılması isteği,
- Tarımda doğa ve doğal çevre yönetimi işlevlerinin geliştirilecek olması; 1992 Reformu'nun yapılmasını zorunlu kılmıştır.⁵⁵

1992 yılında, OTP'nin uygulamaya koyduğu daha köklü değişimleri içeren “OTP'nin Gelişmesi ve Geleceği”⁵⁶ olarak bilinen MacSharry reformları gündeme gelmiştir. Komisyon tarafından 1991'de hazırlanan iki ayrı belgeye dayanan ve Tarım ve Kalkınmadan Sorumlu Komiser Ray MacSarry'nin hazırladığı ve 1992 yılında uygulamaya koyduğu MacSharry Reformu, rekabet edilebilirlik üzerine oturtulmuştur. Bu reformla, fazla stokların eritilmesi, fiyat destek politikasının yerine tarımsal ürüne destek politikasına geçilmesi, gelir dengeleyici önlemlerin alınması ve çevreye duyarlı olunması gibi hedefler belirlenmiştir. Bu reformla bazı ürünlerde “destek fiyatları indirilmiş; söz konusu fiyat indiriminden doğacak gelir kaybının

⁵³ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", ss. 24-25.

⁵⁴ Aysu, **Avrupa Birliği...**, s. 61.

⁵⁵ Aysu, **Avrupa Birliği...**, s. 61.

⁵⁶ Cesur, **Avrupa Birliği'nde**, s. 7.

telafi edilmesi için üreticilere doğrudan ödeme (telafi edici ödemeler) yapılması öngörülmüş⁵⁷; ekonomik-sosyal bütünleşmenin hızlandırılması ve toprağın daha rasyonel kullanımı sağlanarak kırsal alanların daha dengeli bir biçimde kalkındırılmasının sağlanması amacıyla yapısal alanda tedbirler de öngörülmüştür. Bir açıdan da bu reformla arz ve talebin dengelenmesi amaçlanmıştır. AB'nin yeni reformu sonucunda tarım alanında tarlaların bir kısmının üretimden çekilmesi, süt kotalarına devam edilmesi, sığır eti üretiminin engellenmesi ve üretim esnasında çevreye daha fazla önem vererek toprakların daha akıllı bir şekilde kullanılması gibi değişikliklere gidilmiştir.

2.5.5. Yeni Ortak Tarım Politikaları'nın İlk Sonuçları;

1992 yılında gerçekleştirilen kapsamlı reformlar değerlendirildiğinde ilk üç yılın sonuçları hedeflenenin üzerinde olmuştur. Bulara kısaca değinecek olursak:

- Bütçede önemli yer tutan tahıllar ve sığır eti destek fiyatları önemli oranda indirilerek OTP'nin finansman yükü hafifletilmiştir. Tahıla yapılan sübvansiyonlar 1992 yılında % 3 oranında azaltılırken bu oranın 1993–96 yılları arasında % 29 oranına kadar azaltılması planlanmıştır. Sonuç olarak AB hububatı, AB içerisindeki piyasada daha rekabetçi olmuştur.
- İklim şartları üretimin denetlenmesini çok fazla etkilememiş ve üretimin denetlenmesi sağlanmıştır.
- Pazarın esnek bir şekilde yönetimi, beraberinde, pazardaki gelişmelere hızlı ve esnek bir şekilde tepki verilmesi gerçekleştirilmiştir.
- Çevre korumaya özen gösterilmiş ve gübre ve böcek ilacı kullanımı azaltılmıştır.
- Müdahale fiyatlarının düşmesi sonucunda, tarımsal fiyatların dünya fiyatlarıyla yakın seviyeye de olması bütçe üzerinde olumlu etki yaratmış ve topluluğun tarım ürünleri hem iç, hem de dış piyasada rekabet gücü kazanmıştır. Ayrıca telafi edici doğrudan ödemeler aracılığıyla, çiftçi gelirleri güvence altına alınmıştır.
- Bu dönemde (1992–1996 arası) AB'de çiftçilikten elde edilen gelir % 4,5 oranında artış göstermiştir.
- FEOGA'nın Garanti Bölümü'nün harcamaları artık hem kontrol edilebilmekte hem de tahmin edilebilmektedir.
- FEOGA Yön Verme Bölümü'nce yürütülen faaliyetler artmış; 1989'da 1,3 milyar Euro olan yapısal faaliyet harcamaları 1995'de 2,7 milyar Euro olarak artış göstermiştir.
- Tüketiciler bazı fiyat indirimlerinden kısmi olarak yararlanmış ve tüketicilerin daha düşük fiyattan, daha fazla ve yüksek kalitede besin sağlamaları hedeflenmiştir.
- Pazar politikası ve kırsal kalkınma politikaları gibi iki ayak üstüne oturtulan 1992 Reformu ile kotalar ile üretimin kısıtlanması (özellikle sütte) ve ekim alanlarının belirli oranda zorunlu olarak üretimden alıkonulması yoluna gidilmiştir.

⁵⁷ Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, 3 Aralık 2006 <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf>

Kırsal kalkınma yapısal önlemler olarak da;

- Yatırım yardımları,
- Pazar önlemleri,
- Gelir kaynaklarını çeşitlendirici uygulamalara destek,
- Dezavantajlı bölge ödemeleri,
- Ve tarımsal çevre önlemleri gibi önlemler öngörülüp uygulamaya konulmuştur.⁵⁸

AB, “Tek Avrupa Senedi”ni 1987’de, “Maastricht Anlaşması”ni 1992’de imzalayarak dünya koşullarına uyum konusunda önemli adımlar atmıştır. 1992 MacSharry reformları ile OTP’nin yapısında oluşan değişiklikler, ABD ve AB arasındaki uyuşmazlıklar nedeniyle sonuçlanmayan GATT Uruguay Görüşmelerinin yeniden başlamasını sağlamıştır. “ABD ile AB’nin kendi aralarında uzlaşmaya vararak imzaladıkları Blair House Anlaşması’nın ardından 15 Nisan 1994’de Marakeş’te imzalanan nihai anlaşma ile Uruguay Turu sona ermiş ve GATT yerini Dünya Ticaret Örgütü’ne bırakmıştır.”⁵⁹ 1 Temmuz 1995 tarihinde yürürlüğe giren DTÖ Tarım Anlaşması, Uruguay Turu Anlaşması çerçevesindeki Tarım Anlaşması’nı da içermektedir.

DTÖ Tarım Anlaşması ile

- Pazara girişte, 1986-1988 dönemi düşünülerek ve tüm tarife dışı engellerin gümrük tarifesine dönüştürülerek tarife oranlarında (6 yıl içerisinde) her ürün için % 15 ve ortalama olarak % 36 oranında indirim yapılmasına,
- Ülkeler arasında haksız rekabet yaratan tarım ürünleri sübvansiyonlarının, 6 yıl içerisinde bütçe harcamalarının % 36’sı oranında- sübvansiyon miktarının % 21 oranında sınırlandırılmasına,
- İç piyasada tarım kesimine yönelik desteklerin 6 yıl içerisinde % 20’lik oranda azaltılmasına karar verilmiştir.⁶⁰

Avrupa Birliği, OTP çerçevesinde dış rekabete karşı kullandığı temel koruma araçlarını, prevlevmanlarla değişken vergileri “eşdeğer gümrük vergileri”ne dönüştürmüş ve eşik fiyat uygulamasına son vermiştir. Fakat anlaşma maddelerinde belirtilen ve 6 yıl içerisinde azaltılması öngörülen tarife üst sınırlarında bir

⁵⁸ Aysu, *Avrupa Birliği...*, ss. 62-63.

⁵⁹ *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası*. 21 Kasım 2006 www.deltur.ccc.eu.int/abtanim

⁶⁰ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 65.

değişikliğin olmaması ve halen tarifelerin üzerinde olması AB'yi olumsuz etkilememesine rağmen ihracat sübvansiyonlarına getirilen kısıtlamaların olumsuz etkisi hemen hissedilmiştir. İç piyasada tarım kesimine yönelik desteklerin azaltılması ve bunun MacSharry reformları ile önemli ölçüde azaltılan fiyat desteklerini kapsamaması Topluluğu çok az etkilemiştir. Ancak indirimden muaf tutulan tüm diğer iç desteklerle ilgili sorunlar tamamen çözülmediğinden DTÖ müzakerelerinde yeniden gündeme gelecektir.

2. 5. 6. 1997 ve Sonrası (Gündem 2000)

MacSharry Reformu'yla tarım kesimine yapılan harcamaların azaltılmasının öngörülmesine rağmen; FEOGA, Topluluk bütçesinin halen yarısını oluşturmaktadır. Uygulanan tarım modeli nedeniyle tarımın çevre üzerindeki olumsuz etkisi, deli dana hastalığı (BSE) krizinin ürün güvenliği ve tüketici hakları konularını gündeme getirmesi ve bütün bunların dışında AB sınırlarının genişlemesinin bütçe üzerinde olumsuz etki yaratması ve daha önce belirlenen koruma düzeylerinin 1999 yılı sonunda yapılması planlanan yeni tur DTÖ müzakerelerinde tekrar ele alınacak olması gibi nedenler yeni bir tarım reformunun yapılması düşüncesini ortaya çıkarmıştır. AB bu reformla 1997 yılında, yeni yüzyılın tarım sektörüne getireceği sorunları aşmak için Gündem 2000'i hazırlamıştır.

Gündem 2000 reformu ile yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. "Bu Reformun en önemli özelliği ise yeni üye katılımlarından önce gerçekleşmiş olması ve destekleme yoğunluğunun her yeniden yapılandırma sürecinde biraz daha azaltılmış olmasıdır."⁶¹ AB'nin 1992 yılında yaptığı radikal değişikliklerin devamı niteliğinde olan Gündem 2000 Reformunun oluşmasında iki temel neden vardır. Bunlardan birincisi, AB'nin genişleme perspektifinin bütçede yaratacağı maliyettir. Gündem 2000 Reformu ile bütçede büyük çaplı kısıtlamalara gidilmiştir. Kısıtlamalara gidilmesinde 1997 yılındaki Lüksemburg Zirvesi ile Topluluğa aday ülke statüsü ile

⁶¹ Ertuğrul, "Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye", s. 296.

katılan 10 Merkez ve Doğu Avrupa Ülkesinin etkisi vardır. Çünkü MDAÜ'nün ekonomilerinin tarımdaki payı AB'ye üye ülkelerin payından daha fazladır ve bu OTP'ye uyum sürecinde maliyetlerinin yüksek olması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca MDAÜ'nün tarımdaki payının fazla olması Topluluğun stoklarını, arz talep dengesini ve bütçe harcamalarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bunun yanı sıra, bu ülkelerin 1993 yılından sonra artan ihracat oranlarının AB'ye üyelikleri durumunda mevcut desteklerle daha da yükselecek ve DTÖ Tarım Anlaşması'nda kısıtlamaya gidilen ihracat sübvansiyonlarının daha fazla kullanılmasını gerektirecektir. Bu ülkelerin AB'ye üyeliklerinden sonra bazı ürünlerde düşük olan gümrük tarifelerinin artması DTÖ'ye üye olan ülkeler tarafından tepkiyle karşılanacaktır. Son olarak MDAÜ'nün AB'ye katılmaları sonucunda iç destek seviyelerinin yükseltilmesi DTÖ'de sorunlara yol açacaktır.

10 MDAÜ'nün AB'ye aday ülke statüsünde katılmalarının dışında OTP'de yeni bir reform gerektiren ikinci temel neden, 1999 yılı sonunda gerçekleşmesi beklenen DTÖ Tarım Anlaşması yeni tur müzakereleri olmuştur. AB OTP reformunu bu müzakerelerden önce yapmak zorunda kalmıştır. Çünkü AB, ABD ve onun gibi önemli tarım ihracatçısı ülkelere karşı müzakere şansını koruyabilmek istemiştir. Uruguay Turu'nda belirlenen gümrük tarifeleri üst sınırı Topluluğun OTP gümrük tarifeleri üzerinde iken, tarifelerin indirilmesi sonucunda izin verilen tarife üst sınırına yaklaşmıştır. Ayrıca ihracat sübvansiyonları gelecekte büyük bir sorun oluşturacaktır. Son olarak daha önce indirimden muaf tutulan telafi edici ödemelerin, yeni müzakerelerde indirim kapsamına alınması gündeme gelmiştir.

OTP tarihindeki en köklü ve geniş perspektifli reformları içeren Gündem 2000 Reformu, Aralık 1995 Madrid Zirvesi'nde Konsey'in isteği üzerine Komisyon tarafından hazırlanmış ve Mart 1999'da tamamlanmıştır. Bu reformla amaçlanan 21. yüzyılda AB'nin karşılaştığı sorunları saptamak ve bunlara çözüm önerileri bulmaktır.

Gündem 2000'in AB için belirlediği hedefler şunlardır:

- Birlik üreticilerinin dünya piyasalarındaki olumlu gelişmelerden tam olarak yararlanmalarını sağlamak için iç ve dış rekabet gücünün artırılması,
- tüketiciler için temel yükümlülük olan gıda güvenliğinin ve kalitesinin sağlanması,
- adil bir hayat standardı sağlayarak tarım topluluğunun gelir düzeyi ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi,
- çevreye ilişkin hedeflerin OTP'ye dahil edilmesi,
- sürdürülebilir tarımın teşvik edilmesi,
- tarım üreticilerine tarım dışında farklı iş ve gelir fırsatlarının yaratılması,
- tarımla ilgili AB mevzuatının bütünleştirilmesi.⁶²

Gündem 2000'in getirdiği yeniliklerle üreticilere doğrudan ödeme sağlayan Ortak Piyasa Düzenlerini kapsayan yeni bir tüzük belirlenmiştir. Ayrıca yeni "yatay tüzük" ile bazı yetkiler üye ülkelere verilerek sisteme esneklik getirilmiştir. Buna göre üreticilerin doğrudan ödemelerden yararlanabilmeleri için çevre unsuru, temizlik ve hayvan refahı gibi konuları dikkate almaları şart koşulmuş, bu şarta uymamaları halinde ödemelerde kısıtlama yapılması, üreticilere ödenmeyen fonların kullanımının üye ülkelerin inisiyatifinde bulunması öngörülmüştür. "Ayrıca Gündem 2000 kapsamında tarım sektörüne yönelik olarak yapılan değişikliklerin kırsal alanlardaki diğer yerel ekonomik faaliyetleri de etkileyeceği düşünülerek, kırsal kalkınma tedbirlerinin de geliştirilmesine karar verilmiştir."⁶³ Konuya ilişkin Topluluk mevzuatı tek bir tüzük altında toplanarak, bu alandaki mevzuat sadeleştirilmiştir. Gündem 2000 reformları kapsamında 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe giren, "Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı" oluşturulmuş ve bu programla aday ülkelerin AB'ye üye olmadan önce OTP'ye uyum çalışmalarına katkıda bulunması hedeflenmiştir. AB'ye katılacak 10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi'ne mali destek ise, FEOGA'nın Garanti bölümünden sağlanmış ve 2000–2006 yılları için mali destek 520 milyon Euro olarak belirlenmiştir.

AB'nin genişleme süreci dikkate alınarak hazırlanan ve Haziran 2003 veya Landmark ya da Fischer Raporu olarak adlandırılan rapor, genişleme sürecine dâhil

⁶² Karluk, *Avrupa Birliği...*, s. 335.

⁶³ *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası*. 25 Kasım 2006 www.deltur.ccc.eu.int/abtirim

olan ülkelerin çiftçilerine yapılacak desteklerin, eski üyelerinkinin dörtte biri ile sınırlanması ve destek bütçesinin azaltılması gibi daha köklü değişiklikleri içermektedir. “2006 yılına kadar OTP bütçesinin en fazla 50 milyar Euro’ya ulaşması hedeflenmiş ve yeni üyeler için kısıtlı kaynak ayrılmıştır.”⁶⁴ Ayrıca DTÖ anlaşması gereğince AB’ye üye olan ülkelere yapılan desteklerin 10 yıl boyunca, her yıl % 3 oranında azaltılarak OTP’nin bütçedeki payı düşürülmüştür.

OTP’nin böyle bir reforma başvurmasında içteki ve dıştaki güçlerin etkisi olmuştur. 10 yeni ülkenin AB’ye katılmasıyla bütçede oluşacak yük fazlalığının azaltılması gündeme gelmiş ve tüketicilerin özellikle gıda güvenliği ve kalitesine önem vermeleri gibi konularda da iç baskılarla karşılaşmıştır. Dış baskılar ise, uluslararası tarım ticaretinin daha da serbestleştirilmesini savunan AB, ABD ve Cairns Grubu gibi ülkeler ile bütçe yetersizliği nedeniyle tarım sektörlerini yeterince destekleyemeyen az gelişmiş ülkelerle karşılaşmıştır.

Gündem 2000 reformu ile tarım ürünlerinin fiyatları dünya fiyatlarına yaklaştırılmış, üreticilerin karşılaştığı kayıplarda doğrudan gelir desteği artırılarak telafi edilmiştir. Tarım ürünlerinde yüksek destekleme fiyatlarının uygulanması ürün fazlalıklarına, toplumsal refah kaybına ve verimlilikte düşüşe sebep olmuştur. Bunu engellemek için Topluluk kurumsal fiyatları düşük seviyede tutmayı amaçlamıştır. Kurumsal fiyatların düşük seviyede tutulmasıyla verimlilik ve Topluluk içi ve dışı piyasalarda rekabet gücü artmıştır. Sonuç olarak AB, DTÖ görüşmelerinde daha güçlü bir konumda yer almış ayrıca serbest rekabete uyumlu piyasa yapısı oluşturulmuş ve Gündem 2000 ile Topluluğa katılacak yeni üyelerin bütünleşmesi sağlanmıştır.

Topluluk, Gündem 2000 Reformu ile

- Dünya pazarlarında rekabet edebilirliği,
- Kırsal kalkınmayı,
- Çevreyi,

⁶⁴ Aysu, **Avrupa Birliği...**, s. 67.

- Kaliteyi gözeten bir strateji benimsemiş ve uygulamaya koymuştur.⁶⁵

Gündem 2000 Reformu ile tarımsal ve kırsal gelişme stratejisi belirlenmiştir. Bu hedefe, Ortak Piyasa Düzenlerini (OPD) bir araç olarak kullanılarak ulaşılmıştır. Buna göre; ürünlerde müdahale fiyatları azaltılırken doğrudan gelir desteği arttırılmıştır. Azaltılan destekleme fiyatları ton başına Euro olarak belirlenen doğrudan ödemelerle telafi edilmiştir. Telafi ödemelerinden yararlanabilmek için üreticilerin arazilerinin % 10'nunu üretimden çekmeleri koşulu getirilmiştir. Fakat üretimleri yıllık 12 tondan az olan küçük üreticilerin telafi ödemelerinden yararlanabilmeleri için üretimden çekme zorunlulukları yoktur. Yani telafi ödemeleri bölgesel ve yıllara dayalı ortalama verime göre belirlenmiştir.⁶⁶

Gündem 2000 Reformu ile OTP'nin bütçedeki yükü, AB'ye aday 10 ülkenin yapısal ve alt yapı sorunlarının çözümü için bütçeden ayrılan destekleme payı azaltılarak hafifletilmiş ve ayrıca dünya pazarlarında rekabet gücünün arttırılması, ürün güvenliğinin sağlanması, yaşam kalitesi ve gelir düzeyinin arttırılması, çevre korumanın OTP ile bütünleştirilmesi, tarım üreticilerine alternatif iş imkânlarının yaratılması, tarım alanında AB mevzuatının sadeleştirilmesi gibi politika değişikliklerine gidilmiştir.

2.5.7. OTP'nin Ara Dönem Değerlendirilmesi: 2003 Reformu

1999 yılında Gündem 2000 Reformu'nun nihai kararları sonucunda tarım bütçesinin durumunun ve piyasa gelişmelerinin tekrar incelenmesinin gerekli olduğu düşünülmüş ve bu amaçla 2002/2003 yıllarında bir dizi ara dönem değerlendirilmesi yapılmasına karar verilmiştir. İlk Ara Dönem Değerlendirilmesi 10 Temmuz 2002 tarihinde Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na bir bildiri şeklinde hazırlanıp sunulmuştur. Bu bildiri, OTP'nin gidişatı hakkında bir tartışma başlatmış ve diğer AB kurumları, ulusal ve bölgesel otoriteler ve geniş oranda sivil toplum örgütleri arasındaki görüş alışverişine olanak sağlamıştır. Bu bildiride değerlendirmeye alınan konular, şunlardır:

- Çiftçilerin çevre, gıda güvenliği ve kalitesi ile hayvan gelişimine ilişkin gerçekleştirdikleri hizmetleri temel alarak gelir desteği alması,

⁶⁵ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 69.

⁶⁶ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 69.

- Çiftçilerin ürünlerinin tüketicilere ve piyasaya yöneltilmesine destek olmak amacıyla ek fonlar oluşturulması,
- Tarımsal gelirin istikrarı ve desteklenmesinin güvence altına alınması,
- İdari işlemlerin hafifletilerek, çiftçilerin çalışmalarına yoğunlaşmaları yönünde desteklenmesi,
- Çiftçilere gelişmekte olan piyasalardan yararlanma imkânı sağlanması,
- Tarımın tüketiciler tarafından talep edilen ürün ve hizmetlere yönlendirilmesi,
- Gıda güvenliği ve kalitesi ile hayvan gelişimi konularının OTP ile bütünleştirilmesi,
- Doğal değeri yüksek olan geleneksel üretim sistemlerinin daha çok desteklenmesi.⁶⁷

Gelişmekte olan ülkelere imkânlar sunan, uluslararası ticarete yönelik modern bir tarım politikası ile tarım ürünleri ticaretine ilişkin uluslararası müzakerelerde daha fazla söz sahibi olunmasına yönelik hedefler vurgulanmıştır. Ayrıca sürdürülebilir OTP'nin oluşturulması için tarım sektörüne ve kırsal bölgelere en verimli desteğin sağlanması konusunda hedefler belirlenmiştir.

Komisyon'un Ara Dönem Değerlendirilmesi'ni sunmasından sonra, üye devletler önerilere ilişkin görüş ve tepkilerini dile getirmişlerdir. Bunun sonucunda üye devletler ile Komisyon arasında tartışmalar yaşanmış, bu tartışmalar sonucunda gündeme gelen konular 26 Haziran 2003 tarihinde, AB'ye üye ülkelerin tarım bakanları arasında uzlaşma sağlanarak tarım sektörünün finansmanına ilişkin değişiklikler getiren reform paketi olarak kabul edilmiştir. OTP Reformu ile temel olarak Avrupa tarım ürünlerinin piyasa odaklı olması ve rekabet gücünün artırılması, OTP'nin basitleştirilmesine katkıda bulunulması, OTP harcamalarının makul seviyede tutulması, genişleme sürecinin kolaylaştırılması ve DTÖ ile gerçekleştirilen müzakerelerde OTP'nin en iyi şekilde savunulması hedeflenmiştir. Bunların yanında Avrupalı çiftçilere, gelirlerine istikrar garantisi sağlanarak, üretim tercihlerini kendilerinin yapabilmesi imkânı verilmesi ile çiftçilerin desteklenmesi hedeflenirken, tüketiciler ve vergi mükelleflerinin de çıkarlarının gözetilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca çevreye zarar veren faktörlerin ortadan kaldırılması, kırsal kalkınmanın desteklenmesi ve sürdürülebilir tarım uygulamalarının daha fazla teşvik edilmesi istenmiştir. "Reformların bir bölümünün 2005, bir bölümünün ise 2006 yılında

⁶⁷ Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, 28 Kasım 2006 <http://www.deltur.ccc.eu.int/abtaram>

yürürlüğe girmesine karar verilmiş; bazı sektörlerde aşamalı geçişler öngörülmüştür.”⁶⁸

Haziran 2003 veya Fischler reformu olarak adlandırılan bu yeni pakette yer alan düzenlemeler şunlardır:

- Tarımsal gelirin istikrarı ve desteklemelerin güvence altına alınması,
- AB çiftçileri için, ödemelerin üretimden bağımsız, tek bir çiftlik ödemesine dönüştürülmesi,
- Bu ödemelerin, çevre, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı ile hayvan refahı standartlarının yanı sıra, bütün çiftlik arazilerinin iyi durumda muhafaza edilmesi koşuluna bağlanması (çapraz uyum)
- Üreticilere gelişmekte olan pazarlardan yararlanma olanağı sağlaması,
- Gıda güvenliği ve kalitesi ile hayvan gelişimi konularının OTP ile birleştirilmesi,
- Daha fazla bütçeli, güçlendirilmiş bir kırsal kalkınma politikası ve çevre, kalite ve hayvan refahının desteklenmesi için yeni önlemler alınması ve 2005 yılında başlayacak olan AB üretim standartlarına ulaşmak için çiftçilere yardım edilmesi,
- Tüketici taleplerini dikkate alan üretimin gerçekleştirilmesi,
- Organik tarımın daha çok desteklenmesi,
- Yeni kırsal kalkınma politikasını finanse etmek için, büyük çiftliklere yapılan doğrudan ödemelerde indirim (modülasyon) yapılması,⁶⁹

Ayrıca, 2013 yılına kadar AB–25 için belirlenen tarım bütçesinin aşılmamasını sağlamak için mali disiplin mekanizması belirlenmiştir.

2.6. 2003 REFORMUNUN TEMEL UNSURLARI

2.6.1. Tek Çiftlik Ödemesi

2003 Reformunun en önemli unsurunun Tek Çiftlik Ödemesi olduğunu söyleyebiliriz. Tek Çiftlik Ödemesi ile farklı ortak piyasa düzenleri kapsamında verilen desteklerin yerini, üretimden kopuk tek çiftlik ödemesi almıştır. Üretim ile desteklerin arasındaki bağı koparılmasıyla AB çiftçileri rekabete ve piyasa merkezi içine alınmak istenmiştir. Aşırı üretimin önüne geçilmesi hedeflenen bu uygulamayla gelir istikrarının sağlanacağı düşünülmüştür. Böylelikle doğrudan ödemelerin bir gelir yardımı olarak aktarılması daha da yaygınlaştırılmakta, büyük arazi sahiplerine

⁶⁸ Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, 4 Aralık 2006 <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf>

⁶⁹ Aysu, *Avrupa Birliği...*, ss. 72-73.

fazla, küçük çiftçilere az destek verilmektedir. Bu politika büyük çiftçiler için avantajlı olurken küçük çiftçilerin mesleklerini terke zorlamıştır.

OTP Reformları genel olarak düzenlenen tüzüklerle belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu açıdan “2003 reformuyla kanunlaştırma sürecinin iyileştirilmesine yönelik önemli bir adım atılmıştır. Bu düzenlemeyle dokuz konsey tüzüğü ve sayısız destek yürürlükten kaldırılmış ve 1782/2003/EC sayılı tüzük yürürlüğe konmuştur”.⁷⁰ Bu tüzük, “Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu’nun Garanti Bölümü tarafından finanse edilen, gelir destek programları kapsamındaki doğrudan gelir ödemeleri için ortak kurallar getirmektedir.”⁷¹ Sözü edilen tüzükle ayrıca, çapraz uyum, modülasyon ve çiftlik danışma sistemine ilişkin hükümler de düzenlenmiştir.

Üretimden bağımsız olmayı hedefleyen Tek Çiftlik Ödemesine üye devletlerin üretimden vazgeçmesini önlemek için bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bu kısıtlamalarla tamamen üretimden bağımsız olmak yerine bazı sınırlar konulmuştur. Bunlar:

- Tek Çiftlik Ödemesi iyi nedenlere dayanmak koşuluyla 1 Ocak 2007’e kadar ertelenebilecektir. Üreticilere tek ödeme yapılırken 2000–2002 döneminde yapılan yardım miktarı referans alınacaktır. Tarım arazilerinin yok olmasından endişe duyan ülkeler ise Tek Ödeme planıyla OTP bileşenleri temel alan ödemelerinin (tahıllar ve diğer ekilebilir ürünler için) % 25’ini koruyabilirken halen uygulanmakta olan üretimle bağlantılı hektar başına yardımları yukarıda belirtilen oran düzeyine kadar sürdürmek için ilave makarnalık sert buğday yardımlarının % 40 oranında üretim miktarına göre doğrudan ödeme yapabileceklerdir. Ayrıca üye ülkeler, organik tarım gibi özel üretim şekillerini özendirmek için tek ödeme miktarını %10 oranında arttırabileceklerdir.
- Büyükbaş hayvan sektöründe ülkeler isterlerse tek ödeme sistemi yerine gebe primlerin % 40’ını koruyabilecekler ya da yerine kesim priminin tamamını veya bunun yerine özel dişi hayvan priminin % 75’ini koruyabileceklerdir. Koyun ve keçiye ise doğrudan ödemelerin % 50’si üretime göre yapılacaktır.
- Süt sektöründe, ödemelerde, üretimden bağlantısızlık reformu 2007 yılı başında uygulanacaktır. Üye devletler, bununla birlikte 2005’ten itibaren, ödemelerde üretimden bağlantısızlığı uygulayabilirlerken bu sektörde üye ülkeler tek ödeme sistemine geçişi 2008 yılına kadar erteleyebileceklerdir. Süt sektöründeki asimetrik indirim: Tereyağı müdahale fiyatı dört yılda % 25 oranında düşürülecek ya da Gündem

⁷⁰ Selenge Banu Uyanık, “AB Ortak Tarım Politikası’nda basitleştirme çalışmaları ve Türkiye için birkaç stratejik öneri”, **Türktarım**, Sayı 167 (2006), s. 14.

⁷¹ Aysu, **Avrupa Birliği...**, s. 77.

2000'de belirlenen orana göre ek ödeme % 10 oranında düşürülecektir. Süt tozunda ise Gündem 2000'de öngörüldüğü gibi üç yılda % 15 indirim yapılacaktır.

- En dıştaki bölgeler ve Ege adalarındaki kurutma yardımları ve doğrudan ödemeler tek ödeme planı altında bütünleştirilecektir. Ayrıca tahıl sektöründeki artışlar yarı yarıya düşürülecek, müdahale fiyatı korunacaktır. Bu sektörde Yunanistan'a ait olan Ege Adaları ve çevre dışı bölgelerde tek ödeme sistemine geçiş, o ülkelerin inisiyatifine bırakılacaktır.
- Ayrıca, üye devletler, tarımsal ürünlerin kalitesini ve pazarlanmasını yükseltmek, çevreyi korumak ve geliştirme amaçlı ek ödemeleri tek ödeme planlarına dâhil, belirli ürünlere tahsis edilmiş fonların % 10'unu aşamayacak şekilde yapabileceklerdir.
- 2007 yılında tümünden uygulanmaya başlayacak olan süt ödemelerindeki doğrudan yardımlar kademeli şekilde uygulamaya alınacaktır. 2006 ya da en geç 2007 yılında tek ödemenin bir parçası haline dönüştürülecektir.
- Alan Koruma (set aside) ödemeleri ancak, seçilebilir alanları üretim dışı bırakan (sürekli nadas hariç) üreticilere ödenecektir. Organik üretim yapanların alan koruma yükümlülükleri yoktur. Korunan alanlar, en az bir dekar ve genişlikleri 10 metre çevresel gereklilik gereği 5 metreye kadar düşürülebilecektir.
- Pirinçte müdahale fiyatı % 50 oranında düşürülecek, sert buğdayda ülkeler doğrudan ödemeleri % 40 oranına kadar üretime bağlı olarak yapabilecek, nişastalık patatase sağlanacak desteğin % 40'ı tek ödeme sistemine göre, geriye kalanı üretime göre gerçekleştirilecek, kuru otta ise sadece tek ödeme sistemi uygulanacaktır.⁷²

Belirtilen sistemin 2005 yılında yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Ama Tek Çiftlik Ödemeleri'ni eski 10 üye ülke; Belçika, Almanya, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Avusturya, Portekiz, İsveç ve İngiltere 1 Ocak 2005 tarihinde; diğer eski beş ülke, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Hollanda ve İspanya 2006–2007 yılından itibaren uygulamaya geçeceklerdir. Yeni ülkeler içinde sadece, Malta ve Slovenya 2007 yılında uygulamaya başlarken diğer sekiz yeni ülke için alana bağlı ödemeler geçerli sayılacak, ama onlar da, 2009 yılından itibaren Tek Çiftlik Ödemesi'ne geçeceklerdir.

2.6.2. Zorunlu Çapraz Uyum

2003 Reformları kapsamında uygulamaya konulan tek çiftlik ödemesinin yapılabilmesi için zorunlu çapraz uyum adı verilen ve çevre, gıda güvenliği, genç çiftçilerin desteklenmesi, orman önlemleri, Natura 2000 Uygulamaları, hayvan sağlığı ve refahını kapsayan bir dizi standarda uyma zorunluluğu getirilmiştir. Bu konularla ilgili Avrupa standartları belirlenmiştir. Bunlar;

⁷² Aysu, *Avrupa Birliği...*, ss. 77-78.

- Tarımsal ürünlerin kalitesinin artırılması, üretim süreçlerinin, pazarlama ve yardımların geliştirilmesi için, bir plan dâhilinde çalışmalara katılan üreticilere 5 yıla kadar uzanacak bir dönemde üretici başına 1500 EURO yıllık ödemeler yapılacaktır.
- Çevre, kamu, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan refahı ve meslek güvenliği ile ilgili standartlar AB mevzuatında yer alırken üye ülkelerin mevzuatlarında yer almamasından kaynaklanan sorunları önlemek için üreticilere geçici ve aşamalı destekler verilecektir. Yardımların üst sınırı işletme başına 10 bin Euro olarak belirlenmiştir.
- Üreticiler, sadece yasal standartların dışındaki taahhütlerde uygulanan hayvan refahı önlemlerini, yasal standartları yerine getirmede kendileri harcama yaparak kullanacaklardır. AB, çiftlik hayvanlarının refahını geliştiren ve en az 5 yıllık süre için taahhütte bulunan üreticileri yıllık hayvan ünitesi başına 500 EURO olarak belirlenen miktarda destekleyecektir.
- Genç üreticilere yapılacak yardımların güçlendirilmesinin yanı sıra genç çiftçilere, önlemler çerçevesinde, yüksek derecede yatırım yardımları yapılacaktır.
- Natura 2000 çerçevesinde 500 EURO/ hektardan başlayan ve zaman içerisinde 200 EURO/ hektara kadar çekilmesi planlanan özel çevresel kısıtlamalar için yardımlarda bulunacaktır.
- Devlet ormanlarına ekolojik ve sosyal amaçlı yapılacak yatırımlar desteklenecek ve kiralanılan yerler için yıllık primler verilebilecektir.
- Üye devletlere, tarım arazilerinin iyi tarımsal ve çevresel koşullarda muhafaza etme sorumluluğu bırakılmıştır.⁷³

Üye devletler, toprak ve iklim koşulları, uygulanan tarım sistemleri, bunların uygulanması ve arazi kullanımı ve çiftlik yapıları gibi arazinin belirli özelliklerinin dikkate alınmadığı durumlarda ulusal ve bölgesel düzeyde iyi tarımsal ve çevresel koşullara ilişkin asgari gereklilikleri saptayacak ve bunlara uyulmadığı takdirde de, toplam ödeme miktarının ya tümünden geri alınmasına ya da azaltılmasına karar verecektir. Bu karar sonucunda artan miktar, üye devletlerin bu miktarın % 25'ini tutma hakkı tanınmasının dışında, FEOGA Garanti Bölümü'ne aktarılacaktır.

2.6.3. Kırsal Kalkınmanın Güçlendirilmesi ve Modülasyon

Modülasyon, büyük tarım arazilerinden yapılan doğrudan ödemelerin, kırsal kalkınmaya ek fon yaratılması amacıyla azaltılması sonucunda ortaya çıkmıştır. Modülasyon ile büyük tarım arazilerine yapılan doğrudan ödemelerin piyasa desteklerinden kırsal kalkınmaya para aktarılarak daha fazla ek fon elde edilmesi hedeflenmiş yani birinci ayak olan piyasa desteklerinden ikinci ayak olan kırsal kalkınmaya para aktarılması sağlanmıştır. İkinci ayak olan kırsal kalkınma

⁷³ Aysu, *Avrupa Birliği...*, ss. 80-81.

kapsamında bu paranın kullanılabilceği önlemler genişletilmiştir. “Gıda güvenliği ve gıda kalitesi, çevresel amaçlar ve hayvan refahı konularını kapsayan bu önlemler çapraz uyumun yanı sıra, çiftçilerin gönüllü programlara katılmalarını teşvik etmiştir”.⁷⁴ Bu çerçevede kırsal kalkınmaya aktarılmak üzere yıllık 1,2 milyon Euro tutarında bir kaynak oluşturulması öngörülmüştür. Üye devletler, 2012 yılına kadar belirli bir yüzde dâhilinde ve takvim yılında bir çiftçiye verilecek olan tüm doğrudan ödemeleri aşamalı olarak indireceklerdir.

İndirim oranları;

- 2005 yılında % 3,
- 2006 yılında % 4
- 2007- 2012 yılları arasında her yıl için % 5 olacaktır.⁷⁵

Bu indirimlerle piyasa desteklerinden elde edilecek miktar FEOGA Garanti Bölümü tarafından finanse edilerek kırsal kalkınma programı kapsamındaki önlemler için kullanılacaktır. Her üye devlet, kendi ülkesinde modülasyon sonucu elde edilen toplam miktarın en az % 80’ini alacaktır.

Daha önce belirtildiği gibi reform unsurları tüzüklerle düzenlenmiştir. Kırsal Kalkınmaya yönelik olarak yapılan 1257/1999/EC Tüzüğü yeni düzenlemelerle 1783/2003/EC Sayılı Konsey Tüzüğü olarak değiştirilmiştir. Bu yapılan yeni düzenlemelerde, gıda güvenliği ve kalitesi, çiftçilere talep edilen standartlara uyum sağlama konusunda yardımcı olma ve hayvan refahını teşvik etme gibi amaçlar genişletilmiştir. Çiftçilere, coğrafi göstergeler ve menşeyeri ile organik tarım da dâhil kalite güvencesini sağlamaya ve sertifikasyon programlarına katılmayı teşvik etmek amaçlı hazırlanan Kırsal Kalkınma Tüzüğü’ne, ayrıca gıda güvenliği ile yeni hayvan refahı önlemleri de eklenmiştir. Bunlar aşağıdaki bölümde tek tek incelenecektir.

⁷⁴ Varol, “Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı” 11 Aralık 2006 <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/08.pdf>

⁷⁵ Aysu, **Avrupa Birliği...**, s. 81.

2.6.3.1. Çiftlik Danışma Sistemi

Gönüllülük temelinde işleyen Çiftlik Danışma Sistemi, çiftçilere materyal akışı, çevre, gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı ile bağlantılı çiftlik faaliyetlerinde daha fazla bilgi desteği sunmayı hedeflemiştir. Çiftçiler 2007 yılına kadar, modern ve yüksek kaliteli tarım standartlarına yardımcı olmak için bir veya daha fazla yetkili otorite tarafından yönetilirken 2007 ile birlikte üye devletler, çiftçilere, arazi ve çiftlik yönetimi ile çapraz uyum gereklerini karşılama konusunda yardımcı olacak bir danışma sistemi oluşturmuştur.

2.6.3.2. Çiftçiler İçin Yeni Kalite Teşvikleri

Çiftçiler için yeni kalite teşvikleri, tüketiciye güven sağlayan, tarımsal ürünlerin ve üretim şeklinin kalitesini arttıracak programlara katılan çiftçilere teşvik ödemeleri şeklinde verilecektir. 5 yıllık süreyi aşmayacak bu ödemeler, her işletme için yıllık olarak en çok, 3 bin Euro olacaktır. Kaliteyi artırıcı programlar çerçevesinde üretilen ürünlerin teşvik edilmesi ve bu ürünler hakkında tüketicilerin bilgilendirilmesine yönelik faaliyet sürdüren üretici grupları da destek görecektir. Program giderlerinin % 70'inin kamu tarafından desteklenmesine izin verilirken bundan fazlasına izin verilmeyecektir.

2.6.3.3. Mali Disiplin Sağlanması

OTP harcamalarının tavanı Ekim 2002 yılında yapılan Brüksel Zirvesi'nde belirlenmiştir. Bu zirvede, 2007 yılında başlayan bir mali disiplin mekanizmasının kurulmasına karar verilmiştir. Harcamalara ilişkin ise, "bir bütçe yılındaki tahmini rakam olarak 300 milyon Euro güvence payı (marjı) öngörülmüşse de alt başlık 1 a'nın aşılması halinde doğrudan desteklerde ayarlama yapabileceklerdir. Bu duruma

yönelik 2004 Şubat'ında; 2007–2013 yıllarını kapsayan bir mali perspektif⁷⁶ kabul edilmiştir.

Tarım sektörünün finansmanına ilişkin değişiklikler içeren reform paketinde, harcamaların makul düzeyde tutulması, genişleme sürecinin kolaylaştırılması ve DTÖ müzakerelerinde OTP'nin iyi savunulması belirlenmiştir. Piyasa desteklerine yönelik harcamalar, 2007 yılında 43.500 milyar Euro olarak hedeflenmiş ve bu harcamaların 2013 yılına kadar 42.293 milyar Euro'ya düşürülmesi belirlenmiştir. Harcamalardaki düşüş, maliyeti yüksek olan OTP'yi etkilememiştir. OTP'ye ayrılan pay halen birlik bütçesinin %50'lik bir kısmını oluşturmaktadır. OTP bütçesi, bu miktarıyla birlik yurtiçi GSMH'nın da %1'ine denk gelmektedir.

Avrupa Birliği'nin en önemli ortak politika alanlarından biri olan Ortak Tarım Politikası uygulanmaya başlandığından beri önemli değişimler geçirmiştir. AB'nin ilk yıllarda tarım ve gıda sektöründeki ihtiyaçlara bağlı olarak izlediği korumacı politikalar zaman içerisinde değişmiş ve arz talep dengesinde yaşanan sıkıntılar, dünya ticaretindeki eğilimler, OTP'nin bütçe üzerindeki ağır yükü ile mevzuat ve uygulamadaki karmaşık yapı, AB tarımsal destek sisteminde birbirini takip eden reform girişimlerine neden olmuştur. AB'nin 2004 yılında gerçekleştirdiği en büyük genişleme sürecini tamamlaması sırasında gündemde olan son OTP reformu aşamalı bir plan çerçevesinde sunulmuş ve tam üye olmayı bekleyen ülkelerin yeni ödeme sistemine geçişlerinde ise bir geçiş süreci ile birlikte belirli kolaylıklar sağlanmıştır. Aralarında Polonya'nın da bulunduğu yeni üye ülkelerin çoğunluğunun, uyum çalışmalarına rağmen, tarımsal sektörlerinin yapılarında diğer üyelerle karşılaştırıldığında önemli farklılıklar ve sorunlar barındırmaya devam etmiş ve OTP'nin geleceği için olası sorun alanlarından biri olarak görülmüştür. Polonya'nın Ortak Tarım Politikasına uyum sırasında ne gibi engellerle karşılaştığına geçmeden önce Polonya'nın Avrupa Birliği ile olan ilişkilerine kısaca değinelim.

⁷⁶ Aysu, *Avrupa Birliği...*, s. 82.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Soğuk Savaş'ın bitimine kadar "bir çok Avrupa"yı içinde barındıran Avrupa Kıtası'nda 1989-1993 yılları arasında meydana gelen gelişmeler İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan sonuçları aratmayacak şekilde, Avrupa'yı ciddi bir değişim sürecine sokmuştur. Demir Perde'nin ortadan kalkması, Batı ve Doğu Almanya'nın birleşmesi, Sovyetler Birliği ve Varşova Paktı'nın çözülmesi gibi gelişmelerin sonucunda, başta Avrupa'nın güvenliği ve istikrarı olmak üzere tüm alanlarda yeniden yapılanma noktasına gelmiş ve yeryüzünün en çok savaş, çatışma ve anlaşmazlıklar yaşanan Avrupa kıtasında siyasi, iktisadi ve güvenlik konularında bir birlik oluşturulmasının önündeki engeller ortadan kaldırılmıştır. Bunun sonucunda da Avrupa Birliği ve MDAÜ'nin ilişkilerini engelleyen sorunlar ortadan kalkmıştır. MDAÜ'nin ve AB ile olan ilişkilerine 1988 tarihinde imzalanan Ortak Bildiri'de tarafların birbirlerini resmen tanımasıyla başlanılmıştır. MDAÜ'den biri olan Polonya, AB ile olan ilişkilerini 1989 yılında imzalanan 2. Kuşak anlaşmalarla sürdürmüştür. 1990'lı yılların başlarında Demir Perde'nin çökmesiyle bir değişim süreci içine giren ve Sovyet Bloğu ülkelerinden biri olan Polonya, 5 Nisan 1994'te tam üyelik için Avrupa Birliği'ne başvuruda bulunmuş ve tam üyelik için adaylığı teyit edilen Lüksemburg zirvesiyle Birlik ile olan ilişkilerini önemli bir noktaya getirmiştir. AB'ye tam üyeliği yaklaşık on üç yıl süren Polonya bu süreçte tarım alanında AB'nin en önemli ve ilk politikası olan OTP'ye uyum için çalışmalara başlamıştır. Bu süreç içerisinde en zor geçen başlıklar arasında yer alan tarım başlığı 31 Mart 1998'de açılmış ve zorlu bir dönemden sonra 31 Aralık 2002'de tamamlanan en son müzakere başlığı olmuştur. Polonya AB ile olan ilişkilerini tam üyeliğinin telaffuz bile edilmediği bir dönemden bugünkü duruma ulaştırmış ve bu süreyi 1 Mayıs 2004'te AB'ye üye olarak başarıyla tamamlamıştır.

3.1. MDAÜ-POLONYA - AB İLİŞKİLERİ

1989–1991 yılları arasında Sovyetler Birliği'nin ve Doğu bloğunun tamamının çökmesiyle Avrupa kıtası ve Batı ve Doğu Avrupa devletleri arasındaki ilişkiler,

yeniden şekillenmiş ve bu çöküşle kıtanın doğusu ile batısı arasında ortak değerler, kurallar, siyasi ve ekonomik yapılar açısından bir yakınlaşma başlamıştır.

“Demir Perde’nin çökmesiyle eski Sovyet Bloğu ülkelerinin hepsi yüzlerini Avrupa’ya çevirmişler ve AB’nin içinde eşit şekilde yer almak için çok hızlı bir şekilde AB’ye yönelmişlerdir.”⁷⁷ Yeni arayışlarla hem ülkelerinin ekonomik, politik ve sosyal durumlarını değiştirmek istemişler hem de tüm dünyayı kapsayan bir başka deyişle küresel olan kuruluşlarla birleşmek istemişlerdir. Sonuç olarak, ekonomik güç açısından AB’ye üyelik eski Sovyet Bloğu ülkelerinin amaçlarından biri olmuştur.

Kıtadaki bu gelişmeler sonucunda Avrupa Birliği’nin beşinci genişleme dalgası ortaya çıkmış ve Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra, 80’li yılların sonlarından itibaren Avrupa Topluluğu ile Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri arasındaki ilişkiler yoğunlaşmıştır. Ortak Bildiri imzalanmadan önce her iki taraf arasında sadece kültürel bağları koparmamak için yapılmış olan İkili Ticaret Anlaşmaları ile ilişkiler sıcak tutulmaya çalışılmıştır. Fakat MDAÜ’den oluşan “ “Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi (‘Council For Mutual Economic Assistance-CMEA/COMECON’)” ile AT arasında, 25 Haziran 1988’de Ortak Bildiri’nin imzalanmasıyla taraflar birbirlerini resmen tanımışlardır.”⁷⁸ 25 Haziran tarihli Ortak Bildiri’nin imzalanmasından hemen sonra yapılan, 27–28 Haziran 1988 tarihli Brüksel Avrupa Konseyi toplantısında, Doğu-Batı ilişkilerinin artık daha dinamik bir evreye girdiğinin altı çizilmiş ve 12’lilerin bu konuda aktif rol oynayacakları belirtilmiştir.

MDAÜ’de köklü siyasi ve ekonomik değişimlerin gerçekleştiği yıllar olarak kabul edilen 1989 ve 1990 yıllarında önemli kararlar alınmış ve bu dönemde, MDAÜ ve AT arasındaki ilişkiler, 2. Kuşak Anlaşmalar olarak da bilinen Ticaret ve İşbirliği Anlaşmalarıyla yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemde, mevcut miktar kısıtlamaları MDAÜ için kaldırılmış ve MDAÜ’ler bu sisteme dâhil edilmiştir. Anlaşmalara taraf

⁷⁷ Günter Verheugen, “The Enlargement of the European Union”, **European Foreign Affairs Review**, Cilt 5, Sayı 4 (2000), s. 439.

⁷⁸ “COM(89) 536 final”, 24.11.1989 tarih ve C 296 sayılı Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi

olan ülkeler Avrupa Topluluğu tarafından “Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi”ne ⁷⁹ dâhil edilmiş ve bu antlaşmaların 10 yıllık bir süre için geçerli olması planlanmıştır.

Sovyet uydu devletlerinin en büyüğü olan ve batı bloğunun çöküşüyle batının sınırı olarak kabul edilen Polonya ve Avrupa Topluluğu arasındaki diplomatik ilişkiler ise 1989 yılının Eylül ayında 2. Kuşak Anlaşmalar olarak bilinen Ticaret ve İşbirliği Antlaşmasının imzalanmasıyla devam etmiştir. Daha sonraki ilişkiler için temel oluşturmuş ve AB ile olan ilişkiler için başlangıç noktası olmuştur.

1990’lı yıllara gelindiğinde Litvanya ve Estonya’nın Sovyetler Birliği’nden ayrılmasıyla Sosyalist Bloкта ilk çözümler başlamıştır. Ayrıca Macaristan’da ilk demokratik seçimler gerçekleşirken Çekoslovakya, Macaristan ve Polonya’da yeni demokratik hükümetler ilk hedeflerinin AT üyeliği olduğunu açıklamışlardır.

Polonya resmi olarak 19 Mayıs 1990 tarihinde işbirliği ortaklık antlaşmaları ile ilgili görüşmelerin başlaması için başvuruda bulunmuş ve görüşmelere Aralık 1990’da başlanmıştır. İki ülke arasındaki ilişkiler, 16 Aralık 1991 yılında imzalan Avrupa Antlaşması ile düzenli hale gelmiştir. Roma Antlaşmasının 238’inci maddesine göre imzalanan ve 3. Kuşak Anlaşmalar olarak bilinen Avrupa Antlaşmaları, “MDAÜ ile AT arasında ortaklık ilişkisi yaratmış ve insan haklarına saygı, liberal ekonomi ve çoğulcu demokrasi kriterlerine uyan MDAÜ ile ayrı ayrı imzalanmıştır.”⁸⁰ Avrupa Anlaşmalarıyla kademeli olarak bu ülkeleri Topluluğa yakınlaştırmak amaçlanmıştır. Ekonomik işbirliğinin yanı sıra siyasi işbirliğini öngören Avrupa Anlaşmaları her üye devletin ve her aday ülkenin ulusal parlamentolarında onay sürecinin uzun süreceği düşüncesiyle Geçiş Anlaşmaları yürürlüğe girmiştir. Bu Anlaşmalar, en fazla 10 yıl olarak belirlenen geçiş döneminde serbest ticaretin önündeki bütün engellerin, yani miktar kısıtlamalarının

⁷⁹ **Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi:** Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi, gelişmekte olan ülkelerin AB’ye ihraç ettikleri sanayi malları ve işlenmiş tarım ürünlerinde tercihli tarifelerden yararlanmasını sağlayan bir sistemdir. 1968’de Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD)’nin önerileri sonucunda oluşturulmuş ve 1971 yılında yürürlüğe girmiştir.

⁸⁰ Murat Kavalalı. “Avrupa Birliği’nin Genişleme Süreci, AB’nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkiler”, Ankara: ABİGM, Ekim 2005. 26 Mart 2007 <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/>

ve gümrük vergilerinin kademeli olarak kaldırılmasını kapsamıştır. Bu anlaşmalar, her ülke için benzer yapıda, fakat farklı yükümlülükler içermesi ve bu yükümlülüklerin farklı sürelerde gerçekleştirilmesi nedeniyle asimetrik olarak kabul edilmiştir. “Ekonomik, siyasi, bilimsel ve kültürel birliğin uygulamaya konulması ve devam etmesi için kanuni gerekçelerden oluşan Avrupa Antlaşması Polonya’da 1 Şubat 1994 yılında yürürlüğe girmiştir.”⁸¹

26–27 Haziran 1992 Lizbon Avrupa Konseyi toplantısında, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin insan hakları, demokrasi, azınlıklara saygı, hukukun üstünlüğü ve sınırların ihlal edilmezliği konularının altı çizilmiş ve Avrupa Konseyi toplantısında Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya ile imzalanan Geçiş Anlaşmalarının yürürlüğe girdiği açıklanmıştır.

AT ile MDAÜ arasında Avrupa Anlaşmaları

	İmza Tarihi	Yürürlüğe Giriş Tarihi	Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi
Macaristan	Aralık 1991	Şubat 1994	31 Aralık 1993 tarih ve L 347 sayılı
Polonya	Aralık 1991	Şubat 1994	31 Aralık 1993 tarih ve L 348 sayılı
Romanya	Şubat 1993	Şubat 1995	31 Aralık 1994 tarih ve L 357 sayılı
Bulgaristan	Mart 1993	Şubat 1995	31 Aralık 1994 tarih ve L 358 sayılı
Slovakya	Ekim 1993	Şubat 1995	31 Aralık 1994 tarih ve L 359 sayılı
Çek Cumhuriyeti	Ekim 1993	Şubat 1995	31 Aralık 1994 tarih ve L 360 sayılı
Letonya	Haziran 1995	Şubat 1998	02 Şubat 1998 tarih ve L 026 sayılı
Litvanya	Haziran 1995	Şubat 1998	20 Şubat 1998 tarih ve L 051 sayılı
Slovenya	Haziran 1995	Şubat 1998	26 Şubat 1999 tarih ve L 051 sayılı
Estonya	Haziran 1995	Şubat 1998	09 Mart 1998 tarih ve L 068 sayılı

Tablo 1.

Kaynak: Murat Kavalalı, “Avrupa Birliği’nin Genişleme Süreci, AB’nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkiler” s. 16.

⁸¹ [Poland’s way to the EU](http://www.poland.gov.pl/Poland%E2%80%99s.way.to.UE.458.html). 5 Nisan 2007

<http://www.poland.gov.pl/Poland%E2%80%99s.way.to.UE.458.html>

MDAÜ ile imzalanan Avrupa Antlaşmaları'nda, Avrupa Birliği'ne tam üyeliği düzenleyen herhangi bir hükme yer verilmemiş, tam üyelikle ilgili düzenlemeler Avrupa Antlaşmaları sonrasında yapılmıştır. Avrupa Antlaşmalarının imzalanmasından sonra, 1993 Haziran ayındaki Kopenhag Avrupa Konseyi Toplantısında, Avrupa Birliği MDAÜ ilişkilerine yeni bir boyut kazandırılmıştır. 21-22 Haziran 1993 tarihleri arasında yapılan Kopenhag Zirvesi'nde MDAÜ'nin AB yolculuğunu belirleyecek önemli kararlar alınmıştır. "Bu zirvede Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin MDAÜ'ni kapsayacağını kabul etmiş ve MDAÜ ile işbirliğinin tam üyelik olduğunu açıklamıştır."⁸² Bu zirvede adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce yerine getirmeleri gereken siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olan kriterler ön şart olarak belirlenmiş, fakat tam üyeliklerinin gerçekleşmesiyle ilgili herhangi bir tarih öngörülmemiştir. Kopenhag Kriterleri, sosyalist sistemden liberal kapitalist sisteme geçiş aşamasında olan MDAÜ için oluşturulmuştur. Bu kriterler şunlardır:

- (i) Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarlı işleyişi (siyasi kriter),
- (ii) İşleyen bir Pazar ekonomisine sahip olmanın yanı sıra AB içerisindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesi (ekonomik kriter),
- (iii) Üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği (müktesebat uyumu).⁸³

15-16 Aralık 1995 tarihlerinde Madrid'de gerçekleştirilen Zirvede, Kopenhag Kriterlerine dördüncü bir kriter eklenmiştir. Buna göre; Topluluk mevzuatını iç hukukuna aktaran bir ülkenin, söz konusu mevzuatı en iyi biçimde uygulaması, ancak idari yapısını yeniden biçimlendirmesi, istikrarlı bir ekonomik ve parasal ortamın yaratılması ile mümkündür. Kriterlerin tamamına uyum ise, AB'ye üye olarak katılmanın temelini oluşturmaktadır. Madrid Zirvesi'nde Trans-Avrupa Şebekeleri, MDAÜ'ni kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

⁸² Karluk, **Avrupa Birliği.....**, s. 771

⁸³ Kavalalı, "Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci, AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkiler". 27 Mart 2007 <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/>

Kopenhag Zirvesi'nde, üyelik için kriterler belirlendikten sonra MDAÜ'den Macaristan 31 Mart 1994'te, Polonya 5 Nisan 1994'te, Romanya 22 Haziran 1995'te, Slovakya 27 Haziran 1995'te, Letonya 27 Ekim 1995'te, Estonya 27 Kasım 1995'te, Litvanya 12 Aralık 1995'te, Bulgaristan 16 Aralık 1995'te, Çek Cumhuriyeti 17 Ocak 1996'da ve Slovenya 10 Haziran 1996'da tam üyelik için Avrupa Birliği'ne başvuruda bulunmuşlardır.

24–25 Haziran 1994 tarihli Korfu Avrupa Konseyi toplantısında, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin, Kopenhag Avrupa Konseyi kararlarında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeleri koşuluyla Birliğe üye olabileceklerinin altı çizilmiş ve ayrıca bütün taraflara siyasi diyalogun geliştirilmesine ilişkin kararların uygulanması tavsiye edilmiştir.

1994 yılında MDAÜ'nün tam üyelik başvurularının başlamasıyla birlikte, AB genişleme perspektifi içinde MDAÜ'lerini AB ile yakınlaştırmak amacıyla bu ülkelerin katılım sürecindeki ihtiyaçlarını belirlemek ve onları üyeliğe hazırlamak üzere 9–10 Aralık 1994'de Essen'de toplanan Avrupa Birliği Zirvesi'nde “ “Ön Katılım Stratejisi” kabul edilmiş ve stratejinin araçları (taraflar arasında ortaklık ilişkisini kuran Avrupa Anlaşmaları, İç Pazara ilişkin Beyaz Kitap ve Phare Programı) belirlenmiştir.”⁸⁴ Bu stratejinin amaçları, ortak üye ülkeleri katılıma hazırlamak için bir yol haritası çizmek, bu strateji ile birlikte aşamalı olarak bu ülkelerin iç pazara entegre olmalarını sağlamak ve iç Pazar mevzuatlarını benimsemek olarak belirlenmiştir. Bu belirlenen Katılım Öncesi Stratejisi üç temel prensibe dayandırılmıştır:

- Avrupa Anlaşmalarının uygulanması,
- Orta vadede PHARE programı ile desteklemek,
- Siyasi manada ise, karşılıklı güven inşasında önemli rolü olan, ortak üye devletlerle Birlik arasında yapısal bir işbirliği oluşturmak.⁸⁵

⁸⁴ [Adaylık Süreci](http://www.ikv.org.tr/adayliksureci.php). 10 Nisan 2007 <http://www.ikv.org.tr/adayliksureci.php>

⁸⁵ Özlem Taşdemir. “Avrupa Konseyi Kararları Boyunca Gelişen AB ve MDAÜ İlişkileri”. 12 Nisan 2007 <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=78>

Bu strateji ile Avrupa Antlaşmaları'na taraf olan aday ülkelerle düzenli ve planlı siyasi ilişkilerin kurulması ve bir güven ortamının yaratılması hedeflenmiştir.

1995'te Finlandiya, İsveç ve Avusturya'nın AB'ye üye olmasıyla AB'nin üye sayısı 15'e yükselmiştir. 15 üyeli AB'nin 26–27 Haziran 1995 tarihinde Cannes'da düzenlediği Avrupa Konseyi toplantısında Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleride katılımcı olarak bulunmuşlar ve yapısal diyalog ilk kez MDAÜ'nün Avrupa Konseyi toplantısına katılmasıyla başlamıştır. Ayrıca 1995 yılında altı Avrupa Anlaşması yürürlüğe girmiştir.

15–16 Aralık 1995 Madrid Avrupa Konseyi'nde, genişleme öncesi kurumsal yapının güçlendirilmesinde bir sonraki adım olacak olan Amsterdam Antlaşmasının şekil alacağı 1996 Hükümetlerarası Konferansın tarihi tespit edilmiş ayrıca Avrupa Konseyi Madrid Sonuç Bildirgesi'nin Ek Bölüm 15'te, "Avrupa için bir Strateji" belirlenmiştir. Bu stratejiye göre Avrupa Birliği için beş adımdan oluşan bir süreç ortaya konmuş ve beşinci adım, MDAÜ'yü, Baltık ülkelerini, Kıbrıs ve Malta'yı içerisine alan Birlik Genişlemesi olarak kabul edilmiştir.

16–17 Haziran 1997 tarihli Amsterdam Avrupa Konseyi toplantısında, 29 Mart 1996 tarihinde gerçekleşen Hükümetlerarası Konferansın başarılı bir şekilde sona erdiği ve Amsterdam Anlaşması'nın taslak hale getirildiği belirtilmiştir. Bu anlaşmanın yürürlüğe girilmesinden sonra genişleme sürecinin başlatılacağına altı çizilmiştir.

AB'nin Kurucu Antlaşmalarına değişiklikler getiren Amsterdam Antlaşması'nın kabul edilmesinden sonra 1995 Madrid Avrupa Konseyi toplantısında, Avrupa Konseyi, Komisyon'dan aday ülkelerin başvuruları ve genişleme ile ilgili raporların hazırlanmasını istemiş ve bunun sonucunda Gündem 2000 ortaya çıkmıştır. "16 Temmuz 1997 tarihinde AB Komisyonu, 21'inci yüzyılda AB'nin gündeminde yer alacak tüm sorunları ele alan ve genişleme ile ilgili bir metin olan Gündem 2000'i

kabul etmiştir.”⁸⁶ Üç ana başlıktan oluşan Gündem 2000 raporu Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmıştır. Bunlar sırasıyla;

- Bölüm 1. Tebliğ: Daha Güçlü ve Geniş Bir Birlik
- Bölüm 2. Tebliği: Katılım Öncesi Stratejiyi güçlendirmek
- Bölüm 3. Tebliği: AB’ye adaylık başvurusunda bulunan aday ülkeler ile ilgili komisyon tarafından hazırlanan Özet ve Sonuçlar⁸⁷

Kopenhag kriterlerinden hareket ederek, üyeliğin koşullarını yeniden tanımlar nitelikte olan Gündem 2000, üyeliğin sadece AB müktesebatı ile sınırlı olarak değerlendirilemeyeceğine dikkat çekmiş ve Kopenhag kriterleri, Ortak Dış Güvenlik Politikası, Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği ve Ekonomik ve Parasal Birlik gibi hedeflerin yeni adaylar tarafından dikkate alınması gerektiği üzerinde durulmuştur. Gündem 2000 ile on MDAÜ ve GKRY’nin genişleme sürecine dâhil edilmesi öngörülmüş; Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovenya ve Estonya ile üyelik müzakerelerinin açılması önerilmiştir.

“12/13 Aralık 1997’de Lüksemburg’da gerçekleşen Zirve toplantısında, AB’nin genişleme süreci ile ekonomik ve parasal birlik konuları ele alınmış ve AB Komisyonu’nun Gündem 2000 önerisi değerlendirilmiştir.”⁸⁸ AB Komisyonu Gündem 2000’de adı geçen altı aday ülke ile müzakerelerin başlatılması kararını almıştır. (Bu toplantıda müzakerelere başlama kararı alındığı için bu altı ülkeye Lüksemburg Altılısı denilmiştir.) Bu Zirve toplantısında, genişleme sürecinin 10 aday ülkeyi kapsadığı ilan edilmiş ve her aday ülkenin hazırlık seviyelerine göre ayrı ayrı değerlendirmeye tabi tutulacağına önemle altı çizilmiştir. 10 MDAÜ’nden Romanya ve Bulgaristan’ın hazırlıklarının da devam etmesi gerektiği belirtilmiştir. Zirve’de üyelik başvurusunda bulunan Avrupa devletlerini bir araya getirecek bir Avrupa Konferansının oluşturulmasına karar verilmiş ve Konferans, çeşitli alanlardaki işbirliğini güçlendirmeyi amaçlayan çok taraflı siyasi bir forum olarak

⁸⁶ Coşkun Can Aktan. “Amsterdam Anlaşması, Gündem 2000 (Agenda 2000) ve Genişleme Kararı”. 27 Nisan 2007 <http://www.canaktan.org/ekonomi/avrupa-birligi/amsterdam.htm>

⁸⁷ Taşdemir, “Avrupa Konseyi Kararları Boyunca Gelişen AB ve MDAÜ İlişkileri”. 30 Nisan 2007 <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=78>

⁸⁸ Karluk, *Avrupa Birliği.....*, s. 121.

düşünülmüş ve bu yöndeki teklifin GKRY'ye, MDAÜ ve Türkiye'ye yapılması öngörülmüştür. Konferansa katılabilmek için Avrupa ülkelerinin bazı ortak değerleri paylaşması ön koşul olarak sunulmuştur. Konferansta kısaca şu koşullar belirlenmiştir;

- Barış, güvenlik ve iyi komşuluk ilişkileri içerisinde olmak,
- Sınır ihlal edilmezliği ilkesine saygılı olmak,
- Devletler hukuku ilkesine saygılı olmak,
- Bölgesel sorunları barışçıl yollarla çözmeye razı olmak veya Lahey Adalet Divanı yoluyla çözmek,
- Diğer ülkelerin egemenliğine saygılı olmak.⁸⁹

Konferansın ilk toplantısının 12 Mart 1998 tarihinde Londra'da yapılmasına karar verilmiştir. Lüksemburg Zirvesi'nde Birliğin genişlemesinin ön şartı olarak, Amsterdam Antlaşması'nın kurumlara yönelik hükümlerine uygun olarak, AB kurumlarının işleyişinin güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi kabul edilmiştir. Zirve'de genişleme ile ilgili olarak 8 MDAÜ ve GKRY ile tam üyelik müzakerelerine başlatılmasına karar verilmiş, gerekli takvim, usul ve destek mekanizmaları belirlenmiştir. AB'ye başvuruda bulunan 8 MDAÜ ve GKRY ile 30 Mart 1998 tarihinde Genel İşler Konseyi ile ortak bir toplantı yapılmıştır. 31 Mart 1998 tarihinde Lüksemburg Grubuna (Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Estonya, Slovenya ve GKRY) dahil olan ülkelerle ayrı ayrı gerçekleştirilen 6. Hükümetler arası Bakanlar Konferansı ile katılım müzakereleri başlatılmıştır. Birinci toplantının 23–24 Nisan 1998 tarihlerinde ayrı ayrı yapılması kararlaştırılmıştır. Diğer adaylar, Romanya, Bulgaristan, Slovakya, Letonya ve Litvanya ile yapılacak müzakere hazırlıklarının ise hızlandırılması istenmiştir. “Bu Zirve'de Essen Zirvesinde belirlenen “Ön Katılım Strateji”nin geliştirilmesi ile ilgili kararlar alınmış ve bunun sonucunda da Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Stratejisi ortaya çıkmıştır.”⁹⁰ Üç temel unsura dayanan Katılım Öncesi Stratejisi, böylece güçlendirilmiş ve iki yeni temel unsur daha eklenmiştir:

⁸⁹ Taşdemir, “Avrupa Konseyi Kararları Boyunca Gelişen AB ve MDAÜ İlişkileri”. 2 Mayıs 2007 <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=78>

⁹⁰ Kavalalı, “Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci, AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri”. 6 Haziran 2007 <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/>

- Katılım Ortaklığı
- Arttırılmış Katılım Öncesi Yardım

Bu strateji ile tüm Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin zamanında AB üyesi olabilmesi için üyelik öncesinde AB müktesebatına uyum sağlayacak konuma gelmeleri hedeflenmiştir.

Lüksemburg Zirvesinde ortaya çıkan Katılım Ortaklığı kavramı, MDAÜ için her türlü yardım araçlarını tek bir başlık altında toplamak olarak belirlenmiştir. Katılım Ortaklığı belgesi ilk kez Mart 1998'de hazırlanmıştır. Arttırılmış Katılım Öncesi Yardımla ilgili olarak ise, PHARE programı çerçevesinde, mali yardımların kademeli olarak arttırılması öngörülmüş ve mali yardımların eşit şekilde katılım sürecinden bağımsız olarak ve aday ülkelerin en büyük ihtiyaçları çerçevesinde yapılması planlanmıştır.

15-16 Haziran 1998 tarihinde gerçekleşen Cardiff Avrupa Konseyi toplantısında, Gündem 2000'de yer verilen ileri müzakere süreci için çerçeve prensipler belirlenmiş ve Zirve'de Gündem 2000'in Birliğin ilerideki gelişiminde anahtar rol oynadığının altı çizilmiştir. 31 Mart 1998'de Kıbrıs, Macaristan, Polonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya ile müzakerelerin başlanacağını açıklanmıştır. Diğer aday ülkeler, Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Romanya ve Slovakya için ise analitik incelemeler başlatılmıştır. Ayrıca 1998'in sonunda Komisyon ilk ilerleme Raporlarının sunulması istemiş ve bu raporlara Kıbrıs'ın da eklenmesi istenmiştir.

3-4 Haziran 1999 tarihinde gerçekleştirilen Köln Avrupa Konseyi toplantısında 2000 yılında yapılacak olan Hükümetlerarası Konferansın tarihi belirlenmiştir.

10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleşen Helsinki Avrupa Konseyi toplantısında, müzakerelerin başlayabilmesi için Kopenhag Siyasi kriterlerinin yeterli olduğunun altı bir kez daha çizilmiş ve genişleme sürecinin 13 aday ülke ile ek bir çerçevede devam edeceği vurgulanmıştır. Ayrıca, 1999 Helsinki Avrupa Konseyi kararları

uyarınca, Türkiye Katılım Öncesi Stratejiye dâhil edilmiş ve diğer adaylarla eşit şartlarda adaylık statüsü tanınmıştır. Helsinki Zirvesi'nde, genişleme ile ilgili olarak şu kararlar alınmıştır:

- Şubat 2000'de Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti ile müzakerelerin resmi olarak başlatılacağı,
- Müzakereler boyunca, her aday ülkenin gerçekleştirdiği ilerleme çerçevesinde değerlendirileceği ve bu esasın müzakerelerin açılışını olduğu gibi yönünü de belirleyeceği,
- Müzakerelere yeni başlamış olan aday ülkelerin yeterince hazır oldukları takdirde, müzakerelerin daha önce başlatıldığı aday ülkeler arasında katılmalarının mümkün olacağı,
- Müzakerelerdeki ilerlemelerin, aday ülke mevzuatının Topluluk Müktesebatı ile uyumlaştırılması ve uygulamaya koyulması ile paralellik arz edeceği,
- Müzakerelerin hızlı ilerlemesi için bürokratik açıdan kolaylıklar sağlanacağı kararlaştırılmıştır.⁹¹

Komisyon, 8 Kasım 2000 tarihinde genişleme ile ilgili bir strateji belgesi yayımlamış ve bu strateji belgesi ile 2002 yılının sonlarına doğru yeni üye devletlerin AB'ye üyeliklerini sağlayacak bir yol haritası belirlenmiştir. 7-9 Aralık 2000 tarihinde düzenlenen Nice Avrupa Konseyi toplantısında, Komisyonun büyüklüğü ve bileşimi; Konsey'de oyların ağırlığı; karar alma prosedürlerinde oybirliğinin yerine nitelikli çoğunluğun geçirilmesi ve güçlendirilmiş işbirliği esas olmak üzere dört kurumsal konuda değişiklik yapan yeni bir anlaşma benimsenmiştir. Kurumsal işleyişe yenilikler getiren bu anlaşma 26 Şubat 2001 tarihinde üye ülkeler tarafından imzalanmıştır. Ayrıca, birliğe girecek aday ülkelerin kurumsal yapıda nasıl yer alacakları konusu ise Nice Anlaşmasına ekli Genişleme Üzerine Protokol ve ekli deklarasyonlarda düzenlenmiştir. 1 Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Anlaşması ile birlikte genişlemenin önündeki bütün engeller ortadan kalkmıştır.

15-16 Haziran 2001 Göteborg Avrupa Konseyi toplantısında, genişleme sürecinin geri dönüşü olmayan bir süreç olduğu vurgulanmış ve aday ülkelerin bir kez daha öz nitelikleri bakımından değerlendirileceği belirtilmiştir. 2002 sonuna doğru Birliğin artık yeni üyeleri kabul edebilir konuma geleceği ve 2004 yılında yapılacak AB parlamentosu seçimlerine bu yeni üyelerin katılımının sağlanacağı

⁹¹ Karluk, **Avrupa Birliği.....**, s. 108.

belirtilmiştir. Müzakere sürecinde ortaya çıkan önemli aksaklıkların giderildiğinden bahsedilmiş ve aday ülkelerin bu sürece olan bağlılığının önemi üzerinde durulmuştur.

24–25 Ekim 2002 Brüksel Avrupa Konseyi toplantısında, siyasi kriterleri yerine getiren ve ekonomik kriterleri yerine getirmede önemli ilerleme sağlayan Çek Cumhuriyeti, Malta, Estonya, Kıbrıs, Macaristan, Letonya, Slovenya, Polonya ve Slovak Cumhuriyeti ile Nisan 2003'te Katılım Anlaşması imzalanacağı belirtilmiştir.

12–13 Aralık 2002 Kopenhag Avrupa Konseyi toplantısında, 10 aday ülkenin 1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliği'ne üye olacağı açıklanmıştır. Aralık 2002'de katılım müzakerelerini tamamlayan Polonya ve diğer dokuz ülke 16 Nisan 2003'te Atina'da Katılım Antlaşmasını imzalanmışlardır. Bu antlaşmanın onaylanmasından sonra Avrupa Birliği'nin beşinci genişleme dalgası tamamlanmıştır. “Soğuk Savaş döneminde Avrupa Birliği'nin Doğuya genişlemesi ütopyik bir olgu olarak görülürken, 1 Mayıs 2004 tarihinde bu ütopya siyasi bir gerçeğe dönüşmüştür.”⁹² Avrupa Birliği, yaklaşık 75 milyon nüfusu olan 10 Merkezi Doğu Avrupa Ülkesinin (Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Kıbrıs ve Malta) 1 Mayıs 2004'te Birliğe girmesiyle tarihindeki en önemli genişlemesini yaşamıştır. Bu genişleme sonucunda 450 milyon vatandaşı ile siyasi ve ekonomik bir bölge haline gelen AB'nin üye sayısı 25'e yükselmiş ve yeni ülkelerin katılımıyla AB'nin resmi dillerinin sayısı da 11'den 20'ye yükselmiştir. “Bu genişleme ile AB'nin sadece üye sayısında artış yaşanmamış ayrıca bu genişlemeden AB'nin kurumları ve bütçesinde büyük bir şekilde etkilenmiştir. Bunun yanı sıra genişleme, yeni üyeler için yeni fırsatlar oluşturmuştur.”⁹³ Avrupa kıtasının tarihi bölünmesini sona erdiren bu genişleme dalgası AB'nin sosyal, kültürel, ekonomik iç dengelerinin yanı sıra kurumsal yapısını da büyük ölçüde değiştirmiştir.

⁹² Oğuz Kaymakçı, “Avrupa Birliği Üzerine Notlar”, **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci ve Sonrası**, Ankara, M. Nail Alkan, 2005 içinde.

⁹³ Neill Nugent, **European Union Enlargement**, New York, Palgrave Macmillan, 2004, s. 70.

3.1.1. Polonya’da Tarım ve AB Süreci

1989 yılında Demir Perde’nin çökmesiyle yeni bir döneme başlayan Polonya’nın AB’ye tam üyelik süreci yaklaşık on üç yıl sürmüştür. Bu süre içerisinde müzakerelerde en zor geçen konuların başında tarımla ilgili alanlar olmuştur. Aralık 1991 yılında AB ile Ortaklık Anlaşması imzalayan Polonya; Nisan 1994 yılında Birliğe tam üyelik için müracaatta bulunmuş, Mart 1998 yılında müzakerelere başlamış ve Şubat 2002’de müzakereleri tamamlayarak Mayıs 2004’de AB’nin tam üyesi olmuştur.

1 Mayıs 2004’te MDAÜ ile AB’ye katılan ülkeler arasında yer alan ve yaklaşık 312 700 km² ile en büyük yüzölçümüne sahip olan Polonya yüzölçümü bakımından Avrupa sıralamasında 9. sıradayken dünya sıralamasında 69. sırada yer almaktadır. Yüzölçümü bakımından geniş olan Polonya yaklaşık 38,2 milyon olan nüfusuyla da Avrupa’da 8. dünyada da 30. sıradadır. Baltık denizi, kuzey denizi ve Karadeniz havzasında yer alan Polonya, düz arazilerden ve ovalardan oluşmaktadır. Ilımlı bir iklime ve değişken hava şartlarına bağlı olan Polonya, arazi biçimi, şekli ve toprak koşulları gibi etkenler tarımsal üretimin çeşidini belirlemiştir. Ortalama olarak zayıf bir toprak yapısına sahip olan Polonya, topraklarının mineral gübre ve bitki koruma maddeleri gibi tarımsal girdilerle beslenememesinden veya bu değerlerin çok düşük seviyede olmasından dolayı tarım üretimi AB’ye, üye olan ülkelere göre daha geri seviyededir.

Tarımsal alanlar ülke alanının % 90’lık kısmından fazlasını oluşturması Polonya’nın bir tarım ülkesi olduğunu kanıtlar niteliktedir. “Polonya’da çalışan işçilerin %27’si tarıma bağlı yaşarken %18’i tarımdan bağımsız yaşamaktadır. Tarımsal arazilerin %95’den fazlası özel sektör için kullanılırken bunun içinde %87,7 oranında aile çiftlikleri de yer almaktadır.”⁹⁴ Karşılaştırma yapıldığında, Almanya’da sadece %2,7 oranında kişi tarımda çalışırken; Fransa’da bu oran % 4,3’e, İtalya’da %5’e, İspanya’da ise %6,4 oranına çıkmaktadır. Polonya’da sadece

⁹⁴ Still Going Strong 26 April 2006. 20 Mayıs 2007 <http://www.warsawvoice.pl>

% 13'lük kısım yılda 15000 zloti değerinde veya daha fazla ürün satarken % 50'lik kısmı temel olarak kendi ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

Polonya'da işsizliğin kırsal alanda bir sorun haline gelmesindeki en büyük etken kırsal alanda yaşayan kişilerin % 38 oranında olması gösterilmektedir. Fakat tarımsal alanda oturanlar kayıtlı olan işsizlerin %45'ini oluşturduğunu unutmamız gerekmektedir. "İşsizlerin yaklaşık 1 milyonu, çiftçi olmayan ailelerin üyeleridir. Çiftçi ailelerdeki hem kayıtlı işsizler (yaklaşık 150 000) hem de 800 000'den fazla olduğu tahmin edilen gizli işsizliği oluşturan tarımdaki "fazlalık"ların sayısı da bir milyondur."⁹⁵

Polonya'nın coğrafi ve demografik özelliklerinden dolayı geçiminin büyük bir çoğunluğunu tarımdan elde etmesi başka bir deyişle Polonya'nın tarımsal üretimde AB'ye üye olan devletlerden daha fazla bir potansiyele sahip olması ve nüfusunun büyük bir kısmının tarımda istihdam etmesi gibi özellikler AB ile olan müzakerelerde kritik bir rol oynamıştır.

Polonya'da tarımsal modelin gelişimi, 1993 yılında Avrupa Anlaşmaları'nın imzalanmasıyla başlamıştır. Bu anlaşmalarla MDAÜ'yü tam üyeliğe hazırlamak, AB ülkeleri piyasalarına giriş olanağı ve mali destek sağlayarak bu ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş sürecini kolaylaştırmak amaçlanmıştır. Ayrıca bu anlaşmalarla, sanayi ürünlerinde tüm vergilerin ve tarife dışı engellerin kaldırılması, tarım ürünlerinde ise pazara giriş kolaylıklarının sağlanması öngörülmüş ve AB ile MDAÜ'lerin gelecekteki ilişkilerinin çerçevesi çizilmiştir.

Asimetrik bir temel üzerine oturtulan anlaşmaların yürürlüğe girişiyle birlikte AB sanayi ürünlerine uygulamakta olduğu vergilerini tamamıyla kaldırırken, MDAÜ'nün vergilerini aşamalı olarak kaldıracağını ve bir geçiş dönemi sonrasında ise vergilerin sıfırlanacağını öngörmüştür. Bu sayede, 1992 yılı sonrasında

⁹⁵ Still Going Strong 26 April 2006, 20 Mayıs 2007 <http://www.warsawvoice.pl>

MDAÜ’de üretilen sanayi ürünlerinin AB pazarına gümrük vergisinden muaf olarak girebilmesi mümkün olabilmektedir.

Anlaşmalarda; “ticaretin yanı sıra gümrük, ulaştırma, kültür ve çevre ile yatırımların teşvikini teminen, sermaye, işgücü ve servislerin serbest dolaşımına ilişkin hükümlere de yer verilmiştir.”⁹⁶ Avrupa Anlaşmaları basit serbest ticaret anlaşmalarının çok ötesine geçerek MDAÜ’yü tam üyeliğe hazırlayan ve bu kapsamda mevzuat uyumu için yapılması gerekenleri de içeren bir belge niteliği kazanmıştır.

Sonuç olarak, Avrupa Anlaşmaları Polonya için tarımın modernizasyonu, yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi açısından bir temel oluşturmuş ve OTP’nin uygulanmasında gerekli olmuştur. Avrupa Anlaşmaları temel olarak iç pazarı koruma seviyesini ve AB piyasasına girişi değiştirmiştir fakat sektörün gelişimi için belirli araçların seçimindeki etkisi çok kısıtlı olmuştur.

Polonya’nın Avrupa Birliği’ne tam üyeliği yaklaşık on üç yıl sürmüş ve tarım başlığı bu süreç içerisinde en zor geçen başlıklar arasında yer almıştır. 31 Mart 1998 tarihinde Kıbrıs, Macaristan, Polonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya ile müzakerelerin başlayacağı açıklanmıştır. “Polonya 16 Aralık 1999 tarihinde Avrupa Birliği’ne en son müzakere konusu olan tarım başlığını sunmuştur.”⁹⁷ Müzakere tarihinin açıklanmasından sonra Komisyon 1998 yılının sonunda ilk ilerleme Raporlarının sunulmasını istemiştir. Bunun sonucunda tarımla ilgili müzakere başlıkları açılmadan önce Polonya Komisyona 1998 yılında bir tane ve 1999 yılında bir tane olmak üzere toplam iki ilerleme raporu sunmuştur. Bu raporların tarım ile ilgili bölümlerinde Polonya’nın tarımındaki gelişmeler üzerinde durulmuştur.

⁹⁶ Elif Gürsoy. “Avrupa Anlaşmalarının Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Ekonomik Gelişimine Etkisi”. 28 Mayıs 2007

http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/avrupa_anlasmalarinin_merk_ezi_ve.doc

⁹⁷ Stanislaw Komorowski, “The Accession of Poland to the European Union”, **European Foreign Affairs Review**, Cilt 5, Sayı 2 (2000), s. 133.

Komisyonu sunulan ilk raporda, tarımsal üretimdeki düşüşten bahsedilmiş ve 1997 yılındaki tarımsal üretimin 1996 yılı ile karşılaştırıldığında % 0,9'luk bir gerileme ortaya çıkmıştır. Resmi tarım ticaret açığı 1996 yılında 1,1 milyar (APB) iken 1997 yılında 430 milyon APB'ye düşmüş ve özellikle ihracatlardaki %20 artış bu düşüşe neden olmuştur. Eski Sovyetler Birliği ülkelerine yapılan ihracatta ise önemli bir artış görülmüş ve bu ihracat, 1997 yılında Polonya tarım ihracatının %44'ünü oluşturmuştur. Sovyet ülkelerine yapılan ihracatta artış yaşanırken AB'ye yapılan tarımsal ihracatta belirgin düşüşler yaşanmış ve Polonya'nın AB ile olan resmi tarım ticaret dengesi olumsuz yönde devam etmiştir.

Polonya'nın Nisan 1998'de izlediği tarımsal politika, tarım ve kırsal kalkınma ile ilgili orta vadeli bir strateji uygulanması olarak belirlenmiş ve bu strateji ile kırsal alanların tarıma olan bağıllık sorununun ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Böylelikle uyumlu bir yapısal ve kırsal kalkınma politikasının belirlenmesi için ilk adım atılmıştır. Ancak bu alanda yeterli olacak olan politika unsurlarının ayrıntılı bir şekilde belirlenebilmesi için yoğun çaba gerekmiştir.

1997 yılında, bütçe fonlarının 690 milyon APB tarımın yeniden yapılandırılması ve modernleştirilmesi programlarına harcanmış ve bu miktarın 1998 Hükümet bütçesi ile 584 milyon APB'ye düşmesi öngörülmüştür. Merkezi hükümet bütçesinden tarımın yeniden yapılandırılması için çok fazla para harcanırken çiftçilerin ödenekleri için bunun üç katı kadar para harcanmıştır.

1998 yılların başlarında Tarım Bakanlığı yeniden düzenlenmiştir ve yasaları yürürlüğe koymak ve gerekli gücü sağlamak için ilk adım olarak idari yapının güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur.

Sonuç olarak, Katılım Ortaklığının kısa vadeli öncelikleri olarak Polonya mevzuatının uyumlaştırılmasının ve tarım ve kırsal kesim sektörlerinin daha fazla ilerlemesinin gerekli olduğuna karar verilmiştir. Kırsal kalkınma politikası ile ilgili mevcut hükümler, Polonya'nın katılım hazırlıkları sürecinde gerekli olan

ihtiyaçlarını karşılamamıştır. Tarım-gıda endüstrisinin yeniden yapılandırılması çerçevesinde daha fazla rekabet sağlamak için daha fazla çalışma yapılması gerekmiştir. Veterinerlik ve bitki sağlığı tesislerinin AB standartlarına çıkartılması temel önceliklerden biri olmuştur.⁹⁸

1999 yılındaki ilerleme raporundaki gelişmelere bakacak olursak 1998 yılında, tarımsal üretimde 1997 yılına oranla %7 oranında artış görülmüş ve ayrıca ekin çıktısı, yaklaşık olarak %9 oranında artmıştır. 1998 yılında tarım ve gıda ürünlerindeki iki taraflı ticarete artış görülmeye devam etmiştir.

Mart ayında, Konsey Komisyona iki taraflı ticaretin aşamalı ve düzenli bir şekilde liberalleştirilmesini kolaylaştıracak, tarım alanında yeni karşılıklı imtiyazlar belirlenmesine yönelik olarak ilgili ülkelerle görüşmeler yapmaları konusunda talimatlar vermiştir. Son on iki ayda, bu sektördeki kriz yoğunlaşmış ve tarım ürünlerinde önemli miktarlarda fazlalık olması ile birlikte Rusya'nın etkisi Pazar fiyatlarının önemli oranda düşmesine, bunun sonucunda da kazanılan gelirin daha düşük seviyede olmasına neden olmuş ve girdi fiyatlarında da artış görülmüştür.

Çiftlik yapısında önemli bir değişiklik olmamış fakat tarım arazisi piyasası gelişmeye devam etmiştir. Şimdi bile çiftliklerin %56'sının büyüklüğü 20 dönümden az iken çiftliklerin %21'lik kısmı da 6'dan fazla parselden oluşmaktadır.

Yukarıda anlatılan gelişmeler, hükümetin kısa vadeli önlemler üzerinde duran bir tarım politikasını benimsemesine neden olmuştur. Bunlar, sektördeki zorlukların yurtiçindeki etkisini azaltmaya yönelik olsa da, mevcut kaynakları uzun vadeli çözümler için kullanılmaktan alıkoymuştur.

Polonya'nın AB tarımına entegre edilmesi sırasında önemli zorluklar ortaya çıkmıştır. Yeniden oluşturma sürecinin bir bütün olarak ekonominin ve kırsal

⁹⁸ Regular Report From The Commission on Poland's Progress Towards Accession, 10 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/poland_en.pdf

kesimin uzun vadede yararına olmasını sağlamak için kapsamlı bir dönüştürme sürecinin gerçekleştirilmesi gerekmiştir. "Uyumlu yapısal politika" bu yöndeki ilk adım olmuştur. Söz konusu uyumlu yapısal politikanın, etkili bir araç olması için kapsamındaki tarım-gıda endüstrisi ile birlikte, zaman içinde maliyetinin, bütçesinin ve programının belirlenmesi gerekmiştir. Ayrıca, kırsal kesimin desteklenmesini ve dönüşüm sürecine girmesini sağlamaya yönelik ilgili politikaların özel olarak değerlendirmeye alınması gerekmiştir. Fiyat desteği ve giderek artan koruma eğilimi hem ilgiyi hem de kaynakları gerçek sorunlardan uzaklaştırmış ve bunun sonucunda da sektörün geleceği daha iyiye değil daha kötüye gitmiştir.⁹⁹

Komisyondun isteği üzerine verilen 1998–1999 yıllarına ait ilerleme raporlarında tarım ile ilgili fazla bir yol kat edilmemiştir. Fakat tarım ile ilgili müzakerelerin 14 Haziran 2000 tarihinde açılmasıyla bu alandaki çalışmalara yoğunluk verilmiş ve bu çalışmalar sonucunda tarım başlığı 13 Aralık 2002 tarihinde en son kapanan başlıklar arasında yer almıştır. Tarım müzakere başlığının açılışından kapanışına kadar olan sürede Polonya tarımında gerçekleşen değişiklikler 2000, 2001 ve 2002 yıllarındaki raporlarda incelenecek ve karşılaştırılarak ortaya konulacaktır.

Tarım ile ilgili müzakereler başladıktan sonra Polonya Komisyona 2000 yılına ait bir ilerleme raporu sunmuştur. Bu raporda Polonya'nın son düzenli rapordan bu yana çok sınırlı bir ilerleme kaydettiği ve Polonya tarım politikasında önemli değişiklikler yaşanmadığının altı çizilmiştir. Bu raporda, 1998 yılında Polonya'da tarım (avcılık, ormancılık ve balıkçılık dâhil) %4,8 iken 1999 yılında bu oranın düştüğünden ve GSYH'nin %3,8'ni oluşturduğuna değinilmiştir. 1999 yılında temel olarak olumsuz hava koşulları nedeniyle ve biraz da ekin alanlarının daha az olması nedeniyle, özellikle bitki üretiminde (% -11,5) olmak üzere, tarımsal üretiminde önemli bir düşüş (%3,7) görülmüştür.

⁹⁹ 1999 Regular Report From The Comission on Polond's Progress Towards Accession, 13 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi:
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/poland_en.pdf

Polonya tarımında yaşanan sınırlı ilerlemeler dışında bazı önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliklerin en önemlisi, Tarım Paktı ile bazı stratejik belgelerin kabul edilmesi olmuştur. Eylül ayının başında Polonya hükümeti tarafından kabul edilen bu Pakt, tarım alanındaki rekabeti ve çalışma şartlarını iyileştirmeye, Polonya'nın bütünleşme sürecine hazırlanmasını sağlamaya ve kırsal alanların sosyo-ekonomik yapısının sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik olarak hazırlanmıştır. Bu desteğin yapısı tarım ve çevre, girişimciliğin geliştirilmesi ve çiftlik dışı istihdam yaratma, kırsal alanlar için birleşik sosyal politika ve kırsal çevrenin kalkınması, ortaklık ve sosyal diyalog çerçevesi olmak üzere dört sütun olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 2000 yılının başında Polonya kaynaklı gıdaların kalitesini yükseltmeyi hedefleyen Polonya Kaliteli Gıda Programı kabul edilmiştir. Çiftlik gelirlerinde gerçekleşen sürekli düşüş nedeniyle Polonya hükümeti tarım piyasalarına müdahale etmeyi sürdürmeyi tercih etmiştir.

2000 yılında tarım bütçesi, PHARE ve SAPARD programlarının ortak finansmanı için Dünya Bankasından alınan kredi ve tahsisatlar dâhil olmak üzere 1158 milyon Euro olarak hesaplanmıştır. 1998 yılı ile karşılaştırıldığında, tarım, kırsal kalkınma ve tarım piyasalarına ayrılan ödenekler %20 oranında artmıştır.

Polonya'nın tarım sektörünün Avrupa Birliğine entegrasyonu ile ilgili hazırlıklar için hem hukuki hem de kurumsal seviyede yoğun çaba gösterilmesi gerekmiştir. Tarımla ilgili kanunların kabul edilme hızı son yılda oldukça yavaşlamış, ancak son birkaç aya doğru yasal usul süreçleri hızlanmıştır.¹⁰⁰

2001 yılına gelindiğinde tarımsal üretimde bir azalma görülmüştür. Polonya'da tarım (avlanma, ormancılık ve balıkçılık dahil) 2000 yılında Brüt Katma Değerin %3'ü oranında olmuştur; aynı oran 1999 yılında %4 olarak hesaplanmıştır. Tarımdaki istihdam oranında ise herhangi bir değişiklik olmamış ve toplam istihdamın %18,8'ini oluşturmuştur. Ekin üretiminde ise azalma devam etmiş ve

¹⁰⁰ 2000 Regular Report From The Commission on Poland's Progress Towards Accession, 17 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf

özellikle olumsuz hava şartları nedeniyle tahıllar için %9,7'lik ve ekin alanının azalması nedeniyle yağlı tohumlarda %25'lik azalma görülmüştür.

Tarım Bakanlığına göre, genel olarak tarım gelirleri 1999 yılı ile karşılaştırıldığında yüksek ürün fiyatları ve düşük girdi fiyatları sonucunda kar oranının artması sonucu 2000 yılında daha iyi bir seviyeye ulaşmıştır. Böylelikle, toplam tarım üretiminde piyasa üretim payı %60'ın üzerinde bir seviyeye ulaşmıştır. Ancak çiftçiler için, özellikle de birçok bölgede önemli seviyede ekin kayıplarına neden olan kuraklık ve sel olmak üzere doğal afetlerden etkilenenler için, ekonomik durum zor olmaya devam etmiştir.

2000 yılında, AT tarafından ithal edilen Polonya kaynaklı tarım ürünleri %13'lük artışla 1226,6 milyon Euro'ya ulaşmıştır. Topluluğun lehine olan ticari denge 1999 yılındaki 535,0 milyon Euro'dan 677,8 milyon Euro'ya yükselmiştir. AT'nin Polonya'dan en çok ithal ettiği ürünler meyve, sebzeler ve meyvelerden yapılan ürünler ile et olmuştur. AT tarafından Polonya'ya yapılan ihracatın çoğunluğu ise meyve, hazır yem, çeşitli hazır ürünler ve tahıllardır; ancak bunlarda kötü iklim koşulları nedeniyle üç kat artış görülmüştür. Tarım ürünleri ile ilgili olarak AT ve Polonya arasında yeni uygulanmaya başlanan karşılıklı indirim yapılması ile ilgili görüşmeler 2000'nin Eylül ayında sona ermiş ve 1 Ocak 2001 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

Polonya Nisan 1998'de kabul edilen "Tarım ve Kırsal Bölgelerin Orta Vadeli Kalkınma Stratejisi"nde ve Temmuz 1999'da kabul edilen "Kırsal Bölgeler ve tarım için tutarlı yapısal kalkınma politikası"nda belirtilen hareket tarzını izlemeye devam etmiştir. "Tarımsal ve kırsal bölgeler paketi" Eylül 2000'de Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Bu nedenle, politika araçları daha önceki yıllarda olduğu gibi kalmış, faiz oranı sübvansiyonlarına, borçlara, kredi taahhütleri ve garantilerine, tahıl, yağsız süt tozu gibi bazı temel ürünlerin tarım piyasasına ve sübvansiyonlara müdahaleye devam edilmiştir. Tarım alanında faiz yardımı olan yeni kredi planları (balıkçılık, et sanayi), öğrenci kredileri, yakıt makbuzları, ekin sigortası ve tarımda

yapısal ödemeler gibi yeni tarım politikası araçları kullanılmaya başlanmış ve geliştirilmek için çalışmalara başlanmıştır. Altyapı ve insan kaynakları gelişimi gibi Kırsal Kalkınma Programının temel unsurları uygulamaya koyulmuştur. Eylül 2000'de tarım ürünlerinde KDV uygulaması başlatılmıştır.

2001 yılında tarım bütçesi % 23,6'lık artış ile 1,1 milyar Euro'ya ulaşmıştır (4,36 milyar PLN) (PHARE ve SAPARD programlarının ortak finansmanı ödenekleri hariç). Çiftçi sosyal sigorta programına (KRUS) 3,9 milyar Euro (15, 76 milyar PLN) eklemiştir. Tarım bütçesinin yaklaşık olarak %40'ı (456 milyon Euro) yatırım ve kırsal kalkınma önlemlerine yönelik olarak Tarımsal Yeniden Yapılanma ve Modernleşme Kurumuna tahsis edilmiştir, böylelikle bütçede %53'lük bir artış gerçekleştirilmiştir ve de piyasa ile ilgili önlemler için Tarım Piyasası Kurumuna tahsis edilen bütçe %14 olmuştur (163,7 milyon - %13).

Genel olarak, Ortak Tarım Politikasının uygulanmasına yönelik hazırlık çalışmalarına, özellikle de hukuki düzenlemelere ağırlık verilmiştir. Tarımla ilgili çok sayıda kanun kabul edilmiştir. Bu kanunlar, kurumsal çerçeve ile ilgili temel kararları onaylamakta ve ilgili kurumlardaki gerekli usul düzenlemeleri ve idari kapasite için bir temel oluşturmuştur. Ortak Tarım Politikasının mekanizmalarının uygulanması ile ilgili çalışmalar başlatılmış ve Ortak Tarım Politikası mekanizmalarının uygulanması ile ilgili bir dizi kavram geliştirilmiştir. Ancak, hazırlılık seviyesi ile tarım alanındaki Topluluk mekanizmalarının fiilen uygulanması ve sürdürülmesi, özellikle Birleşik İdare ve Kontrol Sistemi gibi temel araçlar açısından, genellikle düşük seviyede olmuştur. Topluluğa giriş sonrası Ortak Tarım Politikasının verimli bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla bu eksiklerin giderilmesi için ciddi çabalar gösterilmesi gerekmiştir.¹⁰¹

¹⁰¹ 2001 Regular Report From The Commission on Poland's Progress Towards Accession, 27 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi:
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/pl_en.pdf

2002 yılında düzenlenen ilerleme raporuna göre Polonya mevzuatın uyumlaştırılmasında istikrarlı bir ilerleme kaydederken, idari kapasitenin güçlendirilmesinde de kısmen yavaş bir ilerleme kaydetmiştir.

Polonya’da Tarım (avlanma, ormancılık ve balıkçılık dâhil) 2000 yılındaki brüt değer katkısı ile karşılaştırıldığında 2000 yılında bu oran %3,4 olarak hesaplanırken 2001 yılında bu oran %3,7 olarak hesaplanmıştır. Tarımdaki istihdamı toplam istihdam içindeki oranı %19,2 olarak hesaplanmıştır. Tarım sayımı, nüfus sayımı ile birlikte 28 Mayıs ve 8 Haziran 2002 tarihleri arasında yapılmıştır.

2001 yılındaki genel tarım üretimi 2000 yılına göre, özellikle tahıl üretimindeki sonuçların daha iyi olması sonucunda, artış göstermiştir. 2001 yılında Polonya ve AT arasındaki ticari faaliyetlerde de artış görülmüştür; bu artışın temel nedeni tarımda ticaret serbestliği getirmek amacını taşıyan “iki sıfırlı anlaşma” oluşturmuştur. AT’nin yaptığı Polonya kaynaklı tarım ürünleri ithalatı %20 artış göstererek 1,477 milyon Euro’ya ulaşmıştır. AT’nin Polonya’ya yaptığı ithalatlar ise %8 artışla 2,052 milyon Euro’ya ulaşmıştır. Topluluğun lehine olan ticari denge, 2000 yılında 663 milyon Euro iken 575 milyon Euro oranına düşmüştür.

Yeni hükümetin tarım alanındaki stratejisi dört hedeften oluşmaktadır: bu hedefler tarımdan elde edilen karı arttırmak, tarım ve gıda işleme sektörlerinde rekabeti arttırmak, kırsal alanlarda ekonomik faaliyetler için destek sağlamak ve AB entegrasyonu ile hukuksal ve kurumsal uyumdur. Bu yaklaşım, politika araçlarında önemli değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. Yapısal önlemler (faiz oranı ödenekleri, borçlar, kredi garantileri ve taahhütleri) ve de yakıt ödenekleri ve ürün sigortaları devam ettirilmiştir. Ayrıca, tarım sektöründeki yapısal ödeme uygulamaları başlatılmıştır. Polonya, pazar politikası önlemlerini müdahale biçiminde devam ettirmiş ve bazı destek programları (kuru hayvan yemi kotaları, organik tarım, iyi kalitede süt ile ilgili belirli alanlarda test programları) ile birlikte birkaç temel ürün için ödenek vermiştir. Ancak piyasadaki yüksek fiyatların

korunmasını sağlamaya yönelik müdahale politikası, stoklarda gereğinden fazla mal olmasını ve tahılların depo masraflarını arttırmıştır.

2002 yılı için toplam tarım bütçesi %10,8 düşüş oranıyla 971,443 milyon Euro'ya düşmüştür. Bu miktara, değişmeden kalan Tarım Sosyal Sigorta Fonu (ASIF) için 3.99 milyar dolar da eklenmesine karar verilmiştir. 2002 yılında tarım bütçesinin yaklaşık olarak %40'ı, kırsal kalkınma önlemleri çerçevesinde Tarımın Yeniden Yapılandırılması ve Modernleştirilmesi Kurumuna ayrılmıştır; diğer taraftan da Tarım Piyasası Kurumu (AMA) %46'lık bütçe kesintileri ile karşı karşıya kalmıştır.

OTP mekanizmalarının idaresi için gerekli olan kurumsal çerçeve, bazı küçük istisnalar haricinde, açıkça anlatılmıştır. Kurumsal yapıya son halini vermek ve ilgili birimleri güçlendirerek bazı kararların alınmasına devam edilmiştir.¹⁰²

1998 ile 2002 yılları arasındaki raporlar sonucunda Polonya Hükümeti Ortak Tarım Politikasına uyum konusunda özellikle 1998 ve 1999 yıllarından sonra yani 14 Haziran 2000 tarihinde tarım müzakere başlığının açılmasından sonra OTP'ye uyum konusunda büyük ilerlemeler sağlamıştır. Polonya'nın OTP'ye uyumu, 13 Aralık 2002'de müzakere başlığının kapanmasından sonra ve Polonya'nın 1 Mayıs 2004 Birliğe üye olmasından sonra da devam etmiştir.

Genişlemenin bütçe üzerindeki etkisinden endişe duyan AB, 10 yılı aşkın ödeme planı sunmuş ve bu planın kabul edildikten sonraki 1 yıl içinde % 25 oranıyla başlatılmasını teklif etmiştir. Bu zamana kadar MDAÜ AB'nin kendilerine sunduğu göreceli olarak eşit olmayan teklifleri kabul etmemişler ve eşit bir anlaşma konusunda ısrar etmişlerdir. Müzakereler sonucu üzerinde karara varılan doğrudan ödeme listesine göre, "ödemeler 2004'te % 25, 2005'te % 30 ve 2006'da % 35

¹⁰² 2002 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession, 30 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi:
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/pl_en.pdf

oranında başlayacak ve daha sonra 2013'te uygulanan AB seviyesinde % 100 oranında artış olacaktır.”¹⁰³

Doğrudan ödemelerin onaylanması, Polonya için temel müzakere başarısı olarak kabul edilmiştir ve böyle bir seçenek, AB'nin özgün tutumu olarak düşünülmemiştir çünkü AB'nin tutumu Gündem 2000'in ana hatlarına dayanmaktadır. Gündem 2000'de dört madde üzerinde durulmuştur. Bunlar: tutarlı olan yapısal ve tarımsal gelişme politikasının meydana getirilmesi, veterinerlik ve bitki sağlığı kontrolündeki düzenlemeleri geliştirme, Ortak Tarım Politikasını uygulamak için yönetimle ilgili yapıları güçlendirmenin zorunlu olması ve tarım-besin sektörünün yeniden yapılandırılması ve rekabet edilebilirliğini meydana getirilmesi gibi maddelerden oluşmaktadır.

10 MDAÜ'den biri olan Polonya 1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliği'ne üye olmuştur. Polonya bu yolculuğunda en çok Ortak Tarım Politikası'na uyum sırasında zorluk yaşamıştır. “Zorluk yaşamasının temel nedenlerinden biri Polonya'nın tarım alanında çalışan kişinin çok olması ve Kırsal alandaki nüfus fazlalığından kaynaklanmıştır. Polonya tarım sektörünün yapısını değiştirmeye ihtiyaç duymuştur.”¹⁰⁴ Polonya bu konu ile ilgili ilk adımı, 31 Mart 1998'de müzakerelere başlayarak ve Komisyon'a ilk raporunu 1998 yılında sunarak atmıştır. Raporun tarım ile ilgili bölümünde 1998-1999 yıllarında çok kısıtlı bir ilerlemenin sağlandığına ve Polonya'nın tarım politikasında önemli değişiklikler olmadığından söz edilmiş ama bunun dışında da Polonya'nın AB ile bütünleşme için hazırlanmasını sağlama ve kırsal alanların sosyo-ekonomik yapının sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik hazırlanan Tarım Paketi ile de önemli bir ilerleme gerçekleştirmiştir. 2000 yılında tarım bütçesini iyileştirmeye yönelik bazı programlar hazırlanmıştır. Polonya 1998 ve 2002 yıllarında OTP'ye uyum sırasında inişli çıkışlı bir yolda ilerlerken OTP için gerekli olan herşeyi tamamlayamamış ve 1 Mayıs 2004 tarihinde Birliğe üye

¹⁰³ Başak İlsulu, **The Analysis of Poland's Accession Process to the European Union**. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara, Odtü Üniversitesi, 2004, s. 119.

¹⁰⁴ Nugent, **European Union.....**, s. 71.

olduktan sonra da OTP'nin verimli şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla eksikliklerin giderilmesi için ciddi çaba göstermiştir.

GCCRIS

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Modern Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana yüzünü Batıya çevirmiş olan Türkiye, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa kıtasında hızla gelişmekte olan uluslararası örgütlenme çabaları içinde yer almıştır. Türkiye bu örgütlerden Avrupa Konseyine ve Kuzey Atlantik İttifakı Örgütü'ne katılmış ve daha sonra Avrupa Ekonomik Topluluğuna ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Başvurusu kabul edilen Türkiye'nin AB ile olan ortaklık ilişkileri 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile başlamıştır. AB ile olan ilişkilerinde zor bir süreç geçiren Türkiye, 1999'da yapılan Helsinki zirvesinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üye adayı olarak kabul edilmesi kararı Türkiye-AB ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. Türkiye'nin siyasi kriterlerini yeterli ölçüde yerine getirdiğini belirten AB liderleri, 3 Ekim 2005 tarihini Türkiye için katılım müzakerelerine başlama tarihi olarak karar vermiştir. Müzakerelere başlayan Türkiye'nin AB müktesebatına uyum aşamasında sorunlar yaşanacağına ve en çok zorlanacağı konuların başında tarım müzakere başlığının olacağına değinilmiş ve Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'na uyum sırasında karşılaşılabileceği sorunlar değerlendirilmiştir.

4.1 TÜRKİYE- AB İLİŞKİLERİ

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri, hiçbir zaman bir kopma noktasına gelmemekle beraber, tam anlamıyla bir istikrara da kavuşmamıştır. Ancak yaşanan olumsuzlukları değerlendirirken taraflara tek yanlı ve sığ eleştiriler getirmekten kaçınılmalıdır. İlişkilerin bu güne kadar istenilen noktaya varmasındaki en temel neden, tarafların kendi nesnel koşullarının ve geleceğe yönelik tercih ve niyetlerinin zamanla değişmesidir. Burada Türkiye'nin ekonomik ve siyasi eksenindeki uygulamalarının ve Avrupa ile ilişkilerinde çift kişilikli bir politika izlemesi kadar, AB'nin kendi içinde yaşadığı dönüşümün Türkiye'ye bakışı üzerinde yarattığı olumsuzluklar da etkili olmuştur.¹⁰⁵

Türkiye ve AB arasındaki ilişkiler, "Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Anlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1958 tarihinden kısa bir süre sonra 31 Temmuz 1959 tarihinde Topluluk Konseyi'ne başvurusunu yapmasıyla

¹⁰⁵ Taner Berksoy, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Anatomisi", **Avrupa Araştırma Dergisi, Marmara Journal of European Studies**, Cilt 6, Sayı 1 (1998).

başlamıştır.”¹⁰⁶ Türkiye başvurusunda ilişkilerin gümrük işbirliği üzerine kurulmasını talep etmiştir. Başvuru sonrasında Türkiye’de yaşanan 27 Mayıs 1960 ihtilalinin etkisiyle görüşmeler durdurulmuş ve daha sonraki görüşmeler Ankara Anlaşması’nın gündeme gelmesiyle tekrar başlamıştır. Türkiye ve AT arasında 28 Eylül 1959 tarihinde başlayan ve yaklaşık dört yıl süren müzakereler Türkiye ve AT arasında bir ortaklık yaratan Ankara Anlaşması’nın imzalanmasıyla sona ermiştir. Ankara Anlaşması ile Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ortaklığın ve tarım alanındaki ilişkilerin temeli atılmış, Türkiye’yi AET’ye “ortak üye” yapan, taraflar arasında bir gümrük birliğine dayanan ve ileride tam üyeliği öngören **Ortaklık Anlaşması**, 25 Haziran 1963 tarihinde Brüksel’de parafe edilmiş ve 12 Eylül 1963’te Ankara’da imzalanmıştır. Anlaşma, “22 Ekim 1964 tarih ve 6/3820 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanmış, 20 Kasım 1964 tarih ve 6/3930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.”¹⁰⁷ Tam ismi **Türkiye ile AET Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma**’ya, Ankara’da imzalandığı için **Ankara Anlaşması** adı da verilmiştir.

İlkeleri ve temelleri bakımından Roma Antlaşması’na dayanan Ankara Anlaşması şu ilkelere dayanmaktadır:

- Anlaşma’da belirtilen amaçlara ulaşabilmek için Türkiye ve Toplum arasında bir gümrük birliği oluşturmak,
- Türk halkı ile AET üyesi ülke halkları arasında daha sıkı bağlar kurmak,
- Türk ekonomisi ile AET ekonomileri arasındaki gelişme farkını ortadan kaldırmak,
- Türk ekonomisinin kalkınmasına yardımcı olmak üzere ekonomik yardımda bulunmak,
- Türkiye’nin gelecekte Topluluğa tam üye olmasını kolaylaştırmak,
- Roma Anlaşması’nda belirtilen ülküyü paylaşmak, barış ve özgürlüğü garanti altına almaktır.¹⁰⁸

Ankara Anlaşması, konu edindiği düzenlemeler kapsamında Türkiye Cumhuriyeti ile AT arasında bütünleşmeyi amaç edinmiştir. Diğer bir ifadeyle

¹⁰⁶ Tayyar Arı, “Full Membership-Utopia? Problems and Prosperity in Turco-European Relations”, **Avrupa Araştırma Dergisi, Marmara Journal of European Studies**, Cilt 5, Sayı 1-2 (1997), s. 213.

¹⁰⁷ Karluk, **Avrupa Birliği.....**, ss. 448-449

¹⁰⁸ Karluk, **Avrupa Birliği.....**, s. 450.

Ankara Anlaşması ile Türkiye ile AT arasında salt bir Gümrük Birliğinin sağlanmasını değil, aynı zamanda Türkiye'nin zaman içerisinde AT'ye tam üye olması da hedeflenmiştir. Ankara Anlaşması bu nedenle, "Türkiye Cumhuriyeti'nin AT'ye kısa bir sürede katılımını değil, tarafların karşılıklı hak ve yükümlülükleri yerine getirmeleri konusuna bağlı olarak, kademeli bir entegrasyon amaçlanmıştır."¹⁰⁹ Aynı anlaşma ile Gümrük Birliği'ne, sanayi ürünlerinin yanı sıra tarım ürünleri de dâhil edilmiştir. "Anlaşmanın 10. maddesi; "Gümrük Birliği mal alışverişinin tümünü kapsar" , 11. maddesinde de; "Ortaklık rejimi, Topluluğun OTP'sini göz önünde bulunduran özel usullere göre, tarım ve tarım ürünlerini kapsar" denilmiştir."¹¹⁰ Ankara Anlaşması'nın bu maddesi OTP ve Türkiye tarımının uyum göstermesi ve hazırlanması gerektiğini anlatmaktadır. Bu maddelerle tarım sektörünün dâhil edildiği bir gümrük birliğinin amaçlandığı açıkça görülmektedir.

Anlaşma, Topluluk ile Türkiye arasında gittikçe gelişen bir gümrük birliğinin kurulmasını öngörmektedir. Ankara Anlaşması'nın amacı, Anlaşma'nın 2'nci maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

"Anlaşmanın amacı, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının çalışma düzeyinin ve hayat şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektedir. Yukarıdaki fıkrada belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için 3, 4 ve 5'nci maddelerde gösterilen şartlara ve usullere göre bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen şekilde kurulması öngörülmüştür. Ortaklığın; bir hazırlık, bir geçiş ve bir son dönemi vardır."¹¹¹

Türkiye-Topluluk ortaklığının temel ilkelerini belirleyen ve "Çerçeve Anlaşma" olan Ankara Anlaşması, Topluluk ile imzalandığı için Topluluk Hukuku Belgesi özelliğini taşıırken Topluluk üyesi ülkeler ile de ayrıca imzalanması dolayısıyla bir Uluslararası Hukuk Belgesi olarak kabul edilmiştir. Ankara Anlaşması bir ortaklık anlaşması olup, Türkiye'yi tam üyeliğe götüren bir ortaklık anlaşması niteliği taşımaktadır.

¹⁰⁹ Kamuran Reçber, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, İstanbul, Aktüel Yayınları, 2004, s. 8.

¹¹⁰ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 116.

¹¹¹ Karluk, **Avrupa Birliği.....**, s. 449.

Ankara Anlaşması ile Türkiye ve AB arasında ileride tam üyeliği öngören bir ortaklık statüsü kurulmuştur. Bu Anlaşma ile taraflar arasındaki “ticari ve ekonomik ilişkileri güçlendirerek 22 yıllık süreye yayılan hazırlık, geçiş ve son dönemden oluşan üç aşamanın sonunda Türkiye’yi tam üyeliğe hazırlamak ve taraflar arasında bir gümrük birliğini oluşturmak” hedeflenmiştir.¹¹²

4.1.1. Hazırlık Dönemi

Ankara Anlaşması’nın 3. Md.’sinde yer alan ve hazırlık dönemi ile ilgili olan düzenlemelerde Topluluğun yardımı ile ekonomisinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ankara Anlaşması’na ek olarak taraflarca tesis edilen 11 maddeden oluşan Geçici Protokol ve 9 maddeden oluşan Mali Protokol, Ankara Anlaşması’nın 3. Md.’sinde belirtilen hazırlık döneminde AT tarafından Türkiye’ye tanınan ticari ve mali ayrıcalıklar veya kolaylıklar konusunda düzenlemeler içermektedir.

Geçici Protokol ile Türkiye ekonomisi için önemli dört ihraç malı olan tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık ile ilgili olarak, AT’nin tanıdığı ayrıcalıkları ve hazırlık döneminden geçiş dönemine geçişi sağlayacak koşul ve süreler belirlenmiştir. Mali Protokol ise, “Ankara Anlaşması’nın 3. Md.’sinde belirtilen ve hazırlık dönemi süresince Türkiye ekonomisinin güçlendirilmesi yoluyla geçiş ve son dönem koşullarını sağlama amaçlı olarak Türkiye’ye verilecek kredilere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.”¹¹³

Topluluk ile Türkiye arasındaki ekonomik farklılıkları azaltmak üzere ve daha çok Türkiye’nin tek taraflı ödünler aldığı dönem olan Hazırlık Döneminde, Türk ekonomisinin Topluluk ekonomisine yakınlaştırılması amaçlanmış ve Türkiye’ye yönelik tütün, kuru üzüm, kuru incir, fındık gibi çeşitli sektörlerde Türkiye’ye yönelik gümrük indirimine gidilmiş ve 175 milyon ECU’luk kredi yardımı sağlanmıştır. Hazırlık döneminin beş yıl olması tahmin edilmesine rağmen; bu süreç

¹¹² Aysu, **Avrupa Birliği**....., s. 116.

¹¹³ Reçber, **Avrupa Birliği**....., s. 110.

fiilen dokuz yıla uzamıştır. Bu dönemde Türkiye'nin kendisini ekonomik yönden hazırlaması gerekirken, Ankara Anlaşması'nda belirlendiği gibi sadece beş yıl beklemiş ve Türkiye'nin talebi üzerine "1968 yılında II. Döneme geçiş koşulları görüşülmeye başlanmıştır. Bu arada hazırlık dönemi uzatılmış ve 1 Ocak 1973 yılında da Katma Protokol onaylanarak Geçiş dönemine girilmiştir." ¹¹⁴

4.1.2. Geçiş Dönemi

Hazırlık Döneminde, AB tarafından Türkiye'ye mali yardımlar ve tarıma dayalı kolaylıklar sağlanmış ve Türkiye 1967 yılında geçiş döneminin koşullarını belirlemeye hazır olduğunu bildirmiş ve 1968 yılında görüşmeler başlamıştır. Bir buçuk yıl süren görüşmeler sonunda daha çok Gümrük Birliği esasına dayalı Katma Protokol, "Brüksel'de imzalanmış ve taraflarca iç hukukların öngördüğü prosedüre göre onaylandıktan sonra 01.01.1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir."¹¹⁵ Katma Protokol'ün onay işlemlerinin gecikebileceği düşünülerek, yükümlülüklerin işletilebilmesi için 1970-1973 yılları arasında bir Ara Protokol yürürlüğe sokulmuştur. (Ara Protokol (geçici Anlaşma) 21.07.1971 tarihinde imzalanmış ve 01.09.1971 tarihinde yürürlüğe sokulmuştur.)

Katma Protokol ile tarım sektörü, Gümrük Birliği dışında bırakılmış ama tercihli rejim uygulamasına devam edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, çeşitli Ortaklık Konseyi Kararları ile Topluluk tarafı, hemen hemen bütün tarımsal ürünlerde "Türkiye'ye ad-valorem (değer üzerinden alınan vergi) gümrük vergisi muafiyeti, tarife kotaları kapsamında muafiyet, spesifik vergi indirimi ve muayyen takvimler çerçevesinde gümrük vergisi muafiyeti şeklinde pazara giriş kolaylıkları tanındığı"¹¹⁶ ifade edilmiş ve söz konusu tavizlerle, Türkiye'nin Topluluğa yönelik tarımsal ürün dışsattımının % 76'sının tercihli rejimden yararlanır hale getirildiği belirtilmiştir.

¹¹⁴ Ferruh Işın. "AB-Türkiye Tarımsal İlişkilerin Gelişim Süreci", Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü. 25 Eylül 2007 <http://www.aeri.org.tr/pdf/134%20-%20PROTPUyum.pdf>

¹¹⁵ Reçber, **Avrupa Birliği.....**, s. 11.

¹¹⁶ Işın, "AB-Türkiye Tarımsal İlişkilerin Gelişim Süreci". 25 Eylül 2007 <http://www.aeri.org.tr/pdf/134%20-%20PROTPUyum.pdf>

Geçiş dönemi boyunca, benzer yükümlülüğü olduğu halde Türkiye'nin tarım ürünleri dışalımında Topluluğa kayda değer bir taviz tanımadığı belirtilmiştir.

Bu protokolle, Türkiye'nin Geçiş Dönemi'nin sonuna kadar Türkiye tarımının OTP'ye uyumunun sağlanmasına yönelik önlemler alması öngörülmüştür. Geçiş Dönemi süreci ise on iki yıl olarak belirlenmiş ve Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği 1973 yılı baz alındığında 1985 yılında Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesi beklenirken bu süre yirmi iki yıla uzatılmıştır.

Katma Protokolün tarım ile ilgili 31, 32, 33, 34 ve 35. maddeleri ile 6 sayılı ekinden oluşan maddeleri şöyle özetlenmiştir:

- *31. madde*; topluluğa ithal edilecek tarımsal ürünlerin OTP kuralları içinde gerçekleşeceği belirtilmiştir.
- *32/2 ve 3. maddeleri*; AB'nin, genel yükümlülüğü olarak, Türkiye'nin OTP'ye uyum sürecinde Türkiye tarımının çıkarlarını gözeteceği, OTP'de meydana gelecek değişim ve gelişmeleri Türk tarafına bildireceğini hükme bağlamıştır.
- *33. maddede*; "22 yıllık bir dönemde Türkiye, tarım ürünlerinin Türkiye ile topluluk arasında serbest dolaşımı için Türkiye'de uygulanması gerekli OTP, önlemlerini bu dönemin sonunda (1 Ocak 1995) alabilmek amacıyla, kendi tarım politikasının uyumu yoluna gider" ifadesi bulunmaktadır.
- *34. maddede*; "22 yıllık dönemin sonunda Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin 33. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen OTP önlemlerini aldığı tespitinden sonra, tarım ürünlerinin Türkiye ile topluluk arasında gerçekleşmesi için gerekli hükümleri belirler" olarak yer almıştır.

Bunun anlamı, Türkiye'nin üzerine düşen yükümlülükleri, beklenen sürede yerine getirmemesi halinde, AB, ileride kendisi açısından olası durumları düşünerek bu konuda tercihin kendisine ait olduğunu kapalı olarak anlatmaktadır.

- *35. maddede de*; "Türkiye ve Topluluk, birbirlerine tarım ürünleri ticareti için, genişliği ve kuralları Ortaklık Konseyi tarafından belirlenecek bir sistemi tanırlar" şeklindedir.
- *6 sayılı ek*; taraflar arasındaki tarımsal ürünlerin ticaretine ilişkin konuları içermektedir. Ekte, AB'nin Türkiye'den ithal ettiği tarım ürünlerinin bazılarında gümrük muafiyeti, bazılarında da değişik oranlarda uygulanacak gümrük indirimi yer almaktadır.¹¹⁷

Buna karşılık Türkiye, AB orijinli tarımsal ürünlere, tercihli uygulamada bulunacağını taahhüt etmiştir. Ayrıca Türkiye'nin tarım ürünlerine tanınan tercihli

¹¹⁷ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, ss. 120-121.

rejim, Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesinden 1 yıl sonra, Ortaklık Konseyi'nin kararları çerçevesinde, tavizlerini 2 yılda bir iyileştirebileceklerini açıklamıştır.

Katma Protokol'de Gümrük Birliğinin gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler, Ankara Anlaşması'nın düzenlemelerine göre daha kapsamlı olarak hazırlanmıştır. Malların, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşıma, ulaştırma, rekabet, vergilendirme, ekonomi ve ticaret politikaları ile ilgili düzenlemelerden oluşan Katma Protokol Ankara Anlaşması'nın ayrılmaz bir parçası olmuş ve bu protokol ile Ankara Anlaşması'nın bazı hükümleri düzenlenmiştir. Bu alanlarda Türkiye ile AB arasında mevzuat ve politikaların yakınlaştırılması sürecinin başlatılması öngörülmüştür. Ancak Katma Protokol'den sonraki yıllarda Topluluğun, çeşitli statüler altında işbirliği yaptığı ülkelere ayrıcalıklar tanıdığı ve bu nedenlerle Türkiye'nin elde ettiği ayrıcalıkların öneminin kalmadığı belirtilmiştir. Bu nedenle Türkiye 1976 yılının sonundan başlayarak AB ile olan ilişkilerini dondurmuştur. Bu tarihten sonra Türkiye yükümlülüklerini ekonomik güçlükler nedeni ile yerine getiremeyeceğini bildirmiştir.

Ortaklık Konseyi, 1 Temmuz 1980'de yaptığı toplantıda uygulanan tercihli rejimin genişletilmesi ve Türkiye'den ithal edilecek tarım ürünlerine uygulanan sabit gümrük vergilerinin 1 Ocak 1987 tarihinden itibaren kaldırılmasına karar vermiştir. Bu karara göre, “% 2'nin altında gümrük vergisi uygulanan ürünlerden de 1 Ocak 1981 yılında gümrük vergisinin kaldırılmasını, diğer ürünlerde ise gümrük vergilerinin 1981 yılından başlayarak dört aşamada indirilmesini ve 1987 yılında tamamen sıfırlanması öngörülmüştür.”¹¹⁸ 1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile gümrük vergilerinin kaldırılmasının yanında ayrıca, Türkiye'ye, AB'ye ihraç ettiği ürünler için gümrük muafiyeti getirilmiştir. Bu kararlar AB gümrük vergilerinde gerekli indirim yapmış ama bunun yerine anti-düşürüm (anti-damping) vergileri koymuş, ayrıca miktar kısıtlamalarına gitmiştir. 1980'li yıllara gelindiğinde AB ile ilişkiler yeniden canlanmaya başlamış fakat bu dönemde Türkiye'nin yaşadığı 12 Eylül 1980 askeri darbesi, ilişkileri olumsuz yönde etkilemiş ve istenilen düzeyde

¹¹⁸ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 126.

olmamıştır. 14 Nisan 1987 tarihinde Türkiye tam üyelik statüsü kazanmak amacıyla Topluluğa yeni bir başvuru yapmış ve Komisyon tarafından başvurunun incelenmesinden sonra 18 Aralık 1989 tarihinde Komisyon, Türkiye'nin Tam Üyelik başvurusunun Avrupa Tek Pazarı gerçekleştirildikten sonra 1993 yılında değerlendirileceği görüşünü açıklayarak reddetmiştir. Bu kararın alınmasında Türkiye'deki yüksek enflasyon ve işsizlik, sanayi ürünleri için uygulanan yüksek koruma oranları, sosyal yapıdaki farklılıklar gibi Türkiye'nin tam üyeliğini engelleyen çeşitli ekonomik, sosyal ve siyasi sorunları etkili olmuştur. "Komisyon tarafından 12 Haziran 1990 tarihinde Matutes Raporu olarak bilinen bir işbirliği paketi hazırlanıp Konseye sunulmuştur."¹¹⁹ Bu pakette 1995 yılına kadar bir gümrük birliğinin başlatılması, gümrük birliği ile doğrudan veya dolaylı bağlantılı birçok alanda endüstriyel ve teknolojik işbirliğinin oluşturulması, finansal işbirliğinin sağlanması ve politik işbirliğinin artırılması konusunda görüşmelerin başlatılması önerilmiştir. 6 Mart 1995 tarihinde 36. Dönem Ortaklık Konseyi toplantısında Gümrük Birliği döneminde uygulanacak esasları belirleyen kararlar ile Gümrük Birliği yönünde önemli adımlar atılmıştır. 1 Ocak 1996 tarihinde de Türkiye ile AB arasındaki Gümrük birliği yürürlüğe girmiştir. Ancak tarım ürünleri ve bazı tarıma dayalı sanayi ürünleri Gümrük Birliği kapsamı dışında bırakılmıştır. Türkiye'yi tek taraflı kendine bağlayan AB, Türkiye'yi AB'ye almadan, istediklerinin hepsini tek taraflı yaptırabilecek avantaja sahip olmuştur. Bu dönemde AB için Türkiye'yi tek yanlı ilişki düzeni içinde tutma politikası esas olmuş ve daha ilk aşamada AB olumsuz bir tavır takınmış, Eylül 1996'da Türkiye'ye yapılacak mali yardımı dondurmıştır. Sonuç olarak Türkiye'nin AB ile olan dış ticaret politikası, önemli ölçüde AB'nin belirleyiciliğine girmiştir. 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile 1.1.1996 tarihi itibarıyla Katma Protokol dolayısıyla AB ile Türkiye arasındaki Geçiş Dönemi tamamlanmış ve Türkiye-AB ilişkilerinde Son Döneme geçilmiştir.

¹¹⁹ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 129.

4.1.3. Son Dönem

Türkiye ile AB arasında 1 Ocak 1996 tarihinde gerçekleştirilen Gümrük Birliği'nin nasıl işleyeceğine ilişkin ilkeler, Türkiye- AB ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarihli toplantısında 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile belirlenmiştir. Böylece, 22 yıllık "Geçiş Dönemi" 1 Ocak 1996 tarihinde son bulmuş ve Ankara Anlaşması'nın 2'nci maddesinde belirtildiği gibi Türkiye ile AET ortaklığı "Son Döneme" girmiştir. Bu karar ile Türkiye ile AT arasında, sanayi ürünlerini konu alan bir Gümrük Birliği'nin tam olarak kurulması aşamasına gelinmiştir.

Gümrük Birliğine dayanarak bu dönemde taraflar, Ankara Anlaşması'nın 5. Md.'sinde, son dönemin Gümrük Birliği'ne dayandığını ve tarafların ekonomi politikaları arasında koordinasyonun güçlendirilmesi gerektiği şeklinde bir düzenleme yapılmış ve son dönemin bitimine ilişkin bir süre tespit edilmemiştir. Ankara Anlaşması'nda, kendisini sona erdirmeye ilişkin düzenlemelere açıkça yer verilmemiş ancak Türkiye'nin AB'ne ve bunun sonucunda da Avrupa Toplulukları'na üyeliği gerçekleştiğinde ve tarafların karşılıklı olarak yükümlülüklerini yerine getirmeleri durumunda sona ereceğinden bahsedilmiştir. Katma Protokol'de öngörülen 22 yıllık dönemde Türkiye tarımının OTP'ye uyumu konusunda, Türkiye'de bir gelişme sağlanamamış, sadece işlenmiş tarım ürünleri Gümrük Birliği'ne dâhil edilmiştir.

1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği, AB'nin dört özgürlükler olarak ifade ettiği "paranın, malların, hizmetlerin ve işgücünün serbest dolaşımı"nın yaratılması yönünde atılan adımların ilki olarak değerlendirilmiştir. "Gümrük Birliği üye ülkelerin aralarındaki ticarete her türlü gümrük vergilerini, ithal kısıtlamalarını ve bütün diğer engellerin kaldırılmasını sağlamak ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulamak için oluşturulmuştur."¹²⁰ 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nda, Türkiye ile AT arasındaki Gümrük Birliği'nin tam olarak işlemeye başlaması için, Türkiye'nin gümrükler ve dış ticaret mevzuatı konularında yerine

¹²⁰ Aysu, **Avrupa Birliği**....., s. 133.

getirmesi gerekli uyum çalışmaları yanında, rekabet hukuku, fikri ve sınaî haklar, sınaî mevzuat alanlarında mevzuatını AT hukuk düzenine yaklaştırması için göz önünde tutması gerekli AT mevzuatı da belirtilmiştir. Kararda, Türkiye'nin yukarıda anılan alanlardaki mevzuat yaklaştırmasının önemli bir bölümünü 31 Aralık 1995 tarihine kadar tamamlamak durumunda olduğu belirtilmiştir. Ortaklık Konseyi Kararı'nın diğer önemli bir bölümü de, “Gümrük Birliği'nin 1996 yılı ve sonrasında sağlıklı biçimde işlemesi için alınması gerekli tedbirler ile izlenmesi gerekli usulleri tespit etmekte, bu amaçla, özellikle danışma prosedürleri açısından takviye edici yeni düzenlemeler getirmek olarak belirlenmiştir.”¹²¹

Ortaklık Konseyi'nin 1/95 sayılı bu kararı, beraberinde iki metin getirmiştir. 6 Mart 1995'de toplanan Ortaklık Konseyinden geçen ikinci metin, Ortaklık İlişkilerinin Gelişmesine İlişkin İlke kararıdır. İlke Kararında, ortaklık rejiminin son dönemine ilişkin olarak, Türkiye-AT ilişkilerinin gelişme yönünü belirleyici konularda yapılacak çalışmaların genel çerçevesi ortaya konulmuştur. Bu çerçevede; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmasının kapsamına giren ürünlerin taraflar arasında serbest dolaşımını sağlayacak müzakerelerin ve tarım ürünlerine karşılıklı olarak tanınacak yeni tavizlere ilişkin müzakerelerin 1995 yılında tamamlanması ilke olarak kabul edilmiştir. Üçüncü metin ise, Mali İşbirliğine İlişkin Topluluk Bildirisidir. “Bildiride Topluluk tarafı, Türkiye ile mali işbirliğine, Gümrük Birliği'nin işlemeye başlamasıyla birlikte yeniden başlanacağını ve bu konudaki ayrıntılı düzenlemelerin 1995 yılının ikinci yarısında belirleneceği belirtilmiştir.”¹²²

Ankara Anlaşması'nın 6. Md'si, “Ortaklık rejiminin uygulanmasını ve gittikçe gelişmesini sağlamak için”, Anlaşma'nın öngördüğü hedeflere ulaşmak amacıyla bir Ortaklık Konseyi'nin kurulmasına karar verilmiştir. Ankara Anlaşması düzenlemeleriyle, Türkiye ile AT arasındaki ilişkilerin yoğun bir nitelik kazanmasında etkili olan Ortaklık Konseyi'ne karar alma yetkisi tanınmıştır.

¹²¹ Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkileri. 26 Eylül 2007
<http://www.die.gov.tr/PROJECTS/GUMRUK/ek.html>

¹²² Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkileri. 26 Eylül 2007
<http://www.die.gov.tr/PROJECTS/GUMRUK/ek.html>

1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarına bakacak olursak;

17. ve 18. maddelerinde; sebze-meyve konserveleri, kakao, meyve suları hariç alkolsüz içecekler, şekerleme, margarin, unlu mamuller, çay, dondurma, çocuk mamaları gibi işlenmiş tarım ürünlerinin, üye ülkeler arasında serbestçe ticareti yapılırken, 3. ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulanacaktır.

20. maddede; işlenmiş tarım ürünleri 3 yıl sonra Gümrük Birliği kapsamına dâhil edilecektir.

22. maddesinde; tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlama hedefi teyit edilmiş ve bu amaçla ek bir sürenin gerekliliği yer almıştır.

23. maddede; tarım ürünlerinin serbest dolaşımını, Türkiye'nin, AB'nin OTP'yi benimsemesine bağlamaktadır. Bu doğrultuda alınacak tedbirler konusunda Ortaklık Konseyi bünyesinde danışma toplantıları yapılabileceği belirtilmiştir. Topluluğun tarım politikalarını belirlerken, Türkiye Tarımı'nın çıkarlarını da gözetmesi ve alınan kararlar konusunda Türkiye'ye bilgi vermesi maddeye yazılmıştır.

24. maddede; AB ve Türkiye'nin tarım ürünleri ticaretinde birbirlerine tanıdıkları tercihli rejimler, aşamalı olarak ve tarafların çıkarlarına katkı sağlayacak şekilde geliştirilecektir, diye yazılmıştır.

25. maddede; Ortaklık Konseyi'nin Türkiye'nin OTP önlemlerini aldığı teyit ettikten sonra, tarım ürünlerinin serbest dolaşımı için gerekli önlemleri alacağı belirtilmektedir.¹²³

Kısacası; Katma Protokol ile Türkiye çıkarları doğrultusunda bir miktar işleyen rejimin, 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile karşılıklı çıkar sağlayacak şekilde, yeniden gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır.

AB ile imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması'na Ortak Tarım Politikası'na uyum için gerekli önlemlerin alınmadığı gerekçe olarak gösterilmiş ve tarım ürünleri dâhil edilmemiştir. 36. Ortaklık Konseyi toplantısında Türkiye ile AB arasındaki tarım ürünleri ticaretinde geçiş dönemi sürecinde tercihli rejim uygulaması öngörülmüştür. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın "2225. maddesinde ve 1/98 sayılı kararlar tarım ürünlerinin serbest dolaşımı hedefinin, ancak Türkiye'nin OTP'ye uyumu ile gerçekleşeceği ve uyum sürecinde, Türkiye tarım sektörünün çıkarlarının korunacağı

¹²³ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, ss. 131-132.

ve tercihli rejimin geliştirileceğine”¹²⁴ değinilmiştir. Gümrük Birliği’ne üyeliğimiz ile sadece tam üyeliğin getirdiği bir takım yükümlülükler altına girilmiştir. Bunun nedeni ise Türkiye’nin AB dış politikaları hakkında görüşlerini söyleyebilmesi fakat AB’ye üyeliğimiz gerçekleşmediğinden karar mekanizmasında yer almamız olarak açıklanmıştır.

1/98 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Topluluk, Katma Protokol’ün 35. maddesinde yer alan ve 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile teyit edilen hükme dayanarak Türkiye’den taviz talep etmiştir. Bu hükme göre, topluluk, Türkiye tarım ürünleri ticaretinde, birbirlerine tercihli rejim öngörececeklerini ve bunun aşamalı olarak, karşılıklı avantaj yaratacak şekilde geliştirileceği belirtilmiştir. Bunun üzerine AB ile 1993 yılında başlayan 13 tur süren bir müzakere yapılmış ve bunun sonucunda Türkiye ile AB arasındaki tarım ürünleri ticaretinde, “tercihli rejimi genişleten protokol, 25 Mart 1997 tarihinde imzalanmış, 9 Ocak 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Aynı tarihte, İthalat Rejimi Kararı olarak Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazetesi’nde yayınlanmış”¹²⁵, 1/98 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı olarak da 28 Şubat 1998 Tarihi’nde AB Resmi Gazetesi’nde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

12–13 Aralık 1997 tarihinde, Avrupa Birliği’nin Lüksemburg’da gerçekleştirdiği devlet ve hükümet başkanları zirvesinde genişleme sürecinin başlatıldığı açıklanmıştır. Genişlemeye ilişkin olarak on Merkezi Doğu Avrupa Ülkesi, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovenya, Romanya, Bulgaristan, Litvanya, Letonya, Estonya ve Kıbrıs Rum Yönetimi tam üyelik için aday ülkeler olarak belirlenmiş ve üyelik müzakerelerinin başlatılmasına karar verilmiştir. Zirve’de Türkiye aday ülkeler arasında yer almamış ancak tam üyeliğe kabul edilmiştir. Konsey üyeliğe hazırlamak için Türkiye’yi her alanda AB’ye yakınlaştıran bir strateji önermiştir. Bu strateji; Ankara Anlaşması potansiyelinin geliştirilmesi, Gümrük Birliği’nin derinleştirilmesi, Mali işbirliğinin uygulamaya

¹²⁴ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 134.

¹²⁵ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, ss. 132-134.

konulması, Mevzuatın yakınlaştırılması, Çeşitli programlara ve ajanslara katılımın sağlanmasını içermektedir.

Zirve’de ayrıca AB ülkeleri, aday ülkeler ve AB’ye katılmak ve değerlerini paylaşmak isteyen Avrupa ülkelerini bir araya getirecek Avrupa Konferansı’nın kurulmasına karar verilmiştir. Zirve’de Türkiye’nin katılım müzakerelerinin başlatılması kararına dâhil edilmemesi üzerine Zirve’den hemen sonra 14 Aralık 1997 tarihinde yapılan toplantıda AB ile olan siyasi ilişkilerini askıya aldığı bildirmiştir. Türkiye davet edildiği Konferansa katılmayacağını açıklamıştır.

Haziran 1998’de gerçekleşen Cardiff Zirvesi’nde AB Komisyonu’nun aday ülkelerin “üyeliğe hazırlanma durumunu incelemek üzere her yıl hazırladığı ilerleme raporunun Türkiye için de düzenleneceğini ve Türkiye’nin Topluluk mevzuatına uyum amacıyla yaptığı çalışmalara hız vermesi gerektiği”¹²⁶ belirtilmiştir. 3 Mart 1998 tarihinde Türkiye-AB ilişkilerinin geliştirilmesine yönelik olarak AB Komisyonu tarafından hazırlanan “Türkiye İçin Avrupa Stratejisi” başlıklı belge 15–16 Haziran 1998 tarihinde yapılan Cardiff Zirvesi’nde onaylanmıştır. Onaylanan raporun tarım bölümünde Türkiye’nin tarım politikasının Ankara Anlaşması ve Gümrük Birliği Kararları’nda öngörülen bir hedef olarak, tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli olan OTP’ye uyumun sağlanması zorunluluğu belirtilmiştir. Bu yıldan itibaren de her yıl AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB’ye üyelik için belirlenmiş olan Kopenhag kriterleri ışığında kaydedilen gelişmelere ilişkin Komisyon görüşlerini içeren “İlerleme Raporları” yayınlanmaya başlanmıştır. Türkiye’nin AB müktesebatının benimsenmesine yönelik, üç aşamalı bir süreç önerilmiştir.

Birinci aşama, AB Komisyonu’ndan, Türk makamlarına piyasa kuruluşları ve sağlık kurallarının çeşitli yönleri; yönetim için gerekli tüm araç ve kurumlarla ilgili başka hukuki belgelerin dökümünü sağlamasını; Türkiye’nin ise, tarım politikasının anlaşmasını sağlamak üzere, Komisyon’a gerekli bütün belgeleri vermesini içermektedir.

¹²⁶ Adaylık Süreci. 10 Eylül 2007 www.ikv.org.tr

İkinci aşama, OTP ile Türkiye tarım politikasının çeşitli yönleri hakkında görüşmeleri öngörmektedir. *Üçüncü aşamada*, çeşitli sektörlerde OTP ile Türkiye Tarım Politikası arasındaki farkların bir özetinin hazırlanmasından bahsedilmiştir.¹²⁷

Sürecin sonunda Türkiye'nin, AB'ye, AB müktesebatının benimsenmesine yönelik bir çalışma programı sunması istenmiştir.

Aralık 1998 Viyana Zirvesi'nde genişleme süreci yeniden ele alınmış, Türkiye'yi üyeliğe hazırlamak amacıyla Avrupa Stratejisinin ilerletilerek AB ile Türkiye arasındaki ilişkilerin daha fazla geliştirilmesi kararlaştırılmıştır.

11-12 Aralık 1999 Helsinki'de gerçekleştirilen Zirve'de, genişleme, AB kurumlarının etkinliğinin artırılması, ortak güvenlik ve savunma politikasının güçlendirilmesi, rekabetçi ve istihdam yaratan bir Avrupa ekonomisinin oluşturulması konularında önemli kararlar alınmıştır. Avrupa Konseyi Zirve Toplantısında Türkiye aday ülkelerle eşit koşullarda AB üyeliğine aday ülke olarak kabul edilmiş ve sonuç olarak adaylık statüsü verilmiştir. Ancak, "üyeliğe hazırlık sürecinde diğer aday ülkelere sağlanacak mali yardımlar programa alınırken ve üye olduklarında AB Parlamentosu'nda sahip olacakları sandalye sayıları bile belirlenirken, Türkiye bu tür planlamalara dâhil edilmemiştir."¹²⁸ Genişleme süreci çerçevesinde Avrupa Konseyi, Zirve'de Bulgaristan, Romanya, Slovakya, Letonya, Litvanya ve Malta ile katılım müzakerelerinin başlatılmasına karar verilmiştir. "Helsinki Zirvesi'nde alınan bir diğer önemli karar ise 2003 yılına kadar Petersberg görevlerini yürütecek bir Acil Müdahale Gücü'nün oluşturulması ile ilgili karar alınmıştır."¹²⁹ Helsinki Zirvesi'nde, tarım konusunda, özellikle "tarım nüfusu, işletme büyüklüğü, örgütlenme, tarımsal desteklemeler, kurumsal organizasyon, teknoloji kullanımı, verimlilik, bitki ve hayvan sağlığı şartları, ürün kalite ve standartları açısından uyum sağlanması"¹³⁰ gibi maddelerin gerekliliğinden bahsedilmiştir.

¹²⁷ Türkiye ve Avrupa Birliği Uyum Politikaları. 21 Eylül 2007 www.tarim.gov.tr

¹²⁸ Yıldırım, "Avrupa Birliği ve Tarım", s. 116.

¹²⁹ Adaylık Süreci. 22 Eylül 2007 www.ikv.org.tr

¹³⁰ Türkiye ve Avrupa Birliği Uyum Politikaları. 21 Eylül 2007 www.tarim.gov.tr

4 Aralık 2000 tarihinde Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi AB Genel İşler Konseyi tarafından taslak olarak kabul edilmiştir. AB Komisyonu'nun, genişleme politikası çerçevesinde oluşturduğu sistemin en önemli aracı olan Katım Ortaklığı Belgesi, Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri'ne uyumu ve Topluluk mevzuatını üstlenmesi için gerekli çalışmaları tamamlamasına yönelik kısa ve orta vadeli hedefleri ortaya koyacak şekilde hazırlanmıştır. Daha sonra Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde yapması gerekenler ve izlemesi gereken yolu içeren Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiş ve 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayınlanmıştır.

I. Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki tarımla ilgili kısa ve orta vadeli hedefler;

Türkiye'den **kısa vadede**, işleyen arazi kayıt ve kadastro sistemi, hayvan tanımlama sistemleri ve bitki sağlığı sertifika sisteminin ve idari yapının iyileştirilmesi ve buna paralel olarak çevresel ve kırsal gelişme önlemlerinin uygulanması, bitki ve hayvan sağlığı alanında Topluluk mevzuatına uygun stratejilerin belirlenmesi, hayvan ve bitki hastalıkları ile mücadeleye ilişkin mevzuatın uyumlaştırılması gibi maddeleri gerçekleştirmesi beklenirken **orta vadede**, Ortak Tarım Politikası ve Kırsal Kalkınma Politikalarının uygulanmasına yönelik yasal ve kurumsal hazırlıkların tanımlanması ile gıda üretiminin AB'nin hijyen ve kamu sağlığı standartlarına uyacak şekilde modernleştirilmesi beklenmektedir.¹³¹

Helsinki Zirvesi sonrasında ülkemizin tam adaylık sürecinin başlamasıyla, AB Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinin gereklerini yerine getirebilmek ve AB müktesebatına uyumun sağlanması için Katılım Ortaklığı Belgesine paralel olarak "Topluluk Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" hazırlanmıştır. Bu program 19 Mart 2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilmiş ve 24 Mart 2001 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu program çerçevesinde Türkiye uyum reformlarına hız vermiş ve tam üyelik müzakerelerinin başlamasını beklemeye başlamıştır.

¹³¹ [Official Journal of the European Communities](http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/aptr2001.pdf), L85/13, 24.03.2001, 30 Eylül 2007
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/aptr2001.pdf>

I. Ulusal Programda tarımla ilgili olarak,

AB ortak tarım politikasına uyum, Doğrudan gelir desteği çalışmaları, Çiftçi kayıt sistemi, Tapu kadastro sistemi, Coğrafi bilgi sistemi, Çiftlik muhasebe veri ağının geliştirilmesine yönelik tarımsal veri tabanı, Hayvan kimlik sisteminin geliştirilmesi, Hayvan sağlığı ve bitki sağlığı alanındaki mevzuata uyum, test ve laboratuvar hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, Gıda işleme tesislerinde ise, AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarına uyum konusunda çalışmalar, Ayrıca AB uygulamalarına paralel kırsal kalkınma önlemlerini içeren yeni stratejiler geliştirilmesi, Üreticilerin örgütlenmelerine yönelik olarak da üretici birliklerinin kurulabilmesine ilişkin mevzuatın hazırlanması konularına değinilmiştir.¹³²

Tarım kesimindeki yetki dağınıklığının giderilmesi amacıyla kurulmuş olan Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kuruluna etkinlik kazandırılacağı ve katılımın geliştirileceği öngörülmüştür.

Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde dönüm noktası olan 12–13 Aralık 2002 tarihindeki Kopenhag Zirvesi'nde, Kopenhag'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve toplantısında, 10 aday ülkenin katılım müzakerelerinin tamamlandığı ilan edilmiş ve Türkiye için müzakerelere başlama tarihinin 2004 Aralık ayında görüşülmesine karar verilmiştir. Bu zirvede Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi gözden geçirilmiş ve yeni bir Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmıştır. İkinci Katılım Ortaklığı Belgesi 14 Nisan 2003 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Yeni Katılım Ortaklığı Belgesine Paralel olarak 2001 tarihli ulusal program gözden geçirilmiş ve ikinci Ulusal Program Haziran 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiş ve 24 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹³² Ulusal Program Özet, 1 Ekim 2007 <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>

II. Katılım Ortaklığı belgesindeki tarımla ilgili kısa ve orta vadeli hedefler;

Kısa vadede;

Entegre ve İdare ve Kontrol sisteminin önemli unsurlarından olan hayvan kayıt sistemlerinin oluşturulmasının tamamlanması. Ayrıca arazi parsel tanımlama sistemleri gibi diğer unsurlara ilişkin hazırlık çalışmalarına başlanması,

AB kırsal kalkınma politikası ve orman stratejisine giriş için bir strateji hazırlanması, Bir veterinerlik çerçeve yasının ve AB müktesebatı ile uyumlaştırılmış ikincil mevzuatın kabul edilmesi; ilgili idari, bilimsel, test ve denetime dair insani, teknik ve bilgi kaynaklarının güçlendirilmesi; mevzuatın uygulanmasının sağlanması; hayvan hastalıklarının ortadan kaldırılmasına yönelik çabaların, kontenjan planlaması ve izleme kapasitesinin hızlandırılması,

Üçüncü ülkelerle, AB sistemi ile uyumlu bir Sınır Kontrol Noktaları sisteminin oluşturulması ve işletilmesi için gerekli belgelerin belirlenmesi,

Orta vadede;

Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin kurulmasının tamamlanması,

AB kırsal kalkınma politikası ve orman politikasının uygulanması için gerekli idari yapıların kurulması,

Ortak Pazar yapılarının kurulması ve tarım piyasalarının etkili bir biçimde izlenmesi için siyasi temeller, idari yapılar ve uygulama mekanizmaları kabul edilmesi,

Üçüncü ülkeler Sınır Kontrol Noktaları sisteminin güncelleştirilmesine yönelik bir plan ve takvim sunulması,

Gıda güvenliği ve kontrol sisteminin yeniden düzenlenmesi ve insani, teknik ve mali kaynaklarının, AB gıda güvenliği standartlarına uygun şekilde, iyileştirilmesi,

AB'nin hijyen ve kamu sağlığı standartlarına uyum sağlamak amacıyla, gıda işleme tesislerinin modernizasyonuna yönelik, takvim ile iyileştirme planının oluşturulması ve muayene ve tanı tesislerinin kurulmasıdır.¹³³

II. Ulusal Programda tarımla ilgili olarak kısa ve orta vadedeki hedefler,

Kısa vadede,

Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin (IACS) kurulması için gerekli yasal düzenlemenin yapılacağı, uygulamanın gerçekleşmesi için ulusal mevzuatta gerekli değişiklikler yapılacağı,

Organik Ürün ve Girdilerin Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun çıkarılacağı,

Türkiye'nin tarım politikalarında etkin bir biçimde kullanabilecek olan Çiftlik Muhasebe Veri Ağının (FADN) kurulmasına ilişkin mevzuat uyumu sağlanacağı ve gerekli kurumsal kapasite çalışmalarına başlanacağı,

¹³³ Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi. 3 Ekim 2007 <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>

Bütün ürün grupları için geliştirilen ortak piyasa düzenlerine yönelik AB mevzuatı ile ortak piyasa düzenine tabi olmayan ancak belirli bir üretim modeline tabi tutulan ve yardım mekanizması oluşturulan ürünler için geliştirilmiş mevzuatın inceleneceği, Topluluk bitki sağlığı mevzuatının belirlenen takvim çerçevesinde üstlenileceği, Bitki sağlığı alanında sınır kontrol noktalarının belirlenmesi ve ticarete teknik engellerin kaldırılmasına ilişkin koşul ve kuralları belirleyen AB mevzuatına uyum sağlanacağı,

Veterinerlik Çerçeve Kanununun hazırlanacağı ve ilgili kurumların hayvan hastalıkları ile ilgili gözetimi yürütebilecek teknik imkânlarla kavuşturulması (ör. Veteriner bilgi sisteminin kurulması) amacıyla, alt yapıların güçlendirileceği ve sınır kontrol noktalarındaki kurumsal kapasitenin artırılması için çalışmalar başlatılacağı belirtilmiştir.

Orta vadede,

Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin (IACS) kurulacağı ve işleyen bir sistem haline getirileceği,

Doğrudan gelir desteği ve diğer destek mekanizmalarının AB'dekine benzer bir yapıya dönüştürülmesi için, arazi parseli tanımlama sisteminin oluşturulacağı,

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (EAGGF) konuları kapsamında harcama ve düzenlemelerini gerçekleştirecek "ödeme kuruluşu"na yönelik çalışmaların tamamlanarak, ödeme kuruluşu kurulacağı,

Ödeme kuruluşunun yapılandırılmasında, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) veya benzeri bir programdan faydalanması kararı alınması ihtimali göz önünde bulundurulacağı, bu ihtimal çerçevesinde ayrıca, bu programdan yararlanmaya başlamak için ön şart olan SAPARD planının alınacak teknik yardım yolu ile hazırlanmasına başlanacağı,

Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN) sisteminin işler hale getirileceği,

AB Ortak Tarım Politikası kapsamında tarımsal ürünler ve üreticiler için geliştirilen bütün yardım ve destek mekanizmalarına yönelik yasal dayanağı oluşturmak üzere "Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu"nun çıkarılacağı ve idari yapıların bu çerçevede oluşturulmasına başlanacağı,

Başta Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesinde Zirai Mücadele ve Zirai Karantina GenelMüdürlüğü'nün kurulması olmak üzere, uyum sağlanan ve sağlanacak AB bitki sağlığı mevzuatının uygulanmasına yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesinin orta vadede tamamlanacağı,

Kamu sağlığı programlarına destek verecek veterinerlik laboratuvarlarının güçlendirileceği ve hayvan refahı konusunda gereken idari düzenlemelerin tamamlanacağı,

Gıda işleme tesislerinin modernizasyonu için gerekli finansman ihtiyacı ve modernizasyon planının oluşturulacağı ve Türkiye'nin diğer aday ülkelerin kullanımına açılan, SAPARD benzeri bir programdan yararlandırılması halinde modernizasyon çalışmalarının hızla gerçekleştirileceği,

AB kırsal kalkınma mevzuatına uyum (tam uyum üyelik sonrasında gerçekleşecektir) hazırlıkları çerçevesinde Topluluk kırsal kalkınma mevzuatına paralel biçimde, ödeme kuruluşu, bölgesel komiteler gibi idari yapıların oluşturulacağı ifadeleri yer almıştır.¹³⁴

¹³⁴ Işın, "AB-Türkiye Tarımsal İlişkilerin Gelişim Süreci". 25 Eylül 2007
<http://www.aeri.org.tr/pdf/134%20-%20PROTPUyum.pdf>

Ulusal program ile yürütülen çalışmalarda önemli ilerlemeler kaydedilmiş ve tüm bu konularda gereken yasal düzenlemeler çıkarılmış olsa da, Türkiye Tarımı ile AB tarımı arasındaki farklılıklardan kaynaklanan sorunlar devam etmiştir.

Helsinki Zirvesi'nden sonra Haziran 2000'de gerçekleşen Feira Zirvesi'nde katılım müzakerelerinde kaydedilen ilerlemelerin olumlu olduğu belirtilmiş ve Türkiye ile ilgili olarak üyelik kriterlerine uyum amacıyla olumlu yönde ilerlediğini ancak Helsinki Zirvesi kararlarına insan hakları, hukukun üstünlüğü ve yargı alanında somut ilerlemeler beklendiği belirtilmiştir.

Komisyonun 2000 Strateji Belgesi'ni kabul etmiş olduğu ve aday ülkelerin çoğunluğunun üyeliğine ilişkin hedef tarih olarak 2004 yılı belirlenmiş ve Aralık 2000 Nice Zirvesi'nde, Türkiye'den Katılım Ortaklığı Belgesi'ne dayanarak ulusal programını hızla hazırlayıp sunması istenmiştir. Aralık 2001 Laeken Zirvesi'nde ise Türkiye'nin siyasi kriterlere uyumda ilerleme kat edildiğinden bahsedilmiş ve başta insan hakları olmak üzere siyasi kriterlere ve ekonomik kriterlere birlikte uyum sağlaması yolunda ilerlemesini destekledikleri belirtilmiştir.

Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi'nde AB tarihindeki en büyük genişleme kararını 13 aday ülkeden Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta ve Kıbrıs Rum Yönetimi'nin 1 Mayıs 2004'ten itibaren AB'ye üye olacaklarını söyleyerek vermiştir. Ayrıca Bulgaristan ve Romanya için 2007 tarihi gösterilmiştir. Bu Zirve'de Türkiye için 2004 yılı Aralık ayındaki Zirve toplantısında, Avrupa Komisyonu'nun hazırlayacağı 2004 yılı İlerleme Raporu doğrultusunda, Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılandığının belirlenmesi halinde katılım müzakerelerine başlanması kararı alınmıştır.

AB Komisyonu 6 Ekim 2004 tarihinde, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum yönünde kaydettiği aşamaların ve mevcut eksikliklerin saptandığı İlerleme Raporu'nu açıklamıştır. Komisyon bu Rapor'da, önceden belirlenmiş düzenlemelerin yürürlüğe girmesi koşuluyla Türkiye'nin siyasi kriterlerini yeterli düzeyde

karşılığını belirtmiş ve katılım müzakerelerinin açılması önerisinde bulunmuştur. Bu öneri doğrultusunda, 16–17 Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi’nde, Türkiye-AB ilişkileri açısından son derece kritik bir noktaya ulaşılmıştır. 1999 Helsinki Zirvesi’nde adaylığın kabulünden itibaren başlattığı ve 2002 Kopenhag Zirvesi sonrasında hız verdiği siyasi kriterlere uyum yönünde gerçekleştirilen reformları ve uygulamanın güçlendirilmesine yönelik çalışmalar sonucunda AB devlet ve hükümet başkanları, Türkiye’nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiğini belirterek müzakerelerin 3 Ekim 2005’te başlaması konusunda anlaşmaya varılmıştır.

AB Konseyi, aday ülkelerin her biriyle yürütülecek katılım müzakerelerinin, bir müzakere çerçevesine dayalı olacağını belirtmiş ve tüm aday ülkelere uygulanacak olan müzakerelerin esas ve usullerine dair genel çerçeve ortaya koyulmuş, buna göre Türkiye ile müzakere sürecinin ayrıntılarının Komisyon tarafından hazırlanarak AB Konseyine sunulması öngörülmüştür.

29 Haziran 2005 tarihinde Avrupa Komisyonu, 2005 yılı içinde Türkiye’ye yönelik olarak hazırlanması öngörülen belgelerden, “Türkiye İçin Katılım Müzakereleri Çerçevesi Taslağı”nı açıklamıştır. Açıklanan Taslak’ta, 'müzakereleri düzenleyen genel ilkeler, müzakerelerin içeriği, müzakere prosedürleri ve müzakere başlıklarına ilişkin liste yer almaktadır. Bu Çerçeve Belgesi’nin 3 No’lu eki, görüşmelere konu olacak 35 müzakere başlığına ilişkin bir liste vermektedir. Bu listeye göre; müzakere başlıkları şunlardır:

1. Malların serbest dolaşımı,
2. İş gücünün serbest dolaşımı,
3. Yerleşme hakkı ve hizmet sağlama hakkı özgürlüğü
4. Sermayenin serbest dolaşımı,
5. Kamu ihaleleri,
6. Şirketler hukuku,
7. Fikri haklar hukuku,
8. Rekabet politikası,
9. Mali hizmetler,
10. Bilgi toplumu ve medya,
11. Tarım ve kırsal kesim kalkınması,
12. Gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı,

13. Balıkçılık,
14. Ulaştırma politikası,
15. Enerji,
16. Vergilendirme,
17. Ekonomi ve para politikası,
18. İstatistik,
19. Sosyal politika ve istihdam,
20. Şirketler ve sanayi politikası,
21. Avrupa üzerinde giden ulaştırma ağları,
22. Bölgesel politika,
23. Hukuki ve temel haklar,
24. Adalet, özgürlük ve güvenlik,
25. Bilim ve araştırma,
26. Eğitim ve kültür,
27. Çevre,
28. Tüketim ve sağlık koruması,
29. Gümrük Birliği,
30. Dış ilişkiler,
31. Dış güvenlik ve savunma,
32. Mali kontrol,
33. Mali ve bütçe koşulları,
34. Kurumlar,
35. Diğer konular.¹³⁵

Müzakere başlıklarından, “tarım ve kırsal kalkınma,” “gıda güvenliği,” “hayvan ve bitki sağlığı,” ile “balıkçılık” başlıkları tarım sektörünü doğrudan ilgilendiren başlıklar arasındayken “malların serbest dolaşımı,” “iş gücünün serbest dolaşımı,” “sermayenin serbest dolaşımı,” “kamu ihaleleri,” “sosyal politika ve istihdam,” “bölgesel politika ve yapısal araçların uyumlaştırılması,” “çevre,” “tüketim ve sağlık koruması,” “gümrük birliği” olmak üzere dokuz müzakere başlığında ise tarım sektörüne ilişkin çalışmalar yapılmıştır.¹³⁶

AB'nin ilk ve aynı zamanda en başarılı ortak politikası olan Ortak Tarım Politikası Avrupa Birliği ile 3 Ekim 2005'te Müzakere Çerçeve Belgesinin imzalanmasıyla tam üyelik müzakerelerine başlayan Türkiye'nin AB müktesebatına uyum aşamasında da en çok zorlanacağı konuların başında yer almıştır. Tarım politikası, “tarım sektöründe yaşayan bireylerin yaşam düzeylerini yükseltmek, tarımsal üretimi toplum yararına olacak şekilde teşvik etmek, tüketiciyi aşırı fiyat artışlarından korumak, kaliteli ve sağlıklı ürün yetiştirilmesini sağlamak”¹³⁷ amacıyla görevli devlet kurumlarının toplumsal baskı gruplarını da dikkate alarak

¹³⁵ Türkiye İçin Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler . 2 Ekim 2007

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf

¹³⁶ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, ss. 157-158.

¹³⁷ “İTO (1999), Türkiye’de Destekleme ve Taban Fiyat Politikası”, İstanbul, Yayın No: 1999-62, s. 20.

düzenleyici ve özendirici önlem ve uygulamalarının tümü tarım politikası olarak ifade edilmiştir.

Tarım sektörü, sadece Türkiye için değil AB ülkelerinin de dâhil olduğu birçok ülkede nüfusun gıda maddeleri gereksinimini karşılaması, tarıma dayalı sanayinin hammadde kaynağını oluşturması, belli bir kesime istihdam olanağı sağlaması, dışa bağımlılığın önlenmesi ve ödemeler dengesi üzerinde etkilerinin olması nedeniyle çok önemli bir alan olma özelliğini korumuştur.

4.2. TÜRKİYE TARIMININ AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUMU

Günümüzde bir tarım ülkesi konumunda olan ve ihracatının büyük bir kısmı tarım ürünleri ve tarıma dayalı sanayi ürünlerinden oluşan, ayrıca AB ile Gümrük Birliğine girmiş olan ülkemiz için böylesine güçlü tarım politikasına sahip olan AB tarımına uyum büyük bir önem taşımaktadır. Çeşitli kurallar çerçevesinde işleyen ve geniş kapsamlı bir mekanizma haline gelen OTP, AB bütçesinin yarısına yakın bir kısmını kapsayarak AB bürokrasisinin en fazla meşgul eden politikalar arasında yer almıştır. AB'ne üye ülkelerin tarım politikalarını siyasal ve ekonomik anlamda bütünleştiren Ortak Tarım Politikası'nın temel amacı, tarım ürünlerinde serbest dolaşımı sağlayarak ortak piyasaları oluşturmak ve birliğe dâhil tüm ülkelerin tarımsal ürün ihtiyaçlarını karşılayarak AB'nin tüm tarımsal ürünlerde kendine yeterli hale gelmesi olarak belirlenmiştir. AB için büyük bir önem taşıyan OTP, Türk tarım sektörünün mevcut yapısı nedeniyle AB ile yapılacak olan tam üyelik müzakereleri için de önemli bir sorun olmuştur. Hatta AB her defasında önemli sorunları olan Türk tarım sektörünü bu konuyla Birliğe dâhil edilmesinin mümkün olmayacağını söylemiş ve daha da ileri giderek, tarımı hariç tutarak şartlı üyelik teklifinde bile bulunmuştur. Türk tarımının AB tarımına uyumu, AB'nin tarım ile ilgili müktesebatının edinilmesini gerektirmektedir. AB bütçesinin, mevzuatının ve bürokrasisinin yaklaşık olarak yarısını oluşturan ve yeniden yapılandırmalar ile sürekli bir değişim sürecinde bulunan AB tarım müktesebatı, çok ayrıntılı

düzenlemeleri içermektedir. Benzer düzenlemelerin Türkiye tarafından da gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Türk Tarımının OTP'ye uyumu konusunda gerek Türkiye gerek AB "müktesebat" konusuna yoğunlaşmış durumdadır. Türk Tarımının OTP'ye uyumu konusunda AB müktesebatının Türkiye tarafından uygulanması son derece önemli ve "olmazsa olmaz" bir gereklilik olmuştur.

Türkiye'nin OTP'ye uyumda yaşayacağı sorunların temeli uygulanan tarım politikalarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Türk tarımı; ekonomideki yeri ve önemi, uygulanan politikalar, tarımın yapısı, işletmelerin büyüklüğü, organizasyonu, dağılımı, üretim deseni, üretim hacmi, verimlilik düzeyi, genel performansı vb. itibariyle AB tarımına göre çok önemli farklılıklar göstermekte ve bu farklılıklar her geçen gün daha da artmaktadır. Bugüne kadar Türkiye tarım sektörü için OTP gibi kapsamlı bir politika oluşturamamıştır ama bu oluşturamayacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü AB tarımında OTP uygulanmadan önceki yıllarda kendi kendine yeterli olmaktan uzak, birçok üründe dışa bağımlı yapıda iken, tarım alanında yaptığı çalışmalar sonucunda bugün tarım politikasında ulaştığı başarı ile dünyanın en büyük üreticisi ve ihracatçısı konumuna gelmiştir. Türkiye'de yapısal reformlarla ve çok önemli iyileştirmeler sonucunda bu başarıyı elde edebilir ve bu başarıyla AB tarımına uyumu sağlayabilir. Fakat Türkiye'nin bu yapısı ve niteliği ile AB tarımına uyumu çok güç olduğunu ve rekabet edebilecek düzeyde olmadığını kabul etmemiz gerekir.

Türkiye 3 Ekim 2005 öncesi özellikle tarımsal konularda Birlik ile müzakereleri başarı ile tamamlamak için birçok hazırlık yapmıştır. Bu hazırlıkları Birliğe en son üye olan ülkelerin müzakere süreçlerinde izledikleri tutumları takip edip benzer yöntemler kullanmak için araştırmalar yapmışlardır. Bunlar sonucunda tarımsal göstergeler bakımından en çok benzerlik Türkiye ve Polonya arasında olduğu gözlenmiş ve Polonya'nın AB ile olan tarım yolculuğunu Türkiye kendisine bir model olarak almıştır. Bu benzerlik her iki ülkenin de tarımsal göstergelerinden yani tarımsal yapı ve nüfus fazlalığından kaynaklanmaktadır. Polonya'nın coğrafi ve demografik özelliklerinden dolayı geçiminin büyük bir çoğunluğunu tarımdan elde

etmesi başka bir deyişle Polonya'nın tarımsal üretimde AB'ne üye olan devletlerden daha fazla bir potansiyele sahip olması ve nüfusunun büyük bir kısmının tarımda istihdam etmesi gibi özellikler AB ile olan müzakerelerde kritik bir rol oynamıştır. Türkiye'nin de OTP'ye uyumda büyük sorunlar yaşamaması beklenmektedir. İki ülke arasındaki temel farklılık Polonya'nın OTP'de yaşadığı zorluklara rağmen müzakere sürecinde izlediği tutum, yöntem ve aldığı tedbirler ile bu sürecin üstesinden gelmeyi başarmış ve AB'ye tam üye olmuştur. Türkiye'ye baktığımızda henüz bu sorunları çözüme kavuşturamamış ve Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci devam ettiği görülmektedir.

Türkiye'nin GSYİH'deki payı her ne kadar geçmişe oranla önemli ölçüde azalsa da, “nüfusun gıda maddeleri gereksinimini karşılaması, tarıma dayalı sanayinin hammadde kaynağını oluşturması, belli bir kesime istihdam olanağı sağlaması, dışa bağımlılığın önlenmesi ve ödemeler dengesi üzerinde etkilerinin olması”¹³⁸ nedeniyle tarım, Türkiye ekonomisinde önemli bir sektör olma özelliğini devam ettirmektedir. Ancak, Türkiye'nin mevcut tarımsal yapısı, AB ile yapılacak olan tam üyelik müzakereleri için önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Türkiye'nin OTP'ye uyumunda birçok teknik, ekonomik ve siyasi engel bulunmaktadır. Bu engeller temel olarak aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Tarımsal altyapı sorunları.
- Tarımsal nüfusun fazla oluşu.
- Tarımsal kayıt sistemi ve muhasebe ağının yetersizliği.
- Mali kaynakların yetersizliği.
- Teknik hizmetlerin yetersizliği.
- İdari sistemdeki sorunlar.
- Tarımla ilgili kurum, kuruluş ve yetkilerdeki karmaşıklıklar.
- Destekleme politikalarındaki eksiklikler.
- Gıda denetim mekanizmasındaki sorunlar.
- Toprak mülkiyet yapısının adaletsiz oluşu.
- İşletmelerin küçük ve parçalı oluşu.
- Girdi kullanımının yetersiz, verimliliğin düşük, üretimin düşük ve maliyetlerin yüksek oluşu.
- Teknoloji kullanımının yetersizliği.
- Rekabet gücünün düşüklüğü.

¹³⁸ F. Akın Olgun. “AB’de Ortak Tarım Politikasının Geçmişi, Reformlar, Mevcut Durum, Geleceği ve Türkiye’nin uyumu açısından değerlendirilmesi”. 3 Ekim 2007

<http://www.aeri.org.tr/pdf/134%20-%20PROTPUyum.pdf>

- Örgütlenme oranının düşüklüğü.
- Pazarlama sorunları.¹³⁹

Türkiye'nin tarımda yaşadığı tarımsal yapı farklılıkları Türkiye'nin AB'ye uyumunu güçleştirmektedir. Türkiye'nin yüzölçümündeki büyüklük ve nüfus fazlalığı AB'yi en çok korkutan iki konu olmuştur. Türkiye 778.000 km² yüzölçümü ile AB üyesi 25 ülkenin hepsinden daha geniş bir alana sahipken coğrafi büyüklük olarak Birliğe son katılan 10 ülke ile karşılaştırıldığında yaklaşık 312.700 km² yüzölçümüne sahip olan Polonya'dan bile daha geniş bir alana sahiptir. Türkiye ve Polonya sadece coğrafi büyüklük açısından değil nüfus fazlalığı açısından da benzerlik göstermektedir. Nüfus açısından bakıldığında Türkiye yaklaşık "80 milyon"¹⁴⁰ nüfusu ile Almanya hariç bütün AB üyesi ve aday ülkeler arasında en fazla nüfusa sahip olan ülkeyken Polonya ise 38.654.000 nüfusu ile Birliğe son katılan 10 ülkeden en kalabalık nüfusa sahip ülke olmuştur. "Tarım ülkesi olan Türkiye'de toprakların yalnızca 778.000 km²'lik (77.800.000 hektar) alanın yaklaşık % 30'unda (23.522.000 hektar) tarımsal üretim yapılmaktadır."¹⁴¹ Bu veriler sonucunda tarım ülkesi olarak bilinen Türkiye'de toprakların yaklaşık % 70'lik kısmının tarıma elverişli olmadığı ortaya çıkmaktadır. AB ülkelerinde ise 323.618.000 hektar toplam alanın yaklaşık %41'nde yani 134.260.000 hektarında tarımsal üretim yapılmaktadır. "Polonya'da ise toplam yüzölçümün % 50,9'u yani 15,9 milyon hektar alan (2005) tarımsal faaliyetler için kullanılmaktadır."¹⁴²

2001 verilerine göre, AB'de işlenebilir tarımsal alan toplamı 130 milyon hektar, Türkiye'de ise 27,5 milyon hektar civarındadır. AB'de 130 milyon hektar genişliğindeki tarım alanında yaklaşık 6,9 milyon kişi çalışırken Türkiye'de 27,5 milyon hektar genişliğindeki tarım alanında yaklaşık 9,6 milyon kişi istihdam etmektedir. Buna göre, "istihdam edilen kişi başına AB'de 19,4 hektar, Türkiye'de

¹³⁹ Ertuğrul Güreşçi. " Türk Tarım Politikası'nın Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na Uyumu İçin Yeni bir Yaklaşım: Polonya Modeli Üzerine Bir Değerlendirme", 1 Ekim 2007 www.ziraat.harran.edu.tr/kongre/Bildiriler/482_Ertugrul%20GURESCI.pdf

¹⁴⁰ Gökhan Günaydın, **Tarım ve Mühendislik**, Sayı: 69-70-71 2004, s. 11.

¹⁴¹ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 164.

¹⁴² Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 164.

ise 2,8 hektar tarım alanı düşmektedir.”¹⁴³ 2004 Mayıs ayında AB’ye yeni katılan on üye ülke ile AB tarımsal alan büyüklüğü 38 milyon hektar daha artmış ve 25 üyeli AB’de tarımsal alan 169 milyon hektar olarak hesaplanmıştır. Bütün bu rakamlar eşliğinde AB ile Türkiye’deki tarımsal alanın miktarını karşılaştırdığımızda yüzde 16,4’üne karşılık geldiği sonucuna ulaşılmaktadır. Yeni katılan ülkelerle birlikte AB’de ortalama işletme genişliği 17 hektardan 13 hektara gerilemiştir. Ama AB’ye üye ülkelerin hepsinde işletme ortalaması aynı değildir. “Sosyo-ekonomik yapısı Türkiye ile benzerlik gösteren Polonya’daki işletme büyüklüğü 4–7 hektar arasındayken Türkiye’de bu oran 5,9 hektardır.”¹⁴⁴

Türkiye, 2001 yılında yeni bir ekonomik program uygulamaya başlamıştır. Söz konusu reform ile tarım ürünleri destekleme fiyat uygulamasını ve girdi sübvansiyonlarını kaldırmak ve bu uygulama sonucunda çiftçi gelirinde ortaya çıkacak azalmayı telafi edebilmek amacıyla, geçici bir dönem için uygulanacak olan Doğrudan Gelir Desteği (DGD) sistemini başlatmıştır. Bu desteğin Türkiye gibi, nüfusunun %35’inin kırsal kesimde olduğu bir ülkede yetersiz kalacağı açıktır. Bu desteğin sektöre değil de toprak sahibine yapılmasını gerektirdiğinden işsizliği ve yoksulluğu arttırmış ve üretmeyen bir tarım sektörü yaratılmak istenmiştir. 2001 yılında pilot olarak uygulanmaya başlayan DGD uygulamaları daha sonraki yıllarda ülke genelinde yaygınlaştırılmıştır.

DGD kapsamında 2001 yılında 2 milyon 180 bin çiftçiye toplam 1 katrilyon 180 trilyon TL destekleme yapılırken, 2003’te 2 milyon 770 bin çiftçiye toplam 2 katrilyon 650 trilyon TL ödeme yapılmıştır. 2004 yılı uygulamaları kapsamında çiftçilerimize ödenecek DGD miktarı olan 2,67 katrilyon TL’nin de, 1,67 katrilyon TL’lik önemli bir bölümü 2005’in Mayıs ayı itibarıyla ödenmiş olup, geri kalan 1 katrilyon TL’lik kısmın ödenmesi ise 2006 yılının ilk ayında yapılmıştır. Diğer yandan, DGD uygulaması ile birlikte 3,1 milyon üreticimizin 2,8 milyonu Çiftçi Kayıt sistemimize dâhil edilmiştir.¹⁴⁵

¹⁴³ Güven Erdal, “Türk Tarım Politikası: Yapısal Sorunlar ve AB’ye Uyum”, **Avrupa Yolunda Türkiye ve Polonya- Değişim Sürecinde İlk AB Aday Ülkesi**, Ankara, Konrad Adenaver Vakfı, 2001, s. 85.

¹⁴⁴ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 164.

¹⁴⁵ Mehmet Mehdi Eker, “Hedefimiz, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarım sektörü oluşturmaktır”, **TÜRK TARIM**, sayı 167 (2006), s. 8.

AB’de durum bizdeki gibi işlememektedir. AB’de DGD toplam desteğin %30’u, Pazar fiyat desteği %55, girdi desteği ise %8’dir. DGD olarak verilen destekle, Türkiye tarımının rekabet etmesi, ayakta kalması bile imkânsızdır. “Üretim ve verimlilikle hiçbir bağı kurulmamış bulunan DGD sistemi, diğer desteklerin yanında, ek olarak verilecek desteğe dönüştürülmeli ve tek başına uygulanmasından zaman geçirmeden vazgeçilmelidir.”¹⁴⁶ AB’nin uyguladığı, tek bir fon (FEOGA) ile destekleme ve yönlendirme politikası benzeri bir politikaya Türkiye de geçmelidir. Tarımsal işletme, tarım nüfusu, hayvan varlığı, tarımsal alan ve ürün deseni konularında kayıt sistemimiz yetersiz olmuş ve Türkiye’de halen yaşanan sorunlardan biri olan kayıt sistemimiz tamamlanamamıştır. Çiftçi kayıt sisteminin yeterince gelişmediği ve denetimin olmadığı ülkemizde bu sistem üretim yapmadan gelir elde etmeyi sağlamıştır.

Türkiye’de yaklaşık “7,2 milyon kişi tarım ve hayvancılık sektöründe istihdam etmektedir. Bu rakam aktif işgücünün %33’üne karşılık gelmektedir. Yani Türkiye kırsalında 22 milyon insan yaşamaktadır. AB-25’de ise tarımsal işgücü 10,4 milyon civarındadır ve bu da aktif işgücünün %5,4’ünü”¹⁴⁷ oluşturmaktadır. Toplam 38,2 milyon nüfusa sahip olan Polonya’da da durum çok farklı değildir. Nüfusun %38,6’sı kırsal alanlarda (2005 AB’de bu oran %23,7’dir) yaşamaktadır. AB’ye uyum süreci çerçevesinde Türkiye’den kırsalındaki istihdamın %5’lere çekilmesi istenmiş başka bir deyişle 10 yıllık sürede 6 milyon insanın tarım sektöründen koparılması istenmiştir. İki milyon çiftliğe sahip Polonya’da da durum pek farklı değildir. Polonya’da AB tarımına uyum sürecinde çağdışı kalmış tarımsal sistemin üstesinden gelmek için çiftlikte çalışanların sayılarını ve küçük, verimsiz çiftliklerin sayılarını azaltması gerekmiştir. Fakat, bunu büyük bir işsizlik sorunu yaratmadan halledememiş ve birçok insanın bundan etkilenmesi engellenememiştir. Polonya’da tarım alanında çalışanların sayılarında düşüş yaşanmasına rağmen AB ortalaması ile karşılaştırıldığında halen çok yüksektir. Küçük, verimsiz çiftliklerde çalışan

¹⁴⁶ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, ss. 234-235.

¹⁴⁷ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 215.

Polonya'daki iş gücünün dörtte biri tarım sektörünün modernizasyonu sırasında işsiz kalmış ve başka alanlarda iş bulma tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Türkiye'de tarım arazilerinin parçalı yapısının bir sonucu olarak “Küçük İşletmecilik” yapısal sorunu ortaya çıkmıştır. Mirasla parçalanma ve nüfus artışı sonucu tarımsal işletme sayısı giderek artmış ve bunun sonucunda 100 dekarın altında %85 ve 50 dekarın altında %67 işletme arazisi ortaya çıkmıştır. Medeni Hukuk Yasası ile miras sorununa bir çözüm üretilememiş, topraklar çok parçalı bir hale gelmiş, ölçek olarak da her geçen zamanda küçülmüştür. Tarım sektöründeki işletme sayısı gelişmiş ülkelerde azalma gösterirken, Türkiye'de artış görülmesi dikkat çekmiştir. İşletmelerin parçalı olması hem fiziksel koşullar açısından hem de küçük işletmelerin ekonomik koşulları açısından yeterli girdi ve teknoloji kullanamamakta, kullandığında ise verimli olamamaktadır. Küçük işletmecilik, Türkiye tarımında iş gücü, sermaye, teknoloji ve girdi kullanma yeteneğini olumsuz yönde etkilemiş ayrıca verimliliği düşürmüştür ve modern tarımın uygulanmasına engel olmuştur. Tarım işletmelerinin bu yapısı tüm tarımsal faaliyetleri olumsuz yönde etkilemiştir. Bu sorun, miras yoluyla arazilerin eşit paylaşılması yerine, çiftçilikte fiilen uğraşan ya da çiftçiliği gönüllü olarak yapmak isteyenlere, arazinin tamamı devredilerek ve diğer varisleri gözeterek bir yöntemin uygulanmasıyla çözüme kavuşturulabilir. Polonya'da ise benzer sorunlar yaşanmıştır. Ortalama çiftlik büyüklüğü 7,4 hektar olan Polonya'da çiftlik büyüklüğü 1 hektardan birkaç bin hektara kadar büyük değişiklikler göstermiştir. Polonya bu sorunu savaş sonrası dönemde arazi reformu başlatarak ve birçok geniş araziye ve toprakların bazılarını bireysel çiftçilere parselleyerek, istimlak ederek çözüme kavuşturmuştur. Bu sorun her mirasçının kendi payını almak istemesiyle her geçen yıl giderek büyümüş ve arazilerin her geçen yıl bölünmesi engellenememiştir. Bu sorunu ortadan kaldıracak, başka bir deyişle daha fazla bölünmeyi engelleyecek ve ekonomik olarak kendi ayakları üzerinde durabilen çiftlik birlikleri için 1963 yılında bir yasa yürürlüğe girmiştir. Bu yasaya göre bir dönümün satılması veya mirasçılar arasında paylaşımı ve 8 hektardan daha düşük yeni çiftliklerin oluşturulması yasaklanmıştır. Bu yasaya göre çiftlik arazisi alıcıları en az 8 hektar veya 20 dönüm büyüklüğünde

arazi satın alabilecekler bunun dışında deneyimli çiftçi olduğunu veya tarım eğitimi almış olduğunu kanıtlayan bir belgeye sahip olmaları koşuluyla çiftçilik yapabileceklerdir. Ayrıca mirasçı, yeterli eğitime veya deneyime sahipse ve arazisi yasal olarak belirtilen büyüklükteyse mirasçı çiftliği miras olarak alabilecektir. Sonuç olarak bu yasa uzun vadede gerçekleştirilecek şartlardan oluştuğundan Polonya bu sorunla AB'ye üyelik sürecinde de karşılaşmıştır. Polonya bu konu ile ilgili 1963'te bir yasa çıkarırken Türkiye halen bu konuyla ilgili bir düzenlemeye gitmemiştir.

Türkiye'de tarımsal nüfusun toplam nüfusa oranı % 34 gibi yüksek bir orandadır. Kırsal nüfusun oldukça yüksek seviyede olması ve toplam nüfusun önemli bir bölümünün tarımda yerleşik olması, sektör üzerinde ağır ve yoğun bir nüfus baskısına ve gizli işsizliğe neden olmuştur. Yoğun nüfus ve yüksek düzeyde gizli işsizlik nedeniyle iş gücü verimliliği düşük seviyelerde kalmıştır. Tarımsal istihdam ve nüfus fazlalığı sadece tarımdan değil sanayi ve hizmet sektörlerindeki istihdam eksikliğinden de kaynaklanmıştır. Türkiye'de tarımın istihdamdaki payı %34 iken, 25 üyeli AB'de %6 oranındadır. "Türkiye ve AB arasındaki uçurum açıkça görülmektedir. GSMH'de tarımın payındaki oranlara baktığımızda da büyük farklılıklar görülmektedir. Türkiye'de bu oran %11,2 iken 25 üyeli AB'de %1,8 oranındadır."¹⁴⁸ Polonya'da ise bu oran %19,2 ile 25 üyeli AB ortalamasının çok üstündedir. Özellikle her iki ülkede aktif nüfus içinde tarımda çalışanlar fazladır.

Türkiye'de tarımsal hizmetler çok çeşitli kurum ve kuruluşlarca yürütülmektedir. Bu durum yetki karmaşasının yanında hizmetlerin doğru ve düzenli yürütmesini engelleyici nitelikte olmuştur. AB'de destek kurumları "tek ve merkezi olup, ürünlerin kalitesi ve bölgenin gelişmişlik düzeyine göre ayarlanabilir iken, Türkiye'de dağınık yapılı ve ürün çeşidine göre değişen, ürün kalitesi ve bölge gelişmişliğini dikkate almayan bir politika söz konusudur."¹⁴⁹ Türkiye'de tarımsal

¹⁴⁸ Günaydın, **Tarım ve Mühendislik**, s. 11.

¹⁴⁹ Naci Bayraç ve Füsun Yenilmez. "Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu". 5 Ekim 2007

http://194.27.41.8/duyurular/web_katalog/hayvancilik_kat1/turkiye_tarimi_ab_uym.doc

politikaların yürütülmesinde Tarım Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlığı başta olmak üzere yaklaşık 20 kuruluş için hizmet tanımlaması yapılmıştır. Bu kurumlar arasında sağlıklı bir koordinasyonun olmamasının yanı sıra, Türkiye’de iç içe geçmiş ve politik tercihlere bağlı bir tarım politikası uygulanmaktadır. Polonya’da ise kurum bazında fazla sorun yaşanmamış ama 1998 yılındaki İlerleme Raporunda belirtildiği gibi 1998 yılların başlarında Tarım Bakanlığı yeniden düzenlenmiş ve OTP’nin politika aracı olarak kullanılması ve yasaları yürürlüğe koymak ve gerekli gücü sağlamak için ilk adım olarak idari yapının güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur.

AB tarımsal destekleme politikalarını, sağlıklı olarak yürüten müdahale kuruluşlarını güçlendirirken, Türkiye bu görevi yapan TMO, TEKEL, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. vb. kurumlarını özelleştirmekte ya da tasfiye etmektedir. Türkiye’deki zayıf üretici örgütlenmesine karşın, AB’de güçlü bir örgütlülüğün bulunması ve kapsamlı yapısal politikaların uygulanması tarım politikalarında bir üstünlük sağlamaktadır. Kısacası, “çiftliklerin ekonomik örgütlenmelerinde egemen olmalarını sağlayacak düzenlemeleri hızlandırmalı ve tarımda kamunun çok başlılığını ortadan kaldıracak ve çiftçilerin siyasi, ekonomik ve sosyal örgütlenmelerinin önünü açacak yasal düzenlemeleri”¹⁵⁰, AB müzakerelerinin başlamasını beklemeden yapmalıyız.

Türkiye’nin tarım kesiminde karşılaştığı temel sorunlardan biri de, kullanılan teknolojinin eskiliği ve yeni teknolojilerin yeterince ve etkin olarak kullanılmamasıdır. Bunun sonucu olarak, üretim istenildiği kadar artırılamamıştır. Ayrıca tarım işletmeleri teknoloji yaratmaya veya bilinen teknolojileri uygulamaya elverişli değildir. Bilim ve teknolojiadaki gelişmeleri üretime uygulamada yetersiz kalan işletmeler verimlilik, üretim kalitesi ve rekabet gücü bakımından yetersiz kalmışlardır. Polonya’da buna benzer bir sorunla karşı karşıya kalmış ve çağdışı kalmış tarımsal sistemin üstesinden gelmek ve onu modernleştirmek için çiftlikte çalışanların sayılarını ve küçük, verimsiz çiftliklerin sayılarını azaltmayı tercih

¹⁵⁰ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 233.

etmiştir. Türkiye’de ise bu konu ile ilgili çalışmalar devam etmekte ve halen kesin sonuç alınmamıştır.

Türkiye’nin AB yolculuğunda çözüm bekleyen bir diğer sorunu alt yapı ve yapısal sorunlardır. Daha önce belirtildiği gibi Ulusal Program’da OTP’ye uyum için kısa ve orta vadede taahhüt edilen mevzuat değişiklikleri verilmiştir. Bu mevzuat değişikliklerinin sayısı toplam 200 olarak belirlenmiş ve bu değişikliklerden süresi dolanların sayısı 51 olarak hesaplanmıştır. 51 değişiklik içinde gerçekleştirilebilenler; “arazi parselinin tanımlanması, çiftçi kayıt sağlığı, kırsal kalkınma ve ormancılık, gıda güvenliği ve kontrolü gibi konular olmuştur.”¹⁵¹ 51 değişiklikten sadece 10 tanesi için düzenleme yapılmıştır. Bunlardan hiçbiri temel yapı değişikliği yaratabilecek düzenlemeler arasında değildir ve hiçbiri yapısal ve alt yapı sorunlarının çözülmesine yönelik öngörü içermemektedir.

Mali kaynak ile ilgili olarak AB’deki duruma baktığımızda AB’de 103 milyar Euro’luk bütçenin yarısına yakın olan 43 milyar Euro’su tarıma ayrılmaktadır. Birliğe katılan 10 aday ülke için katılım öncesi yardımlar 3,12 milyar Euro ile sınırlandırılmıştır. Bunun 520 milyon Euro’ya yakını tarıma ayrılmıştır. Rakamlara bakıldığında son aday ülkeler tarım için beklenen kadar para almamıştır. Bu verilerden anlaşılacağı gibi, Birliğin, yeni katılacak ülkelere fon oranının arttırmayacağı tersine azaltacağı ve kontrollü, disipline edici politikaların uygulayacağına işaret edilmiştir. Sonuç olarak, 25 üyeli AB, genişleme maliyetlerinin Birliğe yük getirmesini istememektedir.

6 Ekim 2004 tarihli İlerleme Raporu ile Etki Değerlendirme Raporu’nda AB’de halen uygulanan Ortak Tarım Politikası’nın Türkiye’de uygulanması durumunda Doğrudan Gelir Desteği (DGD) için “8 milyar Euro; Pazar Önlemleri için 1 milyar Euro; Kırsal Kalkınma Önlemleri için 2,3 milyar Euro; olmak üzere toplam; 11,3 milyar Euro kaynak gerektiği ifade edilirken bunların akside iddia edilmiştir.”¹⁵²

¹⁵¹ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 239

¹⁵² Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 158.

AB'nin öngördüğü 11,3 milyar Euro, AB'nin 2014 yılına kadar belirlenen bütçesinde Türkiye tarımı ile ilgili bir kaynağa işaret edilmemiştir. İlerleme Raporu'nda ileride Türkiye'nin tarımsal dışsatımının azalabileceği ve buna karşılık AB'nin dışsatımının artabileceği uyarısı yapılmış ve bununla üye olmadan, üyelik anındaki şoktan korunmak için, geçiş sürecinde AB'ye yönelik kısıtlamaların kaldırılması kast edilmiş ve olumsuz koşullara hazırlıklı olmamız gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye'nin tarım için bütçesinden ayırdığı pay, 3,2 katrilyondur ve bu da OTP'nin sağladığı desteğin ancak 1/7'si demektir. Bu durumda Türkiye'nin, AB ve diğer ülkelerle rekabet edecek düzeye gelebilmesi için kendi ulusal kaynaklarını kullanmaktan başka bir çaresi yoktur. Ancak, Türkiye'nin AB'ye girmesi durumunda AB'nin söz konusu dönemler için öngördüğü destekleme politikaları gereği, OTP'ye uyum için desteğin azalacağı söylenmektedir ve bunun sonucunda Türkiye tarımı AB'ye yük getirmeyecektir. AB, 1980 yılında bütçesinin %75'ini tarıma ayırırken bunu %50'lere kadar düşürmüş ve tarıma yaptığı harcamaları aşağıya çekmiştir. AB, 15 eski üye ülkesinin kırsal kalkınma önlemleri için 2000–2006 döneminde 33 milyar Euro'ya yakın bir fon kullanmayı öngörürken yeni üye olan 10 ülkeye ise, 2004–2006 döneminde sadece 5,8 milyar Euro kaynak ayırmıştır. Üstelik bu yeni katılan 10 ülke, eski ülkeler gibi altyapı ve yapısal sorunlarını henüz çözememiştir. Sonuç olarak AB, Birliğe eski katılanlar ile yeni katılanlar arasında farka neden olmuş ve AB'yi kendi içinde zenginler ve yoksullar olarak bölmüştür. AB, Türkiye tarımının OTP'ye uyumu için Türkiye'ye yeterli miktarda kaynak sağlamayacağından, Türkiye tarımının rekabet gücü zayıflayacaktır. Başka bir deyişle AB artık, tüm üye ülkelerin aynı gelişmişlik derecesine sahip olmasını temel amaçlar arasından çıkartmıştır.

Türkiye'de AB benzeri işletme modeline tam olarak geçilmediğinden Türkiye'de tarımsal yapı işletme şeklinde değil aile çiftliği şeklinde yürütülmektedir. Türkiye'de iflas eden aile çiftçiliği yapanların toprağını alanlar aile çiftçiliği yapısını işletme yapısına dönüştürerek üretimi sürdürmüşlerdir. Bu yeni üreticilere devletin öngördüğü politika, sözleşmeli üreticilikle endüstriyel tarım modeli olmuştur. Bu

modele tam olarak geçiş IMF ve DB'nin telkini ve hükümet politikalarındaki yasal düzenlemeler sonucunda sağlanacaktır. Bu geçişle üretimde daha yoğun kimyasal kullanımına ve makineleşmeye dayalı bir üretim tarzına geçiş yaşanacaktır. AB'de bu sorun OTP'deki uygulamalar sonucu iflas eden küçük işletme sahiplerini büyük işletmelerle birleştirilerek çözülmüştür. Yani 200 dönüme sahip bir çiftçi iflas sonucu ya da meslek değişikliği sonucunda satılığa çıkardığı arazisini o yöredeki en büyük arazi sahiplerine satması sonucunda büyük toprak sahiplerinin toprakları sürekli olarak büyürken küçük çiftçiler ortadan kalkmıştır. OTP'deki bu politikalar sonucunda nüfus azalmış ve kırsal ıssızlaşmıştır.

Avrupa Birliği'nin aday ülkelere sağladığı yardımlardan bir tanesi kırsal kalkınma alanındadır. Yardımların amacı, aday ülkelerin tarım alanındaki uygulamalarını AB uygulamalarına yaklaştırmak ve aday ülkenin kırsal alanlarının gelişmesine destek olmaktır. AB 2000–2006 yılları arasında aday ülkeler için SAPARD Programını uygulamıştır. Bu program kapsamında SAPARD Ajansı kurulmuş ve bu ajans yoluyla Polonya'ya yıllık olarak 170 milyon Euro AB desteği aktarılmıştır. Kırsal kalkınma projeleri aracılığı ile aktarılan bu destek Polonya tarımına kısmen de olsa büyük bir hareketlilik ve canlılık getirmiştir. AB'ye üyelik öncesi Polonya'nın tarımda yaşadığı sorunlar AB sürecinin başlaması ile Polonya bu sorunları kısmen de olsa çözmeye başlamıştır. SAPARD Ajansının kurulması ve AB kaynaklarının aktarılması ile birlikte ortalama çiftlik büyüklüğü artmış, üretim oranları yükselmiş, gıda işleme endüstrisi gelişmiş, gıda ihracatı artmış ve en önemlisi de kırsal altyapı iyileşmesi sağlanmıştır. Polonya bu süreçte AB'den 1,2 milyar Euro destek almıştır. Bu rakama, ulusal kaynaklardan ayrılan pay ile kırsal kalkınma projelerine başvuran faydalanıcıların katkısı da eklendiğinde toplam 2,7 milyar Euro civarında bir bütçenin Polonya tarım sektörünün geliştirilmesi için harcanmıştır. Adaylık sürecindeki bu başarısı ve SAPARD Ajansının olumlu etkisi sonucu Polonya hükümeti müzakere sürecinde 10 ülke arasında en avantajlı aday ülke olmuştur. Üyelik sonrası 2004–2006 yılları için 7,2 milyar Euro tutarında bir kaynağın Polonya tarımına aktarılması gündeme gelmiştir. Hazırlanan bu plana göre bu rakamın % 40'ı doğrudan ödemeler, % 32'si kırsal kalkınma, % 17'si sektörel

uygulama programları ve % 11'i de piyasa düzenlemeleri ile ihracat geri ödemeleri için kullanılacaktır. "Tüm sektörler baz alındığında 2003 yılında Polonya'nın AB ülkelerine olan tarım ürünleri ihracatı % 43 artmış ve aynı yıl içinde Polonya'nın ulusal programı % 20 değer kazanmıştır."¹⁵³

2006 yılının sonunda sona erecek olan SAPARD Programının yerine IPARD Programı yürürlüğe girmiştir. SAPARD Programından IPARD Programına geçişin nedeni, programı daha basite indirgemek, takibini ve uygulamasını daha da kolaylaştırmaktır. Türkiye'de 2007–2013 yılları arası için SAPARD benzeri olan ama sadece aday ülkeler için uygulanacak IPARD Programı gündeme gelmiştir. IPARD Ajansı yoluyla AB'den gelen fonlar kullanılarak tarım sektörüne destek aktarılacaktır. SAPARD için 15 tedbir belirlenirken IPARD için sadece 9 tedbir düşünülmüştür. SAPARD ve IPARD tedbirlerini incelemek gerekirse;

SAPARD tedbirleri,

1. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumlarının iyileştirilmesi için çiftlik yatırımları,
2. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumlarının iyileştirilmesi için tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik yatırımlar,
3. Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi,
4. Kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi,
5. Hayvan-bitki sağlığı ve gıda maddeleri kalitesini geliştirmek ve tüketicinin korunmasını iyileştirmek,
6. Çevreyi ve kırsal alanı korumak için geliştirilen tarımsal üretim metotları,
7. Çiftlik geliştirme, kurma ve çiftlik yönetim servisi kurulması,
8. Üretim grupları,
9. Köylerin yenilenmesi, geliştirilmesi ve kırsal mirasın kurulması,
10. Arazi iyileştirme ve yeniden parselleme,
11. Arazi kayıtlarının kurulması ve güncelleme,
12. Mesleki eğitimin iyileştirilmesi,
13. Tarımsal su kaynaklarının yönetimi,
14. Ormancılık, tarımsal alanların ormanlaştırılması, özel sektörün elinde bulunan ormanlık alanlara yatırım ve orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması,
15. 1268/1999 numaralı tüzük ile getirilen önlemler için teknik yardım.

¹⁵³ Eker, "Hedefimiz, örgütlü ve Rekabet gücü yüksek bir tarım sektörü oluşturmaktadır", ss. 8-9.

IPARD tedbirleri,

1. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumların iyileştirilmesi için çiftlik yatırımları,
2. AB standartlarında yeniden yapılandırılması ve durumların iyileştirilmesi için tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik yatırımlar,
3. Kırsal altyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi,
4. Kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi,
5. Üretici grupları,
6. Tarım-çevre ve hayvan refahı programları (pilot düzeyde),
7. Yerel ortaklıklar yoluyla yerel kırsal kalkınma stratejisinin ortaya konulması ve uygulanması için kırsal toplulukların hazırlanması (pilot düzeyde),
8. Eğitim,
9. Teknik yardım.¹⁵⁴

Türkiye 2006–2010 yılları arasında AB Ortak Tarım Politikasında yapılan reformları göz önünde bulundurarak “Tarım Strateji Belgesi” hazırlamış ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Bu belgeyle orta vadeli bir temel tarım politikası belirlenmiştir. Bu belgede yürütülecek olan tarım politikalarının temel doğrultuları belirtilmiş, uygulanacak destekleme araçları açıklanmış ve bunların bütçedeki payları belirlenmiştir. Burada esas olan, piyasa düzenini bozmayan, sektörün büyümesini hızlandıran ve aktarılan kaynağın üretici kesime tam olarak yansımaları sağlayan doğru araçları uygulamaya koymaktır. Strateji belgesinde ayrıca; tarım işletmelerinin yapılarının iyileştirilmesi, gıda üretiminin artırılması ve gıda güvenliğinin sağlanması, tarımsal piyasaların ve pazarlama mekanizmalarının iyileştirilmesi, üretici örgütlerinin güçlendirilmesi, kırsal gelirlerin artırılması ve kırsal kesimin hayat standartlarının iyileştirilmesi gibi stratejik amaçlar yer almıştır. Hazırlanan Tarım Strateji Belgesi’nde DGD’nin toplam tarımsal destekler içinde payının azaltılması ve Programının tarımsal politika tercihlerimiz doğrultusunda üretim ve üretici ilişkilendirilmesini sağlayacak mekanizmalarla donatılması hedeflenmiştir. “Tarım Strateji Belgesi’ne göre, 2002 yılında % 85 olan DGD oranı, 2005’te % 55’e, 2006’da da % 45’e kadar indirilmiştir. Burada DGD dağılımını rasyonel hale getirerek dağılımdaki adaletsizliği gidermek amaçlanmıştır.”¹⁵⁵

¹⁵⁴ Mehmet Serdar Turhan ve Kerem Akdağ, “AB üyeliği yolunda Kırsal Kalkınma Planı ve bu plan kapsamına alınacak tedbirler”, **TÜRK TARIM**, Sayı 167 (2006), s. 16.

¹⁵⁵ Eker, “Hedefimiz, örgütlü ve Rekabet gücü yüksek bir tarım sektörü oluşturmaktadır”, ss. 7-8.

Türkiye-AB ilişkileri 1959 yılında Türkiye'nin ortak üyelik başvurusunda bulunmasıyla başlamış ve Ankara Anlaşması ile devam etmiştir. Yaklaşık olarak 40 yıldır devam eden Türkiye-AB ilişkileri, Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının teyit edilmesi kararıyla önemli bir noktaya gelmiştir. Bu başarıyı 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlaması kararı izlemiştir. Brüksel Zirvesi'nde müzakerelerin başlama tarihi belirlendikten sonra taslak müzakere çerçevesi belirlenmiş ve taraflar arasında müzakereye konu olacak AB müktesebatının 35 başlık altında incelenmesi öngörülmüştür. Türkiye'nin bu müzakere başlıklarından en çok zorlanacağı alanın tarım olacağı tahmin edilmektedir. Çünkü Türkiye'de tarım sektörünün yapısı, geçimini tarım sektöründen kazanan nüfusun fazlalığı ve tarım üretim alanlarındaki altyapının yetersiz olması bu durumu desteklemektedir. Bu açıdan Türkiye'nin OTP'ye uyum için üzerine düşen görev büyüktür. Türkiye, bu uyumu ekonomik ve sosyal hayatın bütün alanlarında olduğu gibi, tarım konusunda da köklü ve somut reformlarla sağlaması gerekmektedir. Bu çerçevede tarım sektörü ile ilgili çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulamaya geçilmiştir. Sektörün büyüklüğü, Türk toplumunun önemli bir bölümünü doğrudan ilgilendirmesi ve AB OTP'sinin içinde bulunduğu reform süreci Türkiye'nin uyum çalışmalarını etkileyen unsurlar arasındadır. Bu nedenle, Türk tarım sektörü ile ilgili bütün kesimlerin, AB'de bu sektöre yönelik uygulamaları ve politikaları yakından takip etmesi gerekmektedir. Ancak, Türkiye AB'nin bu en masraflı ve en geniş kapsamlı politikasına uyum sağlarken, AB'nin de Türkiye'yi teknik ve mali açıdan desteklemesi gerekmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1 Sonuç

Avrupa kıtasında bir ‘birlik’ oluşturma fikri 14. yüzyıldan itibaren tarihçileri, filozofları, hukukçuları ve siyaset adamlarını cezbetmiştir. I.Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da bir “Birliğin” oluşturulmasına yönelik önemli fikirler üretilmiş olmasına rağmen bunların olgunlaşıp benimsenmesi ancak II. Dünya Savaşı sonrasında mümkün olmuştur. II. Dünya savaşı sonrasında Birliğin oluşturulmasına yönelik atılan somut adımlar günümüze kadar başarıyla taşınmıştır. Bu olumlu gelişmeler sonucunda AB’ye olan ilgi artmış, 6 olan üye sayısı zaman içinde 15’e çıkmıştır. Sayı 2004 Mayıs ayında 25’e, 2007 yılında ise 27’ye yükselmiştir.

20. Yüzyılın en önemli oluşumlarından biri olan ve 21. Yüzyılda uluslararası alanda en etkin aktör olmayı hedefleyen Avrupa Birliği, bugün çok önemli bir yol ayrımına gelmiştir. Başlangıçtan itibaren ekonomik bir birliktelik olarak temelleri atılan oluşum, ilerleyen yıllarda işbirliğini siyaset ve güvenlik alanına da yansıtma yolunu seçmiş ve ortaya günümüz dünyasında yapısal açıdan çok farklı bir güç olarak dikkat çeken Avrupa Birliği çıkmıştır. Ancak, dünyadaki hiçbir oluşumun kendini sürekli yenilemeden gücünü arttırması, hatta hayatta kalması mümkün değildir. Bu nedenle, Avrupa Birliği’nin tarihinin en kapsamlı değişim projesi olarak adlandırdığı 5. Genişleme Süreci’nin başarıyla sonuçlandırılması hayati önem taşımaktadır.

Avrupa’nın geleceğini doğrudan etkileyecek olan ve AB’nin gündeminde en başta yer alan genişleme süreci tarafların kazançlı çıkacağı bir süreç olarak düşünülmüştür. Genişleme süreci, Avrupa kıtasının bir bütün olarak barış ve istikrar içinde var olabilmesi için önemli bir süreç ve tarihi bir fırsat olarak görülmüştür.

5. Genişleme dalgası içinde yer alan 10 MDAÜ’nden biri olan Polonya bu sürece 1989–1991 yılları arasında Sovyetler Birliği’nin ve Doğu bloğunun tamamının

çökmesiyle dahil olmuştur. Avrupa kıtası ve Batı ve Doğu Avrupa devletleri arasındaki ilişkiler yeniden şekillenmiş ve bu çöküşle kıtanın doğusu ile batısı arasında ortak değerler, kurallar, siyasi ve ekonomik yapılar açısından bir yakınlaşma başlamıştır. Polonya ve AB arasındaki ilişkiler, 16 Aralık 1991 yılında imzalanan Avrupa Antlaşması ile düzenli hale gelmiştir. Polonya, üyelik için kriterlerin belirlendiği Kopenhag Zirvesi'nden sonra 5 Nisan 1994 yılında tam üyelik için Avrupa Birliği'ne başvuruda bulunmuş ve 31 Mart 1998'de de üyelik müzakereleri başlamıştır. Avrupa'da ekonomik entegrasyon sürecinin en sorunlu ayağını oluşturan tarım sektörü, AB'nin 2004 yılında gerçekleştirdiği en büyük genişleme sürecini tamamlaması sırasında da gündeme gelmiştir. Aralarında Polonya'nın da bulunduğu yeni üye ülkelerin çoğunluğunun, uyum çalışmalarına rağmen, tarımsal sektörlerinin yapılarında diğer üyelerle karşılaştırıldığında önemli farklılıklar ve sorunlar barındırmaya devam etmiş ve OTP'nin geleceği için olası sorun alanlarından biri olarak görülmüştür. Çeşitli kurallar çerçevesinde işleyen ve geniş kapsamlı bir mekanizma haline gelen OTP, AB bütçesinin yarısına yakın bir kısmını kapsayarak AB bürokrasisini en fazla meşgul eden politikalar arasında yer almıştır. Polonya'nın tarım ile ilgili müzakere başlığı 14 Haziran 2000 tarihinde açılarak OTP uyum çalışmaları başlamıştır. Polonya'da AB'nin Ortak Tarım Politikası'na uyum esnasında tarım sektöründeki eksiklikler yüzünden sorunlar yaşamıştır. Ancak Polonya, izlediği tutum, yöntem ve aldığı tedbirlerle planlı ve çok çalışarak bu sorunların üstesinden gelmeyi başarmış ve 13 Aralık 2002 tarihinde tarım müzakere başlığını kapatmıştır. Tarihteki en önemli genişlemesini yaşayan Avrupa Birliği'nin üye sayısı 1 Mayıs 2004'te 10 MDAÜ'den biri olan Polonya'nın da girmesiyle 25'e çıkmış ve Polonya 13 yıl süren AB yolculuğunu sonlandırmıştır. Avrupa kıtasının tarihi bölünmesini sona erdiren bu genişleme dalgası AB'nin sosyal, kültürel, ekonomik iç dengelerinin yanı sıra kurumsal yapısını da büyük ölçüde değiştirmiştir.

1963 yılında imzalanan Ortaklık Anlaşması ile başlayan Türkiye AB ilişkileri 40 yılı aşkın bir süredir devam etmekte ve Türkiye AB'ye üye olmak için büyük bir

çaba harcamaya devam etmektedir. 1987 yılındaki tam üyelik başvurusunun üzerinden 20 yıl geçmiş olmasına rağmen Türkiye bu sürede Ankara Anlaşması ve Katma Protokol kapsamında üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmiştir. 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde AB'nin genişleme sürecinden dışlanan Türkiye, 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde aday ilan edilmiş ve 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlamıştır. Ankara Anlaşması'nın 1964 yılında yürürlüğe girmesinden itibaren, Türk tarımının OTP'ye uyumu, Türkiye'nin AB üyeliği için başarması gereken en önemli yükümlülüklerden biri olmuştur. 1996 yılı başında tamamlanan Gümrük Birliği, Türkiye-AB ilişkilerinin temel yapı taşlarından biri olmuş ve Gümrük Birliği'nin uygulamaya girmesi ile Türk tarım politikalarının OTP'ye uyumu için içerik, yöntem ve tarih açılarından pek kesin olmayan yeni bir süreç başlatılmıştır.

Tezde Türkiye ile beraber karşılaştırmalı olarak Polonya'nın incelenmesinin sebebi iki ülke arasında mevcut olan tarımsal yapıdaki benzerlikler ve farklılıklardır. Bu benzerlikler ve farklılıklar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Göstergeler	Türkiye	Polonya
Yüzölçümü	778.000 km ²	312.700 km ²
Nüfus (milyon kişi)	75	38
Tarımda istihdam edilen kişi sayısı	9.6 milyon kişi	4.2 milyon kişi
Tarım alanı	23.522.000 hektar	15.900.000 hektar
İşletme büyüklüğü (hektar)	5.9	4-7
İstihdamda tarımın payı	% 34	% 38,6
GSMH'da tarımın payı	% 11,2	% 19,2

Tablo 2.

Kaynak: Gökhan Günaydın, Tarım ve Mühendislik, sayı. 69-70-71 2004 sayfa.11.

Türkiye'nin AB ile yapacağı müzakerelerde en çok zorlanacağı sektörün tarım olmasının nedeni, Birlik mevzuatının büyük bir kısmının tarımdan oluşması ve tarıma ayrılan bütçenin fazla olmasıdır. Türkiye'nin AB ile olan önemli tarımsal yapı ve politik farklılıkları Türk tarımının OTP'ye uyumunu güçleştirmektedir.

Türkiye'de diğer birçok Avrupa ülkesi ve AB'dekinin aksine uygulanması hedeflenen tarım politikalarına ilişkin genel esasları düzenleyen bir yasal düzenlemenin olmaması Türkiye'nin OTP'ye uyum sürecinde büyük zorluklar yaşamasına neden olmuş hatta daha da ileri gidersek AB'ye üyeliğine engel olacak kadar etkili olmuştur. Çünkü Türkiye'nin tarım politikasının olmaması tarımının düzensiz ve dağınık şekilde işlemesine hatta işleyememesine neden olmuştur. Türkiye'nin Ankara Anlaşması ile başlayan OTP'ye uyumu, Anlaşmanın 33/1 maddesinde Türkiye'nin OTP'ye uyum için gerekli tedbirleri almasının gereği üzerinde durulmuştur. 20 yıl önce Ankara anlaşmasında belirtilen bu tedbirleri Türkiye halen yerine getirememiş, AB'ye üyelik için tarımın önemini bilmesine rağmen bu konuda 20 yıldır bir gelişme sağlayamamıştır. Polonya ise OTP'ye uyum sürecine 2000 yılında başlatıp 2002 yılında tamamlamış ve 13 yıl sonunda da AB'ye üyeliğini gerçekleştirmiştir. Türkiye ise AB sürecine yaklaşık 40 yıl önce başlamasına rağmen belirgin bir ilerleme kaydedememiş ve yapılması gerekenler bilindiği halde 40 yıldır bunların bir çerçevesi bile çizilememiştir. Ama şunu da göz ardı etmememiz gerekir: AB Türkiye'den OTP'ye uyumu gerçekleştirmesini beklememektedir. Birliğe katılan ülkelerin hiç birisi OTP'ye uyumu tam olarak gerçekleştirmemiştir. Ancak bu ülkelerin diğer siyasi ve ekonomik kriterleri yerine getirmeleri, tarımsal yapı ve politikalarında önemli dönüşümleri gerçekleştirebileceği konusunda AB'ye verdikleri güven bu konuda etkili olmuştur. Günümüzde AB üyesi ülkelerin tarımlarında da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ancak hepsinin OTP'nin sistemi içerisinde olması aralarında dayanışmayı güçlendirmekte ve Birliğin bütçesinden gereken mali yardımlar alınabilmektedir.

Türkiye-AB ilişkilerinin bütün dönemlerinde OTP'ye uyum konusunda Türkiye uyarılmış ve konunun önemi vurgulanmıştır. Ancak Birlik Türkiye'ye hep çifte standart uygulamıştır. Örneğin Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın OTP'ye uyumu için belirli bir geçiş dönemi tanımış, mali yardımları yapmış ve daha sabırlı davranmıştır.

2004 öncesi aralarında Polonya'nın da bulunduğu MDAÜ'ye yönelik SAPARD programı ile bu ülkelere mali yardımlar yapılarak OTP'ye uyumları daha da kolaylaştırılmıştır. Bu mali yardımlardan en karlı çıkan Polonya olmuştur. SAPARD programı ile aktarılan AB kaynakları sonucunda ortalama çiftlik büyüklüğü artmış, üretim oranları yükselmiş, gıda işleme endüstrisi çarpıcı bir şekilde gelişmiş, gıda ihracatı artmış ve bunlar sonucunda kırsal altyapı iyileşmesi sağlanmıştır. Polonya bu süreçte tarım sektörünü geliştirmek için 2,7 milyar Euro AB'den mali destek almış ve Polonya hükümeti müzakere sürecinde en avantajlı çıkan aday ülke olmuştur. Polonya SAPARD programı ile ülke tarımını iyileştirmiştir. Türkiye'nin de buna benzer bir programa ihtiyacı olduğu düşünülmüş ve 2007–2013 yılları için SAPARD benzeri olarak, sadece aday ülkeler için uygulanacak olan IPARD Programı hazırlanmıştır. Türkiye'nin bu programla ülke tarımını istenilen bir noktaya getirme ihtimali vardır. Ancak Türkiye'ye sağlanacak mali desteğin 10 MDAÜ'ye aktarılan kadar olmasını beklemek doğru değildir. Söz konusu 10 aday ülke için katılım öncesi yardımlar 3,12 milyar Euro ile sınırlandırılmış olup, bunun 520 milyon Euro'ya yakını tarıma ayrılmıştır ve bu miktar 2004'te aday olan ülkeler arasında paylaşılmıştır. Türkiye'nin AB üyesi olması halinde diğer ülkeler gibi “zengin” ülke olacağımızı ve AB tarafından Türkiye'ye sürekli mali destek sağlanacağını düşünmek, gerçekçi bir yaklaşım olmayabilir. Çünkü tarımdan beklenen kadar destek sağlanmayacaktır. Türkiye'nin 27 üyeli bir AB'ye değil de 15 üyeli bir AB'ye katılması söz konusu olsaydı AB'den sürekli olarak destek almayı beklemek gerçekçi olabilirdi. Çünkü AB, 15 eski üye ülkesinin kırsal kalkınma önlemleri için 2000–2006 döneminde 33 milyar Euro'ya yakın bir fon kullanmayı öngörmüştür. Diğer taraftan da AB yeni üye olan 10 ülkeye 2004–2006 döneminde sadece 5,8 milyar Euro kaynak aktarmıştır. Bu durumdan AB'nin temel amaçlarından birinin, tüm üye

ülkelerin aynı gelişmişlik derecesine sahip olması olmadığı sonucu çıkarılabilir. Ayrıca, AB'ye en son katılan on ülke, eski ülkeler gibi alt yapı ve yapısal sorunlarını da henüz çözememişlerdir. Bunun sonucu olarak AB'nin eski 15 üye ülkesi ile yeni üye ülkeleri arasında mali kaynak açısından büyük farklılıklar olduğu çıkarılabilir. Bu durumda tam üyeliğinin ne zaman olacağı bile tahmin edilmeyen Türkiye'nin AB'den mali destek beklemesi çok anlamlı olmaz. 2004 İlerleme Raporunda bu durum açıkça görülmektedir. Bu raporda “üyelik anındaki şoktan korunmak için, üye olmadan, geçiş sürecindeyken AB'ye yönelik ticari kısıtlamalarınızı tümüyle kaldırın” ifadesi kullanılarak, Türkiye'yi etkileyecek olumsuz koşullara hazırlanması gerektiğinin altı çizilmiştir.

AB, tarıma yaptığı harcamaları aşağıya çekerek politikalarını uygulamaya koymaya çalışmaktadır. 1980 yılında bütçesinin % 75'ini tarıma ayıran AB, bu oranı %50'lere kadar düşürmüş ve daha da aşağıya çekmeye çalışmaktadır. AB'nin önceki tarım komiserinin belirttiği gibi Türkiye daha geniş, daha kalabalık ve daha yoksul bir ülke. OTP'nin Türkiye'de aynen uygulanması halinde, “DGD için 8 milyar Euro, Pazar önlemleri için 1 milyar Euro, kırsal kalkınma önlemleri için de 2,3 milyar Euro olmak üzere toplam 11,3 milyar Euro'ya gereksinim var. Bunu yapmamız mümkün değil”¹⁵⁶. AB, Türkiye'nin OTP'ye uyumunun kendisine mali külfet getireceği yönünde değerlendirmesini yapmıştır. Türkiye, bu tür değerlendirmeler yapan AB'ye üye olmak için 40 yıldan daha fazla bir süredir çaba göstermektedir.

Türkiye'nin ise, bütçesinden tarıma ayırdığı pay; 3,2 katrilyon TL'dir. Bu da OTP'nin sağladığı desteğin ancak 1/7'si anlamına gelmektedir. Bu durum, Türkiye'nin tarımını AB ve diğer ülkelerle rekabet edecek düzeye getirmenin ancak ulusal kaynaklarımızla mümkün olduğu anlamına gelmektedir. Bu değerlendirmelerin sonucunda AB'nin içinde ve dışında, AB'nin Türkiye'ye rekabet gücü sağlamayacağı düşünülebilir. Türkiye tarımının OTP'ye uyumu için AB'nin Türkiye'ye yeterli miktarda mali kaynak sağlamayacağından, Türkiye tarımının rekabet gücü zayıf kalacaktır.

¹⁵⁶ Aysu, **Avrupa Birliği.....**, s. 206.

Polonya'nın tarım baş müzakerecisi olarak görev yapan Jerzy Plewa'nın "*Tarım sektöründe AB'ye entegrasyon; bizim için hareket eden hedefi vurmak gibiydi*" sözlerini *koşan hedefi vurmak olarak* değiştirecek olursak Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasına uyumunun ne kadar güç olduğunu vurgulamış oluruz.

5.2 Öneriler

- 1) Miras yoluyla ortaya çıkan "küçük işletmecilik" sorunu, çiftçilikle fiilen uğraşan ya da çiftçiliği gönüllü olarak yapmak isteyen arazinin tamamı devredilerek ya da diğer varisleri gözetecek bir yöntem uygulanarak çözüme kavuşturulabilir.
- 2) Tarımsal hizmetlerin, Tarım Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi çeşitli kurum ve kuruluşlarca yürütülmesinin önüne geçilmeli, tarımsal hizmetler tek ve merkezi bir sistemde toplanmalıdır.
- 3) Tarımsal destekleme faaliyetlerini yürüten TMO, TEKEL, Tarım Satış Kooperatifi ve Birlikleri, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. gibi müdahale kuruluşlarını özelleştirmek ya da tasfiye etmek yerine bu kuruluşları destekleme politikasına gidilmelidir.
- 4) Yeni teknolojiler takip edilmeli ve bu teknolojileri uygulamaya elverişli alanlar oluşturulmalıdır.
- 5) Alt yapı ve yapısal sorunlar için yeni düzenlemeler yapılmalıdır.
- 6) Tarımda istihdam edilen nüfus diğer sektörlerle yönlendirerek tarımsal nüfus fazlalığı azaltılmalıdır.

KAYNAKÇA

Aktan, Çoşkun Can. “Amsterdam Anlaşması, Gündem 2000 (Agenda) ve Genişleme Kararı”. 27Nisan 2007

<<http://www.canaktan.org/ekonomi/avrupa-birligi/amsterdam.htm>>

Aktar (der), Cengiz. Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.

Arı, Tayyar. “Full Membership-Utopia? Problems and Prosperity in Turco-European Relations”, Avrupa Araştırma Dergisi, Marmara Journal of European Studies, Cilt 5, Sayı 1-2 (1997).

Aysu, Abdullah. Avrupa Birliği ve Türkiye. İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2006.

Bayraç, Naci ve Füsün, Yenilmez. “Türkiye Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”. 5 Ekim 2007

<http://194.27.41.8/duyurular/web_katalog/hayvancilik_kat1/turkiye_tarimi_ab_uyum.doc>

Berksoy, Taner. “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Anatomisi”, Avrupa Araştırma Dergisi, Marmara Journal of European Studies, Cilt 6, Sayı 1 (1998).

Bulut, Cihan. Ekonomik Yapı ve Politika Analizi. İstanbul: Der Yayınları, 2006.

Cesur, Özden. Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile Bir Karşılaştırma. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2004.

Dedeoğlu, Beril. Dünden Bugüne Avrupa Birliği. İstanbul: Boyut Yayıncılık, 2003

Dernek, Zeynep. “ Tarım Politikası”, Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi ve İşletmeciliği, Sayı 56, 2006

Dura, Cihan ve Hayriye Atik. Ekonomik Açıdan Avrupa Birliği Sözlüğü. Ankara: Vadi Yayınları, 2004.

Eker, Mehmet Mehdi. “Hedefimiz, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarım sektörü oluşturmaktır”. TÜRKTARIM, sayı 167 (2006).

Eraktan, Gülcan ve Necdet Ören. “AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye’ye Etkileri”. 10 Kasım 2006

<<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/02gulcaneraktanson.pdf>>

Erdal, Güven. “Türk Tarım Politikası: Yapısal Sorunlar ve AB’ye Uyum”, Avrupa Yolunda Türkiye ve Polonya- Değişim Sürecinde İlk AB Aday Ülkesi. Ankara: Konrad Adenaver Vakfı, 2001.

Ertuğrul, Cemil. “Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye”, Devlet Planlama Dergisi (DPT), 42. Yıl Özel Sayı (2002).

Günaydın, Gökhan. Tarım ve Mühendislik, Sayı: 69–70–71 2004.

Güreşçi, Ertuğrul. “ Türk Tarım Politikası’nın Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası’na Uyumu İçin Yeni bir Yaklaşım: Polonya Modeli Üzerine Bir Değerlendirme”. 1 Ekim 2007 <
www.ziraat.harran.edu.tr/kongre/Bildiriler/482_Ertugrul%20GURESCI.pdf>

Gürsoy, Elif. “Avrupa Anlaşmalarının Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Ekonomik

Gelişimine Etkisi”. 28 Mayıs 2007

<http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/avrupa_anlasmalarinin_merkezi_ve.doc>

Işın, Ferruh. “AB-Türkiye Tarımsal İlişkilerin Gelişim Süreci”, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü. 25 Eylül 2007

<<http://www.aeri.org.tr/pdf/134%20-%20PROTPUyum.pdf>>

İlisulu, Başak. The Analysis of Poland's Accession Process to the European Union. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: 2004.

Karluk, Rıdvan. Avrupa Birliği ve Türkiye. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2007.

Kavalalı, Murat. "Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci, AB'nin Merkezi ve Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkiler". 26 Mart 2007 <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/>>

Kaymakcı, Oğuz. "Avrupa Birliği Üzerine Notlar". Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci ve Sonrası, Ankara, M. Nail Alkan, 2005 içinde.

Komorowski, Stanislaw. "The Accession of Poland to the European Union". European Foreign Affairs Review, Cilt 5, Sayı 2 (2000).

Moussis, Nicholas. Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi (Çev. Ahmet Fethi). İstanbul: Mega Press, 2004.

Nugent, Neill. European Union Enlargement. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Olgun, F. Akın. "AB'de Ortak Tarım Politikasının Geçmişi, Reformlar, Mevcut Durum, Geleceği ve Türkiye'nin uyumu açısından değerlendirilmesi". 3 Ekim 2007 <<http://www.aeri.org.tr/pdf/134%20-%20PROTPUyum.pdf>>

Reçber, Kamuran. Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri. İstanbul: Aktüel Yayınları, 2004.

Segell, Glen. "The Eastward Enlargement of the EU: A New Economic Diplomacy for a United Europe". European Foreign Affairs Review, Cilt 5, Sayı 1 (2000).

Taşdemir, Özlem. "Avrupa Konseyi Kararları Boyunca Gelişen AB ve MDAÜ İlişkileri". 12 Nisan 2007 <<http://www.usakgundem.com/makale.php?id=78>>

Turhan, Mehmet Serdar ve Kerem Akdağ. “AB üyeliği yolunda Kırsal Kalkınma Planı ve bu plan kapsamına alınacak tedbirler”. TÜRKTARIM, Sayı 167 (2006).

Uyanık, Selenge Banu. “AB Ortak Tarım Politikası’nda basitleştirme çalışmaları ve Türkiye için birkaç stratejik öneri”. TÜRKTARIM, Sayı 167 (2006).

Ülgen, Sinan. AB ile Müktesebat El Kitabı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.

Varol, Sinan. “Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı”. 28 Kasım 2006 < <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/08.pdf>>

Verheugen, Günter. “The Enlargement of the European Union”. European Foreign Affairs Review, Cilt 5, Sayı 4 (2000).

Yıldırım, Şevket. “Avrupa Birliği ve Tarım”. Avrupa Birliği ve Türkiye’de Tarımsal Yapı ve Verimlilik, Sayı 659 (2001).

Regular Report From The Commission on Poland’s Progress Towards Accession, 10 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/poland_en.pdf>

1999 Regular Report From The Commission on Poland’s Progress Towards Accession, 13 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/poland_en.pdf>

2000 Regular Report From The Commission on Poland’s Progress Towards Accession, 17 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf>

2001 Regular Report From The Commission on Poland’s Progress Towards Accession, 27 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/pl_en.pdf>

2002 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession,
30 Haziran 2007 tarihinde European Commission Web sitesinden erişildi:
<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/pl_en.pdf>

Adaylık Süreci. 10 Nisan 2007 <<http://www.ikv.org.tr/adayliksureci.php>>

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası. 21 Kasım 2006
<www.deltur.cec.eu.int/abtarim>

Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası. 23 Ekim 2006
< <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf>>

“COM(89) 536 final”, 24.11.1989 tarih ve C 296 sayılı Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi

Official Journal of the European Communities. L85/13, 24.03.2001, 30 Eylül 2007
<<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/aptr2001.pdf>>

Poland's way to the EU. 5 Nisan 2007
http://www.poland.gov.pl/Poland%E2%80%99s_way_to_UE_458.htm

Still Going Strong, 26 April 2006. 26 Mayıs 2007 <<http://www.warsawvoice.pl>>

Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkileri. 26 Eylül 2007
< <http://www.die.gov.tr/PROJECTS/GUMRUK/ek.html>>.

Türkiye ve Avrupa Birliği Uyum Politikaları. 21 Eylül 2007 <www.tarim.gov.tr>

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi. 3 Ekim 2007
< <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>>.

Türkiye İçin Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler. 2 Ekim 2007

<http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf>

Ulusal Program Özet. 1 Ekim 2007 <<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>>

“ITO (1999), Türkiye’de Destekleme ve Taban Fiyat Politikası”, İstanbul, Yayın No: 1999-62.

GCCRIS