

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASINDA DEĞİŞİM DOĞRULTULARI VE TÜRKİYE İÇİN ÖNEMİ

Gülcan ERAKTAN*

ÖZET

Ortak Tarım Politikası (OTP) oluşumundan itibaren reform önerilerine konu olmuştur. İçsel ve dışsal nedenlerle, ama aynı zamanda genişleme perspektifiyle de bağlantılı olarak zaman içinde OTP birçok kere reforma tabi tutulmuştur. Bu reformlar sadece eski üye devletler veya yeni katılan devletler üzerinde etkili olmakla kalmamış, henüz bu genişleme dalgalarının içinde yer almayan, ama OTP reformlarıyla yürürlüğe konulan kuralların gereğini yerine getirmekle ve tarım politikasını OTP esaslarına göre yeniden şekillendirmekle yükümlü tutulmuş Türkiye'yi de etkilemiştir. OTP'nin gelişim süreci yaygın idari reformlara yol açmıştır. Örneğin, idari kapasitenin artırılması, arazi kaydı, tarım verilerinin toplanması ve hayvan ve bitki sağlığı standartlarının geliştirilmesi için önemli yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Gerekli denetim ve izleme mekanizmalarının oluşturulması, gıda güvenliğinin sağlanması, çevrenin korunmasına karşı duyarlılık, kırsal kalkınma önlemlerinden yararlanma Türk tarımının kalkınmasına katkıda bulunan yeniliklerdir. Bununla beraber OTP reformları beraberinde üretim ve pazarlama kotaları, arazinin boş bırakılmasına ilişkin kurallar, ortak sorumluluk vergileri, ulusal bütçeden tarım alanındaki harcamalara katkı getirmektedir ve bütün bu değişiklikler verimliliği artırma ve çiftçi gelirlerini yükseltme ihtiyacı içindeki Türk tarım sektörünün gelişimini etkileyecektir.

Anahtar Kelimeler: AT Katılım, Ortak Tarım Politikası, Türkiye

* Prof.Dr., Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü Öğretim Üyesi.

ABSTRACT

The Common Agricultural Policy (CAP) has been subject to proposals for reform since its inception. Due to the internal and external effects, but also in connection with enlargement perspective CAP has been reformed many times in course of the time. These reforms have had some impacts not only on the previous member states or acceding states, but also have affected Turkey, which has not been in the waves of enlargement yet, but has been obligated to perform the necessities of the rules put forward through the CAP reforms and reshape her agricultural policy along CAP guidelines. The evolutionary process of the CAP calls for extensive administrative reform. For example, substantial investments are needed to improve administrative capacity, land registration, collect agricultural data and raise the veterinary and phytosanitary standards. To establish the needed inspection and monitoring mechanisms, provide food safety, be sensitive to the protection of environment, benefit from the rural development measures are all innovations, which contribute to the development of Turkish agriculture. CAP reforms, however, bring on production and marketing quotas, set-aside rules, co-responsibility levies, national budget contribution to the expenditures in agricultural area and all these modifications will affect the development of Turkish agriculture sector, which needs to increase productivity and alter the revenue of the farmers.

Keywords: EC Accession, Common Agricultural Policy, Turkey

GİRİŞ

Tarım politikası ekonominin diğer dallarında olduğu gibi içsel ve dışsal etkilerle zaman içinde hedef, ilke ve uygulanan önlemler demeti açısından değişime uğrar. Ülkenin tarım ürünleri açısından kendine yeterli, net ihracatçı veya net ithalatçı konumunda olması, üretici ve tüketici taleplerinin değişmesi, dünya piyasalarındaki gelişmeler ve uluslararası tarım politikasının yürütücüsü konumundaki uluslararası örgütlerde alınan kararlar tarım politikası alanındaki yaklaşımının değişmeden aynı şekilde kalmasına izin vermez. Aynı olgu tüm dünya ülkeleri için geçerli olduğundan ve küçülen dünyada etkileşimin de geçmişe göre çok artmasından dolayı, nedenler ve sonuçlar itibarıyla politika çizgileri dünya ülkeleri arasında birbirinden çok farklı yönlerde olmaz. Bunu dünyada uygulanan tarım politikalarının birbirinden etkilenmesi veya aynı dışsal etkenlere karşı benzeri önlemler alma gereği olarak irdemek mümkündür.

Gerçekten de dünyada ağırlıklı olarak uygulanan tarım politikaları nasıl II Dünya Savaşı öncesi benzer korumacılık önlemlerinden yararlandıysa, 1950lerden itibaren sürdürülen politikalar da aynı izleri taşımaktadır. Tek fark, bazı önlemlere bazı ülkelerde farklı dönemlerde başvuruluyor olmasıdır. Örneğin tarım alanında ürün fazlalıkları sorunu yaşayan ABD daha 1933-1935/36 yıllarında buğday, mısır, yer fıstığı, pamuk, tütün gibi ürünlerde ekim alanı sözleşmeleri yaparak, belli bir referans dönemine göre ekim alanı sözleşmeleri yoluyla ekim alanlarını daraltma, dolayısıyla

üretimi azaltma ve üretimdeki artışın bedelini çiftçilere tazmin etme yoluna gitmiştir. Kriz yılları hariç, 1938 yılından sonra ise yine bazı ürünlerde bunun da ötesinde gönüllü olarak ekim alanlarını daraltma yoluna giden üreticilere vazgeçtiği gelir karşılığı tazminat ödenmiştir¹. Benzeri uygulamanın Avrupa ülkelerinde hayata geçirilmesi ise üretim fazlaları sorununun ciddi boyutlara vardığı 1980li yıllarda başlamıştır. 1988 reformu ile önce gönüllü arazi sınırlamaları şeklinde başlayan uygulama 1992 Reformundan sonra zorunlu bir özellik kazanmıştır.

Bu etkileşim dönemler itibariyle uygulanan tarım politikası önlemlerinin de çeşitli ülkelere itibariyle benzerlikler göstermesine yol açmıştır. Adeta her onar yıllık dönemde değişen, ama ülkeler bazında genel yaklaşımların aynı kaldığı gelişmeler yaşanmıştır. 1950ler savaş sonrası yaraların sarılması, makineleşme ve modernleşme, 1960 ve 1970ler dünyadaki nüfus artışı karşısında üretim ve kendine yeterlilik artışını sağlayacak tarımsal destekleme önlemleri, 1980ler dünyada ortaya çıkan üretim fazlaları sorunu karşısında korumacı önlemler, 1990lar tarımda liberalleşme ve 2000ler üretimi azaltma ve liberalleşme sürdürülürken, gıda güvenliği, çevre, hayvan refahı gibi konuların öne çıkartıldığı dönemler olarak tarım tarihine geçecektir.

Avrupa Birliği ülkeleri de ortak yürüttükleri tarım politikası önlemlerini kararlaştırırken dünyadaki genel eğilimden farklı bir yol izlememişlerdir. İçsel dinamiklerin zorlamasıyla bazı reformlar yaparken bile bu reformu dışsal dinamiklerin şekillendirmesi kaçınılmaz olmaktadır. Aynı şekilde Türkiye de bir taraftan kendi ihtiyaçları, diğer taraftan AB ile tarımsal alandaki ilişkileri ve tam üyeliğe giderken atması gereken adımlar itibariyle tarım politikası reformu yapmak zorunda kalmakta, ama bu arada dünyadaki gelişmeler ve uluslararası tarım politikası kararları bu reformların sınırlarını belirlemede etkili olmaktadır.

AB Ortak Tarım Politikasının (OTP) zaman içinde hangi nedenlerle ve nasıl değiştiği ve en azından yakın geleceğin bu alanda ne getireceği, AB ile uyum çalışmaları içindeki Türkiye açısından önemle izlenmesi gereken bir olgudur. OTP nereden nereye gelmiştir? Tarım politikası önlemlerindeki değişim aynı önlemleri uygulama durumunda kalacak olan Türkiye'nin ihtiyaçlarına hangi yönlerden cevap verebilecek, hangi yönlerden bazı sorunlar yaratacaktır? Tarımın her bir alt sektörü itibariyle tam üyeliğin etkileri ne olacaktır ve olumsuz sonuçlarla karşılaşılmasından kaçınılması için ne gibi önlemler alınması ve AB'den hangi alanlarda istisna ve/veya uyum kolaylığı talep edilecektir? Bütün bu konuların daha tarım konusunda görüşmeler başlamadan önce masaya yatırılması gerekir. Son soru bir etki analizinin kapsamına girmektedir. Bu makalenin hazırlanması bir etki analizi amacına yönelik olmadığı için, burada yalnız OTP'de yapılan zaman içindeki değişiklikler, getirdiği sonuçlar, Türk tarım politikası ve tarımı açısından taahhüt ve beklentiler ele alınarak, irdelenmeğe çalışılacaktır.

¹ Sönke Traulsen, *Die Überproduktion als agrarpolitisches Problem. Erfahrungen mit Möglichkeiten restriktiver Erzeugungsregulierungen*. Agrarpolitik und Marktwesen – Verlag Paul Parey, Hamburg-Berlin 1967, S. 23-24.

1. Ortak Tarım Politikasında Yapılan Değişiklik ve Reformların Nedenleri

OTP çok kapsamlı bir uygulama alanıdır. Tarımın yönlendirilmesi için zaman içinde sürekli yeni politika araçları arayışlarına gidilmiş ve daha önceden kapsama alınmayan konularda önlemler geliştirilmiştir. Bu değişiklikler gelişmenin ve yeni ortaya çıkan ihtiyaçların bir sonucudur. Örneğin önce tarım ürünleri arzı talebi karşılamadığı ve ithalata bağımlı olduğu için Ortak Piyasa Mekanizmaları kurulmaya çalışılmış, sonra tarımsal üretimde verimliliği ve çiftçi gelirlerini etkileyen yapısal dengesizlikler ve boşlukların kapatılması, tarımın altyapısının iyileştirilmesi amacıyla tarımsal yapı politikalarının oluşturulması gündeme gelmiştir. Böylece tarımsal faaliyet koşullarının daha uygun hale getirilmesi, verimliliğin artırılması, mevcut tarım desteklerinin pazar ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek bir üretim hacmi yaratmaması halinde ek destek ve/veya yeni yardım mekanizmaları geliştirilmesi veya ihtiyaç kalmaması halinde bazı desteklere son verilmesi yoluna gidilmiştir.

Ama AB ülkelerince yürütülen ortak politika bir ülkenin kendi içinde yürüttüğü politikadan farklı unsurlar içermekte, politika farklılıkları da bir ülke içinde kaydedilen gelişmelerin ötesinde bir boyut taşımaktadır. Temel değişim nedenleri, genişlemeler, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kuralları ve AB'deki içsel nedenler olarak ele alınabilir.

1.1. Genişlemeler

Toplulukta kaydedilen ilk genişlemeler yeni ürünlerin piyasa düzenlemesi içine alınması, OTP'nin ilgi alanlarının çoğalması, tarım kesimine yapılan harcamaların artması gibi etkiler yapmıştır. İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın katılımı sonrası sadece yeni tarımsal ürünler Ortak Piyasa Düzenleri (OPD) içinde yer almakla kalmamıştır. İngiltere'nin tarıma yönelik harcamalar konusunda net bütçe destekçisi olduğunu ileri sürerek, bütçeye itirazı sonucu her ülkenin bütçeye katkısı ve bütçeden yararlanma düzeyi hakkında hesaplar yapılmasına başlanmış, gene İngiltere'nin İrlanda'daki yapısal farklılıkları esas alarak bölgesel politikaların finansmanını sağlayacak Avrupa Bölgesel Fonu'nun kurulması tarımsal yapı düzenlemeleri açısından da yeni bir yol açmıştır.

Yunanistan'ın tam üyeliği sonrası da yeni ürünler Topluluk içinde çeşitli şekillerde desteklemeye alınmıştır. İspanya ve Portekiz'in üyeliği sonrası tarıma yönelik bütçe harcamalarındaki artış ve ürün fazlalarının sadece Topluluk bütçesini değil, dünya piyasalarını da sarsıcı boyutlara ulaşması, (GATT Görüşmelerinin de bu genişleme sonrası başladığı ve dünya tarım ürünleri piyasalarında ortaya çıkan sorunun GATT Görüşmelerinde de ana maddeyi oluşturması) bu kez ciddi bir tarım reformunu zorunlu kılmıştır.

Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımı ile olan genişleme bu ülkelerin tarım potansiyelleri ve tarımın ekonomileri içindeki yeri göz önüne alındığında tarım politikalarında bir değişiklik yapmayı gerektirecek bir özellik taşımamaktadır. Zaten bu üç ülke önceki ülkelerden farklı olarak bir geçiş dönemi yaşamaksızın müktesebatı kabul edip, uygulamaya sokmuşlardır.

Son genişleme dalgası ise ekonomilerinde tarımın payı yüksek ülkeleri kapsadığından, bu ülkelere yönelik tarım desteklerinin getireceği yükü asgariye indirecek şekilde tarım politikası önlemlerini düzenleme gereği duyulmuş ve katılım öncesi önemli bir reform gerçekleştirilmiştir. Çünkü bu genişlemeyle AB tarım piyasalarında büyük bir dengesizlik beklentisi doğmuş ve eski kuralların geçerli olması durumunda AB bütçesine ağır bir yük getirme tehlikesi görülmüştür. Bunun önüne geçebilmek için yardım mekanizmalarında değişikliğe gidilmiş, (zaten 1992 yılında yapılan reformla başlayan eğilimin daha da güçlenmesiyle) piyasa destekleri azaltılarak, tarıma yönelik desteklerin piyasa odaklı olmaktan çıkarılıp, kırsal kalkınmanın teşviki yoluyla verilmesi öncelik kazanmıştır. Gündem 2000 ve 2003/2004 reformlarında genişlemelerin getirdiği yükün olabildiğince hafifletilmesi gayretleri görülmektedir

Daha önceki genişlemelerde parasal ve müdahale alanı artışı şeklinde yatay bir değişim görülmekteyken, beşinci genişlemede politika unsurlarında bir farklılaşma olarak nitelenebilecek adeta bir dikey değişim sergilenmektedir.

1.2. Dünya Ticaret Örgütü Görüşmeleri

OTP reformlarında DTÖ Görüşmelerinin aldığı seyir daima çok önemli bir etki yapmıştır. Daha Altıncı GATT Görüşmelerinde (Kennedy Round) ABD oluşturulmakta olan OTP'nin dış dünya ile olan ticari ilişkilerine zarar vereceği görüşüyle Topluluküzzerinde baskı kurmuş, diğer gelişmiş ülkelerle birlikte Topluluk da yüksek oranlarda gümrük vergisi indirimlerine gitmiştir². Ama OTP önlemlerinde ciddi değişimler esas olarak Uruguay Görüşmeleri (1986-1994) sırasında yapılmıştır.

OTP'nin üretim artışını teşvik edici önlemleri nedeniyle daha 1970lerden başlayarak 1980lerde daha büyük miktarlara varan ürün fazlaları büyük stoklar yaratmıştır. Nüfusu, dolayısıyla tüketimi artmayan Toplulukta stokların eritilmesi (gıda yardımları uluslararası kurallar çerçevesinde verilmek zorunda olduğu ve gıda yardımı ürün fazlalarının ortadan kaldırılması için bir yöntem olarak kullanılamayacağı için) ihracatın artırılmasına bağlı kalmıştır. Diğer ihracatçı ülkelerde de artmakta olan üretim ihracata yöneltilince, dünya piyasalarında artan arz baskısı fiyatları aşağıya çekmiş, ihracat yapabilmek için yüksek Topluluk fiyatları ile her yıl biraz daha düşme eğilimi gösteren dünya fiyatları arasındaki fark sübvansiyon olarak ödenerek ihracatın sürdürülmesi sağlanmaya çalışılmış, adeta acımasız bir sübvansiyonlar savaşı yaşanmıştır. 1985 yılında Australian Bureau of Agricultural Economics OTP'nin tarım ürünleri dünya fiyatlarını %9-28 arasında aşağıya çektiğini ileri sürmüştür³. Bu alanda rekabet edebilen ülkeler dünya piyasalarında varlıklarını sürdürmeğe devam ederken, bu koşullara ayak uyduramayanlar ihracat olanaklarını yitirmişlerdir. Bu gelişmeler bütün

² Werner Gatz, *Ansätze für eine internationale Agrarpolitik*. Hausmitteilungen über Landwirtschaft, 31. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1968, s. 41. ve Şener Büyüktaşkın, *Uluslararası Ticarete GATT Düzeni*. Gazi Üniversitesi Yayın No: 26, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 17, Ankara, 1983, S. 67.

³ Lionel Hubbard- Christopher Ritson, "The Reform of the CAP" *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. Essays in Honour of John Ashton. Ed. C. Ritson- D Harvey, C.A.B. International 1991, (295-310), S. 303.

tarım ürünleri ihracatçısı ülkeleri olumsuz etkilediğinden, Uruguay Görüşmelerinin temel konusu tarım olmuş, gelişmelerin ana sorumlusu da Topluluk olarak görülmüştür.

Bir taraftan ürün fazlalarının içte yarattığı sorunlar ve baskılar, diğer taraftan bazı GATT üyesi ülkelere gelen eleştiriler, görüşmelerde nasıl bir sonuç çıkacağına da az çok belli olması nedeniyle Topluluğu tarım politikası reformu yapmaya zorlamıştır. 1988 yılı reformu bu koşullar altında gerçekleştirilmiştir. 1994 yılında imzalanan Uruguay Round Tarım Anlaşması imza atan devletlere bazı yükümlülükler getirdiğinden, Topluluk daha 1992 yılında yapılan yeni bir tarım reformu ile bu anlaşma hükümleri gereği atılması gereken adımları atmış, ama bazı düzenlemeleri de Anlaşmanın yürürlüğe girdiği 1995 yılında hayata geçirmiştir. 1999 yılı reformu yapıldıktan sonra “Ara Değerlendirme” sonucu 2003 reformunun yapılmasına karar verilirken de yine öne çıkan hususlardan birisi Doha Kalkınma Gündemi olarak adlandırılan DTÖ görüşmelerinde AB’nin elinin güçlenmesidir⁴.

1.3. İçsel Baskılar

Reform sürecini harekete geçiren yalnız Topluluk dışı ülkelere gelen baskılar veya aday ülkelerin katılım sonrası eski AB üyesi devletlerin vatandaşları ve AB kurumlarına olan maliyetlerini asgariye indirmek gayreti olmamıştır. Bir taraftan bütçe harcamalarındaki artışın vergi mükelleflerinde yarattığı hoşnutsuzluk, diğer taraftan dünya fiyatlarının çok üstünde fiyatlarla tarım ürünlerini satın alma durumundaki tüketicilerin bu politikalara karşı tutumları OTP’nin aynı çizgide sürdürülmesine izin vermemiştir. Çeşitli lobi faaliyetleriyle fiyatların yüksek oluşmasını sağlamaya çalışan üreticiler yüksek fiyatlardan yararlanabilmek için verimlerini, dolayısıyla üretimlerini artırmış, bunun için aşırı girdi kullanımı dahil, olanaklarını zorlamıştır. Üretim artışı stok ve ihracat sübvansiyonlarındaki artış yoluyla bütçe harcamalarını artırırken, tarıma yapılan desteklerin de üretimi artırması sonuçta altından kalkılması güç bir ekonomik kısır döngü yaratmıştır. Gittikçe genişleme eğilimi içinde olan tarım işletmelerinde uzmanlaşmanın artması monokültürü beraberinde getirmiş, girdi kullanımındaki artış da buna eşlik edince toprakların yorulması, kirlenmesi, su kirliliği kaçınılmaz çevre sorunları haline gelmiştir. Deutsche Bank’ın bir raporu ekonomik, ekolojik ve hatta ahlaki bozulmanın eski tarım politikalarının bir sonucu olduğunu ileri sürmektedir⁵. Çünkü verilen destekler, yapılan yardımlar, denetimlerden kurtulduğu süreçte suiistimalleri de sistemin bir parçası haline getirmiştir.

Bir diğer sorun da çiftçi gelirleri içinde Topluluk kaynaklı desteklerin yüksek oluşu, dolayısıyla çiftçi gelirlerinin önemli bir bölümünün kendi tarımsal faaliyetlerinden elde edilmemesi ve bunun rekabet gücünün düşüklüğü ile sonuçlanmasıdır. Önceleri bazı ürünlerin üretimini artırmak ve çiftçinin gelir düzeyini yükseltmek için fiyat destekleri, daha sonraları da fiyat desteklerinin azaltılması sonucu

⁴ Franz Fischler, “Trade, Reform and the Future of Europe” Krems, Austria, SPEECH/04/8 Date: 09/01/2004 <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/04/8|0|RAPID&lg=EN&display=>, (6.10.2005).

⁵ “Impact of Enlargement on CAP Reform” 30 October 2000 <<http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-111468-16&type=LinksDossier>>, (9.9.2005).

karşılaştığı gelir kayıplarını karşılamak amacıyla veya fiyat desteklerine ek olarak yardımlar verilmiştir. Çiftçinin elde ettiği gayri safi tarımsal hasılasının içinde Topluluk kaynaklı tüm ödemelerin payı 1986-1988 döneminde %41 olmuş, daha sonra azalarak 2004 yılında %33'e gerilemiştir⁶. Dolayısıyla tarım kesiminde bir gelir kaybına yol açılmaksızın politikaları radikal olarak değiştirme olanağının olmaması ve bunun üretici gelirlerinin onlara uygun bir yaşam standardı sağlayacak düzeyde olmasını öngören AB kuruluş anlaşmasının bir koşulu olması (Amsterdam Anlaşması md. 33 (39)) bir yerde yardım mekanizmalarının kolay kolay terk edilemeyeceğini, ancak bir takım reformlarla olumsuz bazı sonuçların ortadan kaldırılmaya çalışılacağını göstermektedir.

Reform gereksinimi yaratan bir diğer konu da zaman içinde azalan, ama 1990 yılından sonra yıllık yaklaşık %4.7 oranında gerileyen tarım nüfusu karşısında kırsal alanların sosyal, ekonomik, tarihi ve kültürel açıdan sürdürülebilirliğini sağlayacak yeni ve alternatif istihdam olanakları yaratılması zorunluluğu olmuştur⁷. Bunu sağlamanın yolu kırsal alana yönelik önlemler geliştirmek, yani kırsal kalkınma politikasını OTP'nin ikinci ayağı haline getirmekten geçmiştir.

Gene içsel nedenler arasında bir diğeri de gıda güvencesine kavuşan tüketicinin artık gıda kalitesi ve güvenilirliği alanında bazı standartların tutturulmasına yönelik taleplerinin artması ve bu konunun OTP'nin yeni önceliklerinden biri haline gelmesidir.

2. Ortak Tarım Politikasında Zaman İçinde Değişikler

OTP'nin oluşturulması sancılı bir geçiş dönemi içinde olmuştur. Bakanlar Konseyinde kararların oybirliği ile alınması ve ilk üyelerin farklı ulusal çıkarlarının getirdiği anlaşmazlıklar, ortak fiyatlar ekseninde oluşturulan OTP kararlarının alınmasını bazen olanaksız hale getirmiştir⁸. 1965 yılında Fransa'nın görüşmeleri boykot ederek "boş sandalye politikası uygulaması" Fransa'nın isteklerinin kabulüyle sonuçlanmıştır. O yıllarda kararların oybirliğiyle alınmasının devamı ve ortak mali dayanışma ilkesi korumacılığın en üst düzeyde olmasını sağlamış, diğer taraftan bazı ülkelerin tarımının sübvansiyonlarla desteklenmesi, farklı koşullarda olduğu için sübvansiyonlardan yararlanamayan veya diğerleri kadar yararlanamayan diğer ülkelere yük getirmiştir⁹. Ama hem tarıma yönelik bütçe harcamalarındaki (yani vergi mükelleflerinin transferlerindeki) artış, hem de tarım ürünleri fiyatlarının dünya fiyat düzeyinin çok üstünde tutulması nedeniyle tüketiciden tarım kesimine yapılan transferler zaman içinde parasal sorunların artmasına neden olmuştur.

⁶ OECD, "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005 Highlights" <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/27/35016763.pdf>>, (28.09.2005). (Türkiye'de çiftçinin gayri safi hasılası içinde desteklerin payı aynı yıllar için sırasıyla %16 ve %27'dir).

⁷ Pavlos Pezaros, "The Agenda 2000 CAP Reform Agreement in the Light of Future EU Enlargement" European Institute of Public Administration, <http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997_2000/WorkingPapers/99W02.pdf>, (09.09.2005), s.2.

⁸ Andrew Fearn, "The History and the Development of the CAP 1945-1985" **The Common Agricultural Policy and the World Economy**. Essays in Honour of John Ashton. Ed. C. Ritson-D Harvey, C.A.B. International 1991, (21-70), s. 30-32.

⁹ Hermann Priebe, **Die subventionierte Unvernunft- Landwirtschaft und Naturhaushalt**. Siedler Verlag GmbH, Berlin, 1988, s. 71.

1970li yıllar dünyada kendisini gösteren petrol krizinin de etkisiyle yükselen enflasyona rağmen artırılan tarım ürünleri fiyatları ile karakterize olmuştur. Ancak fiyat artışlarının OTP'nin ilk dönemdeki hızı ile sürdürülememesi ve fiyatların eskisine oranla daha yavaş bir tempoyla yükseltilmesi karşısında üreticinin reel gelirini koruyacak unsur üretim artışı olmuştur¹⁰. Bu da tarım ürünlerine karşı olan talebin üzerinde bir üretim artışı, dolayısıyla önce büyüyen stoklar, sonra da stokları eritebilmek veya yeni stoklar oluşmasına engel olmak için yapılan ve gittikçe artan ihracat sübvansiyonu ödemelerini beraberinde getirmiştir.

1980li yılların ikinci yarısı OTP'nin yarattığı üretim fazlalıkları ve tarım harcamalarındaki artışı dizginleme çabaları ile geçmiştir. 1984 yılında süt kotaları getirilmiştir. 1988 yılında üretimi azaltmaya ve ürün desenini ihtiyaca göre yeniden şekillendirmeye hizmet edecek ve tarım harcamalarında mali disiplin sağlayacak önlemler içeren bir tarım reformu yapılmıştır. 1992 yılında ise DTÖ çerçevesinde genel kuralları belirlenen Uruguay Round Tarım Anlaşmasının gereklerini yerine getirmeye yönelik yeni düzenlemeleri kapsayan Mac Sharry Reformu yapılmıştır. 1992 reformu ile pazar politikaları içinde fiyat desteklerinin azaltılması, onun yerine yardımların ikame edilmeğe çalışılması öngörülmüştür. Aynı yaklaşım 1999 yılında Gündem 2000 adı altında yapılan reformların bir parçası olan OTP reformunda da görülmektedir. Burada bir taraftan fiyat ve pazar politikalarının OTP önlemleri içindeki yerini ve önemini, böylece iç fiyatlar aracılığıyla yürütülen korumacılığı azaltarak, çiftçilere dünya piyasalarında daha büyük bir rekabet gücü kazandırmanın yolu açılmakta, ama aynı zamanda bir önceki reformla ilk düzenlemeleri yapılan kırsal kalkınma politikalarıyla tarım kesiminde çalışanların sorunlarına çözüm getirme arayışı sergilenmektedir. Bunun dışında çevre sorunlarının hafifletilmesi için çevre koruma bağlantılı kriterlerin getirilmesi ve doğrudan yardımlarda kişisel tavanlar ve yardımda farklılaştırmaya (Modülasyon) gidilmesi öngörülmüştür¹¹. Ama daha sonraki reformla zorunlu hale getirilecek olan bu kurallar başlangıçta özendirici bir karakter taşımaktadır.

Tarım mevzuatında bir sadeleştirmeyi de öngören 1999 Reformu önlemleri 2006 yılı sonuna kadar yürütülecek politikaların ana hatlarını çizdiği halde, beşinci genişlemenin eşliğinde ve Doha Kalkınma Gündeminin görüşmeleri ışığında dönem sonuçlanmadan bir ara değerlendirme yapılmış ve Haziran 2003'te Tarım Bakanları tarafından yeni bir reform ile bu iki gelişmeye karşı önlem olabilecek adımlar atılmıştır. Yardımlar ya referans dönemi olarak alınan 2000-2002 yıllarında çiftçilerin aldıkları yardım miktarı esas alınarak, ya üretim alanına dayalı olarak, ama bulunulan bölge verim ortalamasına göre hesaplanarak ödenecek veya iki yöntem eş zamanlı olarak kullanılacaktır¹². Dolayısıyla yardımların çiftçinin gerçek üretimiyle bağı koparılacak, böylece doğrudan yardımlarla çiftçi gelirleri desteklenmeğe devam edildiği halde, bu yardımların üretimi artırıcı bir etkisi olmayacaktır. Reformun bir diğer beklentisi de, çiftçilerin yardım başvurularının belli bir referans miktarına bağlanması nedeniyle

¹⁰ *Ibid.*, s. 80.

¹¹ Commission of the EC, **Agenda 2000 Communications- Vol. I - For a Stronger and Wider Union**. 97/6/15.7.1997, State Planning Organisation Directorate General for European Union Affairs, September 1997, s. 57-58.

¹² **Handbuch des Agrarrechts**. Wien, Ed. Von Roland Norer, Springer-Verlag 2005, s. 75-100.

verilecek yardım miktarlarının zaman içinde değişmemesidir. Sistemde yardımlarla üretim arasındaki bağı koparılması genel bir ilke olarak benimsenmekle beraber, üye devletler, özellikle piyasalarda istikrarın bozulması veya yeni ödeme planından üretimin olumsuz etkilenmesi tehlikesinin ortaya çıkması halinde, üreticilere verilen doğrudan ödemelerin belirli bir kısmını üretim ile ilişkilendirebilmektedirler. Örneğin bu karma modelin seçilmiş olduğu Almanya'da Saarland Eyaleti 'karma modelin kaldırılması' talebiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Çünkü ödenen primlerin %35'i arazi üzerinden, %65'i 2000-2002 yılları arasındaki referans yardım ödemeleri üzerinden olmaktadır. Çiftçilerin bireysel olarak verimleri üzerinden yardım almamaları yardımın üretim artırıcı etkisini azalttığı için bu yol (daha 1992 reformu sırasında) tercih edilmiştir. Ama yardıma konu bölge ortalaması verim 1988-1992 yılları arasında bölgede elde edilen verimdir. O tarihler arasında Saarland'da ekstansif ve çevre ile dost üretim yöntemleri kullanıldığı için verim ortalaması diğer birçok eyaletten düşük, dolayısıyla hak edilen prim miktarı da daha azdır. Örneğin, aynı referans dönemi itibarıyla Saarland'da buğday primi 280 Euro/ha iken, Schleswig-Holstein'da 430 Euro/ha'dır. Bu durum, belki biraz yumuşatılsa bile, 2013 yılından sonra bile sürdürülecektir¹³.

Doğrudan ödemeler her ne kadar arazi kullanımına bağlı olarak verilecek olsa da, söz konusu ödemelere ilişkin haklar arazinin satışı, miras yoluyla el değiştirmesi, kiralanması yoluyla devredilebileceği gibi, araziden ayrı olarak (tarımda kullanılmakta olması kaydıyla, iyi tarımsal ve ekolojik durumda bulunması nedeniyle yardıma ehil en az 0.3 ha. genişlikte arazisi olanlara) satış veya hibe yoluyla devredilebilecektir¹⁴. Gene kendi arazisi üzerinde üretimde bulunmayan üreticiler için özel hükümler getirilmiştir. Yapılan doğrudan ödemelerin % 10'luk bir bölümü üye devletler tarafından, yardım-üretim ilişkisinin koparılmasının yaratabileceği olası olumsuz etkileri gidermek, pazarlama olanaklarını arttırmak veya organik tarımın teşviki gibi belirli alanlarda kullanılabilir veya değişik ürünler için üretim ile ilişkilendirilmeye devam edilebilir. Özellikle eğer bir üye devlette bazı ürünlere verilen üretimden bağımsız yardım o üretim dalının gerisel ve önsel bağlantıda olan sanayi dallarına olumsuz etki yaratacak şekilde gerilemesine yol açıyorsa, yardım yeniden üretimle bağlantılı hale getirilebilir.

Yapılan yardım o ülkeye daha önceden tahsis edilen yardım miktarı çerçevesinde verilir. Ancak bu yardımlar verilirken üretimi destekleyici ödemelerden kırsal kalkınma ve çevre korumaya yönelik ödemelere kaymanın sağlanabilmesi için yıllık 5.000 Euro'nun üstünde yardım alanlardan kesinti yapılması ve bunun kırsal kalkınma harcamalarına aktarılması öngörülmüştür.

Plan 1 Ocak 2005 tarihinde işlerlik kazanmıştır. Bununla beraber üye devletlere sistemin uygulanmasını en geç 2007 yılına kadar erteleyebilme olanağı tanınmıştır. Bu politika değişikliğinin amacı (1999 Reformuyla başlatılan) daha fazla piyasaya yönelik ve çiftçilerin piyasa sinyallerini algılayarak üretimlerini yönlendirmelerini hedefleyen

¹³ -. "Das Saarland klagt in Karlsruhe gegen die Agrarreform" **Agra-Europe** 30/05, 25 Juli 2005., S.13.

¹⁴ Stefan Gersteuer, "Die Übertragung von Zahlungsansprüchen nach der EU-Agrarreform". **Agrar- und Umweltrecht**, 35.Jh., Heft 7, Juli 2005, S. 213-218.

bir sistemi oturtmaktadır. OTP'nin ilk dönemlerinde Topluluk tarafından saptanan fiyat düzeylerine bakılarak üretim deseni belirlenirken, fiyat politikaları yerine yardım politikalarının geçmesiyle, çiftçiler bu kez ürün desenlerinin oluşumunda ürünlere verilen yardım miktarını esas almaya başlamışlar ve üretim gene Topluluk politikalarının yönlendirmesi altında gerçekleşmeğe devam etmiştir. Oysa Doha Kalkınma Turunda öngörülen pazara girişte (ithalatın artmasında) ciddi bir iyileşme, ihracat sübvansiyonlarında gerileme ve ticareti saptırıcı iç desteklerde kapsamlı bir azalma ancak üretimden bağımsız (decoupled) bir yardım sistemi ile sağlanabilecektir. Böylece üretici gelirleri desteklenmeğe devam edildiği halde, tarımsal üretim ve tarım ürünleri piyasaları bu politikalarından etkilenmeyecektir. Dolayısıyla AB, DTÖ'ye vereceği taahhütleri daha Doha Kalkınma Gündemi görüşmeleri tamamlanmadan yerine getirmiş, bu alanda kendisine yönelik eleştirileri önlemiş ve bu yönlerden güçlü pozisyona geçmiş olmaktadır. Tarım sadece üretim boyutuyla değil, artan çiftçi refahıyla da kırsal toplumun sürdürülebilirliği ve çevre üzerinde olumlu katkı yapacak, dolayısıyla tarımın çok yönlü işlevselliğinden yararlanılacaktır.

Çevre, bitki, hayvan ve kamu sağlığı, hayvan refahı gibi konuların öne çıkması Avrupa tarımını ve OTP'yi alışılmış tarım politikası amaçları ve bu amaçlara erişmek için yararlanılan konvansiyonel araçlardan uzaklaşmaya itmiştir. AB, gıda güvenilirliği ve hijyeni, kesin etiketleme kuralları, bitki ve hayvan sağlığı ve hayvan refahı konusundaki tüzükler, gıdalarda pestisit kalıntıları ve katkı maddelerinin denetimine ilişkin önlemler, beslenme ile ilgili bilgi akışı gibi yollarla gıda kalitesini garantilemektedir¹⁵. Hatta OTP'nin ilk amacı olan verimlilik artışı bile eski önceliğini kaybetmiştir. Euronatur'a göre verim artışı, gene kurucu anlaşmalarda OTP'nin bir amacı olarak yer almaya devam etmekle beraber, uygulamada artık sürekli verimlilik artışı temel hedef olmaktan çıkmıştır¹⁶. Onun yerine:

- Kaliteli gıda üretimi,
- Tüketici sağlığının korunması;
- Doğanın ve çevrenin korunması;
- Çiftlik hayvanlarının refahı;
- Çiftçiler ve kırsal alanlar için ekonomik beklentilerin karşılanması esas alınmaktadır.

Tarım politikası artık tarımdan çok başka konular üzerinde oluşturulmaktadır; yani sosyal denge ve çevre. OTP'yi artık bu çerçevede görmek gerekir¹⁷. Kırsal alanın öne çıkmasında bu yaklaşım kadar, AB üyesi ülkelerde kırsal alanların süregelen önemleri de rol oynamaktadır. Dünyaca tanınmış birçok Avrupa şehrinde nüfusun yaklaşık yarısı kırsal alanda yaşamaktadır¹⁸.

¹⁵ European Commission, "The Common Agricultural Policy Explained" <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/cap_en.pdf>, (7.9.2005), s. 12.

¹⁶ Euractiv.com, **log.cit.**

¹⁷ Mariann Fischer Boel, "The Common Agriculture Policy: History and Future" Reference: SPEECH/05/511 (15/09/2005) <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/511&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, (22-09-2005)

¹⁸ **Ibid.**,

AB'nin 2007-2013 yılları arasında hedefleri tarım ve ormancılıkta rekabet gücünü yükseltmek, arazinin yönetimi, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ve kırsal alanlarda yaşam kalitesinin sağlanmasıdır. Çiftçiler üretim tercihlerini yaparken piyasa sinyallerini dikkate alacak, tarım politikalarının ticaret sapırtıcı etkileri ortadan kaldırılmış olacaktır.

Bu politikaların parasal boyutu da zaman içinde değişmektedir; tarımın AB bütçesindeki payı 1988 yılında %62 iken, 1995'te %48, 2005'te %37'dir. Gayri safi hasıladaki payı ise yine aynı yıllar itibarıyla %0.67, %0.51 ve %0.43'tür¹⁹. Bu oranların düşmesinde bütçedeki büyümenin, bütçede yeni fonlar oluşturulmasının, AB üyesi ülkelerdeki gayri safi hasıla artışlarının da rolü bulunmaktadır; zira reel olarak tarıma yönelik yardımlar –enflasyon etkisiyle- düşse bile, nominal olarak artmaya devam etmektedir. 2006 yılında 56.5 milyar Euro olan tarıma yönelik bütçe harcamaları 2013 yılında 66.3 milyar Euro olacaktır²⁰. Bu da tarıma yönelik desteklerin şekil değiştirerek de olsa devam edeceğini, görünür gelecekte tarımın desteksiz ve kendi ayakları üzerinde durmaya terk edilmeyeceğini göstermektedir. Bununla beraber, OTP reformları bütçeye etkisi itibarıyla sınıflandırılacak olursa, bunların bir kısmının harcamaları azaltıcı, bir kısmının da bütçe gelirlerini artırıcı yönde olduğu görülür²¹. Bütçe harcamalarını azaltıcı özellikte olan önlemler destekleme fiyatlarındaki indirimler (fiyatların düşürülmesi, 1988 reformu ile getirilen bütçe stabilizatörleri, müdahale alım mekanizması kriterlerindeki değişiklikler) ve üretim sınırlamaları (üretim kotaları, pazarlama kotaları, arazilerin ekim dışı bırakılması uygulamaları) şeklinde olmuştur. Bütçe gelirlerinin artırılması ise üretim vergileri (ortak sorumluluk vergisi, bitkisel yağ vergisi), girdilerden alınan vergiler, OTP harcamalarına ulusal bütçe katkısı getirilmesi ve (tarımsal üretim ve GSYH ile ilintili olarak) yeni gelir kaynakları yaratılması ile sağlanmak istenmiştir²².

3. Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Tarım Alanındaki Mevzuatına Uyumu

Türkiye'nin tam üyelik görüşmelerinin başlaması aşaması öncesi Topluluk mevzuatına uyum sağlama amacıyla atacağı adımları belirleyen 2001 ve 2003 yıllarında açıklanan Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB) kısa ve orta vade içinde Türkiye'nin alması gereken önlemleri sıralamaktadır²³. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ Franz, Fischler, "Building our Common Future: Policy Challenges and Budget Resources in the Enlarged Union 2007-13". Committee on Budgets of the European Parliament, Brussels, 17 March 2004. <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/137&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, (1.9.2004)

²¹ Lionel Hubbard- Christopher Ritson, *op.cit.*, s. 303-308.

²² *Ibid.*, s.303.

²³ Council, "Council Decision of 19 May 2003 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey". (2003/398/EC), OJ.L 145/40, 12.6.2003 <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/revised_ap_en.pdf>, (6.10.2005) ve Council, "Council Decision of 8 March 2001 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey". (2001/235/EC), L 85/13, 24.3.2001 <http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2001/l_085/l_08520010324en00130023.pdf>, (6.10.2005).

- “Yatay konular” olarak adlandırılan alanlar işleyen bir arazi kayıt sistemi, hayvan kimlik sistemi, çiftçi kayıt sistemi gibi AB mevzuatının uygulanmasında idare ve kontrol mekanizmalarının kurulup yürütülmesinde temel oluşturacak verileri sağlayacak bir bilgi sisteminin kurulmasının tamamlanması, AB üyesi devletlerde olduğu gibi tarım işletmelerinden mikro düzeyde örnekleme usulüyle çiftlik muhasebe kayıtlarının toplanması (Çiftlik Muhasebe Veri Ağı), Coğrafi Bilgi Sisteminin kurularak uzaktan algılama ile tarım parselleri ve bunların hangi ürünlerin üretiminde kullanıldıkları hakkında bilgi ve denetim olanağı yaratılmasıdır. Bütün bu konulardaki düzenleme ve bunlara ilişkin uygulamalar OTP reformlarıyla getirilen doğrudan ödeme mekanizmalarının iyi çalışması ve suiistimallerin önlenmesi amacına yöneliktir. Gene organik tarım uygulamalarına getirilecek düzenlemeler de yatay konular arasında yer almaktadır.

- Bitki sağlığını koruyucu ve hastalıklı bitkilerin AB üyesi ülkeler arasında dolaşımını engelleyecek bir bitki pasaportu sistemi kurulması, bitki ve hayvan sağlığı konularında AB mevzuatıyla uyum için oluşturulan bir strateji çerçevesinde bu alandaki ikincil mevzuatın kabulü, laboratuvar testleri, idari, bilimsel ve denetim düzenlemeleri konularında insani, teknik ve bilgi kapasitesinin güçlendirilmesi, Veterinerlik Çerçeve Yasasının çıkartılması, mevzuatın uygulanmasının sağlanması, hayvan hastalıklarının ortadan kaldırılmasına yönelik çabaların, kontenjan planlaması ve izleme kapasitesinin güçlendirilmesinin hızlandırılması, üçüncü ülkelerle ticarete AB ile uyumlu bir Sınır Kontrol Noktaları Sisteminin oluşturulması, işletilmesi ve sistemin güncelleştirilmesine ilişkin bir plan ve takvim sunulması, bir program dahilinde veteriner ve bitki sağlığına ilişkin AB müktesebatının ulusal mevzuata geçirilmesi, başta laboratuvar testleri olmak üzere bitki koruma alanında AB mevzuatını etkin olarak uygulayacak idari, bilimsel ve teknik altyapının güçlendirilmesi, bitki ve bitkisel ürünler ithalatı denetim düzenlemelerinin güçlendirilmesi konuları bitki ve hayvan sağlığı konusundaki öngörülerdir.

- AB hijyen ve halk sağlığı standartlarına uyum sağlayacak şekilde gıda işleme, özellikle et ve süt işleme tesislerinin modernizasyonu, test ve teşhis ünitelerinin artırılması ve gıda işleme sanayii kuruluşlarının denetim düzenlemelerinin güçlendirilmesi, gıda güvenliği ve kontrol sisteminin yeniden düzenlenmesi, insani, teknik ve mali kaynakların AB gıda güvenliği standartlarına uygun şekilde iyileştirilmesi kamu sağlığı açısından beklentilerdir.

- Tarımsal ve kırsal kalkınma politikalarında AB mevzuatına uyum hazırlıklarının tamamlanması, kırsal kalkınma ve ormancılık stratejisinin belirlenmesi, AB kırsal kalkınma ve ormancılık politikasının uygulanması için gerekli (Kırsal Kalkınma Ajansı gibi) idari yapıların kurulması kırsal kalkınmaya ilişkin isteklerdir.

- Tarım piyasalarının etkili bir şekilde izlenmesi için politika düzenlemeleri, idari yapılar (Fiyat İzleme Ajansları dahil) ve uygulama mekanizmaları oluşturulması gerekmektedir.

- Balıkçılık alanında kaynak yönetim politikası oluşturulması, denetim ve kontrol önlemleri yoluyla kaynak kullanımının izlenmesi, pazar ve yapısal gelişmeleri

izlemek üzere idari yapıların kurulması, balıkçılık filo kaydının yapılması, Ortak Balıkçılık Politikasının uygulanması için kapasite gelişiminin tamamlanması, balık ürünlerinde kalite standartlarının geliştirilmesine devam edilmesi, AB'nin balıkçılık idaresi, denetimi, pazarlaması, yapısal uyum alanlarındaki müktesebata uyum sağlanması, balıkçılık idaresinin kurumsal kapasitesinin yeniden organizasyonu ve idari kapasite artırımı, mevzuat uyumundan sonra uygulamanın da uyumlaştırılması, bilgisayar destekli balıkçılık gemi kayıt ve istatistiki bilgi sisteminin müktesebata uygun şekilde geliştirilmesi ve uygulanması beklenmektedir.

Bu alanlarda atılacak adımların hayata geçirilmesinde temel alınacak plan ve takvim 2001 yılı ve 2003 yılı Ulusal Programlarında yer almıştır.

Taahhüt edilen ve gerçekleşen uyum çalışmalarının neler olduğu ve nelerin henüz başarılamadığının analizi bu çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Ancak, yukarıda sıralanan hususlar göstermektedir ki, Türkiye'den uyum çalışmaları sırasında beklenen, konuya yabancı çevrelerce dile getirildiği gibi, tarımsal yapıdaki işletmelerin küçüklüğü, tarım nüfusunun fazlalığı, üretimdeki verimlilik düzeyi farkı, çiftçi gelirlerinin AB çiftçisinin elde ettiğinin çok altında olması vb. sorunların çözümü değildir. Bu sorunlar Türkiye'nin iç sorunlarıdır. Ancak tam üyelik sonrası, daha çok da ortalamaları aşağı çekeceği için AB'nin sorunu olacaktır. Yoksa bir tam üyelik sonrası Türkiye'de tarım nüfusu fazla diye Türkiye'ye daha fazla yardım verilmesi söz konusu olmayacaktır. Yardımın kuralları bellidir; kişi başına verilmez. Ya arazi veya hayvan varlığı temelinde verilir. Bu durumda yüksek tarımsal nüfus sayısı tam üyelik sonrası söz konusu olacak yardımlardan yararlanmada bir avantaj değil, pastayı daha çok kişinin paylaşacak olmasına bağlı olarak sağlanacak yararı azaltacak bir faktördür.

Türkiye Topluluk müktesebatını üstlenirken, Türkiye için aday ülke olarak bazı özel düzenlemeler yapması da istenebilecektir. Bunun Müzakere Çerçeve Belgesi kapsamında görüşmeler sırasında gündeme gelecek bazı istisnalar veya uyum takvimi açısından Türkiye'nin taleplerinin reddi gibi hususların dışında bazı konular olacağını baştan bilmek gerekecektir. Örneğin son genişleme dalgasında yeni üye devletler için Gündem 2000'in kuralları geçerli olmuştur. Ama 10 aday ülkenin (Bulgaristan, Romanya ve Türkiye dışındaki adayların) 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyesi olması ile OTP çerçevesinde desteklerden eski üyelere farklı şekilde yararlanmaları ve alınacak yardım oranlarının kademeli olarak artması kabul edilmiştir. 2003/2004 OTP reformu ile getirilen Tek Çiftlik Ödemesi Sistemi yeni üye ülke üreticilerine de uygulanacaktır. Ancak yeni üyelerin tarım sübvansiyonlarından bütünüyle yararlanmaları için 10 yıllık geçiş dönemi (yardımların ilk aşamada yılda %5, ikinci aşamada %10 olmak üzere 2013'e kadar derece derece artması ve ondan sonra eski üyelere eşitlenmesi) öngörülmektedir. Yeni üyelere çiftçiye doğrudan destek ödemeleri halihazırdaki üyelere yapılan ödemelerin %25'i olarak başlatılacak ve 2006 yılına kadar %35'e çıkartılacaktır. Yeni üyelerin eskilerinden farklı olarak daha düşük oranlarda yardımla OTP uygulamalarına katılmalarının mazereti olarak, kısa sürede gerçekleşen gelir artışlarının yeniden yapılanma üzerinde olumsuz etkiler yapması tehlikesi

gösterilmektedir²⁴. Yardımların eski üyelerdeki çiftçilere ödendiği miktarlarda ödenmesi halinde yeni üye devletlerde bir beklenti olabileceği, böyle kademeli bir doğrudan ödeme artışı sağlanması yoluyla “var olan yapıların olduğu gibi kalması ve modernizasyonun engellenmesi” olgusunun önüne geçileceği düşünülmektedir^{25,26}. Benzeri bir argüman Türkiye için de düşünülebilecektir. Zaten 2005 yılı itibariyle 2007-2013 bütçesi henüz hazırlanmış değildir. On yıllık bir dönem içinde (bütçe verileri esas alınarak) yapısal politikalar ve OTP’de büyük ölçüde değişiklik yapılması beklenmektedir²⁷.

Türkiye’ye verilecek/verilemeyecek olan yardımlar ne olursa olsun, Türkiye’den beklenen mevzuat uyumu ve bu yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile Türkiye’nin tarım alanında çok ciddi bir ilerleme kaydedeceğine kuşku yoktur. Bu düzenlemeler üretim, verimlilik ve çiftçi gelirleri açısından doğrudan bir etki yapmayacaktır. Ama kayıtlı, kontrollü, bitki, hayvan ve kamu sağlığı açısından güvenli bir ortam, daha güçlü bir pazar yapısı ve mevzuatın çevre korumayla ilgisi göz önüne alındığında, hem Türkiye’nin tarım ürünlerinin pazarlanmasında daha güçlü bir konuma geçilecek, hem de dolaylı olarak sürdürülebilir kalkınmanın temelleri atılmış olacaktır. Ancak bu kurallar bütünü Topluluk müktesebatında kendiliğinden zaman içinde oluşmamıştır; yapılan tarım politikası reformları bu gelişmenin ortamını hazırlamıştır. O halde yapılan OTP reformları tam üye olmayan Türkiye’yi de daha tam üyelik öncesi etkileyebilmektedir.

4. Ortak Tarım Politikası Reformlarının Türk Tarım Politikası ve Uyum Sürecine Etkisi

OTP reformlarının ana çizgileri;

- fiyat desteklerinin azaltılarak, üreticinin üretim kararlarını alırken bütün dikkatini piyasa koşullarında oluşan fiyatlara dayandırması ve böylece daha rekabetçi bir pozisyon arayışına girmesi;

- gıda kalitesinin artırılması ve bu yolla tüketici sağlığının korunması;

- doğanın, çevrenin korunması, çiftlik hayvanlarının refahını artırıcı önlemler alınması;

²⁴ Gülcan Eraktan, “Genişleme Sürecinin Avrupa Birliği Tarımı Ve Ortak Tarım Politikasına Etkileri”, Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi, 16-18 Eylül 2004 Tokat, (1-11).

²⁵ European Commission, “Questions & Answers - Commission Enlargement Proposals on Agriculture” MEMO/02/13 Brussels, 30 January 2001 <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/13&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, (10.8.2003)

²⁶ Franz Fischler, “Agriculture and Enlargement - 44 Days to go”. Press conference Brussels, 18 March 2004, <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, (1.9.2004).

²⁷ Annabelle Littoz-Monnet- Beatriz Villanueva Penas1, “Turkey and the European Union- The Implications of a Specific Enlargement” <<http://www.irri-kiib.be/papers/050404Turquie-ALM-BVP.pdf>>, s.14 (12.10.2005).

- kırsal alanların gelişmesi ve bu arada çiftçilerin ekonomik beklentilerin karşılanması olarak belirlenmiştir.

Tarım politikası temellerindeki bu eğilim değişikliği Türk tarım politikasında da yansımaları bulmuştur. Türk tarım politikası da artık 1960lar ve 1970lerin fiyat eksenli tarım politikası desteklerinden çok farklı bir yaklaşım sergilemektedir. Türkiye daha 1980ler ve 1990larda destekleme alım politikası ağırlıklı uygulamalarından belli ölçüde vazgeçmiştir. Fiyat-destekleme alımı sarmalının son bulmasında tek başına AB faktörü etkili olmamıştır. Türkiye’de destekleme alım politikalarına son verilmesi her şeyden önce OECD çerçevesinde yürütülen politikaların bir yansıması şeklinde başlamıştır. Doğrudan yardımlar OECD tarafından daha 1980 yılı itibarıyla teorik bazda önerilirken, 1986 yılında başlayan 8. GATT Görüşmeleri bu tarım politikası aracının uygulamaya geçirilmesini sağlamıştır. Tarım ürünlerine yönelik fiyat destekleri yerine esas tarım politikası aracı olarak doğrudan gelir desteği (DGD) ödemelerine başlanması, DTÖ Tarım Anlaşması kararları sonrası olmuş ve başta Avrupa Topluluğu olmak üzere bütün dünyada tarım politikası önlemlerinin ağırlığı o yöne kaydırılmıştır.

DTÖ’de alınan kararlar diğer BM örgütleri olan ve genelde aynı üye devletlerin katılımıyla oluşan Dünya Bankası (DB) ve IMF’nin de aynı kuralları benimsemesini beraberinde getirmiştir. Zaten bir uluslararası kuruluşta alınan kararın, hemen hemen aynı üye ülkelerden oluşan ve aynı ülkelerin egemen oldukları bir diğer BM organında kabul görmemesi ve uygulamaların aynı paralelde yürütülmemesi eşyanın mantığına aykırıdır. Bu çerçevede DB ve IMF üye devletlerle ilişkilerinde ortak kurallar üzerinden yönlendiricilik işlevini yürütmektedirler. Türkiye de istikrar politikası gereği IMF’den kredi almak istediğinde IMF’nin getirdiği koşullar DTÖ’nün kurallarından sapma göstermemiştir. DB ise yalnız Türkiye’nin proje teklifleri çerçevesinde değil, kendisi de Türkiye’ye proje önererek ve tarım politikası değişiklikleri empoze ederek Türk tarım politikasının oluşumuna DTÖ ve IMF paralelinde yön vermektedir²⁸.

Türkiye doğrudan yardımlar şeklindeki desteklere 1999 Aralık ayında IMF’ye verdiği Niyet Mektubu sonrası geçmiştir. Bu durumda Türk tarım politikası reformunun ilk ortaya çıkış nedeni AB’e uyum değildir. Ama AB üyesi devletlerde de bir doğrudan gelir desteği politikası uygulandığı için, dolayısıyla uyum açısından bir adım da atılmış olmaktadır.

Ama Türkiye ve AB’deki DGD ödemelerinin önemli farklılıkları vardır:

- AB’de (2003/2004 reformuna kadar) çiftçi gelirlerini artırma amacıyla ve belli ürünlerin üreticilerine (yani tarımsal üretimi yönlendirme amacı güdülerek) yardım yapılmıştır. Türkiye’de ise üretimi yönlendirici bir amaç taşımaksızın, ama Türkiye’de arazi ve çiftçi kayıt sistemini oturtabilmek gayesiyle bir uygulamaya geçilmiştir.

- Yardımdan yararlanan çiftçi AB’de sıkı bir kayıt ve kontrol sistemine tabidir. Ekim alanı, üretimi, verimi, ürünün satış yerleri ve miktarları kayda geçirilmektedir.

²⁸ Worldbank, “Turkey- Agricultural Reform Implementation Project-Report No: PID9405”.
<www-wds.worldbank.org/servlet>, (14.01.2002).

Verilen yardımların hak ediş durumları sadece ilgili ülke Tarım Bakanlığı tarafından değil, Topluluk makamlarınca da örnekleme yapılarak ve Coğrafi Bilgi Sistemi ile uzaktan algılama yöntemiyle kontrol edilmektedir. Ayrıca üye devletler, masraflarının bir bölümü AB bütçesi tarafından karşılanmak kaydıyla uçak kiralama yoluyla, ekim-dikim alanlarını havadan denetlemekle yükümlüdürler. Türkiye’de yardımın, tapusunu gösteren arazi sahiplerine veya kira sözleşmesi üzerinden kiracılara verilmesi esas alınmıştır. Olanaklar ölçüsünde beyanların doğruluğu irdelenerek, bilgisayar ortamına geçirilmeğe çalışılmaktadır. Ama AB standardında bir kontrol sistemi söz konusu değildir.

- AB’de doğrudan yardımlar ya fiyat desteği azaltılan ürünlerin, ya yardım yapılmaksızın rekabet gücü olmayan ürünlerin üreticilerine, ya az gelişmiş yöreler çiftçisinin kalkındırılması veya tarımsal üretimin azaltılması sonucu üreticilerin uğradıkları gelir kaybının telafisi amaçlarıyla verilirken, 2005 yılı ve sonrasında geçmişteki bir referans dönemi üzerinden ödenmeğe başlamışlardır. Türkiye’nin tam üyeliği halinde de yardımlar tam üye olmadan önceki belli bir dönemin verim kayıtları üzerinden verilecektir. Önümüzdeki yıllarda bölgesel olarak verimlerin aynı kalması halinde verim düzeyi yüksek bölgelerin çiftçileri bu yardımlardan daha fazla yararlanacaklardır. Örneğin Çukurova’da hektara 6-6.5 ton buğday alınıyorsa, bunun için ödenecek yardım (mevcut uygulamadaki gibi bölge ortalaması üzerinden hektara ödenen miktarın 63 Euro olacağı varsayılması halinde) 400 Euro/ha civarında olacakken, bölge ortalaması 2.2 ton/ha olan bir bölgede 140 Euro kadar olacaktır. Aynı şekilde işletme arazilerinin dar olduğu bölgelerle geniş olduğu bölgeler arasında da hektar üzerinden ödenecek yardım veya hayvan sayısı üzerinde verilecek yardım arazi genişliği ve hayvan sayısına bağlı olarak çok değişebilecektir. Çünkü arazisi/hayvan sayısı az olan üretici/yetiştirici az, arazisi geniş, hayvan varlığı fazla olan üretici daha fazla yardım alacaktır. Bütün bunlar tarımda var olan gelir dengesizlikleri daha da artırıcı faktörlerdir.

İngiltere Dönem Başkanlığı tarafından tarama sürecinin başlamasına ilişkin takvimde tarım ve kırsal kalkınma konusunda taramanın yedinci başlık olarak 11 Aralık 2005 tarihinde başlanacağı bildirilmektedir (Balıkçılık konuları hakkındaki tarama 13 Şubat, gıda güvenliği, bitki ve hayvan hastalıkları konusundaki tarama süreci ise – Avusturya’nın Başkanlık Döneminde -12 Mart 2006 tarihlerinde 14. ve 15. başlıklar olarak başlayacaktır). Bu da görüşmelerde tarım ve kırsal kalkınmanın ele alınacağı dönemin çok uzak olmadığını göstermektedir. Tarama süreci sonrası başlayacak görüşmeler döneminde tarımın fazla gerilere atılmadan ele alınacağını göstermektedir. O halde “o zamana kadar üretimin artırılarak, referans dönemi olarak seçilecek yıllara kadar başlangıç olarak alınacak üretim ve verim düzeyini artıracak” vakit kalmamıştır. Eğer önceki başlıklar başarıyla tamamlanır ve tarımla ilgili başlığa geçilirse, baz yılı olarak kabul edilecek yıllar önümüzdeki birkaç yıl olacaktır. Bu da özellikle ekim alanları, hayvan sayıları ve üretim açısından günümüz ve yakın gelecekteki durumun Türkiye’nin tarım konusunda geleceğini bağlayacağını göstermektedir.

Tarama sürecinden sonra ve sırası geldiğinde geçilecek olan tarımla ilgili görüşmelerde üzerinde durulacak hususlar, doğrudan ödemeler, üretim kotaları ve diğer arz yönlendirme araçları, devlet yardımları, kamu stokları, normal ve normal üstü

stoklar, ekim alanı/hayvan sayısı konularında ülke tavanları, kırsal kalkınma önlemleri gibi alanlardır.

Tam üyelik aşamasında Türkiye'ye yapılacak yardımlar tarım reformları kararları çerçevesinde verilecektir. 2003/2004 reformu kuralları temel alınarak Türkiye'ye katılım tarihinde üye devletlerin aldığı yardımın dörtte biri üzerinden yardım verilmeğe başlandığında elde edilecek katkının (ancak 2025 yılında verilebilecek yardım sanki 2015 yılından itibaren veriliyormuş gibi hesaplandığından) Avrupa Komisyonunun Etki Raporunda belirtildiği miktarlara ulaşması beklenmemelidir²⁹. Tam aksine, piyasa düzenleri konusundaki yardımlar sıkı bir disipline bağlandığı, doğrudan yardım olarak verilen miktar bir anlamda sabitlendiği, sadece kırsal kalkınma destekleri değil, diğer müdahalelere de ulusal bütçeden katkı istenmesi planlandığı için tam üyelik sonrası bile Türkiye'ye ayrılacak kaynaklar sınırlıdır. Zaten Türkiye'ye toplam parasal desteklerin ne olacağı konusundaki sayıları çok yetersiz olan bilimsel çalışmalar da bunu göstermektedir. Tarım alanında yapılan bir çalışma da bu beklentiyi doğrular niteliktedir³⁰. Buna karşılık AB mevzuatında var olan standartlar ve yüksek kendine yeterlilik düzeyi nedeniyle Türkiye'nin AB üyesi ülkelere tarım ürünleri ihracatında bir patlama yaşanması düşünülmektedir³¹. İşte müzakereler öncesi tarımın bütün alt sektörleri itibariyle tam üyeliğin parasal açıdan etkilerini analiz eden çalışmaların yapılması da hazırlık sürecinin bir parçası olmaktadır.

Bunların dışında OTP reformları ile getirilen değişiklikler Türkiye'nin de yeni bazı yükümlülükler altına girmesi anlamına gelmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

1. 1992 yılında yapılan OTP reformu tarım politikası önlemlerini temel olarak yardımlara dayandırmıştır. Bu yardımların hak edene verildiği ve suiistimal yapılmadığının kontrolü için bir dizi tüzük çıkartılmıştır. 3508/92 sayı ve 27.11.1992 tarihli Konsey tüzüğü ile (OJ. Nr. L 355, s. 1) belirli yardım düzenlemeleri için bir

²⁹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, "Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar":{COM (2004) 656 final} Brüksel 6.10.2004 SEC (2004) 1202. s.46. <http://www.abgs.gov.tr/uploads/files/Etki_Raporu.pdf>, (9.9.2005)

³⁰ Grete, Harald, "Turkey's Accession to the EU: What will the Common Agricultural Policy Cost?" *Agrarwirtschaft*, 54 (2005), Heft 2, 128-137'de bugünkü koşullar altında makro ekonomik projeksiyonlar ve denge modelleriyle, OTP'nin gelecekteki gelişme beklentileri esas alınarak yapılan hesaplamalarda Türkiye'ye tarım alanında AB'den yapılacak transferlerin 2015 yılında 3.5 milyar, 2025 yılında 5.4 milyar Euro ve AB'nin net transferlerinin gene aynı yıllar itibariyle 1.7 milyar, 2.9 milyar Euro olacağı ileri sürülmektedir (s.128). Oysa 2004 İlerleme Raporunda Türkiye'nin AB'e (2004 rakamlarıyla) tarım harcamaları nedeniyle yıllık maliyetinin 2025 yılı itibariyle (AB ülkeleriyle aynı bazda alınacak yardım ve desteklerle) 8.2 milyar Euro olacağı ifade edilmektedir. Burada Komisyon'un rakamları büyük gösterme yönünde bir yaklaşımı da olabilir. Çünkü son üye olan 10lar için uygulanan sistem sanki hiç gündemde değilmişçesine, 15ler için uygulanan politika üzerinden Türkiye'ye verilecek yardımların hacmi konusunda yorum yapılmaktadır. .

³¹ Harald Grethe, "Agricultural Trade Preferences between Turkey and the EU" <<http://www.enarpi.org/publications.htm/SPNo10.pdf>>, (8.10.2005), s.12.'de meyve ve sebze açısından yapılan simülasyonun Türkiye'nin tam üyeliğinin getireceği avantajın 60milyon Euro ile sınırlı olacağını gösterdiğine işaret etmektedir.

Entegre Kontrol ve İdare Sisteminin temellerini atmış, 3887/92 sayı ve 23.12.1992 (OJ. Nr. L 391, s. 36) tarihli Komisyon tüzüğü ile de uygulama kurallarını getirmiştir. 2419/2001 11.12.2001 tarihli Komisyon tüzüğü ile daha sonra uygulama kurallarında değişiklik yapılmıştır (OJ. Nr. L 327, s. 11). Türkiye'nin henüz bu alandaki uyum çalışmaları yetersizdir ve gerekli idari kapasitenin oluşturulmasında ancak sınırlı bir ilerleme olduğu gerekçesiyle İlerleme Raporlarında eleştiri getirilmektedir. Gerçi son üye olan ülkelerden de ancak çiftçi sayısı son derece az olan Malta ve Slovenya arazi parseli kayıt sistemini tamamlayabilmiştir. Diğer yeni üyelerin bu yükümlülüğü yerine getirmeleri tam üyelikleri sonrası olacaktır.

2. Bunun yanı sıra 92/102 sayı ve 27.11.1992 tarihli Konsey yönergesi ile (OJ. Nr. L 355, s. 32) hayvanların tescil ve kayıtlarının yapılması öngörülmüştür. BSE krizinden sonra ise 820/97 sayı ve 21.4.1997 tarihli Konsey tüzüğü ile (OJ. Nr. L 117, s. 1) sığır cinsi hayvanların tanımlanması ve kayda geçirilmesi, sığır eti ve ürünlerinin etiketlenmesi kabul edilmiş, ancak 1760/2000 sayı ve 17.7.2000 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konsey tüzüğü ile (ABl. Nr. L 204, s. 1) iptal edilerek, Komisyonun 1825/2000 sayı ve 25.8.2000 tarihli tüzüğü ile (ABl. Nr. L 216, s. 8) uygulama kuralları getirilmiştir. Bu tüzük sığırlarda Topluluk yardımlarının kontrolüne hizmet etmekte ve kamu ve hayvan sağlığının korunması ve tüketicinin bilgilendirilmesi amacını gütmektedir. 1593/2000 sayı ve 17.7.2000 tarihli Konsey tüzüğü (OJ. Nr. L 182. s. 4) bitkisel ve hayvansal ürünler piyasa düzenlerinde yapılan değişiklikleri aksettirecek şekilde düzenlenmiştir. Bu mevzuat da reformlar sonrası getirilen kuralları içermekte ve Türkiye'nin uyumu için ek taahhütleri beraberinde getirmektedir.

3. Kırsal kalkınma politikalarının OTP'nin (pazar ve doğrudan yardım politikaları dışındaki) ikinci ayağını oluşturması 1992 reformu ile başlamış, 1999 reformuyla kalıcı hale gelmiştir. Bu çerçevede Türkiye'nin kırsal kalkınma ve ormancılık stratejisini hazırlaması ve bununla ilişkili idari yapıları kurması gerekmektedir.

4. Kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının akreditasyonu ve güçlendirilmesi, kalite politikası ve organik tarım konusu da dahil, sağlanmalıdır.

5. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı OTP reformları sonrası ortaya çıkan gelişmelerin gereğini üstlenecek şekilde yeniden yapılandırılacaktır.

6. Bitki ve hayvan sağlığı konularında idare ve kontrol kapasitesinin OTP reformları sonrası getirilen düzenlemeleri uygulayabilecek şekilde güçlendirilmesi, bazı hayvan hastalıklarının eradikasyonu için strateji geliştirip, uygulaması, acil durum planlarını tamamlaması gerekmektedir.

7. Sınır kontrol noktaları geliştirilirken, ticaretin kontrolü de güçlendirilecektir.

8. Gıda güvenliğinin artan önemi karşısında laboratuvar altyapısının, gıda işleme tesislerinin teknik ve hijyenik koşullarının iyileştirilmesi gerekmektedir.

9. İdari kapasite, kayıt sistemleri, kaynak yönetimi, ruhsatlandırma, denetim ve kontrol faaliyetlerinin iyileştirilmesi balıkçılık sektörü açısından da büyük önem taşımaktadır.

10. Tarım alanında her açıdan sözü edilen idari kapasite şu unsurlardan oluşmaktadır³²:

- Tarım alanındaki yasaların tam ve doğru bir şekilde uygulanmasından sorumlu ulusal yetkili otoriteler;
- Tarım alanında yürütülecek faaliyetler için konulacak yeterli bir bütçe ve bunun içinde ayrıca hastalık kontrolü için acil durum fonları;
- Tarım alanında faaliyet gösteren kuruluşları ve ithal girdileri denetleyecek resmi veterinerler, bitki sağlığı ve gıda denetmenleri, gıda maddelerini sağlık açısından kontrol edecek resmi gıda müfettişleri, tohum kalitesini kontrol edecek resmi müfettişler;
- Ayrıntılı bir atık kontrol programı
- Tarım alanında faaliyet gösteren tüm kuruluşların AB ile uyumunu sağlayacak genel bir kontrol mekanizması;
- OTP harcamalarını kontrol etmek için Avrupa Tarımsal Garanti ve Yardım Fonu altında bir idari yapı ve sistem;
- Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (arazi parsel tanımlama sistemi, hayvan kayıt sistemi, yardım başvurularının denetim ve kontrolü);
- Tarımsal Muhasebe Veri Ağı müktesebatını uygulayacak bir Ulusal Komite;
- Düzenli piyasa ve fiyat araştırmaları, satış ve stok kontrolleri yapan Ajans ve Merkezler;
- Üçüncü ülkelerle ticareti düzenleyen idari yapılar;
- Organik tarım alanında idari yapılar;
- Kalite politikasıyla ilgili idari yapılar.
- Ürün kotaları vb. AB stok yönetim enstrümanlarını işletecek idari yapılar;

³² Devrim Kodakçı, Elif Yıldırım, “AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli “İdari Kapasite” ve Türkiye’nin Durumu” T.C.Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi (Nisan 2002), <<http://www.euturkey.org.tr/abportal/uploads/files/idarikapasite.doc> (6.10.2005), s.26-27.

- Karkas sınıflandırmasını yapacak ve çiftlik hayvanlarının fiyatlarını raporlayacak idari yapılar;
- Kırsal kalkınma programlarının uygulanmasındaki etkinliği ve yeterliliği değerlendirmek için İzleme Komiteleri;
- Topluluğun ekonomik olarak desteklediği ormanlarla ilgili ölçümlerin yapılması ve Topluluğa raporlanması faaliyetlerini yerine getirecek yetkili otoriteler.

Bu idari yapıların bir bölümünün oluşturulması reformlar öncesi döneme aitse de (örneğin Tarımsal Muhasebe Veri Ağının kurulması 1965 yılına uzanmaktadır), reformlarla getirilen düzenlemeler ya yeni idari yapıları veya mevcutların güçlendirilmesini gerekli kılmıştır.

SONUÇ

Türkiye’de 2000li yıllara gelene kadar tarım politikalarında değişim genelde hep pazar politikalarının kapsamı konusunda yaşanmıştır. Yapı politikalarıyla ilgili olarak geri adım atılmış bir toprak reformu, köylerin yeniden yerleştirilmesi, sulama ve arazi ıslahına yönelik devlet hizmetleri, tarımsal araştırma ve geliştirmeğe yönelik araştırma enstitüleri ve Devlet Üretim Çiftlikleri kurma ve çalıştırma şeklindeki atılımlardan söz edilebilir. Ama ihtiyaç duyulmuş olsa bile, tarım kesiminde bir türlü gerektiği şekilde bir kayıt sistemi gerçekleştirilememiştir. Ziraat Odaları veya Kooperatif Birliklerinin kayıtları gerekli kontrollerin yapılamaması, TKB Tarım Müdürlüklerinin (geçmişte gübre alımı konusunda tutulan kayıtlar gibi) uygulamaları da gerçek durumu yansıtmaktan çok uzak kalmıştır. AB’nin uyum açısından önemle üzerinde durduğu kayıt, idare ve kontroller Türkiye’nin sadece tarım politikalarının oluşturulması ve tarımsal gelişimi açısından değil, tarımın artık kayıt dışı ekonominin bir unsuru olmaktan çıkması açısından bile büyük önem taşımaktadır.

Gıda güvenliği, bitki, hayvan ve kamu sağlığı, atık yönetimi, kırsal kalkınmayı sağlamaya, tarımdan kaynaklanan çevre sorunlarını ortadan kaldırmaya yönelik çözümler, AB’deki OTP değişimlerinin Türkiye’ye dayatılmasıyla gündeme gelen, ama aslında Türkiye’de vatandaşın yaşamsal ihtiyacını simgeleyen konulardır. Sürdürülebilir tarımsal ve kırsal kalkınma, balıkçılıkta kaynak yönetimi ve pazar denetimi Türkiye’nin yenilenemeyen kaynaklarının kaybını engelleyecektir. Tarım mevzuatına uyum ve bazı yardımlardan yararlanmanın ön koşulu olan örgütlenme, çiftçinin günümüze kadar ya ihtiyaç duymadığı, ya da bir türlü uygun koşulların yaratılamaması nedeniyle gerçekleştirilemeyen bir husustur. AB’nin yardım mekanizmalarından yararlanabilmek için de olsa örgütlenecek üreticiler hem piyasalarında daha büyük bir rekabet gücüne kavuşacak, hem denetimli üretimleriyle kaliteyi yakalayacaklardır.

Türkiye’nin tam üyeliğinin tarım alanında yalnız olumlu etkilerinden söz edilmesi kuşkusuz hata olur. Görüşmeler ne yönde gelişirse gelişsin, Türkiye geçiş dönemleriyle ilgili olarak talep ettiği istisnalardan yararlınsa bile, tam üyeliğin getireceği olumsuz

gelişmeleri birçok alanda yaşamaya hazır olmak gerekecektir. Bunlar sadece halen Türkiye'nin güçsüz olduğu hayvansal üretim alanı veya ortalama verimin düşük olduğu tarla bitkileri yahut kotalarla üretim miktarı sınırlanacak tarım ürünleri değildir. AB ile olan ticaretimizde en çok umut bağlanan meyve- sebze alt sektöründe de, AB'nin de o alanda kendine yeterliliğinin yüzde yüzlerin üzerinde olduğu, kalite ve standartlar açısından sıkı kurallara bağlı bir üretim ve ticaret politikası izlediği düşünülecek olursa, büyük bir pazar beklentisi olmaması gerekir.

Buna karşılık tam üyelik sonrası Türk tarımına yönelik olarak verilecek yardımların Avrupa Komisyonu'nun Etki Raporunda belirtildiği kadar yüksek olmayacağı beklenir. Ayrıca 2014 yılı öncesinde yapılması düşünülen yeni bir tarım politikası reformu ile ne gibi düzenlemeler getirileceği, bunun Türkiye'ye yansıtılmasının nasıl olacağı hakkında şimdiden bir tahminde bulunma olanağı yoktur. Ama AB'nin genişlemeler konusunda engin bir deneyim kazandığı ve bunun sonuçlarının da Türkiye üzerinde sonuna kadar kullanılacağı bilinen bir gerçektir. Bu koşullar altında eğer Türkiye ile görüşmeler bir yol kazasına uğramadan sürerse, tarım konularında kalıcı bir derogasyon konulmamış bile olsa, belki daha 2012-2013 yılları öncesi yapılması beklenen bir tarım reformu ile Türkiye'nin daha önceki reformlardan etkilenmemiş kazanımları sürpriz (!) bir şekilde budanabilecektir.

Sonuç olarak OTP reformları idari kapasite, denetim ve kontrol mekanizmaları, gıda güvenliği, kamu sağlığı, standartlara uyum, çevre koruma, kırsal kalkınma konularında getirdiği yeniliklerle Türkiye için de gelişme yolunda önemli katkılarda bulunmuştur. Ama henüz birçok stratejik tarım ürününde üretimini artırma ihtiyacında olan Türkiye'nin karşısına getirilen ve kurallarına uyması beklenen reformlar, artık Türkiye'nin değil üretimini artırmak, var olan üretim düzeyini bile kısıtlamak yönünde çok sayıda önlem içermektedir. Bütün bu yönleriyle Türkiye'nin görüşü, onayı veya yorumu aranmaksızın atılan, ama Türkiye'yi bağlayan adımlar OTP reformlarının değişim eğilimlerinin Türkiye açısından taşıdığı önemi açıklamaktadır.