

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



**TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN  
AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM  
POLİTİKASINA UYUMU ÜZERİNE BİR  
İNCELEME**

İSMET ER  
1108212107

TEZ DANIŞMANI  
YRD. DOÇ. DR. UĞUR TAŞKAN

EDİRNE 2016

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

1108212107 öğrenci nolu İsmet ER tarafından hazırlanan "Türkiye'de Tarım Sektörünün AB Ortak Tarım Politikası'na Uyumu Üzerine Bir İnceleme" Konulu Yüksek Lisans tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 15.-16. maddeleri uyarınca 14.04.2016 günü saat 14:00 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin \*.....Kabul Edilmesine..... OYBİRLİĞİ/OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Yrd Doç Dr Uğur ZAFER	Kabul Edilmesine	[İmza]
Prof. Dr. Sibel ZURAN	Kabul Edilmesine	[İmza]
Yrd. Dr. Al. Burç Akc	KABUL	[İmza]

\* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C  
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10108981
Yazar Adı / Soyadı	İSMET ER
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 30067502766
Telefon	5425336018
E-Posta	ismeter22@gmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUMU ÜZERİNE BİR İNCELEME
Tezin Tercümesi	A STUDY ON ADAPTATION OF TURKISH AGRICULTURAL SECTOR TO EUROPEAN UNION COMMON AGRICULTURAL POLICY
Konu	Uluslararası İlişkiler = International Relations
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı
Bilim Dalı	Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2016
Sayfa	112
Tez Danışmanları	YRD. DOÇ. DR. UĞUR TAŞKAN 10069125644
Dizin Terimleri	Avrupa Birliği=European Union ; Ekonomik birleşmeler=
Önerilen Dizin Terimleri	Avrupa Birliği=European Union Ortak Tarım Politikası= Common Agricultural Policy Türk Tarımı=Turkish Agriculture
Kısıtlama	Yok

Yukarıda bilgileri kayıtlı olan tezinin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine ve internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.

06.05.2016

İmza:.....

**Tezin Adı:** Türkiye’de Tarım Sektörünün AB Ortak Tarım Politikasına Uyumu Üzerine Bir İnceleme

**Hazırlayan:** İsmet ER

## ÖZET

Avrupa Birliği (AB) bütçesinden en fazla pay alan Ortak Tarım Politikası(OTP) AB mevzuatının yarısını oluşturur. OTP’nin yasal zemini AET’yi kuran Roma Anlaşması’na dayanmakta olup, 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile de resmiyete kavuşmuştur. AB’ye tam üyelik yolunda uyum çabaları devam eden Türkiye için OTP’ye uyum siyasi ve ekonomik açıdan en çok tartışılan koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de tarımsal nüfusun büyüklüğü ve ülke ekonomisinde tarımsal üretimin hala yüksek payının olması, tarım işletmelerinin yapısı, mali mekanizmalar gibi tarım sektöründeki yapısal farklılıklar Türkiye için uyumu zorlaştırmakta, AB tarafından da önemli bir sorun olarak görülmektedir.

Türkiye, AB’ye üyelik ile birlikte tarımsal ekonomiyi düzeltmek için AB’den büyük yardımlar beklemektedir. AB ise Türkiye’nin tarımsal problemlerini üyelik öncesi çözmesini isteyerek, Türkiye’nin tarım sektörüne büyük miktarda yardım yapmaktan kaçınmaya çalışmaktadır. Dolayısıyla üyelikten beklentiler ve hedefler de farklılaşmakta, tarım faslı da müzakere sürecinde en son kapanacak fasıllardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarım sektöründe AB üyeliği öncesi yeniden yapılanma ve işletmelerin modernizasyonu ile birlikte AB’den alınacak mali yardımların miktarı sektörün geleceğinde belirleyici olacaktır. Çalışmada, AB ile ilişkilerin başladığı Ankara Antlaşmasından günümüze gelen süreçte OTP’ye uyum konusunda durumumuzun analiz edilmesi, tarım sektöründe uyum kapsamında yerine getirilmesi gereken hususların tespit edilmesi amaçlanmış, çözüm önerileri sunulmuştur. Sonuç olarak; AB üyeliği ile birlikte yaşanabilecek sıkıntıların hafifletilmesi için gerekli tedbirlerin önceden alınması ve müzakere sürecinin en iyi şekilde değerlendirilmesi, Türkiye’de tarım sektörünün geleceği için çok önemlidir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Ortak Tarım Politikası, Türk Tarımı.

**Name of Thesis:** A Study on Adaptation of Turkish Agricultural Sector to EU Common Agricultural Policy

**Submitted by:** İsmet ER

## **ABSTRACT**

Common Agricultural Policy (CAP), which gets the biggest portion of European Union (EU) budget, constitutes approximately half of EU legislation. The legal base of CAP is based on Rome Convention established EES, and became official in 1962 when common market system was created. Adaptation to CAP for Turkey, whose adaptation efforts for full membership to EU has been undergoing, turns out to be the most controversial condition both politically and economically. Structural differences, such as the size of Turkish agricultural population, high portion of agricultural production in the countries' economy, structure of agricultural enterprises and financial mechanism, has been making adaptation harder for Turkey, and it has been seen as an important problem for EU, too.

Turkey has been expecting considerable assistance from EU in order to improve her agricultural economy after EU membership. But, EU demands from Turkey to solve her agricultural problems by herself before EU membership, thus EU tries to avoid making enormous financial assistance to agricultural sector of Turkey. Consequently, expectations from membership and goals undergo changes, and agricultural chapter seems as one of the last chapters to be closed. Re-structuring of agricultural sector before EU membership, modernization of enterprises, and the amount of financial assistance to be given by EU will be determinant of the future of the sector. In this study, making analysis of current situation of adaptation to CAP since Ankara Agreement, when the relations started with EU, and determination of things that need to be carried out within the scope of adaptation in agricultural sector have been aimed, and solution proposals have been presented. As a result, taking necessary measures beforehand in order to ease the prospective problems after becoming an EU member and utilizing the negotiation process in the best way are very important for the future of agricultural sector of Turkey.

**KeyWords:** European Union, Common Agricultural Policy, Turkish Agriculture.

## ÖNSÖZ

Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalında “Türkiye’de Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası’na Uyumunu Üzerine Bir İnceleme” başlıklı tezim ile; Avrupa Birliği (AB) Ortak Tarım Politikası(OTP)’na uyum konusunda mevcut durumumuzun analiz edilmesi, Türkiye’de tarım sektörünün AB-27 ülkeleri tarım sektörü ile karşılaştırılması suretiyle tam üyelikle birlikte OTP’ye tam uyumun gelecekteki muhtemel etkilerinin değerlendirilmesi ve alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amaçlanmıştır. OTP’nin AB mevzuatının yaklaşık yarısını oluşturmasından da anlaşılacağı gibi, konunun çok kapsamlı olması, ülkemizde tarımsal istatistiklerin yetersizliği ve basılı yayın kaynaklarının azlığı, çalışmanın yürütülmesinde karşılaşılan sıkıntılardan bazılarıdır. Ancak, konu her ne kadar geniş de olsa, bu geniş alanın çalışma kapsamına sığdırılarak özetlenmiş olması ile birlikte güncel verilerin de derlenmiş olması sayesinde istatistiki karşılaştırmalara ulaşılabilmesi açısından, çalışmamın benden sonraki araştırmacılara da faydasının olacağını umut ediyorum.

Tezimin yürütülmesinde yardımlarını esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Sibel TURAN’a ve tezimin hazırlanış aşamasında başından sonuna kadar görüş ve önerileriyle beni destekleyen, tezin tamamlanması konusunda beni yüreklendiren danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Uğur TAŞKAN’a katkılarından dolayı teşekkürü borç bilirim. Tez çalışması süresince kendilerine hak ettikleri ilgiyi gösterememiş olmama karşın, büyük özveri gösterip sabırla beni bekleyen ve bunu anlayışla karşılayan sevgili eşim Şule ve oğlum Emir Kerem’e de sonsuz teşekkür ederim.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iv
KISALTMALAR .....	vii
TABLolar .....	viii
GRAFİKLER .....	viii
PROBLEM .....	ix
AMAÇ .....	x
ÖNEM .....	x
SINIRLILIKLAR.....	xi
TANIMLAR .....	xi
ARAŞTIRMA YÖNTEMİ.....	xi
GİRİŞ .....	1

## I.BÖLÜM:

### TÜRKİYE ve DÜNYA'DA TARIM SEKTÖRÜ

1.1.Tarımın Tanımı ve Ekonomideki Yeri.....	5
1.2.Türkiye'de Tarım Sektörünün Genel Görünümü.....	6
1.3. Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Tarım Politikaları.....	11
1.4.GATT/DTÖ ve Dünya Tarımındaki Gelişmeler .....	15

## II.BÖLÜM:

### AB’NİN ORTAK TARIM POLİTİKASI (OTP)

2.1. AKÇT’den AB’ye Bütünleşme ve Ortak Tarım Politikası Oluşturmanın Sebepleri.....	20
2.2. Ortak Tarım Politikasının Esasları .....	24
2.3. OTP’nin Yürütülmesinde Rol Oynayan Yapılar.....	27
2.3.1. Müdahale Kurumları .....	27
2.3.2. Ödeme Kurumları .....	28
2.3.3. Entegre İdare Kontrol Sistemi (IACS).....	29
2.3.4. Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN).....	29
2.4. OTP’nin Temel İşleyiş Mekanizmaları.....	30
2.4.1. Karar Alma Mekanizması .....	30
2.4.2. Ortak Piyasa Düzeni (OPD).....	31
2.4.2.1. Üretimin Kontrol Altına Alınması ve İç Piyasa Düzenleri.....	31
2.4.2.2. Dış Rekabete Karşı Koruma Düzenleri .....	33
2.4.2.3. Doğrudan Ödeme Düzenleri.....	34
2.4.3. Kırsal Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi (LEADER) .....	34
2.4.4. Finansman Mekanizmaları.....	35
2.5. Ortak Tarım Politikasında Reformlar.....	37
2.5.1. Mansholt Planı .....	38
2.5.2. 1980’lerdeki Reform girişimleri .....	39
2.5.3. MacSharry Reformları .....	41
2.5.4. Gündem 2000 ve 2003 Reformları .....	42
2.5.5. Sağlık Taraması 2008 .....	44
2.5.6. OTP’de 2013 Sonrası Reform Arayışları ve Gelecekteki Beklentiler .....	45

### III. BÖLÜM:

#### AB'YE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ

3.1. Türkiye ile AB Arasındaki Anlaşmalarda ve Ortaklık Konseyi Kararlarında	
Tarım.....	48
3.1.1. Ankara Antlaşması ve Hazırlık Dönemi .....	49
3.1.2. Katma Protokol ve Geçiş Dönemi .....	51
3.1.3. Ortaklık Konseyinin 1/80 Sayılı Kararı .....	53
3.1.4. İlişkilerin Normalleşmesi ve Ortaklık Konseyinin 1/95 Sayılı Kararı.....	54
3.1.5. Ortaklık Konseyinin 1/98 Sayılı Kararı .....	56
3.2. Türkiye ile Avrupa Birliği Tarım Sektörlerinin Karşılaştırması.....	58
3.2.1. Tarımın Ekonomiye Katkısı Açısından Değerlendirme.....	59
3.2.2. Tarımsal Yapı Yönünden Değerlendirme .....	64
3.2.3. Üretim Miktarları Yönünden Değerlendirme .....	68
3.2.4. Destekler Yönünden Değerlendirme.....	74
3.3. Türkiye'de Tarım Sektörünün Temel Sorunları .....	78
3.4. Tam Üyelik Müzakerelerinde Mevcut Durum ve OTP'ye Uyum Sürecinde	
Gerçekleştirilen Reformlar .....	87
3.5. Ortak Tarım Politikasına Uyum ve AB'ye Katılımın Tarım Sektörüne	
Olası Etkileri .....	97
<b>SONUÇ .....</b>	<b>105</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>108</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AET</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AKÇT</b>	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
<b>AET</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AT</b>	: Avrupa Topluluğu
<b>ÇKS</b>	: Çiftçi Kayıt Sistemi
<b>ÇMVA</b>	: Çiftlik Muhasebe Veri Ağı
<b>DGD</b>	: Doğrudan Gelir Desteği
<b>DTÖ</b>	: Dünya Ticaret Örgütü
<b>EAGGF</b>	: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
<b>EİKS</b>	: Entegre İdare ve Kontrol Sistemi
<b>EURATOM</b>	: European Atomic Energy Comunity
<b>FADN</b>	: Farm Accountancy Data Network
<b>FEOGA</b>	: Fonds European d'Orientation et de Garanti Agricoles
<b>GATT</b>	: Gümrük tarifeleri ve ticaret genel anlaşması
<b>GSMH</b>	: Gayrisafi Milli Hasıla
<b>GSYİH</b>	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
<b>IACS</b>	: Integrated Administration and Control System
<b>IMF</b>	: International Monetary Found
<b>IPARD</b>	: Instrument for Pre-accession-Rural Devolepment
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>MÇB</b>	: Müzakere Çerçeve Belgesi
<b>OECD</b>	: Organisation for Economic Co-paration and Development
<b>OPD</b>	: Ortak Piyasa Düzeni
<b>OTP</b>	: Ortak Tarım Politikası
<b>SAPARD</b>	: Special Accession Program for Agricultural and Rural Development
<b>TMO</b>	:Toprak Mahsulleri Ofisi
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>TÖP</b>	: Tek Ödeme Planı
<b>UTTA</b>	: Uruguay Turu Tarım Antlaşması

## TABLOLAR

Tablo 1. Türkiye Ekonomisi Temel Göstergeleri 2002-2013 Karşılaştırması.....	7
Tablo 2. Uluslararası Standart Ticaret Sınıflamasına(SITC, Rev.3) göre Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticareti.....	9
Tablo 3 Uruguay Turu Tarım Antlaşmasının Başlıca Koşulları.....	17
Tablo 4 Avrupa Birliği Bütçesi İçerisinde 1965-2005 Yılları Arasında Tarımsal Harcamalar .....	44
Tablo 5. OTP Harcamaları .....	47
Tablo 6 AB Üyesi ülkelerde tarımın GSMH içindeki payları. (2012 ) .....	60
Tablo 7 Dünya Tarımsal Ürün İhracatında İlk 20 Ülke. (2012).....	61
Tablo 8 Dünya Tarımsal Ürün İthalatında İlk 20 Ülke. (2012).....	62
Tablo 9 Dünya Canlı Hayvan İhracat Rakamları. (2012).....	62
Tablo 10 AB'de İşgücünün Sektörlere Göre Dağılımı. (2009-2012).....	63
Tablo 11 AB-27 ve Türkiye'de Arazi Kullanım Durumu (2012).....	64
Tablo 12 Bazı AB Ülkelerinde Ekili Arazi Başına İnorganik Gübre Miktarı .....	66
Tablo 13 AB ve Türkiye'de Tarım Makineleri Varlığı .....	68
Tablo 14 Temel Tarımsal Ürünlerde Dünya Üretimi ve AB-27'nin Pazar Payı .....	69
Tablo 15 Dünya, AB ve Türkiye'de Hayvan Varlığı ve Kırmızı Et Üretim Miktarları .....	70
Tablo 16 AB Ülkeleri ve Türkiye'de Kırmızı Et(Büyükbaş) Üretim Miktarı.....	71
Tablo 17 AB Ülkeleri ve Türkiye'de Kırmızı Küçükbaş Eti Üretim Miktarı .....	72
Tablo 18 AB ve Türkiye'de 1990-2010 Yıllarında İnek Sütü Üretimi.....	72
Tablo 19 Türkiye ve AB Ülkelerinde Verim Düzeyleri. (2012) .....	74
Tablo 20 Türkiye ve AB'de Buğdaya Uygulanan Tarımsal Destekler.(2010).....	76
Tablo 21 Tarım Strateji Belgesi'ne Göre Türkiye'de Tarımsal Desteklerin Bütçedeki Payı .....	76

## GRAFİKLER

Grafik 1 AB-27 Ülkelerinde Tarım Alanlarının Dağılımı 2012 .....	65
Grafik 2 Türkiye'de İşletme Büyüklükleri TÜİK 2012.....	66
Grafik 3 AB 27'de İşletme Büyüklükleri Eurostat 2012 .....	66
Grafik 4 Türkiye ve AB'nin Dünya Buğday Üretimindeki Payı .....	69
Grafik 5 Türkiye ve AB'nin Dünya Tahıl Üretimindeki Payı.....	69

## PROBLEM

1958 yılında düzenlenen Stressa Konferansı ile ilkeleri belirlenen ve 1962 yılında hayata geçirilmiş olan Ortak Tarım Politikası(OTP), üye ülkelerin tarım piyasalarının düzenlenmesi ve tarımın gelişmesi için izlenecek politikaları kapsar. Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye arasında 3 Ekim 2005 Tarihinde başlayan tam üyelik müzakerelerinde, ülkemiz halen 35 fasılda AB ile müzakere sürecindedir. Bu fasıllardan on birincisi Tarım ve Kırsal Kalkınma faslıdır. 11 Aralık 2006 tarihinde AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi, içinde “Tarım ve Kırsal Kalkınma” faslının da bulunduğu sekiz başlıkta müzakerelerin askıya alınmasını öneren Komisyon tavsiyesini kararlaştırmıştır. Konseyin bu kararı sonucu belirtilen sekiz fasılda müzakerelerin başlatılabilmesi, çeşitli ön kriterlerin yerine getirilmesi koşuluna bağlanmış olup, bu fasıllarda müzakereler dondurulmuştur.

AB'nin bütçesinin büyük bir bölümünü OTP'ye ayırmasının getirdiği yük, Türkiye'nin tarım potansiyeli ve Birliğin yeni katılan üyelerin tarımını destekleme konusundaki isteksizliği v.b. sebeplerden ötürü, AB'ye katılan son üye ülkelerde olduğu gibi Türkiye için de “tarım” konusu, müzakere ve uyum sürecinde en çok tartışılan başlıklardandır.

Tarım sektöründe AB ile Türkiye arasında kurumsal ve idari yapı, mevzuat, gelir seviyesi, mali mekanizmalar ile destekler, uygulamalar gibi temel başlıklarda önemli farklılıklar bulunmaktadır. Kuruluşundan itibaren tarım sektörünü büyük desteklerle geliştiren AB'ye karşı, Türkiye'nin hangi tarım politikası araçlarını kullanacağı, Türkiye'de tarıma ne miktarda destek aktarılacağı, Türk tarımının geleceği için önemli konulardır. AB'ye tam üyelik sürecinde Türkiye'nin bir an önce yol haritasını belirleyip gerekli tedbirleri alması ve OTP'ye uyum sürecinde ödevlerini yapması, AB'nin de kendi üstüne düşenleri yaparak, verilen sözlerin tutulması beklenmektedir. Ancak, Türkiye tarım sektörünün OTP'ye uyumunda AB'den önemli yardımlar beklerken; AB ise, Türkiye'den tarım sektöründeki problemleri üyelik öncesinde çözmesini istemektedir. Dolayısıyla şu soru karşımıza çıkmaktadır: Türkiye'nin OTP'ye tam uyumu halinde, bunun tarım sektörüne etkisi ne olacaktır?

## AMAC

Bu tezin amacı, Türkiye’de tarım sektörünün durumu ile AB Ortak Tarım Politikasının geçmişten günümüze gelişiminin incelenerek, Türk tarımının OTP’ye uyumluluğunun sorgulanması ve AB’ye üyeliğin ülkemiz tarım sektörü üzerinde doğuracağı etkilerin analiz edilmesidir. Bu kapsamda, Türk tarımı ile AB tarımı arasında karşılaştırmalar yapılarak, bazı çözüm önerileri getirilmeye çalışılacaktır.

## ÖNEM

Türkiye ekonomisinde tarım sektörünün Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içindeki payı ile istihdamda tarımsal işgücünün oranı AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında halen çok yüksektir. Bunun yanında, gerek kurumsal ve idari yapı açısından gerekse de mali mekanizmalar açısından Türkiye ile Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tarım sektörleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Günümüze kadar önemli reformlar geçirerek oluşmuş olan OTP’ye uyum, tam üyelik müzakereleri devam eden Türkiye açısından en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. AB’nin önceki genişlemelerinde OTP’ye uyum konusunda üye adaylarına tanıdığı katılım öncesi geçiş kolaylıklarını, son genişleme sürecinde üyelik adayı ülkelere tanımadığı dikkate alındığında, tarım sektörünün OTP’ye uyumunda AB’den yüksek miktarlarda destek bekleyen Türkiye açısından konunun dikkatle irdelenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

AB’de yaşanan reform süreçleri sonucu OTP’nin yönelimleri ile bu doğrultuda OTP’ye uyum konusunda Türkiye’de tarım sektörünün mevcut durumunun iyi değerlendirilmesi, üyelik sürecinde ülkemizin elde edeceği kazançların artırılması ve üyelik sonrası yaşanabilecek sıkıntıların en aza indirebilmesi açısından önemlidir. Çalışma sayesinde, Türkiye’de tarım sektörünün durumu ile ilgili güncel verilere ulaşılmış, AB-27 ülkeleri tarım sektörleri de değerlendirilerek mevcut durumda tam uyum halinde karşılaşılması muhtemel sıkıntılar ve alınması gereken tedbirler hakkında bilgi sahibi olunmuştur.

## **SINIRLILIKLAR**

Çalışmada öncelikle Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası'na ve OTP'nin günümüze kadar geçirdiği reformlara değinilecek, Türkiye'de tarım sektörünün yeri ve tam üyelik sürecinde OTP'ye uyum konusunda belirlenecek politikaların Türk tarımının geleceği açısından önemi vurgulanacaktır. Türkiye ve Avrupa Birliği üyesi olan ülkelerde tarımsal üretim ile tarım sektörünün durumu rakamlarla ortaya konulacak ve detaylı bir karşılaştırma yapılacaktır. Tez çalışması, müktesebattaki 11. Fasıl Tarım ve Kırsal Kalkınma başlığıyla sınırlı tutulmuştur. Ayrıca, günümüzde 28 üyeden oluşan Avrupa Birliği'ne ilişkin istatistiki rakamlar verilirken, yararlanılan kaynaklarda son katılan üye Hırvatistan'a ilişkin yeterli istatistiki veri yer almadığından, analizlerde AB-27'ye ilişkin istatistiki rakamlar kullanılmıştır.

## **TANIMLAR**

Araştırma sonucu ortaya çıkan ana temalar, bulgular, gerekli tanımlar ve kavramlar, özellikle sosyal ve ekonomik terimler ile açıklanmıştır.

## **ARAŞTIRMA YÖNTEMİ**

### **A. ARAŞTIRMA MODELİ**

Bu çalışma hazırlanırken, tümden gelim metodu kullanılarak, çoğul ve ilişkisel araştırma tekniklerinden faydalanılacaktır. Türkiye'nin, Avrupa Birliği Tarım Politikası'na uyum kapsamında gerçekleştirmesi gereken düzenlemelerden bahsedilirken ilişkisel araştırma modeli kullanılarak AB ile Türkiye arasındaki ortak ilişkilerden bahsedilecektir. Bu çerçevede Avrupa Birliği ülkelerinde gerçekleştirilen uygulamalar ile Türkiye'deki uygulama şekilleri ilişkilendirilerek ülkemizin Ortak Tarım Politikasına uyum sürecinde hangi aşamada olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Burada ise çoğul araştırma tekniği kullanılacaktır.

Araştırma konusu hakkında bilgi toplamak amacıyla detaylı bir mevzuat taraması yapılmış, konuya ilişkin mevcut çalışmalar tespit edilmiş, ilgili kurumlara gidilerek bu kurumlardan elde edilen rapor, kitap ve dergi gibi yayınlardan faydalanılmış olup çalışmada literatür taramasına başvurulmuştur. Bu doğrultuda, konuyla ilgili yayınlanmış makale, rapor ve istatistiklerden faydalanılmış, özellikle AB ile ilgili son gelişmeler internet taramalarından ve AB çalışma raporlarından elde edilmiştir. Elde edilen veriler ışığında Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ve Türkiye’de tarım sektörünün özellikleri karşılaştırılmış, tam üyelik halinde Türk tarımının sağlayacağı rekabet gücü ile potansiyel kazanç ve kayıpları yorumlanmıştır.

## **B. EVREN ve ÖRNEKLEM**

Çalışmanın evrenini, 1957 yılında Roma Anlaşması ile hukuki temelleri atılan Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında yaşanan değişimler ve tam üyelik sürecindeki Türkiye’de tarım sektörünün OTP’ye uyumu açısından görünümü oluşturmuştur.

## **C. VERİLERİN TOPLANMASI**

Araştırma ile ilgili verilerin toplanmasında, konuya ilişkin daha önce yapılan çalışmalardan, tarım ile ilgili kurumlardan elde edilen rapor, kitap ve dergi gibi yayınlardan, konu hakkında literatürdeki makale ve kitaplardan faydalanılmış, ayrıca, AB ile ilgili son gelişmeler ve resmi kurumların yayınladığı istatistiklere internet taraması yoluyla erişilmiştir. Literatür taraması yöntemi ile geçmişte yaşanan olaylar ortaya konulacak ve ilerisi hakkında öngörülecektir.

## **D. VERİLERİN ÇÖZÜMÜ ve YORUMLANMASI**

Literatür taramasından sonra elde edilen veriler, analitik ve eleştirel bir yaklaşımla ele alınarak soruna ilişkin saptamalar araştırılacaktır. Elde edilen bütün veriler birbiriyle ilişkilendirilerek yorumlanacaktır. Bu çerçevede Türkiye’nin Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyum sürecinde hangi aşamada olduğu hakkında bir analiz ortaya konulmuş olacaktır. Bu çerçevede Ortak Tarım

Politikası'na uyum konusunda kaydedilen ilerlemelerin Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci açısından önemi açıklanmaya çalışılacak, konunun sosyal ve ekonomik boyutuna özel bir önem verilecektir.



## GİRİŞ

Tarım, insanların temel ihtiyaçlarından beslenme gereksinimini karşıladığı için ülke ekonomileri ve toplumların gündelik hayatlarında her zaman önemli bir yere sahiptir. Tarım politikası, devletin toplum refahını arttırmak amacıyla, tarımsal üretimi arttırmaya ve düzenlemeye yönelik uygulamalarının bütünüdür. Tarım sektörü, ülkelerin tümü tarafından ekonomik yapıları içinde korunan ve sürekli olarak desteklenen ve bir sektör olmuştur.

Avrupa Birliği'nde belirlenen ilkeler çerçevesinde üye ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarının kaldırılması amaçlanarak, ortak politikalarla düzenlenmiş alanlardaki kurallar tüm üye ülkelerde uyumlaştırılmaktadır. Dünya tarımında önemli bir yere sahip olan Avrupa Birliği(AB)'nin Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa'da II. Dünya Savaşı ve ardından ortaya çıkan kıtlık neticesinde oluşturulmuş olup, gıda arzının güvenceye alınması, yeterli üretimin sağlanarak dışa bağımlılığın azaltılması, tarım kesiminin gelir düzeyinde artış ve fiyat istikrarının sağlanması amaçlarıyla kurulmuştur. Çalışma bu açıdan Ekonomik Entegrasyon Teorilerinden, Yeni-İşlevselcilik teorisi ile ilişkilendirilerek, Topluluğun ekonomik entegrasyonuna yön veren gelişmeler ve süreçlere de değinilmiştir.

Ekonomik Entegrasyon Teorisi, ekonomik amaç etrafında bir araya gelen aktörlerin işbirliği yaparak, karşılıklı fayda elde etmelerine dayanır. Bu süreçte, aktörler arasında bağımlılık bulunmakta, ortak fayda ile birlikte daha büyük kapasiteye ulaşılmakta, barışın korunmasına da destek olunmaktadır. Avrupa Topluluğu'nda yaşanan entegrasyon sürecini açıklamada İşlevselcilik teorisini yeterli görmeyen Ernst Bernard Hast, Yeni-İşlevselcilik teorisini ortaya atmıştır. Bu teoriye göre, ekonomik ve sosyal sorunlar, siyasi sorunlardan ayrı düşünülmemelidir. Teorinin odaklandığı nokta, bölgesel işbirliğidir.

Çalışmanın hipotezi, Ülkemiz tarım sektöründe ihtiyaç duyulan reformlar yapılmadan ve yapısal sorunlar çözülmeden gerçekleşecek AB üyeliği ve Ortak Tarım Politikası'nın uygulanması, tarım sektörünün olumsuz etkilenmesine sebep

olacaktır. Çalışmanın bağımsız değişkeni, Türkiye’de tarım sektörünün mevcut durumu, bağımlı değişken ise, OTP’ye uyumun tarım sektörüne etkileri olacaktır.

Avrupa açısından Ortak Tarım Politikasının adımları 1950 yılında Avrupa Konseyi Danışma Meclisi’nin öncülüğünde atılmış, AET’yi kuran Roma Antlaşması’nı etkileyen 1956 yılında hazırlanan Spaak Raporu’nda da “İçerisinde tarımın bulunmadığı bir ortak pazarın kurulamayacağı” vurgulanmıştır. AET’yi kuran Roma Antlaşması’nda, tarım ürünlerinde serbest dolaşımın ortak tarım politikası yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülerek, tarımla ilgili hükümler 38-47. maddelerde düzenlenmiştir.

1958 yılında düzenlenen Stresa Konferansı’nda ilkeleri belirlenen ve 1962 yılında uygulanmaya başlanan Ortak Tarım Politikası, Topluluğa üye ülkelerde tarım politikalarının ekonomik ve siyasi anlamda ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanmaktadır. Topluluğa üye ülkelerin ulusal tarım politikaları arasındaki derin farklılıkların giderilmesine duyulan ihtiyaç, ortak tarım politikası oluşturulmasını gerektirmiştir. OTP’nin 3 temel prensibi olup bunlar; Topluluk Tercihi, Tek Pazar ve Mali Dayanışma ilkeleridir. OTP, temelde ortak pazar kurulması esasına dayandırılmış ve hedeflere ulaşmak için ortak piyasa düzenlerinin kurulması öngörülmüştür. OTP’nin mali kaynağı, finansmanı AB bütçesinden karşılanan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA)’dur.

AB Ortak Tarım Politikası dinamik yapıda olup, günümüze kadar radikal reformlar geçirmiştir. Üretimdeki aşırı artış, tarımsal desteklerin bütçedeki fazlalığı, ekonomi ile birlikte ticaret kurallarının da küreselleşmesi, eşit rekabet, çevre ve sürdürülebilir kalkınma konularının önem kazanması, bu reformlara zemin hazırlamıştır. AB’nin, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Malta, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovenya, Slovakya’yı ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’ni 2004 yılında, Romanya ve Bulgaristan’ı 2007 yılında, Hırvatistan’ı 2013 yılında üyeliğe kabulünü kapsayan genişlemesi, Avrupa Birliği için önemli bir dönüm noktasıdır. Temmuz 2013’te Hırvatistan’ın katılımıyla, Avrupa Birliği üyesi ülke sayısı 28’e ve AB pazarı 500 milyon kişiye ulaşmıştır. 2000 sonrası üye olan ülkelerdeki tarımsal yapıların farklılığı, tarım alanlarının büyüklüğü ve tarımsal nüfusun fazlalığı

beraberinde birçok zorluğu getirirken, AB Ortak Tarım Politikası da bu durumdan etkilenmiştir.

Türkiye'nin, AB'ye 31 Temmuz 1959 tarihinde üyelik için başvurmasının ardından 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması ile ilişkilerin kapsamı düzenlenmiştir. 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmış, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakere süreci başlamış, ardından sürecin ana ilke ve esaslarının belirlendiği "Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi" yayınlanmıştır. Müktesebatta 35 müzakere başlığı bulunmaktadır. 11'inci Fasıl: Tarım ve Kırsal Kalkınma, 12'inci Fasıl: Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası olup, her ne kadar tez çalışması 11'inci fasıl ile sınırlı tutulmak istense de 2 başlık iç içe geçmiş durumda ve birbirini tamamlar nitelikte olduğundan, 12'nci fasıl da yer alan konuları, 11'inci fasıldan çok da ayrı tutmamak gerekecektir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu konusu, Türkiye ve AB açısından "müktesebat" konusunda yoğunlaşmış durumdadır. Türk tarımı ile AB tarımı arasındaki önemli yapısal farklılıklar sebebiyle, OTP'ye uyumda sorunlar yaşanmaktadır. Uyum sözcüğünden kasıt, Türkiye'nin OTP mekanizma ve kurallarına göre hareket etmesi ve Birlik müktesebatını üstlenmesidir. Ağırlıklı olarak mali konular, OTP'ye uyumda ön plana çıkmaktadır.

Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası gereği, bazı tarım ürünlerinin ihracatı sübvansede edilir ve diğer tarımsal malların ithalatı sırasında gümrük vergisi uygulanır. Türkiye'yi üyeliğe kabul etmek, AB'ye gümrük vergisi geliri girişlerini azaltacak ve AB'nin çiftçilere verdiği sübvansiyon ödemelerini arttıracaktır.<sup>1</sup> AB son üye katılımlarında, bütçe disiplini çerçevesinde her üyenin kabulünden önce tarımsal harcamaları azaltma yoluna gitmektedir. Türkiye, AB kaynaklarından tarım sektörü için önemli oranda destek sağlamayı beklerken, AB, bu süreci en düşük mali külfetle bitirme çabasındadır.

---

<sup>1</sup> James McClure and Erdoğan Kumcu, "The Common Agricultural Policy v. Turkish Admission to the EU", Istanbul University Journal of the School of Business Administration Vol.39 no.2, 2010, p.206.

OTP’de yapılan reformlar çerçevesinde önümüzdeki yıllarda da tarıma sağlanan destekler azaltılacağından, OTP uzun dönemde Türk tarımı için yeterli ölçüde destekleyici ve koruyucu olmayacaktır. Tarım sektöründe yapısal sorunlar giderilmeden ve AB’den yeterli mali yardım alınmadan gerçekleşecek AB üyeliği ve Ortak Tarım Politikasının tam olarak uygulanması ülkemiz tarım sektöründe tahrip edici etkilere sebep olabilecektir.

Bu tezin amacı, AB’deki mevcut tarımsal yapı ve politikaların uygulanışı ve bu süreçteki değişimlerin ele alınarak, Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde Ülkemiz tarım sektörünün Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası’na uyumu konusunda geldiği aşamanın ve tam uyumun muhtemel etkilerinin ortaya konulmasıdır.

Çalışmanın birinci bölümünde; tarımın ekonomideki yerine değinilerek, Türkiye’de tarımın genel görünümü ve Cumhuriyetten günümüze tarihsel süreç içerisinde ülkemizde uygulanan tarımsal politikalar ele alınmıştır. Ayrıca, tarım sektöründe GATT/DTÖ çerçevesinde dünyada yaşanan gelişmeler gözden geçirilmiştir.

İkinci bölümde; Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası’nın oluşumu, temel amaç ve esaslar, işleyiş mekanizmaları ele alınmaktadır. Ayrıca, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası’nın oluşumundan günümüze geçirdiği reformlar anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde; AB’ye Tam Uyum Sürecinde Türkiye’de Tarım Sektörü konusu incelenmiştir. AB ile Türkiye’de tarım sektörü istatistikî rakamlardan da yararlanarak karşılaştırılmış, ülkemiz tarım sektörünün yapısal sorunları irdelenmiştir. Türkiye ile AB arasındaki tarımın konu olduğu antlaşmalar ve Ortaklık Konseyi kararları ele alınmış, üyelik müzakerelerinde son durum anlatılmış, akabinde Türkiye’nin AB Ortak Tarım Politikasına uyumunun olası etkileri değerlendirilmiştir.

Sonuç bölümünde; AB Ortak Tarım Politikasında son dönemlerdeki yönelimler vurgulanmış, Türkiye tarım sektörünün AB-27 ülkeleri tarım sektöründen farklılıklardan bahsedilerek, OTP’ye uyum sürecinde yaşanabilecek sıkıntıların azaltılabilmesi için bazı çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

## **I.BÖLÜM: TÜRKİYE ve DÜNYADA TARIM SEKTÖRÜ**

### **1.1.Tarımın Tanımı ve Ekonomideki Yeri**

Dar anlamda tarım; toprak üzerinde ekim veya dikim yöntemiyle bitki, bakım yöntemiyle hayvan yetiştirme ve bunlardan ürün elde edilmesi, işlenip değerlendirilmesi faaliyetidir.

Geniş anlamda tarım; bitkisel ve hayvansal üretimle birlikte (ormancılık ve balıkçılık faaliyetleri de dahil), tarımsal ürünlerin üreticileri tarafından işlenmesi, bu ürünlerin nakledilmesi ve muhafazası, üreticileri tarafından satışı ile tarım alet ve makinelerinin diğer üreticilere üretimle ilgili olarak kiralanmasını da kapsamaktadır.<sup>2</sup>

Başka bir tanıma göre ise; Tarım, bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretimi, ürünlerin kalite ve veriminin artırılması, işlenmesi ve pazarlanması, uygun koşullarda korunmasını ele alan bilim dalıdır. Başka bir ifadeyle, insan gıdası olabilecek ve iktisadi değeri olan her türlü tarımsal-hayvansal ürünün yetiştirilmesi, beslenmesi, bakımı, muhafazası ve işleme faaliyetlerinin tümüdür.

Tarım sektörü, besin maddeleri ihtiyacının karşılanması, tarıma dayalı sanayinin hammadde kaynağını oluşturması, insanlara istihdam imkanı sağlaması, dışa bağımlılığın azaltılması ve ödemeler dengesine olumlu etkilerinin olması nedeniyle, ülkeler ekonomileri için önemli bir sektördür.<sup>3</sup> Tarım politikası ise, toplum refahını arttırmak amacıyla, devletin tarımsal üretimi düzenlemeye ve arttırmaya yönelik uygulamalarıdır.

İnsanlık tarihi boyunca toprak temel üretim aracı, tarım da önemli bir sektör olmuştur. Yerleşik hayata geçilmesiyle tarımsal faaliyet başlamış, tarım sektörü Sanayi Devrimi'ne kadar en önemli geçim kaynağı, en fazla istihdam ve katma değer yaratan sektör olmuştur.<sup>4</sup> Tarımda, makineleşme, gübreleme, ilaçlama, tohum çeşitlerinde yapılan iyileştirme ve gen değişiklikleriyle tarımda üretim ve verim artışları

<sup>2</sup> Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınevi, İstanbul 1999, s.157.

<sup>3</sup> H.Naci Bayraç ve Füsun Yenilmez, "Türkiye ve AB Tarım Sektörlerinin Karşılaştırması", s.1. [http://www.turkvvet.biz/yazi/ab\\_ve\\_turk\\_tarimi.pdf](http://www.turkvvet.biz/yazi/ab_ve_turk_tarimi.pdf) (Erişim: 01.02.2014)

<sup>4</sup> Mustafa Acar, *DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği*, Orion Yayınevi, Ankara, 2006, s.75.

yaşanmıştır. Buna karşın, tarım sektöründe yaşanan gelişme; sanayi ve hizmet sektörlerinde yaşanan gelişmelere nazaran daha yavaş kalmış ve tarım sektörünün ekonomideki payı gittikçe azalmıştır.

Tarım politikalarının, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi politikalarına kadar geniş bir etki alanı vardır. Tarım sektörü bu yönüyle, devlet müdahalelerini de zorunlu kılmaktadır. Bu müdahalelerin nihai hedefi, tarımsal üreticilere sürdürülebilir yaşam standardı sağlanırken, tüketicilerin ihtiyacını karşılayacak ürün arzının sağlanmasıdır.<sup>5</sup> Tarımsal üretimde devamlılığı sağlamak, verimliliği artırmak, ürün kalitesinde standardı sağlamak ve üreticilerin gelir düzeyini arttırmak amacıyla tarım sektörüne önemli miktarlarda destek aktarılmaktadır. Üretimin doğa koşullarından önemli ölçüde etkilenmesi, iklim ve toprak koşullarına bağlı olarak üretimde meydana gelen dalgalanmaların ürün miktarı ve kalite ile birlikte ürün fiyatlarını ve buna bağlı olarak üretici gelirlerini de etkilemesi sebebiyle tarım sektörü sürekli olarak hükümetler tarafından desteklenmektedir. Tarım ürünlerinin çoğunda, arzdaki değişiklikler ile birlikte fiyatlarda büyük değişimlere karşı tüketimdeki değişimlerin sınırlı olması, talebin fiyat esnekliğinin düşük olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>6</sup>

Tarım sektörünün Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) içindeki payı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Tarımın milli gelir içindeki payı, ülkelerin sanayileşme süreciyle birlikte düşüş göstermiş ve tarım sektörünün GSMH içindeki payının düşüklüğü ile tarımsal nüfusun küçüklüğü, gelişme göstergesi olarak genel kabul görmüştür.

## **1.2.Türkiye’de Tarım Sektörünün Genel Görünümü**

Ülkemizde sahip olunan coğrafi koşullar ve iklim sayesinde çok sayıda ürün çeşidi yetişebilmektedir. Tarım bakanlığı verilerine göre, 2013 yılı itibariyle Türkiye’nin toplam tarım alanı 38.428.000 hektar olup, bunun 19.766.000 hektarı işlenebilir tarım alanıdır. Tarım alanlarının %21’i nadasa bırakılmaktadır. Nüfusu

<sup>5</sup> TZOB, *Zirai ve İktisadi Rapor 2007-2010*, s.654..

<sup>6</sup> İ.Hakkı İnan v.d.,“Türk Tarım Kooperatiflerinin AB Tarım Kooperatiflerine Uyumu ve Tarımsal Sanayiye Etkileri”, s.2. <http://www.pdfio.net/preview/7374210.html> (Erişim 20.08.2014)

76.668.000 olan Türkiye’de istihdamın %23,6’sı tarım sektöründedir. Tarımın Gayri Safi Milli Hasıla içerisindeki payı % 7,4’tür. Tarımsal Gayri Safi Milli Hâsıla tutarı 60,7 milyar dolar ve tarımda kişi başına düşen gelir ise 3.600 dolar civarlarındadır.<sup>7</sup> Türkiye’nin 2013 yılı tarımsal ihracatı olan 16.578 milyon doların 5.186 milyon doları bitkisel ürün, 442 milyon doları hayvan ürünleri, 27 milyon doları orman ürünleri, 258 milyon doları balıkçılık ve 10.665 milyar doları gıda ürünleri olup, 197 ülkeye 1.532 çeşit tarımsal ürün ihraç edilmektedir. Türkiye’nin tarımsal ihracatında ilk sıralarda yer alan ülkeler: Irak 3.538 milyon dolar (%21,34), Almanya 1.347 milyon dolar (%8,1), Rusya Federasyonu 1.179 milyon dolar (%7,1); ithalatında ise Rusya 1.969 milyon dolar (%14,9), ABD 1.251 milyon dolar (%9,5), Ukrayna 871 milyon dolar (%6,6)’dır.<sup>8</sup>

Tablo 1: Türkiye Ekonomisi Temel Göstergeleri 2002-2013 Karşılaştırması.

Temel Göstergeler	2002			2013		
	Türkiye	Tarım	Tarımın Payı %	Türkiye	Tarım	Tarımın Payı %
Nüfus (Milyon)	69,3	23,7	34,2	76,7	17,3	23,2
İstihdam (Milyon)	21,3	7,4	34,9	25,5	6,02	23,6
Milli Gelir (Milyar \$)	230,5	23,7	10,3	821,9	60,74	7,39
Kişi Başı Gelir (\$)	3.492	1.064	28,6	10.807	3.622	32,99
İhracat (Milyar\$)	36,0	4,0	11,2	151,8	16,58	10,92
İthalat (Milyar \$)	51,5	3,9	7,7	251,7	13,22	5,25

Kaynak: TÜİK.

Türkiye, tarım alanında son yıllarda gösterdiği çıkış ile bölgesinde ve dünyada söz sahibi, güçlü tarım ekonomisi olan bir ülke konumuna ulaşmıştır. Ülkemiz tarımsal ekonomik büyüklük açısından, 2002 yılında dünyada on birinci sırada iken, 2010 yılında yedinci sıraya, Avrupa’da ise Fransa, İspanya ve İtalya gibi tarım sektörüne ciddi destekler sağlayan ülkeleri geride bırakarak birinci sıraya

<sup>7</sup> TÜİK verileri. <http://www.tarim.gov.tr> adresinden derlenmiştir. (Erişim:01.10.2014)

<sup>8</sup>Kalkınma Bakanlığı ve TÜİK verilerinden derlenmiştir. <http://tarim.kalkinma.gov.tr> (Erişim:21.12.2014)

yükselmiştir.<sup>9</sup> Türkiye, AB üyesi ülkeler arasında 2012 yılında, 27 milyon 425 bin küçükbaş hayvan varlığı ile ilk sırada, büyükbaş hayvancılıkta ise 13 milyon 915 bin hayvan varlığı ile Fransa'nın ardından ikinci sırada yer almıştır.

OECD'nin 2011 yılı "Tarımsal Politikaları İzleme ve Değerlendirme Raporu"nda, 2010 yılında tarıma verilen toplam desteğin GSYİH'ye oranının OECD ülkelerinde ortalama %0,85 iken, Türkiye de %3,15 olduğu ifade edilmiştir.<sup>10</sup> 2002 yılında 83 milyon seviyesinde olan destekler, 2012 yılında 2,2 milyara ulaşmış ve hayvancılık desteklerinin toplam destekler içerisindeki payı ise %29 olmuştur.

Türkiye'de, ekili ve dikili alanların %17'si sulanmaktadır. Tarımsal üretim yapılan toprakların %62,5'ini işlenen tarım alanları, %37,5'ini ise çayır mera alanları oluşturmaktadır.<sup>11</sup> Toplam tarımsal alanın %65'inde tarla bitkileri üretimi yapılmakta, %18'i nadasa bırakılmakta, %8'inde meyve üretimi, %3,5'inde sebze üretimi yapılmakta, %3,5'i zeytinlik ve %2'si de bağ alanı olarak kullanılmaktadır.

Türkiye'de üç milyonun üzerinde tarımsal işletme bulunmaktadır ve tarımsal yapı olarak bu işletmeler özel mülkiyete dayalı küçük aile işletmeleridir. 2001 yılı sayımına göre işletmelerin ortalama arazi büyüklüğü 61 dekadır. Tarımsal işletmelerinin küçük ve parçalı yapıda olması, tarımsal yatırımları ve yeni teknolojilerin kullanımını kısıtlamakta, arazilerin verimli bir şekilde kullanılmasını engellemekte ve verimliliği sınırlamaktadır.<sup>12</sup>

Ülkemiz ihracatında önemli tarımsal ürünler; kuru incir, çekirdeksiz kuru üzüm, fındık, kuru kayısı, antepfıstığı, zeytinyağı, tütün, baklagil, yaş meyve ve sebzelerdir. Tarımsal ürün ihracatımızın % 60'ını incir, fındık, meyve ve sebzeler ile türevleri oluşturmaktadır(OECD, 2011). Bu ürünlerin üretim ve ihracatında ülkemiz dünyada da ön sıralardadır. Yaş meyve-sebze ihracatında ABD birinci, AB ikinci sıradayken Türkiye üçüncü sıradadır. İthal edilen ürün çeşitliliği ihraç ürünlerine göre daha fazladır. Tarımsal ürün ithalatının yarısından fazlası tekstil lifleri, deri gibi

<sup>9</sup> Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, *2012 Yılı Bütçe Sunuş Kitapçığı*, Kasım 2011, s.9.

<sup>10</sup> Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, *2012 Yılı Bütçe Sunuş...*, s.9.

<sup>11</sup> Ahmet Bayaner, "Türkiye Tarımı(Beklentiler ve Gelişmeler)", TEPGE Yayın no.224, Ankara, 2013, s.2.

<sup>12</sup> Ahmet Bayaner, a.g.e., s.2.

ham ürünlerden oluşmaktadır. Yağlar ve yağlı tohumlar, tahıllar ve tahıl ürünleri, hayvan yemleri, tütün ve türevleri diğer önemli tarımsal ithalat kalemleridir.<sup>13</sup>

Ülkemizde büyükbaş hayvancılık faaliyeti değişik şekillerde yapılmaktadır. En yaygın olanı bitkisel üretim yanında hayvancılığın yan faaliyet olarak yapılmasıdır. Diğer yaygın bir yetiştiricilik şekli ise köy tipi aile hayvancılığı olup, her aile de ortalama 1-3 baş hayvan bulunmaktadır. Bu tip hayvancılık aile tüketimine yönelik olup bunun yanında gelir getirici bir faaliyet niteliğindedir.<sup>14</sup> Bunların dışında, pazara yönelik modern hayvancılık ve üretim yapan ihtisaslaşmış işletmeler mevcut olup, bunların sayısı giderek artmaktadır.

Tablo 2: Uluslararası Standart Ticaret Sınıflamasına(SITC, Rev.3) göre Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticareti.

Yıllar	İhracat Milyon\$	İthalat Milyon\$	Denge Milyon\$	İhracat/İthalat %
2000	3.856	4.156	-300	92,88
2001	4.349	3.080	1.269	141,2
2002	4.052	3.995	57	101,4
2003	5.257	5.265	-8	99,8
2004	6.501	6.059	442	107,3
2005	8.309	6.480	1.829	128,2
2006	8.639	7.286	1.348	118,5
2007	9.769	9.812	-43	99,6
2008	11.474	13.038	-1.564	88
2009	11.190	9.631	1.559	116,2
2010	12.664	12.880	-216	98,3
2011	15.279	17.574	-2.295	86,9
2012	15.994	16.370	-376	97,7

Kaynak: TÜİK verileri.

<sup>13</sup> Ahmet Bayaner, a.g.e., s.7.

<sup>14</sup> Ahmet Semih Uzundumlu, "AB Ülkeleri ile Türkiye'nin Tarımsal Yapılarının Karşılaştırılması", Alinteri Dergisi 27.cilt 2.sayı, 2012, s.70.

Türkiye’de tarım sektörünü geliştirmek için uygulanan destekler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

*-Doğrudan Gelir Desteği (DGD):* DGD ödemeleri, tarımsal üretim dolayısıyla işlenen arazi miktarına göre (dekar başına) her yıl yeniden belirlenerek yapılan birim ödeme miktarıdır.

*-Fark Ödemeleri:* Ülke içi üretimin yeterli olmadığı, arz açığı olan ürünlerde üretimi arttırmak amacıyla yapılan desteklemelerdir. Mevcut durumda arpa, aspir, ayçiçeği, buğday, çavdar, çeltik, kolza, mısır, soya fasulyesi, pamuk, yulaf ve zeytinyağı için uygulanmaktadır. Uygulamada, pazar fiyatı ile hedef fiyat arasındaki fark üreticilere prim olarak ödenmektedir.

*-Hayvancılık Destekleri:* Hayvan yetiştirmede işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, verimliliğin artırılması, ırk ıslahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvan sağlığı ve refahı, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunların kontrolü, takibi ve standartlarının iyileştirilmesi amacıyla mevcut destekleme araçlarına ilave olarak hayvancılık işletmelerinin modernizasyonu desteği, pazarlama desteği ile çevresel önlemlere yönelik tedbirleri kapsamaktadır.

*-Kırsal Kalkınma Destekleri:* Kırsal kalkınma proje ve faaliyetlerinde; tarımsal üretici gelirlerinin artırılması ve farklılaştırılması, tarım dışı sektörlerde istihdamın geliştirilmesi, genç nüfusta eğitim ve girişimcilik seviyesinin yükseltilmesi, kırsal teknolojilerin yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır.

*-Telaflı Edici Ödemeler:* Üreticilerin, arz fazlası bulunan tarımsal ürünlerde üretiminden vazgeçerek alternatif ürünlere yönelmelerinin teşvik edilmesi amacıyla, oluşacak gelir kayıplarının telafi edilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

*-Ürün Sigortası Ödemeleri:* Tarımsal üreticilerinin üretim ve fiyat risklerine karşı korunmasında tarımsal sigorta araçlarının geliştirilmesi ve sigorta primlerinin bir kısmının devletçe karşılanmasıdır.

### 1.3.Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Tarım Politikaları

Cumhuriyet dönemi boyunca ülkemizde uygulanmış olan tarım politikaları özü itibariyle destekleyici, koruyucu ve müdahaleci politikalardır.<sup>15</sup> Cumhuriyetin ilk yıllarında kalkınmada belirleyici sektör olduğundan tarımda üretimi arttırmayı amaçlayan, sanayi sektöründe ise ithal ikameci nitelikli politikalar izlenmiştir.

Cumhuriyetin ilk yılları olan 1929 Bunalımının etkilerinin görüldüğü dönemde, yurtdışı piyasaları korumak ve gıda malları ihtiyacını karşılamak amacıyla 1932 yılında *Buğday Koruma Kanunu* çıkarılmıştır. 1935 yılında Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu çıkarılmış, başta tahıllar olmak üzere birçok tarım ürünüde destekleme alımları yapılması görevi 1938 yılında kurulan *Toprak Mahsulleri Ofisi'ne* (TMO) verilmiştir.<sup>16</sup> Toprak mülkiyeti ile ilgili olarak ise; 1927, 1929 ve 1945 yıllarında yapılan düzenlemelerle kamuya ait bazı araziler, toprak sahibi olmayan köylülere dağıtılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı ve sonrası ilk 5 yıllık dönemde tarıma açılan arazilerdeki artışın da etkisiyle tarımsal çıktıda yıllık ortalama %3'lük bir artış yaşanmıştır.<sup>17</sup> 1950'li yıllarda köylüye kaynak aktarma çabaları artmış, bu dönemde Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uygulanan ithal ikameci sanayileşme modeli terk edilerek, tarım sektörüne odaklı yeni bir ekonomik modele geçilmiştir. Yine bu yıllarda yurtdışından traktör ithaliyle birlikte, tarım sektöründe hızlı ve yaygın bir gelişme sürecine yaşanmış; sektörde yıllık %10'un üzerinde büyüme görülmüştür.<sup>18</sup> Türkiye ekonomisi ile birlikte tarım sektörü de bu dönemde dışa açılmış, tarımda makineleşme, kullanılan kredi ve destekler artmıştır. Tarımsal amaçlı kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) statüsünde olan Devlet Su İşleri (1954), Et ve Balık Kurumu (1952), Yem Sanayii T.A.Ş. (1956) bu dönemde kurulmuştur.

<sup>15</sup> Mustafa Acar, *DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımı...*, s.78.

<sup>16</sup> Mustafa Acar, *a.g.e.*, s.79.

<sup>17</sup> Gökhan Özertan, "Türkiye Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm ve Teknoloji Kullanımının Rolü", s.26. [http://www.econ.boun.edu.tr/public\\_html/RePEc/pdf/201301.pdf](http://www.econ.boun.edu.tr/public_html/RePEc/pdf/201301.pdf) (Erişim:14.09.2014)

<sup>18</sup> Gökhan Günaydın, *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm*, Tan Yayınevi, Ankara, 2009, s.161.

1950'li yıllarda toprak kullanımında ve iş gücündeki verimlilikte artışla beraber, 1960'lardan itibaren enstansif tarıma geçilmiştir. Bu dönemde tarımsal mekanizasyon, sulama, verimli tohum kullanımı, gübrelemedeki artış ile birlikte arazi verimliliği ve tarımsal çıktı artmıştır.<sup>19</sup> Türkiye ekonomisinde 1963 yılında başlayan planlı dönemde, tarım politikalarında da önemli değişiklikler olmuştur. İlk yıllarda tarım sektörüne devlet müdahaleleri yol gösterici ve destekleyici olmuştur. Bu dönemde kullanım açısından tarım topraklarında sınıra yaklaşıldığından, teknoloji kullanımı ve verimlilik üretimdeki artışı sürdürmek için önem kazanmıştır. Tarım politikalarında özellikle ilk dönemlerde, yeni teknolojilere dayalı tarımsal girdi kullanımının özendirilmesine önem verilmiştir. Bu dönemde sulama, tarım alet ve makinaları, kimyasal gübre, kaliteli tohumluk, zirai mücadele araçları gibi tarımsal girdilerin kullanımı büyük ölçüde artmıştır. Sonraki dönemlerde ise, tarım politikalarında fiyat desteği ön plana çıkmıştır.<sup>20</sup>

1965 yılına kadar, tarım sektöründeki büyümenin temelinde genişleyen tarım alanları etkilidir. Bu dönemin ardından planlı kalkınma döneminde sağlanan destekler tarım sektörünün 1970'li yıllar ve sonrası dönemde gelişmeyi sürdürmesini sağlamıştır. Mekanizasyon ve kimyasal gübrelerin tarımda yoğun kullanımı, bu dönemde üretim artışının en önemli faktörlerden biri olmuştur.<sup>21</sup>

1970'li yıllarda görülen tıkanmanın bir sonucu olarak 1980'li yıllarda dünyada Keynesci yaklaşımlar terkedilerek, yerini neoliberalizme bırakmıştır. Türkiye, 24 Ocak kararları ile ithal ikameci politikaları terk edip, ucuz emekten faydalanarak orta derecede teknoloji içeren ürünlerin ihracına dayalı, açık piyasa düzenine geçmiştir.<sup>22</sup> Bununla birlikte, ekonomide tarımın payı ve 90'lı yıllara kadar artış gösteren tarımda istihdam edilenlerin sayısı, 1990'dan itibaren azalmaya başlamıştır.

24 Ocak 1980 kararları ile ithal ikameci politikalarından neoliberal düzene geçiş dönemi başlamıştır. Bu politika değişiminin tarıma yansımaları; tarımsal ürün fiyatlarının baskılanması, destekleme kapsamının daraltılması ve iç ticaret hadlerinin

<sup>19</sup> Gökhan Özertan, a.g.m., s.26.

<sup>20</sup> TÜGİAD 2000, *Tarım Raporu: Tarımda Yeniden Yapılanma*, Ankara ; Aktaran: Mustafa Acar, s.80.

<sup>21</sup> A.Halis Akder, Haluk Kasnakoğlu ve E.Haydar Çakmak, "Turkey: Sources of Growth in Turkish Agriculture, TEAE, 1999 ; Aktaran: Ahmet Bayaner, s.1.

<sup>22</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.162.

tarımın aleyhine dönmesi şeklinde olmuştur.<sup>23</sup> 24 Ocak Kararları ile tarım sektöründe destekleyici-koruyucu politikalardan uzaklaşılması ve devlet müdahalelerinin azaltılması hedeflenmiştir. Yürürlüğe konan liberal ekonomi politikaları paralelinde tüketicinin korunması ve ithal girdilerden faydalanarak verimliliğin artırılması düşüncesi, tarımsal politikaların şekillenmesinde ön plana çıkmıştır.<sup>24</sup> Bu dönemde fiyat destekleme ve girdi destekleri gibi müdahale araçlarının kapsamı daraltılmış ve tarımsal amaçlı KİT'lerin özelleştirilmesi öngörülmüş, 1986 yılında 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. Özelleştirilecek KİT'lerin belirlenerek öncelik sıralamasının yapıldığı Özelleştirme Ana Planı, Dünya Bankasının desteğiyle hazırlanmıştır. Bu planda yer alan tarımsal KİT'lerden Yem Sanayi, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. ve Et ve Balık Kurumu, Türkiye Zirai Donatım Kurumu ve Toprak Mahsulleri Ofisi öncelikle özelleştirilecek KİT'ler grubunda sıralanmıştır. Süt Endüstrisi Kurumu'nun 38 işletmesi, Yem Sanayi'nin 30 işletmesi, Orman Ürünleri Sanayi ve Türkiye Zirai Donatım Kurumu'nun tamamı özelleştirilerek bu sektörlerden kamu çekilmiştir.

Tarımsal üretim, seksenli ve doksanlı yıllarda modern teknoloji, kimyasal gübre kullanımı, ilaçlama, tohum ıslahı gibi uygulamaların da katkısıyla gelişmiş, ulusal ve uluslararası piyasalara yönelik tarımsal üretimde artış olmuştur. Ancak, kırsal alandaki hızlı nüfus artışı ile birlikte, miras hukukundaki hükümler sebebiyle toprakların parçalanarak işletmelerin daha küçük ve çok parçalı birimlere dönüşmesi devam etmiş, bununla birlikte tarımda verimlilik artışı da sınırlı kalmıştır.<sup>25</sup>

Ülkemizde 1990'lı yılların sonlarına kadar uygulanan tarımsal destek politikalarında başlıca iki yöntem kullanılmıştır: a) Girdi temini ve ürünün değerlendirilmesi aşamasında sübvansiyon sağlanması. b) Ürün bazında taban (minimum) fiyat belirlenerek destekleme alımı yapılması.<sup>26</sup> Bu dönemde uygulamada ağırlıklı olarak fiyat desteğine başvurulmuştur.

<sup>23</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.e.*, s.162.

<sup>24</sup> Rıdvan Karluk, *a.g.e.*, s.197.

<sup>25</sup> Mustafa Acar, *a.g.e.*, s.81.

<sup>26</sup> Mustafa Acar, *a.g.e.*, s.79.

1990'lı yıllarda yatırımlardan uzaklaşmış, ülke ekonomisi yüksek faiz oranları ve spekülasyon nitelikli hareketlerin etkisi altında kalmış, bu durumdan diğer sektörler gibi tarım sektörü de önemli ölçüde olumsuz etkilenmiştir. Yine, bu dönemde özelleştirmeler yapılmış, Dünya Ticaret Örgütü Uruguay Turu ve 1996 yılında yürürlüğe giren AB ile Gümrük Birliği Antlaşması sonucunda tarımda dış ticaretin kuralları yeniden şekillenmiştir. 1999 yılında Tarım Reformu projesinin uygulanmaya başlamasıyla yeni tarım politikalarına geçilmiş, ancak 1999 ve 2001 krizleri ile birlikte uygulanan istikrar programları, tarım politikalarını da etkilemiştir. Gümrük Birliği'ne geçişle başlayan dönemden günümüze kadar ise tarım sektöründe en önemli belirleyici etkenin AB süreci olduğu söylenebilir.

İçeriğinde süt, şeker ve tahıl bulunan işlenmiş tarım ürünleri dışındaki tarım ürünleri temelde Gümrük Birliği Antlaşması'nın kapsamı dışında bırakılmıştır. Türkiye'nin rekabet üstünlüğü olan salça-meyve suyu gibi çeşitli alanlar da Gümrük Birliği kapsamı dışında kalmıştır.<sup>27</sup> İşlenmiş tarım ürünlerinde Türkiye ihracatçı ülkeler arasında yer almasına karşın, AB ile ticarete ülkemiz ithalatçı ülke durumundadır. Nitekim Türkiye'nin işlenmiş tarım ürünleri ithalatında, Birliğin payı geçmiş yıllar ortalaması olarak %90 civarındadır. Bu kapsamda AB ile gerçekleşen işlenmiş tarım ürünleri ticaretine ilişkin veriler, Gümrük Birliği Antlaşması'nın ülkemiz dış ticaretindeki dengeleri giderek AB lehine bozduğunu göstermektedir.

Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan antlaşmalar ülkemizde 2000'li yıllarda uygulanan tarım politikalarının temelini belirlemiştir. IMF ile 1999 yılı Aralık ayında imzalanan Standby Antlaşması ve Dünya Bankası ile 2001 yılında imzalanan Tarım Reformu Uygulama Projesi Antlaşması'nın hükümleri, iktidardaki hükümetlerin değişmiş olmasına karşın, bazı istisnalar dışında neredeyse tamamen uygulanmıştır.<sup>28</sup>

3 Ekim 2005 tarihinde AB ile imzalanan Müzakere Çerçeve Belgesi, tarım sektörü için uygulanması çok zor hükümler getirmiştir. Katılımla birlikte tarım sektörünün yapısal politikalarında ve kişilerin serbest dolaşımında kalıcı

<sup>27</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.e.*, s.165.

<sup>28</sup> Tayfun Özkaya, Gökhan Günaydın ve diğerleri, "Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapıdaki Değişimler", TZM VII.Teknik Kongresi, Ankara, Ocak 2010, s.7.

derogasyonların getirilebileceğinin belirtilmesi, fasılların açılış ve kapanışında performans kriterlerinin konulacağına ifade edilmesi ve müzakereler tamamlansa da üye ülkelerin hazmetme kapasitelerini değerlendirme yetkisine sahip olmaları, AB üyelerinin tarım alanı ve üretici sayısının büyüklüğü dolayısıyla Türkiye'ye yaklaşımını özetlemektedir.<sup>29</sup>

#### **1.4.GATT/DTÖ ve Dünya Tarımındaki Gelişmeler**

II. Dünya Savaşı sonrasında yürürlüğe giren GATT ile birlikte dünya ticaretinin serbestleştirilmesine ilişkin küresel düzenlemeler hukuki bağlayıcılık kazanmıştır. Küresel çapta ticaretin serbestleştirilmesi düzenlemeleri, 1995 yılında DTÖ'nün faaliyete geçmesiyle birlikte ilgili örgütün çatısı altında belirlenmeye ve uygulanmaya başlamıştır. Dünya ticaretinin serbestleştirilmesi çalışmaları, ağırlıklı olarak sanayi ürünlerini kapsamış, bu süreçte öncelik, sanayi ürünlerinin serbestleştirilmesinde olmuştur.<sup>30</sup> Dünya tarımının en önde gelen aktörleri olan ABD ve AB, hem tarımsal üretimin yüksekliği, hem de dünya siyasetindeki ağırlıklı rolleri nedeniyle dünya tarımsal ticaretinde de başrolü oynamaktadırlar. 1947 yılında GATT'ın kuruluşundan 1995 yılında Uruguay Turu sonucunda DTÖ Tarım Antlaşması'nın yürürlüğe girmesine kadar, ABD ve AB'nin çabalarıyla tarım sektörü ticaretin serbestleştirilmesi amacıyla yürütülen görüşmelerin kapsamı dışında tutulmuştur.

Çok taraflı bir müzakere süreci olan GATT, ilk yıllarında tarife indirimlerine öncelik vermiş, ilerleyen yıllarda ise tarife dışı engellerin kaldırılmasını gündemine almıştır.<sup>31</sup> GATT, sanayi ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesine ilişkin küresel düzenlemeler getirmiş ancak, dünya tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesinde başarılı olamamış ve bu nedenle tarım ürünleri ticareti çeşitli pazara giriş engelleriyle korunmuştur. Dünya tarım ürünleri ticaretine ilişkin küresel düzenlemeler Uruguay Turu sonucunda, 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte bağlayıcılık kazanmıştır.

<sup>29</sup> Tayfun Özkaya, Gökhan Günaydın v.d., a.g.m., s.7.

<sup>30</sup> Elif Uçkan Dağdemir, *AB Politikaları Çerçevesinde Tarım Ürünleri Ticareti*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009, s.59.

<sup>31</sup> Elif Uçkan Dağdemir, *a.g.e.*, s.60.

II. Dünya savaşından sonraki yıllarda, özellikle de 1970'lerde tarımda yaşanan üretim ve verim artışı sebebiyle dünya tarım ürünleri ticareti, muazzam bir büyüme göstermiştir. Ancak 1980'li yıllarda dünya tarım ürünleri ticareti durgunluğa girmiş ve bu durgunluk tarımsal üretimini dış talebe bağlamış olan, başta ABD olmak üzere AB ve diğer gelişmiş ülkelerin tarımsal ürün ticaretine kısıtlamalar uygulamasına sebep olmuştur. Tarımsal ürün ihracatında sübvansiyon uygulamaları olarak kendini gösteren bu kısıtlamalar, ABD ve AB arasında uzun yıllar süren ve dünya piyasalarını paylaşmaya yönelik bir "sübvansiyon savaşı"na dönüşmüştür.<sup>32</sup>

Uruguay Turu müzakerelerinde dünya tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi görüşmeleri pazara giriş, ihracat sübvansiyonları ve iç destekler üzerinden sürdürülmüştür.<sup>33</sup> 1986-1994 Uruguay Turu görüşmelerinin en önemli sonucu, uluslararası bir örgüt olan DTÖ'nün kurulması olmuştur. Diğer önemli bir sonuç ise, dünya ticaretinin serbestleştirilmesi kapsamı dışında tutulan tarımın da çok taraflı ticaret görüşmelerine dahil edilmesidir.

Uruguay Turu görüşmeleri, tarımın alt sektörlerinde koruma duvarlarının indirilmesi veya tarımsal ticarete tarife dışı engellerin ortadan kaldırılması konularında başarı sağlayamamıştır. Ancak, bu görüşmelerde tarım sektörünün pazarlık masasına yatırılarak o güne kadar koruduğu ayrıcalıklı konumdan çıkarılması önemli bir gelişmedir.<sup>34</sup> Uruguay Turu Antlaşması ihracat, pazara giriş ve iç pazar desteği konularında serbestleştirme öngörmüş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için üretim aşamasında sağlanan desteklere de kısıtlamalar getirmiştir.<sup>35</sup>

Dünya tarım ürünleri ticaretine uygulanan miktar kısıtlamaları ve sübvansiyonların kullanımı, antlaşma ile kurallara bağlanmıştır. Aynı zamanda üye ülkelerin ilgili kuralların gereklerini yerine getirebilmesi için ülkelere özgü taahhüt takvimleri belirlenmiştir. Antlaşma'nın en karmaşık ve zayıf kalan yönü ise iç desteklerin uygulanmasına ilişkin düzenlemelerdir. Antlaşma, tarım sektörüne verilen iç destekleri dört farklı sınıfa ayırmıştır. "Kırmızı kutu" kapsamına giren iç desteklerin sürdürülmesi yasaklanmıştır. "Sarı kutu (amber kutu)" kapsamına giren

<sup>32</sup> Elif Uçkan Dağdemir, *a.g.e.*, s.72.

<sup>33</sup> Elif Uçkan Dağdemir, *a.g.e.*, s.78.

<sup>34</sup> Mustafa Acar, *a.g.e.*, ss.30-31.

<sup>35</sup> Mustafa Acar, *a.g.e.*, s.31.

desteklerin aşamalı olarak azaltılması öngörülmüştür. "Yeşil kutu" ve "mavi kutu" kapsamındaki desteklerin ise uygulanmasına izin verilmiştir. Üretim miktarından ve piyasa fiyatından bağımsız olarak, üreticinin gelirini tarım ürünleri piyasasını etkilemeden artırmaya yönelik bir destekleme biçimi olan *üretimden bağımsız gelir desteği*, "yeşil kutu" kapsamında yer almıştır.<sup>36</sup>

Tablo 3: Uruguay Turu Tarım Antlaşmasının Başlıca Koşulları<sup>37</sup>

Konu	Kurallar	Liberalizasyon	İstisna veya Özel Durumlar/Garantiler
Pazara Giriş (İthalat) Engelleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarife-dışı engellerin tarifeye dönüştürülmesi</li> <li>Tarife-oranı kotaları konulması</li> <li>Tüm tarifelerin üst sınırla bağlanması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifelendirme sonucu oluşan üst sınır tarifelerin düşürülmesi</li> <li>GÜ*: 6 yılda %36, her kalemde % 15 tarife indirimi</li> <li>GOÜ**: 10 yılda %24, her kalemde % 10 tarife indirimi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarife-oranı kotaları yoluyla ihracatçılara pazara giriş garantisi</li> <li>İthalatçılar için özel korunma önlemleri</li> </ul>
İhracat Sübvansiyonları	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mevcut ihracat sübvansiyonlarına limit konulması</li> <li>Yeni sübvansiyonların yasaklanması</li> <li>Taahhütlerde yer almayan mallara ihracat sübvansiyonu verilmemesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sübvansiyonlu ihracatın azaltılması</li> <li>GÜ: 6 yılda değer bazında %36, hacim bazında %21 azaltılması</li> <li>GOÜ: 10 yılda GÜ'lerin 2/3ü (%24) oranında azaltılması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gıda yardımı kurallarına uyum</li> <li>İhracat kredileri için sonraki bir tarihte görüşme</li> </ul>
İç Destekler (Üretim Desteği)	<ul style="list-style-type: none"> <li>İzin verilen sübvansiyonlar için "yeşil kutu" tanımlaması</li> <li>İzin verilmeyen iç destekler için "kırmızı kutu"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fiyatı doğrudan etkileyen, ticaret bozucu desteklerin azaltılması</li> <li>GÜ: 6 yılda toplam destek ölçüsünde %20 azaltılması</li> <li>AGÜ***: 10 yılda %13.3 azaltılması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bazı GOU sübvansiyonlarına istisna</li> <li>Üretimi sınırlama amaçlı desteklere istisna</li> </ul>

\*GÜ: Gelişmiş Ülkeler \*\*GOÜ: Gelişmekte Olan Ülkeler \*\*\*AGÜ: Az Gelişmiş Ülkeler

DTÖ Tarım Antlaşması'nı, DTÖ'ye üye ülkelerin taahhütleri doğrultusunda korumacılığın azaltılması sürecini başlatan bir antlaşma olarak görmek gerekmektedir. Çünkü antlaşma yürürlüğe girerken, antlaşmanın içerdiği düzenlemelerin serbestleştirme sürecini başlatan düzenlemeler olduğu ve sürecin

<sup>36</sup> Elif Uçkan Dağdemir, *a.g.e.*, s.134.

<sup>37</sup> Mustafa Acar, *a.g.e.*, s.33.

yeni düzenlemelerle daha ileriye götürülmesi gerekliliği üzerinde uzlaşmıştır. Antlaşma kapsamındaki taahhütler 1995-2004 yılları arasında gerçekleştirilmesi gereken taahhütlerdir ve bu süre içinde 2005 yılı ve sonrasına ait yeni taahhütler üzerinde uzlaşılması gerekmektedir. Antlaşma'nın öngördüğü şekilde serbestleşme sürecinde daha da ilerlemeye ve yeni taahhütler üzerinde uzlaşmaya yönelik görüşmeler, 2000 yılının başından itibaren "İleri Tarım Müzakereleri" adı altında yürütülmektedir.<sup>38</sup>

Dünya Ticaret Örgütü Antlaşması ile yapılan düzenlemelerin etkisiyle dünya tarımında yaşanan gelişmeleri Uruguay Turu öncesine de bakarak değerlendirdiğimizde, gelinen süreçte şunlar söylenebilir:

Çokuluslu tarım ve gıda şirketleri, tarım kesiminde egemenliklerini Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası, IMF ve AB Ortak Tarım Politikası aracılığıyla pekiştirmişlerdir. DTÖ tarafından düzenlenen turlar çokuluslu şirketlerin çıkarlarına hizmet etmiş, GATT Uruguay Turu ile tarım sektörünün de serbest piyasa içine girmesi tartışılmaya başlanmış ve neticede bunda başarı sağlanmıştır. Tarımın serbest piyasa içine çekilmesiyle çokuluslu tarım, gıda ve ecza şirketleri, küçük üreticilere karşı önemli bir kazanım elde etmişlerdir.<sup>39</sup> G-33 adı altında bir araya gelen Brezilya, Endonezya, Çin ve Hindistan liderliğinde gelişme yolundaki ülkeler, liderliğini ABD'nin yaptığı DTÖ müzakerelerinde "tarım ürünlerinin de koşulsuz serbest ticareti" fikrinin, sadece gelişmiş ülkelere ve çokuluslu şirketlere yaradığını, bu yaklaşımın gelişmiş ve gelişmekte ülkeler arasındaki ölçek ekonomisi ve teknoloji üstünlüğüne dayalı rekabet gücü farklılıklarını dikkate almadığını savunmuşlardır.<sup>40</sup>

Uruguay Turu Tarım Antlaşması kapsamında, Türkiye gelişme yolundaki ülke statüsü ile gümrük vergileri ve dışsattım sübvansiyonlarında taahhüt indirgeme sürecini 1994–2003 yılları arasında tamamlamıştır. Türkiye, dış satım sübvansiyonlarına tarım bütçesinin küçük bir kısmını ayırdığından indirgeme sürecinin sonunda, ülke pozisyonunu zorlamamıştır. DTÖ'ye kote edilen gümrük

<sup>38</sup> Elif Uçkan Dağdemir, *a.g.e.*, 2009, s.77-78.

<sup>39</sup> Abdullah Aysu, *Avrupa Birliği ve Tarım*, Kalkedon Yayınevi, İstanbul, 2010, s.11.

<sup>40</sup> TOBB, *Türkiye Tarım Sektörü Raporu*, 2013, s.64. (Erişim: 12.12.2014)

[http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/turkiye\\_tarim\\_meclisi\\_sektor\\_raporu\\_2013\\_int.pdf](http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/turkiye_tarim_meclisi_sektor_raporu_2013_int.pdf)

vergilerinin çok yüksek olmasından dolayı on yıllık süreç sonunda, iç pazarın korunmasında zafiyet oluşmamıştır. Bu sebeplerin de etkisiyle, DTÖ Uruguay Turu Tarım Antlaşması'nın, Türkiye'nin tarımsal yapısı üzerinde doğrudan yıkıcı bir etkisi olmamıştır.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Tayfun Özkaya, Gökhan Günaydın vd., a.g.m., s.8

## II. BÖLÜM: AB'NİN ORTAK TARIM POLİTİKASI (OTP)

### 2.1.AKÇT'den AB'ye Bütünleşme ve Ortak Tarım Politikası Oluşturmanın Sebepleri

II. Dünya savaşında büyük yıkım yaşanan Avrupa'da savaş sonrası; barış, ortak değerler etrafında toplanma ve ekonomik alanda işbirliği rüzgarları esmeye başlamıştı. Avrupa bütünleşmesinin ilk adımı, 1951 yılında imzalanan Paris anlaşmasıyla Belçika, Fransa, İtalya, Federal Almanya Cumhuriyeti, Lüksemburg ve Hollanda'nın kömür ve çelikte ortak pazarın sağlanması amacıyla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kurmalarıyla atılmıştır. AKÇT'nin başarısı üzerine altı üye devlet tarafından 1957 tarihinde Roma Antlaşması imzalanarak ortak bir pazara dayalı Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Kurumu (EURATOM) hayata geçirilmiştir. AET'nin nihai hedefi olarak Avrupa'nın siyasi bütünlüğe ulaşması amaçlanmış, bunun için malların, hizmetlerin, sermayenin ve emeğin serbestçe dolaştığı bir ortak pazar ve gümrük birliğinin kurulması öngörülmüştür. 1965 yılında Brüksel Antlaşmasıyla bu üç topluluk, Avrupa Topluluğu (AT) adıyla bir çatı altında birleştirilmiştir. Mamul mallarda gümrük vergileri 1 Temmuz 1968'de altı ülke arasında tamamen kaldırıldı. Danimarka, İrlanda ve İngiltere'nin topluluklara katılmak için başvurusunun ardından ilk genişleme 1973'te gerçekleşti. 1981'de Yunanistan, 1986'da İspanya ve Portekiz'in üyeliği bunu izledi. İsveç, Avusturya ve Finlandiya 1995'te Birliğe katıldı. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovenya, Kıbrıs ve Malta 1 Mayıs 2004'te Avrupa Birliği'ne katıldı. Bulgaristan ve Romanya ise 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren AB'ye katıldı. Ekim 2005'te Türkiye ile birlikte üyelik müzakerelerine başlayan Hırvatistan'ın Temmuz 2013'te AB'ye katılmasıyla Birliğin üye sayısı 28'e ulaşmış oldu.

AB'de Gümrük Birliği'nin 1968 yılında gerçekleşmesinin ve geçiş döneminin sona ermesiyle, OTP'nin yürürlüğe girişinin ardından geçen zaman içinde işgücünün serbest dolaşımı, sermayenin serbest hareketliliği konularında da önemli ilerlemeler

sağlandı. 1 Ocak 1993 de Maastricht Antlaşması ile "Tek Pazar"a geçişle birlikte AB'nin gerçek bir ekonomik ve siyasal birliğe dönüşü yolunda önemli bir adım atılmıştır. "Avrupa Birliği" kavramının ilk olarak kullanıldığı 1992 Maastricht Antlaşması ile topluluk kurumları güçlendirilerek daha geniş yetkilere sahip olmuş ve böylece Avrupa Birliği (AB) doğmuştur. Maastrich Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması)'na göre AB'nin üç sütunu; Avrupa Topluluğu, Ortak Güvenlik ve Dış Politikası ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği ayaklarıdır. Maastricht Antlaşması, 1999'a kadar parasal birlik, ortak dış ve güvenlik politikası, adalet ve içişlerinde yeni ortak politikalar oluşturmayı hedeflemiş, ancak, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda bazı üyelerin isteksiz olması sonucunda kısmen başarılı olunabilmiştir.

Ortak Tarım Politikası, AB'nin en eski ortak politikasıdır. OTP aynı zamanda AB'nin, bütçeden en fazla pay alan (yaklaşık yarısı), en kapsamlı (toplam mevzuatın yaklaşık yarısı) politikasıdır. Bu faktörlerinde etkisiyle, OTP başlangıcından bu yana AB'nin en fazla tartışılan ortak politikası olmuştur.<sup>42</sup> II. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında avrupada ortaya çıkan gıda yetersizliği karşısında gıda arzının güvence altına alınması, topluluğun kurulduğu yıllarda aktif nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörü çalışanlarının gelir düzeyinin fiyat dalgalanmaları karşısında korunması, ulusal tarım politikaları ve piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkların giderilmesi gerekliliği ortak tarım politikası oluşturulmasının başlıca nedenlerindedir.<sup>43</sup>

Avrupa'da tarım alanında ortak hareket arayışı Avrupa Topluluğu'nun kurulmasından öncelere dayanır. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ile kömür konusunda bir "Siyah Havuz" oluşturulmaya çalışılırken, yine 1950'li yıllarda tarımsal ürünler konusunda Avrupa'da bir "yeşil havuz" oluşturulma çabası da görülmektedir. Avrupa ülkelerinde çeşitli öneriler geliştirilmekle birlikte, başını Fransa'nın çektiği, tarım ürünleri ihracatını genişletmek ve AKÇT'den sonra tarım alanında da Avrupa'da bir Topluluk kurma çabaları önem kazanmıştır.<sup>44</sup> Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kuruluş antlaşmasını hazırlamak üzere 1955 yılında

<sup>42</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları*, İKV Yayınları, İstanbul, 2006, s.6.

<sup>43</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...*, a.g.e., s.9.

<sup>44</sup> Gülcan Eraktan, "Oluşumundan Günümüze Yaklaşımlar, Gelişmeler ve İzlenen Çizgiler", ETCF, *Türk İş Dünyası İçin AB Mevzuatı*, TOBB Yayınları, Ankara, 2009, s.8.

avrupa ülkelerinin dışişleri bakanlarından oluşan bir komite Belçikalı devlet adamı Paul Henri Spaak başkanlığında toplanmıştır. Nisan 1956'da antlaşma taslağı tamamlanmış ve hazırlanan raporda, “içerisinde tarım sektörünün yer almadığı bir ortak pazarın kurulamayacağı” belirtilmiştir.

Bu rapora göre, tarım ürünlerinde ortak bir pazarın oluşturulabilmesi için üç koşulun yerine getirilmesi zorunlu kılınmıştır. Birinci koşul; üye ülkeler arasında ticari engelleri, kotaları, gümrük vergilerini, mevsimlik kısıtlamaları ve ihracat sübvansiyonlarını kaldıracı politikaların uygulanmasıdır. İkinci koşul; ülkelerin ulusal tarım politikalarından vazgeçmesi ve ortak bir tarım politikasının izlenmesidir. Üçüncü koşul ise; fiyat düzeylerinde ve tarımsal girdi sanayilerinde maliyet farklılıklarına neden olan uygulamalarda uyum için bir geçiş dönemi uygulanmasıdır.<sup>45</sup> Ortak Tarım Politikası'nın oluşumu aşamasında; üye ülkelerin tarım kesimlerinin büyüklüğü, yapısal farklılıkları, yetiştirilen tarım ürünlerinin farklılığı, tarımsal istihdam düzeyleri, gelişmişlik seviyeleri ve ülke bazında uygulanan destekleme politikaları arasındaki farklılıklar ortak politikaların oluşturulması konusunda ciddi güçlükler neden olmuştur. Roma Antlaşması ile alınan kararlar, Ortak Tarım Politikası'na başlangıç teşkil etmiş ancak ortaya çıkan güçlükleri bertaraf etmek için, Roma Antlaşması'nın hemen ardından 1958 yılında Stresa'da yapılan yeni bir toplantıyla Ortak Tarım Politikası tartışılmıştır.<sup>46</sup> Yasal zemini AET'yi kuran Roma Antlaşması ile oluşturulmuş olan Ortak Tarım Politikası'nın ilkeleri 1958 yılında yapılan Stresa Tarım Konferansı'nda şekillenmeye başlamış, 1960 yılında da Ortak Tarım Politikası adı altında bir Birlik politikası geliştirilmiştir.

Roma Antlaşması'nın 38-47'nci maddeleri ile (Amsterdam Antlaşmasıyla yeni 32-38'inci maddeler) yasal çerçevesi belirlenen OTP 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile resmiyete kavuşmuştur.<sup>47</sup> Avrupa Birliği Ortak Tarım

<sup>45</sup> Gülcan Eraktan ve Necat Ören, “AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri”, Türkiye Ziraat Mühendisliği VI. Teknik Kongresi, 1. Cilt, 3-7 Ocak 2005, Milli Kütüphane, Ankara, ss.23-33 ; Aktaran Ümit Güner, Ekonominin AB'si..., s.94-95.

<sup>46</sup> Fevzi Rifat Ortaç vd., *AB Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan Tarımsal Fiyatlama Politikaları*, Gazi Kitapevi, Ankara, 2006, s.33-34.

<sup>47</sup> Özer Özçelik ve Güner Tuncer, “AB Tarım Sektörünün Kısmi Analizi ve AB Ortak Tarım Politikası”, *Ekonominin AB'si*, Edt. Ümit Güner, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008, s.95

Politikası, 1968 yılı Temmuz ayında geçiş döneminin bitmesiyle birlikte yürürlüğe girmiştir. Roma Antlaşmasının E Kısmı "İlkeler" bölümünde, Avrupa Ekonomik Topluluğunun kuruluş amaçlarına erişebilmesi için tarım alanında bir ortak politikanın oluşturulması öngörülmüştür.<sup>48</sup> Roma Antlaşması'nın 40-47'nci maddelerinde; Ortak Tarım Politikası'nın geçiş dönemi boyunca kademeli olarak gerçekleştirilmesi, Ortak Tarım Politikası'nın amaçlarına ulaşılabilmesi için ortak piyasa düzeni ve faaliyetler için fon oluşturulması, mesleki eğitim ve araştırmaların geliştirilmesi, tarımda rekabet için düzenlemelerin yapılması, Ortak Tarım Politikası'nın ana hatlarını belirlemek için konferanslar düzenlenmesi, geçiş döneminde uyulması gereken kuralların belirlenmesi, fark giderici vergilerde komisyonun yetkisi ve verginin uygulanma esasları, Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görevleri ve organları yer almaktadır.

Roma Antlaşması ile ortaya konulan OTP'nin amaçları; sektöre teknik ilerlemeleri aktarmak, üretim faktörlerinin optimum kullanımını sağlamak suretiyle tarımsal verimliliği arttırmak, tarım ürünleri arzında sürekliliği sağlamak, tarım pazarlarını istikrara kavuşturmak, tarım sektöründe çalışanların gelirlerini ve yaşam düzeyini yükseltmek, tüketicilerin uygun fiyatlarla tarım ürünlerine erişmelerine olanak sunmak olarak belirlenmiştir.<sup>49</sup>

Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesinde tarım sektörü, bütünleşmenin en sorunlu ayağı olmuştur. Almanya sanayi ürünlerini serbest dolaşıma almak isterken, Fransa tarım ürünlerinin serbest dolaşımını istemiştir. Sanayi mallarının gümrük birliğine dahil edilmesi karşılığında, tarım ürünleri ticareti de serbestleşir. Ancak, tarım sektöründe koruma ulusal boyuttan çıkarılarak topluluk boyutuna genişletilmiştir.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Gülcan Eraktan, "Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikaları", *Avrupa Birliği Politikaları*, Der. Çağrı Erhan, İmaj Yayınevi, Ankara, 2008, s.87.

<sup>49</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.e.*, s.96.

<sup>50</sup> Gülcan Eraktan ve Necat Üren, "AB Ortak Tarım Politikası Reform ...", s. 23-24.

## 2.2.Ortak Tarım Politikasının Esasları

OTP, Roma Antlaşmasının getirdiği kurallar çerçevesinde oluşturulmuştur. Roma Antlaşması II. Kısımda ele alınan Topluluğun Temelleri bölümünde, üçüncü başlık tarıma ayrılmıştır. Roma Antlaşması'nın getirdiği kurallar, temeli aynı kalmakla birlikte, Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma (Maastricht) ile Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (Lizbon Antlaşması) çerçevesinde maddelerin içeriği, numaralanması ve karar almadaki yetki paylaşımları açısından bazı değişikliklere uğramıştır. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması sonrası geçerli olan OTP ile ilgili kurallar Birlik içi faaliyetler ve politikaların ele alındığı Üçüncü Kısım III. Başlık altında bulunmaktadır. Başlık "Tarım ve Balıkçılık" olarak adlandırılmış olup tarım ve balıkçılıkla ilgili maddeler 38-44'üncü maddelerdir.<sup>51</sup> Lizbon Antlaşması'nın 38'inci maddesine göre; Birlik, ortak bir tarım politikası belirler ve uygular. İç pazar, tarım sektörünü ve tarım ürünleri ticaretini de kapsar. Tarım ürünleri; toprak, hayvancılık ve balıkçılık ürünlerini ve bu ürünlerden ilk işleme aşamasında elde edilen ürünleri ifade eder. Ortak Tarım Politikası'nın hedefleri Antlaşmanın 39'uncu maddesinde belirtilmiştir. 40'ıncı maddede, belirlenen bu hedeflere ulaşmak amacıyla ortak bir tarım piyasaları düzeni oluşturulacağı, bu düzenin ürüne göre gerçekleşme şekilleri ve 41-44'üncü maddelerde ise, OTP'nin ana hatlarının belirlenmesi için bir konferansın toplanması ve hedeflere ulaşmak amacıyla alınabilecek yöntemler ile alınacak tedbirler ifade edilmiştir. Ortak Tarım Politikası'nın üç ana hedefi vardır: tarımsal üretimde kendine yetme ve üretim artışını garantilemek, tüketiciye ucuz gıda temin etmek ve tarımsal üreticilerin refahını arttırmak.

İlk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası 1962 yılında resmen hayata geçirilmiştir. Ortak Tarım Politikası, AB üyesi ülkelerde tarım politikalarının ortak bir çerçevede yürütülmesini sağlar. Tarımın gelişmesi için izlenecek politikalar ile üye ülkelerin tarım piyasalarının düzenlenmesini kapsar. Bu politikalar; piyasalar ve fiyatlar, dış ticaret, yapı ve

---

<sup>51</sup> Gülcan Eraktan, "Ortak Tarım ve Balıkçılık ...", s.87.

finansman politikaları gibi ögelerden oluşur.<sup>52</sup> OTP, temelde “ortak bir pazar kurulması” esasına dayandırılmıştır. Bu amaçla, Ortak Piyasa Düzenlemesi (OPD) tarımsal ürünler için sektör bazında oluşturulmuştur. OPD, her bir ürün<sup>53</sup> için belirlenen, üretim ve pazarlama koşulları değerlendirilerek yapılan düzenlemelerdir. Tarımsal ürünlerin serbest dolaşımı ve rekabetinin güvence altına alınması hususları OPD oluşturulurken özellikle dikkate alınmaktadır. Ortak piyasa düzenlemesi; topluluk içi serbest dolaşım, fiyat ve müdahale, üçüncü ülkelerle ticaret ve rekabet politikalarını kapsamaktadır.<sup>54</sup>

Avrupa Birliği üye ülkelerinin tarım politikaları, Ortak Tarım Politikası tarafından belirlenen ortak fiyatları koruma amaçlı olup siyasi ve ekonomik anlamda bütünleştirici bir dizi kurallar çerçevesinde işler. OTP'nin bu işleyişinin üç temel ilkesi vardır.<sup>55</sup>

Bunlar;

- i) Tek Pazar
- ii) Topluluk Tercihi
- iii) Mali Dayanışma

İlkeleridir.

i) *Tek Pazar:*

Tek Pazar, Toplulukta tarımsal alanda bir ortak pazarın tesis edildiği, ticarete engellerin ve rekabeti bozacak müdahaleci yardımların (sübvansiyonlar) sonlandırılarak rekabetin sağlandığı, ticarete gümrük vergilerinin ve tarife dışı engellerin bulunmadığı, tarımsal ürünlerin bir üye devletten diğerine serbestçe dolaşabildiği pazardır. Tarım alanında ortak fiyatlar ve ortak rekabet kuralları

<sup>52</sup> Yüksel Yalova, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye*, Alp Yayınevi, Ankara, 2007, s.20.

<sup>53</sup> AB Ortak Piyasa Düzenine dahil 22 ürün grubu vardır. Bunlar: 1.Tahıllar, 2.Yağlı tohumlar, 3.Pamuk, 4.Pirinç, 5.Zeytinyağı 6.Niştalık Patates, 7.Proteinli bitkiler, 8. Tütün, 9.Şerbetçiotu, 10.Yaş meyve-sebze, 11.İşlenmiş meyve-sebze, 12.Şeker, 13.Kurutulmuş yem, 14. Şarap, 15. Keten-Kenevir, 16. İpekböceği, 17.Süt ve süt ürünleri, 18. Yumurta, 19. Sığır-Dana eti, 20.Koyun-Keçi eti, 21. Domuz eti, 22. Kümes hayvanları,

<sup>54</sup> Cengiz Sayın, Nisa Mencet Yelboğa v.d., *AB Ortak Tarım Politikası, Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Yaş Meyve Sebze Piyasasının Değerlendirilmesi*, APGEM, Antalya, Temmuz 2012, s.16.

<sup>55</sup> Abdullah Aysu, *a.g.e.*, s.32.

belirlenerek tarımsal ürünlerin dolaşımında uygulanan muamele ve kurallar uyumlaştırılacaktır. Bu çerçevede, üye ülkeler arasında gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları aşamalı olarak kaldırılmış, *Tek Pazar* ilkesi ile ilgili en somut adım, 1967 yılında ortak gümrük tarifelerinin ve tahıl ürünleri için ortak fiyatların uygulamaya konması ile atılmıştır.

Tek Pazar ilkesinin yürürlüğe konulabilmesi için üye ülkelerin kullanacakları kural ve mekanizmaların topluluk tarafından tek bir çatı altında yürütülmesi gereklidir. Tek Pazar uygulaması sonucu tek bir fiyatın oluşması planlanmış, ancak ortak fiyat oluşumlarının piyasa mekanizmaları yerine idari kararlarla belirlenmesi sebebiyle bu durum gerçekleşmemiştir.<sup>56</sup>

#### ii) *Topluluk Tercihi:*

Ulusal pazarlarda üretilen tarımsal ürünlerin alım satımına öncelik verilmesidir. Böylelikle, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki tarım sektörünün topluluk dışı rekabete karşı korunması amaçlanmıştır. Topluluk içi tarımsal üretimin, yabancı ürünlerin rekabetinden ve dünya piyasalarındaki dalgalanmalardan koruması işlevi, ortak tarım politikası kapsamında oluşturulacak dış alım ve dış satım mekanizmalarınca yerine getirilecektir.

Üye ülke üreticilerinin ucuz rekabete karşı korunması için iki temel koruma mekanizması geliştirilmiştir. Bu mekanizmalardan birincisi, üçüncü ülkelerdeki fiyatlar ile üye ülkelerdeki fiyatların dengelenmesi amacıyla ithalattan “prelevman” adlı değişken vergi alınmasıdır. Bu vergi, Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması ile yerini gümrük tarifelerine bırakmıştır. İkinci mekanizma ise üye ülke ürünlerinin üretim fazlası tarım ürünlerini üçüncü ülkelere satabilmek amacıyla ihracata teşvik uygulamalarının yürürlüğe konulmasıdır.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Candan Armağan, “Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası”, 5. Baskı, İKV, 15 Soruda 15 AB Politikası Serisi, İstanbul 2005, s.8 ; Aktaran: Ümit Güner, *Ekonominin AB'si*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008, s.98.

<sup>57</sup> Faruk Yücel, “AB Ortak Tarım Politikası ve Değerlendirme”, Yeni Türkiye Dergisi, AB Özel Sayısı, 2000, s.1413 ; Aktaran: Ümit Güner, s.99.

*iii) Mali Dayanışma:*

Tek pazar ve topluluk tercihi ilkeleri çerçevesinde, yapılacak olan harcamaların ortak bir bütçe ve bütün üye ülkelerin katkısıyla karşılanmasıdır. Ortak Tarım Politikası'na yönelik harcamalar üye ülkeler tarafından karşılanırken, Ortak Tarım Politikası çerçevesinde alınan vergilerden sağlanan gelirler de Topluluğun ortak geliri kabul edilmektedir.<sup>58</sup> Ortak Tarım Politikası'nın uygulanması için gerekli parasal harcamalar üye ülkelerin ortak olarak kurdukları Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'ndan (2007 yılı sonrası ikiye ayrılmıştır: Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu) ödenmektedir. Mali dayanışma ilkesi, ortak olarak belirlenen ve uygulanan tarım politikası önlemlerinin finansmanının da ortak olarak Birlik bütçesinden karşılanmasıdır.

## **2.3.OTP'nin Yürütülmesinde Rol Oynayan Yapılar**

### **2.3.1.Müdahale Kurumları**

Müdahale Kurumları, tarımsal ürünlerin fiyat düzenlemeleri, sübvansiyonlar, müdahale alımları, kalite ölçütleri, depolama, iç ve dış satışlardan sorumlu kuruluşlardır.<sup>59</sup> Müdahale kurumları; kapsamlarına giren ürünlerde piyasa düzenlemesi yapmak, kota uygulaması yapmak, müdahale alımlarında bulunmak, müdahale alımında bulunduğu ürünleri depolamak, dışalım ve dışsatım sertifikaları düzenlemek, tohumluk üretimini desteklemek, ürünlerin pazarlanması için nakliye ve ambalajlama giderlerine destek olmak, hammaddenin işlenmesi aşaması için destek sağlamak v.b. gibi geniş bir faaliyet alanına sahiptirler.<sup>60</sup>

AB üyesi ülkelerin tümünde en az bir tane müdahale kurumu vardır. Üye ülkelerin bazılarında müdahale kurumlarının yönetimleri kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşurken, bazı ülkelerde bakanlıkların bünyesinde örgütlenmekte ve gözetimleri altında çalışmakta, bazı üye ülkelerde ise ödeme kurumlarının çatısı

<sup>58</sup> Candan Armağan, a.g.e., s.100.

<sup>59</sup> Abdullah Aysu, a.g.e., s.100.

<sup>60</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.138.

altında faaliyetlerini sürdürmektedirler. AB üyesi ülkelerde bulunan müdahale kurumları tarımsal ürünlerin bir kısmı ya da tümü için faaliyette bulunabilmektedir. Müdahale kurumlarının birden fazla olduğu ülkelerde ise, ürün grupları bazında kurumlar uzmanlıklarına göre faaliyet göstermektedir.

### 2.3.2.Ödeme Kurumları

Ödeme Kurumları, müdahale alımları ödemeleri ile doğrudan gelir ödemelerini gerçekleştirirler. Üye devletler, OTP'nin finansmanında kendi kanunlarına göre hareket ettiklerinden ödeme kurumlarının idari yapıları da ülkeler arasında farklılık gösterir. Ödeme Kurumları ayrıca, Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (FEOGA) tarafından karşılanan tarım politikaları ödemelerinin denetlenmesinden sorumludur. Ödeme konusu faaliyetlerin; piyasa düzenlerine uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılmasını, muhasebe kurallarına uyulmasını kontrol eder.<sup>61</sup> Üye ülkelerde ülke çapında faaliyet göstermek üzere bir tek ödeme kurumunun bulunması esas olmakla birlikte, Avrupa Komisyonu'nun uygun görüşü alınmak şartıyla, bir ülkede birden fazla ödeme kurumu kurulabilmektedir. (7 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü)<sup>62</sup> Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde 100 civarında ödeme kurumu bulunmaktadır. Bu çerçevede, Almanya'da 23, İspanya'da 19, Fransa'da 13, Hollanda'da 10, İngiltere'de 8, İtalya'da 4, Lüksemburg, İrlanda, Finlandiya, İsveç, Danimarka, Yunanistan'da 1'er adet ödeme kurumu bulunmaktadır. Ödeme kurumlarının yönetim yapıları ve uygulamalarında da ülkelere göre farklılık bulunmaktadır. Bazı ülkelerde doğrudan gelir ödemeleri, dışsatım geri ödemeleri ve müdahale alımları tek bir ödeme kurumu tarafından gerçekleştirilirken, bazı ülkelerde ise bu görevleri ayrı ayrı ödeme kurumları yerine getirmektedir.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Abdullah Aysu, a.g.e., s.102.

<sup>62</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.141.

<sup>63</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.142.

### 2.3.3. Entegre İdare Kontrol Sistemi (IACS)

Entegre İdare ve Kontrol Sistemi, Toplulukta tarımsal desteklerin dağıtılmasında temel veriler olan ekilebilir alan ve canlı hayvan varlığını kaydetmeye ilişkin kural ve yöntemleri belirleyip bu çalışmalarını bir programa bağlamak suretiyle, özellikle Güney Avrupa ülkelerinde saptanan yolsuzlukların önüne geçmeyi amaçlayan bir kontrol sistemidir.<sup>64</sup>

Türkiye için hazırlanan 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, kısa vadeli öncelikler arasında hayvan kimlik sisteminin tamamlanması ve arazi parseli tanımlama sistemi gibi diğer unsurlar için hazırlık çalışmalarına başlanması; orta vadeli öncelikler arasında Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin oluşturulması bulunmaktadır.<sup>65</sup>

### 2.3.4. Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN)

Çiftlik Muhasebe Veri Ağı, ölçekleri itibarıyla ticari sayılan tarım işletmelerinin bir örnek veri seti altında değerlendirilmesinin yapılarak, işletmelerin gelirlerinin kayıt altına alınmasını ve Ortak Tarım Politikası uygulamalarının bu işletmeler üzerindeki etkilerini düzenli olarak ölçmeyi amaçlayan bir sistemdir.<sup>66</sup> Veri ağının kurulmasının hukuki temeli 1965 yılında, 79/65 sayılı konsey tüzüğü ile oluşturulmuştur. 85/377/EEC sayı ve 7 Haziran 1985 tarihli komisyon kararı ile (OJ L 220, 17.08.1985, s.1-32) toplulukta tarım işletmelerinin tipolojisi yapılmıştır.<sup>67</sup> AB üyesi ülkelerde her yıl Çiftlik Muhasebe Veri Ağından sorumlu daireler tarafından ticari işletmelerden muhasebe verileri toplanır ve durum sistematik olarak izlenir.

<sup>64</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.145.

<sup>65</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.145.

<sup>66</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.146.

<sup>67</sup> Gülcan Eraktan, "Ortak Tarım ve Balıkçılık Politi...", s.99.

## 2.4. OTP'nin Temel İşleyiş Mekanizmaları

OTP, AB'nin *uluslarüstü (supranational)* özelliğini en iyi ortaya koyan ortak politika alanlarından birisidir. Çoğu doğrudan uygulanabilir hükümler içeren tarım mevzuatı, AB kurumlarının ortak işleyişlerinin sonucu olarak ortaya çıkar.<sup>68</sup> Birliğin kurulduğu yıllarda her ülkenin tarımsal nüfusu, işletme büyüklükleri, üretim sürecinde kullandıkları yöntemler farklıydı. Bütün bu farklılıklar üye ülkeler arasındaki pazar ve fiyat mekanizmalarında uyumsuzluğa sebep olmuş, uyumsuzluğu gidermeye yönelik yapısal politikalar uygulamak gerekmiştir. Bu amaçla ilk olarak 1970'li yıllarda bölgesel ve sektörel farklılıkların giderilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 1980'li yıllarda da "bütünleştirilmiş kalkınma programları" uygulamaya konulmuştur.<sup>69</sup>

### 2.4.1. Karar Alma Mekanizması

Birliğin temel organlarının tamamı OTP'nin oluşumuna katkıda bulunmuştur. OTP'nin yürütülmesinden AB Komisyonu'na bağlı Tarım Genel Müdürlüğü sorumludur. Avrupa Parlamentosu'nda bulunan Tarım Komitesi, tarım ile ilgili Parlamento'ya sunulacak gündem maddelerinin ön hazırlıklarını yürütür. OTP'ye ilişkin yasa tasarıları Komisyon tarafından hazırlanır ve kararlar Komisyon önerisi üzerine AB'de yasama organı olan ve yürütmeyi denetleyen Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra Konsey tarafından nitelikli oy çokluğu ile alınmaktadır. Alınan kararlara tüm üye devletlerin uyması zorunludur. Komisyon yasa tasarıları hazırlamanın dışında, piyasaların denetlenmesinden ve uygulamaya ilişkin düzenlemelerin oluşturulmasından da sorumludur. Birliğin yürütme organı olan Avrupa Komisyonu'nda üye devletlerin bakanlarından oluşan 20 komiserlikten biri de Tarım Komiserliği'dir. Nihai karar organı olan Avrupa Birliği Konseyi üye devletlerin bakanlarının katılımıyla oluşur ve tarım sektörünü ilgilendiren konularda Tarım Bakanları toplanarak Konseyin işlevini yerine getirirler. İşverenler işçiler ve çeşitli çıkar gruplarının üyelerinden oluşan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in

<sup>68</sup> Gökhan Günaydın, a.g.e., s.132.

<sup>69</sup> Abdullah Aysu, a.g.e., s.31.

danışmanlık görevi vardır. Adalet Divanı ise, antlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasını sağlar. Sayıştay, harcamaların bütçe düzenlemeleri ve mevzuata uygun yapıp yapılmadığını denetler. Üye ülkeler de uygulamanın kolaylaştırılması için ilgili mevzuatta belirtilen mekanizmaları oluşturmak ve bu mekanizmaların çalışmasını sağlamakla yükümlüdür.

### 2.4.2.Ortak Piyasa Düzeni

Ortak Piyasa Düzeni(OPD), AB ülkelerindeki tarım ürünlerinin üretim ve ticaret koşullarını OTP temel ilkelerine uygun olarak düzenleyen kurallar bütünüdür. 1962 yılında hububat sektöründeki düzenleme ile başlayan ortak piyasa düzenleri günümüzde AB'deki nihai tarım ürünlerinin %90'ını kapsamaktadır. Tarım ürünlerinin üretim ve pazarlama koşullarındaki farklılıklar sebebiyle birden fazla OPD oluşturulmuştur. <sup>70</sup>

Daha önce de bahsedildiği gibi, OTP, temelde ortak pazar kurulması esasına dayandırılmış ve hedeflere ulaşmak için ortak piyasa düzenlerinin kurulması öngörülmüştür. Bu amaçla, ortak piyasa düzenleri tarımsal ürünler için sektör bazında oluşturulmuş, her ürün için belirlenen üretim ve pazarlama koşulları dikkate alınmıştır. Söz konusu piyasa düzenlemeleri; ortak fiyat, topluluk içi serbest dolaşım, rekabet, finansman, üretimin kontrol edilmesine yönelik mekanizmalar (destek, müdahale) oluşturulması ve üçüncü ülkelerle ticareti düzenleyen politikaları içermekte, tarımsal pazarlarda istikrar sağlanması amaçlanmaktadır.

#### 2.4.2.1.Üretimin Kontrol Altına Alınması ve İç Piyasa Düzenleri

*Hedef fiyat/Temel fiyat;* üreticilerin gelir düzeylerini makul seviyede tutan taban fiyatı saptayarak tüketicileri aşırı fiyat artışlarından korumaktadır. AB içinde tüm piyasa destekleme mekanizmaları hedef fiyat ilkesine dayanmaktadır. Hedef

<sup>70</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...*, s.9-10. Hububat, domuz eti, yumurta ve kümes hayvanları, yaş meyve ve sebze, muz, şarap, süt ve süt ürünleri, sığır ve dana eti, pirinç, zeytinyağı ve sofralık zeytin, şeker, çiçek, kuru yemişler, işlenmiş meyve ve sebzeler, tütün, keten ve kenevir, şerbetçi otu, yağlı tohumlar, koyun-keçi eti ve spesifik piyasa düzeni olmayan diğer tarım ürünleri OPD kapsamında yer alırken pamuk, etil alkol, ipkeböceği için OPD'ler oluşturulmamıştır. Bu tür ürünler için farklı bir destek mekanizması geliştirilmiştir.

fiyatlar dünya fiyatlarının üzerindedir. Bu fiyatların AB'de en verimsiz üreticilerin maliyetlerini yansıttığı varsayılır.<sup>71</sup> 1 Temmuz 1995'te, 89-1528/95 no.lu tüzükle iptal edilen hedef fiyatlar, hububat, şeker, süt, zeytinyağı, kolza ve ayçiçeği tohumu, meyve ve sebze fiyatlarını düzenlemek için kullanılmaktaydı.

*Müdahale fiyatı;* ürünler için belirlenen hedef fiyatın altına düşülmesi halinde garanti edilmiş fiyattır ve ürün arzı fazlası, müdahale kuruluşları tarafından bu fiyattan satın alınarak depolanmaktadır. Bu şekilde piyasa talebinden bağımsız olarak üreticilerin ürünlerini satmalarına olanak sağlanarak istikrarlı bir gelir düzeyine sahip olmaları ve piyasa fiyatlarındaki düşüşün engellenmesi hedeflenmektedir. OTP'nin ilk yıllarında miktar sınırı koyulmadan yapılan müdahale alımları nedeniyle üretim stokları şişmiş ve bunun sonucunda zaman içerisinde müdahale alımları sınırlandırılarak alımlar bazı ürünlerde kotaya bağlanmış, zaman zaman müdahale fiyatlarında indirime gidilmiş, ayrıca, ürünlerin geçici olarak pazardan çekilerek stoklanması için üreticilere özel depolama yardımı adı altında destek verilmiştir.

*Üretim kotaları;* tarımsal ürün cinslerinde üreticilere yeterli olacak şekilde belirtilen maksimum üretim miktarıdır. Belirtilen kotaların aşılması durumunda mali yaptırımlar uygulanmaktadır.

*Ulusal garanti edilmiş miktarlar/alanlar;* üye ülkelerin her birinin üretebileceği azami miktarlar ve yardım için başvurulabilecek azami alanlardır. Aşılmaları durumunda müdahale fiyatlarında/doğrudan yardımlarda indirime gidilmektedir.

*Ekim dışı bırakma;* üreticilerin arazilerinin belirli bir kısmında üretimden vazgeçmeleri halinde doğrudan ödemelerde bulunarak fazla arzın önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

---

<sup>71</sup> Adem Üzümcü, "Türkiye ve AB Tarımı: Karşılaştırmalı Bir Analiz ve Ortak Tarım Politikasına Uyum Süreci", *AB Yolunda Türkiye: Müzakere Sürecinin Ekonomi Politikası*, Edt. Mehmet Dikkaya, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006, s.148 ; Aktaran Ümit Güner, s.103.

### 2.4.2.2.Dış Rekabete Karşı Koruma Düzenleri

“Topluluk tercihi” ilkesi uyarınca, dünya fiyatlarının üzerinde fiyatlara sahip AB tarım ürünlerinin üçüncü ülke ürünleri karşısında rekabet gücünün korunması amacıyla başta gümrük tarifeleri ve ihracat sübvansiyonları olmak üzere çeşitli koruma tedbirleri geliştirilmiştir.<sup>72</sup>

*Gümrük tarifeleri;* AB'ye üye olmayan ülkelerden ithal edilen tarım ürünlerinin fiyatlarının, üye ülke pazar fiyatlarından daha düşük olmasının engellenmesi için uygulanmakta olan gümrük vergileridir.

*İhracat sübvansiyonları/iadeleri;* Önemli ölçüde üretim fazlası bulunan AB ürünlerinin, fiyatların daha düşük olduğu üçüncü ülkelere ihraç edilebilmesi amacıyla dünya fiyatları ile AB fiyatları arasındaki farkın üreticilere ödenmesidir. İhracat sübvansiyonları haksız rekabete ve dünya fiyatlarının düşmesine neden oldukları için Dünya Ticaret Örgütü müzakereleri çerçevesinde sınırlandırılmıştır.

*Eşik Fiyat (Prelevman Fiyatı);* Avrupa Topluluğu'nun kurulduğu yıllarda topluluk içinde üretilen tarım ürünleri fiyatlarının dış piyasalara göre yüksek olması topluluk üyesi ülkelerin üreticilerinin ithal ürünler karşısında rekabetini güçleştirmekte, dolayısıyla topluluk tarım sektörünün gelişmesi de bu durumdan olumsuz etkilenmekteydi. Bu olumsuzlukların giderilmesi amacıyla uygulamaya konan eşik fiyatı; ithal ürün fiyatlarının topluluk içi fiyat düzeyine çıkarılması amacıyla ithal ürünlerden prelevman adıyla alınan ek vergi sonucu oluşturulan bir fiyattır. Topluluk iç pazarına, AB fiyatlarından daha düşük bedelle hububat, şeker, yağsız süt tozu, tereyağı, bazı peynir çeşitleri ve zeytinyağı dış ülke ürünlerinin girmesine engel olan bir mekanizmadır.

*Referans fiyatı ve fark giderici vergi;* Prelevman sistemi dışında kalan ürünlerde dünya fiyatları ile üye ülke fiyatları arasındaki fark, ithalatçıdan vergi olarak alınır. Referans fiyat, meyveler, sebzeler, balık, sığır ve dana eti, şarap fiyatlarını düzenler.

<sup>72</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları*, s.12.

### 2.4.2.3.Doğrudan Ödeme Düzenleri

Doğrudan gelir destekleri, Ortak Tarım Politikası'nın ilk yıllarında fiyat desteğinden yararlanamayan keten, kenevir, şerbetçiotu gibi bazı tarımsal ürünlerde üreticilerin gelir düzeyini korumak amacıyla verilmiş olup, desteğin kapsamı 1992 yılındaki reformlarla başlayan süreçte birçok ürünü de içine alacak şekilde genişletilmiştir.

Ortak Tarım Politikası harcamaları içerisindeki fiyat desteğinin payı zamanla azalmış, özellikle ekilebilir ürünlerde (hektar başına) ve hayvancılık (adet başına) sektöründe doğrudan gelir desteği en önemli destek aracı olmuştur. 2003 Reformları ile birlikte değişik doğrudan ödemeler, yerini "Tek Ödeme Planı" almıştır. Tek Ödeme Planında çiftçilerin ürettikleri ürün miktarıyla verilecek destek arasındaki ortadan kaldırılmış ve tarımsal faaliyetlerin gıda güvenliği, çevrenin korunması, hayvan sağlığı ve refahı standartlarına uygun olarak yapılması doğrudan ödemelerden yararlanan tüm üreticiler için zorunluluk haline getirilmiştir.<sup>73</sup>

### 2.4.3.Kırsal Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi (LEADER)

1991-1994 yılları arasında LEADER I, 1994-2000 yılları arasında LEADER II ve 2000-2006 yılları için LEADER<sup>+</sup> olmak üzere kurgulanmış olup, halen üçüncü jenerasyonu yürürlüktedir.<sup>74</sup> LEADER, kırsal kalkınmayı destekleyen faaliyetleri bütünleştirmek amacıyla kurulmuş olup, yenilikçi, bütünleştirilmiş ve katılımcı bölgesel kalkınma stratejileri uygulanarak kırsal alanlardaki ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesini ve doğal kültürel kaynakların verimli kullanımını hedeflemektedir. Kırsal Kalkınma kapsamında ayrıca, AB'nin genişleme sürecinde bulunan 10 Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ)'nin tarım sektörlerini yeniden yapılandırmak için bir katılım öncesi mali araç olan SAPARD (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı) oluşturulmuştur. Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA) ise, müzakere tarihi almış aday ülkeler (Hırvatistan ve Türkiye) ile

<sup>73</sup> İKV, *a.g.e.*, s.12.

<sup>74</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.e.*, s.245.

potansiyel aday olan altı Batı Balkan ülkesi (Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Makedonya ve Sırbistan,) için hazırlanmış bir programdır. IPA'nın bileşenlerinden biri olan IPARD (Kırsal Kalkınma Bileşeni)'in amaçları; OTP alanındaki müktesebatın uygulanmasına katkıda bulunmak ve aday ülkelerde tarım sektörü ile kırsal alanların sürdürülebilir bir şekilde uyumunu sağlamaktır.

#### 2.4.4.Finansman Mekanizmaları

OTP'nin finansmanında mali dayanışma ilkesi çerçevesinde destekleme için temel kaynak, finansmanı AB bütçesinden karşılanan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA)'dur. 1962 yılında kurulan FEOGA mali anlamda özerk olmayıp, topluluk genel bütçesinin bir parçasıdır. Dolayısıyla bu fonun finansmanında, topluluğun genel bütçe prosedürü geçerlidir.<sup>75</sup> Fonun en önemli gelir kaynaklarını, prelevmanlar, dış dünyadan gerçekleştirilen tarım ürünleri ithalatından alınan vergiler, şeker vergileri, gümrük vergileri ve topluluk KDV'sinin bir kısmı oluşturmaktadır. Avrupa Birliği bütçesinin en önemli bölümü olarak genel bütçe harcamaları içerisinde payı zamanla azalmış olmasına rağmen, FEOGA halen bütçenin yarısından fazlasını oluşturmaktadır.

FEOGA, 5 Nisan 1964 yılında garanti ve yönlendirme olarak iki bölüme ayrılmıştır.

a) *Garanti Bölümü*: Ortak piyasa düzenlemeleri çerçevesinde, fiyat ve pazar mekanizmaları ile ilgili bütün zorunlu harcamaların karşılanmasında kullanılan garanti bölümü, FEOGA bütçesinin yaklaşık olarak %90'ını kapsamaktadır.<sup>76</sup> FEOGA Garanti Bölümü topluluk bütçe prosedürü çerçevesinde "zorunlu harcamalar" kapsamında yer aldığından, fonun miktar ve içeriğinin belirlenmesinde son söz AB Konseyi'nindir.

<sup>75</sup> Sibel Tan, Banu Şener ve Selma Aytüre, *FEOGA ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Çalışma Raporu, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1999, s.5; Aktaran: Ümit Güner, s.105.

<sup>76</sup> Özer Özçelik ve Güner Tuncer, "AB Tarım Sektörünün Kısmi Analizi ve AB Ortak Tarım Politikası", *Ekonominin AB'si*, Edt. Ümit Güner, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008, s.106.

Tarımsal harcamaların Garanti kısmından yapılanlarının çoğunluğu piyasa düzenlemeleri kapsamında doğrudan gelir yardımı, müdahale alımları ve dışsatım sübvansiyonları şeklinde finanse edilir. OTP kapsamındaki; tarımsal çevre planları, ağaçlandırma, erken emeklilik ve dezavantajlı bölgelere telafi edici ödeneklerin finansmanı garanti kısmı tarafından sağlanır.<sup>77</sup> Garanti bölümü bütçesinin yaklaşık 2/3'ü iç piyasa müdahaleleri kapsamında kullanılmaktadır. Benzer şekilde, garanti bölümü harcamaları içinde önemli bir bölüm de dış satım harcamalarının finansmanına ayrılmaktadır. Topluluğun yüksek destekleme fiyatlarından dolayı tarımsal ürünlerin iç fiyatları zamanla dünya piyasa fiyatlarının üzerine çıkmış ve stokların artması dışsatımın sübvansiyon edilmesini gerektirmiştir.

*b)Yönlendirme Bölümü:* Avrupa Birliği'nin dört yapısal fonundan<sup>78</sup> biridir. Genç çiftçilere başlangıç yardımı, geri kalmış bölgelere yatırımlar, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması olanaklarının geliştirilmesine finansman sağlar. Yönlendirme kısmı aynı zamanda tüm topluluktaki önder kırsal kalkınma programlarını teşvik eder.<sup>79</sup> FEOGA bütçesinin yaklaşık %10'unu oluşturan yönlendirme bölümü, Ortak Tarım Politikası hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik ortak faaliyetleri finanse etmektedir. Yönlendirme bölümü harcamaları, tarım sektöründeki yapısal politikalara ilişkin önlemlerin ve bazı kırsal kalkınma önlemlerinin finansmanında kullanılmaktadır.

Ortak Tarım Politikası'nı finanse etmek amacıyla kurulan FEOGA bünyesinde yapılan harcamaların amaçları dikkate alındığında; fonun garanti kısmının daha çok tarım piyasalarının düzenlenmesine yönelik olduğu, yönlendirme kısmının ise tarımsal yapının dönüştürülerek daha gelişmiş bir tarım sektörünün oluşturulmasına yönelik olduğu görülmektedir.<sup>80</sup> Yönlendirme bölümü kapsamında finanse edilen kırsal kalkınma tedbirlerinin (hedef 1 bölgelerindeki eşlik edici tedbirler dışındaki tedbirler

<sup>77</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.e.*, s.149-150.

<sup>78</sup> Diğerleri, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (*European Regional Development Fund- ERDF*); Avrupa Sosyal Fonu (*European Social Fund -ESF*) ve Balıkçılığın Yönlendirilmesi Mali Aracı(*Financial Instrument for Fisheries Guidance-FIFG*)'dir.

<sup>79</sup> Gökhan Günaydın, *a.g.e.*, s.150.

<sup>80</sup> Fevzi Rifat Ortaç vd., *a.g.e.*, s.38.

ve Leader+) <sup>81</sup> büyük bir çoğunluğu "zorunlu harcamalar" kapsamının dışında olduğundan, gerçekleştirilecek harcamaların miktarı ve içeriğinin belirlenmesinde son söz Avrupa Parlamentosu'na aittir. <sup>82</sup>

AB Tarım Bakanları Konseyinin OTP finansmanına yönelik olarak 2007 yılından itibaren uygulamaya geçilmiş olan tüzüğüyle FEOGA yerine Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu(LEADER+) olarak iki yeni fon oluşturulmuştur.

## 2.5.Ortak Tarım Politikasında Reformlar

1958 yılında düzenlenen Stresa Konferansı'nda ilkeleri belirlenen ve 1962 yılında uygulanmaya başlayan Ortak Tarım Politikası ile ortaya koyulan; tarımsal üretimde verimlilik artışı, arz güvenliği/kendine yetebilirlik, tarım ürünleri piyasalarında istikrarın sağlanması ve üreticilerin dünya piyasalarındaki dalgalanmalardan korunması hedeflerine büyük ölçüde ulaşılmıştır. Ancak, bununla birlikte talebin üzerinde tarımsal üretim ve bazı tarımsal ürünlerde (tereyağı ve süt gibi) kalıcı ürün stokları oluşmuş, bu da topluluk bütçesine büyük yük getirmiştir. Tarımsal ürünlerde oluşan bu stokları azaltmak için ihracat sübvansiyonlarına başvurularak bir kısmı topluluk dışına ihraç edilmiş, geri kalan kısım ise depolarda saklanmış veya özel tedbirler ile topluluk içerisinde tüketilmeye çalışılmıştır. Bunun neticesinde, tarımsal harcamalar topluluk bütçesi üzerinde büyük baskı oluşturmuş ve OTP'yi finanse eden ve tarımsal ürünleri dünya piyasalarına nazaran daha yüksek fiyatlara satın almak zorunda kalan topluluk vatandaşlarının eleştirisine maruz kalmıştır. Diğer taraftan, topluluk uyguladığı yüksek koruma politikasıyla dünya tarımsal piyasa dengeleri üzerinde bozucu etki yapmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ise DTÖ çerçevesinde tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesine yönelik devam eden müzakerelerin de etkisiyle, çevre, gıda güvenliği, hayvan refahı konuları OTP'nin öncelikleri arasında yer almıştır.

<sup>81</sup> Gerek aynı üye ülkedeki farklı kırsal alanlar, gerek farklı üye ülkelerdeki kırsal alanlar arasında işbirliği yapılması Leader+'ın ana unsurudur. 2000-2006 yıllarını kapsayan söz konusu girişim için toplam 5.046,5 milyon Euro harcanması öngörülmüş; bu miktarın 2.205,1 milyon Euro'sunun FEOGA Yönlendirme Bölümü'nden, geri kalan kısmının ise kamu-özel katkılarla finanse edilmesi planlanmıştır.

<sup>82</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...*, s.13-14.

Avrupa Birliği, günümüze kadar birçok kez Ortak Tarım Politikası'nı farklı açılardan yenilemiştir. Gerçekleştirilen reformlarla, uzun yıllar boyunca aşırı üretimi teşvik eden, AB bütçesi üzerinde ağır bir yük oluşturan, dünya piyasaları dengelerini bozan OTP'nin yerini; daha piyasa odaklı, çevre dostu, tüketici ve vergi mükelleflerinin taleplerine duyarlı, sürdürülebilir bir AB tarım sektörü hedefleyen ve kırsal kalkınmaya daha fazla ağırlık veren, ticareti daha az tahrif eden bir Ortak Tarım Politikası almıştır.<sup>83</sup>

### 2.5.1.Mansholt Planı (1968)

1960'lı yıllarda Topluluk tarım sektörü yapısal olarak oldukça dağınık bir görünümdeydi. Tarım işletmeleri küçük ve dağınık, toplam nüfus içerisinde tarımsal nüfusun oranı yüksek ve kırsal alanlar kentlere nazaran düşük bir gelir düzeyine sahiptiler. Bu özelliklere sahip bir tarım sektörüne topluluk bütçesinden aktarılan yardımlar, Roma Antlaşması'nda öngörülen "tarım ürünlerinde verimliliğın sağlanması" amacının gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Fondan aktarılan kaynaklar mevcut tarımsal yapıyı verimli bir üretim sistemini sağlayacak şekilde dönüştürmek yerine, tarımın bütçe üzerindeki yükünü ağırlaştırmıştır. Özellikle temel gıda ürünlerine üretim limiti konulmaksızın verilen fiyat destekleri, bu ürünlerde stokların oluşmasına sebep olmuştur.<sup>84</sup>

Ortak Tarım Politikası'nın reformuna yönelik ilk teşebbüs Mansholt Planı olarak da bilinen 1968 yılında yayınlanan "Tarımın Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Memorandum" olmuştur. Mansholt Planı'nda, OTP'nin temel sorununun topluluğun tarım sektöründeki yapısal problemler olduğu üzerinde durulmuş ve mevcut sorunların ancak yapısal değişimle çözümlenebileceği ifade edilmiştir. Tarımsal üretimde arzın talebi aşması sorunu ilk kez burada vurgulanmıştır. Mansholt Planı ile kırsal alanda tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi amaçlanmış ve bu kapsamda; tarımsal üretimde arz-talep dengesinin

<sup>83</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...*, s.7.

<sup>84</sup> F.Rifat Ortaç vd., a.g.e., s.44.

sağlanması için beş milyon hektar arazinin boş bırakılması,<sup>85</sup> beş milyon çiftçinin üretimden çekilmesi ve küçük işletmelerin yerini büyük işletmelere bırakması çözüm olarak öngörülmüştür. Mansholt planına, başta Fransa olmak üzere üye ülkelerin çoğu karşı çıkmış ve taslak kabul edilmemiştir. Ancak Mansholt Planı taslağı zamanla yumuşatılarak gelecekteki reformlara temel olmuştur.<sup>86</sup>

### 2.5.2. 1980'lerdeki Reform Girişimleri

1973 yılında Birliğin genişlemesinin de etkisiyle, bütçede tarımsal harcamaları azaltmayı ve üretim artışını dengelemeyi hedefleyen bazı dar kapsamlı reformlar yapılmıştır. Reformlardan ilki, et ve süt ürünleri sektöründe ürün fazlalığının mali yükünün üreticiyle paylaşılmasını amaçlayan ve 1992 yılına kadar sürdürülen “ortak sorumluluk vergisi”dir.<sup>87</sup> Ortak sorumluluk vergisi ile et ve süt ürünlerinde belirli bir miktarın üzerindeki üretim için üreticilerden vergi terkin edilerek stokların azaltılması ve üreticilerin talebi aşan üretimden kaynaklanacak mali yükün karşılanmasına katkıda bulunması amaçlanmıştır. Ortak sorumluluk vergisi, 1977 yılında süt ürünleri, 1986 yılında ise tahıllar için uygulanmaya başlanmıştır.

Diğer önemli bir reform, 1980'li yılların başında uygulamaya konan "garanti eşiği"dir. Bu uygulamada arz fazlası olan tarımsal ürünlerin üretim ve tüketimi ile ihracat miktarlarına bakılarak en yüksek üretim eşiği saptanmış ve eşiğin geçilmesi halinde müdahale fiyatının artış oranları sınırlandırılmış, ayrıca üreticilerin fazla üretimin stok ve satış masraflarına katılımını sağlayan “üretim vergisi” konulmuştur. Ancak garanti eşikleri yüksek tutulmuş, eşiğin geçilmesi halinde ise çok sınırlı miktarlar için destek fiyatları kısıtlanmış ve bu sebeplerin etkisiyle garanti eşiği uygulaması başarılı olamamıştır.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...*, s.16.

<sup>86</sup> Yüksel Yalova, a.g.e., s.29.

<sup>87</sup> Yüksel Yalova, a.g.e., s.29-30.

<sup>88</sup> Yüksel Yalova, a.g.e., s.30.

Yine bu dönemde, ortak tarım politikasında yaşanan sıkıntıların giderilmesi için çözüm önerileri getiren “Green Paper (Yeşil Kitap-1985)” ve Tek Pazar'ın başarılı bir biçimde oluşturulabilmesi için alınması gereken önlemleri içeren "Dünya Koşullarına Uyan bir Ortak Tarım Politikası" başlıklı Delors Planı (1987), Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Konseyi'ne sunulmuştur. Bu raporlar doğrultusunda piyasa düzenleri reforma tabi tutularak; üretim eşiklerinin aşılması durumunda destekleme fiyatlarının düşürülmesi, harcamaların finansmanına üreticilerin katkısının artırılması, müdahale garantilerinin azaltılması ve bütçe disiplini sağlamayı amaçlayan dengeleyiciler politikası 1988 yılında yürürlüğe konmuş ve ekim alanlarının üretimden çekilmesi (set aside) ya da tarım dışı amaçlarda kullanılması gibi harcama ve üretimin istikrara kavuşturulmasına yönelik tedbirler alınmıştır.

Ancak, ortak sorumluluk vergilerinin düşük, garanti eşiklerinin ise yüksek tutulması ve söz konusu eşikler aşıldığında destek fiyatlarının yeterli miktarda azaltılmaması; süt ürünlerinde sağlanan başarıya rağmen üretim kotalarının diğer ürünleri içine alacak şekilde genişletilememesi nedeniyle, getirilen bu tedbirler de üretimin ve bütçe üzerindeki yükün azaltılmasında fazla etkili olamamışlardır.<sup>89</sup> Söz konusu uygulamalar ile OTP'nin işleyiş mekanizmasında radikal değişiklikler öngörülmemiş, ayrıca, üretimin yaygınlaştırılması, gelir yardımları ve erken emeklilik programları gibi tedbirler de kendilerinden beklenen sonucu sağlayamamıştır.

1980'lerin sonuna kadar Ortak Tarım Politikası genel olarak, Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerde tarımsal verim artışıyla birlikte üreticilerin gelir ve refahının artışı sağlamıştır. Ancak, bunun yansımaları; tüketiciler için daha yüksek gıda fiyatları, vergi mükelleflerine ağır yük, dünya piyasalarındaki istikrarsızlıklar ve çevresel tahribat şeklinde olmuştur.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...*, a.g.e., s.17.

<sup>90</sup> Jack Thurston, "How to reform the CAP", The Foreign Policy Center, London, 2002 ; Aktaran: F.Rıfat Ortaç, s.48.(<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/141102/thurston.pdf>, 6.)

### 2.5.3. MacSharry Reformları (1992)

MacSharry tarafından hazırlanan ve OTP'nin oluşumunun üzerinden geçen otuz yıllık sürede en radikal değişiklikleri içeren reform paketi, AB Komisyonu'nun 9 Temmuz 1991 tarihli toplantısında kabul edilmiştir. Söz konusu reformlara sebep olan etkenlerin en önemlilerinden biri de, topluluk tarafından dünya piyasalarına yapılan sübvansiyonlu mal ihracatından dolayı diğer ülkelerden gelen baskıların artmaya başlamasıdır.<sup>91</sup> MacSharry reformlarıyla birlikte, AB'nin geleneksel tarım politikası, yerini kırsal kalkınmayı da içeren daha geniş bir tarım politikasına bırakmıştır.

Reform çerçevesinde en ayrıntılı ve radikal kararlar hububat ve sığır eti sektörlerine yönelik olup; koyun eti, yağlı tohumlar, tütün ve süt sektörlerinde de değişiklikler öngörülmüştür. Reform tedbirleri, ortak piyasa düzenlerine tabi ürünlerin değer olarak yaklaşık %75'ini kapsamaktadır. MacSharry Reformları, Ortak Tarım Politikası'nın pazar ve fiyat mekanizmalarına önemli değişiklikler getirmiştir.<sup>92</sup>

Reform kapsamında, ürün gruplarına verilen desteklemelerde üç yıla yayılan indirimler ile süt üretim kotalarında ek indirimler öngörülmüştür. Çiftçilere ödenecek telafi yardımları fiziki üretimden bağımsız hale getirilerek doğrudan gelir yardımına dönüştürülmüştür. Doğrudan gelir yardımları vazgeçilen üretime karşı telafi edici tazminatlar şeklinde verildiğinden, piyasa arz ve talep dengelerine müdahalelerin asgari seviyeye indirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Reform paketinde, tarım arazilerinin üretimden ayrılarak ağaçlandırılmasına katkıda bulunmak, çevre çıkarlarını gözetmek ve 55 yaşın üzerindeki çiftçilerin erken emekli olmasını sağlayacak tedbirler de yer almaktadır.<sup>93</sup>

MacSharry Reformları ile ilk defa, iç piyasada fiyat desteğinin ağırlığı azaltılmış ve üreticilere üretim miktarı yerine üretim faktörleri, ekim yapılan alan ve yetiştirilen hayvan sayısı göz önünde tutularak telafi edici ödemeler adı altında

<sup>91</sup> Yüksel Yalova, *a.g.e.*, s.33.

<sup>92</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...a.g.e.*, s.19.

<sup>93</sup> Yüksel Yalova, *a.g.e.*, s.33-34.

doğrudan gelir desteği sağlanmaya başlanmıştır. Böylece, üretim ile sağlanan destek miktarı arasındaki bağ kısmen de olsa ortadan kaldırılmış ve bunun sonucunda da reform kapsamında yer alan ürünlerde stoklar önemli ölçüde azalma sağlandığı görülmüştür.

#### 2.5.4. Gündem 2000 ve 2003 Reformları

MacSharry Reformlarına rağmen, Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu harcamalarının topluluk bütçesinin yarısını oluşturmaya devam ediyor olması, deli dana hastalığının (BSE krizi) ürün güvenliğini gündeme getirmesi ve tarımın çevre üzerindeki olumsuz etkisi yeni bir tarım reformu düşüncesini doğurmuştur. Ayrıca, 1999 yılı sonunda Seattle'da yapılacak DTÖ müzakerelerinde koruma düzeylerinin tekrar ele alınacak olması ve topluluğun genişleme perspektifinin yaratacağı mali kaygı yeni reformlara zemin oluşturmuştur.<sup>94</sup>

Topluluğa katılacak on yeni ülkenin ekonomisinde tarımın sektörel payının büyüklüğü ve istihdamdaki önemi, tarımsal altyapılardaki geri kalmışlığın topluluk bütçesine getireceği mali yük ile birlikte aday ülkelerdeki tarımsal üretim potansiyeli de değerlendirildiğinde, MacSharry Reformları ile kontrol altına alınan ürün stokları sorunu tekrar gündeme gelmiştir. Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerin ve diğer tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin sübvansiyonların azaltılması yönündeki Birliğe yoğun baskısı da DTÖ görüşmeleri öncesi AB'nin destek ve koruma düzeyini kapsamlı bir şekilde azaltması ve iç destekleri üretimden daha bağımsız hale getirmesi yönündeki yeni reformlara zemin hazırlamıştır. Bu çerçevede, Komisyon tarafından hazırlanıp Temmuz 1997 tarihinde Avrupa Konseyi'ne sunulan; genişleme ışığında 21.yy.'da AB'nin karşılaşılabileceği sorunları ve çözüm önerilerini ortaya koyan “Gündem 2000 Belgesi'nde” MacSharry reformlarının devamı niteliğinde hazırlanan geniş kapsamlı bir dizi reforma yer verilmiştir.

24-25 Mart 1999'daki Berlin Zirvesi'nde, Gündem 2000 Belgesi ve bu kapsamda OTP reform paketi üzerinde uzlaşa sağlanmıştır. Reform çerçevesinde tarla bitkileri, sığır eti, süt ve şarap sektörlerinde kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiş;

<sup>94</sup> Yüksel Yalova, *a.g.e.*, s.35.

üreticilere doğrudan gelir desteği sağlayan tüm OPD'lerin tabi olacağı genel kurallar belirlenmiş, kırsal kalkınma politikası güçlendirilerek OTP'nin ikinci ayağı haline getirilmiştir. OTP harcamalarının 2006 yılına kadar büyük ölçüde sabitlenerek, yılda ortalama 40,5 milyar Euro'luk mevcut düzeyde tutulması öngörülmüştür. Ayrıca, Gündem 2000 Reformları çerçevesinde, Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinin (MDAÜ) katılım öncesi dönemde uyum sürecini kolaylaştırmak, kırsal ve tarımsal kalkınmalarına yardımcı olmak amacıyla "Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları (SAPARD)" ismiyle mali destek programı oluşturulmuştur.<sup>95</sup>

Gündem 2000 Reform uygulamasının ara dönem gözden geçirilmesi bağlamında Haziran 2003 tarihinde temel bir reform yapılmıştır. 26 Haziran 2003'de reform süreci sonucunda Komisyonun ve tarım bakanlarının uzun tartışmalar sonucu ulaştıkları çözüm, sübvansiyonlar ve üretim arasındaki bağlantının kesilmesidir. Bu bağlantı tarımsal politikaların, ticareti bozma ve en yüksek kalitede tarımsal mallar üretme derecesini etkileyen bir bağlantıdır.<sup>96</sup> 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren reformlar ile AB; piyasa odaklı tarımsal üretim yapılarak rekabet gücünün artırılması, OTP'nin basitleştirilmesi, OTP harcamalarının kontrol altında tutulması, tarımsal üreticilere gelir istikrarı sağlanması, tüketicilerin çıkarlarının gözetilmesi, çevreye duyarlı tarımsal üretim yapılması ve sürdürülebilir tarım uygulamalarının daha fazla teşvik edilmesi hedeflenmiştir. 2003 Reformları kapsamında farklı doğrudan ödeme planlarının yerini alan "Tek Ödeme Planı" ile çiftçilere yılda bir kez gelir desteği verilmesi ve desteklerle üretilen ürün arasındaki ilişkinin ortadan kaldırılması, "çapraz uyum"un genişletilerek tüm çiftçileri kapsamı, doğrudan ödemelerin çevre koruma, gıda güvenliği, bitki sağlığı ve hayvan refahı standartları ile ilişkilendirilmesi, tarım arazilerinin belli bir oranda ekim dışı bırakılması, kırsal kalkınma politikasının güçlendirilmesi ve ortak piyasa düzenlerinin gözden geçirilmesi öngörülmüştür.

AB'nin, 2004 ve 2007'de 12 ülkeyi kapsayan genişleme dalgası AB için bir dönüm noktasıydı. Haziran 2013'de Hırvatistan'ın katılımı ile birlikte AB 28 üye

<sup>95</sup> İKV, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reform...*, s.24.

<sup>96</sup> Elspeth Attwool MEP: "Common Agricultural Policy", Liberal Democrat European Group, UK, 2003; Aktaran: F.Rıfat Ortaç, s.59. (<http://www.ldeg.org/briefs/LDEG%20CAP.pdf>, 1.)

ülkeye ve AB pazarı 500 milyon kişiye ulaştı. Yeni üye ülkelerin farklı tarımsal yapıları AB'nin hedeflediği yenilikçi ve rekabetçi yapının birlik genelinde kurulmasını zora sokmuş, Ortak Tarım Politikası da bu durumdan etkilenmiştir. Birliğin bütçe öncelikleri değişmiş, tarım ve yapısal operasyonların yerini, sürdürülebilir kalkınma ve doğal kaynak yönetimi almıştır. Sekiz başlıkta adlandırılan Birlik faaliyetleri (tarım, yapısal harcamalar, iç politika, dış faaliyetler, idari, rezervler, katılım öncesi strateji ve uyum) dördüncü mali perspektifte (2007-2013) beş başlıkta (sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynakların korunması, vatandaşlık-adalet, küresel aktör olma, idari harcamalar) adlandırılmıştır.

Tablo 4:Avrupa Birliği Bütçesi İçerisinde 1965-2005 Yılları Tarımsal Harcamaları.

<b>Yıllar</b>	<b>Bütçe Milyon Euro</b>	<b>Tarımsal Harcamalar Milyar Euro</b>	<b>Yüzelik Oran</b>
1965	766	287	37,47
1970	3.385	3.167	93,56
1975	5.817	4.404	75,71
1980	15.857	11.607	73,20
1985	27.867	20.413	73,25
1990	44.063	28.919	65,63
1995	75.438	40.272	53,38
2000	93.792	41.738	44,50
2005	117.526	50.431	42,91

Kaynak: Eurostat.

### 2.5.5.Sağlık Taraması 2008

Tüm dünyada başta çeltik ve buğday olmak üzere tarımsal hammadde fiyatlarının önce hızla artması ve daha sonra düşmesi, iklim değişimi ve enerji alanında ortaya çıkan sorunlar, AB'nin OTP'yi bir kez daha reforme etmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. 2008 yılında AB'ye üye devletlerin Tarım Bakanları OTP'nin günün ihtiyaçlarına göre daha verimli hale getirilmesi amacıyla yeniden gözden geçirilmesi konusunda anlaşmışlardır.

2008 Sağlık Taramasında “çapraz uyum” ile; gıda güvenliği, çevre, hayvan refahı alanlarında standartlara uyum zorunlu hale getirilmiştir. Modülasyon uygulamasıyla, yüksek tutarlarda yardım alan çiftçilere verilen yardım azaltılarak, bu

fonların kırsal kalkınma alana yönlendirilmeleri amaçlanmıştır. Bu şekilde hem mali disiplin sağlanması, hem de yüksek miktarlarda ödenen yardımlarla gelir dağılımındaki çarpıklığın engellenmesi öngörülmüştür. 2008 Sağlık Taraması Reformuyla, piyasa müdahalelerine koyulan sınırlamalar neticesinde çiftçilerin piyasadaki fiyatlara göre üretimlerini yönlendirecekleri ve piyasa için üretimde bulunacakları öngörülmüştür.<sup>97</sup>

### **2.5.6.OTP’de 2013 Sonrası Reform Arayışları ve Gelecekteki Beklentiler**

18 Kasım 2010 tarihinde yapılan kamuoyu yoklamasının ardından Avrupa Komisyonu, “2020’ye doğru OTP” adıyla gelecekte OTP seçeneklerinin özetlendiği bir rapor sunarak bir tartışma başlatmıştır. Bu tartışmadan elde edilen bulgular ışığında OTP’yi rekabetçi ve sürdürülebilir bir tarım sektörü ve kırsal kalkınma modeli oluşturmak amacıyla yönelik daha etkin bir politika haline getirmeyi hedefleyen bir dizi yasa tasarısı 12 Kasım 2011 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yayımlandı. Reformla; AB ülkelerinde sağlıklı gıda üretiminin sağlanması, çevre önlemlerinin artırılması ve kırsal kalkınma odaklı stratejiler geliştirilmesi hedeflenmiştir.<sup>98</sup>

AB Tarım ve Kırsal Kalkınma Komiseri Dacian Cioloş tarafından reformun ana noktaları özetle şu şekilde sıralanmıştır: Doğrudan üreticiye ulaşacak gelir desteği, daha basit ve daha etkin bir ortak tarım politikası oluşturmak, araştırma ve yenilikler için ek yatırımlar yapılması, daha rekabetçi ve dengeli gıda zinciri oluşturulması, tarım-çevre girişimlerinin desteklenmesi, uzun dönem verimliliği korumak için “yeşil” ödeme sistemi, kırsal istihdam ve girişimciliği desteklemek, genç çiftçiler kazanmaya yönelik uygulamalar, kriz yönetiminde sorunları tanımlamaya daha çabuk yanıt veren ve daha uyumlu araçların kullanılması, hassas alanların daha iyi tanımlanması.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Gülcan Eraktan, “Ortak Tarım ve Balıkçılık Politika...”, s.95.

<sup>98</sup> Cengiz Sayın, Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Yaş Meyve Sebze Piyasasının Değerlendirmesi, APGEM,s.23 <http://apgem.akdeniz.edu.tr/v2/template/content/projeler/akymssp/ciktilar/kumluca.pdf>

<sup>99</sup> Fahri Yavuz, İlkay Dellal vd., “Dünya’da ve Türkiye’de Tarım Politikalarında Değişimler ve Arayışlar”, *Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII.Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1*, Ocak 2015, s. 39.

OTP reformu iki ayak olarak planlanmış, birinci ayak doğrudan ödemelerden oluşmuştur. Üye ülkeler ve çiftçileri arasında desteği daha iyi dağıtmak amacıyla mevcut ödeme planlarının yerine, yeni doğrudan ödeme sisteminin uygulanması kararlaştırılmıştır. Çapraz uyum; çevre, sağlık ve hayvan refahını kapsamaktadır. Ürün çeşitlendirmesi ve doğanın korunması için yeni destekleme araçları uygulamaya konmuştur. İkinci ayak kırsal kalkınma olarak tanımlanmıştır. Kırsal alanlarda dengeli kalkınma, tarımda rekabet gücünün artırılması, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi hedeflenmiştir.<sup>100</sup>

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, Ortak Tarım Politikası kısıtlı mücadelede etkin bir rol oynamış olabilir; ancak şimdi reforme edilmesine yönelik birtakım zorluklarla karşı karşıyadır. Avrupa’da bu politikaya karşı gizli bir güvensizlik de söz konusudur. Birçoğu OTP’yi günümüz toplumu ve vatandaşlarının ihtiyaçlarına ve sürdürülebilir küçük ve orta ölçekli tarımsal gıda üretimi taleplerine çok uzak görmektedir. Ayrıca OTP, tartışılan problemlere ikna edici bir cevap vermekten uzak ve içi boş liberalizme köle olan tarımsal ticaret dünyası için ortaya çıkarılmış olmakla da suçlanmaktadır.<sup>101</sup>

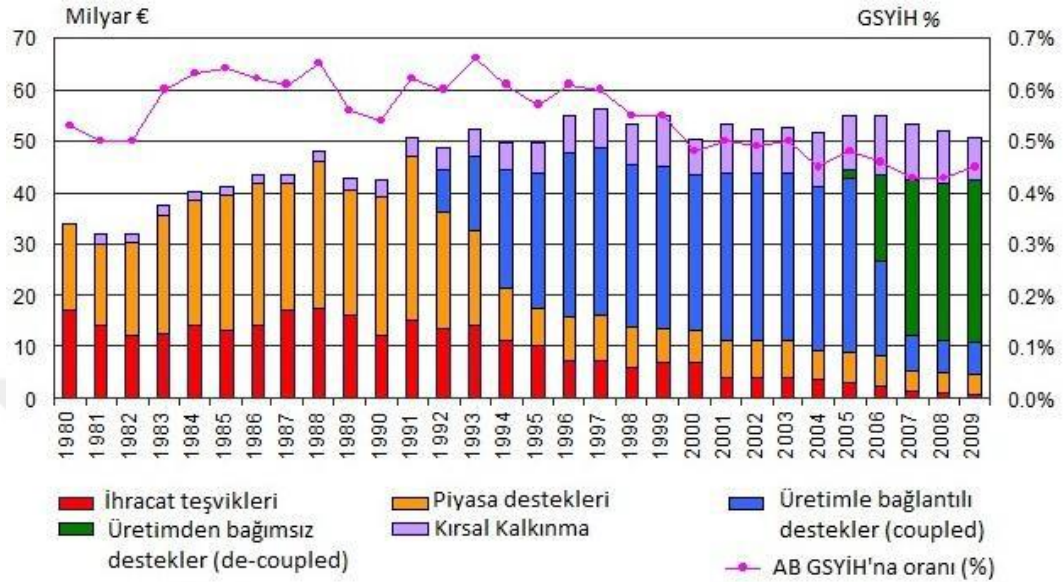
Önümüzdeki yıllarda, AB -asında tüm dünya- daha önce hiç karşılaşmadığı zorluklarla karşılaşacaktır. Gıda güvenliğinin sağlanmaya devam edilmesi ihtiyacına, iklim değişikliği, çevre ve doğal kaynakların korunması, enerji tedariki ve bunun gibi acil çözüm bekleyen birçok sorun eklenecektir. Bu gibi sorunlara gelecek yüzyılın daha geniş ekonomik, çevresel ve sosyal krizleri kapsamında cevap verilmelidir. Finansa ve üretime dayanan günümüz ekonomik paradigması kendi kusurlarını açığa çıkarmış durumdadır. Sadece pazarı liberalleştirmeyi ve özelleştirmeyi hedeflemekle yetinmeyip, yeni ve özgün politikalar tanımlama zamanı gelmiştir.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Fahri Yavuz, İlkay Dellal v.d.,a.g.m., s. 39.

<sup>101</sup> Slow Food Policy Paper on CAP, “Towards a New Common Agricultural Policy”, s.1. [http://www.slowfood.com/filemanager/campaign\\_docs/SF\\_CAP\\_ENG\\_FULLL.pdf](http://www.slowfood.com/filemanager/campaign_docs/SF_CAP_ENG_FULLL.pdf) (Erişim: 24.12.2014)

<sup>102</sup> Slow Food Policy Paper on CAP, ibid, s.1.

Tablo 5: OTP Harcamaları.<sup>103</sup> Avrupa Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma Müdürlüğü.



<sup>103</sup> Dacian Ciloş, 2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, AB Bakanlığı, Ankara, 2012, s.5.

### III. BÖLÜM:

## AB'YE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ

### 3.1. Türkiye ile AB Arasındaki Antlaşmalarda ve Ortaklık Konseyi Kararlarında Tarım

1951 yılında Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından imzalanan Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuş, AKÇT'nin başarısı üzerine, altı üye devlet tarafından 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile de Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Kurumu (EURATOM) hayata geçirilmiştir. 15 Temmuz 1959 tarihinde Yunanistan'ın AET'ye başvurusunun ardından, Topluluğun dışında kalmamak ve ortaya çıkabilecek ekonomik olanaklardan yararlanmak için Türkiye tarafından 31 Temmuz 1959 tarihinde Topluluğa katılmak için başvuruda bulunulmuştur. AET, 11 Eylül 1959 tarihinde Türkiye ve Yunanistan'ın ortaklık başvurularını kabul etmiş ve Avrupa Toplulukları Komisyonu ile Türkiye arasında dört yıllık hazırlık görüşmeleri sürecinin sonunda Ankara Antlaşması imzalanarak 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, görüşmelerin ilk gününden itibaren Ankara Antlaşmasının imzalanmasına kadar geçen süre içinde, oluşturulacak Ortaklık Antlaşması'nın "Gümrük Birliği" temeli üzerine inşa edilmesi konusunda ısrarlı bir tutum sergilemiştir. Türkiye'nin örnek aldığı model, Yunanistan'la 1961 yılında imzalanan Atina Antlaşması olmuştur. Atina Antlaşması'nda Gümrük Birliği bütünleşme sürecinin temel ögesi olarak kabul edilmişti. Ankara Antlaşması ve Atina Antlaşmasıyla sadece Gümrük Birliği değil, karşılıklı yükümlülüklerin kademeli olarak yerine getirilerek zaman içerisinde AB'ye tam üye olunması da amaçlanmıştır.

Türkiye ile AB arasındaki tarım alanındaki ilişkilerin temeli de, 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması ile 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanıp 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ve çeşitli tarihlerde kabul edilen Ortaklık Konseyi Kararlarına dayanmaktadır. Ayrıca, 1/80, 1/95 ve 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları tarım sektörünü ilgilendiren önemli kararlardır.<sup>104</sup>

### 3.1.1. Ankara Antlaşması ve Hazırlık Dönemi (1963-1973)

AB ile Türkiye ilişkilerini başlatan Ankara Antlaşması, Roma Antlaşması'nın 238'inci maddesine<sup>105</sup> dayandırılarak 12 Eylül 1963 yılında imzalanmıştır. Ankara Antlaşması ile Türkiye ve Avrupa Topluluğu (AT) arasında kurulan ortaklık statüsü ileride *tam üyeliği* öngörmektedir. Ankara Antlaşması ile, taraflar arasında ekonomik ilişkilerin güçlendirilerek 22 yıllık süreye yayılan dönemler sonunda Türkiye'nin tam üyeliğe hazırlanması ve Gümrük Birliği'nin kurulması hedeflenmiştir.<sup>106</sup> Antlaşmanın 10. ve 11. maddelerinde yer alan; "Gümrük Birliği mal alışverişlerinin tümünü kapsar", "Ortaklık rejimi, Topluluğun OTP'sini göz önünde bulunduran özel usullere göre, tarım ve tarım ürünlerini kapsar" ifadeleri ile taraflar arasında tarım sektörünün de dahil edildiği bir Gümrük Birliği'nin amaçlandığı görülmektedir.

Ankara Antlaşmasında; Türkiye'nin, o dönemdeki ekonomik durumu da göz önünde bulundurularak, Topluluğa aşamalı katılımı öngörülmüştür. Antlaşmanın 3'üncü maddesiyle 5 yıl olarak öngörülmüş olan Hazırlık Döneminde, Türkiye Topluluktan aldığı yardımla ekonomisini güçlendirecektir. Geçiş Dönemi, 4'üncü maddede 12 yıl ile sınırlandırılmış ve bu dönemde Türkiye'nin, Gümrük Birliği'ne girebilmek için ekonomik politikalar geliştirilmesi öngörülmüştür. Son dönemle ilgili 5'inci madde ise Gümrük Birliği'ni öngörmektedir. Ankara Antlaşmasının işleyişi gereğince, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'dan doğan yükümlülükleri üstlenebileceği anlaşıldığında ise, Türkiye'nin üyeliği gündeme gelecektir.

<sup>104</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, *Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi*, Ankara, 2008, s.68.

<sup>105</sup> Roma Antlaşmasının 238. maddesine göre: "AB; bir üçüncü ülke, bir devletler birliği veya uluslar arası bir kuruluş ile karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak faaliyetler ve özel usuller öngören bir ortaklık kurma amacıyla anlaşmalar yapabilir."

<sup>106</sup> Abdullah Aysu, *a.g.e.*, s.116.

Ankara Antlaşması, Ortaklığın yürütülmesini ve belirlenen yükümlülüklerin aşamalar halinde gelişimini temin etmek üzere, bir Ortaklık Konseyi'nin kurulmasını ve Konseyin görevlerini yerine getirmesinde kendisine yardımcı olabilecek her türlü komiteyi kurmasını öngörmüştür. Bu çerçevede kurulmuş organlar şunlardır:

a) Ortaklık Konseyi: Türk Hükümeti temsilcileri ile AET Konseyi, Komisyon ve üye devlet hükümetlerinden temsilcilerin katılımıyla oluşan ortaklığın karar organıdır. Ankara Antlaşması ve Katma Protokolde belirlenen hedeflere ulaşılması için gerekli kararları almakla görevlidir. İç tüzük gereğince en az altı ayda bir bakanlar düzeyinde toplanır. Konsey kararlarını oy birliğiyle alır ve Topluluk ile Türkiye'nin birer oyu vardır.

b) Ortaklık Komitesi: Konseyin gündemini hazırlayan yardımcı organ olup, yapısı Ortaklık Konseyine benzer. Konseyin vereceği kararlara uygun olarak, ortaklık ilişkisiyle ilgili teknik sorunlar üzerinde incelemeler yapar ve hazırladığı raporları Ortaklık Konseyine sunar.

c) Karma Parlamento Komisyonu: Avrupa Parlamentosu ve TBMM'den on sekizer üye olmak üzere toplam otuz altı üyeden oluşur. Yılda iki kez toplanan komisyon, ortaklığın danışma ve demokratik denetim organıdır.

d) Gümrük İşbirliği Komitesi: İlk toplantısını Kasım 1979'da gerçekleştirmiş olan Komite, Gümrük Birliğinin tamamlanması sürecinde gümrüklerle ilgili teknik hususları ele almış, Gümrük Birliğinden sonra da gümrüklerle ilgili hükümlerin doğru bir şekilde uygulanması görevini yürütmüştür. Türkiye ve AB üyesi devletlerin gümrük uzmanlarından oluşan bir komitedir.

e) Gümrük Birliği Ortak Komitesi: 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararı ile oluşturulan komite; ortak rekabet politikası, ortak ticaret politikası, gümrük mevzuatı konularında Topluluk mevzuatı ile Türk mevzuatının uyumu ilkesinin hayata geçirilmesi için çalışır ve Konseye görüş bildirir.

Hazırlık döneminde Avrupa Topluluğu tarafından Türkiye'ye, ülke tarımı için önemli ihraç ürünleri olan kuru üzüm, fındık, tütün, kuru incir ithalatı için

gümrük vergisi indirimi şeklinde tercihli bir rejim sağlanmıştır. Topluluk tarafından 1967 yılından itibaren de bazı narenciye ürünleri, şarap, deniz ve iç su ürünleri için kontenjan dâhilinde düşük gümrük vergisi tavizleri tanınmıştır.<sup>107</sup> 1964–1973 yılları arasında kapsayan hazırlık döneminde, Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemiştir. AT, Katma Protokolün ticari hükümlerini yürürlüğe koyan Geçici Antlaşma uyarınca, bir kısım tekstil ürünleri dışında, sanayi ürünlerinde Türkiye'ye karşı gümrük vergilerini 1 Ocak 1971 tarihinde kaldırmıştır.

Türkiye, beş yıllık sürenin sonunda AB ile ikinci döneme girmek için görüşmelere başlamış, bu görüşmeler sonucunda ise, 23 Kasım 1970 tarihinde "Katma Protokol" imzalanmıştır.

### **3.1.2.Katma Protokol ve Geçiş Dönemi (1973-1995)**

Geçiş Dönemindeki ticari ve ekonomik ilişkilerin mahiyeti, 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ile belirlenmiştir. 64 maddeden meydana gelen Protokol ile sermaye ve malların, hizmetlerin, kişilerin serbest dolaşımı; rekabet, vergileme ve mevzuatın uyumlaştırılması; ticaret ve ekonomi politikalarının yakınlaştırılması konuları düzenlenmiştir. Ankara Antlaşması'nın ekini oluşturan Katma Protokol'ün sosyal, ekonomik ve siyasi niteliği Ankara Antlaşması ile paralellik göstermektedir. Ankara Antlaşması'nın 4'üncü maddesine dayanılarak hazırlanmış bir uygulama Antlaşması olan Katma Protokol ile Ankara Antlaşması'nın belirlediği genel çerçeve doldurulmuş ve uygulamaya geçilmiştir. Doktrinde "Geçici Antlaşma" olarak ifade edilen Katma Protokol, tam üyelik öncesi dönemi düzenleyen bir antlaşmadır.

Tarım sektörü Katma Protokol'de Gümrük Birliği dışında tutulmuş, tercihli rejim uygulamasının devamı kararlaştırılmış ve geçiş dönemi sonuna kadar Türkiye tarafından tarım sektörünün OTP'ye uyum sağlamasına yönelik tedbirleri alması öngörülmüştür.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, *Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi*, Ankara, 2008, s.68.

<sup>108</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, *Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncele...*, s.68.

AT, 1973 yılını başlangıç kabul ederek Türkiye'nin ihraç ettiği tarım ürünlerinin %37'sini oluşturan kuru üzüm ve tütünden gümrük vergisi alınmayacağını kararlaştırmıştır. Bazı tarım ürünlerine de tercihli gümrük vergisi uygulayacaktır. Bunların dışında kalan ürünlere de %50-60 civarında gümrük vergisi ve kota uygulayabilecektir.<sup>109</sup> Buna karşılık da Türkiye, AB orijinli tarımsal ürünlere tercihli rejim uygulamayı taahhüt etmiştir.

Katma Protokol'ün tarımla ilgili 31-35'inci maddelerine göre: Tarımsal ürünlerin Türkiye tarafından Topluluğa ithali, OTP kuralları içinde gerçekleşecektir. Topluluk, OTP'ye uyum sürecinde Türk tarımının çıkarlarını göz önünde tutacak, OTP'de meydana gelecek değişiklikleri Türk tarafına bildirecektir. 22 yıllık bir dönem içinde Türkiye, tarım ürünlerinde serbest dolaşım için uygulanması gerekli Ortak Tarım Politikası önlemlerini alabilmek amacıyla, tarım politikasının uyumuna çalışacaktır.

Katma Protokol'ün imzalanmasının ardından yaşanan gelişmeler ve elde edilen sonuçlara bakıldığında Türkiye'nin karşılaştığı sorunlar şöyle ifade edilebilir:<sup>110</sup>

-Türkiye'ye tanınan vergi muafiyeti, parasal değer olarak belirlenen (advalorem) tarifelerle sınırlı kalmıştır. Değişken gümrük vergilerinde (prelevman), ihracatta önemsiz sayılan bazı ürünler hariç, indirim yapılmamıştır.

-Domates, salatalık, portakal, mandalina, limon, elma, kayısı, sofralık üzüm, armut, kiraz, şeftali ve erikte her yıl saptanan referans fiyat uygulamasına devam edilecektir. Üçüncü ülkelerden, dolayısıyla Türkiye'den de ithal edilen ürünlerin fiyatı, referans fiyatların altında olduğunda, aradaki dengeyi korumak için fark giderici vergi uygulaması, ülkemizi sıkıntıya düşürerek, ek ödemede bulunmasına neden olmuştur.

-İşlenmiş tarım ürünlerindeki bazı istisnalar hariç, Türkiye'ye ödün verilmemiştir. Bu kapsamdaki ürünlerin ithalatında genellikle değişik türden (örneğin bu ürünlerin bir kısmında sabit bir vergi, temel ürünleri içeren başka bir kısmındaysa sabit ve değişken) vergiler uygulanmıştır. Böylece AB, özellikle temel ürünler içeren

<sup>109</sup> Abdullah Aysu, *Avrupa Birliği ve Tarım...*, s.120.

<sup>110</sup> Aslan Karabağlı ve Nurettin Alpkent, *Türk Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu ve Gümrük Birliği ile İlişkisi*, Ankara MPM Yayınları, No:573,1996, s.80-81.

işlenmiş tarım ürünleri ithalatında uyguladığı ek vergi (değişken vergi) ile yerli imalatçıları korumayı amaçlamıştır.

-Türkiye, AB kaynaklı tarım ürünleri ithalatının tatminkâr bir artış göstermesini sağlamaya yönelik tercihli ticaret rejimi çerçevesinde, bu ülkelerden ithal ettiği tarım ürünlerinden aldığı gümrük vergilerini düşürmüştür.

### **3.1.3.Ortaklık Konseyinin 1/80 Sayılı Kararı**

Konseyin 19 Eylül 1980 tarihindeki 1/80 sayılı Kararıyla; mevcut ortaklık sorunlarına çözüm aranması, Topluluğa ithal edilen Türk tarım sektörü ürünlerine uygulanan gümrük vergilerinin kaldırılmasında hedeflenen sonucun gerçekleştirilmesi ve Topluluktaki genişlemenin Türkiye'ye etkileri konusunda yaşanan kaygıların hafifletilmesi amaçlanmıştır. Ortaklık Konseyi'nin bu kararında; ekonomik, teknik ve mali işbirliğinin Ortaklık Antlaşması'nın amaçlarının gerçekleştirilmesi için gerekli olduğu, ortaklığın gelişmesinin çeşitli sektörlerde Türkiye'nin ekonomik kalkınmasına katkı yapacağı, ayrıca tarım ürünlerinin serbest dolaşımının başlatılması konusunda öngörülen düzenlemelerin OTP'nin uygulanmasını gerektirdiği belirtilmiştir.

1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı çerçevesinde, AB tarafından Türkiye'den ithal edilecek tarım ürünlerine uygulanan gümrük vergilerinin 1 Ocak 1987 tarihine kadar dört kademede kaldırılması, %2'nin altında gümrük vergisi uygulanan ürünlerden de 1 Ocak 1981 tarihinden itibaren gümrük vergisinin kaldırılması ve uygulanan tercihli rejimin genişletilmesi kararlaştırılmıştır. Türkiye'ye, Topluluğa ihraç ettiği, patates, fasulye, bakla, soğan, sofralık taze üzüm, erik, patlıcan, kabak, kereviz, kavun ve karpuzda belirlenecek dönem ve miktarlar için gümrük muafiyeti getirilmiştir.

AT, karar çerçevesinde gümrük vergilerinde gerekli indirimleri yapmış, ama bunun yerine anti-damping vergileri koymuş ve miktar kısıtlamalarına da gitmiştir. Konulan bu vergi ve kısıtlamalarla birlikte, Topluluk tarafından Lome Antlaşmalarıyla Afrika ve Pasifik ülkelerine, tercihli ticaret Antlaşmalarıyla Akdeniz Ülkelerine, genelleştirilmiş tercihler sistemiyle gelişmekte olan ülkelere tavizler tanınması

sonucunda, Türkiye'nin Katma Protokol çerçevesinde elde etmiş olduğu tavizler zamanla büyük ölçüde aşınmaya uğramıştır.

Türkiye, tercihli ticaret rejimi çerçevesinde 1989 yılında Türkiye'nin taviz verebileceği tarım ürünleri için bir liste hazırlamıştır. Ancak listede yer alan ürünlerin (tohumlar, ham yağlar, konserve mantarlar ve lüks peynirler, peyniraltı suları, fidan, meyve fideleri, hayvan bağırsakları,) topluluk tarafından yok denecek kadar az ithal edilen ürünler olması ve Türkiye'de bu ürünlerin üretim teknolojisinin olmaması gerekçeleriyle, Topluluk bu listeyi samimi bulmamıştır. Türkiye'nin, Topluluğa gerçek anlamdaki ilk tavizi verdiği 1993 İthalat Rejimiyle, bazı tarım ürünlerinde üçüncü ülkeler karşısında AB'ye yaklaşık % 30 oranında gümrük indirimi tanınmıştır.

Türkiye'nin üyelik için 1959 yılındaki başvurusuyla başlayan süreçte, Toplulukla ilişkileri siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı istikrarsız bir seyir izlemiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından da 22 Ocak 1982 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından ilişkilerin resmen askıya alınması kararı alınmıştır.

### **3.1.4.İlişkilerin Normalleşmesi ve Ortaklık Konseyinin 1/95 Sayılı Kararı**

13 Aralık 1983 tarihinde Turgut Özal başkanlığında kurulan hükümetin sivil idareyi yeniden oluşturmasının ardından, ithal ikameci politikalar hızla terk edilmiş ve Türkiye'nin dışı açılma süreci başlamıştır. Fiilen 12 Eylül askeri darbesiyle dondurulmuş bulunan Türkiye-AB ilişkilerinin tekrar canlanması ise 16 Eylül 1986 tarihli Türkiye-AET Ortaklık Konseyi toplantısıyla gerçekleşmiştir. Türkiye, Ankara Antlaşması'nda öngörülen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden, 14 Nisan 1987 tarihinde Topluluğa üyelik başvurusunda bulunmuştur. 18 Aralık 1989 tarihinde bu başvuru ile ilgili Komisyonun görüşü açıklanmış ve Topluluğun kendi iç bütünlemesini tamamlamadan, yeni bir üyeyi kabul edemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin, Topluluğa katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu dönemde, AB'de genişleme yerine “derinleşme” politikalarına yönelme eğilimi artmıştı. Türkiye'nin tam üyelik başvurusunun reddedilmesinde, AB'nin bu eğiliminin de etkisi bulunmaktadır.

Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi için komisyon, 1990 yılında Matutes Raporu olarak bilinen bir işbirliği raporu hazırlayıp Konsey'e sunmuştur. Komisyon söz konusu raporda:<sup>111</sup>

- Türkiye ile 1995 yılı sonuna kadar Gümrük Birliği'nin oluşturulmasını,
  - İşbirliğinin taraflar arasında geliştirilmesini,
  - Mali işbirliğinin tekrar başlatılmasını,
  - Siyasi işbirliğinin geliştirilmesi yönünde adımlar atılmasını,
- Konsey'e önermektedir.

Türkiye, bu öneriyi olumlu olarak değerlendirmiş ve Katma Protokol'de öngörüldüğü gibi Gümrük Birliği'nin 1995 yılında tamamlanması için hazırlıklar başlamıştır. Müzakereler iki yıl sürmüş ve Türkiye, Gümrük Birliğine yönelik yükümlülüklerini yerine getirmiştir.

Ortaklık Konseyi 6 Mart 1995 tarihli toplantısında aldığı 1/95 Sayılı Kararda, Katma Protokol'ün geçiş döneminin 01.01.1996 tarihi itibarıyla sona erdirilerek, AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliğinin gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır. OTP'ye uyum konusunda Türk tarımı, Katma Protokolde öngörülen 22 yıllık dönemde gelişme sağlayamadığından tarım ürünleri Gümrük Birliği dışında bırakılmış, Gümrük Birliği kapsamına sadece işlenmiş tarım ürünleri dahil edilmiştir. İşlenmiş tarım ürünlerindeki gümrük vergileri sanayi payı ve tarım payı olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır.<sup>112</sup> İşlenmiş tarım ürünlerinin tarım(değişken unsur) ve sanayi (sabit unsur) payları tespit edilerek, Topluluğa karşı toplam korumanın sanayi payına karşılık gelen kısmı sıfırlanmış, tarım payları üzerindeki korumacılık politikalarını iki taraf da sürdürmüştür. AB ile Türkiye arasındaki tarım ürünleri ticaretinde, geçiş dönemi sürecince tercihli rejim uygulaması öngörülmüştür.

1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın tarımla ilgili olan 17-25'inci maddelerine göre; işlenmiş tarım ürünleri Gümrük Birliği kapsamına üç yıl sonra girecektir. Sebze-meyve konserveleri, margarin, unlu mamuller, dondurma, çay, çocuk mamaları gibi işlenmiş tarım ürünlerinin üye ülkeler arasında ticareti serbest olacak, üçüncü

<sup>111</sup> Abdullah Aysu, *a.g.e.*,s.129.

<sup>112</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, *Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncele...*, s.69.

ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulanacaktır. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlama hedefi teyit edilerek bu amaç için ek bir sürenin gerektiği ifade edilmiştir. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımı, Türkiye tarafından OTP'nin benimsenmesine bağlıdır. Topluluk, tarım politikalarını belirlerken Türk tarımının çıkarlarını da gözetecek ve alınan kararlar konusunda Türkiye'ye bilgi verecek, Türkiye de OTP kapsamında tarım ürünlerinin serbest dolaşımı için aldığı önlemleri Topluluğa bildirecektir.

Türkiye'nin en çok avantajlı bulunduğu taze meyve-sebzeden işlenmiş tarım ürünleri Gümrük Birliği kapsamına alınmamışken; AB'nin açık rekabet üstünlüğü bulunan tahıl, süt ve şekerden işlenmiş tarım ürünleri Gümrük Birliği kapsamına dahil edilmişlerdir. Neticede, Türkiye'nin işlenmiş tarım ürünlerinde rekabet edebilme gücü sınırlı olduğundan, AB'den hazırlık ve geçiş dönemlerinde elde edilen kazanımların Gümrük Birliği Antlaşması ile azaldığı görülmektedir.

### 3.1.5. Ortaklık Konseyinin 1/98 Sayılı Kararı

Katma Protokol'ün 35. maddesinde yer almış olan ve 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile teyit edilen “Topluluk ve Türkiye, tarım ürünleri ticaretinde birbirlerine tercihli rejim öngörecekle ve bunu aşamalı olarak, karşılıklı avantaj yaratacak şekilde geliştireceklerdir.” hükmüne dayanarak, Topluluk Türkiye'den taviz talep eder.

Bunun üzerine AB ile yapılan 13 tur süren müzakerelerin sonucunda tarım ürünleri ticaretinde AB ile Türkiye arasındaki tercihli rejimi genişleten protokol imzalanarak 9 Ocak 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>113</sup> Protokolün birinci ve ikinci maddelerine göre, Türkiye ile Topluluk arasında tarım ürünleri ithalatında ve ihracatında miktar kısıtlamaları ve tüm eş etkili tedbirler yasaklanmıştır. Bu durum, Topluluk ve Türkiye'nin kendi tarım politikalarını uygulamasını veya bu politikalar gereğince tedbirler almasını hiçbir şekilde bağlamamaktadır.

<sup>113</sup>Abdullah Aysu, *a.g.e.*, s.132-133.

AB, Gümrük Birliği ile Türkiye'yi tek taraflı kendine bağlamış, Türkiye'yi AB'ye almadan istediklerini tek taraflı olarak yaptırabilecek avantaja sahip olmuştur. Türkiye Pazarı, AB'ye neredeyse tamamen açılmıştır. Türkiye'nin AB ile olan dış ticaret politikası, önemli ölçüde AB'nin güdümüne girmiştir.<sup>114</sup>

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi, Türkiye-AB ilişkileri için dönüm noktasıdır. Zirvede Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanarak Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmasına kararlaştırılmıştır. AB Konseyi tarafından 8 Mart 2001 tarihinde Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi onaylanmıştır. Türkiye Hükümeti tarafından hazırlanan Ulusal Program da, 26 Mart 2001 tarihinde Avrupa Komisyonu'na tevdi edilmiştir. Ulusal Program, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin Türkiye tarafından gerçekleştirilmesine yönelik program ve takvimi içermektedir.

Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda kararlı olan Türkiye'de reform çabaları da kuvvetlenmiş, müzakerelerin açılmasında ön şart olarak belirlenen siyasi kriterlerin karşılanabilmesi için uyum yasası paketleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden geçirilmiştir. 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, Türkiye'nin siyasi kriterleri karşıladığı belirtilmiş ve 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararlaştırılmıştır. Lüksemburg'da 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan Hükümetler arası Konferans ile AB'ye katılım müzakereleri başlamış ve Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi yayınlanmıştır. Böylece, AB ile Türkiye ilişkilerinde yepyeni bir sürece girilmiştir.

Müzakereler, AB müktesebatını Türkiye'nin kendi iç hukukuna aktarıp, yürürlüğe konup uygulanacağını belirlediği süreçtir. Öncelikle Türkiye'nin iç hukuku gözden geçirilmekte ve mevzuatın AB müktesebatına nasıl gerçekleşeceğini ve yüklenilecek ödevleri gösteren Müzakere Çerçeve Belgesi hazırlanmaktadır.

Müzakere Çerçeve Belgesi'nin Müzakerelere İlişkin İlkeler bölümünün 2'nci maddesine göre; Ortak hedef üyeliktir. Bu müzakereler, sonucu önceden garanti edilemeyen ucu açık bir süreçtir. Birliğin hazmetme kapasitesi (absorbe etme

---

<sup>114</sup>Abdullah Aysu, a.g.e., s.130.

kapasitesi) de dahil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır". 3'üncü maddeye göre; Komisyon, Birliğin hazmetme kapasitesini, Ekim 2004 tarihli Türkiye'nin Üyelik Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar Hakkında Raporda (Etki Raporu) ortaya konan tüm konuları kapsayacak şekilde izler. Madde 5'e göre; Müzakere sürecinde Birliğin temel ilkelerine yönelik ciddi ihlal söz konusu olursa, müzakereler askıya alınabilir. Madde 6'ya göre; Türkiye, Kıbrıs Cumhuriyeti ve diğer AB ülkeleri ile ilişkileri normalleştirmelidir. Ortaklık Antlaşması ve Ek Protokolden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirecektir. Madde 12'ye göre; Uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri (yani, korunma tedbirlerinin alınmasına dayanak teşkil eden, daimi surette ileri sürülebilecek hükümler) öngörülebilir. Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım gibi alanlarda hazırlayacağı önerilere dahil eder.

### 3.2. Türkiye ile Avrupa Birliği Tarım Sektörlerinin Karşılaştırması

AB ülkeleri ve Türkiye farklı tarımsal yapılara sahip olduklarından tarıma bakış açıları da değişik olmaktadır. Türkiye'de tarım sektörünün GSMH içindeki payı yıllar itibariyle giderek azalmasına karşın, sanayiye aktarılan gelir ve tarımda istihdamın sayısal büyüklüğünden dolayı sektör önemini korumaktadır. Özellikle AB-15 ülkelerine bakıldığında; sanayileşme düzeylerinin gelişmiş olmasına ve tarım sektörünün GSMH içindeki payı düşük olmasına karşın, tarım sektörünün sürekli olarak desteklendiği görülmektedir. Ayrıca, tarım sektörünün AB toplam Gayrisafi Milli Hasıla içerisindeki payı<sup>115</sup> %1,2 olmasına karşın, 2010 yılında dünya buğday üretiminin %21'i, ayçiçek üretiminin %20'si, şeker pancarı üretiminin %50'si, mısır üretiminin %7'si AB ülkelerinde gerçekleşmiştir.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Dünya Bankası 2012 verileri.

<sup>116</sup> Serkan Gürlük ve Özlem Turan, *Avrupa Birliği ve Türkiye (Türkiye Tarımı ve Ortak Tarım Politikası)*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2013, s.101.

AB’de az sayıdaki işletme arazinin büyük bölümünü işlemekte iken ülkemizde işletmeler küçük ve parçalıdır. Küçük ölçekli olan tarım işletmelerinde, maliyetler ve tarımda çalışan nüfus yüksek, verimlilik ise düşük olduğundan, Türkiye’de tarım sektörü AB tarım işletmeleri karşısında dezavantajlı durumdadır. AB ülkelerinde üreticilere sağlanan tarımsal destekler de dikkate alındığında AB-27 üreticilerinin gelirleri ülkemiz üreticilerinin gelirlerinden fazladır. Ayrıca, tarım sektöründe istihdam oranı da AB ile karşılaştırıldığında ülkemizdeki tarımsal istihdam oranı AB’nin neredeyse 5 katıdır.

Avrupa Birliği’nde tarımda daha çok birlik, kooperatif ya da örgütler ile özel sektör ağırlıklı bir yapı hakim iken, ülkemizde tarımsal hizmetler, organizasyonlar ve hatta üretimde kamu ağırlıklı bir yapının hakim olduğu görülmektedir.

### **3.2.1. Tarımın Ekonomiye Katkısı Açısından Değerlendirme**

Tarımın ülke ekonomisindeki payına bakarak ülkelerin kalkınmışlık düzeyleri hakkında bilgi edinilebilir. Tablo 6’da AB ülkelerinde yıllara göre tarım sektörünün GSMH içindeki payları yer almaktadır. Tarımın GSMH içerisindeki payı, 1980’li yıllarda AB-15 ülkelerinde %6 oranındayken bu istatistik 2012 yılında AB-27 için %1,2’dir. Türkiye’de ise 1980’li yıllarda %23 iken, 2002 yılında %10,3 ve 2012 yılında %7,4’e düşmüştür. Ancak oransal düşüşün, tarımın toplam üretim değerinde düşüş anlamına gelmediği de bilinmelidir.

AB’nin en yüksek tarımsal üretim değerine sahip ülkeleri olarak 2012 yılında Fransa 77,4 Milyar Euro, Almanya 54,6 Milyar Euro, İtalya 48,6 Milyar Euro, İspanya 42,2 Milyar Euro tarımsal üretim gerçekleştirmiş olup, sadece bu dört ülkenin tarımsal üretim değeri toplamı, AB ülkelerinin tamamının %55’idir. Türkiye’nin tarımsal üretim değeri ise 36,4 Milyar Euro olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’de tarım sektörünün gayri safi milli hasıla içerisindeki payı AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında, 2012 yılında %7,4 oranla yüksek bir değerde olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye’yi %4,7 ile Romanya ve %4,2 ile Bulgaristan izlemektedir. AB’ye son katılan AB(10+2) ülkelerinin ortalaması ise %2,2 dir.

Tablo 6: AB Üyesi ülkelerde tarımın GSMH içindeki payları (2012 Eurostat verileri)<sup>117</sup>

	AB-27 de Gıda ve Tarım Ticareti				
	Gıda ve Tarımın Milli Gelirdeki Payı (%)	Gıda ve Tarımın Sabit Sermayedeki Payı (%)	Gıda ve Tarımın İthalattaki Payı (%)	Gıda ve Tarımın İhracattaki Payı (%)	Gıda ve Tarım Ürünlerinde Dış Ticaret Dengesi Milyon EURO
Belçika	0.6	1.4	8.8	9.7	3 625
Bulgaristan	4.2	2.1	9.4	16.6	1 009
Çek Cumh.	0.9	2.1	6.3	4.8	-1 117
Danimarka	1.5	3.0	12.8	19.2	6 585
Almanya	0.6	1.6	8.3	6.0	-9 804
Estonya	2.1	4.3	9.3	8.1	-245
İrlanda	1.1	4.9	14.3	16.5	8 002
Yunanistan	2.8	5.2	11.9	17.0	-1 222
İspanya	2.1	2.2	9.8	15.0	8 742
Fransa	1.6	3.0	8.4	13.5	15 585
İtalya	1.6	3.2	9.6	8.2	-4 367
Kıbrıs Rum K.	1.9	0.5	16.7	16.9	-721
Letonya	1.4	7.9	14.3	18.9	164
Litvanya	3.5	3.8	12.3	17.4	940
Lüksemburg	0.3	1.6	9.0	6.7	-932
Macaristan	2.7	4.8	6.3	10.3	3 539
Malta	0.8	2.0	9.4	3.7	-361
Hollanda	1.4	4.0	11.0	15.1	25 878
Avusturya	1.0	3.3	7.9	7.8	-932
Polonya	2.4	1.3	8.3	11.6	3 818
Portekiz	1.3	2.6	13.4	9.9	-2 999
Romanya	4.7	2.9	8.9	9.3	-729
Slovenya	1.1	3.4	10.1	6.8	-839
Slovakya	0.8	1.0	7.1	6.1	-501
Finlandiya	0.9	3.0	7.9	4.2	-2 356
İsveç	0.5	1.6	7.8	3.7	-5 007
İngiltere	0.5	2.1	8.8	6.2	-24 734
EU-27	1.2	2.5	5.7	6.8	12 220
Hırvatistan	2.7	2.8	11.9	11.9	-793

<sup>117</sup> Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information Report 2013, s.51.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/index_en.htm) (Erişim:02.01.2014)

Tarım sektörünün ekonomiye katkısının anlaşılabilmesi için, milli gelirdeki payının yanında dış ticaret verileri de diğer bir önemli göstergedir. 2012 yılında Türkiye'nin ihracatı içerisinde temel tarım ürünleri ve işlenmiş tarım ürünleri %10,0'luk bir paya, ithalatı içerisinde ise %4,54'lük bir paya sahiptir. AB-27 ülkeleri içerisinde ise tarım ithalatının toplam ithalat içerisindeki payı %5,7, tarım ihracatının toplam ihracat içerisindeki payı ise %6,8'dir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin bazıları önemli tarımsal üretici ve ihracatçı, bazı ülkeler ise tarım ithalatçısı olarak dünyada ilk sıralarda yer almaktadır. Dünyada tarım ürünleri pazarında Hollanda 103.271 milyon \$ ihracatıyla ikinci, Almanya 91.757 milyon \$ ihracatıyla üçüncü, Fransa 78.676 milyon \$ ihracatıyla beşinci, İspanya 49.434 milyon \$ ihracatıyla sekizinci, Belçika 47.148 milyon \$ ihracatıyla dokuzuncu sırada olup sadece bu 5 ülkenin dünya ihracatındaki payları toplamı % 22,3'tür. Türkiye ise 15.671 milyon \$ tarımsal ihracatıyla dünyada 27'nci sırada olup payı %0,9'dur.

Tablo 7: Dünya Tarımsal Ürün İhracatında İlk 20 Ülke. (2012 DTÖ verileri) Milyon \$<sup>118</sup>

Sıra	Ülkeler	Tarımsal İhracat	%	Sıra	Ülkeler	Tarımsal İhracat	%
1	ABD	171.909	10,4	12	İtalya	42.636	2,6
2	Hollanda	103.271	6,2	13	Hindistan	42.395	2,6
3	Almanya	91.757	5,5	14	Tayland	42.030	2,5
4	Brezilya	86.435	5,2	15	Avustralya	38.405	2,3
5	Fransa	78.676	4,8	16	Malezya	33.948	2,0
6	Çin	66.175	4,0	17	İngiltere	33.868	2,0
7	Kanada	62.834	3,8	18	Rusya	31.597	1,9
8	İspanya	49.434	3,0	19	Vietnam	25.045	1,5
9	Belçika	47.148	2,8	20	Polonya	24.380	1,5
10	Endonezya	45.023	2,7	27	Türkiye	15.671	0,9
11	Arjantin	43.151	2,6		<b>DÜNYA</b>	<b>1.656.329</b>	

Dünyada tarım ürünleri ithalatında ise Almanya 111.305 milyon \$ ithalatıyla üçüncü, Hollanda 71.912 milyon \$ ithalatıyla beşinci, İngiltere 68.716 milyon \$ ithalatıyla altıncı, Fransa 65.470 milyon \$ ithalatıyla yedinci, İtalya 57.766 milyon \$

<sup>118</sup> İzmir Ticaret Borsası Arge Müdürlüğü, *Rakamlarla Dünya Tarımı*, İzmir, 2014, s.12.  
<http://itb.org.tr/dosya/rapordosya/rakamlarla-dunya-tarimi.pdf> (Erişim:12.06.2015)

ithalatıyla sekizinci sırada olup, yine sadece bu 5 ülkenin tarımsal ürün ihracatındaki dünya payları toplamı % 21,5'tir. Türkiye ise, tarımsal ithalatta dünyada %0,9'luk payıyla 25. sıradadır.

Tablo 8: Dünya Tarımsal Ürün İthalatında İlk 20 Ülke. (2012 DTÖ verileri) Milyon<sup>119</sup>

Sıra	Ülkeler	Tarımsal İthalat	%	Sıra	Ülkeler	Tarımsal İthalat	%
1	Çin	156.823	9,0	12	Kanada	37.909	2,2
2	ABD	141.849	8,1	13	G. Kore	33.076	1,9
3	Almanya	111.305	6,4	14	S.Arabistan	29.291	1,7
4	Japonya	93.724	5,4	15	Meksika	27.076	1,6
5	Hollanda	71.912	4,1	16	Hindistan	25.668	1,5
6	İngiltere	68.716	3,9	17	Hong Kong	25.003	1,4
7	Fransa	65.470	3,8	18	Malezya	21.435	1,2
8	İtalya	57.766	3,3	19	Endonezya	20.906	1,2
9	Belçika	43.320	2,5	20	Polonya	19.954	1,1
10	Rusya	41.983	2,4	25	Türkiye	16.370	0,9
11	İspanya	41.336	2,4		<b>DÜNYA</b>	<b>1.744.582</b>	

Dünya canlı hayvan yetiştiriciliği ve dış pazarında AB'nin çok önemli bir payı vardır. 2012 yılı itibariyle dünyada canlı hayvan ihracatı 21.039 milyon \$ olarak gerçekleşmiş, ihracatta Hollanda birinci, Fransa ikinci ve Danimarka dördüncü sırada olup bu 3 ülkenin dünya canlı hayvan ihracatındaki toplam payı % 24,52'dir. Ülkemiz tarafından yapılan canlı hayvan ihracatı ise sadece 8 milyon \$ olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 9: Dünya Canlı Hayvan İhracat Rakamları 2012<sup>120</sup>.

Sıra No	Ülke	İhracat (1000 \$)	Dünyadaki Payı %
1	Hollanda	2.675.318	12,72
2	Fransa	2.480.505	11,80
3	Kanada	1.621.351	7,71
4	Danimarka	1.127.797	5,36
5	Avustralya	1.084.099	5,15
	<b>DÜNYA</b>	<b>21.039.673</b>	

Dünya canlı hayvan ithalatında ise ABD'nin ardından Almanya 2.320 milyon \$ ile ikinci ve İtalya 1.985 milyon dolar ile üçüncü sıradadır. Ülkemiz tarafından yapılan canlı hayvan ithalatı ise 2012 yılında 852 milyon dolar olup bu rakam, ihracat rakamı 8 milyon dolar ile karşılaştırıldığında; AB ülkeleri ile gümrüklerin sıfırlanması halinde büyükbaş hayvan yetiştiriciliğinde gelecekte yaşanması muhtemel sıkıntı görülebilmektedir.

<sup>119</sup> İzmir Ticaret Borsası Arge Müdürlüğü, *Rakamlarla...*, s.13.

<sup>120</sup> İzmir Ticaret Borsası Arge Müdürlüğü, *a.g.e.*, s.16.

Genç nüfusun kırsal kesimde kalması, arzu edilen bir durumdur. Ülkemizde nüfusun tarımsal açıdan istihdamı AB ile önemli farklılıklar gösterir. AB reformlarında, erken emeklilik ile ilgili teşvik programları ve genç çiftçi adaylarına verilecek krediler yolu ile genç nüfusun tarıma yönlendirilmesine çalışılmıştır. Ülkemizde ise kırsal kesimden kente göç hızla devam etmekte olup, bunun tersine çevrilmesi ya da önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması biryana kalkınma planlarında tarımsal nüfusun azaltılması hedeflenmektedir. AB-27’de tarım sektöründe çalışanların aktif nüfus içerisindeki payı %4,9’dur. Türkiye’de tarım nüfusu giderek azalmakta olmasına karşın AB-27 ortalamasına göre hala çok yüksek seviyelerdedir. Ülkemizde aktif nüfus içerisinde tarım nüfusunun payı 1980’lerde %56 iken, 2012 yılında aktif nüfus içerisinde tarım nüfusunun payı %23,6’dır.

Tablo10: AB’de İşgücünün Sektörlere Göre Dağılımının 2009 ve 2012 Verileri. (%)<sup>121</sup>

	2009	2012	2009	2012	2009	2012
	Tarım		Sanayi		Hizmet	
<b>EU-27</b>	<b>5.1</b>	<b>4.9</b>	<b>25.9</b>	<b>24.7</b>	<b>69.0</b>	<b>70.4</b>
Belçika	1.5	1.2	23.5	21.8	75.0	77.0
Bulgaristan	7.1	6.4	35.2	31.3	57.7	62.3
Çek Cumhuriyeti	3.1	3.1	38.6	38.1	58.3	58.8
Danimarka	2.6	2.6	20.3	19.7	22.9	77.7
Almanya	1.7	1.5	28.8	28.2	30.5	70.3
Estonya	4.0	4.7	31.3	31.1	64.7	64.2
İrlanda	5.0	4.7	21.3	18.3	73.7	77.0
Yunanistan	11.9	13.0	21.2	16.7	66.9	70.3
İspanya	4.2	4.4	24.7	20.7	71.1	74.9
Fransa	2.9	2.9	22.5	21.7	74.6	75.4
İtalya	3.7	3.7	29.3	27.8	67.0	68.5
Letonya	8.7	8.4	24.7	23.5	66.6	68.1
Lüksemburg	1.3	1.3	12.4	12.4	86.3	86.3
Macaristan	4.6	5.2	31.2	29.8	64.2	65.0
Malta	1.4	1.0	24.7	22.1	73.9	77.9
Hollanda	2.5		16.6		80.9	
Avusturya	5.3	4.9	25.0	26.2	69.7	68.9
Polonya	13.3	12.6	31.1	30.4	55.6	57.0
Portekiz	11.2	10.5	28.2	25.6	60.6	63.9
Romanya	29.1	29.0	30.0	28.6	40.9	42.4
Slovenya	9.1	8.3	33.0	30.8	57.9	60.9
Slovakya	3.6	3.2	37.9	37.5	58.5	59.3
Finlandiya	4.6	4.1	23.9	22.7	71.5	73.2
İsveç	2.2	2.0	20.1	19.5	77.7	78.5
İngiltere	1.1	1.2	19.5	18.9	79.4	79.9
Türkiye	22.9	23.6	25.3	26.0	51.8	50.4

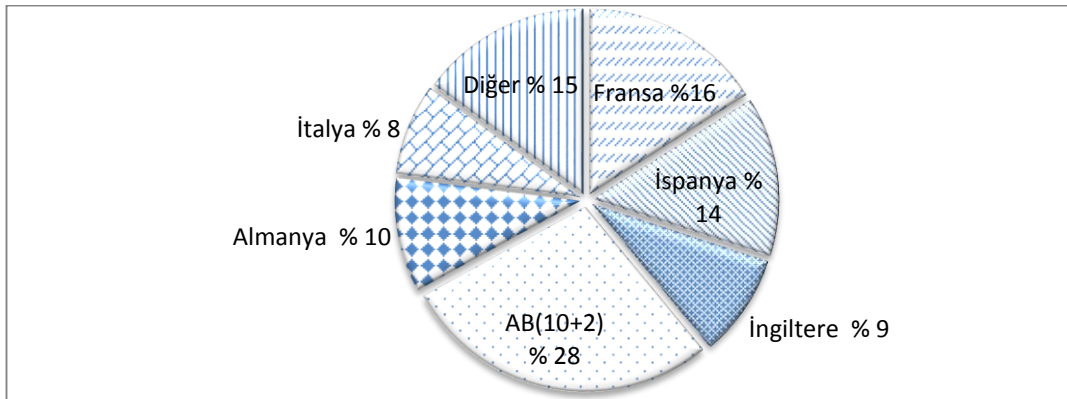
<sup>121</sup> Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information Report 2013, s.131.

### 3.2.2. Tarımsal Yapı Yönünden Değerlendirme

AB-27’de tarımsal arazi alanı yaklaşık 176 milyon hektardır. AB’ye en son katılan 12 ülkenin tarım arazisi miktarı ise 48 milyon hektar olup, AB’nin toplam tarım arazisi miktarının yaklaşık %27’sini son katılan 12 ülke oluşturmaktadır. Türkiye’nin tarımsal arazisi 39 milyon hektar olduğundan Avrupa Birliği’ne dahil olması halinde AB’nin tarım arazisinin neredeyse beşte birini tek başına oluşturacaktır.

Tablo 11: AB-27 ve Türkiye’de Arazi Kullanım Durumu (1000 Ha) (2012 Yılı)

Ülke	Tarım Arazisi	Ülke Alanı	Tarımsal Alan %
Belçika	1.358	3.053	44,48
Bulgaristan	5.123	11.100	46,15
Çek Cumh.	3.526	7.887	44,71
Danimarka	2.664	4.310	61,81
Almanya	16.667	35.713	46,67
Estonya	956	4.523	21,14
İrlanda	4.533	7.029	64,49
Yunanistan	4.151	13.198	31,45
İspanya	23.463	50.537	46,43
Fransa	29.001	54.909	52,82
İtalya	13.134	30.132	43,59
Kıbrıs Rum	115	925	12,43
Letonya	1.841	6.456	28,52
Litvanya	2.842	6.530	43,52
Lüksemburg	131	259	50,58
Macaristan	5.338	9.303	57,38
Malta	11	32	34,38
Hollanda	1.842	3.736	49,30
Avusturya	2.864	8.387	34,15
Polonya	14.529	31.268	46,47
Portekiz	3.598	9.191	39,15
Romanya	13.733	23.839	57,61
Slovenya	480	2.027	23,68
Slovakya	1.927	4.904	39,29
Finlandiya	2.285	33.842	6,75
İsveç	3.032	44.742	6,78
İngiltere	17.172	24.410	70,35
EU-27	176.316	432.238	40,79
Türkiye	38.911	78.356	49,66

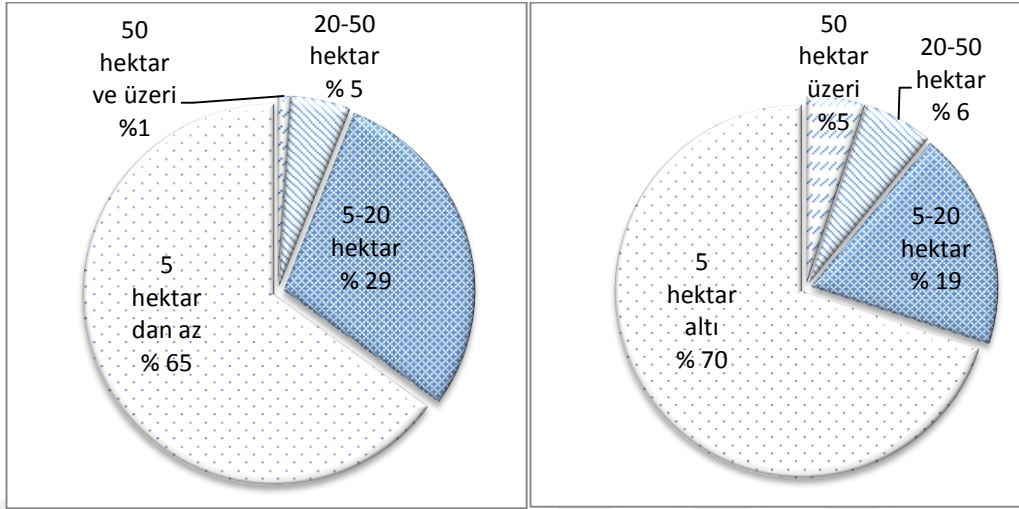


Grafik 1. AB-27 Ülkelerinde Tarım Alanlarının Dağılımı.(2012)

Ülkemizde aile bireylerinin işgücüne dayanan aile çiftliklerinin çoğunluğu oluşturduğu 3,1 milyon tarımsal işletme vardır ve bu işletmelerin %94,2'si 20 hektarın altında tarım arazisine sahiptir. Avrupa Birliği ülkelerinde ise 13,7 milyon tarımsal işletme bulunmaktadır. Türkiye'de işletme büyüklüğü ortalama 6,1 hektar iken AB'de 12,4 hektar olup, ülkemizdeki işletme büyüklükleri AB ortalamasına göre küçük ve parçalıdır. AB içerisinde aile işletmeleri belirli oranda korunurken, endüstriyel tarım işletmelerinin de oluşması sağlanmıştır. Yeni katılan ülkelerle birlikte AB'de, işletme sayısı ve işlenen arazi artarken ortalama işletme genişlikleri azalmıştır. AB tarım uzmanları, son genişlemelerin AB tarımını daha hantal bir yapıya getireceğinden endişe duymaktadırlar.

AB-27'de 50 hektar ve üzerinde tarım arazisine sahip işletmelerin oranı %5 iken ülkemizde %1'dir. İşlenen tarım arazisi miktarlarına baktığımızda, AB-27 ülkelerinde 5 hektardan daha az araziye sahip işletmeler toplam arazinin %9'unu işlerken; ülkemizde %37'sini işlemektedir. AB-27 ülkelerinde 50 hektardan daha fazla araziye sahip işletmeler toplam arazinin %61'ini işlerken; ülkemizde %12'sini işlemektedir. Bu istatistikler, AB'de küçük ölçekli işletmelerin bulunmasına karşın az sayıdaki işletmenin arazinin büyük bölümünü işlediğini göstermektedir.<sup>122</sup> AB-27'de oran olarak daha fazla olan büyük ölçekli tarım işletmeleri; girdiyi daha ucuza temin edebilme, dış ticaret imkanlarından faydalanabilme, ölçek ekonomisi kaynaklı pazarlık gücü gibi avantajlara sahiptir.

<sup>122</sup> Serkan Gürlük ve Özlem Turan, *a.g.e.*, s.110.



Grafik 2: Türkiye’de İşletme Büyüklükleri  
TÜİK 2012

Grafik 3: AB 27’de İşletme Büyüklükleri  
Eurostat 2012

Aşağıda yer alan Tablo 12 incelendiğinde; AB-15 ülkelerinde 1980’li yılların sonlarına kadar artış görülen gübre kullanım düzeylerinin 1990’lı yıllarla birlikte düşüş eğilimine girmesine karşın, 1960’lı yıllardan günümüze sürekli olarak artış gösteren ülkemiz inorganik gübre kullanımının yine de AB-15 ülkelerinin gübre kullanım düzeyinin çok altında olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, AB’de çiftçilere verilen tarımsal desteklerin fazlalığıdır.

Tablo 12: Bazı AB Ülkelerinde Ekili Arazi Başına Inorganik Gübre Miktarı(Ton /1000 ha)

Ülkeler	1961	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Belçika-Lüksemb.	285	375	337	453	137	402	301	300	279	259
Hollanda	359	623	696	726	725	538	513	405	222	192
Almanya	191	278	297	315	303	221	211	210	194	190
İtalya	30	-55	81	110	129	127	131	124	93	89
Fransa	68	149	159	203	220	226	199	180	174	176
İngiltere	129	187	205	236	295	300	326	255	259	235
İrlanda	69	174	240	411	481	530	588	467	406	431
Danimarka	111	176	192	195	203	215	169	138	97	75
Yunanistan	32	78	78	94	133	127	95	89	84	62
İspanya	20	38	47	58	62	71	85	96	115	145
Portekiz	26	32	55	57	55	67	63	69	75	77
Finlandiya	51	119	141	143	152	143	125	113	105	100
İsveç	55	117	128	121	114	95	89	90	82	79
Avusturya	86	170	147	188	198	159	127	119	108	100
AB 15	76	129	145	170	183	173	168	154	145	142
Türkiye	2	9	22	38	41	56	51	66	55	60

Makineleşme düzeyi de tarımsal gelişmişlik açısından önemli göstergelerdendir. Ülkemizde traktör varlığı 1961-2008 döneminde 25 katın üzerinde artış göstermiştir. AB’de aynı dönemde traktör varlığı 3 kat artış göstermiştir. Ancak, buna rağmen, AB’deki traktör varlığı ülkemizin 10 katıdır ve bu da tarımda makineleşmede ülkemizin ne kadar geç kaldığını göstermektedir. Yine, Ülkemizde ve AB’de hasat makinesi sayısında 1961-2008 yıllarındaki artış birbirine yakınken AB’deki hasat makinesi sayısı ülkemizden 14 kat fazladır. Ülkemizde süt sağım makinesi kullanımında son yıllarda muazzam artış bulunmasına karşın, benzer şekilde AB ülkelerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Tarım arazisine düşen traktör sayısı, tarımda makineleşme hızını görmek açısından pratik bir gösterge kabul edilebilir. AB ülkelerinde 25 hektara 2,8 traktör düşerken; ülkemizde 1 traktör düşmektedir.<sup>123</sup> Ülkemizde tarım sektöründe makine kullanımı yıllar bazında sürekli olarak artış göstermesine karşın AB ülkelerindeki makineleşme seviyelerinin hala çok uzağında kalınmaktadır.

Makineleşme düzeyi de tarımsal gelişmişlik açısından önemli göstergelerdendir. Ülkemizde traktör varlığı 1961-2008 döneminde 25 katın üzerinde artış göstermiştir. AB’de aynı dönemde traktör varlığı 3 kat artış göstermiştir. Ancak, buna rağmen, AB’deki traktör varlığı ülkemizin 10 katıdır ve bu da tarımda makineleşmede ülkemizin ne kadar geç kaldığını göstermektedir. Yine, Ülkemizde ve AB’de hasat makinesi sayısında 1961-2008 yıllarındaki artış birbirine yakınken AB’deki hasat makinesi sayısı ülkemizden 14 kat fazladır. Ülkemizde süt sağım makinesi kullanımında son yıllarda muazzam artış bulunmasına karşın, benzer şekilde AB ülkelerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Tarım arazisine düşen traktör sayısı, tarımda makineleşme hızını görmek açısından pratik bir gösterge kabul edilebilir. AB ülkelerinde 25 hektara 2,8 traktör düşerken; ülkemizde 1 traktör düşmektedir.<sup>124</sup> Ülkemizde tarım sektöründe makine kullanımı yıllar bazında sürekli olarak artış göstermesine karşın AB ülkelerindeki makineleşme seviyelerinin hala çok uzağında kalınmaktadır.

<sup>123</sup> Serkan Gürlük ve Özlem Turan, a.g.e., s. 113.

<sup>124</sup> Serkan Gürlük ve Özlem Turan, a.g.e., s. 113.

Tablo 13: AB ve Türkiye’de Tarım Makineleri Varlığı. Kaynak: FAO ve AgroStat.

Ülke	Tarım Makinesi	1961	1970	1980	1990	2000	2008
Türkiye	<b>Traktör</b>	42.488	104.640	435.283	689.650	941.835	1.070.700
<b>AB</b>	<b>Traktör</b>	3.455.561	5.687.634	7.657.780	8.849.395	9.019.374	10.380.968
Türkiye	<b>Hasat makineleri</b>	5.846	8.568	13.667	11.741	32.578	53.100
<b>AB</b>	<b>Hasat makineleri</b>	319.734	697.673	760.453	743.388	711.815	741.316
Türkiye	<b>Süt sağım makineleri</b>	0	150	956	9.636	89.895	135.578
<b>AB</b>	<b>Süt sağım makineleri</b>	1.271.294	1.556.428	1.731.694	1.595.615	1.461.740	1.562.845

### 3.2.3. Üretim Miktarı Yönünden Değerlendirme

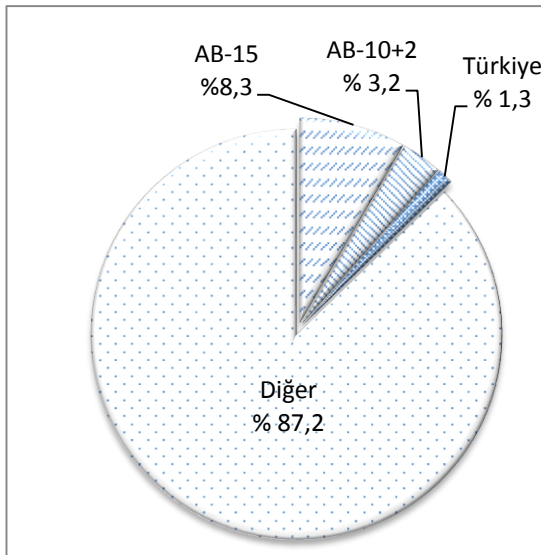
Tarımsal üretim, temelde bitkisel üretim, hayvansal üretim ve işlenmiş tarım ürünleri olarak sınıflandırılır. 2012 TÜİK verilerine göre, ülkemizde tarımsal üretim bileşimi %70’i bitkisel, %30’u hayvansal üretim şeklinde olup, bitkisel üretim ağırlıkta iken; AB’de bitkisel üretim % 51, hayvansal üretim %49 olup, bitkisel ve hayvansal üretim arasında daha sağlıklı bir denge vardır.

AB’nin bitkisel üretimdeki payını görebilmek için, ülkelerin tümü için stratejik öneme sahip tarımsal bitki türü olan buğdayı ele alırsak; 2012 yılı verilerine göre AB-27 ülkeleri, 138 milyon ton ile dünya buğday üretiminin (695 milyon ton) %19’8 ini üretmiştir. AB-27 ülkeleri içerisinde AB-15 ülkelerinin payı ise %70’in üzerindedir. Diğer bir ifade ile, dünya buğday üretiminin büyük bir bölümü AB-15 ülkelerinden karşılanmaktadır. AB ülkeleri içerisinde en fazla üretimi Fransa ve Almanya gerçekleştirmektedir. Ülkemizde ise buğday üretimi aynı yılda 19 milyon ton ve dünya üretimindeki payı %2,7 olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, Türkiye’de hektara 1,95 ton olan ortalama buğday verimliliği de hektara 5,66 ton olan AB ülkeleri ortalamasının çok gerisinde kalmaktadır.

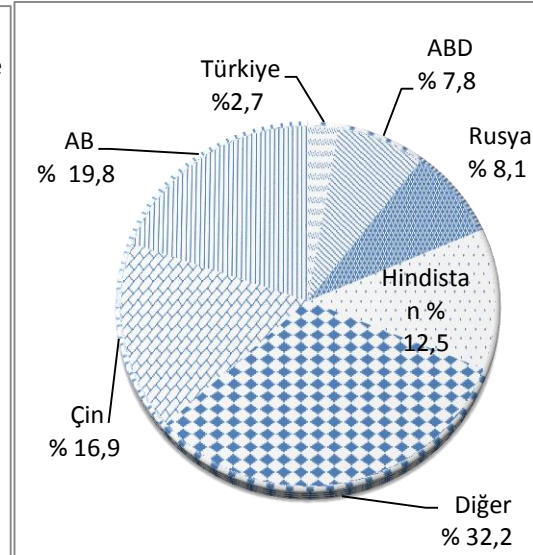
Tablo 14’te 2011 yılı dünyada belli başlı tarımsal ürünlerin üretim miktarı ve dünya ticaretinde AB-27’nin payı gösterilmektedir. Tablodan anlaşılacağı üzere AB tarımsal üretimde ilk sıralarda yer almakta olup dış ticarete de önemli bir aktördür.

Tablo 14: Temel Tarımsal Ürünlerde 2011 yılı Dünya Üretimi ve AB-27'nin Pazardaki Payı.<sup>125</sup>

	Dünyadaki Üretim Miktarı (1 000 ton)	AB'nin Dünya Ticaretindeki Payı	
		AB'nin Dünya İthalatındaki Payı %	AB'nin Dünya İhracatındaki Payı %
Tahıllar(Pirinç Hariç)	1.866.584	6.2	8.7
Buğday	701.395	5.4	12.3
Yemlik Bitkiler		6.2	5.7
Yağlık Bitkiler	179.676	16.3	1.1
Şarap	28.422	14.3	21.3
Şeker	273.501	6.4	4.2
Süt	738.991	0.3	4.2
Tereyağ	9.994	4.8	8.2
Peynir	20.015	1.7	13.4
Et	297.479	3.8	11.1
Yumurta	70.668	2.0	6.2



Grafik 4: Türkiye ve AB'nin Dünya Buğday Üretimindeki Payı.<sup>126</sup>



Grafik 5: Türkiye ve AB'nin Dünya Tahıl Üretimindeki Payı.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information Report 2013, s.51.

<sup>126</sup> Agrostat 2012 verileri.

<sup>127</sup> Türkiye Un sanayicileri Federasyonu, 2012 Yılı Dünya Un Sanayi Sektör Raporu, Ankara, 2013,s.5.

<http://www.usf.org.tr/TR/dosya/1-823/h/un-sanayi-sektor-raporu---2012.pdf> (Erişim: 20.06.2015)

Ülkemizde hayvancılık, tarım sektörünün en yüksek toplam hasılaya sahip alt sektörünü oluşturmaktadır. Doğu Anadolu Bölgesi, İç Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde hayvancılık birincil tarım düzeyinde temel geçimlik faaliyetidir. Türkiye’de büyükbaş hayvan yetiştiriciliği yapan işletmeler, genelde aile ihtiyacını karşılayan az sayıda hayvan varlığına sahip olan geçimlik işletmelerdir. AB’deki büyükbaş hayvan işletmeleri ise 50 ve üzeri sayıda hayvan varlığına sahip, pazara yönelik faaliyet gösteren işletmelerdir. AB’de büyükbaş hayvancılık yapan 6,5 milyon işletme vardır. Türkiye’de ise büyükbaş hayvancılıkla uğraşan 2,1 milyon işletme olup, bunların %59,7’si 1-4 baş, %21,3’ü 5-9 baş, %12,8’i 10-19 baş, %5,4’ü 20-49 baş ve %0,7’si de 50 baş ve üzeri büyükbaş hayvana sahiptir.

Tablo 15: Dünya, AB ve Türkiye’de Hayvan Varlığı ve Kırmızı Et Üretim Miktarları(2012).<sup>128</sup>

	<b>Dünya</b>	<b>AB-27</b>	<b>Türkiye</b>
Sığır-Manda Sayısı	1.622.804.906 Ad.	88.223.891 Ad.	13.915.500 Ad.
Koyun-Keçi Sayısı	2.000.380.066 Ad.	110.341.639 Ad.	35.782.510 Ad.
Kırmızı Et Üretimi	79.437.395 Ton	8.987.545 Ton	915.845 Ton
Süt Üretimi	749.000.000 Ton	151.800.000 Ton	18.000.000 Ton

Son yıllarda Avrupa Birliği ülkeleri, hayvan başına et veriminde dünya genelinde en verimli ülkeler olmuştur. AB’nin kırmızı et üretim verimliliğindeki başarısının temeli olarak; AB ülkelerinde modern üretim tekniklerinin kullanılması ve kültür ırkının yaygın halde bulunması gösterilebilir. Kırmızı et piyasasında üretim ve tüketim açısından ülkemizde de dünya trendlerine paralel gelişmelere karşın, sektörün yapısal sorunları nedeniyle gelişmiş ülkelerle aynı seviyede olumlu netice alınamamıştır. Hayvancılıkta ülkemizde yaşanan; kaba yem açığı, ölçek ekonomisinde üretimin yurt genelinde yaygınlaşamamış olması ve etkin örgütlenememe nedeniyle yüksek girdi maliyetleri gibi sorunlar vardır.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Veriler [www.tarim.gov.tr](http://www.tarim.gov.tr) adresinden derlenmiştir. (Erişim: 25.11.2013)

<sup>129</sup> Metehan Akkaya, “TRA2 Bölgesi Kırmızı Et Sektörü”, Stratejik Analiz, Serka Yayınevi, Ankara, 2015, s.54. <http://www.serka.gov.tr/store/file/common/6a5fa87da6b99b0bd52bfefe40df0bc7.pdf> (Erişim 29.06.2015)

Tablo 16: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Kırmızı Et(Büyükbaş) Üretim Miktarı(ton).

Ülkeler	1965	1970	1980	1990	2000	2005	2010
Avusturya	127.563	152.531	205.500	223.783	203.489	204.468	226.677
Belç.Lüksm.	212.557	265.462	310.774	322.614	283.527	277.090	272.569
Bulgaristan	65.601	82.652	122.852	121.373	60.700	30.025	19.809
Çek Cumh.					108.160	81.031	74.259
Danimarka	154.400	191.700	245.299	201.699	153.900	135.921	132.500
Estonya					15.383	13.431	12.926
Finlandiya	94.800	106.000	113.700	118.160	91.430	86.710	83.040
Fransa	1.402.000	1.565.000	1.838.000	1.911.750	1.527.600	1.516.910	1.550.220
Almanya	1.331.000	1.663.190	1.892.590	2.111.970	1.303.500	1.166.900	1.208.270
Yunanistan	61.968	89.754	111.480	79.431	63.300	72.555	70.110
Macaristan	101.100	119.300	153.100	113.800	66.940	32.446	27.598
İrlanda	112.943	216.339	446.400	515.000	576.500	546.033	557.935
İtalya	676.200	1.076.600	1.147.856	1.165.355	1.153.407	1.108.060	1.075.333
Malta	2.354	2.347	2.391	1.697	1.608	1.390	1.422
Hollanda	264.825	353.450	418.643	521.000	471.000	396.008	388.610
Polonya	412.100	508.800	702.600	725.400	348.500	309.500	400.900
Portekiz	60.903	94.106	102.586	116.411	99.980	117.987	93.159
Romanya	157.400	215.000	291.800	316.500	162.000	190.196	154.464
Slovakya					47.950	26.385	13.609
Slovenya					43.300	45.413	35.772
İspanya	177.462	308.159	421.549	513.898	651.093	715.329	606.591
İsveç	149.888	161.036	157.341	145.255	149.800	135.943	148.344
İngiltere	834.319	947.000	1.102.000	1.001.740	705.000	762.000	908.000
AB-15	5.660.828	7.190.327	8.513.718	8.948.066	7.433.526	7.241.914	7.321.358
AB 10+2	41.197	931.147	1.274.765	1.282.870	956.733	816.743	807.369
AB 27	6.402.025	8.121.474	9.788.483	10.230.936	8.390.259	8.058.657	8.128.727
Türkiye	114.703	134.493	141.040	372.149	358.683	323.258	322.590

Kaynak: FAO ve Agrostat.

AB-15 ülkeleri ile karşılaştırıldığında, ülkemiz kırmızı et üretiminde, küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinin oransal payı daha fazladır. Küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinin oransal payı AB-15 ülkelerinde %10.8 iken; ülkemizde %47.8’dir. AB (10+2) ülkelerinde küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinin oransal payı %11.1’dir. 2010 yılı verilerine göre dünyada üretilen kırmızı etin %11.2’si AB-27 ülkelerinde üretilmiştir. Dünyada üretilen kırmızı ette Türkiye’nin payı ise yalnızca %0.76’dır.<sup>130</sup>

<sup>130</sup> Serkan Gürlük ve Özlem Turan, *a.g.e.*, s.119.

Tablo 17: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Kırmızı Küçükbaş Eti Üretim Miktarı(ton).

	1965	1970	1980	1990	2000	2005	2010
<b>AB-15</b>	726.727	741.106	982.434	1.225.165	1.160.666	1.062.861	886.480
<b>AB(10+2)</b>	148.377	186.767	172.954	213.958	133.473	92.076	101.431
<b>AB 27</b>	875.104	927.873	1.155.388	1.439.123	1.294.139	1.154.937	987.911
<b>Türkiye</b>	287.000	326.000	292.000	370.000	374.000	315.000	295.600

Kaynak: FAO ve Agrostat.

Dünya süt üretiminde AB ülkeleri birinci sırada olup, en önemli aktördür. AB-27 ülkelerinin dünya üretimindeki payı 2010 yılında %24,5 iken, Türkiye’nin payı %2,1 olup, ülkemiz dünya sıralamasında 15’incidir. (Tablo 18).

Tablo 18: AB ve Türkiye’de 1990-2010 Yıllarında İnek Sütü Üretimi (Ton).

	1990	1995	2000	2005	2010
Türkiye	7.960.640	9.275.310	8.732.040	10.026.200	12.480.100
Türkiye'nin payı	1,7	2,0	1,8	1,8	2,1
AB-27	151.045.639	150.622.241	150.716.143	149.080.665	147.362.739
AB-27'nin payı	31,5	32,4	30,7	27,4	24,5
Dünya	479.062.122	464.332.551	490.143.010	544.446.616	600.838.992

Kaynak: FAO ve Agrostat.

AB’de inek başına elde edilen süt miktarı ortalama 5,89 ton iken, Türkiye ortalaması 1,8 ton/yıldır. Bu da göstermektedir ki, AB-27’de büyükbaş hayvanlardan elde edilen süt verimi Türkiye’nin üç katından fazladır. Türkiye’nin 4,4 katı sağılan büyükbaş hayvan varlığı bulunan AB-27 ülkelerinde Türkiye’nin 14 katı süt üretilmektedir. Avrupa Birliği ülkelerindeki süt veriminin fazlalığı; süt ineklerinin ırkı, hayvanların yaşama ortamı, kullanılan yem, iklim şartları gibi faktörlerden kaynaklanmaktadır.<sup>131</sup>

<sup>131</sup> Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı, *Süt ve Süt Ürünleri Sektör Raporu*, Antalya, 2011, s.8.

Aşırı süt üretimi, depolama ve pazarlama maliyetlerini arttırdığından Avrupa Birliği ülkelerinde 1984 yılından itibaren sütte kota uygulanmaktadır. Mevcut kota uygulaması sebebiyle, süt üretim miktarında yıllar itibariyle ciddi bir dalgalanma görülmemektedir. Sistemin amacı üretimi kabul edilebilir düzeylerde sürdürülebilir kılmak ve toplanan süt miktarını sınırlamaktır.<sup>132</sup> Türkiye’de ise süt üretimi ve hayvan sayısı hem yıllara göre hem de onar yıllık periyotlara bakıldığında önemli farklılık ve dalgalanmalar göstermektedir. Bu dalgalanmaların temel sebebi; üretim maliyetlerindeki artış, ekonomik koşullar ve değişen siyasi iktidarların farklı politik yaklaşımlarıdır.

Bir ülkedeki tarım potansiyelinin belirlenmesinde üretim miktarları yetersiz kalacaktır. Çünkü, tarımsal üretimde verim düzeyi o ülkedeki; arazilerin parçalılık durumu, tarımda makineleşme, tarım teknolojileri, kırsal kesimin sosyo-ekonomik yapısı, tarımsal destekleme politikalarının başarısı gibi pek faktörden etkilenmekte olduğundan bu faktörler iyi bilinmelidir. Verim düzeyleri incelenirken, tarımın doğal koşullara bağlılığı düşünülerek geriye dönük on yıllık dönem ortalamaları dikkate alınmaktadır. Açıklamalar çerçevesinde tahıl üretiminde AB-15 ülkeleri ve Türkiye’de tahıllarda 2002-2012 dönemi ortalama verimlilik<sup>133</sup> rakamlarını karşılaştırsak; AB-15’de dekara 574 kg. iken, ülkemizde ise 288 kg.’dır.

<sup>132</sup> Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı, *Süt ve Süt Ürünleri Sektör...*, s.6.

<sup>133</sup> Serkan Gürlük ve Özlem Turan, *a.g.e.,s.119*.

Tablo 19: Türkiye ve AB Ülkelerinde Verim Düzeyleri. Kaynak: FAO ve AgroStat 2012.

Ülkeler	Tahıllar(kg/da) (kg/da)	Karkas Ağırlık (kg/ba)	İnek Sütü (Kg/ba)
Avusturya	603	313	5.788
Belçika	879	330	5.779
Bulgaristan	327	149	3.497
GKRY	159	235	6.082
Çek Cumhuriyeti	468	290	6.391
Danimarka	603	255	8.070
Estonya	242	193	5.975
Finlandiya	337	286	7.652
Fransa	700	291	6.122
Almanya	668	312	6.704
Yunanistan	397	211	3.921
Macaristan	467	240	6.438
İrlanda	730	317	4.755
İtalya	513	273	5.744
Letonya	264	168	4.387
Litvanya	289	184	4.410
Lüksemburg	573	334	6.796
Malta	443	266	5.541
Hollanda	809	201	7.259
Polonya	317	218	4.386
Portekiz	301	241	6.366
Romanya	295	145	3.147
Slovakya	411	262	5.371
Slovenya	538	269	5.302
İspanya	320	258	6.457
İsveç	476	294	8.165
İngiltere	699	318	7.077
AB-15	574	282	6.444
AB(10+2)	352	200	5.077
Türkiye	288	218	2.392
Dünya	233	208	2.268

### 3.2.4. Destekler Yönünden Değerlendirme

Avrupa Birliği bütçesinin %40'ı aşan kısmı Ortak Tarım Politikası için ayrılmış olup, AB çiftçileri esas olarak bütçenin OTP için ayrılan kısmından desteklenmektedir. İstisnai durumlar hariç, ulusal hükümetlerin, bu destekler dışında tarımsal destek vermeleri mümkün değildir. AB'de destek kuruluşu da tek ve merkezi (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu) olup, ülkemizde ise bunun aksine tarımsal destekten sorumlu kuruluşlar ve bağlı oldukları bakanlıklar ürüne göre değişmektedir. Destekleme yöntemlerinde de farklılıklar bulunmakta olup, AB

tarımsal destek sistemi olarak doğrudan ödeme yöntemini kullanırken Türkiye daha çok fiyat desteğini kullanmaktadır. Destekleme yöntemlerinden biri olan girdi sübvansiyonu, OTP’de kullanılmayan bir yöntem olmasına karşın ülkemizde önemli bir destek kalemidir. Ülkemizde destek miktarları ve destekleme kapsamındaki ürünler politik tercihler doğrultusunda değişebilmektedir. Bu da Türkiye’deki fiyat desteği politikalarında istikrar ve sürekliliğin olmadığına göstergesidir.

2003 Reformu ile, birinci sütun tarımsal harcamaların tarım bütçesi içindeki payı düşürülerek, ikinci sütun kırsal kalkınma desteklerinin payı artırılmıştır. OTP’nin temel destekleme aracı da, direkt ödemeler olmuştur. İşletme başına ortalama direkt ödeme miktarı resmi kayıtlara göre 2007 yılı için AB ülkelerinde 5052 Euro olup, ülkemizde ise 1171 Euro’dur. AB’de 2007 yılında hektar başına direkt ödeme miktarı 249 Euro iken, Türkiye’de hektar başına yapılan destek miktarı 185 Euro olarak gerçekleşmiştir. Bu miktarlar karşılaştırıldığında, AB ülkelerinde işletme başına desteklerin Türkiye’ye göre oldukça yüksek olduğu, alan başına düşen destek miktarlarının ise birbirine yakın olduğu görülmektedir. Ancak, bu desteklerin AB ülkeleri arasında farklılık gösterdiği de unutulmamalıdır. İşletme başına verilen destekler arasında AB ile Türkiye arasında ortaya çıkan farkın temel nedeni, Türkiye’de ortalama işletme genişliğinin AB’den küçük olmasıdır. Ancak, Ülkemiz ve AB tarımsal üreticileri ile ilgili yapılan karşılaştırmada, verim durumları, girdi fiyatları, işletmelerin parçalılık durumunun maliyetlere ve çiftçi gelirlerine etkileri gibi hususlar dikkate alındığında, ülkemiz üreticisinin gelirinin AB ülkelerinin çok gerisinde kaldığı ortaya çıkmaktadır.

Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) verilerine dayanarak yapılan hesaplamada ülkemizde ve AB’de bir buğday işletmesinin 2010 yılında elde ettiği desteklerle ilgili karşılaştırma Tablo 20’de verilmiştir. Hesaplamalara göre 1 ton buğday desteği ülkemizde AB’den yaklaşık 2 kat fazla iken; ortalama büyüklükteki tarım işletmesine verilebilecek buğday desteği AB’de ülkemizden yaklaşık 1.85 kat fazladır.<sup>134</sup>

<sup>134</sup> Serkan Gürlük ve Özlem Turan, *a.g.e.*,s.132.

Tablo 20: Türkiye ve AB’de Buğdaya Uygulanan Tarımsal Destek Karşılaştırması (2010).

Destek Çeşitleri	TÜRKİYE	Avrupa Birliği
Müdahale Fiyatı	550 (TL/Ton)	101 (€/Ton)
Doğrudan Gelir Desteği	Yok	63 €/Ton
Hububat Destek Primi	50 (TL/Ton)	
Sertifikalı Tohum Desteği	18 (TL/Ton)	
Mazot Desteği	11 (TL/Ton)	
Gübre Desteği	15 (TL/Ton)	
Toprak Analizi Desteği	9 (TL/Ton)	
1 Ton Buğday Desteği	653 (TL/Ton)~340 (€/Ton)	164 (€/Ton)
1 Hektar araziden alınabilecek destek miktarı	2.9 ton* buğdaya denk gelir 2.9x340 = 986 6/Ha	5.4 ton* buğdaya denk gelir 5.4x164 = 885.6 €/Ha
Ortalama bir buğday işletmesinin alabileceği destek miktarı	6.1 hektar 6.1 Ha x 986 €/Ha=6.015 €	12.6 hektar 12.6Ha x 887 €/Ha= 11.176 €

Kaynak: TMO, Toprak Mahsulleri Ofisi 2010 Yılı Hububat Raporu.

\*Ortalama buğday verimi Türkiye’de 290 kg/da, AB’de 540 kg/da olarak kabul edilmiştir.

2008-2014 dönemini kapsayan Tarım Strateji Belgesi’ne göre, ülkemizde tarımsal destekleme araçlarının destekleme bütçesindeki dağılımı aşağıdaki gibidir.<sup>135</sup>

Tablo 21: Tarım Strateji Belgesi(2008-2014)’ne Göre Türkiye’de Tarımsal Desteklerin Bütçedeki Payı.

Tarımsal Destekleme Araçları	Bütçe Payı %		
DGD Ödemeleri	45	Telafi Edici Ödemeler	5
Fark Ödeme Uygulaması	13	Ürün Sigortası Ödemeleri	5
Hayvancılık Destekleri	12	ÇATAK Prog. Destekleri	5
Kırsal Kalkınma Destekleri	10	Diğer Destekler	5
		<b>Toplam</b>	<b>100</b>

Avrupa Birliği tarım politikalarının oluşumunda ilk etapta tarımsal üretimi arttırarak arz problemini ortadan kaldırmak hedeflenmişse de, tarım kesiminin gelirlerinde artış ve istikrar sağlamak, tüketicileri korumak, kırsal kalkınma, kalite standartlarının sağlanması diğer önemli amaçlardır. Ayrıca, AB tarım politikaları da bir bütünlük ve devamlılık arz eder. Ülkemizde ise tarımsal üretimin arttırılması dışındaki hedefler çok geri planda kalmış ve tarım politikaları da hükümetlerin politik tercihlerine göre değişkenlik göstermiştir.

<sup>135</sup> Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, *Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde ...*, s.14.

Avrupa Birliği'nin 2004 yılında yayınladığı *Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar Raporu*'nda OTP'nin Türkiye'de aynen uygulanması için 11,3 milyar Euro'luk bir kaynağa ihtiyaç olacağı ifade edilmektedir. Avrupa Birliği tarımsal istikrarı sağlayabilmek amacıyla sektöre bütçeden hala %40'ın üzerinde pay ayırmaktadır. Ancak GSMH toplamı yaklaşık 14 trilyon dolar AB ülkelerinde OTP harcamaları, GSMH'nin sadece %2'si seviyesindedir. Türkiye'de tarıma ayrılan kaynak da GSMH'nin %1-%2'si seviyelerindedir, ancak GSMH büyüklüğü farkından dolayı AB ve Türkiye arasında tarıma ayrılan kaynak bakımından yaklaşık yedi katlık bir fark ortaya çıkmaktadır.<sup>136</sup>

AB ile Türkiye'nin tarımsal yapı ve politikaları arasındaki farklılıklara karşılaştırmalı şekilde yukarıda değinilmiştir. Bu farklılıkları kısaca ifade etmek gerekirse;

- Ülkemizde tarım sektörünün GSMH ve istihdam içindeki payı AB'nin oldukça üzerindedir.

- AB'nin tarımsal üretiminde, hayvansal üretimin payı ile bitkisel üretimin payı birbirine yakındır. Ülkemizin tarımsal yapısı ise bitkisel üretim ağırlıklıdır.

- AB'de işletme büyüklükleri optimal işletme büyüklüğüne yaklaşmış durumda iken, ülkemizde tarımsal işletmeler çok parçalı olduğundan ekonomik açıdan optimum büyüklüğün altındadır.

- Ülkemiz tarım sektöründe teknoloji kullanımı ve verimlilik AB'nin oldukça gerisindedir. Makineleşme düzeyi ve tarımsal girdi kullanımı da AB ülkelerinde ülkemize göre çok yüksektir.

- Ülkemizde tarım sektöründe istihdam edilenlerin gelir seviyesi düşüktür. Tarım sektörü ile diğer sektörlerde istihdam edilenlerin gelir seviyesi arasındaki fark AB ülkelerinden yüksektir.

-Ülkemizde çiftlikler genelde aile işletmesi olup, hayvancılık geçimlik yapılmaktadır. AB'de tarımsal işletmeler modern bir yapıda ve pazara yöneliktir.

-AB'de destekleme politikaları OTP kapsamında belirlenir ve süreklilik vardır. Ülkemizde destekleme yapılacak ürünler dahi hükümetlere göre

<sup>136</sup> Barış Övgün, "Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Bir Çıkmaz: Politika Transferi Açısından Tarım Sorunu", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt.9 No.1, Ankara, 2010, s.97.  
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1327/15329.pdf> (Erişim:02.07.2015)

değişmektedir. Bu da Türkiye’de destekleme politikalarında sürekliliğin olmadığını göstermektedir. Destekleme yöntemleri arasında da önemli farklar bulunmaktadır. AB’de uygulanan Doğrudan Gelir Desteği ülkemizde kaldırılmışken, ülkemizde yürürlükte olan destekleme yöntemlerinden girdi sübvansiyonu, OTP’de kullanılmayan bir yöntemdir.

- AB’de uygulanan tarım politikalarının temel finansman kaynağı FEOGA’dır. Türkiye’de ise belli başlı bir finansman kaynağı olmayıp, çeşitli finansman kurumları bulunmaktadır.

- AB tarım politikası tarımsal pazarlama faaliyetlerinde kooperatiflerin etkinliğini artırmayı hedeflemektedir ve bu hedefine ulaşmıştır. Türkiye’de ise tarım kooperatifçiliğinin desteklenmesi yönünde kapsamlı ve kalıcı bir politika uygulanmamaktadır.

### **3.3.Türkiye’de Tarım Sektörünün Temel Sorunları**

Ülkemizde tarım sektörünün AB’den ekonomik ve yapısal olarak farklılığı nedeniyle, AB’ye üyelik aşamasında yaşanan müzakere sürecinde en zor geçmesi beklenen konulardan biri tarım başlığıdır. Gerçekten de, kurumsal yapı, işleyiş mekanizmaları ve ekonomideki ağırlığı açısından AB ile Türkiye’deki tarım sektörleri birbirinden son derece farklıdır.

Ekonomik açıdan AB ve Türkiye’yi karşılaştırdığımızda; 430 milyon hektar alana ve 500 milyon nüfusa sahip bir entegrasyon olan AB-27’de 2012 yılı verilerine göre kişi başı gelir 34.043 \$ olup, Gayri Safi Milli Hasıla içinde tarımın payı %1,2’dir. 78,3 milyon hektar alana ve yaklaşık 70 milyon nüfusa sahip AB’ye aday ülke olan Türkiye’nin 2012 verilerine göre kişi başına GSYİH’si 10.973 \$ olup, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içinde tarımın payı %7,4’tür. Kişi başına düşen GSYİH’ye göre Türkiye sadece AB’nin son üyeleri olan Romanya (8.721\$) ve Bulgaristan (6.903\$)’dan daha fazla bir GSYİH’ye sahip olup, Türkiye'nin kişi başına GSYİH’si AB ortalamasının %32’sidir. Ayrıca, Türkiye'nin toplam 821 milyar dolar GSYİH’si AB’nin toplam 17.070 milyar dolar olan GSYİH’ sinin sadece %4,8’ine denk gelmektedir.

Ülkemizin tarımsal açıdan AB'den farklarından biri de, nüfusun istihdamında görülmektedir. AB-27'de tarım sektöründe çalışanların aktif nüfus içerisindeki payı %4,9'dur. Türkiye'de tarım nüfusu giderek azalmakta olmasına karşın aktif nüfus içerisinde tarım nüfusunun payı %23,6 olup, AB-27 ortalamasına göre hala çok yüksek seviyelerdedir. Bu rakam, 1980'lerde ise %56 idi. Ancak, tarım sektörünün yıllar itibariyle milli gelir içindeki payı azalmasına karşın, nüfusun önemli bir kısmı geçimini halen tarımdan sağlamaktadır. Toplam istihdamın önemli bir bölümünün tarım ağırlıklı olması ve kırsal nüfusun yüksek seviyede olması sektör üzerinde ağır bir nüfus baskısına, gizli işsizliğe ve tarımda işgücü verimliliğinde düşüklüğe yol açmaktadır. AB reformlarında genç nüfusun tarıma yönlendirilmesi amacıyla genç çiftçi adaylarına uygun krediler verilmekte, erken emekliliği teşvik programları yürürlüğe konulmaktadır. Ülkemizde ise, kırsal kesimden kente göç hızla devam etmekte olup, bunun tersine çevrilmesi ya da önlenmesi için somut tedbirlerin alındığını söyleyemeyiz.

Ülkemizin coğrafi koşulları ve iklimi, geniş kapsamlı tarımsal faaliyetlere imkan tanımaktadır. Ülkemiz yüzölçümünün yaklaşık yarısı tarımsal faaliyetler için kullanılmakta olup, bu oran AB-27 ortalamasıyla paralellik göstermektedir. Ancak, tarımsal işletmelerin çoğunluğunun bulunduğu köy yerleşim merkezlerinde alt yapılar yetersiz ve teknolojik gelişime uyum sağlanamamış durumdadır. Tarımda toprak, su ve iklim koşulları gözeten, ülke gereksinimlerine uygun üretim planlaması yapılmadığından, üretimde dalgalanma ve pazarlama sorunlarıyla sıklıkla karşılaşmaktadır. Tarımsal işletmelerde uzmanlaşma yaygın olmayıp, ağırlıklı olarak bitkisel ve hayvansal üretimin birlikte yapıldığı karma tip aile işletmeleri görülmektedir. Çoğunlukla kendi işgücünü kullanan aile çiftliklerinin oluşturduğu yaklaşık 3,1 milyon tarımsal işletme vardır. 50 hektar ve üzerinde tarım arazisine sahip işletmelerin oranı AB-27'de %5 iken ülkemizde %1 olup, bu işletmeler AB'de toplam arazinin %61'ini işlerken, ülkemizde ise %12'sini işlemektedir. AB-27 ülkelerinde 5 hektardan daha az araziye sahip işletmeler toplam arazinin %9'unu işlerken, ülkemizde %37'sini işlemektedir. Bu istatistiklerden de görüldüğü gibi, AB'de az sayıdaki işletme, arazinin büyük bölümünü işlemektedir. Ülkemizde ise işletmeler küçük ve parçalıdır. Küçük

ölçekli tarım işletmelerinde, maliyetler ve istihdam yüksek, verimlilik ise düşük durumda olduğundan, mevcut haliyle Türkiye’de tarım sektörü AB tarım işletmeleri karşısında bir hayli dezavantajlı durumdadır.

Türkiye, yüzölçümü ve nüfus olarak AB’ye daha önce katılan ülkelerden daha büyük, ancak daha fakir bir ülkedir. Tarım ve gıda sektörünün rekabet edebilirlik seviyesi AB ortalamasının altındadır. Ayrıca, tarım sektörü, korumacı bir yapıya sahiptir. Tarımsal işletmelerde düşük verimlilik ve sınırlı pazarlama imkanları Türkiye tarımının karakteristik özelliğidir. Ülkemizde destekleme kapsamındaki ürünlerden yağlı tohumlu bitkiler, buğday, pamuk, yem bitkileri ve hayvansal ürünlerde maliyetlerin yüksek oluşu, pancar, üzüm, tütün, fındık ve çayda üretim fazlalığı tarımsal üretimde yaşanan temel sıkıntılardandır.

Ülkemiz tarımındaki korumacı yapı canlı hayvan ve hayvan ürünleri sektörü içinde söz konusudur. Et ve süt üretim düzeyi, Avrupa Birliği ülkeleri ortalamasının çok gerisindedir. Et ve et ürünlerinde piyasa fiyatları AB ortalamasının üzerindedir. Besicilik, küçük ölçekli aile işletmeleri bünyesinde sürdürülmektedir. Ülkemizde kırmızı et piyasasında, üretim açısından dünya trendlerine paralel gelişmeler yaşanmış olmasına karşın, bu gelişmeler sektörün yapısal sorunları nedeniyle AB ülkeleriyle aynı seviyede bir verimlilik sağlayamamıştır. Ülkemiz hayvancılık sektöründe kaba yem açığı, ölçek ekonomisinde üretimin yaygınlaşamamış olması, örgütlenme eksikliği gibi sebeplerden dolayı yüksek girdi maliyetleri oluşmaktadır.

Türkiye’de tarım sektöründeki sorunlar ve yapılması gerekenler hakkında resmi raporlarda da gerekli tespitlerin yapıldığı görülmektedir. 10. Kalkınma Planı(2014-2018) Tarım Başlığında aşağıdaki hususlar vurgulanmıştır.

Destekler, alan ve ürün bazlı ödemeler şeklinde sürdürülmekte olup, 2009 yılında doğrudan gelir desteği uygulaması sonlandırılmıştır. 5488 sayılı Tarım Kanunuyla çerçevesi çizilen tarımsal politikalar, Onuncu Plan döneminde üretici ve üretim odaklı olarak şekillenmiştir. Tarımsal destekler, işletme temelli bir yapıda verilmeli ve gelir istikrarı sağlanmalıdır.

Tarımsal işletmelerin küçük ölçekli olması, pazara erişimdeki yetersizlikler ile eğitim ve yayın hizmetlerinin yaygınlaştırılmamış olması sorun alanlarından.

Tarım sektöründe aynı çalışma konularına ve işleve sahip farklı türlerde üretici örgütlerinin bulunması, pazara erişimde yaşanan sorunlar bu örgütlerin etkinlik sağlamasında engel oluşturmakta, ürün piyasalarında kamu müdahalesi beklentileri doğmaktadır.

Toplulaştırma çalışmaları 2006 yılına kadar toplam 0,6 milyon hektar alanda tamamlanmıştır. Toplulaştırmanın 2013 yılı sonunda 4,2 milyon hektara ulaşması öngörülmüş olup, bu rakam 2015 yılı ortası itibariyle 5 milyon hektarı geçmiştir.

Türkiye’de küçük ölçekli hayvancılık işletmeleri yaygındır. Yem bitkileri üretimi ile çayır ve meraların korunma ve ıslahı yetersizdir. Hayvan sağlığına yönelik önlemler yeterlilikten uzaktır.

Türkiye’nin OTP’ye Uyum ve Yükümlülükleri bağlamında tarım sektörünün sorunları, mevcut eksiklikler ve yapılması gerekenler, hazırlanan Ulusal Programlarda ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde de yer almıştır.

Bu alanda kapsayıcı tespitlerin yapıldığı ilk ulusal program olan *2001 Yılı Birinci Ulusal Programı’nda şu hususlar vurgulanmıştır;*<sup>137</sup>

Türkiye’de, tarımsal ürünler ile hayvansal ürünlerde, işletmelerin yapısında bozukluk, teknoloji kullanımında yetersizlik, düşük verimlilik gibi sorunlar vardır.

OTP’nin geçirdiği reformlar neticesinde, tarıma sağlanan desteklerin azaltılması nedeniyle, Ortak Tarım Politikası’nın uzun dönemde Türk tarımı için yeterli ölçüde destekleyici ve koruyucu olmayacağı beklenmektedir.

Ürün fiyatlarına devlet müdahalesinin, piyasa fiyatı oluşumu üzerinde olumsuz etkileri görüldüğünden, tarımsal üretimin talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçları yürürlüğe konarak, üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrarı esas alınacaktır. Doğrudan gelir desteği sistemine geçilmelidir.

Tapu-Kadastro Sistemi, Çiftçi Kayıt Sistemi ve Çiftlik Muhasebe Veri Ağı geliştirilecek, Tarım Bilgi Sistemi kurulacaktır.

<sup>137</sup> AB Bakanlığı, 2001 Yılı Ulusal Program Dökümanları.  
<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=195&l=1> (Erişim 02.02.2015).

Tarım ürünleri için vadeli işlemler borsaları kurulacak, sigorta sistemi yaygınlaştırılacak, sözleşmeli tarım araçlarının geliştirilecek ve bu tedbirler etkin şekilde uygulamaya konulması sağlanacaktır.

Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin özerkleştirilmesi sağlanırken, kooperatifçilik ilkeleri doğrultusunda bu kurumların yeniden yapılandırılması halinde varlıklarını sürdürmeye devam etmelerini sağlayacak politikalar uygulanacaktır.

Toplulaştırma çalışmalarını parçalanmış arazilerin birleştirilmesi ile sınırlı tutmayıp işletme büyüklüğünü optimum ölçülere ulaştırmak gereklidir. Bölgelere göre optimum işletme büyüklükleri tespit edilecek, belirlenecek ekonomik işletme büyüklüklerine uyulması için özendirici önlemler geliştirilecektir.

Hayvansal üretimin geliştirilmesi için; hayvan hastalıklarıyla mücadeleye, kaliteli kesif yem ve yem bitkileri üretiminin artırılmasına, meraların ıslahına ağırlık verilecektir.

Çerçeve Tarım Kanunu çıkarılarak tarım sektörü ile ilgili konuların bütünlük içinde ele alınması sağlanacaktır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yeniden yapılandırılacaktır.

Tarımsal nitelikli Kamu İktisadi Teşebbüsleri yeniden yapılandırılacaktır. Kırsal alanların rekabet gücünü geliştirmek için; kırsal alanda tarıma dayalı sanayiler ile birlikte tarım dışı ekonomik faaliyetler de desteklenmelidir.

Girdi ve çıktı piyasalarının düzenlenmesi, yetki dağılımının giderilmesi, üretici örgütlenmesi (Üretici Birlikleri Yasası ve Tarım Satış Kooperatifleri Yasası), tarımsal KİT'lerin yeniden yapılandırılması (TEKEL ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirilmesi, TMO'nun müdahale kuruluşuna dönüştürülmesi) gereklidir.

Türk tarımının OTP'ye uyumu çerçevesinde yerine getirilmekte olan konular ise şunlardır;

Tarımsal verimlilik ve rekabet gücünün artırılması amacıyla; tarım işletmelerinin yapısı ve kırsal nitelikli tarımsal alt yapı, toplulaştırma kapsamında planlanıp iyileştirme çalışmaları yapılmakta, tarıma dayalı sanayiler ve pazarlama kanallarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütülmekte, tarımsal sivil örgütlenme yapıları (meslek kuruluşları, birlikler, kooperatifler vb.) mali ve idari bakımdan bağımsız bir yapıya kavuşturulmakta, Ortak Tarım Politikası

yükümlülüklerini yerine getirebilecek şekilde güçlendirilmekte, Topluluk sistemine uyum kapsamında gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı, kalite kontrol konularında gerekli düzenlemeler yapılmaktadır.

*2008 Yılı Üçüncü Ulusal Programı'nda da Tarım Alanında Öncelikler olarak;* IPARD (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) ajansının kurulması, Tarım arazileri için Ulusal Çiftçi Kayıt ve Arazi Tanımlama Sisteminin geliştirilmesi, tarım-çevre tedbirlerinin gelecekte uygulanabilmesi için hazırlıklara başlanması, gıda, yem ve veterinerlik konularında AB gereklilikleriyle uyumlu bir çerçeve kanununun kabul edilmesi, tarım-gıda işletmelerinin sınıflandırılması ve bu işlemlerin iyileştirilmesi için bir Ulusal Program hazırlanması v.b. konu başlıkları belirlenmiştir.

Diğer taraftan, Katılım Ortaklığı Belgelerinde de Tarımla İlgili Aşağıda belirtilen konular vurgulanmıştır.

*2001 Tarihli Birinci Katılım Ortaklığı Belgesi'nde;* Arazi kayıt, hayvan kimliklendirme, bitki pasaport sistemi işlevlerinin geliştirilmesi, bitki ve hayvan sağlığına yönelik Topluluk mevzuatını uyumlaştırmak, Gıda işleme tesislerinin (et, süt işleme, bitki) AB'nin hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılamak üzere modernize edilmesi, test ve diagnos etkinliklerinde daha fazla kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

*2003 Tarihli İkinci Katılım Ortaklığı Belgesi'nde;* Tarım reformunun ilerletilmesi, piyasa düzenleyici otoritelerin bağımsızlığının sağlanması, özellikle tütün ve şeker alanında piyasa liberalizasyonuna devam edilmesi ve yabancı doğrudan yatırımların teşvik edilmesi, entegre idari kontrol sisteminin anahtar elementi olan hayvan kimliklendirme sisteminin tamamlanması, arazi kayıt sistemi gibi diğer sistemlerin hazırlığının yapılması, Topluluk kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisinin üstlenilmesine yönelik bir strateji hazırlanması ve stratejinin uygulanması için gerekli idari yapıların kurulması Veteriner Çerçeve Yasası'nın çıkarılması ve müktesebata uyumlu ikincil mevzuatın hazırlanması, üçüncü ülkelere yönelik gümrük hizmetleri alanında, Topluluk benzeri bir sistemin geliştirilmesi ve uygulanması, ortak piyasa düzenlerinin tesisi ve tarımsal piyasaların etkin

denetimine yönelik yasal temel, idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının adaptasyonu, gıda güvenliği ve kontrol sisteminin yeniden yapılandırılarak güçlendirilmesi gerektiği ortaya konulmaktadır.

*2005 Tarihli Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi'nde;* Gerekli yasal düzenlemeleri adapte etmek ve kırsal kalkınma ile ilgili AB kurumlarını organize etmek üzere uygun idari yapıları kurmak, temel hayvan hastalıklarının yok edilmesine yönelik bir stratejinin kurgulanması, AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılamak üzere gıda işleme tesislerinin modernize edilmesine yönelik program hazırlanması, kalıntı ve hayvan hastalıkları kontrol programının uygulanması, özellikle arazi kayıt alanında olmak üzere, Entegre İdari Kontrol Sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi, AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılamak üzere gıda işleme tesislerinin geliştirilmesi, süt çiftliklerinin modernize edilmesi, gıda güvenliği kontrol sisteminin uygulanması, AB gerekliliklerine uygun bir bitki çeşidi kayıt sisteminin kurulması gerektiği ifade edilmektedir.

*2008 Tarihli Dördüncü Katılım Ortaklığı Belgesi'nde;* AB gerekliliklerine uygun bir IPARD ajansının kurulması, büyükbaş hayvan eti ve canlı hayvan ticaretiyle ilgili kısıtlamaların kaldırılması, gıda, yem ve veterinerlik konularında AB gereklilikleriyle uyumlu bir çerçeve kanununun kabul edilmesi, hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kaydı sisteminin işlerliğinin sağlanması, tarım-gıda işletmelerinin iyileştirilmesi için ulusal program hazırlanması, tarım-çevre tedbirlerinin gelecekte uygulanabilmesi için hazırlıklara başlanması, hayvan hastalıklarına karşı kontrol tedbirlerinin kabul edilmesi, gıda güvenliği ile hayvan ve bitki sağlığı alanlarında laboratuvar ve kontrol kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği belirlenmektedir.

Ortaklık Belgeleri dışında, Komisyon da, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesini takiben, Konsey'e ve Parlamento'ya düzenli olarak rapor sunmaktadır. Bu ilerleme raporlarında mevcut durum özetlenip, OTP'ye uyum bağlamında tarım sektörüyle ilgili eksiklikler ve bu kapsamda yapılmakta olan düzenlemelerden bahsedilmektedir.

*1998 Tarihli Birinci İlerleme Raporuna göre;* Türkiye'nin tarımsal politikaları ağır bir şekilde müdahalecidir. Müdahale fiyatları, girdi yardımları, yatırım kredileri, özel ödemeler ve üretim primleri alanında yoğun iç destekler ve yüksek düzeyde dış satım sübvansiyonları bulunmaktadır. Sermaye malları, sulama ekipmanları, gübre, tohum, zirai mücadele ilaçları ve hayvan yeminde girdi destekleri yapılırken; soğan, domates, patates, elma ve narenciye dış satım sübvansiyonu ile satılmaktadır. Türkiye, DTÖ taahhütleri doğrultusunda, dış satım sübvansiyonlarını miktar ve değer olarak azaltmak durumundadır. Ayrıca Türkiye'nin gümrük tarifeleri yüksektir. Gıda güvenliği alanında önemli yetersizlikler bulunmaktadır. Raporun "Tarım" bölümünün Strateji Önerisi başlıklı açıklamalarında ise; Ankara Antlaşması ve Gümrük Birliği Kararı'nın her ikisinde de, Topluluk ve Türkiye'nin, tarımsal ürünlerin serbest dolaşımını sağlama konusunda taahhütte buldukları, bu bağlamda Türkiye'nin kendi politikalarını OTP'ye yakınlaştırmasının gerektiği ancak bu hedefe yönelik küçük bir mesafenin kaydedilebildiği ifade edilmektedir.

*1999 Tarihli İkinci İlerleme Raporu'nda;* Tarımsal politikalar alanında Türkiye görece yüksek destek ve koruma sağlayan bir ülke olarak değerlendirilmekte ve OECD ölçütlerine göre 1997 yılında %31 olan üretici destek eşdeğerinin %39 olduğu ve bu oranın Türkiye için hesaplanan en yüksek değeri ifade ettiği, ürün grubu olarak yüksek desteğin tahıllar, şeker ve sığır etinde somutlaştığı bildirilmektedir. Türkiye'nin canlı hayvan dışalım yasağı eleştirilmektedir. Raporunda, halen özellikle alkollü içkiler, tütün, tahıl, çay, şeker ve kırmızı ette yüksek olan pazarlama ve işleme süreçlerine yönelik müdahale politikalarının indirgenmesi gerektiği, son rapordan bu yana ilgili alanda herhangi bir gelişmenin kaydedilmediği ifade edilmektedir.

*2000 Tarihli Üçüncü İlerleme Raporu'nda;* Türkiye'nin gıda üretiminde kendine yeterli olmadığı, tarımsal gelişmenin yüksek faiz ve enflasyon oranları ve önemli yapısal sorunlar nedeniyle baskılandığı, tarımsal verimliliğin son on yıldır gerilediği, fındık, meyve/sebze, tütün ve pamuğun dış satımda; buğday, mısır ve çeltiğin dış alımda başı çektiği, yabancıların toprak satın alamadığı ancak iştirak kurabildikleri belirtilmektedir. KİT'ler ve Tarım Satış Kooperatifleri aracılığıyla

devletin sektörde önemli rol oynadığı; üretim artırmaya odaklı tarımsal desteklerin fiyat desteklemeleri yoluyla müdahale alımları (pamuk, buğday, şeker pancarı, ayçiçeği ve tütün), tarımsal girdi yardımları (gübre, tohum, zirai mücadele ilacı, sulama, elektrik ve kredi), iç pazarı korumaya yönelik gümrük vergisi ve kota uygulamalarının sürdüğü, tarımsal desteğin, GSMH'nin %2,5'i dolayında olan 4 milyar Euro olduğu ifade edilmektedir. 4 farklı pilot alternatif ürün projesinin hazırlandığı ve amacın tütün, pancar, fındık ekim alanlarını azaltmak olduğundan söz edilmiştir. Raporun "Ortak Piyasa Düzenleri" bölümünde, Tarım Satış Kooperatiflerine yönelik olarak 1 Haziran 2000 tarihinde çıkarılan 4572 Sayılı Yasa'nın, sektörde kamunun rolünü azaltmak bakımından "önemi" vurgulanmaktadır.

*2001 Tarihli Dördüncü İlerleme Raporu'nda;* 2001 yılında tarıma ayrılan bütçe büyüklüğünün 2,6 milyar Euro olduğu, bunun 450 milyon Euro'su Doğrudan Gelir Desteği (DGD), 140 milyon Euro'su girdi desteği ve 2 milyar Euro'su genel ve diğer desteklere özgüldüğü, tarım ve kırsal kalkınma destekleri toplamının kamu bütçesinin %3,9'una karşılık geldiği belirtilmektedir. Türkiye'nin güçlü ekonomiye geçiş programının tüm ülke çapında DGD sistemine geçişin başladığı, diğer desteklerin azaldığı, bu önlemlerin kamunun tarımdaki rolünü kısıtladığı ifade edilmektedir. Kırsal Kalkınma ve Ormancılık bölümünde, müktesebat ile uyumlu bir kırsal kalkınma programının Türkiye'de bulunmadığı, halen uygulanan ve kırsal altyapının iyileştirilmesi, gelir ve yaşam düzeyinin yükseltilmesine odaklı klasik programların bulunduğu belirtilmektedir. Raporun Veterinerlik, Bitki Sağlığı ve Gıda Güvenliği bölümünde, ciddi hayvan hastalıklarının varlıklarını koruduğu ifade edilmektedir. Uyum çalışmalarında sınırlı ilerlemelerin kaydedildiği, arazi kayıt sisteminin tamamlanmadığı, bitki pasaport sistemine ilişkin çalışmalara henüz başlanmadığı bildirilmektedir. Rapora göre düşük gelir düzeyi, bazı sektörlerde aşırı üretim, çiftlik yapısındaki ölçek küçüklüğü ve göreceli olarak çiftçilerin düşük gelir düzeyi Türk tarım sektörünün temel sorunlarıdır.

### 3.4. Tam Üyelik Müzakerelerinde Mevcut Durum ve OTP'ye Uyum Sürecinde Gerçekleştirilen Reformlar

11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Konseyi tarafından Türkiye'nin aday ülke olarak kabul edilmesi, Türkiye-AB ilişkilerinde bir dönüm noktasıdır. 2004 Aralık tarihindeki Brüksel AB Konseyi Zirvesi'nde ise, Avrupa Hükümet başkanları Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerini Ekim 2005 tarihinde başlatmaya karar verdiler. Bu karar 6 Ekim tarihli Avrupa Komisyonu'nun ilgili önerisi ile hazırlanmıştır. Fakat bu bağlamda uzun bir katılım müzakereleri süreci beklenmektedir ve çoğu gözlemci katılımın AB Mali Perspektifinin ilk yılı olan 2014'ten önce gerçekleşmeyeceğini öngörmekteydi. AB içerisinde Türkiye'nin katılımı jeopolitik, güvenlik politikaları, politik kurumların uyumluluğu, gelir farklılığı, potansiyel iş mobilitesi ve mevcut AB üye devletlerin bütçeleriyle ilgili sonuçları bakımından tartışılmaktadır. Bu tartışma asıl olarak AB'nin yapısal politikaları ve uyum politikalarından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda sıklıkla Avrupa Entegrasyon sürecinin derinliği ve genişliği ile ilgili çatışmalar bu tartışmalarda baskın çıkmaktadır.<sup>138</sup> Tarımsal Pazar entegrasyonu, OTP'nin Türkiye'de uygulanmasının bütçesel sonuçları, Türkiye'nin Birliğe kabul edildiği takdirde Türk tarım politikaları ve OTP ile ilgili ortaya çıkabilecek olan gerekli ayarlamalar tartışmaların odak noktasıdır.<sup>139</sup> Türkiye'nin kabulü, Ortak Tarım Politikasına dahil olan tarifeler ve sübvansiyonlardan dolayı AB için birtakım mali zorluklar barındırmaktadır.<sup>140</sup>

Brüksel Zirvesi'nde, "Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi" yayınlanarak sürecin ana ilkeleri ve esasları belirlenmiştir. Zirve Sonuç Bildirisi'nin 23. maddesinde tarım konusuna yer verilmiştir. Buna göre uzun geçiş dönemleri, ayrıcalıklar, özel düzenlemeler ya da kalıcı koruma hükümleri uygulanabilecek konular arasında tarım sektörü de dahil edilmektedir. Zirvede ayrıca, AB müktesebatı

<sup>138</sup> Herald Grethe, "Turkey's Accession to the EU: What Will the Common Agricultural Policy Cost?", *Agrarwirtschaft* 54 (2005) Vol.2, p.128.  
[http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/97208/2/5\\_Grethe.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/97208/2/5_Grethe.pdf)

<sup>139</sup> Herald Grethe, *ibid*, p.128.

<sup>140</sup> James McClure and Erdoğan Kumcu, *ibid*, p.206.

müzakere başlıkları açıklanmıştır. Otuz beş müzakere başlığından üç tanesi tarım konusuyla ilgilidir.

Bu 3 başlık şöyledir:

- 11. Fasıl: Tarım ve Kırsal Kalkınma,
- 12. Fasıl: Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası,
- 13. Fasıl: Balıkçılık.

Müzakere sürecinde ilk aşama olarak; 23-26 Ocak 2006 tarihlerinde 11. fasıl için, 24-28 Nisan 2006 tarihlerinde 12. fasıl için ve 31 Mart 2006 tarihlerinde 13. fasıl için toplantılar yapılmıştır.

Bir sonraki dönemde ise, taramaların sona ermesi ile hangi başlıklarda müzakerelere başlanacağı AB tarafından tespit edilecektir. AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi 11 Aralık 2006 tarihinde sekiz başlıkta müzakerelerin askıya alınmasını ve “Türkiye’nin Kıbrıs’a yönelik kısıtlamalarını ilgilendiren politika alanlarını kapsayan 8 başlığın açılmayacağını, geçici olarak kapatılmayacağını” öneren Komisyon tavsiyesini kararlaştırmıştır. Gerekçe olarak; Türkiye’nin Ek (Katma) Protokol yükümlülüklerini yerine getirmemesi gösterilmiştir. Konseyin bu kararı sonucu Tarım ve Kırsal Kalkınma ile Balıkçılık fasılları başlıklarında müzakerelerin başlatılabilmesi, çeşitli ön kriterlerin yerine getirilmesi koşuluna bağlanmış olup, bu fasıllarda müzakereler dondurulmuştur. Diğer taraftan Konsey, müzakere sürecinin devam edebileceğini vurgulamıştır.<sup>141</sup> Tarım alanında henüz fiili müzakere süreci başlamamıştır.

Türkiye’nin katılım müzakerelerinde bugüne kadar on dört fasıl açılmıştır. 5 Kasım 2013 tarihinde açılan 22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslı en son açılan fasıldır. Açılmayan 19 fasıldan 16’sı AB Konseyi veya bazı üye ülkelerin siyasi nitelikli engellemeleri nedeniyle bloke edilmiş durumdadır. 11 Aralık 2006 tarihli AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyinde alınan karar doğrultusunda, Ek Protokol konusu sekiz fasıl için açılış kriteri, tüm fasıllar için ise kapanış kriteri niteliği taşımaktadır. 25. Bilim ve Araştırma faslı, bu karar

<sup>141</sup> Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, *Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde ...*, s.2.

alınmadan önce Konseyde görüşüldüğü için geçici olarak kapanan tek fasıldır.<sup>142</sup> Ek Protokol nedeniyle hiçbir fasıl geçici olarak kapatılamamakla birlikte, 20. İşletme ve Sanayi Politikası ile 21. Trans-Avrupa Ağları fasılları kapanmaya hazır durumdadır.

Müzakere süreci, Müzakere Çerçeve Belgesinde (MÇB) belirtilen müzakere usulleri uyarınca, MÇB’de belirtilen müzakerelerin ilke ve esasları doğrultusunda yürütülecektir. Tarama süreci sonrasında müzakereler fiilen başlayacak, Müzakere Pozisyonu Belgesi ve Düzenleyici Etki Analizi raporları düzenlenecek, bazı durumlarda geçiş dönemi ve istisnalara karar verilecek, müzakere başlıklarının önce geçici sonra nihai olarak kapatılmasının ardından “katılım antlaşması” imzalanacaktır.

En kapsamlı dosya olan Tarım ve Kırsal Kalkınma Dosyasının, müktesebatı tanıtan Komisyon sunuşunu tanımlayan tanıtıcı tarama toplantısı 5-8 Aralık 2005 tarihlerinde, Türkiye'nin AB müktesebatı karşısındaki durumunu analiz eden ayrıntılı tarama toplantısı ise 23-26 Ocak 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Buna karşılık dosya, toplam altı açılış kriterinin karşılanamaması nedeniyle askıdadır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Dosyası ile ilgili altı açılış kriteri şunlardır<sup>143</sup>; 1)Limanlarla ilgili olarak, Ortaklık Antlaşması'nın Ek Protokolü'nün uygulanmasına ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, 2)AB gereklerine uygun bir Katılım Öncesi Mali Yardım-Kırsal Kalkınma Aracı Ajansının (IPARD) kurulması.<sup>144</sup> 3)Türkiye'de üretimle ilişkili doğrudan destek ödemeleri ve fiyat destek ödemelerinin kaldırılarak, üretimle ilişkisi olmayan doğrudan desteğe dönüşü sağlayacak bir stratejinin komisyona sunulması. Bu kapsamda, KİT'lere verilen devlet desteğinin de, AB Devlet Yardımları kurallarına uygun hale getirilmesi ve sistemin şeffaflaştırılması, 4)Hububat, şeker, süt, hayvan varlığı, meyve ve sebze gibi hassas ürünleri kapsayacak güvenilir istatistiki bilgi temini için hazırlanacak bir stratejinin Komisyona sunulması, 5)Arazi Tanımlama ve Ulusal Çiftçi Kayıt sisteminin nasıl

<sup>142</sup> AB Bakanlığı, *Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu 2013*, s.2.

<sup>143</sup> 11 no.lu Tarım ve Kırsal Kalkınma faslının tarama sonu raporu Almanya dönem başkanlığının 24 Ocak 2007 tarihli mektubu ile iletilmiştir. Ankara Antlaşması Ek Protokolünün ayırım yapılmaksızın uygulanmasına ilişkin birinci kriter haricinde, faslın müzakerelere açılması için beş kriteri belirlenmiştir.

<sup>144</sup> 18.5.2007 gün, 26526 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5648 sayılı Kanunla, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur.

geliştirileceğine ilişkin bir stratejinin hazırlanarak Komisyona sunulması, 6) Canlı hayvan ve et ile bunlardan üretilen bazı mamullere uygulanan ticari sınırlamaların kaldırılması.

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'na uyum kapsamında; Tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma hedefleri doğrultusunda desteklenmesi için gerekli düzenlemelerin yapıldığı, gerekli idari, hukuki ve ekonomik yapılanmanın düzenlendiği 5488 sayılı Tarım Kanunu, 18 Nisan 2006 tarihinde kabul edilmiştir. Tarım işletmelerinin kayıt altına alınmasını sağlayacak tarımsal veri tabanı kanunda yer almaktadır. Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS), Arazi Parsel Tanımlama Sistemi (LPIS), Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS), Hayvan Kimliklendirme ile Kontrol Veri Tabanından oluşan ve tarımsal desteklerin kayıt altına alınmasını ve kontrol edilmesini temin eden bir sistem getirilmektedir. Ayrıca, Çiftlik Muhasebe Veri Ağı ile tarımsal işletmelerin faaliyet ve gelirlerine ilişkin veri ağının kurulması sağlanacaktır. Mevcut durumda, AB ülkelerindeki tarım kanunları ile Türk Tarım Kanunu'nda belirlenen hedefler, tarımsal programlar ve uygulama araçları arasında paralellik bulunmaktadır.

Türkiye'nin adaylık sürecinde izlemesi gereken yol haritası, AB Komisyonu'nun 8 Mart 2001, 26 Mart 2003, 23 Ocak 2006 ve 18 Şubat 2008 tarihli Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB) ile ortaya konmuş ve bu belgelere cevap olarak, ülkemizin görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesini taahhüt ettiği üç ayrı Ulusal Program 24 Mart 2001, 24 Temmuz 2003 ve 31 Aralık 2008 tarihlerinde yayınlanmıştır.

*\*Birinci Ulusal Program (2001) Döneminde Çıkarılan Yasalar, Yönetmelikler ve Tebliğler şunlardır:* 2001 yılında 4634 Sayılı Şeker Kanunu, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 4648 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2002 yılında 4733 sayılı Tütün Kanunu çıkarılmıştır. 2002 yılında Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği, Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, Yem Katkıları ve Premikslerin Üretimi, İthalatı, İhracatı, Satışı ve Kullanımı Hakkında Tebliğ, Türk Gıda Kodeksi - Gıda Maddelerinde Belirli Bulaşanların Maksimum

Seviyelerinin Resmi Kontrolleri için Numune Alma ve Analiz Metotları Tebliği, Koyulaştırılmış Süt ve Süttozu Tebliği ve Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği yayınlanmıştır.

Birinci Ulusal Program'da 2001 yılında çıkarılması gerektiği ifade edilen yasalardan 5488 sayılı Tarım Kanunu, ancak 2006'da çıkarılmıştır. 5484 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 5200 sayılı Üretici Birlikleri Yasası, 2004 yılında yayınlanmıştır.

5488 sayılı Tarım Kanununun 6. maddesi incelendiğinde, Türkiye tarafından Ortak Tarım Politikası ile aynı amaç ve ilkelerin benimsendiği anlaşılmaktadır. Tarımsal ürünlerde fiyat dalgalanmalarının önüne geçilmesi, tarımsal üreticilerin gelirlerinde istikrarın sağlanması, haksız rekabetin önlenmesi, gıda güvenliği ve güvencesi, kırsal alanda yeni gelir kaynaklarının bulunması, sürdürülebilir kalkınma, çevresel kamu yararı üretimi gibi birçok hedef bunu göstermektedir. Kırsal kalkınmada bu hedeflere yönelik yapılacak reformlarla birlikte uygulanacak politika araçları ve tarımsal destekleme yöntemlerinin Türkiye'nin OTP'ye uyumu ve üyeliği perspektifinde önemli rolü bulunmaktadır.<sup>145</sup>

*\*İkinci Ulusal Program (2003) Döneminde;* 2001 yılında başlatılan Arazi ve Çiftçi Kayıt Sistemi Projesi kapsamında, çıkarılan kararname ve tebliğlerle doğrudan gelir desteği uygulamasına başlanmıştır. Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin temel unsurlarından olan hayvanların kimliklendirilmesi konusunda, 2000 yılında yayınlanan Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği kapsamında hayvanların kimliklendirilmesine başlanmıştır.

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'na (EAGGF) yönelik idari yapıların oluşturulması bakımından tam anlamıyla uyum, üyelikle gerçekleştirilebilecektir. Ancak, bu fonun konuları kapsamında gerekli düzenlemeleri gerçekleştirecek bir ödeme kuruluşunun oluşturulması gerekmektedir. Kurulacak ödeme kuruluşunun, aynı zamanda SAPARD kuruluşu olarak da faaliyette bulunabilmesini sağlayacak biçimde yapılandırılması hedeflenmiştir.

---

<sup>145</sup> Dacian Ciloş, *a.g.e.*, s.14.

Organik Tarım konusunda, Topluluğa ekolojik ürün ihraç eden ülkelerin kendi mevzuatını oluşturmaları zorunluluğu getirildiğinden, Bitkisel ve Hayvansal Ürünlerin Ekolojik Metotlarla Üretilmesine İlişkin Yönetmelik 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Organik Tarım Kanunu ise 01.12.2004'te Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Veterinerlik mevzuatına uyum konusunda, 5996 no.lu Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu 11.06.2010 tarihinde yayınlanmıştır.

Gıda Güvenliği ve Kontrolü alanında, 15.08.2011 Tarih 28026 Sayılı Resmi Gazetede Türk Gıda Kodeksi-Gıdalarda Pestisit Kalıntılarının Resmi Kontrolü İçin Numune Alma Metotları Tebliği yayınlanmıştır. Hayvansal ürünlü gıda maddelerine ilişkin veteriner ilaçları en fazla kalıntı limiti konularına ilişkin olarak 2012 yılında Et ve Et Ürünleri Tebliği yayınlanmıştır.

Tarım piyasalarının etkin biçimde izlenmesine ve Ortak piyasa düzenlerinin kurulması yönelik uygulama mekanizmalarının oluşturulması konusunda, üreticilerin örgütlenmesine olanak tanımak amacıyla 2004 yılında 5200 Sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu kabul edilmiştir. Ayrıca, birliklerin daha iyi yönetilmesi ve ayakta kalabilmeleri için 2013 yılında 4572 Sayılı Tarım Satış Kooperatifleri Kanunu'nda, önemli değişiklikler yapılmıştır.

*\*Üçüncü Ulusal Programın (2008) tespitleri ve bu dönemde yapılanlar:* Tarım sektöründeki piyasa liberalizasyonu çalışmaları çerçevesinde, Toprak Mahsulleri Ofisinin hububat piyasasını Bakanlar Kurulu kararlarıyla açıklanan destekleme alım fiyatlarıyla düzenlemesi uygulaması 2002 yılı sonrasında yerini, Bakanlar kurulu tarafından ilan edilen fiyatlar aracılığıyla yönlendirme uygulamasına bırakmıştır. Hububat sektöründe de 2008 yılında, Hububat ve Çeltik Uygulama Yönetmelikleri kabul edilmiştir. Türkiye'de mevcut bazı kurumların ödeme kuruluşu olarak yeniden yapılandırılması suretiyle en az iki ödeme kuruluşu kurulması planlanmaktadır

Kısa vadede tütün ve şeker alanlarındaki piyasa serbestleşmesinin tamamlanması beklenmektedir. Özelleştirme kapsamında olan Türk Şeker A.Ş.'deki kamu hisseleri, özelleştirme programına alınmıştır. Tekel ve Sigara Sanayii İşletmeleri A.Ş.'ye ait sigara üretim işi ile ilgili varlıkları, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 2008 yılı kararıyla satılmıştır.

OTP'ye uyum kapsamında, IPARD ajansının kurulması amacıyla, 2007 yılında 5648 sayılı Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kurulu ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Kapsamında; Trakya Bölgesi, Mayıs 2010'da Dünya Hayvan Sağlığı Teşkilatı tarafından şaptan ari bölge ilan edildi. 17 Aralık 2011 Tarihli 28145 Sayılı Resmi Gazetede Gıda Hijyeni Yönetmeliği yayınlandı. Bulaşıcı Süngerimsi Ensefalopati ve hayvansal yan ürünler konusundaki mevzuata uyum sağlanması için ilgili yönetmelik de 23 Aralık 2011 Tarihli Resmi Gazete'de yayınlandı.

Daha önce de bahsedildiği üzere, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesini takiben komisyon, konseye ve parlamentoya düzenli olarak rapor sunmaktadır. Bu ilerleme raporlarında, OTP'ye uyum bağlamında tarımla ilgili eksiklikler ve uyum kapsamında yapılmakta olan düzenlemelerden bahsedilmektedir. Söz konusu raporlarda belirtilen eksikliklerin giderilmesi için yapılan çalışmalar ve düzenlemeler ilerleme raporlarında yer almaktadır. Uyum konusunda gelinen noktayı görebilmek adına son ilerleme raporlarında (2009-2014) tarımla ilgili yapılan tespitlere burada yer verilmesi isabetli olacaktır.

*On İkinci İlerleme Raporu'na (2009) göre;* doğrudan gelir desteği sisteminden vazgeçilmesi, Türk tarım politikasını OTP'den uzaklaştırmıştır. 2009 yılından bu yana Türk tarım sektörüne sağlanan mali desteğin temel aracı; belirli sektörlerle yönelik fark ödemeleri olmuştur. Kırsal kalkınmaya ilişkin olarak, Türkiye IPARD'a yönelik bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması yönünde ilgili mevzuatı kabul etmiştir. Gıda güvenliği müktesebatının iç hukuka aktarılması konusunda gıda, veterinerlik, yem, hijyen ve resmi kontrollere ilişkin “çerçeve kanun” henüz kabul

edilmemiştir. Koyun ve keçi türü hayvanların kayıt altına alınmasına ilişkin yönetmelik yayınlanmıştır. Bitki koruma ürünlerinin reçeteli satışına ilişkin yönetmelik ile bitki koruma ürünlerinin piyasaya arzına ilişkin yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

*On Üçüncü İlerleme Raporu'nda(2010) tarım alanıyla ilgili olarak şu ifadeler yer almıştır:* Türkiye, OTP'nin uygulanmasıyla ilgili idari yapıları geliştirmek açısından gerekli olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılmasına yönelik bir kanunu henüz kabul etmemiştir. Arazi parseli tanımlama sistemi ve çiftçi kayıt sistemi stratejisi Türk makamları tarafından kabul edilmiştir. Türkiye'de tarım sektörünün temel destek türü, üretimle ilişkili doğrudan desteklerdir. Tarım faslındaki katılım müzakereleri bakımından, canlı sığır ve sığır eti üzerindeki yasağın tamamen kaldırılması önemlidir. Canlı sığır ve sığır eti üzerindeki ithalat yasağı kısmen kaldırılabilmiştir. Ortak piyasa düzenleri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. IPARD Ajansı'nın akreditasyonu ve personel istihdamına ilişkin ilerleme kaydedilmiştir. Gıda güvenliği konusundaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunları kabul edilmiştir. AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması konusunda hükümet detaylı bir strateji hazırlamıştır.

*On Dördüncü İlerleme Raporu'na(2011) göre;* AB Türkiye'nin en büyük ticari ortağı, Türkiye ise AB'nin yedinci en büyük ticari ortağıdır. Türkiye'nin toplam ticaretinin yarıya yakını AB ile gerçeklemede ve Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırımların yaklaşık 1/5'i AB'den gelmektedir. Ancak, Türkiye Gümrük Birliğini tam olarak uygulamamakta ve Gümrük Birliği kapsamındaki taahhütlerini ihlal eden mevzuatı halen muhafaza etmektedir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Haziran 2011'de yürürlüğe girerek Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yeniden yapılandırılmıştır. Yatay konulara ilişkin olarak sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Tarım istatistikleri konusunda bir stratejinin kabul edilmemiş olması, önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. İyi tarım uygulamalarına ilişkin ilke ve kuralları içeren mevzuat kabul

edilmiştir. Arazi Tanımlama ve Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemi'nin geliştirilmesine yönelik strateji 2010 yılında kabul edilmiştir

*On Beşinci İlerleme Raporu'na (2012) göre;* Yatay konularda sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Tarımsal istatistikler ve Çiftlik Muhasebe Veri Ağı ile ilgili kapasite artırılmıştır. Türkiye henüz tarımsal destek politikasını Ortak Tarım Politikası ile uyumlu hale getirmek için bir strateji hazırlamamıştır. Canlı sığır ve sığır eti üzerindeki fiili ithalat yasağının kısmen kaldırılması AB'den Türkiye'ye ihracat hacminde önemli bir artış getirmiştir. Ortak piyasa düzenine ilişkin, üretici birliklerini ve toptancı pazarlarındaki ticareti düzenleyen mevzuatın kabul edilmesiyle, meyve ve sebze sektöründe bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Kalite politikası ile ilgili ilerleme kaydedilmemiştir ve organik tarım konusunda sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Katılım öncesi kırsal kalkınma programının uygulanmasında iyileşme sağlanmıştır.

*On Altıncı İlerleme Raporu'na (2013) göre;* Türkiye, tarımsal destekleme politikasını Ortak Tarım Politikası ile uyumlu hale getirmek için bir strateji hazırlanmaktadır. Ortak piyasa düzeni konusunda bir gelişme kaydedilmemiştir. Bazı AB'ye üye ülkelerden canlı sığır ve sığır eti ithalatındaki kısıtlamalar devam etmiştir. IPARD, programda öngörüldüğü üzere artık 42 ilde uygulanmaktadır. Gıda güvenliği konularında, AB müktesebatına uyum sağlanması ve müktesebatın uygulanmasında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Gıda güvenliği kuralları alanında, etiketleme, gıda katkı maddeleri, saflık kriterleri ve gıda takviyeleri konularında mevzuat yayınlanmıştır. Bitki sağlığı politikasının uyumlaştırılmasına ilişkin olarak, belirli zararlı organizmalar hakkında bazı uygulama mevzuatı kabul edilmiştir.

*On Yedinci İlerleme Raporunda (2014) tarım konusunda şu hususlar yer almıştır:* Yatay konularla ilgili olarak, tarım bilgi sisteminin geliştirilmesinde ilerleme kaydetmiştir. Çiftlik Muhasebe Veri Ağının uygulandığı il sayısı 54 ile ulaşmasına karşın etkinliği gözlenememiştir. Tarım istatistikleri sisteminin iyileştirilmesine yönelik strateji belgesi henüz kabul edilmemiştir. Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Programı'nın uygulamasında ileri düzeyde ilerleme sağlanmıştır. Arazi Parsel Tanımlama Sistemi geliştirilmektedir. AB'den canlı sığır, sığır eti ve

türev ürünlerin ithalatında kısıtlamalara devam edilmiştir. Organik tarım ile ilgili tüm hususlara ilişkin mevzuat AB müktesebatı ile daha da uyumlu hale getirilmiştir. Genel gıda güvenliğinde müktesebata uyum ve uygulamada sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Veterinerlik politikası konusunda, küçükbaş hayvanların kimliklendirilmesi çalışmaları devam etmiştir. Hayvan refahı ile ilgili mevzuatın uygulanmasında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.

İlerleme raporlarında belirtildiği üzere, Türkiye'nin aday ülke olarak kabulünden itibaren OTP'ye uyum kapsamında; Çiftlik Muhasebe Veri Ağı konusunda 2009 yılında, Çiftlik Muhasebe Veri Ağı Sisteminin Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girerek mevzuat uyumu sağlanmış olup, 2012 yılı itibariyle 12 ilde 800 işletmeden veri toplanmakta, her yıl kademeli olarak uygulamanın bulunduğu il ve işletme sayısı arttırılmaktadır. Uygulanmakta olan Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS), Hayvan Kayıt Sistemi ile de desteklenecek Çiftlik Kayıt Sistemi'ne dönüştürülmektedir. Katılım Öncesi Mali Yardımın Kırsal Kalkınma Bileşeni fonlarının kullanılabilmesi için hazırlanan kırsal kalkınma programı 2008 yılında Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmış ve bu fonların dağıtımını amacıyla Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. Kurum bünyesinde 42 ilde destekleme faaliyetleri yürütülmektedir. Organik Tarım Esaslarına İlişkin Yönetmelik 2012 yılında yürürlüğe girmiştir. Hayvancılık sektöründe müdahale kurumu olarak faaliyet gösterecek Et ve Süt Kurumu, 2013 yılında kurulmuştur. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca yürütülen, Türkiye'de Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin Oluşturulması ve Arazi Parsel Tanımlama Sistemi'nin kurulmasını kapsayan AB projesi tamamlanmış olup tüm unsurlarıyla faaliyete geçmek üzeredir.

Uyum kapsamında yapılan çalışmalar değerlendirildiğinde, tarım ve kırsal kalkınma alanındaki hazırlıklar erken aşamadadır. Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası alanındaki ilerlemenin de sınırlı olduğu söylenebilir.

### 3.5. Ortak Tarım Politikası'na Uyum ve AB'ye Katılımın Tarım Sektörüne Olası Etkileri

Tarım sektörü, Türkiye'de toplam istihdamın yaklaşık % 25'ini ve GSYH'nin yaklaşık %8'ini oluşturduğundan ekonomik ve sosyal açıdan önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla, 2005 Ekim ayı itibariyle AB'ye üyelik müzakereleri başlayan Türkiye, Ortak Tarım Politikası ile ilgili reform çalışmalarını yakından takip etmektedir. Ulusal mevzuatımızı AB müktesebatına uyumlaştırma sürecinde üyeliğin getireceği rekabet koşullarına hazırlık ve gerekli hukuki/idari yapıyı oluşturma aşamalarında Ortak Tarım Politikası'nda meydana gelecek değişiklikleri dikkate almak gerekecektir.<sup>146</sup> Üyelikle birlikte uygulanabilen tüzüklerden oluşan tarım ve kırsal kalkınma mevzuatının büyük bir bölümünün doğrudan uyumlaştırılması zaten beklenmemektedir. Fakat katılım öncesinde, AB tarafından verilecek yardımların mevzuatta yer alan uygulama mekanizmaları ve prensiplere uygun olarak kullanılmasını sağlayacak idari ve hukuki düzenlemelerin yapılması gereklidir.

Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası faslı da, AB ile Türkiye arasındaki tarımsal ürün ticaretini etkileyecek konuları içermektedir. Gıda güvenliğine ilişkin AB düzenlemelerine uyum ve uygulama konusu, istisna veya geçiş dönemi talep edilebilecek düzenlemeler değildir.<sup>147</sup> Türkiye'de üretim koşulları AB sağlık ve hijyen şartlarını karşılamayan çok sayıda işletme bulunmaktadır. AB üyeliğiyle, Birlik mevzuatında esneklik sağlananlar hariç, başta süt ile et üreten ve işleyen tesislerin mevzuata göre üretim yapması ya da faaliyetlerine son verilmesi gerekecektir. Hangi işletmelerin modernizasyonuna IPARD kapsamında destek verileceği, kalanların nasıl finanse edileceğine ilişkin Ulusal Gıda İşletmeleri Modernizasyon Planının hazırlanması, plan çerçevesinde bu tesislerin modernizasyon çalışmalarına geçilmesi gerekmektedir.<sup>148</sup> Gıda işleme tesisleri ile ilgili mevzuatın uygulanması için gerekli yapısal değişiklikler, özel sektör üzerinde ciddi külfet getirecek ve sosyo-ekonomik etki yaratacaktır.

<sup>146</sup> Dacian Ciloş, *a.g.e.*, s.14.

<sup>147</sup> Fatma Can Sağlık, "AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'ye Etkileri", Türkiye Ziraat Mühendisliği VII.Teknik Kongresi Sonuç Bildirisi, Ankara, 2010, s.30.

<sup>148</sup> Fatma Can Sağlık, *a.g.m.*, s.28.

AB üyeliğinin ülkemiz tarım politikasına diğer bir etkisi, tarım ürünlerinde ithalata karşı korunmanın azalmasıdır. AB üyesi ülkeler dışından gelen tarımsal ürünlerde koruma üyelik sonrasında devam edecek olsa da, önemli bir tarımsal üretici olan Avrupa Birliği ile gümrük duvarları ortadan kalkacaktır.<sup>149</sup> Diğer taraftan, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası destek araçlarının kullanılmaya başlanmasıyla birlikte, verilecek destekler tarıma ilişkin devlet yardımı kuralları ile uyumlu hale gelecektir.

Türkiye'nin üyeliği akabinde AB'de çiftçi sayısı ile birlikte potansiyel de artacağından, bu durum uzmanlaşma ve ölçek ekonomilerinden faydalanma için daha fazla fırsat sunacaktır. AB'ye 2000 yılından sonra katılan üyelere tarımsal kesimin gelirleri (ülkeden ülkeye oransal olarak değişmekle beraber) artış göstermiştir. Gelir kaybı, piyasa dengesizlikleri ve kaliteye ilişkin sorunlar gibi gerçekleşmesi beklenen olumsuzluklar, yeni üyelerin katılımı sonucunda gerçeğe dönüşmezken, çiftçilerin gelirleri yükselmiş, tarım ürünleri piyasası düzgün bir biçimde işlemeye devam etmiştir.

Türkiye'de tarım sektörünün en önemli sorunlarından biri altyapı sorunudur. Altyapının kapsamı, tarım sektörünün idari yapısı, verimlilik ve rekabeti, üretim, tüketim, fiyat ve pazar politikalarını, kırsal ve çevresel kalkınma politikalarını da içeren geniş bir alanı içermektedir.<sup>150</sup>

Türkiye ile AB arasındaki tarımsal pazarlar, halihazırda bir çok ürün için tercihli pazar rejimi çerçevesinde büyük ölçüde entegre olmuş durumdadır. Fakat Türkiye'de tahıllar, sığır eti ve süt ürünleri gibi bazı ürün pazarları yüksek düzeyde korunmaktadır. Yapılan simülasyon analizleri (örnek: Çakmak ve Kasnakoğlu 2001) göstermektedir ki pazarın tam entegrasyonu halinde Türkiye hayvansal ürünler bazında yüksek düzeyde ithalatçı konumuna gelecektir ve bu sektörde net ihracatçı olan AB üzerinden bu ürünler için pazar baskısı azalacaktır. Tam entegrasyon

<sup>149</sup> Fatma Can Sağlık, a.g.m., s.27.

<sup>150</sup> Euractiv, AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Son Durum, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/link-dossier/avrupa-birlii-ve-turkiye-tarim-politikalarinda-son-durum> (Erişim:18.07.2015)

halinde Türkiye'nin AB'ye sadece bazı taze ve işlem görmüş meyve-sebze ürünleri bazında ihracatını artırması beklenmektedir.<sup>151</sup>

AB Komisyonu'nun 6 Ekim 2004 tarihinde açıkladığı İlerleme Raporu ile birlikte değerlendirilmek üzere hazırladığı "Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar" başlıklı belgesinde (Etki Değerlendirme) Türkiye'nin, meyve ve sebze, nohut, mercimek, kabuklu yemişler ve bazı ürünler ile koyun eti gibi bazı sektörlerde mevcut durumda AB pazarında da rekabet gücünün bulunduğu değerlendirilmiştir. Ancak yüksek miktarlarda üretim yapılmasına karşın, hububat ve büyükbaş hayvan eti ve sütü gibi hayvansal ürünlerde Türkiye'deki piyasa fiyatları AB'den yüksektir. AB ile gümrük duvarlarının kalkması halinde, hububat ve hayvansal ürünler ticareti Türkiye için negatif bir etki yaratacaktır.<sup>152</sup> Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Etki Değerlendirme Raporu'nun tarım konusunda yapılan tespitler kısmında, ayrıca şu hususlara yer vermiştir:

Türkiye, önemli tarım ürünleri ihracatçısı ülkeler arasındadır. Tarım ürünleri, Gümrük Birliği'nin kapsamı dışında bırakılmıştır. Karşılıklı olarak tanınan tavizler Türkiye-AB tarım ürünleri ticaretinde Türkiye lehine asimetrik bir yapı sunmaktadır. Canlı hayvan ve et ithalatındaki engellemeler sonucu AB lehine tanınmış en önemli taviz kullanılamamaktadır. Türkiye tarafından kırsal kalkınmayı öne çıkaracak bir strateji geliştirilerek bu amaçla tarım dışı sektörler de desteklenerek alternatif gelir kaynakları oluşturulmalıdır. Katılım öncesinde AB ihracatına yönelik kısıtlayıcı tedbirlerin kaldırılması ve tarım sektörünün yeniden yapılandırılması, katılım ile birlikte karşılaşılabilecek olumsuz etkilerin azaltılması için gereklidir. Tarım sektöründe istihdam edilen işgücünün yoğunluğundan dolayı, katılımın önemli sosyal etkileri de olacaktır.

Çakmak ve Kasnakoğlu tarafından, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde OTP'ye uyumunun etkileri konusunda 2001 yılında yapılan ve ulaşılan sonuçların

<sup>151</sup> Herald Grethe, ibid, p.128.

<sup>152</sup>Fatma Can Sağlık, a.g.m., s.27.

geçerliliğini hala koruduğu “Türkiye Bölgesel Tarım Modeli” perspektifinden yapılan çalışmada,<sup>153</sup> şu tespitler yer almaktadır. AB üyeliğine kadar olan süreçte;

-Talepte oluşacak artışla birlikte önemli ürünlerde mevcut olan yüksek gümrük vergileri sebebiyle tarımsal ürünlerde fiyatlar yükseliş eğilimindedir.

- Toplam tüketim harcamalarındaki artış, sektörün üretim hasılatındaki artış oranından fazla olacaktır.

-Tarım sektöründe net ihracat rakamları düşecektir.

-Hayvancılık alt sektöründeki, yasaklayıcı düzeyde olan gümrük vergileri sebebiyle sektör genişleyecektir. Hayvancılık alt sektöründeki bu genişleme talebi karşılamaya yeterli olmayacağından, hayvancılık ürünlerinde ithalat gerekebilir.

-Yağlı tohumlarda ve tahıllarda (arpa hariç) net ithalat artmaktadır. Endüstri bitkileri, sebze ve meyvelerde net ihracat azalarak sürmektedir.

Aynı çalışmaya göre, Türkiye AB’ye tam üye olarak kabul edilirse;

-Bitkisel ürün fiyatları üyelik ile birlikte yükselmektedir. Ancak, genel fiyat seviyesi, hayvancılık ürünlerindeki fiyat düşüşünün daha fazla olması sebebiyle, aşağı yönlüdür.

-Üyeliğin tarımsal üreticilere etkisi ürününe göre değişmekle birlikte genelde olumsuzdur. Hayvancılık ürünleri Avrupa Birliği fiyatlarında bile rekabet edemeyecek durumdadır. Hayvan sürü genişliği büyük oranda küçülmekte ve net ithalat muazzam bir şekilde artmaktadır.

- Hayvancılık ürünlerindeki ithalat artışını, bitkisel ürünlerdeki net ihracat artışı karşılamaktan uzaktır.

---

<sup>153</sup> Erol Haydar Çakmak ve Haluk Kasnaoğlu, *Tarım Sektöründe Türkiye ve Avrupa Birliği Etkileşimi: Türkiye'nin AB Üyeliğinin Analizi*, Nisan 2001, Ankara. <http://docplayer.biz.tr/6963035-Tarim-sektorunde-turkiye-ve-avrupa-birligi-etkilesimi-turkiye-nin-ab-ye-uyeliginin-analizi-erol-h-cakmak-ve-haluk-kasnaoglu.html> (Erişim:22.07.2015)

-Üyelikle oluşan fiyat düzeyinde rekabet edebilecek ürünler; arpa, pamuk, sebze ve meyve, baklagillerdir.

-Alan telafi ödemelerinden faydalanmak için üretimden çekilen alanın üretim miktarına etkisi sınırlıdır; ancak ödemeler üretici hasılatını yüksek oranda arttırmaktadır.

Koç ve Kasnakoğlu'ya göre, Türkiye'nin üyelik görüşmelerine başlaması halinde pazarlıklarda tarım sektörü ile ilgili şu unsurların öne çıkması beklenebilir:

-Tarım ve Kırsal Kalkınma fasıllarında geçiş dönemi uygulaması kaçınılmaz gibi görünmektedir.

-Teknolojik gelişme, sadece alan veya hayvan başına üretimde artışla değil, verimliliği artırmakla sağlanabilir ve kaynak gerektirir.

- Meyve ve sebze rekabet imkanı AB fiyatlarında sürmektedir. Bu ürünlerde standartların ve kalitenin rolü önemlidir ve rekabet avantajından yararlanmak kalitenin sürdürülmesine bağlıdır. Kalitenin sürdürülmesi diğer bitkisel ürünlerde rekabet için de önemlidir.

- Üyelik geciktikçe, önemli tarımsal ürünlerde Türkiye-AB ve AB-dünya fiyatları arasındaki fark azalmaktadır.

- Üretim miktarı telafi ödemesinin gerektirdiği *üretimden çekmeden* çok etkilenmeyecek, ancak modelde telafi ödemelerinin çiftçi gelirlerini önemli ölçüde artıracığı görülmektedir.

Türkiye'nin düşük düzeydeki GSYİH'si ile AB yapısal ve tarımsal politikalarıyla ortaya çıkan yüksek transferlerden dolayı AB bütçesine düşük katkıda bulunacağı ve mevcut AB politikalarında önemli bir *net alıcı* konumunda olacağı öngörülmektedir. Ancak Türkiye yakın gelecekte tam katılım elde edecek gibi

görünmemektedir. Tam katılım sağlanıncaya kadar makroekonomik değişkenler ve OTP tasarımı gibi belirleyici bazı faktörler değişecektir.<sup>154</sup>

AB ile Türkiye arasındaki müzakerelerde görüşülecek olan Birliğe tam katılım şartları bütçe akışını önemli ölçüde belirleyecektir. Örneğin doğrudan ödemelerin tam olarak uygulanması için gereken her türlü geçiş periyodu, OTP'nin ikincil prensibi bağlamında yer alan ödemeler düzeyi ve kotalı ürünler için ele alınacak olan kota boyutları gibi faktörlerin hepsi müzakere edilebilecek öğeler arasındadır. Türkiye için doğrudan ödemeleri belirlemede temel olarak ele alınacak olan metot 2000 sonrası katılan yeni üye ülkelerde uygulanandan farklı olabilir. Türkiye için doğrudan ödemelerle ilgili müzakerelerin yaklaşık 5 veya daha fazla yıllık süreçte hala yıllık verim, alan ve hayvan varlığı gibi kriterlere mi dayalı olacağı belli değildir.<sup>155</sup>

Doğrudan gelir desteğine yönelik politikalar, 2000 yılından sonra Dünya Bankası'nın talebiyle uygulanmıştı ve OTP'ye uyumun anahtarı olarak gösterilmişti. Ancak, doğrudan gelir desteği kendi kendine yetebilen Türk tarımını olumsuz şekilde etkilemiştir. Türkiye nüfusunun %25 gibi önemli bir kısmının istihdam edildiği tarım sektöründe desteklerin, üretim yerine DGD uygulaması ile arazi büyüklüğüne göre verilmesi, kırsal kesimi yoksullaştırmış kente göçü hızlandırmıştır. TÜİK'in 2009 yılı verilerine göre tarım sektöründe istihdam edilen fertlerin yoksulluk oranı %33'tür.<sup>156</sup>

Tarım, Türkiye'nin AB adaylığı sürecinde en önemli müzakere başlıklarından biri olmasına karşın, uygulanan tarım politikalarının, ulusal gereksinimler doğrultusunda belirlenip üreticileri her açıdan destekleyen politikalar olmadığı görülmektedir. Türk tarımı, yapısal işlevsel açıdan AB üyesi ülkelere önemli farklılıklar göstermekte, devlet desteğinin giderek azaltılması neticesinde de zayıflamaya devam etmektedir. AB ile müzakere sürecinde Türkiye, tarım

<sup>154</sup> Herald Grethe, ibid, p.129.

<sup>155</sup> Herald Grethe, ibid, p.131.

<sup>156</sup> Orhan Kandemir, "Tarımsal Destekleme Politikalarının Kalkınmaya Etkisi", Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt3 No:1, Yıl:2011, s.110-111. (Erişim: 28.07.2015)  
<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ebd/article/viewFile/5000145163/5000132502>

politikasının her açıdan OTP'ye tam olarak uyumunu sağlamaya çalışmakta, fakat tarım sektörünün yapısal ve işlevsel sorunlarına çözüm önerileri üretilmemektedir. Bu açıdan, AB'nin kuruluşunun ardından defalarca reforma uğrayan ve reformlar sonucunda güçlü bir yapıya sahip OTP'ye tam uyumun sağlanması Türk tarımının tahrip olmasına da sebep olabilecektir.<sup>157</sup> Bu doğrultuda, Onuncu 5 yıllık kalkınma planı(2014-2018)'nda belirtilen sektör hedefleri, ülke tarımının geleceğini göstermektedir. Plana göre, sanayi sektörünün payının artırılması, hizmetler sektörünün payının GSYH'ye paralel büyümesi beklenirken, tarım sektörünün GSYH içindeki payının dönem sonunda % 6,8'e gerilemesi öngörülmesi, tarımın ileriki yıllarda da gözden çıkarıldığını göstermektedir. Türkiye'nin son yirmi yıllık kalkınma planlarında da görüldüğü gibi, tarım politikaları maalesef DB, DTÖ, IMF gibi uluslararası örgütlerin yönlendirmeleriyle ve AB'den politika transferi şeklinde belirlenmektedir.

Ülkemizde tarımsal ve kırsal alana yönelik politikaların birbirini tamamlayıcı ve daha etkili olmaları amacıyla, Kırsal Kalkınma Stratejisi temelinde bir plan hazırlanarak uygulanmalıdır. Hazırlanacak planda öngörülecek faaliyetlerin bazıları, IPARD kaynaklarından desteklenebilecektir. Ancak IPARD kapsamında olmayan iller için ve IPARD programında bulunmayan alt-yapı yatırımlarının finansmanı için ulusal bütçeden de kaynak aktarılmasına ihtiyaç olacaktır.<sup>158</sup>

Ülkemiz için, Ortak Tarım Politikası'nda reform sonrası yeni düzenlemeler orta vadede gerçekleşmesi beklenen üyelikle birlikte tarım sektörü açısından önemli olacaktır. Çünkü, kırsal alanda sürdürülebilir bir sosyal ve ekonomik refahın öncelikli olduğu bir OTP'nin, ülkemiz çiftçilerinin çıkarıyla çakıştığı görülmektedir. Tek Ödeme Planının temeli olacak objektif bir kriter, OTP bütçesinden üyelikle beraber ülkemize aktarılacak fon miktarında belirleyici olacaktır. Adil ve dengeli bir uygulama için belirlenecek kurallar, ülkemiz tarım üreticilerine AB'deki çiftçilerle daha eşit şartlarda rekabet imkanı sağlayacaktır.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> Barış Övgün, a.g.m., s.106.

<sup>158</sup> Fatma Can Sağlık, a.g.m., s.28.

<sup>159</sup> Dacian Ciloş, a.g.e., s.15.

Türkiye’de tarımda izlenecek politikalar belirlenirken şu hususlar önem kazanmaktadır:

Tarımın desteklenmesi ve düşük gelirli üreticilere sosyal yardımların yapılması, Tarım Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı’nın daha işler hale getirilerek, her bir üründe makro düzeyde üretim ve ticaret politikalarının belirlenmesi, bölgesel politikalar geliştirilerek bölgeler arası farklılıkların giderilmesi, üretim maliyetlerinin düşürülmesi, uluslararası piyasalarda rekabet gücü bulunan ürünlerde üretime destek verilirken dünya fiyatları ile rekabet edemeyecek stratejik olmayan ürünlerde ısrar edilmemesi, izlenecek tarım politikalarında çevre sorumluluğuna önem verilmesi, tarıma dayalı sanayi sektöründe sürdürülebilir kalkınma kavramının geliştirilmesi,<sup>160</sup> tarım arazilerinin parçalanmasının önlenmesi, kırsal yerleşim planlaması yapılması ve köylerde altyapının geliştirilmesi, tarımsal sulama ağının yaygınlaştırılması, küçük ve orta ölçekli tarımsal sanayinin gelişmesi desteklenmesi, tarımsal üretime uygun faizli kredilerin verilmesi, tarımsal girdilerde KDV oranlarının düşürülmesi, tarımsal politikalarla ilgili kurumların sayısının azaltılarak yetki karmaşasının önüne geçilmesi, bu kurumların etkinliğinin ve üretkenliğinin artırılması, ürün borsaları kurularak fiyatların serbest piyasada oluşmasının sağlanması ve katılımcı örgütlenmenin (kooperatifler, birlikler v.b.) geliştirilip yaygınlaştırılması.

Bu hedeflere ulaşmada, Avrupa’da ve tüm dünyada etkin yapılanma ve kurumsallaşmaya sahip, ekonomik krizlere karşı da dayanıklılığı kanıtlanmış olan tarımsal “kooperatif ve birlik”lerden faydalanılabilir. Çiftçilerin kooperatifler şeklinde teşkilatlanmasını sağlayabilecek hukuki altyapı ülkemizde mevcuttur. Ancak, AB normlarına uygun “Tarımsal Üretici Birlikleri Mevzuatı”nın oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca, üretimden pazarlamaya kadar uzanan aşamalarda çiftçi kesiminin örgütlenmesi sağlanmalı ve bu yönde teşvik edilmelidir. Birlikler piyasa koşullarına terk edilmemeli, istihdam sağlama ve sosyo-ekonomik görev ve faydaları da gözönünde bulundurularak devlet tarafından finansal olarak sistemli ve kontrollü bir şekilde desteklenmelidir.

<sup>160</sup> Okan Gaytancıoğlu, “Türkiye Tarımının Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri”, s.1. [www.gubretas.com.tr/makalefile/drokankaytancioglu2.doc](http://www.gubretas.com.tr/makalefile/drokankaytancioglu2.doc) (Erişim tarihi: 02.05.2011)

## SONUÇ

Avrupa'nın bütünleşmesinde ilk adım olan 1951 yılında Paris anlaşmasıyla kurulan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun başarısının ardından 1957 yılında Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) hayata geçirilmiştir. AET'nin nihai hedefi olarak Avrupa'nın siyasi bütünlüğe ulaşması amaçlanmış olup, bunun için malların, hizmetlerin, sermayenin ve emeğin serbestçe dolaştığı bir ortak pazar ve gümrük birliğinin kurulması öngörülmüştür. Bu kapsamda Ortak Tarım Politikası (OTP)'da ilk hayata geçirilen ortak politikadır. Türkiye, AB'ye üyelik için 31 Temmuz 1959'da başvurmuş ve 12 Eylül 1963'de imzalanan Ankara Antlaşması ile ilişkilerin kapsamı düzenlenmiştir. 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmış, 3 Ekim 2005'te müzakere süreci başlamış, Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi yayınlanarak sürecin ana ilkeleri ve esasları belirlenmiştir. Müktesebattaki 35 müzakere başlığından 11.'si Tarım ve Kırsal Kalkınma faslıdır.

Avrupa Birliği bütçesinden en fazla pay alan ve AB'nin en eski politikası olan Ortak Tarım Politikası, AB mevzuatının neredeyse yarısını oluşturur. OTP'nin yasal zemini AET'yi kuran Roma Anlaşması'na dayanmaktadır ve 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile de resmiyete kavuşmuştur. Ortak Tarım Politikası dinamik yapıda olup; üretimdeki aşırı artış, tarımsal desteklerin bütçedeki fazlalığı, ekonomi ile birlikte ticaret kurallarının da küreselleşmesi, sürdürülebilir kalkınma ve çevre gibi konuların zamanla önem kazanması, 1970'li yıllardan başlayıp günümüze kadar devam eden reformlara zemin hazırlamıştır. Avrupa Birliği'nde, 2000 sonrası yaşanan genişleme dalgası AB için bir dönüm noktası olmuş, üye sayısı 28 ülkeye ve AB pazarı 500 milyon kişiye ulaşmıştır. Yeni üye ülkelerin çoğunda, tarımsal yapıların farklılığı tarım alanlarının ve tarım nüfusunun fazlalığı, beraberinde birçok zorluğu getirirken AB Ortak Tarım Politikası da bu durumdan etkilenmiştir. AB, yakın dönem uygulamalarında, katılımcı ülkelerin tarımsal potansiyelini dikkate alarak bütçe disiplini çerçevesinde, yeni üye kabulünden önce tarımsal harcamaları azaltma yoluna gitmiştir. Türkiye, tarım sektörü için AB kaynaklarından önemli oranda destek sağlamayı beklerken, AB, bu süreci en düşük mali külfetle atlatma çabasındadır.

Türkiye'nin tarımsal yapısı; işletmelerin küçüklüğü ve dağınıklığı, kurumsal organizasyon, tarıma verilen destekler ve mali mekanizmalar, verimlilik, teknoloji kullanımı, üreticilerin örgütlenmesi, istihdam edilen tarımsal nüfus, tarım sektörünün GSMH içindeki payı, ürün kalite ve standartları ile bitki ve hayvan sağlığı şartları bakımından AB'den büyük farklılıklar göstermektedir. Ortak Tarım Politikası'nın maliyeti AB bütçesinden karşılandığı için, Türk tarım sektörü büyüklüğü ile üye devletlerin katılım paylarını da artıracak olduğundan, AB üyesi ülkelerin gelecekte tartışmayı farklı boyuta taşımaları muhtemeldir. Bu nedenle, müzakere sürecinde Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı en çok siyasi mülahazaya konu olan fasıllardan biri olacaktır. Türkiye, AB'ye üyelik ile birlikte tarımsal ekonomiyi düzeltmek için AB'den büyük yardımlar beklemektedir. AB ise Türkiye'nin tarımsal problemlerini üyelik öncesi çözmesini isteyerek, Türkiye'nin tarım sektörüne büyük miktarda yardım yapmaktan kaçınmaya çalışmaktadır. Dolayısıyla üyelikten beklentiler ve hedefler de farklılaşmakta, Tarım faslı da müzakere sürecinde en son kapanacak fasıllardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde tarım sektörü, yüksek tarife hadleriyle korunmaktadır. 2000 yılından itibaren uygulanmakta olan tarımsal reform programıyla; sektörün rekabet gücünün artırılması, tarımsal desteklerin yeniden düzenlenmesi ve devlet müdahalesinin azaltılması hedeflenmiştir. 18 Nisan 2006 tarihinde kabul edilen 5488 sayılı Tarım Kanunu ile uzun vadeli politikalar geliştirilerek, tarım sektörünün sürdürülebilir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Kanun hazırlanırken, AB'ye uyum sürecinde ihtiyaçları karşılayabilecek ve gerekli düzenlemelerin yapılmasına imkân verecek yapıda olması sağlanmıştır.

Türkiye tarafından Topluluk sistemine uygun altyapı oluşturulmadan, tarım sektöründe nihai hedef olan Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nın tam uyumun sağlanarak uygulanması mümkün olmayacaktır. OTP'ye dahil olmadan önce, müzakere sürecinin en iyi şekilde değerlendirilmesi ve sektördeki sorunları çözülmesi önemlidir. Türkiye, tarım konusunda AB'ye uyum sağlamak için ekonomik ve sosyal açıdan köklü ve somut reformlara ihtiyaç duymakta olup, OTP'ye uyumun aşamalı olarak gerçekleştirilmesi konusu da önemlidir.

Ülkemizde tarım sektörünün büyüklüğü, tarımsal istihdamın yüksekliği ve nüfusun önemli bir bölümünü doğrudan ilgilendirmesi ile birlikte OTP'nin geçirmekte olduğu reform süreçleri de uyum çalışmalarını doğrudan etkilemektedir.

Ülkemizde OTP'ye uyum kapsamında yapılan çalışmalar değerlendirildiğinde, tarım ve kırsal kalkınma alanındaki hazırlıkların erken aşamada olduğu ortaya çıkmaktadır. Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası alanında yaşanan ilerleme ise oldukça sınırlı kalmıştır. Ülkemiz tarımsal işletmelerinde teknoloji kullanımındaki yetersizlik ve düşük verimlilik üretimde maliyetler ve pazarlama için önemli sorun oluşturmaktadır. OTP'de yapılan reformlar çerçevesinde önümüzdeki yıllarda tarıma sağlanan destekler zamanla azaltılacağından, OTP uzun dönemde Türk tarımı için yeterli ölçüde destekleyici ve koruyucu olmayabilecektir.

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nda kırsal kalkınma alanına yönelik değişen yeni yaklaşımlar çerçevesinde, ülkemizin ihtiyaç ve öncelikleri değerlendirilerek, yerel koşulları da gözeten ve uyum sürecini kolaylaştırıcı bir "kırsal kalkınma planı" oluşturmak gerekmektedir. Bunun için, tarım stratejisi oluşturulurken özellikle şu konular, saptanacak ana hedefler arasında yer almalıdır: Tarımda rekabet gücü ve verimliliğin sağlanması, bunun için öncelikle üretim maliyetlerinin düşürülerek işletme karlılığının artırılması, tarımsal işletme yapılarının modernleştirilerek işletme sayısının ve tarımsal nüfusun azaltılması, bu dönüşüm sürecinde açığa çıkacak işgücünü istihdam etmeye yönelik bir tarımsal sanayileşme planının yapılması, tarımsal üretici birliklerinin güçlendirilerek birliklerden uyum sürecinde daha etkin bir şekilde faydalanılması, diğer taraftan da, AB ile yapılacak müzakerelerde Türk tarımının karakteristiği gözetilerek geçiş dönemi için gerekli tavizlerin alınması konusunda ısrarcı olunması.

## KAYNAKÇA

### KİTAP, MAKALE ve BİLDİRİLER

Acar, Mustafa, *DTÖ ve AB Işığında Türk Tarımının Geleceği*, Orion Yayınevi, Ankara, 2006.

Akder, A.Halis, Kasnakoğlu, Haluk ve Çakmak, Erol Haydar, “Turkey: Sources of Growth in Turkish Agriculture, TEAE, 1999.

Armağan, Candan, “Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası”, 5. Baskı, İKV, 15 Soruda 15 AB Politikası Serisi, İstanbul 2005.

Aysu, Abdullah, *Avrupa Birliği ve Tarım*, Kalkedon Yayınevi, İstanbul, 2010.

Bayaner, Ahmet, “Türkiye Tarımı(Beklentiler ve Gelişmeler)”, TEPGE Yayın no. 224, Ankara, 2013.

Dağdemir, Elif Uçkan, *AB Politikaları Çerçevesinde Tarım Ürünleri Ticareti*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009.

Eraktan, Gülcan, “Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikaları”, *Avrupa Birliği Politikaları*, Der. Çağrı Erhan, İmaj Yayınevi, Ankara, 2008.

Eraktan, Gülcan, “Oluşumundan Günümüze Yaklaşımlar, Gelişmeler ve İzlenen Çizgiler”, ETCF, *Türk İş Dünyası İçin AB Mevzuatı*, TOBB Yayınları, Ankara, 2009.

Eraktan, Gülcan ve Ören, Necat, “AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye’ye Etkileri”, Türkiye Ziraat Mühendisliği VI. Teknik Kongresi, 1. Cilt, 3-7 Ocak 2005, Milli Kütüphane, Ankara, 2005.

EURACTIV, AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Son Durum. (Erişim:18.07.2015)  
<http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/link-dossier/avrupa-birligi-ve-turkiye-tarim-politikalarinda-son-durum>

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, *2012 Yılı Bütçe Sunuş Kitapçığı*, Kasım 2011.

Günaydın, Gökhan, *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm*, Tan Yayınevi, Ankara, 2009.

Güner, Ümit, *Ekonominin AB'si*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008.

Gürlük Serkan ve Turan Özlem, *Avrupa Birliği ve Türkiye (Türkiye Tarımı ve Ortak Tarım Politikası)*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2013.

İktisadi Kalkınma Vakfı, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları*, İKV Yayınları, İstanbul, 2006.

Karabağlı, Aslan ve Alpkent, Nurettin, *Türk Tarımının Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu ve Gümrük Birliği ile İlişkisi*, Ankara MPM Yayınları, No:573,1996.

Karlık, Rıdvan, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınevi, İstanbul 1999.

McClure, James and Kumcu, Erdoğan, "The Common Agricultural Policy v. Turkish Admission to the EU", *Istanbul University Journal of the School of Business Administration* Vol.39 no.2, 2010.

Ortaç, Fevzi Rifat ve diğerleri., *AB Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan Tarımsal Fiyatlandırma Politikaları*, Gazi Kitapevi, Ankara, 2006.

Özçelik Özer ve Tuncer Güner, "AB Tarım Sektörünün Kısmi Analizi ve AB Ortak Tarım Politikası", *Ekonominin AB'si*, Edt. Ümit Güner, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008.

Özkaya, Tayfun, Günaydın, Gökhan ve diğerleri, "Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapıdaki Değişimler", TZM VII.Teknik Kongresi, Ankara, Ocak 2010.

Sağlık Fatma Can, "AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'ye Etkileri", *Türkiye Ziraat Mühendisliği VII.Teknik Kongresi Sonuç Bildirisi*, Ankara, 2010.

Tan, Sibel, Şener, Banu ve Aytüre, Selma, *FEOGA ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Çalışma Raporu, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1999.

TÜĞİAD 2000, *Tarım Raporu: Tarımda Yeniden Yapılanma*, Ankara, 2001.

TZOB, *Zirai ve İktisadi Rapor 2007-2010*.

Uzundumlu, Ahmet Semih, “AB Ülkeleri ile Türkiye’nin Tarımsal Yapılarının Karşılaştırılması”, *Alinteri Dergisi* 27.cilt 2.sayı, 2012.

Üzümcü, Adem, “Türkiye ve AB Tarımı: Karşılaştırmalı Bir Analiz ve Ortak Tarım Politikasına Uyum Süreci”, *AB Yolunda Türkiye: Müzakere Sürecinin Ekonomi Politikası*, Edt. Mehmet Dikkaya, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006.

Yalova, Yüksel, *Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye*, Alp Yayınevi, Ankara, 2007.

Yavuz, Fahri, Dellal, İlkay vd., “Dünya’da ve Türkiye’de Tarım Politikalarında Değişimler ve Arayışlar”, *Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII.Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1*, Ocak 2015.

Yücel Faruk, “AB Ortak Tarım Politikası ve Değerlendirme”, *Yeni Türkiye Dergisi*, AB Özel Sayısı, 2000.

## İNTERNET KAYNAKLARI

AB Bakanlığı, 2001 Yılı Ulusal Program Dökümanları.

<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=195&l=1> (Erişim 02.02.2015).

*Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information Report 2013*.

[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/index_en.htm)

(Erişim:02.01.2014)

Akkaya Metehan, “TRA2 Bölgesi Kırmızı Et Sektörü”, *Stratejik Analiz*, Serka Yayınevi, Ankara, 2015. (Erişim 29.06.2015)

<http://www.serka.gov.tr/store/file/common/6a5fa87da6b99b0bd52bfefe40df0bc7.pdf>

Attwool Elspeth, MEP: "Common Agricultural Policy", Liberal Democrat European Group, UK, 2003; <http://www.ldeg.org/briefs/LDEG%20CAP.pdf>

Bayraç, H.Naci ve Yenilmez, Füsün, "Türkiye ve AB Tarım Sektörlerinin Karşılaştırması". [http://www.turkvet.biz/yazi/ab\\_ve\\_turk\\_tarimi.pdf](http://www.turkvet.biz/yazi/ab_ve_turk_tarimi.pdf) (Erişim: 01.02.2014)

Çakmak, Erol Haydar ve Kasnakoğlu, Haluk, *Tarım Sektöründe Türkiye ve Avrupa Birliği Etkileşimi: Türkiye'nin AB Üyelikinin Analizi*, Nisan 2001, Ankara. <http://docplayer.biz.tr/6963035-Tarim-sektorunde-turkiye-ve-avrupa-birligi-etkilesimi-turkiye-nin-ab-ye-uyeliginin-analizi-erol-h-cakmak-ve-haluk-kasnakoğlu.html> (Erişim:22.07.2015)

Ciloş Dacian, *2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası*, AB Bakanlığı, Ankara, 2012. <http://www.ab.gov.tr/files/TarimBalikcilikBsk/otpreformu.pdf> (Erişim: 02.05.2014)

Gaytancıoğlu Okan , "Türkiye Tarımının Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri". [www.gubretas.com.tr/makalefile/drokankaytancioglu2.doc](http://www.gubretas.com.tr/makalefile/drokankaytancioglu2.doc) (Erişim tarihi: 02.05.2011)

Grethe Herald, "Turkey's Accession to the EU: What Will the Common Agricultural Policy Cost?", *Agrarwirtschaft* 54 (2005) Vol.2. (Erişim: 10.07.2015)  
[http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/97208/2/5\\_Grethe.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/97208/2/5_Grethe.pdf)

İnan İ.Hakkı, v.d., "Türk Tarım Kooperatiflerinin AB Tarım Kooperatiflerine Uyumu ve Tarımsal Sanayiye Etkileri". <http://www.pdfio.net/preview/7374210.html> (Erişim 20.08.2014)

İzmir Ticaret Borsası Arge Müdürlüğü, *Rakamlarla Dünya Tarımı*, İzmir, 2014. <http://itb.org.tr/dosya/rapordosya/rakamlarla-dunya-tarimi.pdf>

Kandemir, Orhan, "Tarımsal Destekleme Politikalarının Kalkınmaya Etkisi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt3 No:1, Yıl:2011. (Erişim: 28.07.2015)  
<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ebd/article/viewFile/5000145163/5000132502>

Özertan, Gökhan, “Türkiye Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm ve Teknoloji Kullanımının Rolü”.  
[http://www.econ.boun.edu.tr/public\\_html/RePEc/pdf/201301.pdf](http://www.econ.boun.edu.tr/public_html/RePEc/pdf/201301.pdf) (Erişim:14.09.2014)

Sayın Cengiz, Yelboğa Nisa Mencet v.d., *AB Ortak Tarım Politikası, Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Yaş Meyve Sebze Piyasasının Değerlendirilmesi*, APGEM, Antalya, Temmuz 2012. (Erişim: 20.11.2014)  
<http://apgem.akdeniz.edu.tr/v2/template/content/projeler/akymisp/ciktilar/kumluca.pdf>

Slow Food Policy Paper on CAP, “Towards a New Common Agricultural Policy”.  
[http://www.slowfood.com/filemanager/campaign\\_docs/SF\\_CAP\\_ENG\\_FULLL.pdf](http://www.slowfood.com/filemanager/campaign_docs/SF_CAP_ENG_FULLL.pdf)  
 (Erişim: 24.12.2014)

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, *Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi*, Ankara, 2008. (Erişim: 02.03.2015)  
<http://www.tarim.gov.tr/ABDGM/Belgeler/AB%20UYUM/Yay%C4%B1nlar%C4%B1m%C4%B1z/T%C3%BCrk%20Tar%C4%B1m%20Sekt%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCn%20AB%20S%C3%BCrecinde%20%C4%B0ncelenmesi.pdf>

Thurston Jack , "How to reform the CAP", Foreign Policy Center, London, 2002.  
<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/141102/thurston.pdf>

TOBB, *Türkiye Tarım Sektörü Raporu*, 2013. (Erişim: 12.12.2014)  
[http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/turkiye\\_tarim\\_meclisi\\_sektor\\_raporu\\_2013\\_int.pdf](http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/turkiye_tarim_meclisi_sektor_raporu_2013_int.pdf)

Türkiye Un sanayicileri Federasyonu, *2012 Yılı Dünya Un Sanayi Sektör Raporu*, Ankara,2013. <http://www.usf.org.tr/TR/dosya/1-823/h/un-sanayi-sektor-raporu---2012.pdf> (Erişim: 20.06.2015)