

AZERBAYCAN CUMHURİYETİ EĞİTİM BAKANLIĞI

AZERBAYCAN DEVLET İKTİSAT ÜNİVERSİTESİ

TÜRK DÜNYASI İŞLETME FAKÜLTESİ

ULUSLARARASI İLİŞKİLER

LİSANS BİTİRME TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİNİN ORTAK TARIM POLİTİKASI

Hazırlayan

Oruc MEHERREMLİ

1317.02005

BAKÜ-2017

AZERBAYCAN CUMHURİYETİ EĞİTİM BAKANLIĞI
AZERBAYCAN DEVLET İKTİSAT ÜNİVERSİTESİ
TÜRK DÜNYASI İŞLETME FAKÜLTESİ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER

LİSANS BİTİRME TEZİ
AVRUPA BİRLİĞİNİN ORTAK TARIM POLİTİKASI

Hazırlayan

Oruc MEHERREMLİ

1317.02005

Tez Danışmanı

Öğr.Gör. Ebilhan İSAYEV

BAKÜ-2017

ÖZET

Avrupa Birliğin’de tarımsal yapılanma, 1956 yılında uygulamaya konan ve tüm aday ülkeleri kapsayan Ortak Tarım Politikası (OTP) çerçevesinde şekillenmektedir. OTP’nin amacı topluluk içinde tarım ürünlerinin serbest dolaşımının sağlanmasıdır. Bu amaçla, gıda standartlarının sağlanması ve ortak bir fiyat oluşması hedeflenmiş, topluluğa üye üreticilerin desteklenmesi ve desteklerin ise topluluk bütçesi tarafından üstlenilmesi kararlaştırılmıştır.

AB tarımı, OTP uygulanmadan önceki yıllarda kendi kendine yeterli olmaktan uzak, birçok üründe dışa bağımlı yapıda iken, bugün bu politikanın ulaştığı başarı ile dünyanın en büyük üreticisi ve ihracatçısı konumuna gelmiştir. Bu nedenle OTP, AB’nin ilk ve aynı zamanda en başarılı ortak politikası olarak nitelendirilmektedir. Neden OTP’ye ihtiyaç duyulmuştur? Gıda yetersizliklerinin önüne geçilmesi, tarımda çalışan kesimin gelir düzeyinin korunması ve artırılması, piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkların giderilmesi OTP’nin kurulmasında ki başlıca amaçların arasında yer almaktadır. Diğer önemli amaçlar şu şekilde sıralanabilir:

- üretim standartlarını ve tarım teknolojisini geliştirmek,
- tarımsal üretim araçlarının etkili kullanımını sağlamak,
- Avrupa’daki tarımsal üretimin verimliliğini artırmak,
- piyasalarda istikrarı sağlamak,
- ürün arzının güvenliğini sağlamak,
- tarımdaki en önemli faktörlerden biri olan işgücünün en iyi şekilde kullanımını sağlamak,

- geçimini tarım sektöründen sağlayan kesimlerin gelirini artırmak,
- tüketicilere daha gerçekçi ve uygun fiyatlar sunmak,
- tarım ürünleri fiyatlarını bütün üye ülkelerde eşitleyerek, fiyatların üye ülkeler arasında haksız rekabete yol açmasının önüne geçmek.

AB bugün OTP ile yukarıda belirtilen amaçlarının çoğunu başarı ile gerçekleştirmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI TEORİK TEMELLERİ

1.1.TARIM SEKTÖRÜNÜN ÖNEMİ VE EKONOMİDEKİ YERİ	3
1.2.TARIMSAL ÜRETİMİN ÖZELLİKLERİ.....	8
1.2.1. Fiyat ve Gelir Dalgalanmaları	8
1.3. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI.....	10
1.4. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ AMAÇLARI	14
1.5. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ ARAÇLARI	19
1.5.1. Taban Fiyat	19
1.5.2. Miktar Kotalaması	22
1.5.3. Sübvansiyon.....	24
1.5.4. Doğrudan Destek	25

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİNİN ORTAK TARIM POLİTİKASININ UYGULANMASI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN DİĞER ORTAK POLİTİKALARI	28
2.2. AVRUPA'DA ORTAK BİR TARIM POLİTİKASI ARAYIŞLARININ TARİHÇESİ	30
2.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASININ ÖZELLİKLERİ.....	33
2.4. AVRUPA BİRLİĞİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASININ İLKELERİ VE ARAÇLARI.....	36
2.5. AVRUPA BİRLİĞİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASINDA REFORM SÜRECİ, YENİ ARAYIŞLAR.....	38

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASININ GELECEK STRATEJİK YÖNÜ

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI FİNANSMANI VE OTP'NİN AB BÜTÇESİ İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ.....	46
3.2. OTP'NİN ETKİLERİ.....	50
3.2.1. AB Ülkeleri Açısından	50

3.2.2. Birlik Dışı Ülkeler Açısından	53
3.3. ORTAK TARIM POLİTİKASI VE AB GENİŞLEME SÜRECİ..	55
3.4 OTP’NİN GELECEYİNE İLİŞKİN TEMEL BELİRLEYİCİLER	57
SONUÇ.....	61
KAYNAKÇA	65

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
OTP:	Ortak Tarım Politikası
GATT:	Genelleştirilmiş Ticaret ve Tarife Anlaşması
DTÖ:	Dünya Ticaret Örgütü
GSYH:	Gayri Safi Milli Hasıla
FEOGA:	Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
DGD:	Doğrudan Gelir Desteği
OPD:	Ortak Piyasa Düzenlemeleri
EAFRD:	Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu
ÇATAK:	Çevre Amaçlı Tarım Alanlarının Korunması
FVFM:	Finansal Varlık Fiyatlandırma Modeli
ASF:	Avrupa Sosyal Fonu
SAPARD:	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
A.G.E:	Adı Geçen Eser
A.G.M:	Adı Geçen Makale

GİRİŞ

Ortak Tarım Politikası (OTP) oluşumu, değişimi ve reform süreçleriyle hem Avrupa Birliği'nin (AB) önemli bir sektörü olan tarımın gelişimini, hem dünyadaki tarım politikası uygulamalarının farklılaşma seyrini simgeleyen aşamalar içermektedir.

OTP'nin ilk uygulama esaslarının belirlenmesinden, ihtiyaçlar çerçevesinde politika önlemlerinin değişimine ve günümüzdeki düzenlemelere geçilmesine kadar geçen sürede AB'nin kurucu üyeleri kadar sonradan katılan devletler de ciddi anlaşmazlıklar yaşamışlardır. Ama uygulanan politikalarla tarımın gelişmesi, üreticilerin gelir ve refah düzeylerinin yükselmesi sağlanmış, çoğu tarım ürünlerinin ithalatçı konumundaki ülkeleri ihracatçı durumuna geçmiştir.

Tarım sektörü gıda güvenliği, nüfusun önemli bir bölümünü bünyesinde barındırması, üretimin iklim koşullarına bağlılığı, üretim süresinin oldukça uzun olması ve nihayet arz ve talep esnekliklerinin çok sert olmasından dolayı, desteklenmesi gereken ve özel politikalarla üretilmeye çalışılan bir sektör niteliğindedir. Tarım politikaları büyük ülkelerde onların bütçesinin yaklaşık yarısını kapsamaktadır. Günümüzde bir tarım ülkesi konumunda olan ve ihracatının büyük bir kısmı tarım ürünleri ve tarıma dayalı sanayi ürünlerinden oluşan, ayrıca AB ile Gümrük Birliğine girmiş, tam üyeliğe aday ülke olmuştur.

Bu çalışmada, AB'de tarım sektörünün temelini oluşturan OTP'nin işleyişi, reform uygulamaları, tarım sektöründe karşılaşılan sorun ve kısıtlar incelendikten sonra, uyum sonrası olası ekonomik etkileri ele alınmaktadır.

Çalışmanın amacı, OTP'nda yapılan reformları değerlendirmek ve OTP'nin diğer ülkelerin tarımına uygunluğunu analiz etmektir. Çalışmanın

ilk bölümünde genel tarımsal destekleme politikaları incelenmiş ve bu çerçevede OTP'na uygunlukları analiz edilmiştir. İkinci bölümde, OTP'da yapılan reformlar analiz edilmiş, AB'ye adaylık sürecinde ülkelerin temel tarımsal sorunları değerlendirilmiş ve OTP'nin üye ve aday devletlerin tarımına etkileri analiz edilmiştir. Sonuncu bölümde ise, OTP'nin AB bütçesi içindeki yerine bakılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI TEORİK TEMELLERİ

1.1. TARIM SEKTÖRÜNÜN ÖNEMİ VE EKONOMİDEKİ YERİ

Ekonomi, sözlük anlamıyla “insanların yaşayabilmek için üretme, ürettiklerini bölüşme biçimlerinin ve bu faaliyetlerden doğan ilişkilerin bütünü, iktisat olarak tanımlanıyor. Diğer deyişle ekonomi temelde insan etkinliğidir. Amacı insanlığın gönencini (refah), gereksinimlerini sağlamaktır. Sınırlı kaynaklarla geniş boyutlu gereksinimler arasında denge kurmaktır.

Tarımın İktisadi Kalkınmaya Katkısı ve Önemi: Tarımın, ekonomik gelişme süreci içinde önemli bir yere sahip olduğu açıktır. Ekonomilerin gelişmesini belirleyen temel unsurun sanayileşmek olduğunda kuşku bulunmasa da tarım, sanayi kesimine gıda, sermaye ve emek sağlayan bir kesim olması nedeniyle vazgeçilmez bir nitelik taşır. Öte yandan gelişmekte olan ülkelerde hem nüfusun hem de istihdamın büyük bir bölümü kırsal alanda yer alır.

Tarımsal üretim, doğası gereği istikrarsızdır. Ürünlerin üretiminde yıllara göre iklim koşullarına bağlı olarak dalgalanmalar oluşabilir. Hububattan örnek verecek olursak, dünya buğday üretimi ortalama 560-580 milyon ton arasında değişirken, 2004/2005 döneminde 617 milyon ton olarak gerçekleşmiştir.¹

¹ Sekizinci Bölgesel Kalkınmada Yeni yaklaşımlar, “**Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu**”, Ankara, 2000

file:///C:/Users/ACER/Downloads/oik534%20(3).pdf (Erişim tarihi:04.05.2017)

Ekonomik kuramlarda tarım ve sanayi sektörleri önceliği konusunda öne sürülen görüşler birbirinin karşıtı olmaktan çok tamamlayıcı niteliktedirler. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin tarımı sanayiye veya sanayiye tarıma tercih etmeleri anlamlı değildir. Tarımın iktisadi kalkınmaya katkısı başlıca üç başlıkta ele alınabilir:

- a) Üretim katkısı
- b) Piyasa katkısı
- c) Üretim faktörleri katkısı

a) Üretim Katkısı: Bütün diğer sektörlerdeki artışlara oranla tarım sektörü gelir artış hızı daha azdır. Tarım sektöründe geleneksel üretimin yapılması, ölçeğe göre azalan getirinin mevcut olması gelir artış hızının düşüklüğüne neden olan unsurlardır. Bu durumda gelişme süreci içinde tarım sektörünün Gayri Safi Milli Hasıla içindeki payı oransal olarak azalmaktadır. Ancak üretim ve sanayiye kaynak ve hammadde sağlaması yönünden önemini korumaktadır.² Özellikle gelişmekte olan ülkelerde gelişmenin başlangıç aşamasında ulusal gelirin yarısını tarımsal üretim oluşturmaktadır. Tarımın milli gelirdeki payı ne kadar büyükse ve oransal gelişme hızı ne kadar yüksekse gelişmeye ürün katkısı o kadar yüksektir ve bu değişkenler ne kadar küçükse o kadar azdır. Sözelimi, tarımın milli gelirin sadece % 10'nun oluşturduğu bir ileri sanayi ülkesinde ürün katkısı düşer. Bu da tarımın “önemsizleşmesinin” beklenir sonucudur.

² Arif, Semerci. “Tarımsal Verimlilik Düzeyleri İle Avrupa Birliği-Türkiye Tarımı”, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, 2016, s.4

b)Piyasa Katkısı: Tarımın gelişmeye piyasa katkısı toplam tarımsal gayri safi üründen pazarlanan orana yani tarımın satın aldığı girdilerin gayri safi ürüne oranına ve (tarımsal ürünler başlıca ihraç mallarıysa) döviz getirisi içinde bunların payına dayanır. Tarımda kişi başına gelir veri iken, tarımın diğer üretim kesimlerinden satın alabileceği ara girdiler, üretim araçlarının tarımsal ürün içindeki payı veya nihai tüketici olarak üreticilerin satın alacağı tüketim mallarının payı, pazarlanan oranıyla ilişkili olabilir. Pazarlanan oran ne kadar yüksekse bu tür harcamalar da o kadar yüksek olabilir, pazarlama hizmetleri , tarıma dayalı sanayiler o ölçüde gelişebilir. Bu aynı zamanda ekonomide işbölümü ve uzmanlaşmanın gelişmesi, iç pazarın büyümesi ve kişi başına milli gelirin artması anlamına gelir. Gelişmenin başlangıcında tarımın en önemli piyasa katkısı dış ticaret ve döviz getirisi yoluyla yaptığı katkıdır. Yatırım malları sanayisini kuramayan ülke bunları ithal etmek zorundadır. Teknik düzeyi çok düşük olduğundan, üretim tekniğindeki değişme de, ithal edilen sermaye malına bağlıdır. Bunu sağlamak tarımsal ürün veya diğer hammadde ihracına bağlı olduğundan, tarımın katkısı yatırımların dış finansmanını sağlamakta, gelişme için gerekli ithalatı olanaklı hale getirmektedir.³

c)Üretim Faktörleri Katkısı: Tarım sektörünün iktisadi gelişmeye bir önemli katkısı da diğer sektörlerle üretim faktörü sağlamasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde nüfusun büyük çoğunluğu tarım kesiminde olmakla birlikte, ekonomik gelişmeye paralel olarak tarımdaki fazla nüfus oransal olarak azalmaktadır. Bunun nedeni sanayi sektörünün işgücü talebidir. Ancak tarım kesiminden nüfus kayması düzenli olmamaktadır. Öncelikle tarım

³Gülten Kazgan, **Tarım ve Gelişme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s.241

kesimindeki nüfus artış hızı, diğer kesimler emek talebinden çok daha fazla olduğundan, tarım kesiminde işgücü fazlası oluşmaktadır. Dolayısıyla bu durum gelir dağılımının bozulması, gizli işsizlik, satın alma gücünün azalması gibi sosyal sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Tarım sektörünün diğer sektörlerle aktardığı ikinci faktör sermaye olabilir. Genel olarak hızlı nüfus artışı nedeniyle tarım kesiminin gelir düzeyi düşük olmakla birlikte, özellikle ekonomik gelişmenin ilk dönemlerinde ihracat olanaklarının geliştirilmesi sonucunda, tarım kesimindeki ürün fazlası elde eden büyük toprak sahipleri gelirlerini artıracaklardır. Ayrıca düşük vergilendirmenin de etkisiyle oluşacak olan sermaye birikimi, daha karlı ve verimli olan sanayi sektörüne aktarılır. Kaynak aktarımının bir diğer mekanizmasını da iç ticaret hadleri oluşturur. İç ticaret hadlerinin tarım kesimi aleyhine çevrilmesi kaynak aktarımına yol açar. Özellikle yeni kurulan sanayilerin gelişmesi sonucu tarım sektörüne göre daha cazip yatırım olanakları oluşturması, bu kesime sermaye aktarımını artıracaktır.

Bugün dünya ticaretinin beşte birine yakın bölümü tarım ürünlerinden oluşmaktadır. Geleneksel olarak bu ürünlerin gerek iç gerekse dış piyasaları önemli ölçüde hükümetlerin denetimine konu olmuştur. Tarım ürünlerinin stratejik bir konuma sahip olmasından ötrü her ülke tarımda kendine yeterli olmayı, mümkün olduğu oranda dış ticarete başvurmamayı hedeflemektedir. Bu nedenle ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun tarım hemen hemen tüm ülkelerde en fazla korunan kesimlerden birisi durumundadır.

2008 yılında dünya ekonomisi finansal piyasalarda yaşanan gerilimlerden dolayı düşüş eğilimine girmiştir. Önemli sanayileşmiş

ekonomiler ya durgunluk içinde yada durgunlaşmak üzeredir. 2008 yılı boyunca global ekonomi finansal piyasalardaki krizden, gelişmiş ülkelerdeki konut piyasalarındaki başlıca düzenlemelerden ve özellikle tarım ürünlerinde iklim değişikliklerinden de kaynaklanan fiyat dalgalanmalarından oldukça etkilenmiştir. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde ekonomik büyüme dünya ülkeleri genelinde 2001 yılıyla karşılaştırıldığında yüzde 5,4'ten yüzde 4,1'e düşmüştür. ⁴

Dünya'da tüm ürünler gibi tarım ürünlerinde de serbest ticaret yapılmak istense de, başta siyasi ve ekonomik yönden güçlü olan ülkeler olmak üzere tüm ülkeler serbest ticaretin ülke ekonomilerine yapabileceği olumsuz etkileri asgariye indirmek istemektedirler. Dolayısıyla dünya tarım ürünleri piyasasında halen görünen veya görünmeyen birçok kısıtlama bulunmaktadır. Ancak DTÖ bu tip kısıtlamaları çok yakından takip etmekte ve üye ülkeleri uyarmaktadır. Yine de ülkeler ticari olarak kendi ekonomilerine zarar verebilecek ürünlerde misilleme yaparak başka bir ürünle ekonomileri için olumsuz olan ürünlerde tavizler alabilmektedirler. Dünya tarım ürünleri ticaretinde ürün alışverişlerinde genelde sübvansiyonlu fiyatlar söz konusu olabilmektedir. Bunun önemli nedenlerinden birisi, tarım ürünlerinin çoğunun depolama zorluğundan dolayı bir an önce üreticilerce paraya çevrilmek istenmesidir. Bununla birlikte, bazen de fiyat düşüşleri iç piyasalarda yapılan desteklerden ötürü oluşan ürün stoklarının ya da tarım ürünlerinin elverişli hava koşullarından ötürü tahminlerin üzerinde üretilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durumun

⁴International Monetary Fund, Annual Report 2008, Making the Global Economy Work For All, <http://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/International-Monetary-Fund-Annual-Report-2008-Making-the-Global-Economy-Work-for-All-22083> Erişim tarihi (01.05.2017)

bazen de tersi yani olumsuz iklim koşullarından dolayı ürün azalması ve fiyat yükselmesi gibi durumlar söz konusu olabilmektedir.

1.2.TARIMSAL ÜRETİMİN ÖZELLİKLERİ

1.2.1. Fiyat ve Gelir Dalgalanmaları

Kurumsal ya da bireysel yatırımcıların rasyonel oldukları, risk ve getiri tercihlerine göre getirilerini artırmak istedikleri kabul edilir. Bu doğrultuda yatırımcılar, getirilerini artırabilmek için çeşitli değer yatırım stratejilerini kullanmaktadırlar. Yatırımcılar, bu değer yatırım stratejilerini geliştirirken şirketlerin karlılık, nakit akımı, büyüme potansiyeli ve temettu verimi gibi çeşitli temel verilerini kullanabilmektedirler. Bu bağlamda, bir şirketin karının piyasa fiyatı ile karşılaştırılması şeklinde hesaplanan fiyat/gelir ve ya kazanc (F/K) oranı, yatırımcılar tarafından bir değer yatırım stratejisi olarak kullanılmaktadır. Finans yazımında yatırımın risk ve getirisini göz onunde bulundurarak varlık fiyatlarını açıklamaya çalışan denge modelleri bulunmaktadır. Normalüstü getiri, bir hisse senedinin gerçekleşen getirisinin ilgili hisse senedinin riskine göre bir varlık fiyatlama modeli tarafından belirlenen getirisinden yüksek olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Pozitif normalüstü getiri, bir yatırımın aynı risk seviyesindeki diğer yatırımlardan daha iyi performans gösterdiği anlamı taşır. Bu şekilde sürekli olarak normalüstü bir getiri elde etmek de piyasayı yenmek (to beat the market) anlamına gelir.⁵ Fiyatların, her zaman mevcut tüm bilgiyi tam anlamıyla yansıttığı bir piyasa “Etkin Piyasa” olarak adlandırılır. Genel olarak `Etkin Piyasalar Hipotezi` piyasa etkinliğini her bir alt bilgi grubuna

⁵Bildik Receb, *Hisse Senedi Piyasalarında Donemsellikler ve İMKB Uzerine Ampirik Bir Çalışma*. İMKB Yayını, İstanbul, 2000, s.43

göre üç şekilde derecelendirmekte ve test etmektedir. Bunlar; Zayıf Form'da, Yarı Güçlü Form'da ve Güçlü Form'da piyasa etkinliğidir.⁶Fama, zayıf, yarı Güçlü ve Güçlü formda piyasa etkinliği kavramlarını 1991 yılındaki çalışmasında yeniden tanımlamıştır. Fama, bu çalışmasında piyasa etkinliğinin üç farklı türünün kapsamında birtakım değişiklikler yapmıştır. Geçmiş getirilerin tahmin gücü ile ilgili olan Zayıf Form Testleri yerine getirilen yeni kategori kar payı, fiyat/kazanc oranları ve faiz oranları gibi değişkenlerin de yer aldığı “Getiri Tahmin Edilebilirliği Testleri” gibi daha genel bir alanı kapsamaktadır.⁷ Piyasa etkinliğini tek başına test etmek mümkün değildir. Etkinlik, bazı denge modelleri ile test edilmek zorundadır. Etkin Piyasalar Hipotezi, fiyat anomalilerinin varlığı ve davranışsal finans temelinde eleştirilmektedir. Etkin Piyasalar Hipotezi, üzerinde herkesin uzlaştığı bir konu olmaktan uzaktır. Fama tarafından 1970 yılında sistematik bir şekilde ortaya konulan Etkin Piyasalar Hipotezi'ne göre mevcut tüm bilgilerin yansız bir şekilde fiyatlara yansıdığı piyasa “*etkin*”dir. Hisse senedi piyasaları etkin ise, hisse senetlerinin piyasa fiyatları en doğru fiyatı temsil etmektedir. Bu durumda, etkin bir piyasada hiçbir yatırımcı normalüstü getiri elde edemez. Ancak finans literatüründe bazı değer yatırım stratejileri aracılığı ile yatırımcıların Etkin Piyasalar Hipotezi ve finansal varlık fiyatlama modelleri ile tutarlı olmayan normalüstü getiriler elde ettikleri gözlenmiştir. Teori ile tutarlı olmayan değer yatırım stratejileri, anomali olarak da adlandırılmaktadır. Dünya ve

⁶Bildik Receb. A.g.e s. 85

⁷Eraktan Gülcan, “**Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası, Pazar ve Müdahale Politikaları**” nin Küreselleşme ve AB ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu. Gaziantep, 2003, s. 167-181.

ülkemiz hisse senedi piyasalarında yapılan çalışmalar bu piyasaların tam anlamıyla etkin olmadığını, bazı dönemlerde yatırımcıların çeşitli değer yatırım stratejilerini kullanarak normalüstü getiri elde edebileceğini ortaya koymaktadır. Bu değer yatırım strateji ya da etkin piyasa anomalilerinden birisi de F/K oranı etkisidir. Düşük F/K oranına sahip hisse senetlerinden oluşan portföylerin, yüksek F/K oranına sahip hisse senetlerinden oluşan portföylerden daha yüksek getiri elde etmesi durumuna “*F/K oranı etkisi*” denir.⁸ F/K oranı tarihi ve kamusal bir veridir. Bu nedenle, F/K oranı etkisinin varlığı bir zayıf formda piyasa anomalisidir. Piyasa etkinliği kendi başına test edilememektedir. Bu durum, piyasa etkinliği testinin Finansal Varlık Fiyatlandırma Modeli (FVFM) gibi bir denge modeli ile yapılmasını gerektirmektedir.

1.3. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI

Dünya üzerinde yer alan tüm ülkelerde tarımın hükümetlerce desteklendiği hatta bu desteğin bazı ülkelerde korumacılığa kadar vardığı bilinmektedir. Dünya tarımın en önde gelen aktörleri ABD ve AB'dir. Bu iki ülke hem tarımsal üretimin yüksekliği hem de dünya siyasetindeki ağırlıklı rolleri nedeniyle dünya tarımsal ticaretinde de baş rolü oynamaktadırlar. Gerek ABD ve gerekse AB ülkesi de korumacı tarımsal destekleme politikaları uygulama ve çiftçilerine büyük miktarlarda gelir transferi yapma bakımından öteki ülkeleri geride bırakmaktadırlar. ABD ve AB bugüne kadar yürütülen çok taraflı ticaret görüşmelerinde belirleyici bir rol üstlenmişler, birçok kez gelişmekte olan ülkeleri kendi şartlarını kabüle

⁸Eraktan Gülcan, a.g.e. ss. 167-181.

zorlamışlardır. Yine bu iki ülkenin tercihleri doğrultusunda DTÖ tarım anlaşması yapılarak kendi tercihlerinin ön planda olmasını benimsetmişler ve tam rekabet ve serbest ticaret görüşmelerinin kapsamı dışında kalmayı başarmışlardır. Ancak Uruguay Round'da tarım görüşmelerin kapsamına dahil edilmiş, bunun sonucunda ABD ve AB ülkelerinde tarımsal reform ve tarımın bütçe yükünü azaltma arayışları hızlanmıştır.⁹ Bu bölümde dünya ekonomisinde önemli yeri olan ABD ve AB ülkelerinde tarımda uygulanan politikalar ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Tarım sektörü gıda güvenliği, kırsal kalkınma, yapısal uyum, gelir ve çevre hedeflerine yönelik çok fonksiyonlu genel yapısı ile sosyal ve ekonomik açıdan stratejik öneme sahip bir sektör olarak değerlendirilmektedir. 2007 yılında yüzde 6,8 oranında küçülen tarım sektörünün GSYH içindeki payı da yüzde 8,9'a gerilemiştir. 2008 yılının 9 aylık döneminde yüzde 0,9 büyüyen tarım sektörünün GSYH içindeki payı da yüzde 9 olmuştur. Bu daralmanın en önemli nedeni 2007 yılında tüm dünyada yaşanan kuraklık olmuştur. Sektörün toplam istihdam içindeki payı azalarak 2007 yılındaki yüzde 27 seviyesinden 2008 yılında yüzde 25'e düşmüştür.¹⁰ Tarım politikalarının ana hedefleri artan nüfusun beslenme ihtiyacının karşılanması, üretimde riskin azaltılması, tarımda çalışanlara yeterli ve düzenli gelir seviyyesinin temin edilmesi, kırsal kesimin kalkındırılması, ihracatın geliştirilmesi ve kendine yeterlilik oranının yükseltilmesi şeklinde belirlenmiştir.¹¹ Tarım politikaları, geniş bir etki

⁹ Oğuz Acar, İnan Hakkı, **Tarım Politikaları ve Dünya Ticareti**, İstanbul, 2006, S. 108-111

¹⁰ Eraktan Gülcan, a.g.e. s.181

¹¹ Tan Sibel, Dellar İlkey, **“Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”**, T.E.A.E.-BAKIŞ, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Dergisi, Sayı: 2, Nüsha: 1, Ankara, 2003 ss. 1-4

alanına sahip olması nedeniyle, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi politikalarının en önemli parçalarından birisidir. Tarım sektörü yapısı gereği, devlet müdahalelerini zorunlu kılmaktadır. Bu müdahalelerin ülkelere göre, amaç ve araçları farklılık göstermekle birlikte, nihai hedef üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlanmasının yanı sıra, tüketicilere uygun fiyatla yeterli ürün arzının garanti edilmesidir. Devlet, tarım dışı mal ve hizmetlerin fiyatlarının yükselmesini (tüketiciyi koruma amacıyla) önleyici bir politika izlerken, tarımsal ürün fiyatları genel düzeyini yükseltici ya da tarımsal ürünlerin maliyetini düşürücü (üreticiyi korumak amacıyla) bir politika izlemektedir.¹² Bunun nedeni tarım ekonomisinin kendine özgü koşullarından kaynaklanmaktadır. Sektörde üretim sürecinin uzun, parasal geri dönüşüm hızının düşük, sermaye birikiminin yetersiz ve yatırımların az olması destekleme ve teşviklerin önemini artırmaktadır. 2001 yılında ülke genelinde uygulamaya konulan Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemeleri programı ile 2007 yılında 16,2 milyon hektar alan kayıt altına alınarak yaklaşık 2,6 milyon çiftçiye ödeme yapılmıştır. DGD uygulaması ile birlikte geliştirilen kayıt ve izleme/kontrol sistemi kapsamında, 2004 yılından itibaren aralıklarla başlatılan organik tarım, toprak analizi, Çevre Amaçlı Tarım Alanlarının Korunması (ÇATAK), sertifikalı tohum ve fidan kullanımı gibi şartlı, mazot ve gübre ödemeleri gibi şartsız alan bazlı ödemeler üretimi yönlendirme amacıyla kullanılmaya başlanmıştır.¹³

¹²İktisadi Kalkınma Vakfı, **Topluluk Ortak Tarım Politikasında Reform**, Yayın No: 87, İstanbul, Mayıs 1990

¹³Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2004. **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası; Avrupa'da Yenilenme ve Türkiye'ye Etkisiç** Ankara, 2004, s.25

DGD ödemeleri dahil alan bazlı ödemelerin destekleme bütçesi içerisindeki payı, 2004 yılında yüzde 80 iken, bu oran 2008 yılında yüzde 35 olarak gerçekleşmiştir. DGD ödemelerinin kaldırılması öngörülen 2009 yılında, alan bazlı ödemelerin, destekleme bütçesinin yaklaşık yüzde 28'ini oluşturacağı tahmin edilmektedir. DGD ödemeleri dışında alan bazlı ödemelerin diğer önemli kalemini oluşturan mazot ve gübre ödemeleri, alan bazlı ödemeler içerisinde 2005 yılında yaklaşık yüzde 30'luk bir paya sahipken, aynı oranın 2008 yılında yüzde 41, 2009 yılında ise yüzde 86 olacağı beklenmektedir. Ürün bazlı olarak uygulanmakta olan ve "prim" olarak da adlandırılan, fark ödemesi desteklemeleri, arz açığı olan yağlı tohumlar ile çay ve 2005 yılından itibaren hububata uygulanmakta olup 2009 yılından itibaren bakliyat da kapsama alınacaktır. 2004 yılında destekleme bütçesinde yüzde 11'lik bir paya sahip olan fark ödemesi desteklemelerinin, 2008 yılında bütçenin yüzde 32, 2009 yılında ise yüzde 38'ini oluşturacağı tahmin edilmektedir.¹⁴

2000 yılından itibaren 2000/467 ve 2005/8503 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarıyla beşer yıllık dönemler itibarıyla ağırlıklı olarak anaç, suni tohumlama sonucu doğan buzağı, yem bitkileri ödemeleri ile süt teşvik primlerinden oluşan hayvancılık desteklemeleri, 2004 yılında destekleme bütçesinde yüzde 7'lik bir paya sahipken bu oranın 2008 yılında yüzde 20 olacağı tahmin edilmektedir. Hayvancılık desteklemeleri, 2008/13489 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yıllık olarak değiştirilmiş ve uygulama araçlarından yem bitkileri destekleme ödemeleri ile süt teşvik primleri değişmezken, anaç hayvan başına ödeme ile kayıtlı olma ve hastalıktan ari

¹⁴Tan Sibel, Dellal İlkay, a.g.e, 10

olma durumlarında ek ödeme uygulamaları öngörülmüştür. Söz konusu değişiklik sonrası 2009 yılı bütçesinde hayvancılık desteklemeleri için yüzde 24'lük bir pay ayrılmıştır.5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu uyarınca, üreticilerin sigorta primlerini destekleme uygulaması 2006 yılında başlamıştır. Uygulama kapsamında, 2008 yılında dolu, don ve hayvan hayatı konuları başta olmak üzere, teminat altına alınacak risklerle ilgili Eylül ayı itibarıyla toplam 242 bin poliçe kesilmiş olup, 55 milyon TL destek sağlanmıştır. 2009 yılında ise 90 Milyon TL'lik bir kaynak ayrılmıştır. Tarım Stratejisi Belgesinde (2006-2010) de ifade edildiği üzere, tarım sigortasının geliştirilmesi amacıyla başlangıçta uygulanması öngörülen sigorta prim destek ödemeleri için giderek artan oranda kaynak ayrılmaktadır. Sigorta sisteminin belirli bir derinlik kazanması için gerekli görülen prim desteklerinin, sistemin sürdürülebilirliği için aşamalı olarak azaltılması gerekmektedir.¹⁵

Tarım politikalarında, gıda güvencesinin sağlanması çerçevesinde, artan nüfusun yeterli ve dengeli beslenmesi ile kaliteli ve güvenli gıdaya ulaşması; ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan sürdürülebilir, örgütlü, rekabet gücü yüksek ve AB ile uyumlu bir tarımsal yapının oluşturulması; doğal kaynakların etkin kullanılması ve geliştirilmesi temel amaçtır. AB'ye katılım sürecinde kurumsal ve idari yapılarda gerekli dönüşüme öncelik verilecektir.

1.4. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ AMAÇLARI

Her devletin ana amacı toplumun toplam refahını yükseltmektir. Tarım politikası da diğer devlet politikaları gibi aynı amaca hizmet

¹⁵ Aysu Abdullah , **Avrupa Birliği ve Tarım**, Kalkedon yayınları, İstanbul , 2006, S. 50

etmelidir. Toplumda toplam refah artışı, başta ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu gelir düzeyinin yükselmesi, bunun yanı sıra, hürriyet, eşitlik, güvenlik gibi konularda ortaya çıkan sorunların çözümü ile maksimuma ulaşır. O zaman tarım politikası da aynı amaçlara yönelik olmalıdır. Tarım politikası amaçları ülkelere göre farklılık göstermez. Tarım politikasının genel amaçları şu şekilde özetlenebilir:¹⁶

Gelir amacı. Tarım politikasının gelir amacı ile rasyonel ve etkin çalışan bir işletmede, bir çiftçinin bütün bir yıl boyunca istihdamı esas alınmaktadır. Çiftçinin tam istihdamına karşılık, eşi ve çocukların tam istihdamı söz konusu değildir. Kuşkusuz, eş ve çocuklar, tarımsal faaliyetlere gönüllü olarak katılabilmektedirler.¹⁷ Bu amaca göre, bir yıl boyunca bir çiftçinin işletmesinden sağladığı gelir en azından standart olarak kabul edilen bir sanayi işçisinin bir yılda elde ettiği ortalama gelire eşit olmalıdır. Bu gelir, bir açıdan ülkede bir çiftçi ailesinin geçimini ve işletmenin yaşamını sürdürmesini sağlayacak olan yeterli gelir olmaktadır. Ayrıca elde ettiği bu gelirden memnun olarak tarımsal faaliyetlerini sürdürmesi de bu gelir amacı içinde incelenir. Çünkü tarımı memnun olmadan yapan bir üretici gereken önemi üretim faaliyetine yansıtamaz. Dolayısıyla elde ettiği gelirden memnun olan bir üretici tarımsal faaliyetlerini en iyi şekilde planlayabilir. Ama sadece mecbur olduğu için tarımsal faaliyet yapıyorsa uzun vadede başarılı olması da beklenmemelidir. Bir ülkede çiftçi gelirlerini artırmak ve mümkün olduğu ölçüde sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışanların gelirine yaklaştırmak tarım politikasının

¹⁶Tan Sibel, Dellal İlkay a.g..m.12

¹⁷Acar, İnan, a.g.e. ss. 108-111

temelini oluşturmalıdır. Gelişmiş ũlkelerin çoğunda çiftçi ve tarım işçisinin geliri sanayi işçisinin gelirine yaldaşmış, hatta bazı ũlkelerde eşitlenmiştir.

Ūretim ve kendine yeterlilik amacı. Tarım politikasının ũretim amacı, tarımsal ũretimde ũlke olarak mūmkūn olduęu ūlçūde kendine yeterlilięi saęlamak biçiminde ūzetlenebilir. Bir ūlkede temel tarım ūrūnlerinin tūketimi ūretilimi karřılamayacak dūzeyde ise ithalata bařvurulur. Ancak temel ūrūnlerde kendine yeterli olamamak o ūlkenin ūretim az olduęu dūnemlerde sorunlar yařanmasına neden olabilir. Bu sorunlar tarıma dayalı sanayiye de olumsuz yūnde etkileyebilir. İklım ve toprak kořullarının tarım ūrūnlerinin ūretimini kısıtladıęı dikkate alınır, birçok ūlkenin bu kısıtlama ile karřılařtıęı gūrūlūr. Bir ūlkede her tūrlū bitkisel ve hayvansal ūrūnūn ūretilimi mūmkūn olamayabilir. Bazı ūlkeler ithal edebilecekleri dūvizi de olsa dūnya piyasalarından gıda maddesi satın alamayabilirler. Ūmeęin, 2000'li yılların bařında komřu ūlke Irak'ta iřbařında bulunan Saddam rejimine karřı Birleřmiř Milletler Ūrgūtū aracılıęıyla bařlatılan ambargo nedeniyle bu ūlkenin bařta gıda olmak ūzere birçok ūrūnde ithalat yapamama durumu meydana gelmiřti. Halbuki o dūnemde Irak petrol zengini bir ūlke idi. Kısacası tarımsal ūrūnler yařamsal ūneme sahip ūrūnler olduęu için ūlkeler ūzellikle temel gıda ūrūnlerinde kendine yeterli politikalar izlemelidirler. Çiftçilere ūrūn piyasaları hakkında bilgilerin ulařtırılması da tarım politikasının ūretim amacı içerisinde dikkate alınmalıdır. Çūnkū çiftçiler hangi ūrūnū nereye satabileceęini bilerek ūretim

yaparlarsa sadece üretmeyi düşünürler. O ürünü ürettikten sonra pazarlama kaygısı yaşamamalıdır.¹⁸

İstihdam amacı. Tarımın bölge halkı için başlıca geçim kaynağı olduğu yörelerde tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi ve yeni iş alanlarının yaratılması tarım politikasının başlıca amaçları arasındadır. Tarım politikası yönünden tam istihdam önemli bir hedeftir. Uluslararası Ölçülere göre, bir ülkede faal nüfusun ancak % 2 ile % 5 arasında değişen kısmı iş bulamazsa, ekonomik ve sosyal açıdan istenilen istihdam düzeyine ulaşılmış sayılır. İstihdam, dar anlamda hizmete hazır emek faktörünün üretimde kullanılmasıdır.¹⁹ Kısacası istihdam, insanların bir işinin olması ve bu işten gelir elde etmesidir. Tarım kesiminde insanların çalışabilecek bir işi olabilir ancak bu işten elde ettikleri gelirin düşük olması istihdam oldukları anlamına gelmez. Tarım kesimi için istihdam amacı 12 ay boyunca tarımsal üretim yapılabilecek faaliyetin olması ve bu faaliyetlerden de düzenli bir gelir elde etmektir. Tarım kesiminin 12 ay boyunca işinin olabilmesi için hayvancılık önemli bir üretim faaliyeti olarak düşünülmelidir. Çünkü hayvancılıkta günün neredeyse tüm saatlerinde hayvanlarla ilgilenilmekte işgücü atıl kalmamaktadır. Halbuki sadece bitkisel üretim faaliyeti ile uğraşan işletmelerde yılın önemli bir bölümünde işgücüne gereksinim duyulmamaktadır. Tarım politikası yürütücülerinin hayvancılığı teşvik ederek istihdamı da beraberinde getirdiği için hayvansal üretim faaliyetini

¹⁸Sekizinci Bölgesel Kalkınmada Yeni yaklaşımlar, “**Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu**”, Ankara, 2000

file:///C:/Users/ACER/Downloads/oik534%20(3).pdf (Erişim tarihi:04.05.2017)

¹⁹İKV **Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası**, İstanbul, 2009.

<http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=244> (Erişim Tarihi: 05.04.2017)

yaygınlaştırmak için politika oluşturmaları gerekmektedir. İstihdam amacı, tarım politikasının diğer amaçları ve özellikle verimlilik amacı ile bazı noktalarda çelişir. Bilindiği gibi, makinalaşma ve benzeri yollarla tarımda verimliliğin artırılması, köyden kente göçü hızlandırarak işsizliği de çoğaltıcı bir etkiye sahiptir. Bu nedenle, tarımsal faaliyetten başka faaliyetin olmadığı ve kırsal nüfusun giderek azaldığı az gelişmiş yörelerde, tarım politikasının amaçları arasında denge sağlanmalı ve istihdamı sağlayacak politikalara ağırlık verilmelidir.²⁰

Verimlilik amacı. Verimlilik tarımda gelir düzeyini yükseltmeyi hedef alan genel bir politika olup, işletmelerde optimal kaynak kullanımını teşvik eder. Çiftçilerin çoğu henüz optimum düzeyde girdi kullanmamakta ve bu nedenle tarımsal ürünlerde dekar ve hayvan başına verimler düşük olmaktadır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plan'nda insan kaynakları başta olmak üzere üretim faktörlerinin daha etkin kullanılması, verimliliğin artırılması, tarımla ilgili kuruluşlarda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, kurumsal hizmet akışında gözlenen sorunların giderilmesi ve bilinçli girdi kullanımıyla verimin yükseltilmesi önemli bir hedef olarak ele alınmaktadır. Bunlardan girdi kullanımı ile ilgili amaçta devlet uzun yıllardır önemli tarımsal girdilerden biri olan kimyasal gübrelerde sübvansiyon uygulamaktadır. Bu uygulama sayesinde gübre kullanımı bazı bölgelerde istenilen düzeylere çıkmış olmasına rağmen, bazı bölgelerimizde de gereğinden fazla gübre kullanımı mevcuttur. Bu da verimlilik amacı ile çelişmektedir. Verimlilik amacı, tarım politikası amaçları arasında belki de en önemli olanlarından birisidir. Verimlilik amacına ulaşabilmek için tarım politikası yürütücülerinin tarımsal yapıya yönelik iyileştirme (sulama,

²⁰Acar, İnan, a.g.e. 25

tohumluk ıslahı, toprak toplulaştırması) politikalarına önem vermesi gerektiği açıktır.

Dışsatım amacı. Tarım politikasının dışsatım amacı özellikle bazı tarım ürünlerinde önem kazanmaktadır. Nitelikli ürünlerin dışsatımı ile döviz girdisi sağlamak, üretici gelirlerini artırmak, fazla el emeği isteyen tütün, pamuk, çay, şeker pancarı, sebze gibi ürünlerin yetiştirildiği bölgelerde işsizliği önlemek mümkündür. Bu açıdan dışsatım amacı aynı zamanda diğer tarımsal politika amaçlarıyla da yakından ilgilidir. Yurt dışı piyasalarda kalite ve fiyat yönünden satılamayan tarımsal ürünlerin dışsatımını teşvik etmek tarım politikasının amaçlarından değildir. Bazı tarım ürünlerinde Dünya'da söz sahibi olan ülkeler bu ürünleri satarak ülkelerine önemli miktarlarda dövizin girmesine neden olurlar. Örneğin, Brezilya ve Kolombiya gibi ülkeler kahve'de, ABD ve Arjantin gibi ülkeler soyada önemli üretici ülkelerdir. Bu ülkeler aynı zamanda ihracatçı ülkeler olup bu ürünleri ihraç ederek önemli döviz geliri elde ederler.

1.5. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ ARAÇLARI

1.5.1. Taban Fiyat

Tarım politikalarının ana hedef kitlesi tarım üreticileridir. Çiftçi gelirlerinin, dolayısıyla tarım üreticisinin refahının artırılması üreticiler açısından temel amaçtır. Çiftçi gelirlerinin artırılması ya doğrudan gelir yardımları ya da dolaylı yollardan çiftçi gelirlerini yükseltici araçlarla

olur.²¹ Tarım politikası ile belirlenen amaçlara ulaşabilmek için başvurulan değişik yollar vardır. Tarım politikasının araçlarını, konuya bakış açısından ve kolaylık sağlaması yönünden piyasa fiyatlarına müdahale ile üreticiye gelir kazandıran ve piyasa müdahalesi olmaksızın üretici geliri sağlayan araçlar olmak üzere iki grup altında toplamak mümkündür.

Devlet bazen piyasalara müdahale ederek bazı mal, hizmet ve üretim faktörleri için denge fiyatının üstünde bir minimum fiyat belirler. Bu fiyata *taban fiyat* denir.²² Taban fiyat devlet tarafından bazı malların fiyatı üzerine konulan en alt sınıra denir. Denge fiyatının üzerindedir. Daima arz fazlasına neden olur. Bazı tarım ürünlerine, asgari ücrete ve bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarına uygulanır. Devlet, bazen bir mal ve hizmet için asgari ya da taban fiyat saptar. Emekçiler için asgari ücret, belli tarım ürünleri için destekleme fiyatları bu konuda iyi bilinen örneklerdir. Taban fiyatın uygulandığı en önemli sahalar bazı tarım ürünleri piyasaları ve emek piyasasıdır. Amaç, tarım ürünleri piyasasında çiftçileri, emek piyasasında da işçileri korumaktır. Arz fazlası piyasada ne gibi durumlar yaratabilir? Şimdi onları görelim.

Tarımsal Ürünler İçin Taban Fiyat. Devlet tütün, fındık, buğday ve çay gibi bazı ürünler için taban fiyat uygular; ürünleri taban fiyattan satın almayı garanti eder. Üretici ürününü devlete veya devlet dışındaki alıcılara taban fiyat üzerinden satar. Genelde arz fazlası devletin elinde kalır ve devlet bu arz fazlasını daha düşük fiyata ihraç ederek (şekerde olduğu gibi), imha ederek (tütünde olduğu gibi) veya askeri birliklere ve okullara

²¹Eraktan Gülcan, **Türk Tarım Politikasında AB'ye Uyum Çalışmaları**, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı: 3, İstanbul, 2002, ss. 64-65.

²²Sekizinci BYKP, "a.g.k. s 10

dağıtarak (fındıkta olduğu gibi) elden çıkarmaya çalışır. Devlet diğer taraftan bazı ürünlerin ekim alanlarını sınırlandırarak arzı azaltmayı hedefler. Tarımsal rnler için taban fiyat politikası devlete çok pahalıya mal olduğundan, son yıllarda devletin tarımsal ürünler için taban fiyat politikası eleştirilere neden olmuştur. Bu eleştiriler sonucu devletin taban fiyatı uygulamalarında bazı değişiklikler yapılmıştır.

Emek İçin Taban Fiyat. Devlet işçileri korumak için her yıl asgari ücret belirler. İşçilere bu ücretin altında ücret ödenmesi yasalara aykırıdır. Asgari crette piyasada talep edilen emek miktarı arz edilen emek miktarından azdır. Emek piyasalarındaki arz fazlalığı işsizlik, sigortasız kaçak işçi çalıştırılması ve bazı işlerin sigortasız işçi çalıştıran firmaların yaptırılması gibi durumlara neden olur. Taban fiyat, denge fiyatında ya da onun altında saptanırsa, hiç bir etkisi olmayacaktır. Çünkü denge hala ulaşılabilir durumdadır ve devletçe konulan taban fiyatla da tutarsız değildir. Ne var ki, taban fiyatın denge fiyatının üstünde olması halinde, bu fiyat bağlayıcı veya etkili bir fiyat olacaktır. şimdi, bu bağlayıcı durumlarla ilgileneceğiz.

Devletin özellikle tarım ürünleri piyasalarına müdahalede başvurduğu etkin bir yöntem; piyasa için bir destekleme fiyatı saptayarak, bu fiyattan ürün satın almaktır. Bu uygulamada devlet, piyasa denge fiyatının üzerinde bir taban fiyat belirler ve bu fiyattan kendisine getirilen ürünü satın alır.

Toprak Mahsulleri Ofisi, Fiskobirlik, aykur, Marmara Birlik, Tekel gibi kuruluşların yaptığı gibi, bu kuruluşlar ilgili malların piyasasına girerek belli bir fiyattan malı satın alırlar. Böylece bu malların fiyatının bu taban fiyatın altına düşmesine izin verilmez. Taban fiyat uygulaması, piyasa

döneminin uzunluğuna bağlı olarak farklı etkiler yaratır. Çok kısa piyasa dönemi, tarımsal üretimin biyolojik özelliği nedeniyle bitkisel ürünlerde çoğu durumda bir yıl kadar sürer. Ürünün hasadıyla başlayıp gelecek ekim mevsimine kadar süren çok kısa piyasa döneminde arz, birçok tarım ürününde, hemen hemen sabittir. Bu nedenle çok kısa piyasa döneminde arzın, şu ya da bu düzeyde belirlenecek taban fiyata herhangi bir tepkisi söz konusu değildir.

1.5.2. Miktar Kotalaması

Devletin tarımsal fiyatlara müdahale yöntemlerinden biri olarak kotalama devletin diğer müdahale uygulamalarından doğan finansman yükünü sınırlandırmak amacıyla geliştirilmiş bir yöntemdir. Fiyat sübvansiyonu ve fiyat desteği yöntemleri üretimi özendirmekte, artan üretim devletin finansman yükünü de artırmaktadır. Dolayısıyla kotalama ile ürün fiyatının düşmesini önlemek için üretilen miktarı sınırlamak gereksiniminden doğmuştur. Tarım ürünlerinin arz ve talebi temel alınarak yapılan analize göre, üretimin azaltılması üretilen ürünün piyasa fiyatını yükseltecektir. Tarım ürünlerinin talep esnekliği düşük olduğundan üretimin kısılması üreticilerin toplam gelirini yükseltecektir. Bu durum aynı zamanda üretim giderlerini de azaltacaktır. Ancak bu uygulamadan tüketiciler olumsuz yönde etkileneceklerdir. Başlıca kotalama yöntemleri alan ve miktar kotalamasıdır.

Alan kotalaması global ve kişisel nitelikte uygulanabilir. Global olan ürüne ayrılacak toplam alanın, kişisel olan ise işletmelerin ayıracakları alanın sınırlandırılması biçimleriyle ilgilidir. Elde edilecek yarar

bakımından kişisel kotalama global kotalamadan daha etkindir. Üreticiler uzun dönemde tasarruf edici, verimliliği artırıcı önlemleri almaları nedeniyle arz eğrisi tekrar sağa kayabileceğinden alan kotalaması her zaman istenen sonucu vermeyebilir. Ayrıca bu yöntemde önemli bir kısım arazi işlenmeyeceğinden toplumsal refah kaybı oluşur. Buna karşın ekim alanını sınırlamakla ürün kalitesinin artırılması ve birim başına verimi artırıcı olumlu etkilere de yol açabilir. Tarımsal üretim faktörleri ve girdi arzının esnek olduğu ekonomilerde alan kotalaması üretimi azaltmaya yetmemektedir. Bu nedenle devlet arzı sınırlandırmak için miktar kotalamasına gider.²³ Miktar kotalamasında kültür arazisinin bir kısmı boş kalmak yerine, başka tarımsal ürünlerin üretimi için kullanılabilir. Ancak bu yöntem bazı sakıncaları da getirebilir: İlki miktar kotası uygulanan ürünün üretiminden çekilen üretim faktörlerinin diğer ürünlerin üretimine kaydırılması nedeniyle, bu ürünlerin üretiminde istenmeyen artışların oluşabilmesidir. Bunu önlemenin yolu belli başlı ürünlerin tümünü kota kapsamı içine almaktır. Bu durumda üreticiler dikkatlerini maliyetlere yönelterek, verimliliğin ve etkinliğin artırılması yoluna gideceklerdir. Ayrıca doğa şartlarındaki olumlu değişimler üretim miktarında, kota sınırlarının üzerinde artışa neden olabilir. Miktar kotalamasının başarısı sürekli bir denetime bağlıdır. Miktar kotaları fiyat desteği ile birlikte de uygulanabilir. Bu durumda kotayı aşan üretim için daha düşük bir fiyat uygulanır. Bu sistemle çok geniş bir üretim kapasitesine destek uygulanmasının da önüne geçilmiş olur.

²³Eraktan Gültan, “a.g.e. 167-181.

1.5.3. Sübvansiyon

Tarımsal Fiyatlara Devlet Müdahalesi: Tarım ürünlerinin fiyat dalgalanmalarından doğan sorunların çözümlenebilmesi, devletin fiyat oluşumuna müdahalesini zorunlu kılar. Devlet fiyat oluşumuna dolaysız ve dolaylı olmak üzere iki biçimde müdahale edebilir. Dolaysız müdahalenin yöntemleri fiyat sübvansiyonu ve fiyat desteği olarak belirtilebilir. Dolaylı müdahale yöntemleri ise üretimde kullanılan girdilere sübvansiyon verilmesi ve kotalama şekillerinde uygulanabilir.

Fiyatlara Dolaysız Müdahale: Fiyatlara dolaysız müdahale, Fiyat Sübvansiyonu ve Fiyat Desteği olarak iki biçimde uygulanabilir.

Fiyat sübvansiyonu, işletmelerin ürettikleri mal veya hizmeti daha ucuza, hiç değilse fiyatları yükseltmeden tüketicilere sağlamak amacıyla verilen sübvansiyon olarak tanımlanabilir. Ancak bu tanım, tüketicilerin ve üreticilerin birlikte korunması ve ayrıca tarımsal fiyatlarda istikrarın sağlanması olgularını kapsamamaktadır. Sübvansiyon ilgili kesime yeni üreticilerin gelmesine yol açar. Uygulamadan üreticilerin elde edeceği toplam kazanç, kesime yeni gelen üreticilerin üretici rantı olan alan kadardır.

Sübvansiyon uygulaması üretimin piyasa fiyatını düşüreceğinden, tüketicilerin kazancı olacaktır. Ayrıca toplumsal açıdan bir refah kaybı vardır. Çünkü üreticilerin ve tüketicilerin sübvansiyon uygulamasından elde ettikleri toplam kazanç, devletin toplam sübvansiyon giderlerinin altında kalır.²⁴ Fiyat sübvansiyonu tarım kesimi gelirlerinin kısa dönemde artmasını sağlarken, sorunun uzun dönemli çözümüne katkı yapamadığı gibi,

²⁴Eraktan G. a.g.e. ss. 167-181.

sorunları ağırlaştırıcı etkileri de olabilir. Şöyle ki, sübvansiyonun nedeni belirli bir dönemde fazla arz nedeniyle ürün fiyatının aşırı düşmesi olduğundan, üretici gelirlerini artırmak için arzı kısmak gerekir. Oysa sübvansiyon arzın kısılması değil, özendirilmesi sonucunu doğurur. Gelirlerin düzeyinin korunması sübvansiyon uygulamasını sürekli hale getirir. Bu durum da refah kaybının sürekli olması anlamına gelir. “Yeni tarım tekniklerinin kullanılması verimliliği artıracığından birim başına azalan maliyetlerle birlikte arz eğrisi de sağa kayacaktır. Bu olgu sübvansiyon uygulanması halinde, ağır finansman yükü getirecektir. Çünkü uygulamanın devlete olan maliyeti, üretimdeki artışla doğru orantılı olarak artacaktır.

Fiyat Desteği: Bu yöntemde devlet belirli bir ürün için, ürünün piyasa fiyat düzeyinin üstünde bir fiyat belirler ve belirlediği fiyattan kendisine getirilen ürünü satın alır.

Fiyat desteği uygulamasıyla büyük işletmeler piyasada oluşabilecek fiyat ile destek fiyatı arasındaki farkın toplam üretimle çarpımı kadar bir tutar sübvansiyon elde etmiş olurlar. Oysa küçük işletmelerin üretim kapasiteleri de düşük olacağından sağlayacakları sübvansiyon tutarı önemsiz düzeyde olacaktır. Küçük aile işletmelerine sağlanacak hibe, yardım ve yan gelirlerin tutarı bu işletmelerin ürettikleri miktarın büyüklüğüyle değil, ailenin büyüklüğüyle ilişkilendirilmelidir.

1.5.4. Doğrudan Destek

AET'nin kuruluşunda ilk hareket noktası bir ortak pazar yaratmak olduğu için Roma Antlaşmasının tarımla ilgili maddeleri de bu ortak pazarın oluşturulmasına yönelik olarak kaleme alınmıştır. Amsterdam

Antlaşmasıyla tarım ile ilgili düzenlemeler 32-38. maddeler (38-47) olarak değişmiştir. Amsterdam Antlaşmasının 32.maddesi (38.md.) tarım ürünlerini, bitkisel ve hayvansal ürünler, su ürünleri ve bunların ilk işleme aşamasında ortaya çıkan ürünler olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım gereği et ve ürünleri, süt ve ürünleri, işlenmiş meyve ve sebzeler, şeker, un ve nişasta ile işlenmiş su ürünleri tarım ürünü olarak kabul edilmektedir.

AB'de Ortak Piyasa Düzenlerinin (OPD) yürütülmesinde fiyat ve maliye politikası araçları birlikte kullanılmış olup, bu iki tür önlem iç içe geçmiş durumdadır. Fiyat politikası tüketiciler ve diğer alıcılardan tarıma gelir transferleri yapılmasına yol açan ve böylece tarım kesiminde gelir artırıcı etkide bulunan önlemleri içerir. Tarım kesimine yönelik çeşitli mali yardımlar AB bütçesinden yapıldıkları için, bu harcamalar mali politika içinde ele alınmakta ve finansmanı vergi mükellefleri tarafından üstlenilmektedir. Gerçi fiyat politikası araçlarından yararlanabilmek için de örgütlenme ve yönetim tekniği açısından kamu harcamaları yapılması gerekmektedir. Bu bakımdan fiyat politikaları uygulanırken bile maliye politikası önlemleri alınması kaçınılmaz olmaktadır. Bununla beraber tekrarlanan OTP reformları ile artık fiyat politikalarının piyasa düzenlemesindeki rolleri azalmış, vergi mükellefleri tarafından finansmanı karşılanan yardımlar önem kazanmıştır.

Pazar politikaları tarım ürünleri iç piyasalarının korunması amacıyla iç piyasalara çeşitli şekillerle müdahaleler ve tarım ürünlerinin ithalat ve ihracatına ilişkin kuralların Topluluk üyeleri için uyumlaştırılması şeklinde

ele alınmıştır. Topluluk 1988 ve 1992 Tarım Reformlarından önce üç türlü müdahale uygulamıştır:²⁵

1) Fiyat desteği ve dışa karşı koruma uygulaması: Belirlenen çeşitli fiyatlar üzerinden Topluluk zorunlu veya ihtiyari alımlar yapmış ve içeride yüksek fiyatlarla koruduğu ürünleri üçüncü ülkeler çıkışlı ithalatın getireceği rekabete karşı da koruyabilmek için sınırlarda yüksek gümrük engelleri getirmiş ve yüksek fiyatlar bulan tarım ürünlerinin ihracatını sağlamak için ihracatta geri ödemeler yapmıştır.

2) Dış pazarlardan gelecek rekabete karşı sınır korumaları ve ihracat sübvansiyonları: Burada da bazı ürünlerin iç piyasada fiyatlar yoluyla korunmaksızın sadece dış ülkeler ürünlerine karşı rekabet edebilmesi esas alınmıştır.

3) Fiyat saptamaları ve dışa karşı koruma olmaksızın pazar düzenlemeleri: Burada yalnız yardım mekanizmalarından yararlanılmıştır.

Bu çerçevede pazar politikası araçları fiyatlar, yardımlar ve çeşitli şekillerde yürütülen sınırlama, kısıtlama ve yasaklamalar olarak sınıflandırılabilir.

²⁵Elif Seda Ülkü. **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları**, İKV Yayınları, İstanbul, 2006, s.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİNİN ORTAK TARIM POLİTİKASININ UYGULANMASI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN DİĞER ORTAK POLİTİKALARI

Avrupa Birliğinin üye devletler bakımından birlikte yürütülmesini öngördüğü politikalar şunlardır:²⁶ Bölgesel Politika, Sosyal Politika, İstihdam Politikası, Tarım Politikası, Taşıma Politikası

- **Bölgesel politika:** Tek senet imzalandıktan sonra ortaya çıkan serbest alanın bir sonucu olarak üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal bütünleşme artmıştır. 1998'de, üye ülkeler yapısal fonlar için ayırdıkları harcamaları iki katına çıkarmıştır (yılları arasında 14 milyar Euro iken, yılları için 200 milyar Euro).

Bu kapsamda oluşturulan fonların kullanılacağı konular şunlardır. Az gelişmiş bölgeleri geliştirecek önlemler almak (kişi başına GSMH'si Topluluk ortalamasının %75 inden az olan bölgeler) düşüştaki endüstrileri desteklemek, uzun dönemli işsizliğin önüne geçmek, gençlere iş

²⁶Taylan Kıymaz, *Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri*, Ankara, 2002, s. 13

file:///C:/Users/ACER/Downloads/hammadde%20(3).pdf (Erişim Tarihi: 15.05.2017).

bulma olanaklarını arttırmak,tarımı modernleştirmek,fakir kırsal alanlara yardım etmek.

- **Sosyal politika:**Toplumda göze batan dengesizlikleri düzeltmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu (ASF) kurulmuştur.ASF, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğuna dahil olmayan endüstrilerde iş imkanı sağlamak ve mesleki ve coğrafi hareketliliği desteklemek için 1961 yılında kurulmuştur.Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu da, özellikle 1960'lı yıllarda maden ocaklarının kapanmasından etkilenen binlerce madenciye yeni iş imkanları oluşturarak Avrupa Sosyal Fonuyla benzer bir görevi yerine getirmiştir.

AB, izlediği sosyal politikalarda, finansal destek sağlamaktan daha fazlasını gerçekleştirmektedir. Çünkü sadece finansal destek sağlamak, durgunluk ve az gelişmişlik sonucu ortaya çıkan problemleri çözmede yeterli değildir.Ekonomik büyüme sonucu ortaya çıkan dinamizm ilk ve öncelikli olarak ulusal ve topluluk seviyelerinde desteklenen politikalarla sosyal gelişmede kullanılmalıdır.Ayrıca,sosyal gelişmenin sağlanması, topluluk seviyesinde çıkarılacak yasalarla da garanti altına alınmalıdır.

1991 yılında Maastricht'de üye devletler (İngiltere hariç, 1997) sosyal politikalarla ilgili bir protokol kabul etmiştir.Bu protokolda, işçilerin topluluk genelinde yararlanabilecekleri haklar; serbest dolaşım, eşit ücret, daha iyi çalışma koşulları, sosyal güvenlik, dernek kurma ve toplu anlaşma yapma, mesleki eğitim, erkeklere ve kadınlara eşit muamele, bilgi edinme, endüstriyel demokrasi, sağlık koruma ve işyerinde güvenlik, çocukların, yaşlıların ve özürlülerin korunması olarak sayılmıştır.

- **İstihdam politikası:**1997 yılında Luxembourg'daki Avrupa Konseyi'nde üye ülkeler özellikle mesleki eğitim, yeni iş kurmaya

yardım ve sosyal güvenliğin geliştirilmesi konularında ortak bir strateji geliştirdiler. Bunun yanında, üye ülkelerin ve Topluluk kurumlarının istihdam politikalarıyla ilgili sonuçları değerlendirirken ortak prosedürlere göre hareket etmelerini sağlamak amacıyla bir meslekler rehberi hazırlandı.

- **Tarım politikası:** AB Antlaşmasının 33.maddesi ortak tarım politikasının amaçlarını şu şekilde belirtmiştir. Tarım kesiminde çalışanlara eşit hayat standartlarının sağlanması, piyasaların istikrara kavuşturulması, tüketiciler için makul fiyatların belirlenmesi, tarımsal yapının modernize edilmesidir.
- **Taşıma politikası:** Avrupa Konseyi taşımacılık alanında, özellikle üye devletlerdeki önemli şehirleri birbirine bağlayacak hızlı tren seferlerinin gerçekleştirilmesiyle ilgili, 11 önemli projeyi kabul etmiştir. İstihdam artırıcı bu çalışmaya ek olarak, hem ekonomik büyümeyi sağlamak ve yeni iş alanları yaratmak, hem de enformasyon altyapısı oluşturmak için Avrupa kıtasının ihtiyacı olan enerji otoyolları ve enerji konularında diğer projeler geliştirilmiştir. Bu projeleri finanse etmek için, 1997 yılında Birlik bütçesinden yarım milyar Euro ayrılmıştır.

2.2. AVRUPA'DA ORTAK BİR TARIM POLİTİKASI

ARAYIŞLARININ TARİHÇESİ

Avrupa'da tarım konusunda ortak davranış biçimleri geliştirebilme amacıyla yapılan ilk atılımlar 1950'li yıllarda başlamıştır. Avrupa'da tarım politikalarının belli bir çizgi etrafında yönlendirilmesine dayalı bir "Yeşil

Havuz” oluşturulma arayışı görülmüştür. Avrupa Kömür Çelik Topluluğundan sonra tarım alanında da Avrupa’da bir Avrupa Tarım Topluluğu kurma yolunda çalışmalar başlatılmıştır²⁷. Burada başlıca tarım ürünleri ihracatını genişletmek niyetinde olan Fransa çekmiştir. Çeşitli Avrupa ülkelerinde bu alanda raporlar hazırlanmış ve bu olasılığın koşulları tartışılmış, çok sayıda plan hazırlanmıştır. 2013 yılı verilerine göre AB’de tarımsal Gayri Safi Hasıla (GSH) 186,9 milyar dolar, sektörün GSMH’sındaki payı %1,6’dır ve tarım sektöründe kişi başına gelir 9252 dolardır.²⁸

Görüşmelerden bir sonuç alınmadığı için “Yeşil Havuz” oluşturulamamış, ama Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun kurulması ile “Siyah Havuz” gerçekleştirilebilmiştir. 1955 Haziran ayında toplanan Messina Konferansı’nda oluşturulan komitelerde Roma Antlaşmasının temelini belirleyecek konular belirlenirken bir OTP oluşturulması da kararlaştırılmış, tarım ürünlerinin Topluluk içinde serbest dolaşıma konu olması kabul edilmiştir. Messina Konferansı çerçevesinde kurulan komitelerce hazırlanan ve Spaak Raporu olarak bilinen sonuç metninin içindeki görüşlerin Roma Anlaşmasına olduğu gibi yansıtılmıştır.²⁹

Tarım kesimine yönelik bir ortak politika oluşturulması kararının nedenleri arasında her şeyden önce tarımın o dönemlerde en önemli iktisadi

²⁷Michael Tracy, *Agriculture in Western Europe-Crisis and Adaptation since 1880*. Granada Publishing, London, 1982. s.30

²⁸ Arif Semerci, “Tarımsal Verimlilik Düzeyleri İle Avrupa Birliği-Türkiye Tarımı” **Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1,2016, s.5

²⁹Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası; Avrupa’da Yenilenme ve Türkiye’ye Etkisi**. Ankara, 2004, s.45

faaliyet alanı olması rol oynamıştır. Topluluğun kuruluşu öncesi iktisaden faal nüfus içinde tarımda çalışanların payı ve tarımın GSYH içindeki oranı yüksekti. 1965 yılında iktisaden faal nüfusun %24.8'i tarımda çalışmaktaydı ve tarımın GSYH'daki payı %11'di. Tarımda çalışanların gelirleri düşüktü. Tarım sektörüne ulusal hükümetlerce önemli ölçüde yardımlar yapılmakta, ulusal politikalar birbirinden çok farklı özellikler taşımakta ve tarım ürünleri fiyatları ülkeler arasında %30'dan fazla farklılık gösterebilmekteydi. Tarımın Ortak Pazar dışında bırakılması yalnız tarımsal gelişme ve tarım ürünleri ticareti açısından rekabeti bozucu yönde etki yapmakla kalmayacaktı. Bu fiyat farklılıkları gıda maddeleri fiyatlarının, dolayısıyla ücretlerin de değişmesine yol açacaktı. Çünkü gıda maddelerinin fiyatlarının düşük olduğu ülkelere göre fiyatların yüksek olduğu ülkelerde ücretlerin de daha yüksek belirlenmesi gerekecekti. Ücretlerin yüksek tutulması diğer sektörlerde de rekabet koşullarını olumsuz etkileyecek, düşük ücretle işgücü çalıştıran ülkelerde ücret maliyetleri diğer ülkelere göre daha düşük olacağından, sanayi maliyetleri de düşecekti. Bu da yalnız sanayi alanında rekabeti bozmakla kalmayacak, işgücünün ülkeler arasında serbest dolaşımını da olumsuz etkileyecekti.

Kurulacak olan Toplulukta en önemli tarım ürünleri üreticisi durumunda olan Fransa'da tarım ürünleri fiyatları düşüktü. Almanya'nın sanayi ürünleri açısından Fransız piyasasında sağlayacağı avantaj karşısında, bu düşük fiyatlar nedeniyle Fransa'nın da Alman tarım ürünleri piyasasında avantaj sağlayacağı beklentisi bulunmaktaydı³⁰. Bütün bu

³⁰Rosemary Fennell, **The Common Agricultural Policy of the European Community**, Its institutional and administrative organisation. Granada Publishing, Allanheld, Osmun, Montclair, 1979, s. 6.

nedenler tarımın bir ortak politika kapsamında yönlendirilmesi gereğinin altını çizmekteydi.

2.3. AVRUPA BİRLİĞİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASININ ÖZELLİKLERİ

AB'nin en önemli politikalarından olan OTP, tarım kesiminde yaşayanların ve çiftçilikle uğraşanların düzenli ve diğer sektörlerle dengeli bir gelir elde edilmesini sağlamaya yönelik bir politikadır. OTP'nin finansmanı AB bütçesi içinde yer alan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) tarafından yürütülmektedir. 1962'de imzalanan 25/1962 sayılı tüzük ile FEOGA'nın kurulması kararlaştırılmıştır. 1964 yılında FEOGA, garanti ve yönlendirme bölümü olmak üzere 2 kısma ayrılmıştır.³¹

AB'nin en eski ve en karmaşık politikası olan OTP ile Birlik içindeki olası gıda yetersizliklerini gidermek, verimli, sağlıklı ve çevre dostu bir üretim altyapısı oluşturmak ve AB'nin gıda alanındaki dışa bağımlılığını ortadan kaldırmak hedeflenmektedir.³² Bu hedef doğrultusunda uygulanan politikalar ile Birlik içerisindeki tarımsal ürün üreticilerine çeşitli destekler sağlanırken, Birlik içindeki ve dışındaki tüketiciler açısından bazı olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. AB'nin OTP'sı, Birlik içindeki tüketicilerin

³¹Sekizinci BYKP, “Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu”, 2000,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/158/oik534.pdf> (Erişim tarihi.: 15.05.2017)

³²İKV (2012), **Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası**,

<http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf> (Erişim Tarihi: 15.05.2017).

gıda maddelerine aynı ürünün üçüncü ülkelerden ithal fiyatından daha yüksek fiyat ödemelerine yol açmaktadır. Üye ülkeler için ticaret yaratıcı ve ticaret saptırıcı etkilerin her ikisi de söz konusudur. Ayrıca, AB tarımsal politikaları oldukça korumacı ve israfkardır. OTP, tarımsal ürünlerin dünya fiyatlarını istikrarsızlaştırmakta ve baskı altında tutmaktadır. Bu durum, AB'nin dünya ticaretindeki payının büyüklüğü nedeniyle üye ülkeler için kazanç sağlarken, dünyanın geri kalanı için, tarım ürünleri ithalatındaki engellerin korunması nedeniyle kayıplar oluşturmaktadır. Küresel bakımdan, ticaret engellerinde genel indirimler, bölgesel grupların hareketlerinden çok daha tercih edilebilir gelişmelerdir.³³

Bu nedenle, AB'nin kendi içinde en çok tartıştığı konulardan birisi olan OTP, artık birlik dışındakileri de birlik içindekiler kadar yakından ilgilendirmektedir. OTP, Fransa'nın beklentileri doğrultusunda 1962 yılında uygulamaya konulmuştur. OTP'nin amacı Birlik topraklarında gıda üretimini arttırmak ve dış pazarlara bağımlılığı en aşağı düzeyde tutmaktır. Bu amaçla yüksek oranlı ithalat vergileri ve ihracat destekleri belirlenmiş ve üretimi artırıcı politikalar uygulamaya konulmuştur. Topluluğun bu politikalarını sürdürülmesi Fransa, İtalya gibi tarım ülkelerince oldukça tatmin edici bulunurken, diğer üretim alanlarında topluluk üyesi gelişmiş ülkeler, yaygın ve yoğun tarımın doğaya verdiği zarardan rahatsız olan çevreci gruplarla birlikte bu politikanın karşıt kanadını oluşturmuşlardır. Birlik topraklarında aşırı ve pahalı üretimin desteklenmesinden doğan

³³Martin Upton. **Trade in Livestock and Livestock Products: International Regulation and Role For Economic Development**, FAO Livestock Policy Discussion Paper No.6, Italy. 2001, s.36
http://www.fao.org/ag/againfo/resources/en/publications/sector_discuss/PP_Nr6_Final.pdf, Erisim tarihi: (12.04.2017)

yüksek bedelin bölüşümü şüphesiz ekim alanları sınırlı, çiftçi sayısı az bölgelerin tepkisini çekmiştir.

AB'nin genişleme süreci ile birlikte, etkisi daha fazla hissedilen korumacı tarım politikası, Uruguay Round'la başlayan ve Doha Anlaşması'na kadar uzanan sü-reçte uluslararası ticaret açısından DTÖ'nün başlıca gündem konularını oluşturmuştur. DTÖ ticaret görüşmelerinde AB, tarım ve hayvancılığa verdiği desteğin rekabet edilemezliği bağlamında eleştirilmiştir. Bu nedenle OTP'de reform yapma ihtiyacı artan şekilde hissedilmeye başlamıştır.

Aslında AB üyeleri OTP' de reform yapmayı kendi aralarında uzun süredir görüşmekteydiler. Konu, bazı birlik üyelerinin baskısı sonucu (DTÖ'de alınan kararlardan bağımsız olarak) AB Tarım Komisyonunda tartışılmaktaydı. Birliğin genişlemesinin devam etmesiyle İngiltere ve Hollanda'nın başını çektiği grup, Uruguay ve Doha'da alınan kararların da verdiği güvenle seslerini yükseltmişlerdir. Macaristan ve Polonya gibi Birliğe yeni katılan üyelerin ek maliyet getirecek olması Birlik üyesi ülkelerin, yeni katılan üyelerin OTP kapsamında yer alan desteklerden yararlandırılmaması ve OTP'nin köklü bir reforma tabi tutulması düşüncesini gündeme getirmiştir.³⁴

³⁴Ertuğrul Cemil“Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Reformu ve Türkiye”, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Yayına Hazırlayan: Mustafa Kahramanyol, 16-17 Mart 2001 Türk Ocakları Genel Merkezi Ticaret Odası Sempozyum Bildirileri. Ankara, 2001, ss.36-39

2.4. AVRUPA BİRLİĞİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASININ İLKELERİ VE ARAÇLARI

OTP'nin amaçları birlik içerisinde tarımsal üretimi ve verimliliği arttırmak, AB üreticilerine daha iyi bir yaşam seviyesi yaratmak, tarımsal ürün pazarını Türk tarımının AB Ortak Tarım Politikasına uyum çalışmaları ve olası etkileri korumak ve dengede tutmak, tüketicilere uygun fiyatlarla tarımsal ürünler suna bilmek olarak belirlenmiştir.³⁵ Bu amaçları gerçekleştirmek üzere, 1957 yılındaki Roma Anlaşmasında yasal çerçevesi belirlenen OTP, 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile resmen hayata geçmiştir.

OTP'da yukarıda belirtilen amaçların yerine getirilmesinde; AB ülkeleri arasında vergilerin kaldırılarak ürünlerin serbest dolaşımı, fiyatların tüm üye ülkelerde aynı düzeyde tutulması ve verilen destekler çok önemli yer tutmaktadır. OTP, üç temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar tek pazar ilkesi, topluluk tercihi ve ortak mali sorumluluk ilkesidir.³⁶

- **Tek Pazar İlkesi:** Üye ülkelerde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılarak bir tek pazar oluşturulmasını öngörmekte, bunun için ortak fiyat ve rekabet kurallarını, üye ülkelerde istikrarlı bir döviz kurunu ve dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir korumayı gerektirmektedir. Pazarı bir bütün olarak ele alan bu ilke, birlik genelinde aynı ürünlere aynı fiyatların uygulanmasını öngörmektedir. İlke olarak ortak fiyatlar, piyasada arz ve talep tarafından belirlenmektedir. Ancak uygulamada, ortak pazar düzenlemeleri, ortak

³⁵Tan Sibel, Ilkay Dellal, “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, T.E.A.E-BakıF, sayı:2, nüsha 1, Mart. 2003 s.1

³⁶İKV, a.g.k, s.11

fiyatları desteklemeye yönelik müdahale önlemlerini de içermektedir. Bu önlemler her ürün için farklı olup, yetersiz talep olması veya talebin birliğe oranla daha ucuz fiyatlı dış arz ile karşılanması durumlarında kullanılmaktadır.

- **Topluluk Tercihî İlkesi:** Birlik içinde üretilen ürünlere öncelik tanınmasını amaçlamakta, bunun için AB tarım ürünlerinin ithalata karşı korunmasını, ihracatın ise, sübvansede edilmesini gerektirmektedir. Bu ilkenin amacı, birliğe ucuz fiyatlı ürünlerden ve dünyadaki fiyat dalgalanmalarından korumaktır. Daha önceden dünya piyasası ile asgari garanti fiyat arasındaki açık ithalat vergileri ile karşılanırken, GATT ile uyumlu olarak yerini gümrük vergilerine bırakmıştır.

- **Ortak Mali Sorumluluk İlkesi:** OTP'na ilişkin tüm harcamaların birlik üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilmesini amaçlamaktadır. Bu açıdan AB bütçesinde Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur.

OTP'nin İşleyişi. OTP'nin karar alma sürecinde birlik, üye devletler üzerinde diğer politikalardan daha fazla yetki sahibi olduğundan, tarım ile ilgili fiyat ve pazar mekanizmasının belirlenmesi yetkisini elinde tutmaktadır. OTP'nin işleyişi, ortak piyasa düzenlemeleri, pazar ve fiyat mekanizmaları, yapısal politikalar ve finans mekanizması adı altında ele alınmaktadır.

- **Ortak Piyasa Düzenlemeleri.** OTP'nin temelinde yukarıda belirtilen üç ilke çerçevesinde, her bir sektör için tesis edilen "Ortak Piyasa Düzenlemeleri" yoluyla tarımsal ürünlerin üretimi, desteklenmesi ve dış ticaretine ilişkin politikalar yer almaktadır. Ortak piyasa düzenlemelerini üç kategoride incelemek mümkündür. İç Piyasada Müdahale, Dış Kaynaklı

Rekabete Karşı Koruma Düzenlemeleri; fiyatların belli bir seviyenin altına inmesini engellemek amacıyla, birliğin müdahale kurumlarınca yapılan müdahale alımları ve düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı uygulanan ithalat vergileri ve ihracat iadelerini kapsamaktadır. Dış Rekabete Karşı Koruma Düzenlemeleri; düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı oluşturulan bu mekanizmada esasen gümrük vergileri, fiyatların belli bir düzeyin altına inmesi durumunda da ek vergiler tahsil edilmektedir. Ürünlere Doğrudan Destek Sağlayan Düzenlemeler, GATT gereğince dış rekabete karşı korunamayan ürünler ile üretimi uzmanlık gerektiren ve bazı bölgelerin tek geçim kaynağını oluşturan ürünler için üreticilere yapılan doğrudan yardımları kapsamaktadır.

Bu düzenlemeler, toplulukta tarım ürünleri ticaretine konan her türlü kısıtlamaların kaldırılmasını, ithalat ve ihracat için ortak sınır düzenlemeleri yapılmasını ve rekabetin sağlanması için ortak rekabet kurallarının uygulanmasını gerektirmektedir.³⁷

2.5. AVRUPA BİRLİĞİNDE ORTAK TARIM POLİTİKASINDA REFORM SÜRECİ, YENİ ARAYIŞLAR

Roma Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonra üye ülkeler arasında tarım politikalarının uyumlaştırılması için neler yapılacağı konusunda çalışmalar başlamış ve iki yıl içinde Komisyon tekliflerini getirmiştir. 1962 yılında OTP'nin ilkeleri belirlenmiş, ilk piyasa düzenlemelerinin hangi ürünleri kapsayacağı karara bağlanmış, 1964 yılında Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu kurulmuş, 1966-1968 yılları

³⁷Karlık Rıdvan , **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Betaş Yayınları , İstanbul, 2010, s.63

arası ise belli başlı ürünler için piyasa düzenlemelerinin başladığı bir dönem olmuştur. Bu şekilde 1970 yılında bitmesi gereken Geçiş Dönemi 1968 yılında tamamlanmıştır³⁸.

Geçiş Dönemi tarım politikası kararlarının alınmasında büyük güçlüklerin yaşandığı, tarımda reform gereksiniminin büyük çapta kendisini gösterdiği bir zaman kesiti olmuştur. Özellikle saptanacak olan ortak fiyatların düzeyinin ne olacağı konusu üye devletler arasında sürdürülen görüşmelerde ciddi anlaşmazlıklar doğmasına sebep olmuştur. 1965 yılında De Gaulle'ün görüşmelere katılmayarak izlediği “boş sandalye” politikası Topluluğun ileride varlığını sürdürüp sürdüremeyeceği yolunda kuşku doğmasına bile neden olmuştur. Ama sonunda bir ortak noktada anlaşılarak ortak piyasa düzenlerinin (OPD) temeli atılabilmiştir³⁹.

Gene 1968 yılında ilk tarım reformu özelliğini taşıyan tarımsal yapıların iyileştirilmesini öngören Mansholt Planı hazırlanmış, yetmişli yıllar tarımsal yapıları düzenleyici çabalara ağırlık verilen bir dönem görünümü kazanmıştır. 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın katılması ile ilk genişlemesini yapan Topluluk'ta tarımsal yapı ve üretim deseninde de değişiklikler ortaya çıkmıştır.

Yetmişli yıllar dünya tarım ürünleri arzının yetersiz, talebin fazla olduğu, dolayısıyla tarım ürünleri fiyatlarının arttığı yıllardır. Petrol şoku da bu gelişmelere eklenince, tarım politikalarının yeniden gözden geçirilmesi, yeni önlemler alınması gerekmiştir. Yüksek seyretmesine özen gösterilen

³⁸ Andrew Fearn, “The History and Development of the CAP 1945-1990.” in: **The Common Agricultural Policy**, Ed: C. Ritson-D.R. Harvey, CAP International. 1997. ss.11-55

³⁹ Ali Özgüven, **Ortak Pazar Tarım Politikası ve Türkiye**. Bursa Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1982, s.98

tarım ürünleri fiyatları üretimde büyük artışlar yaratmaya başlamıştır. Özellikle süt sektöründe ortaya çıkan aşırı üretimi frenlemek için başvurulmuş süt hayvanını kesenlere prim vermek, süt tozunun hayvan yemlerine katılması, üretim fazlalarının düşük fiyatlarla dünya piyasalarına sürülmesi, gıda yardımı olarak açlık çeken ülkelere ulaştırılması gibi önlemlere karşılık ürün dağları büyümüştür. Topluluğun ilk genişlemesi ile yeni ürünlerde de kendine yeterlilik oranı artmıştır. Aşırı üretimin yarattığı sorunların çözümü için gereken finansman ihtiyacı bütçeye büyük yük getirmiş, bu yükün daha çok bazı ülkeler tarafından taşınmakta oluşu bu ülkelerin itirazlarına neden olmuştur.

Bu yüzden 1970'lerin sonu, tarım politikalarının değiştirilmesi, bu politikalardan doğan sorunların çözümüne yönelik önlemler geliştirilmesi arayışları ile geçmiştir. 1981 yılında Yunanistan'ın da tam üyeliği sonrası yeni bazı ürünler daha OTP kapsamına alınmış, harcamalarda kısımla yerine artış olmuştur. Yeni reformlar yapılması isteği yoğunluk kazanmıştır.

Ortak Tarım Politikası 1988 Reformu. 1983 yılında Komisyon radikal bir reform önerisi yapmış ve bunu iki yıl sonra yayınlamış olduğu "Ortak Tarım Politikasının Geleceği" konusundaki Green Paper ile ortaya atmıştır (1985). Belgede arz ve talebin dengeye getirilmesini ve tarımın sorunlu alt sektörlerinde üretimin azaltılmasını sağlayacak yeni yollar gösterilmesi ve genel olarak OTP'nın geleceği için alternatif çözümlerin analizi amaçlanmıştır⁴⁰.

⁴⁰European Communities, **Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper**. COM (85) 333, 15 July 1985.

(<http://aei.pitt.edu/archive/00000931/>) (Erişim tarihi: 01.05.2017).

Bu baskıların etkisiyle 1982/83 pazarlama yılında hububat için garanti eşiği sistemi getirilmiştir. Bu uygulama Topluluk için iç tüketim ve ihracat rakamları esas alınarak belirlenen bir toplam üretim miktarının üstüne çıkıldığında ürünün fiyatının düşürülmesi şeklinde yürütülmüştür. Bir ürün grubunu üreten tüm üreticilerin o üründe kaydedilen üretim artışlarından sorumlu oldukları görüşünden hareketle, bu fiyat indirimi bir “ortak sorumluluk vergisi” olarak kabul edilmektedir. Zaten aynı uygulamaya 1977 yılından itibaren süt üretiminde de gidilmiş, 1984/85 yılından itibaren makarnalık buğday için aynı sistem geçerli olmuştur. 1982 yılında birçok ürün için, eğer üretim miktarı belirlenen miktarı aşarsa destekleme fiyatlarından azami %5 kesinti yapılması esasına dayanan “garanti eşiği” uygulaması getirilmiştir. Gene 1984/85 üretim döneminde süt üretiminde her üye ülkeye üretim kotaları konulmuş, kotanın üstünde kalan üretim miktarına %100 oranında süper vergi uygulanmaya başlanmıştır. Üye ülkeler de ülke bazında getirilen kotayı üreticiler veya mandıralar itibariyle dağıtmışlardır. 1986 yılında hububat için ortak sorumluluk vergisi getirilmiş ve müdahale fiyatının %3’ü kadar üreticiden vergi alınmaya başlanmıştır. 1988 yılında bütçe dengeleyici esaslar getirilmiştir⁴¹. İşlenmiş meyve (şeftali konservesi, kuru üzüm, kuş üzümü) ve sebzeler için garanti eşiği, domates salçası ve armut konservesi için kota uygulamaları bunu izlemiştir.

⁴¹Robert Ackrill and Adrian Kay, **The Common Agricultural Policy and the EU Budget.**

file:///C:/Documents%20and%20Settings/ZAMINVIP01/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/47-227-1-PB.pdf (Erişim tarihi: 05.05.2017)

Bu gelişmeler paralelinde Avrupa Konseyi 1988 yılında bir reform önlemleri paketi çıkartmıştır⁴². Radikal önlemler içeren reform paketi içinde tarıma yönelik harcamaların genel bütçe içindeki oranını sınırlayacak önlemlere de yer verilmiştir. Bu arada üretimi azaltmaya yönelik bir yaklaşım da, satılamayacak, depolanacak, daha sonra ucuz fiyatlarla dışsatımı yapılacak ürünlerde bütün bu işlemler için gerekli harcamalar yerine, baştan ekim alanlarını daraltmak, girdi kullanımını azaltmak yoluyla üretimini kısan üreticiye ödeme yapılması esasına dayanmaktadır. Bu şekilde ödenecek tazminatlar Topluluk bütçesine daha az yük getirebilecektir. Ayrıca çevre korunması ortak politikası çerçevesi içinde düşünülen gübre kullanımını kısıtlayıcı politikalar da dolaylı olarak verimi azaltıcı etkiye sahiptirler. Bu reformu izleyen dönemdeki genel eğilim tarım ürünleri fiyatlarının artık artırılmaması, hatta zaman içinde yavaş yavaş geriletilmesi yönündedir. Böylece üretim artışında en fazla ve en hızlı etkide bulunan bir politika aracının kullanımı kısıtlanarak, üretim artırıcı etkisi bir ölçüde de olsa azaltılmıştır.⁴³

Ortak Tarım Politikasında MacSharry Reformu. 1990'lı yıllarda ise üretimin kısılması temeline dayandırılan bir yardım sistemi geliştirilmiştir. 1991 yılında Komisyon'un tarımdan sorumlu üyesi MacSharry OTP'daki gelişmeler ve OTP'nin geleceği konularında iki tartışma belgesi sunmuş, bu belgeler Konseyin 21 Mayıs 1992'de kabul

⁴²Commission of the EC, "A Common Agricultural Policy for the 1990s". European Documentation, Periodical 5/1989, s.53-56 ve Commission of the EC, *Community Public Finance-The European Budget after the 1988 Reform*. Brussels, 1989, s.116.

⁴³Ertuğrul Cemil "Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Reformu ve Türkiye", Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Yayına Hazırlayan: Mustafa Kahramanyol, 16-17 Mart 2001 Türk Ocakları Genel Merkezi-Ankara Ticaret Odası Sempozyum Bildirileri. 2001.

ettiği OTP reformunun esasını oluşturmuştur⁴⁴. Bu reform yeni unsurlarıyla gene radikal bazı değişiklikleri beraberinde getirmekteydi. Bunlar tarım ürünleri fiyatlarını Topluluk içi ve dünya piyasalarında daha fazla rekabet gücüne kavuşacak şekilde düşürmek, bu yüzden üreticilerin karşılaştıkları gelir düşmelerini telafi edecek, piyasa mekanizmasının işleyişini düzenleyecek ve çevre faktörünü üretim alanına her yönüyle sokacak önlemlerdi. Tarım kesiminin desteklenmesinde kırsal kalkınma önlemlerinin gündeme geldiği bu zaman kesitinde artık fiyatlarla oynayarak üretimin özendirilmesi uygulaması son bulmuştur.

Bu çabalar tarım alanında beklenen yönde olumlu etkiler yaratmıştır. Ama bir taraftan OECD kararları, diğer taraftan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün getirdiği düzenlemelerle ilişkili olarak uluslararası arenada yaşanan eğilimler Topluluğu politika değişimine zorlamıştır. Ayrıca yeni genişlemeler, tek para sistemine geçiş, ihracat sübvansiyonlarının içsel baskılar ve DTÖ taahhütleri nedeniyle azaltılması gereği, 2000'li yıllarda başlayacak yeni DTÖ görüşmelerine hazırlıklı olma ihtiyacı yeni bir OTP reformuna gitme ihtiyacını gündeme getirmiştir.

Ortak Tarım Politikasında Gündem 2000 Reformu. 1999 yılı Mart ayında Berlin'de toplanan Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen reform önlemleri 1992 reformunun bir devamı olmakla birlikte ondan daha radikal önlemler içermektedir. Kırsal politikalar OTP'nin ikinci ayağı olarak kabul edilmekte, piyasalar daha liberal hale getirilmekte, çevre unsuru da üretimin her aşamasına dahil edilmektedir.

⁴⁴Altomonte and Nava, **The Common Agricultural Policy**.

<https://www.elgaronline.com/view/9781843768326.00011.xml?rskey=nxQlx7&result=9>, (Erişim tarihi: 10.05.2017), s.247.

2000'li yıllar bu şekliyle fiyatların dünya piyasa fiyatları düzeyinde olmasının hedeflendiği, üretime çevre ve sürdürülebilirlik boyutunun getirildiği, tarım ürünleri piyasalarında sapmalara yol açmayacak üretimden bağımsız yardımlar ve kırsal kalkınma politikası önlemlerinin ağırlık kazandığı bir dönem olarak kayda geçecektir.

Ortak Tarım Politikasında 2003-2004 Ara Dönem Değerlendirmesi. 2002 yılında başlayan Ara Dönem Değerlendirmesi sonucu Haziran 2003 itibariyle Bakanlar Konseyi yeni bir reform paketini kabul etmiştir. AB'de 2000'li yılların ikinci yarısı için öngörülen sistem çiftçilerin daha önce aldıkları yardımlar baz alınarak yapılacak tek bir yardım ödemesi olarak özetlenebilir⁴⁵. İkinci bir reform paketi de Akdeniz ürünlerini kapsamaktadır. Böylece tarihinin en büyük genişleme hareketini yaşamakta olan AB bundan tarım harcamaları açısından en az zararlı çıkmayı amaçlamıştır. Bunun dışında tarım kesimine yapılacak yardımlarda değişiklik yaparak, üretim artışı yaratılması olgusunun önüne geçilmesi, kaliteli üretim ve gıda güvenliğinin sağlanması, çevre korumanın güçlendirilmesi, daha adil bir yardım düzeni kurulması ve DTÖ görüşmelerinde OTP'yi savunabilecek duruma gelinmesi hedeflenmiştir.⁴⁶

Son reform uygulamasının temeli çiftçilerin 2000, 2001 ve 2002 yılında tarımsal faaliyetleri nedeniyle aldıkları yardımların ortalaması referans alınarak üretimden bağımsız olarak yapılan tek bir doğrudan yardım ödemesine dayandırılmaktadır. Ancak bu yardıma hak kazanma

⁴⁵European Commission, CAP reform - a long-term perspective for sustainable agriculture 22.04.2004http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_en.htm(Erişim tarihi:10.05.2017).

⁴⁶Sekizinci BYKP, “Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu”, 2000, ekutup.dpt.gov.tr/tarim/oik534.pdf (Erişim tarihi: 25.05.2017)

(apraz uyum olarak adlandırılan) evre, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan refahı standartları, iyi tarımsal uygulamalar ve evre koşulları ile bağlantılı kılınmaya devam edilmektedir. Bunun dışında daha güçlü bir kırsal kalkınma politikası yoluyla 2005 yılından başlayarak çiftçinin AB retim standartlarını karşılamaya yardım edilmesi esas alınmaktadır. Büyük işletmelere yapılacak doğrudan desteklerde indirim yaparak, bu ödenmeyecek miktarlarla yeni kırsal kalkınma politikalarına parasal katkı sağlanması amaçlanmıştır. Bu uygulama “modülasyon” olarak ifade edilmektedir. Tarım bütçesi 2013 yılına kadar belirlenmiştir. Bütçe aşılmayacak şekilde mali disiplin sağlanacaktır.

Reformun yasal dayanağı OTP’nin doğrudan destek programlarının ortak kurallarını belirleyen ve belirli destek programları oluşturan 29 Eylül 2003 tarih ve 1782/2003 sayılı Konsey Tzğdr. Çapraz uyum, modülasyon ve Entegre İdare ve Kontrol Sistemi konusundaki detaylı kurallar 21 Nisan 2004 tarih ve 796/2004 sayılı Komisyon Tüzüğü, tek ödeme programının uygulanması konusundaki kurallar ise 21 Nisan 2004 tarih ve 795/2004 sayılı Komisyon Tüzüğü ile getirilmiştir. Ayrıca 1782/2004 sayılı Konsey Tüzüğünün IV. Bölümünde yer alan belirli desteklerin uygulanmasına ilişkin kuralları düzenleyen 23 Aralık 2003 tarih ve 2237/2003 sayılı Komisyon Tüzüğü bulunmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASININ GELECEK STRATEJİK YÖNÜ

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI FİNANSMANI VE OTP’NİN AB BÜTÇESİ İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

OTP’nın finansmanı başlangıçta AB bütçesi içinde yer alan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) tarafından yürütülmüştür. Tarım politikalarının uyumunu sağlayacak ilk adım olarak tanımlanabilecek olan ve 14 Ocak 1962 tarihinde imzalanan 25/1962 sayılı tüzük ile (OJ B 030 sayı ve 20.04.1962 tarihli RG s.991-993) FEOGA’nın da kurulması kararlaştırılmıştır.

5 Şubat 1964’de FEOGA’ya katılma koşulları belirlenmiş, 1 Temmuz 1967 tarihinden itibaren hububat, domuz eti, yumurta ve tavuk eti için ortak piyasa düzenlemeleri (OPD) oluşturulmuş ve hububatta ortak fiyatların uygulanmasına başlanmıştır. Zaman içinde çeşitli tarım ürünlerinin ortak

piyasa düzenlerine alınmasına devam edilmiş, 1970li yıllarda ise tarımsal yapıların düzenlenmesi için FEOGA tarafından desteklenen programların uygulamasına geçilmiştir.

FEOGA harcamaları başlangıçta yıllar itibariyle hızla artmıştır⁴⁷.Çünkü:

- OPD kapsamına alınan ürünlerin sayısı gittikçe artırılmış,
- Topluluğun genişlemesi, yeni ülkelerin de katılımı ile bütçeye olan yük artmış,
- Tarımsal üretimdeki artışlar çeşitli yeni harcama kalemleri yaratılmasına yol açmış,
- Zaman içinde tarım ürünleri fiyatlarında kaydedilen yükselme ve yeni yardım yöntemlerine başvurulmaya başlanması masrafları artırmış,
- Topluluğun dış ilişkileri ve dış ticaret politikası çerçevesinde çeşitli ülkelere (AKP ülkeleri, Hindistan, Yeni Zelanda gibi) verdiği ticari ödünlere de doğrudan OTP'nin yarattığı harcamalar olmamakla beraber tarım ürünleri açısından bütçeyi etkileyen sonuçlar yaratmıştır.

Harcamaların Topluluk bütçesinin beşte dördüne yakın olduğu yılların yaşanması, bütçe gelirlerinin oluşmasında katkısı olan vergi mükelleflerinin bu olguya itirazları OTP reformları içinde mali disiplin konusunun da dikkate alınmasına neden olmuştur.

En son başlangıçtan beri iki bölümden oluşan (Garanti ve Yönlendirme Bölümleri) FEOGA 21 Haziran 2005 tarihli 1290/2005 sayılı

⁴⁷Commission of the European Communities, **European Agricultural Guidance and Guarantee Fund Financial Instrument of the Common Agricultural Policy**, Special Issue of Green Europe.s.14

ortak tarım politikasının finansmanı konulu Konsey Tüzüğü ile değişikliğe uğramıştır.OTP'nin finansmanı için tek bir yasal çerçeve içinde iki fon oluşturulmuştur. Gene AB bütçesinin parçası olarak Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (çiftçilere yapılacak doğrudan yardımlar ile tarım piyasalarına müdahale ve ihracat yardımlarını karşılar) ve Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu (üye devletlerdeki kırsal kalkınma programlarına mali destek sağlar) kurulmuştur. Avrupa Komisyonu bu fonların yönetiminden sorumludur. Harcamalar yönetimin paylaşılması ilkesinden hareketle, Komisyon tarafından değil, her üye devletteki ulusal veya bölgesel ödeme ajansları eliyle yapılmaktadır. Bu ajanslar Komisyon tarafından getirilmiş bir dizi kıstas temelinde akredite edilmektedirler. Yapılan yardım başvurularının uygun olup olmadığı bu ajanslar veya yetki verdikleri organlar tarafından denetlenir.⁴⁸

Ödeme ajanslarının yaptığı ödemeler Avrupa Tarımsal Garanti Fonuna aylık, Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonuna üçer aylık süreler içinde ödenir. Bazen de hesapların ibrası süreci içinde bazı düzeltmelere gidilebilir.

Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu (EAFRD) tarafından Kırsal Kalkınmanın Desteklenmesi konulu 1698/2005 sayılı Konsey Tüzüğünü değiştiren 1944/2006 sayılı ve 19 Aralık 2006 tarihli Konsey Tüzüğüne göre kırsal kalkınma için her bir üye devlete ayrılacak miktar kişi başına satın alma gücü paritesi olarak AB-25 ortalamasının %40 ve daha üzeri için o devletin GSYH'sının %3'ü dolaylarında ve gelirin her %5'lik artışında

⁴⁸Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği,. **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası; Avrupa'da Yenilenme ve Türkiye'ye Etkisi.**2004, ss.54-57.

0.09 puan olarak desteğin azaldığı bir oran belirlenmiştir. Ayrıca kırsal kalkınma için yapılacak harcamalar, pazar politikaları için yapılan harcamaların kısılması (Modülasyon) ile artmaktadır.

Topluluk yardımlarının yerinde kullanılıp kullanılmadığını kontrol eden üye ülkelerce yürütülen bir “Entegre İdare ve Kontrol Sistemi bulunmaktadır. Bu sistem çerçevesinde sadece çiftçiler ve onlara yapılan ödemeler değil, bu yardımlara esas alınan arazilerin, hayvanların ve yapılan üretimin kayıtları da bu çerçevede tutulmakta, Topluluk harcamalarının yerinde kullanılıp kullanılmadığı kontrol edilmektedir. Örneğin, bağ, zeytin, turunçgiller üretimine ait kayıtlar üretim potansiyeli ile ilgili verileri de sağlayarak, bu alanla ilgili kamu finansmanının izlenmesini ve denetimini ve bu ürünler için Topluluk yardım programının daha iyi işlenmesini de sağlar.

Üye devletlere gelen yardımlar bu yardımın yerine ulaştırılmasında görevli olan Ödeme Kuruluşları kanalıyla üreticilere verilmektedir. Ayrıca örneğin tütün ve zeytinyağında piyasaları izlemekten, yardım programı ve işleyişinden sorumlu Kontrol Kuruluşları kurulmuştur.

Gene harcamaların denetimi, izlenmesi amacıyla 2000/2001 dönemi sonrası Coğrafi Bilgi Sistemi ile bilgisayar destekli hava fotoğraflarına dayalı olmak üzere, yardıma konu ürünler için verilen bildirimlerden de yararlanılarak bir veri tabanı oluşturulmuştur.

OTP'nin sadeleştirilmesi çabaları yanı sıra tarım kesimindeki yönetim harcamalarının da 2012 yılına kadar %25 azalmaktadır. İhracat iadelerinin azaltılması, ithalat lisanslarının 500'den 60'a, ihracat lisanslarının da 43'e inmesi kabul edilmiştir. Arazinin bir bölümünün boş bırakılması uygulamasına son verilmesiyle buna ödenen yardım da ortadan

kalkmaktadır. Meyve ve sebzelerde bazı özel pazarlama standartlarının kaldırılması kontrol masraflarını geriletmekte, çapraz uyum kurallarındaki değişiklikler de kontrolleri ve atık miktarını azaltacaktır. Bütün bunlar tarım için yapılacak bütçe harcamaları kalemlerinde azalma anlamına gelmektedir⁴⁹.

3.2. OTP’NİN ETKİLERİ

3.2.1. AB Ülkeleri Açısından

Komisyon ve Avrupa Parlamentosu dahil olmasına rağmen, genişleme süreci temel olarak hükümetler arasındadır, tüm üye ülkeler kendi ulusal çıkarlarını korumaya çalışırlar. Her üye ülke bir aday ülkeyle müzakerelerin başlamasını, her başlığın açılmasını, kapanmasını ve müzakerelerin kapanmasını veto edebilir.⁵⁰ Üye ülkelerin tercihleri birincil olarak rasyonel, ikinci olarak da konstruktivist yaklaşımlarla açıklanabilir. Doğu genişlemesinin temel hedefleri Orta ve Doğu Avrupa’nın istikrarının sağlanması ve Soğuk Savaş sonrası dönemde barış ve refah bölgesini genişletmektir. Üye ülkelerin faydacı hassasiyetleri yanında, kültür ve kimlik açısından benzerlikler de üye ülkelerin tercihlerini etkilemektedir. Coğrafi yakınlık ticaret ve yatırım aracılığıyla ekonomik fırsatlar yaratmakta, iletişim ve ulaşım maliyetlerinde düşümlere yol açmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ekonomilerine dahil olan ülkeler onların

⁴⁹Rapid-Press Releases-Europa, **CAP simplification: Commission well on the way to meeting target to reduce admin burden in agriculture by 25 percent by 2012**, IP/09/409,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/409> (Erişim tarihi: 05.06.2017)

⁵⁰Erhan İçener. ‘**Continuity and Change in the EU’s Approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe Compared**’, *Southeast European and Black Sea Studies*, Cilt 10, Sayı 2, Haziran 2010.s.96

üyeliğinden en fazla kazanç sağlayacakları için, bu ülkelerin üyeliklerini en fazla bu ülkeler desteklemiştir. Schimmelfennig (2001: 50-52)'in belirttiği gibi üye ülkelerin genişleme tercihleri coğrafi konumlarından etkilenmektedir, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle sınırı olan ülkeler genişlemenin 'itici' unsurları olmuşlardır. Sjursen'in da ifade ettiği gibi doğuya doğru genişlemenin ekonomik maliyetleri getirilerinden kısa ve orta vadede daha fazla olacaktır. Doğu genişlemesinden en kazançlı çıkacak üye ülkeler, AB bütçesine net katkıda bulunan ülkelerken, bütçeden faydalananlar ise bu genişlemeden çok az kazanabilecekti.

Bir aday ülkenin üyelik perspektifi eğer üye ülkelerle güçlü bir ittifakı varsa çok daha güçlüdür, eğer bu ittifak Almanya ve Fransa gibi güçlü üye ülkeleri de içermekteyse veya o aday ülkenin üyeliğine muhalifler yoksa üyelik perspektifi çok daha güçlüdür.⁵¹ Öniş'in ifade ettiği gibi güçlü bir üye ülkenin veya bazı güçlü üye ülkelerin aday ülkenin katılımını desteklemesinin önemli bir etkisi vardır. Almanya ve Fransa 'Avrupa entegrasyonunun motorudur', yani entegrasyonun itici gücüdürler. AB'de en yüksek nüfusa sahip ülkelerdir, Almanya AB bütçesine en fazla katkıda bulunan ülkedir.

Schimmelfennig'in belirttiği gibi doğu genişlemesinin itici unsurları AB'nin bu genişleme konusunda erken ve sıkıca anlaşmaya varmasını sağlayan Almanya, İngiltere ve Danimarka'dır. Bu ülkeler AB'nin bu sürece hazırlanışında birincil aktörlerdir. Almanya, ekonomi ve güvenlik nedenleriyle yakın komşuları Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'ne doğru erken genişlemeyi desteklemiştir. En temel güvenlik nedeni,

⁵¹Erhan İçener, a.g.e. s.19.

Almanya'nın yeniden birleşmesi sonrası komşularında istikrarsızlığı istememesiydi. En temel ekonomik neden ise, Almanya ile Orta Avrupa'daki komşuları arasındaki geleneksel ekonomik bağlantılardı. Diğer yandan, Fransa'nın Orta Avrupa ülkeleriyle kara sınırı yoktu ve bu ülkelerle daha az ekonomik ilişkisi vardı. Sonuçta, Fransa ve Akdeniz'deki diğer üye ülkeler doğu genişlemesi konusunda AB içindeki nüfuzlarını azaltabileceği ve AB'nin çekim merkezinin Almanya'ya doğru kayabileceği düşüncesiyle şüpheyle yaklaşıyorlardı.⁵² Bazı üye ülkelerse genişleme yanlısı ülkelere yan ödemeler kazanabilmek için genişleme konusunda daha az destekleyici görünebiliyorlardı.⁵³ İtalya, doğuya doğru genişlemenin AB'nin ilgisini özellikle fonlar açısından doğuya doğru kaydıracağını ve Akdeniz'den uzaklaştıracağını düşünerek şüpheyle yaklaşıyordu. Benelüks ülkeleri daha nötr yaklaşıyorlardı çünkü bu süreçten kaybedecek veya kazanacak fazla şeyleri yoktu. Yunanistan, Kıbrıs'ın üyeliğinin kabulüne odaklanmıştı. Diğer üye ülkeleri eğer Kıbrıs genişlemeye dahil edilmezse tüm genişlemeyi veto etmekle tehdit ediyordu. Kıbrıslı Rumlar BM inisiyatifiyle Kıbrıs sorununu çözmek amacıyla hazırlanan Annan Planı'nı reddetmelerine, yani AB'ye üye olmadan önce Kıbrıs sorunu çözülememiş olmasına rağmen, Kıbrıs 2004'teki doğu genişlemesine dahil edilmiştir.

İngiltere'nin doğu genişlemesini desteklemesi AB'nin daha hükümetler arası bir yapıya sahip olması isteğinden etkilenmektedir. AB üyesi olan Fransa, Yunanistan ve İtalya gibi güney ülkeleri Bulgaristan ve

⁵²Ian Bache, Stephen George ve Simon Bulmer, *Politics in the EU*, New York: Oxford University Press, 2011. S.543

⁵³Barnes, Ian ve Pamela Barnes, '**Enlargement**', Michelle Cini, Nieves Perez-Solorzano Borragan (Ed.) , *European Union Politics*, 3' Baskı, New York: OxfordUniversity Press, 2010. s.422

Romanya'nın katılımını desteklemiştir, NATO'nun Kosova operasyonuna desteklerine bir ödül olarak da bu ülkelerin üyeliklerini desteklemiştir. Fransa, Romanya'nın en önemli destekçisidir çünkü Orta Avrupa'nın AB içinde artan etkisini dengeleyecek ve Almanya'nın artan siyasi gücünün kontrolünü sağlamak için bir müttefike ihtiyacı vardır. Bu nedenle, ekonomik az gelişmişliğine ve demokratik açıdan eksikliklerine rağmen, Romanya 1997'deki Lüksemburg Zirvesi'nde aday ülkeler arasına dahil edilmiştir. Kuzey Avrupa ülkeleri Baltık ülkelerinin genişlemeye dahil olmasını öncelikle aralarındaki coğrafi ve tarihi bağlar, ayrıca ekonomik nedenlerle desteklemiştir.

AB'nin doğu genişlemesi, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle tarım ve tekstil gibi aynı ekonomik alanlarda uzmanlaşmış az gelişmiş üyeler için çok yüksek maliyetler getirmiştir. Ekonomik olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB üyeliğinden net kazançlı olacaklardı. Doğu genişlemesi, AB bütçesinin temel unsurları olan Ortak Tarım Politikası ve yapısal politikaları etkilemiştir. Bu nedenle, genişleme, AB bütçesinin kazançlıları olan Yunanistan, İrlanda, İspanya ve Portekiz gibi ülkeler için çok önemli maliyetler getirecektir. Ancak bu ülkeler genişlemeyi veto etmemiştir. Bu da göstermektedir ki, Fransa ve Almanya gibi AB'nin en etkili ülkeleri bir ülkenin katılımından yana olduğu sürece, genellikle diğer üye ülkeleri yeni üyelerin katılımı konusunda ikna edebilmektedirler.

3.2.2. Birlik Dışı Ülkeler Açısından

AB Komisyonu'nun 16 Temmuz 1997 tarihli, "AB'nin 21. Yüzyıldaki Güçlenme ve Genişleme Perspektifi"ni ortaya koyan Gündem 2000 adlı 1300 sayfalık kararı ile artık OTP amaçları Roma Anlaşması'nda

yer alan klasik amaçların dışına çıkmıştır. AB Komisyonu, Gündem 2000 kapsamında önerdiği OTP Reformunda fiyat destekleri yönteminden üreticilere “doğrudan ödeme” yöntemine geçilmesini önermektedir. Bu nerileri getirirken AB’nin doğruya doğru genişlemesinin Birlik içindeki tarımsal arazi miktarını %50 oranında artıracadığı dikkate alınmamıştır.

Doğrudan deme daha önceki girdi, fiyat ve kredi desteklemelerinin yerine üreticiye doğrudan tarımsal üretim yaptığı birim alan dikkate alınarak verilen bir desteklemedir. Diğer desteklemelerin aksine sadece tarımsal üretim yapan üreticiye ödenen, aracısız ve şeffaf bir destekleme şeklidir. Tarımsal retim yapan çiftçinin refah ve gelir düzeyini artırmak, yaşam koşullarını iyileştirmek amacıyla yapılan doğrudan demeler güncel ve modern bir tarımsal veri tabanı oluşturulmasını gerektirmektedir.

Bu nedenle, doğrudan ödeme sistemine geçme hedefi doğrultusunda AB’nin tarımsal politika amaçları değişmiştir. OTP’nin gelecekteki amaçları řunlardır⁵⁴:

- Fiyat desteğinin kademeli bir şekilde sona erdirilmesi,
- Doğrudan yardımlarla üreticilerin gelir kayıplarının kademeli şekilde telafi edilmesi,
- Yapılacak demelerin standartlar ve kalite, insan ve hayvan sağlığı, evre faktörlerinin göz önüne alınarak yönlendirilmesi,
- Tarıma yapılan harcamaların azaltılması ve yeni ye adaylarının büyük yardım alamayacakları şekilde harcama kalemlerinin düzenlenmesi,
- Desteklerde ağırlığın kırsal kalkınmaya kaydırılması.

⁵⁴Karluk Ridvan, a.g.e. s.108

Bu temel strateji karşısında olası bir tam üyelik halinde, başta Yunanistan olmak üzere, daha önce katılmış olan Akdeniz ülkelerinin yararlanmış oldukları Topluluk Tarım Fonu'ndan fazla bir beklentisi kalmamıştır. Topluluk yeni üyelerin yapısal sorunlarını da olabildiğince çözmüş olarak tam üyeliğe geçmelerini öngördüğünden, yapısal ve bölgesel fonlar da uçsuz bucaksız olanaklar sunmamaktadır.⁵⁵

Yeni üye ve aday ülkeler, AB ortak tarım politikası mevzuatını uygulamakla yükümlü kılınmaktadır. Buna göre; üyeliğe aday ülkeler için tarım alanında daha önce açılarak dondurulan 11 no'lu Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı kapsamında:

- a. Çiftçilere ve sektörde yer alan ürün işleyicileri gibi aktörlere verilen destekler, bazı ürünlere yönelik üretimle ilgili kota düzenlemeleri, bu ürünlerin ithalatına yönelik kısıtlamalar,
- b. Ek tarifeler gibi hususlar ile bunların uygulanmasına yönelik kontrol sistemleri,
- c. Kırsal kalkınma vb. düzenlemeler, konularında uyum çalışmaları yürütülmektedir.

3.3. ORTAK TARIM POLİTİKASI VE AB GENİŞLEME SÜRECİ

AB'nin genişleme politikası rekabet politikasının ayrılmaz bir parçasıdır. Dünya'da ülkeler farklı rekabet politikaları izlemektedir. Örneğin; ABD rekabet politikasının özünü beyin göçü oluştururken, Japonya bu konuda fason imalattan yararlanmaktadır. AB rekabet politikasının esasını da genişleme ve AB ekonomik politikalarının etki

⁵⁵Eraktan Gülcan. **Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiyede Tarımsal Destekleme Politikası**, Uzel Yayınları, İstanbul, 2001, s.108

alanını yeni üyelere genişletme politikaları oluşturmaktadır. AB'nin genişlemesi, Birliğin gelişmiş ülkeleri açısından, kendi ekonomik politikalarını dikte ettirme ve yeni üyelerin ucuz iş gücünden yararlanarak rekabet gücü sağlama avantajı yaratmaktadır. Bu nedenle AB, pazarlarını ve etki alanını artırmak için genişleme politikası izlemektedir. Ancak, genişleme, birlik üyesi ülkelerin, yeni üyelerin sorunlu sektörlerinin problemleriyle karşılaşmasına da yol açmaktadır. Yeni üyelerin sorunlu sektörlerinin başında da tarım gelmektedir.

AB'nin genişlemesi, mevcut kurallar altında AB bütçesine ağır yük getirecektir. Bu nedenle, AB komisyonu, mevcut OTP kurallarının yeni katılan üyelere uygulanmayacağına ve yeni üyelerin eski üyelerle aynı düzeyde doğrudan yardım alamayacaklarına inanmaktadır (CAP Reform). Aşırı üretim ve sübvansiyonların bütçe üzerinde yükü nedeniyle, Topluluk, OTP'nin sübvansiyonları azaltacak ve ürün fiyatlarının uluslararası fiyat düzeyinde oluşmasına izin verecek şekilde düzenlemeler yapmıştır. Gerçekten, genişlemenin OTP bütçesine getireceği çok ağır yük dikkate alındığında, hâlâ yeni üyelerin OTP'ye dahil edilip edilmeyeceği bir muammadır.⁵⁶

Tarımsal açıdan genişleme tarımsal işgücünü ve tarımsal alanları ikiye kat-layacak ve iç piyasaya yüz milyon yeni tarımsal ürün tüketicisi eklenecektir. Diğer yandan, genişleme üye ülkeler için tarımsal alanların daha etkin kullanımı gibi yeni fırsatlar da doğuracaktır. Ancak, topluluğa yeni katılan üyelere pek çok tarımsal sorun vardır ve bu sorunlar önemli bir yeniden yapılanma ve modernizasyon gerektirmektedir. AB bu amaçla, yeni üyelerin yapısal sorunlarının çözümü için SAPARD (Special

⁵⁶Eraktan Gülcan, a.g.e. s.109

Accession Programme for Agriculture and Rural Development) Programı Gündem 2000 kapsamında geliştirilmiştir. Bu programın yıllık bütçesi 2000-2006 döneminde yıllık 520 Milyon Euro'dur.

Kaldı ki, bu program kapsamında verilmesi planlanan yardımlar daha çok, ta-rımsal üretimin sürdürülebilirliğini sağlamak ve kırsal nüfusun tarımda tutulmasını ve yeni üyelere eski üyelere doğru göç etmesini önlemek amacıyla yöneliktir. SAPARD Programının diğer bir amacı ise üye ülkelerin tarımsal mevzuatının AB tarımsal mevzuatına uyumunu gerçekleştirmek amacıyla finansal destek sağlamaktır. AB fonlarından sağlanan bu desteğin, Birliğe 2004'de katılan 10 üyenin tarımsal üretim ağırlıklı ülkeler oldukları dikkate alındığında tarımda yapısal sorunları çözemeyecek kadar yetersiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye, Ukrayna, Romanya'nın AB'ye maliyeti AB Komisyonu Raporlarında 16 ile 25 Milyar Euro olarak yer almaktadır. Ancak, bu tartışmanın bu gün yapılması son derece anlamsızdır. Bu maliyet kalemlerinden en önemlisi tarımdır. AB Tarım Politikası ise ciddi bir değişim, dönüşüm içindedir. DTÖ'de varılan uzlaşmanın yaratacağı sonuçlar itibariyle de böyle olacaktır. Ortak tarım politikasının değişeceği bu şekilde gitmeyeceği açıktır.⁵⁷

3.4 OTP'NİN GELECEYİNE İLİŞKİN TEMEL BELİRLEYİCİLER

OTP baskılar yönünde değişmeye devam etmektedir. Bütçe meselesi genelde çoğu ülkeyi tedirgin eden faktörlerin başında yer almaktadır. Genişlemenin beraberinde getirdiği sorunlar da gelecek yapılanma için önem arz etmektedir. DTÖ turları ve anlaşmaları da OTP'de yeni

⁵⁷Eraktan Gülcan, a.g.e. ss. 167-181.

düzenlemeler gerektirmektedir. Çevre ve besin güvenliği endişeleri de OTP'nin yeniden yapılandırılmasında diğer etkin faktörler haline gelmişlerdir. Bunlara ek olarak, kırsal kalkınma ve kırsal ekonomi yaratma gelecek tarım politikasının ikinci önemli ayağı haline gelmiştir. Halen devam etmekte olan reform süreci ve yukarıda bahsettiğimiz baskılar göz önüne alındığında, Ortak Tarım Politikası'nın gelecekteki rotasının temelinde yer alacak faktörleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

1. Rekabeti destekleyici düşük kurumsal fiyatlar, pazar destek fiyatları yavaş yavaş düşürülerek Avrupalı çiftçilerin dünya pazarı fiyatlarıyla daha yakın temas haline getirilmesi, böylelikle rekabet güçlerinin artırılması yönünde teşvik edilmeleri hedeflenmektedir. Bu hem iç talepte hem de ihracat miktarlarında olumlu sonuçlar doğuracaktır. Aynı şekilde, yeni üye ülkelerin entegrasyonu sürecini de kolaylaştırması beklenmektedir. Ticaret bozucu destek ve koruma önlemlerinin tamamen kaldırılması DTÖ anlaşmalarının da temel şartlarını oluşturmaktadır. Böylelikle, piyasa mekanizmasına dayalı, hem AB hem de diğer ülkeler için daha faydalı bir sistem oluşturulması mümkün olabilecektir.

2. Tarım topluluğu için daha iyi yaşam koşulları, kurumsal fiyatlardaki indirimler, doğrudan yardım ödemeleri ile tazmin edilmektedir. Bu şekilde çiftçilere daha iyi yaşam koşullarının sağlanması hedeflenmektedir. Bu yardım bağımsız ödemeler aracılığıyla gerçekleştirildiğinden, DTÖ'nün Yeşil Kutu kapsamında izin verilen önlemlerden biridir. Bu bağımsız ödemeler sayesinde AB hem iç desteğini meşrulaştırmakta hem de kırsal topluluğu için daha iyi ve adil yaşam koşulları sağlama imkanı bulabilmektedir.

3. Avrupa Birliği'nin uluslararası ticaretteki konumunun güçlendirilmesi, daha iyi piyasa yönelimi ile birlikte yeni üye ülkelerin entegrasyonu hızlanmakta ve AB'nin DTÖ uyumu artmaktadır. AB örgütün anlaşmalarına daha çok uyum sağlamaya çalışmaktadır. Bu da OTP'nin geleceğini belirleyecek temel etkenlerden biridir.

4. Kaliteye ağırlık verme gelecek OTP artan tüketici endişelerine, çevre korunması ve hayvan refahı gibi sorunlara cevap verecek şekilde yapılandırılmaktadır.

5. Çevresel hedeflerin OTP'ye entegre edilmesiyle üye ülkeler kendi uygun gördükleri çevresel önlemleri almak zorundadırlar. Bunu yaparken üç yol izleyebilirler. Birincisi, kırsal kalkınma programında yer alan tarım-çevre önlemlerini uygulamaktadır. İkincisi, çevresel meselelere önem veren uygulamaları kullanan piyasa aktörlerine doğrudan ödemeler yoluyla teşvik vermektir. Üçüncü olarak ise, bu ödemeleri spesifik birtakım çevresel şartların sağlanmasına bağlamaktır.

6. Yeni kırsal kalkınma çerçevesi, OTP'nin ikinci ayağı ve yeni kırsal kalkınma politikası Avrupa'nın kırsal alanlarının geleceği için tutarlı ve sürdürülebilir bir çerçeve öngörmektedir. Bu yeni politikanın temel ilkeleri sorumlulukların dağıtılması ve programların üye ülkelerin özel ihtiyaç ve isteklerine göre ayarlanabilecek esneklikte olmasıdır. Paketin üç temel hedefi daha güçlü bir tarım ve ormancılık sektörü Tartışma Avrupa Komisyonu'nun "The CAP reform-A policy for the future" isimli yayınından hareketle yapılmaktadır.

7. İdarenin dağıtılması (decentralization), doğrudan ödemelerin bir kısmı ulusal finansal zarflar halinde dağıtılmaya başlanmıştır. Burada amaç, üye

Ülkelerin kendi inisiyatiflerini kullanarak kaynakları zgr bir Şekilde tahsis etmelerini sağlamaktır.

8. SadeleŐtirme, OTP reformu pek çok alanda sadeleŐtirmeyi öngörmektedir. Komisyon'un amacı idarenin dağıtılması, prosedürlerin sadeleştirilmesi ve herkes tarafından rahatça anlaŐılabilir hale getirilmesidir.

9. Çok-iŐlevlilik, Avrupa kırsal çevresinin dokusunu canlı tutmak için, çok iŐlevli tarım Avrupa'nın tümüne, özellikle de belirli bir takım bölgelere yayılmak istenmektedir. Bunda amaç doğal kısıt ve dezavantajları bir Şekilde tazmin etmek, ve böylelikle kırsal çevrenin ve doğal kaynakların korunmasına imkan sağlamaktır.

SONUÇ

Tarım sektörü ulusal gelire katkısı, toplam aktif nüfus ve tüketim harcamaları içindeki payının yüksekliğinin yanı sıra, beslenme ve sanayi açısından temel ihtiyaç maddelerini üreten bir sektör olması nedeniyle, ulusal ekonomide stratejik bir öneme sahiptir. AB'nin en eski ve kapsamlı ortak politikası olan OTP, tarım alanında üye ülkelerin ekonomi ve politikalarını bütünleştirmek amacıyla oluşturulmuş bir politikadır. Başlangıçta nüfusun gıda tüketimini garanti altına almak ve tarımla uğraşan kesimin refah seviyesini arttırmaya yönelik olarak uygulanan OTP hedeflerine kısa sürede ulaşmış ve hatta 1980'li yıllardan sonra başta süt ve süt ürünleri olmak üzere, birçok üründe fazlalıklar ortaya çıkmıştır. Ancak zaman içerisinde OTP ile verilen tarımsal desteklerin, AB bütçesine giderek daha fazla yük getirmeye başlaması nedeniyle, uygulanan politikaların reformu gündeme gelmiştir.

Tarım getirdiği yükümlülükler çerçevesinde yürütülmesi gereken uyum çalışmalarının en önemli konularından birini oluşturmaktadır. Ancak işleyiş mekanizmaları, kurumsal yapı ve ekonomideki ağırlık açısından AB tarım sektörü ile diğer ülkelerin tarım sektörü arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Buna ek olarak, AB'ye yeni üyelerin katılımı ve OTP'de yapılan reformlar, AB tarımı ve OTP'de önemli değişiklikler yaratmaktadır. Diğer ülkelerin tarımının OTP'ye uyum süreci genel ekonomik ve toplumsal yapı yanında, tarım ile doğrudan ilgili olarak işletme yapısı, üretim, tüketim, fiyat ve pazar politikası, dış ticaret, tarıma dayalı sanayiler, rekabet politikası, teknoloji kullanımı, verimlilik, üretici gelirleri, kendine yeterlilik, mali politikalar, bölgesel ve sosyal politikalar, mevzuat ve kurumsal yapı olmak üzere bir çok konuyu kapsamaktadır.

AB'ye üye olmadan ve mali olanaklardan faydalanmadan, tarım ürünlerinin gümrük birliğine dahil edilmesi ise, tarım sektörünü son derecede olumsuz etkileyecektir. Ancak, AB tarafından yeni genişleme sürecinde, aday ülkeler için henüz gerçekleştirilmekte olan SAPARD kapsamına yeni üyelerin de alınması ortaklık koşullarında uyum için elverişli bir ortam oluşturabilir. OTP'nin diğer ülkelerin tarımı üzerindeki etkisi; tam üyelik öncesinde ve sonrasında olmak üzere düzenlenen senaryolarda, farklı sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle muhtemel bir uyumun sonuçları, büyük ölçüde uyumun ne zaman ve hangi koşullarda gerçekleşeceğine bağlıdır.

Uyum süreci, üyeliğe aday ülkenin üreticisinin AB üreticisi karşısında rekabet gücünün eksik olması nedeniyle üretici refahını olumsuz yönde, tüketici refahını ise özellikle hayvansal ürünlerde daha ucuz, kaliteli ve bol tarım ürünü tüketme olanağı nedeniyle olumlu yönde etkileyecektir. OTP'ye uyum ile ona üye olacak ülkenin tarımı daha koruyucu ve destekleyici bir fiyat ve pazar politikasına kavuşacaktır. Ayrıca uyum sonucu eşitlenecek ürün fiyatları nedeniyle, pek çok tarımsal ve hayvansal ürünlerde fiyat düşmeleri gözlenecektir. Bu gelişme üretimde azalmalara tüketimde ise, artışa yol açacaktır. Dış ticaret içinde tarım ürünlerinin ithalatı ve ihracatından daha fazla olacağı için, bir çok ülkeler tarım ürünlerinde ithalatçı ülke konumuna düşecektir. Bazı ülkeler tarım işletmelerinin yapısal bozukluğu, yetersiz teknoloji kullanımına bağlı düşük verimlilik gibi sorunlar nedeniyle, doğal kaynaklar açısından üstün durumda olduğu geleneksel ihraç ürünleri niteliğinde olan meyvesebze, tütün, ve pamuk gibi ürünler dışında, çoğu tarım ürününde ve özellikle büyükbaş hayvancılıkta AB ile rekabet edemeyecektir. Buna bağlı olarak

tarımsal üretimde ve üretici gelirlerinde beklenen artış gerçekleşemeyecek ve ayrıca, çoğu stratejik tarım ürününde dışa bağımlı olacaktır. Bu nedenle, özellikle verimlilik ve rekabet gücünün artmasını sağlayacak etkin teknoloji kullanımı, tarım işletmelerinin alt yapısının iyileştirilmesi gibi, uygulamalara ağırlık verilmelidir. Yeni üyelerin AB'ye uyum sürecinde önündeki en zor konulardan biri olan tarım sektöründeki çalışmalar, öncelikle bir uyum stratejisi gerektirmektedir. Uyumun başarılı bir şekilde gerçekleşmesi için şu düzenlemeler yapılmalıdır;

1. Kurumsal yapı OTP'ye uyumu sağlayacak ve uygulayabilecek şekilde güçlendirilmelidir. Bu kapsamda, devletin sorumluluğunda olan kırsal ve tarımsal faaliyetler, OTP göz önünde bulundurularak tek ve merkezi bir kuruluş tarafından yerine getirilmelidir. Tarım Bakanlığı çalışanlarına OTP'ye uyum konusunda özel eğitim olanakları sağlanmalı ve bakanlık yetişmiş işgücü ile güçlendirilmelidir. Çalışanların, zamanın büyük kısmını uygulamaya yönelik olarak sahada kullanmaları sağlanmalıdır.
2. Kırsal ve tarımsal sivil örgütlenme (kooperatifler, birlikler, meslek kuruluşları, şirketler vb.) OTP yükümlülüklerini yerine getirebilecek şekilde güçlendirilmelidir. Bu kuruluşlar, yönetim ve finansman bakımından daha bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı ve devletin bu alandaki müdahaleci rolü azaltılmalıdır.
3. Tarımsal üretim yanında, tarıma dayalı sanayiler ve pazarlama kanalları, özellikle tarım borsaları sistemi ve haller geliştirilmeli, ulusal pazarlarda ve topluluk pazarlarında rekabet gücü artırılmalıdır. Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında, topluluk kural ve standartlarına uygun bir yapı oluşturulmalıdır.

4. Bitki ve hayvan sağlığı Őartları ile gıda ve tarım ürünlerindeki kalite ve standartlar, AB seviyesine yükseltilmeli ve sağlık Őartları ile standartların uyumunun denetimi konusunda birlik sistemine uyum sağlanmalıdır.
5. Bitki ve hayvan hastalık ve zararlıları ile mücadele edilerek bunların, ticaretin üstündeki olumsuz etkisi en aza indirilmeli, üretim kalitesinin artırılması için organik tarım uygulamaları artırılmalı, kalite kontrol teknolojileri ile üretilmiş sertifikalı üretim materyalleri kullanılmalı, entegre üretime geçilmeli, Ar-Ge yatırımları artırılmalı, tarımsal eğitim faaliyetleri yaygınlaştırılmalı, ürün işleme ve ambalaj sanayi geliştirilmelidir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

ABDULLAH Aysu. **Avrupa Birliği ve Tarım**, 5.Baskı, Kalkedon yayınları, İstanbul, 2006.

ACAR İnan. **Tarım Politikaları ve Dünya Ticareti**, 4.Baskı, İstanbul, 2006.

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası; Avrupa’da Yenilenme ve Türkiye’ye Etkisi** , 4.Baskı, Ankara, 2004.

BİLDİK Receb. **Hisse Senedi Piyasalarında Donemsellikler ve İMKB Uzerine Ampirik Bir Çalışma**. 2.Baskı, İstanbul , 2000.

Commission of the EC. **“A Common Agricultural Policy for the 1990s”**. European Documentation, Periodical 5/1989, ve Commission of the EC, **Community Public Finance-The European Budget after the 1988 Reform**, Brussels, 1989.

Commission of the European Communities. **European Agricultural Guidance and Guarantee Fund Financial Instrument of the Common Agricultural Policy**, Special Issue of Green Europe, Brussels, 2001.

ERAKTAN Gülcan. **“Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası, Pazar ve Müdahale Politikaları”-in Küreselleşme ve AB ile Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu**, 5.Baskı, Gaziantep, 2003.

ERAKTAN Gülcan. **Tarım Politikasının Temelleri ve Türkiyede Tarımsal Destekleme Politikası**, 4.Baskı, Üzel Yayınları, İstanbul, 2001.

ERAKTAN Gülcan. **Türk Tarım Politikasında AB'ye Uyum Çalışmaları**, İstanbul, 2002.

ERTUĞRUL Cemil. **“Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Reformu ve Türkiye”**, Ankara, 2001.

FEARNE Andrew. **“The History and Development of the CAP 1945-1990.” in: The Common Agricultural Policy**, Ed: C. Ritson, D.R. Harvey, CAP International, 1997.

FENNELL Rosemary. **The Common Agricultural Policy of the European Community**. Its institutional and administrative organisation, Granada Publishing, Allandale, Osmun, Montclair, 1979.

IAN Bache, Stephen George ve Simon Bulmer. ***Politics in the EU***, Oxford University Press, New York, 2011.

IAN Barnes ve Pamela Barnes. **‘Enlargement’**, Michelle Cini, Nieves Perez-Solorzano Borragan (Ed.) , ***European Union Politics***, 3. Baskı, Oxford University Press, New York, 2011.

İÇENER Erhan. **‘Continuity and Change in the EU’s Approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe Compared’**, *Southeast European and Black Sea Studies*, İstanbul, 2010.

KARLUK Rıdvan . **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 3.Baskı, Betaş Yayınları, İstanbul, 2010.

KAZGAN Gülten. **Tarım ve Gelişme**, 12.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.

ÖZGÜVEN Ali. **Ortak Pazar Tarım Politikası ve Türkiye**, Bursa Üniversitesi Basımevi. 1982.

SIBEL Tan , DELLAL İlkay. “**Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası**”, Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, T.E.A.E-BakıF, Mart, 2003.

TRACY Michael. **Agriculture in Western Europe-Crisis and Adaptation since 1880**, Granada Publishing, London, 1982.

UPTON Martin. **Trade in Livestock and Livestock Products: International Regulation and Role For Economic Development**, FAO Livestock Policy Discussion Paper No.6, Italy, 2001.

ÜLKÜ Seda. **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Reformları**, 5.Baskı, İKV Yayınları, İstanbul, 2006.

Makaleler

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Avrupa’da Yenilenme ve Türkiye’ye Etkisi**, 2004

ÇOKGEZEN ,Jale. “**Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye**”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2, 2007.

DACIAN,Cioloş. "**2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası**" Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, Ankara, Temmuz 2012.

ERAKTAN ,Gülcan. "**Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında Değişim Doğrultuları ve Türkiye İçin Önemi** " , Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, 2006.

ERAKTAN,Gülcan. **Türk Tarım Politikasında AB'ye Uyum Çalışmaları**, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı:2 Cilt:4 İstanbul, 2002.

Ertuğrul Cemil"**Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Reformu ve Türkiye**", Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Yayına Hazırlayan: Mustafa Kahramanyol, 16-17 Mart 2001 Türk Ocakları Genel Merkezi-Ankara Ticaret Odası Sempozyum Bildirileri, 2001.

İÇENER Erhan. '**Continuity and Change in the EU's Approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe Compared**', *Southeast European and Black Sea Studies*, Cilt 10, Sayı 2, Haziran 2010.

İktisadi Kalkınma Vakfı, **Topluluk Ortak Tarım Politikasında Reform**, Yayın No: 87, İstanbul, Mayıs 1990

SIBEL Tan , DELLAL İlkey. "**Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası**", Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü Dergisi, T.E.A.E-BakıF, sayı:2, nüsha 1, Cilt:3 Mart, 2003.

SEMERCİ,Arif. "**Tarımsal Verimlilik Düzeyleri İle Avrupa Birliği-Türkiye Tarımı**", Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1,2016

İnternet Kaynakları

Altomonte and Nava, **The Common Agricultural Policy**.

<https://www.elgaronline.com/view/9781843768326.00011.xml?rskey=nxQIx7&result=9>, (Erişim tarihi: 10.05.2017), s.247.

European Commission. **CAP reform - a long-term perspective for sustainable agriculture** 22.04.2004

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_en.htm

(Erişim tarihi:10.05.2017).

European Communities, **Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper**. COM (85) 333, 15,July 1985. (<http://aei.pitt.edu/archive/00000931/>) (Erişim tarihi: 01.05.2017).

International Monetary Fund, **Annual Report 2008, Making the Global Economy Work for all**, file:///C:/Users/Home/Downloads/_ar08engpdf.pdf
Erişim tarih, (01.05.2017)

İKV Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası,

<http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C13S22006/NYHYC C.pdf> (Erişim Tarihi: 05.04.2017)

MİSAFİR KALEM. **Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikası, 2013.**
<http://akademikperspektif.com/2013/03/15/avrupa-birliginde-ortak-tarim-politikasi>.

Rapid-Press Releases-Europa, **CAP simplification: Commission well on the way to meeting target to reduce admin burden in agriculture by 25 percent by 2012,** IP/09/409,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/409>
(Erişimtarihi: 05.06.2017)

Robert Ackrill and Adrian Kay, **The Common Agricultural Policy and the EU Budget.**
http://econpapers.repec.org/article/blacanjag/v_3a56_3ay_3a2008_3ai_3a4_3ap_3a393-411.htm (Erişimtarihi: 05.05.2017)

Sekizinci BYKP, **“Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu”**, 2000,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/158/oik534.pdf> (Erişim tarihi.: 15.05.2017)

Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler özel ihtisas komisyonu raporu.
http://katalog.baskent.edu.tr/client/en_US/default/search/detailnonmodal;jsessionid=CD3F59A9765DC8C50325F3F322CB68A7?qu=Agriculture+--+Economic+aspects.&d=ent%3A%2F%2FSD_ILS%2F0%2FSD_ILS%3A21780~~0~1&ic=true&ps=300 (Erişim Tarihi: 15.04.2017)

Taylan Kıymaz. Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve bunların hammadde temini açısından gıda sanayiine etkileri, 2002.
file:///C:/Users/ACER/Downloads/hammadde%20(1).pdf (Erişim Tarihi: 15.05.2017).