

AVRUPA 2020 STRATEJİSİ DOĞRULTUSUNDA ORTAK TARIM POLİTİKASININ DEĞİŞİM TRENDLERİ VE YÖNELİMLERİ

Ceran ARSLAN OLCAY*

Özet

Birlik içi değişen beklentiler ve dış faktörlerin etkisiyle, Ortak Tarım Politikası (OTP), 2000'li yılların başından itibaren radikal bir değişim süreci içerisine girmiştir. 2007'den itibaren ise yeni bir OTP'ye zemin hazırlanmaya başlanmış, 28 üyeli Avrupa Birliği (AB) için "Avrupa 2020 Stratejisi" nin hedefleri doğrultusunda, 2013 yılından itibaren, daha etkin, basit ve rekabetçi bir OTP'nin uygulamaya koyulması hedeflenmiştir. Yeni OTP'nin geleceğine ilişkin yönelimleri ortaya koymaya çalışan bu çalışmada, öncelikle, AB'nin yeni OTP kapsamında, küresel dengeler ve Birlik çıkarları doğrultusunda nasıl bir politika öngördüğü, bu öngörülerin AB halklarının ihtiyaçları ve beklentileri ile uyuşup uyuşmadığı araştırılmaya, 2020'ye doğru OTP' nin rotasını çizmeye çalışan yaklaşımlar ve "OTP'nin yeni yönelimleri" ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Ortak Tarım Politikası, Ortak Tarım Politikası Reformu, Avrupa Tarımının Geleceği.

Changing Trends and Tendencies of Common Agricultural Policy Towards Europe 2020 Strategy

Abstract

Since 2000's, Common Agricultural Policy (CAP) has been in a period of radical change through the expectations of EU members and effects of international/exogenous factors. Since 2007 re-designing of CAP paved the way to "new CAP" for 28 member EU in the direction of Europe 2020 Strategy. Especially with the rearrangement of CAP tools after 2013, the goal has been a more effective and simple CAP. The aim of this study is to deliver the tendencies of CAP after 2013. Regarding this, the global equilibrium and Union's benefits will be examined to assess to what extent the needs and expectations of the EU citizens have been

* Dr., Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Uzmanı.

** Makalenin Gönderilme Tarihi: 7 Eylül 2016, Kabul Edilme Tarihi: 6 Aralık 2016

taken into account. Moreover, CAP's future scenarios and diversion tendencies will be debated on the way to Europe 2020.

Keywords: *European Union, Common Agricultural Policy, Common Agricultural Policy Reform, Future of European Agriculture.*

Giriş

Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa Birliği (AB) bütünleşmesinin temel unsurlarından biri sayılabilecek, Avrupa tarımını şekillendirmeye yönelik bir hareket planı uygulamasıdır. 1950'de temelleri atılan ve 1958'de yürürlüğe giren OTP, ilk uygulamaya konulduğu 1958'den bugüne, gerek ilkeleri gerekse politika araçları ve temel değerleri bakımından AB'de paradigmatik bir değişim yaşamıştır.

Farklı tarımsal yapı ve politikalara sahip ülkeler arasında uygulanmakta olan OTP, ortak politika olarak da AB politikaları içerisinde ilk sıralarda konumlanmaktadır. Farklılıkların yarattığı zorluklar başta destekleme mekanizmaları ve piyasa düzenlemeleri ile aşılmaya çalışılmış, bu çaba ve uygulamalar da Birlik Bütçesinde oldukça fazla yük oluşturmuştur. Topluluğun ilk dönemlerinde, Avrupalı çiftçilerin üretimi garanti almak adına koşulsuz desteklenmesi, üretim artışının yarattığı arz fazlası, çevrenin zarar görmesi pahasına artan üretim miktarı ve bununla birlikte artan bütçe yükü dikkatleri üzerine çekmiş; küresel değişimin beraberinde getirdiği beklentiler, özellikle sağlam duvarlarla korunan tarım ürünleri pazarı, AB'yi Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) 'nün yaptırımları ile karşı karşıya getirmiştir. Bütün bu unsurlarında etkisiyle, 2000'li yılların başından itibaren bu konuda daha da radikal bir çizgi izlenmeye başlanmış, özellikle 2003 Reformu sonrası, OTP araçlarının değişmeye başlaması, bu değişimin en önemli işaretlerinden birisi olmuştur. 2007 yılından itibaren ise, 28 üyeli bir AB için sürdürülebilir ve kapsamlı büyümeyi hedefleyen "Avrupa 2020 Stratejisi" doğrultusunda yeni bir OTP' ye zemin yaratılmış, OTP araçları etkin ve basit bir duruma getirilerek, yeni bir tarım politikasının uygulamaya konulması hedeflenmiştir. Başka bir ifade ile yeni OTP olarak da nitelendirilebilecek 2013 sonrası Avrupa tarımı, yeniden şekillendirilmek üzere birçok radikal değişim önerileri ile karşı karşıya gelmiştir. Zira Avrupa 2020 hedefleri doğrultusunda, tarımdaki iyileşmenin ekonomik sektörlere yayılması ve büyüme üzerindeki olumlu katkısı açıktır. Dolayısıyla OTP' nin de bu sürece etkisi kaçınılmaz olacak, tarım sektöründeki çiftçilerin gelir düzeyindeki iyileşme, güçlü ve rekabetçi tarıma katkıda bulunacak, dolayısıyla AB ekonomisi olumlu etkilenecektir.

Bütün bu değişim trendleri ışığında en çok tartışılan konu, OTP'nin strajik önemi ve üye ülkeler nezdinde önemidir. OTP'nin yapısındaki ve araçlarındaki değişimin yanı sıra, AB Bütçesi içindeki payının %40'lara

düşmüş olması, “ortak politika olarak önemini koruyacak mı?” sorusunu gündeme getirmiştir. Bu çalışmada, sürece ilişkin veriler ışığında soruya cevap bulunmaya da çalışılacaktır.

Avrupa Birliği'nde Neden Ortak Bir Tarım Politikası?

OTP, Avrupa entegrasyonunun köşe taşı sayılacak bir oluşum olarak değerlendirilmelidir. AB milli gelirin yaklaşık %2'sine, işgücünün %5'ine sahip bir sektörün Birlik Bütçesi'nin yarısına yakın bir yük oluşturması ve buna rağmen bu duruma uzun yıllar göz yumulması anlaşılması oldukça zor bir konu olmuştur. Bu yaklaşımla çiftçilere uygulanan yüksek koruma oranları, hem çiftçilerin piyasa hareketlerine karşı bir kalkan oluşturmuş, hem de tarım ürünlerinin dünya fiyatlarında satılmış olması eleştirilere maruz kalmıştır.

OTP'nin temelleri 1950'li yıllarda atılmış, 2. Dünya Savaşı sonrası tarım dahil birçok sektörde büyük tahribat görmüş olan AB'nin gıda arzının garanti edilmesi, başka bir ifade ile gıda sıkıntısı yaşamamanın önüne geçilmesi amacıyla yola çıkmıştır. Gıda sıkıntısının üstesinden gelmek istemenin yanı sıra, tarım sektörünü çok taraflı olarak iyileştirme girişimlerinin altında, çeşitli unsurların yattığını söyleyebiliriz. Öncelikle, tek pazarın iyi işlemesi için etkin ve düzenli bir tarım ürünleri piyasasına sahip olmak kaçınılmaz olmuştur. O dönemde, kurucu 6 üyenin toplam işgücünün %25'i tarımda çalışmaktaydı. Bu oran, İtalya'da %40'lara kadar çıkarken, Fransa'da %26, Batı Almanya'da %20'lerde seyretmekteydi. Öte yandan Avrupalı çiftçiler, o dönemde güçlü olan Hristiyan demokratların önemli bir seçmen kitlesini oluşturuyordu. Dolayısıyla tarımın politika yapıcıları için göz ardı edilemez bir kitle olduğunu söylemek mümkündür. Zaten Lüksemburg hariç tüm kurucu üyeler halihazırda bir çiftlik-fiyat destek mekanizmasına sahip olduğu için böyle bir düzenlemeye sıcak bakılmıştır. Bu konuda Fransa hükümetinin de göz ardı edilemez bir baskısı olduğunu söyleyebiliriz. Fransa Almanya'nın sanayideki etkinliğine karşın OTP yoluyla Topluluk'ta söz sahibi olmayı öngörmüştür.¹

OTP ile Topluluk ülkelerinin yeterli gıda arzına sahip olması, tarım kesiminin gelir düzeyinin güvence altına alınması, piyasalar arasındaki farklılıkların giderilmesi ve gıda güvencesinin sağlanarak, tüketicilere uygun fiyatlar sunulması hedeflenmiştir. OTP başa çıkılması zor bir politika olarak doğmuş ve her döneminde çeşitli zorluklarla mücadele etmiştir. En zoru da OTP hedeflerinin farklı tarımsal yapı ve politikalara sahip ülkeler tarafından

¹ Andreas Staab, **The European Union Explained**, USA, 2008, Indiana University Press, s.102-103, The Treaty of Rome 1957, < <http://eurotreaties.com/rometreaty.pdf> >, (07/10/2013).

uygulanmaya çalışılıyor olmasıdır.² Öte yandan, OTP'nin, tarımsal üretimi düzenleme misyonunun yanı sıra bütünleşme sürecine katkısı da göz ardı edilemez. Zira Avrupa ülkeleri birçok teknik altyapısı olan bir alanda birlikte hareket etme kabiliyetlerini de ortaya koymaktadırlar.³

OTP bütün bu hedefler ve çelişkiler doğrultusunda, Avrupa tarımı için ortak bir politika belirlenmesi amacıyla, 1 Ocak 1958 yılında yürürlüğe girmiş ve Topluluğun Kurucu Antlaşması (Roma Antlaşması) ile OTP'nin yasal temelini oluşturan ilkeler belirlenmiştir. Roma Antlaşması'nın 39. maddesi ile OTP'nin temel amaçları; tarımsal verimlilik, çiftçilere adil yaşam standardının sunulması, istikrarlı piyasalar ve buna bağlı olarak gıda arzının güvenliği ve tüketicilere makul fiyatların sunulması olarak belirlenmiştir. OTP'nin çıkış noktası olan bu hedeflerle ilgili olarak, çiftçilere adil yaşam standardının sağlanması ve tüketicilere makul fiyatların sağlanması hedefinin çeliştiğini söylemek mümkündür. Çiftçi gelirlerinin önemli bir kısmı gıda fiyatlarından kaynaklanmaktadır, fiyat artışı da çiftçilerin yaşam standardını iyileştirmektedir.⁴ Bu çelişkinin OTP'nin her aşamasında reform ihtiyacını oluşturan sebepler arasında, doğrudan ya da dolaylı bir biçimde karşımıza çıkacağını söylemek mümkündür.

OTP'nin Yol Haritası

OTP 1958 yılında yürürlüğe girmiş, 1962 yılında uygulanmaya başlamıştır. Ön hazırlıklar yapıldığı ve kuralların oluşturulduğu 1958-1962 yılları arasında üye ülkeler kendi ulusal politikalarını uygulamışlardır. 1962 yılında, OTP'nin yürürlüğe girmesi ile üye ülkeler arasındaki gümrük vergileri ve kotalar kalkmış, tarım ürünleri ticareti kolaylaşmış ve üçüncü ülkelere ortak tarife uygulaması başlamıştır. OTP kapsamında AB'nin, tarım sektörü içerisinde yer alan üretici kesimin, oluşabilecek bir fiyat dalgalanmasından korunması, etkilenmemesi ve tarımda oluşabilecek ürün yetersizliğinin önüne geçilmesi amacıyla ciddi yaptırımlar uygulanmıştır. Özellikle piyasa içerisinde tarım sektörünün bu dalgalanmalardan zarar görmemesi için kalıcı düzenlemeler yapılmış ve üretici sürekli desteklenmiştir. Bu düzenlemeler ile tarım sektörünün uğrayacağı sorun ya da zararın önüne geçilmesi amacıyla piyasalarda oluşan dalgalanmalara müdahale edildiği de görülmektedir. Bu doğrultuda özellikle '90'ların sonuna kadar çeşitli destekleme mekanizmalarıyla çiftçiyi memnun etme politikası izlenmiştir. Reform süreçlerinin ilki, İrlandalı Tarım Komiseri McSharry'nin önerileri ile 1992 yılında başlamıştır. Mcsharry reformları,

² Ahmet Şahinöz, **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1993, s: 5-6.

³ Gökhan Kilit, AB Ortak Tarım Politikası ve Reform Çalışmaları, **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**, sayı 52, Mayıs 2012, s. 31.

⁴ Andreas Staab, 2008, **a.g.e.**, Indiana University Press, s.102.

tarımın AB Bütçesi'ndeki yükünün artmasının yanı sıra, ticari ortakların ihracatlarının AB'nin tarım ürünlerine sağladığı sübvansiyonlar karşısında zarar gördüğü gerekçesi ile oluşan dış baskıdan ortaya çıkmıştır. Mcsharry reformlarının çıkış noktası taban fiyatlarını dünya fiyatları seviyesine çekmek olmuştur. Reformların politikaları etkileme gücü olan çiftçiler tarafından kabul edilebilmesi için de, ürün desteklerinin yerini dolduracak "doğrudan ödemeler" öngörülmüştür.⁵

2004 yılında on, 2007 yılında da iki yeni ülkenin katılımıyla, gerek tarım nüfusunun artması, gerekse kırsal alanların genişlemesi, OTP'nin günümüz koşullarına göre şekillenmesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Ayrıca, son 25 yılın en önemli eleştirilerinin başında gelen, AB Bütçesi içindeki tarım harcamalarının payı, azalma yönünde bir seyir izlese de, OTP göz önünde olmaya devam etmiştir. Tablo 3'de de görüldüğü gibi, 2004 yılından sonraki büyük genişleme dalgası ile Avrupa tarımının ve kırsal alanların yapısı önemli bir değişime uğramıştır. Bununla birlikte, OTP harcamalarının, AB Bütçesi'ndeki azalan payına rağmen, OTP'nin değişmesi ve dönüşmesi yönündeki baskılar artarak devam etmiştir. Tablo 3, 4 ve grafik 1, 2000 yılı sonrası AB tarımının yapısındaki değişimi ve tarım harcamalarının AB Bütçesi karşısındaki durumunu özetlemektedir.

Tablo 1: OTP'nin Temel Göstergeleri ve Yapısal Değişimi

Milyon €	2003 (AB 15)	2013 (AB 28)	2014 (AB 28)
Gayrisafi hasıla -AB 28	10.151.451	13.529.099	13.473.801
Tarım ürünleri hasılası	286.372	411.780	401.950
Tarım ürünlerinin gayrisafi katma değeri	148.125	162.219	158.742
Tarım ve hayvancılıktan sağlanan katma değer (% toplam katma değer)	2	1,7	1,7
	AB 12	AB 15	AB 28
Tarımsal İşgücü/kişi	17.662.000	20.292.000	25.474.520
Kırsal Alan Yüzölçümü (km ²)	1.086.298	3.236.260	4.406.795
Kırsal Alan Gayrisafi Katma değeri (milyon €)	836.661	8.688.098	9.524.753
Tarım Ürünleri Hasılası Katma Değeri (milyon €)	21.076	148.125	158.742

Kaynak: Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012, <http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm>, (15/11/2014); Output of the agricultural industry, <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tag00102&language=en>>, (20/01/2015); EU Commission, Agriculture in the European Union-Statistical and Economic Information, 2003.

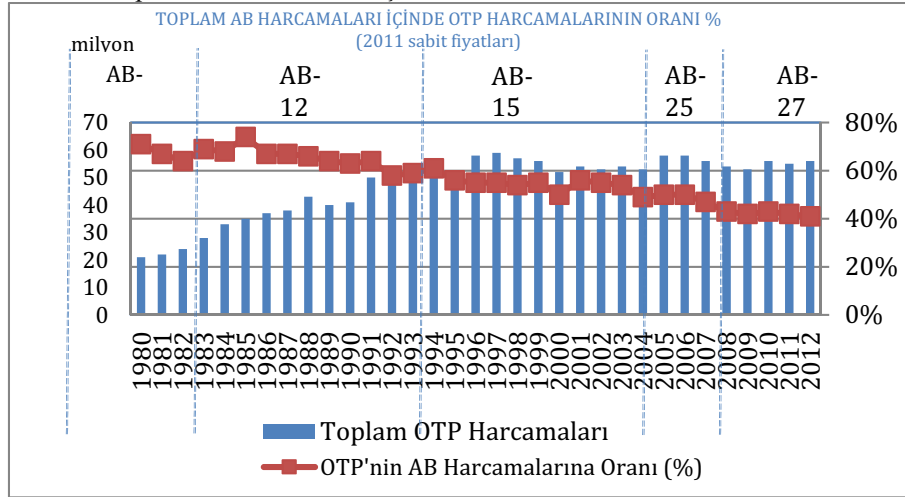
⁵ Gülcan Eraktan, "Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikası", in Avrupa Birliği Politikaları (Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu, (ed)), İmaj yayınevi, Ankara, 2007.

Tablo 2: AB Bütçesi içinde OTP Harcamaları

Yıl	1968	1975	1980	1990	1996	2000	2014
AB Bütçesi	1.488	5.817	15.857	44.378	82.015	77.879	134.318
OTP Harcamaları	1.292	4.404	11.940	28.422	43.043	41.844	55.883
OTP /AB Oranı (%)	87	73	82,60	65,60	55,20	54	41

Kaynak: Ragıp Şahin, Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, Ankara, 1998, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü; EU Commission, Agriculture in the European Union-Statistical and Economic Information, 2014.

Grafik 1: Toplam AB Harcamaları içinde OTP Harcamaları



Kaynak: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf>, (10/11/2014).

2020 Avrupa Stratejisi'ne Doğru Ortak Tarım Politikası

2007'den 2013'e Değerlendirme

1992'den bu yana gerçekleşen tüm reform süreçlerinde tarımın AB Bütçesi'ndeki payı ve bu konudaki eleştiriler sürekli gündemde olmuştur. 2007-2013 mali planının yürürlüğe girmesi ile OTP'de yeniden daha radikal bir süreç başlamış, 2013 sonrası için "yeni bir OTP" tasarlanması gündeme gelmiştir. Bu dönemde de durum analizi ve gelecek senaryolarını içermesi hedeflenen "sağlık taramaları" adı verilen çalışmalar ön plana çıkmıştır. Bu dönemde, 2007'de dünya gıda fiyatlarının yükseldiği dönemde, Romanya ve Bulgaristan'ın da katılımına rağmen, AB'nin tasarruflarının fazlalığı, mali disiplinin ikinci plana itilmesine vesile olmuş ve öncelikli motivasyon aracının bütçe olmadığına vurgu yapmıştır.

Sağlık taraması çalışmaları sonucunda ortaya çıkan görüşler doğrultusunda, öncelikle; ilave modülasyon tedbirleri⁶ sonucu kaynakların üye devletler arasında yeniden dağılımına rağmen tarımın bütçedeki payının 2013'e kadar muhafaza edilmesi, ikinci olarak da, 2012 itibariyle OTP desteklerinin tamamen üretimden bağımsızlaştırılması görüşü ön plana çıkmıştır. Bu çalışmalar sonucunda doğrudan destekleme mekanizmalarını düzenleyen 29 Eylül 2003 tarihli ve 1783/2003 no'lu Konsey yönetmeliği, revize edilerek 19 Ocak 2009 tarihli ve 73/2009 no'lu Konsey Yönetmeliği ile değiştirilmiştir.

Farklı bir yöne doğru ilerlemeye çalışan OTP'de elbette farklı ülkelerden farklı sesler yükselmektedir ve yükselmeye de devam edecektir. Özellikle tarımın ülke ekonomilerindeki payı ve üretim ölçekleri bu farklılıkları yaratan en önemli unsurların başında gelmektedir. Örneğin; İngiltere ve Hollanda OTP'nin alışlagelmiş piyasa araçlarının ortadan kalkması gerektiğini ve doğrudan ödemelerin geçiş dönemi boyunca toplumsal beklentilere yönelmesi gerektiğini savunurken AB Bütçesi'nin tarıma ayrılan payı konusunda görüş ayrılığı yaşamaktadırlar. İngiltere, tarıma ayrılan bütçenin azaltılması gerektiğini önermekte, Hollanda ise daha temkinli yaklaşarak eş-finansman seçeneklerini gündeme getirmektedir.⁷

OTP ile ilgili en baskın önerilerin olduğu ülkelerden biri olan Fransa, Sarkozy aracılığıyla 2007 yılında dile getirdiği önerilerinde dört temel hedefi vurgulamıştır. Bunlar; Avrupa'nın gıda güvencesi ve bağımsızlığı, küresel gıda dengesine katkı, kırsal denge ve iklim değişikliği ile çevre koşullarının iyileştirilmesidir. Ayrıca Fransa bu süreçte OTP'nin temel ilkelerinin (topluluk tercihi, finansal bağımsızlık ve ortak pazar) muhafaza edilmesi gerektiği görüşünü savunmuştur.⁸ Zira Fransa gelecekte de güçlü bir OTP'nin varlığı görüşünü sürdürmektedir. Özellikle birinci sütunun⁹ etkinliğinin azaltılması ile ilgili olarak, OTP'nin şimdiki konumunun muhafaza edilip tekrar meşrulaştırılmasını başka bir ifade ile hukuki ve politik anlamda OTP'nin gerekliliğini vurgulayacak yeni yollar arayarak 2013 sonrasına temkinli yaklaşılması gerektiğini savunmaktadır. MDA ülkelerinin bu konudaki genel beklentisi, 2013 sonrası hedefler

⁶ Modülasyon yöntemiyle kırsal kalkınmaya desteğin artırılması ve bu amaçla, 5000 Avro'dan fazla ödeme alan bütün çiftçilerin gelirlerinin yıllık % 5 azaltılıp, bu kesintilerin kırsal kalkınmaya aktarılması öngörülmektedir.

⁷ Arlindo Cunha, Alan Swinbank, An Inside View of the CAP Reform Process, New York, Oxford University Press, 2011, ARLINDO, C.SWINBANK, A. An Inside View of the CAP Reform Process, New York, Oxford University Press, 2011,s. 197-198.

⁸ Cunha with Swinbank, *ibid.*, 2011, s. 197-198.

⁹ Macsharry Reformu sonunda OTP, Pazar Politikaları ve Kırsal Kalkınma Politikaları olarak iki sütun üstüne oturtulmuştur.

doğrultusunda desteklemelerin dağılımının istikrarlı, adil ve sistemli bir şekilde yapılması, AB genelinde adil rekabeti destekleyen ve sürdürülebilir tarıma dayalı basit ve benzer yöntemlerin kullanılması şeklinde olmuştur.

2008 yılında Brüksel’de gerçekleştirilen seminerde, Finansal Programlama ve Bütçe’den sorumlu Komisyoner Dalia Garybauskite, AB’nin gelecek bütçe planlarının ağırlık noktasının değişmesini; rekabetçilik, çevre, enerji gibi Avrupa’ya “katma değer” sağlayacak alanlara kayılması gerektiğini vurgulamıştır. Garybauskite’e göre, özellikle Fransa’nın muhafazakar yaklaşımından farklı olarak, tarıma ayrılan pay azaltılmalı, 1. Sütun yani doğrudan yardımlar aşamalı olarak ortadan kaldırılmalı, 2. Sütunu oluşturan kırsal kalkınma da OTP’den bölgesel ve uyum politikasına kaydırılmalıdır.¹⁰

Özetle, sağlık taraması bugüne kadar yapılan çalışmaların, politikaların uygunluğunun değerlendirildiği, farklı fikir ve görüşlerin ortaya koyulduğu 2013 sonrası için öngörülen radikal değişime zemin hazırlanmaya çalışılan bir süreçtir. Bu süreçte üye devletlerin çoğunluğu, piyasa ve gelir desteği olmayan radikal bir reforma sıcak bakmamaktadır. Bununla birlikte yeni üye devletler OTP’nin farklı bir ödeme sistemi ile muhafaza edilmesinden yanadır. Uzun bir geçmişi ve temelleri olan OTP bu değişim sürecinde farklı görüşleri göz önünde bulundurarak ortak payda da buluşturmaya çalışsa da, bu süreçte avantajlı ve dezavantajlı ülkeler olmuştur. Sağlık taraması çalışmalarından ortaya çıkan bir görüş de, OTP’nin geleceğinin bütçe etkisinin yanısıra, daha geniş bir perspektifle şekillenecek olmasıdır. OTP’nin geleceği öncelikle toplumun istekleri ve öncelikleri doğrultusunda şekillenecektir. Başka bir ifade ile ekonomik, sosyal ve siyasi bağlamda daha pragmatik yaklaşımla değerlendirilecektir. Zira bugünün tarımsal aktiviteleri iklim değişikliği, artan dünya nüfusu ve dünya fiyatlarındaki belirsizlik gibi unsurlarla kuşatılmıştır. Her ne kadar sağlık taraması çalışmaları ile önemli bir aşama kaydedilmiş de olsa, birçok sorun tam anlamıyla çözülememiş, çözüm sürecinin 2013 sonrası devam etmesi öngörülmüştür.

2020’ye Doğru OTP Ajandası

Sağlık taraması çalışmaları sonrası, çeşitli mihenk taşları olarak nitelendirilen 2013 sonrası gerçekleşen faaliyetler, OTP’nin yönünün belirlenmesi çalışmalarını yönlendirmede önemli rol oynamıştır. Kamuoyu araştırmaları, Avrupa 2020 Stratejisi¹¹ doğrultusunda hazırlanan Komisyon

¹⁰ Cunha with Swinbank, a.g.e., 2011, s. 196.

¹¹ Küreselleşen dünyada AB de kendi pozisyonunu hem ekonomik hem de siyasi olarak güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bu doğrultuda, dünyadaki değişimler, ekonomik krizler,

Tebliği, etki analizi çalışmaları ve Komisyonun resmi önerileri en önemli mihenk taşları olarak nitelendirilebilir.

12 Nisan 2010 - 11 Haziran 2010 tarihleri arasında yapılan OTP'nin geleceğine yönelik kamuoyu araştırması ve takip eden konferansın sonuçları 2020 Stratejisi doğrultusunda, 2013 sonrası için yeniden dizayn edilen "yeni OTP" için yol haritasının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda vatandaş, çiftçi, çeşitli düşünce kuruluşları, araştırma enstitüsü ve düşünce kuruluşları, yatırımcılar ve arazi sahiplerinden oluşan 5700 kişiye yöneltilen ve bağımsız uzmanlar tarafından değerlendirilen,

- Neden bir OTP'ye ihtiyaç var?
- Vatandaş tarımdan ne bekliyor?
- OTP'nin neden bir reforma ihtiyacı var?

sorularına cevap aranarak sürecin gidişatı, ihtiyaçlar ve beklentiler doğrultusunda daha sağlıklı bir rota çizilmesine çalışılmıştır. Öncelikle katılımcılar AB düzeyinde bir politikanın ulusal ve bölgesel politikalardan daha etkili olduğu yönünde buluşmalar da, ortak politikanın yönünün değiştirilmesi sonucu çıkmıştır. Bu doğrultuda katılımcıların öncelikli beklentisi gıda güvenesinin sağlanması ve rekabet koşullarının iyileştirilmesidir. Ulaşılabilir ve şeffaf fiyatlar ile kırsal kalkınmanın desteklenmesi de katılımcıların diğer önemli beklentilerinin başında gelmiştir. Araştırma sonucunda, katılımcıların "OTP'ye neden reform gerekli" sorusuna cevabı, desteklemelerle ilgili eşitlik, gıda tedarik zincirinin işleyişinin iyileştirilmesi, AB tarımının dünyadaki yerinin sağlamlaşması şeklinde olmuştur. Ayrıca iklim değişikliği, küresel talep karşısında alınması gereken önlemler ve çevre, sağlık ve kalite standartları da vurgulanmıştır.¹² Özetle bu araştırmadan, AB'de tarımın uluslararası bir yapıyla yönetilmesi yönündeki görüşün hala korunduğu, ancak bu güne kadar süregelen politika araçlarının yerini farklı önceliklere hizmet eden araçların alması gerektiği yönünde bir sonuca ulaşılmıştır.

2020 Stratejisi doğrultusunda, 18 Kasım 2010 tarihinde hazırlanan Komisyon Tebliği de OTP reformu için önemli belgelerden biridir. 2014-

küreselleşmenin getirdiği problemler ve çevre konuları göz önünde bulundurularak "Avrupa 2020" adıyla bir yol haritası çizilmiştir. Avrupa 2020 AB'nin büyüme stratejisi olarak planlanmış; kısa vadede ekonomik krizlerin üstesinden gelmeyi, uzun vadede istihdamı artırmayı, üretkenliği ve sosyal uyumu hedeflemektedir. Akılcı, içsel ve sürdürülebilir büyüme sloganıyla yola çıkan AB, istihdam, eğitim, sosyal katılım, araştırma geliştirme, iklim ve enerji kaynakları konularında iyileştirme hedeflemektedir.

¹² Tha CAP after 2013- Your ideas matter, EU Commission Agriculture and Rural Development <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf>, (01/03/2013).

2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve süreci göz önünde bulundurularak hazırlanan Tebliğ, OTP'nin 2013 sonrası için hedeflediği değişimde büyük önem taşımaktadır. 12 Nisan 2010 -11 Haziran 2010 tarihlerinde yapılan kamuoyu araştırması da bu Tebliğin hazırlanmasında büyük önem taşımaktadır. Araştırma sonuçlarının yanısıra, tebliğ hazırlanırken Avrupa 2020 Stratejisi'nde ön plana çıkan;

- Akılcı büyüme: bilgi birikimi ve yeniliğe dayanan ekonomi,
- Sürdürülebilir büyüme: kaynak etkin, rekabetçi ekonomi,
- Kapsayıcı büyüme: Yüksek istihdama sahip, sosyal ve bölgesel tutarlılık sağlayan ekonomi,

hedeflerine ulaşmaya hizmet etmesi ve bu hedeflerle paralellik göstermesi beklenmektedir.¹³ 2020 Stratejisi'nden beklenen Avrupa tarımının karakterini belirleyecek faktörlerin tanımlanmasıdır. Bu bağlamda senaryo, 2020'ye kadar ekonomik, sosyal ve çevre odaklı beklentiler doğrultusunda, OTP'nin şekillendirilmesi olacaktır. Bu doğrultuda hazırlanan Komisyon Tebliği de kuramsal bir tartışma ortamı yaratarak, gelecekte ihtiyaç duyulacak yasal önerilere zemin hazırlamak üzere oluşturulmuştur. Tebliğ'de tarım ve kırsal alanların geleceği için daha yenilikçi bir yaklaşımla stratejik düşünceyle hareket edilmesi kararı vurgulanmıştır. Güçlü bir ortak politikanın doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınmadan oluşan iki sütundan oluşacağı tekrar vurgulanmış bu bağlamda öncelikle çevre ve su yönetimi, hayvan sağlığı ve refahı, bitki sağlığı ve kamu sağlığı gözetilerek Avrupalı tüketicilere kaliteli ürün sunulmasının ve ürün çeşitliliğinin sürdürülmesinin ve doğal kaynakların yönetiminin de kırsal dokunun korunması konusundaki önemine dikkat çekilmiştir.

OTP reformuna yönelik çalışmalar rekabet gücünün iyileştirilmesi, kaynakların daha etkin kullanımı, Avrupa halkına daha iyi standartlarda ürün ve hizmet sunulması anlamına gelmektedir. Avrupa toplumu için tarım, ekonomiye katkısı düşünüldüğünde oldukça önemlidir. Zira tarımsal üretimin azalması ve tarıma bağlı sektörlerdeki işgücünün azalacak olması da işsizliği artırıp, satın alma gücünü azaltarak milli geliri olumsuz yönde etkilemektedir.

2013 sonrası OTP'sinin hedeflerinde ise 2020 stratejisi doğrultusunda, rekabet gücü, nitelik ve tüketici memnuniyetinin ön plana çıktığı

¹³ Com(2010) 672, Commission Communication on the CAP towards 2020, 18.11.2010, <<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/>>, (10.05.2013) .

gözlenmektedir. Ayrıca 2020 Stratejisi doğrultusunda OTP'nin hedeflerinde akılcı büyüme, sürdürülebilir büyüme ve kapsayıcı büyüme unsurlarına katkıda bulunacak doğrultuda hareket edilmiş, reform için gerekli politika araçları bu doğrultuda şekillenmiştir.

Akılcı büyüme için öncelikle bilgi teknolojilerinin iyileştirilmesi, ürünlerin katma değerinin ve kalitesinin artırılması, yeşil tarıma yönelik teknolojilerin kullanımının yaygınlaşması, kırsal alanlara yapılacak yatırımın ve inovasyonun desteklenmesi gerekmektedir. Böylece kaynak etkinliğinin ve rekabet gücünün artması sağlanarak akılcı büyümeye hizmet edilecektir. Bunlara ek olarak yenilenebilir gıda arzı, sürdürülebilir arazi yönetimi, yeşil tarıma katkı çerçevesinde bio-çeşitliliğin azalmasına olan duyarlılığın artması da sürdürülebilir büyümeye hizmet edecektir. Kırsal alanlardaki potansiyelin açığa çıkarılarak, yerel piyasaların ve buna bağlı olarak da istihdamın iyileştirilmesi, böylece çiftçilerin gelir düzeylerini yükseltmek suretiyle kırsal ekonominin iyileştirilmesi de yerel aktörlerin gücünü artırıp kırsal ekonomiyi canlandıracak, kapsamlı büyümeye hizmet edecektir. Böylece hem kırsal bölgelerin kimliklerinin hem de kırsal alanların sosyal dokusunun korunmasına hizmet edilmiş olacaktır.¹⁴ Bütün bu unsurlar bağlamında politika araçları olarak; doğrudan yardımlar/ödemeler, piyasa düzenlemeleri ve kırsal kalkınma politika araçları ön plana çıkmaktadır.

Doğrudan Ödemeler

2013 sonrası OTP'yi şekillendiren başlıca beklentilerin başında desteklerin dağılımında adil, etkin ve şeffaf uygulama geldiği için ödeme sisteminin yeniden yapılandırılması ve basitleştirilmesidir. Örneğin; temel gelir desteği ve tavan uygulaması en önemli unsurlardan biridir. Arazi sahiplerine değil, çiftçilere ödeme yapılmasına yönelik bir görüş ortaya koyulmuş, büyük işletmelere yönelik üretimden bağımsız tavan uygulaması ve ortalama minimum payın üye ülkelerdeki çiftçilerin alması da adaletli dağılım için gerekli görülmüştür. Böylece üretimden bağımsız olarak tüm çiftçilerin çapraz uyum şartlarını yerine getirdiği takdirde bir destek alması mümkün olacaktır. Küçük işletmelerin, uygulamaya yönelik idari engellerin kaldırılması ve çeşitli özel destek mekanizmaları oluşturularak desteklenmesi de rekabet gücünü artırmak suretiyle kırsal alanların canlanması açısından önemli görülerek, bu konuda da bir değişimin

¹⁴ Commission Communication on the CAP towards 2020, **a.g.m.**, 18.11.2010, s. 6; Gülcan Eraktan, Ortak Tarım Politikası'nda Reform Arayışları, **Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar**, 2011, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 300-303.

gerekliliği vurgulanmıştır. Çapraz uyumun otesinde, yeşil tarıma yönelik çalışmalara zorunluluk getirilmesinin doğrudan ödemelerin kriterlerinden biri olmasının gerekliliğine dikkat çekilmiştir.¹⁵

Piyasa nlemleri

Alışılagelmiş retim odaklı piyasa önlemlerini, piyasa koşullarına ve sinyallerine göre üretim yapmayı teşvik eden bir yapıya dönüştürme görüşü alışılagelmiş piyasa araçlarının devamına yönelik bir görüş de varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Değişim doğrultusunda piyasa araçlarının etkinliğinin artırılması adına piyasa koşullarının daha esnek hale getirilmesi, kriz yönetimine ilişkin iyileştirmelerin yapılması güvence ortamını artıracaktır.

Piyasa düzenlemelerine yönelik başka önemli bir girişim de “güvenlik ağı” mekanizmasının yaratılması olmuştur. 2007 sonrası dünyada yaşanan gıda krizine karşı, ABD’nin de farkındalık yaratması ile dikkat çekilen bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır. AB’de gıda arzının srekliiliğini sağlamak amacıyla, ihtiyaç halinde geleneksel piyasa mekanizmalarına başvurulabilecek bir “güvenlik ağı” sistemi yaratmıştır. Böylece, kamu ve özel sektör stoklarının oluşmasına devlet katkı verebilecek, fiyat dalgalanmalarına karşı da bir B planı muhafaza edilmiş olacaktır. Zira tarım sektörü, gerek iklim koşulları, gerekse ekonomik konjonktürün değişmesi gibi durumlara karşı zaman zaman oldukça kırılgan olabilmektedir.¹⁶

Kırsal Kalkınma

OTP’nin ikinci ayağı olarak kırsal kalkınma 2020 stratejisi bağlamında da en temel politika araçlarından biri olmaya devam etmektedir. Kırsal alanlarda istihdam potansiyelinin artırılması, çiftçilerin gelir düzeylerini iyileştirmek suretiyle kırsal ekonomiyi canlandırmasına ve yerel aktörlerin güçlenip kapsamlı büyümeye hizmet etmesine vesile olacaktır. Böylece hem kırsal bölgelerin kimliklerinin hem de kırsal alanların sosyal dokusunun korunmasına hizmet edilmiş olacaktır. Ayrıca doğal kaynakların yönetimi, sürdürülebilir arazi yönetimi, ormanların korunması ve evresel

¹⁵ Eraktan, **a.g.m.**, 2011, s.301-302; Commission Communication on the CAP towards 2020, **a.g.m.**,18.11.2010, s. 8-9; zgr alışkan, 2013 sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası: Avrupa Komisyonu’nun Reform nerileri üzerine bir Değerlendirme, **Erciyes Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:38, Haziran-Aralık 2011, s. 153-154.

¹⁶ Ahmet şahinöz, **Neolitik’den Günümüze Tarım Ekonomi ve Politikaları**, Ankara, 2011,Turhan Kitabevi, s.317.

sürdürülebilirliğin sağlanması AB'nin dünyadaki değişimleri yakından takip etmesi ve oluşabilecek sorunlardan duyduğu kaygılar nedeniyle önemli politika başlıkları olmaya devam edecektir. Özellikle 2011 yılından bu yana dünyada ve Avrupa'da ekonomik krizlerin ön planda olması, iklim değişiklikleri ve bu süreçlerin tarım sektörüne etkisi kırsal kalkınma ayağının önemli unsurları olmuşlardır.¹⁷ Kırsal kalkınma kapsamında yatırımların teşviki, yenilikçilik anlayışının güçlenmesi ve ar-ge faaliyetlerine destek verilmesi gibi alışlagelmiş yaklaşımların yanı sıra DTÖ yeşil kutu önlemleri içinde üretimin azalmasıyla çiftçiyi gelir kaybı riskine karşı korumayı amaçlayan "risk yönetimi araç kiti" olarak tanımlanan sigorta ve karşılıklı fonlar öngörülmektedir. Böylece piyasa araçlarının yerini tarım sigortaları alacaktır.¹⁸

OTP'nin Geleceğine Yönelik Analiz ve Değerlendirmeler

2014-2020 Çok Yıllı Mali Planı ile 2013 sonrası için yapılan tarımla ilgili reform çalışmalarının aynı döneme gelmesi tesadüf değil, 2013 sonrası AB Bütçesi oluşturulurken, OTP'nin de yeniden şekillendirilmesi ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Harcamaların dağılımı ve planlanmasının yeniden belirlenecek olması, son 12 üyenin doğrudan gelir desteğinin daha adil dağıtılmasına yönelik beklentilerine cevap arayacaktır. Başka bir ifade ile tarım harcamaları, bütçe kalemleri arasında yerini alırken, OTP'nin meşruiyeti, yasal kabulü yeniden teyit edilmiş olacaktır.¹⁹

Bütçe görüşmelerine paralel olarak, önemini korumuş gündem maddesi hiç kuşkusuz OTP'nin geleceğinin temelinde sürdürülebilirliğin yattığı fikri olmuştur. Gıda sektörünün devamlılığı ve yer altı kaynaklarının iyi yönetilmesi için rekabet gücünün ve yönetim kapasitesinin devamlılığının sağlanması gerekmektedir. Zira AB tarımını reform sürecine zorlayan etkenlerin en önemlilerinden biri dünya ekonomisindeki ve tarımındaki değişimlerle AB tarımının yüzleştiği sorunlar ve beklentilerdir. 2004-2010 aralığında AB tarım ürünleri, dünya fiyatlarının 1986 -2003 aralığındaki ortalamaya kıyasla %50 artmış, bununla birlikte enerji fiyatlarında da yaklaşık %220 civarında bir artış gözlenmiştir.²⁰ Bu göstergeler üretim

¹⁷ EU Commission 2011 Management Plan, <http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/mana.g.ement-plan-2011_en.pdf>, (12/12/2013), s. 30-31.

¹⁸ Eraktan, **a.g.m.**, 2011, s.303; Commission Communication on the CAP towards 2020, 18.11.2010, s. 11.

¹⁹ Alan Matthews, How might the EU's Common Agricultural Policy affect trade and development after 2013?, December 2010, <<http://ictsd.org/i/publications/97803/?view=document>>, (01/02/2013), s. 6.

²⁰ Matthews, **ibid.**, s. 7.

faktörlerine bağlı büyüme hızını yavaşlatırken, tarım ürünleri piyasasının kırılabilirliğini artırmıştır. Bu doğrultuda rekabet gücünün artırılması önem kazanmaktadır ki bu da kapsamlı ve yeni politik düzenleme ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Özetle bundan böyle tarım politikasının geleceğinin, AB nüfusunun ve sınırlarının ve hatta AB ekonomisini şekillendiren diğer unsurların, yarısından fazlasını etkileyeceği ve gıda güvencesi ve sağlığının korunması, çevrenin korunması ve iklim değişikliğinin gözetilmesi kriterleri ekseninde şekilleneceği üzerinde durulmuştur.

Etki Analizi Çalışmaları ve Mevcut Durum ile Strateji Analizleri

20 Ekim 2011 tarihinde 2020 stratejisi bağlamında, OTP'nin geleceğinin nasıl şekilleneceğine dair değişik politika seçeneklerinin potansiyel etkilerinin nasıl olacağına dair etki analizi çalışması yapılarak bu seçenekler değerlendirilmiştir. Bu bağlamda etki analizi yapılarak politika araçları ve seçenekleri belirlenmiştir.

Etki analiz çalışmaları kapsamında, OTP'nin, akılcı ve sürdürülebilir büyüme hedefleri doğrultusunda politika araçlarının şekillendirilmesine yönelik olarak çeşitli yaklaşımlar belirlenmiştir. Bu yaklaşımlar doğrultusunda Tablo 9'da görüldüğü gibi etkinliği değerlendirilmek üzere üç farklı senaryo ortaya koyulmuştur. Bu senaryolar tablonun 1.Sütununda belirtilen üç temel politika aracı olan doğrudan yardımlar/ödemeler, piyasa düzenlemeleri ve kırsal kalkınmayı düzenleyen Konsey Yönetmelikleri doğrultusunda şekillenmiştir. Kapsamlı senaryo seçeneklerinin oluşturulmasındaki en önemli gerekçe kuşkusuz değişik senaryoların değişik unsurlarını bir araya getirerek, etkilerinin incelenmesi yöntemiyle karar alma süreçlerine katkıda bulunulması ve olası politika seçeneklerinin olgunlaştırılmasıdır.

Tablo 9: 2020'ye Doğru Etki Analizi Kapsamında OTP Araç ve Yöntemleri

	Piyasa araçları (1234/2007 sayılı Konsey Yönetmeliği)	Doğrudan ödemeler (73/2009 sayılı Konsey Yönetmeliği)	Kırsal Kalkınma (1698/2005 sayılı Konsey Yönetmeliği)
Düzenleme- OTP'nin kazanımlarının üzerinde durulması ve eksikliklerin vurgulanması	Var olan araçların basitleştirilmesi ve rekabet kuralları çerçevesinde çiftçilerin işbirliğinin artması	Çapraz uyumun iyileştirilmesi ve desteklerin yeniden dağılımı	Rekabet, inovasyon ve çevre için bütçeden daha cömert bir katkı
Entegrasyon-OTP için hedefe yönelik değişiklik	Var olan araçların basitleştirilmesi ve gıda tedarik zincirlerine önem verilerek çiftçilerin pazarlık gücünün artırılması	Doğrudan ödemelerin yeşil tarım odaklı yeniden dağıtılması ve çapraz uyumun güçlendirilmesi	Üye devletler arasında yeniden dağılım/inovasyon, iklim değişikliği ve çevrenin korunması belirleyici unsurlar. Ortak strateji hedeflemesi
Yönlendirme-OTP müdahalelerinin çevresel faktörlerden dolayı sınırlanması	Yürürlükten kalkıyor	Ortadan kaldırılıyor	İklim değişikliği ve çevre için aşamalı olarak artan fon

Kaynak: European Commission Executive Summary of the Impact Assessment, CAP towards 2020, 2011, <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary_en.pdf>, (10/05/2013), s. 6.

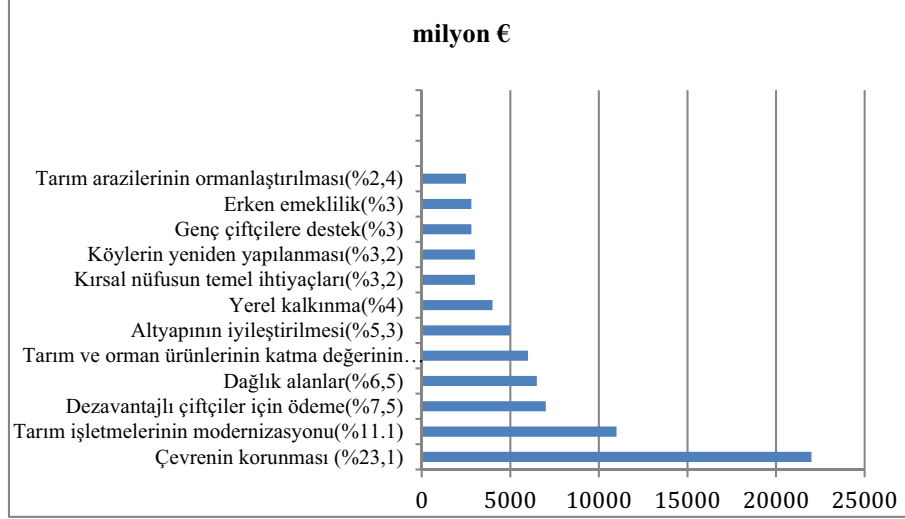
Bu bağlamda, üç farklı senaryo seçeneği; düzenleme, entegrasyon, yönlendirme olarak tespit edilmiş ve bu seçeneklerin etkileri irdelenmeye çalışılmıştır. Bu seçeneklerin etkileri incelenirken, özellikle doğrudan desteklerin dağılımı ve kırsal kalkınma konularının uygulanmasına yönelik çeşitli durum tespitlerinde bulunulmuştur.²¹

1.ve 2. sütunların uygulanmasında kullanılan politika araçlarının reformu ve idari yükün kaldırılması öncelikli konuların başında gelmiştir. Çok sayıda küçük faydalanıcıya daha ihtiyaç odaklı destek verilmesi amaçlanmıştır. Çünkü doğrudan ödemelerin etkinliğinin makro düzeyde görüldüğü, çiftlik düzeyinde çok da istikrarlı olmadığı dolayısıyla etkin ve etkili dağılımın gerekliliği vurgulanmıştır. Kırsal kalkınma için belirlenmiş öncelikler üzerinde durulmakla birlikte asıl hedeflenen AB'nin 2020 stratejisi hedefleri olan sürdürülebilir büyüme, akılcı büyüme ve içsel büyüme doğrultusunda hareket etmektir. Bu hedefler doğrultusunda kırsal kalkınma, 2007-2013 Mali Planı Çerçevesinde bir önceki döneme oranla önemli bir avantaj elde etmiştir. Şekil 5'de de görüldüğü üzere, hem üye ülkelerin beklentileri hem de 2020 stratejisi doğrultusunda kırsal kalkınma

²¹ Commission Staff Working paper, Impact assesment CAP towards 2020, 12/10/2011 <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text_en.pdf>, (25/01/2012), s. 37.

için birçok tedbir belirlenmiştir. Bu verilere göre tarımsal üretime bağlı çevrenin korunması en çok fon ayrılan kırsal kalkınma tedbiri olarak belirlenmiştir.

Şekil 5: OTP 2020 Doğrultusunda Kırsal Kalkınma Önlemlerinin Dağılımı



Kaynak: Commission Staff Working paper, Impact assesment CAP towards 2020, 12/10/2011,

<http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text_en.pdf>, (25/01/2012), s. 31.

OTP'nin basitleştirilmesi de en önemli uygulama araçlarından biridir. Politik ve yasal anlamda oldukça kapsamlı bir çerçeveye sahip OTP'nin yönetilmesi oldukça önemlidir. Bu sebeple, sektörün şeffaf, anlaşılır ve maliyet açısından daha az külfetli olması için politika araçlarının basitleştirilmesi ihtiyacı vurgulanmıştır.²²

Bu veriler ışığında birinci senaryo seçeneği olan "düzenleme" seçeneği çok kalıcı ve radikal değişiklikler içermeyen, kusurların düzenlenmesi, iyi işleyen kısımların devam etmesi seçeneğini sunmuştur. Bu seçenek doğrultusunda destek miktarları değiştirilmeden piyasa araçları basitleştirilmeli ve günün beklentilerine uydurulmalıdır. Piyasa araçları, çiftçilerin rekabet gücünü artıracak şekilde düzenlenirken, doğrudan ödemeler üye devletleri gelir dalgalanmalarından koruyacak şekilde daha eşit ve etkin dağıtılmalıdır. Ayrıca doğrudan ödeme sistemi çevreci üretime daha fazla destek vermeli ve kırsal kalkınma ölçütleri genişletilmelidir. Doğrudan ödemelerin uygulanmasına yönelik de çeşitli yaklaşımlar ortaya

²² Commission Staff Working paper, Impact assesment CAP towards 2020, **ibid.**, s. 31.

koyulmuştur. Bütün çiftçiler için hektar başına aynı oranda doğrudan yardım, bütün üye devletlerin AB ortalamasının en az %80-85'ini alabilmesini öngören daha pragmatik bir çözüm, desteklerin dağılımında ekonomik kriterlerin ve çevrenin korunması ihtiyacının kriterinin birlikte gözetilmesini öngören objektif bir kriter olarak bu konuda çözüme ulaşmaya götüren seçenekler olarak tespit edilmiştir. Böylece çapraz uyumun daha verimli kullanılması sağlanmış olacaktır.

Kırsal kalkınma için sağlık taraması sırasında öngörülen ödemelerin artırılması yaklaşımı devam ederek özellikle kırsal alanların ekolojik olarak korunması, rekabet gücünün ve inovasyon kapasitesinin artırılması başka bir ifade ile kırsal kalkınma alanında statükonun korunması öngörülmüştür.²³

Entegrasyon senaryosu ile öncelikli olarak uygun piyasa araçları ile üreticinin rolünün güçlendirilmesi, böylece rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir ve inovasyona destek veren bir yapı hedeflenmiştir. Bu bağlamda doğrudan ödemelerin temel beklentilere (çevre, iklim değişikliği ve çiftlik ihtiyaçları) cevap verecek şekilde düzenlenmesi, kırsal politikalara ağırlık verecek faaliyetlere yönelmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda bölgesel olarak, hak başına sabit alan ödemesi zorunlu tutulmuş, doğal olarak dezavantajlı alanlar için alan ödemesi opsiyonu sunulmuştur. Piyasa araçları açısından baktığımızda, çiftçilerin pazarlık gücünü artırmaya yönelik bir dönüşümle birlikte tarıma yönelik katma değeri artırmak ve tarım gelirlerini yükseltmek için gıda tedarik arz zincirinde şeffaflığın artırılması hedeflenmiş, piyasa araçlarının etkinliği açısından çiftçilerin organize ve kolektif olarak sürece entegre olmalarını sağlamak amacıyla çeşitli yöntemler ortaya koyulmuştur. Esnek entegrasyon başka bir ifade ile dikey entegrasyon piyasa araçlarının daha rasyonel kullanılması konusunda farkındalığın artması amacıyla kaynak aktarılmasına ağırlık vermektedir. Güçlendirilmiş entegrasyon ise dikey ve sektörler-arası olarak nitelendirilebilir. Bu kapsamda, başta meyve, sebze, şarap ve zeytinyağı olmak üzere üretici dernekleri ve vakıflarının etkinliğinin, dolayısıyla sivil katılımın artırılması önemsenmektedir. Yazılı kontrat ve üretici örgütlerle yapılacak toplu sözleşmeler kapsamında da izin alma zorunluluğunun getirilmesini ve fiyat sabitlemeye yönelik yasaklara ilişkin belirli sektörlerde kısmi derogasyon uygulamasını kapsamaktadır. Kırsal kalkınma kapsamında ise tarımda inovasyonu teşvik etmeyi ve daha etkin üretimi amaçlayan “Avrupa İnovasyon Ortaklığı” ve Tarımsal Üretkenlik ve Sürdürülebilirlik”

²³ Impact assesment CAP towards 2020, *ibid.*, s. 40.

girişiminin yapılandırılması kararı alınmıştır. Böylece Avrupa 2020 çizgisinde bilgi transferi ve inovasyon ön plana çıkmaktadır.²⁴

Yönlendirme yaklaşımına göre ise, birincil konu, OTP müdahalelerinin kapsamının yalnızca çevresel ölçütlerle daraltılması hatta doğrudan ödemelerin 2013-2020 yılları arasında aşamalı olarak kaldırılması hedeflenmiştir. Kırsal Kalkınma, doğrudan ödemelerin ortadan kaldırılmasını desteklemek, iklim değişikliği ile mücadele ve çevre korunması konularına destek amacıyla geçici tedbirlere yer verecektir.²⁵

Üç senaryo seçeneği de sürdürülebilir ve güçlü tarımı desteklemek suretiyle AB tarımının rekabet gücünün artırılmasına hizmet etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda araştırma, bilgi transferi ve inovasyon unsurları ön plana çıkmaktadır. Uygulama açısından düzenleme senaryosu oldukça muhafazakar politikalar izlerken, entegrasyon seçeneği üretici ve üretici örgütlerinin elini güçlendirmek ve sürece dahil etmek suretiyle yönetim kapasitesini iyileştirmeye ağırlık vermektedir.

Senaryo seçenekleri açısından birçok konuda en iddialı görünen yönlendirme modelidir. 1.Sütunun (doğrudan ödemeler-piyasa araçları) ortadan kaldırılmasını öngörerek AB Bütçesi'nden talep edilen fon miktarını da düşürmeyi hedeflemektedir. Ancak piyasa istikrarının korunmasına yönelik risk yönetim araçlarının ortadan kalkacak olması riski artıracaktır. Böylece, çiftçi gelirlerinde olası bir azalma üretim seçeneklerinin değişmesine ve karlı alanlara kaydırılmasına yol açacaktır.

Miklos, 2011 senesinde yapılan etki analizinden önce, 2009 tarihli çalışmada, OTP'nin geleceğine ilişkin senaryoları incelediği çalışmada, OTP'nin birinci sütununa yönelik iki varsayımda bulunmuştur. Birincisi, yalnızca birinci sütunun ortadan kalkması, ikincisi de İngiliz Çeki²⁶ ve birinci sütunun tamamen ortadan kalkması şeklinde kurgulanmıştır. Birinci senaryoya göre; kaybedenler listesinde bulunacak 6 ülke; Polonya, Yunanistan, Fransa, İspanya, Macaristan ve İrlanda. Polonya'nın senelik kaybı yaklaşık 3 milyar € olarak öngörülürken, Yunanistan ve Fransa'nın 1,5 milyar €'dan fazla, diğer üç ülkenin ise senelik kayıplarının 1 milyar €'nun üzerinde olacağı tahmin edilmiştir. Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Portekiz de bu durumda parlak pozisyonda olamayacaklardır. Bu senaryonun

²⁴ Impact assesment CAP towards 2020, **ibid**, s: 41-43.

²⁵ Impact assesment CAP towards 2020, **ibid**, s: 44.

²⁶ İngiltere Başbakanı Margeret Thatcher'in, OTP'ye ayrılan fonların toplam AB Bütçesi'ndeki payının yüksekliği ve ülkesinin bütçeye yaptığı katkıya oranla daha az pay aldığı gerekçesiyle; İngiltere'ye bütçeye katkısı ile bütçeden aldığı pay arasındaki farkın %66'sını geri alma hakkı kazandırması olarak tanımlanmaktadır.

sonunda, Almanya, Hollanda, İngiltere, Belçika ve İtalya ise 1-2,5 milyar € arası kazançla, avantajlı tarafta olacaklardır. İkinci senaryoya göre ise; İngiltere en büyük kaybeden olacak. Tarım Bütçesine en fazla katkı veren Fransa, İspanya ve İtalya biraz daha rahatlamış bir pozisyonda olsalar da kazananlar ve kaybedenler listesi çok da değişiklik göstermeyecektir.

Özetle; Miklos'a göre, birinci sütunu bitirmek isteyen grupta da, devamını tercih edecek grupta da üç büyükler bulunmaktadır. Fransa, İspanya ve Portekiz'in bulunduğu birinci sütunun devamını tercih edecek ülkeler, reform sürecinin daha muhafazakar bir seyir izlemesi yönünde çalışacaklar, Almanya, İngiltere ve İtalya ve Benelüks ülkeleri ise daha radikal değişim sürecine destek verebileceklerdir.²⁷ Birinci sütunun kaldırılması söz konusu olduğu takdirde üye ülkeler kamu fonlarını daha etkin yönetme imkânı bulacağı gibi eş-finansman sınırlı fonların kullanımını daha etkin hale getirerek politikaların AB ajandası ile aynı çizgide şekillendirilmesine yardımcı olacaktır.²⁸ Yönlendirme modelinin Miklos'un öngörülerine benzeştiği görülmektedir. Etki analizi ile bu seçeneğin daha detaylı incelenme imkânı bulunarak daha gerçekçi tespitler yapılmıştır. Öncelikle, yönlendirme seçeneği ile birinci sütunun aşamalı olarak kaldırılması daha doğru olacaktır, aksi takdirde, üye devletlerin kendi bütçe düzenlemelerindeki farklılıklardan ötürü iç piyasada zorluklarla karşılaşabilecektir. Ayrıca, her ülkenin kendi bütçesinden yapacağı eş finansman, kapasitesine göre farklılıklar gösterebilecektir. Bu da çiftçiler için eşit rekabet şansını ortadan kaldıracak gibi, bazı ülkelerde yüksek tarım sübvansiyonları ile karşılaşılması riskine yol açabilecektir. Bütün bu veriler ışığında birinci sütunun ortadan kalkması, OTP'nin kamulaştırılması fikrini de beraberinde getirebilecektir.

Düzenleme senaryosu ise bütün bu radikal çözümlerin yanında, politikanın ana hatlarıyla devam etmekle birlikte, sınırlı ancak etkili düzenlemeler yapmayı öngörmektedir. Rekabet gücü, çevrenin korunması ve güçlendirilmiş çapraz uyum, kırsal kalkınma ve piyasa araçlarının korunması unsurlarına da vurgu yapan düzenleme seçeneği, doğrudan ödemelerin dağıtımının yeniden düzenlenmesi unsuruna ağırlık vermiştir.

Adil olmayan desteklerin yeniden dağılımı, reform sürecine ilişkin çalışmaların başında gelmektedir. Desteklerin %80'i, tarımsal işletmelerin

²⁷ Miklos Somai, CAP:What Scenarios for the future? (Atilla Agh and Judit Kis-Vargo-editors), The Global Crises and the EU Responses, Budapest: "Together for Europe" Research Center, 2009, s.238

²⁸ Valentin Zahrt, A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics, ECIPE Working Paper, No.03/2011, < http://ecipe.org/media/publication_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf >, (10/05/2013), s. 3.

%20'sini oluşturan büyük çiftlikler ve işletmeler tarafından kullanılmaktadır.²⁹ Dolayısıyla ödemelerin sabit orana yaklaştırılması ve tarihi modelden bölgesel modele geçilmesi önerisi ortalamasının altında kalan ülkeler için faydalı olacaktır. Düzenleme senaryosunun, iklim değişikliği, çevrenin korunması ve tarımın sürdürülebilirliği konularına yeterli gelip gelemeyeceği konusu soru işaretleri oluşturabilecektir.

Entegrasyon senaryosu yeşil tarıma ilişkin adımların artırılması ve daha yeşil tarım için doğrudan ödemelerin “yeşillendirme³⁰” ögesine vurgu yapılmaktadır. Bu senaryonun önemli unsurlarından biri de kırsal kalkınma politikasının değişimidir. Bu bağlamda, “yeşillendirme” ye destek sağlamak için ek ödemeler, küçük çiftçilere yönelik düzenlemeler öngörülmüştür. Bu senaryoda amaç, politika değişikliklerini belli bir sürece yayarak, belli bir hedef doğrultusunda hareket etmektir.

Özetle üç senaryo da maliyet etkinliği açısından farklı sonuçlar doğuracaktır. Entegrasyon senaryosunun düzenleme senaryosuna göre hem katma değer hem de maliyet etkinliği açısından avantajlı olduğu görülmektedir. Yönlendirme senaryosunda ise bütçe de tasarruflar oluşacak ancak aynı zamanda üretim ölçeğinde ve katma değerde azalma görülebilecektir.

Aşağıdaki tabloda, hedefler, AB katma değeri ve maliyet etkinliğine yönelik hedefler bazında analiz sonuçları görülmektedir.

Tablo 10: Gelecek Senaryolarının Özet Değerlendirmeleri

	Düzenleme	Entegrasyon	Yönlendirme
Uygulanabilir gıda üretimi	□□	□□□	□
Doğal kaynakların ve iklim değişikliğinin yönetimi	□	□□□	□□
Dengeli yerel kalkınma	□□	□□□	□
AB katma değeri	□□	□□□	□
Maliyet Etkinliği	□	□□	□

Kaynak: European Commission Executive Summary of the Impact Assessment, CAP towards 2020, s.10.

²⁹ Miklos, a.g.m., 2009, s.236.

³⁰ Yeşillendirme, “greening” olarak OTP literatüründe yer alan, çevreyle dost üretim yapma ve çevrenin korunmasına önem verme olarak tanımlanabilir.

Etki analizi çalışmaları sonucunda 2013 sonrası OTP'si için en etkili yöntemin “entegrasyon” seçeneği olduğu tespit edilmiştir. Bu veriler gösteriyor ki OTP için radikal bir değişimden kaçınılmakta, değişimin bir süreç dahilinde tamamlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Analiz sonuçlarını, Avrupa Komisyonunun yaptırdığı kamu anketi sonuçları ile birlikte yorumlamak gerekirse; çizgisini koruyan OTP'nin, ihtiyaçlara yönelik olarak yeniden düzenlenmesi tercih edilmekle birlikte, çiftçi ile işletmecinin beklentileri farklılık göstermiştir. Örneğin çiftçilerin bir kısmı tarihi modeli önerirken, sanayici farklı görüşleri savunmuştur. Tarım üreticilerinin çoğu OTP'nin üretim odaklı olması ve yardımların kamu yararına odaklanması fikrinde birleşmişlerdir.³¹

Sonuç

2007-2013 yılları arası, “yeni OTP” yolundaki hazırlıklara, mevcut durumun analizi ve olası senaryoların etkilerinin ölçülmesi ile başlayan OTP için, bu dönem oldukça verimli geçmiştir. 2003 reformları sonrası yenilenme motivasyonunu artıran OTP, 2007 yılında başlayan ve radikal bir değişim yolunda önemli bir adım sayılan “sağlık taraması” çalışmaları ile bugün ortaya çıkan “yeni OTP” sına önemli bir zemin oluşturmuştur. 1 Ocak 2007’de, 2004 yılında üye olan 10 MDA ülkesini takiben, son iki MDA ülkesi Bulgaristan ve Romanya’nın da katılımıyla 112,1 milyona³² çıkan kırsal nüfusu, 2010 verilerine göre 25.574.420³³ olan toplam tarımsal işgücü ve 4.407 milyon km²’ye çıkan tarım arazileri ile büyüyen AB, hem halkların beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılamak adına hem de dünyadaki rekabet gücünü artırmak için kaliteli, çevreyle dost üretim yaparak yaşam koşullarını iyileştirebilmek için “basit ve etkin” bir tarım sektörünün varlığına ve kırsal yaşama daha fazla önem vermeye başlamıştır.

³¹ Tha CAP after 2013- Your ideas matter, EU Commission Agriculture and Rural Development <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf>, (01/03/2013).

³² AB'nin toplam yüzölçümü ve bu arazilerde yaşayanların nüfusu belirlenirken, “ağırlıklı olarak kentsel”, “ağırlıklı olarak kırsal” ve “arada kalan bölgeler” olarak ayrılmaktadır. Bu ayrıma göre; toplam AB'nin yüzölçümünün %51,3'ünü “ağırlıklı olarak kırsal” alanlar oluşturmakta, bu alanlarda yaşayan toplam nüfus da AB nüfusunun yaklaşık % 22,5'una denk gelmektedir. Toplam yüzölçümünün % 39'una sahip arada kalan bölgelerin nüfusu ise toplam nüfusun % 35'ini barındırmaktadır. %10'luk araziye sahip kentsel nüfus ise toplam nüfusun %42,4'üne sahiptir. Kaynak: Focus on Rural Development, 2013; *bkz.*, Tablo 3. <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5784217/KS-HA-13-001-15-EN.PDF/5a1b1be9-f3c8-45d9-b04e-2f4e249ed7b3?version=1.0>>, (20/01/2015).

³³ Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, 2012, <http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm>, (15/11/2014).

Sağlık taraması çalışmaları, 2007-2013 mali planı çerçevesinde tarım harcamalarının şekillenmesinde de etkili olmuş, 2007-2013 çok yıllık mali planı çerçevesinde tarım harcamalarının AB Bütçesi'ne oranı ortalama %42,3 olarak gerçekleşmiştir. OTP harcamalarının AB Bütçesi içindeki payı, hem reform süreçleriyle hem de genişleme ile önem kazanan uyum politikaları, bölgesel politikalar gibi alanlara aktararak yarı yarıya azalmıştır. Bu süreçte desteklerin üretimden tam anlamıyla bağımsızlaştırılması yönündeki çalışmalar ve kırsal kalkınma faaliyetleri, OTP'nin gelecekte de varlığını devam ettirebilmesi için çok önemli araçlar olmuşlardır. Sağlık taraması çalışmaları sonunda, özellikle ödeme sistemleri ile ilgili olarak yapılan, sürecin devamı açısından önem taşıyan etki analizi çalışmaları; politika yapıcılarının karar alması ve optimal çözümler bulunması açısından önemli çalışmalardır. Analizler sonucunda yapısal ve kapsamlı politika değişikliğine gerek görülmemekle birlikte bazı düzenleme ihtiyaçları tespit edilmiş, söz konusu düzenlemelerde öncelikli beklenti destekleme mekanizmalarının daha esnek olması ve sistemin basitleştirilmesi olmuştur. Bu yönelim, desteklerin dağılımının daha adil olması açısından daha etkin bulunmuştur. Bu çıkarımlar doğrultusunda doğrudan ödeme sistemini düzenleyen 29 Eylül 2003 tarihli ve 1783/2003 no'lu Konsey Yönetmeliği 73/2009 sayılı Yönetmelik ile yeniden düzenlenmiş, yeni düzenleme ile sisteme biraz daha esneklik kazandırılmıştır. Böylece DTÖ taahhütlerine bağlı kalınırken, çevreyle dost tarım faaliyetlerinin desteklenmesi ve kırsal alanların kalkınması motive edilmiştir. Bu süreçte, farklı ekonomik ve tarım yapısına sahip ülkelerin farklı beklentileri de ortaya çıkmış, özellikle İngiltere ve Hollanda tarım maliyetlerinin azaltılmasını, hatta İngiltere, 1. sütun ödemelerinin tamamen ortadan kaldırılmasını önermiştir. Fransa ise muhafazakar yaklaşımını koruyarak OTP'nin içinde bulunduğu konumun muhafaza edilip tarımın yeniden meşrulaştırılmasını savunmuştur. AB bu dönemde temkinli adımlar atmış ve atmaya devam etmektedir. Özetle süreç taraması süreci, tarımda politik değişimin değerlendirildiği, 2013 sonrası için planlanan, Avrupa 2020 Stratejisi ile uyumlu yeni OTP için değişime zemin hazırlayan önemli bir süreçtir.

2007 yılına gelindiğinde 27 üyeli bir Topluluk haline gelen AB'nin günün gerektirdiği ihtiyaç ve beklentilerle, OTP'nin yönetilmesinde zorlanmaya başlamış olması, son reform çalışmalarının rotasını da etkilemiştir. Çevre, sosyal, kırsal konulara öncelik vermeye başlayan OTP'nin üretimle olan bağının azaldığı yönünde ortaya çıkan eleştiriler ve çiftçilerin güvenini kaybedecek endişesi ortak politikayı sorgulatmaya başlamıştır. Hane halkları tarafından kabul görebilmek için de tek başına

gıda güvencesi kriterinin yerine getirilmesi yeterli olmamaya başlamıştır. 2000'lerin başından bu yana iki sütunun yaratılması ve ödemelerin üretimden ayrılması ile liberalleşen ve dönüşen OTP, bazı kesimler tarafından meşruiyetini yitirdiği yönünde eleştirilere de maruz kalmaya başlamıştır. Avrupa halkları, birer vergi mükellefi olarak, OTP'nin diğer politikalarından entegrasyon derecesi bakımından daha önemli olduğu için değil, tarım sektörünün toplumlar için yaşamsal önemi olduğu için bu kadar desteklendiği ve güçlü olması gerektiği konusunda yeterince ikna olamamışlardır. Çiftçi gelirlerinin neden çoğunlukla AB Bütçesi'nden karşılandığı sorgulanmaya devam etmektedir. Gelir desteğinin sağlanması ön plana çıkınca, neyin nasıl üretildiği konusunda halkların bilgilendirilmesi ikinci planda kaldığı için kamuoyu desteği zayıf kalmıştır. Dolayısıyla kamuoyu desteğinin azlığı tarım kesimi ve kamuoyu arasında uçurum yaratmaya başlamıştır. Özetle, 2007'den bu yana şekillenen süreç, farklı beklentilerle, daha önceki reform süreçlerinde olduğu gibi yalnızca mali endişelerle değil, ekonomik, sosyal ve siyasi bağlamda da pragmatik bir yaklaşımla şekillendirilmeye çalışılan bir dönemin başlangıcıdır.

2013 sonrasında da yeni OTP için tasarlanan süreç daha sistematik ve kapsamlı adımlarla yönetilmeye başlanmıştır. Öncelikle Avrupa vatandaşlarının beklentileri sorgulanmış ve bu doğrultuda, çiftçi örgütleri, düşünce kuruluşları, araştırma enstitüleri ve iş adamlarından oluşan hedef kitleye yönelik, kamuoyu araştırması yapılarak reform gerekçeleri ve öncelikleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Örneğin; 2020 Stratejisi doğrultusunda, 2013 sonrası OTP'sine yönelik yol haritasının şekillenmesinde önemli rol oynayan, 12 Nisan-11 Haziran 2010 tarihinde yapılan "OTP'nin geleceğine yönelik kamuoyu araştırması" ve takip eden konferansın sonuçlarından çıkan konuların başında yine "gıda güvenliği" gelmiştir. Gıda güvenliğinin sağlanması için de üretimin ve üretim koşullarının güvence altına alınmasına yönelik yol haritası belirlenmiş, bu güvencenin varlığı için de OTP'nin sürekliliğine vurgu yapılmıştır. Böylece, OTP 2020'nin geleceğine ilişkin beklentilerin ölçüldüğü halkların katılımıyla yapılan kamuoyu yoklaması ile OTP'nin karar alma sürecinde sosyal katılım da etkin olarak yer almaya başlamıştır. Yaklaşık 6000 kişiye yapılan araştırma doğrultusunda hazırlanan Komisyon tebliği, etki analizi çalışmaları ve nihai olarak alınan Konsey kararları sürecin stratejisini belirleyen önemli unsurlar olup karar alma süreçlerinde halkların katılımı anlamında da önem taşımaktadır.

Yeni OTP'nin literatüre eklediği kavramlardan biri de "işbirliği" ve "sivil toplum diyalogu" dur. Meşruiyet kavramı, teorik olarak incelense de, her bir bireyle derinlemesine etkileşim halindedir. Dolayısıyla yeni dünya

konjonktüründe demokratik sürecin önemi daha fazla vurgulanmakla birlikte, bu süreç, yalnızca karar alma süreçlerinin etkisiyle değil sivil toplumun halkların temsilindeki gücünün önemi göz önünde bulundurularak yürütülmelidir. Bu bağlamda, özellikle sivil inisiyatiflerin bu konuda yaptığı araştırmalar ve elde ettikleri sonuçlar, Avrupa tarımının geleceğinin rotasını netleştirmektedir.

Üye sayısı 28'e çıkan AB'nin tarımsal ve kırsal özellikler bakımından artan heterojen yapısı, OTP'nin uygulanmasını zorlaştırmış, üyeler arasındaki dağılımların adaletsiz olduğu yönündeki şikayetlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu zorluklara rağmen, 28 üyeye ayrı ayrı politikalar yaratılması mümkün olmayacağından, tek politikanın mümkün olan en etkin şekilde uygulanması kaçınılmazdır. Üye ülkelere, OTP araçlarının uygulanması amacıyla yaratılan "esneklik" imkanının en temel gerekçelerinden biri bu yapı farklılıklarıdır. Reform sürecinin en önemli sonuçlarından biri olan sütunlararası esneklik imkanı, OTP'nin üye ülkelerin ihtiyacına göre şekillenebilmesine imkan tanıyabilmektedir. Ancak bu uygulamaya yönelik ülkelerarası farklılıkların, OTP'nin "ortak" özelliğine zarar getirip getirmeyeceği konusu da en çok tartışılan ve bundan sonra da tartışılması muhtemel olan konuların başında gelmektedir.

Öte yandan OTP'nin basitleştirilmesi ve sütunlararası esneklik kazandırılması "ortak" yapısı üzerine eleştirileri artırsa da AP'nin, OTP ile ilgili konularda karar alma sürecine dâhil edilmesi³⁴, dolaylı olarak da olsa, Avrupa halklarına daha fazla söz hakkı tanımak anlamına gelmekte ve Avrupa tarımını daha demokratik bir zemine oturtma yönünde önemli bir adım sayılmaktadır. AP üyeleri arasında da reform sürecinin başarısına ilişkin farklı görüşlerin ortaya çıkması, bazı AP üyelerinin süreci başarılı, bazılarının da süreci kaçırılmış fırsat olarak değerlendirmesi de demokratik sürecin bir sonucu olarak değerlendirilmekte hatta meşruiyet yönünde bir adım olarak nitelendirilebilmektedir.

OTP'nin varlığını sürdürebilmesinin en temel unsurlarından biri olan AB Bütçesi de, reform sürecinin şekillendirdiği geleceğin OTP'sinde oldukça büyük bir öneme sahiptir. Tarım harcamalarının AB Bütçesi üzerindeki yükü OTP'nin bugünkü yönelimlerinin itici gücü olmuştur. Her ne kadar 2007 sonrası sağlık taraması ile başlayan çalışmaların ve 2013

³⁴ 31 Aralık'ta ABİDA'nın I. Başlığındaki yetki alanlarının yeniden düzenlenmesiyle tarım ve balıkçılık ilk defa yetki paylaşımı içinde olunan alanlar içinde yer almış, Birliğin münhasıran yetkili olduğu alanlar hariç tarımla ilgili mevzuat çalışmalarında ortak yetki ilkesinin uygulanacağı kararlaştırılmıştır. Ayrıca, 38. maddenin 1. paragrafında "*Birlik bir ortak tarım ve balıkçılık politikasını tanımlayacak ve uygulayacaktır*" ifadesi ile, politikanın yapısı tanımlanmıştır.

sonrası OTP'sini şekillendiren sürecin belirleyicileri, gıda güvenliği, yeşil tarım, iklim değişikliği ile mücadele olarak öne çıksa da, bütçe konusu reform sürecinden bağımsız tutulmamış, aksine süreç paralel olarak yürütülmüştür. 2020 Stratejisi doğrultusunda şekillenen 2014-2020 yıllarını kapsayan yeni Mali Plan kapsamında AB Bütçesi'nin, istikrarlı ve güvenilir bir şekilde, ekonomik büyümeye, kültürel ve sosyal gelişmeye katkıda bulunması hedeflenmektedir. Bu bağlamda, büyüme, rekabet gücünün artırılması ve sınır ötesi uyum en fazla pay ayrılan harcama kalemleri olmuştur.

1. Başlığın kapsadığı bu kalemlere 2014-2020 yılları için toplam 450 763 milyon €, OTP harcamalarını da kapsayan 2. başlık için ise 373 179 milyon € fon tahsis edilmiştir. Yeni mali plan kapsamında AB-28'in yeni dönem harcamalarında daimi bir indirim öngörülmüş, bu indirim, OTP harcamalarına da yansımıştır. OTP harcamalarında indirim baskısı ile taahhüt ödenekleri ve harcama ödeneklerinde sırasıyla %9,5 ve %9,4 oranında bir harcama indirimi yapılmış da olsa, tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik harcamalar, AB Bütçesi'nin en önemli kalemlerinden biri olmaya devam etmektedir.

Sonuç olarak, OTP, Avrupa 2020 hedefleri doğrultusunda stratejik önemini devam ettirecektir. AB harcamalarının %89'unun tarım harcamalarına ayrıldığı 1970'lere kıyasla, OTP harcamaları bugün %40'lara inmiş de olsa, OTP harcamalarının %70'inden fazlasının hala AB Bütçesi'nden karşılanıyor olması³⁵ mali anlamda, OTP'nin ortak bir politika olarak, başka bir ifade ile uluslararası bir AB kurumunun yönetiminde varlığını sürdürdüğünün bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bununla birlikte, AB'de tarım harcamalarının yarısından fazlasının AB Bütçesi'nden karşılanıyor olması, elbette AB'ye gerek çiftçilik, gerek gıda kalitesi gerekse doğal kaynakların kullanımı gibi temel konularda söz hakkı ve kontrol yetkisi vermektedir. Özetle, OTP, günün gereklilikleri çerçevesinde yeniden şekillendirilerek önemini korumaya devam etmektedir.

Kaynakça

Kitaplar

Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Orjinalinden çeviri), T.C.Başbakanlık AB Bakanlığı, Ankara, 2011.

BALDWIN, R., WYPLOSZ, C., *The Economics of the European Union*, 4th edition, Mc Graw Hill, 2012.

³⁵ CAP Expenditure in the total EU Expenditure, 2013, < http://ec.Europe.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf >, (20/11/2014) .

EUROPEAN COMMISSION, **Agriculture in the European Union-Statistical and Economic Information**, ISSN: 1683-6480, 2003.

EUROSTAT POCKETBOOK, Agriculture, forestry and Fishery, 2013. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, No:192, İstanbul.

STAAB, A. **The European Union Explained**, Indiana University Press, 2008, Bloomington-Indianapolis.

SWINBANK, A.ve CUNHA, A., **An Inside View of the CAP Reform Process**, New York, Oxford University Press, 2011.

ŞAHİNÖZ, A., **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1993, s: 5-6.

ŞAHİNÖZ, A., **Neolitik'ten Günümüze Tarım Ekonomi ve Politikaları**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.

Makaleler-Kitap Bölümleri

ÇALIŞKAN. Ö., “2013 sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası: Avrupa Komisyonu'nun Reform Önerileri Üzerine bir Değerlendirme”, **Erciyes Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:38, Haziran-Aralık 2011, s:133-154

ERAKTAN. G., "Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikaları", in **Avrupa Birliği Politikaları (Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu (ed))**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s: 91-118.

SOMAI, M.,“EU Transfers and the Next Financial Framework”, **Eastern Journal of European Studies**, Volume 2, Issue 2, December 2011, s: 119-131.

SOMAI, M., “CAP: What Scenarios for the Future?” (Atilla Agh and Judit Kis-Vargo-editors), *The Global Crises and the EU Responses*, Budapest: “Together for Europe” Research Center, 2009, s: 218-238.

SWINBANK, A., CUNHA, A., “Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers”, **Journal of Common Market Studies**, Volume 47, Number 2., s: 235-261.

İnternet Kaynakları

CAP 2020, IEEP Policy Briefing, December 2008, <http://cap2020.ieep.eu/assets/2008/12/18/CAP2020_Policy_Briefing_December_2008_2_EU_Budget_Review.pdf>, (20/06/2012).

CAP Health Check – Impact Assessment Note N 1, Subject: Single Payment Scheme, 20/05/2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf>, (01/10/2012).

COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT, Common Agricultural Policy towards 2020, 2011, <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post2013/communication/index_en.htm>, (01.06.2012).

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, EU Budget Review, 19.10.2010, <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf>, (15/08/2012).

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Preparing for the "Health Check" of the CAP reform, Brussels 20, November 2007, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15351.en07.pdf>>, (10.08.2012).

< http://gpp.pt/pac2013/Docs/CAP_Multi_Financial_Framework.pdf >, (20/12/2013).

EUROPEAN COMMISSION, DG Agriculture and Rural Development 2012 Management Plan, Mid-year update, <http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012_en.pdf>, (25.08.2012).

EUROPEAN COMMISSION, Executive Summary of the Impact Assessment, CAP towards 2020, 2011, <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary_en.pdf>, (10/05/2013).

EUROPEAN COMMISSION, Commission Communication on the CAP towards 2020, 18.11.2010, < <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/> >, (10.05.2013).

EUROPEAN COMMISSION, Press Release, 26 June 2013, < http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm>, (30/06/2013).

EUROPEAN COMMISSION, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Management Plan 2013, < http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013_en.pdf >, (10/07/2013).

EUROPEAN COMMISSION, Press Release, Reform of the CAP: Political agreement reached on last remaining points, 24 Eylül 2013, Brussels, < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-864_en.htm >, (25/09/2013).

EUROPEAN COMMISSION, Memo 13/937, CAP Reform-an explanation of main elements, 25 Oct 2013, < http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm >, (27/10/2013).

EUROPEAN COMMISSION, DG Agriculture and Rural Development, 2011 Management Plan, < http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2011_en.pdf >, (12/12/2013).

EUROPEAN COMMISSION, Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets, June 2013, <http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm>, (15/08/2014).

EUROPEAN PARLIAMENT, Agriculture health check: How is the patient doing?, 17 March 2008, <http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/032-23393-168-06-25-904-20080307STO23322-2008-16-06-2008/default_en.htm>, (10/12/2013).

Impact Assessment Guidelines SEC (2005)791, 15/06/2005, <http://mfcf.cz/cps/rde/xbcr/mfcf/SEC_2005_791_Impact_Assessment_Guidelines_2006update.pdf>, (10/10/2012).

MATTHEWS, A., How might the EU's Common Agricultural Policy affect trade and development after 2013?, December 2010,

< <http://ictsd.org/i/publications/97803/?view=document> >, (02/03/2013).

Reform Of The Common Agricultural Policy, Impact Analysis, A Long-Term Perspective For Sustainable Agriculture, Mart 2013,

<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/reformimpact/rep_en.pdf>, (12/07/2012).

The CAP after 2013- Your ideas matter, EUROPEAN COMMISSION Agriculture and Rural Development, < http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf >, (01/03/2013).

The Future of the CAP.What is at stake?,

< http://copa-cogeca.be/img/user/file/PAC_BROCHURE/PAC_E.pdf > , (10/10/2014).

ZAHRNT, V., A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics, ECIPE Working Paper, No.03/2011, < http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf >, (13/09/2013).