

# 2013 SONRASI AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI: AVRUPA KOMİSYONU'NUN REFORM ÖNERİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Özgür ÇALIŞKAN\*

## ÖZ

Avrupa Birliği (AB) Ortak Tarım Politikası (OTP) sürekli bir değişim içindedir. Değişen ekonomik koşullara ve toplumsal beklenti ve taleplere cevap verebilmek için OTP, zaman içinde temel reformlardan geçmiştir. Bu süreçte, Avrupa Komisyonu 2013 sonrası OTP'nin reformuna ilişkin ana seçenekleri ortaya koyduğu "2020'ye Doğru OTP" başlıklı belgeyi yayımlamıştır. Bu çalışmanın amacı, bahse konu belge perspektifinden OTP reformu tartışmalarının içeriğinin analiz edilmesidir. Çalışma, reformun ana unsurlarını açıklamakta ve önerilen reform seçeneklerini değerlendirmektedir.

**Anahtar kavramlar:** Avrupa Birliği, Ortak Tarım Politikası (OTP), OTP Reformu

## THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013: AN ASSESSMENT ON THE REFORM PROPOSAL OF THE EUROPEAN COMMISSION

### ABSTRACT

The European Union's Common Agricultural Policy (CAP) is continually evolving. The CAP has undergone fundamental reforms over time to respond to changing economic conditions as well as societal expectations and demands. In this process, the European Commission has published its Communication on "the CAP towards 2020" which sets out options for the further reform of the CAP after 2013. The aim of this study is to analyze the content of the debate on CAP reform from the perspective of the Communication. It describes the components of the reform and examines preferred reform options.

**Keywords:** European Union, Common Agricultural Policy (CAP), CAP Reform

**JEL classification:** Q18, Q17, F14, F15.

---

\* Dış Ticaret Uzmanı, T.C. Ekonomi Bakanlığı.

Çalışmada belirtilen görüşler yazarın kişisel görüşleri olup, kurumunu bağlamaz.

Makalenin kabul tarihi: Mart 2012.

## GİRİŞ

Yasal bir zorunluluk olmamasına karşın Avrupa Birliği (AB) Ortak Tarım Politikasının (OTP), 2014 yılına kadar önemli bir reformdan geçmesi beklenmektedir. Bu reform süreci ile beraber 2013 sonrası OTP yeniden şekillendirilecektir. Son birkaç yıldır, 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve sürecine paralel olarak AB’de “2020’ye Doğru OTP” ana başlığı altında yoğun bir tartışma gerçekleştirilmektedir.

Bu çerçevede Avrupa Komisyonu OTP reformu için yasal taslaklara temel teşkil edecek politika ilkelerini ve reformun ana hatlarını yayımlamadan önce 12 Nisan 2010 tarihinde OTP’ye ilişkin geniş kapsamlı bir kamuoyu tartışmasını resmen başlatmış ve bu tartışmaya önemli bir katılım gerçekleşmiştir (EC, 2011a). Tartışmada temel olarak OTP’nin amaçları, ilkeleri ve Avrupa (Birliği) 2020 Stratejisine tarım sektörünün katkısı konusuna odaklanılmış; tartışma 4 soru etrafında genişletilmiştir: Niçin bir AB OTP’sine ihtiyaç vardır? Bütün çeşitliliğiyle tarımın toplumsal amaçları nelerdir? OTP’de niçin reform yapılmalıdır ve toplumun beklentileri nasıl karşılanabilir? Geleceğin OTP’si için ne gibi araçlara ihtiyaç bulunmaktadır?

Tartışma 11 Haziran 2010 tarihine kadar açık tutulmuş, yaklaşık 6.000 görüş alınmış ve bağımsız bir kurul tarafından tüm katkılar derlenerek kapsamlı bir rapor hazırlanmıştır. 19-20 Haziran 2010’da yaklaşık 600 kişinin katılımıyla geniş bir konferans düzenlenmiştir. Ayrıca AB kurumları (Konsey, Parlamento, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Bölgeler Komitesi) da tartışmaya katılarak, görüşlerini detaylı açıklamışlardır. Özellikle Parlamento’nun sürece, OTP’ye ilişkin geniş kapsamlı bir rapor kabul ederek etkin bir şekilde dâhil olduğu görülmektedir (EP, 2011).

Geniş kapsamlı kamuoyu tartışmasından sonra 18 Kasım 2010 tarihinde Avrupa Komisyonu “2020’ye Doğru OTP” başlıklı belgeyi (EC, 2010) yayımlamıştır. Bahse konu belgede, OTP reformuna ilişkin ana seçeneklerin altı çizilmekte; kamuoyu tartışmalarının ana hatları özetlenmektedir. Bahse konu belgeyle beraber Komisyon, AB kurumları ile ve diğer ilgili taraflarla görüş alışverişini başlatarak, reform hazırlıklarında yeni bir aşamaya geçmiştir. Görüş alışverişi de 23 Kasım 2010-25 Ocak 2011 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

Komisyon bahse konu belgede OTP’nin karşısındaki temel meydan okumaları detaylı ortaya koymuş, tartışmaları değerlendirmiş, tarafların politika önerilerini alarak genel hatlarıyla reform için ana seçenekleri şekillendirmiştir. Komisyon, halen kapsamlı bir etki analizi raporu çalışması yürütmekte; kurumlar arası müzakereler ve Komisyon’un yasal düzenleme taslakları hazırlama çalışmaları devam etmektedir. Yasal reform taslaklarının 2012-2013 döneminde yasalaşması ve 1 Ocak 2014 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi planlanmaktadır (EC, 2011a). Bu dönemde gerek çok yıllık mali çerçeve (AB bütçesi) gerekse OTP reformu konusunda üye ülkeler ve AB kurumları arasında çetin pazar-

lıkların gerçekleşeceğini, halen ekonomik krizle boğuşan AB karar alma süreçlerinin bütçe ve OTP'ye ilişkin yeni büyük risklerle karşı karşıya olduğunu vurgulamak gerekir.

OTP'nin gelecekte alacağı şekil, gerek AB'yi gerekse uluslararası ekonomik ilişkileri derinden etkileme potansiyeli bulunmakta; dolayısıyla konuya ilişkin tartışmaların yakından takip edilmesi, gerek uluslararası ekonomik ilişkiler gerekse ülkemiz tarımı ve dış ticareti açısından büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmada Komisyon'un "2020'ye Doğru OTP" başlıklı belgesi detaylı incelenecek ve OTP'nin değişim doğrultuları ortaya konulacaktır. Çalışmada genel girişten sonra ilk olarak bahse konu belgenin değerlendirilmesine ışık tutacağından hareketle, OTP reformunu şekillendiren gerek AB kaynaklı gerekse uluslararası gelişmeler sıralanacak ve reformlara ilişkin genel eğilimlere değinilecektir. Daha sonra bahse konu belgede yer alan OTP'nin karşı karşıya olduğu ana meydan okumalar özetlenecek ve bu meydan okumalar çerçevesinde yeni OTP reformunun amaçlarının Avrupa Komisyonu tarafından nasıl ortaya konulduğuna değinilecektir. Yeni reformun doğrultuları ve politika seçenekleri ve OTP'nin temel politika araçlarının alacağı yeni şekil ortaya konulduktan sonra genel bir sonuç değerlendirmesi yapılacaktır.

## I. ORTAK TARIM POLİTİKASI REFORMUNU ŞEKİLLENDİREN GÜNCEL GELİŞMELER

Oluşturulmasından bugüne OTP, yoğun eleştirilere maruz kalmış, son 50 yılda AB içinden ve dışından gelen zamanının meydan okumalarına cevap vermek amacıyla önemli değişim ve dönüşümler yaşamıştır. 2000'li yıllarda da OTP konusunda AB içinde ve dışında yoğun tartışmalar yapılmış; ciddi eleştiriler yöneltilmiş; buna karşın genelde yeterli bulunmasa da tarım sektörünün modernize edilmesine ve daha fazla piyasa odaklı olmasına dönük olarak OTP'de önemli reformlar da gerçekleştirilmiştir (Baldwin, Wyplosz, 2009:359-377; Eraktan, 2007:99-118; Pelkmans, 2006:233-240).

Günümüzde altı önemli gelişme, OTP'deki reform arayışlarında yeni perspektifler sunmakta ve bu yönüyle reform tartışmalarını anlamada kritik önem arz etmektedir: Lizbon Antlaşması, AB 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi, Avrupa 2020 Stratejisi, uluslararası gelişmeler, küresel ekonomik kriz ve tarım sektöründe küresel değişimler ve yeni eğilimler. Bu gelişmelerin OTP ile ilişkisi şu şekilde özetlenebilir:

**1. Lizbon Antlaşması:** 1 Aralık 2009'da Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmiş; AB'nin kurumsal yapısında, karar alma süreçlerinde ve politika alanlarında değişiklikler yapılmış; büyük bir genişleme dalgası yaşayarak AB-27'ye dönüşen Birlik'in yeni işleyiş mekanizmaları belirlenmiştir. Gerek genişleme gerekse Lizbon Antlaşması ile gerçekleşen derinleşme süreci doğal olarak OTP'de de belirleyici olacaktır (OTP'ye ilişkin değişiklikler için bkz: Eraktan,

2010:316-321). Burada özellikle OTP açısından karar alma süreçlerinde ve bütçeye ilişkin işleyişte, Avrupa Parlamentosunun (AP) yetkilerinin artması önümüzdeki dönemde ve OTP reform sürecinde önemli olacaktır. AP Tarım ve Kırsal Kalkınma Komitesinin tarım kesiminin ve tarım lobilerinin çıkarlarını savunmada bugüne kadar ki yaklaşımları dikkate alındığında, bu değerlendirme rahatlıkla yapılabilir. Öte yandan AB'nin 2004-2007 genişleme sürecinden kalan, OTP'nin uygulanmasına ilişkin birtakım sorunlar ve üye devletlerarasındaki anlaşmazlıklar da (daha eşitlikçi bir dağıtım gibi) çözüm beklemektedir. Burada yeni üye ülkelerin birçoğu için tarım sektörünün yaşamsal önemde ve reform tartışmalarından beklentilerinin yüksek olduğunu vurgulamak gerekir.

**2. AB Bütçesi:** AB'de her "çok yıllık mali çerçeve" müzakerelerinde, bütçedeki büyük ağırlığı dolayısıyla OTP, temel tartışma konularından birisidir. 2007-2013 mali çerçevesinin 2013 yılında sona ermesi dolayısıyla, 2014-2020 çok yıllık mali çerçevesinin yasama süreci halen devam etmekte olup, yasal taslak 29 Haziran 2011 tarihinde açıklanmıştır (EC, 2011b). Yeni bütçe tartışmalarında OTP'ye ilişkin giderler önemli bir yer işgal etmekte ve OTP'nin mali çerçevesi ve kısıtları bu süreçte şekillenmektedir (Tablo-1). Bütçe kısıtıyla beraber, OTP'nin harcamalarındaki alt bileşenlere göre dağıtım da yeniden yapılmaktadır. Bu çerçevede OTP reform sürecini, AB Bütçesine ilişkin gelişmelerle beraber değerlendirmek uygun olacaktır.

**Tablo 1:** 2014–2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve Taslağında OTP Harcamaları

Milyar Euro (Piyasa fiyatları ile) (2013 ödemeleri baz alınarak)	Toplam	Pay
<b>Ana kalemler</b>		
Sütun 1: Doğrudan ödemeler ve piyasa düzenlemeleri	317,2	73%
Sütun 2: Kırsal kalkınma	101,2	23%
<b>Toplam (1+2)</b>	<b>418,4</b>	<b>96%</b>
<b>Ek harcamalar</b>		
Gıda güvenliği	2,5	1%
Zor durumdaki kişiler	2,8	1%
Tarım sektöründeki olası krizler için rezerv	3,9	1%
Avrupa Küreselleşme Fonu (Maksimum tutar)	2,8	1%
Arge ve inovasyon (Gıda güvenliği, bioekonomi, sürdürülebilir tarım)	5,1	1%
<b>Ek harcamalar toplamı</b>	<b>17,1</b>	<b>4%</b>
Taslakta 2014-220 için öngörülen toplam harcama	435,5	100%

**Kaynak:** EC; (2011b), "A Budget for Europe 2020", Communication from the Commission to the Council and Parliament, COM(2011)500, Brussels, p.29.

**3. Avrupa 2020 Stratejisi:** Mart 2010'da açıklanan Avrupa 2020 Stratejisi çerçevesinde, AB'de yüksek istihdam, verimlilik ve sosyal uyumun tesis edilmesi amacıyla temel öncelikler; akıllı büyüme (bilgi ve yeniliğe dayalı ekonominin geliştirilmesi), sürdürülebilir büyüme (kaynakların etkin kullanıldığı, daha yeşil ve daha rekabetçi ekonominin desteklenmesi) ve kapsayıcı büyüme (sosyal ve bölgesel uyumun sağlanması amacıyla yüksek istihdam seviyesinin yakalanması) olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede Avrupa 2020 Stratejisi hedeflerine OTP'nin uyumunun sağlanması ve bu hedeflere önemli oranda katkı yapması ihtiyacı bulunmaktadır. Komisyon belgelerinde özellikle kırsal kalkınma sütunun reformunda ana unsurun bu stratejik perspektifin olduğu açıkça ifade edilmektedir.

**4. Uluslararası gelişmeler:** Kasım 2001'de başlatılan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Doha Turu Ticaret Görüşmeleri hala ağır aksak da olsa devam etmektedir. Müzakerelerin belirlenen takvimler çerçevesinde tamamlanamaması ve görüşmelerde bugün itibarıyla ciddi bir kilitlenme yaşanmasında, tarım müzakerelerinin ve özelde de AB'nin tarım müzakerelerindeki ağırlığı ve pozisyonunun önemli bir rol oynadığına dair genel bir görüş birliği bulunmaktadır. Ticaret müzakerelerinin geleceği ve AB'nin DTÖ Anlaşmazlıkların Halli Mekanizmasına intikal etmiş ve edecek sorunların çözümü açısından OTP'de ciddi bir reformun kaçınılmaz olduğu söylenebilir. Öte yandan AB'nin birçok ülkeyle imzaladığı veya müzakerelerini sürdürdüğü ikili ve çoklu ticaret anlaşmalarının koşulları da OTP reformu için itici faktör olarak öne çıkmaktadır.

**5. Küresel ekonomik kriz:** 2007 yılı yaz aylarında ABD konut kredilerine ilişkin geri ödeme güçlükleri nedeniyle finans piyasalarında başlayan dalgalanmalar, 2008 yılı Eylül ayından itibaren derinleşerek küresel bir finansal krize dönüşmüştür. ABD ve Avrupa'da birçok banka iflas etmiş, finansal konsolidasyona gidilmiş ve geniş kapsamlı kamu müdahaleleri gerçekleşmiştir. Mali sistemdeki sorunlar ve oluşan belirsizlik ortamı yatırımcı ve tüketici güvenini olumsuz yönde etkilemiştir. İç ve dış talebin azalması ve kredi imkânlarının daralması nedeniyle birçok ülkede üretimde önemli düşüşler gözlenmiştir. Küresel kriz, AB ekonomilerini önce finansal piyasalar kanalıyla derinden sarsmış, daha sonra kriz reel sektörleri vurmuş, üretim ve işsizlik rakamları AB tarihinin en olumsuz zaman dilimlerinden birini yaşamış, son olarak da kırılğanlıkları ile öne çıkmış AB üyesi ülkelerin kamu borçlarına ve AB'nin genel ekonomik yönetişimine ilişkin sorunlar ağırlığını hissettirmiştir. AB'nin bu durumu, AB tarım kesimini doğrudan ve derin şekilde etkilemiş; AB politika yapıcılarını enerjilerini yoğun olarak ekonomik krizle baş etmeye ayırmışlardır. Ekonomik krizin etkilerinin, AB Bütçesi perspektifini büyük oranda etkilediği ve daha da etkileyeceği gözlenmektedir. Krizin etkilerini dizginleme ve kriz sonrası AB ekonomisini yeniden şekillendirme sürecinde, OTP'nin gerek kapsam gerekse politika araçları açısından gündemde olacağı aşikârdır (Matthews, 2011).

**6. Küresel gıda piyasalarındaki değişim ve dönüşümler:** Son 10 yılda küresel bazda tarım sektöründe gerek arz gerekse talep açısından büyük değişimler yaşandığı görülmektedir. Teknolojik yenilikler, tarım sektöründe rekabet gücü unsurları, iklim değişikliği, çevre duyarlılığında artış, biyo-yakıtların yaygınlaşması, Uzakdoğu ülkelerinin artan tarımsal ürün talebi ve yüksek gıda fiyatları bu değişimi özetlemede ana başlıklar olarak sayılabilir. Tarıma ilişkin arz ve talep koşullarındaki bütün bu yapısal değişimlerin OTP'ye ve reform sürecine yansımaları olacaktır.

Bütün bu gelişmelerin, OTP'de reformun nedenlerini ve reform için itici dinamiklerin önemli bir kısmını teşkil ettiğini söylemek mümkündür. Ayrıca OTP'nin yoğun şekilde eleştiri alan birtakım içsel sorunlarının olduğunu vurgulamak gerekir. OTP harcamalarının hedeflere doğru şekilde yönlendirilmediği, hedeflere ulaşmadığı, odaklanma sorunu olduğu, rasyonel kriterlere dayanmadığı ve üye ülkeler arasında ve ülke içinde adil olmayan gelir bölüşümü etkilerine neden olduğu konusunda kamuoyunda yaygın bir kanaat oluştuğunu söylemek mümkündür (Eleştirilerin bir özeti için bkz. Baldwin, Wyplosz, 2009: 353–397; Pelkmans, 2006: 229–233). Bu durum, OTP için kamuoyu desteğinin hızla aşınmasına neden olduğu ve OTP konusundaki karar alıcıların işlerini zorlaştırdığı, OTP ile ilgili birimlerin yetkililerinin kendilerini karar alma süreçlerinde ve özellikle AB bütçesi görüşmelerinde savunmakta zorlandıkları gözlenmektedir.

## II. ORTAK TARIM POLİTİKASININ REFORM YOLU: GENEL EĞİLİMLER

Reform sürecini değerlendirmede, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile tadil edilen AB'nin Kurucu Antlaşmalarındaki OTP'ye ilişkin hükümlerin göz önünde bulundurulmasının da yararı olacaktır. AB'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşmanın (ABİHA) 39. maddesinde OTP'nin hedefleri şu şekilde tanımlanmıştır:

- “1. Ortak tarım politikasının hedefleri: a) teknik ilerlemeyi desteklemek ve tarımsal üretimin rasyonel gelişimini ve başta işgücü olmak üzere, üretim faktörlerinin optimum kullanımını sağlamak suretiyle tarımda verimliliği artırmak, b) böylelikle, özellikle tarım alanında çalışanların bireysel gelirlerini artırarak, tarımsal nüfusa uygun bir hayat standardı sağlamak, c) piyasalara istikrar kazandırmak, d) ürünlerin arzını güvence altına almak, e) ürünlerin tüketicilere makul fiyatlarla ulaşmasını sağlamaktır.
2. Ortak tarım politikasının ve bu politikanın gerekli kıldığı özel yöntemlerin oluşturulmasında aşağıdakiler göz önünde tutulur: a) tarımsal faaliyetin, tarımın sosyal yapısından ve çeşitli tarım bölgeleri arasındaki yapısal ve doğal farklılıklardan kaynaklanan özel niteliği, b) uygun ayarlamaların aşamalı olarak gerçekleştirilmesi ihtiyacı, c) tarımın üye devletlerde ekonominin bütünüyle yakından ilgili bir sektör olması.”

Roma Antlaşması'ndan bu yana Kurucu Antlaşmalarda OTP'nin amaçlarına ilişkin ibarelerin önemli bir değişim geçirmediği dikkate alındığında; bu maddenin günümüzde AB'nin ve özelde OTP'nin karşı karşıya olduğu meydan okumalar da dikkate alınarak büyük oranda "zamanın ruhuna" uygun yeniden yorumlanması gerektiği ortadadır. Bahse konu meydan okumalar geçmişte kullanılan araçların ötesine geçmeyi; örneğin kamu kesimi aktörlerinin ve politikalarının yanında özel kesim aktörleri ve faaliyetlerini de koordine etme ve yönlendirmeyi gerektirmektedir (Jambor, Harvey, 2010:20). Öte yandan OTP'nin temel prensipleri olan "ortak pazar, birlik tercihi ve mali dayanışma" da halen geçerliliğini sürdürmektedir. Politika araçları demetinde ise büyük bir değişim yaşandığı görülmektedir.

Yeni OTP reformunun yönünün anlaşılmasında OTP'nin tarihsel gelişimi ve daha önceki reformların doğrultularının göz önünde bulundurulmasında yarar bulunmaktadır. OTP'de önceliklerin ve araçların değişimi ve harcamaların politika araçları içindeki dağılımının gelişimi, Şekil-1 ve 2'den özet olarak takip edilebilir.

**Şekil 1.** OTP Reformlarının İçeriği ve OTP'de Değişen Öncelikler

Verimlilik		Rekabet edebilirlik		Sürdürülebilirlik	
İlk Yıllar (1960'lar)	Kriz Yılları (1980'ler)	1992 Reformu	Gündem 2000	2003 OTP Reformu	2008 Sağlık Taraması
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Gıda güvenliği</li> <li>•Verimliliğin artırılması</li> <li>•Piyasa istikrarı</li> <li>•Gelir desteği</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Üretim fazlalıkları</li> <li>•Harcamalarda artış</li> <li>•Uluslararası anlaşmazlıklar</li> <li>•Yapısal önlemler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fazlalıkların azaltılması</li> <li>•Çevre</li> <li>•Gelir istikrarı (Doğrudan ödemeler)</li> <li>•Bütçe istikrarı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reform sürecinin derinleştirilmesi</li> <li>•Rekabet edebilirlik</li> <li>•Kırsal kalkınma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Piyasa yönelimi</li> <li>•Tek çiftlik ödemesi</li> <li>•Tüketici endişeleri</li> <li>•Kırsal kalkınma</li> <li>•Çevre</li> <li>•DTÖ uyumu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Tek Çiftlik Ödemesi ve Ortak Piyasa Sisteminde değişiklik</li> <li>•Risk yönetimi</li> <li>•Yeni meydan okumalar</li> </ul>

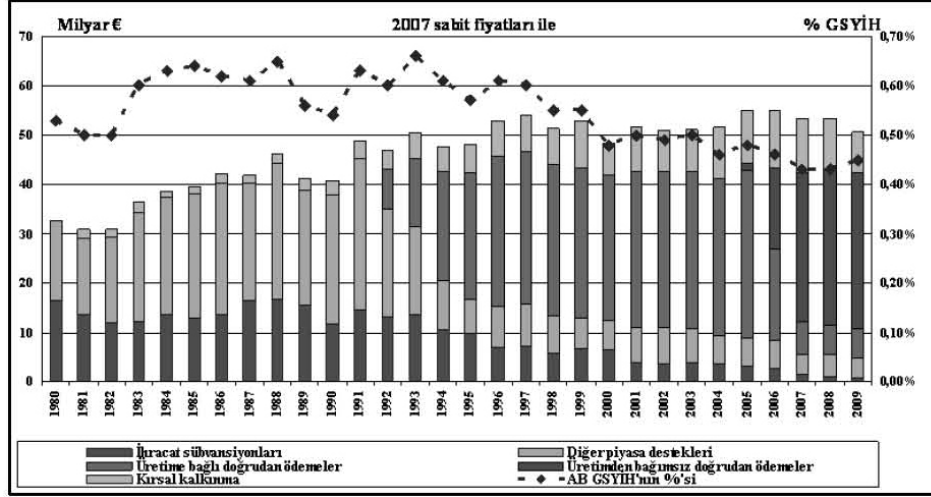
**Kaynak:** EC; (2011c), "The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation-revised version", Agricultural Policy Perspectives (APP) Brief 1, Brussels, p. 2.

Burada 1990'lı ve 2000'li yıllarda yapılan reformlar OTP'ye ilişkin sorunları çözmeye yetersiz kalmalarına karşın; OTP'de yapısal değişikliklere neden oldukları ve AB tarım sektöründe büyük değişimlere yol açtıkları görülmektedir. Bugün itibarıyla OTP;

- Birbirini tamamlayan iki sütunlu yapıya evrilmiştir: Birinci sütun olan doğrudan ödeme sistemi ve piyasa mekanizmaları ve ikinci sütun olan çok yıllık kırsal kalkınma programları.
- Tarım destekleri büyük oranda üretimden bağımsız ve çapraz uyum kriterlerine bağlı hale gelmiştir.

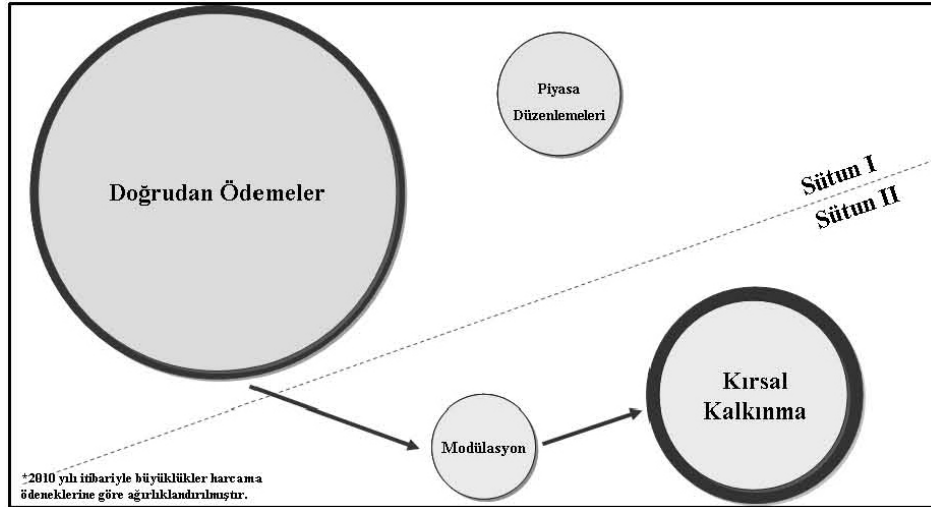
- Piyasaya müdahale mekanizmalarının rolü azalmış, tarımsal sigorta ağ-ları seviyesine düşmüştür.
- Kırsal kalkınma politikası, zaman içinde yeni politika araçları ve ilave fonlarla güçlendirilmiştir.

Şekil 2. OTP Harcamaları ve OTP Reform Yolu



Kaynak: HANIOTIS, Tassos; (2011), "Future directions of EU agricultural policies: The CAP towards 2020", ABARES Outlook 2011 Conference, 1-2 March, Canberra, p. 9.

Şekil 3. Günümüzdeki OTP'nin Sütunlu Mimarisi ve Eğilimler



Kaynak: EC; (2011c), "The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation-revised version", Agricultural Policy Perspectives (APP) Brief 1, Brussels, p.9.



Bu çerçevede son 20 yılda gerçekleştirilen OTP reformları ile AB, geçmişte oluşan üretim ve stok fazlalıklarından büyük oranda kurtulmuş, rekabet gücünü arttırmış, transfer harcamalarında etkinliğini geliştirmiş; 2000'li yıllarda daha sürdürülebilir çiftçilik yapılmasında, kırsal alanlara yönelik daha kapsamlı ve entegre bir yaklaşım takip edilmesinde ve AB bütçesinin istikrarına katkıda daha iyi bir performans göstermiştir (Haniotis, 2010:4-6; EC, 2011c:1-12).

Reform tartışmalarında hemen tüm tarafların, mevcut 2 sütun üzerine inşa edilmiş güçlü bir OTP lehine görüş beyan ettikleri görülmektedir. Bu çerçevede, ana sütun yapılarının ve genel mimarinin büyük oranda devam edeceği söylenebilir. Bununla beraber, tamamen AB bütçesinden finanse edilen ve yıllık ödemelere dayanan, tüm AB için uygulanan önlemleri içeren 1. sütun ile üye devletler ve AB'nin beraber finansmanını sağladıkları ve çok yıllık taahhütlere ve programlara dayalı ve seçiminde üye devletlerin inisiyatif sahibi olduğu önlemleri içeren 2. sütun arasındaki değişim ve geçişin ve sütunlar arasındaki dengede ağırlığın kırsal kalkınma sütununa kayması şeklindeki eğilimin, önümüzdeki dönemde artan şekilde devam edeceği görülmektedir (EC, 2010:3) (Şekil-3).

Öte yandan, reformun yönünü analizde son küresel ekonomik krizin tarım sektörüne ve AB bütçesine derin etkilerinin, uzun dönemli eğilimlerde ciddi kırılmalara yol açması beklendiğinden, göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

### III. ORTAK TARIM POLİTİKASINA İLİŞKİN TEMEL MEYDAN OKUMALAR

OTP, bazısı öngörülme, bazısı doğası gereği sui generis yapıda birtakım meydan okumalarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bahse konu meydan okumalar, AB'nin tarım ve kırsal alanlarının uzun dönemli geleceği için stratejik birtakım tercihler yapmasını zorunlu hale getirmektedir.

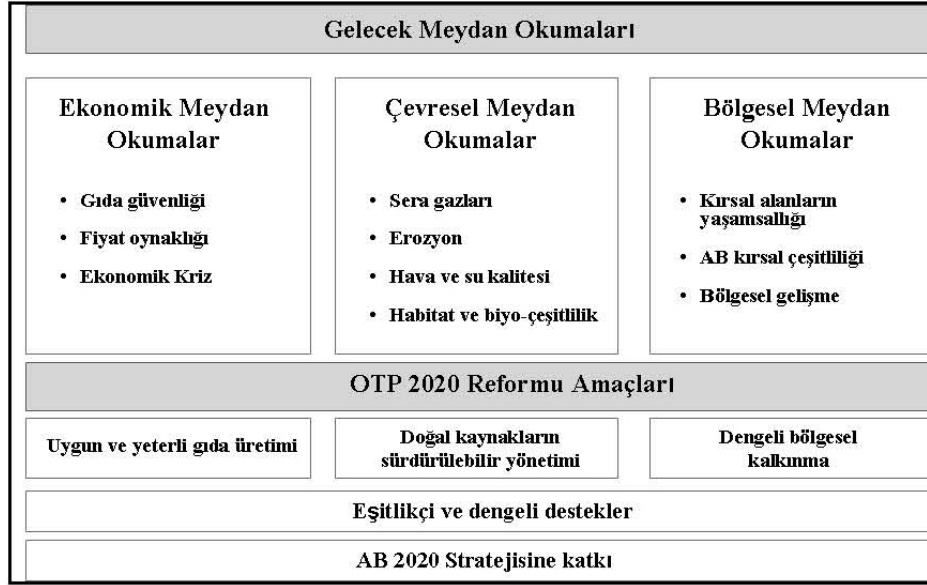
Komisyon belgesinde temelde 3 ana meydan okuma tanımlamıştır (EC, 2010:4-5): Ekonomik (Gıda güvenliği, fiyat oynaklığı ve ekonomik kriz), iklim değişikliği ve çevre (Sera gazları, erozyon, hava ve su kalitesi ve biyo-çeşitlilik) ve bölgesel denge (Kırsal alanların yaşamsal önemi, çeşitliliği ve bölgesel büyüme). Bu meydan okuma tanımları çerçevesinde de yeni OTP'nin temel amaçlarını şekillendirmiştir (Şekil-4).

#### A. GIDA GÜVENLİĞİ

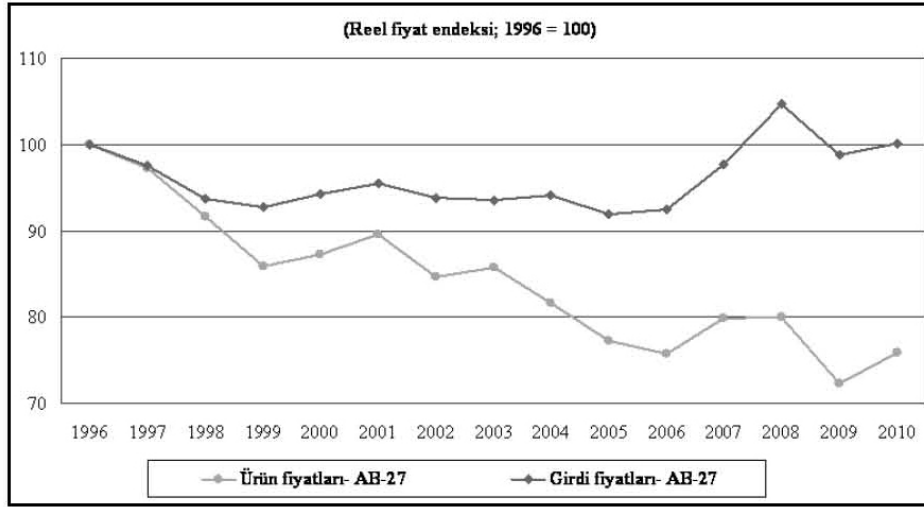
Tarımın ve özeldede oluşturulduğu ilk günden bu yana OTP'nin en temel işlevi, uygun ve yeterli gıda arzıdır. Önümüzdeki dönemde global talebin artmaya devam edeceği beklentisi altında, AB'nin dünya talebinin karşılanmasına önemli bir katkı yapması gerekmektedir. FAO tahminlerine göre küresel gıda talebinin 2050 yılına kadar %70 oranında artacağı beklenmektedir (EC, 2010:1). Son yıllarda gıda fiyatlarında yaşanan küresel kriz, tarım ürünleri piyasalarındaki istikrarsızlıklar, iklim değişikliğinin olumsuz etkileri gibi sorunlar, gıda güvenliği konusunu tekrar politika yapımcıların öncelikli gündemleri arasına sokmuştur.

Öte yandan AB vatandaşları gıda ürünlerinde yüksek kalite ve besin değeri ve zengin çeşit talep etmektedirler. Bu talep, yüksek güvenliği, kaliteyi, refah standartlarını yansıtmakta ve yerel ve organik ürünleri de kapsamaktadır. Bu çerçevede sağlıklı ürünlerin erişim, tedarik ve kabul edilebilirliği ve besin değeri etkinliği öne çıkmaktadır.

**Şekil 4.** OTP Reformu'nun Amaçları



**Kaynak:** HANIOTIS, Tassos; (2011), "Future directions of EU agricultural policies: The CAP towards 2020", *ABARES Outlook 2011 Conference*, 1-2 March, Canberra, p. 3.

**Şekil 5:** Krizin Etkisi: AB’de Tarımsal Girdi ve Ürün Fiyatlarının Gelişimi

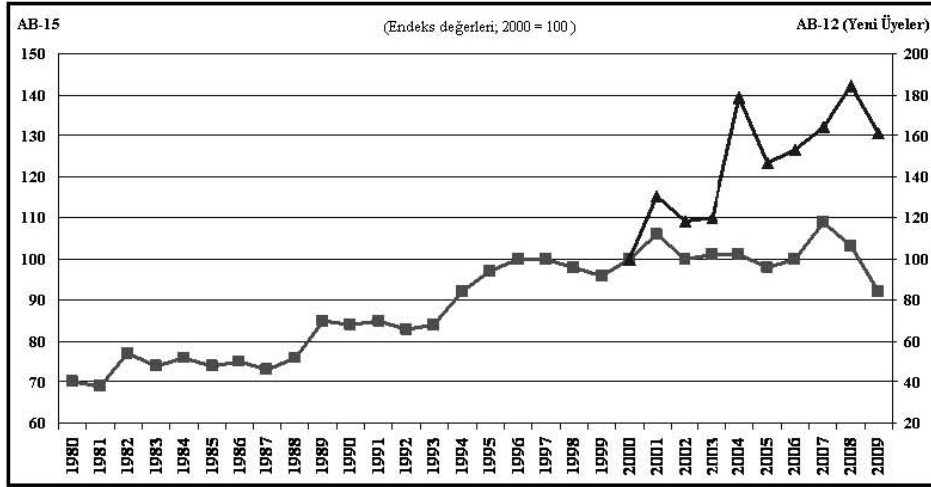
**Kaynak:** HANIOTIS, Tassos; (2011), "Future directions of EU agricultural policies: The CAP towards 2020", *ABARES Outlook 2011 Conference*, 1-2 March, Canberra, p.8.

Sonuçta AB, uluslararası yükümlülüklerini de dikkate alarak tarım sektörünün üretim kapasitesini koruması ve geliştirmesi gereklidir. 2010 yılı itibariyle küresel tarımsal ürün ticaretinde AB-27 olarak en büyük ikinci ihracatçı (dünya tarımsal ürün ihracatındaki payı, AB-içi ticaret hariç %9; AB-içi ticaret dahil %39) ve en büyük ithalatçı (dünya tarımsal ürün ithalatındaki payı AB-içi ticaret hariç %11; AB-içi ticaret dahil %39) konumundadır (WTO, 2011).

Güçlü bir tarım sektörü, AB dış ticaretinde ve ekonomisinde hala önemli bir yere sahip olan yüksek rekabetçi bir gıda sanayi için de hayati öneme sahiptir. Gıda sanayi AB istihdamının %13,5'ini ve AB imalat sanayi katma değerinin %12,2'sini oluşturmaktadır. Şöyle ki AB global olarak işlenmiş ve yüksek katma değerli tarım ürünlerinde önde gelen ihracatçı konumundadır. Bahse konu ürünler AB toplam ihracatının %6,8'i düzeyindedir (EC, 2010:4).

AB tarımı bugün dünya ekonomisinin artan şekilde bütünleşmeye gittiği ve ticaret sisteminin daha liberalleştiği, dolayısıyla çok daha rekabetçi ortamda varlığını sürdürmektedir. DTÖ Doha Turu görüşmelerinin ve hazırlıkları devam eden birçok ikili ve bölgesel tercihli ticaret ve yatırım anlaşmalarının tamamlanma ihtimali düşünüldüğünde, bu eğilimin önümüzdeki dönemde artarak devam edeceği beklenmektedir.

**Şekil 6.** AB’de Tarımsal Gelirin Gelişimi (Yıllık tarımsal gelir/Çalışma birimi; reel değerler)



**Kaynak:** HANIOTIS, Tassos; (2010), “The CAP reform process in perspective: Issues of the post-2013 debate”, IAMO Forum 2010, 16-18 June, Halle: Leibniz Institute of Agricultural Development in CEE, p.17.

Bu durum AB çiftçileri için bir meydan okuma olduğu kadar, gıda ihracatçıları için de önemli fırsatlar sunmaktadır. Sonuçta tarım sektörünün rekabetçiliğinin ve verimliliğinin geliştirilmesinin devamı büyük önem arz etmektedir. Burada, “belirsizliğin büyümesi” ve “oynaklığın artması” tarımsal piyasaların orta ve uzun dönemli perspektifinin temel nitelikleri olduğu devamlı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu yönüyle OTP reformunun ekonomisi değerlendirilirken, tarım sektörü kendine has özellikleri dolayısıyla piyasa başarısızlıklarının yaşandığı ve politik hassasiyetlerin yüksek olduğu bir alan olduğu gerçeği gözardı edilmemelidir (Haniotis, 2011:3).

Ayrıca yeni OTP, tarım sektörünü ve kırsal alanları derinden etkileyen ve üretim maliyetlerini belirleyen geniş makroekonomik gelişmelerle bağlantılı olan küresel ekonomik krizin ardından veya gölgesinde uygulamaya konulacaktır. Tarım sektöründe çalışanların gelirlerinin tamamen durağan geçtiği son 10 yıldan sonra 2009 yılında tarımsal gelirden büyük bir düşüş gerçekleşmiş ve küresel ekonomik krizle beraber tarımsal kesimlerin gelirlerindeki kırılganlık daha da artmıştır (Şekil-5 ve 6). Tarımsal kesimin gelirleri ekonomideki diğer sektörler göre yaklaşık %40; kırsal kesimdekilerin ortalama gelirleri kenttekilere göre %50 oranında daha düşüktür (EC, 2010:5). Tarımsal kesimin gelirindeki aşınmanın ve girdi maliyetleri ile ürün fiyatları arasında açılan makasın boyutlarını Şekil-5’den izlemek mümkündür.

## B. ÇEVRE ve İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

Tarım ve ormancılık, kamusal malların üretiminde önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle çevresel kamu malları olan, arazilerin korunması, biyo-çeşitlilik, iklim istikrarı, sel, kuraklık, yangın gibi doğal afetlere duyarlılık bu çerçevede vurgulanmaktadır. Aynı zamanda tarımla ilgili birçok uygulamanın çevre üzerinde baskı yapma potansiyeli bulunmaktadır (su kıtlıkları ve kirlenmesi, yaban hayatın ve biyo-çeşitliliğin tahrip edilmesi, erozyon gibi).

1990'dan bu yana tarımdan kaynaklanan sera gazları emisyonlarında %20 azalma olmakla beraber, AB'nin iddialı enerji ve iklim değişikliği gündemi için daha yoğun ve ileri çalışmalar yapılması gerekmektedir. Sera gazları emisyonlarının azaltılması, üretimde kaynak kullanımı etkinliğinin artırılması, enerji kullanımında verimliliğin iyileştirilmesi ve yenilenebilir enerji üretiminde gelişmeler kaydedilmesi, yenilikçilik uygulamaları ile topraktaki karbonun korunması yoluyla tarımın potansiyelinin daha da ortaya konulması gerekmektedir (EC, 2010:5).

## C. BÖLGESEL DENGE

Kırsal alanda tarım dışı faaliyetlerin artan oranda öne çıkma eğilimine ve sosyo-ekonomik yapıların çeşitlendirilmesinde belli mesafeler alınmasına karşın, AB'nin kırsal alanlarının çok büyük bölümünde tarım hala temel faaliyet olarak önemini devam ettirmektedir. Tarım, bugün itibarıyla halen kırsal alandaki istihdam için hayati konudur. Kırsal alanların potansiyeli ve hayatiyeti ile genç çiftçilerin ilgisini çeken ve rekabetçi ve dinamik tarım sektörünün varlığı, hala çok yakından ilişkilidir. Bu durum özellikle birincil (primary) sektörlerin, üretilen katma değerdeki payının %5 ve toplam istihdamının %16 olduğu kırsal bölgelerde ve yeni üye ülkelerde daha nettir (EC, 2010:5). Ayrıca tarım, kırsal kesimde, özellikle gıda işleme, turizm ve ticaretle güçlü ilişkileri olan ilave ekonomik faaliyetlerin gelişmesinde önemli roller oynamaktadır. Birçok bölgede tarım yerel geleneklerin ve sosyal kimliğin temelini oluşturmaktadır.

## IV. YENİ ORTAK TARIM POLİTİKASININ AMAÇLARI

Yukarıda özetlenen meydan okumalar çerçevesinde Avrupa Komisyonu belgesi yeni OTP'nin 3 temel amacının bulunduğunu belirtmiş ve bu amaçları aşağıda şekilde detaylandırmıştır (Şekil-4):

### A. UYGUN ve YETERLİ GIDA ÜRETİMİ

- Çiftçilerin gelirine katkı sağlanması ve çiftçilerin gelirlerindeki oynaklığın sınırlanması,
- Tarım sektörünün rekabetçiliğinin artırılması ve gıda arzı zincirleri içerisinde tarım sektörünün aldığı katma değer payının iyileştirilmesi,
- Spesifik doğal kısıtları olan bölgelerdeki üretim güçlüklerinin telafi edilmesi ve bu toprakların terk edilmesinin önlenmesi.

## B. DOĞAL KAYNAKLARIN ve İKLİMİN SÜRDÜRÜLEBİLİR YÖNETİMİ

- Sürdürülebilir üretim uygulamalarının garanti edilmesi, çevre ile ilgili kamu mallarının sağlanmasının güvenceye alınması,
- Özellikle yeni yükselen biyo-ekonomi çerçevesinde, yeni teknolojilerin adaptasyonu, yeni ürünlerin ve üretim süreçlerinin geliştirilmesi, talepteki yeni eğilimlerin desteklenmesini gerektiren yenilikçilik yoluyla yeşil büyümenin desteklenmesi,
- Tarımın iklim değişikliğine cevap vermesini sağlayarak, iklim değişikliğinin yumuşatılması ve uyum faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi.

## C. DENGELİ BÖLGESEL KALKINMA

- Kırsal istihdamın ve kırsal alanların sosyal dokusunun korunmasının desteklenmesi,
- Kırsal ekonominin geliştirilmesi ve yerel aktörlerin potansiyellerinin ortaya konulması için çeşitlendirmenin teşvik edilmesi ve ilave yerel kaynakların kullanımının optimize edilmesi,
- Çiftlik sistemlerinin yapısal çeşitliliğine izin verilmesi, küçük çiftliklerin koşullarının iyileştirilmesi ve yerel pazarların geliştirilmesi.

Tüm bu hedeflere ulaşabilmek için tarım sektörüne ve tarıma yönelik kamu politikalarına, toplumsal desteğin sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede, bahse konu amaçların AB düzeyindeki politikalar ile daha iyi ele alınabileceği Komisyon belgesinde vurgulanmaktadır. AB düzeyinde politikalar belirlenirken adil koşulların sağlanması için amaçların, ilkelerin ve kuralların bir ortak setine ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca AB düzeyindeki tasarlanan yeni OTP, bütçe kaynaklarını daha etkin kullanımını da sağlamalıdır.

## V. ORTAK TARIM POLİTİKASI REFORMUNUN YÖNÜ

### A. REFORM İÇİN GENİŞ POLİTİKA SEÇENEKLERİ

Komisyon belgesinde OTP reformu için temelde 3 geniş politika seçeneği önerilmektedir (EC, 2010:12-14): a) Küçük değişikliklerle statükonun devamı, b) Daha iyi şekilde hedeflere odaklanmış 1. sütunu ve politika araç kutusu zenginleştirilmiş 2. sütunu öngören, OTP'de süreklilik ve değişimi harmanlayan ciddi bir reform yapılması, c) Gelir desteği ve piyasa mekanizmalarından aşamalı olarak koparak büyük oranda çevre ve iklim değişikliği amaçlarına yönelmeyi öngören radikal bir reform yapılması. Tablo-2 (Ek)'de seçeneklerin ana unsurları karşılaştırmalı olarak özetlenmektedir.

**1. Seçenek-1 (Statükonun devamı):** Bu seçenek mevcut politika çerçevesinde tedrici bir ileri yönde değişimi önermektedir. Seçenek, mevcut OTP'nin

iyi işleyen yönlerine dayanmakta; OTP'ye yoğun eleştiriler yöneltilen, üye ülkeler arasında doğrudan ödemelerin daha eşitlikçi bir şekilde dağıtılması gibi alanlarda değişim ve gelişime odaklanmayı hedeflemektedir. Bu seçenek, üye ülkeler arasında daha eşitlikçi yapı sağlanarak statükonun korunması olarak tanımlanabilir.

**2. Seçenek-2 (Orta yollu reform) :** Bu seçenek reform fırsatından yararlanmayı; OTP'nin daha sürdürülebilir ve çiftçiler ve üye ülkeler için daha eşitlikçi ve değişik politika hedefleri arasında daha dengeli olmasını sağlamak için büyük tadiller yapmayı içermektedir. Bahse konu yaklaşım, AB vatandaşlarının daha rahat anlayabileceği, daha iyi belirlenen hedeflere daha etkin odaklanmış önlemleri uygulamayı öngörmektedir. Bu seçenek harcamalarda daha etkin olmayı ve daha yoğun şekilde AB katma değerine odaklanmayı içermektedir. Bu yönelim, AB'nin karşı karşıya olduğu ekonomik, çevresel ve sosyal meydan okumalara daha iyi cevap verebileceğinin, Avrupa 2020 Stratejisi hedeflerine uygun şekilde tarıma ve kırsal kalkınmaya destek olabileceğinin altını çizmektedir.

**3. Seçenek-3 (Radikal reform):** Alternatif diğer seçenek ise OTP'de ileri bir reform yapmayı, tıdrici bir şekilde gelir desteği ve pazar düzenlemelerinin büyük çoğunluğunun terk edilmesini, çevre ve iklim değişikliğine ilişkin amaçlara çok daha güçlü şekilde odaklanmayı içermektedir. Kırsal kalkınma politikası çerçevesinde, çevre ve iklim değişikliği sorunlarına açık bir mali odaklanmanın sağlanmasının, AB'nin hedeflerini gerçekleştirmek için bölgesel stratejilerin oluşturulmasını teşvik edeceği vurgulanmaktadır.

Tüm bu alternatif seçeneklerin, yeni OTP'nin hedeflerinin gerçekleştirilmesinde birbirinden oldukça farklı avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Komisyon'un "etki analizinde" yapacağı üzere, her birinin ekonomik, çevresel ve sosyal etkileri temelinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Komisyon'un büyük oranda orta yol olarak kabul edilebilecek ikinci seçeneği tercih ettiği söylenebilir. Bu çerçevede, çalışmanın izleyen bölümlerinde yapılan değerlendirmelerde ağırlıklı olarak bu seçeneğin unsurları dikkate alınmıştır.

## **B. ORTAK TARIM POLİTİKASININ ARAÇLARI BAĞLAMINDA REFORMUN DOĞRULTULARI**

Komisyon belgesinde ortaya konan OTP reformunun genel mimarisi Şekil-7 ve 8'de görülmektedir. Bu çerçevede OTP'nin araçlarının ikili sütun yapısı etrafında şekillenmesi ve daha iyi tanımlanmış amaçları hedeflemesi (amaç-araç uyumunun etkinliğinin artırılması) öngörülmektedir.

## Şekil 7. OTP Reformu: Politika Araçları ve Unsurları

Amaçlara daha iyi odaklanma	İki sütunlu yapıya dayanma	
<p><b>Doğrudan ödemeler</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yeniden bölüşüm <ul style="list-style-type: none"> <li>• Üye devletler arasında</li> <li>• Üye ülkeler içinde</li> </ul> </li> <li>• Yeniden tasarım <ul style="list-style-type: none"> <li>• Basit ve tek oran</li> <li>• Doğrudan ödemelerin çevre duyarlılığı (greening)</li> <li>• Üretimle bağlı ödeme hükümleri</li> </ul> </li> <li>• Daha iyi hedefleme <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spesifik doğal kısıtları olan alanlar</li> <li>• Ödemelere tavan konulması</li> <li>• Küçük çiftçiler</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Piyasa önlemleri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piyasaya yönelimin devamı</li> <li>• Tarımsal güvenlik (sigorta) ağlarının basitleştirilmesi ve etkinleştirilmesi</li> <li>• Gıda zincirlerinin işleyişini iyileştirme</li> </ul>	<p><b>Kırsal kalkınma</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Temel ilkeler kılavuzu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Çevre</li> <li>• İklim değişikliği</li> <li>• Yenilikçilik</li> </ul> </li> <li>• Geliştirme <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diğer politikalarla uyum</li> <li>• Sunum mekanizmaları</li> </ul> </li> <li>• Risk yönetiminin güçlendirilmesi</li> <li>• Yeni dağıtım kriterleri</li> </ul>

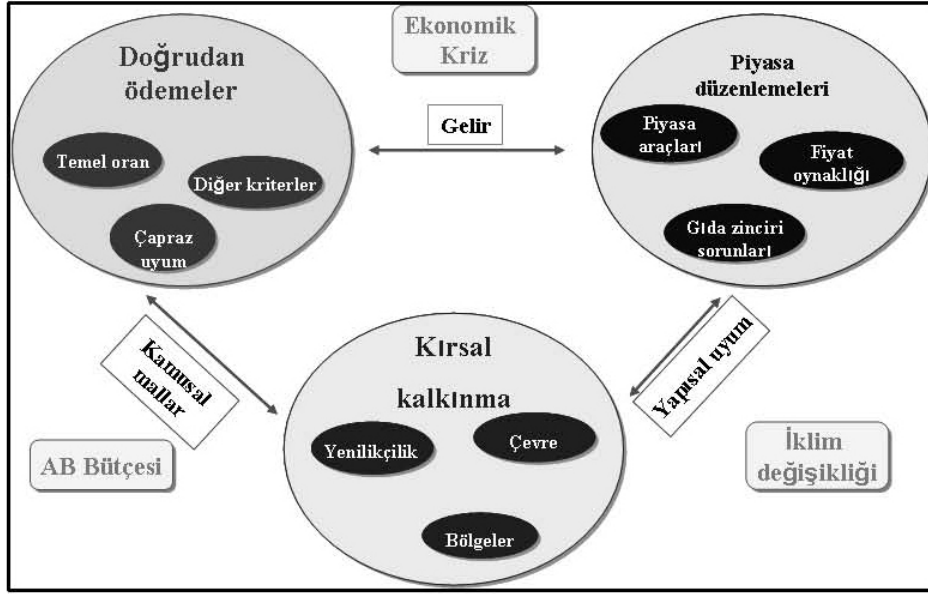
**Kaynak:** HANIOTIS, Tassos; (2011), "Future directions of EU agricultural policies: The CAP towards 2020", **ABARES Outlook 2011 Conference**, 1-2 March, Canberra, p.17.

Yukarıda özetlenen, reforma ilişkin önerilen temel seçeneklerin hepsi de mevcut OTP'nin politika araçlarında bir değişimi öngörmektedir. Avrupa Komisyonu'nun belgesinde, OTP reformunun temel amaçlarına yönelik araçların alacağı yeni şekil ve nasıl daha etkin kullanılabileceği, -uzlaşma gereken detay bilgilere yer verilmeden- genel hatlarıyla tartışılmaktadır (EC, 2010:8-11). Tartışma temelde ana politika araçlarını kapsayan 3 ana başlık altında yapılmaktadır: Doğrudan ödemeler, piyasa düzenlemeleri ve kırsal kalkınma.

Bu tartışmaların en yoğunlaştığı alan doğrudan ödemeler bölümüdür. Bununla beraber Tangerman (2011), doğrudan ödemeler kısmının kritikliğine karşın, Komisyon belgesinde bu alandaki mevcut temel sorunlara ilişkin (şimdilik) sessiz kaldığı eleştirisini yapmaktadır. Bu yönüyle, reformun en önemli ayağında kartların henüz büyük oranda açılmadığını söylemek mümkündür. Öte yandan diğer araçlarda büyük değişiklikler öngörülmediği görülmektedir.



Şekil 8. OTP Reformu: Genel Kurumsal Mimari



**Kaynak:** EC; (2011c), “The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation-revised version”, Agricultural Policy Perspectives (APP) Brief 1, Brussels, p. 9.

### 1. Doğrudan Ödemeler

OTP'ye ilişkin harcamalarda eşitliği, etkinliği, kaliteyi ve katma değeri artırmak amacıyla, doğrudan ödeme sisteminde gerekli olan değişiklikler; ödemelerin yeniden dağıtımı ve tasarımı ve hedeflere daha iyi şekilde odaklanmasına ilişkindir. Doğrudan ödemelerin dağıtımının gözden geçirilmesi ve AB vergi mükellefleri açısından daha basit, şeffaf ve anlaşılır kılınması konusunda yaygın bir uzlaşım olduğu görülmektedir. Buradaki temel kriterlerin, doğrudan ödemelerin temel gelir fonksiyonu görevini yerine getirebilmesi açısından ekonomik boyutunun; kamu malı işlevini desteklemek için de çevre boyutunun vurgulanması büyük önem taşımaktadır.

Şu anda kamuoyu tartışmalarında tek ve düz oranlı bir doğrudan ödeme sistemi, sıklıkla vurgulanan önerilerden birisidir. Bununla beraber AB düzeyinde tarımsal üreticiler, çok farklı doğal ve ekonomik şartlarla karşı karşıyadırlar ve doğrudan desteklerin eşit şekilde (veya daha eşitlikçi bir yapıda) dağıtılması da amaçlanmaktadır. Bu çerçevede temel sorulardan birisi, bazı bölgelerde ve üretim sistemlerinde uzun vadeli olumsuz ekonomik ve sosyal sonuçları olabilecek büyük değişimlerden kaçınmak ile pragmatik, ekonomik ve politik olarak kabul edilebilir, belirlenen amaçlara uygun eşitlikçi bir dağıtıma nasıl ulaşılabileceği konusudur. Muhtemel yönlerden birisi, AB düzeyindeki doğrudan ödemeler

ortalaması çerçevesinde, bir ortalama minimum payın her üye ülkedeki çiftçinin almasının garanti edileceği ve üye devletlerin kazançları ve kayıplarının sınırlandırılacağı bir sistemin oluşturulmasıdır (EC, 2010:8).

Gelecekte “aktif çiftçilere” verilecek doğrudan desteklerin aşağıda sıralanan ilkelere ve unsurlara dayanması planlanmaktadır (Tablo-2). Bu ilkeler Avrupa Parlamentosu tarafından sunulan belgede (EP, 2011) sıklıkla vurgulanan temel kavramları da içermektedir.

**Temel gelir desteği ve tavan uygulaması:** Üretimden bağımsız temel doğrudan ödemeyi; bir ülkedeki veya bölgedeki tüm çiftçilere aynı seviyede zorunlu bir desteğin sağlanmasını kapsamaktadır. Transfer ödemesi şeklindeki bu ödeme, ehil tarımsal arazinin varlığı ile aktif hale getirilecek ve çapraz uyum şartlarını yerine getirmeye bağlı olacaktır. Büyük çiftlikler için doğrudan desteklere ilişkin bir üst sınır (tavan) konulmasının, çiftçiler arasında bölüşümü geliştirmeye dönük bir tasarım olduğu düşünülmelidir.

**Çevre (Yeşil) duyarlılığı:** Doğrudan ödemelerin zorunlu “yeşil (greening)” unsurlarını öne çıkararak, tüm AB bölgeleri düzeyinde çevresel önlemleri destekleyerek OTP’nin çevre boyutunu güçlendirme faaliyetini kapsamaktadır. Bu öncelik hem iklim değişikliği hem de çevre politikası amaçlarına dönük faaliyetlere vurgu yapmaktadır. Bunlar basit, genelleştirilmiş, sözleşmeye bağlı olmayan, çapraz uyum kriterlerinin ötesinde tarımla ilgili olan yıllık çevresel faaliyetlerdir (kalıcı mera, yeşil örtü, ürün rotasyonu, ekolojik nadas gibi). Ayrıca burada Natura 2000 alanları şartlarının dâhil edilmesi ve çapraz uyum standartlarının belirli öğelerinin iyileştirilmesi imkânları da dikkate alınmaktadır (EC, 2010:9).

**Spesifik doğal kısıtları olan bölgeler:** Spesifik doğal kısıtların olduğu alanlarda tarımın sürdürülebilir kalkınmasını teşvik amacıyla bu bölgelerdeki çiftçilere ek gelir desteklerinin sağlanmasını öngörmektedir. Bunların, alan temelli ödemeler şeklinde olmasının ve OTP’nin 2. sütunu çerçevesinde verilen destekleri tamamlayıcı şekilde yapılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

**Özel alanlar ve üretime bağlı ödemeler:** Sosyal ve ekonomik açıdan önem atfedilen özel nitelikte çiftçilik yapılan belirli alanların spesifik sorunlarını göz önünde bulundurmak amacıyla gönüllü üretime bağlı desteklerin, açıkça belirlenmiş limitler içinde verilmeye devam edilebileceği belirtilmiştir (sabit alana, ürüne veya kişi veya hayvan sayısına bağlı verilen destekler ile).

**Küçük çiftçilere destek:** Uygulamadaki idari engellerin kaldırılması ve kırsal alanların canlılığına katkının iyileştirilmesi ve buraların rekabet gücünün artırılması için küçük çiftçiler için oluşturulacak basit ve özel bir destek mekanizmasının, mevcut rejimle değiştirilmesi gereği vurgulanmaktadır.

**Çapraz uyum kurallarının basitleştirilmesi:** Çiftçilere ve kamu politikalarının uygulayıcıları konumundaki yönetimlere, çapraz uyum kavramını sulan-

dırmadan daha basit ve daha kapsamlı kurallar setinin verilmesini kapsamaktadır. Bu kapsamda çapraz uyum için belirlenen şartların sayısında ciddi azaltmaya ve netleştirmeye gidileceği görülmektedir.

**Aktif çiftçi tanımlaması:** Doğrudan ödemelerin tasarımında yukarıda özetlenen değişikliklerin etkin olması, ana yararlanıcı olarak belirlenen “aktif çiftçi” tanımının net ve tutarlı yapılmasına bağlıdır. Böylece Avrupa Sayıştay'ının da muhtelif zamanlarda sıkça vurguladığı eleştirilerine cevap verilmiş olacaktır. Bununla beraber Komisyon belgesinde aktif çiftçi tanımı, henüz netleştirilmiş değildir.

## 2. Piyasa Önlemleri

Kamuoyu tartışmaları, OTP'deki piyasaya yönelimin sürdürülmesine karşın, piyasa düzenleme araçlarının mevcut genel mimarisinin de korunması konusunda, genel bir uzlaşmanın olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan 2008 yılı sonunda 2009 yılı başında süt ürünleri piyasasında yaşanan kriz ve 2011 Yaz'ında yaşanan E.coli (salatalık) krizi, kriz dönemlerinde mevcut piyasa düzenleme araçlarının önemli roller oynayabileceğini de ortaya koymuştur. Bununla beraber bazı spesifik değişikliklerin yapılması gerekmekte, özellikle kullanılan araçların basitleştirilmesi ve daha etkin hale getirilmesi ve ayrıca gıda zincirlerinin iyi işleyebilmesine ilişkin yeni politika unsurlarının oluşturulması zorunluluk arz etmektedir.

OTP reformunda piyasa önlemlerinde değişikliklerin şu konuları kapsadığı görülmektedir (EC, 2010:9): Müdahale döneminin uzatılması, mücbir sebep koşullarının yumuşatılması, kriz yönetiminin güçlendirilmesi ve kapsamının genişletilmesi ve daha geniş yelpazede ürünlere özel stok imkânları sağlanması, etkinliği arttıracak diğer önlemler ve kontrollerin geliştirilmesi. Bahse konu piyasa önlemlerinin, özellikle müdahale aracı olarak, fiyata ilişkin kriz dönemlerinde ve potansiyel piyasa bozulmaları durumunda bir güvence aracı olarak kullanılması gerekliliği vurgulanmaktadır. Kalite politikasındaki değişiklik çerçevesinde, tüketici beklentileri dikkate alınarak ürünlerin özellikleri ve kalitelerine yönelik olarak çiftçilerle iletişim ve etkileşim imkânlarının geliştirilmesi öngörülmektedir.

Komisyon belgesinde, arz miktarına ilişkin bazı kısıtlamaların öngörüldüğü şekilde sona ereceği belirtilmektedir (Süt kotaları, üzüm bağı yapımı, şeker ve glikoz). Özellikle şeker kotalarının sona ermesinin AB üreticilerinin yanında DTÖ, gelişme yolundaki ve tercihli rejimden yararlanan ülkeler açısından büyük önem taşıdığını vurgulamak gerekir (Matthews, 2010:9).

Son olarak gıda arz zincirlerinin işleyişini geliştirmek gerekliliği üzerinde yoğun şekilde durulmuştur. Gıda arzı zincirleri içinde tarımın payının 2000 yılında %29'dan 2005 yılında %24 düzeyine gerilediği görülürken, aynı dönemde gıda endüstrisinin, toptancı ve dağıtıcı sektörlerinin hepsinin payının

arttığı görülmektedir (EC, 2010:10). Bu eğilimin son ekonomik krizle beraber artarak devam ettiği tahmin edilmektedir (Şekil-5 ve 6).

Piyasa sinyallerinin aktarım mekanizmasının iyi işlememesi halinde, tüm gıda arzı zinciri içindeki katma değerinin payı aşınmaya devam edecek ve çiftçiliğin uzun vadeli görünümü ciddi bir risk altına girecektir. Buradaki temel sorunlar; zincir boyunca pazarlık gücündeki mevcut dengesizlikler, zincirin her aşamasındaki rekabetin seviyesi, sözleşme ilişkileri, tarım sektörünün yeniden yapılanma ve konsolidasyon ihtiyacı, şeffaflık ve tarımsal ürünlere ilişkin finansal türev araçlar piyasalarının işleyişi olarak özetlenmektedir (EC, 2010:10). Komisyon belgesi burada şu temel politikayı önermektedir: Üretici kuruluşları yaygınlaştırılacak, daha etkin rol oynamaları sağlanacak, tarım kesiminin örgütlülüğü teşvik edilecek ve bu çerçevede kurumsal ve yasal altyapı güçlendirilecektir.

Komisyon belgesinde bu başlık altında yoğun şekilde gıda güvenliğine ve AB'nin tarımsal üretim kapasitesinin korunmasına ilişkin bir retorik kullanılmasına karşın, daha önceki OTP reformlarda belirlenen daha fazla piyasa odaklı olmaya dönük eğilimin yeni reform sürecinde de devam edeceği görülmektedir. Bu çerçevede mevcut piyasa mekanizması araçları mimarisinin korunacağı, önemli bir değişikliğin yapılmayacağı öngörülebilir.

Burada yüksek gıda fiyatları sayesinde son yıllarda AB'nin OTP'deki geleneksel piyasa mekanizması önlemlerinin kullanımına büyük oranda ihtiyaç duymadığını ve bahse konu araçların gündemin biraz gerilerine düştüğünü vurgulamak gerekmektedir.

### 3. Kırsal Kalkınma

OTP'nin temel sütunlarından biri olarak kırsal kalkınma politikası AB tarım sektörünün ve kırsal alanlarının ekonomik, çevresel ve sosyal sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi itibarıyla önemini ispatlamıştır (EC, 2010:10). Bu çerçevede 1. sütundan 2. sütuna doğru ağırlık merkezinin kayma eğiliminin önümüzdeki dönemde devam edeceği; Komisyon belgesinde ortaya konulan çoğu amaç açısından 2. sütun politikalarının daha etkin ve uygulanabilir olduğu söylenebilir (Tangerman, 2011:11).

Kırsal kalkınma politikalarının şu alanlarda önemli işlevler göreceği Komisyon belgesinde vurgulanmaktadır (EC, 2010:10-11):

- Tarımın rekabet edebilirliği (Yenilikçiliğin ve yeniden yapılanmanın teşviki, tarım sektörünün kaynaklarını daha etkin kullanır hale gelmesini sağlama),
- Doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi (Çevreye, tarımın iklim değişikliğine ve kırsal alana yönelik esnekliğine dikkat edilmesi ve tarım arazilerinin üretim kapasitelerinin korunması),

- AB düzeyinde kırsal alanların dengeli bölgesel kalkınması (Kırsal alandaki insanların sosyoekonomik açıdan güçlendirilmesi, kapasitelerin geliştirilmesi, yerel koşulların ve kent-kır ilişkilerinin iyileştirilmesi).

Çevre, iklim değişikliği ve yenilikçilik ana odak noktaları olarak vurgulanmakla beraber; Komisyon belgesi 2. sütuna ve burada kullanılan politika araçlarına ilişkin büyük değişiklikler öngörmemektedir (Mathews, 2010:8-9). Buradaki araçların daha fazla çıktı (politika sonucu) odaklı olacağı; çıktının ve etkinliğin izlenmesine önem verileceği ve tüm üye ülkeler için gözetime yönelik ortak bir çerçevenin oluşturulacağı beklenmektedir. Bu politika alanında çevre, iklim değişikliği, yenilikçilik, risk yönetimi araçları unsurlarına vurgunun güçlendirileceği gözlenmekte; kırsal kalkınma ile diğer AB politikalarının uyumu üzerinde yoğun şekilde durulacağı ifade edilmektedir.

Kırsal kalkınma sütununda; kaynakların dağıtımını ve kullanılacak alt araçların konusunda önemli bir değişiklik öngörülmemektedir. Öngörülen değişiklikler, koordinasyonun güçlendirilmesi, süreçlerin uyumlaştırılması ve basitleştirilmesi, kaynakların kullanılmasında etkinliğin artırılmasına yöneliktir.

## VI. DEĞERLENDİRME VE ELEŞTİRİLER

Komisyon belgesinde ana hatları ortaya konan reform içeriğine değişik kesimlerden eleştiriler yöneltilmektedir. OTP konusuna oldukça liberal bakış açısıyla bakan bazı görüşler reform sürecinin yeni bir şey getirmediğini ve yapısal olarak OTP'nin ekonomik rasyonelitesinin değişmediğini vurgulayarak sürece olumsuz yaklaşmaktadırlar. Diğer yandan, OTP'nin piyasa yönelimi ve doğrudan desteklerin azaltılması yönündeki öngörüler dolayısıyla reform sürecine sert eleştiriler getiren ve OTP'nin geçmişindeki başarılarını vurgulayarak reform süreçlerinin yol açtığı belirsizlikten kaygı duyan kesimler de bulunmaktadır. Reform sürecini kategorik olarak eleştirip keskin pozisyon alanları göz ardı etmeden, çalışmanın bu bölümünde reform sürecine daha dengeli ve teknik detaylara girerek eleştiriler getiren Tangerman (2011), Mathews (2010) ve (2011), Jambor, Harvey (2010)'dan yararlanılarak Komisyon belgesine ilişkin eleştiriler ortaya konmuştur.

Öncelikle Komisyon belgesinde tanımlanan meydan okumaların dışsal faktörler olduğu göze çarpmakta; içsel sorunlar geri plana atılmış izlenimi edinilmektedir. Belgede, OTP'nin mevcut içsel sorunları açıkça ortaya konulmamış; bahse konu içsel sorunlar, reformun amaçları bölümünde sıkça vurgulanan retorik ve altı çizilmiş kavramlardan ancak zımni olarak anlaşılmaktadır.

Belgede, reform süreciyle ilgili olarak amaç-araç uyumsuzluğu sorunu göze çarpmaktadır (Jambor, Harvey, 2010:20-21). Belgede sıkça vurgulandığı gibi, önemli kamusal malların sağlanması için kamu politikası desteği şarttır. Bununla beraber belgede ana amaçlar olarak ortaya konan gıda güvenliği, sektörün rekabetçiliğinin artırılması ve doğal kaynakların korunması ile temel politi-

ka aracı olan doğrudan destekler arasında ilişki sorunludur. Tangerman (2011:4)'e göre AB'de üretimi arttırmak ve yeterli ve uygun gıda arzı için doğrudan desteğe bu haliyle ihtiyaç bulunmamaktadır ve bu desteklerin "doğru" rekabetçiliği geliştirmesi mümkün değildir.

Aynı şekilde çevre ve iklim değişikliği konusunda şartlar büyük oranda coğrafi konuma bağlıdır ve dolayısıyla 2. sütun politikaları bu meydan okumaya çok daha iyi cevap verebilir. Bölgesel denge konusu da coğrafi şartlara göre değişiklik gösterdiği için, 2. sütun politikaları bu alanda da doğrudan desteklere göre çok daha etkin olabilir (Tangerman, 2011:4).

OTP'nin araçları bağlamında belgeden edinilen izlenim, OTP'nin temel özelliklerinin aynen devam edeceği ve doğrudan destekler dışındaki araçların da oldukça kısıtlı değişikliklere uğrayacağı yönündedir. Bu yönüyle doğrudan ödemeler hala OTP'nin ve reform sürecinin bel kemiği konumundadır. Bununla beraber doğrudan ödemelerin geleceği konusuna detaylı değinilmemiş olması, Tangerman (2011) tarafından sert şekilde eleştirilmiştir. Bu çerçevede, doğrudan ödemelerin geleceği konusunda üye ülkeler arasında henüz bir uzlaşma olmadığı, yasal taslakların müzakerelerinin yoğun tartışmalara ve hatta krizlere yol açacağı kesin gibidir (Matthews, 2011). Bu noktada doğrudan ödemelere ilişkin anlaşmazlıkların, 2005-2006'da olduğu gibi, 2014-2020 mali çerçeve müzakerelerini de kilitleyebileceği de muhtemeldir.

Komisyon belgesinde ortaya konan tüm reform seçenekleri, üye ülkeler arasında doğrudan gelir ödemelerinin bölüşümünün mevcut haliyle sürdürülemez olduğunu kabul etmekte; tüm seçenekler, çevresel ve ekonomik ölçütleri dikkate alan, daha eşitlikçi bir bölüşüm yapısına geçmeyi önermektedir. Bununla beraber Komisyon belgesinde nasıl bir yöntem izleneceği ve kullanılacak formüller ve etkileri konusunda detaylı bilgi yer almamaktadır. Belgede yer alan tek vurgu tüm üye devletlerdeki tüm çiftçilerin minimum belirli bir destek oranını alacağı ve üye devletlerin kazanç ve kayıplarının sınırlanacağı bir sistemin kurulacağı konusudur (EC, 2010:8). Ayrıca doğrudan desteklerin hedeflere daha iyi yönlendirilmesi, desteklerin çevre duyarlılığının artırılması önerilmektedir. Tangerman (2011:11)'e göre doğrudan ödemelerin vergi mükelleflerine daha anlaşılır ve kabul edilebilir olması için yeşillendirme unsuruna ve vurgusuna yer verildiğini söylemek mümkündür.

Komisyon belgesinde doğrudan ödemelerin, sıkça vurgulanan ve sık sık temel hedef kitle olarak belirlendiği anlaşılan "aktif çiftçilere" yönelik olacağı vurgulanmaktadır. Bu durum Avrupa Sayıştay tarafından sıkça yapılan çiftçi olmayanların, tarımsal faaliyet yapmayan arazi sahiplerinin doğrudan gelir desteği almalarına yönelik eleştirilerine cevap gibidir. Bununla beraber Komisyon belgesinde "aktif çiftçi" kavramına ve AB'de buna ilişkin yasal bir tanım bulunmamaktadır. Burada zımni olarak önümüzdeki dönemde bir tanımlama yapılacağı öngörülmekle beraber; bu tanımın doğrudan ödemelerin DTÖ kurallarına

uyumu noktasında sorunlara yol açma riskinin bulunduğunu vurgulamak gerekmektedir. Ayrıca belgede yer alan amaçlarla, OTP araçlarının hedef kitlesi arasında bu tanımlama konusu yüzünden sorunlar çıkma riski oldukça yüksektir: Burada tarımsal faaliyet veya diğer girişimciler ayrımının problemlili olabileceği belirtilebilir. Örneğin doğal kaynakların yönetimi diğer faaliyetlerle de korunabileceği açıktır. Aynı şekilde “çalışan çiftçiler” ve “toprak sahipleri” ayrımı; “normal” çiftlik büyüklüğü ve “süper büyük” çiftlikler ayrımı gibi konularda, tanımın ciddi anlaşmazlıklara yol açması beklenebilir (Tangerman, 2011:6). Bu yönüyle Tangerman (2011)’e göre “aktif çiftçiler” tabiri bir kamuoyu algılaması meselesidir ve OTP’nin amaçlarına uygunluk kriteri değildir.

Öte yandan Komisyon belgesi, doğrudan ödemelerin temel gelir desteği ve temel kamusal malların sağlanmasının bir önkoşulu olduğu için gerekli olduğunu önermektedir. Burada vurgulanması gerekir ki eşitlik amaçlı gelir desteği, diğer sektörlerde olduğu gibi hane halkının gelirine bağlı olmalıdır. Temel kamusal malların sunumu ise arazilerin kullanımına bağlıdır ve doğrudan destekler olmasa da AB’nin büyük bölümünde bu şekilde devam edecektir. Hektar başına tüm çiftçilere doğrudan destek verilmesinin etkin bir araç olduğunu söylemek zordur (Baldwin, Wyplosz, 2009:367; Pelkmans, 2006:229-232). Aynı çerçevede küçük çiftliklere hektar başına daha fazla destek verilmesinin, ekonomik rasyonalite açısından gerekçelendirilmesi zordur ve doğru rekabetçiliği de geliştirmeye katkı yapması beklenmez (Tangerman, 2011:7).

Komisyon belgesinde yer alan önerilerin tarımsal ürün arzına etkisi ve önerilerin DTÖ kurallarına uyum konusuna da burada değinmek yararlı olacaktır. Doğrudan destekler bölümünde değinilen, “gönüllü üretime bağlı destek” büyük bir unsur olmadıkça, belgede yer alan önerilerin gıda arzı üzerinde önemli bir etkisinin olmayacağı değerlendirilmektedir (Tangerman, 2011:8; Matthews, 2010:14-21). Bu çerçevede reformun belkemiği olan doğrudan ödemelerin büyük olasılıkla DTÖ yeşil kutu önlemlerine uygun olacağı görülmektedir. Burada, “aktif çiftçiler” tanımlanmasının üretime bağlı olmaması ve yeşillendirme unsurunun ödemelerin üretimden bağımsız doğasını aşındırmayacağı varsayılmaktadır.

Diğer taraftan 1. sütun harcamalarına üye devletlerin katılımına ve bazı konularda ortak finansman sağlanmasına ilişkin tartışmalar konusunda Komisyon belgesinde sessiz kalındığı görülmektedir. Bu çerçevede 1. sütunun, tamamen AB bütçesinden finanse edilmesine dayanan mevcut haliyle devam edeceği öngörülebilir.

Son olarak Avrupa Komisyonu belgesinin tamamı dikkate alındığında şu değerlendirmeleri ve eleştirileri de yapmak mümkündür (Matthews, 2011; Tangerman, 2011; Jambor, Harvey, 2010):

- Belge önemli meydan okumalar tanımlamaktadır ama OTP’de oldukça sınırlı değişiklik hedeflemektedir. Bu yönüyle Tangerman (2011:13)’in ifadesiyle gerçek bir reform önermemektedir.
- Belgede tanımlanan meydan okumalar, belgede tanımlanan politika araçlarının yanında ek yeni politikalar veya mevcut politikalarda ciddi tadilleri gerektirmektedir:
  - Gıda güvenliği ve doğru rekabetçilik; daha fazla yenilikçilik, ar-ge, eğitim, idari engellerin azaltılması, daha iyi işleyen arazi yönetimi ve daha düşük arazi fiyatları ile güçlendirilebilir.
  - Çevre ve iklim değişikliği; sözleşmeye dayalı ve yerel katılımı içeren coğrafya bazlı önlemler gerektirmektedir.
  - Bölgesel denge; kırsal alanlara, altyapıya, sosyal hizmetlere, eğitime geniş bazlı verilecek desteklerle sağlanabilir.
- Belgede çok sık vurgulanan yeşillendirme (greening) unsuru daha iyi hedeflemeyi başarmanın ikna edici bir yolu değildir.
- Üye ülkeler arasında yeniden bölüşüm politik olarak gerekli olabilir ama belgede doğru bölüşüme ilişkin herhangi bir ekonomik tavsiye bulunmamaktadır.
- Doğrudan desteklerde tavan uygulamasının, eşitliği sağlamaya hizmet edeceği şüphelidir; arazi piyasasında bozulmalara yol açması beklenebilir.
- Belgede kamusal malların sunulmasının, OTP’nin en önemli amaçlarından birisi olduğu ve dolayısıyla kamu desteği gerektirdiği sıkça ifade edilmektedir. Burada kamu desteğinin spesifik olmasına ilişkin vurgunun yer almadığı önemli eksiklik olarak görülebilir (Tangerman, 2011:15). Bu çerçevede, ödemeler hektar başına verilmemeli, sağlanan kamusal mal birim miktarına bağlı olmalıdır.

## SONUÇ

Bu çalışmada Avrupa Komisyonu tarafından Kasım 2010’da yayımlanan “2020’ye Doğru OTP” başlıklı temel belge çerçevesinde 2013 sonrası OTP’yi şekillendirecek reform süreci, reformun unsurları ve OTP’de öngördüğü süreklilikler ve değişimler değerlendirilmiştir. Komisyon’un OTP’nin geleceğine ilişkin tartışmalara ilişkin farklı tarafların ileri sürdüğü görüşlere ve seçeneklere ilişkin yapmış olduğu resmi özet bahse konu belgede yer almaktadır. Komisyon tarafından yasal taslakların 2011 yılının 2. yarısında yayımlanması ve taslaklara 2012-2013 döneminde yapılacak yoğun müzakereler sonucunda son şekli verilerek, yeni OTP düzeninin 2014 yılı başından itibaren yürürlüğe girmesi planlanmaktadır. Bu sürecin yakından takip edilmesinin, uluslararası ekonomik ilişkiler, AB ve Türkiye tarımı açısından büyük önem taşıdığını vurgulamak gerekir.



Reform seçenekleri hem yeni tasarım hem de daha önceki reformlarla ortaya konulan unsurların geliştirilmesini içeren değişiklikler öngörmektedir. Bu temelde yeni OTP, AB vatandaşlarının ihtiyaçları ve beklentilerini dikkate alan, daha sürdürülebilir, daha dengeli, daha iyi şekilde hedeflere yönelmiş, daha basit ve daha etkin, daha hesap verilebilir bir politika olmalıdır.

OTP, reform süreciyle beraber artık yeni bir aşamaya girmektedir:

<b>Ana politika aracı</b>	Piyasa destekleri →	Üretimden ayrı destekler (decoupling) →	Hedefleme (targeting)
<b>Dönem</b>	1960'lar-1980'ler →	1990'lar-2000'ler →	2013 sonrası
<b>Ölçüt</b>	Ton başına destek →	Hektar başına destek →	Kamusal mal başına destek

Sonuçta, AB OTP'si kendine has yapısı, araçları ve amaçları ile dünyadaki tarımsal gündemin önemli bir parçasıdır. Üretim, tüketim, dış ve iç ticaret ile ilgili çok büyük bir müktesebat yüküne sahip olan bu politika, tarihsel gelişimi içinde de AB entegrasyonunun önemli unsurlarından birisi olagelmıştır. Dolayısıyla makro çerçevede 2013 sonrası OTP reform çalışmaları, sadece bir tarımsal politika bütünü basit tadili değil; aynı zamanda AB'ye üye ülkelerin ve AB kurumlarının tarım gibi çok teknik ve siyasi boyutu olan bir alandaki politika becerilerinin de sergilendiği alan olacaktır.

Tablo-2: Ortak Tarım Politikası Reformu İçin Geniş Politika Seçenekleri: Ana Unsurlar

(Araçlar)	Doğrudan Ödemeler	Piyasa Önlemleri	Kırsal Kalkınma
Seçenek-1	Üye ülkeler ve çiftçiler arasında doğrudan ödemelerin daha eşitliği bir şekilde dağıtılması (Mevcut doğrudan ödeme sisteminin kendisinde değişiklik öngörmemektedir.)	Risk yönetimi araçlarının güçlendirilmesi	İklim değişikliği, su, biyo-çeşitlilik, yenilenebilir enerji ve yenilikçilik konularında meydana gelecek okumalara cevap verebilmeye yönelik 2008 Sağlık T aramasında ortaya çıkan artan şekilde fon sağlanması eğiliminin korunması
		Mevcut piyasa araçlarının basitleştirilmesi ve daha etkinleştirilmesi	
Seçenek-2	Üye ülkeler ve çiftçiler arasında doğrudan ödemelerin daha eşitliği bir şekilde dağıtılması ve doğrudan ödeme sisteminin asarında radikal değişiklikler yapılması	Mevcut piyasa araçlarının basitleştirilmesi ve geliştirilmesi	Çevreye, iklim değişikliğine, yerinden yapılandırılmaya, yenilikçiliğe odaklanmış yardımlar ile AB önceliklerine daha iyi uyum sağlanmasına ve bölgesel/yerel insiyatiflerin güçlendirilmesine yönelik olarak mevcut araçların yenilenmesi ve geliştirilmesi
	Doğrudan ödemeler şunlardır: 1)Çelir desteği olarak temel bir oran; 2) Spesifik çevresel (yeşil) kamu malları için zorunlu ek yardım (basit, genelleştirilmiş, yıllık ve sözleşmeye dayalı olmayan çevre odaklı tarım faaliyetleri için, bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesininlave masraflama dayanan bir ödeme); 3) Özel doğal kısıtları telafi etmek amacıyla yapılan ek ödeme; 4) Spesifik sektörler ve bölgeler için için, gönüllülük esaslı üretime bağlı destek unsuru.		Mevcut risk yönetimi araçlarının güçlendirilmesi ve büyük gelir kayıplarını telafi etmek amacıyla Dünya Ticaret Örgütü yeşil kuru önlemlerle uyumlu bir gelir istikrar aracı oluşturulması
	Küçük çiftliklere yönelik yeni program oluşturulması ve desteklerin arttırılması		Belirlenmiş anahtar doğrultusunda üye devletler arasında bazı formların bölüşüm kriterlerinin yeniden tasarlanması
Seçenek-3	Temel ödeme oranında bir tavanın belirlenmesi ve aynı zamanda büyük çiftliklerin kırsal istihdamına katkısının da dikkate alınması		
	Bugünkü doğrudan ödemelerin aşamalı olarak sona erdirilmesi	Piyasa önlemlerinin büyük bir kısmının kaldırılması	Önlemler temel olarak iklim değişikliği ve çevresel konulara odaklanmalıdır.
	Çevresel kamu mallarına yönelik kısıtlı ödeme sağlanması	Büyük kırzilerle karşılaştığı zaman devreye girecek zorluk (mücbir sebepler) hükümlerine dayalı önlemlerin korunması	
	Spesifik doğal kısıtlara ilişkin ek ödeme yapılması		

Kaynak: EC (2010). "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future". Communication on the future of the CAP. COM(2010)672 final, Brussels, p.12-14.

## KAYNAKÇA

- BALDWIN, Richard and Charles WYPLOSZ; (2009), **The Economics of European Integration**, Third Edition, New York: McGraw-Hill Irwin.
- EUROPEAN COMMISSION (EC); (2010), “The CAP Towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, Communication on the future of the CAP, COM, 672 final, 18 November, Brussels.
- EC; (2011a), “The CAP after 2013”, Internet Address: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm), Date of Access: 01.06.2011.
- EC; (2011b), “A Budget for Europe 2020”, Communication from the Commission to the Council and Parliament, COM, 500, 29 June, Brussels.
- EC; (2011c), “The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation-revised version”, Agricultural Policy Perspectives (APP) Brief 1, Brussels.
- EC; (2011d), “The Future of CAP Direct Payments”, APP Brief 2, Brussels.
- EC; (2011e), “The Future of CAP Market Measures”, APP Brief 3, Brussels.
- EC; (2011f), “The Future of Rural Development Policy”, APP Brief 4, Brussels.
- EUROPEAN PARLIAMENT (EP); (2010), “Report on the future of the Common Agricultural Policy after 2013, A7-0204/2010”, 21 June, Brussels: Committee on Agriculture and Rural Development.
- EP; (2011), “Committees: Draft Reports on CAP Reform”, Internet Address: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftReports/comparlDossier.do?dossier=AGRI%2F7%2F04498&language=EN>, Date of Access: 01.06.2011.
- ERAKTAN, Gülcan; (2010), “Tarım Politikası”, iç. Belgin AKÇAY ve Gülüm BAYRAKTAROĞLU-ÖZÇELİK (Ed.), **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Ankara: Seçkin Yayınevi, ss.309–324.
- ERAKTAN, Gülcan; (2007), “Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikaları”, iç. Çağrı ERHAN, Deniz SENEMOĞLU (Ed.), **Avrupa Birliği Politikaları**, Ankara: İmaj Yayınevi, ss.91–118.
- HANIOTIS, Tassos; (2010), “The CAP Reform Process in Perspective: Issues of the Post-2013 Debate”, **IAMO Forum 2010**, 16-18 June, Halle: Leibniz Institute of Agricultural Development in CEE.
- HANIOTIS, Tassos; (2011), “Future Directions of EU Agricultural Policies: The CAP Towards 2020”, **ABARES Outlook 2011 Conference**, 1-2 March, Canberra: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences.

- HSBC**; (2011, February), “Forward Planning 2011”, London: HSBC Agriculture Head Office.
- JAMBOR**, Atilla and David **HARVEY**; (2010), **Review of the challenges of CAP reform**, Newcastle University Centre for Rural Economy Discussion Paper Series 27, Internet Address: <http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/pdfs/dp27JamborHarvey.pdf>, Date of Access: 08.06.2011
- MATHEWS**, Alan; (2010), “How Might the EU’s Common Agricultural Policy affect trade and development after 2013? An analysis of the European Commission’s November 2010 Communication”, Geneva: ICTSD, Internet Address: <http://ictsd.org/i/publications/97803>, Date of Access: 08.06.2011
- MATHEWS**, Alan; (2011), “Commentary on Current EU Agricultural Policy Issues”, Internet Address: <http://capreform.eu>, Date of Access: 08.06.2011.
- PELKMAN**S, Jacques; (2006), **European Integration: Methods and Economic Analysis**, Third Edition, London: Financial Times Management.
- TANGERMANN**, Stefan; (2011), “Direct Payments in the CAP post 2013”, **EP Workshop on CAP Towards 2020**, 7 February, Brussels: EP.
- WTO**; (2011, October), “International Trade Statistics 2010”, Internet Address: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/its11\\_toc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_toc_e.htm), Date of Access: 01.11.2011.
- YAMAÇ**, Necati and Mustafa **ACAR**; (2009), “An Analysis of the Obstacles and Difficulties in the Introduction of the Common Agricultural Policy Reform,” **METU Studies in Development**, 36, pp.423–438.