

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
AVRUPA ARAŞTIRMALARI ENSTİTÜSÜ  
AVRUPA BİRLİĞİ İKTİSADI ANABİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORTAK TARIM POLİTİKASI  
KAPSAMINDA UYUM SÜRECİNDEKİ TÜRK TARIMINDA  
SÜBVANSİYONLAR**

Yüksek Lisans Tezi

Ali DURMAZ

İstanbul, 2019

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
AVRUPA ARAŞTIRMALARI ENSTİTÜSÜ  
AVRUPA BİRLİĞİ İKTİSADI ANABİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORTAK TARIM POLİTİKASI KAPSAMINDA  
UYUM SÜRECİNDEKİ TÜRK TARIMINDA SÜBVANSİYONLAR**

Yüksek Lisans Tezi

Ali DURMAZ

Danışman: PROF. DR. MUZAFFER DARTAN

İstanbul, 2019



## TEZ ONAY SAYFASI

### Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Müdürlüğüne

Enstitünüz, Avrupa Birliği İktisadi Anabilim Dalı Türkçe / İngilizce Yüksek Lisans Programı öğrencisi **Ali DURMAZ**, tarafından hazırlanan, “**Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası Kapsamında Uyum Sürecindeki Türk Tarımında Sübvansiyonlar**” başlıklı bu çalışma, **26./08./2019** tarihin de yapılan savunma sınavı sonucunda **OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞUYA BAŞARILI** bulunarak aşağıda isimleri yazılı jüri üyeleri tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri:

Prof.Dr.Muzaffer DARTAN

Danışman

Doç. Dr. Mesut EREN

Jüri Üyesi

Doç.Dr. Erginbay UĞURLU

Jüri Üyesi

Onay  
Prof. Dr. Muzaffer Dartan  
Müdür

**29/08/2019** tarih ve **2019/24** sayılı Enstitü Yönetim Kurulu kararı ile onaylanmıştır.

## ÖNSÖZ

*Bu araştırmada Avrupa'nın en uzun soluklu ve en fazla kaynağı ayırdığı Ortak Tarım Politikasının ilk ortaya çıkışından günümüze kadar içerdıği kapsam, amaç ve hedeflerle dönüşümler ele alınarak tarım ülkesi kimliği ile de bilinen Türkiye'nin tarım politikalarına etkisi ele alınmıştır. Araştırmanın teorik açıklamalarının ardından Avrupa Birliği'nin tarımsal yapısı ile öne çıkan İspanya ve Polonya'nın ve aday ülke olan Türkiye'nin tarım sektörüne ilişkin verilere dayalı olarak istatistiksel bir karşılaştırma yapılacaktır. Bu tez çalışması Türkiye'nin OTP'yi model alması ve bu doğrultuda Türk tarımının devlet destekleri ile kendi içinde yapısal tarım politikası oluşturması hem bölgesel hem de küresel anlamda büyük bir tarım aktörü konumuna gelebileceğini göstermeyi amaçlamaktadır.*

*Tez çalışmamda planlanmasında, araştırılmasında, yürütülmesinde ve oluşumunda ilgi ve desteğini esirgemeyen, engin bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım, yönlendirme ve bilgilendirmeleriyle çalışmamı bilimsel temeller ışığında şekillendiren sayın hocam Prof. Dr. Muzaffer DARTAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Her konuda ve zamanda beni içtenlikle destekleyen ve her daim yanımda olan başta annem Feruzan DURMAZ olmak üzere bütün aile üyelerime teşekkür ederim.*

**İstanbul,2019**

**Ali DURMAZ**

# İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
GENEL BİLGİLER.....	vi
ÖZET.....	vi
GENERAL KNOWLEDGE.....	viii
ABSTRACT.....	viii
TABLO LİSTESİ.....	x
GRAFİK LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	8
1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORTAK TARIM POLİTİKASI.....	8
1.1. Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikasının Ortaya Çıkışı.....	8
1.2. Ortak Tarım Politikasının İlkeleri ve Amaçları.....	12
1.3. Ortak Tarım Politikasının Uygulama Araçları.....	14
1.3.1. AB Bütçesi.....	14
1.3.2. Doğrudan Destekler Ve Piyasa Düzenlemeleri.....	18

1.3.3. Kırsal Kalkınma .....	20
1.4. Ortak Tarım Politikasının Reformları .....	23
1.4.1. İlk Reformlar: İçsel Faktörler .....	24
1.4.2. 1980'lerdeki Reformlar: GATT Etkisi .....	25
1.4.3. 2000'li Yıllarda Reformlar: Gündem 2000 .....	28
1.4.4. 2008-2013 Dönemi Reformları: Sağlık Taraması .....	30
1.5. Reformlara Etki Eden Başlıca Gelişmeler .....	32
1.5.1. Lizbon Antlaşması .....	33
1.5.2. AB 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi .....	33
1.5.3. Avrupa 2020 Stratejisi .....	34
1.5.4. Uluslararası Gelişmeler .....	35
1.5.5. Küresel Ekonomik Kriz .....	35
1.5.6. Tarım Sektöründeki Küresel Eğilimler ve Değişimler .....	35
1.5.7. Brexit Kararı .....	36
1.6. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasının Birliğe Etkileri .....	38
<b>İKİNCİ BÖLÜM .....</b>	<b>41</b>
<b>2. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI .....</b>	<b>41</b>
2.1. Türkiye'de Tarım Sektörü .....	41
2.1.1. Tarım Sektörü İle İlgili Başlıca Göstergeler .....	42
2.1.2. Tarım Sektörünün Üretim Yapısı .....	45
2.1.3. Türk Tarım Sektöründe Bazı Yapısal Problemler .....	49

2.2. Gümrük Birliği ve Türk Tarımına Etkisi.....	51
2.2.1. Gümrük Birliği'nin Ortaya Çıkışı ve Türkiye'nin Üyeliği .....	51
2.2.2. Gümrük Birliği'nin Başlıca Üye Ülkelere Etkileri .....	52
2.2.3. Gümrük Birliği'nin Türk Tarım Sektörüne Etkileri.....	53
2.3. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları .....	57
2.4. AB'ye Uyum Sürecinde Türk Tarımı.....	61
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....</b>	<b>66</b>
<b>3. TÜRKİYE İLE İSPANYA VE POLONYA'NIN KARŞILAŞTIRILMASI.....</b>	<b>66</b>
3.1. Araştırma Yöntemi .....	66
3.2. Araştırma Soruları / Hipotezler .....	66
3.3. Araştırma Evreni Ve Örneklem: .....	68
3.4. Veri Toplama Teknikleri .....	69
3.5. İspanya-Polonya-Türkiye Karşılaştırması .....	69
3.5.1. İspanya ve OTP .....	69
3.5.2. Polonya ve OTP .....	72
3.5.3. Türkiye .....	74
3.6. Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması .....	77
3.7. Net Tarımsal Üretimin Karşılaştırılması .....	82
<b>TARTIŞMA VE SONUÇLAR .....</b>	<b>85</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>93</b>

Kitaplar.....	93
Dergiler.....	93
Raporlar.....	96
Tezler.....	98
İnternet Kaynakları.....	99





## GENEL BİLGİLER

<b>Ad ve Soyad</b>	: Ali DURMAZ
<b>Anabilim Dalı</b>	: Avrupa Birliği İktisadı
<b>Programı</b>	: Tezli Yüksek Lisans
<b>Tez Danışmanı</b>	: Prof. Dr. Muzaffer DARTAN
<b>Tez Türü ve Tarihi</b>	: Yüksek Lisans - Ağustos 2019
<b>Anahtar Kelimeler</b>	: Tarım Politikaları, Ortak Tarım Politikası, Tarımsal Sübvansiyonlar, Avrupa Birliği, Uyum Süreci, Türkiye, Polonya, İspanya.

## ÖZET

### AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORTAK TARIM POLİTİKASI KAPSAMINDA UYUM SÜRECİNDEKİ TÜRK TARIMINDA SÜBVANSİYONLAR

Kuraklık, küresel iklim değişikliği, biyoçeşitliliğin bozulması gibi nedenlerle artan gıda yetersizliği, günümüz dünyasında 821 milyondan fazla insanın yetersiz beslenme sorunu, 90 milyondan fazla çocuğun tehlikeli derecede zayıflık yaşamasına ve her yıl binlerce kişinin yoksulluğa bağlı nedenlerle ölmesine neden olmaktadır.

Beslenme ihtiyacının insanoğlunun en önemli ve hayati ihtiyacı olması her ülkenin tarımsal üretime özel bir önem vermesine yol açmaktadır. Bu önemin farkında olan Avrupa ülkeleri günümüzde Avrupa Birliği (AB) olarak adlandırılan ekonomik ve siyasi entegrasyon hareketini başlatırken tarım sektörüne yönelik politikaları Ortak Tarım Politikaları (OTP) adı altında diğer tüm ekonomik faaliyetlerden ayrı bir politika alanı olarak ele almışlardır. Bu önemine istinaden AB'nin başlangıcından itibaren yaptığı bütçe harcamalarının ortalama olarak yarısından fazlası daima bu politikalara ayrılmıştır. AB'nin tarıma sağladığı bu korumacı ayrıcalık zaman içerisinde AB üyesi İspanya gibi birçok ülkeyi tarımsal üretim alanında dünyanın sayılı ülkeleri haline getirirken Polonya gibi yapısal sorunları çok fazla olan yeni üye ülkelerin de yapısal dönüşüm geçirerek tarımsal üretim ve verimliliklerini artırmasını sağlamıştır.

Geçmişten bu yana dünyanın sayılı tarım ülkelerinden birisi olan Türkiye'de 1930'lardan itibaren tarım sektörünü destekleyen politikalar uygulamasına karşın değişen dünya koşulları ve 2000'lerde kronikleşen yapısal sorunlarına bağlı olarak ihracatçı kimliğini

kaybetme noktasına gelmiştir. Yapılan araştırmalar, Türk tarımının destekleme politikalarına rağmen gerilediğini buna karşın İspanya, Polonya, Litvanya, Letonya, Bulgaristan gibi ũlkelerin ise OTP kaynakları ve reformları sayesinde tarımsal alanda önemli ilerlemeler kaydettiğini ortaya koymaktadır.

Türk tarımının gerileme yaşadığı günümüzde AB üyeliğinin Türk tarımına önemli kazanımlar sağlayacağı düşünölmektedir. Ancak öte yandan AB tarafı ise Türk tarımının OTP için ağır yüklere yol açacağını düşünerek bu noktada çekinceli hareket etmektedir. Bu araştırmada AB'nin en önemli ortak politikalarından birisi olan OTP ve Türkiye'deki mevcut tarımsal destekleme politikaları ile AB'nin OTP kapsamında İspanya ve Polonya'ya sağladığı tarımsal desteklerin etkileri incelenmiştir. Araştırma hipotezlerinde Türkiye'nin tarımda korumacı olup olmadığı, Türkiye'nin uyguladığı tarımsal desteklerin İspanya ve Polonya'ya sağlanan OTP destekleriyle kıyaslaması, Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye bir ek yük getirip getirmeyeceği ve Türkiye'nin AB gıda güvenliğine ekstra bir katkı sağlayıp sağlamayacağı yönünde sorgulamalar yapılmıştır. Araştırmada Türkiye için veriler ilgili bakanlıklar ve resmi kurumların yayın ve raporlarından derlenirken Polonya ve İspanya ile ilgili veriler ise AB'nin ilgili kurumlarının yayın ve raporlarından derlenmiştir. Elde edilen verilerin tablo ve grafiklere dayalı olarak karşılaştırması yapılarak sonuçlara ulaşılmıştır.

Bu araştırmada elde edilen bulgular, Türk tarımının ileri süröldüğü ölçüde desteklenmediğini, sektöre sağlanan tarımsal desteklerin OTP kapsamında İspanya ve Polonya tarımına sağlanan desteklerin çok altında olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun yanında AB'nin üyelere sağladığı OTP desteklerinin Türkiye'nin bütçeden tarıma ayırdığı desteklere göre çok yüksek olduğu ve AB üyeliği durumunda Türkiye'nin OTP'ye ek bir yük getirmeyeceği görölmektedir. Son olarak ise AB standartlarına göre çok daha düşük desteklemelerle hala dünyanın en önemli tarım ũlkelerinden birisi olma özelliğini koruyan Türkiye'nin İspanya, Polonya gibi ũlkelerin tarımına sağlanan kaynaklara kavuşması durumunda AB tarım arz güvenliği için en önemli ũlkelerden birisi olabileceğini söylemek mümkündür.

## **GENERAL KNOWLEDGE**

**Name and Surname** : Ali DURMAZ

**Fields** : European Union Economics

**Programme** : Master with Thesis

**Supervisor** : Prof. Dr. Muzaffer DARTAN

**Degree Awarded and Date** : Master - August 2019

**Keywords** :Agricultural Policies, Common Agricultural Policy, Agricultural Subsidies, European Union, Adaptation Period, Turkey, Poland, Spain.

### **ABSTRACT**

#### **SUBSIDIES IN TURKISH AGRICULTURE IN THE HARMONIZATION PROCESS WITHIN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

Drought, global climate change, the increase in inadequacy of nutrition because of such reasons like degradation of bio diversity, the problem of malnutrition of more than 821 million people in today's World have caused children, more than 90 million, to experience dangerous weakness and the death of thousands of people due to the reasons of poverty every year .

As the most and essential need for humanbeing, Nutrition has caused the countries to attach particular importance to agricultural production. The European Countries,aware of this importance, deal with the policy toward agricultural sector under the name of Common Agricultural Policy , a policy area apart from all the other economic activities ,when initiating the economic and political integration movement called European Union (EU) today. Referring to this importance the EU has always allocated fund from the half of the budget,for these policies from the beginning. This protective policy of EU for agriculture, has provided the new member countries, which have too much structural problems like Poland, to increase agricultural output and productivity by having structural transformation, while it has made many EU member countries like Spain one of the few countries in the World,in the area of agricultural production.

As one of the few agriculture countries of World from the history, Turkey has come to a losing point for exporting country identity, depending on the change of World conditions and the structural problems which have become chronic in 2000s, despite the practices of policies supporting the agriculture sector from 1930s. Reserches have revealed the Turkish Agriculture stands back despite the supportive policies, however, the countries like Spain,Lithuania, Latvia, Bulgaria have made majör progress in the area of agriculture thanks to the source of CAP(Common Agricultural Policy) and their reforms.

It has been thought that EU membership will make important achievements to Turkish Agriculture. However, on the other side EU acts hesitatingly thinking the Turkish agriculture will give heavy-duty to CAP. In this research, it has been studied on the most important policies of EU called CAP and the effects of the agriculture supports the EU has provided to Spain and Poland as part of CAP with the existing agricultural supports in Turkey. On the hypothesis of research, It has been examined if Turkey is protectionist in agriculture or not the membership of Turkey will bring heavy duty to EU or not, Turkey will contribute to EU food safety or not, and the agricultural supports ,which Turkey performs, are enough campared to the CAP supports for Spain and Poland. In the research, the data related to Poland and Spain has been compiled from the publishings and reports of relevant institutions of EU while it has been compiled from the publishings and reports of relevant ministry and government agencies for Turkey. It has been concluded by making comparisons of the obtained datas based on charts and graphics.

Findings, obtained from this study have revealed that the Turkish Agriculture isn't supported as it is claimed, the Agricultural supports provided for the sector are for below the funds which the CAP intends for Spain and Poland. Besides, it has been seen that, the CAP supports, EU provides to the members are a lot more than the supports Turkey provides for the Agriculture and the membership of Turkey brings no special heavy duty to CAP. Consequently, It is possible to say that Turkey, which is one of the most important agriculture country in the World although there is far less support compared to EU standarts. Will be one of the most significant countries for the EU agriculture security of supply if it reaches the funds of the countries like Spain and Poland which are supported for agriculture.

## TABLO LİSTESİ

	<b>Sayfa No.</b>
<b>Tablo 1.</b> OTP Harcamalarının Yıllara Göre Değişimi (Milyon Euro) .....	16
<b>Tablo 2.</b> OTP Harcamalarındaki Payların Yıllara Göre Değişimi (%).....	18
<b>Tablo 3.</b> Tarım Sektörünün Milli Gelirdeki Payının Değişimi.....	43
<b>Tablo 4.</b> Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'da Zincirlenmiş Hacim Olarak Tarım ve Türkiye.....	44
<b>Tablo 5.</b> Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Tarımsal Üretim Dağılımı .....	45
<b>Tablo 6.</b> Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Destekleri (2017).....	76
<b>Tablo 7.</b> Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Destekleri (2018).....	76
<b>Tablo 8.</b> AB ve Türk Vatandaşları İçin OTP Fayda ve Maliyetleri .....	78
<b>Tablo 9.</b> Polonya ve İspanya'ya Aktarılan OTP Kaynakları (Milyar Euro).....	80
<b>Tablo 10.</b> 2014-2020 Dönemi OTP Bütçesinden Ülkelerin Payları .....	80
<b>Tablo 11.</b> Net Tarımsal Üretim Değerlerinin Karşılaştırılması (1.000 \$) .....	83

## GRAFİK LİSTESİ

	<b>Sayfa No.</b>
<b>Şekil 1.</b> AB Bütçesi ve OTP Harcamaları (Milyon Euro).....	17
<b>Şekil 2.</b> Doğrudan Ödemelerin OTP İçindeki Payı (%).....	20
<b>Şekil 3.</b> Kırsal Kalkınma Harcamalarının OTP İçindeki Payı (%) .....	23
<b>Şekil 4.</b> Anlaşmasız Brexit'in Ükelere Yarattığı Kayıp ve Kazançlar.....	37
<b>Şekil 5.</b> Bitkisel ve Hayvansal Üretimin Yıllara Göre Payları (%) .....	46
<b>Şekil 6.</b> Toplam Üretilen ve Pazarlanan Tarımsal Üretim Değeri .....	47
<b>Şekil 7.</b> Pazarlanan Tarımsal Üretimin Toplam Tarımsal Üretime Oranı (%) .....	48
<b>Şekil 8.</b> Polonya, İspanya ve Türkiye'nin Net Tarımsal Üretimi (\$, Sabit Fiyatlarla) .....	84

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>AET</b>	Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>CAP</b>	Common Agricultural Policy
<b>DGD</b>	Doğrudan Gelir Desteği
<b>DTÖ</b>	Dünya Ticaret Örgütü
<b>EU</b>	Europe Union
<b>FAO</b>	Dünya Gıda ve Tarım Örgütü
<b>FEOGA</b>	Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
<b>GATT</b>	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
<b>GB</b>	Gümrük Birliği
<b>GSMH</b>	Gayrı Safi Milli Hasıla
<b>GSYİH</b>	Gayrı Safi Yurt İçi Hasıla
<b>İKV</b>	İktisadi Kalkınma Vakfı
<b>IMF</b>	Uluslararası Para Fonu
<b>KKP</b>	AB Kırsal Kalkınma Politikası
<b>OECD</b>	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
<b>OPD</b>	Ortak Piyasa Düzenlemeleri
<b>OTP</b>	Ortak Tarım Politikası
<b>SAPARD</b>	Tarımsal ve Kırsal Kalkınmaya Yönelik Özel Katılım Programı
<b>TUİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UNDP</b>	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

## GİRİŞ

Tarımsal faaliyetler, insan beslenmesinin ve insan vücudunun ihtiyaç duyduğu besinlerin gerektiği şekilde karşılanmasında hayati bir önem taşımaktadır. Birleşmiş Milletler Geliştirme Programı (UNDP)'nin yayınladığı istatistiklere göre kuraklık, biyoçeşitliliğin bozulması gibi nedenlere bağlı olarak gıda yetersizliği sorunu büyümektedir. Artan gıda yetersizliğinin bir sonucu olarak günümüzde 5 yaşın altındaki 90 milyondan fazla çocuk tehlikeli derecede zayıftır.

Dünya Gıda ve Tarım Örgütü'nün verilerine göre ise başta Afrika ve Asya olmak üzere dünyanın birçok yerinden yüz milyonlarca çocuk yetersiz beslenmekte, 2017 yılı itibarıyla ise toplamda dünya genelinde 821 milyondan fazla insan yetersiz beslenme sorunu ile karşı karşıyadır. Kuşkusuz ki bu sorunların birçok kaynağından bahsetmek mümkündür. Ancak buna yol açan en önemli faktör, tarımsal faaliyetlerle üretimi yapılan gıda ürünlerinin yetersizliğidir.

Tarım sektörü, insan beslenmesini sağlayan sektör olmanın yanında günümüzde dünya nüfusunun % 40'tan fazlasının da geçimini sağladığı bir sektör olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye, geçmişten bu yana tarımsal nüfusu yoğun ülkelerden birisi olarak dikkat çekmekte, birçok tarım ürünü konusundaki kapasitesi ile dünyanın önemli tarım ülkelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Türkiye, son yıllarda dünyadaki dönüşümlerin de etkisi ile gerek sosyoekonomik alanda gerekse tarım sektöründe önemli dönüşümler yaşamakta, bu dönüşümü serbestleşmenin öne çıktığı bir küresel ortamda sancısız bir şekilde gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Verimlilik, ölçek sorunu gibi yapısal sorunlarını henüz çözmemiş olan Türkiye'nin dünyaya eklemlenme sürecinde hem bu sorunları çözmesi hem gıda güvenliği, ihracatta rekabet, kırsal nüfusun refah seviyesini korumak gibi önemli alanlarda başarılı olması gerekmektedir. Kendi sorunlarının henüz çözmemiş olan Türkiye, bu koşullarda AB üyeliği yolunda ilerlemeye çalışmakta ve AB'nin değişen tarım politikalarının muhatabı olarak başka sorunların da üstesinden gelmeye çalışmaktadır.

Gıda arzını güvence altına alma isteği, tarım sektörünü dünya genelinde en çok korumaya mazhar sektörlerden birisi yapmaktadır. Bunun yanında dönem dönem görülen



verimlilik artışı ve azalışları gibi mevsimsel dalgalanmalar, ülkeleri tarım sektörünü korumaya ve desteklemeye yöneltmektedir. Ayrıca tarımsal nüfusun bütün hükümetler için önemli bir oy kitlesini bünyesinde barındırması da hükümetlerin tarım kesimini desteklemesini teşvik eden bir durum yaratmaktadır. Sadece OECD ülkelerinin tarım sektörüne sağladıkları desteğin yıllık olarak 400 milyar \$'dan fazla olması, hükümetlerin bu konudaki tavrını ortaya koymaya yeterlidir.

İnsanların beslenme gereksinimini doğrudan karşılayan bir sektör olması dolayısı ile tarımsal faaliyetlerin en azından ülke nüfusunu doyuracak düzeyde gerçekleştirilmesi her ülkenin en önemli politik amaçlarından birisidir. Günümüzde Avrupa Birliği adını almış olan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) de daha ilk kurulduğu 1957 yılından itibaren üye ülkelerin tarımsal gelişimi ve kalkınmasını sağlamak üzere bir ortak tarım politikasının oluşturulmasını hedeflemiştir. OTP, tüm üye ülkelerin tarım faaliyetleri konusunda tabi olacağı ortak bir sistemi yaratmayı amaçlayan, ortak politika, ortak kurallar ve mekanizmaları kapsayan bir politikalar bütünüdür. OTP, AET'ye üye ülkelerin tabi olacağı ortak kuralları belirleyen ve uygulamaya konulan ilk kurallar bütünü olup AET'nin tarım konusuna ne kadar önem verdiğini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. OTP, Birliğin ortaya çıkışından itibaren üzerinde en çok tartışılan ve en fazla reform önerilerine konu olan politikalar bütünü olma özelliğini de taşımaktadır.

Güncellenmiş yapısıyla OTP, Avrupa genelinde faaliyet gösteren 22 milyondan fazla çiftçinin iyi bir yaşam standardına erişmesi ve 500 milyondan fazla AB vatandaşının istikrarlı, kaliteli, güvenli ve çeşitliliği olan gıda arzına duyduğu ihtiyacı karşılamaktadır. OTP'nin çiftçilere ve çiftliklere yönelik doğrudan ödemeleri üreticilerin gelirlerini garanti almayı hedeflerken kırsal kalkınma politikaları kapsamındaki harcamaları da bölgesel kalkınmayı sağlamaya çalışmaktadır.

AB'nin en eski politikalarından birisi olan OTP, iki sütundan oluşmakta ve birinci sütunda doğrudan ödemeler ve piyasa destek ödemeleri yer alırken ikinci sütunda ise Kırsal Kalkınma Politikası yer almaktadır. Geçmişte OTP bütçesinde daha büyük bir pay alan birinci sütun politikaları, OTP bütçesinin dörtte üçünü kapsarken KKP ise dörtte birini kapsamaktadır. OTP, AB'nin kuruluşundan bu yana en fazla önem verdiği ve en fazla kaynak

ayırıldığı politika olarak kabul edilebilir. Çünkü tarım sektörü AB milli gelirinin yaklaşık olarak % 2'sini, tarımsal istihdam ise toplam istihdamın % 5'ini oluşturmasına karşın AB bütçesinin yarısından fazlası uzun yıllar boyunca OTP'ye ayrılmıştır.

Esasında sanayici kimliği ile bilinen Avrupa ülkelerinin tarım politikalarında uyumu öngören bir ortak politika benimsemesi ve bu politikayı ilk yıllardan itibaren en önemli politikalarından birisi olarak uygulaması, dönemin Avrupa'sının ihtiyaçları ve ülkeler arası siyasi denge ile yakından ilgilidir. Sanayici kimliği ağır basan dönemin Batı Almanya'sının Topluluk içinde üstün bir konuma gelecek olması, tarımsal nüfusu ve yapısı ile öne çıkan Fransa'nın aleyhine bir durum yaratacağı için OTP ile iki ülke arasında bir dengenin yaratılması da o dönem üzerinde durulan konulardan birisidir.

Tarımsal verimliliği artırmak, gıda arzını güven altına almak, tarım istihdamının gelir düzeyini yükseltmek, piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkları ortadan kaldırmak gibi genel amaçları olan OTP'nin temel yapısından 2013 reformlarından sonra önemli değişimlere yol olmuştur. Bu değişim sürecinde OTP'nin öncelikleri sürdürülebilir gıda üretimi, doğal kaynakların korunması ve kırsal alanların dengeli gelişimi olarak değişmiştir. Bu kapsamda OTP'nin genel yapısını oluşturan politikalarından Kırsal Kalkınma Politikası (KKP)'ni oluşturan politikaların önemi artmıştır. Bu değişime bağlı olarak üretime sağlanan doğrudan destekler yerine çevre, kırsal kalkınma gibi alanlara aktarılan kaynaklarda artışa gidilmiştir.

OTP, ilk uygulanmaya başlandığı zamandan günümüze içeriden ve dışarıdan birçok nedene dayalı olarak eleştirilmiş ve reformlara tabi tutulmuştur. OTP'nin gıda arz güvenliği sorununu önemli ölçüde çözmesi ama üretim artışlarının çiftçi gelirleri üzerinde olumsuz etki yapması ve DTÖ'nün baskıları ilk reformların içeriğini belirleyen ana faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. AB'nin 2000'li yıllardaki genişlemesi ve son yıllarda öne çıkan bir konu olarak küresel ısınma ve çevre konuları yeni reformların içeriğine etki eden faktörler olarak öne çıkmaya başlamıştır. Piyasa odaklı bir ortak tarım politikasını hedefleyen günümüz reformlarının yapısına etki eden altı önemli gelişme söz konusudur. Lizbon Antlaşması, AB 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi, Avrupa 2020 Stratejisi, uluslararası gelişmeler, küresel ekonomik kriz ve tarım sektörü ile ilgili olarak ortaya çıkan küresel eğilim ve gelişmeler günümüz OTP reformlarının çerçevesine etki eden temel gelişmelerdir. Bunlara ek olarak

oldukça yeni bir gelişme olan ve İngiltere'nin AB'den ayrılmasını ifade eden Brexit'in de OTP'nin geleceğini önemli ölçüde etkileyen güncel gelişmelerden birisi olduğu dile getirilmektedir.

Türkiye'nin AET ile ortaklık kurmasını sağlayan 1963 tarihli Ankara Antlaşması, ortaklığın tarım alanını da kapsadığını belirtmekte olup üyelik için belirlenen son dönem aşamasında tarım ürünlerini de kapsayacak şekilde taraflar arasındaki ticaretin ortak kurallara tabi olması öngörmüştür. 1971 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol'de tarım ürünlerinin de serbest dolaşıma girebilmesi için öngörülen 22 yıllık bir geçiş dönemi tayin edilmiş ve bu süre içerisinde Türkiye'nin OTP'ye uyum sağlaması öngörülmüştür. Bu geçiş süresinin sonunda 1995'te Gümrük Birliği Antlaşması imzalanarak 1996 yılında yürürlüğe girmiş ancak Türkiye'nin söz konusu geçiş döneminde istenilen uyumu gerçekleştirememesi nedeniyle Türkiye'ye belirsiz ek süre tanınmıştır.

Günümüzde AB, ortak tarım politikasında ürün bazlı destek sistemini terk edip doğrudan desteklere ve kırsal kalkınmaya odaklanırken Türkiye aksi yönde hareket eder bir görünüm sergilemektedir. Çünkü AB'ye tam üye olma çabasındaki Türkiye'nin doğal olarak mevzuatını ve uygulamalarını AB'nin mevcut mevzuat ve uygulamalarına uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Buna karşın Türkiye'nin son yıllarda gıda arzını garanti almayı hedefleyen ürün esaslı desteklemelere (üretimle ilgili doğrudan destekler ve fiyat destekleri) yönelmektedir. AB'nin üretimden bağımsız destekleme sistemine ağırlık vermeye başladığı bir dönemde Türkiye'nin üretim bağlantılı destekleri öne çıkarması, tarım politikalarının uyumlaştırılmasında önemli bir sorunun Türkiye'yi beklediğine işaret etmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi, yaklaşık 60 yılı geçen bir hedef olup, birçok alanda bu konuda önemli başarılar elde edilmiştir. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'nin bu konuda daha istekli bir tutum sergilemeye başlaması ile birçok konuda Türkiye, AB'nin istediği kriterleri yakalamaya yönelik reformlar yapmış, 2004 yılından itibaren de birçok konuda üstüne düşenleri başarılı bir şekilde yerine getirmiştir. AB üyeliği için müzakerelerin resmi olarak başlamasından sonra üyelik yolunda konuların başlık başlık müzakere edilmesi süreci hızlanmıştır. AB üyelik süreci, Türkiye'nin önüne konulan tablo ve bu tablonun içerdiği talepler dolayısıyla sıklıkla tartışma konusu yapılmakta, AB üyeliğinin

uzun vadede Türkiye'nin aleyhine sonuçlar yaratacağı, Gümrük Birliği sürecinde olduğu gibi Türkiye'nin birçok sektörde açık pazara dönüşerek kendi üretim yapısını koruyamaz hale geleceği ileri sürülmektedir.

Türkiye, önemli bir tarım ülkesi olarak tarım politikaları konusunda üç yönlü bir baskı ile karşı karşıyadır. Çünkü Türkiye bir yandan kendi ekonomik kalkınması ve gıda arz güvenliğini sağlamak için içeride tarım sektörünü desteklemekte ve korumak yönünde hareket etmekte diğer yandan da taraf olduğu anlaşmaların gereklerine göre hareket etmek zorundadır. Bir yandan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün Uruguay Round ve Doha Turu'nda belirlediği ilkelere uyumlu hareket etmeye çalışmakta diğer yandan da üyeliği yolunda önemli adımlar attığı AB'nin tarım alanındaki müktesebatının gereklerini yerine getirmeye çalışmaktadır.

Esasında bir tarım ülkesi olan ve nüfusunun hala büyük bir kısmı tarımdan geçinen bir ülke olarak Türkiye'de AB üyelik sürecinde en çok tartışma konusu olan alanlardan bir tanesi de tarım ana sektörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilim ve teknolojinin hızla ilerlediği, üretim ve toplum yapısını değiştirdiği günümüzde tarım sektörü, emek yoğun ve düşük katma değerli bir sektör olarak kar marjının düşük olduğu bir sektör olarak öne çıkmaktadır. Dolayısıyla tarım sektöründe üretim faaliyetlerinin devam edebilmesi, önemli ölçüde üreticilerin girdi maliyetlerinin düşürülmesi ve bu maliyetlerin önemli bir kısmının devlet tarafından çeşitli yöntemlerle finanse edilmesi ile mümkündür. Dünyanın en önemli tarımsal ürün üreticisi ve ihracatçısı ülkelerdeki üretim etkinliğinin temeline bakıldığında zaman bu ülkelerin önemli ölçüde sanayileşmiş ülkeler olduğu ancak tarımsal faaliyetlerin önemli ölçüde devlet desteği alarak uluslararası rekabet edebilirlik konusunda büyük avantajlar elde ettiği görülmektedir. Türkiye'nin AB üyelik sürecinde tarımın geleceği de bu perspektiften ele alınırken AB'nin uyguladığı ortak tarım politikalarının (OTP) Avrupa ülkelerinin tarımını korurken Türk tarımını ise rekabet edemez konuma getireceği ileri sürülmektedir. Bu alanda yapılan çalışmalarda ve hazırlanan raporlarda AB üyeliğinin sonucu olarak Türk tarımsal üretim deseninin zayıflayacağı, bitkisel ve hayvansal üretim alanında birçok üretim faaliyetinin duracağı/yok olacağı, Türk tarımının pazarda rekabet edemez konuma düşerek çökeceği belirtilmektedir. Öte yandan AB'nin kendi içinde başarılı bir şekilde uyguladığı OTP sonucunda AB genelinde tarımsal nüfusun % 5 civarına düşürülmesi ve gerçekleştirilen tarımın yüksek teknolojili ve katma değerli bir nitelik kazanması, tarımsal kimliği ile ön plana

ıkan AB üyesi ülkelerin uzun vadede OTP'den önemli ölçüde kazançlar elde ettiğini göstermektedir. Bu durum ise gerek AB üyeliğinin gerekse OTP'nin tek yanlı olarak eleştirilmesini tutarsızlaştırmakta ve konunun daha objektif bir bakış açısıyla değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Öte yandan OECD verilerine göre Türkiye'nin dünya genelinde tarımı en fazla destekleyen ülkelerden birisi olmasına karşın son yıllarda tarımda kendine yeterlilik düzeyinin düşmesi ve tarımsal girdi ve ürünlerde dışa bağımlılığın dikkat çekici bir şekilde artması, uygulanan destekleme politikalarının başarısının da sorgulanmasına neden olmaktadır. AB lkeleri ve tarıma önem veren ülkelerle kıyaslandığında Türkiye'nin tarım politikalarının beklenen çıktıları yaratmadığını söylemek mümkündür. Bu bakımdan da uygulanan destekleme politikalarının gözden geçirilmesinin gerekliliği tartışılmaktadır.

Bu araştırmada Avrupa'nın en uzun soluklu ve en fazla kaynak ayırdığı OTP'nin ilk ortaya çıkışından günümüze kadar içerdiği kapsam, amaç ve hedeflerle dönüşümler ele alınarak bu politikaların tarım ülkesi kimliği ile de bilinen Türkiye'nin tarım politikalarına etkisi ele alınmıştır. Araştırmanın teorik açıklamalarının ardından AB'nin tarımsal yapısı ile öne çıkan üç ülkesinin tarım sektörlerine ilişkin verilere dayalı olarak bir karşılaştırma yapılmıştır.

Araştırma Giriş ve Sonuç kısımları hariç 3 ana bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerde sırasıyla OTP, Türkiye'nin tarımsal destekleme politikaları ve üç ülke karşılaştırması ele alınmıştır.

Araştırmanın birinci bölümünde OTP kapsamlı bir şekilde ele alınarak OTP'nin ortaya çıkış gerekçeleri, geçirdiği reformlar, AB bütçesinden aldığı pay, OTP'nin Avrupa tarımına etkisi gibi hususlar açıklanmıştır. Bu bölümde AB'nin tarımda uyguladığı korumacılığın arkasında yatan nedenler ve küreselleşmenin getirdiği değişimlere ve OTP reformlarına rağmen bu nedenlerin geçerliliğini sürdürmesi, AB'nin gıda güvenliği gibi konulardaki hassasiyetinin sürekliliği literatürden elde edilen bilgi ve bulgularla açıklanmıştır. Ayrıca AB'nin ilgili kurumlarının yayınladığı veriler ve raporlar açıklamalarda esas alınmıştır.

Araştırmanın ikinci bölümünde Türkiye’de tarım sektörü, tarım sektörünün yapısal sorunları, Gümrük Birliği’nin Türk tarımına etkisi ve Türkiye’deki destekleme politikaları ele alınmıştır. Bu bölümde Türk tarım sektörünün üretim gücü çeşitli verilerle ortaya konulurken son yıllarda üretimde dalgalanmalara yol açan yapısal sorunlar ayrıca ele alınmıştır. Bunun yanında Türkiye’nin AB pazarına entegrasyonunun temel yapı taşlarından birisi olan GB konusu tarımsal entegrasyon bağlamında tartışılmıştır. Bu bölümde ele alınan bir diğer önemli husus, Türkiye’nin tarımsal destekleme politikalarıdır. İlgili bakanlıklar ve kurumların verileri ve açıklamaları esas alınarak Türkiye’deki tarımsal destekleme politika ve uygulamalarının bir listesi oluşturulmaya çalışılmış, bu çerçevedeki finansal kaynaklara değinilmiştir. Bölüm içinde ayrıca AB üyelik sürecindeki Türkiye’nin tarım sektörüyle ilgili ihtiyaçları ve alması gereken önlemlere de kısaca değinilmiştir.

Araştırmanın üçüncü bölümü Polonya, İspanya ve Türkiye’yi karşılaştırmalı olarak ele alan bölümdür. Bu bölümde AB üyeliği 1980’li yıllara dayanan İspanya ile genişlemenin son halkalarından birisi olan Polonya’nın OTP kaynaklarından ne düzeyde yararlandıkları ortaya konulmuştur. Bu bölümde Türk tarımına sağlanan sübvansiyonlarla Avrupa ülkelerindeki sübvansiyonların bir kıyaslamasına imkan verecek veriler ortaya konulmuştur. Ayrıca Polonya ve İspanya gibi sanayileşmesi Avrupa’ya göre nispeten geri ve tarımsal özelliği ağır basan, geçmişte çok önemli yapısal sorunları olan bu iki ülkenin durumu ile Türkiye arasında bir karşılaştırma yapılarak Türkiye için yapılan tespitlere yer verilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORTAK TARIM POLİTİKASI

Savaşa katılan ülkelerde travmatik sonuçlara yol açan 2. Dünya Savaşı en çok Almanya ve Fransa başta olmak üzere Avrupa ülkelerini yıkıma uğratmıştır. Savaş dönemi kaçınılmaz olarak açlık ve kıtlığın yoğun olarak yaşandığı bir dönem olmuş ve savaş sonrası dönemde Avrupa'da ortaya çıkan işbirliği arayışlarında bu bilinçaltının da yönlendirici bir etkisi olmuştur. Almanya ile Fransa'nın ağırlık merkezini oluşturduğu yeni Avrupa işbirliğinin temel bileşenleri, önemli ölçüde bu iki ülkenin yönlendirmesi ile şekillenmiştir. OTP de bu bundan önemli ölçüde nasibini almıştır. Savaş sonrası dönemde gıda arzının güvenceye alınması ihtiyacı Avrupa Topluluğu genelinde tek bir tarım politikasının uygulanmasını gerekli kılarken tarımsal nüfusu ve yapısı diğer ülkelere göre daha ağır basan Fransa'nın talepleri de OTP'nin merkezi bir politika olarak benimsenmesinde etkili olmuştur (TC AB Bakanlığı, 2012: 2).

#### 1.1. Avrupa Birliği'nde Ortak Tarım Politikasının Ortaya Çıkışı

Avrupa tarımını ve tarım üreticilerini Avrupa dışındaki ucuz ürünlerden korumak için tasarlanmış bir korumacılık biçimi, tarımsal ürünlere sübvansiyonlar sağlayarak ve dışarıdan yapılan ithalata tarifeler uygulayarak bu politikalarında önemli başarılar elde etmiş, zamanla Avrupa'da gıda dağları oluşmuştur. Ancak bu tarz bir üretimi ve üretici destekleme sistemi elde ettiği başarılarla karşın Avrupa'ya çeşitli maliyetler getirmiş, zaman içerisinde gelen eleştirilerin etkisiyle reforma tabi tutulmuştur.

OTP, temelleri 2. Dünya Savaşı'ndan sonra atılmış bir politika olarak AB'nin en eski ve en uzun ömürlü politikalarından birisi olarak dikkat çekmektedir. Bir yandan sanayileşmesi ile diğer Avrupa ülkelerinden ayrılan Almanya'nın diğer yandan Fransa, İtalya gibi tarıma daha bağımlı ülkelerin tek bir potada eritilmesini sağlayan Avrupa entegrasyonunun da köşe taşlarından birisidir (Olçay, 2016: 99). OTP, AB'nin en eski, en karmaşık ve en önemli politikalarından birisidir. AB bütçesinde en büyük payı OTP'nin alması, tarımın AB için ifade ettiği önemi ortaya koyması bakımından dikkat çekicidir. OTP politikasının temel amacı, üye

ülkelerdeki muhtemel gıda yetersizliklerinin önüne geçmek, sağlıklı, dengeli, verimli ve çevre dostu bir üretim yapısı oluşturmak, AB'nin gıda alanındaki dışa bağımlılığını ortadan kaldırmaktır. OTP, ilk ortaya çıktığı zamandan günümüze kadar gelen süreçte çeşitli değişimler geçirmiş, değişen koşullara uyum sağlama adına sıklıkla reformlara tabi tutulmuştur. Günümüzde ise bu politikaların daha da karmaşıklaşarak kapsamlı bir reforma tabi tutulması yönünde gelişmeler olmaktadır (Hekimoğlu ve Altındağ, 2006: 10).

OTP'nin ortaya çıktığı 1950'li yıllarda Avrupa ülkelerinde gerek sanayi gerekse tarım sektörü, 2. Dünya Savaşı'nın yarattığı tahribatı henüz yok edebilmiş değildir. Dolayısıyla politikanın ortaya çıkışında ve uygulanışında bu durumun önemli bir etkisi vardır. Etkin ve iyi işleyen bir tek pazarın yaratılması için tarım ürünlerinin de serbest dolaşımının sağlanmasının gerekliliği de OTP'nin ortaya çıkışında önemli bir motivasyondur. Avrupa Topluluğu'nun kurucu ilk 6 üyesinin de önemli bir tarımsal nüfusa sahip olması ayrı bir faktördür. Altı üyenin toplam nüfusunun % 25'i bu yıllarda tarımda çalışmaktadır ve bu oran İtalya'da % 40'ı bulurken Fransa'da % 26 ve sanayisi daha gelişmiş olan Almanya'da ise % 20 civarındadır. Ayrıca tarımsal nüfusun Avrupa ülkelerindeki Hıristiyan Demokratların seçmen havuzunu oluşturması da OTP'nin ortaya çıkmasında etkili olan bir faktördür. Fransa'nın sanayisi gelişmiş Batı Almanya'nın potansiyel gücünü kendi tarımsal üretim gücü ile dengeleme çabası da bu dönemde öne çıkan bir faktör olarak dile getirilmektedir (Olçay, 2016: 99).

OTP, AB'nin ilk ortaya çıktığı dönemden itibaren en fazla önem verdiği ve oluşturulan bütçeden en fazla kaynak ayırdığı politikadır. Dayanağını kurucu anlaşma olan 1957 tarihli Roma Anlaşması'nın 3. Maddesinde yer alan üye ülkelerin ortak bir tarım politikasına tabi olmasını belirten hükümden almaktadır. Üye ülkeler Roma Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra Temmuz 1958'de gerçekleştirilen Stresa Konferansı'nda OTP'nin temel ilkeleri belirlenmiştir (Atakan, 1998: 10; Acar ve Bulut, 2010: 4; Nazlı ve Küden, 2012: 94).

Her ne kadar OTP'nin yasal dayanağı 1957 tarihli Roma Antlaşması olsa da Avrupa'da ortak bir tarım politikasının oluşturulması konusu, daha AET kurulmadan önce, 1950'lerde gündeme gelmiştir. OTP konusundaki gelişmelere bakıldığı zaman 1950 yılından



itibaren Avrupa genelinde tarımsal politikaların bir eşgüdümüne tabi olması yönünde adımların atıldığı ve tartışmaların yapıldığı görülmektedir. Bu tartışmalarda tarım ürünleri fiyatlarının tek bir otorite tarafından belirlenmesini öneren raporlar hazırlanmış fakat bu otoritenin uluslar üstü mü yoksa hükümetlere danışmanlık yapan hükümetler arası bir otorite olması konusunda bir anlaşma sağlanamamıştır. Avrupa Topluluğu'nun temellerinin atıldığı 1955 Messine Konferansı'nda konu gündeme tekrar gelmiş ve oluşturulan bir komite, diğer konuların yanında tarım konusunu da ele alarak tarım alanındaki sorunları ortaya koyarak uzmanlaşmaya dayalı bir ortak politikanın uygulanmasının yararları dile getirilmiştir<sup>1</sup>. AET'yi kuran Altılar'ın o dönemdeki nüfusunun % 24'ünün tarım sektöründe çalışması ve GSYİH'nin % 11'den fazlasının tarım sektöründe olması, tarım sektöründeki vatandaşların gelir düzeylerinin düşük olması gibi nedenlerle tarımın da ortak bir politika ile alınması konusunda itici güç olmuştur (Atakan, 1998: 11)<sup>2</sup>.

AET, 1950'lerdeki demir ve çeliğe dayalı iş birliğinin diğer alanlara da teşmil edilmesini amaçlayan ve sanayi temelinde doğan bir topluluk olmasına karşın tarımın da bu işbirliğinin temelini oluşturmasının uluslararası dengeyi gözeten bir yönü de vardır. AET'nin tamamen sanayi ürünlerini içeren bir Gümrük Birliği yaratması durumunda dönemin güçlü sanayi ülkesi olan Almanya'nın avantajlı bir konuma geleceğini düşünen Fransa, tarımın da Gümrük Birliği'ne tabi bir ortak politika alanı olması konusunda diretmiştir. Çünkü nüfusunun dörtte biri tarımsal kesimde olan Fransa'nın sanayi temelli bir yapıda Almanya ile rekabet şansının zayıf olması, Fransa'nın daha güçlü olduğu alanı Topluluğun temel politikalarından birisi haline getirmeyi istemesine yol açmıştır. Sonuç olarak tarım politikaları, Almanya'nın durumu karşısında dengeleyici bir unsur olarak görülmüş ve Roma Anlaşması'nda ana politikalarından birisi olarak yer almıştır (Acar ve Bulut, 2010: 4; TC AB Bakanlığı, 2012: 2; Olcay, 2016: 99).

---

<sup>1</sup> Uzmanlaşma ile ilgili olarak sanayileşmiş Almanya ile tarımsal ağırlıklı bir ekonomisi olan Fransa'nın karşılaştırmalı üstünlükler prensibi doğrultusunda AET içerisinde dengelendiğini söylemek mümkündür. Böylece AET'nin iki önemli ülkesi Fransa ve Almanya, uzmanlaştıkları alanları Birlik genelinde ortak bir politika haline getirmişler ve Birlik içerisindeki iki ana gücün arasında bir denge sağlamıştır.

<sup>2</sup> Günümüzde bu oranlar önemli ölçüde değişmiştir.

Roma Anlaşması ile 1958 yılında yürürlüğe girmesine karşın ilk defa 1962 yılında uygulanan OTP'nin bu ilk dört yıllık döneminde ülkeler bir yandan kendi ulusal politikalarını uygularken diğer yandan da ön hazırlıklar yapılmış ve uyulacak kurallar oluşturulmuştur. OTP'nin uygulanmaya başlaması ile üye ülkeler arasındaki gümrük vergileri ve kotalar kaldırılmış, tarım ürünleri ticareti kolaylaşırken üçüncü ülkelere ortak tarife uygulanmaya başlanmıştır (Olçay, 2016: 100).

OTP'nin ilk ortaya çıkışı ve uygulama geçişi ile genel bir değerlendirilme yapıldığında, esasında OTP konusundaki çabaların Roma Anlaşması'ndan önceye gittiği ve başlangıç safhası diyebileceğimiz bu çabaların 1957 Roma Anlaşması ile hukuki bir kimliğe büründüğü görülmektedir. Roma Anlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1958 yılında OTP de resmen yürürlüğe girmiş olsa da henüz ilkelerin ve politikaların üzerinde net bir uzlaşmanın olmadığı ve bu uzlaşmanın 1958-1962 arasındaki çalışmalarla net bir çerçeveye oturtulduğu görülmektedir. 1958'deki Stresa Konferansı bu konuda ilkelerin belirlendiği bir konferans olarak önemli bir yere sahiptir. 1958-1962 arasındaki dört yıllık zaman zarfında üye ülkeler kendi ulusal tarım politikalarını uygulamaya devam ederken OTP'nin de içeriği, uygulama araçları ve diğer hususlar kesinleştirilmiş ve 1962 yılından itibaren fiilen uygulamaya geçmiştir.

Öte yandan OTP, Avrupa Birliği'nin özel politikalarından birisi olup her ne kadar birçok reforma uğramışsa da belirli sınırların ötesinde esnetilmesi mümkün olmayan bir politika olarak da kabul edilebilir. Çünkü her ne kadar Avrupa Birliği, gerek kendi içinde gerekse çevresinde çok geniş bir serbest ticaret alanı öngörse de tarım ürünlerinin ticareti bu serbest ticaretin dışında tutulmaktadır. Bunu özellikle AB'nin Akdeniz ülkeleri ile yaratmaya çalıştığı serbest ticaret alanı çabalarında görmek mümkündür. AB, Akdeniz Ülkeleri ile yürüttüğü iş birliğinde ve serbest ticaret görüşmelerinde dolaşıma konu edilecek malları sanayi malları ve tarım ürünleri şeklinde iki temel kategoriye ayırarak OTP'yi etkileyecek düzenlemeler yapmaktan kaçınmıştır. Özellikle Barselona Süreci olarak adlandırılan süreçte Akdeniz ülkeleri ile yürütülen işbirliği çalışmalarında bu ülkelerle tarımı da kapsayacak şekilde bir serbest ticaret alanının yaratılmasına yönelik bir hedefin olmadığı, tarımdaki korumaların devam edeceği görülmektedir. AB'nin en önemli ticari etki alanlarından birisini oluşturan Akdeniz çevresi ile ilişkilerinde bile tarım ürünlerini serbest ticaretin dışında

bırakma çabası, açık bir şekilde AB'nin OTP konusunda gerçekleştirilen reformlara rağmen bir esnekliğe sahip olmadığını göstermektedir.

## **1.2. Ortak Tarım Politikasının İlkeleri ve Amaçları**

Avrupa Birliği'nin ilk ortaya çıktığı dönemden günümüze kadar olan süreçte en önemli ortak politikalarından birisi olan tarım politikalarının hukuki dayanağı Roma Antlaşması'nın 39. Maddesidir. 39. Maddede uygulanacak ortak tarım politikalarının amaçları; verimliliği sağlamak, tarımsal refahı artırmak, piyasa istikrarını sağlamak, tüketicilerin tarımsal ürünlere uygun fiyatlarla ulaşmasını sağlamak olarak sayılmaktadır (TC AB Bakanlığı, 2012: 2-3).

Avrupa Komisyonu (European Commission, 2017: 3), OTP'yi ilk ortaya çıktığı dönem ve aradan geçen 50 yılın ardından ortaya çıkan ihtiyaçları da hesaba katarak günümüz için iki farklı şekilde tanımlamaktadır. Yapılan tanımlamada OTP, 1962 yılı koşullarında tarım ile toplum ve Avrupa ile çiftçiler arasında kurulan bir ortaklık olarak ele alınmaktadır. O dönem için amaçları tarımsal üretkenliği geliştirerek tüketiciler için düzenli ve istikrarlı besin kaynağı sağlamak, çiftçilerin makul yaşam sürmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Ancak değişen Avrupa ve değişen dünyaya bağlı olarak 50 yıl sonra bu amaçların revize edildiği ve dünyanın gelecekte karşılaştığı küresel zorluklara odaklanıldığı görülmektedir. Artan nüfus ve bu nüfusu besleme, küresel iklim değişikliği, doğal kaynakların sürdürülebilirliği, AB genelinde kırsal ekonomiyi canlı tutarak kırsal bölgeleri kalkındırmak yeni öncelikler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Altılar'ın Roma Anlaşması'nı imzalamasının ardından geçen 60 yıllık sürede hem dünyada hem Avrupa'da bir çok şey değişmiş, 6 üye ile başlayan birleşme hareketi bugün 28 üyeli daha komplike bir yapıya dönüşmüştür. Dolayısı ile temel ilkeler ve amaçlar korunmasına rağmen birçok hususta reformlar ve güncellemeler yapılmıştır. Güncel gelişmeleri de göz önüne alarak OTP'nin amaçlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Acar ve Bulut, 2010: 5);

- ✓ Tarımda çalışanların belirli bir yaşam standardına kavuşturulması ve bunun korunması,
- ✓ İstikrarlı tarım gelirlerinin teşvik edilmesi,
- ✓ Gıda güvenliği ve gıda kalitesini sağlamak,
- ✓ Tüketici fiyatlarını makul seviyelerde tutarak tüketicilerin uygun fiyatlarla tarımsal ürünlere ulaşmasını sağlamak,
- ✓ Birliğin dünya ticaretine uyumu,
- ✓ Dünyadaki açlık sorununun çözümüne katkıda bulunmak,
- ✓ İç ve dış piyasalarda rekabet gücü kazanılması,
- ✓ Kırsal alanlarda alternatif gelir kaynakları ve istihdam yaratmak,
- ✓ Birlik içi tarımla ilgili hukukun basitleştirilmesi.

Birliğin en eski ortak politikası olan OTP'nin hangi ilkelere göre uygulanacağı ilk altı üyenin Tarım Bakanları düzeyinde gerçekleştirdiği Temmuz 1958'deki Stresa Konferansı'nda belirlenmiştir. Bu ilkeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Nazlı ve Küden, 2012: 94; TC AB Bakanlığı, 2012: 2);

- ✓ **Tek Pazar ilkesi:** Bu ilke ile tarım ürünlerinin topluluk üyesi ülkelerde serbest dolaşımı amaçlanmıştır. Bu ilkeye göre üye ülkeler arasında yapılacak ticarete tarım ürünlerinin dolaşımı gümrük vergileri, kotalar, rekabeti bozucu sübvansiyonlar ve benzeri kısıtlamalarla engellenemeyecektir (Gündüz ve Kaya, 2007: 307; Acar ve Bulut, 2010: 5).
- ✓ **Topluluk tercihi ilkesi:** Bu ilke ile topluluk üyesi ülkelerin tarım ürünleri, üçüncü ülke ürünlerine karşı tercihli olarak koruma altına alınmıştır. Bu ilkeye göre üye ülkeler tarım ürünleri ticaretinde üye ülke ürünlerine öncelik verecektir (Gündüz ve Kaya, 2007: 307; Acar ve Bulut, 2010: 5).
- ✓ **Ortak mali sorumluluk ilkesi:** Bu ilkenin amacı, Topluluk yararına olarak uygulanacak tarım politikalarının finansmanının oluşturulacak ortak bir bütçeden yapılmasını sağlamaktır. Bu kapsamda ilk olarak 1962 yılında Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu oluşturulmuş daha sonra 1964 yılında Yönlendirme ve Garanti olmak üzere iki bölüm halinde uygulanmıştır (Gündüz ve Kaya, 2007: 307; Acar ve Bulut, 2010: 5).

### **1.3. Ortak Tarım Politikasının Uygulama Araçları**

OTP'nin işleyişi benimsenen hedefleri gerçekleştirmek üzere oluşturulan politika araçları ile sağlanmaktadır. OTP'nin temelinde korumacılık fikri olduğu için oluşturulan araçların önemli bir kısmı da bu yöndedir. OTP bu hedeflerini gerçekleştirmek için müdahale alımları, ihracat teşvikleri, ithalat kotaları gibi birçok politika aracına başvurmaktadır (TC AB Bakanlığı, 2012: 3).

AB'nin OTP'yi hayata geçirmek için başvurduğu politika araçları Pazar ve Fiyat Politikaları ve Kırsal Kalkınma Politikası (KKP) olmak üzere iki gruptan oluşmaktadır (Gündüz ve Kaya, 2007: 308). Roma Antlaşması'nda OTP'nin temel amaçlarına ulaşması için başvurulacak araçlar olarak ise Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön verme Fonu (FEOGA) ile Ortak Piyasa Düzenlemeleridir (OPD). FEOGA, kaynakları AB Bütçesi'nden karşılanan ve söz konusu bütçenin başlangıçtan itibaren yaklaşık yarısına karşılık gelen kaynak fonudur. OPD ise ürün bazında düzenlenen ve OTP'nin en karmaşık politikalarından birisini oluşturan politikalar bütünüdür (Topçu, 2002: 12-13).

OTP'nin içerdiği politika araçları olarak birçok araç sayılmasına karşın belirtmek gerekir ki OTP'nin en önemli politika aracı AB Bütçesi'dir. Doğrudan OTP kapsamındaki bir araç olmamasına karşın AB Bütçesi, hangi kalemlere ne kadar harcamaların ne şekilde yapılacağını belirleyen ana hukuki ve siyasi belgedir. Öte yandan AB bütçesi, bu harcamaların hangi kaynaklarla ne şekilde finanse edileceğini de düzenlemektedir. Dolayısıyla Birlik içindeki kaynak dağılımını düzenlemede ve dolayısıyla OTP'nin içeriğini hayata geçirmede en önemli araçtır AB Bütçesi'dir.

#### **1.3.1. AB Bütçesi**

AB Bütçesi, AB'nin politika önceliklerinin neler olduğunu ortaya koyan bir araçtır. AB Bütçesi 1988 yılına kadar yıllık bütçeler şeklinde hazırlanırken bu tarihten itibaren daha uzun vadeli bir perspektifi içerecek şekilde çok yıllık mali çerçeveler şeklinde hazırlanmaya başlamıştır. Bütçenin uygulanmasında 2014 yılından itibaren ise 7 yıllık mali çerçeve sistemine geçilmiştir. Denk bütçe esasına göre hazırlanan AB bütçesinin mali yükünü başta Almanya olmak üzere Fransa ve İtalya taşımaktadır. Şu an yürürlükte olan mali 2014-2020

Mali Çerçeve 'de 7 yıl için yaklaşık olarak 1 trilyon Avro gelir/harcama planlanmıştır. AB Bütçesi'nde 5 ana harcama kalemi vardır. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (TC AB Bakanlığı, 2016: 2-4);

- ✓ Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme
- ✓ Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar
- ✓ Güvenlik ve Vatandaşlık
- ✓ Küresel Avrupa (Türkiye'nin aday ülke olarak mali yardımlar aldığı kalem)
- ✓ İdari Harcamalar

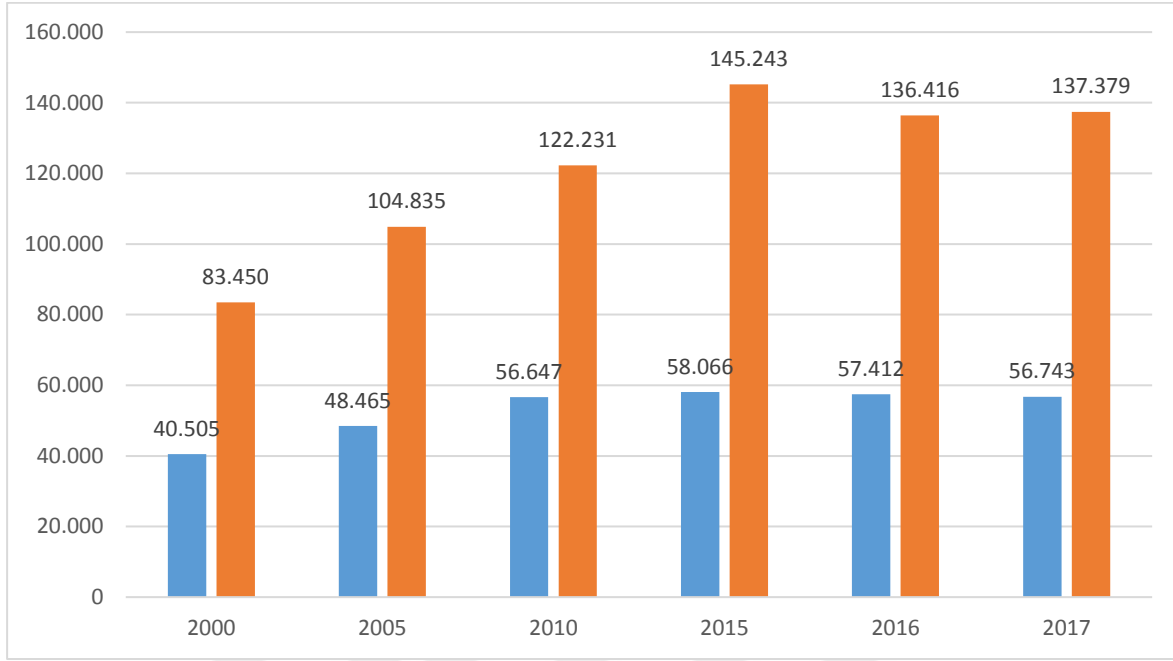
2021-2027 Mali Çerçeve için Avrupa Komisyonu, OTP için cari fiyatlarla toplam 365 Euro kaynak önermiştir. Önerilen rakamlara göre OTP'nin AB Bütçesi'nden alacağı pay % 28,5'tur. OTP için önerilen bu kaynakların 265,2 milyar Avrosu doğrudan ödemeler, 20 milyar Avrosu Pazar destekleri (piyasa destekleri), 78,8 milyar Avrosu ise kırsal kalkınma içindir. Bunlara ek olarak Horizon Europe araştırma programı kapsamında gıda, tarım, kırsal kalkınma ve biyoekonomi alanlarındaki bilimsel araştırma ve yenilikleri desteklemek için 10 milyar Avroluk ek bir kaynak ayrılmıştır (EC, 2017).

OTP harcamalarının 2000 yılından sonraki seyrine bakıldığı zaman cari olarak önemli bir artış gösterdiği ancak AB bütçesi içerisindeki payının ise düşme eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. OTP harcamalarının 2000 yılında 25,49 milyar Euro olan tutarı 2017 yılında 41,55 milyar Euro seviyesine yükselmiştir. Ancak OTP harcamalarının AB Bütçesi içerisindeki payına bakıldığı zaman 2000 yılında % 48,54 civarında olan bu payın 2017 yılında % 41,30 civarına düştüğü görülmektedir. Bu rakamlardan ve oransal değerlerden hareketle AB içinde OTP'ye ayrılan kaynakların geçmişe göre belirgin bir azalma içerisinde olduğunu söylemek mümkündür.

**Tablo 1. OTP Harcamalarının Yıllara Göre Değişimi (Milyon Euro)**

YILLAR	Doğrudan Ödemeler	Kırsal Kalkınma	Diğer Ödemeler	OTP Toplamı	AB Bütçe Harcamaları Toplamı	OTP/AB
2000	25.499	4.176	10.830	40.505	83.450	48,54
2001	28.027	4.363	9.143	41.533	79.987	51,92
2002	28.836	4.349	10.335	43.520	85.144	51,11
2003	29.697	4.679	10.003	44.379	90.557	49,01
2004	29.826	5.357	8.396	43.579	100.139	43,52
2005	33.700	6.310	8.455	48.465	104.835	46,23
2006	34.051	7.709	8.038	49.798	106.576	46,73
2007	37.046	10.874	6.728	54.648	113.953	47,96
2008	37.569	10.529	6.715	54.813	116.545	47,03
2009	39.114	8.740	8.024	55.877	118.361	47,21
2010	39.676	11.486	5.486	56.647	122.231	46,34
2011	40.178	12.295	4.901	57.374	129.395	44,34
2012	40.880	13.261	4.955	59.096	138.683	42,61
2013	41.658	13.156	4.710	59.524	148.469	40,09
2014	41.660	11.190	3.735	56.584	142.497	39,71
2015	42.168	11.793	4.104	58.066	145.243	39,98
2016	40.809	12.370	4.233	57.412	136.416	42,09
2017	41.551	11.113	4.078	56.743	137.379	41,30

Kaynak: European Commission, EU expenditure and revenue 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html), Erişim: 06.02.2019.



**Şekil 1. AB Bütçesi ve OTP Harcamaları (Milyon Euro)**

Kaynak: European Commission, EU expenditure and revenue 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html), Erişim: 06.02.2019'daki verilerden yararlanılarak Yazar tarafından hazırlanmıştır.

OTP harcamalarının bileşiminde 2000'li yıllardan itibaren değişimlerin olduğu görülmektedir. Harcamalar içerisinde doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınma ödemelerinin payı yıldan yıla artarken diğer kalemler kategorisinde ele alınan harcamaların payının önemli ölçüde düştüğü görülmektedir. Doğrudan ödemelerin OTP içindeki payının 2000 yılında % 62,95 iken devam eden yıllardaki artışlara bağlı olarak 2017 yılında % 73,23 seviyesine yükseldiği görülmektedir. Benzer hatta daha güçlü bir artış eğilimi gösteren kırsal kalkınma harcamalarının ise OTP içinde % 10,31 olan payının 2017 yılı itibarıyla % 19,59 seviyesine yükseldiği görülmektedir. Diğer kalemlerin ise 2000 yılında % 26,74 olan OTP payının 2017 yılında % 7,19'a düştüğü görülmektedir.



**Tablo 2. OTP Harcamalarındaki Payların Yıllara Göre Değişimi (%)**

YILLAR	Doğrudan Ödemeler/OTP	Kırsal Kalkınma/TOP	Diğer Kalemler
2000	62,95	10,31	26,74
2001	67,48	10,50	22,01
2002	66,26	9,99	23,75
2003	66,92	10,54	22,54
2004	68,44	12,29	19,27
2005	69,53	13,02	17,45
2006	68,38	15,48	16,14
2007	67,79	19,90	12,31
2008	68,54	19,21	12,25
2009	70,00	15,64	14,36
2010	70,04	20,28	9,68
2011	70,03	21,43	8,54
2012	69,18	22,44	8,38
2013	69,99	22,10	7,91
2014	73,62	19,78	6,60
2015	72,62	20,31	7,07
2016	71,08	21,55	7,37
2017	73,23	19,59	7,19

Kaynak: European Commission, EU expenditure and revenue 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html), Erişim: 06.02.2019'daki verilerden yararlanılarak Yazar tarafından hazırlanmıştır.

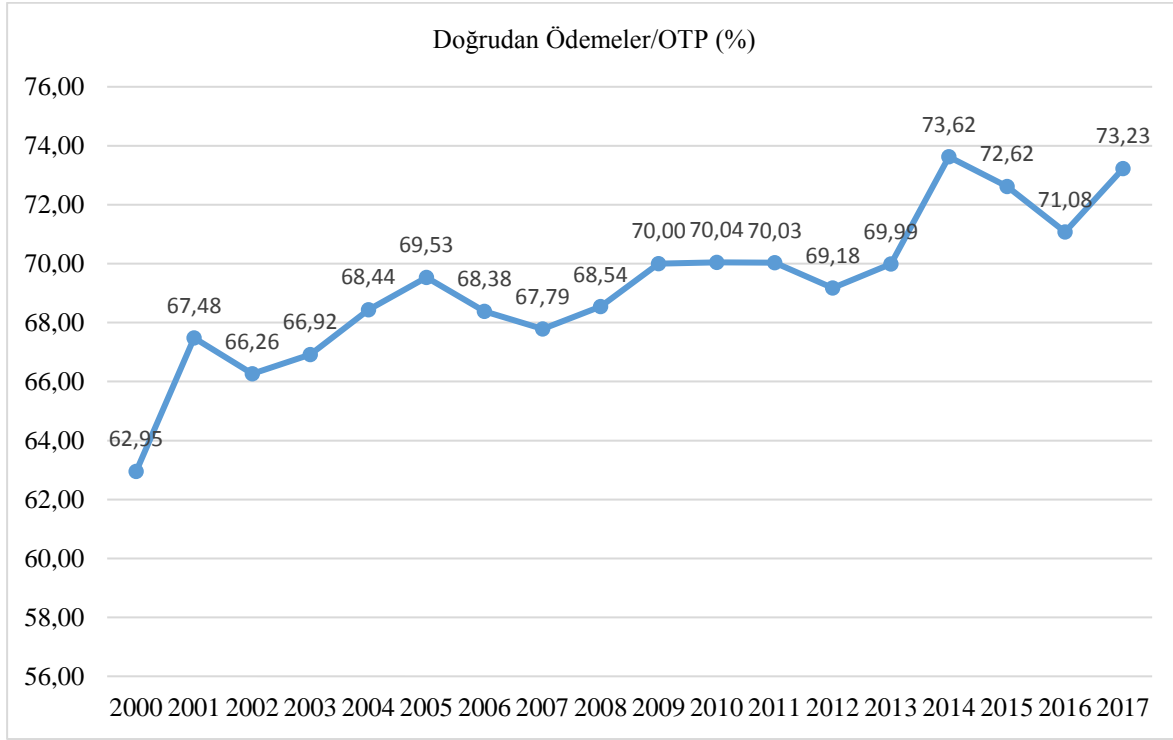
### 1.3.2. Doğrudan Destekler Ve Piyasa Düzenlemeleri

OTP'nin birinci sütununu oluşturan doğrudan destekler ve piyasa düzenlemeleri başta doğrudan ödemeler olmak üzere kendi içerisinde birçok politikayı içermektedir. Doğrudan ödemeler, çiftçiler için bir temel gelir sağlamayı ve çiftçilerin karşılaştıkları riskleri telafi ederek çiftlik gelirlerinin dengelenmesini amaçlamaktadır. Ödemeler yıllık olarak yapılmakta ve AB tarafından finanse edilmektedir. Bu ödemelere çiftçilerin değişken piyasa fiyatları, öngörülemeyen hava koşulları ve değişken girdi maliyetlerinden korunmasını sağlamaktadır. Buna karşılık çiftçilerin de çevre standartları, hayvan refahı, gıda güvenliği ve izlenebilirlik

ile ilgili kural ve uygulamalara saygı göstermesi beklenmektedir. Topluluk içerisinde bu karşılıklı ilişki “çapraz uyum” olarak adlandırılmaktadır (World Bank Group, 2018: 7).

OTP’de reform tartışmaları kapsamında OTP’nin en önemli bileşeni olan doğrudan ödemeler konusundaki görüşler ve uygulamalarda yavaş yavaş değişikliğe gidilmekte ve başka yenilikler de tartışılmaktadır. Bu tartışmaların amacı, doğrudan ödemeleri daha işlevsel bir şekilde yeniden düzenlemektir. Bunun yanında doğrudan ödemelerin AB vergi mükellefleri açısından basit, şeffaf ve kolay anlaşılır olması yönünde tartışmalar sürmektedir. Ayrıca doğrudan ödemelerin çiftçilerin öznel koşullarını da gözetenek yeniden düzenlenmesi önerilirken çevreci anlayışların gözetilmesinin gerekliliği konusunda da tartışmalar devam etmektedir (Çalışkan, 2011: 153).

Avrupa tarım ve gıda piyasalarında geçmişte yaşanan bazı deneyimler (tarımsal ürünlerde görülen E. Coli krizi, süt piyasalarındaki arz sorunları gibi), OTP’nin önemli bileşenlerinden birisi olan piyasa önlemlerinin korunmasının yanında mevcut koşulları da gözetecek şekilde yeniden düzenlenmesi konusundaki görüşleri güçlendirmektedir. Özellikle tarımsal ürünlerle ilgili krizler sırasında piyasa önlemlerinin işlevselliği konusunda önemli bir görüş birliğinin olduğu görülmektedir (Çalışkan, 2011: 155).



**Şekil 2. Doğrudan Ödemelerin OTP İçindeki Payı (%)**

Kaynak: European Commission, EU expenditure and revenue 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html), Erişim: 06.02.2019'daki verilerden yararlanılarak Yazar tarafından hazırlanmıştır.

### 1.3.3. Kırsal Kalkınma

Kırsal kesimler ülke ekonomileri için çok büyük bir önem arz etmesine karşın ekonomik ve demografik yapıları dolayısıyla birçok sorunu da bünyesinde barındırmaktadır. Pazara erişim, düşük gelir seviyesi, cinsiyetçi bir iş gücü yapısına sahip olma, kentlere sürekli göç verme ve bu göçler nedeniyle istihdamın niteliğinin düşmesi, alt yapı yetersizliği, kırsal kesimlere kamusal hizmetlerin yeterince sunulamaması bu sorunların önde gelenleri olarak sayılabilir. Tarımsal üretimi ve geliri artırmayı amaçlayan OTP'de 1999 yılında yapılan bir tüzük kırsal kalkınmanın sağlanması için gerekli olan tedbirlere yer verilerek OTP'nin ikinci sütunu kırsal kalkınmanın hukuki temeli atılmıştır. Tüzükte yer alan önlemler aşağıdaki şekildedir (Yücesoy, 2010: 85-87);

- ✓ Tarımsal işletmelerin yapısının güçlendirilmesi
- ✓ Teknoloji ve ürün kalitesinin artırılması,
- ✓ Gıda üretimi harici üretim faaliyetlerinin teşvik edilmesi,
- ✓ Ormancılığın geliştirilmesi,
- ✓ Tarımsal ve kırsal faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, istihdamın artırılması,
- ✓ Genç çiftçilere destekler sağlanması,
- ✓ Çalışma ve yaşam koşullarında iyileştirme yapılması,
- ✓ Tarım sektöründe erken emekliliğin teşvik edilmesi.

Günümüz OTP'nin ikinci sütununu oluşturan Kırsal Kalkınma, doğrudan ekonomik nitelikli faaliyetlerden ziyade çevre korumayı esas alan sürdürülebilirlik esaslı bir politika olarak tanımlanabilir. KKP, öncelikli olarak kırsal alanlardaki çiftlikleri ve tarımsal işletmeleri hedef alırken ekonomik amaçların yanında çevresel ve sosyal hedefler de içermektedir. Özellikle çevreyi koruyucu ve iklim değişikliğini azaltıcı önlemlere odaklanan uygulamalar çerçevesinde ödemeler yapılmaktadır (World Bank Group, 2017: 7-8).

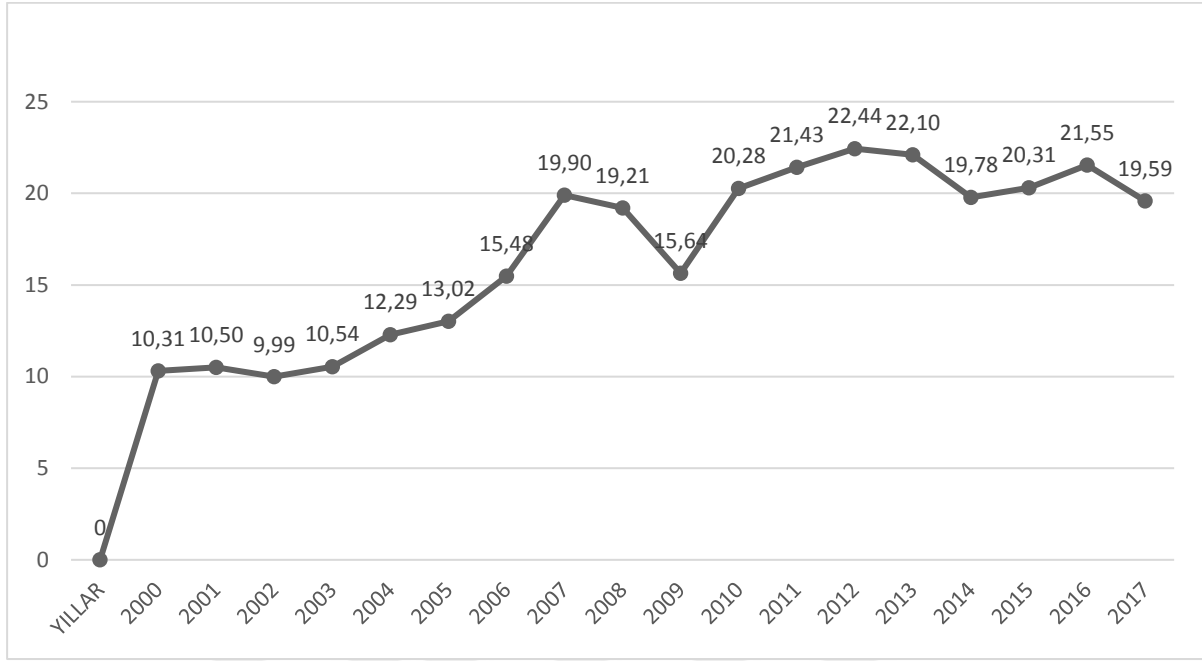
2000 yılındaki reformlarla OTP'nin iki sütunundan birisi haline gelen KKP, 2013 Reformlarından sonra 7 yıllık kalkınma programları ile uygulanmakta ve Avrupa Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu tarafından finanse edilmektedir. AB nüfusunun yarısından fazlası ve AB topraklarının % 90'dan fazlasına hitap eden politikalar olup OTP'nin gelecekteki içeriğine de biçim verecek politikalardır. 2010'da başlayan ve 2013 yılında olgunlaşan son reform sürecinde KKP için bazı stratejik hedefler belirlenmiştir. Bunları tarımda rekabetçilik, doğal kaynakların korunması, istihdam yaratmak, bölgesel bakımdan dengeli kalkınma olarak sıralamak mümkündür. AB, bu stratejik hedeflere ulaşabilmek için 2014-2020 döneminde KKP kapsamında 118 kırsal kalkınma projesinin 99,6 milyar Avro bütçe ile uygulanması karara bağlanmıştır (TC Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2016).

AB, OTP'nin uygulamasında geçmiş dönemlerde proje bazlı girişimlerde bulunmuş ancak bu projelerde beklediği başarıları elde edemediği için 2000'li yıllarda uygulama değişikliklerine gitmiştir. Özellikle uygulanan hibeler arasında sağlıklı bir bağlantı kurulamadığı ve parçalı yapı dolayısıyla eşgüdüm sağlanamadığı için sonuçları izlemek ve etki analizlerinin yapılması güç olmuştur. Bunun sonucunda AB, proje bazlı yaklaşımın

yerine program bazlı bir yaklaşımı benimsemiş ve ilk adım olarak 2000-2006 yılları için aday ülkeleri kapsamak üzere SAPARD, ISPA, PHARE gibi programları hayata geçirmiştir. Daha sonra bu programların tamamının tek çatı altında birleştirilmesi fikri ağırlık kazanmış, 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for PreAccession Assistance- IPA) oluşturulmuştur (Nazlı ve Küden, 2012: 94).

AB üyeliğinin dolayısıyla OTP uyumunun bütün ülkelerin tarım üretiminde iyileşmeye yol açacağı şeklindeki beklentiler genellikle doğru olmasına karşın tamamen doğru değildir. Çünkü tarım sektörü, ülkelerin gelişmişlik düzeyi, üretim ölçekleri, istihdam yapısı, tarımsal nüfus gibi birçok yapısal özelliği ve bu özelliklerden kaynaklanan sorunları bünyesinde barındıran bir sektördür. Avrupa genişlemesinin tarım politikalarına etkisini ele aldığı araştırmasında İspanya ve Portekiz örneğini vererek özellikle yüksek fiyatlar ve sübvansiyonların tarımsal büyümeyi teşvik etmediğini belirtmektedir. Başka araştırmalarda bu ülkelerin üretim seviyelerinde artışların olduğu ancak bunun beklenen seviyelerde olmadığı ortaya konulmuştur. Her ne kadar yüksek tarımsal fiyatlar tarım üretimini teşvik ediyor gibi görünse de İspanya ve Portekiz bunun birebir doğru olmadığını ortaya koyan örnekler olarak dikkat çekmektedir. Çünkü uygulanan politikaların başarısına yapısal faktörler önemli ölçüde etki etmekte ve tarımsal alt yapıya ilişkin unsurlar ve politika araçları çıktı düzeyine etki etmektedir.

Türkiye'nin AB üyeliğinin Türk tarımı için ne gibi avantajlar ve dezavantajlar yaratacağını spesifik olarak ölçmek mümkün olmasa da İspanya ve Polonya örneklerinden hareketle Türk tarımında yapısal düzenlemeler odaklı bir dönüşüm ve AB entegrasyonunun hedeflenmesi daha mantıklı bir yaklaşım gibi görünmektedir. Çünkü OTP araçları içerisinde destekleme politikaları önemini kaybederken başta çevre ve sürdürülebilirlik olmak üzere yeni kavramları merkeze alan uygulama araçları öne çıkmaktadır. OTP'nin AB tarımının yapısal olarak dönüşüm geçirmesine odaklandığı günümüz gelişmeleri ışığında Türkiye'nin de zaten önemli yapısal sorunları olan kendi tarım sektöründe yapısal düzenleme öncelikli hareket ederek beklentilerini de buna göre oluşturması daha doğru olacaktır.



**Şekil 3. Kırsal Kalkınma Harcamalarının OTP İçindeki Payı (%)**

Kaynak: European Commission, EU expenditure and revenue 2014-2020, [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html), Erişim: 06.02.2019'daki verilerden yararlanılarak Yazar tarafından hazırlanmıştır.

#### 1.4. Ortak Tarım Politikasının Reformları

OTP, AB'nin en temel politikalarından birisidir ve ilk uygulamaya konduğu 1962 yılından günümüze kadar birçok değişiklik geçirmiştir. Bu değişimler sırasında hem OTP'nin dayandığı paradigmlar değişmiş hem uygulama araçlarında birçok değişiklik meydana gelmiştir. İlk dönemlerde ülkeler arası farklılıkları gidermek üzere öne çıkarılan destekleme politikaları ve piyasa mekanizmaları zaman içerisinde yarattığı bütçe yükü ile bir soruna dönüşmüş ve ilk reformların da hareket noktası olmuştur. Küreselleşmenin ülkeleri ve toplumları güçlü bir şekilde etkilemeye başladığı 2000'li yıllarda ise daha radikal bir dönüşüm süreci başlamış, 2013 yılından itibaren ise daha etkin, daha basit ve rekabetçi bir OTP'nin hayata geçirilmesi reformların odak noktası olmuştur (Olcay, 2016: 98-100).

Her politika gibi OTP de değişen koşullara bağlı olarak zaman içerisinde reform ve yeniliklere konu olmuştur. Bu reformlarda öngörülen yeniliklerin bazıları başlangıçta ortaya

konan amaçlarla ilgili iken bazıları ise yeni ihtiyaçlarla ilişkilidir. Bunun yanında ekonomik ve siyasi bir örgütlenme olarak AET/AB'nin dünyaya entegrasyonunun gerektirdiği yenilenmeler de söz konusu olmuştur. Nedenlerine bağlı olarak reformların gerçekleşme süreci kendi içinde dönemsellik özellikleri de göstermektedir. Bu nedenle bu reformlar araştırmalarda birkaç farklı dönem olarak ele alınıp incelenmektedir.

#### **1.4.1. İlk Reformlar: İçsel Faktörler**

OTP'nin içeriği ve uygulamaları ile ilgili tartışmalar sık sık yaşanmış ve ihtiyaçlar doğrultusunda ilk kapsamlı reform çalışması 1968 yılında gerçekleştirilmiştir. Özellikle gıda arzı ile ilgili sorunların önemli ölçüde çözüme kavuşturulması, üretim artışı ile tarımsal gelirlerin düşmesi ve korunan tarımın tüketicilere maliyetlerinin yüksek olması ilk reformların ana hareket noktasını teşkil etmektedir. Tarımsal kesimdeki vatandaşların gelirlerindeki düşüşe çözüm bulmak üzere 1968 yılında Mansholt planı olarak bilinen reform faaliyetleri başlamıştır. Tarımsal altyapının ve tarım işletmelerinin iyileştirilmesini amaçlayan bu ilk reform girişimi aşağıdaki düzenlemeleri öngörmektedir (Acar ve Bulut, 2010: 6);

- ✓ Arz-talep dengesini sağlamak için üretim kotalarının belirlenmesi,
- ✓ 5 milyon hektar arazinin boş bırakılması,
- ✓ 5 milyon çiftçi ile küçük işletmenin üretimden çekilmesi.

Topluluk içerisinde Almanya'nın sanayici kimliğini tarımsal gücü ile dengeleyen Fransa'nın itirazları ile bu düzenlemeler konusunda esnekliğe gidilmiş, arz fazlalığı sorununun giderilememesi üzerine ürün kotalarının uygulandığı ürün sayısı artırılmış ve üretim kotasını aşan üreticilerden ortak sorumluluk vergisi adı altında vergi alınması yoluna gidilmiştir. Fakat bu düzenlemelere rağmen istenen başarı elde edilememiş ve yeni reformlar gündeme gelmiştir (Acar ve Bulut, 2010: 6).

Görüldüğü üzere bu ilk reformlar OTP'nin yarattığı arz fazlası sorununu çözmeye odaklıdır. Bu da OTP'nin en önemli amaçlarından birisi olan gıda arzı güvenliği konusunda önemli bir başarının elde edildiği ve tarımsal üretimin toplam talebi aştığını göstermektedir. İç ihtiyaçlardan kaynaklanan bu ilk reformdan sonraki reformların önemli bir kısmında ise iç

ihtiyaçların yanında başta GATT düzenlemeleri olmak üzere dış baskıların da etkili olduğu görülmektedir.

#### 1.4.2. 1980'lerdeki Reformlar: GATT Etkisi

Manshold Planı doğrultusunda gerçekleştirilen ilk reformlardan beklenen başarı elde edilemeyince Avrupa Komisyonu 1985 yılında Delors Planı olarak bilinen planı (Dünya Koşullarına Uyan Bir OTP) hazırlamış bunun yanında OTP'de reform yapılmasını da öngören OTP'nin Geleceği başlıklı Yeşil Kitap'ı hazırlamıştır. Daha radikal kararlar içeren yeni önlemlerde ise aşağıdaki düzenlemeler öngörülmüştür (Acar ve Bulut, 2010: 6-7)<sup>3</sup>;

- ✓ Ortak Piyasa Düzenlemelerine tabi ürünlerin ekildiği tarım arazilerinin en az % 20'sinden üretimden vazgeçen çiftçilere hektar başına ödeme yapılması,
- ✓ Üretim fazlası olan ürünlerin üretiminde azaltmaya gidilirken bunların yerine üretim açığı olan ürünlerin ekimini teşvik etmek,
- ✓ Tarımsal faaliyetleri bırakacak çiftçilere erken emeklilik sağlanması.

Reformların nedenlerine bakıldığı zaman iki önemli faktör öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi özellikle ilk dönem reformlarının gerekçesi olarak kabul edilen iç nedenler diğeri ise özellikle 1980'lerden itibaren OTP'nin uluslararası rekabete zarar verdiğini ileri süren uluslararası toplum ve kuruluşlardır. Avrupa içi eleştirilerin kaynağını üreticilere sağlanan destekler nedeniyle tüketicilerin tarım ürünlerine uygun fiyatlarla ulaşmasının zorlaşması ve tüketicilerin OTP nedeniyle refah kaybı yaşamasıdır. Öte yandan AB bütçesinden OTP'ye ayrılan kaynaklar üye ülkelerin bütçelerine ve dolayısıyla vatandaşlara önemli bir yük getirmektedir. Uluslararası baskıların kaynağını ise GATT'ın küresel ölçekte serbest ticaretin geçerli olduğu bir pazar yaratmak için koymuş olduğu kurallar oluşturmaktadır. GATT ülkeler arası rekabeti bozucu tarife engelleri, sübvansiyon ve desteklerin ortadan kaldırılması konusunda önemli bir hukuki ve siyasi zemin yaratmakta, AET'nin tarımsal desteklerinden zarar gören ülkeler GATT çerçevesinde düzenlenen turlarda (özellikle 12 yıllık müzakerelerin

---

<sup>3</sup> Adından da anlaşılacağı üzere bu raporlarda dış dünyadan gelen taleplerin de dikkate alındığı görülmektedir. Dolayısı ile 1968 reformlarından farklı olarak 1985 yılındaki reform çalışmaları iç ihtiyaçların yanında dış dünyanın taleplerini de hesaba katan yenilikler öngörmektedir.



ardından 1986 yılında sonlanan Uruguay Round) bu konuyu sıklıkla gündeme getirmişlerdir. AB'nin 1980'lerden itibaren gerçekleştirdiği reformlara dikkat edildiğinde GATT (sonraki yıllarda DTÖ adını almıştır) üzerinden gelen baskıların etkili olduğu görülmektedir (TC AB Bakanlığı, 2012: 2).

Başta OECD ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerin uyguladığı korumacı politikalar ve ihracat sübvansiyonları, ekonomisi önemli ölçüde tarıma bağımlı olan azgelişmiş ülkelerini rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerin bu politikalarından olumsuz etkilenen ülkeler bu konudaki şikâyetlerini sıklıkla uluslararası platformlara taşımakta ve DTÖ nezdinde gelişmiş ülkelerin rekabeti bozan politikalarını eleştirmektedir. Öte yandan gelişmiş ülkelerin uyguladığı bu politikalar, kendi bütçeleri üzerindeki yükü artırmaktadır. Korumacı yönde hareket eden ülkelerin bu politikaları dış dünyanın yanında yarattığı bütçe yükü dolayısı ile içeriden de eleştirilmektedir. Gerek OECD'nin gerekse AB'nin uyguladığı korumacı politikalar bu iki nedenden dolayı sıklıkla meşruiyet tartışmasına konu olmaktadır. Özellikle DTÖ'nün geçmişten bu yana yaratmaya çalıştığı rekabetçi dış ticaret piyasaları konusunda AB'yi sıklıkla eleştirmesi 1988 yılında OTP'nin kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesinin önünü açmıştır (Acar ve Bulut, 2010: 3).

İç baskıların yanında GATT görüşmelerinde AET'nin sürekli eleştirilmesinin ardından harekete geçen Avrupa ülkeleri, 1988 yılında kapsamlı bir reform dalgasını başlatmıştır. Daha önceki reformlardan daha kapsamlı olan bu çabalarda üretim fazlasını kısma, boş bırakılan arazilere destek sağlanması, ürün fazlası vermeyen ürünlerin üretimini yapanlara teşvik ve desteklerin sağlanması gibi üreticilere yönelik önlemler alınırken bütçe yapısında da tarımsal harcamaları kısacak şekilde dengeleyici unsurlara başvurmuştur (TC AB Bakanlığı, 2012: 3).

1988 yılındaki reform çalışmalarının ardından bir diğer önemli reform dönemeci ise 1992 yılında Tarım ve Kırsal Kalkınmadan Sorumlu Komiser Ray MacSharry'nin hazırladığı ve MacSharry Planı olarak anılan plandır. Hazırlandığı dönemde, bu planın dış baskılardan bağımsız olarak AB üyelerinin kendi inisiyatifiyle hazırlandığı ileri sürülse de DTÖ ile müzakerelere hazırlıklı olma düşüncesinin etkili olduğu belirgin bir şekilde göze çarpmaktadır. Bu planın önceki reformlardan farklı olarak çevre faktörünü öne çıkaran bir içeriğe sahip olduğu görülmektedir. Dolayısı ile Plan'daki çevreci yaklaşımı, sonraki yıllarda

AB'nin kendi içinde hayata geçirdiği çevreci politikaların OTP'ye erken bir yansıması olarak kabul etmek mümkündür. MacSharry Planı'nda öngörülen reformları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (TC AB Bakanlığı, 2012: 3)<sup>4</sup>;

- ✓ Tarımsal destek fiyatlarında düşüş,
- ✓ Desteklerdeki düşüğe bağlı olarak ortaya çıkacak gelir kayıplarını telafi edici doğrudan gelir desteği ödemeleri,
- ✓ Çevreci bir tarım konseptini hayata geçirmek üzere ağaçlandırma faaliyetleri, tarım çevre tedbirleri gibi yeni destekleme araçlarını uygulamaya koymak.

Her ne kadar dış etkilerden bağımsız olarak AB'nin kendi ihtiyaçları ve inisiyatifi ile ortaya çıktığı ileri sürülse de içeriği ve getirdiği yenilikler, MacSharry Planı'nın dış etkilerle hazırlandığını bariz bir şekilde ortaya koymaktadır. AB'nin tarım ürünlerine sağladığı sübvansiyonlar dış dünya tarafından önemli bir baskı nedeni olmuş ve sürekli korunan çiftçilere yönelik uygulanan bu desteklerle ilgili önemli değişiklikler yapılmak zorunda kalmıştır. Başından itibaren çiftçiyi memnun etmeye yönelik uygulamalar içeren OTP'de MacSharry reformu ile tarımsal ürün fiyatları düşürülürken gelir kaybına uğrayan çiftçileri memnun etmek için ürün desteklerinin yerini almak üzere doğrudan destek uygulamasına geçilmiştir (Gündüz ve Kaya, 2007: 306; Olcay, 2016: 101).

Mac Sharry reformları için yapılan yorumların önemli bir haklılık payı vardır. Çünkü politik nedenlerle OTP'yi uzun zaman boyunca çiftçileri memnun etme mekanizması olarak da gören üye ülke hükümetlerinin ürün destekleme fiyatlarının düşürülmesiyle çiftçilerde oluşacak memnuniyetsizliği yine AB Bütçesi'ne eklenen yeni bir harcama kalemi ile ortadan kaldırmaya çalıştığı görülmektedir. Doğrudan Destekler olarak bilinen bu ödeme aracı, dış dünyadaki tarımsal ürün rekabetine etki etmemekte ancak çiftçilerin OTP'den elde ettikleri yararları önemli ölçüde korumaya devam etmektedir.

---

<sup>4</sup> Bazı kaynaklarda (Olcay, 2016: 100-101), MacSharry'nin önerileri OTP'de ki reform süreçlerinin ilki olarak tanımlanmaktadır. Ancak 1968, 1985 ve 1988 yılındaki reform çalışmaları ve bunların itici güçleri göz önüne alındığında MacSharry önerilerini ilk reform olmaktan ziyade dış baskılarla yapılan ilk önemli değişiklik olarak tanımlamak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Çünkü MacSharry reformlarının çıkış noktası, AB'deki taban fiyatların dünya fiyatları seviyesine çekme çabasıdır. Bu çabanın nedeni ise dış dünyadan AB'ye yönelen eleştiri ve baskılardır.

Bütün bunlara karşın MacSharry Planı, OTP’de ilk defa çevreci uygulamaların hayata geçirildiği bir plan olarak ayrı bir öneme sahiptir. Bu plan ile bir yandan geleneksel koruma ve destekleme politikaları çeşitli araçlarla dengeli bir şekilde sürdürülürken diğer yandan da OTP’de yeni bir uygulama alanı ortaya çıkmış ve çevreyi ön plana çıkaran destekleme araçları hayata geçirilmiştir.

### **1.4.3. 2000’li Yıllarda Reformlar: Gündem 2000**

AB, günün koşullarına göre OTP’yi dinamik bir politika olarak uygulamış ve ihtiyaçlara cevap verebilir bir yapıya kavuşturmak için uygulamaya koyduğu 1960’lı yıllardan itibaren çeşitli politika değişikliklerine gitmiştir. Bu dönüşüme bağlı olarak 1990’larda dış dünyanın baskılarını ve çevresel ihtiyaçları hesaba katan bir yapı ortaya çıkarken 2000’li yıllarda ise bu çabalar daha da ileri taşınarak günümüzdeki yapıyı oluşturan adımlar atılmıştır. Bugün OTP, iki sütunlu bir politika yapısına sahiptir ve bu yapı ilk olarak 1999 yılında yapılan Berlin Zirvesi’nde üzerinde mutabakata varılıp aynı yıl uygulamaya konulan Gündem 2000 Reform Paketi ile ortaya çıkmıştır. OTP’nin yapısında köklü bir değişiklik de yaratan bu reformlar sonucunda OTP, birinci sütunu tarımsal destekler ikinci sütunu ise kırsal kalkınma olmak üzere iki sütunlu bir yapıya dönüşmüştür. Böylece önceki birkaç yıl içinde gündeme gelen çevre-tarım ilişkisi ve kırsal kalkınma konuları OTP’nin iki ana bileşeninden birisi haline gelmiştir. Gündem 2000 ile DTÖ’nün taleplerini de göz önünde bulunduran bir destekleme yapısına özen gösterilirken üye ülkelerin kırsal kalkınma ve çevre konusunda adımlar atması yönünde düzenlemeler de yapılmıştır (TC AB BAKANLIĞI, 2012: 4)<sup>5</sup>.

Bu dönemdeki reformlar, OTP reformları sürecinde yapılan en kapsamlı reformlardan birisi olup bu yaklaşan AB genişlemelerine<sup>6</sup> hazırlık fikrinin de önemli bir etkisi olmuştur. Bu reform sürecinde kabul edilen Gündem 2000 ile OTP’nin adı da Ortak Tarım ve Kırsal

---

<sup>5</sup> AB’nin bu yeni yapılanma içerisinde tarımsal desteklemelerde doğrudan destekleri ve kırsal kalkınma başlığı altında da çevreci uygulamalara ön plana çıkarması, 2001 yılında başlayan ve DTÖ’nün yürüttüğü Doha Müzakerelerinde AB’nin elini güçlendiren bir önlem olarak da kabul edilmektedir (TC AB BAKANLIĞI, 2012: 4).

<sup>6</sup> AB’nin 2004’te 10 üye adayını 2007’de de 2 üye adayını AB üyeliğine kabul etmesi, AB’nin en büyük genişleme dalgasını oluşturmaktadır.

Beşinci Genişleme: (Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi - 2004) (Romanya, Bulgaristan - 2007) ([https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi\\_109.html](https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi_109.html), Erişim: 10.11.2018)

Kalkınma Politikası olarak değiştirilmiştir. AB'nin gerek politikanın adında gerekse içeriğinde gerçekleştirdiği değişiklikler, 21. Yüzyılın şartlarına hazır olmayı amaçlamaktadır. Bu reformların hedeflerini AB Komisyonu Tarım Genel Müdürlüğü aşağıdaki şekilde sıralamaktadır (Gündüz ve Kaya, 2007: 306);

- ✓ Rekabetçi ve talebi karşılayabilen bir tarım sektörü yaratmak,
- ✓ Çevreyi ilgilendiren konuları tarım politikalarına entegre etmek,
- ✓ DTÖ müzakerelerinde AB'nin pozisyonunu güçlendirmek,
- ✓ Aday ülkelerin entegrasyonuna hazır hale gelmek,
- ✓ Kırsal kalkınma politikalarını daha güçlü bir yapıya kavuşturmak.

AB'nin OTP'ye çevreci bir kişilik kazandırma eğilimi sonraki yıllarda da devam etmiş ve 2003 yılındaki reformlarda kırsal kalkınma araçlarını çeşitlendirmeye ve çevre-tarım ilişkisini güçlendirmeye özen gösterilmiştir. Bu değişimlerin odak noktasını AB tarımının rekabet gücünü artırmak, çevresel unsurların tarım faaliyetlerine entegre edilmesi, kırsal alanların geliştirilmesi, AB tarım uygulamalarının gelişmekte olan ülkelerin tarımı üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması gibi unsurlar oluşturmaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek için çiftçilere sağlanan desteklerin üretim kararlarına etkisini ortadan kaldırmak için Single Payment Scheme (Tek Ödeme Planı) hayata geçirilmiştir. Bu uygulama ile çiftçilere sağlanan desteklerin üretimle ilgisi kalkarken bu desteklerin verilmesi iyi tarım ve çevre uygulamalarının gereklerini yerine şartı getirilmiştir. Dolayısıyla OTP'de tarım-çevre ilişkisi güçlü bir dayanak elde etmiş ve AB genelinde çiftçilerin başta çevre koruma ve hayvan sağlığı gibi konular olmak üzere yeni destekleme konularına odaklanması sağlanmıştır. Bunun yanında son yıllarda OTP'ye kademeli olarak eklenen kırsal kalkınma konusu OTP'nin iki ana sütunundan birisi olarak yapılandırılarak kırsal kalkınmaya doğrudan desteklerden fon aktarımı karara bağlanmıştır (TC AB BAKANLIĞI, 2012: 4).

OTP'nin geçirdiği en kapsamlı reformlardan birisi olan 2003 Reformlarında çiftçilere verilen desteklerin üretimle bağı kopartılırken tüketici ve mükelleflerin çıkarları da gözetilerek bir orta yol bulunmaya çalışılmıştır. Bu yaklaşımın amacı, çiftçilerin piyasaya göre üretim yapmasını sağlarken tüketicilerin de korunmasıdır. Fakat bu iki taraflı korumaya çevrenin korunması amacı da dahil edilerek çiftçilerin de üretim faaliyetleri sırasında belirli

standartları gözetmesi hedeflenmiştir. Reformun bir diğer önemli özelliği ise kırsal kalkınmayı daha önemli bir konu olarak OTP'nin önemli bileşenlerinden birisi haline getirmesidir. Bu arada birçok ürün tek ödeme planı kapsamına alınırken 2009 yılında başlatılan sağlık taramaları sonrasında ise diğer doğrudan desteklerin de üretimle bağının tamamen koparılması bir hedef olarak benimsenmiştir (Sağlık, 2010: 25).

DTÖ'nün baskısıyla korumacılığı önemli ölçüde terk eden AB, 2003 yılındaki reformlarla OTP'nin uygulama araçlarında kapsamlı bir değişikliğe giderken 2007 yılından itibaren ise 27 üyelik bir birlik haline gelen AB için uzun vadeli stratejilere geçiş yönünde adımlar atmaya başlamıştır. OTP araçları etkin ve basit bir yapıya kavuşturulurken kapsamlı ve sürdürülebilir bir büyümenin arayışlarına girilmiştir. Bu amaçla kabul edilen Avrupa 2020 Stratejisi'ndeki hedeflere ulaşmak için özellikle 2013 yılından itibaren daha radikal öneriler gündeme gelmeye başlamıştır (Olçay, 2016: 98).

#### **1.4.4. 2008-2013 Dönemi Reformları: Sağlık Taraması**

Roma Anlaşması'nı imzalayan 6 ülke ile başlayan Avrupa entegrasyonu, 2000'li yıllarda iki büyük genişleme dalgası yaşamış, 2004 yılında 10, 2007 yılında ise iki yeni üyeyi bünyesine dahil ederek 27 üyeli bir yapıya dönüşmüştür<sup>7</sup>. Bir yandan AB'nin toprak ve nüfus yapısı artış göstermiş diğer yandan da kırsal nüfus yoğunluğu daha fazla üyelerin etkisiyle demografik yapıda büyük değişiklikler olmuştur. Yeni üyelerle birlikte AB'nin toplam tarımsal alan yüzölçümü, tarımsal nüfusu, tarımsal nüfus yoğunluğu değişmiştir. Ayrıca OTP'nin AB bütçesi içerisindeki payının düştüğü bir dönemde gerçekleşen bu katılımlarla ortaya çıkan yeni ihtiyaçların hangi politika araçları ve uygulamaları ile çözüme kavuşturulacağı sorunu, AB'nin çözüme kavuşturmak zorunda kaldığı önemli sorunlardan birisi haline gelmiştir (Olçay, 2016: 101-102).

---

<sup>7</sup> Hırvatistan'ın 1 Temmuz 2013 tarihinde katımlıyla üye sayısı 28 olmuştur (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, <https://www.avrupa.info.tr/tr/etkilesimli-avrupa-haritasi-9>, Erişim: 20.11.2018).

AB, 2013 sonrası OTP'ye şekil vermek için 2010 yılında istisnai bir uygulamaya giderek Avrupa içinde çok taraflı bir tartışmayı bizzat kendisi başlatmış ve bu tartışmalardan gelen geri dönüşlerden hareketle 18 Kasım 2010'da "2020'ye Doğru OTP" başlıklı belge yayınlanmıştır (Çalışkan, 2011: 138). AB'de tarım politikalarında reform tartışmaları, varlığını korumaya devam etmektedir. Daha önceki uygulamalardan edinilen tecrübeler ve yeni gelişmeler doğrultusunda OTP'nin gelecekte nasıl olacağı konusunda tartışmalar devam ederken 2014-2020 yılları arasında geçerli olarak OTP ve kırsal kalkınma programlarında Pazar destek tedbirlerinde azaltma yapılırken doğrudan ödemeler ve özellikle kırsal kalkınmaya ayrılan fonların paylarında artışa gidilmektedir. Birçok konuda olduğu gibi OTP açısından da 2020 önemli bir hedef yıl olarak görülmekte ve OTP 2000 amaçları kapsamında gıda arzının yanında çevre, sera gazları, toprağın yorulması, biyoçeşitlilik, tarımın çeşitlendirilmesi, dengeli kalkınma gibi hedeflerin gerçekleştirilmesi yönünde çabalar ortaya konmaktadır (Nazlı ve Küden, 2012: 95).

2013 reformları sırasında OTP'nin odağının daha yeşil tarım uygulamaları, araştırma ve bilginin yayılması, çiftçiler için daha adil bir destek sistemi, gıda zincirinde çiftçilerin konumunu güçlendirmek olarak değiştiği görülmektedir. Güncel gelişmelere bağlı olarak tarım politikalarının odak noktasının yanında amaçlarının da hem değiştiği hem çeşitlendiği görülmektedir. Avrupa Birliği'nin resmi web sayfasında güncel amaçlar aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Europe Union, [https://europa.eu/european-union/topics/agriculture\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_en), Erişim: 01.12.2018);

- ✓ Avrupa için yeteri düzeyde gıda üretmek,
- ✓ İzlenebilirlik gibi yöntemlerle yiyeceğin güvenli olmasını sağlamak<sup>8</sup>,
- ✓ Çiftçileri aşırı fiyat oynaklıkları ve piyasa krizlerinden korumak,
- ✓ Çiftliklerin modernleştirilmesine yönelik yatırımların finansmanı,
- ✓ Kırsal nüfusu farklı ekonomik koşullarda yaşayabilecekleri şekilde ayakta tutmak,

---

<sup>8</sup> Burada bahsedilen güvenli olma, gıda arz güvenliğinden farklı bir kavram olup, üretilen ve tüketiciye sunulan gıdaların insan sağlığı için tehdit içermeyecek kriterlere sahip olması ile ilgilidir. Gıda güvenliği tarım bitkilerinin ekiminden hasadına kadar yapılan işlemlerin ve diğer tüm üretim süreçlerinin izlenmesi, paketlenmesi, depolanması, korunması, tüketiciye ulaşımı ile ilgili diğer işlemlerin tamamını kapsayan insan sağlığını esas alan önlemler bütünüdür ifade etmektedir.

- ✓ Gıda endüstrisinde iş ve istihdam yaratmak,
- ✓ Çevreyi korumak,
- ✓ Hayvan refahını korumak<sup>9</sup>.

2013 Reformları, 2010'da başlayan tartışma ve müzakerelerin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve öncekilere göre bazı farklılıklar içeren reformlardır. 2013 Reformları, OTP tarihinde bütün sistemin yeni baştan ele alındığı bir reform olarak öne çıkarken AB içi kurumlar olarak hem Avrupa Parlamentosu hem Avrupa Konseyi birlikte ve koordine edici bir rol üstlenmiştir. Öte yandan 2013 Reformları, OTP'de ki iki sütunu da korurken sütunlar arasındaki bağlantıları artıran düzenlemeler getirmiş, daha bütünleşik bir politika yaratmaya yönelik adımların atıldığı reformlar olmuştur. Bir diğer fark ise 2013 Reformları ile 2014-2020 OTP'sinin nasıl olacağı yönünde ana hatlar ortaya konulmuştur (Europa Commission, 2013: 1).

### **1.5. Reformlara Etki Eden Başlıca Gelişmeler**

AB'nin 2000'li yıllardaki genişlemeleri ile Birlik 28 üyeli kıta ölçeğinde bir devlet yapısına kavuşurken AB'nin coğrafi ve demografik yapısı önemli ölçüde değişmiştir. Bunun yanında başta 2008 yılında ortaya çıkan ve hala Yunanistan gibi birçok Avrupa ülkesinde etkisini önemli ölçüde hissettiren Küresel Ekonomik Kriz, Avrupa ülkelerinin ekonomik büyümelerinin yanında bütçe harcamalarını da etkilemiştir. Birçok Avrupa ülkesinde yoğun bir şekilde kemer sıkma politikaları uygulanırken, yapılan bütçe harcamalarında da seçicilik artmaya başlamıştır. Bunların yanında Avrupa'nın son yıllarda çevreci politikaları ön plana çıkardığı ve birçok alanda çevre ile ilgili kriterleri göz önünde bulundurmaya başladığı görülmektedir. Son birkaç yıl içerisinde ortaya çıkan başka bir gelişme ise henüz sonuçları tam olarak kestirilemese de OTP'nin yapısını ve içeriğini önemli ölçüde etkileyebilecek gelişmelerden birisidir. İngiltere'nin AB'den kendi isteği ile ayrılmak istemesi ve yapılan referandumda halkın ayrılma yönünde karar vermesi (Brexit Kararı) AB'nin yapısını ve politikasını etkileyecek en önemli yakın dönem gelişmelerinden birisidir.

---

<sup>9</sup> Bu son amacın ortaya çıkmasında birçok Avrupa ülkesinde oldukça güçlü sivil toplum örgütlenmelerine sahip olan hayvan hakları ile ilgili toplulukların etkili olduğu görülmektedir.

Çalışkan (2011: 139), AB'nin güncel tarım politikalarına etki eden altı önemli gelişmeden bahsetmektedir. Aşağıda kısaca ele alınacak bu altı gelişmenin yanında İngiltere'nin AB'den ayrılma kararının (Brexit) da OTP'nin geleceğine önemli etkilerinin olacağını göz önünde bulundurarak muhtemel etkilere aşağıda kısaca değinilmiştir.

### **1.5.1. Lizbon Antlaşması**

Genişleme dalgaları ile üye sayısı artan ve yapısı değişen AB'nin kurumsal yapısı ve işleyişinde önemli değişiklikler yaratan 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, karar alma süreçleri ve işleyiş mekanizmalarında da değişiklikler yaratmıştır. Lizbon Antlaşması, yeni üyelerle genişleyen AB'ye yeni mekanizmalarla derinlik kazandıran bir anlaşma olarak kabul edilebilir. AB'nin tarım politikalarında gerçekleştirmeye çalıştığı reformlara da etki eden bu derinleşme, OTP ile ilgili karar alma süreçlerini ve karar mekanizmalarını etkileyen bir niteliğe sahiptir. OTP bütçesinin işleyişinde tarım lobilerine daha yakın bir tavır ortaya koyan Kırsal Kalkınma Komitesi yerine Avrupa Parlamentosu'nun ön plana çıkarılmasının OTP'nin gelecekteki işleyişinde etkili olacağı dile getirilmektedir (Çalışkan, 2011: 139-140).

### **1.5.2. AB 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi**

AB'nin 2013-2020 dönemindeki bütçesinin genel çerçevesini oluşturan çok yıllık mali çerçeve 29 Haziran 2011'de açıklanmıştır. Bu dönem içerisinde OTP için yapılacak harcamaları ve harcama kalemlerinin AB bütçesindeki payını da şekillendiren mali çerçevede OTP harcamalarının önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Çok Yıllı Mali Çerçeveye göre 2013-2020 döneminde AB bütçesinden OTP'nin iki ana sütunu için toplam 418,4 milyar Avro harcama ön görmektedir. İki sütun için ayrılan tutar, OTP bütçesinin % 96'sını oluştururken doğrudan ödemeler ve piyasa düzenlemelerinden oluşan birinci sütun için ayrılan pay, OTP bütçesinin % 73'ü kadardır. İkinci sütunu oluşturan kırsal kalkınma konularına ayrılan kaynaklar, OTP bütçesinin % 23 kadarını oluştururken geri kalan % 4'lük kısmın ise diğer konulara ayrıldığı görülmektedir. Ek harcamalar olarak bütçeye konulan kalemler ise sırasıyla gıda güvenliği, zor durumdaki kişiler, tarım krizleri için rezerv, Avrupa küreselleşme fonu, arge ve inovasyon şeklindedir (Çalışkan, 2011: 140).



### 1.5.3. Avrupa 2020 Stratejisi

Mart 2010'da açıklanan Avrupa 2020 Stratejisi, yüksek istihdam, verimlilik ve sosyal uyumu sağlamak için akıllı büyüme, sürdürülebilir büyüme, yeşil ve daha rekabetçi bir ekonomiyi hedeflemiştir. Bu hedeflerin yakalanabilmesi büyük ölçüde mevcut OTP'nin reforme edilmesi ile mümkündür. Çünkü bilgi ve yeniliğe dayalı bir ekonomi anlamına gelen akıllı büyüme, yeşil ve rekabetçi ekonomik gibi konular önemli ölçüde tarımla yakından ilgilidir (Çalışkan, 2011: 141). Avrupa 2020 Stratejisi'nin amaç ve hedeflerine yakından bakıldığı zaman tarımda yenilikçi ve yeni bir yapının yaratılmak istendiği, geleneksel tarım destekleri yerine verimli, çevreci ve kaynakların etkin kullanımına dayalı sürdürülebilir bir tarımın hedeflendiği görülmektedir. Bu amaç ve hedeflerin ise hem günümüzde hem gelecekte OTP'nin içeriğini, politika araçlarını ve kullanacağı kaynakların dağılımını etkileyeceği açıktır.

AB'nin OTP için ortaya koyduğu 2020 hedefleri, küresel gelişmeleri de hesaba katar bir şekilde sürdürülebilirliğe odaklanan bir niteliğe sahiptir. Özellikle kaynakların hızla tükenmeye başlaması ve birçok alanda sürdürülebilirlik kavramının önemli bir unsur haline gelmesi, tarım sektörüne yönelik politikalarda da kaynakların korunmasını önemli bir hedef haline getirmiştir. OTP'nin 2020 ve sonrasındaki yapısına yönelik hazırlıklarda sürdürülebilirlik kavramının baskın bir şekilde öne çıktığını görmek mümkündür. Dünyanın hızlı bir değişim sürecinden geçmesinin yanında küresel iklim değişikliği, fiyat oynaklıkları, politik ve ekonomik belirsizlikler, kırsal nüfusun artışı gibi faktörler politika yapıcılar üzerinde baskı yaratmakta ve OTP de bu çerçevede sık sık gözden geçirilmektedir. Şu anki yapısı ve geleceğe yönelik hedefleriyle OTP, sürdürülebilir tarıma geçişin öncüsü bir politika olarak öne çıkmaktadır. OTP, Bir yandan tarım sektörünün değişimler karşısındaki dayanıklılığını artırırken diğer yandan çiftçilerin gelirlerini korumayı hedeflemektedir. Öte yandan OTP'nin gelecekte daha da basitleştirilmiş ve bir o kadar da modernize edilmiş bir politika demeti olması, günümüz politika yapıcılarının en önemli hedefleri arasında yer almaktadır (Europe Commission, 2018: 1-2).

#### **1.5.4. Uluslararası Gelişmeler**

OTP'nin revizyonu ve reforma tabi tutulmasını etkileyen en önemli uluslararası gelişme hiç kuşkusuz ki uzun yıllar boyunca AB'nin korumacı politikalarının eleştiri odağı olan DTÖ ile ilgili gelişmelerdir. DTÖ, AB'nin politikalarından olumsuz etkilenen ülkelerin AB'yi şikayet ettikleri en önemli mercidir. Bunun yanında AB'nin DTÖ ile imzaladığı anlaşmalar, tarım politikalarının reforma tutulmasını zorunlu kılan bağlayıcılığa sahiptir. Bir diğer önemli uluslararası faktör ise AB'nin çeşitli ülkelerle yapmış olduğu anlaşmalardır (Çalışkan, 2011: 141).

#### **1.5.5. Küresel Ekonomik Kriz**

Tüm dünyadaki gelişmiş ülkeleri olduğu gibi Avrupa ülkelerini de derinden etkileyen 2008 Ekonomik Krizi, tarım politikalarına da etki etmektedir. Çünkü finans kurumlarının iflası ile başlayan bu kriz, kısa sürede tüm sektörlere yayılmış, ülkelerin ve toplumların refah seviyeleri düşerken ülkelerin bütçe gelirleri de düşmüştür. Buna karşın birçok ülkede kamu harcamalarını artırma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu olayın tarım politikalarına asıl etkisi ise hükümetlerin ve yöneticilerin kriz nedeniyle krizden en fazla etkilenen sektörlerle, düşen istihdama ve benzer konulara odaklanmak zorunda kalmaları ve tarımla ilgili konuların önemli ölçüde daha acil sorunların gerisine düşmeleridir. Dolayısıyla etkileri devam etmekte olan ekonomik kriz, OTP kaynaklarını ve bu kaynakların dağıtılma biçimlerini önemli ölçüde etkilemiştir (Çalışkan, 2011: 141).

#### **1.5.6. Tarım Sektöründeki Küresel Eğilimler ve Değişimler**

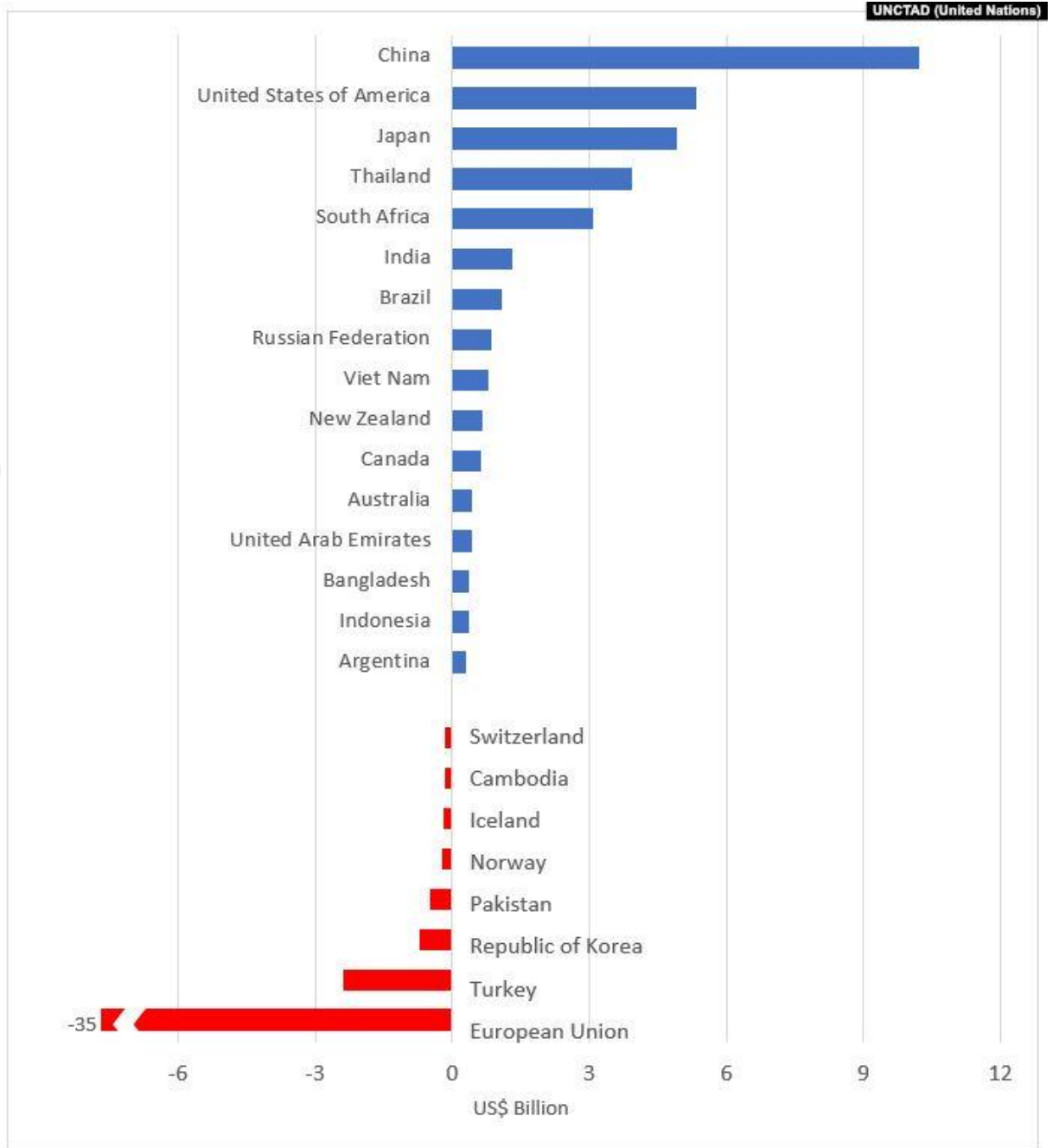
Son yıllarda küresel ekonomik krizin de etkisiyle dünya gıda arz ve talebinde önemli değişimler olmuştur. Bunun yanında başta Çin olmak üzere Uzakdoğu ülkelerinin artan gıda talebi, dünya gıda fiyatlarını ve piyasa rekabetini etkisi altına almaktadır. Dünya genelindeki gıda arz sorununun yanında çevresel faktörlerle ilgili gıda üreticilerinin üzerindeki baskıların artması da tarım sektörünü etkilemektedir. OTP'nin günümüzde ve gelecekte bu küresel eğilimlerden etkileneceği belirtilmektedir. Öte yandan AB içinde de kaynakların üye ülkeler arasında adil dağıtılmadığı yönünde eleştiriler artmakta, tarım desteklerinin gelir

bölüşümünde adaletsizliği artırdığı ileri sürülmektedir. Bu eleştiriler politika yapıcılarının OTP konusunda hareket alanını kısıtlamaktadır (Çalışkan, 2011: 142).

### **1.5.7. Brexit Kararı**

İngiliz halkının İngiltere'nin AB'den ayrılması yönünde karar vermesi, son yıllarda Avrupa'nın gündemini işgal eden en önemli konulardan birisidir. Çünkü İngiltere, Almanya'dan sonra Avrupa'nın en büyük ekonomisidir ve mevcut AB'nin en büyük iki ortağından birisidir. İngiltere'nin ayrılacak olması, uzun dönemde her iki taraf içinde sıkıntılı bir sürecin başlamasına yol açacağı gibi her iki tarafın da ölçek ekonomisinin yarattığı birçok yarardan olması söz konusudur (Kılıcı, 2018: 23-24).

İngiltere'nin AB'den ayrılma sürecini ifade eden Brexit, AB'nin birçok politikasını etkileyecek olan güncel gelişmelerden birisidir. OTP, bu süreçten en fazla etkilenecek politikalardan birisidir. Çünkü İngiltere, hem AB politikalarının şekillenmesinde hem bu politikaların finansmanında önemli bir ülkedir. Henüz uygulamaya konmamış olan Brexit kararının kesin olarak uygulanmaya konması durumunda AB'nin birçok politikasının uygulanmasında sorunlar ve zorluklar yaşanacağı tahmin edilmektedir. İngiltere'nin Yeşil Yatırım Bankası aracılığı ile kendi ülkesinin yanında Avrupa'ya sağladığı kaynakların Brexit ile kesintiye uğrayacağı ve yeşil ekonomiye yapılan yatırımların düşebileceği tahmin edilmektedir. Bu da doğal olarak iki taraf için iklim ve çevre koruma politikalarının sekteye uğramasına yol açabilecektir (İKV, 2016: 34). Bu da doğal olarak mevcut OTP'nin yeni koşullara göre uyarlanmasını gerektirebilecektir.



#### Şekil 4. Anlaşmasız Brexit'in Ülkelere Yarattığı Kayıp ve Kazançlar

Kaynak: Amerika'nın Sesi, BM: 'Brexit 'ten En Çok Zararı AB ve Türkiye Görecek'

<https://www.amerikaninsesi.com/a/bm-brexit-en-cok-zarari-ab-ve-turkiye-gorecek/4869484.html?fbclid=IwAR2wOvdMmwDaKkoIEjDjsTjGJPITAJmLkT9BTVvz2W1CmMxCuq-KJC1IUJI>, Erişim: 20.04.2019.

## 1.6. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasının Birliğe Etkileri

Tarımsal desteklemelerin tarımsal üretime etkilerini inceleyen bir çalışmaya göre; piyasa fiyat desteği uygulamalarındaki % 1'lik artış, tarım ürünlerinin toplam değerinin tarımsal tüketimin toplam değerine oranında artışa yol açmaktadır. Aynı şekilde girdi fiyatlarına sağlanan destekler de tarımsal üretimin toplam değerinin tarımsal tüketimin toplam değerine oranını artırmaktadır. Ancak 12 ülkeyi karşılaştırmalı olarak inceleyen bu araştırmanın bulgularına göre tarımsal destekler her ülkede aynı sonuçları vermemektedir. Analizlere göre ABD, AB, Brezilya, Çin, Güney Afrika, Kanada, Rusya ve şili'de verilen Pazar destekleri beklenen sonuçları yaratırken AB, Türkiye, Avustralya, İsrail ve Meksika'da ise girdi destekleri beklenen sonuçları yaratmamaktadır. Dolayısıyla gerek Pazar desteklerinin gerekse girdi desteklerinin her ülkede aynı sonucu yarattığını söylemek zordur. Araştırmada elde edilen bir diğer önemli bulgu ise tarımsal destekleme politikalarının gelişmiş ülkelerde olumlu etki ettiği, gelişmekte olan ülkelerde ise olumsuz etki ettiği yönündeki bulgudur (Aktaş vd. 2015: 65-68).

OTP, tarımsal nüfusu ağırlıkta olan ülkeler için sağladığı kaynaklar ve diğer imkanlar bakımından ayrı bir önem ifade etmektedir. İtalya gibi eski üyelerin yanında AB'ye yeni katılan Romanya gibi nispeten daha az gelişmiş ülkeler için OTP'nin uyguladığı destekler ve sağladığı fonlar, kırsal nüfusun istihdamı ve göç davranışları üzerinde etkili olmaktadır. OTP'nin 2000'li yıllardaki reforma tabi tutulması sırasında oluşturulan kırsal kalkınma sütunu kapsamındaki fonların Romanya'nın tarımsal yapısı üzerindeki etkilerini inceleyen bir araştırmaya göre, sağlanan fonların özellikle dezavantajlı bölgelerde önemli etkilerinin olduğunu ortaya koymaktadır. Tarımsal yapısı içerisinde küçük ölçekli çok sayıda kırsal işletme barındıran Romanya'da AB'nin kırsal kalkınma programları kapsamında sağladığı fonlar ve sübvansiyonlar, toprak eşitsizliğini çözmede pozitif bir etki yaratmakta, kırsal çeşitlendirmeyi artırarak kırsal kesim üzerindeki göç baskısını azaltmaktadır (Galluzzo, 2016: 163).

Avrupa Birliği'nin uyguladığı ortak tarım politikalarından önemli ölçüde istifade eden Yunanistan'da OTP'nin sağladığı katkılarla tarımsal üretim ve verimlilik önemli ölçüde artmıştır. Ancak Yunanistan'da ülke içi politik nedenlerle OTP'nin yarattığı ticaret

sapmalarının etkileri uzun vadede olumsuz etkilere de yol açmıştır. Çünkü OTP dolayısıyla AB üyesi olmayan ülkelerden AB ülkelerine yönelik ithalat artışlarına yol açarken bu durum Yunanistan'ın ticaret açığını olumsuz etkilemiştir. OTP'nin bu etkisine karşın özellikle sol hükümetler, popülist bir eğilim sergileyerek çiftçi gelirlerini ülke yeteneklerinin ötesinde desteklemeye yönelmiş ve bu desteklerin geleneksel bir hal almasına neden olmuştur. Fakat Yunanistan'daki bu yapı, reformlara yönelen AB'nin kaynakların yönünü değiştirme eğiliminden de olumsuz etkilenmektedir. Çünkü Yunanistan, AB'nin sağladığı üretici desteklerinin sürdürülmesini beklerken dünyada değişen ürün fiyatları dolayısıyla rekabet gücünde de aşınmalar meydana gelmektedir (Papadongonas, 2012: 2-3).

OTP, kendine ait belirli standartlar içerdiği için özellikle tarımsal yapısı AB içindeki yerleşik tarım yapısından farklı olan ülkelerin zorlanmasına yol açmaktadır. 1990'larda Sovyetlerin yıkılması ile bağımsızlığını elde eden Bulgaristan gibi tarımsal yapısı sosyalist sisteme göre düzenlenmiş ülkelerin AB'ye üyelik sürecinde bunun sıkıntılarını yakından görmek mümkündür. Çünkü bu tür ülkelerde tarımsal işletmelerin organizasyonel yapısı Avrupa'daki yapıdan önemli farklılıklar içermektedir ve çiftçilerin de OTP'ye geçişin yarattığı gereksinimler konusunda farkındalık düzeyleri yetersizdir. Netice olarak Avrupa'da uygulanmakta olan tarımsal sistem ve uygulamalar tamamen modern bir sistemdir ve bu tür ülkelerin önemli düzeyde modernizasyona da ihtiyaçları vardır. Bulgaristan için yapılan bir araştırmada bu gereksinime ilişkin önemli sorunlar olduğu tespit edilmiştir. Özellikle çiftliklerin modernizasyonu için gerekli olan fonlara ulaşma ve bürokrasi gibi zorlukların olduğu görülmektedir (Todorova, 2016: 112, 117).

OTP, yeni üyeler ve üyelik sürecindeki ülkelerin tarım sistemi kadar üye ülkelerin tarım sistemini de yeni baştan değişikliğe uğratan bir özelliğe sahiptir. Çünkü OTP, özellikle 2002 yılından itibaren yapılan reformlarla önemli değişimler geçirmiş ve başta üretime bağlı ödemeler olmak üzere birçok uygulamada değişikliğe gidilirken çiftçilerin üretimden bağımsız sabit ödemeler alırken çevreci düzenlemelerle üretim maliyetlerini de artırmıştır. Çapraz uyum olarak adlandırılan sistem sonucunda çiftçilerin kendilerine yapılan doğrudan ödemeleri hak edebilmeleri için çevreci üretim kriterlerini karşılaması ve kirleten öder ilkesine uygun olarak kirletme maliyetlerine katlanması gerekmektedir. Bu da kaçınılmaz olarak geçmişte ürettiği kadar ödeme alan çiftçilerin az veya çok üretmesine bakmaksızın

retimden bağımsız sabit bir ödeme almasına ancak üretimini sürdürebilmek için gerekli olan kirletme maliyetlerine katlanmasına neden olmaktadır. Dolayısı ile OTP gemiŖe göre Avrupalı iftiler için içerdiği birçok avantajlı durumun ortadan kalktığı bir politika olarak da ele alınabilir. Bunun yanında çiftçiler her ne kadar teknolojik yenilikleri hayata geçirmek istese de hem kredi imkanlarına ulaŖma hem üretilcek ürünlerin pazarlanması konusunda gemiŖe göre daha endiŖe içinde görünmektedir. Bunun yanında mali ve teknik desteklerin devam ettirilmesi yönünde grŖ belirten çiftçiler, üretim ve pazarlama maliyetlerinin artmasından endiŖe etmektedir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. TÜRKİYE’DE TARIM POLİTİKALARI

Tarım sektörü, ülkelerin sosyal ve ekonomik hayatı için stratejik önemi olan bir sektördür. Çünkü tarım sektörü başta beslenme olmak üzere birçok temel nitelikteki toplumsal ihtiyacın doğrudan karşılandığı bir sektördür. Tarım sektörü gerek stratejik önemi gerekse toplumda karşıladığı ihtiyaçlar nedeniyle gerekse doğal imkanlara ve şartlara bağlılığı nedeniyle diğer sektörlerden önemli ölçüde ayrılmaktadır. Tarım sektörü, önemli ölçüde doğal kaynaklara bağlı bir sektör olup mevsimlik doğa koşullarından da en fazla etkilenen sektördür. Dolayısıyla ülkelerin tarımsal ürün üretim imkanları ve tarımsal ürün fiyatları da doğa koşullarına bağlı olarak yıldan yıla önemli dalgalanmalar gösterebilmektedir. Tarım sektörünün bu özelliği, sektörde üretim yapanların ve çalışanların gelirlerinin önemli riskler altında olmasına yol açarken, sektörde yer alanları bu risklerden korumak önemli bir ihtiyaç olarak öne çıkmaktadır. Gerek sektörde yer alanların üstlendiği riskler gerekse tarımsal çıktı fiyatlarındaki dalgalanmaların tüketicilere maliyetleri, devletin tarım sektörüne müdahale etmesini ve çeşitli destekleme politikaları ile sektörü koruma altına almasına yol açmaktadır. Devletlerin uyguladığı bu politikalar bir yandan tarımsal ürün arzını düzenlerken diğer yandan tarımsal ürün talebini düzenlemekte ve tarım sektöründe arz-talep dengesini yaratmaya çalışmaktadır. Öte yandan tarım sektöründe üretim süreçlerinin uzun olması, verimliliğin ve parasal geri dönüşüm hızının düşük olması, sektördeki sermaye birikimi ve yatırım azlığı, devletin desteklerini ve tarımsal teşviklerin önemini artırmaktadır. Bu açıdan ele alındığında tarımsal destekleme politikaları, rekabetçi olmanın ötesinde toplumsal niteliği ağır basan bir sektörü ayakta tutmaya yönelik politikalar olarak kabul edilebilir.

#### 2.1. Türkiye’de Tarım Sektörü

Türkiye’de tarım sektörü geleneksel bir sektör olarak ülkedeki nüfusun önemli bir kısmının geçim kaynağını oluşturmaktadır. Fakat Türkiye’de henüz tarımsal modernizasyonun tamamlanmamış olması, tarımsal alt yapının tamamlanmamış olması gibi sorunlar nedeniyle üretimde verim düşüklüğü devam etmektedir. Bunun yanında küreselleşen dünyada tarımsal girdi maliyetlerinin artması, işletmelerin önemli bir kısmının ölçek



ekonomisinden yoksun faaliyet gösteren küçük işletmeler olması, vasıfsız istihdam ve kalitesiz üretim girdileri, tarım sektörünün sanayi sektörü ile entegrasyonunun sağlanamamış olması gibi önemli sorunlar da Türk tarımını rekabet edebilir konumdan uzaklaştırmaktadır. Bu durumun farkında olan devlet kurumları, AB üyelik sürecinde tarım sektörünün geleceğini güvence almak için bazı adımların atılması konusunda harekete geçmiştir. Özellikle Kalkınma Planları içerisinde tarımsal alanda reformların gerçekleştirilerek Türk tarımını rekabete hazır hale getirmek adına yapılması gerekenler bir hedef olarak yer almasına karşın henüz beklenen ilerlemenin sağlandığını söylemek zordur (Hekimoğlu ve Altındağ, 2006: 7-8).

### **2.1.1. Tarım Sektörü İle İlgili Başlıca Göstergeler**

Türkiye’de tarım sektörü, nüfusun yaklaşık olarak üçte birinin geçim kaynağını oluşturmasına karşın GSMH’nin % 7 kadarını temsil etmektedir. Son yıllarda tarımsal politikalarda yaşanan değişimler, sektörün GSMH içindeki payını olumsuz etkilemiş ve 1970’lerde GSMH’den % 30’dan fazla pay alan sektör, günümüzde GSMH’nin ancak % 6-7’sini üretebilir konuma gerilemiştir. Öte yandan sektördeki istihdamın da zaman içerisinde gerilediği ancak sektörün GSMH payına benzer keskin bir gerilemenin olmadığı görülmektedir. Sektörün toplam istihdam içerisindeki payı 1970’lerde % 34 civarında iken yıllar itibarıyla gerçekleşen gerilemeler sonunda 2010’lu yıllardan itibaren bu oranın % 23 seviyelerine gerilediği görülmektedir. Sektörün yarattığı katma değer ile toplam istihdam payı verileri birlikte ele alındığında sektördeki gelir seviyesinin oldukça düşük olduğunu, hatta bu seviyenin son yıllarda daha da gerilediğini söylemek mümkündür (Turan vd. 2017: 215-216).

Türkiye, tarımsal üretim değerleri bakımından 2017 verilerine göre dünya ülkeleri arasında ilk 10 içerisinde yer almaktadır. Biraz da hesaplama farklılıkları nedeniyle yer yer farklı rakamlar dile getiriliyor olsa da 2017 yılı için Türkiye’nin tarımsal üretim değeri bakımından Japonya, Rusya ve Pakistan’ın önünde 7. Sırada yer aldığı kabul edilmektedir. Devletin bu konudaki hedefinin ise ilk beş içerisinde yer almak olduğu dile getirilmektedir. Öte yandan Türkiye’nin bir tarım ülkesi kimliğinin de olmasına rağmen önemli verimlilik problemleri ile karşı karşıya olduğunu söylemek mümkündür. Önemli tarım ülkelerine ait karşılaştırmalı verilere göre Türkiye, başta hayvansal ürünler üretimi olmak üzere birim alanda bitkisel verimde birçok alt üretim alanında gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmaktadır.

Türkiye'nin belli başlı Avrupa Birliği ülkeleri ile verim karşılaştırması ise tablonun Türkiye aleyhine daha da bozulması anlamına gelmektedir. Fransa, İspanya gibi tarımsal karakteri ile ön plana çıkan ülkelerin birim başına verimliliği birçok alanda Türkiye'nin 2-3 katı civarındadır (Yavuz ve Dilek, 2019: 31-33).

Tarım sektöründe 2018 yılında gerçekleşen istihdam verilerine bakıldığı zaman; 15 yaş ve üzeri kayıtlı istihdamın 5 milyon 297 bin kişi olduğu görülmektedir. Bu istihdamın 686 bin kişisi 15-24 yaş grubundaki kişilerden oluşurken 4 milyon 740 bin kişisi ise 65 yaş altı kişilerden oluştuğu görülmektedir. Tarım sektöründeki istihdamın toplam ulusal istihdam içerisindeki payı ise % 18,4'tür (TÜİK, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr>, Erişim: 01.05.2019; TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>).

**Tablo 3. Tarım Sektörünün Milli Gelirdeki Payının Değişimi**

Yıllar	Toplam GSYİH	Tarımsal Katma Değer	Tarımın GSYİH Payı %
2009	999 191 848	81 234 274	8,13
2010	1 160 013 978	104 703 635	9,03
2011	1 394 477 166	114 838 169	8,24
2012	1 569 672 115	121 692 893	7,75
2013	1 809 713 087	121 709 079	6,73
2014	2 044 465 876	134 724 745	6,59
2015	2 338 647 494	161 447 917	6,90
2016	2 608 525 749	161 304 618	6,18
2017	3 106 536 751	189 000 175	6,08

Kaynak: TÜİK, Gayrisafi yurtiçi hasıla, iktisadi faaliyet kollarına göre (A21), gelir yöntemiyle, 2009-2017, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim: 10.04.2019.

TÜİK verileri tarımsal katma değerinin 2009 yılından 2017 yılı sonuna kadar 81,2 milyar TL'den 189 milyar TL'ye çıktığını göstermektedir. Ancak tarımsal katma değerdeki bu artışa karşın tarımsal katma değerinin toplam katma değer içerisindeki payının yıldan yıla kademeli bir düşüş gösterdiği görülmektedir. Tarımsal katma değerinin toplam katma değer içerisindeki payı 2009 yılında % 8,13 iken bu oran 2017 yılı sonunda % 6,08'e gerilemiştir.

Bu durum Türk tarımının toplam GSYİH içindeki payının geri dönüşü olmaz bir şekilde gerilediğini ve mevcut uygulamaların henüz bunu tersine çevirmekten uzak olduğunu ortaya koymaktadır.

**Tablo 4. Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'da Zincirlenmiş Hacim Olarak Tarım ve Türkiye**

Yıllar	Tarım (Bin TL)	Tarımsal Gelişme Hızı (%)	Tarımın GSYİH Payı (%)	Türkiye (Bin TL)	Gelişme Hızı (%)
1998	70.538.635		9,9	710.091.469	
1999	67.321.179	-4,6	9,8	686.024.304	-3,4
2000	71.635.947	6,4	9,8	731.576.737	6,6
2001	65.268.477	-8,9	9,5	687.957.859	-6,0
2002	70.933.969	8,7	9,7	732.195.466	6,4
2003	69.851.232	-1,5	9,0	773.258.855	5,6
2004	72.612.426	4,0	8,6	847.834.434	9,6
2005	78.370.970	7,9	8,5	924.223.073	9,0
2006	79.585.310	1,5	8,0	989.932.592	7,1
2007	74.636.413	-6,2	7,2	1.039.730.731	5,0
2008	78.013.732	4,5	7,4	1.048.519.070	0,8
2009	81.234.274	4,1	8,1	999.191.848	-4,7
2010	87.464.906	7,7	8,1	1.083.996.979	8,5
2011	90.473.489	3,4	7,5	1.204.466.935	11,1
2012	92.459.744	2,2	7,3	1.262.160.182	4,8
2013	94.603.925	2,3	6,9	1.369.334.107	8,5
2014	95.164.941	0,6	6,6	1.440.083.365	5,2
2015	104.084.510	9,4	6,8	1.527.725.206	6,1
2016	101.399.804	-2,6	6,4	1.576.365.403	3,2
2017	106.347.301	4,9	6,3	1.693.665.799	7,4
2018	107.755.640	1,3	6,2	1.737.135.816	2,6

Kaynak: <https://www.tarimorman.gov.tr/Sayfalar/Icerikler.aspx?IcerikId=f0d3b296-4442-4c1e-aa46-5e8133b1d8c9>, Erişim: 01.05.2019.

Zincirlenmiş hacim olarak tarım GSYİH rakamlarına bakıldığı zaman tarım sektöründe sık sık dalgalanmaların olduğu görülmektedir. Sektörün büyüme performansının Türkiye'nin büyüme performansından bağımsız bir görünüm sergilediği, toplam GSYİH'deki büyümeden farklı rakamların gerçekleştiği görülmektedir. Bunun yanında genel itibarıyla tarım sektöründeki büyümenin Türkiye büyüme ortalamasının gerisinde kaldığı da dikkat çekmektedir. Tarım sektörü 1998 yılından 2018 yılına kadar yaklaşık olarak % 50 büyüme göstererek 70,5 milyar TL GSYİH'den 107,7 milyar TL GSYİH'ya ulaşırken Türkiye

ekonomisi ise aynı dönemde yaklaşık olarak 2,5 kat büyüyerek 710 milyar TL GSYİH'den 1.737,1 milyar TL GSYİH'ya ulaşmıştır.

Tarımsal büyüme rakamları sektöre her ne kadar son yıllarda artan oranlarda destekler sağlansa da sektörün GSYİH payının düştüğüne işaret etmektedir. Bunu 1998'den bugüne gerçekleşen rakamlarda açık bir şekilde görmek mümkündür. Tarım sektörünün GSYİH içindeki payı 1998 yılında % 9,9 civarında iken 2010 yılından sonra bu pay % 8'in altına düşmüş ve 2018 yılında ise son 20 yılın en düşük seviyesi olan % 6,2 olarak gerçekleşmiştir.

## 2.1.2. Tarım Sektörünün Üretim Yapısı

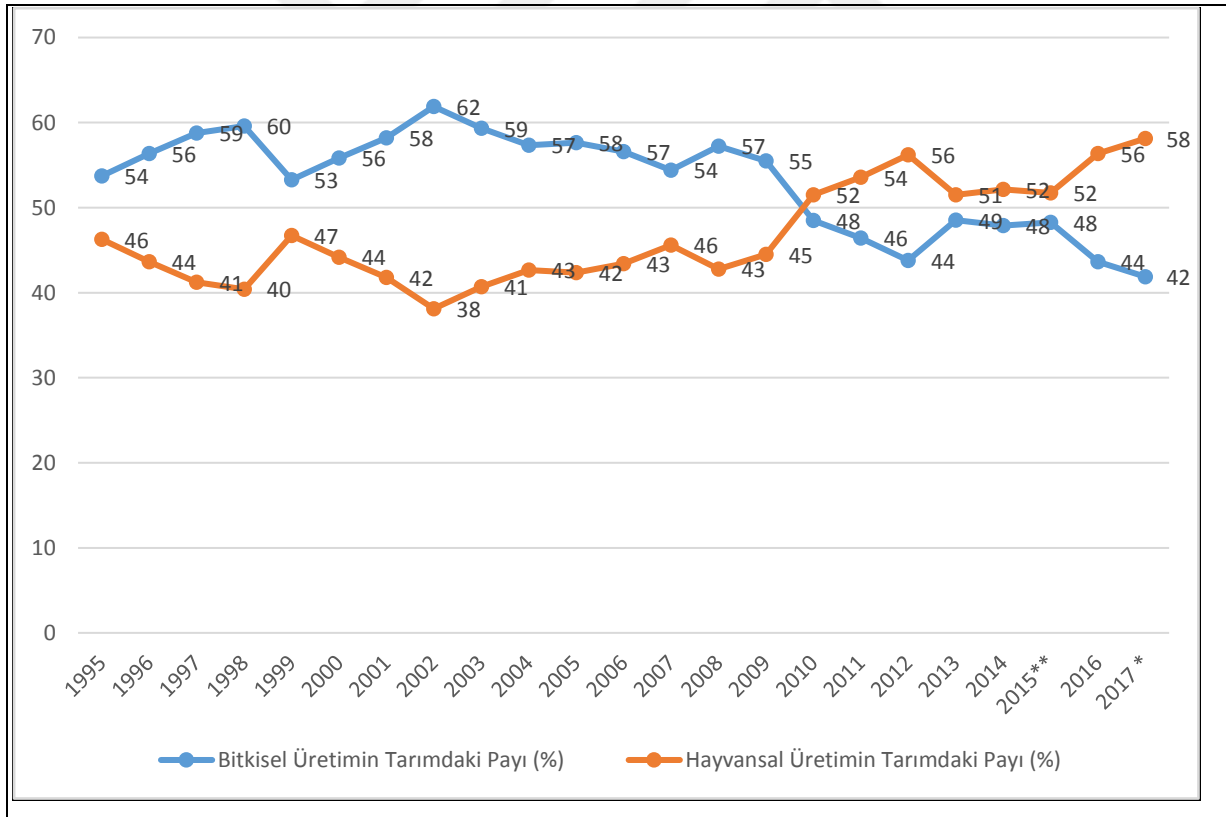
**Tablo 5. Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Tarımsal Üretim Dağılımı**

Yıl	Bitkisel Üretim Değeri	Pazarlanan Bitkisel Üretim Değeri	Hayvansal Üretim Değeri	Pazarlanan Hayvansal Üretim Değeri	Toplam Tarımsal Üretim Değeri	Toplam Pazarlanan Tarımsal Üretim Değeri
1995	1.084.215.147	841.728.870	933.907.691	387.828.764	2.018.122.839	1.229.557.634
1996	2.060.733.722	1.583.931.469	1.595.499.445	641.794.951	3.656.233.167	2.225.726.420
1997	3.553.871.383	2.774.057.432	2.491.730.197	1.090.192.042	6.045.601.580	3.864.249.474
1998	7.265.715.276	5.662.371.075	4.927.428.644	2.240.615.618	12.193.143.920	7.902.986.693
1999	9.652.440.413	7.542.425.573	8.471.039.036	3.662.324.028	18.123.479.450	11.204.749.601
2000	14.920.079.928	11.574.647.853	11.804.270.760	5.097.664.908	26.724.350.688	16.672.312.761
2001	20.017.457.178	15.412.693.443	14.371.109.746	5.947.678.041	34.388.566.924	21.360.371.484
2002	32.264.199.594	24.833.205.179	19.870.749.649	9.062.688.530	52.134.949.243	33.895.893.709
2003	40.569.390.283	33.667.766.446	27.823.918.593	15.613.308.640	68.393.308.876	49.281.075.086
2004	45.680.437.627	37.736.321.552	33.968.674.604	18.874.879.542	79.649.112.231	56.611.201.094
2005	50.939.686.601	42.206.850.881	37.425.281.752	20.527.385.885	88.364.968.353	62.734.236.766
2006	54.515.463.228	45.511.550.070	41.841.151.105	23.014.199.437	96.356.614.334	68.525.749.507
2007	56.787.423.266	47.382.479.995	47.587.745.758	27.423.965.564	104.375.169.024	74.806.445.559
2008	66.010.114.248	54.945.307.470	49.338.055.195	28.236.153.415	115.348.169.443	83.181.460.885
2009	68.267.485.926	56.716.222.793	54.756.300.779	31.712.659.398	123.023.786.706	88.428.882.192
2010	80.038.125.617	67.393.773.109	85.001.165.555	49.317.003.345	165.039.291.172	116.710.776.454
2011	88.979.273.323	74.166.677.754	102.648.699.454	58.246.222.391	191.627.972.777	132.412.900.144
2012	87.946.988.338	73.400.235.998	112.868.484.420	64.678.317.577	200.815.472.758	138.078.553.575
2013	92.452.529.869	76.624.455.006	98.115.412.900	53.821.324.247	190.567.942.768	130.445.779.253
2014	98.123.089.165	81.742.278.613	106.844.652.331	58.335.500.096	204.967.741.496	140.077.778.709
2015**	120.152.079.316	100.363.684.965	128.773.024.079	71.942.141.916	248.925.103.395	172.305.826.882
2016	117.639.302.900	98.190.386.155	152.032.284.091	84.386.195.587	269.671.586.991	182.576.581.741
2017*	135.226.039.437	113.163.632.286	187.723.216.415	101.030.624.274	322.949.255.852	214.194.256.560
<b>1995/2017 Değişim (%)</b>	<b>12372,25145</b>	<b>13344,19044</b>	<b>20000,83203</b>	<b>25950,31747</b>	<b>15902,45781</b>	<b>17320,43241</b>

Kaynak: [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1004](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004).

Türk tarım sektöründe bitkisel-tarımsal ürün, üretim değeri, pazarlanan tarımsal ürünlerin toplamdaki payı gibi verilere bakıldığı zaman yıllar içerisinde çeşitli değişimlerin gerçekleştiği gözlenmektedir.

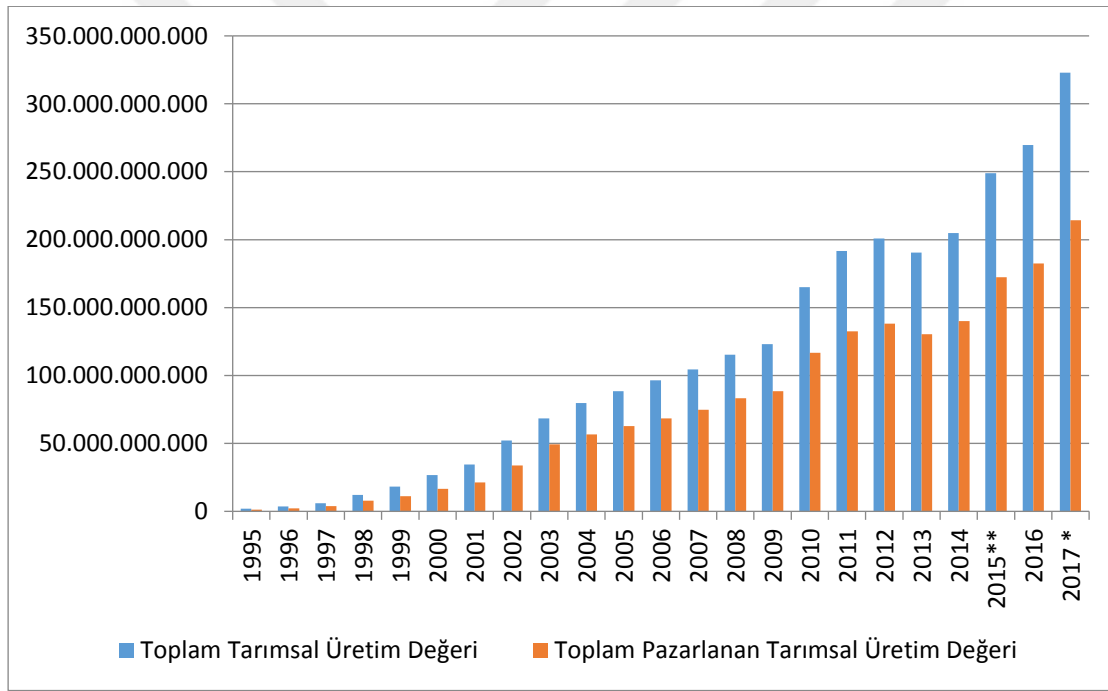
Tarım sektöründe bitkisel üretim ile hayvansal üretimin paylarına bakıldığı zaman 2010 yılına kadar bitkisel üretimin tarımsal üretim içerisinde belirgin bir ağırlığının olduğu görülmektedir. Ancak bu tarihten itibaren sürekli % 50'nin üzerinde paya sahip olan bitkisel üretimin hayvansal üretimin gerisine düştüğü ve Türk tarımında bitkisel üretim ile hayvansal üretiminin paylarının hayvansal üretim lehine değişiminin devam ettiği görülmektedir. Gelenen noktada ise 2018 yılı verilerine göre bitkisel üretimin tarımdaki payı % 42'ye kadar gerilerken hayvansal üretim sektörünün ise payının % 58'e kadar çıktığı görülmektedir.



**Şekil 5. Bitkisel ve Hayvansal Üretimin Yıllara Göre Payları (%)**

Kaynak: TÜİK, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1004](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004) verilerinden hazırlanmıştır.

Türk tarımında bitkisel -hayvansal üretim dengesinin uzun süre değişmeden bitkisel üretim lehine devam ederken 2010 yılından itibaren bu dengenin bozulması ve hayvansal üretimin belirgin bir şekilde öne geçmesinin birçok sebebi olabilir. Bitkisel üretimin yağışlar ve kuraklığa aşırı bağımlı olması ve son yıllarda artan küresel ısınma sorununun iklim dengesini bozması bunda etkili olmuş olabilir. Bunun yanında devletin sağladığı tarımsal desteklerin de böyle bir değişimi başlatmış olması mümkündür. Özellikle 2001-2008 yılları arasında uygulanan Doğrudan Gelir Destekleri döneminde tarım sektöründe bir küçülmenin olduğu ve bunun da büyük ölçüde bitkisel üretim alanında gerçekleştiği görülmektedir. Ancak bu konuda daha net ifadeler kullanabilmek için sektördeki alt kollara ilişkin detaylı incelemelere ihtiyaç vardır.



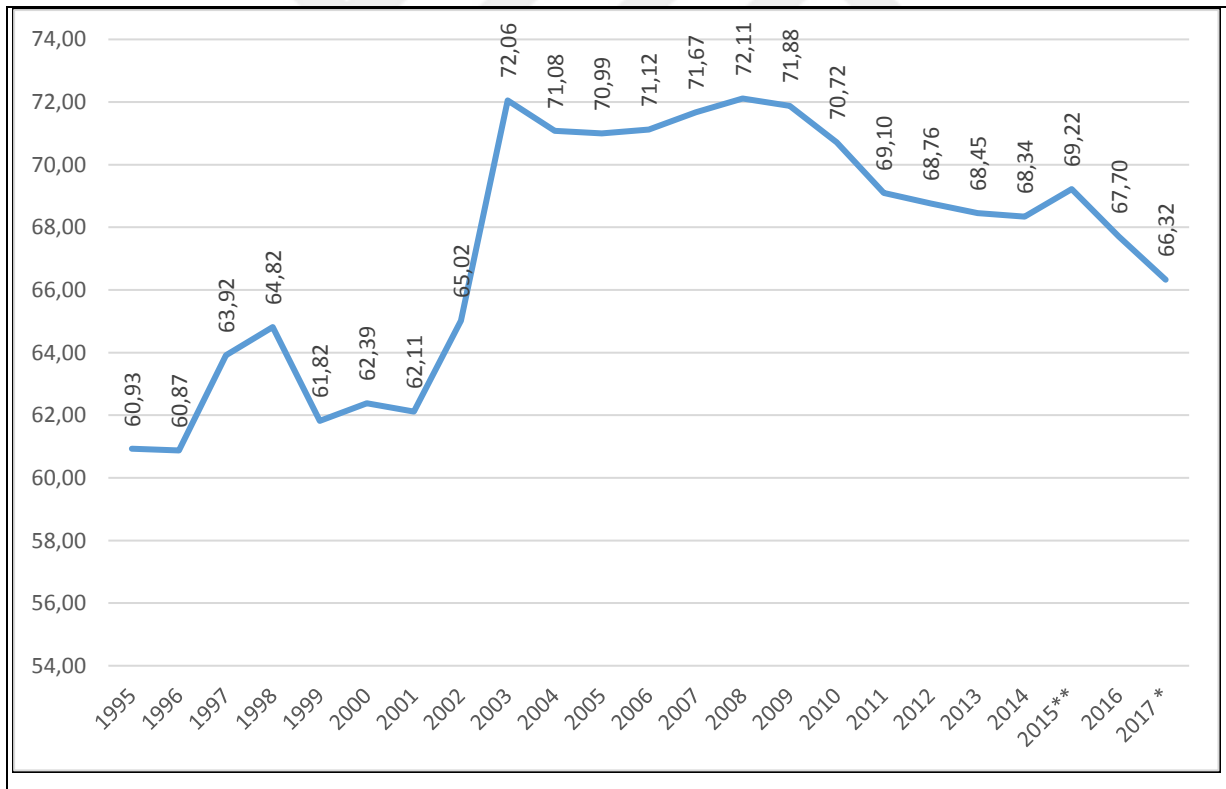
**Şekil 6. Toplam Üretilen ve Pazarlanan Tarımsal Üretim Değeri**

Kaynak: [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1004](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004)

Tarım sektörüne ilişkin veriler tarım sektöründeki üretimin tamamının pazara çıkarılmadığını göstermektedir. Bunun başlıca sektördeki herkesin aynı zamanda önemli bir tarımsal ürün tüketicisi olmasıdır. Çünkü tüketim maliyetleri bakımından tarımsal ürünler, sektörde yer alanlar için diğer birçok ürüne göre daha düşük maliyetli tüketim ürünleridir.

Ayrıca bu şekilde bir maliyet durumu söz konusu olmasa bile insanlar pazara yönelik üretimin yanında doğrudan kendi tüketimi için de üretim yapmaktadır.

TÜİK verileri pazarlanan tarımsal üretimin toplam tarımsal üretim içerisindeki payının 2000’li yıllardan itibaren önemli bir artış gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bunu 2000/2001 Ekonomik Krizlerinden sonra Dünya Bankası ve IMF ile imzalanan yeniden yapılandırma anlaşmalarının sonuçları ile izah etmek mümkündür. Çünkü bu anlaşmalarla birlikte Türkiye’de tarım sektöründe kayıtlılık artmaya başlamış ve sektörde yer alanlara verilen destekler de önemli bir şekilde artmıştır. 2001-2008 arasında uygulanan DGD’nin de üreticileri pazara yönlendirmiş olması mümkündür. Sonuç olarak tarımsal desteklerden faydalanabilmek için kayıtlı ve pazara yönelik faaliyetlerde bulunmanın gerekliliği gibi faktörlerin bu dönemdeki pazarlanan üretim artışlarında etkili olduğunu söylemek mümkündür.



**Şekil 7. Pazarlanan Tarımsal Üretimin Toplam Tarımsal Üretime Oranı (%)**

Kaynak: TUİK, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1004](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004) verilerinden yazar tarafından hazırlanmıştır.

### 2.1.3. Türk Tarım Sektöründe Bazı Yapısal Problemler

TUİK'in 2016 yılına ait "TÜİK, Tarımsal İşletme Yapı Araştırması" verilerine göre Türkiye'deki arazilerin sadece % 31,4'ü sulanabilir arazi iken bu araziler içerisinde tahıl ve diğer bitkisel ürün için kullanılanların sulanabilirlik oranı ise % 34,7'dir. Meyve bahçesi olarak kullanılan arazilerdeki sulanabilirlik oranı da benzer şekilde düşük olup % 37 civarındadır. Bunun yanında sulu tarım olarak kabul edilen sebze ekim dikimi için kullanılan arazilerin ise % 85'i sulanabilir durumda iken geri kalan kısmı sulama imkanından yoksundur (TUİK, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019). Tarımsal alanların sulanabilirliği ile ilgili devam eden olumsuzluklara karşın son yıllardaki gelişmelerin bazı iyileşmeler sağladığını söylemek gerekir. Çünkü TUİK'in aynı konuda 10 yıl önceki 2006 verilerine göre sulanabilir arazilerin toplam ekilebilir araziler içerisindeki payı % 24 civarındadır. Diğer alt alanlarda da 2006 verilerine bakıldığında son yıllarda sulama konusunda önemli gelişmeler sağlandığını görmek mümkündür (TUİK, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019).

İşletme büyüklüklerine göre tarım arazilerinin dağılımına bakıldığı zaman çiftçilerin ölçeğe göre daha fazla gelir elde edebileceği bitki türlerinin ekildiği alanların önemli ölçüde küçük arazilerden oluştuğu görülmektedir. Büyüklüğü 100 dekarı aşan arazilerin % 70'ten fazlasında tahıl ve benzeri bitkilerin tarımı yapılırken aynı büyüklükteki tarım arazilerindeki sebze ve benzeri üretim faaliyetinin oranı sadece % 2 civarındadır. Sebze ekim dikimi yapılan arazilerin önemli bir kısmının 5-19 dekar arasında büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir. Meyve ve diğer uzun ömürlü bitkilerden oluşan tarımsal arazilerin büyüklüğü de benzer şekilde olup 100 dekar üzerindeki arazilerin % 22 kadarı meyve türü bitkilerin tarımında kullanılmaktadır (TUİK, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019). Bunların da önemli bir kısmında sulama probleminin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla arazi verimliliğinin yüksek olduğunu söylemek zordur.



Tarımsal arazilerdeki küçük ölçekli yapı sorununun büyükbaş ve küçükbaş hayvan üretimi yapılan çiftlikler için de söz konusu olduğu söylenebilir. Bu alanda faaliyet gösteren işletmelerin büyüklüklerine bakıldığı zaman; Türkiye'deki büyükbaş hayvan üretimi yapılan işletmelerin % 44 kadarında sadece 1-4 arasında hayvan yetiştirilmektedir. Bu işletmeler içerisinde 50 ve üzerinde büyükbaş hayvan yetiştiriciliği yapılan işletme oranı sadece % 4,5'tir (TUİK, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019).

Türkiye'deki tarımsal işletmelerin ekonomik büyüklüğüne bakıldığı zaman da benzer bir tablo karşımıza çıkmaktadır. TUİK'in 2016 istatistiklerine göre mevcut tarımsal işletmelerin % 58'i 26.640 TL ve daha altı büyüklüğe sahip işletmelerdir. Dolayısı ile tarım sektöründeki işletmelerden yarıdan fazlasının bir ailenin ihtiyaçlarını bile karşılamaya zar zor yetebilecek mikro işletmeler olduğunu söylemek mümkündür. Mevcut işletmelerin % 27,5'i 26.641-83.250 TL büyüklüğündeki işletmeler olduğu, binde 3'ünün ise doğrudan pazara üretim yapabilir nitelikteki büyük işletmeler olduğu görülmektedir (TUİK, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019).

Türkiye'deki tarımsal işletmelerin ölçek yapısı ile ilgili sorunların yanında istihdama ilişkin problemlerinin olduğunu da söylemek mümkündür. Çünkü sektördeki istihdamın çok önemli bir kısmı kısa süreli ya da mevsimlik istihdam şeklinde olup sürekli istihdam oranı düşüktür. Sektörde yer alan işletmelerdeki istihdamın süreye göre dağılımına bakıldığı zaman; sektördeki istihdamın % 20,9'unun yıl içindeki çalışma süresi 56 günden daha azdır. Sektörde yıl içinde 225 gün ve daha fazla çalışanların toplam tarım istihdamı içindeki oranı ise % 37,4'tür. Bu veriler iki yapısal soruna işaret etmektedir. Bunlardan birincisi sektördeki faaliyet döneminin kısıllığı ve dolayısıyla tarım sektörünün mevsimselliğe olan aşırı bağımlılığıdır. Diğer yapısal sorun olarak ise sektördeki işgücü mobilizasyonudur. Ancak TUİK verilerine bakıldığı zaman hane halklarının yıl içindeki istihdam süresi ile dışarıdan gerçekleşen istihdam süresi arasında fazla bir farkın olmadığı görülmektedir (TUİK, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019). Bu da geçimi kadar günlük yaşamını da tarımsal faaliyet üzerine inşa etmiş olan bu ailelerin tarımsal faaliyetinin mevsim koşullarına aşırı bir duyarlılık içerisinde olduğunu ortaya koymaktadır.

Türkiye’de tarım sektörü ile ilgili bir diğer olumsuz tablo ise son yıllarda tarımsal faaliyete ilişkin bazı verilerdeki gerilemelerdir. TÜİK ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)’nın verilerine göre son 10 yılda Türkiye’deki çiftçi sayısı % 38 azalmış durumdadır. Aynı şekilde tarımsal alanların da % 12 azaldığı görülmektedir. Tarımsal alanlar içerisinde sebze üretimi yapılan alanların ise aynı dönem içerisinde % 15 küçüldüğü görülmektedir. Tarım sektöründeki bu düşüşlerin özellikle 2011 yılından itibaren arttığı, üretici sayısı gibi toplam istihdam sayısının da azaldığı görülmektedir. Yayınlanan verilere göre aynı dönemde tarımsal istihdam da % 33 civarında düşüş göstermiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak özellikle 2018 yılında ve devam eden günlerde üretimi birçok tarım ürününe göre çok daha basit olan patates, soğan gibi en temel tarımsal ürünlerde bile arz sıkıntıları yaşanmış ve arza bağlı yaşanan enflasyon ise ithalat yoluyla çözümlenmeye çalışılmıştır (Euronews, <https://tr.euronews.com/2019/02/20/turkiye-de-ciftci-sayisi-yuzde-38-dustu-tarim-alani-yuzde-12-azaldi>, Erişim: 20.07.2019).

## **2.2. Gümrük Birliği ve Türk Tarımına Etkisi**

### **2.2.1. Gümrük Birliği’nin Ortaya Çıkışı ve Türkiye’nin Üyeliği**

II. Dünya Savaşı, savaşa giren ülkelere büyük bir yıkım getirerek sona ererken savaşın acılarını tecrübe etmiş ülkeler, savaş sonrası dönemde işbirliği temelinde yeni bir dünya yaratmanın arayışlarına girmiştir. Bu çerçevede başta Benelux, BAB, Avrupa Konseyi, OECD, NATO, EFTA, NAFTA gibi birçok siyasi, ekonomik ve askeri organizasyon ortaya çıkmıştır. Bunlar içerisinde AET, en kapsamlı işbirliği hareketi olarak Avrupa ülkeleri arasında ekonomik ve siyasi entegrasyonu sağlamış ve üye ülkeler arasında yarattığı Gümrük Birliği ile Ortak Pazar adı altında tek bir Pazar yaratmıştır. 1960’lardan itibaren Avrupa’daki bu birleşme hareketine dahil olmaya çalışan Türkiye, 1 Ocak 1996 tarihinde AB ile Gümrük Birliği’ni yürürlüğe koymuştur. Kural gereği önce AB üyeliğinin gerçekleşmesi gerekirken Türkiye’nin diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak üyelikten önce gümrükleri ortadan kaldıran bu işbirliğine gitmesi çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmiştir (Gürel, 1996: 104; Doğan, 2004).

### 2.2.2. Gümrük Birliği'nin Başlıca Üye Ülkelere Etkileri

Ocak 1996'dan itibaren yürürlüğe giren GB ile Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki sanayi malların ithalatında gümrükleri sıfırlamıştır. Ancak gerçekleşen GB'nin sadece sanayi mallarını kapsadığı tarım ürünleri, sermaye, hizmet ve kişilerin dolaşımını kapsamadığı görülmektedir. AB, kişilerin dolaşımının serbest bırakılmamasını AB genelindeki işsizliğe bağlamıştır. GB'de tarım ürünleri uygulamanın dışında bırakılırken süt, şeker, hububatların işlenmesi ile elde edilen işlenmiş tarım ürünleri kapsam içinde bırakılmıştır. İşlenmiş tarım ürünlerinin vergilendirilmesinde ürünün sanayi payının gümrüğü sıfırlanırken tarımsal faaliyet kapsamına giren payının gümrüğü aynen korunmuştur. AB'nin bu yönde hareket etmesinin arkasında OTP ile koruma altına aldığı Avrupa tarımını koruma düşüncesi ve Yunanistan, Portekiz, İspanya gibi ülkelerin tarım sektörünü destekleme isteği vardır (Gürel, 1996: 105-106).

Türkiye'nin GB üyeliği tipik bir üyeliğin ötesine geçmekte hem imzalanma durumu hem getirdiği yükümlülükler bakımından diğer üyelerin GB üyeliğinden önemli farklılıklar içermektedir. GB, tipik gümrük birliklerinden rekabet normları, teknik mevzuatın uyumlaştırılması, tekellerin kaldırılması, fikri mülkiyetin korunması gibi ek düzenlemelerle ayrılmaktadır. Türkiye için getirilen bu ek düzenlemelerle Türkiye'nin AB'ye yaklaştırılması amaçlanmıştır. Türkiye'nin GB üyelik süreci, Türkiye'nin AB'ye katılmak için 1959 yılında başvuru yapması ile resmen başlamıştır. Daha sonra imzalanan Ankara Antlaşması ile Hazırlık, Geçiş ve Son Dönem olmak üzere üç dönem öngörülmüştür. Hazırlık Dönemi'nin Katma Protokol'ün imzalandığı 1 Ocak 1973'e kadar sürmesi öngörülmüş, Geçiş Dönemi'nin ise 22 yılın sonunda 1995 yılı sonunda bitmesi öngörülmüştür. Geçiş Dönemi'nde AB'nin sanayi ürünleri alanında uyguladığı gümrükler kademeli olarak sıfırlanması, Türkiye'nin ise Geçiş Dönemi boyunca tedrici indirimlere gitmesi kabul edilmiştir. Türkiye'nin 14 Nisan 1987 tarihindeki tam üyelik başvurusuna bağlı olarak yürütülen çalışmaların ardından AB, 6 Mart 1995'te aldığı kararla Türkiye ile Gümrük Birliği'nin 01.01.1996'da yürürlüğe girmesini kabul etmiştir. Yürürlüğe giren GB'de sanayi ürünlerinde gümrükler sıfırlanırken tarım ve hizmetler sektörü uygulamanın dışında tutulmuştur (Doğan, 2004). Sanayisi yeterince gelişmemiş bir ülke olarak Türkiye'nin gümrükleri karşılıklı olarak kaldırmasının Türkiye'ye

bir şey kazandırmayacağı ve bir tarım ülkesi olan Türkiye'nin avantajlı olduğu tarım sektörünün dışarıda tutulmasının da Türkiye'nin aleyhine olduğu ileri sürülmüştür.

Gümrük Birliği'nin Türkiye'nin ithalat ve ihracatına etkisini inceleyen araştırmaların bulguları farklılaşmasına karşın GB'nin Türkiye'nin AB ile olan ticarete artma yarattığını göstermektedir. Kızıltan vd. (2008: 95-96)'nın araştırmasına göre GB'nin yürürlüğe girmesinin ardından geçen 10 yıl içerisinde dalgalanmalar görülmesine karşın GB'ye bağlı olarak ticaret açığında artış görülmektedir. Krizli yıllarda ithalatın azalmasına bağlı olarak ticaret açığının düştüğü ancak olağan büyüme yıllarında ticaret açığının Türkiye aleyhine arttığı görülmektedir.

### **2.2.3. Gümrük Birliği'nin Türk Tarım Sektörüne Etkileri**

AB, ortaya ilk çıktığı günden itibaren tarım konusuna ayrı bir önem vermekte ve bu önemi de benimsediği en temel politikalardan birisi olan OTP ile ortaya koymaktadır. OTP çerçevesinde AB'nin tarım için benimsemiş olduğu korumacı tutum Türkiye-AB arasındaki Gümrük Birliği sürecinde de devam etmiş ve bazı işlenmiş tarım ürünleri hariç tarım sektörü uygulamanın dışında bırakılmıştır. GB'nin Türk ekonomisine etkisi birçok araştırmaya konu edilmiştir. GB'nin tarımı da kapsamı durumunda böyle bir gelişmenin yansımalarının ne olacağı sorusu da sorulmaktadır. Bu konuda Alkan (2015: 11-12), Türkiye'deki tarım sektörü ve üreticilerinin rekabet edebilme kapasitesinin bunda belirleyici olacağı yorumunu yapmaktadır. Mevcut koşullarda Türk tarım üreticisinin rekabet edemeyerek refah kaybı yaşaması yüksek bir ihtimal olarak görünmektedir. Ancak GB'nin yürürlüğe girdiği ilk zamanlardaki sanayi sektörünün durumu göz önüne alındığında rekabetçi niteliği olan işletmelerin de bundan kazanç elde edeceği açıktır. Tarımın da GB'ye dahil olması aynı sanayi alanında olduğu gibi üretici fiyatlarının yüksek olduğu alanlarda bir ithalat artışına yol açacak ve tüketici refahında artış olurken yüksek fiyatlarla üretim yapan üreticiler ise daha düşük fiyatlı ithal ürünlerle rekabet edemeyerek gelir kaybı yaşayacaklardır. Bu da aynı sanayi sektöründe olduğu gibi tarım üreticilerinin sayısında bir azalmaya yol açabilecektir. Fakat ucuz ithalat karşısında girdi maliyetlerini düşürebilen ve modernizasyona giderek rekabet gücünü artırabilen tarım üreticilerinin de 500 milyonluk yeni bir pazara erişim imkanlarına bağlı olarak gelirlerini artıracığını söylemek mümkündür.

Türkiye'nin birçok tarımsal ürünlerdeki üretici fiyatları AB üretici fiyatlarının çok üzerindedir. Üzüm, kayısı, incir ve kiraz hariç birçok meyvede Türkiye'nin üretici fiyatı AB üretici fiyatlarının üzerindedir. Dünyada en fazla Türkiye'nin üreticisi olduğu findıkta bile durum bu şekilde iken bazı ürünlerde Türkiye'nin üretici fiyatları AB üretici fiyatlarının üç katından fazladır (Alkan, 2015: 89-90). Sebze de benzer bir durum söz konusudur. Domates ve salatalıkta Türkiye'nin üretici fiyatları AB üretici fiyatlarının altındayken diğer sebzelerin çoğunda yüksektir. Et ve süt ürünlerinde ise Türkiye'nin üretici fiyatları AB üretici fiyatlarının oldukça üzerindedir. Türkiye et ve süt ürünlerinde önemli ölçüde gümrük uygulamaktadır (Alkan, 2015: 96-100). Fakat bu gümrüklerin ortadan kaldırılacağı bir senaryoda bu sektörlerin hiç birisinin bu haliyle desteksiz ayakta kalması söz konusu olamaz.

Alkan (2015)'in yaklaşımını esas alarak bu konuda bir yorum getirilmek istendiğinde Türkiye'de doğru olanın tarım sektörüne bolca kaynak aktarmak değil tarım sektörünün rekabet edebilme kapasitesini artıracak faaliyetlerde bulunmak olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye'de tarım dış rekabete karşı koruma altında olmasına karşın sektörün üretimi iç tüketime yetmemekte, birçok üründe son yıllarda ithalat artarken içeride de tüketiciler birçok ülkeye göre daha yüksek fiyatlarla tarımsal ürünlere ulaşmaktadır. Tarımsal korumacılığın sektörü güçlendirmede olduğu gibi tüketicilerin refahını da düşüren bir sonuca yol açması, uygulamalarda hata olduğuna işaret etmektedir. Bu açıdan OTP kapsamında AB ile yürütülen ilişkilerde mali kaynakları çoğaltmaktan ziyade nitelikli üretim odaklı iyileştirmelerin ön plana çıkarılması uzun vadede daha iyi bir seçenek olacaktır.

Küresel gelişmeler, dünya gıda açığını artırırken tarımsal üretim yapılarını da hızlı bir şekilde dönüştürmeye başlamış ve tarım, toprak ve emeğe bağlı bir üretim sektörü olmaktan çıkarak sanayi odaklı bir sektör haline almaya başlamıştır. Dolayısıyla tarım sektörünün yönetim yapısı değişime uğrarken tarım stratejilerinde de değişim ihtiyacı artmaya başlamıştır. Mevut haliyle Türk tarım sektörü yapısal olarak AB tarımının oldukça gerisindedir ve AB ile üyelik müzakerelerinin sürdüğü günümüzde Türkiye'nin bu alandaki en büyük açığı bu yapısal farklılıktır. Her şey den önce Türkiye'nin her alanda AB ülkeleri ile rekabet edebilmesi için sanayileşmesini daha 19. Yüzyılda tamamlamış ülke örneklerinde olduğu gibi tarımsal alandaki açıklarını kapatarak sanayileşmesi gerekmektedir. Türkiye'nin GB sonrası süreçte bu açığın farkında olarak tarıma sağladığı desteklerde tarımsal sanayiye ön

plana çıkarması bu konudaki önemli bir gelişmedir. Ancak tarım sektörünün de önemli ölçüde ithal girdi kullanması ve bu girdilerin döviz odaklı dalgalanmalar göstermesi sektör üretiminin ve fiyatlarının da aşırı dalgalanma göstermesine yol açmaktadır (Çoban vd. 2010: 250-252).

GB birçok alanda olduğu gibi tarım alanında da Türkiye'nin hem üretimini ve uluslararası piyasalardaki rekabetini etkilemektedir. Çoban vd. (2010: 257-260)'ın araştırmasına göre GB'nin uygulamaya girdiği ilk yıllarda Türkiye, birçok tarım ürünü bakımından yüksek rekabet gücüne sahip olup bu konuda birçok Avrupa ülkesini geride bırakmaktadır. Ancak sonraki yıllarda (2000/2001 Ekonomik Krizi gibi olumsuzlukların da etkisiyle) Türkiye'nin birçok tarımsal üründe rekabet gücünü kaybettiği görülmektedir. Araştırmaya göre Kıbrıs, Macaristan ve Yunanistan tarımsal ürünler konusunda rekabet gücü en yüksek ülkeler olup Türkiye 4. Sıradadır. 2000'li yıllara girerken Türkiye başta meyve-sebze, şeker-bal, şeker hammaddesi gibi ürün gruplarının ticaretinde AB ülkelerine göre daha yüksek bir rekabet gücüne sahiptir. Fakat sonraki yıllarda uygulamaya konulan kotalar (şeker pancarı üretim kotası sonrası Türkiye şeker ithalatçısı bir ülke haline gelmiştir) ve dönemsel fiyat dalgalanmaları sonucunda bu gruptaki birçok ürünlerdeki avantajını kaybetmiştir. Bunların yanında süt, süt tozu, tahıl, zeytinyağı, koyun ve keçi eti, canlı hayvan gibi birçok alanda GB'nin yürürlüğe girdiği ilk yıllarda Türkiye önemli bir rekabet üstünlüğüne sahiptir. Fakat devam eden yıllardaki politika hataları, kuraklık gibi tabiat koşulları ve bazı alanlardaki kalite sorunlarının çözülememesi nedeniyle bu üstünlüğün yeterince korunamadığı görülmektedir.

Peker (2016: 16-17)'in araştırması da birçok tarımsal ürünlerdeki karşılaştırmalı rekabet üstünlüğünün söz konusu olduğunu ancak Türk tarımındaki yapısal eksiklikler nedeniyle bu üstünlüğün yeterince kullanılmadığını ve avantajların günden güne kaybedildiğini ortaya koymaktadır. Başta buğday olmak üzere tahıllarda, hububat ve bakliyat (özellikle kuru fasulye) 2000'lerdeki belirgin üstünlüğün korunamadığı görülmektedir. Bunun başlıca nedeni ise üretim kalitesine ilişkin sorunlar, sertifikalı tohum kullanmamaktan kaynaklanan verim düşüklüğü gibi sorunlardır. Öte yandan sektöre sağlanan desteklerin yapısal iyileştirmeler yaratmaktan uzak olup sektörün uzun vadede daha da gerilemesinin önüne geçilmesi için

tarımsal desteklemelerin bir devlet politikası olarak daha ciddi bir şekilde uygulanması zorunluluk arz etmektedir.

Türkiye'nin tarımsal alandaki üstünlük durumunu karşılaştırmalı olarak inceleyen Bashimov (2017: 326)'nın bulguları da Türkiye'nin 2002-2015 dönemi için birçok tarımsal üründe karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğunu ancak bu üstünlüğün hızla aşınmakta olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırmada 24 ürün grubundaki üstünlük durumu incelenmiş ve Türkiye'nin 11 ürün grubunda üstünlüğe sahip olduğu ve bu ürünlerde net ihracatçı olduğu görülmektedir. Türkiye 4 ürün grubunda net ithalatçı iken diğer 9 ürün grubunda ise başa baş denebilecek bir konumda olduğu görülmektedir. Türkiye yüksek potansiyeline ve birçok tarımsal ürünün net ihracatçısı olabilecek bir durumda olmasına karşın rekabetçilik, modernizasyon, kalite sistemleri, kayıt dışılık ve markalaşma gibi konulardaki yetersizlikler bu avantajları aşındırmaktadır.

AB'nin OTP'yi ilk oluşturduğu zamandan bugüne temel hedefi Avrupa gıda arzını güvenceye almaktır. Bu açıdan bakıldığı zaman GB sonrası dönemde mevcut potansiyeli gittikçe zayıflayan ve rekabet gücü günden güne düşen Türk tarımının zayıflaması, Avrupa gıda arz güvenliği için önemli bir kayıptır. Her ne kadar Türkiye'nin tarımsal üretimi Avrupa içi tarımsal üretim kalemlerinin önemli bir kısmı için bir tehdit olarak görülse de AB'nin ana hedefi üreticiden önce tüketicinin kaliteli ve ucuz gıdaya ulaşımını garantiye almaktır. Bunu sağlayabilmek için de AB bütçesinin yıllar boyunca yarıdan fazlası tarımsal üretimde arzın korunması, kalite ve standartların yaratılmasına harcanmıştır. 2013 sonrası OTP projeksiyonunda da doğrudan ödemelerin yerine kırsal kalkınma ve çevreci yaklaşımların ön plana çıkması da bununla ilgilidir. Çünkü Avrupa için arz fazlası yaratmak değil sürdürülebilirlik ve her zaman için vatandaşların refahını aşındırmayacak bir gıda piyasasının varlığını sağlamak daha önemli olmuştur. Bu açıdan bakıldığı zaman Türkiye'nin planlı adımlar atarak AB'yi Türk tarımının gıda arz güvenliğine sağlayacağı katkı konusunda ikna etmesi gerekmektedir. Ancak bu ikna sürecinde de Türkiye'nin AB için olmazsa olmaz konular olan kalite, çevreci standartlar ve gıda sağlığı konusunda garantiler sunan bir alt yapıyı yaratması gerekmektedir. Aksi durumda Türkiye özellikle GB sonrası başlayan rekabet avantajı aşınmasının etkilerini daha geniş bir alanda hissedecek ve ne zaman gerçekleşeceği

muğlak bir hal alan AB üyeliği gerçekleşene kadar tarımsal ürünlerin birçoğunda net ithalatçı bir ülke haline gelecektir.

### 2.3. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları

Bu başlık altında Türkiye’de şu an uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları açıklanmıştır. Açıklamalar önemli ölçüde Tarım ve Orman Bakanlığı’nın verilerine dayanılarak yapılmıştır.

Tarım sektörünün özellikle coğrafi koşullara önemli ölçüde bağımlı bir yapıda olması, tarımsal destekleme politikalarının ülkelere göre farklılık göstermesine yol açmaktadır. Bunun yanında ülkelerin kendine özgü yapısal sorunları da uygulanacak politikaların niteliğine ve çeşidine etki etmektedir. Fakat bu farklılığa rağmen sektörün düşük üretim ve verim yapısına sahip olması, sektörde yer alanların daha düşük düzeyde gelir elde etmesi gibi özellikler neredeyse bütün ülkelerde ortak bir özelliktir. Bu nedenle ülkelerin uyguladığı destekleme politikalarında bu hususların önemli bir etki yaratmasına ve politikaların benzeşmesine yol açmaktadır. Sektörde yer alanların daha iyi bir gelir düzeyine ulaşması, sektörün üretim düzeyi ve verimliliğinin artırılması, toplumun gıda güvencesinin sağlanması, uygun fiyatta yeterli arzın sağlanması, kırsal kalkınma ve doğal kaynakların sürdürülebilirliği gibi hususlar ülkelerin uyguladığı destekleme politikalarının başlıca ortak özellikleridir (Aktaş vd. 2015: 57).

AB’de ve birçok ülkeyle birlikte Türkiye’de uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları içerisinde Pazar fiyat desteği, doğrudan gelir desteği, dolaylı gelir desteği kapsamındaki desteklerin öne çıktığı görülmektedir. Bu destekleri kısaca aşağıdaki şekilde açıklamak mümkündür (Aktaş vd., 2015: 58-59);

- ✓ **Pazar Fiyat Desteği:** Sektöre tarımsal ürünlerin fiyatları esasına göre yapılan destekleri ifade etmektedir. Fiyat istikrarını sağlayarak üretici ve tüketiciyi korumayı amaçlayan ve piyasada serbest piyasa kurallarının işlemlerini sağlamaya yönelik olarak yapılan desteklerdir. Taban fiyat ve tavan fiyat uygulamaları bu destekler içerisinde en öne çıkan uygulamalardır.



- ✓ **Doğrudan gelir desteği (DGD);** DGD, üreticilere üretimi teşvik amacıyla sağlanan destek, teşvik ve primlerdir. Üretici gelirlerini yükseltmeyi amaçlarken ürün verimi ve kalitesini de artırmayı amaçlayan desteklerdir. Özellikle yoksul ülkelerde öne çıkan bir destekleme türü olarak, üretim yapan çiftçilere üretim yapılan birim üzerinden yapılmaktadır. Bu destek türünde çiftçinin ürettiği ürünün miktarı ile verilen destek arasında bir ilişki yoktur, destekler ekilen arazi temelinde verilmektedir.
- ✓ **Dolaylı Gelir Desteği:** Ürün miktarı ve kalitesini esas alarak yapılan desteklerdir. Bu destekleme türünde devlet belirli zamanlarda vergi indirimi, sermaye bağışları, kredi ve kredi faiz desteği verirken borç faizlerini silebilmektedir. Ayrıca devlet, bitkisel üretim için ilaç, gübre, tohum, taşıma, enerji, sigorta gibi birçok alanda girdi sübvansiyonları sağlamaktadır. Bu desteklemeler ürün girdi maliyetlerini düşürerek üreticinin piyasa gelirini artırmaya yöneliktir. Ancak sorunlara kalıcı çözüm üretmekten uzak bir yöntem olarak değerlendirilmektedir.
- ✓ **Diğer destekler:** Yukarıdaki ana destek gruplarının yanında bazı tarımsal ürünlerin ihracatının desteklenmesi, tarım havzası desteği, araştırma desteği, denetim ve kontrol hizmetleri, hastalık ve zararlılara karşı koruma gibi çeşitli destekler de mevcuttur.

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın resmi web sitesinde Türkiye'de yapılan tarımsal desteklemeler beş ana grupta toplanmış durumdadır. Bunları aşağıdaki şekildedir (Tarım ve Orman Bakanlığı, <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler>, Erişim: 01.04.2019);

✓ **Alan bazlı destekler,**

- Bitkisel Üretim Yapan Küçük Aile işletmesi desteği (dekar başına ödeme)
- Fındık Alan Bazlı Gelir ve Alternatif ürün desteği,
- İyi Tarım Uygulamaları Desteği,
- Mazot, Gübre ve Toprak Analizi desteği,
- Organik Tarım Desteği,
- Toprak Analizi Desteği (numune bazlı ödeme)

- ✓ **Biyolojik ve biyoteknik mücadele desteği,**
  - Açık alanda paket programı
  - Örtü altı paket programı
- ✓ **Diğer tarımsal amaçlı destekler,**
  - ÇATAK desteği,
  - Geleneksel zeytin bahçelerinin ıslahı desteği,
  - Sertifikalı fidan üretimi desteği,
  - Sertifikalı fide/fidan ve standart fidan kullanım desteği,
  - Tarımsal yayım ve danışmanlık desteği,
  - Yurt içi sertifikalı tohum kullanım desteği,
  - Yurt içi sertifikalı tohum üretim desteği,
  - Fark ödemesi destekleri,
- ✓ **Hayvancılık destekleri**
  - Anaç koyun keçi desteği,
  - Arıcılık desteği,
  - Aşı desteği,
  - Besilik erkek sığır desteği,
  - Buzağı desteği,
  - Süt destekleri,
  - Bölgesel hibe destekleri,
  - Hastalıklarla ilgili destekler,
  - Yem bitkileri destekleri,
  - Diğer destekler.

Türkiye, tarımsal destekleme konusunda geçmişten bu yana korumacı bir ülke olarak kabul edilse bile sektöre sağlanan desteklerin zannedildiği kadar yüksek olduğu söylenemez. Merkezi bütçe içerisinde bu desteklerin payı 2000’li yıllara kadar % 0,5-0,6 civarlarındadır. Bu oranın 2004 yılında % 2, 2006 yılında % 2,7 ve 2007 yılında % 2,6 seviyelerinde gerçekleşmiş devam eden yıllarda ise yaklaşık olarak % 2 seviyelerine düşmüştür (Tan vd. 2015: 269). AB Bütçesi içerisinde OTP’nin % 40 seviyelerinde pay aldığı göz önüne alındığında Türkiye’deki tarımsal destekleme harcamaları oldukça düşük bir seviyeye işaret

etmektedir. Dolayısıyla Türkiye'yi tarımsal destekleme politikaları ile tarım sektöründe korumacı davranan bir ülke olarak tamamlamak gerçekçi görünmemektedir. Aksine Türkiye'nin AB'deki korumacı politikalara eş bir politika düzeyine ulaşabilmesi ve AB tarımı ile rekabet edebilmesi için tarımsal destek harcamaları mevcut rakamların çok üzerinde artırması gerekmektedir.

Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikalarının dönemlere göre değişim sürecine bakıldığında zaman 1980'li yıllardan itibaren tüm dünyada etkisini artıran küreselleşme eğilimlerinin uygulanan politikalarda önemli değişimlere yol açtığını söylemek mümkündür. Çünkü küreselleşme ile birlikte Türkiye'de de serbestleşme politikaları ön plana çıkmış ve özellikle 2000'li yıllardan itibaren geçmiş 1932'ye kadar uzanan fiyata dayalı destekleme yöntemi şekil değiştirmeye başlamıştır. Başta Dünya Ticaret Örgütü olmak üzere IMF ve Dünya Bankası'nın yönlendirmeleri ile Türkiye'de devletin tarım kesimine sağladığı destekler biçim değiştirmeye başlarken tarımsal ürünlerde dalgalanmalar artmaya başlamış, sektörde yapısal bozulmalar ortaya çıkmıştır. Daha sonra bu bozulmaların önüne geçmek için Çiftçilere Yönelik Doğrudan Gelir Desteği uygulaması ilk olarak 2001 yılında pilot bölge uygulaması ile hayata geçirilmiş ve sonraki yıllarda da yaygınlaştırılmıştır. Ancak bu da çözüm olmayınca 2008 yılından itibaren verimlilik ve bölgesel ürün deseni bazlı yeni destekleme politikaları gündeme gelmiştir. Bu yıllarda gündeme gelen prim sistemi de alan bazlı desteklere dönüştürülmüştür. Günümüzde AB'de yaygın olarak uygulanan bu sistemde AB içinde dekar başına 30-35 Euro destek sağlanırken Türkiye'de ise yaklaşık olarak 10 Euro destek sağlanmaktadır. Ancak AB genelinde bu desteklerin yanında başka desteklerin de etkin bir şekilde uygulandığı hesaba katıldığında Türkiye'deki desteklerin sınırlı düzeyde kaldığını söylemek mümkündür. Fakat bu desteklerin üretim artışı sağlamadığı hatta çoğu zaman üretici olmayan arazi sahiplerine verildiği görülmekte ve amaçlanan hedeflere ulaşamamaktadır. Nihayetinde 1980'li yıllardan itibaren tarım reformu kapsamında gündeme gelen yeni politikaların tarım sektörü için çözüm üretmediği, tarımsal girdi maliyetlerinin arttığı, üretimin düştüğü görülmektedir. Bu sürecin sonunda ise Türkiye, tarım alanındaki kendine yeterlilik özelliğini kaybederken bir çok tarımsal girdi ve üründe net bir ithalatçı ülke konumuna gelmiştir (Aktaş vd., 2015: 60).

## 2.4. AB'ye Uyum Sürecinde Türk Tarımı

Türkiye'nin küresel sistemle ve bu sistemin önde gelen temsilcileri olarak IMF, DTÖ, AB gibi kurumsal yapılarla ilişkisi, uyguladığı tarım politikalarını önemli ölçüde etkilemiştir. 1980'li yıllardan itibaren atılan serbestleşme adımlarının tarımsal destekleri kademeli bir şekilde azaltmasının yanında 1999 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşması önemli bir yapısal dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Çünkü IMF ile yapılan bu anlaşma gerekir Türkiye, tarımsal destekleme konusunda en önemli ulusal kuruluşlar olan TEKEL, TŞFAŞ, ÇAYKUR gibi kurumlarda özelleştirmelere gitmiş ve destekleme sistemlerini kademeli olarak sona erdirirken DGD sistemine geçiş yapmıştır. DGD sistemi 2001-2008 döneminde uygulanmış, çiftçi kayıt sistemine gelişmiş ancak bu uygulamaya bağlı olarak tarım sektörü hızla küçülmeye başlamıştır. Çünkü bu desteklerle birlikte desteklerle üretimin bağı koparken üretimle ilgisi olmayan birçok kişi bu desteklerden yararlanmış ve sektörde yer alanlar için üretim yapmak bir amaç olmaktan çıkmaya başlamıştır. Özellikle tapu göstermekle bu desteği alabilmeyi hak etmiş olmak, bu desteklerin sektöre verdiği zararları artırmıştır (Korkmaz, 2015: 169). Aktaş vd., (2015: 60)'ta da açıklandığı gibi Türkiye'nin dışa açılması ve dış dünyayla etkileşiminin artması, geleneksel tarımsal destekleme politikalarının değişmesine yol açmış ancak bu süreç sektöre önemli ölçüde zarar verirken tarımsal üretim düşmüş ve Türkiye, tarımsal üretim ve tüketim bakımından dışa bağlı bir ülke haline gelmiştir.

OTP'nin kendine yeterli olmaktan uzak ve birçok girdi/ürün bakımından dışa bağımlı bir yapıdaki Avrupa tarımını ayağa kaldırması, Türkiye gibi aday ülkelerin beklentilerine önemli ölçüde etki etmektedir. Çünkü Avrupa'nın birçok ülkesi OTP'nin sağladığı başarı sayesinde günümüzde dünyanın en önemli tarım ihracatçıları arasında yer almaktadır. Türkiye'nin bir tarım ülkesi olması, halihazırda ihracatının önemli bir kısmını tarımsal ürünlerin oluşturması, başarısı ortada olan OTP'nin sağlayacağı yararlarla çok daha ileri gidebileceği düşünülmektedir. OTP ile başta fiyat düzeyleri ve üretim deseni olmak üzere kırsal ve tarımsal yapının, teknoloji kullanımı ve verimliliğin, üretim maliyetlerinin ve üretici gelirlerinin belirgin bir şekilde değişmesi beklenmektedir (Bayraç ve Yenilmez, 2005: 24). OTP'nin sağlayacağı düşünülen faydaların yanında önemli sorunlara yol açacağı yönünde de görüşler vardır.

Türkiye'nin AB üyeliği yönünde reformlar gerçekleştirmeye çalıştığı günümüzde AB'nin uyguladığı ortak tarım politikalarının Türk tarımı açısından önemli problemlere yol açacağı düşünülmektedir. AB bütçesinin yıllar itibarıyla % 40'tan fazlasının tarım sektörüne ayrılması ve tarımın AB içinde kapsamlı sübvansiyon programları ile desteklenmesi, diğer ülkeler için olduğu kadar Türkiye için de önemli sorunlara yol açmakta, Türkiye'nin AB ile tarımsal rekabet gücünü azaltmaktadır. Bunun yanında AB'nin OTP'de yaptığı değişikliklerin devam eden yıllarda Türkiye'nin tarımsal alandaki uyum politikalarında ve genel olarak tarımda sorunlar yaşayacağına işaret etmektedir. Bu noktada Türkiye'nin karşılaşacağı başlıca sorunları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Hekimoğlu ve Altındeğer, 2006: 12-14);

- ✓ Mevcut durumda AB için tarıma büyük bir destek sağlanmakta ancak bu durum gittikçe değişmektedir. Türkiye'nin bu desteklerin sürdüğü bir zaman diliminde AB üyeliğinin gerçekleşmesi halinde OTP çerçevesinde Türk tarımına yönelik önemli desteklerin olması söz konusu iken bu desteklerin azaldığı bir dönemde gerçekleşecek üyelik durumunda ise Türk tarımının rekabetçi bir yapıya kavuşma imkanları azalacaktır. Dolayısıyla ortaya çıkışından itibaren üye ülkelerin tarımı için koruyucu bir özelliği olan OTP'nin aynı fırsatları Türk tarımına sağlamayacağı, buna karşın rekabetçi ve gelişmiş bir kapasiteye ulaşmış olan Avrupa tarımının Türk tarımı için olumsuzluklara yol açacağı belirtilmektedir.
- ✓ AB'nin tarım konusunda son yıllarda destekleyici bir rol yerine düzenleyici ve kontrol edici bir rol üstlenmeye başlaması, Türkiye'nin üyeliği durumunda tarımsal desteklerin kısılmasını zorunlu hale getirecektir. Bu durum ise gelişmiş AB tarımı karşısında korunmaya muhtaç durumdaki Türk tarımının mevcut korumadan da mahrum kalması anlamına gelmektedir.
- ✓ AB bütçesi içerisinde son yıllarda tarımsal harcamalara ayrılan kaynaklarda önemli bir düşme görülmektedir. AB içinde benimsenen politika değişikliği çerçevesinde bütçe içindeki tarımsal harcamaların payı 2006-2013 döneminde % 45'lerden % 35'ler seviyesine gerilemiş durumdadır ve bu gerileme devam etmektedir. Tarımsal harcamalar için ayrılan kaynaklardaki azalmanın gelecekte Türkiye'nin üyeliğinin gerçekleşmesi halinde Türkiye'nin yararlanacağı kaynakların azalması anlamına gelmektedir. Nitekim Bulgaristan ve Romanya gibi yeni üyeler için ön görülen

desteklerin değişimine bakıldığında yıldan yıla bir azalma olduğu göze çarpmaktadır. Dolayısıyla yeni üyelerin OTP yardımları bakımından eski üyelere nazaran belirli bir dezavantajla karşı karşıya olduğunu söylemek mümkündür.

- ✓ Türkiye'nin üyelik süreci boyunca gerekli önlemleri alamaması durumunda tarımsal yapı bozukluğu, teknoloji yetersizliği, düşük verimlilik gibi nedenlere bağlı olarak Türkiye'nin kendine yeterli olduğu alanlarda rekabet etme şansını kaybedeceği belirtilmektedir. Bunun yanında bazı stratejik nitelikli tarım ürünlerinde Türkiye'nin dışa bağımlı hale gelmesi söz konusu olacaktır.
- ✓ Gerekli yapısal iyileştirmelerin üyelik sürecinde gerçekleştirilememesi halinde Türk tarımı AB tarımı ile rekabet gücünü tümünden kaybedecek, birçok alanda Türkiye açık pazara dönüşürken birçok tarımsal ürün konusunda da üretimden çekilmek zorunda kalacaktır.
- ✓ AB'nin topluluğa yeni üye olan ülkeler için oluşturduğu SAPARD benzeri politikaların Türkiye'nin muhtemel üyeliği sırasında da Türk tarımı için kolaylaştırıcı bir unsur olacağı düşünülmektedir. Fakat son yıllarda AB'nin bu konuda Türk tarımındaki yapısal sorunları ön plana çıkaran tutumunun bu konuda fazla iyimser olmayı zorlaştırdığı belirtilmektedir.

OTP, ilk ortaya çıktığı zamandan günümüze tarım üreticilerini çeşitli destekleme araçları ile koruyan ve bunu sağlamak için AB bütçesinin yarıya yakınına tarım sektörüne aktarılan bir politikadır. Bu açıdan Türkiye gibi tarımsal üretimi korumaya muhtaç ülkeler açısından OTP'nin sağlayacağı kaynaklar önem taşımaktadır. Öte yandan AB üyeliği, üyeler açısından bir karşılıklı maliyet ilişkisi de içermektedir. Üye ülke AB bütçesine belirli bir katkı sağlarken AB de üye ülkelere çeşitli politika araçlarını kullanarak belirlenmiş hedefler doğrultusunda kaynak aktarmaktadır. Bu maliyet ilişkisinde Almanya, Fransa gibi gelişmiş ve güçlü ülkeler bütçenin yükünü taşıırken Yunanistan, İrlanda gibi ülkeler ise bütçeden yapılan harcamalarda en çok faydalanan ülkeler olarak öne çıkmaktadır. Türkiye'nin üyeliği durumunda da Türkiye'ni AB bütçesine sağlamak zorunda kalacağı bir katkı maliyeti olacak buna karşın AB bütçesinden aktarılacak kaynaklardan elde edeceği bir fayda söz konusu olacaktır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın çeşitli araştırmalarda ortaya konan senaryolara

dayanarak aktardığı bilgilere göre Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye ve Türkiye'ye olası maliyetleri aşağıdaki şekildedir (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2008: 86-92);

- ✓ Bu konuda 2000'li yıllarda yapılmış üç ayrı araştırmaya göre AB üyeliğinin Türkiye'ye maliyetleri değişkenlik göstermekte ancak yıllar itibarıyla artış eğilimi göstermektedir. Grethe (2004)'e göre muhtemel bir üyeliğin Türkiye'ye 2014 yılı için hesaplanmış maliyeti 1,6 milyar Euro, 2020 yılı için ise 2,6 milyar Euro'dur. Bir başka çalışmada (DPT, 2004) ise bu maliyetlerin 2014 yılında 4,94 milyar Euro, 2020 yılında ise 8,76 milyar Euro olacağı öngörülmektedir.
- ✓ Grethe (2004)'e göre AB üyeliğinin AB bütçesine getireceği yük 2014 yılı için 3,3 milyar Euro iken 2020 yılı için ise 5 milyar Euro civarında olacaktır. DPT (2004)'nin hesaplamalarına göre ise Türkiye'nin üyelik durumunda AB bütçesine getireceği yük 2014 yılı için 5,9 milyar Euro, 2020 yılı için ise 6,5 milyar Euro civarında olacaktır.
- ✓ Öte yandan bu hesaplamalarda üyeliğin Türk tarımı ve tarımsal ürün ticareti için değişimleri de beraberinde getireceği, Türkiye'nin milli gelir büyümesi performansına bağlı olarak bu rakamların yıllar itibarıyla artışlar gösterebileceği de öngörülmektedir.

Her ne kadar son yıllarda AB bütçesi içerisinde OTP'nin payında düşüşler görülse de hala tarıma çok önemli düzeyde kaynak aktarıldığı görülmektedir. AB'nin Çok Yıllı Mali Çerçeve 2014-2020 için planladığı 7 yıllık bütçe harcamasının % 38'i OTP'ye ayrılmış durumdadır. Bu bütçe içerisinde hala en büyük payın 293 milyar Euro (% 72) ile doğrudan ödemelere ait olduğu görülmektedir. Bunun anlamı ise doğrudan ödemeler için yılda ortalama 41 milyar Euro'dan fazla harcama yapılacak olmasıdır. Planlanan bütçe harcamalarının yapısına bakıldığı zaman 7 yıllık dönem için yapılacak harcamaların % 27'si doğrudan ödemelere, % 11'i OTP kapsamındaki piyasa düzenlemeleri ve kırsal kalkınmaya, geriye kalan % 62'lik bütçe ise AB'nin diğer politikaları için ayrılmış durumdadır (EU Commission, 2017a, 1-2).

AB'nin bütçe planının Türkiye için önemini AB'nin kendi programının istikrarı çerçevesinde ele almak mümkündür. Çünkü AB'nin harcama programında her ne kadar kademeli bir şekilde tarımın payında düşüş gözlemlense de bütçenin uzun vadeli projeksiyonlarla ve belirli bir düzenlilik içerisinde harcanacak olması, gelecekte Türkiye'nin henüz yararlanabileceği birçok fırsatın varlığına işaret etmektedir. Her ne kadar Türkiye'nin üyeliği için kısa vadede ümitli olmaya yeterli veri yoksa da AB'nin harcama programının istikrarlı bir şekilde varlığını koruması, uzun bir gelecekte Türkiye için önemli sayılabilecek harcama miktarları gündeme gelebilecektir. Dolayısıyla Türkiye'nin AB üyeliğini desteklenmesi önem arz eden tarım sektörü için yeni fırsatlara kavuşmak olarak değerlendirilmek mümkündür.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. TÜRKİYE İLE İSPANYA VE POLONYA'NIN KARŞILAŞTIRILMASI

#### 3.1. Araştırma Yöntemi

Araştırmalar çeşitli kriterler göz önünde bulundurularak temel ve uygulamalı araştırmalar, nitel ve nicel araştırmalar (Lorcu, 2015: 2), belgesel araştırmalar ve görgül araştırmalar (Can, 2018: 7) olarak gruplandırılmaktadır.

Bunlar içerisinde belgesel araştırmalar, araştırılan konu ile ilgili olarak daha önce hazırlanmış olan doküman, kayıtlar, raporlar, tutanaklar ve diğer belgelerin incelenerek hazırlandığı araştırmalardır. Belgesel araştırmalar niteliği itibarıyla dokümanter araştırmalardır ve araştırmanın konusu ile ilgili olarak önceden oluşturulmuş dokümanlardaki bilgilerin esas alınması yoluyla hazırlanır (Can, 2018: 8).

Bu tez araştırması, konunun ele alınışı bakımından belgesel araştırma niteliğindeki bir araştırma olup araştırma sorularına daha önce yayınlanmış olan belge ve dokümanların taranması yoluyla cevaplar aranmıştır.

#### 3.2. Araştırma Soruları / Hipotezler

Avrupa Birliği'nde kuruluş aşamasından bugüne üye devletlerin tarım politikalarındaki farklılıkların giderilmesinde ve tarımsal destekleme politikalarında başarılı olmuştur. AB üye devletler ve aday ülkeleri kapsayacak şekilde ortak tarım politikası her geçen gün başarılı bir şekilde gelişerek uyum göstermiştir. AB, üye devletlerin tarım politikalarındaki farklılıklar ülkelerin uluslararası ticarete rekabet gücünü ve birliğe entegrasyon hızını düşürücü etki yapmaktadır. Alkan (2015), Çoban vd. (2010), Peker (2016) gibi araştırmalar AB üyesi olmayan Türkiye'nin 1990/2000'lerde birçok tarım ürününde sahip olduğu rekabet üstünlüğünü hızla kaybetmekte olduğunu ve sürecin üretici/ihracatçı ülke olma yerine tüketici/ithalatçı ülke olmaya doğru gittiğine işaret etmektedir.

Üyelik hedefini uzun süredir istemesine karşın gerçekleştiremeyen Türkiye'nin tarım alanındaki bu gerilemesine karşın tarımsal karakteri bakımından Türkiye'ye benzeyen İspanya ve Polonya'nın AB üyeliği sonrasında tarım sistemini önemli ölçüde yenileyip güçlendirerek rekabet edebilir konuma getirdikleri görülmektedir. Özellikle 1990'lara kadar sosyalist ekonomiye sahip Polonya'nın üyelik süreci çabaları ve 2004 yılındaki AB üyeliğinden sonra tarım sektörünü yapısal olarak dönüştürmesi, Türkiye açısından bazı soruların cevaplanmasını gerektirmektedir.

Türkiye, görünümü itibarıyla korumacı bir tarım politikasına sahiptir. Ancak AB'nin 1960'lardan bu yana uyguladığı en temel politikalardan birisi olan OTP'nin Türkiye'nin politikalarına nazaran daha korumacı bir nitelik arz ettiği ve üye ülkelerin tarım sektörlerine Türkiye'ye nazaran çok daha büyük kaynaklar aktararak destek ve koruma sağladığı görülmektedir. AB Bütçesi'nin 1960'lardan bu yana çoğu yıllar % 60'tan fazlasını oluşturan OTP harcamaları şu an itibarıyla AB Bütçesi'nin % 42'den fazlasını tutmaktadır ve birim bazlı karşılaştırma yapıldığında Türkiye'nin AB içinde uygulanan korumacılığın çok gerisinde olduğu görülmektedir.

Türkiye, AB kadar korumacı olamama ve tarım sektörüne sağladığı destekleri doğru bir şekilde kullanamamanın bedelini geçmişte sahip olduğu tarımsal ürün ticareti rekabet üstünlüğünü gün güne kaybederek ödemektedir. Öte yandan AB tarafı bir yandan Türkiye'nin korumacılığını problem olarak görürken diğer yandan Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye ek yükler getireceğini ileri sürmektedir. Fakat Türkiye'nin mevcut yetersiz koruma kanallarını doğru kullanması halinde bile AB'nin ihtiyaç duyduğu birçok tarımsal ürünü üretebilecek rekabet gücüne sahip olduğu göz ardı edilmektedir. Diğer yandan AB'nin OTP aracılığıyla İspanya ve Polonya'ya aktardığı kaynaklara rağmen birçok tarımsal ürün üretimi konusunda Türkiye ile rekabet edebilecek düzeyde olmadığı da görülmektedir. Dolayısıyla AB için bir kaynak israfı söz konusudur. Bu iki ülkeye aktarılan kaynaklardan daha az kaynakla bile Türkiye'nin AB'nin gıda arz güvenliği için en kritik ülkelerden birisi olması mümkündür.

Bütün bunlardan hareketle Şu sorulara cevap bulunması gerekmektedir;

- ✓ Türkiye, tarım sektöründe AB içinde uygulanan korumacılıĝa göre ne düzeyde tarımsal korumacıdır?
- ✓ Türkiye’de uygulanan destekler, İspanya ve Polonya’ya saĝlanan OTP desteklerine göre ne düzeydedir?
- ✓ Türkiye’nin uyguladıĝı sübvansiyon ve destekler, AB üyeliĝi durumunda AB’ye ek bir yük getirir mi?
- ✓ AB üyeliĝinin saĝlayacaĝı OTP kaynakları ile güçlenecek olan Türk tarımı, İspanya ve Polonya tarımındaki iyileşmeye benzer bir iyileŝme yoluyla AB gıda güvenliĝine katkı saĝlayabilir mi?

### **3.3. Araştırma Evreni Ve Örneklem:**

Araştırmalarda evren kavramı, incelenen öğelerin tamamını ifade etmektedir. Araştırmanın evreni araŝtırmacının çalışma alanını, örneklem seçtiĝi, sonuçları itibarıyla genelleŝtireceĝi gruptur. Bu araştırmanın evrenini Avrupa Birliĝi üye devletler ve aday ülkeleri kapsayacak şekilde oluşmaktadır. Evrenin tamamının incelenmesi zaman, maliyet gibi unsurlar bakımından araştırmaların sınırlarını zorladıĝı için bu evren içerisinde evreni temsil edebilecek sayıda örnek alınarak örneklem adı verilen alt küme oluŝturulur. Araştırma evreni içinden evreni temsil etmesi açısından seçilen örneklerden oluşan kümeye örneklem denmektedir. (Can, 2018: 24).

Avrupa Birliĝi 28 üyesi olan siyasi ve ekonomik bir entegrasyondur. Üye ülkelerden Fransa, Almanya gibi büyük ekonomi sınıfındaki üyeler, sanayileşmesi ile öne çıkan ayrı bir grubu oluştururken Romanya, Macaristan, Polonya, Yunanistan, İspanya gibi ülkeler ise tarımsal özelliĝi ağır basan ülkeler olarak ayrı bir grup olarak ele alınabilir. Bunların yanında Belçika, Hollanda gibi bazı ülkeler ise her iki alanda da karakteristik üstünlüklere sahiptir. Bu araştırmada Türkiye ile benzer tarımsal karakteristiĝe sahip olan İspanya ve Polonya örnek olarak alınmış ve OTP’nin bu ülkelere saĝladıĝı faydalardan hareketle Türkiye’nin uyguladıĝı tarımsal destekleme politikaları çeşitli bakımlardan tartışılmıştır. Diĝer AB üyesi ülkeler araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

### **3.4. Veri Toplama Teknikleri**

Bu araştırmada verilerin toplanmasında AB'nin çeşitli yayınları, Türkiye İstatistik Kurumu, tarım sektörü ile ilgili bakanlık ve diğer idareler ile bu alanda daha önce yapılmış olan çalışmaların bilgilerinden yararlanılmıştır.

Araştırma belge taramaya dayalı bir araştırma olduğu için veriler de bu alanda çeşitli amaçlarla oluşturulmuş olan belgelerden derlenmiştir.

### **3.5. İspanya-Polonya-Türkiye Karşılaştırması**

Türkiye ile İspanya ve Polonya, nüfus, tarımsal yapı, ekonomik karakteristik gibi bazı temel göstergeler bakımından Avrupa genelinde birbirine en yakın ülkeler olarak öne çıkmaktadır. Bu yakınlık bu üç ülkenin belirli ölçütlerle karşılaştırmasına imkan vermektedir.

Üç ülkenin tarımsal büyüklüklerini karşılaştırmak bu araştırmanın ana amacının dışında bir konu olduğu için bu yönde bir karşılaştırma yapılmamıştır. Karşılaştırmalarda mümkün olduğunca tarımsal destekleme değerlerinin ölçülebilir nitelikleri esas alınmıştır. Bu çerçevede her üç ülkede tarım sektöründe kişi başına düşen tarımsal desteklemeler, tarımsal desteklerle elde edilen gelir ile tarımsal gelirin oranı, çiftçi başı tarımsal destek miktarı ve toplam desteklerin GSYİH içindeki payları karşılaştırılmıştır.

Bu karşılaştırmaların yapılmasında Türkiye için devletin 2017 ve 2018 yılında yapmış olduğu toplam tarımsal destek rakamlarından hareket edilmiştir. İspanya ve Polonya için ise OTP kapsamında bu ülkelere 2014-2020 AB Çok Yıllı Mali Çerçevesi kapsamında sağlanan desteklerin yıllık ortalaması alınmış ve buna göre yapılan hesaplamalar esas alınmıştır.

#### **3.5.1. İspanya ve OTP**

Başkenti Madrid olan İspanya'nın nüfusu 46,4 milyon, milli geliri 1.313 milyar ABD Doları, kişi başı GSYİH'si ise 38.210 \$'dır. İspanya ekonomisinin büyüme oranı % 3,1 ve işsizlik oranı da % 14,45'tir (EU Commission, 2016: 1). Yaklaşık 505 bin km<sup>2</sup> yüzölçümüne sahip olan İspanya'nın % 80'i kırsal alanlardan oluşmaktadır. Ülkenin % 50'si tarımsal % 30'u ise orman ve ormanlık alanlardan oluşmaktadır. Tarım, ülkenin istihdam, katma değer

ve ihracat açısından en önemli sektörlerinden birisini oluşturmaktadır. Özellikle gıda endüstrisinin oldukça dinamik bir yapıya sahip olduğu ve modern pazarlara yönelik üretim yapma becerisinin yüksek olduğu görülmektedir. Buna karşın ülke tarımının kalıcı yapısal sorunlarının olduğu, arazilerin önemli bir kısmının kuru iklim koşullarından etkilendiği ve tarımsal yapının homojen (bölgeler arası denge) bir yapı sergilemediği görülmektedir (EU Commission, 2016: 1).

Eski bir tarım ülkesi olarak karakterize edilen İspanya'da tarım sektörünün yapısını aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (EU Commission, 2016: 6);

- ✓ Ekonomiye yüksek katkı (AB-28 ortalaması % 1,6 iken İspanya ortalaması % 2,5),
- ✓ Düşük istihdam katkısı (AB-28 tarımsal istihdam ortalaması % 4,7 iken İspanya'da bu oran % 4,2),
- ✓ Küçük ve orta ölçekli çiftlikler,
- ✓ AB ortalamasına göre daha büyük tarımsal işletmeler (AB 28 ortalaması 14,4 ha iken İspanya ortalaması 24 ha),
- ✓ Daha az genç çiftçi (İspanya'ya çiftçilerin % 3,7'si 35 yaşın altında iken AB-28'de % 5,9'u 35 yaş altındadır. Buna karşın 64 yaş üstü çiftçi oranı AB-28'de % 30,6 iken İspanya'da % 33,3'tür).

AB'de son yıllarda OTP kaynaklarının dağıtımı konusunda daha adil dağıtım konusu ön plana çıkmakta ve tarihsel referanslar çerçevesinde tahsislere son vererek belirli bölgelerdeki belirli sektörlerle öncelik veren esnek bir dağıtım sistemi hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. AB'nin bu yeni yaklaşımının yılda ortalama 5 milyar Avro destek alan İspanya'ya olumlu yansıdığı görülmektedir. Çünkü AB düzeyinde doğrudan ödemelerin bütçesinde düşüş yapılırken İspanya için ayrılan doğrudan ödeme kaynaklarının sabit kaldığı görülmektedir. OTP'de ki yeni yönelimler doğrultusunda çevreci uygulamaların ön plana çıktığı da dikkat çekmektedir (EU Commission, 2016: 2).

OTP'den 2007-2013 döneminde İspanya'ya aktarılan kaynakların toplamı 47 milyar Avrodan fazladır. Bu harcamalar içerisinde doğrudan ödemelerin İspanyol çiftçiler için kilit bir rolünün olduğu görülmektedir. Bunun yanında piyasa düzenlemeleri gibi alanlar için de

önemli düzeyde harcamaların yapılarak İspanyol çiftçilerin OTP kapsamında güvenceye alınması yönünde adımlar atıldığı görülmektedir. Bu koruyucu önlemlerden en fazla yararlanan alt sektörlerin ise şarap üretimi, meyve ve sebze üretimi alt sektörleri olduğu görülmektedir (EU Commission, 2014: 2).

Yapısal olarak bir tarım ülkesi olması dolayısıyla İspanya’da kırsal kalkınmayı sağlamaya yönelik teşviklere ve uygulamalara da ayrı bir önem verilmektedir. Bu kapsamda kırsal kalkınma programı için 2007-2013 döneminde 13 milyar Avrodan fazla kamu fonlarından kaynak kullanılmıştır<sup>10</sup>. Bu kaynakların 8 milyar Avro kadarı AB fonlarından finanse edilmiştir. Kırsal kalkınma kapsamında yapılan desteklemelerde aşağıdaki uygulamalar öne çıkmaktadır (EU Commission, 2014: 2; EU Commission, 2016: 4);

- ✓ 8.000’den fazla genç çiftçinin desteklenmesi,
- ✓ 28.000’den fazla işletmenin modernizasyonu ve yeni teknolojilerin hayata geçirilmesi,
- ✓ Kalite, inovasyon ve çevreyi korumak için 4.000’den fazla tarımsal gıda işletmesinin desteklenmesi,
- ✓ 30.000’den fazla yeni istihdam,
- ✓ 25.000’den fazla çiftçiye organik tarım desteğinin sağlanması,
- ✓ 90.000’den fazla çiftçiye çevre dostu tarım desteği sağlanması,
- ✓ 4,7 milyon hektardan fazla orman alanının yenilenmesi ve yaratılması.

AB, OTP kapsamında 2014-2020 dönemi için İspanya’ya yaklaşık 45 milyar Avro kaynak tahsisi yapmıştır. Bu harcamaların sürdürülebilirlik, modernizasyon, yenilikçilik ve kalite gibi AB düzeyinde önemli olan kilit önceliklere göre yapılması planlanmakta olup İspanya’ya yapısal sorunlarından dolayı bazı esneklikler de tanınmış durumdadır. Bu harcamaların yaklaşık olarak 8,3 milyar Avro kadarı kırsal kalkınma için ayrılmış olup bu

---

<sup>10</sup> OTP’de ortaya çıkan yeni eğilimler doğrultusunda öne çıkan harcama kalemleri doğrultusunda 2020’ye kadar İspanya’da tarım sektörüne ve kırsal alanlara yaklaşık 45 milyar Avro tutarında yatırım yapılması planlanmış durumdadır (EU, Commission, 2016: 1). 2014 ve sonrasını içine alan dönemdeki 7 yıl içerisinde 45 milyar Avro harcama planlandığına göre planlanan yıllık yatırım tutarı yaklaşık olarak 6-7 milyar Avro aralığında olarak tahmin edilebilir.

kaynakların biri ulusal 17'si de bölgesel program olmak üzere 18 program kapsamında kullanılması plana bağlanmış durumdadır. Doğrudan ödemeler için 34,6 milyar Avro kaynak ayrılmış olup bunun % 30'unun çevre dostu üç tarım uygulamasına ayrılması (ürün çeşitliliği, otlakların korunması ve ekolojik çevrenin korunması) planlanmış durumdadır (EU Commission, 2014: 1-2).

### **3.5.2. Polonya ve OTP**

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığına yeniden kavuşan Doğu Avrupa ülkelerinden birisi olan Polonya'nın 312.679 km genişliğindeki topraklarının % 51,2'si kırsal alanlardan oluşmaktadır. Arazilerinin % 30'u ormanlarla kaplı olan Polonya'nın nüfusu 38 milyon civarında olup bu nüfusun 12,5 milyonu (% 33,2) kırsal bölgelerde yaşamaktadır. Polonya'nın tarımsal yapısı küçük çiftliklerle karakterize edilen bir görünüm sergilemektedir. AB28'de işletmelerin ortalama büyüklüğü 16,1 hektar iken Polonya'da bu rakam 10,1 hektar civarındadır (EU Commission, 2017: 1).

Avrupa gıda güvenliği için kilit ülkelerden birisi olarak kabul edilen Polonya'ya OTP bütçesinden 2007-2013 döneminde toplam 25,1 milyar Euro ödeme yapılmıştır. Bu ödemelerde tarım sektöründe yer alanların gelirlerini sabitlemek, çiftliklerin sürdürülebilirliğini sağlamak, modernleşmeyi sağlamak, kaliteli ve güvenli yiyecek tedarikini güvence altına almak amaçlanmıştır. Polonya hükümeti bu dönemde kırsal kalkınma için toplam 17,4 milyar Euro kaynak aktarmış olup bunun 13,4 milyar Euro'su OTP'den gelen kaynaklardır (EU Commission, 2017: 4).

OTP aracılığıyla ülkelere sağlanan kaynaklar, ülkelerin tarımsal yapılarının önemli ölçüde dönüşüm geçirmesini sağlamaktadır. Bunu Polonya için de söylemek mümkündür. 2007-2013 döneminde OTP kaynaklarına dayanılarak Polonya tarımında meydana gelen değişimleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (EU Commission, 2017: 4);

- ✓ Genç çiftçi programları ile 39 binden fazla genç çiftçiye 766 milyon Euro kaynak aktarılmıştır.
- ✓ Tarımsal işletmelerin modernizasyonu kapsamında 58 binden fazla işletmeye 2,5 milyar Euro kaynak aktarılmıştır.

- ✓ Sel, doğal afet ve iklim değişimlerinden etkilenen çiftçilerin tarımsal faaliyetlerine geri dönmesini sağlayıcı harcamalar,
- ✓ Kırsal nüfus hizmetlerine 1,6 milyar ve 3700 köyün gençleşmesine 580 milyon Euro kaynak aktarılmıştır.
- ✓ 138 bin civarında işletmenin çevre dostu teknikler kullanmasını sağlamak,
- ✓ Daha az tercih edilen tarım alanlarında faaliyet gösteren 925 bin çiftliğe destekler sağlamak.
- ✓ Ödemeler yoluyla çiftçiler için güvenli bir sektörel ortam yaratılmıştır. Sadece 2014 yılında 1,3 milyon çiftçiye 3 milyar Euro civarında ödeme yapılmış olup bunların 344 bin kadarı ortalama 5 bin Euro ödeme almıştır.
- ✓ Polonya'daki Pazar önlemleri için önemli ödemeler yapılmıştır. Sadece 2015 yılında meyve ve sebze sektörü ile süt ve süt ürünleri pazarı için 219 milyon Euro harcama yapılmıştır.

AB'nin OTP kapsamında Polonya'ya 2014-2020 dönemi için yaptığı tahsisat toplamı 32 milyar Euro civarında olup bunun 23,4 milyar Euro'su doğrudan ödemeler içindir. Polonya'nın kendi önceliklerini belirleme hakkı olup gerektiğinde bu tahsisatın nasıl kullanılacağı konusunda esneklikler getirilmiştir. Ancak hektar başına yapılan doğrudan ödemelerin % 30'unun çevre dostu tarım statüsündeki mahsulü çeşitlendirmesi, kalıcı otlakların korunması ve çevre dostu önlemlere ayrılmıştır. Polonya'ya yapılan OTP desteklerinin önemli bir kısmının beyan edilen arazi miktarlarına göre dağıtılması esas alınmış olup belirli ürünlerin üretimine yönelik faaliyetler için de ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Ürün bazlı ödemeye konu edilebilecek faaliyetler içerisinde dana ve sığırti üretimi, keten, kenevir, meyve ve sebze üretimi, süt ve süt ürünleri üretimi, koyun ve keçi üretimi, patates, şeker pancarı üretimi ön plana çıkmaktadır (EU Commission, 2017: 2).

Polonyalı yetkililer OTP'den gelen kaynakların tarım sektörüne aktarılmasında kendilerine özgü bir sistem benimsemiş durumdadır. Buna göre doğrudan ödemelerin önemli bir kısmı büyük arazi sahiplerine yapılırken küçük çiftçilere ise farklı kanallarla yardım etmektedir. Doğrudan ödemelerin % 8 kadarı küçük çiftçilere ayrılmış olup 3-10 hektar arazisi olan çiftçilere de ek olarak 40,10 Euro ödeme yapılmaktadır. Küçük çiftçilere ödemeler küçük çiftçi planı çerçevesinde yapılmakta olup bu programdan yararlanan çiftçiler



çevre dostu tarım için uygulanan kurallar ve yeşillendirme kurallarından da muaf tutulmaktadır (EU Commission, 2017: 2).

Polonya AB'nin en kapsamlı genişlemelerinden birisi olan 2004 genişlemesi ile AB üyesi olmuş bir ülke olarak Türkiye'nin karşı karşıya olduğu uyum sorunlarını yaşamış ve başarılı bir şekilde bu sorunlarından üstesinden gelmiş bir ülkedir. Bir Doğu Bloku ülkesi olan Polonya'nın AB üyeliği birçok bakımdan bir sorun teşkil etmiş, tarım sektörü de çözümlenmesi zor konuları içeren bir sektör olarak öne çıkmıştır. Ancak Polonya hükümetinin kararlı ve planlı tutumu sonucunda 13 yıllık süre içerisinde tarım da dahil olmak üzere bütün konulardaki müzakereleri başarılı bir şekilde sonuçlandırarak (tarım müzakerelerini 2 yıl içerisinde sonuçlandırmıştır) AB üyesi olmuştur. Türkiye'nin ise AB üyelik yolundaki serüveni ise günümüz itibarıyla 50 yılı aşkın bir süredir devam etmektedir ve henüz birçok müzakere başlığı konusunda müzakerelere bile başlanamamıştır. Bunun yanında Türkiye'nin tarım konusunda OTP'ye uyum bağlamında yapması gerekenlerle ilgili hukuki çerçeve Türkiye tarafından 1960'lı yıllardan bu yana bilinmesine karşın gerekli adımların atılmadığı da görülmektedir. Dolayısı ile bu konuda henüz bir politika çerçevesi bile oluşturmamış olan Türkiye'nin OTP konusunda Polonya örneğinde olduğu gibi tutarlı ve azimli bir yol izlediğini söylemek mümkün değildir. Bu nedenle Türkiye'nin AB üyelik sürecinde OTP konusunda görevlerini yerine getirdiği söylenemez ve ilerleyen zaman içerisinde en çok zorluk yaşanacak konuların başında da OTP gelecektir (Karayaz, 2007: 110-111)<sup>11</sup>.

### 3.5.3. Türkiye

Türkiye'de tarım sektörünün 2018 yılı itibarıyla görünümüne bakıldığı zaman, büyümenin % 1'in altında kaldığı görülmektedir. Bir tarım ülkesi olarak tanımlanmasına karşın Türkiye'nin önemli düzeyde ithalat yaptığı görülmektedir. Buna göre 2018 yılının ilk 11 ayında 16 milyar \$ ihracata karşılık 12 milyar \$ ithalatın olduğu, tarım sektörünün

---

<sup>11</sup> Bu araştırmanın hazırlandığı 2019 yılı itibarıyla da Türkiye'nin üyelik sürecinde yürüttüğü müzakereler konusunda dikkate değer bir ilerleme sağlanamamıştır.

toplamda 4 milyar \$ fazla verdiği gör÷lmektedir. Tarım sektöründeki gerçekleşmeler özet olarak aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018)<sup>12</sup>;

**Tarımsal üretimde genel toplamlar;**

- ✓ 64,4 milyon ton tarla ürünleri üretimi,
- ✓ 22,2 milyon ton meyve üretimi,
- ✓ 30 milyon ton sebze üretimi,

**Bitkisel üretimde alt kalemlerde üretim;**

- ✓ 20 milyon ton Buğday üretimi,
- ✓ 5,7 milyon ton mısır üretimi,
- ✓ 0,94 milyon ton çeltik,
- ✓ 1,9 milyon ton ayçiçeği,

**Hayvansal üretimde alt kalemlerde üretim;**

- ✓ 1,13 milyon ton kırmızı et,
- ✓ 2,15 milyon ton beyaz et,
- ✓ 22,1 milyon ton süt,
- ✓ 108 bin ton bal,
- ✓ 19,6 milyar adet yumurta.

**Canlı hayvan alt kalem sayıları;**

- ✓ 17,2 milyon adet büyükbaş hayvan,
- ✓ 46,1 milyon adet küçükbaş hayvan,
- ✓ 221,24 milyon et tavuğu,
- ✓ 124,55 milyon yumurta tavuğu.

---

<sup>12</sup> Bakanlık tarafından hazırlanan Faaliyet Raporu'nda sayfa numarası yer almadığı için kaynak gösteriminde sayfa numarası verilememiştir.

2018 yılında sağlanan tarımsal destekleri ise ana hatları ile aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018);

- ✓ 2018 yılında toplam 14,9 milyar TL nakit hibe desteği sağlanmıştır, bu rakamın 2019 yılında 16,1 milyar TL olarak gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.
- ✓ Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleri aracılığıyla üreticilere yıllık faiz oranı % 0 ile % 8,25 arasında değişen 38,5 milyar TL kredi kullanılmıştır.
- ✓ Tarım sigortaları kapsamında çiftçilere 2 milyar TL prim desteği sağlanırken 1 milyar TL de hasar tazminatı desteği ödenmiştir.

**Tablo 6. Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Destekleri (2017)**

Desteklenen Ürünler	Mazot Desteği (TL/Dekar)	Gübre Desteği (TL/Dekar)	Toplam Destek (TL/Dekar)
Buğday, Arpa, Çavdar, Yulaf, Tritikale	13,49	4	17,49
Çeltik, Pamuk	37,36	4	41,36
Yağlık Ayçiçeği, Soya, Dane Mısır, Patates	17,64	4	21,64
Aspir, Nohut, Mercimek, Kuru Fasülye	11,42	4	15,42
Fındık, Yem Bitkileri, Çay, Kuru Soğan, Kanola, Diğer Ürünler	9,34	4	13,34
Nadas	5,19	4	9,19

Kaynak: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2017 Yılı Faaliyet Raporu (2017: 73).

**Tablo 7. Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Destekleri (2018)**

Desteklenen Ürünler	Mazot Desteği (TL/Dekar)	Gübre Desteği (TL/Dekar)	Toplam Destek (TL/Dekar)
Buğday, Arpa, Çavdar, Yulaf, Tritikale	15	4	19
Çeltik, Pamuk	40	4	44
Yağlık Ayçiçeği, Soya, Dane Mısır, Patates	19	4	23
Nohut, Mercimek, Kuru Fasülye	14	4	18
Fındık, Yem Bitkileri, Çay, Kuru Soğan, Kanola, Diğer Ürünler	10	4	14
Nadas	6	4	10

Kaynak: Resmi Gazete, Karar Sayısı : 2018/11460,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/02/20180226-15.pdf>, Erişim: 01.05.2019.

### 3.6. Tarımsal Desteklerin Karşılaştırılması

Tarım ve Orman Bakanlığı (2018)'na göre Türkiye'de 2018 yılında tarım sektörüne 14,9 milyar TL hibe desteği, 2 milyar TL sigorta prim desteği ve 1 milyar TL de hasar tazminatı desteği sağlanmıştır. Bu verilerden hareketle 2018 yılı için gerçekleşen tarımsal desteklemelerin toplamını 16,9 milyar TL olarak hesaplayarak buna göre diğer alt hesapları yapmak mümkündür.

EU Commission, (2014: 2 ve 2016: 4)'te yer alan rakamlara göre OTP kapsamında İspanya'ya 2007-2013 döneminde toplam 47 milyar Avro destek sağlanmış olup 2014-2020 dönemi için de 45 milyar Avro destek sağlanacaktır. Bu da yılda ortalama 6 milyar Avroluk bir desteğin düzenli bir şekilde sağlandığını göstermektedir. Nüfusu 46 milyon civarında olan İspanya'ya aktarılacak olan bu kaynaklar, AB'nin İspanyol vatandaşlarına ortalama olarak her yıl 204,4 Euro tarımsal destek sağlaması anlamına gelmektedir.

EU Commission (2017: 2)'de yer alan rakamlara göre OTP kapsamında Polonya'ya 2014-2020 dönemi için 32 milyar Euro kaynak ayırdığı görülmektedir. Toplam nüfusu 38 milyon civarında olan Polonya'ya sağlanacak olan bu kaynaklar, AB'nin Polonyalı vatandaşlara OTP kapsamında yıllık olarak 237,5 Euro destek sağlaması anlamına gelmektedir.

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın çeşitli araştırmalarda ortaya konan senaryolara dayanarak aktardığı bilgilere göre Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye ve Türkiye'ye olası maliyetleri aşağıdaki şekildedir (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2008: 86-92);

- ✓ Bu konuda 2000'li yıllarda yapılmış üç ayrı araştırmaya göre AB üyeliğinin Türkiye'ye maliyetleri değişkenlik göstermekte ancak yıllar itibarıyla artış eğilimi göstermektedir. Grethe (2004)'e göre muhtemel bir üyeliğin Türkiye'ye 2014 yılı için hesaplanmış maliyeti 1,6 milyar Euro, 2020 yılı için ise 2,6 milyar Euro'dur. Bir başka çalışmada (DPT, 2004) ise bu maliyetlerin 2014 yılında 4,94 milyar Euro, 2020 yılında ise 8,76 milyar Euro olacağı öngörülmektedir.

- ✓ Grethe (2004)'e göre Türkiye'nin AB üyeliğinin AB bütçesine getireceği yük 2014 yılı için 3,3 milyar Euro iken 2020 yılı için ise 5 milyar Euro civarında olacaktır. DPT (2004)'nin hesaplamalarına göre ise Türkiye'nin üyelik durumunda AB bütçesine getireceği yük 2014 yılı için 5,9 milyar Euro, 2020 yılı için ise 6,5 milyar Euro civarında olacaktır.
- ✓ Öte yandan bu hesaplamalarda üyeliğin Türk tarımı ve tarımsal ürün ticareti için değişimleri de beraberinde getireceği, Türkiye'nin milli gelir büyümesi performansına bağlı olarak bu rakamların yıllar itibarıyla artışlar gösterebileceği de öngörülmektedir.

Türkiye'nin üyeliği durumunda AB Bütçesi ve OTP'den Türkiye'ye aktarılacak kaynaklar ve Türkiye'nin yararlanacağı kaynaklardan yola çıkarak Türk vatandaşları için bütçe bazlı bir fayda maliyet hesabı çıkarmak mümkündür. Ayrıca OTP'nin güncel rakamlarından hareketle OTP'den nüfus temelli bir karşılaştırma yapmak da mümkündür. Türkiye için hesaplanmış yararlanılacak toplam kaynaklar ve AB geneli için harcanan OTP rakamlarından hareketle yapılan karşılaştırmaya ilişkin yaklaşık sonuçlar Tablo.8'de verilmiştir.

**Tablo 8. AB ve Türk Vatandaşları İçin OTP Fayda ve Maliyetleri**

Tahmin Yılları	AB OTP (Milyar Euro)	AB Nüfusu (Milyon)	AB'de Kişi Başı OTP	OTP'den Türkiye'ye Gelecek Kaynak (Milyar Euro)	Türkiye Nüfusu (Milyon)	Türkiye'ye OTP'den Gelecek Kişi Başı Kaynak	Türkiye'nin AB Bütçesine Katkısı	Türk Vatandaşlarının OTP Katkısı
2014*				3	80	41,25	1,6	20
2020*				5	80	62,5	2,6	32,5
2014**				5,9	80	73,75	4,9	61,25
2020**				6,5	80	81,25	8,7	108,75
2016***	57.412	500	115					
2017***	56.743	500	113					

Kaynak:

\* : Grethe (2004)'e dayanılarak yapılan hesaplamalar.

\*\* : DPT (2004)'e dayanılarak yapılan hesaplamalar.

\*\* : AB Resmi Bütçe rakamlarına dayanılarak yapılan hesaplamalar.

Not: OTP için 2014-2017 arası yıllara ait rakamlar 56 milyar Euro civarında olup AB toplam nüfusu da 500 milyon civarındadır. 2020 yılı için net rakamlar ortaya çıkmadığı ve söz konusu yıllar için ekstrem bir değişim söz konusu olmadığı için birbirine yakın bu yıllara ait rakamlar kesin kanıt kabul edilmemek koşuluyla karşılaştırılmıştır.

OTP'nin AB vatandaşlarına kişi başı dağılımı ile Türkiye'ye sağlanacak kaynakların kişi başı değerlerine bakıldığı zaman, Türk vatandaşlarının yararlanacağı ortalama kaynakların AB vatandaşları için hesaplanan ortalamaların çok altında olduğu görülmektedir. OTP kaynaklarının AB vatandaşları için kişi payı yaklaşık olarak 115 Euro civarında iken Türkiye için en iyimser rakamın 2020 yılında bile ancak 81,25 Euro civarına ulaşabileceği ancak alternatif hesaplamalarda ise bu rakamın en fazla 62,5 olacağı öngörülmektedir. Dolayısı ile AB üyeliği her ne kadar AB bütçesine yükler getirecek olsa bile AB bütçesinden Türkiye için öngörülen rakamların ve OTP paylarının AB vatandaşları için gerçekleşen kişi başı rakamların her halükarda çok altında olacağı da görülmektedir. Buna karşılık Türkiye'nin AB bütçesine aktaracağı kaynakların Türk vatandaşlarına getireceği kişi başı yükün de önemli düzeylerde olacağı hatta DPT (2004)'nin 2020 yılı tahminlerine göre bu yükün elde edilecek kişi başı faydanın çok üzerinde olacağı hesaplanmaktadır.

OTP'den Polonya ve İspanya'ya yıllar itibarıyla aktarılan kaynakların toplamına ve ortalamasına bakıldığı zaman, Türkiye'de tarıma sağlanan desteklerle kıyas kabul etmez rakamlar karşımıza çıkmaktadır.

AB bütçesinden Polonya'ya ayrılan tarımsal destek kaynaklarının 2007/2020 dönemi toplamı 57,1 milyar Euro'dur. Bu toplam tutardan hareketle AB bütçesinden Polonya tarımına 14 yıllık dönem için yıllık kaynağın 4 milyar Euro'nun üzerinde olduğunu söylemek mümkündür.

AB bütçesinden İspanya'ya ayrılan OTP kaynaklarının 2007/2020 dönemindeki toplamı ise Polonya'ya göre çok daha yüksek olup toplamda 92 milyar Euro'luk bir destek söz

konusudur. İspanya'ya 14 yıllık dönemde sağlanan ortalama yıllık destek ise 6,57 milyar Euro civarındadır.

**Tablo 9. Polonya ve İspanya'ya Aktarılan OTP Kaynakları (Milyar Euro)**

Destek Dönemleri	Polonya	İspanya
2007-2013	25,1	47
2014-2020	32	45
Toplam	57,1	92
Yıllık Ortalama	4,08	6,57

Kaynaklar: EU Commission, 2014: 1-2; Polonya: EU Commission, 2017: 1

Türkiye için söz konusu olan toplam destekleme rakamları ise bu rakamların çok altındadır. Buna karşın Türkiye hem tarımsal alan büyüklüğü hem nüfus büyüklüğü bakımından her iki ülkeden de daha büyüktür. Özellikle nüfus bakımından bir karşılaştırma yapılacak olursa Türkiye'nin nüfusu bu iki ülkenin nüfusunun toplamına yakındır. Bu açıdan kişi başı destekleme şeklinde bir karşılaştırma yapıldığında Türk çiftçisine sağlanan kişi başı desteğin çok daha düşük olduğu ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 10. 2014-2020 Dönemi OTP Bütçesinden Ülkelerin Payları**

Ülke	Toplam Yararlanılan OTP Kaynağı (Milyar Euro)	Nüfus (Milyon)	Yararlanılan Kişi Başına OTP Kaynağı
İspanya	45	46	204,4
Polonya	32	38	237,5
Türkiye*	5	80	62,5
Türkiye**	6,5	80	81,3

Kaynaklar: EU Commission, 2014: 1-2; Polonya: EU Commission, 2017: 1; Türkiye: \* : Grethe (2004), \*\* : DPT (2004).

OTP'den Türkiye, İspanya ve Polonya'ya sağlanan kaynakların toplam nüfus üzerinden kişi başı dağılımına bakıldığı zaman; Türk vatandaşları için muhtemel yararlanmaların AB'deki şu an uygulanmakta olan rakamların çok altında olduğu

görülmektedir. Türkiye'ye sağlanacak muhtemel en yüksek katkı senaryosunda bile Türk vatandaşlarının alacağı ortalama değerin Polonya ve İspanya vatandaşlarının şu an itibarıyla elde ettiği katkının ancak üçte biri kadar olabileceği görülmektedir. Dolayısı ile Türkiye için öngörülen en iyi senaryoda bile Türkiye'ye sağlanacak OTP katkısının bu ülkelere sağlanan katkıların çok altında olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca gerek AB genelindeki gerekse inceleme konusu ülkelerdeki tarımsal nüfus hesaba katıldığı zaman bu rakamların Türk vatandaşları aleyhine daha da olumsuz bir görünüm aldığı söylemek mümkündür.

AB tarımı son yıllarda önemli bir yapısal değişim geçirmektedir. Çünkü uzun yıllar boyunca istikrarlı bir şekilde uygulanan OTP sayesinde birçok ülkede tarımsal yapı gelişmiş olmasına karşın ülkelerin sektörlere yönelik odaklanma davranışı farklılaşmaktadır. Bunun yanında yapısal sorunlarını çözmüş olan ülkelerde ani değişimler söz konusu olmazken özellikle yeni üye olan ülkelerde üyeliğin avantajlarına bağlı olarak tarım sektörü AB Pazar imkanlarından yararlanmakta ve tarımsal üstünlük yavaş yavaş el değiştirmektedir. AB içinde 2005-2013 yılları arasında yapılan sayımlarda çiftlik sayılarında azalma olduğu fakat çiftlik başına verimin ise yıllık bazda önemli düzeyde arttığı görülmektedir (Europe Commission, 2016: 11).

AB'ye yeni üye olan Polonya, Estonya, Litvanya gibi ülkelerin etkisiyle AB tarım haritasını da yeniden düzenleyen yapısal dönüşümler, farklı verimlilik düzeylerinin etkisi ile daha kalıcı bir hal almaktadır. AB içerisinde yapılan hesaplamalara göre 2005-2015 döneminde 2004 yılında üye olan devletler öne çıkmaktadır. Bunlar içerisinde Estonya ve Polonya gibi ülkeler tarımsal verimlilikte en iyi performansı gerçekleştiren ülkeler olarak dikkat çekmektedir. Buna karşın yapısal gelişimini tamamlamış ve daha ziyade sanayileşmeye odaklanmış Almanya gibi gelişmiş ülkelerde ise tarım sektörünün toplam faktör verimliliği düşüş eğilimindedir (EU Commission, 2016: 11).

Tarımsal üretimde verimlilik bakımından öne çıkan ülkelere birisi olan İspanya'da 2017 yılına ait tarım verimliliği değerlerine bakıldığı zaman buğday haricinde birçok tarımsal üretimde Avrupa'da en yüksek verimlilik düzeyine sahip olduğu görülmektedir. Başta mısır olmak üzere şeker pancarı, inek sütü ve koyun sütü üretiminde İspanya'nın Avrupa'da en yüksek birim başı verimlilik değerlerine sahip olduğu, dünyadaki diğer ülkelerin ise



birçoğundan da çok iyi düzeyde olduğu görülmektedir. Öte yandan İspanya ile Türkiye arasında bir verimlilik karşılaştırması söz konusu olduğunda buğday ve arpa üretimi hariç karşılaştırma yapılan bütün alanlarda İspanyol tarımının Türk tarımına göre bariz bir verimlilik üstünlüğüne sahip olduğu görülmektedir (Yavuz ve Dilek, 2019: 33).

### **3.7. Net Tarımsal Üretim Karşılaştırılması**

Polonya, İspanya ve Türkiye'nin tarım sektörlerinin aldıkları sübvansiyonların karşılaştırmasına yönelik rakamlar, Türk tarımının ileri sürüldüğü gibi esaslı bir koruma altında olmadığını, Polonya ve İspanya'daki desteklerin Türkiye'deki rakamlara göre kat kat yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Bu destekler her ne kadar iki Avrupa Birliği üyesi ülkenin tarımsal yapısına ve verimliliğine çok önemli katkılar sağlasa da bu üç ülkeye ilişkin net tarımsal üretimi rakamları karşılaştırmalar, Türk tarımının bu zayıf desteklere rağmen yıllar içerisinde daha yüksek bir büyüme performansı sergilediğini göstermektedir.

Türkiye, İspanya ve Polonya'nın toplam tarımsal üretim değerleri karşılaştırıldığında, Türkiye'nin üretiminde önemli bir dalgalanma olduğu görülmektedir. Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)'nün verilerine göre Türkiye'nin tarımsal üretimi 2000'li yıllarda hızlı bir artış eğilimine girmiş ancak 2010'dan itibaren ise keskin bir düşüş eğilimi ortaya çıkmıştır. Buna karşın gerek İspanya gerekse Polonya'nın tarımsal üretimindeki dalgalanmaların daha yumuşak geçişler sergilediği fakat son yıllarda genel olarak düzenli bir artış içerisinde olduğu görülmektedir.

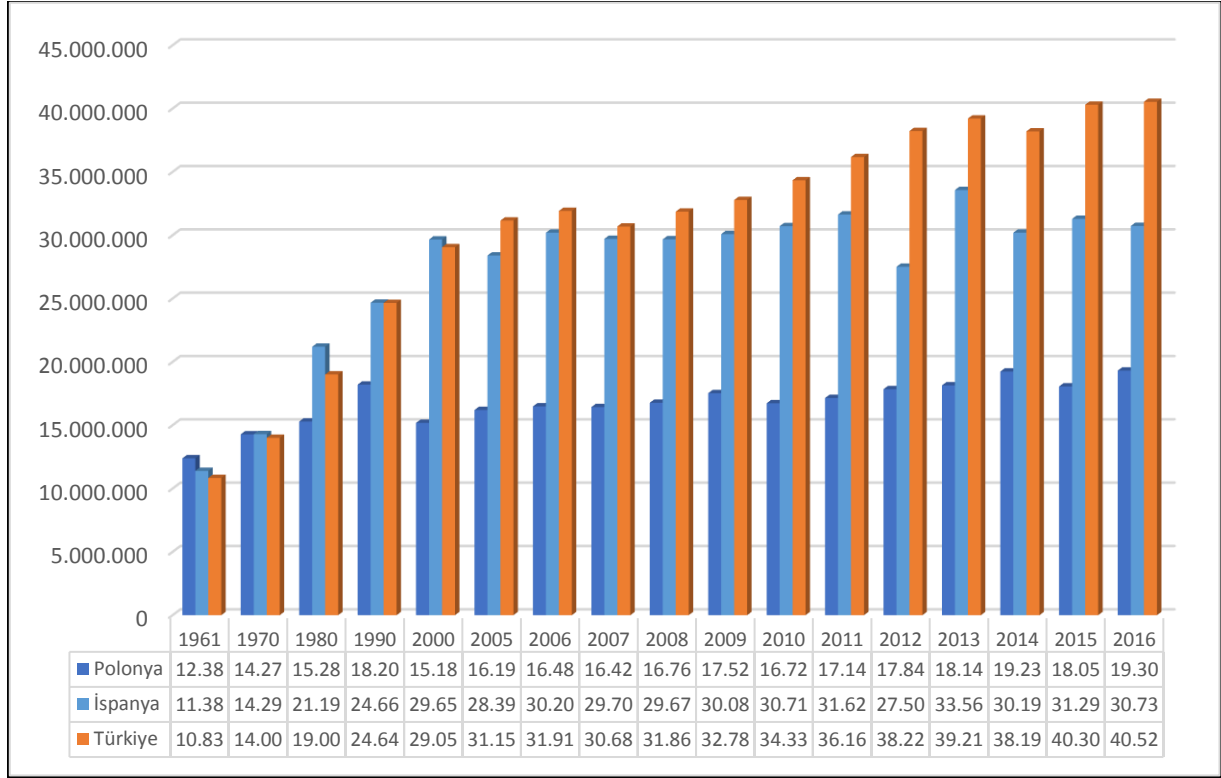
**Tablo 11. Net Tarımsal Üretim Değerlerinin Karşılaştırılması (1.000 \$)**

Yıllar	Türkiye	Polonya	İspanya
1961	10.834.636	12.383.746	11.389.445
1970	14.001.096	14.276.611	14.291.611
1980	19.004.491	15.289.773	21.195.006
1990	24.647.460	18.200.464	24.669.402
2000	29.050.994	15.180.655	29.658.244
2005	31.156.869	16.199.745	28.397.759
2006	31.919.281	16.481.825	30.203.881
2007	30.686.388	16.424.178	29.708.213
2008	31.862.438	16.768.841	29.675.119
2009	32.783.681	17.525.028	30.086.529
2010	34.337.892	16.728.663	30.715.550
2011	36.169.874	17.144.119	31.629.482
2012	38.225.181	17.843.900	27.506.036
2013	39.213.710	18.141.083	33.565.960
2014	38.197.335	19.233.174	30.197.874
2015	40.303.574	18.057.085	31.294.474
2016	40.529.785	19.309.020	30.730.144

Kaynak: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), FAOSTAT Compare Data, <http://www.fao.org/faostat/en/#compare>, Erişim: 10.07.2019.

Türk tarımını dönem dönem gerçekleşen keskin dalgalanmalara karşın OTP'nin hayata geçtiği yıllardan günümüze kadar geçen sürede net üretim değerini yaklaşık olarak dört katına ulaştırmıştır. Aynı dönemde Polonya'nın net tarımsal üretim değeri yaklaşık olarak % 50 artarken İspanya'nın ise iki kata yakın bir artış gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu durum yeterli destekten yoksun Türk tarımının bu iki ülke tarımı gibi mali kaynak ve profesyonel yönetim desteği aldığı takdirde hangi düzeyde bir gelişme göstereceğini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. Buradan hareketle Türk tarımının kaynak yoksunluğu dolayısı ile kapasitesinin çok altında üretim yaptığını söylemek mümkündür. Bu atıl kapasite ise hiç kuşkusuz Türkiye kadar Türk tarımı için en önemli pazarlardan birisi olan AB ülkeleri için de önemli bir refah kaybı demektir. Çünkü Türk tarımının gerçek kapasitesine ulaşması durumunda AB tüketicisi, güçlü desteklere rağmen Türkiye ile benzer tarım yapısına sahip olmasına rağmen Türkiye kadar üretme kapasitesine ulaşamayan Polonya, İspanya gibi sınırlı sayıda ülkenin üretim yeteneğine bağımlı olmaktan çıkacaktır. Bu da AB gıda arz güvenliğinin uzun vadede daha sağlam temeller üzerinde yeniden biçimlenmesi ve AB vatandaşlarının aynı ürüne daha bol ve daha ucuza ulaşabilmesi demektir. Dolayısıyla

Türkiye’de tarım sektörünün toplam hasılası ve refahı yükselirken AB vatandaşının da reel geliri ve refah düzeyi daha da yükselecektir.



**Şekil 8. Polonya, İspanya ve Türkiye’nin Net Tarımsal Üretimi (\$, Sabit Fiyatlarla)**

Kaynak: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), FAOSTAT Compare Data, <http://www.fao.org/faostat/en/#compare>, Erişim: 10.07.2019.

Not: Grafik içindeki tablo değerleri “Milyar \$” cinsinden rakamlar iken grafik sütunundaki rakamlar ise “1.000 \$” cinsinden rakamlardır. Grafik üzerinden yorumlama yapılırken bu farkın göz önüne alınması önem taşımaktadır.

## TARTIŞMA VE SONUÇLAR

Türkiye’de mevcut tarımsal destekleme politikaları birçok alt kaleme yönelik olarak uygulanmaya devam etmektedir. Desteklerin bir kısmı alan bazlı desteklerden oluşurken bir kısmı ise hayvancılık ve diğer alanlardadır. Çok çeşitli tarımsal destek türü olmasına karşın Türkiye’deki destekleme politikalarının Türkiye’ye tarımda korumacı bir ülke denmesine yeterli olduğu söylenebilir. Çünkü destekleme türleri çeşitlense de Türkiye’deki tarımsal desteklerin bütçe içerisindeki payının 2000’li yıllara kadar sadece % 0,5 civarında olduğu, 2007 yılında % 2,6 seviyesine ulaştığı ancak devam eden yıllarda tekrar % 2 seviyesine düştüğü görülmektedir. Buna karşın AB’nin ortak tarım politikası olarak 1960’larda hayata geçirdiği OTP’nin AB bütçesi içerisindeki payı hiçbir zaman % 40’ın altına düşmemiştir. Bu da AB’nin oluşturduğu bütçenin ortalama olarak yarısını tarımsal korumaya ayırdığını göstermektedir.

Türkiye’de günümüzde uygulanan tarımsal destekleme politikaları geçmişte uygulanan geleneksel politikalardan uzaklaşmış ve başta DTÖ, Dünya Bankası ve IMF olmak üzere uluslararası çevrelerin talepleri doğrultusunda reformize edilerek yeniden yapılandırılmıştır. Bu reformlar doğrultusunda fiyat bazlı destekleme politikaları terkedilerek doğrudan gelir destekleri ön plana çıkmaya başlamıştır. Ancak bu yönelim bir başarı getirmediği gibi yapısal bozulmayı daha da artırmış ve gelinen süreç içerisinde en temel tarım ürünlerini bile ithal etmek zorunda kalan dışa bağımlı bir ülke haline gelmiştir. Bu süreçte doğrudan gelir desteği terkedilerek alan bazlı destekler ön plana çıkmış ve AB uygulamaları örnek alınmaya başlamıştır. Ancak alan bazlı uygulamalarda da Türkiye’nin çiftçilere yeterli desteği sağladığını söylemek zordur. AB genelinde dekar başına 30-35 Euro destek sağlanırken Türkiye’de bu rakam 10 Euro’nun altındadır. Öte yandan bu desteklerin doğrudan üretici yerine araziye verilmesi de başka problemlere yol açmakta, destekleme için ayrılan kaynaklarda beklenen verim elde edilememektedir. Sonuç olarak ise Türkiye günümüzde artık tarım ürünlerinde net ithalatçı ülke olarak dünya piyasalarında alıcı olarak öne çıkmaktadır.

Türkiye'nin kendine yeten tarım ülkesi kimliğinden net ithalatçı tarım ülkesi kimliğine evrilme süreci, önemli ölçüde serbestleşme politikaları ve küresel ekonomik sistem ile entegrasyonu sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu konuda DTÖ, Dünya Bankası ve IMF'nin dayattığı politikalar doğrultusunda tarım sektörünün reforma tabi tutulması oldukça etkili olmuş ve destekleme politikaları Türkiye'ye önerilen görüşler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Ancak AB'ye üyelik sürecinde tarım sektörünü reforma tabi tutan birçok ülkede durumun oldukça farklı ilerlediği ve reformların yeni sorunlardan ziyade tarım sektöründe iyileşmelere yol açtığı görülmektedir. Bu konuda özellikle geçmişte Doğu Bloğunda yer alan ve 2000'li yıllarda AB üyesi olan ülkeler dikkat çekmektedir.

Entegrasyon olgusu, kaçınılmaz olarak bir uyum sürecini de içermekte ve taraflardan en az birinin reform adı altında kendini ana yapıya uyumlu hale gelecek şekilde yenilenmesini zorunlu kılmaktadır. AB üyelik sürecinde özellikle 1990'lı yıllardan itibaren bu durum aday her ülke için söz konusu olmuş bir durumdur. Türkiye de esasında AB müktesebatı doğrultusunda uzun bir reform hikayesine sahiptir. Fakat çeşitli sebeplerden dolayı kendini gerektiği şekilde yenilemeyi başaramamış ve AB üyeliği için gerekli olan yapısal kriterleri karşılayacak düzeye ulaşamamıştır. Öte yandan AB üyeliğini 2000'li yıllardan sonra elde etmiş birçok ülkenin üyelik sürecine bakıldığı zaman önemli başarılar elde ettikleri ve geriden gelip Türkiye'nin önüne geçtikleri görülmektedir. Sovyetler Birliği'nin denetimi altında iken oldukça hantal ve işlevsel olmayan bir ekonomik yapıya sahip olan Polonya, Bulgaristan gibi birçok Doğu Bloku ülkesinin tüm sorunlarını eksiksizce çözmüş olmasalar da zorlu bir süreci başarılı bir şekilde atlattıkları görülmektedir.

Polonya gibi Doğu Bloğunun eski ülkelerinin deneyimlerine bakıldığı zaman AB üyeliği için gereken kriterlerin hem teşvik edici bir rol oynadığı ve ülkelere önemli ödevler yüklediğinin görülmektedir. Bu ülkelerin günümüzdeki gelişmişlik seviyesine ulaşmada AB'nin sağladığı kaynaklar kadar AB standartlarına uygun hareket etmiş olmanın ve yüklenen ödevleri yerine önemli bir rolünün olduğunu söylemek mümkündür. Bu bakımdan Türkiye'nin bu kriterlerin gereklerine uygun hareket etme konusunda daha sağlıklı bir irade koyması, kısmen külfet artırıcı bir duruma yol açacak olsa da yapısal dönüşüm için gerekli adımların gerçekçi bir şekilde atılmasını sağlayacaktır.

AB'ye üyelik yolunda birçok yapısal reform ve düzenleme gerçekleştiren Polonya, Estonya, Litvanya gibi ülkelerde gerçekleşen yapısal dönüşümün önemli verimlilik artışları sağladığı görülmektedir. Son yıllarda AB içinde yapılan hesaplamalara göre mevcut OTP sistemi içerisindeki en verimli tarım sektörü bu ülkelerdedir. Almanya gibi sanayileşmeye odaklanan ülkelerde tarımsal faktör verimliliği düşerken 2004 ve sonrasında üye olan ülkelerde ise tarımsal verimlilik performansı Avrupa tarımındaki dinamizmin ana kaynakları haline gelmiştir.

Öte yandan AB'ye sonradan üye olan Doğu Bloku ülkeleri gibi Türkiye ile benzer tarımsal özelliklere sahip olan İspanya da tarımsal verimliliği ile öne çıkmaktadır. Almanya gibi sanayi ülkesi karakteri olmayan İspanya'nın tarım sektörüne odaklandığı ve birçok yapısal probleme rağmen günümüz Avrupa tarımında en verimli ülkelerden birisi olarak öne çıktığı görülmektedir. Son yıllarda bu konudaki performansını artıran İspanya'nın buğday haricinde başta mısır, şeker pancarı, inek sütü üretimi, koyun sütü üretimi gibi alanlarda Avrupa'daki en verimlilik değerlerine sahip olduğu görülmektedir. Türkiye ile karşılaştırıldığında ise İspanya'nın buğday ve arpa üretimindeki verimlilik hariç diğer bütün alanlarda Türkiye'ye karşı üstünlüğünün olduğu görülmektedir.

AB üyeliğinin Polonya gibi ülkelerin adaylık sürecinde tarımsal yapının dönüşümü konusunda kurumsal reformlar kilit bir rol oynamaktadır. Tarımsal yapıyı dönüştürme sürecinde çiftlik yapısının dönüştürülmesi ve tarım sektöründeki işletmelere kurumsallık kazandırılması, tarımsal piyasaların yeniden dizayn edilmesi gibi problemler çözümü en zor konulardan olmasına karşın yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi için hayati bir önem taşımaktadır. Tarım sektöründeki reformların yeniden yapılandırma temelinde gerçekleştirilmesine bağlı olarak mülkiyet hakları, arazi büyüklükleri, kamu mülkiyetindeki arazi ve çiftliklerin özelleştirilmesi, tarımsal mekanizasyonun sağlanması, sektördeki eğitimli istihdamın artırılması, yabancı yatırımların tarım sektöründe kolaylaştırılması, vergi sorunları, arazi piyasalarının düzenlenmesi, sektöre yönelik sermaye ve kredilendirme piyasalarının yeniden düzenlenmesi, tarım sektörüne yatırım yapılmasına engel olan sorunlar gibi birçok temel sorunun çözümlenmesi mümkün olabilecektir.

Türkiye'deki tarımsal yapıya ve ölçek büyüklüklerine ilişkin veriler sıraladığında yapısal sorunların Türkiye'de hala varlığını devam ettirdiğini ortaya koymaktadır. Özellikle tarımsal ölçek, çiftlik yapısı, ekilebilir alanların verimliliği için önem taşıyan sulama ve mekanizasyon gibi problemler üzerinde durulması gereken sorunlar olarak öne çıkmaktadır. Türkiye'de bu konularda uzun yıllardır çalışmalar yapılmasına karşın Bulgaristan, Polonya gibi sosyalist ekonomiden AB üyeliğine sıçrama yapan ülkelerdeki başarının yanına bile yaklaşamaması, gerçekçi ve reformist bir yaklaşıma ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bakımdan AB'nin OTP reformlarının Türkiye için rehberlik rolünün olacağını söylemek mümkündür. Çünkü OTP'de ki yeni yönelimler kendi içinde bile reform ihtiyacını dikkate alan bir gerçekçiliğe sahip olup mevcut durumla yetinmeyen bir mantığa sahiptir. Bünyesinde tarımsal üretim ve verimlilik konusunda dünyanın en önde gelen ülkelerini barındıran AB'nin başarısı kanıtlanmış OTP için bile reformist bir yaklaşım sergilemesi, Türkiye gibi ülkelerde şu an atılan adımlardan çok daha fazlasına ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'nin AB üyelik sürecinde yapılması gerekenler konusunda yeterli çabayı ortaya koymadığını söylemek mümkündür. Polonya, Estonya, Litvanya gibi birçok ülkenin kısa sürede ödevlerini yerine getirerek tarımsal dönüşümlerini gerçekleştirdikleri ve günümüzde Avrupa'nın en yüksek tarım verimliliğine ulaştıkları düşünüldüğünde Türkiye'nin başarılı olduğu söylenemez. Öte yandan Türkiye'nin 2000'li yıllarda hayata geçirdiği doğrudan gelir desteği ve alan bazlı tarımsal desteklerin yaşanan sorunlara çözüm üretmenin ötesinde Türkiye'yi dışa bağımlı bir ülke haline getirdiği de görülmektedir. Dolayısı ile Doğu Bloğundan gelme ülkeler kadar başarılı olamaması sadece AB'ye yöneltilen eleştirilerle açıklanamaz.

Diğer yandan OTP'den sağladığı kaynaklarla tarım sektöründe yapısal düzenlemelerini çok daha önce tamamlamış olan İspanya'nın günümüzde birçok alanda Avrupa'nın en yüksek verimliliğe sahip ülke olması, Türkiye'nin çözüm arayışlarını eski ve yeni üyelerden oluşan ülkelerdeki süreçleri göz önüne alması gerektiğini göstermektedir.

Türkiye'nin AB üyeliği çabası, geçmişi 60 yılı bulan ve bir türlü sonuçlandırılmayan bir süreç halini almıştır. Sürecin bu kadar uzamasında kimi zaman Türkiye'nin gerekli iradeyi ortaya koymaması ya da Türkiye'nin yaşadığı iç sorunlar kimi zaman ise AB'nin kendi

ihtiyaçları etkili olmuştur. AB üyeliği ile ilgili uyum politikaları gündeme geldiğinde tarım konusu ayrı bir problem alanı olarak öne çıkmaktadır. Çünkü AB kendi içinde yarattığı korumacı ve kendine yeter tarım sektörünün Türkiye'nin üyeliği ile zarar göreceğini düşünmekte ve Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye OTP üzerinden ek yük getireceğini ileri sürmektedir. Buna karşın OTP'den İspanya, Polonya gibi ülkelere ayrılan kaynaklara bakıldığı zaman, Türkiye'nin tarım sektörüne sağladığı desteklerin çok üzerinde gerçekleşen rakamlar söz konusudur. Bu noktada AB'nin Türkiye'ye yönelttiği korumacılık eleştirisi gerçeklikten çok uzaktır. Çünkü OTP'nin AB bütçesinden aldığı pay % 40'tan fazla iken Türkiye'de tarımsal desteklerin bütçeye oranı % 2 civarındadır. Dolayısıyla Türkiye'nin üyeliği durumunda Türk tarımının mevcut durumunu koruması için AB'nin OTP kaynaklarına ekstra bir yük binmesi söz konusu değildir. OTP fonlarının hâlihazırdaki işleyişi ile Türkiye'yi de kapsamaması durumunda Türkiye'de tarıma sağlanan destekler OTP'ye ek bir yük olmaksızın 4-5 kat artacaktır. Arazi esaslı olarak yapılan destekler göz önüne alındığında ise Türk çiftçisi şu anki uygulamada aldığı dekar başına 10 Euro destek yerine AB'de uygulanmakta olan 30-35 Euro destek alacaktır. Bu durum ise çiftçinin gelir ve refahında bir artışa yol açarken hem üretim artışına hem fiyatlarda düşüşe yol açacaktır.

Bu hususta son olarak AB'de şu an yürürlükte olan bütçedeki OTP kaynaklarından İspanya ve Polonya'nın 2014-2020 dönemi için yararlanacağı kaynaklar ile Türkiye'nin üyeliği durumunda yararlanacağı kaynaklara ilişkin tahmin rakamlarını kıyaslayarak bir değerlendirmek yapmak mümkündür.

Yürürlükte olan AB2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçevesi kapsamında 7 yıl için 46 milyon nüfuslu İspanya'ya 45 milyar Euro, 38 milyon nüfuslu Polonya'ya ise 32 milyar Euro OTP kaynağı ayrılmış durumdadır. Öte yandan Türkiye'nin üyeliği için 2020 yılına ilişkin tahmin edilen OTP kaynak tutarı ise 5 milyar ile 6,5 milyar Euro arasında değişmektedir. Nüfus üzerinden kişi başı OTP kaynağı hesaplamaları yapıldığında bir İspanyol vatandaşı yıllık 204,4 Euro, Polonya vatandaşı 237,5 Euro destek alırken bir Türk vatandaşına ise OTP kaynaklarından düşen pay ise yıllık olarak en fazla 81,3 Euro olacaktır. Bu rakamlar AB'ye önemli yükler getireceği ileri sürülen Türkiye'ye OTP için öngörülen kaynakların İspanya ve Polonya vatandaşları için öngörülenin çok altında olduğunu göstermektedir. Öte yandan AB



genelinde her bir AB vatandaşı için bu rakamın yaklaşık olarak 115 Euro civarında olduğu, Polonya ve İspanya'nın ortalamasının iki katına yakın kaynağa ulaştığı görülmektedir.

Türkiye'de devletin 2018 yılı itibarıyla çiftçilere sağladığı ortalama desteğin toplam 16,9 milyar TL olduğu görülmektedir. Euro kurları üzerinden yaklaşık bir hesap yapıldığı zaman 80 milyonluk nüfusu ile önemli bir tarım ülkesi olan Türkiye'de tarım sektörüne sağlanan desteklerin 2-3 milyar Euro civarında olduğu buna karşın potansiyel olarak Türkiye'nin oldukça gerisinde olan İspanya (45 milyar Euro) ve Polonya'nın (32 milyar Euro) AB bütçesinden çok büyük OTP kaynağı temin ettikleri ve tarımsal üretim değerleri bakımından Türkiye ile rekabet eder konuma geldikleri görülmektedir. Bu iki ülkeye sağlanan kaynağa eşdeğer bir kaynağın Türk tarım sektörüne planlı-programlı bir şekilde girmesi ve AB ölçeğinde geçerli olan yapısal standartların hayata geçirilmesi durumunda çok farklı sonuçlara ulaşılması muhtemeldir. Bu ülkelere sağlanan OTP kaynaklarının onda biri kadar bile olmayan bir tarımsal destekleme ile bu ülkelere daha fazla üretim yapabilen bir tarımsal yapının eşdeğer kaynaklarla finanse edilerek reformdan geçirilmesinin çok önemli arz ve maliyet sonuçlarını da beraberinde getirmesi söz konusudur.

Elde edilen rakamsal değerler ve diğer bulgulardan hareketle AB üyeliğinin tarımsal destekleme ve tarımsal üretime etkisi konusunda her iki tarafın da bir değerlendirme hatası içerisinde olduğunu söylemek mümkündür. AB bu konuda Türkiye'nin yaratacağı ek maliyetleri bir sorun olarak öne sürerken İspanya, Polonya gibi ülkelere ayırdığı kaynakları ve kaynakların sağladığı çıktıları hesaba katmamaktadır. Her ne kadar bu ülkelere sağlanan kaynaklar bu ülkelerde önemli verimlilik artışları sağlamış olsa da bu ülkelere sağlanan kaynakların çok altındaki desteklerle bu ülkelerle rekabet edebilir düzeyde üretim yapan Türkiye için de aynı destekler söz konusu olduğunda harcanan OTP kaynaklarının yaratacağı toplam katkı çok daha yüksek olacaktır. Çünkü bu ülkelere göre çok düşük düzeyde üretim yapmasına karşın hala bu ülkelere daha fazla üretim yapabilen bir tarım sektörüne aynı ölçüde teknoloji, uzmanlık ve finans sağlandığında çok daha farklı sonuçların elde edilmesi beklenilir bir durumdur. Bu nedenle AB'nin gıda arz güvenliği için hayati bir rol üstlenebilecek Türkiye seçeneğini -muhtemeldir ki- politik nedenlerle hayata geçirmediğini ve Türkiye'nin AB tarımına ve ekonomisine sağlayacağı katkıları görmezden geldiğini söylemek mümkündür.

Bu hususta Türkiye'nin hatasının ise üzerine düşenleri gerektiği şekilde yerine getirmekten kaçınmak olduğunu söylemek mümkündür. Her ne kadar devletlerin egemenlik alanlarındaki politikaları belirlemesi ulusal bir mesele olsa da söz konusu olan AB üyeliği olduğunda günümüzde üyelik elde etmiş olan her ülkenin geçtiği bir yol vardır ve bu yoldaki en önemli sorumluluk, AB'nin müktesebatı doğrultusunda ulusal politikadan fedakârlık ederek AB genelinde geçerli olan hukuk ve politikayı içselleştirmek gerekmektedir. Bu süreçten her AB üyesi ülke geçmiştir ve AB üyeleri, üyelik yoluyla elde ettikleri avantajlara ulaşmak için adaylık süreçlerinde kendilerinden beklenen sorumluluğu yerine getirmiştir. Bu sorumluluk kapsamında ülkeler bir yandan sosyal, siyasal ve ekonomik olarak yapısal dönüşümlerini gerçekleştirirken diğer yandan da bu dönüşümleri kalıcı hale getirmek için AB müktesebatını bir iç hukuk olarak kabul etmişlerdir. Dolayısı ile Türkiye'nin 1964'ten günümüze kadar sürdürdüğü AB üyeliği hedefine ulaşması için AB'nin olmazsa olmazları konusunda sorumlu hareket etmesi gerekmektedir. Bir yandan bu sorumluluğun gerekleri yerine getirilirken diğer yandan İspanya, Polonya gibi ülkelerin geçirdiği yapısal dönüşümler konusunda da AB dayatmaları beklenmeden gerekli olan adımlar atılarak Türk tarımı AB için bir endişe kaynağı olmaktan çıkartılmalıdır. Türkiye'nin özellikle bu endişeyi giderme anlamında gerçekleştireceği yapısal dönüşümler AB'nin öngördüğü reform ve dönüşüm maliyetleri ile ilgili tahmin rakamlarını düşüreceği gibi Türk tarımının gerçekleştirdiği üretiminde standartlar bakımından AB için kabul edilebilir bir seviyeye ulaşmasını sağlayacaktır. Üretim standartları bakımında kabul edilebilir bir üretim yapısının AB'nin bu konuda daha pozitif beklentiler içerisine girmesine katkı sağlayacağını söylemek mümkündür.

Sonuç olarak bu araştırmanın hareket noktasını oluşturan temel soruların cevapları, Türkiye'nin AB yolundaki çabalarının hem yetersiz olduğunu hem AB'nin Türkiye konusunda diğer üyelerden esirgenen bir hassasiyet gösterdiğini ortaya koymaktadır. Çünkü Türkiye'nin iddia edildiği gibi AB'de ya da korumacı niteliği öne çıkan ülkelerde olduğu kadar korumacı bir ülke olmadığı görülmektedir. Bunun yanında Türkiye'de tarıma sağlanan destekler Polonya, İspanya gibi AB üyesi ülkelerin OTP kaynaklarının da yardımıyla sağladığı desteklerin çok altındadır. Bu koşullarda Türkiye'nin AB üyeliğinin diğer üye ülkelerin AB'ye yüklediği yükten daha fazla yük getireceğini ileri sürmenin gerçekçi bir temeli yoktur. Öte yandan AB standartlarının çok altındaki bir korumacılıkla bile hala

dünyanın en önemli tarımsal ürün üreticisi ülkelerden olma vasfını koruyan Türkiye'nin AB üyeliğinin sağlayacağı avantajlarla AB gıda güvenliğine Polonya, İspanya gibi ülkelerin sağlayacağı katkılardan çok daha fazlasını sağlayacağı açıktır. Bütün bunlardan hareketle Türkiye'nin AB üyeliğinin geciktirilmesinin Türkiye kadar AB'ye ve AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının refahına zarar verdiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla her iki tarafın da meseleye daha gerçekçi yaklaşması, Türkiye'nin ödevleri konusunda hassasiyet göstermesi, AB'nin ise refah temelli bir genişlemeyi esas almasının iki taraf için de önemli yararlar sağlayacağını söylemek mümkündür.



## KAYNAKÇA

### Kitaplar

Can, A. (2018). **SPSS İle Bilimsel Araştırma Sürecinde Nicel Veri Analizi**, PEGEM Akademi, 6. Baskı, Ankara.

DPT, ABİGM, (2004). <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/etki/olasi.pdf>.

Grethe, H. (2004). **Effects of Including Agricultural Products in the Customs Union between Turkey and the EU.**

Lorcu, F. (2015). **Örneklerle Veri Analizi SPSS Uygulamalı**, Detay Yayıncılık, Ankara.

Tarım Ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı. (2008). **Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi**, (Tarım Ve Kırsal Kalkınma Faslı), Ağustos, Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. (2012). **2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası**, Temmuz 2012, Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. (2016). **Avrupa Birliği Bütçesi**, Nisan, Ankara

Zeijts, H. van, et al. (2011), Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

### Dergiler

Acar, M.; Bulut, E. (2010). **AB Ortak Tarım Politikası Reformları Işığında Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları: Eleştirel Bir Yaklaşım**, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 1, ss: 1-23.

- Aktaş, E.; Altıok, M.; Songur, M. (2015). **Farklı Ülkelerdeki Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarımsal Üretim Üzerine Etkisinin Karşılaştırmalı Analizi**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 15(4), ss: 55-74.
- Bayraç, H. N.; Yenilmez, F. (2005). **Türk Tarımının Ab Ortak Tarım Politikasına Uyum Çalışmaları ve Olası Ekonomik Etkileri**, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(1), Haziran, ss: 23-42.
- Basimov, G. (2017). **Türkiye'nin Tarım ve Gıda Ürünlerinde Karşılaştırmalı Üstünlüğü**, Türk Tarım ve Doğa Bilimleri Dergisi 4(3), ss: 319–330.
- Çalışkan, Ö. (2011). **2013 Sonrası Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası: Avrupa Komisyonu'nun Reform Önerileri Üzerine Bir Değerlendirme**, Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 36, Haziran-Aralık, ss: 137-164.
- Çoban, O.; Peker, E. A.; Kubar, Y. (2010). **Türk Tarımının Avrupa Birliği Ülkeleri Karşısındaki Sektörel Rekabet Gücü**. Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 14(10), ss: 247-266.
- Doğan, N. (2004). **On Yıllık Dönemde Gümrük Birliği'nin Etkileri Ve Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme**, Mevzuat Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 79.
- Dos Santos, M. J. P. L.; Henriques, P. D. D. S.; Fragoso, R. M. D. S.; Da Silva Carvalho, M. L. P. V. (2010). **Attitudes of the Portuguese Farmers to the Europe Common Agricultural Policy, Agriculture Econ-Czech**, No: (10), pp: 460–469.
- Ertuğrul, C. (2002). **Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye**, DPT, Planlama Dergisi, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, Ankara, ss: 293-310.

- Fernandez, J. (2002). The Common Agricultural Policy and EU Enlargement: Implications for Agricultural Production in the Central and Eastern European Countries, Xth EAAE Congress 'Exploring Diversity in the European Agri -Food System', Zaragoza (Spain), 28-31 August 2002, pp: 1-15.
- Galluzzo, N. (2016). Analysis of Subsidies Allocated by The Common Agricultural Policy and Cropping Specialization in Romanian Farms Using FADN Dataset, Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development, 16(1), pp: 157-164.
- Gündüz, A. Y.; Kaya, M. (2007). **Avrupa Birliği Tarım Politikası Ve Türkiye’de Organik Tarımın Geliştirilmesi Üzerine Olası Etkileri**, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 6(21), ss: 305-330.
- Gürel, A. (1996). **Gümrük Birliğinin Tarıma Etkileri Ve Çözüm Önerileri**, Türkiye 2.T Arım Ekonomisi Kongresi, Bildiriler Kitabı, Cilt: 2, ss: 104-111.
- Kılıcı, E. N. (2018). **Brexit; Birleşik Krallık Ve Euro-Bölgesi Açısından Sonuçlarının Değerlendirilmesi**, Sakarya İktisat Dergisi, 7(1), ss: 1-26.
- Kızıltan, A.; Ersungur, M.; Polat, Ö. (2008). **Gümrük Birliğinin Türkiye’nin Avrupa Birliği İle İhracat Ve İthalatına Etkisi**, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 22(1), Ocak, ss: 84-99.
- MacLean, R. (2015). **Common Agricultural Policy, Institute for the Study of Civil Society 2015**, [https://civitas.org.uk/content/files/AG.3.CAP\\_.pdf](https://civitas.org.uk/content/files/AG.3.CAP_.pdf), Erişim: 01.12.2018.
- Nazlı, A. R.; Küden, A. B. (2012). **AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye**, Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi 5(2), ss: 93-95.
- Olçay, C. A. (2016). **Avrupa 2020 Stratejisi Doğrultusunda Tarım Politikasının Değişim Trendleri ve Yönelimleri**, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 15(2), ss: 97-124.

Papadongonas, P. (2012). **Common Agricultural Policy Of The European Union And Greece's (Hellenic Republic) Regarding A Possible Reform, University Of Amsterdam College Of Social Sciences,** [https://panos-papadongonas.weebly.com/uploads/1/4/2/2/14226567/greece - cap - \\_panos\\_papadongonas.pdf](https://panos-papadongonas.weebly.com/uploads/1/4/2/2/14226567/greece - cap - _panos_papadongonas.pdf), Erişim: 20.11.2018.

Peker, A. E. 2015. **Türkiye Hububat Ve Baklagil Alt Sektörünün Avrupa Birliği Pazarı Karşısındaki Rekabet Gücü,** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Fakültesi Dergisi, 5(2), ss: 1-20.

Sağlık, F. C. (2010). **AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'ye Etkileri (Tarım Müzakereleri Analizi),** Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi, Ankara, Bildiriler Kitabı, ss: 23-31.

Tan, S.; Hasdemir, M.; Everest, B. (2015). **Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları, International Conference On Eurasian Economies 2015,** Session 4b: Tarım Ekonomisi, ss: 266-270.

Todorova, S. (2016). **Bulgarian agriculture in the conditions of the EU Common Agricultural Policy, Journal of Central European Agriculture,** 17(1), pp: 107-118.

Turan, Z; Levent, M.; Öztürk, K. (2017). **Türkiye Ekonomisinde Tarıma Verilen Değerin Değişimi,** 3(11), ss: 214 -223.

## **Raporlar**

European Commission. (2013). **Overview of CAP Reform 2014-2020,** Agricultural Policy Perspectives Brief , No: 5, December 2013, Brussels.

European Commission. (2014). **Spain Common Agricultural Policy, Agriculture and Rural Development,** April 2014, Brussels.

European Commission. (2017). **CAP in your Country (POLAND), Agriculture and Rural Development,** June 2017, Brussels.

European Commission. (2018). **EU Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020**, European Commission - Fact Sheet, 1 June 2018, Brussels.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2018). **The State Of Food Security And Nutrition In The World Building Climate Resilience For Food Security And Nutrition**, Rome, <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf#page=21>, 20.10.2018.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>, Erişim: 20.10.2018.

Hekimoğlu, B.; Altindeğer, M. (2006). **AB Ortak Tarım Politikaları ve DTÖ Kararları-Bunların Ülke ve Bölge Tarımına Etkileri**, T.C. Samsun Valiliği İl Tarım Müdürlüğü, Samsun.

International Bank for Reconstruction and Development / TheWorld Bank. (2017). **Thinking CAP, Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU**, Conference Edition, Washington DC.

İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV). (2016). **Britanya Referandumu Ve Sonrası: AB Entegrasyon Sürecinin Geleceği Ve Türkiye**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları Yayın No: 284, Temmuz, İstanbul.

Türkiye Cumhuriyeti Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2017). **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

World Bank Group. (2017). **Thinking CAP – Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU**, 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Yavuz, F.; Dilek, Ş. (2019). **Türkiye Tarımına Yeniden Bakış**, SETA Rapor, SETA Yayınları: 131, 1. Baskı, Ankara.



## Tezler

- Alkan, U. (2015). **Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliği Alanı'na Tarımsal Ürünlerin Dâhil Edilmesinin Hukuki Rejimi Ve Muhtemel Etkileri**, T.C Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Atakan, M. (1998). **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı At Ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Baysuğ, İ. (2010). **Avrupa Birliği Sürecinde Birliğin Ortak Tarım Politikası Ve Türk Tarımına Olası Etkileri**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.
- Karayaz, D. (2007). **Ortak Tarım Politikası: Polonya Ve Türkiye**, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Korkmaz, V. (2015). **Tarım Ürünlerini Destekleme Politikaları: Türkiye Ve Ab Karşılaştırması**, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın.
- Topçu, T. (2003). **Avrupa Birliği Tütün Ortak Piyasa Düzeni ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Yiğit, D. (2008). **Avrupa Birliği'nin Akdeniz Politikasının Gelişimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Yücesoy, D. (2010). **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Ve Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği Kapsamında Tarım Ve Kırsal Kalkınma**, Avrupa Birliği Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Temmuz, Ankara.

## İnternet Kaynakları

<https://www.tarimorman.gov.tr/Sayfalar/Icerikler.aspx?IcerikId=f0d3b296-4442-4c1e-aa46-5e8133b1d8c9>, Erişim: 01.05.2019.

Amerika'nın Sesi, **BM: 'Brexit'ten En Çok Zararı AB ve Türkiye Görecek'**, <https://www.amerikaninsesi.com/a/bm-brexitten-en-cok-zarari-ab-ve-turkiye-gorecek/4869484.html?fbclid=IwAR2wOvdMmwDaKkoIEjDjsTjGJPITAJmLkT9BTVvz2W1CmMxCuq-KJC1IUJI>, Erişim: 20.04.2019.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, <https://www.avrupa.info.tr/tr/etkilesimli-avrupa-haritasi-9>, Erişim: 20.11.2018.

BNP-Paribas, **İspanya :Ekonomik Göstergeler**, [https://tebledisticaret.com/tr/kesfet-piyasalar/ispanya/ekonomik-ve-politik-anahat?home\\_critere\\_pays=17](https://tebledisticaret.com/tr/kesfet-piyasalar/ispanya/ekonomik-ve-politik-anahat?home_critere_pays=17), Erişim: 01.05.2019.

Euronews, <https://tr.euronews.com/2019/02/20/turkiye-de-ciftci-sayisi-yuzde-38-dustu-tarim-alani-yuzde-12-azaldi>, Erişim: 20.07.2019.

European Commission. (2017) . **The EU explained: Agriculture, Directorate-General for Communication Citizens information**, 1049 Brussels Belgium. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f08f5f20-ef62-11e6-8a35-01aa75ed71a1>, Erişim: 01.12.2018.

European Commission. (2017a) . **The EU explained: Direct Payments for Farmers 2015-2020**, [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf), Erişim: 10.06.2019.

European Commission, **EU expenditure and revenue 2014-2020**, [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html), Erişim: 06.02.2019.

Europe Union, Agriculture, [https://europa.eu/european-union/topics/agriculture\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_en), Erişim: 01.12.2018.

Europe Commission. (2016). **CAP in your Contry (SPAIN), Agriculture and Rural Development**, September 2016, Brussels.

Europe Commission. (2016a). **Productivity in EU agriculture - slowly but steadily growing**, No:10, December 2016, [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/10\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/10_en.pdf), Erişim: 10.06.2019.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), **FAOSTAT Compare Data**, <http://www.fao.org/faostat/en/#compare>, Erişim: 10.07.2019.

Resmi Gazete, Karar Sayısı: 2018/11460, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/02/20180226-15.pdf>, Erişim: 01.05.2019.

Tarım ve Orman Bakanlığı, <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler>, Erişim: 01.04.2019.

Türkiye Cumhuriyeti Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2016). **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası (OTP)**, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Müdürlüğü, <https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/ABDGM-BROSURLER/OTP%20BRO%C5%9E%C3%9CR.pdf>, Erişim: 10.11.2018. Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Tarım ve Orman Bakanlığı. (2018). **Tarım Ve Orman Bakanlığı 2018 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, [https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanl%C4%B1k\\_Faaliyet\\_Raporlar%C4%B1/2018%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf](https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanl%C4%B1k_Faaliyet_Raporlar%C4%B1/2018%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf), Erişim: 20.04.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUİK), **Gayrisafi yurtiçi hasıla, iktisadi faaliyet kollarına göre (A21), gelir yöntemiyle, 2009-2017**, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim: 10.04.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUİK). **Tarım Sektöründe İstihdam İstatistikleri**, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr>, Erişim: 01.05.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUIİK). Tarımsal İşletme Yapı İstatistikleri, İşletme büyüklüğüne göre arazi kullanımını dağılımı, 2016, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUIİK). **Tarımsal İşletme Yapı İstatistikleri, Büyükbaş hayvanı olan işletmelerin işletme büyüklüğüne göre işletme ve hayvan varlığı dağılımı**, 2016, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUIİK). **Tarımsal İşletme Yapı İstatistikleri, Arazi kullanımına göre sulanan ve sulanmayan arazi dağılımı**, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUIİK). Tarımsal İşletme Yapı İstatistikleri, İşletmelerin ekonomik büyüklüklerine göre dağılımı, 2016, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUIİK). **Tarımsal İşletme Yapı İstatistikleri, Kendi tarım işletmesinde işletmeci, yönetici ve hane halkı fertlerinin tarım işinde çalışma süresine göre dağılımı**, 2016, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUIİK). **Tarımsal İşletme Yapı İstatistikleri, Arazi kullanımına göre sulanan ve sulanmayan arazi (%)**, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=1003), Erişim: 15.07.2019.

Türkiye İstatistik Kurumu (TUIİK), **İstihdam Edilenlerin Yıllara Göre Faaliyet Kolları** (NACE Rev.2), <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim: 01.05.2019.

Türkiye Cumhuriyeti Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. **Avrupa Birliğinin Genişlemesi**, [https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi\\_109.html](https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi_109.html), Erişim: 10.11.2018.

UNDP, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-2-zero-hunger.html>, Erişim: 20.10.2018.

